Ruprecht-Karls Universität Heidelberg
Institut für Politische Wissenschaft

13.08.2007

Wissenschaftliche Arbeit zur Erlangung des akademischen Grades

Magister Artium

Liberalisierungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland

–

Politische Determinanten der Liberalisierung in den Sektoren Telekommunikation und Elektrizität

Erstgutachter: Prof. Dr. Manfred G. Schmidt

Zweitgutachter: Prof. Dr. Klaus von Beyme

Autor: Till Bullmann
tillbullmann@msn.com
Studienfächer: Politikwissenschaft, VWL und Osteuropäische Geschichte

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 3

2. Die Transformation der Daseinsvorsorge 10

2.1. Die Transformation der Daseinsvorsorge und ihre ökonomischen Grundlagen 10

2.2. Begrifflichkeiten der Transformation des Staates 14

2.3. Forschungsüberblick 19

3. Politische Determinanten der Liberalisierung 22

3.1. Politikerblast und Regulierungsregime 22

3.2. Der Einfluss von Interessengruppen: Verteilungskoalitionen und *Rent-Seeking* 25

3.2.1. Verteilungskoalitionen 27

3.2.2. *Rent-Seeking* 29

3.2.3. Die Hypothese zur Erklärung des Liberalisierungs-*Output* 32

3.2.4. Leitfaden zur Operationalisierung 32

3.3. Alternative Theorieangebote der Staatstätigkeitsforschung 33

3.3.1. Die Internationale Hypothese 33

3.3.2. Sozioökonomischer Problemdruck 34

3.3.3. Der Vetospieleransatz 35

3.3.4. Die Parteiendifferenzhypothese 37

4. Die Liberalisierung des deutschen Stromsektors 39

4.1. Entstehung einer Pfadabhängigkeit: Die Entwicklung des deutschen Stromsektors 39

4.2. Verbändelandschaft und Marktorganisation in der Elektrizitätswirtschaft 43

4.2.1. Die Verbändelandschaft 43

4.2.2. Die Marktstruktur unmittelbar vor der Liberalisierung 45

4.3. Reformversuche vor 1996: Die Aufweichung der starren Sektorstruktur? 48

4.4. Liberalisierungsauslöser: Die europäischen Stromrichtlinie 49

4.5. Positionen zur Reform des Energiewirtschaftsrechts in der Bundesrepublik 51

4.5.1. Der Referentenentwurf: Aufbruch im Windschatten der EU-Kommission 51

4.5.2. Die Positionen der politischen Parteien 52

4.5.3. Die Positionen der Interessenverbände 54

4.6. Der Gesetzgebungsprozess: Veränderungen und ihre Urheber 56
4.6.1. Der Kabinettsbeschluss 56
4.6.2. Stellungnahme des Bundesrates und Antwort der Bundesregierung 57
4.6.3. Veränderungen im Parlament 59
4.7. Zusammenfassung 62

5. Die Liberalisierung des deutschen Telekommunikationssektors 65

5.1. Die Struktur des Telekommunikationssektors vor den Postreformen 65
5.2. Reformen vor 1996: Europäische Initiativen und die Postreformen I und II ... 69
5.3. Positionen zur Öffnung des deutschen Telekommunikationssektors 73
5.3.1. Die TKG-Eckpunkte 73
5.3.2. Die Positionen des politischen Akteure 74
5.3.3. Die Positionen der Interessenverbände 77
5.4. Der Gesetzgebungsprozess: Veränderungen und ihre Urheber 81
5.4.1. Veränderungen der TKG-Vorschläge bis zum Kabinettsbeschluss 81
5.4.2. Die Veränderungen im parlamentarischen Prozess 86
5.4.3. Die Bestimmungen des TKG 87
5.5. Zusammenfassung 89

6. Paradoxer *Outcome*: Liberalisierungserfolg im Strom- und Telekommunikationssektor 91

6.1. Mirror, mirror on the wall, who is the cheapest of them all? – Die Preisentwicklung als Indikator des Liberalisierungserfolges 91
6.1.1. Der Telekommunikationsmarkt 91
6.1.2. Der Strommarkt 95
6.2. Die Sicherstellung der öffentlichen Daseinsvorsorge: Der Universaldienst 99
6.2.1. Der Telekommunikationsmarkt 99
6.2.2. Der Strommarkt 102
6.3. Fazit über den Liberalisierungserfolg 104

7. Fazit 107

Abbildungsverzeichnis 112
Tabellenverzeichnis 113
Abkürzungsverzeichnis 113
Literatur- und Quellenverzeichnis 115

1. Einleitung

Seit den frühen 1980er Jahren ist ein tief greifender Wandel, ja eine Transformation der Rolle des Staates und der Formen des Regierens zu beobachten. Mit vielen Begriffen ist versucht worden, diesen Wandel zu erfassen, der im besonderen die Liberalisierung der netzbasierten Industrien und die Privatisierung von Staatsunternehmen betrifft. Die einflussreichsten unter den konzeptionellen Annäherungen sind: Der „Aufstieg des regulativen Staates“ (Majone 1997), der Wandel vom „Staat der Daseinsvorsorge“ (Forsthoff 1959; vgl. Schader-Stiftung 2001) zum „Gewährleistungsstaat“ (Cox 2001; Hoffmann-Riem 2001), „der Staat auf dem Rückzug“ (Strange 1996; Schneider/Tenbücken 2004), „Entstaatlichungspolitik“ (Zohlnhöfer 2001 u.a.) oder einfach Privatisierungs-, Liberalisierungs- und Deregulierungspolitik.

Ein prägendes Merkmale dieser Neujustierung der Beziehungen zwischen Staat und Ökonomie ist der Rückzug des Staates aus der direkten Bereitstellung der Güter der Daseinsvorsorge. Stattdessen wird die Allokation dieser Güter den Gesetzen des Marktes anvertraut. Mit den Bereichen der Daseinsvorsorge sind klassischerweise die Telekommunikation, die Energie- und Wasserversorgung, die Post und der Transportsektor gemeint. Den genannten Bereichen ist gemein, dass sie netzbasierte Industrien sind, d.h. zur Bereitstellung der Güter und Dienstleistungen bedarf es eines Leitungsnetzes. Vom „Rückzug des Staates“ und der veränderten politischen Definition der Daseinsvorsorge sind allerdings nicht nur Güter und Dienstleistungen betroffen, zu deren Erstellung es eines Leitungsnetzes bedarf, sondern auch andere wichtige Bereiche der Volkswirtschaften, die einer starken staatlichen Reglementierung unterlagen. Zu nennen sind die Banken- und Versicherungsbranche.

Ein weiteres wichtiges Merkmal des institutionellen Wandels der öffentlichen Daseinsvorsorge ist die Re-Regulierung der liberalisierten Wirtschaftssektoren mittels unabhängiger Regulierungsagenturen. Die zur Wettbewerbsaufsicht gewählten institutionellen Arrangements hatten von Beginn an einen wesentlichen Einfluss auf Erfolg oder auch Misserfolg von Privatisierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen (vgl. Monopolkommission 2006).

In der Bundesrepublik fanden die größten Liberalisierungsschritte Mitte der 1990er Jahre statt. Fast gleichzeitig mit der vollständigen Liberalisierung des Telekommunikationssektors durch das Telekommunikationsgesetz (TKG), wurde 1998 der von vielen privaten Gebietsmonopolen geprägte Energiesektor für den Wettbewerb geöffnet. Dies geschah mittels einer Reform des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG).

Heute, nunmehr neun Jahre später ergeben sich hinsichtlich der Wirkungsweisen der beiden Liberalisierungspolitiken interessante Befunde. Während im Telekommunikationssektor ein dramatischer Preisverfall, neue Produkte und insgesamt – von einigen Abstrichen abgesehen – ein funktionierender regulierter Markt zu beobachten ist (Bundesnetzagentur 2007: 5), gilt die-

ser positive Befund für den zum gleichen Zeitpunkt liberalisierten Stromsektor keinesfalls (BKartA 2006: 44)[1]. Stattdessen lassen sich bis heute stets überaus deutlich über dem europäischen Mittel liegende Strompreise ebenso feststellen (Eurostat 2007), wie eine bedeutende Marktmacht der vier großen Netzbetreiber und Hauptstromproduzenten (BKartA 2006). Nach Italien und Irland sind die deutschen Industriestrompreise die höchsten in der ganzen EU-25 (Eurostat 2006)[2]. Nicht besser sieht es für die privaten Konsumenten aus. Zu beobachten ist also im Stromsektor ein Misserfolg der Bemühungen zur Schaffung eines funktionierenden wettbewerblichen Umfelds, während im TK-Sektor gemessen an der Preisentwicklung ein Erfolg konstatiert werden kann.

Diese unterschiedlichen Liberalisierungsergebnisse stellen ein politiktheoretisches Rätsel dar. Im Stromsektor existierten bereits vor der Liberalisierung mehrere hundert zum Teil private Versorger, die zum Wettbewerb übergehen konnten, während in der Telekommunikation der Monopolist Deutsche Telekom AG (DTAG) den gesamten Markt bediente und sich neue Unternehmen erst Zutritt verschaffen mussten. Damit waren die Voraussetzungen für Wettbewerb im Strombereich scheinbar eher gegeben als im Telekommunikationssektor, weil sein Nukleus „die Unternehmen“ bereits vorhanden war.

Diese Unterschiedlichkeit im *Outcome* der Liberalisierung veranlasst mich zu fragen, welche politischen Faktoren zur Erklärung herangezogen werden können. Dabei fällt schnell auf, dass im Strom- und Telekommunikationssektor mit der Liberalisierung zwei unterschiedliche Regulierungsregime (*Output*) etabliert worden sind. Im Stromsektor delegierte der Gesetzgeber die sektorielle Koordinierung und Regulierung weitgehend an Markt und Verbände, während im Telekommunikationssektor ein hohes Maß an Re-Regulierung und die Einrichtung einer Aufsichtsbehörde kennzeichnend sind. Für die Varianz in den Liberalisierungsprozessen (Schneider/Tenbücken 2005: 705; Héritier 2002b: 1024), die für die OECD-Welt diagnostiziert werden, ist es also nicht notwendig, den deutschen politischen Rahmen zu verlassen. Das empirische Puzzle wird sozusagen direkt vor die Haustür oder, besser gesagt, bis an die Telefon- und Stromsteckdose geliefert.

Fragestellung

Die forschungsleitende Fragestellung für die vorliegende Arbeit ergibt sich aus dem Paradoxon der unterschiedlichen Entwicklungen, die bei der Liberalisierung des deutschen Strom- und Telekommunikationssektors beobachtet werden können.

Zunächst stellt sich die Frage, wie trotz weitgehender Konstanz der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen zwischen beiden Politikfeldern eine derartige Varianz hinsichtlich

[1] Der gleiche enttäuschende Befund ist für den Gassektor festzuhalten, der aber fast ausschließlich ein Import- und Distributionsmarkt ist.

[2] Das Platzierungsbeispiel gilt für einen Industriekunden (Großabnehmer) mit einem Bedarf von 24.000 MWh und 6000 Stunden jährlicher Inanspruchnahme im 1.Halbjahr 2007. www.eurostat.de, konsultiert am 24.5.2007.

der Liberalisierungsergebnisse auftreten kann? Auf der *Output*-Dimension fällt schnell auf, dass sich die Liberalisierungsgesetze in wesentlichen Punkten der Regulierungsbestimmungen unterscheiden. Damit stellt sich die Frage, welche politischen Determinanten diese Unterschiedlichkeit der Regulierungsmodelle erklären können? Diese Frage ist umso interessanter, als dass eine Reihe von Faktoren konstant gehalten werden können, denen im internationalen Vergleich häufig eine große Relevanz bei der Erklärung von Liberalisierungsprozessen zuerkannt wird[3]. Auf der *Outcome*-Dimension schließt sich die Aufgabe an, die Ergebnisse der beiden Liberalisierungsprogramme näher auf ihren Erfolg hin zu überprüfen und einen Blick auf die Frage zu werfen, inwiefern die Unterschiedlichkeit der Regulierungsregime dafür verantwortlich ist.

Theorien und Hypothesen

Da mehrere Theorieстränge der Staatstätigkeitsforschung für die beiden hier zu betrachtenden Fälle kontrolliert werden können, stellt sich die Frage nach plausiblen Theorieangeboten für die Erklärung der Varianz in den regulativen Reformen und folglich auch des Liberalisierungserfolges.

In dieser Arbeit wird argumentiert, dass es im Wesentlichen die unterschiedliche Durchsetzungsfähigkeit der Noch-Monopolisten, den Incumbents ist, welche die Unterschiedlichkeit des Reform-*Outputs* bedingt. Entsprechend ihrer Interessen versuchen die Incumbents und ihre Wirtschaftsverbände, ihre monopolspezifischen Sondervorteile bzw. Renten aufrecht zu erhalten, um weiterhin hohe Monopolgewinne realisieren zu können. Wenn das *Rent-Seeking* (Tullock 1967) dieser Verteilungskoalitionen (Olson 1982) erfolgreich ist, äußert sich das in mangelhaftem Wettbewerb und in vermindertem Wirtschaftswachstum (*Outcome*). Zunächst jedoch wirkt der Interessengruppeneinfluss und das Streben nach Renten auf den Gesetzes-*Output*. Mit der Liberalisierung entsteht ein Regulierungsregime, das den zu regulierenden Unternehmen weiterhin die Möglichkeit eröffnet, Renten zu realisieren. Das Regulierungsregime ist somit ineffektiv und nicht problemadäquat, weil es die Marktteilnehmer nicht in Richtung eines wettbewerbskonformen Verhaltens konditioniert.

Diese Argumentation leitet sich aus zwei Erklärungsansätzen ab, die in vergleichenden Staatstätigkeitsforschung ebenfalls eine große Relevanz erworben haben. Zum einen ist dies das Politikerbe, welches die Restriktionen für die politischen Handlungsoptionen vorgibt. Politische Reformmaßnahmen oder Entscheidungen über Institutionen werden dabei maßgeblich durch früher getroffene Entscheidungen geprägt, wobei die effektivste *policy* zugunsten einer bereits erprobten Standardmaßnahme oder eines bereits existierenden institutionellen Arrangements verworfen wird (Schmidt 2003: 529f.).

[3] So die Liberalisierung der internationalen Kapitalmärkte (Zohlnhöfer/Obinger 2005) und allgemeiner globaler wirtschaftlicher Anpassungsdruck (Strange 1996); die zentrale Rolle der EU (Eising 2000; Schmidt 1998), die Varianz der Vetospieler (Bauer et al. 2004) oder auch die Parteiendifferenz.

Zum anderen wird der Einfluss von Interessengruppen auf die Ergebnisse der Staatstätigkeit in diesen beiden Sektoren auf Erklärungskraft hin untersucht[4]. Diese Arbeit folgt in der Modellierung der Interessengruppen den Ansätzen von Mancur Olson (1982, 1965) sowie Gordon Tullock (u.a. Buchanan/Tollison/Tullock 1980). In diesen politökonomischen Ansätzen sind Interessengruppen rational ihren Nutzen maximierende Kollektivakteure, die durch ihr Streben nach Sondervorteilen die Gesamtwohlfahrt einer Gesellschaft mindern. Dabei wird aufgrund des kollektiven Handlungsproblems angenommen, dass sich Kleingruppen mit Partikularinteressen wesentlich besser organisieren können als große latente Gruppen (Olson 1965). Für diese kleinen Interessengruppen und ihre Mitglieder ist das Streben nach Sondervorteilen bzw. Renten (*Rent-Seeking)* attraktiv, solange das hierbei erzielbare Einkommen nicht deutlich unter dem Profit liegt, der durch wirtschaftliches Handeln erzielt werden kann (Sebaldt 2006: 38f.). Durch iterative Gewährung von Sondervorteilen an diese Verteilungskoalitionen entstehen Verkrustungen, die langfristig das Wirtschaftswachstum bremsen (Olson 1982). Aus diesen beiden Theoriensträngen zur Erklärung von Staatstätigkeit ergibt sich für die Arbeit folgende Hypothese, die im Kapitel 3 noch spezifiziert werden wird:

Die Theorie der Verteilungskoalitionen und des Rent-Seeking lässt vermuten, dass sich die betroffenen Monopolisten gegen eine Liberalisierung gestellt haben bzw. Regelungen zu erreichen suchten, die eine Sicherung ihrer Monopolrenten ermöglichte. Je besser sich in einem Politikfeld die Noch-Monopolisten (Incumbents) mit ihren Interessen positionieren konnten, desto eher ist ein Regulierungsregime zu erwarten, das den rent-seeker eine Fortschreibung ihrer Monopolrenten ermöglicht und nicht dazu geeignet ist, die Incumbents auf ein wettbewerbskonformes Verhalten hin zu konditionieren. Die Folgen dieses gesamtwirtschaftlich nachteiligen Interessengruppeneinflusses sind u.a. überhöhte Preise und damit ein Verfehlen der Liberalisierungsziele.

Das Politikerbe bildet dabei eine institutionelle Restriktion für die politischen Akteure, da es die ehemaligen Monopolisten bevorteilt. Die Sektorstruktur vor der Liberalisierung beeinflusst die Ausgestaltung des Regulierungsregimes insofern, als dass mit steigenden politischen und monetären Umsetzungskosten eher auf ein erprobtes institutionelles Arrangement zurück gegriffen wird, das stärker durch ererbte Elemente, denn durch funktionale Adäquanz gekennzeichnet ist.

Wie schon angesprochen wird durch das Design der Arbeit versucht andere potenzielle Erklärungsvariablen konstant zu halten. Beim Erbarbeiten von Wirkungsfaktoren eröffnet sich das für die vergleichende Methode besonders charakteristische „many variables, small N“ – Problem (Lijphart 1971: 686). Entsprechend der Lösungsmöglichkeiten ist das Design der Arbeit ausgerichtet. Die beiden Fälle Strom- und Telekommunikationssektor in der Bundesrepublik

[4] Vielfach wird für die Theorieansätze, die den Einfluss von organisierten Interessen zum Thema haben vom Machtressourcenansatz gesprochen (Schmidt 2001). Ich beziehe mich in dieser Arbeit jedoch nicht auf die strukturalistische bzw. klassensoziologische Variante des Interessengruppeneinflusses, sondern auf die politökonomische Variante des Theoriestranges.

Deutschland wurden im Sinne eines *most similar case design* bzw. nach der Differenzmethode ausgewählt (Mill 1974: 391f.). Beide Forschungsdesigns fordern analog, dass zwei oder mehr Fälle gefunden werden müssen, die in den Charakteristika sehr ähnlich sind, also eine weitgehende Homogenität gegeben ist (King et al. 1994: 92f.). Die Untersuchungseinheiten weisen allerdings bedeutende Varianz in einer Eigenschaft auf, die dann für die unterschiedliche Ausprägung der abhängigen Variable verantwortlich ist (George/Bennett 2004: 96). Meine Arbeit ist somit eine vergleichende Fallstudie nach Lijphart (1971), wonach mindestens zwei Fälle untersucht werden müssen, um Zusammenhänge zwischen ihnen sichtbar machen zu können.

Mit der Auswahl dieser beiden deutschen netzbasierten Industrien soll also den Anforderungen eines *most similar case design* Rechnung getragen werden (vgl. Behnke 2006: 69). Auch im globalen Maßstab sind die beiden Sektoren Elektrizität und Telekommunikation diejenigen mit der größten Veränderungsdynamik, den frühesten Liberalisierungsschritten sowie den interessantesten Veränderungen, was die sektoralen Regulierungsregime betrifft (Ehni et al. 2004: 117). Der Vorteil des Vergleichs innerhalb eines Landes liegt in der Kontrollmöglichkeit der zwischenstaatlichen Unterschiede (Lijphart 1971: 689). Damit kann der nationale politisch-institutionelle Erklärungsfaktor für die Varianz der Ergebnisse konstant gehalten werden. Die Beschränkung auf ein Land bietet außerdem den Vorteil, dass wirtschaftliche Anpassungszwänge aus der internationalen Umwelt gegenüber der Gesamtökonomie für beide Sektoren gleich sind. Diese Vorgehensweise hat nicht zuletzt den Vorzug, die Varianten des ökonomischen und technischen Determinismus für die Entwicklung dieser beiden Infrastruktursysteme zu vermeiden (Mayntz/Schneider 1995: 75).

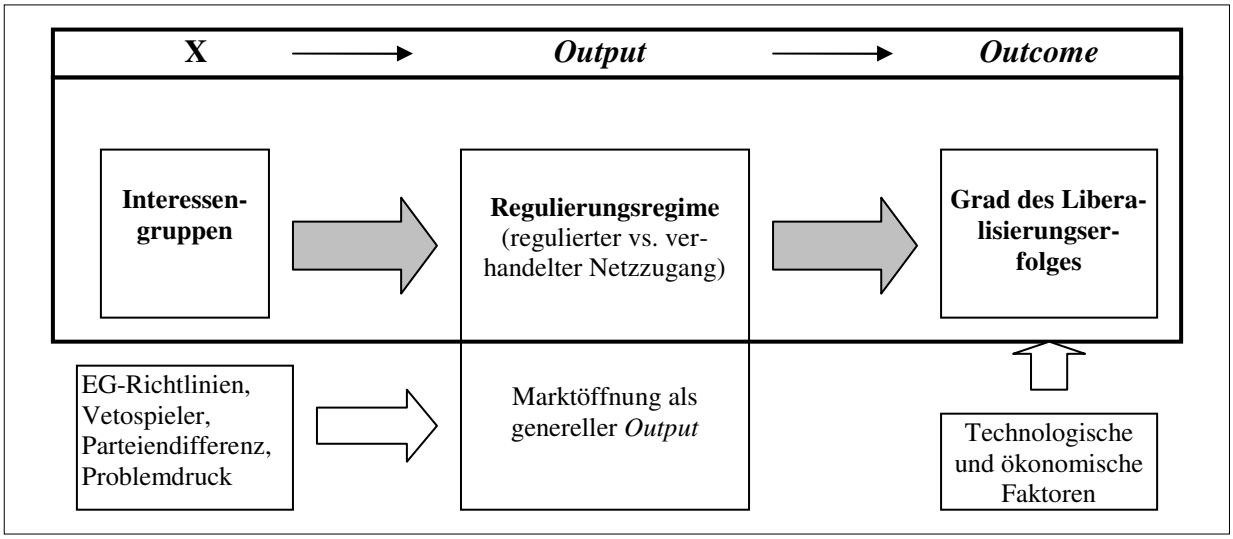
Zum Anpassungsdruck aus der politischen Umwelt gehört der Einfluss der EU, die ähnliche Richtlinien in den jeweiligen Sektoren initiiert hat. Die Parteiendifferenz in Form der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung kann aufgrund der zeitlichen Nähe der Reformgesetze ebenfalls kontrolliert werden. Sowohl das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG[5]) als auch das Telekommunikationsgesetz (TKG) sind in der Amtszeit der vierten Regierung Kohl verabschiedet worden und 1998 endgültig in Kraft getreten.

Wie bereits in der Forschungsfrage verdeutlicht wurde, geht es in dieser Arbeit demzufolge weniger um die Frage, warum die netzbasierten Industrien liberalisiert und die dazu gehörigen Staatsmonopole privatisiert worden sind. Ziel ist die Erklärung der Varianz in den Regulierungsregimen, welche als Gesetzes-*Output* ein politisches Konstrukt sind und damit durch politische Determinanten bestimmt werden (vgl. Levi-Faur 1999: 186). Mit dem Regulierungsregime, als dem Gesetzes-*Output*, kann zu einem gewissen Teil der Grad des Liberalisierungserfolges (*Outcome*) erklärt werden. Gegeben die wirtschaftlich-technologischen Wirkungsfaktoren, die für den Liberalisierungserfolg ebenfalls eine Rolle spielen, muss aller-

[5] Grundlegend für die Liberalisierung der Elektrizitätswirtschaft ist auch die Aufhebung des Strommarktes als Wettbewerbsausnahmebereich nach §§103 und 103a des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).

dings eingeschränkt werden, dass politische Faktoren allein das Puzzle des Liberalisierungsparadoxons nicht vollständig aufklären können. In Abbildung 1 sind die hier vermuteten Wirkungszusammenhänge noch einmal grafisch dargestellt.

Abbildung 1: Kausales Wirkungsmodell für die Liberalisierung im Strom- und Telekommunikationssektor



Verwendete Daten und Dokumente

Für die Erarbeitung der Varianz in den Regulierungsregimen wird neben Primärdaten in großem Umfang auch auf bereits bestehende Studien zurück gegriffen. Für die Bearbeitung der Hypothese wird der Entscheidungsprozess auf dem Weg zu den beiden Liberalisierungsgesetzen nachgezeichnet. Verwendet werden hier verlautbarte Positionen (Positionspapiere und Interviews) der betroffenen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure, vor allem der Interessenverbände und Unternehmen. Außerdem wird auf die Dokumentation des Gesetzgebers und der involvierten Ministerien zurückgegriffen.

Für die abschließende Analyse des Liberalisierungserfolges, wird angestrebt, eine systematisch vergleichbare Datengrundlage über die Wettbewerbsentwicklung zu schaffen, um valide Aussagen über die Reformergebnisse treffen zu können (King et al 1994: 45f.). Im Einzelnen werden die Erhebungen des Statistischen Amtes der EG (Eurostat), des Bundesamtes für Statistik, der Bundesnetzagentur (bzw. der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, RegTP) sowie Daten der entsprechenden Branchenverbände benutzt, um den Liberalisierungserfolg zu messen. Auch wird eine Reihe von Studien, u.a. der EU-Kommission für die Darstellung der Varianz in den Liberalisierungsergebnissen genutzt. Für die Beurteilung des Liberalisierungserfolges anhand der Erfüllung des Universaldienstes wird zum Teil auf bereits erschienene Studien zurückgegriffen (Héritier 2002 u.a.).

Aufbau der Arbeit

Nachdem in der Einleitung bereits das empirische Puzzle und die aus ihm resultierende Fragestellung erläutert wurden, wird sich das anschließende zweite Kapitel zunächst mit den ökonomischen Grundlagen und Besonderheiten von netzbasierten Gütern auseinandersetzen. Anschließend folgen eine Erläuterung der Begriffe *Regulierung*, *Liberalisierung*, *Privatisierung* und *Regulierungsregime* sowie der Forschungsüberblick.

Im dritten Kapitel werde ich die verschiedenen Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung darlegen. Dabei sollen jene Theorien und Erklärungsvariablen, die aufgrund des Designs der Arbeit kontrolliert werden können, nur kurz erläutert werden. Genauestens erarbeitet werden dagegen die Theorien der Verteilungskoalitionen und des *Rent-Seeking*, aus denen unter Berücksichtigung des Politikerbes die Ausgangshypothese abgeleitet wurde.

Die Kapitel 4 bis 6 bilden den empirischen Teil der Arbeit. Hier werden die Bestimmungsfaktoren für die Ausprägung der Gesetze in den Sektoren Strom und Telekommunikation ergründet. Der Schlüssel ist neben der Beharrungskraft der monopolistischen Sektorregime in der Einflussnahme von Interessengruppen der Incumbents und diesen selbst zu suchen. Aus diesem Grund wird der entsprechende Zeitraum der Politikformulierung zwischen 1994 und 1998 für das TKG und die EnWG-Novelle durchleuchtet. Zum besseren Überblick und zur Veranschaulichung der Restriktionen des Politikerbes wird zu Beginn der beiden Abschnitte ein Überblick über die Sektorstruktur vor der Verabschiedung der entsprechenden Gesetzen gegeben. Zur Nachzeichnung des Akteurseinflusses werden die Positionierungen der betroffenen Stakeholder (Unternehmen, Verbände, politische Akteure) eruiert. Anschließend wird verglichen, welche ihrer Positionen sich abschließend im Gesetz wieder fanden.

Im sechsten Kapitel wird die Messung des Liberalisierungserfolges vorgenommen. Darin soll analysiert werden, inwieweit sich die beiden hier betrachteten Sektoren im Zeitraum von 1998 bis 2006 tatsächlich unterschiedlich entwickelt haben. Ziel ist es anhand der Indikatoren den Erfolg der Liberalisierung in beiden Sektoren zu bewerten und eventuell zu klären, welchen Einfluss das Regulierungsregime darauf hatte. Im abschließenden Kapitel wird ein Fazit über die Erklärungskraft der vermuteten Variablen auf den Gesetzes-*Output* gezogen.

2. Die Transformation der Daseinsvorsorge

2.1. Die Transformation der Daseinsvorsorge und ihre ökonomischen Grundlagen

In diesem Abschnitt werde ich näher auf den Wandel der staatlichen Rolle in den netzbasierten Industrien eingehen. Besonderes Augenmerk lege ich dabei auf die ökonomischen Besonderheiten der Güter der Daseinsvorsorge und die damit zusammenhängenden Probleme ihrer Bereitstellung über den Marktmechanismus. Darüber hinaus möchte ich auf den Wandel in der wirtschaftspolitischen Bewertung dieser Problematik eingehen.

Seit den 1980er Jahren kann eine Konjunktur des „Rückzugs des Staates" aus der direkten Bereitstellung von Gütern der Daseinsvorsorge konstatiert werden. Dieser kann an verschiedenen Phänomenen festgemacht werden, unter anderem an der Privatisierung staatseigener Unternehmen, der Übertragung staatlicher Leistungserbringung auf private Akteure, der Ausweitung gesellschaftlicher Selbstregulierung und der Zunahme der Kooperation staatlicher und nichtstaatlicher Akteure bei der Wahrnehmung von Staatsaufgaben (Töller 2007: 66f.).

Gründe sind zum einen die abnehmende staatliche Steuerungsfähigkeit durch die wirtschaftliche Globalisierung, die Überlastung öffentlicher Haushalte und die Verlagerung vormals nationaler Entscheidungsbefugnisse auf supranationale Organisationen, sowie zum anderen eine Reformulierung der normativen Vorstellungen über die Aufgaben des Staates. Diese Entwicklungen führen nicht nur zu Veränderungen der Staatstätigkeit, sondern auch zu einer Redimensionierung des Staates selbst (vgl. Benz 2001; Leifried/Zürn 2006).

Eines der augenscheinlichsten Felder in dem der Rückzug des Staates aus der Daseinsvorsorge stattfindet, sind die netzbasierten Industrien. In diesen wurden die Güter bis in die 1990er Jahre hinein noch meist staatlich bereitgestellt, wurden jedoch seitdem europaweit vielfach liberalisiert. Das gilt etwa für die Bereiche Verkehr, Energie[6] und Telekommunikation (vgl. Abb.2)[7].

Das gemeinsame Merkmal der netzbasierten Industrien ist, dass für die Güterproduktion und deren Distribution eine leitungsgebundene Infrastruktur benötigt wird. Aus diesem Umstand ergeben sich ordnungspolitische Probleme für ihre Bereitstellung über den Marktmechanismus, die bis hin zu Marktversagen führen können.

Ein erstes Problem stellt die Subadditivität der Kostenfunktion dar (natürliches Monopol), was bedeutet, dass mit steigender Produktionsmenge die Durchschnittskosten sinken und hierdurch steigende Skalenerträge entstehen. Für die netzbasierten Industrien bedeutet dies, dass ein einzelnes Unternehmen aufgrund von Dichtevorteilen der Versorgungswege und Verbundvorteilen

---

[6] Im angloamerikanischen Sprachraum ist für die Versorgungsdienstleistungen Strom, Gas und Wasser der Begriff *public utilities* gebräuchlich.

[7] Der netzbasierte Daseinsvorsorgebereich Wasser folgt dieser ökonomischen Entwicklungslogik nicht, da es sich bei Wasser zusätzlich zu den Problemen der marktliche Bereitstellung um ein sehr heterogenes Gut handelt. Hinzu kommen ökologische Bedenken und der lebensnotwendige Charakter von Wasser (vgl. Kilper 2007).

der Produktion die Güter zu geringeren Gesamtkosten produzieren kann als mehrere (vgl Bauer 2004: 61-66)[8]. Die Folge ist, dass sich nur ein Unternehmen etablieren kann, weil eine Duplikation des Leitungsnetzes nicht effizient ist.

Unproblematisch ist ein natürliches Monopol, wenn keine oder nur gering Eintrittsbarrieren vorhanden sind. Der einzige Anbieter kann zwar überhöhte Preise verlangen, allerdings locken die hohen Margen potenzielle Wettbewerber an. Der Monopolist kann Markteintritte nur abwenden in dem er seine Preise nahe dem Wettbewerbspreis setzt und keinen Monopolpreis verlangt. Damit ist ein bestreitbarer Markt gegeben (Baumol et al. 1982) und eine Preisregulierung ist überflüssig (Kruse 2001: 3).

In den netzbasierten Industrien jedoch ergibt sich aufgrund einer hohen strukturellen Markteintrittsbarriere das zweite große Problem für die marktliche Güterbereitstellung: Für den Aufbau der Netze sind hohe Investitionen nötig, wodurch irreversible Kosten (*sunk costs*) entstehen. Bei entsprechend hohen Anfangsinvestitionen, wie jenen für den Aufbau eines zweiten Leitungsnetzes, ist ein Markteintritt von Konkurrenten auch dann nicht zu erwarten, wenn der Monopolist überhöhte Preise verlangt und große Ineffizienzen aufweist (Kruse 2001: 4). Die Probleme für die marktliche Bereitstellung sind außerdem umso größer, je dienstespezifischer die Netze sind, d.h. je weniger alternative Verwendungsmöglichkeiten existieren. Vermindert wird dieses Problem durch die preisdisziplinierende Wirkung, die intermodaler Wettbewerb auf den Monopolisten hat, d.h. wenn die Möglichkeit gegeben ist, alternative Leitungsnetze für die Bereitstellung der Dienste zu nutzen.

Abbildung 2: Netz-Infrastrukturen und Dienste

		VERSORGUNG			VERKEHR				KOMMUNIKATON	
		STROM	GAS	WASSER	EISEN-BAHN	STRASSEN-VERKEHR	BINNEN-SCHIFF-FAHRT	LUFT-VERKEHR	TELE-KOMMU-NIKATION	FERNSEHEN
DIENSTE EBENE		Erzeugung	Import	Gewinnung	Transport Dienste	Taxis, Güterkraft-verkehr, Busverkehr	Binnen-Schiffs-transporte	Flug-Dienst-leistungen	Telefon-Dienst	Produktion Programme
INFRA-STRUK-TUR-EBENE	über-regional	Fernnetze	Fernnetze	Fernnetze	Schienen-wege	Straßen	Kanäle	Flug-sicherung	Verbin-dungsnetze	Satelliten Terrestr. Sender
	lokal	lokale Verteilung	lokale Verteilung	lokale Verteilung	Bahnhöfe	Straßen	Häfen	Flughäfen	Anschluß-netze	Kabelnetze

Quelle: Kruse 2001: 2

Aufgrund dieser Besonderheiten von netzbasierten Gütern besteht die Gefahr von Marktversagen, weswegen sie bis in die 1980er Jahre meist nicht für eine marktliche Bereitstellung geeig-

[8] Dichtevorteile entstehen wenn ein negativer Zusammenhang von Produktionskosten und Anschlusszahl pro Fläche gegeben ist. Verbundvorteile ergeben sich, wenn es billiger ist zwei Güter gemeinsam in einem, statt in zwei spezialisierten Unternehmen zu produzieren, wenn etwa eine Firma gleichzeitig Sprach- und Internetdienste anbietet (Bauer 2004: 61).

net erschienen. Daher erstellte sie der Staat mittels öffentlicher Unternehmen oder überließ die Produktion mit Exklusivrechten ausgestatteten Privatunternehmen (Kurth 2003: 342). Nicht zuletzt war es bis in 1980er Jahre politisch allgemein anerkannt, dass die Bereitstellung von Gütern der Daseinsvorsorge zu den Kernaufgaben des Staates gehörte (Kurth 2001: 135).

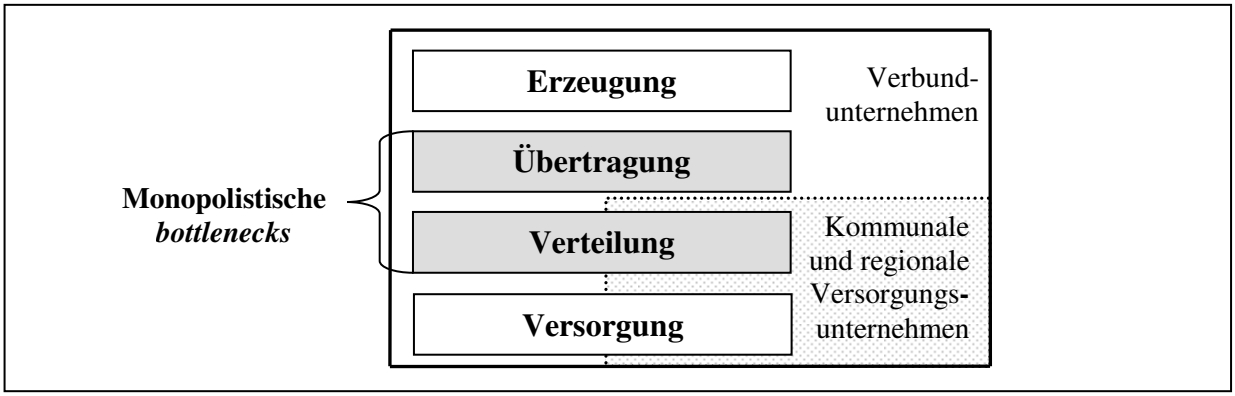
Die staatliche Bereitstellung resultierte jedoch nicht nur im positiven Effekt der Vermeidung von Marktversagen, sondern führte auch zum Nebeneffekt des Staatsversagens. Die Ausweitung des staatlichen Sektors und die steigende Verschuldung und Ineffizienz der Staatsmonopole hat nicht zur größeren Zufriedenheit der Bürger beigetragen (Ebd.: 135). Zudem wurde über die mangelnde Innovations- und Anpassungsfähigkeit der Monopolisten geklagt, die mangels diverser Produktpaletten die Konsumentenpräferenzen nicht befriedigen konnten und zudem nicht in der Lage gewesen wären, internationalem Wettbewerb standzuhalten. Ähnliches gilt für die privaten Monopolunternehmen, die die Produktion für den Staat übernahmen und dabei Monopolrenten erwirtschaften konnten.

Die Probleme der staatlichen Güterproduktion waren zwar bekannt, doch besonders wichtig für das Umdenken bei der Bereitstellung der Daseinsvorsorgegüter war der Paradigmenwechsel in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung, die statt der Betonung von Ordnungsprobleme die Möglichkeit von Wettbewerb in den Netzindustrien hervorhob (Bauer 2004: 84). Zudem gab die mangelnde Problemlösungsfähigkeit der keynesianischen Wirtschaftspolitik der 1970er Jahre jenen Argumenten Oberwasser, die die Ineffektivität staatlicher Intervention in die Wirtschaft hervorhoben und, verkürzt gesprochen, mehr Markt und weniger Staat forderten (Häge/Schneider 2004: 306f.). Zudem erhöhten technologische Neuerungen und der Einfluss der EG die Offenheit gegenüber genuin privaten Lösungen der Güterbereitstellung (Kurth 2001: 133f.). Außerdem ist die Entscheidung, wie Güter der Daseinsvorsorge zu definieren sind und ob ihre Bereitstellung als Kernaufgabe des Staates zu betrachten ist, eine primär politische Frage (Widmaier 1996: 8). Somit musste für eine Veränderung erst die Überzeugung Raum greifen, dass durch liberalisierte Netzindustrien Produktivitätsgewinne realisierbar sind und frei gesetzte Produktionsfaktoren zu einer gesteigerten wirtschaftlichen Dynamik führen können.

Die Folge der veränderten Sichtweise war, dass in der wirtschaftspolitischen Debatte die klassische Begründung für den Staatseingriff – das natürliche Monopol – plötzlich nicht mehr griff (Bauer 2004: 57). Denn tatsächlich besteht ein natürliches Monopol nicht durchweg bei der gesamten Versorgungsindustrie, sondern nur bei einzelnen Gliedern in der Wertschöpfungskette (vgl. Abb. 2). Im Normalfall ist nur das Leitungsnetz aufgrund der hohen Investitionskosten gegenüber dem Markteintritt durch Netzduplikation geschützt und bildet damit ein resistentes Monopol. Das Problem trifft demnach nicht auf die Produkte und Dienstleistungen selbst zu, zu deren Erstellung das Netz als Vorleistung benötigt wird, also etwa die Stroms*erzeugung* (Bös 2002: 152). Demnach ist diese Wertschöpfungsstufe trotz der monopolistischen Engpässe (*bott-*

lenecks) problemlos wettbewerblich organisierbar, insofern keine vertikale Integration von Infrastruktur- und Diensteebene im Markt besteht. Genau dieses Problem stellt sich allerdings in den Versorgungsindustrien, da Dienstanbieter auf die Vorleistungen der Netzinhaber angewiesen sind und Dienstewettbewerb damit nicht von selbst entsteht (Brunekreeft 2000: 23f.). Daher müssen die Ebenen strukturell oder wenigstens buchhalterisch getrennt und das Verhalten der Netzinhaber so reguliert werden, dass diskriminierungsfreier Netzzugang verwirklicht wird (Kruse 2003: 7). Eine mögliche Problemlösung lag damit fortan in der Gewährleistung offenen Zugangs neuer Anbieter zum Netz des Monopolisten (Third Party Access, TPA).

Abbildung 3: Vertikale Marktintegration nach Wertschöpfungsstufen am Beispiel des deutschen Strommarktes



Quelle: Brunekreeft/Keller 2000: 141, eigene Darstellung

Der staatliche Eingriff in den Markt bleibt damit weiterhin notwendig, weil die Ex-Monopolisten durch den Besitz des Leitungsnetzes über einen großen Umfang an Marktmacht verfügen, den sie zur Diskriminierung von Wettbewerbern einsetzen können. Dennoch kann sich der Staat auf die Schaffung und Gewährleistung von Wettbewerb in diesen Netzen zurückziehen, ohne sie dem Wettbewerb und der Gefahr seines Versagens schutzlos auszuliefern. Stattdessen finden ein Funktionswandel des Staates und eine Veränderung des Regierens statt (Töller 2007: 66). Der Staat verändert sich vom Leistungs- hin zum Gewährleistungs- bzw. regulativen Staat, in dem die Politik die Bereitstellung der Güter der Daseinsvorsorge durch den Markt weiterhin garantiert (Majone 1996: 54-59; vgl. Schuppert 1997). Es hat sich also die Überzeugung überlebt, dass netzbasierte Industrien im Falle einer marktlichen Allokation in ihrer Gesamtheit zwangsläufig zur Bildung (natürlicher) Monopole neigen.

Als institutionelles Kernmerkmal dieses regulativen Staates wird die Einrichtung von unabhängigen Regulierungsagenturen zur sektoralen Wettbewerbsschaffung und -kontrolle angesehen, die zudem die Gewährleistung der Grundversorgung (Universaldienst) garantieren sollen (Müller 2006: 3)[9]. Die Einrichtung dieser neuen sektoralen Wettbewerbsbehörden macht deutlich,

[9] Zur Definition der Universaldienstverpflichtung vgl. Art. 87f. GG sowie EU-Kommission (2003): Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. COM 2003/270. Brüssel. S. 18-22.
Speziell für die netzgebundenen Wirtschaftszweige entwickelten Kriterien sind demnach universeller Zugang, Kontinuität der Versorgung, hohe Qualität, Erschwinglichkeit und Verbraucherschutz. Dadurch soll sichergestellt werden dass „bestimmte Dienste in einer bestimmten Qualität allen Verbrauchern und Nutzern im gesamten Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates unabhängig von ihrem geografischen Standort und unter

dass sich der Staat nicht vollständig aus der Regulierung wirtschaftlicher Tätigkeit zurückzieht. Stattdessen wird im Zuge der Liberalisierung eine Re-Regulierung der Märkte auf den Weg gebracht. Das politische Ziel der Sicherung der Daseinsvorsorge ist somit nicht aufgegeben, sondern mit den Bestimmungen zum Universaldienst nur redimensioniert worden (Sturm/Müller 2001: 110). Mit diesem veränderten Zugriff auf die „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse" wurde einerseits der gewachsenen Überzeugung Rechnung getragen, dass auch in Netzindustrien Wettbewerb möglich ist[10]. Auf der anderen Seite war jedoch den meisten Entscheidern bewusst, dass Marktversagen durchaus eine Konsequenz aus ungehemmter Liberalisierung sein könnte. Somit war die zumindest zeitweilige Notwendigkeit von Markt schaffenden und erhaltenden Regulierungen als Voraussetzung für einen funktionierenden Wettbewerb anerkannt.

Neben den netzbasierten Industrien gab es auch in anderen Wirtschaftssektoren einen Deregulierungs- und Liberalisierungsschub. Man denke hierbei nur an die Banken- und Versicherungsbranche. Sogar im stark regulierten Handwerk und in den freien Berufen gibt es Liberalisierungsbemühungen[11]. Jedoch hat sich die politik- und wirtschaftswissenschaftliche Forschung mit keinem Bereich derart umfassend beschäftigt wie mit der Liberalisierung öffentlicher Infrastrukturen. Nicht zuletzt ergibt sich deren Relevanz aus ihrer Bedeutung für die deutsche Volkswirtschaft. Die Informations- und Telekommunikationsbranche (ITK) trägt 4% (2005), die Energiebranche ca. 2% (2004) zur Wertschöpfung bei (Statistisches Bundesamt 2006)[12].

In diesem Abschnitt habe ich also gezeigt, dass sich in der Bewertung der ordnungspolitischen Probleme der netzbasierten Industrien ein Wandel vollzogen hat. Das Ergebnis ist eine verstärkte Bereitstellung über den Markt und damit verbunden ein Rückzug des Staates auf die Gewährleistung der Versorgung.

2.2. Begrifflichkeiten der Transformation des Staates

In diesem Abschnitt werde ich das begriffliche Feld der Transformation in den netzbasierten Industrien genauer abstecken. Diese lässt sich mit den drei Begriffen der *Privatisierung*, *Liberalisierung* und der *Regulierung* erfassen. Die Begriffe sind konzeptionell zwar unterschiedlich,

---

Berücksichtigung der landesspezifischen Gegebenheiten zu einem erschwinglichen Preis zur Verfügung gestellt werden." (Ebd. S.19).

[10] Vgl. Cox 2001: 25-40. In der Terminologie des Rechts der Europäischen Gemeinschaften werden „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse" (*services of general interest*) nach Art. 86 Abs. 2 EGV im Marktprozess erstellt und unterstehen dem Wettbewerbsrecht „soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert". Auf der anderen Seite darf die Sonderstellung von Unternehmen die Güter der Daseinsvorsorge erbringen nicht soweit gehen, dass sie dem Ziel der Vollendung des Binnenmarktes zuwider läuft.

[11] Als Beispiel wären hier die Reform der Handwerksordnung zum 1.Januar 2004 und das schon länger andauernde Verfahren zur Umsetzung des Rechtsdienstleistungsgesetzes (RDG) zu nennen. Zur Bewertung einer Liberalisierung der freien Berufen und des Handwerks vgl. Monopolkommission 2006b.

[12] Anteil der Energiewirtschaft (inkl. Wasser) und der ITK-Branche an der deutschen Bruttowertschöpfung.

überlappen sich jedoch empirisch, denn nicht jeder der mit diesen Begriffen erfassten Vorgänge kommt in den Transformationsprozessen vor (Vogelsang 2003: 314; Schneider 2001a). So gab es etwa im deutschen Stromsektor eine Liberalisierung ohne eine umfassende Privatisierung.

Privatisierung

Der Begriff der Privatisierung bezieht sich auf die Änderung der Eigentumsform der staatseigenen Unternehmen bzw. Monopolisten. Die öffentliche Hand gibt in diesem Prozess die Kontrollrechte über die Firmen an private Akteure ab, wobei zwischen formeller und materieller Privatisierung zu unterscheiden ist (vgl. König/Benz 1997: 29f.). Die formelle Privatisierung, die häufig die Vorstufe zur materiellen Privatisierung[13] darstellt, verändert die Organisation oder Rechtsform des Unternehmens. Der Monopolist ist damit kein öffentlich-rechtliches Unternehmen mehr oder gar Teil der allgemeinen Staatsverwaltung (Mayer 2006: 20). Da er jedoch im Besitz des Staates bleibt, besteht der Interessenkonflikt zwischen Eigentümerinteresse (individuelle Rationalität) und wirtschaftspolitischen Aufgaben (Gesamtwohlfahrt) fort. Die Regierung kann somit kein *credible commitment* abgeben, nicht in die Unternehmenspolitik einzugreifen und erst recht keine zukünftige Regierung dazu verpflichten (Bös 2002: 147). Die materielle Privatisierung ist folglich die eigentliche Privatisierung, da die öffentliche Hand ihre Eigentumsrechte und damit die Kontrollrechte über das Unternehmen an private Akteure abtritt.

Die Privatisierung ist als erster Schritt auf dem Weg zur Marktöffnung formell nicht notwendig[14]. Allerdings käme eine Marktöffnung ohne Privatisierung einem Spiel gleich, in dem der stärkste Spieler gleichzeitig Schiedsrichter ist und zudem die Regeln entwirft. Die Folge ist, dass sich kaum jemand mehr auf das Spielfeld wagt. Für ein gelungenes Match hingegen müssen die Regeln vorher klar definiert sein und diejenigen, die sie auslegen, müssen unabhängig von den Spielern sein. Für die netzbasierten Industrien bedeutet dies, dass sich der Staat mittels Verkauf des Eigentums aus diesem Interessenkonflikt löst und stattdessen kraft geeigneter Steuerungsmechanismen über die Einhaltung der allgemeinen Wettbewerbsregeln wacht.

Liberalisierung

Die Liberalisierung bildet den Kern der Bereitstellung der Daseinsvorsorgegüter durch den Markt und bezeichnet alle Maßnahmen, die den Wettbewerb einführen. Der Gesetzgeber hebt die Monopolrechte des ehemaligen Staatsunternehmens oder derjenigen Unternehmen, die sie im Auftrag des Staates bereitstellen auf und unterstellt den Markt dem allgemeinen Wettbe-

[13] Ein aktuelles Beispiel für einen formell privatisierten Ex-Monopolisten ist die Deutsche Bahn AG, die zwar die privatrechtliche Form der AG angenommen hat, aber dennoch im Vollbesitz der öffentlichen Hand ist. Eine materielle Privatisierung mittels Börsengang wird vorbereitet.

[14] Gemäß Art.295 ist der EG-Vertrag auch gegenüber der Rechtsform von Unternehmen, die „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ erbringen neutral. De facto machen ihre Unterstellung unter die allgemeinen Wettbewerbsregeln des Binnenmarktes und der Grundsatz der Gleichbehandlung von privaten und öffentlichen Unternehmen den Verzicht auf eine Privatisierung schwierig (vgl. Cox 2001: 25-41).

werbsrecht. Der Staat zieht sich von seiner Funktion als Spieler auf dem Markt auf die Rolle des Veranstalters zurück. Vielfach führt die Liberalisierung der Daseinsvorsorge zu einem starken Anstiegs des Regulierungsbedarfs, um Chancengleichheit im Wettbewerb sowie Universaldienstziele zu verwirklichen (Mayer 2006: 21). Zusammen mit der Re-Regulierung ist die Liberalisierung die wichtigste Maßnahme, um die Effizienz des betroffenen Wirtschaftssektors zu steigern. Privatisierung allein hat darauf kaum einen Einfluss (J. Bauer 2004: 79).

De- und Re-Regulierung

Der Begriff der Regulierung bezeichnet allgemein die „Formulierung und Kontrolle der Einhaltung von Regeln zur Steuerung von Verhalten" (Eising 2000: 36).

Deregulierung bezieht sich auf den Abbau der Staatsaufsicht, die im liberalisierten Sektor über die darin agierenden Unternehmen noch verbleibt. Aufgrund der Diskriminierungsanreize durch die Verfügungsgewalt der Ex-Monopolisten über monopolistische Engpassbereiche (*bottlenecks*) folgt in den netzbasierten Industrien stattdessen meist eine Re-Regulierung.

Der Begriff Re-Regulierung bezeichnet den nach der Liberalisierung folgenden erneuten Eingriff des Staates in die Vertragsfreiheit der Unternehmen. Dieser Eingriff hat zum Ziel, die strukturelle Funktionsfähigkeit des Marktes zu sichern, d.h. ein *level playing field* für alle Marktteilnehmer zu schaffen. Diese Intervention in den Marktmechanismus ist notwendig, damit der Ex-Monopolist aufgrund seiner Marktmacht nicht mit ökonomischen Mitteln versucht, den Eintritt von Wettbewerbern zu verhindern oder zumindest deren Marktchancen zu schmälern (Kurth 2003: 345). So könnte der Incumbent etwa versuchen, Wettbewerber mit kurzfristig sehr niedrigen Verdrängungspreisen vom Markteintritt abzuhalten (vgl. Haucap/Kruse 2004)[15]. Für den Fall, dass der Ex-Monopolist im Besitz des Leitungsnetzes, d.h. vor allem der *bottlenecks*, bleibt, besteht die Diskriminierungsmöglichkeit etwa darin, den neuen Unternehmen den Zugang zum für die Gütererstellung notwendigen Leitungsnetz zu verwehren oder diesen nur zu überhöhten Preisen anzubieten. Diesen und anderen Problemen muss mittels einer Re-Regulierung begegnet werden. Welche institutionellen Arrangements konkret ausgeformt werden können, werde ich unter dem Abschnitt zum Regulierungsregime besprechen.

Obgleich es keinen *blueprint* der Transformation vom staatlichen Monopol hin zur marktbasierten Bereitstellung der Güter gibt, kann eine typische Vorgehensweise ausgemacht werden (vgl. Kurth 2001: 348). Auf die Privatisierung eines vorhandenen Staatsmonopolisten folgt die eigentliche Liberalisierung des Sektors. In vielen Fällen erfolgt auf Grund der oben beschriebenen Gefahren des Marktversagens eine Re-Regulierung. Oft werden dazu sektorale unabhängige Regulierungsagenturen installiert. Wenn strukturell gesicherter Wettbewerb erreicht worden ist,

[15] Diese Folgerung widerspricht den Argumenten der disziplinierenden Wirkung „bestreitbarer Märkte" Auch kann der Monopolist durch Quersubventionierung Kampfpreise setzen, die Newcomer wieder aus dem Markt drängen.

kann der Staat bzw. die politischen Akteure Deregulierungsmaßnahmen einleiten, die „marktfremde“ Vorschriften abschaffen und preisverzerrende Eingriffe beenden (Kurth 2003: 347). Je nach nationalen und sektoralen Gegebenheiten variieren diese Ablaufmuster der Transformation jedoch beträchtlich (vgl. Ehni et al. 2004). Liberalisierung betrachte ich als Oberbegriff, da er übergreifend die Implementation einer funktionierenden marktlichen Bereitstellung der netzbasierten Güter umfasst.

Analog zur negativen europäischen Integration (Scharpf 1999) ist in den netzbasierten Industrien eine bloße Deregulierung bestehender Monopolindustrien, d.h. negative Liberalisierung, erheblich einfacher umzusetzen. Dagegen ist bei der Installation von marktschaffender und -erhaltender Re-Regulierung (positive Liberalisierung) aufgrund von größeren Einigungserfordernissen mit mehr Umsetzungsproblemen zu rechnen. Liberalisierung ohne Re-Regulierung ist zwar möglich, doch besteht die Gefahr von Marktversagen. Die Früchte der privatwirtschaftlichen Bereitstellung in Form von sinkenden Preisen, besseren Produkten und mehr Sensibilität gegenüber Nachfragerpräferenzen könnten unter dem Gewicht marktmächtiger Ex-Monopolisten zermalmt werden. Um jedoch die Vorteile einer Güterallokation über den Markt für die Gesamtgesellschaft nutzbar zu machen, ist in der Entstaatlichungspolitik neben der Marktöffnung die Re-Regulierung mittels marktschaffender und -erhaltender Instrumente notwendig (Kurth 2003: 347).

Regulierungsregime

Ein Regulierungsregime ist das Ensemble von meist staatlichen Institutionen, die in einem Sektor der netzbasierten Industrien das Verhalten der Regulierungsadressaten, den Unternehmen, prüfen und bei Nicht-Einhaltung nach den gesetzlichen Regeln sanktionieren (Böllhoff 2002: 7). Verhaltensregulierung meint etwa die Kontrolle der unternehmerischen Preispolitik oder die Sicherstellung des diskriminierungsfreien Markteintritts von Newcomern. Diese Institutionen sind zudem für den institutionellen Rahmen des Marktes verantwortlich. Hinzu kommt die Sicherstellung des Universaldienstes.

Im Zentrum der Forschung über die Regulierung von netzbasierten Industrien stehen oft die unabhängigen Regulierungsagenturen (Majone 1997; Schneider 2001). Es ist jedoch nicht nur die sektorspezifische Behörde, die für die Schaffung von Wettbewerb verantwortlich ist. Zusammen mit der allgemeinen Kartellbehörde und einem entsprechenden Ministerium bilden diese drei Institutionen das Regulierungsregime.

Im weiteren Sinne können zu diesem neuen System der Regulierung noch Gerichte, das Parlament, sowie europäische Institutionen gezählt werden (Eberlein/Grande 2000). Den Kern jedoch bilden die Regulierungsbehörde, das Kartellamt und ein Ministerium (Böllhoff 2002: 8). Das verantwortliche Ministerium ist für die politischen Leitlinien zuständig und übt in gewisser

Weise die Oberaufsicht über die Regulierungsbehörden aus[16]. Die allgemeine Kartellbehörde verhindert das Entstehen und Ausnutzen marktbeherrschender Stellungen, z.B. mittels der Fusionskontrolle. Das Kernstück dieser Trias bildet jedoch zweifellos die sektorspezifische Regulierungsbehörde. Als Gründe für ihre Einrichtung werden immer wieder die Akkumulation sektorspezifischer Expertise sowie die Unabhängigkeit von politischen und privaten Interessen hervorgehoben (vgl. u.a. Thatcher 2002b). Das Besondere an sektoriellen Regulierungsbehörden im Allgemeinen ist, dass sie nicht einfach nur Exekutivbehörden darstellen, sondern in ihrer Organisationsstruktur ein nicht-majoritäres „sektor-spezifisches politisches System" angelegt ist, das legislative, exekutive und judikative Funktionen vereint. Zudem kann sie ex-ante in das Marktgeschehen eingreifen (Böllhoff 2002: 8). Kritisiert wird an diesem stark wissensbasiert und expertokratisch ausgerichteten Steuerungsmodus dagegen immer wieder der Mangel an Legitimität.

Abseits der rein institutionellen Abgrenzung von Regulierungsregimen benennt Drüke (1999: 14f.) zwei Dimensionen, nach denen sie typologisiert werden können: Dabei handelt es sich erstens um die Regelungsautonomie der Marktteilnehmer und zweitens um den Zeitpunkt zu dem Regulierungsinstanzen in den Markt eingreifen, d.h. entweder ex-ante vorschreibend oder ex-post subsidiär. Daraus und aus dem gesetzlichen Rahmen lassen sich Typen ableiten, die nach Regulierungsdichte geordnet werden können. Leicht abgewandelt lassen sich aus Drükes Typologie zwei Typen von Regulierungsregimen hervorheben (Ebd.: 15):

a) *Marktlich*: erstens autonome Regulierung durch die Unternehmen selbst und zweitens allgemeines Wettbewerbsrecht (ex-post Aufsicht),
b) *Regulatorisch*: erstens Rahmensetzung durch den Gesetzgeber und zweitens ex-ante Eingriff in das Marktgeschehen mit nachfolgender Korrektur durch Marktteilnehmer.

Beim marktlichen Regulierungstyp wird lediglich eine ex-post Kontrolle des Wettbewerbs durchgeführt. Meist obliegt dies der allgemeinen Kartellbehörde, die bei ausreichenden Verdachtsmomenten prüft, ob ein wettbewerbswidriges Verhalten vorgelegen hat und dieses entsprechend sanktioniert. Ein sektorspezifischer Regulierer existiert bei diesem Typ meist nicht. Der hohe Grad an autonomer Regulierung im marktlichen Typ bedeutet, dass es den Unternehmen selbst obliegt etwa die Netzzugangsbedingungen festzulegen. Man spricht hier von verhandeltem Netzzugang (*Negotiated Third Party Access,* NTPA). Der Gesetzgeber überlässt die diskriminierungsanfällige Festlegung von Zugangspreisen damit den eigentlichen Regulierungsadressaten.

Beim regulatorischen Typ dagegen wird ein aktiver ex-ante Regulierungsansatz verfolgt. Das heißt zum Beispiel, dass Netzzugangsbedingungen nicht verhandelt, sondern vom Gesetzgeber festgelegt werden. Zudem werden Zugangsentgelte und Tarife marktbeherrschender Unterneh-

[16] In der Bundesrepublik übt das Ministerium (z.B. das BMWi) über die Regulierungsbehörden, die als Bundesoberbehörden organisiert sind, keine Fachaufsicht, sondern nur eine Rechtsaufsicht aus.

men nicht im Nachhinein auf Wettbewerbskonformität geprüft werden, sondern ex-ante autoritativ festgelegt werden[17] Daher spricht man hier vom regulierten Netzzugang (*Regulated Third Party Access,* RTPA), der auf institutioneller Ebene normalerweise mit der Einrichtung einer sektorspezifischen Regulierungsbehörde einhergeht.

Bezüglich meiner beiden Fälle lässt sich der Telekommunikationssektor dem regulatorischen Typ zuordnen, weil die Netzzugangsbedingungen durch eine Verordnung festgelegt werden und die Zugangsentgelte sowie Tarife des marktbeherrschenden Unternehmens einer ex-ante Genehmigungspflicht unterliegen. Auf institutioneller Ebene existiert mit der Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation das spezifisch neue Merkmal des regulativen Staates, die sektorspezifische Regulierungsagentur.

Der Stromsektor dagegen ist dem marktlichen Regulierungstyp zuzuordnen. Zum einen werden die Netzzugangsbedingungen zwischen den Marktteilnehmern verhandelt, zum anderen legen die meist marktbeherrschenden Netzinhaber die Zugangsentgelte und Produktpreise selbständig fest. Diese werden nur ex-post durch die Kartellämter auf einen Missbrauch der marktbeherrschenden Stellung hin geprüft. Eine sektorspezifische Regulierungsagentur fehlt zudem.

An diesem Punkt muss sich die Frage anschließen, ob eine Privatisierung und Liberalisierung wie im marktlichen Typ, d.h. ohne wesentliche Re-Regulierung, überhaupt geeignet ist, die monopolistischen Engpassprobleme in den Leitungsnetzen zu lösen (Bös 2002: 151f.).

Eine bloße Marktöffnung verbessert auf der einen Seite die produktive Effizienz der Ex-Monopolisten, da die Gewinnmaximierung nun ihr Hauptziel ist und sie die allokative Effizienz (gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt) nicht mehr im Blick haben müssen. Auf der anderen Seite ergibt die Ausrichtung auf Gewinnmaximierung in Kombination mit entscheidender Marktmacht (Marktanteil und Netzbesitz) den Anreiz Konkurrenten mit ökonomischen Mitteln wieder aus dem Markt zu drängen. Eine Re-Regulierung und damit die Einführung einer sektorspezifischen ex-ante Regulierung kann Abhilfe für den Zielkonflikt zwischen allokativer und produktiver Effizienz schaffen (Kurth 2001: 353). Neue staatliche Regelungen sind zwar zunächst kontraintuitiv, da mit der Liberalisierung gerade weniger Staat erreicht werden soll. Aber gerade diese Junktimierung eröffnet die Möglichkeit, das Dilemma zumindest teilweise aufzulösen und damit eine erfolgreiche Liberalisierung zu verwirklichen.

2.3. Forschungsüberblick

Die politikwissenschaftliche Forschung über die Transformation der netzbasierten Industrien fand zunächst vorrangig ihren Platz in der Debatte um den Aufstieg des regulativen Staates

[17] Bei der asymmetrischen Regulierung unterliegen marktbeherrschende Anbieter, d.h. in der Regel die Ex-Monopolisten strengeren Auflagen als neue Wettbewerber, etwa in dem sie sich ihre Preise genehmigen lassen müssen.

(Majone 1996), die Veränderung der staatlichen Steuerung (Grande 1997; 2003) bzw. den „Rückzug des Staates“ (Strange 1996; Schneider/Tenbücken 2004). Allerdings gab es auch Ausnahmen, die sich bereits frühzeitig mit der Veränderung in den Versorgungsindustrien befasst haben (Grande 1989; Lehmbruch/Grande et al. 1991; König 1988; Schneider/Werle 1989). Als Querschnittsthema hat dieser Forschungsgegenstand früh eine Relevanz in der juristischen und ökonomischen Perspektive erlangt (Kruse 1985)[18]. In die Politikwissenschaft ist in Gestalt politökonomischer Arbeiten nicht nur die ökonomische Diskussion über das Marktversagen hinein getragen worden. Originäre Themen wurden u.a. die Steuerungsproblematik sowie die Fragen nach der Zukunft der Daseinsvorsorge (vgl. Schader-Stiftung 2001) und den staatlichen Kernaufgaben im Verhältnis zur Ökonomie (vgl. König/Benz 1997).

In Bezug auf die strukturellen Zwänge der internationalen Umwelt wird die Liberalisierung der Versorgungsindustrien als Anpassungsreaktion auf technisch-ökonomische Veränderungen, die Öffnung der internationalen Kapitalmärkte (Schneider et al. 2005) und die Durchsetzung des neoliberalen Paradigmas in der Wirtschaftspolitik begriffen.

Nationalen Institutionen wird hier der Charakter einer intervenierenden Variable zugesprochen (Bartle 2002; Serot 2002)[19]. Die für den europäischen Raum dominante strukturelle Variable erfasst die Europäisierungsthese, wonach die Mitgliedschaft in der EU langfristig zu einer Politikkonvergenz führt (Schneider/Tenbücken 2004: 106). Nach dieser Sichtweise ist insbesondere das EU-Kernprojekt Binnenmarkt als Ursache für die gleichgerichtete Entwicklung in den Versorgungsindustrien auszumachen (van Waarden/Drahos 2002; Eising/ Kohler-Koch 1999; S. Schmidt 1998; Eising 2000; Häge/Schneider 2004; Schneider 2001).

Zunehmend werden die Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung umfassend für die Erklärung von Liberalisierungsprozessen angewendet (Boix 1997; Bauer et al. 2004; Schneider/Tenbücken 2004; 2005; Obinger/Zohlnhöfer 2005; Bortolotti at al. 2004). Verbreitetes Erkenntnisziel in den meist quantitativ vergleichenden Studien ist die Erklärung der internationalen Varianz im Grad der Privatisierung, wobei den nationalen Kontextfaktoren hohe Bedeutung beigemessen wird. Großer Vorteil bei dieser Dimension der Transformation der Daseinsvorsorge ist die Verfügbarkeit metrischer Daten. Die Reichweite möglicher Forschungsfragen bleibt dabei allerdings begrenzt, da integrierte Staatsmonopole als Ausgangslage vorausgesetzt werden müssen. Erstens wird mit der Privatisierung die Liberalisierung als eigentlicher Kern der Transformation in den netzbasierten Industrien nicht ausreichend erfasst und zweitens können keine Aussagen über Fälle gemacht werden, in denen staatlich sanktionierte Privatmonopole die Güter der Daseinsvorsorge bereitstellen. Daher sollte die Analyse der Liberalisierungsprozesse und der Marktöffnung stärker auf den Gesetzes-*Output* und damit den Regulie-

[18] Für einen breiten Überblick über die ökonomische Privatisierungsliteratur vgl. Megginson/Netter: 2001.

[19] Für eine breite empirische Untersuchung über den Einfluss internationaler Kontextfaktoren auf den Wandel der Güterproduktion im Infrastrukturbereich vgl. Häge/Schneider 2004.

rungsrahmen fokussieren, um die Kernaspekte der Transformation in der Daseinsvorsorge zu erfassen.

In *Output*-Analysen der Liberalisierungspolitik nimmt die Beschäftigung mit der neuartigen *regulatory agency* einen bevorzugten Status ein (Héritier 2002c; Thatcher 2002). Meist aus einer akteurszentrierten *Principal-Agent* Perspektive werden die Gründe für die Delegierung staatlicher Aufgaben an Regulierungsagenturen betrachtet. Zudem nimmt die Frage ihrer konkreten Ausformung und den unintendierten Konsequenzen ihrer Errichtung breiten Raum ein (Pollack 2002; Thatcher 2002b; Stone-Sweet/Thatcher 2002; Bartle/Wilks 2002). Die Neuartigkeit der *regulatory agency* ist zumindest für das deutsche politische System evident (Döhler 2002). Daran schließt sich die Frage an, inwiefern die Agenturen trotz ihrer generellen Verbreitung durch nationale Kontextfaktoren „eingepasst" werden (Eberlein 2000; S. Schmidt 2002; V. Schmidt 2002). Die letztgenannten Autoren verlassen damit die Perspektive des *Principal-Agent* Ansatzes und ermöglichen die Anwendung von Theorien der vergleichenden Policy-Forschung. Allerdings wird auch bei ihnen nicht ausreichend beachtet, dass das Kernstück des *regulatory state* – die Regulierungsagenturen – keine Notwendigkeit in der Liberalisierung netzbasierter Industrien darstellt. Vielversprechender ist es daher, verschiedene Typen von Regulierungsregimen in liberalisierten Versorgungsindustrien zu bilden und anschließend zu versuchen ihre Varianz mit Hilfe der Theorien der Staatstätigkeitsforschung zu erfassen.

Mit einem *Outcome*-Aspekt der Liberalisierungsprozesse befassen sich etwa Héritier/Schmidt (2000). Sie widmen sich u.a. der Frage, ob das normativen Ziel, d.h. die Grundversorgung mit Gütern der Daseinsvorsorge überhaupt noch realisiert wird. Zudem gilt ihr Interesse den Folgen der Liberalisierung für die Beschäftigung. Diese nimmt nicht nur ab, sondern es sinkt außerdem das Schutzniveau der verbleibenden Stellen. Einen Schritt weiter geht Schwartz (2001), für den das Ende der Netzwerkindustrien als Teil des „informellen Wohlfahrtsstaates" wesentlich zum Niedergang des „goldenen Zeitalters" unseres Wohlfahrtsstaates beigetragen hat. Dabei sollte nicht der Blick darauf verstellt werden, dass eine erfolgreiche Liberalisierung trotz des Beschäftigungsabbaus bei den Staatsmonopolisten die Grundversorgung sichern kann sowie Wachstum und damit auch Beschäftigung kreiert, was zudem nicht nur für konkurrierende Unternehmen, sondern auch für anderen Wirtschaftszweige gilt (vgl. Kap. 6).

In meinen beiden Fallanalysen werde ich die Bestimmungsgründe für die unterschiedliche Ausprägung der beiden Regulierungsregime suchen. Aufgrund weitgehender Konstanz der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen kann ich meine Hypothese auf das Wirken von Akteuren ausrichten. Mit dem Begriff des Regulierungsregimes als generellem Liberalisierungs-*Output* kann ich die Engführung auf die Regulierungsagenturen vermeiden. Statt der Privatisierung erfasse ich mit der Liberalisierung zudem die Kerndimension des Wandels in der Daseinsvorsorge.

3. Politische Determinanten der Liberalisierung

Die Reformen zur Liberalisierung der Strom- und Telekommunikationsmärkte in der BRD führten zu unterschiedlichen Regulierungsregimen. In diesem Kapitel werden die theoretischen Ansätze dargelegt, die zu einer Erklärung der unterschiedlichen Reform-*Outputs* (Ergebnisse) und mittelfristig auch der *Outcomes* (Auswirkungen) beitragen können. Dabei greife ich auf die etablierten Ansätze der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung zurück (vgl. Schmidt 2001; Schmidt et al. 2003). Diese Theorieströnge haben neben vielen anderen Politikfeldern auch beim Forschungsgegenstand der Liberalisierung und Privatisierung von netzbasierten Industrien Anwendung gefunden (u.a. vgl. Zohlnhöfer/Obinger 2005; Ehni et al. 2004).

Innerhalb dieser Theorien konzentriere ich mich auf den Einfluss von Verteilungskoalitionen und „Rentenstrebern" auf die Reformergebnisse. Das Ausmaß der politischen Erblast in den beiden Sektoren bildet die Restriktion für das Handeln der politischen Akteure. Mittels dieser beiden Theorien ist sowohl die Akteursperspektive als auch der sie umgebende institutionelle Aspekt einbezogen. Von der Berücksichtigung der institutionellen Restriktionen in meiner akteurszentrierten Perspektive erwarte ich einen größeren Beitrag zur Klärung der Frage, warum in zwei benachbarten Sektoren unterschiedliche O*utputs* zu beobachten sind.

Da noch andere Erklärungsvariablen in Betracht kommen, habe ich die beiden Fälle so ausgewählt, dass der Einfluss für die anderen potenziell erklärungsmächtigen Ansätze möglichst weitgehend kontrolliert werden kann. Zu diesen Variablen gehören die Parteiendifferenz, der Einfluss der Vetospieler, der sozioökonomische Problemdruck sowie internationale Strukturvariablen[20]. Auf mögliche Abweichungen zwischen den Sektoren werde ich dennoch eingehen und prüfen, inwiefern diese Faktoren einen Unterschied für die Ausprägung der Regulierungsregime machen können. Für den Fall, dass der Einfluss der Interessengruppen in Verbindung mit dem Politikerbe keine befriedigenden Erklärung für die unterschiedlichen Liberalisierungsmaßnahmen bietet, müssen eventuelle Varianzen in den bis dahin kontrollierten Faktoren geprüft und einbezogen werden.

3.1. Politikerblast und Regulierungsregime

Der Begriff des Politikerbes bzw. der Pfadabhängigkeit bezeichnet die maßgebliche Beeinflussung politischer Reformmaßnahmen oder Bestimmungen über institutionelle Arrangements durch früher getroffene Entscheidungen. Die effektivste *policy* wird dabei zugunsten einer bereits erprobten Standardmaßnahme oder eines bereits existierenden institutionellen Arrange-

[20] Diese werden auch unter dem Begriff der internationalen Hypothese zusammengefasst. Darunter sind der Einfluss der Europäisierung und der wirtschaftlichen Globalisierung zu verstehen. Für den Fall der netzbasierten Industrien kann zusätzlich der globale Diffusionsprozess des neoliberalen Paradigmas in der Wirtschaftspolitik einbezogen werden, demzufolge die Güter der Daseinsvorsorge durch den Markt alloziert werden sollten.

ments verworfen (Schmidt 2004: 529f.). Weitgehend analog zur Pfadabhängigkeit wird in der Politikwissenschaft auch der Begriff des Politikerbes verwendet. Die Theorie vom Wirken des Politikerbes ist zudem verwandt mit der Schule des historischen Institutionalismus, da beide Theorien Institutionen als politisches Erbe von vergangenen Entscheidungen betrachten (vgl. Ostheim/Schmidt 2003).

Die Prägekraft früherer politischer Maßnahmen schränkt Handlungsmöglichkeiten in der Gegenwart ein. Ein Abweichen von eingetretenen Pfaden würde Kosten verursachen, so dass bestimmte Handlungsoptionen unvorteilhaft erscheinen und daher nicht verwirklicht werden. Um die Kosten eines Abweichens vom eingetretenen Pfad zu vermeiden, werden stattdessen politische Lösungsansätze gewählt, die den ineffektiven Pfad fortschreiben. Entscheidend für dessen Beibehaltung sind zudem nicht die Vetopunkte in einer Demokratie, sondern die Tatsache, dass rational kalkulierende Individuen als Entscheidungsträger unter Unsicherheit[21] entscheiden müssen. Die Folge ist, dass politische Akteure meist die bekannten Ergebnisse der Beibehaltung des Pfades gegenüber den unbekannten Konsequenzen einer Pfadabweichung vorziehen[22].

Bekannte Vertreter der Pfadabhängigkeitsthese sind Rose und Davies (1994), Pierson (2000a+b, 2004) oder auch Mahoney (2000), die dem Politikerbe allesamt entscheidende Bedeutung bei der Erklärung von Staatstätigkeit beimessen. Zuerst benutzt wurde der Begriff der Pfadabhängigkeit dagegen in der Ökonomie für die Beharrungskraft technischer Regelungen[23].

Rose/Davis (1994) betonen zusätzlich zur lediglich inkrementalistischen Durchführbarkeit von Reformen, dass Politiker dazu neigten, nur die kurzfristigen Wirkungen der Staatstätigkeit in ihre Überlegungen einzubeziehen und die langfristigen und unintendierten Konsequenzen zu übersehen oder gar zu ignorieren.

Für Pierson ist die zeitliche Dimension wesentlich für das Verständnis politischer *Outcomes*. Pfadabhängigkeit ist dabei nicht nur statische Beharrung, sondern stellt auch die Dynamik eines sich verstärkenden Feedback-Prozesses in einem politischen System dar (Pierson 2004: 22). Er nutzt das Konzept der *increasing returns*, das dem ökonomischen Konzept der steigenden Skalenerträge durch Netzwerkeffekte ähnelt, um zu verdeutlichen, warum einmal eingeschlagene politische Pfade beibehalten werden. Steigende Erträge stellen sich durch die längere Lebensdauer eines institutionellen Arrangements ein. Deren relativer Nutzen steigt im Zeitverlauf, da sie zum einen Erwartungssicherheit erzeugen und zum anderen damit gleichzeitig die Kosten für einen Pfadwechsel erhöhen. Die Institutionen immanente Tendenz zum Status-quo, in Ver-

[21] Entscheidung unter Unsicherheit bedeutet, dass alle Handlungsalternativen nicht jedoch ihre Ergebnisse und ihre Eintrittswahrscheinlichkeit bekannt sind.

[22] Dabei werden Politiker als risikoavers begriffen, d.h. sie agieren lieber nicht ohne das Wissen über die Konsequenzen, um ihre Wiederwahl nicht zu gefährden.

[23] Der Begriff der Pfadabhängigkeit wird zumeist auf den Ökonomen Brian Arthur und den Wirtschaftshistoriker Paul A. David zurückgeführt, die beide die Effizienzannahmen der neoklassischen Ökonomie kritisieren. Beliebtestes Beispiel für die Durchsetzung und Beibehaltung eines ineffizienten Pfades ist der QWERTY-Standard bei Tastaturen (David 1985).

bindung mit dem kurzfristigen Aktionshorizont von Politikern, verschärft die Beharrungskraft von einmal eingeschlagenen Pfaden (Pierson 2000a: 262). Politiker sind außerdem geneigt sich und ihre Nachfolger mittels eines *credible commitment* an Institutionen zu binden. Pierson weist zudem auf die nur begrenzte Fähigkeit der Akteure zum effektiven Institutionendesign hin, so dass lediglich funktionalistische Erklärungen für den Ursprung von Institutionen ausfallen. Was deren Wandel angeht, greifen institutioneller Wettbewerb und Lernen als Mechanismen zu kurz (Pierson 2000b). Pierson kommt zu dem Schluss, dass es außer im Fall von Schocks (*critical junctures*) kaum möglich ist, mit der Pfadabhängigkeit politischer Entwicklungen aufzuräumen.
Douglass North (1992) dagegen sieht die prinzipielle Möglichkeit von Pfadwechseln. Wesentliche Voraussetzung dafür sind die geringe Höhe der Transaktionskosten und vor allem eine gewisse Sicherheit über deren Umfang, da politische Akteure für einen Politikwechsel kaum unkalkulierbare Risiken eingehen. So beeinflusst also die Ausgangslage Kosten und Nutzen einer wirtschaftspolitischen Maßnahme und damit die Chancen ihrer Umsetzung. Damit implizieren unterschiedliche Ausgangslagen verschiedene Reformwege.
Auch Beyer wendet sich gegen den „impliziten Konservatismus“ der Theorie des Politikerbes (Beyer 2005: 5). Die durch Stabilitäten institutioneller Arrangements eingeengten Handlungsmöglichkeiten und damit die Gefahren des institutionellen *lock-in* würden überschätzt, während die Möglichkeiten institutionellen Wandels unterbewertet werden. Er erkennt zwar verschiedene die Kontinuität sichernde Mechanismen in pfadabhängigen Institutionen an, weist jedoch auf ihre jeweiligen Schwachpunkte und Anfälligkeiten hin. Dadurch stünden die Chancen auf einen grundlegenden institutionellen Wandel so schlecht nicht (Beyer 2006: 36f.). So können etwa Institutionen, deren Pfadabhängigkeit auf einem funktionalen Sicherungsmechanismus beruht, durch funktionale Äquivalente ersetzt werden. Machtbasierte Pfade lassen sich durch den Aufbau von Gegenmacht beenden (Ebd.: 37). Weitere Sicherungsmechanismen sind etwa die Komplementarität mit anderen institutionellen Arrangements oder neue Leitvorstellungen, die den Sicherungsmechanismus Konformität untergraben. Neben den Möglichkeiten, die die *critical junctures* bzw. neue Entscheidungsknotenpunkte bieten, können Akteure gezielt die Schwachstellen der Mechanismen ausnutzen, um die beharrlichen Pfade zu verlassen.
Trotz des Aufzeigens dieser Veränderungsmechanismen, die im Übrigen die Einbeziehung von Akteurshandeln erforderlich machen, bleibt die Pfadabhängigkeitsthese einem „impliziten Konservatismus“ verhaftet, denn die Stabilitätsneigung von Institutionen wird generell überbewertet und grundlegende Veränderungen werden nicht als die Regel, sondern als die Ausnahme betrachtet. Zudem hängen sie von externen Schocks bzw. *critical junctures* ab. Akteure werden letztendlich von pfadabhängigen Institutionen determiniert.
In der Literatur zur Privatisierung und Liberalisierung der netzbasierten Industrien hat das Politikerbe eine wichtige Stellung für die Erklärung von nationalen Unterschieden in den Transformationspfaden errungen. Sie gilt dabei zwar nicht als hinreichende, aber dennoch notwendige

Bedingung, um die Wandlungsprozesse im Bereich der Daseinsvorsorge zu erfassen (Zohlnhöfer/Obinger 2005: 34f.).
Für meine Untersuchung des Liberalisierungsprozesses werde ich das Politikerbe als restringierende Randbedingung für das Handeln der Akteure begreifen. In den Sektoren Telekommunikation und Strom gilt es demnach herauszuarbeiten, inwiefern sich die jeweiligen monopolistischen Sektorregime in ihrer Erblast unterscheiden und damit zu Restriktionen für das Handeln politischer Akteure führten. Es besteht die begründete Vermutung, dass die komplexere Regulierungs- und Marktstruktur im Stromsektor zu größeren Beharrungskräften geführt hat als im Politikfeld Telekommunikation, so dass deswegen im Stromsektor mit den Verbändevereinbarungen (VV) auf ein erprobtes institutionelles Arrangement zurück gegriffen wurde. Im Strom- und Telekommunikationssektor wäre außerdem zu überlegen, ob eine Gegenmachtbildung durch neue Akteure im politischen Feld den Pfadsicherungsmechanismus Macht geschwächt hat. Der Mechanismus Konformität (vgl. Beyer 2006: 36) ist jedenfalls bereits Jahre zuvor durch den Wandel der Leitvorstellungen im Bereich der Daseinsvorsorge geschwächt worden.
Aufgrund der Problematik, dass das Politikerbe vornehmlich Beharrungsvermögen zu erklären vermag, verwende ich diesen Ansatz vor allem dazu, auf Beharrungstendenzen institutioneller Arrangements hinzuweisen und das Feld von Restriktionen abzustecken, in dem Akteure die regulative Reform der Daseinsvorsorge zu bewerkstelligen versuchten. Damit wird außerdem der Tatsache Rechnung getragen, dass für eine befriedigende Analyse von divergenten Liberalisierungspfaden institutionelle Faktoren nicht vernachlässigbar sind. Auf der anderen Seite sind gerade in der qualitativen Forschung möglichst sparsame Erklärungsmuster am besten geeignet, einen Beitrag zur wissenschaftlichen Debatte zu liefern.

3.2. Der Einfluss von Interessengruppen: Verteilungskoalitionen und *Rent-Seeking*

In der akteurstheoretischen Perspektive bilden Theorien über den Einfluss von Interessengruppen eine Gruppe der zentralen Ansätze zur Erklärung der Ursachen, Verlaufsformen und Ergebnisse von Liberalisierungsprozessen. In diesem Theoriefeld stehen sich zwei Argumentationsrichtungen über die Wirkungen von Interessengruppen im politischen Prozess gegenüber. Die hier betrachteten politökonomischen Ansätze der Verteilungskoalitionen und der *rent-seeking society* (Tullock et al. 1967) fokussieren vor allem auf die negativen Auswirkungen des Interessgruppenhandelns auf die Gesamtwohlfahrt. Interessengruppen und Verbände gründen sich im Wesentlichen mit dem Ziel, staatliche Regulierung zu ihren Gunsten zu erwirken. Organisierte Interessen bleiben bestehen, weil ihnen die exklusive Mitgliedschaft in Verbänden eine Teilhabe an der Bewahrung von Sondervorteile ermöglicht (Olson 1982: 66).
Der andere Theoriestrang dagegen sieht das Wirken von Verbänden und Interessengruppen grundsätzlich positiv. Die Theorien des Pluralismus (vgl. Fraenkel 1974) und des Neokorpora-

tismus (vgl. u.a. Lehmbruch/Schmitter 1979; 1982) betonen, dass die Einbettung von gesellschaftlichen Interessen in den politischen Prozess positive Wirkungen auf das Erreichen von Politikzielen hat. Die pluralistische Theorie der Interessenvermittlung hat den entscheidenden Schwachpunkt, dass sie alle gesellschaftlichen Interessen als gleichermaßen organisierbar betrachtet und sich das Gemeinwohl aus der bloßen Addition der Vektoren gesellschaftlicher Interessen ergibt. Diesen Trugschluss der Einheit von individueller und kollektiver Rationalität hat Olson (1965) eindrucksvoll widerlegt. Der Neokorporatismus erkennt dagegen die unterschiedliche Organisierbarkeit von gesellschaftlichen Interessen und damit eine gewisse Vermachtung der Interessenlandschaft durch durchsetzungsfähige Verbände an. Allerdings betont er vor allem die institutionalisierte Einbindung hoch aggregierter Interessen und deren positiven Effekte für die Politikformulierung und trifft daher keine Aussagen über die Präferenzbildung von Interessengruppen.

Warum Unternehmen und ihre Verbände entgegen der Profitlogik bisweilen freie Märkte zu verhindern suchen, kann diese eher institutionell orientierte Sichtweise auf das Handeln von Interessengruppen nicht erfassen. Sie liefert zwar den Verdächtigen, doch jetzt müssen Motive her! Vorschläge werden benötigt, um zu erklären, warum gerade Unternehmen, deren primäres Ziel doch eigentlich Gewinnmaximierung lautet, eine Liberalisierung verhindern wollen.

Die Liberalisierung der netzbasierten Industrien wollen sie abwenden, nicht weil sie gegen, sondern gerade weil sie für die Erwirtschaftung des maximalen Profits sind. So lautet die vordergründig widersprüchliche Antwort, die politökonomische Ansätze zur Erklärung von Interessengruppenhandeln liefern. Die Theorien der Verteilungskoalitionen und des *Rent-Seeking* können diesen Widerspruch auflösen. Danach steht die Gewinnmaximierung bei den Unternehmen weiter an der Spitze der Agenda, nur sollen Profite über Renten zu Lasten der Gesamtwohlfahrt, statt durch produktive Betätigung realisiert werden. Interessenverbände sind die Agenten, die die Verteilungskoalitionen zu diesem Zweck schmieden sollen.

In dieser akteursorientierten Theorielinie werden Firmen und Interessengruppen dem Paradigma des methodologischen Individualismus nach als rationale Nutzenmaximierer (*homo oeconomicus)* modelliert. Diese wählen aus ihrer widerspruchsfrei gebildeten Präferenzordnung die Handlungsoption mit dem größten Nutzen. Gesellschaftliche Entscheidungen ergeben sich damit aus dem individuellen Handeln.

Die wichtigsten Vertreter politökonomischer Ansätze sind Mancur Olson (1965; 1982), der die negative Wirkung von Verteilungskoalitionen auf die Wirtschaftsleistung ausgemacht hat, sowie Gordon Tullock (1967; 1989) und Anne Krueger (1974), die durch vermachteten Interessengruppeneinfluss die unproduktive Verwandlung der Wirtschaft in eine *rent-seeking society* herausarbeiten.

3.2.1. Verteilungskoalitionen

Die Theorie der Verteilungskoalitionen entwirft Olson in seinem Werk *The Rise and Decline of Nations* von 1982[24], das eine konsequente Fortführung und Erweiterung von *The Logic of Collective Action* von 1965[25] darstellt. In dieser grundlegenden Arbeit der positiven politischen Ökonomie von 1965 untersucht er Bedingungen, unter denen sich Gruppen und Individuen zu Interessengruppen zusammenschließen, warum sie bestehen bleiben und wie sie sich mit ihren Forderungen im politischen Prozess durchsetzen. Kleine Interessengruppen sind dafür wesentlich besser geeignet, da sie mit dem Trittbrettfahrerproblem umgehen können, das sich aus dem auf individueller Rationalität beruhenden Anreiz ergibt, einen Beitrag zur Erstellung des Kollektivgutes Lobbying zu verweigern (vgl. Olson 1968).

Mit *The Rise and Decline of Nations* (1982) transponiert Olson das Problem des kollektiven Handelns auf die gesamtgesellschaftliche Ebene und beschreibt damit das Verhalten von Interessengruppen in modernen Demokratien. Interessenverbände stellen auf dieser Makroebene die individuellen Interessen dar. Sie haben hier den Anreiz, den Beitrag zum Kollektivgut Wirtschaftswachstum zu unterlaufen und als Trittbrettfahrer einen Beitrag zu Produktivitätssteigerung und zum Inlandsprodukt zu verweigern (Braun 1999: 122). Aus einer kollektiven Rationalität heraus hätten alle Gruppen ein Interesse daran, einen Beitrag zur Vermehrung des gesellschaftlichen Wohlstands zu leisten, weil dadurch für jeden automatisch ein größeres Stück vom Kuchen übrig bliebe. Stattdessen ist es aus einer individuell rationalen Perspektive für die Interessengruppen lukrativer, Sondervorteile durch Lobbyingaktivitäten zu erringen und damit Wohlstand zu ihren Gunsten umzuverteilen, statt ihn selbst zu produzieren (Olson 1982: 41f.). Olson bezeichnet diese kleinen durchsetzungsfähigen Gruppen zur Erreichung von Partikularvorteilen Verteilungskoalitionen (*distributive coalitions*), die auf Kosten der Allgemeinheit nach unproduktiven Renten streben (Olson 1982: 44).

Diese kleinen bzw. in Olsons Terminologie privilegierten Gruppen haben kein kollektives Handlungsproblem und damit Organisationsvorteile gegenüber den großen latenten Interessengruppen in einer Gesellschaft. Zumeist sind sie auch homogener und dadurch in der Lage, ihre Interessen gegenüber politischen Adressaten schlagkräftig zu vertreten. Typische Ziele solcher Verteilungskoalitionen sind Preisregulierungen, Kartelle, Marktzutrittsbarrieren oder rechtliche Überregulierung. Die Resultate ihrer Erfolge sind Preisverzerrung und mangelnder Wettbewerb (Obinger 2003: 118). Haben Interessengruppen einmal diese Sondervorteile gesichert, führt deren Verteidigung zu einer Blockade von wirtschaftlicher Dynamik und Innovation, verlangsamt den technischen Fortschritt und verringert letzten Endes auch das Wirtschaftswachstum (Olson 1982: 62).

[24] Deutsche Ausgabe von 1985.
[25] Deutsche Ausgabe von 1968.

Selbst wenn kein Wachstum der Verteilungskoalitionen über die Zeit stattfindet, so verringern sie dennoch das Wachstum und das absolute Einkommensniveau. Der Grund ist, dass durch die Sondervorteile Preisverzerrungen herbeigeführt werden, die die geschützten Bereiche lukrativer machen als es bei unverzerrtem Wettbewerb der Fall wäre. Diese Preisverzerrungen verhindern oder erschweren damit, dass Produktionsfaktoren in einen Wirtschaftssektor wechseln, in dem sie bei gleichwertigen Wettbewerbsverhältnissen produktiver eingesetzt werden könnten.
Nicht zuletzt folgt aus diesem „Bandenkampf" der Sonderinteressen ein generell sinkendes Interesse an eigentlicher produktiver Tätigkeit. Zudem kommt es zu einer stetigen Ausweitung und Verkomplizierung staatlicher Regulierung (Ebd.: 72). Der Staat wird trotz größerer Verwaltungsapparate von der Administrierung der Sonderregelungen in Anspruch genommen und verliert Ressourcen für das Verfolgen gemeinwohlorientierter Politiken.
Olson verdeutlicht die Auswirkung von Verteilungskoalitionen auf das Wirtschaftswachstum am Beispiel der ökonomischen Entwicklung Deutschlands und Großbritanniens nach dem 2. Weltkrieg. Das Wirtschaftwunder der noch jungen deutschen Demokratie ist auf das Aufbrechen von wachstumsschädlichen Verteilungskoalitionen nach dem Zusammenbruch 1945 zurückzuführen. Ganz im Gegensatz dazu steht das Vereinigte Königreich, in dem die politische Stabilität zu einer institutionellen Sklerose geführt hat, die den perfekten Nährboden für das wachstumsfeindliche Agieren von Verteilungskoalitionen bildet (Ebd.: 75ff.). Aus diesen Argumenten heraus hat Olson die *Age of Democracy*-These entwickelt, die für die Überprüfung der Theorie gemeinwohlschädlichen Verhaltens von Interessengruppen besondere Prominenz gewonnen hat. Da Sonderinteressen sich in Demokratien frei organisieren können, werden diese demnach mit steigendem Alter zunehmend anfälliger für das gemeinwohlschädliche Verhalten von kleinen, aber gut organisierten Sonderinteressen. Das Wirtschaftswachstum dieser Länder ist tendenziell niedriger als jenes von noch jungen Demokratien.
Eine Ausnahme bilden dabei nach Olson nur Staaten mit allumfassenden (*encompassing*) Interessengruppen, die einen derart hohen Organisationsgrad aufweisen, dass sie bei ihrem Handeln das Gemeinwohl mit im Blick haben müssen (Olson 1985: 48). Das individuell rationale Verhalten würde sich also dem kollektiv rationalen Verhalten wieder annähern. Ein Beispiel sind Gewerkschaftsbünde mit äußerst hohem Organisationsgrad. Auf der Kapitalseite, sind damit allerdings keine konzentrierten Branchenverbände gemeint, da diese im Verhältnis zur Gesellschaft immer noch klein sind und damit keinen Anreiz haben, sich um die Effizienz der Wirtschaft als Ganzes zu bemühen. Umfassend könnten wirtschaftliche Dachorganisationen sein, die aber aufgrund der Verschiedenheit zu berücksichtigender Interessen zu uneinig sind, um eine kohärente und spezifische Politik durchzusetzen (Ebd.: 50). Wie außerdem das kollektive Handlungsproblem innerhalb dieser *encompassing* Interessengruppe überwunden werden soll, lässt Olson unklar.

Problematisch an der Theorie ist zudem, dass dem Staat keine eigene Handlungslogik zugesprochen wird und er keine Mechanismen besitzt, sich gegen die Transfers zugunsten von Verteilungskoalitionen zur Wehr zu setzen. Allerdings benennt Olson die Möglichkeit, dass sich z.B. Kartelle als eine Form der Verteilungskoalition, selbst zerstören. Der Grund: Es gibt einen individuellen Anreiz die Preisabsprache zu unterlaufen. Es bedarf nur der unkooperativen Strategie eines einzelnen Akteurs, der die Absprache bricht, indem er die Preise senkt und damit die gesamte Nachfrage auf sich zieht. Das Kartell ist gesprengt und die Rückkehr zum Wettbewerbspreis ist gesichert, da alle anderen gezwungen sind, die Preise zu senken (Ebd.: 50).
Mehrere empirische Untersuchungen zum Wirken von Verteilungskoalitionen auf das Wirtschaftswachstum anhand der *Age of Democracy*-These liegen vor. Mehrere Studien, die gleich nach der Veröffentlichung von Olsons Buch verfasst wurden, sind im Sammelband von Mueller (1983) zusammengefasst. Die Autoren sind zu jeweils unterschiedlichen Ergebnissen gelangt. Während Choi und U. Hicks die Hypothese betätigen können, wird sie von Pryor abgelehnt. Schwierigkeiten bei der Überprüfung bereitet bis heute die Operationalisierung der Verteilungskoalitionen[26]. Einige neue Untersuchungen, die das ökonomische Entwicklungsniveau (Catch-up Hypothese) konstant halten, vermelden ebenfalls einen positiven Befund (Kunz 2000; Hicks/Kenworthy 1998). Murrell (1983) hat als einer der wenigen die These für unterschiedliche Wirtschaftssektoren überprüft. Er verglich dabei die Wachstumsraten von jeweils alten und neuen Wirtschaftszweigen im Vereinigten Königreich sowie der BRD und findet die Hypothese für das produzierende Gewerbe bestätigt (Murrell 1983: 119).
Nicht also die gesamte Volkswirtschaft muss durch das Wirken von Verteilungskoalitionen belastet sein, sondern lediglich lang etablierte Industriezweige mit den entsprechend etablierten und gut vernetzten Interessenverbänden. Wenn es beim Wirken von Verteilungskoalitionen allerdings um so essenzielle netzbasierte Vorleistungsbranchen wie Verkehr, Energie oder die Telekommunikation geht, bleiben die negativen Auswirkungen nicht auf den Sektor selbst beschränkt, sondern schlagen hohe Wellen in die Gesamtökonomie hinein. Dies werde ich für meine beiden Fälle überprüfen.

3.2.2. *Rent-Seeking*

Gordon Tullock (1967; 1980; 1989) ist ein weiterer Vertreter der politökonomischen Theorie von Interessengruppen. Auch er sieht die verschiedenen Formen von Staatstätigkeit, darunter auch die Regulierung, als Resultat des intendierten Handelns von rationalen Akteuren. *Rent-Seeking* nach Gordon Tullock (1967; 1989) ist das für die Gesamtgesellschaft teure Verfolgen oder Erreichen von Wohlfahrtstransfers durch partikulare Interessengruppen zu ihren Gunsten. Diese bezeichnet Olson (1982) als Verteilungskoalitionen, die die Gesellschaft als Ganzes nicht

[26] Für einen Überblick über den Forschungsstand vgl. Obinger 2003.

nur durch entgangene Wohlfahrtsgewinne belasten, sondern mit den Ausgaben für Lobbying gar Ressourcen für produktive Bereiche der Volkswirtschaft verschwenden.

Besonders im Fokus sind einzelne Unternehmen der Privat- oder Staatswirtschaft sowie Interessenverbände. Diese streben nicht unbedingt nach produktivem Profit, also Gewinnen aus reiner wirtschaftlicher Tätigkeit, sondern nach Renten, die sie aus der Einschränkung freier Markttransaktionen zu ihren Gunsten erhalten[27]. Um diese Marktbarrieren zu erreichen, investieren sie Ressourcen im politischen Prozess. Einmal erreicht, mündet die gezielte Bevorteilung einzelner Sektoren in ineffizienter Ressourcennutzung und führt folglich zu einer verminderten gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt.

Diese Privilegien, die in Form von Subventionen, Gebietsmonopolen, Exklusivrechten oder Wettbewerbsausnahmeregelungen auftreten, schützen die „Rentenstreber" vor den Unsicherheiten wettbewerblicher Betätigung (Sebaldt 2004: 38). Die Renten aus diesen Privilegien müssen nicht der Höhe von Gewinnen aus produktiver Tätigkeit entsprechen, da sie im Gegensatz dazu sichere Einnahmen bedeuten. Exklusive Regulierungsvorteile sichern damit das „schöne Leben" der profitierenden Unternehmen (Montanye 1996: 255). Dies trifft eben auch auf jene Unternehmen zu, die als staatlich geschützte Privatmonopole die Güter der Daseinsvorsorge bereitstellen.

Genauso wie sich die Interessengruppen durch Lobbying Partikularvorteile für ihre Mitglieder verschaffen, verwenden sie ebenso beträchtliche Ressourcen darauf, diese Monopolrenten gegenüber Reformversuchen abzuschirmen (Tollison 1997: 524). Renten erhaltende Ausgaben sind damit analog zu denen zu sehen, die durch das Streben nach Renten entstehen.

Außerdem wird durch die Art der Staatstätigkeit erklärt, warum es gerade im Bereich der Daseinsvorsorge einen starken Einsatz von Interessengruppen zur Erhaltung ihrer Renten bei gleichzeitig geringer Gegenwehr der geschädigten Dritten, meist den Konsumenten, gibt. Der Grund ist, dass die Liberalisierungspolitik regulative Politik darstellt, d.h. vor allem das Verhalten steuert, ohne Leistungscharakter zu besitzen (Lowi 1964). Die Hauptkosten einer Liberalisierung würden bei einer kleinen Akteursgruppe liegen, so dass eine hohe Bereitschaft vorhanden ist, bedeutende Ressourcen in die Erhaltung der Renten zu investieren. Auf der anderen Seite machen sich die Kosten des nachteiligen Status-quo bei der Masse der Bevölkerung marginal bemerkbar, so dass durch dieses geringe Preissignal wenig Anreiz zur Bildung einer Interessengruppe ausgeht. Das kollektive Handlungsproblem erschwert deren Gründung, da sich relativ zum Beitrag für das Kollektivgut Interessenvertretung kaum jemand ausreichend Nutzen verspricht (Olson 1968: 47).

---

[27] Theoretisches Vorbild ist dabei die Monopolrente in der Wirtschaftswissenschaft, die ein Monopolist erwirtschaften kann, da er aufgrund seiner Marktmacht selbst Preise festlegen kann und nicht wie im vollständigen Wettbewerb ein Preisnehmer ist, der nur über seine produzierte Menge optimieren kann. Das Resultat sind über dem Wettbewerbsniveau (Preis=Grenzkosten) liegende Preise, die der Monopolist zum Schaden von Nachfragern und Gesamtwohlfahrt verbuchen kann (vgl. Varian 2007).

Staatsmonopolisten und staatlich geschützte Privatunternehmen können bei der Verteidigung ihrer Renteneinnahmen nicht selten mit der Unterstützung von Seiten politischer Akteure rechnen. Deren Interessen sind vielfältig und nur teilweise einer parteipolitischen Färbung zuzuordnen. Politiker sind nach der Theorie des *Rent-Seeking* Unternehmer, die für ihre Wiederwahl regionale Arbeitsplätze schützen und Kommunalfinanzen sichern wollen, sich alternative Karrierepfade eröffnen oder ideologische Präferenzen umsetzen wollen (Montanye 1996: 253f.). Bürokraten dagegen streben zudem nach zusätzlichem Einfluss durch die Erhöhung der Budgets ihrer Behörden, was am besten durch die Ausweitung von Regulierung zu erreichen ist (Niskanen 1974).

Reforminteressierte Politiker dagegen kalkulieren die Kosten, die für die Überwindung des Lobbying von Rentenstrebern aufgewandt werden müssen, und stellen sie den potenziellen Gewinnen gegenüber, die aus einem gemeinwohlorientierten Politikwechsel entstehen können. Falls die sozialen Gewinne der Reform durch die Kosten zur Überwindung des *Rent-Seeking* überkompensiert werden, wird aus rationalen Erwägungen heraus auf eine Reform verzichtet wird. Selbst wenn eine Reform erreicht wird, führen die durch das Lobbying verursachten Kosten dazu, dass das Wohlfahrtsoptimum in jedem Fall verfehlt wird (Tollison: 1997: 525).

An dieser Stelle sei für die Liberalisierung der netzbasierten Industrien kurz darauf hingewiesen, dass dieses Kosten-Nutzenkalkül die Theorie des *Rent-Seeking* für die Pfadabhängigkeitsthese anschlussfähig macht. Steigen die politischen Umsetzungskosten durch den Widerstand der Verteilungskoalitionen an, liegen sie aber dennoch unter den sozialen Gewinnen, ist es eher wahrscheinlich, dass sich politische Akteure für eine Reform entscheiden, die auf bereits existierenden Pfaden fußt (vgl. Dür/de Bièvre 2007). Das Resultat sind auf der einen Seite verminderte Umsetzungskosten, aber auf der anderen Seite ist der Preis einer probleminadäquaten Reform zu zahlen. Im Falle der Liberalisierung der Daseinsvorsorge bedeutet das ein ineffektives Regulierungsregime, das das Ziel eines funktionierenden Wettbewerbs verfehlt.

Eine wirkungsvolle Privatisierung und Liberalisierung des Marktes kann demzufolge nur durchgeführt werden, wenn sich Akteure durchsetzen können, die nicht in dieser alten Verteilungskoalition integriert waren, durch ein Aufbrechen die Benachteiligung gegenüber den „Clubmitgliedern“ beenden wollen und natürlich über dementsprechende Machtressourcen verfügen (Schneider/Tenbücken 2004: 93). Eine andere Möglichkeit besteht darin, dass die Verteilungskoalitionen einfach zerbrechen, weil z.B. einige ihrer Mitglieder durch neue internationale Absatzmöglichkeiten ihr Kosten-Nutzenkalkül verändern, da sie im marktgerechten gewinnorientierten Handeln größere Profite erwarten als unter dem Status-quo (J. Bauer 2004: 57). Eine offizielle Aufrechterhaltung des Monopols im Inland bei gleichzeitiger Eroberung neuer Märkte ist aufgrund von meist reziproken Marktöffnungsprozessen nicht möglich. Das heißt, dass sich nur durch die geänderte Opportunitätsstruktur Mitglieder der Verteilungskoalition für eine Liberalisierung aussprechen.

Die Theorie des *Rent-Seeking* ist auch bereits auf den Telekommunikationssektor angewandt worden (vgl. u.a. Montayne 1996). Montayne schließt seine Untersuchung der US-amerikanischen Telekommunikationspolitik mit dem Befund, dass es erst zum *Telecommunication Act 1996* und damit zur Deregulierung kommen konnte, als keine der interessierten Firmen mehr einen Vorteil im Status-quo sah, was zum Teil an den neuen Profitmöglichkeiten durch den technologischen Wandel lag.

3.2.3. Die Hypothese zur Erklärung des Liberalisierungs-*Output*

Die Hypothese, die aus sich aus diesen politökonomischen Ansätzen zur Erklärung der Differenzen in den Regulierungsregimen und folglich auch im Liberalisierungserfolg ergibt, lässt sich wie folgt formulieren:

Die Theorie der Verteilungskoalitionen und des Rent-Seeking lässt vermuten, dass sich die betroffenen Monopolisten bzw. marktbeherrschenden Unternehmen gegen eine Liberalisierung gestellt haben, bzw. Regelungen zu erreichen suchten, die eine Sicherung ihrer Monopolrenten ermöglichten. Je besser sich in einem Politikfeld die Verteilungskoalitionen der Noch-Monopolisten mit diesen Zielen positionieren konnten, desto eher ist ein Regulierungsregime zu erwarten, das den rent-seeker eine Fortschreibung ihrer Monopolrenten ermöglicht und nicht dazu geeignet ist, die Incumbents auf ein marktkonformes Verhalten hin zu konditionieren.

Die Folgen dieses gesamtwirtschaftlich nachteiligen Interessengruppeneinflusses sind u.a. überhöhte Preise und damit ein Verfehlen der Liberalisierungsziele. Das Politikerbe bildet dabei eine institutionelle Restriktion für die politischen Akteure. Da das alte Sektorregime vorteilhaft für die Noch-Monopolisten und Rentenstreber gewesen war, wird deren Position mit steigenden Beharrungskräften des alten Regimes gestärkt. Die politischen Umsetzungskosten erhöhen sich und bei der Wahl des neuen Regulierungsregimes wird dadurch eher auf ein erprobtes institutionelles Arrangement zurückgegriffen, das stärker durch ererbte Elemente denn durch funktionale Adäquanz gekennzeichnet ist.

3.2.4. Leitfaden zur Operationalisierung

Zur Überprüfung der Hypothese zum Interessengruppeneinfluss werde ich zunächst mittels der Analyse der monopolistischen Sektorregime herausarbeiten, ob es sektorielle Verteilungskoalitionen in den beiden Märkten gegeben hat und welche Merkmale sie aufweisen. Hierdurch lassen sich Schlüsse auf ihre Durchsetzungsfähigkeit ziehen. In den Fallanalysen werde ich die Positionen der *rent-seeker* und anderer Interessengruppen herausarbeiten. Dem werden die Positionen der politischen Akteure gegenüber gestellt.

Um den Einfluss der Verteilungskoalitionen auf den Gesetzgebungs-*Output* zu bestimmen, wird verglichen, welche ihrer Positionen im Gesetzgebungsprozess verwirklicht werden konnten.

Dabei werde ich mich besonders auf Gesetzesbestimmungen bzw. Elemente des Regulierungsrahmens konzentrieren, die entscheidend für die Beibehaltung der Renteneinnahmen durch die Ex-Monopolisten sind und damit einen Effekt auf die Entstehung funktionierenden Wettbewerbs haben. Dazu gehören insbesondere die Art des Netzzugangs und der Preis- und Entgeltfestlegung sowie die Maßnahmen zur Entbündelung der monopolistischen *bottlenecks* von den wettbewerbsfähigen Marktsegmenten.

3.3. Alternative Theorieangebote der Staatstätigkeitsforschung

3.3.1. Die Internationale Hypothese

Kernaussage dieser Theoriefamilie ist, dass sich die Kontextbedingungen staatlichen Handelns durch internationale Einflüsse verändert haben. Der Handlungsspielraum nationaler Regierungen ist geringer geworden, so dass eine Anpassung an strukturelle Zwänge im Sinne einer Rücknahme staatlicher Regulierung der Wirtschaft erfolgt (Scharpf/V. Schmidt 2000). Nationale institutionelle und akteurszentrierte Erklärungsfaktoren haben demnach zugunsten dieser internationalen Faktoren an Erklärungskraft verloren (Zohlnhöfer/Obinger 2005: 49).

Die Ansätze des strukturellen „Müssens“ unterscheiden sich jedoch danach, ob sie die Anpassungszwänge auf politischer oder ökonomischer Ebene verorten (Schneider/Tenbücken 2004: 103). Für die Liberalisierung der Infrastruktursektoren stehen folglich die Wirkungen der europäischen Integration und der ökonomischen Globalisierung zur Debatte.

Ökonomische Globalisierung bedeutet die Zunahme der Intensität von wirtschaftlichen Austauschbeziehungen. Die steigende weltwirtschaftliche Integration lässt die Produktionsfaktoren Kapital und zunehmend auch Arbeit mobil werden. Um im Wettbewerb um diese Produktionsfaktoren erfolgreich zu sein, müssen Nationalstaaten ihre Standortattraktivität erhöhen. Da die Infrastrukturindustrien Vorleistungen für die wirtschaftliche Tätigkeit bereitstellen, besteht eine Möglichkeit, eine höhere Standortattraktivität zu erreichen darin, durch deren Liberalisierung zu mehr Effizienz und sinkenden Preisen, etwa in der Versorgung mit Elektrizität und TK-Diensten, zu kommen (Schneider/Tenbücken 2004: 107). Je stärker ein Land in der Weltwirtschaft integriert ist, desto größer müsste demzufolge der Druck sein, die Versorgungsindustrien zu liberalisieren. Studien, die den Einfluss der Globalisierung geprüft haben, weisen allerdings keinen Einfluss der Offenheit einer Volkswirtschaft auf den Privatisierungsgrad nach (Zohlnhöfer/Obinger 2005; Schneider et al. 2005; Fink/Schneider 2004).

Bestandteil einer Betrachtung internationaler Faktoren sollten zudem transnationale Diffusionsprozesse wirtschaftspolitischer Leitbilder sein (Bartle 2002; Schneider 2001b; Levi-Faur 2005). Im Fall der Netzindustrien geht es dabei um das neoliberale Leitbild, dass die Güter der Daseinsvorsorge effizienter von privater Seite in einem wettbewerblichen Rahmen bereitgestellt

werden und stattdessen regulativ in den Markt eingegriffen wird. Dieses Paradigma griff vom angloamerikanischen Raum seit Ende der 1980er auf Kontinentaleuropa über.
Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union stellt innerhalb der internationalen Hypothese den politischen Umweltfaktor dar, der die Reformen im Bereich der Daseinsvorsorge beeinflusst. Der Anpassungsdruck ergibt sich zuerst und vor allem aus dem Zwang zur Umsetzung des Binnenmarktprogramms, über das die EU-Kommission wacht. Ihr Initiativmonopol gilt als treibende Kraft für die Liberalisierung der „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse" (S. Schmidt 1998).
Für wenig plausibel halte ich zumindest für die BRD einen zweiten Argumentationsstrang zum Einfluss der Europäischen Union. Dieser behauptet, dass die Verpflichtung zur Einhaltung des Maastrichtkriteriums, das Defizit des Staatshaushalts von 3% des BIP nicht zu überschreiten, ein Anreiz zur Privatisierung gewesen ist, weil auf diese Weise „wählerneutral" Finanzressourcen akquiriert werden konnten. Dagegen sprechen zwei Gründe: Erstens sind die Privatisierungserlöse in der BRD zwischen 1990 und 2000 mit insgesamt 22 Mrd. US-Dollar, was gerade einmal 0,12% des BIP dieser Jahre ausmacht, sehr gering. Der geringe Effekt dieser Summe gilt erst recht angesichts der um ein Vielfaches höheren Haushaltsdefizite allein des Bundes (OECD 2002: 46; Zohlnhöfer 2005: 32). Zum anderen konnten nach den Maastrichtkriterien Privatisierungserlöse nicht für eine Reduzierung der Budgetdefizite geltend gemacht werden. So bleibt nur das Argument der eingesparten Zinsen, deren Effekte sich allerdings angesichts der Höhe der jährlichen Kreditaufnahme des Bundes eher im Promille- denn im Prozentbereich bewegen.
Somit bleibt vor allem der EU-Einfluss über die Umsetzung des Binnenmarkts relevant, zumal es sich hier um marktschaffende Politiken (negative Integration) handelt, die geringeren Einigungserfordernissen unterliegen als marktkorrigierende Politiken (Scharpf 1999). Generell gilt jedoch, dass der regulative Einfluss der EU aufgrund ihrer politikfeldspezifischen Kompetenzen über die Politikfelder hinweg unterschiedlich verteilt ist (vgl. Schmidt 2005). Selbst die regulativen Reformen im Bereich der Daseinsvorsorge variieren in Zeitpunkt und Reichweite. Das gilt jedoch nicht für die beiden Felder Telekommunikation und Elektrizität, deren vollständige Liberalisierung fast zeitgleich und mit im Kern ähnlichen inhaltlichen Bestimmungen beschlossen worden ist. Aus beiden sektoralen Richtlinien zum Strommarkt (96/92 EG) und zur Sprachtelefonie (96/19/EG) von 1996 ergibt sich die Pflicht zur nationalen Umsetzung der Liberalisierung. Lediglich die nationalen Spielräume hinsichtlich der Regulierungsregime variierten zwischen beiden Richtlinien. Damit kann der Einflussfaktor Europäische Union für die beiden Fälle in hohem Maße kontrolliert werden.

3.3.2. Sozioökonomischer Problemdruck

Die sozioökonomische Schule zur Erklärung von Staatstätigkeit argumentiert, dass staatliches Handeln vor allem eine Reaktion auf strukturelle gesellschaftliche und wirtschaftliche Heraus-

forderungen darstellt (Schmidt/Siegel 2003). Die Struktur determiniert demzufolge die politischen Ergebnisse. Liberalisierung wäre damit eine Antwort auf den Problemdruck.
Dem Ansatz nach sind Regierungen eher dazu geneigt, einen Liberalisierungsprozess zu beginnen, wenn das Wirtschaftswachstum niedrig und die Arbeitslosenquote hoch ist. Dahinter steht die Annahme, dass Politiker zumindest zum Teil *Office-seeker* sind, deren primäres Ziel es ist, Wahlen zu gewinnen. Die Reform der Daseinsvorsorge wird als Instrument zur Erreichung dieses Ziels, vermittelt über mehr ökonomische Prosperität, erachtet. Der Grund für die schwache Performanz wird unter anderem in der hohen Regulierungsdichte der Volkswirtschaft gesucht (Zohlnhöfer/Obinger 2005: 35f.)[28]. Da ich lediglich ein Land und darin zwei Sektoren vergleiche, variiert der allgemeine sozioökonomische Problemdruck zwischen den beiden Fällen nicht und kann damit als kontrolliert angesehen werden.

3.3.3. Der Vetospieleransatz

Die Theorien über die Wirkungen von Vetospielern und Mitregenten gehören zu den institutionalistischen Theorien zur Erklärung von Staatstätigkeit. Deren Kernfrage lautet, inwiefern institutionelle Einhegungen des politischen Systems die Handlungsoptionen politischer Akteure beschneiden oder aber auch bestimmte Problemlösungen erst ermöglichen (Bauer et al. 2004: 242). Institutionen werden dabei als formelle und informelle Normen und Regeln verstanden, zu denen neben Verfassungsbestimmungen, Regeln der Entscheidungsfindung und Willensbildung auch die Struktur der Interessenvermittlung eines politischen Systems zählt (Schmidt/Ostheim 2003).
Wesentliche Prägekraft für die Erklärung staatlichen Handelns hat unter den neoinstitutionalistischen Ansätzen u.a. die Vetospielertheorie von Tsebelis erworben (Tsebelis 1995; 2002a). Vetoakteure werden als individuelle oder kollektive Akteure definiert, deren Zustimmung für einen Politikwechsel nötig ist. Weist ein politisches System eine hohe Zahl von institutionell und parteilich bedingten Vetoakteuren auf, ist es für eine Regierung schwieriger, ihre Ziele in den entsprechenden Gesetzes-*Output* zu transformieren.
Das Vetorecht institutioneller Vetospieler ist dabei in der Verfassung verankert. Die Qualifizierung eines Staatsorgans als institutioneller Vetoakteur ist Voraussetzung dafür, dass parteiliche Vetospieler in ihnen zum Zuge kommen können (Tsebelis 2002: 2). Zu den Institutionen, die ein Abweichen vom Status-quo erschweren, gehören vor allem starke zweite Parlamentskammern und eine stark ausgeprägte Verfassungsgerichtsbarkeit. Mächtige Interessengruppen kommen im formal gehaltenen Modell nicht vor, was ungeachtet seiner hierdurch erhöhten Stringenz einen wichtigen Aspekt für die Erklärung von Politikwechseln bzw. der Status-quo-Verharrung unbeachtet lässt. Diese Blindstelle muss mit einer Theorie des Interessengruppen-

[28] In der Studie zu den Determinanten der Privatisierung von Zohlnhöfer/Obinger (2005), konnte der Ansatz keinen Erklärungsbeitrag liefern.

einflusses kompensiert werden. Das gilt gerade bei Vergleichsfällen in denen kaum eine Vetospielervarianz auftritt, aber Entscheidungsprozesse dennoch unterschiedliche Ergebnisse hervorbringen..

Die Anzahl der Vetopunkte bzw. Spieler in einer Demokratie ist jedoch nicht allein maßgeblich für die Chancen eines Politikwechsels, obgleich dieser schlanke Indikator gute Möglichkeiten zur Indexbildung und damit der Operationalisierung bietet (vgl. u.a. Schmidt 1996; Henisz 2000; Colomer 1996)[29]. Für die Beurteilung der Chancen eines Politikwechsels werden zusätzlich die Dimensionen Kongruenz, d.h. die ideologische Distanz und die interne Kohäsion der kollektiven Vetospieler einbezogen. In „je-desto"-Aussagen gefasst sagt die Theorie, dass. je größer die ideologische Distanzen zwischen und je geringer die Kohäsion innerhalb der Vetospieler ist, desto geringer ist die Chance für einen Politikwechsel (Tsebelis 1995: 299).

An der Modellierung dieser reinen Policy-Orientierung der Vetospieler, die in der Kongruenzdimension angenommen wird, ist vor allem aus politökonomischer Perspektive Kritik geübt worden. Kollektive Akteure, deren Zustimmung zu einem Gesetz notwendig ist, können auch strategisch agieren und damit nicht lediglich ihre ideologische Position zur Entscheidungsgrundlage machen. Indem die Möglichkeit strategischen Kalküls einbezogen wird, kann erfasst werden, warum Gesetze blockiert werden, obgleich die Vetospieler ein gemeinsames *winset* aufweisen (Zohlnhöfer 2003: 67f.). Gerade eine Oppositionsmehrheit in einer zweiten Kammer zieht als kompetitiver Vetospieler (Wagschal 1999) aus wahltaktischen Erwägungen eine Nicht-Entscheidung vor. Ein Koalitionspartner dagegen verhält sich im Normalfall primär kooperativ.

Bezüglich der Liberalisierung der Daseinsvorsorge ist eine theorieimmanente Hypothese, dass Länder mit weniger Vetospielern die Infrastruktursektoren umfassender privatisieren und liberalisieren als Staaten mit einer hohen Vetospielerdichte. Das setzt natürlich voraus, dass sich die Regierung entsprechend positioniert hat. In diesem Punkt kommen allerdings die parteipolitischen Präferenzen ins Spiel.

Da meine beiden Fallbeispiele das gleiche politische System und die gleiche Legislaturperiode betreffen, bedeutet das zunächst einmal die gleichen Vetospieler, wodurch der Vetospielereffekt für die Erklärung der Vetospieler weitgehend konstant gehalten werden kann. Ebenso variiert die ideologische Distanz und Kohäsion der beteiligten Akteure nicht, da es sich bei den Reformen jeweils um die Transformation der Daseinsvorsorge handelt. Die bloße formelle Konstellation der Vetospieler führt demzufolge bei der Erklärung der unterschiedlichen Ergebnisse nicht besonders weit, so dass die Interessen der Akteure genauer betrachtet werden müssen. Damit wird trotz der vorläufigen Konstanz der Vetospielerzahl im Rahmen der Fallanalysen noch zu erarbeiten sein, ob es in den beiden Gesetzgebungsprozessen eine unterschiedliche Vetospielerkonstellation gegeben hat.

[29] Für einen umfangreichen Überblick sowie einen fortentwickelten Index vgl. Schmidt 2003: 351ff.

3.3.4. Die Parteiendifferenzhypothese

Nachdem ich bisher institutionelle und strukturelle Erklärungsansätze betrachtet habe, komme ich mit der Parteiendifferenzhypothese zur akteurszentrierten Perspektive der Staatstätigkeit zurück. Kernaussage dieser Theorie ist, dass bestimmte staatliche Maßnahmen oder Politiken in großem Maße auf die ideologische und programmatische Ausrichtung der regierenden Parteien zurück zu führen sind (Fink/Schneider 2004: 213).

Die ursprüngliche Variante der Parteiendifferenztheorie von Douglas Hibbs (1977) räumt den Parteien als Akteuren eine weit reichende Gestaltungsfähigkeit in der Wirtschaftspolitik ein. Tun und Lassen von Regierungen variiert demnach mit ihrer parteipolitischen Zusammensetzung. Bei der *Partisan Theory* (Hibbs 1977) steht somit die Machtverteilung in Legislative und Exekutive im Vordergrund. Die Gestaltungsmacht ermöglicht es den Akteuren bzw. Regierungsparteien, ihre Präferenzen bzw. die ihrer Anhänger in politischen *Output* zu transformieren.

Hibbs' Steuerungsoptimismus wird von Edward Tufte (1978), einem weiteren Vertreter der Theorie, geteilt. Er betont jedoch, dass konjunktur- und sozialpolitisch expansive Maßnahmen besonders vor Wahlen auftreten, also dem „politischen Konjunkturzyklus" folgen. Diese Beobachtung räumt implizit ein, dass Regierungen nicht nur strikt die Verwirklichung ihres Regierungsprogramms erstreben, sondern realistischerweise genau so stark an der Wiederwahl interessiert sind. Außerdem schränkt Tufte ein, dass die Wirkung der parteipolitischen Färbung von Regierungen im Lichte sozioökonomischen Anpassungsdrucks verblassen.

Neuere Varianten der Theorie beziehen in ihre Aussagen den institutionellen Kontext ein, ein Aspekt, der von der ursprünglichen Theorie des Parteieneinflusses unbeachtet gelassen wurde (Hicks/Swank 1992; Schmidt 1996; 2002). Konstitutionelle Sicherungsmechanismen sowie die gesicherten Mitwirkungsrechte der politischen Minderheit erschweren oder verhindern gar eine unmittelbare Transformation von parteipolitischen Präferenzen in den Gesetzes-*Output*.

Hinsichtlich der regulativen Reformen wäre zu erwarten, dass konservative Parteien eher zur Liberalisierung der netzbasierten Industrien tendieren, da sie im Allgemeinen marktliche Lösungen in der Wirtschaftspolitik befürworten (Boix 1997). Von sozialdemokratischen Parteien ist eine skeptische Haltung gegenüber der Privatisierung und Liberalisierung der Daseinsvorsorge zu erwarten. Dies ist darin begründet, dass sie dem Markt weniger zutrauen und diesen Teil des „informellen Wohlfahrtsstaates" (Schwartz 2001) und seine die Beschäftigung sichernde Wirkung für ihr Kernklientel erhalten wollen (Zohlnhöfer/Obinger 2005: 37).

Bezüglich der entstehenden sektoralen Regulierungsregime scheint jedoch eine etwas differenziertere Erwartung gewinnbringend: Gegeben ein exogenes Liberalisierungserfordernis tendieren linke Parteien zu einer stärkeren Beibehaltung staatlicher Aufsichtsmechanismen über den gerade entstehenden Wettbewerb und die darin agierenden Unternehmen, während konservative und liberale Parteien eher geneigt sind, dem Spiel der Marktkräfte freien Lauf zu lassen. Erklä-

rungsgehalt für das „Ob“ der Privatisierung und Liberalisierung staatlicher Monopole hat die Theorie vor allem für den Zeitraum zu Beginn der großen Privatisierungswelle, als das konservativ regierte Großbritannien schnell daran ging, seinen umfassenden Staatssektor zu privatisieren, während im sozialistisch regierten Frankreich zu Beginn der 1980er Jahre noch Nationalisierungen auf der Agenda standen. In der Bundesrepublik hat auf der anderen Seite die christdemokratisch-liberale Koalition trotz gleichlaufender Mehrheiten in beiden Parlamentskammern nicht mit einem umfangreichen Liberalisierungs- und Privatisierungsprogramm begonnen. Erst in den 1990er Jahren setzte ein Liberalisierungsschub ein, obgleich die Koalition zu diesem Zeitpunkt bereits unter den Umständen des *divided government* regierte (Zohlnhöfer 2001: 238).

Ausgehend von der Theorie, dass linke Regierungen eher zurückhaltend privatisieren, überrascht der Befund, dass Rot-Grün nach dem Amtsantritt 1998 kontinuierlich weiter Anteile an ehemaligen Staatsunternehmen verkaufte (Schneider 2003: 11). Diese Kontinuität unterstützt den Befund, dass der Parteieneffekt bei der Entstaatlichungspolitik abgenommen hat. Bei genauerer Betrachtung entpuppt er sich vor allem als Effekt der 80er Jahre, als sich die neue Sicht auf die Daseinsvorsorge gerade erst durchzusetzen begann (Fink/Schneider 2004: 228).

Während der politischen Umsetzung der Marktöffnung im deutschen Telekommunikations- und Elektrizitätssektor gab es keinen Regierungswechsel. Als die letzte Regierung Kohl 1998 abgewählt wurde, waren bereits alle relevanten Liberalisierungsgesetze in Kraft getreten. Daher kann der Effekt der parteipolitischen Färbung der Bundesregierung auf die Varianz in den regulativen Reformen konstant gehalten werden.

Dennoch wird im empirischen Teil im Lichte der durch den Einbezug institutioneller Barrieren abgeschwächten Parteiendifferenzhypothese noch zu überlegen sein, ob abweichende Vorstellungen der Opposition oder die unterschiedliche Durchsetzungsfähigkeit verschiedener Kräfte in der Koalition für die Erklärung der *Output*-Varianz zum Tragen kommen.

Die in diesem Abschnitt vorgestellten Theorien haben im internationalen Vergleich bisher gute Dienste bei der Erklärung der Ursachen und Verlaufsformen der Transformation der Daseinsvorsorge geleistet. Aufgrund der Ähnlichkeit meiner beiden Fälle kann ich deren Einfluss weitgehend kontrollieren. Forschungstheoretisch ist es zwar wünschenswert, forschungspraktisch jedoch fast unmöglich, zwei Fälle zu finden, die in allen Merkmalen außer einem einzigen gleich sind. Daher werde ich den Blick auf diese vier Ansätze nicht verstellen und eventuelle Varianzen in meinen beiden Fällen untersuchen. Zunächst jedoch wird im empirischen Teil meine akteurszentrierte Hauptvariable bei gleichzeitiger Würdigung der Politikerblast als Akteursrestriktion betrachtet.

4. Die Liberalisierung des deutschen Stromsektors

In dieser ersten Fallanalyse soll der im vorangegangenen Kapitel vorgestellten Hypothese nachgegangen werden. Der Einfluss der Interessengruppen auf den neuen Regulierungsrahmen sowie der intervenierende Einfluss des pfadabhängigen Sektorregimes werden anhand des Reformprozesses zum neuen Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) 1998 nachgeprüft. Beginnen werde ich mit einer kurzen Darstellung der Entwicklung des deutschen Strommarktes und des ihn einrahmenden Sektorregimes bis zur Liberalisierung der Elektrizitätswirtschaft 1998. Benötigt wird dieser Schritt, um die Beharrungstendenzen und gegebenenfalls eine Pfadabhängigkeit der gemischtwirtschaftlichen Struktur des deutschen Stromsektors aufzuzeigen.
Aufgrund der Verflechtung der deutschen EnWG-Reform mit der europäischen Liberalisierungsinitiative werde ich ebenfalls auf die europäische Richtlinie über den Elektrizitätsbinnenmarkt eingehen. Im Zusammenhang mit der Analyse der deutschen Energierechtsnovelle werden die Positionen der politischen Parteien zur Reform des Energiewirtschaftsrechts dargestellt. Genauso werden die Positionen der betroffenen sektoralen Interessengruppen und anderer relevanter Wirtschaftsverbände ausgelotet. Besonderes Augenmerk wird dabei auf deren allgemeine Haltung zur Liberalisierung, die Frage des Netzzugangs (TPA) und die Entbündelung der vertikal integrierten Energieversorgungsunternehmen (EVU) gelegt. Anschließend wird überprüft, inwiefern die politischen Akteure und die Interessenverbände ihre zentralen Anliegen im weiteren Gesetzgebungsverlauf eingebracht und durchgesetzt haben. Dabei wird auch zu beantworten sein, welche Transmissionskanäle die Interessengruppen zur Erhaltung ihrer Renteneinnahmen genutzt haben.

4.1. Entstehung einer Pfadabhängigkeit: Die Entwicklung des deutschen Stromsektors

Der Struktur des deutschen Stromsektors, so wie er bis zur Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes 1998 Bestand hatte, geht bis auf die Anfänge der Stromwirtschaft am Ende des 19.Jh. zurück. Als während der 1880er Jahre die ersten Elektrizitätswerke im Deutschen Reich errichtet wurden, waren es vor allem die Kommunen, die die Initiative ergriffen. Das hatte zum einen mit dem lokalen Bedarf von elektrischem Strom in der Industrie zu tun. Zum anderen war die technische Realisierbarkeit einer Übertragung über größere Distanzen begrenzt. Ein Interesse des Gesamtstaates bestand aufgrund der vornehmlich lokalen Bedeutung zunächst nicht. Im Gegensatz dazu standen in den Bereichen der Telekommunikation und Eisenbahn die Überwindung großer Distanzen und damit ein gesamtstaatliches Interesse von vornherein im Vordergrund (Eising 2000: 57). Da der Aufbau auch einer lokal begrenzten Stromversorgung kapitalintensiv war, kam der private Sektor sehr schnell ins Spiel und es traten gemischtwirtschaftliche Unternehmensformen hinzu. Gegen die Garantie einer allgemeinen Anschluss- und Versor-

gungspflicht vergaben die Kommunen mittels Konzessionsverträgen exklusive Versorgungsrechte an private Unternehmen, ein System, das bis 1998 im Wesentlichen unverändert blieb. Für diese Konzession zahlten die Versorgungsunternehmen eine Gebühr, die bis heute einen erklecklichen Betrag in die Kassen der Kämmerer spült und mit denen andere defizitäre Bereiche der Daseinsvorsorge, etwa der Öffentliche Nahverkehr, quersubventioniert werden. Sowohl die Stromversorgung durch öffentliche Unternehmen als auch die Kontrolle über private Unternehmen mittels Konzessionsverträgen galt als Gewähr für die Versorgungssicherheit (vgl. Eising 2000: 59f.), ein Argument was auch während der Reformdebatte in den 1990er Jahren seitens der Kommunen weiterhin benutzt wurde.

In den 1920er Jahren erhielt der Stromsektor eine zunehmend überregionale Bedeutung. Die Kommunen und stetig auch die Regionalversorger gerieten gegenüber den überregionalen Gesellschaften wie etwa der privaten RWE,[30] in der Stromerzeugung in die Defensive und begannen sich hauptsächlich auf die Verteilung in ihrem „Hoheitsgebiet" zu konzentrieren (vgl. Ortwein 1996). Die Staaten des Deutschen Reiches gründeten zudem zunehmend eigene Versorgungsunternehmen oder verstärkten ihr bereits bestehendes unternehmerisches Engagement, wodurch sich das öffentliche Eigentum als gewichtiges sektorales Steuerungselement etablierte. In diesen Zeitraum fällt außerdem der Aufbau des deutschen Stromverbundes und damit die weiträumige Trennung von Produktion und Verbrauch. Damit war die weitgehend bis heute gültige Aufgabenteilung in der deutschen Elektrizitätswirtschaft vorgezeichnet: Die wenigen großen Verbundunternehmen konzentrieren sich auf die Stromerzeugung und Übertragung. Die Regionalversorger sind meist in der Weiterverteilung und Versorgung ländlicher Gebiete tätig, während die Stadtwerke die kommunale Versorgung übernehmen.

Da das Reich mit der Ewag (Elektrowerke AG) seit 1917 ebenfalls ein EVU in Besitz hatte, bestanden nun öffentliche Stromversorger auf allen drei staatlichen Ebenen. Auch die öffentlich-private Verflechtung der Unternehmen stellt seitdem ein konstitutives Merkmal des deutschen Stromsektors dar. Ein Beispiel ist die RWE AG, die ihren Versorgungsbereich auf viele Kommunen im Ruhrgebiet ausweiten konnte und den Kommunen im Gegenzug Eigentumsanteile und damit ein Mitspracherecht einräumte.

Ende der 1920er Jahre gab es zwischen den großen EVU in den sogenannten „Elektrokriegen" schwere Auseinandersetzungen um die Eroberung neuer Versorgungsgebiete. Ihr Ende fanden diese im „zweiten Elektrofrieden" von 1929, in dem öffentliche und private Verbundunternehmen ihre Stammgebiete festlegten (Eising 2000: 71). Mittels Demarkationsverträgen sicherten sich jeweils die Verbundunternehmen und die auf der Ebene darunter angesiedelten Regionalversorger untereinander zu, im Gebiet des potenziellen Konkurrenten keiner wirtschaftlichen Betätigung nachzugehen. Diese vertraglich abgesteckten Versorgungsgebiete bildeten bis zur

[30] Die Rheinisch-Westfälischen Elektrizitätswerks Aktiengesellschaft (RWE) wurde 1898 gegründet. Wichtigste Aktionäre ab 1902 sind die Industriellen Hugo Stinnes und August Thyssen.

Unterstellung unter das Kartellrecht 1998 ein weiteres Struktur bildendes Merkmal des deutschen Stromsektors.

Das NS-Regime behielt den Status-quo der 1920er Jahre bei und zementierte ihn mit dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) von 1935 vollständig. Die Demarkations- und Konzessionsverträge wurden unter Verweis auf die sektoriellen Besonderheiten der Stromversorgung anerkannt. Eine Neuerung war, dass durch die nationalsozialistische Machtkonzentration eine zentrale politische Steuerung auf Reichsebene verankert werden konnte (Ortwein 1996: 102f.).

Nach 1945 führten die Alliierten und später die Bundesrepublik das fest gefügte System im Wesentlichen fort. Die wieder entstandenen Länder spielten erneut eine wichtige Rolle in der politischen Steuerung des Sektors, was die Bedeutung des Zentralstaats wieder einschränkte. Selbst die Umbruchsituation der „Stunde Null" konnte folglich nicht für einen Systemwechsel in der Energieversorgung genutzt wurden (vgl. Pfaffenberger 1996: 134). Stattdessen bestanden die energiewirtschaftlichen Verteilungskoalitionen in unverminderter Stärke fort[31].

In der Bundesrepublik begann mit der Teilprivatisierung der PreussenElektra (VEBA) seit den 1960er Jahren ein langsamer Rückzug des Staates aus den noch öffentlichen Verbundunternehmen. Diese Unternehmen selbst waren, etwa im Gegensatz zum Staatsmonopolisten Deutsche Post, der Teil der allgemeinen Staatsverwaltung war, durchweg organisatorisch und finanziell unabhängig, so dass sie „nach unternehmerischen Kriterien" handlungsfähig waren (Monopolkommission 1976b: 399).

Auftrieb dagegen erhielt die ökonomische Regulierung des Monopolmarktes. Bei der Einführung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) 1957 hatte prinzipiell die Möglichkeit der Liberalisierung des Sektors bestanden, da das Gesetz auf dem Prinzip der Wettbewerbsfreiheit aufbaut. Dennoch konnten sich die Fürsprecher des stark pfadgeprägten Sektorregimes durchsetzen und die Energiewirtschaft aufgrund ihrer Allgemeinwohlverpflichtungen vom allgemeinen Wettbewerbsrecht ausnehmen. Fortan waren die Gebietsmonopole und Konzessionsverträge nach §§103 und 103a GWB vom Kartell- und Preisbindungsverbot befreit. Die Versorgungsunternehmen mussten sich aufgrund ihrer Monopolstellung wenigstens einer Missbrauchsaufsicht unterordnen, die das Bundeskartellamt allerdings noch je nach Größe des Versorgungsgebietes des Unternehmens mit den Landeskartellbehörden teilen musste (Eberlein 2001: 84f.).

Diese regulative Zersplitterung im Zusammenhang mit mangelnder technischer Expertise begrenzte die Kapazitäten der staatlichen Steuerung (Monopolkommission 1976a: 28f.). Die innenpolitischen Verhandlungszwänge des „semi-souveränen Staates" (Katzenstein 1987) zementierten einen Politikstil, der die Selbstregulierung des Sektors und ihrer Verbände betonte. Das betraf technischen Regelungen, aber etwa auch die unter staatlichem Druck, also „im Schatten

[31] Lediglich in der DDR entstand ein nationalisiertes Regime, das auf dem ehemals staatlichen Ewag-Verbundsystem aufbauen konnte (vgl. Ortwein 1996: 83f.).

der Hierarchie“ ausgehandelte quasi-gesetzliche stromwirtschaftliche Verbändevereinbarung zwischen VDEW, VIK und BDI von 1979 (Eising 2000: 126)[32]. Durch den Schwerpunkt, der auf sektorieller Selbstregulierung lag, blieben die politischen Akteure stets auf die verbandliche Expertise angewiesen, was den Interessengruppen ungleich bessere Beziehungen und Einfluss in der Politik und der Fachadministration verschaffte.

Zusammenfassend bleibt zu sagen, dass mehrere Faktoren die Pfadabhängigkeit innerhalb des Stromsektors gestärkt haben. Das lag zum einen an der zersplitterten Verteilung der öffentlichen Versorgungsunternehmen auf allen drei staatlichen Ebenen und ihrer Koexistenz mit vielen gemischt- und privatwirtschaftlichen Firmen. Zum anderen hat die vertikale Integration der meisten Versorgungsunternehmen im Zusammenhang mit den vielfältigen Kreuzbeteiligungen der Privatunternehmen ein statisches und wenig transparentes Geflecht geschaffen.

An einer Veränderung bestand auch kein Interesse. Die Gebietsmonopolisten profitierten von ihren gesicherten Einnahmen aus überhöhten Strompreisen und die Kommunen von den Konzessionsabgaben. Die starke Verknüpfung von Politik und Versorgungsunternehmen auf kommunaler Ebene tat ihr übriges. Zudem rechtfertigten das Leitbild der Stromversorgung als Aufgabe der Allgemeinheit und die Besonderheiten des Gutes Strom den Ausschluss von Wettbewerb von Beginn an. Nicht zuletzt die Zersplitterung der ökonomischen Regulierung zwischen verschiedenen politischen Ebenen und Institutionen sowie die Betonung verbandlicher Selbstregulierung schwächten die Steuerungsfähigkeit politischer Akteure. Das „Staatsversagen“ in der Regulierung aufgrund mangelnder Kompetenzen, fehlender Expertise und der Verflechtung von Industrie und Politik sowie das ökonomische Gewicht der Energieversorger führten dazu, dass die Branche und ihre Verbände ein politisches und ökonomisches Machtkartell darstellten, das bis Mitte der 1990er Jahre jede Veränderung der Sektorstruktur verhindern konnte (Mez 1997: 231). Nicht einmal in der *critical juncture* (Pierson) nach dem 2.Weltkrieg kam es zu einem grundlegenden Wandel der Sektorstruktur.

Erst die Verpflichtung durch europäisches Recht hat die Liberalisierung herbeigeführt. Allerdings waren aufgrund der Pfadabhängigkeit des gemischtwirtschaftlichen Regimes bestimmte Politikoptionen ausgeschlossen. Das betrifft etwa die eigentumsrechtliche Entbündelung[33] der privaten vertikal integrierten Verbund- und Regionalversorger. Auch der Vorrang der verbandlichen Selbstregulierung bei der Festlegung des Netzzugangs blieb im neuen Wettbewerbsregime erhalten. Insgesamt bot die pfadabhängige Sektorstruktur genügend Sicherungsmechanismen, die es den Ex-Monopolisten ermöglichte, ihre Sondervorteile zu erhalten.

---

[32] Sie legte Bedingungen und Vergütung für die Netzeinspeisung von Strom aus Industrieerzeugung und Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) fest und war Vorläufer der 1998 ausgehandelten Verbändevereinbarung I.

[33] Die Maßnahme des *legal unbundling* trennt das Leitungsnetz von den übrigen Wertschöpfungsstufen ab und organisiert es in einer eigentumsrechtlich unabhängigen Gesellschaft.

4.2. Verbändelandschaft und Marktorganisation in der Elektrizitätswirtschaft

4.2.1. Die Verbändelandschaft

Nach dem 2.Weltkrieg entstand in der Elektrizitätswirtschaft ein aufgefächertes System von Interessenverbänden, die weitgehend die historisch gewachsene Sektorstruktur widerspiegelten. Dieses Verbändesystem mit dem bereits 1898 gegründeten VDEW[34] an der Spitze bestand bis Ende des 20.Jh. in dieser Form fort und erfüllte wesentliche Funktionen der sektoriellen Koordination und Regulierung. Als 1951 wieder gegründeter Branchendachverband stellt der VDEW den Mitgliedern Dienstleistungen als „selektive Anreize" bereit und repräsentiert die Branche in der politischen und auch zwischenverbandlichen Interessenvertretung (vgl Renz 2001: 78f.). Mit dem äußerst hohen Organisationsgrad von 99% der öffentlichen Stromversorgung (1995) ist er zwar sehr branchenrepräsentativ, aber ihm sind dadurch auch Konfliktlinien immanent. Seine große sektorale Expertise sowie die Repräsentativität verleihen ihm großes Gewicht in Verhandlungen mit der Politik. Mit der wirtschaftlichen Differenzierung der Stromversorger gründeten sich entlang der Wertschöpfungskette drei subsektorale Verbände, die während der Strommarktliberalisierung erfolgreich ihre subsektoralen Interessen durchsetzen konnten[35]. Auf der Großproduzenten- und Transportebene[36] gründete sich 1948 die Deutsche Verbundgesellschaft (DVG), in der die acht Verbund-EVU organisiert waren. Sie sollte die Koordination des Netzausbaus, die Vertretung ihrer subsektoralen Interessen gegenüber der Politik und natürlich die Sicherstellung der Monopolrenten für ihre im Angebotskartell organisierten Mitglieder übernehmen (Ortwein 1996: 81f.). Eine zusätzliche Aufwertung ihres politischen Gewicht erhielt die „privilegierte Interessengruppe" DVG durch die Mitgliedschaft im BDI (Eising 2000: 104).

Auf der Verteilerebene gründete sich 1950 die Arbeitsgemeinschaft regionaler Energieversorgungsunternehmen (ARE). Die Aufgabe dieser Unternehmen besteht in der Versorgung ländlicher Gebiete und der Weiterverteilung von Strom an kommunale Stadtwerke. Oft sind diese regionalen EVU über Kapitalbeteiligungen mit den Verbundunternehmen verflochten und beziehen auch den Großteil ihres Stroms von ihnen.

Auf der kommunalen Versorgungsebene gründete sich 1949 der Verband kommunaler Unternehmen (VKU). Da Stadtwerke meist horizontal integrierte Unternehmen der Daseinsvorsorge sind, vertritt der VKU neben den kommunalen Energieversorgern auch die lokalen Interessen

[34] 1898 wurde der Verband der Elektrizitätswirtschaft (VDEW) als „Vereinigung der Elektrizitätswerke" gegründet (V.d.E.W.).

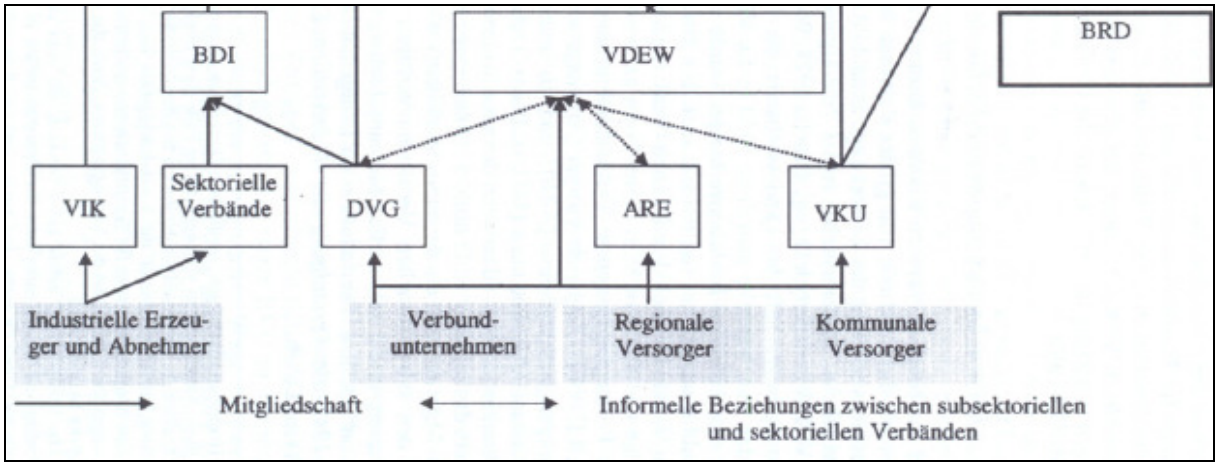
[35] Die aktuelle Verbandslandschaft ist seit 1998 nicht mehr deckungsgleich. Über Umwege schlossen sich DVG und ARE zum „Verband der Verbundunternehmen und Regionalen Energieversorger in Deutschland" (VRE) zusammen. Innerhalb des VDEW existiert allerdings mit dem VDN ebenfalls ein Netzfachverband. 2007 verschmolzen VDEW, VRE, VDN und der Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft (BGW) zum neuen „Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft" (BDEW) (VRE 2007).

[36] Historisch herausgebildet hatten sich die Ebenen Erzeugung/Transport, obgleich beide verschiedene Wertschöpfungsstufen darstellen, sowie regionale Verteilung und lokale Versorgung.

der Wasser- und Entsorgungswirtschaft. Neben seiner Funktion als Dienstleister, ist der VKU die politische Interessenvertretung von etwa 490 (Stand 1995) Stadt- und Gemeindewerken (Mez 1997: 235). In der Interessenvermittlung hat der VKU trotz seiner eher geringen ökonomischen Bedeutung hohes politisches Gewicht. Der Grund ist, dass die Kommunen als Eigentümer der Unternehmen gleichzeitig die lokale Basis der politischen Parteien sind und damit eine enge Verbindung von Unternehmen und Selbstverwaltungskörperschaften besteht. Die parteipolitischen Verbindungen ermöglichen Verbandsmitarbeitern sehr guten Zugang zu Parlaments- und Regierungsmitgliedern, mit denen ebenso wie mit den Regulierungsbehörden „belastbare" Kontakte bestehen (Interview VKU 5.7.95 zit. nach Eising 2000: 108). Die enge Kopplung an Kommunen und Parteien verschafft dem VKU eine hohe Verpflichtungsfähigkeit gegenüber den Mitgliedsunternehmen, die zudem aufgrund ihrer geringen Größe auf eine schlagkräftige Interessenvertretung angewiesen sind. Wegen der beträchtlichen Erlöse von Stadt- und Gemeindewerken haben die Kommunen zudem ein vitales Interesse an deren Wohlergehen, was sich in der Unterstützung für den VKU manifestiert.

Als politische Interessenvertretung der energieintensiven Großindustrie entstand 1947 die Vereinigung Industrielle Kraftwirtschaft (VIK), sowie 1951 für die mittelständische Wirtschaft der Verband der Energieabnehmer (VEA). Der VIK, der jetzt Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft heißt, vertritt ca. 200 Unternehmen der stromintensiven Wirtschaft. Er repräsentiert 80% des industriellen Energieeinsatzes und 90% der versorgerunabhängigen Stromerzeugung in Deutschland (VIK 2007).

Abbildung 4: Verbändestruktur der deutschen Elektrizitätswirtschaft (Stand 1996)



Quelle: Eising 2000: 104

Nicht zu vergessen ist natürlich der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), der als Dachverband der deutschen Wirtschaft die oberste Verhandlungsarena für die Strom erzeugende und verbrauchende Industrie darstellt. Später kamen in der energiepolitischen Interessenvermittlung u.a. noch der Bundesverband Erneuerbare Energien (BEE), sowie diverse Verbraucher- und Umweltverbände wie der Verband der Energieverbraucher (BDE) oder auch der BUND hinzu.

Das Bundeswirtschaftsministerium war das verantwortliche Ministerium im Energiebereich. Zur Reduktion von Informationsasymmetrien war das Ministerium bemüht, seine Kenntnisse mittels wissenschaftlicher und verbandlicher Expertise zu verbessern. Insbesondere das angesammelte Regelwissen der Verbände festigte die Position großer stromwirtschaftlicher Stakeholder, v.a. des VDEW (vgl. Deregulierungskommission 1991: 78), da die technischen und ökonomischen Besonderheiten der Elektrizitätswirtschaft wissenschaftliche Expertise zu einer wichtigen Ressource in der politischen Steuerung machen. Die hohe Kontinuität der Interesseneinbindung erzeugte ein hohes Maß an Intransparenz und führte zu einer institutionellen Starrheit, die berechtigte Interessengruppen, wie die der Verbraucher, außen vor ließ[37].
Zwischen Wissenschaft, Sektor und Politik ist zudem ein gewisses Maß an personeller Permeabilität durchaus üblich. Damit einher geht folglich eine Interessenverflechtung mit politischen Institutionen, was die Gefahr von Interessenkonflikten und einer Bevorzugung der Sektor-Stakeholder schlagartig erhöht. Insgesamt kann diese Sektorstruktur wegen der hohen Verflechtung und der Selbstregulierung als „private Interessenregierung" (vgl. Schmitter/Streeck 1999) bezeichnet werden.

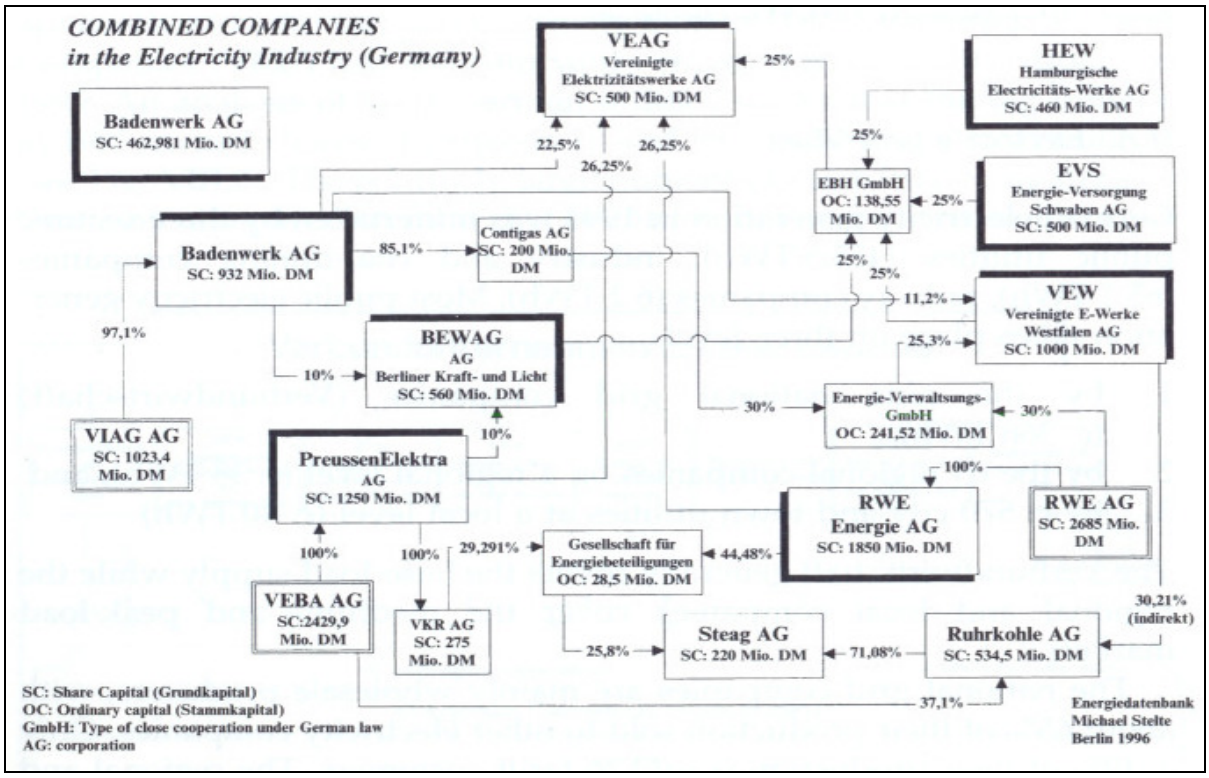
4.2.2. Die Marktstruktur unmittelbar vor der Liberalisierung

Die gemischtwirtschaftliche Struktur des deutschen Stromsektors mit einem zunehmenden Grad an privatisierten Unternehmen hatte bis 1998 Bestand. Die Marktstruktur stellt sich gegensätzlich zum Telekommunikationssektor dar, wo bis zur Liberalisierung ein nationalisiertes Regulierungsregime bestand und ein über alle Wertschöpfungsstufen landesweit integrierter Monopolist das Geschehen dominierte. Nie hat im Elektrizitätssektor ein nationalisiertes Regime bestanden. Vielmehr handelt es sich um eine horizontal zersplitterte *patchwork structure* lokaler und regionaler Monopole (Müller 2006: 272). Auch vertikal, d.h. über die Wertschöpfungsstufen hinweg, gab es keine vollständige Integration (vgl. Abb.6).
Der Mechanismus der Konzessionsverträge (Lieferkonditionen) und Demarkationsverträge bildete das wichtigste Element der sektoriellen Koordination und das Fundament, um Wettbewerb auszuschließen und die regionalen Monopole und „Stromherzogtümer" zu zementieren. Beide Vertragsformen sind eigentlich Paradebeispiele für Kartelle und den Missbrauch von Marktmacht, aber dank des Wettbewerbsausnahmebereichs nach §§103 und 103a GWB waren sie staatlich legitimiert. Diese rechtliche Sonderstellung verschaffte den Energieunternehmen fest kalkulierbare Profite, in denen ein beträchtlicher Rentenaufschlag auf den fiktiven Wettbewerbspreis enthalten war.

[37] Die Interessenvermittlung im Stromsektor spiegelt die Nachteile korporatistischer Arrangements wider: Selektiv beteiligte Interessengruppen verhandeln zu Lasten Dritter. Das entstehende Elitenkartell reproduziert die ungleichen Organisationsmöglichkeiten der Interessen und kann den Status-quo wahren (vgl. u.a. Kaiser 2006: 85-87).

Verkrustet war der Stromsektor auch durch die Verflechtung der Unternehmen untereinander. Zum einen gab es rege Kreuzbeteiligungen unter den EVU selbst. Zudem waren die großen Versorgungsunternehmen oft in die großen Konglomerate der Deutschland-AG eingebunden. Auch deswegen konnten sie den deutschen Stromsektor ökonomisch dominieren (vgl. Abb. 5).

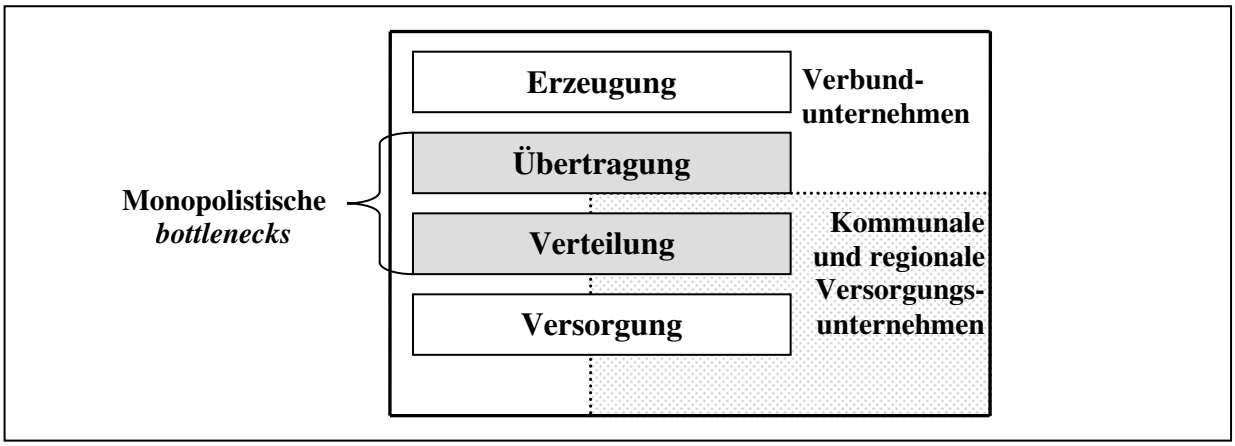
Abbildung 5: Kapitalverbindungen deutscher Energieversorger[a)]



Quelle: Mez 1997: 233; a) die Tochtergesellschaft der VIAG AG ist natürlich die Bayernwerk AG und nicht die Badenwerk AG.

Ein zusätzliches wettbewerbshinderliches Element bestand in der erheblichen vertikalen Integration, die die Versorgungsunternehmen aufwiesen – ein Problem, das sich nach der Liberalisierung als äußerst schädlich für den Wettbewerb herausgestellt hat.

Abbildung 6: Struktur des deutschen Strommarktes und vertikale Integration nach Wertschöpfungsstufen



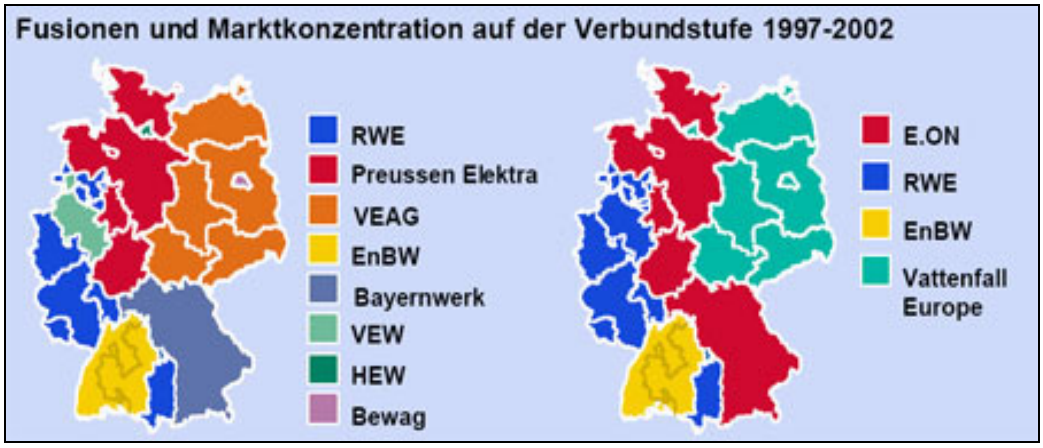
Quelle: Brunekreeft/Keller 2000: 141, eigene Darstellung

Meist erstreckte sich ihre Geschäftstätigkeit zumindest über zwei Ebenen, unter denen sich eine Netzebene befand, die den Charakter des natürlichen Monopols aufwies. Damit hatte sich im

Wesentlichen ein System der Arbeitsteilung nach Wertschöpfungsstufen zwischen Produzenten und Endversorgern eingespielt (Müller/Sturm 2001: 43).

Ingesamt tummelten sich Mitte der 1990er Jahre (Stand 1994) 570 Stadt- und Gemeindewerke, 63 regionale Verteilerunternehmen und neun überregionale Verbundgesellschaften im deutschen „Markt“ (Mez 1997: 234f.). Diese große Zahl darf allerdings nicht zum Schluss einer großen Diversität des Sektors verleiten. Vielmehr dominierten die neun großen Verbundgesellschaften (Stand 1996) den Sektor wirtschaftlich, da sie das Übertragungsnetz besaßen und die öffentliche Stromerzeugung mit einem Anteil von 79% (1995) klar beherrschten. Im Wesentlichen reflektierten die neun Verbundgesellschaften, von der ostdeutschen VEAG abgesehen, die Demarkierung des Verbundsystems aus den 1920er Jahren (vgl. Abb. 7).

Abbildung 7: Eigentümer des deutschen Verbundnetzes 1997[a)] und 2002



Quelle: Bund der Energieverbraucher; a) Netz der EnBW nach der Fusion von Badenwerk AG und der Energie-Versorgung Schwaben AG 1997

Jeweils nur einen Anteil von 10% an der Stromerzeugung hatten regionale und kommunale EVU, wobei unter letzteren große Unterschiede bestanden. Zwar besaßen zwei Drittel der 491 im VKU organisierten kommunalen Versorgungsunternehmen eigene Kraftwerke, doch schon zehn Unternehmen allein verfügten über 75% der kommunalen Kapazitäten Mez 1997: 237). Dagegen verfügten Regional- und Kommunalversorger bei der Belieferung von Endabnehmern jeweils über einen Anteil von mehr als 30%.

Tabelle 1: Anteile der jeweiligen Unternehmensgruppen an Stromproduktion und Stromabgabe (1995)

	Unternehmensgruppe		
Anteil an:	Verbund-EVU	Regionalversorger	Kommunale EVU
Stromerzeugung	79%	10%	11%
Endabnehmerversorgung	34%	36%	31%

Quelle: Eising 2000, eigene Darstellung

4.3. Reformversuche vor 1996: Die Aufweichung der starren Sektorstruktur?

Seit 1949 hat es in der BRD immer wieder Vorschläge zur Reform des Sektorregimes und zur Abschaffung von Konzessions- und Demarkationsverträgen gegeben. Resultat waren jedoch nur inkrementelle Schritte, die keinen wirksamen Wandel in der Organisation der Elektrizitätswirtschaft herbeiführen konnten (vgl. Ortwein 1996: 110-30).

Zu den bedeutenderen Reformvorschlägen gehörte 1991 der zweite Bericht der 1987 eingesetzten Deregulierungskommission. Danach sollten Demarkations- und Konzessionsverträge abgeschafft und eine allgemeine Durchleitungspflicht eingeführt werden. Interessant war die Forderung, die Machtkonzentration der Verbund-EVU durch eine unabhängige private oder staatliche Netzgesellschaft zu beenden (Mez 1997: 248). Die machtvollen Verbände VDEW, DVG, ARE und VKU widersprachen heftig. Sinnbildlich für ihre Durchsetzungskraft ist, dass die Idee der Abschaffung der Konzessionsgebühren und der eigentumsrechtlichen Entbündelung später keine nennenswerte Relevanz erhielt[38]. Unter den Wirtschaftsverbänden begrüßte der BDI grundsätzlich die Vorschläge, warnte allerdings vor den bürokratischen Folgen einer einheitlichen Netzgesellschaft. Der Großabnehmerverband VIK stimmte den Argumenten der Kommission zu, da er genauso wie der BDI darauf hoffte, durch Wettbewerb niedrigere Strompreise erreichen zu können.

Ähnlich geteilt waren die Reaktionen auf den Vorschlag zur Reform des Energiewirtschaftsrechts von 1993, den Wirtschaftsminister Rexrodt (FDP) parallel zu den Beratungen im Europäischen Rat vorgelegt hatte. In diesem Entwurf war ein allgemeines Netzzugangsrecht enthalten, das auf erbitterten Widerstand der EVU mit Netzbesitz traf und daher schnell zurückgezogen wurde (Mez 1997: 259f.). Das Resultat dieser erfolgreichen Lobbyarbeit war, dass in den folgenden Entwürfen 1994 (und 1996) auf eine allgemeine Durchleitungspflicht verzichtet wurde. Damit hatten die Verteilungskoalitionen der Stromwirtschaft die innerstaatlichen Gefährdungen ihrer Renteneinnahmen bereits entschärft, bevor eine Liberalisierung europarechtlich überhaupt zwingend geboten war.

Der daraufhin modifizierte Referentenentwurf scheiterte 1994 allerdings bereits vor der Behandlung im Kabinett am Widerstand der Kommunen sowie der mitberatenden Ministerien (u.a. BMU, BMI). Nach den Bundestagswahlen 1994 konnte die FDP jedoch im neuen Koalitionsvertrag unterbringen, dass EnWG und GWB im Sinne einer Einführung von Wettbewerb novelliert werden sollten, wobei – so der Wermutstropfen und als Signal für die zukünftige Auseinandersetzung – die Auswirkungen auf die Kommunalfinanzen zu beachten seien (Ortwein 1996: 131). Entsprechend dieser Vereinbarung nutzte der Wirtschaftsminister die sich Anfang

[38] Das gilt in jedem Fall für die Koalitionsfraktionen. Lediglich Bündnis90/Grüne forderten während der Reformdiskussion 1996-98 noch die in etwa ähnliche Einführung eines Pool-Modells analog zu jenem in Skandinavien sowie zusätzlich die eigentumsrechtliche Entflechtung des Übertragungsnetzes. Erst die EU-Kommission drohte 2007 wieder mit einer Netzenteignung, um den Binnenmarkt für Strom endgültig zu verwirklichen.

1996 langsam abzeichnende europäische Kompromisslinie, um die Liberalisierung voranzutreiben. Die Erhöhung des Reformtempos begründete Rexrodt damit, dass Großbritannien und die skandinavischen Länder bereits eine Liberalisierung eingeleitet hätten und die Bundesrepublik im Ringen um eine Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit nicht zum Nachzügler werden dürfe (Börsen-Zeitung 29.2.96). Eine effizientere und vor allem preisgünstigere Stromversorgung wurde als ein Instrument betrachtet, um der deutschen Wettbewerbsfähigkeit wieder auf die Sprünge zu helfen, sich auf diese Weise der Globalisierung zu stellen und damit die steigende Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Damit gelang es, die Debatte um die Liberalisierung der Stromwirtschaft mit den Problemen des Standorts Deutschland zu verknüpfen (vgl. Eising 2000: 270-5).

Anfang und Mitte der 1990er Jahre waren damit erstmals Faktoren zusammen gekommen, die die Opportunitätsstruktur für einen „Regimewechsel" schufen. Zusätzlich zu den EG-Initiativen hat bereits seit den 1980er Jahren die Diffusion des neoliberalen Paradigmas in der Wirtschaftspolitik erheblich zum Wandel der Sichtweise auf die Güter der Daseinsvorsorge beigetragen. Das sektorielle Leitbild einer sicheren und preisgünstigen Energieversorgung für die Allgemeinheit und damit die Rechtfertigung von Gebietsmonopolen wurde zusehends in Frage gestellt. Zusätzlich übte die radikale britische Reform des Sektorregimes einen positiven Demonstrationseffekt aus, da sie zeigte, dass Wettbewerb möglich ist, ohne die Versorgungssicherheit zu gefährden.

4.4. Liberalisierungsauslöser: Die europäischen Stromrichtlinie

Bereits im Januar 1992 publizierte die EG-Kommission einen ersten Richtlinienvorschlag zur Schaffung des Elektrizitätsbinnenmarktes[39]. Fast fünf Jahre später, am 19.Dezember 1996, konnte die Richtlinie des Europäischen Rates und des Parlaments zur Verwirklichung des Strombinnenmarktes (96/19/EG) verabschiedet werden. Neben ihrem Kern der schrittweisen Liberalisierung der europäischen Strommärkte enthielt sie, wie etwa beim Netzzugang, eine Reihe von Wahlmöglichkeiten, die die konträren Haltungen einiger Staaten widerspiegelten und daher den Beharrungskräften nationaler Sektorregime Rechnung trugen (Eberlein 2001: 85).

Kernziel der Richtlinie war die Öffnung der bisher geschlossenen Strommärkte bei gleichzeitiger Kontrolle der monopolistischen Engpassstellen. Übergeordnete Zielvorstellung war es, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu erhöhen (EP/Rat 1996: 1). Der Regulierungsansatz richtet die Instrumente nach den wettbewerbsfähigen und monopolistischen Wert-

[39] Ursprünglich sah die EG-Kommission vor eine Kommissionsrichtlinie analog zum Vorgehen im Telekommunikationssektor nach Art. 90 Abs.3 EGV zu erlassen, die keiner Zustimmung des Rates bedurft hätte. Auf Druck der Mitgliedsstaaten wurde Art. 100a EGV als Rechtsgrundlage für den Richtlinienvorschlag gewählt, der seit Maastricht das Mitentscheidungsverfahren vorsah.

schöpfungsstufen aus. Stromversorgung und Stromerzeugung[40] sind weitgehend wettbewerbsfähige Bereiche und können damit dem allgemeinen Wettbewerbsrecht unterliegen. Dagegen benötigen die monopolistischen *bottlenecks* der Übertragungs- und Verteilernetze nach Marktöffnung eine sektorspezifische ex-ante Regulierung, um funktionierenden Wettbewerb bei gleichzeitigem Schutz vor Marktversagen zu erreichen (Brunekreeft/Keller 2000: 137). In der Richtlinie wurden folgende Instrumente zu Schaffung von Wettbewerb festgelegt: Die Zulassung unabhängiger Stromerzeuger, diskriminierungsfreier Netzzugang für Dritte (*Third Party Access,* abgekürzt TPA), die Entbündelung der Geschäftstätigkeiten nach Versorgungsstufen und die schrittweise Marktöffnung für zugelassene Kunden (vgl. Renz 2001: 144f.).

Kernstück war die Einführung von Wettbewerb auf der Erzeugungsstufe. Auf der Kundenseite profitierten durch die stufenweise Öffnung nach Verbrauchsgröße zunächst Großabnehmer von der Wahl der Bezugsmöglichkeiten. Die weitere Öffnung erfolgte in drei Stufen, so dass im europäischen Durchschnitt 2003 ein Marktöffnungsgrad – gemessen am Verbrauch – von 33% erreicht werden sollte.

Zur Schaffung von Wettbewerb sollten zudem die verschiedenen Wertschöpfungsstufen der vertikal integrierten Stromversorger organisatorisch oder eigentumsrechtlich entflochten werden (*Unbundling*). Durchgesetzt werden konnte u.a. aufgrund deutschen Widerstands nur eine buchhalterische Entbündelung. Allgemein problematisch an dieser Eigentum schonenden Methode ist, dass bei den Netzinhabern Diskriminierungsanreize bestehen bleiben, z.B. Fremderzeugern die Einspeisung zu erschweren, was dann durch umfangreiche Regulierung verhindert werden muss. Zum Dreh- und Angelpunkt der Verhaltensregulierung von Unternehmen wurde damit das Netzzugangsregime (Brunekreeft/Keller 2000: 135). Jeder neue Stromversorger, der auf dem Gebiet eines Netzinhabers wirtschaftlich tätig werden wollte, bekam das Recht, dessen Netz gegen ein Entgelt zur Durchleitung zu nutzen.

Drei Varianten des Netzzugangs wurden in der nationalen Umsetzung zugelassen. Der von der Kommission ausschließlich ins Auge gefasste regulierte Netzzugang (RTPA), bei dem eine Behörde Regeln und Tarife der Durchleitung bestimmt, wurde im Laufe des Aushandlungsprozesses um zwei Wahlmöglichkeiten erweitert. Beim u.a. vom VIK mitentwickelten verhandelten Netzzugang (NTPA) schließen zugelassene (industrielle) Abnehmer mit Produzenten einen Liefervertrag (Eising 2000: 227). Die Konditionen des Netzzugangs handelt dieser mit dem Netzinhaber aus. Die Konditionen und eine eventuelle Verweigerung der Durchleitung sind lediglich der kartellrechtlichen Missbrauchskontrolle unterworfen (Brunekreeft/Keller 2000: 136). Das Einlenken der Kommission bedeutete einen Rückschritt zu einem wesentlich unklareren Regulierungsmodell (Midttun 1997: 272), bildete es doch für die deutschen Interessengruppen die Grundlage für das weitere Verfolgen von Sondervorteilen im nationalen Implementa-

[40] Lange Zeit gab es in der Stromerzeugung das Problem der versunkenen Kosten. Durch neuere Kraftwerkstechnologie sind auch bereits kleinere Anlagen wettbewerbsfähig.

tionsprozess. Problematisch an der Verhandlung des Netzzugangs durch die marktbeherrschenden Kräfte ist, dass sich in Verbindung mit bloßer buchhalterischer Entbündelung die Gefahr der Quersubventionierung eigener Produktionsbereiche und der Diskriminierung anderer Erzeuger erhöht (Brunekreeft/Keller 2000: 148).

Die dritte Zugangsalternative bildet das nach französischen Vorstellungen geformte Alleinabnehmermodell (vgl. Eising 2000: 233-6)[41]. Kernaspekt des *Acheteur unique* - Modells ist, dass die Mitgliedsstaaten ein Unternehmen benennen, das für das Netz und die Übertragung bzw. den Elektrizitätshandel zuständig ist, wenngleich unabhängige Produzenten und Kunden Lieferverträge schließen können, der Alleinabnehmer jedoch stets zwischengeschaltet bleibt.

Trotz dieser Reihe von Wahlmöglichkeiten[42] schrieb die Richtlinie vor, Wettbewerb im Stromsektor einzuführen und die dafür notwendige Kontrolle der monopolistischen *bottlenecks* zu gewährleisten (Brunekreeft/Keller 2000: 134). Zwar verminderte die Offenheit den Konvergenz- und Harmonisierungseffekt europäischer Gesetzgebung (Eising 2000: 250), auf der anderen Seite war sie für die Kompromissfindung unerlässlich. Außerdem wurde auf diese Weise der Effekt gemindert, dass sich einseitig ein nationales Regulierungsmodell durchsetzt und aufgrund inkompatibler Sektorstrukturen zu nationalen Anpassungsproblemen und regulativen Nachteilen führt.

4.5. Positionen zur Reform des Energiewirtschaftsrechts in der Bundesrepublik

4.5.1. Der Referentenentwurf: Aufbruch im Windschatten der EU-Kommission

Im Zentrum des Entscheidungsprozesses um die Umsetzung der Elektrizitätsrichtlinie stand das Wirtschaftsministerium unter Günter Rexrodt (FDP). Innerhalb dieses federführenden Ministeriums hatte im Verlauf der EG-Verhandlungen die liberalisierungsfreundlichere Grundsatzabteilung gegenüber der stark mit der Elektrizitätswirtschaft vernetzten Energieabteilung die Meinungsführerschaft errungen (vgl. Eising 2000: 270f.). Zu den Liberalisierungsbefürwortern gehörten neben FDP und Teilen der CDU auch das Bundeskartellamt sowie die ökonomischen Beratungsgremien der Regierung. Auf Seiten der Verbände gehörten VIK, VEA, BDI und partiell der DIHT dazu. Seit 1994 hatten sich zudem die in der DVG organisierten Verbund-EVU zumindest im Prinzip für eine Marktöffnung ausgesprochen, wenn auch mit der ambivalenten Intention, ihre Stellung mittels vorteilhafter Regulierung im Markt behaupten zu können (Bartle 2002: 9). Der von Minister Rexrodt im März 1996 angekündigte neue Referentenentwurf wurde am 30.4.1996 veröffentlicht (BMWi 1996a). Dieser speiste sich in wesentlichen Punkten aus dem Entwurf der vorangegangenen Legislaturperiode, nahm allerdings auch Standpunkte der

[41] Dieses Modell forderten später auch die deutschen Kommunen für ihre Versorgungsgebiete.

[42] Eine weitere Wahlmöglichkeit betrifft die Einspeisung von Strom aus regenerativer Energien und KWK-Anlagen sowie die Nutzung einheimischer Energieträger. Ihnen kann eine bevorzugte Stellung eingeräumt werden.

Verbund-EVU sowie Anregungen und Verpflichtungen aus der unmittelbar anstehenden EG-Richtlinie auf. Kernpunkt war die Aufhebung der wettbewerbsrechtlichen Freistellung der Strom- und Gaswirtschaft (§§103, 103a GWB). Gebietsabsprachen (Demarkationsverträge) sowie die Vergabe von exklusiven Wegerechten durch die Kommunen sollten dem Kartellrecht unterliegen und damit verboten werden. Instrumente, um Wettbewerb einzuführen, waren die Ermöglichung des Baus von Direktleitungen und die Einschränkung der Genehmigungspflicht zur Aufnahme der Energieversorgung. Zentrales Instrument sollte außerdem die Möglichkeit zur Einspeisung des Stroms unabhängiger Erzeuger in bestehende Netze werden. Dieser Zugang sollte mit den Netzinhabern verhandelt werden (NTPA). Eine allgemeine Durchleitungspflicht war aufgrund des Widerstands der Stromwirtschaft dagegen nicht vorgesehen.
Außerdem sollte das exklusive Wegemonopol der Kommunen entfallen, wobei ihr grundsätzliches Recht auf Konzessionsgebühren erhalten bleiben sollte. Dem disaggregierten Regulierungsansatz der EU-Kommission folgte der Entwurf nur bedingt. Die Entbündelung der monopolistischen Netzebene von den anderen Geschäftsbereichen vertikaler Unternehmen sollte lediglich durch getrennte Rechnungslegung erfolgen. Diskriminierung vorbeugende Entflechtungsvorschriften blieben damit genauso wie der verhandelte Netzzugang (NTPA) gerade am unteren Rand der EU-Vorgaben zur Re-Regulierung des Stromsektors.

4.5.2. Die Positionen der politischen Parteien

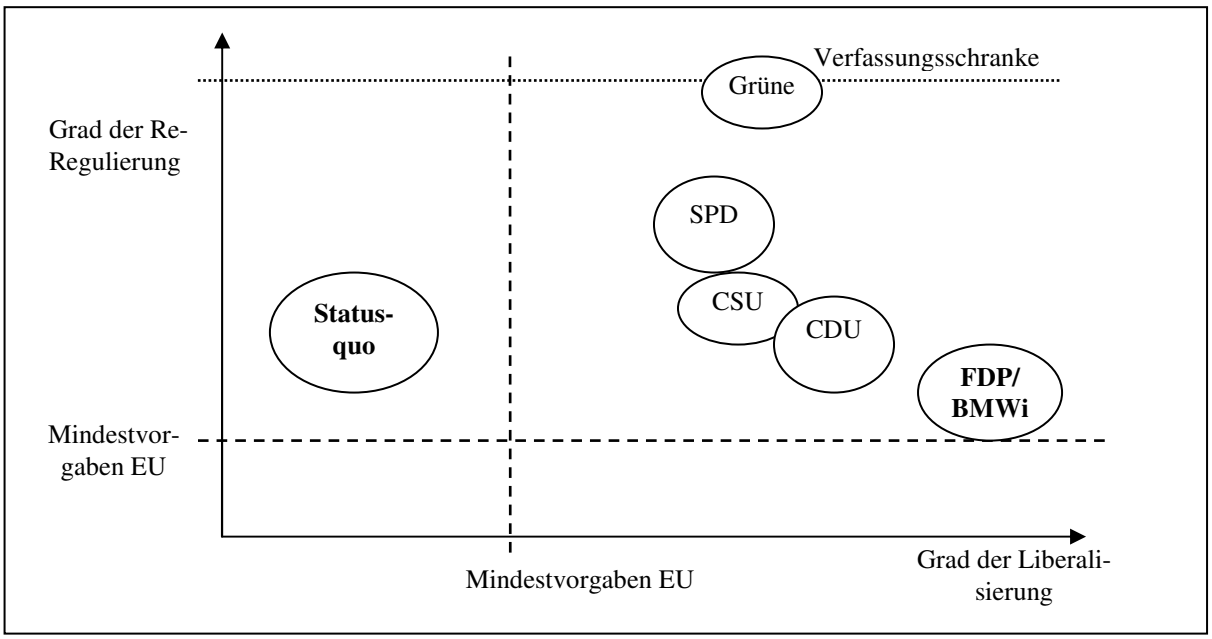
Die FDP unterstützte im Wesentlichen ihren Wirtschaftsminister bei der Einleitung der Liberalisierung des deutschen Strommarktes. Das gleiche galt für weite Teile der CDU. Allerdings gab es aufgrund ihrer wesentlich stärkeren kommunalen Anbindung Forderungen nach einer stärkeren Berücksichtigung der Kommunen, da sie eine besondere Rolle in der Daseinsvorsorge einnahmen.
Die Kommunen lehnten eine solch tiefgreifende Transformation des Sektorregimes ab, insbesondere weil sie die alleinigen Wegerechte abschaffte und die Konzessionsgebühren gefährdete. Ihre Position erhielt nicht nur Unterstützung von der SPD, sondern auch von den Grünen, besonders unter dem Aspekt der Umweltfreundlichkeit von kommunal eingesetzten Erzeugungsanlagen mit Kraft-Wärmekopplung. Bündnis90/Die Grünen forderten außerdem die Beibehaltung der vorrangigen Stromeinspeisung aus regenerativen Energien und KWK-Anlagen. Hier stimmten ihre Ansichten mit denen der SPD, der Kommunen und Teilen der Union überein. In den Unionsparteien stießen die Bedenken der Kommunen insbesondere bei der CSU auf offene Ohren (vgl. Renz 2001: 197). Selbst FDP-Kommunalpolitiker stellten hier ihre lokalen Interessen vor die Parteiräson und opponierten gegen die Pläne ihrer Führung[43].

[43] Innerhalb der Bundesregierung nahmen das Umwelt-, Innen- und Finanzministerium einige der kommunalen Kritikpunkte in ihre Standpunkte auf.

Die späteren Diskussionen im Parlament offenbarten neben unterschiedlichen Vorstellungen über die Reichweite der Liberalisierung auch parteipolitische Unterschiede in der Frage der Re-Regulierung. Während die FDP mit der Liberalisierung eine weitgehende Deregulierung verband, waren sich die Oppositionsparteien und auch Teile der CDU/CSU-Fraktion darin einig, dass sowohl eine rigidere Entbündelungsregelung als auch eine allgemeine Durchleitungspflicht in die Reform einfließen müssten. Besonders SPD und Grüne forderten neben dem staatlich regulierten Netzzugang auch eine vom Gesetzgeber geregelte Ermittlung der Durchleitungspreise (RTPA). In der Frage des *Unbundling* der vertikal integrierten Unternehmen wollten sich die Oppositionsfraktionen nicht mit der von Rexrodt vorgesehenen buchhalterischen Entflechtung abgeben. Die Gefahr der Diskriminierung neuer Anbieter durch die Netzinhaber war ein wiederholt vorgebrachtes Argument. Am weitesten gingen in dieser Hinsicht die Forderungen der Grünen, die – am skandinavischen und britischen Modell orientiert – die Übertragungs- und Verteilungsnetze der vertikal integrierten EVU eigentumsrechtlich trennen und in eine unabhängige Netzgesellschaft einbringen wollten.

In der folgenden Abbildung sind die Standpunkte der Parteien bezüglich des Grades der Re-Regulierung (TPA und *Unbundling*) und Liberalisierung noch einmal grafisch aufbereitet. Offensichtlich ist, dass die Positionen der beiden Volksparteien nicht sehr weit auseinander liegen. Allerdings bestimmt der Wirtschaftsminister als Agendasetzer im Wesentlichen den Gesetzentwurf, was später die Kompromisssuche zwischen Koalition und SPD erschwerte.

Abbildung 8: Positionen der politischen Parteien* bezüglich des Grades der Liberalisierung und der Re-Regulierung des Stromsektors (gemessen an Reichweite an der Liberalisierung sowie den staatlichen Eingriffen bei Netzzugang und Entflechtung)



*Die Positionierung der PDS wird im Folgenden außen vor gelassen, da sie in der 13.Legislaturperiode des Deutschen Bundestages keinen Fraktionsstatus inne hatte.

4.5.3. Die Positionen der Interessenverbände

Zwischen den Verbänden des Elektrizitätssektors gab es sowohl bezüglich des Grades der Liberalisierung als auch des Ausmaßes der Re-Regulierung erhebliche Interessenunterschiede.

Bis Anfang der 1990er Jahre hatte es noch eine einhellige Ablehnungsfront der Elektrizitätswirtschaft gegen die Infragestellung ihrer Monopolrenten durch eine Liberalisierung gegeben. Diese gemeinsame Linie begann sich zumindest bei den deutschen Verbund- und Regionalunternehmen während der europäischen Verhandlungen über die Elektrizitätsrichtlinie zu wandeln und führte zu einer grundsätzlichen Befürwortung der Marktöffnung, besonders als klar wurde, dass die europäische Liberalisierung grundsätzlich nicht mehr aufzuhalten war. Diesem Strategiewandel entsprach die Reaktion von DVG und ARE auf das 10. Hauptgutachten der Monopolkommission. Sie akzeptierten in ihrer gemeinsamen Stellungnahme, dass ein breiter „Konsens für einen umfassenden Gebietsschutz auf allen Ebenen der Versorgung offenbar nicht mehr vorhanden ist“ (DVG/ARE 1994: 11). Gleichzeitig forderten sie für den Fall einer Marktöffnung einen „unverzerrten“ Wettbewerb, d.h. die Abschaffung der Versorgungsmonopole auf kommunaler Ebene, ebenso wie die Reziprozität der Spielregeln auf europäischer Ebene. Die Wandlung ihrer Position ist allerdings nicht auf einen Identitätswechsel zurückzuführen, sondern auf die Gewissheit, dass sie in einem nach eigenen Spielregeln gestalteten Wettbewerbsregime in der Lage sein würden ihre Marktmacht auszuspielen.

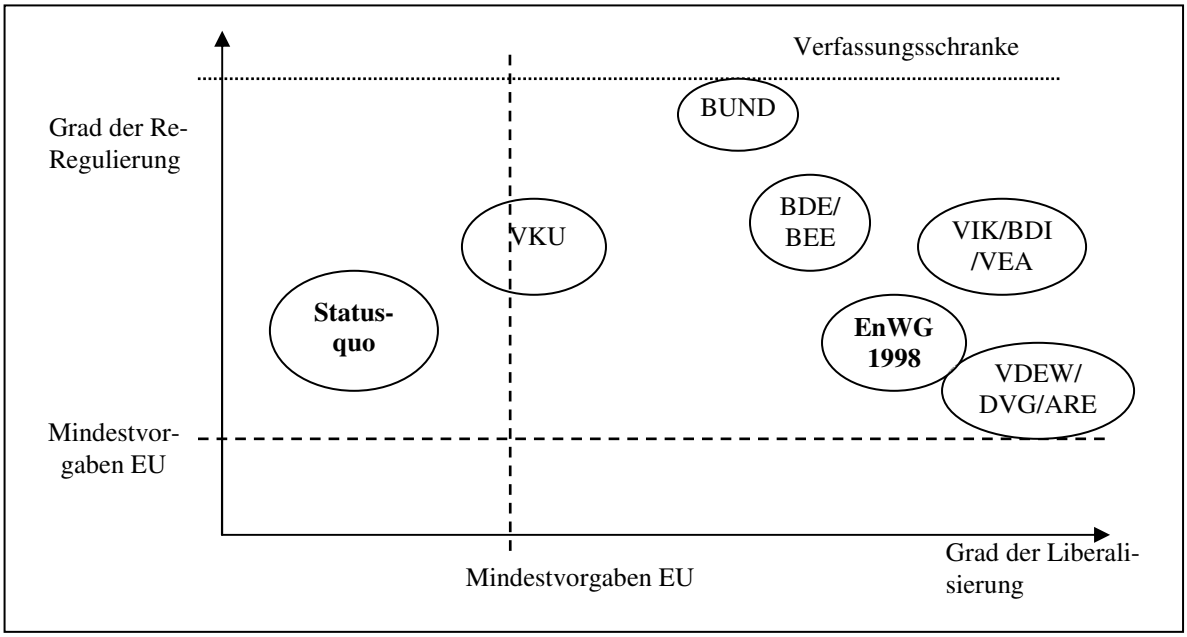
Dass im EnWG-Entwurf keine verbindlichen Durchleitungsregeln (RTPA) vorgesehen waren, entsprach den Interessen der Netzinhaber und ihren Verbänden DVG, ARE sowie auch dem VDEW (Focus 28.10.96: 296f.). Der VDEW verurteilte selbst die später minimale Ausweitung des Netzzugangsrechts als eine verfassungswidrige Enteignung (VDEW 1996a)[44]. Mit den ursprünglichen Instrumenten des EnWG-Entwurfs waren allerdings die Gefahren der Diskriminierung neuer bzw. unabhängiger Stromerzeuger durch die etablierten Monopolisten nicht einmal ansatzweise gebannt. Das monierte auch der VIK und forderte eine spezielle Durchleitungsregelung (FAZ 30.5.96).

Neben dem VIK nannten auch Umweltverbände wie der BUND eine klare Netzzugangsregelung inklusive der Tariffestlegung als unabdingbar für die Entstehung von Wettbewerb. Unter den Produzentenverbänden, die unabhängige Betreiber organisierten, setzten sich der Bundesverband Erneuerbare Energien (BEE) und der Fachverband WindEnergie für klare gesetzliche Durchleitungsregeln und auch regulierte Zugangstarife ein (vgl. Eising 2000: 284). Im Gegensatz zur Verteilungskoalition der Verbund-EVU und ihres Verbandes DVG hatten sie Grund zur Befürchtung, bei der Stromeinspeisung von eben jenen vertikal integrierten Netzinhabern diskriminiert zu werden. Als neue Verbände waren sie noch nicht in die verfestigte stromwirtschaftliche Interessenvermittlung eingebunden und hatten außer in der parlamentarischen Anhörung

[44] Für eine kurzen Überblick über die verfassungsrechtliche Problematik von Entbündelungsverpflichtungen vgl. Gabelmann/Gross 2000: 102f.

wenige Möglichkeiten, ihre Anliegen zu präsentieren. Im Gegensatz zum Telekommunikationssektor gab es damit keine Marktneulinge mit Potenzial zur „Gegenmachtbildung“, die für einen transparenten und diskriminierungsfreien Netzzugang zur Schaffung funktionierenden Wettbewerbs streiten wollten.

Abbildung 9: Positionen der Interessenverbände bezüglich des Grades der Liberalisierung und der Re-Regulierung des Stromsektors



Zu den Interessengruppen, die einen Verlust der Sondervorteile ihrer Mitglieder zu befürchten hatten gehörte der VKU, der sich schon während der Debatte auf europäischer Ebene massiv gegen eine Liberalisierung des Daseinsvorsorgebereichs Strom in Stellung gebracht hatte.

Der VKU argumentierte, dass bei einer undifferenzierten Marktöffnung insbesondere die kommunalen Stadtwerke mit ihrer umweltfreundlichen Energieerzeugung aus KWK-Anlagen benachteiligt wären. Außerdem bringe das Ende der exklusiven Wegerechte die Kommunen in finanzielle Schwierigkeiten, da ein Ausfall von Konzessionsgebühren in Milliardenhöhe drohe. Die Reform sei auf Beschaffung billigen Stroms für die Großindustrie ausgerichtet, dagegen seien die „Masse der Haushaltskunden, das mittelständische Gewerbe und die Landwirtschaft“ die Verlierer (FAZ 8.6.96). Nach Meinung der VKU werde durch die Bevorteilung der Konzerne am Ende dieser Reform „weniger Wettbewerb durch die Zementierung einer oligopolistischen Struktur mit nur wenigen großen Verbundunternehmen stehen“ (FAZ 8.6.96). Letztendlich stand dahinter das Ziel, die Vielzahl kleiner kommunaler Stadtwerke zu bewahren, die in Konkurrenz mit den größeren Versorgern nicht bestehen konnten (Ortwein 1996: 127). Daher forderten der VKU und der Deutsche Städtetag die Beibehaltung des exklusiven Wegerechts. Ermöglicht werden sollte dies durch die Einführung des Alleinabnehmermodells auf kommunaler Ebene. Der verhandelte Netzzugang ermöglichte nach Ansicht der Kommunen keine gleichwertigen Wettbewerbsbedingungen. Einer restriktiveren Entbündelung stand der VKU

allerdings ebenfalls skeptisch gegenüber. Geballter Widerstand drohte also von Seiten des VKU und den Kommunen selbst. Ihre maßgeblichen Transmissionskanäle zur Interessenartikulation waren im Folgenden der Bundesrat sowie die Bundestagfraktionen von SPD und CDU/CSU.
DVG und ARE dagegen waren in der Lage, im Gegenzug für ihre Unterstützung des Liberalisierungsprojektes erhebliche Zugeständnisse von Seiten des Wirtschaftsministers einzutauschen. Den Verzicht auf die regulierte Durchleitung und folglich den Vorrang für die verbandliche Selbstregulierung konnten sie noch vor Verabschiedung der Kabinettsvorlage erreichen. In Tabelle 2 sind die Positionen der Verbände bezüglich Liberalisierung und Re-Regulierung (TPA und *Unbundling*) noch einmal zusammengefasst.

Tabelle 2: Positionen der Interessenverbände zum Grad der Liberalisierung und Re-Regulierung im Strommarkt

Verband	Liberalisierung	Netzzugang	Entbündelung (*Unbundling*)
VDEW	Ja mit Schutzklausel	Verhandelt, kein Rechtsanspruch	Maximale getrennte Rechnungslegung
DVG	Ja, ohne Re-Regulierung, mit Schutzklausel		
ARE			
VKU	Gebietsschutz für kommunale EVU beibehalten, Vorrang für KWK/EE	Alleinabnehmermodell für Kommunen, bzw. regulierter Netzzugang	Getrennte Rechnungslegung
VIK,	Ja, ohne Vorrangregelungen für KWK/EE, lediglich Vorrang für KWK-Industriestrom	Regulierter Netzzugang	Getrennte Rechnungslegung und organisatorische Entbündelung der Übertragungsnetze
BDI			
VEA			Nicht bekannt
BEE (Bundesverband Erneuerbare Energien)	Ja, mit Vorrang für EE-Einspeisung	Regulierter Netzzugang	Gesellschaftsrechtliche Entbündelung
BUND	Begrenzt, mit Vorrang für umweltpolitische Ziele	Regulierter Netzzugang	Eigentumsrechtliche Entbündelung
BDE (Bund der Energieverbraucher)	Ja, mit Vorrang für umwelt- und verbraucherpolitische Ziele	Regulierter Netzzugang	Gesellschaftsrechtliche Entbündelung

4.6. Der Gesetzgebungsprozess: Veränderungen und ihre Urheber

4.6.1. Der Kabinettsbeschluss

Schließlich im Oktober 1996 passierte der Gesetzentwurf zur grundlegenden Neuordnung der deutschen Elektrizitäts- und Gaswirtschaft das Kabinett. Der Beschluss hatte sich aufgrund von Bedenken der CDU verzögert (FAZ 25.9.96). Auch einige mitberatende Ministerien, insbesondere das Umweltministerium, hatten Kritik geäußert und stattdessen eigene Vorstellungen über die Neuregelung des EnWG vorgelegt (vgl. Eising 2000: 278). Dass die Vorlage dennoch ohne weitere Änderung das Kabinett passieren konnte, lag daran, dass der Bundeswirtschaftsminister durch den Durchbruch bei der EG-Richtlinie seine Position gestärkt vertreten konnte.
Allerdings zeigte sich die Bundesregierung im Nachhinein offen für die Bedenken der Kommunen und ihres Verbandes VKU. Der Widerstand der Stromkonzerne hatte sich aufgrund der für sie günstigen Regelungen gelegt. Zum einen war ihnen klar, dass die europäische Liberalisie-

rung nicht mehr aufzuhalten war, aber auf der anderen Seite war mit dem Verzicht auf eine explizite Durchleitungsregelung den Interessen der Netzbetreiber bereits Rechnung getragen worden. Stattdessen sollten die betroffenen Verbände, also vornehmlich VDEW, BDI und VIK mittels einer altbewährten Verbändevereinbarung die Leitlinien zur Festsetzung der Netzzugangsentgelte aushandeln.

Tabelle 3: Gang der Gesetzgebung für das *Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts* (hauptsächlich die Novellierung des EnWG und des GWB)

Datum	Institution	Vorgang
30.04.1996	Bundesministerium für Wirtschaft	Vorstellung des Referentenentwurfs zur Reform des Energiewirtschaftsrechts
23.10.1996	Bundesregierung	Das Bundeskabinett verabschiedet den Gesetzentwurf
19.12.1996	Bundesrat	Stellungnahme und Ablehnung
23.03.1997	Bundesregierung	Zuleitung des Gesetzentwurfs an den Bundestag, sowie Gegenäußerung der Bundesregierung
17.04.1997	Bundestag	1.Lesung und Überweisung an: Ausschuss für Wirtschaft (federführend), Innenausschuss, Rechtsausschuss und den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
25.11.1997	Bundestag, Wirtschaftausschuss	Beschlussempfehlung und Bericht
28.11.1997	Bundestag	2. und 3. Lesung und Verabschiedung des Gesetzentwurfs der Regierungsfraktionen
19.12.1997	Bundesrat	Anrufung des Vermittlungsausschusses zur Überarbeitung und Feststellung der Zustimmungspflichtigkeit
02.03.1998	Vermittlungsausschuss	Beschlussempfehlung eines geänderten Gesetzentwurfs
05.03.1998	Bundestag	Ablehnung der Beschlussempfehlung
06.03.1998	Bundesrat	Ablehnung des Gesetzes nach Art.84 Abs.1 GG unter gleichzeitigem Verzicht auf Einspruch
29.04.1998		„Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts“ tritt in Kraft

Quelle: Deutscher Bundestag

4.6.2. Stellungnahme des Bundesrates und Antwort der Bundesregierung

Anfang November 1996 leitete die Bundesregierung den Gesetzentwurf gemäß Art. 76 Abs.2 GG zur Stellungnahme an den Bundesrat. Der mit der Erarbeitung der Stellungnahme federführend betraute Wirtschaftsausschuss legte am 10.12. seine Stellungnahme vor. Eine Woche später fand im Bundesrat eine Debatte über den Regierungsentwurf statt, in der Bundesminister Rexrodt seine Vorlage verteidigte (BR 1996a). Er lobte die gemeinsame Überzeugung von Regierung und Bundesrat bezüglich der generellen Notwendigkeit von Wettbewerb. Konkret wandte sich Rexrodt jedoch gegen die Einführung des vom VKU und den Kommunen geforderten Alleinabnehmermodells. Im Übrigen machte der FDP-Politiker deutlich, dass eine Übereinkunft mit der SPD-geführten Ländermehrheit wünschenswert sei. Er ließ aber keinen Zweifel daran, das Gesetz bei zu großen Differenzen von seinen zustimmungspflichtigen Bestimmungen zu befreien, um es voranzutreiben (BR 1996b: 695).

Kritik am Vorhaben der Regierung kam unter anderem vom saarländischen Umweltminister (SPD) Leonhardt, der nicht zu Unrecht darauf hinwies, dass der Regierungsentwurf ein „Flurbereinigungsgesetz“ sei, das nicht zu mehr Wettbewerb führe, sondern in einen Konzentrationsprozess zu Lasten der Stadtwerke münden werde. Übrig blieben nur Großkonzerne, die „Rosinenpicken“ von Großkunden betreiben könnten, während andere Kunden auf der Strecke blieben (BR 1996b: 693). Daher plädierte er für die Beibehaltung des exklusiven kommunalen Wegerechts und für die Einführung des Alleinabnehmermodells[45].

In seiner Stellungnahme vom 19.12.1996, die vor allem die Sichtweise der rot-grünen Mehrheit und kommunale Interessen widerspiegelte, lehnte der Bundesrat den Gesetzentwurf der Bundesregierung ab (BR 1996a). Das war insofern ein Anstoß zur Veränderung der Vorlage, als dass der Entwurf zu diesem Zeitpunkt noch zustimmungspflichtig war, weil er in Verwaltungskompetenzen der Bundesländer eingriff (BR 1996a). Grundsätzlich wurde in der Stellungnahme die Einführung von Wettbewerb auf allen Versorgungsstufen und die Rückführung der Staatsaufsicht befürwortet. In der vorliegenden Fassung jedoch sei der Entwurf wettbewerbs- und umweltpolitisch unzulänglich, missachte das kommunale Wegerecht und gefährde die Kommunalfinanzen (BT 1997a: 27).

Der Bundesrat forderte, den Daseinsvorsorgeauftrag der Kommunen festzuschreiben und ihnen das exklusive Wegerecht mittels der Einführung des Alleinabnehmermodells zu belassen. Strom aus KWK-Anlagen und den erneuerbaren Energien sollte bei der Einspeisung Vorrang eingeräumt werden. Des Weiteren wurde eine klare Netzzugangsregelung und die striktere Entbündelung der Wertschöpfungsstufen angemahnt. Diese Forderungen schrieben einige Länder in einen grundsätzlichen Gegenentwurf, der dann im Bundestag auch Grundlage eines Gesetzentwurfs der SPD-Fraktion (BT-Drs. 13/7425) wurde. Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 13/5352) legten ebenso einen eigenen Vorschlag vor.

Bevor die Bundesregierung den Entwurf zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts im März 1997 in den Bundestag einbrachte, reagierte sie mit einigen Anpassungsvorschlägen auf die Stellungnahme des Bundesrates (FAZ 19.3.97). So fügte sie eine Schutzklausel ein, mit der deutsche Unternehmen vor verzerrtem Wettbewerb geschützt werden sollten. Diese maßgeblich vom VDEW auf EU-Ebene forcierte Reziprozitätsregelung schützte vor ausländischen Unternehmen, die im Herkunftsland noch nicht im Wettbewerb standen. Aufgrund der EU-Vorgaben wurden auch die Bestimmungen zur Entbündelung verschärft (BT 1997a: 33). Anstatt nur durch die Rechnungslegung, war das Leitungsnetz von den übrigen Aktivitäten vertikal integrierter Unternehmen betrieblich zu trennen. Die vom VKU geforderte Einführung des Alleinabnehmermodells auf lokaler Ebene lehnte die Bundesregierung weiterhin strikt ab (BT 1997a: 37).

[45] Der saarländische Umweltminister Prof. Willy Leonhardt war gleichzeitig zu seinem Ministeramt Vorstandsvorsitzender der Saarbrücker Stadtwerke und ist damit ein Beispiel für die vielfältige Permeabilität von Politik und Energiewirtschaft und die daraus entstehenden Interessenverbindungen.

Auf eine gesetzliche Regelung des Netzzugangs wollte sie weiterhin verzichten. Sie argumentierte, dass die Abschaffung der geschlossenen Versorgungsgebiete in Verbindung mit dem Recht zum Leitungsbau und der Möglichkeit einer gerichtlichen Durchsetzung der Durchleitung die Diskriminierungsanreize ausreichend unterbinde. Nicht zuletzt stelle ein regulierter Netzzugang das Ziel der Deregulierung in Frage. Außerdem drohe durch eine wettbewerbsrechtliche Sonderbehandlung des Strommarktes eine „Sektoralisierung" des Wettbewerbsrechts (BT 1997a: 36).

4.6.3. Veränderungen im Parlament

Die erste Lesung des Artikelgesetzes[46] zur Reform des Energiewirtschaftsrechts fand am 17.4.1997 statt. Skeptikern warf der Wirtschaftsminister in der Debatte Besitzstandsdenken vor (BT 1997c: 15216-18). Forderungen nach einem regulierten Netzzugang, die von Oppositionsparteien und auch der CSU vorgetragen wurden, wies er mit Hinweis auf die Vermeidung neuer Bürokratie, Wettbewerbsbehinderung und die höhere Effektivität verbandlicher Selbstregulierung mittels Verbändevereinbarungen zurück. Ebenso erteilte er den von der Opposition vermittelten VKU-Forderungen nach Einführung eines Alleinabnehmersystems eine Absage.

Auf die wahrscheinlich negativen Folgen des unregulierten Netzzugangs wurde von SPD (Ebd.: 15220f.) und Grünen hingewiesen und stattdessen die explizite Regelung qua Gesetz verlangt. Die Bündnis90-Abgeordnete Hustedt forderte zusätzlich eine eigentumsrechtliche Trennung des Netzes von den übrigen Unternehmensbereichen der vertikal integrierten Versorger, um Diskriminierungsmöglichkeiten zu verhindern und die derzeitigen Monopolrenten der Unternehmen zurück zu fahren (Ebd.: 15224-6.) [47]. Hustedts Ansicht nach „kusche" der Wirtschaftsminister bei der Frage des *Unbundling* genauso wie bei der Frage des regulierten Netzzugangs vor den Interessen der Stromkonzerne, die mit den gegenwärtigen Vorschlägen ihre Monopolstellung behaupten und ausbauen könnten. Tatsächlich konnte der VDEW bereits 1994 Ideen zur eigentumsrechtlichen Entflechtung mit Verweis auf verfassungsrechtliche Eigentumsgarantien und mögliche Entschädigungsforderungen vollständig aus dem politischen Diskurs tilgen (VDEW 1994b).

Der Gesetzentwurf wurde nach der Aussprache im Bundestag an den Ausschuss für Wirtschaft (AfW) federführend verwiesen[48]. Einige wesentliche Änderungen des Gesetzentwurfs wurden im Ausschuss vorgenommen. Vor allem Bedenken der Kommunen bzw. des Verbandes der kommunalen Unternehmen wurden berücksichtigt. Das BMWi konnte allerdings mit Unterstüt-

[46] Neben der EnWG-Novelle wurden auch GWB, sowie Stromeinspeisungs- und Gerätesicherheitsgesetz geändert.
[47] Verwirklicht werden sollte das sogenannte Pool-Modell, das bereits zu diesem Zeitpunkt in Großbritannien und skandinavischen Ländern realisiert wurde und einen unabhängigen Netzbetreiber vorsieht, in dessen Netz der Strom eingespeist wird. Ähnliche Vorstellungen hatte auch das Bundesumweltministerium 1992 (vgl. Mez 1997: 249f.).
[48] Mitberatende Ausschüsse: Innenausschuss; Rechtsausschuss; Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

zung der Mehrheitsfraktionen im Wirtschaftsausschuss erreichen, dass die nach Meinung der Regierung zustimmungspflichtigen Teile aus dem EnWG-Entwurf herausgenommen wurden. Dabei handelte es sich unter anderem um die zentralen Genehmigungsverfahren für Leitungs- und Kraftwerkbau (§6) und die Enteignungsregelung (§7), die zustimmungspflichtig sind, weil sie in die Verwaltungskompetenzen der Bundesländer eingreifen (vgl. Eising 2000: 287). Auch eine genaue gesetzliche Regelung für die Durchleitung wurde nicht mehr in den Gesetzentwurf aufgenommen. Der Ausschuss erreichte lediglich den Rechtsanspruch auf Netzzugang und die Beweislastumkehr zu Lasten der Netzinhaber bei der Frage der Durchleitungsverweigerung (§3c). Der Netzinhaber muss danach gegenüber der Kartellbehörde nachweisen, dass seine Weigerung zur Durchleitung keinen Marktmissbrauch bedeutet.

Somit konnte sich das BMWi mit der Bevorzugung der verbandlichen Selbstregulierung in Bezug auf die Netzzugangskonditionen durchsetzen (BR 1997a: 601). In der Koalition hatte besonders die CSU einen speziellen Durchleitungstatbestand gefordert. Die Regierungsfraktionen ließen sich allerdings mit der Aussicht auf eine Blockade durch den Bundesrat auf die Regierungslinie disziplinieren. Mit diesen Änderungen war der Bundesrat als institutioneller Vetospieler ausgeschaltet. Allerdings lag der Verzicht auf die explizite Regelung der Durchleitung nicht nur darin begründet, den Bundesrat zu umgehen (vgl. Eising 2000), sondern entsprach vor allem auch genau den Interessen der Verbund-EVU und des Wirtschaftsministers, auf einen verhandelten Netzzugang zu setzen. Daher blieb es bei der harschen Kritik der Opposition an dem Entwurf. So betonte die SPD-Fraktion im Ausschussbericht, dass „der Betreiber die Durchleitung verweigern könne, wenn es ihm beliebe“ und dadurch „die Möglichkeit eines marktwirtschaftlichen Netzzugangs nach Belieben ausgehebelt“ würde (BT 1997a: 27).

Die ungleich wichtigste Änderung war die Regelung, wonach das Alleinabnehmermodell befristet als Netzzugangsalternative auf der lokalen Verteilungsstufe eingeführt wurde (§3d) und damit die Einnahmen aus den Konzessionsabgaben gesichert werden konnten. Mit diesem Lobbyerfolg setzte sich „eine sehr nachdrückliche Forderung der kommunalen Spitzenverbände und auch des Verbandes kommunaler Unternehmen“ durch (BT 1997b: 27). De facto bedeutete diese etwas unsystematische Ausnahmeregelung die zumindest zeitweise Fortschreibung des exklusiven kommunalen Wegerechts. Nichtsdestotrotz waren VKU und die Kommunen unzufrieden mit der Befristung bis 2005, da sich angesichts der langfristigen Planungszeiträume bei der Energieversorgung kaum eine Kommune darauf einlassen könne (BT 1997b: 28).

Besonders verärgert zeigten sich die Opposition und der VKU über die Tatsache, dass der Gesetzentwurf von der Zustimmungspflichtigkeit befreit wurde (vgl. Ebd. 27-28). Dennoch wurde das Gesetzespaket am 28.11.1997 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen verabschiedet. Einige Länder leiteten nach In-Kraft-Treten gar ein Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht ein, hatten damit aber ebenso wenig Erfolg wie die Kommunen mit ihren Verfassungsbeschwerden gegen die Aufhebung des exklusiven Wegerechts.

Die Qualifikation als Einspruchsgesetz hatte auch zur Folge, dass das vom Bundesrat eingeleitete Vermittlungsverfahren ohne Konsequenzen blieb. Dessen Ergebnis wurde vom im März 1998 durch den Bundestag abgelehnt. Der Bundesrat verzichtete daraufhin auf einen Einspruch, woraufhin das Gesetz am 29.4.1998 in Kraft treten konnte. Tabelle 2 fasst noch einmal die wesentlichen Veränderungen während des Gesetzgebungsverfahrens zusammen.

Tabelle 4: Wesentliche Änderungen des EnWG-Entwurfs im Gesetzgebungsverlauf

Zentrale Maßnahmen	**Stufe im Gesetzgebungsprozess**		
	Referentenentwurf/ Kabinettsbeschluss	**Gesetzentwurf, 1.Lesung**	**EnWG**
Garantierter Netzzugang	Nein, nur verhandelt oder gerichtlich (und ohne Verordnungskompetenz)		Rechtsanspruch, verhandelt, mit Verordnungskompetenz des BMWi bei Scheitern der VV
Enbündelung (*Unbundling*)	getrennte Rechnungslegung	Getrennte Rechnungslegung, betriebliche Trennung des Übertragungsnetz vom EVU	
Sektorielle Regulierungsbehörde	Nein	Nein	Nein
Exklusives kommunales Wegerecht	Nein	Nein	De facto
Konzessionsabgaben	Ja, aber nicht gesichert	Besser geschützt	Ja
Alleinabnehmermodell für Kommunen	Nein		Ja
Bevorzugte Einspeisung von Strom aus KWK/EE	Nein		Ja
Alleinabnehmermodell	Nein		Ja

Quelle: BT 1997a+b, eigene Zusammenstellung

In der folgenden Übersicht sind die wichtigsten Reformelemente zusammengefasst, die sich im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses nicht oder nur unwesentlich verändert haben:

1. Ziele des EnWG: „sichere, preisgünstige und umweltverträgliche“ Energieversorgung im Interesse der Allgemeinheit,
2. Die Kernbestimmung: Verbot von Demarkations- und Ausschließlichkeitsvereinbarungen (Konzessionsverträge) nach GWB,
3. Wettbewerbsinstrumente: Direktleitungsbau und Zugangsrecht zum bestehenden Netz,
4. Sofortige Marktöffnung in allen Abnehmer- bzw. Kundenkategorien,
5. Die Kontrolle von Marktmissbrauch: Ex-post nach allgemeinem Kartellrecht, u.a. bei Durchleitungsverweigerung,
6. *Unbundling*/Entbündelung: Übertragungsnetz der Alleinabnehmer als eigene Betriebsabteilung, buchhalterische Entbündelung für sonstige EVU,
7. Allgemeine Anschluss- und Versorgungspflicht durch lokale EVU und die Gleichpreisigkeit im Versorgungsgebiet,
8. Einschränkung der Genehmigungspflicht für die Tätigkeit als EVU, Wegfall der Investitionsaufsicht, Fortbestand der Strompreisaufsicht für Endkundentarife bis zum 1.7.2007[49] fort,

[49] Mit dem Wegfall der Strompreisaufsicht durch die Bundesländer haben mehr als 120 Stromversorger Preiserhöhungen von durchschnittlich 7,7% zum 1.Juli 2007 vorgenommen (FAZ 30.6.07).

9. Abnahmepflicht für Strom aus erneuerbarer Energie und KWK-Anlagen, Einspeisevergütung nach Stromeinspeisungsgesetz.

4.7. Zusammenfassung

Ziel des Kapitels war es, den Prozess zur Liberalisierung des deutschen Stromsektors nachzuzeichnen und herauszuarbeiten, welche Faktoren das neue Regulierungsregime geformt haben. Dabei konnte ich anhand der Entwicklung des Stromsektors die Ausbildung einer starken Pfadabhängigkeit aufzeigen, die das Menü politischer Optionen für eine Reform stark eingeschränkt hat. Anschließend galt es zu erörtern, welche Faktoren die Ausprägung des Regulierungsregimes im liberalisierten Stromsektor bestimmt haben. Von besonderer Relevanz ist diese Frage deswegen, weil die Ausprägung der Regulierungsregime zu einem guten Teil den Erfolg von Liberalisierungsprogrammen in netzbasierten Industrien erklären kann.

In meiner Hypothese hatte, ich ausgehend von der politökonomischen Theorie der Interessengruppen, wie folgt argumentiert: Die Theorie des *Rent-Seeking* besagt, dass Interessengruppen danach streben, dem Staat Sondervorteile abzutrotzen bzw. zu bewahren. Das lässt vermuten, dass von der Liberalisierung betroffene Monopolisten im Stromsektor nach Wegen gesucht haben, entweder die Reform zu verhindern oder, nachdem die Option der Aufrechterhaltung des Monopols ausgeschieden war, ihre Renteneinnahmen auch in einem liberalisierten Strommarkt zu erhalten. Ihre Position stellt sich umso vorteilhafter dar, je stärker die Beharrungskräfte des ererbten sektoriellen Regulierungsregimes sind. Dadurch wird eher auf jene erprobten institutionellen Arrangements zurückgegriffen, die die Rentenstreber bereits zu Monopolzeiten bevorteilt haben.

Im Strommarkt existierten die starken Beharrungskräfte des Sektorregimes sowohl in der Leistungs-, als auch in der Regelungsstruktur. Auf der Leistungsseite existierten viele öffentliche und private Gebietsmonopolisten, wobei vor allem letztere die Grundlage für die ressourcenstarken Verbände der Energiewirtschaft darstellten. Diese Akteure traten für die Erhaltung der Monopolrenten ein. Zusätzlich gestärkt wurden die Verbände durch ihre tragende Rolle in der sektoriellen Regulierung. Resultat der Betonung verbandlicher Selbstregulierung war eine asymmetrische Verteilung von Regulierungsexpertise zu Lasten der Politik. Durch diese Beharrungskräfte der sektoriellen Verteilungskoalition war es später schwierig, den Reformwiderstand zu überwinden, zumal es bis auf den VIK keine relevanten Interessengruppen gab, die ein Gegengewicht zu den Rentenstrebern darstellten und für eine asymmetrische ex-ante Regulierung der Ex-Monopolisten argumentierten.

In der Tat konnten sich die Verbände der Stromwirtschaft lange erfolgreich gegen eine Liberalisierung ihrer gewinnträchtigen Privatmonopole zur Wehr setzen. Erst als sich die Liberalisie-

rung durch die EG-Richtlinien abzeichnete, wandelte sich innerhalb der deutschen Stromwirtschaft zumindest die Strategie von DVG/ARE und dann auch des VDEW, der Reform gegen Zugeständnisse zuzustimmen. Entsprechend ihrer Positionen wurde mit der EnWG-Reform eine weitgehende Liberalisierung ohne gleichzeitige Re-Regulierung beschlossen.

So wurde in Deutschland als einzigem Land in der EU der intransparente und diskriminierungsanfällige verhandelte Netzzugang (NTPA) eingeführt. Für die Ausarbeitung der Netzzugangsbedingungen wurde auf die Selbstregulierung durch Verbändevereinbarungen als erprobtem institutionellem Arrangement zurückgegriffen. Ebenso entsprach den Interessen der Stromwirtschaft die weiche Regelung zur buchhalterischen Entbündelung der vertikal integrierten Unternehmen, die sie gegenüber einer transparenteren organisatorischen Entflechtung durchsetzen konnte. Diese Regelung unterband in Zusammenhang mit dem verhandelten Netzzugang nur ungenügend die Diskriminierungsanreize gegenüber unabhängigen Stromproduzenten und Verteilern und ermöglichte den marktbeherrschenden Unternehmen, weiterhin Renteneinnahmen zu generieren.

Dabei wurde in der gesamten Debatte um die Liberalisierung der Energiewirtschaft wiederholt darauf hingewiesen, dass die Stromkonzerne im Elektrizitätsmarkt einen regulierten Netzzugang ablehnten, im Telekommunikationssektor als Marktneulinge jedoch genau jenen forderten. Das unterstützt zusätzlich die These, dass die Verbundunternehmen in Kenntnis ihrer Marktmacht zielgerichtet den verhandelten Netzzugang forderten, der die „Rentensicherung“ möglich machte. Die Einrichtung einer sektorspezifischen Regulierungsbehörde, die marktbeherrschende Unternehmen ex-ante reguliert, wurde erst gar nicht erwogen. Dabei waren Referenzfälle von Regulierungsagenturen vorhanden, wie ihre analoge Einrichtung im Telekommunikations- und Postsektor oder anderen EU-Staaten, wie z.B. Großbritannien, zeigte.

Auch der VKU erreichte mit der Zulassung des Alleinabnehmermodells für die kommunalen Energieversorger eine Regelung, die diesen aufgrund ihrer faktischen Monopolstellung in den Kommunen die Erwirtschaftung von Renteneinnahmen weiterhin ermöglichte. Außerdem konnten die Kommunen dadurch zudem ihre Einnahmen aus den Konzessionsgebühren sichern.

Durch die Beharrungskraft der sektoriellen Selbstregulierung konnte die etablierte Stromwirtschaft die Spielregeln, denen sie sich im liberalisierten Markt zu unterwerfen hatte, im Wesentlichen nach eigenen Präferenzen gestalten. Allein der „regulativen Komplexität“ (vgl. Olson 1985) und der mangelnden Regulierungsexpertise der Regierung kann die Wahl des erprobten Regulierungsinstruments Verbändevereinbarung jedoch nicht geschuldet sein[50]. Dass die von den Verbund-EVU und dem VDEW maßgeblich ausgehandelten Netzzugangsbedingungen die Ex-Monopolisten selbst bevorzugen würden, müssen Rexrodt und sein Ministerium zumindest

[50] Vgl. die Rede des CDU-Abgeordneten Udall: „Diese Materie ist so unendlich kompliziert, dass ich nur sagen kann: Um Gottes Willen beschäftigen wir uns als Parlamentarier nicht mit einem Thema, dass selbst für Fachleute kaum zu verstehen ist, sondern übertragen wir es auf die Verbände.“ (BT 1997d: 15968).

billigend in Kauf genommen haben, denn die Diskriminierungsanreize eines ungeregelten Netzzugangs in Verbindung mit unzureichender Entbündelung wurden in der Debatte wiederholt problematisiert (vgl. BT 1997c+d).

Nunmehr kann noch gefragt werden, welchen Beitrag die anderen Theorien zur Erklärung der Ausprägung des Regulierungsregimes leisten. Die Europäisierungsthese liefert zwar den Auslöser für die Reform, jedoch bot die Richtlinie großen Spielraum für die nationale Umsetzung. Der sozioökonomische Problemdruck in Gestalt der hohen Arbeitslosigkeit und geringer Wachstumsraten wurde vom Wirtschaftsminister als Argumente zur Unterstützung der EnWG-Reform verwendet. Diese beiden exogenen Faktoren gaben den Anstoß zur Liberalisierung des deutschen Stromsektors, können jedoch kaum eine Erklärung für die konkrete Ausprägung des Gesetzgebungs-*Output* offerieren. Parteipolitisch sehr unterschiedliche Vorstellungen über die Ausgestaltung des neuen Regulierungsregimes existierten insbesondere zwischen den Liberalen und deren Wirtschaftsminister auf der einen Seite sowie SPD und Grünen auf der anderen Seite. Aber auch die CSU teilte wesentliche Punkte des Wirtschaftsministers nicht. Allerdings gelang es Rexrodt den EnWG-Entwurf von der Zustimmungspflichtigkeit zu befreien und damit den Vetospieler Bundesrat zu umgehen. Somit musste die SPD-Position bezüglich des Netzzugangs und der Entbündelung nicht mehr berücksichtigt werden und der parteiliche Vetospieler CSU konnte mehr in Richtung der Position des Wirtschaftsministers gezogen werden.

Letztendlich schuf die Reform durch die sofortige Marktöffnung zwar einen wesentlich stärker liberalisierten Markt als von der EU vorgeben. Allerdings fand keine positive Liberalisierung im Sinne einer Re-Regulierung statt. Im Ergebnis waren die ehemaligen Gebietsmonopolisten erstens weiter in der Lage, Monopolrenten zu realisieren und konnten zweitens der unliebsamen Konkurrenz den Netzzugang erschweren. Die Auswirkungen werden in Kapitel 6 näher betrachtet.

5. Die Liberalisierung des deutschen Telekommunikationssektors

In der zweiten Falluntersuchung soll analog zum vorherigen Kapitel herausgearbeitet werden, welche politischen Faktoren die Ausprägung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) und damit des neuen Regulierungsregimes bestimmt haben. Zunächst erfolgt ein kurzer Überblick über die Entwicklung des Sektorregimes, um zu überprüfen, inwiefern sich auch im Telekommunikationsmarkt ein pfadabhängiges Sektorregime entwickelt hat und in den Reformen ein Abweichen vom bisherigen institutionellen Pfad erschwerte. Anschließend werden die im Zusammenhang mit EG-Initiativen stehenden Postreformen I und II als Ausgangspunkt für die vollständige Liberalisierung des Sektors durch das TKG erörtert. Schließlich werden der TKG-Gesetzgebungsprozess und die Positionierungen von politischen Parteien sowie der Interessenverbänden darlegt. Analog zum vorangegangenen Kapitel liegt dabei der Schwerpunkt auf der Herausarbeitung der Einstellungen gegenüber dem Ausmaß der Liberalisierung sowie zur Re-Regulierung. Entsprechend der Ausgangshypothese wird überprüft, inwiefern sich die Interessengruppen mit ihren Vorstellungen durchsetzen konnten. Besonderes Augenmerk wird darauf liegen, inwiefern es dem Incumbent Deutsche Telekom AG (DTAG) gelungen ist, Regelungen zu erhalten oder zu schaffen, die ihm weiterhin die Rentenerzielung ermöglichten.

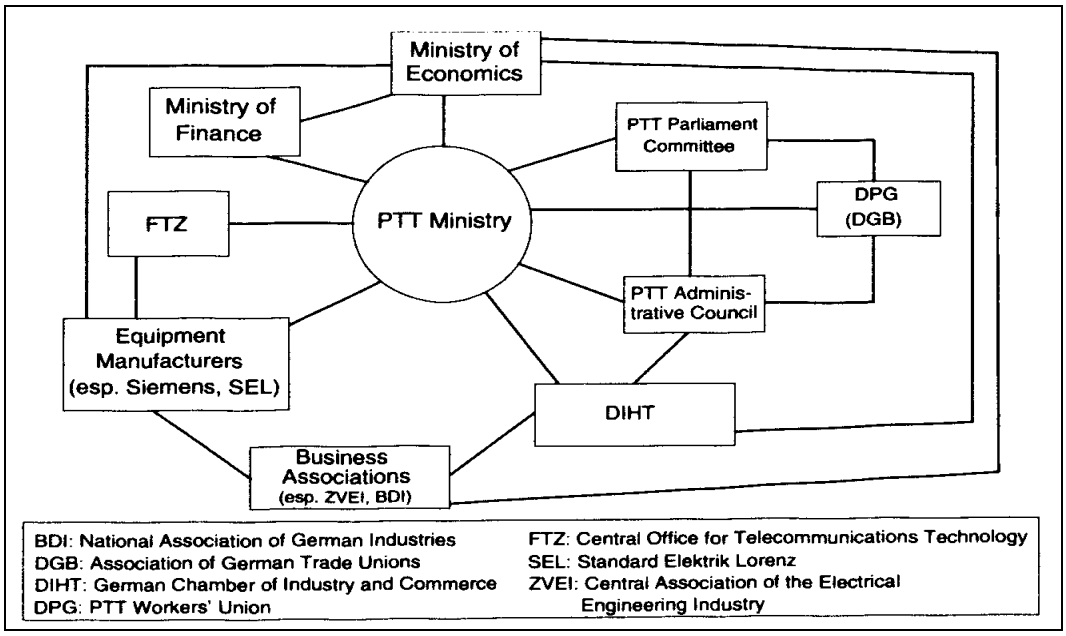
5.1. Die Struktur des Telekommunikationssektors vor den Postreformen

Die Anfänge der deutschen Telekommunikationswirtschaft sind eng verbunden mit der Reichsgründung im Jahr 1871. Die technisch-ökonomische Sonderstellung aufgrund des Erfordernisses einer netzbasierten Infrastruktur sowie militärische Erwägungen bewirkten, dass die Telekommunikation zusammen mit der Post als staatliches Monopol auf Reichsebene betrieben wurde (vgl. Müller/Sturm 2000; 39, Schneider/Werle 1991: 100f.). Wie bei der zuvor erfolgten Errichtung des Telegrafennetzes stand beim Telefon die Überwindung großer Distanzen im Vordergrund und nicht wie in der Stromversorgung der lokale Bedarf (vgl. Eising 2000: 57). Dieses bundesstaatliche Monopol wurde im Telegrafengesetz von 1892 legalisiert. In der Weimarer Republik wurde es mit dem Fernmeldeanlagengesetz (FAG) von 1928 weitgehend weitergeführt, das bis zur Postreform I 1989 fortbestand. Der Reichsebene stand mit dem Telegrafengesetz das alleinige Recht zu, Fernmeldeanlagen zu errichten und damit Telefondienste zu betreiben. Somit war das Netz- und Dienstmonopol geschaffen und wurde als Teil der öffentlichen Verwaltung geführt. Die gewerbliche Nachfrage nach Telekommunikation stieg in den 1920er Jahren rasant an. Gleichzeitig hatte die Reichspost keine eigenen Forschungs- und Produktionskapazitäten, so dass die benötigte Technik von einem kleinen Kreis deutscher Hersteller, den „Hoflieferanten“, produziert wurde. Als führendes Unternehmen etabliert sich Siemens, das auch die Entwicklungsarbeit übernahm und einen Teil der Produktion in Lizenz an andere

Unternehmen übertrug. Das sektorielle Akteursnetzwerk, das sich in den 1920er Jahren herausbildete kann als einfaches Dreieck beschrieben werden (Schneider/Werle 1991: 102), das von den Herstellern, dem DIHT als Repräsentant der gewerblichen Nutzer und der Reichspost als dominantem Akteur gebildet wurde. In den Anfängen der Bundesrepublik hat sich dieses Sektornetzwerk zwar noch geringfügig ausdifferenziert, blieb im Grunde allerdings bis in 1980er Jahre hinein erhalten.

Diese Kontinuität gilt auch für die administrative Organisation. Mit dem Reichspostfinanzgesetz von 1924 wurde die Deutsche Reichspost (DRP) aus der unmittelbaren Staatsverwaltung herausgelöst und in eine Reichsanstalt mit Sondervermögen transformiert. Die Leitung der Post- und Telekommunikationsverwaltung übernahm der Postminister und übte damit gleichzeitig regulatorische und unternehmerische Funktionen aus (Schneider/Werle 1991: 102f.). Dieser Verwaltungsaufbau blieb genauso wie die horizontale und vertikale Integration des Telekommunikationssektors bis zu den Postreformen 75 Jahre später weitgehend bestehen. Zur Kontrolle der nunmehr autonomer agierenden DRP wurde als Aufsichtsorgan der Verwaltungsrat begründet. Darin waren sowohl Vertreter des Reichstages und Reichsrates als auch Wirtschafts- und Arbeitnehmervertreter repräsentiert. Neben dieser sowohl territorialen als auch funktionalen Interessenvertretung bestand jedoch zusätzlich das klientelistische Netzwerk der Reichspost mit den Hoflieferanten fort (Schneider 2001: 250).

Abbildung 10: Akteure im Sektorregime Telekommunikation in den 1970er Jahren



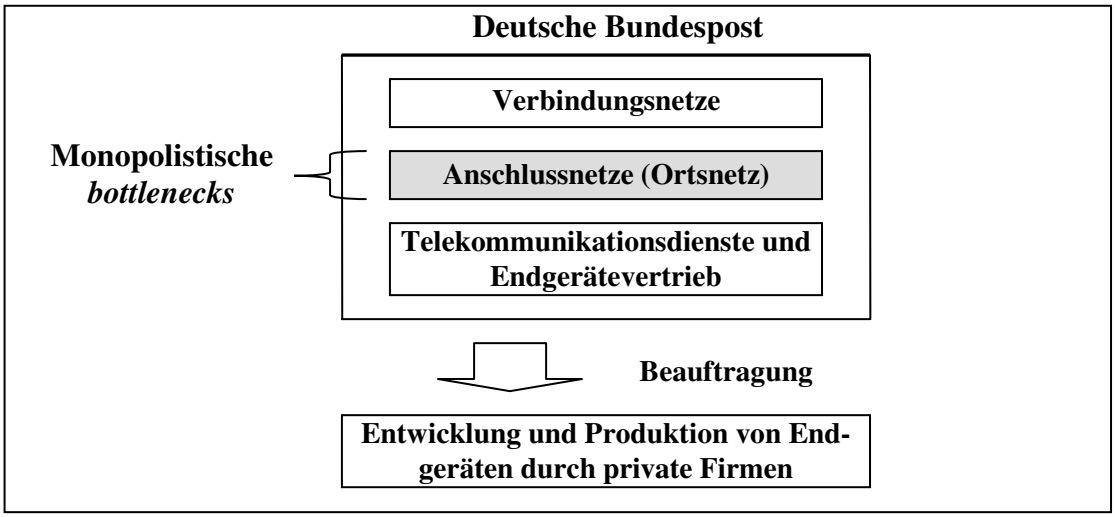
Quelle: Schneider/Werle 1991: 105

Nach der Gleichschaltung der Reichspost in der NS-Zeit wurde in der jungen Bundesrepublik an die institutionellen Arrangements der Weimarer Zeit angeknüpft. Das Staatsmonopol wurde unverändert fortgeführt und der Deutschen Bundespost der Status eines grundgesetzlich geschütztes Sondervermögens gegeben (Art. 87f GG).

Nun werde ich genauer auf Struktur und Akteure des Staatsmonopols im deutschen Telekommunikationssektor (vgl. Abb.10) eingehen. Bis zu den Umwälzungen ab Mitte der 1980er Jahre ist sowohl für die Regelungs- als auch die Leistungsstruktur des Sektors ein hohes Maß an hierarchischer Steuerung durch den Staat zu konstatieren (vgl. Mayntz/Schneider 1995: 88). Kernelement des Sektors in der Bundesrepublik war die gleichzeitige Wahrnehmung von unternehmerischen und regulatorischen Funktionen durch das Bundesministerium für Post und Fernmeldewesen (BMPF).

Auf der Leistungsseite fand sich mit der Deutschen Bundespost (DBP) ein horizontal integrierter Staatsmonopolist (klassisches PTT-Modell), der für die deutschlandweit flächendeckende Bereitstellung von Post-, Telegrafie- und Telekommunikationsdiensten zu sorgen hatte. Die Bundespost war gleichsam über alle Wertschöpfungsstufen vertikal integriert, d.h. sie übernahm die Errichtung und den Betrieb der öffentlichen Fern- und Ortsnetze, die Bereitstellung sämtlicher Telekommunikationsdienste, sowie die Zulassung und den Vertrieb der für Telekommunikation notwendigen Endgeräte (vgl. Abb. 11).

Abbildung 11: Vertikale Integration des deutschen Telekommunikationssektors vor der Postreform I 1989, geordnet nach Wertschöpfungsstufen



Eine Ausnahme vom Netzmonopol bildeten nur die privaten Sondernetze der Energiekonzerne sowie der Deutschen Bundesbahn, die den späteren Grundstein für deren Engagement im Telekommunikationsmarkt bildeten (Vogelsang 1996: 317). Lediglich bei der Entwicklung und Produktion von Hardware griff die DBP im Gegensatz zu anderen Ländern, wie etwa den USA, auf Leistungen anderer Firmen zurück, da sie über keine eigenen Entwicklungskapazitäten verfügte. Die lizenzierten Hersteller der sogenannten Einheitstechnik avancierten so zum „Hoflieferanten“ der DBP. Die Firma Siemens nahm in diesem stabilen Zuliefererkreis die Rolle des technologischen Schrittmachers und Systemgestalters ein (Mayntz/Schneider 1995: 84). Andere Unternehmen stellten außerdem in Lizenzproduktion die Ausrüstungsgüter nach fest verteilten Quoten her. Die Produzenten und ihr Verband (ZVEI) ergänzten in diesem Randbereich das sektorielle Zentrum DBP (vgl. Schneider/Werle 1991: 104f.). Die Bundespost und die im ZVEI

organisierten Zulieferer bildeten damit ein Kartell, in dem die Lieferanten durch lange Lieferverträge und überhöhte Preise sichere Renteneinnahmen erwirtschaften konnten. Interesse an einer Liberalisierung des Sektors hatten sie demnach nicht. Das gilt auch für die DBP, die auf der anderen Seite langfristig planen und mit der Einheitstechnik Transaktionskosten senken konnte. Neben den gesamtwirtschaftlichen Nachteilen durch die überhöhten Preise, hemmte das Technologiekartell die Innovationskraft und führte zu einem gewissen Grad in die technologische Isolation. So verschliefen Siemens und die DBP etwa den weltweiten Vormarsch der digitalen Vermittlungstechnik (vgl. Vogelsang 2003: 317).

Dennoch entwickelte diese Verteilungskoalition nur eine geringe Prägekraft, denn die Zulieferer realisierten zum einen ihre Einnahmen nicht ausschließlich über Renten, vielmehr standen sie mit anderen Produkten sehr wohl im Wettbewerb.

Trotz der hohen Fernmeldegebühren[51] gab es kaum eine relevante Interessengruppe, die die Organisation des deutschen Fernmeldemonopols ernsthaft in Frage stellte (Schneider 2001: 242). Das lag daran, dass die deutsche Wirtschaft mit der Zuverlässigkeit des Anfang der 1980er Jahre voll ausgebauten Netzes zufrieden war und die Herstellerindustrie von den großen und planbaren Investitionen des „gelben Riesen“ profitierte. Durch die starke Position des lange Zeit liberalisierungsskeptischen Herstellerverbandes ZVEI bezog auch der BDI lange keine klare Stellung zugunsten einer Marktöffnung. Zudem existierte im Telekommunikationssektor kein Interessenverband der Großabnehmer, der entsprechend dem VIK im Stromsektor ein Gegengewicht gegenüber dem ZVEI bilden konnte. Die Interessen der gewerblichen Nachfrager repräsentierte zwar der DIHT, dessen Hauptanliegen, nämlich eine gut funktionierende und ausgebaute Netzinfrastruktur, jedoch erfüllt war (Schneider/Werle 1991: 105).

Einzig auf Seiten der Hersteller gab es mit dem Verband Deutscher Maschinen- und Anlagebau (VDMA) seit Ende der 1970er Jahre einen Liberalisierungsbefürworter, vor allem seit Computerhersteller wie IBM oder Nixdorf zunehmenden Einfluss auf die Positionierung des Verbandes gewannen. Auf der Leistungsseite bildete also die DBP den unangefochtenen sektoriellen Kern, der lediglich in den Randbereichen des Monopols um die Interessengruppen der Herstellerindustrie und die Wirtschaftsverbände BDI und DIHK ergänzt wurde.

Auch auf der Regulierungsseite ist die weitgehend hierarchische Kontrolle des Telekommunikationssektors zu finden. Die rechtliche Grundlage des Staatsbetriebes Bundespost wurde im Grundgesetz (Art.87f GG) festgeschrieben, wodurch die Tradition des Verfassungsrangs von Post- und Fernmeldewesen fortgeführt wurde. Die Gesetzgebungskompetenz lag bis 1994 ausschließlich beim Bund, der die Bundespost zudem in bundeseigener Verwaltung führte. Weitere gesetzliche Grundlagen regelten das Fernmeldemonopol (Fernmeldeanlagengesetz FAG) und die Organisations- und Finanzverfassung der DBP (Postverwaltungsgesetz PVG von 1953)

[51] Ein Grund lag in der Quersubventionierung der chronisch defizitären „gelben“ Post.

(Schneider 2001: 247f.). Die sektorielle Regulierung in der Telekommunikation oblag dem Bundesministerium für Post und Fernmeldewesen (BMPF). Eine Besonderheit dieses Ministeriums bestand darin, dass sein Budget nicht aus dem allgemeinen Staatshaushalt, sondern aus den Einnahmen der Bundespost stammte und damit nicht der parlamentarischen Haushaltskontrolle unterlag (vgl. Schneider 2001: 249f.). Damit erlangte das BMPF wohl die größte Autonomie unter den Bundesministerien.

Die meisten telekommunikationspolitischen Entscheidungen wurden im Postverwaltungsrat getroffen. Diesem Kontrollorgan gehörten neben Parlamentariern auch Repräsentanten der funktionalen Interessenvermittlung, d.h. von Sektor- und Wirtschaftsverbänden sowie der Deutschen Postgewerkschaft (DPG) an. Die Interessen der Wirtschaft wurden in diesem korporatistischen Arrangement durch den ZVEI (Siemens, SEL), den DIHT und den BDI repräsentiert. Bundesratsmitglieder und damit die Länderinteressen waren im Verwaltungsrat nicht vertreten, was die Handlungsfähigkeit des Zentralstaates in diesem Politikfeld zusätzlich stärkte. Außerdem stellte sich aufgrund der zentral gebündelten Regulierung durch das BMPF und wegen des Verzichts auf verbandliche Selbstregulierung weder in technischen noch ökonomischen Fragen das Problem der Informationsasymmetrien zu Lasten der Politik. Vielmehr verfügte das BMPF als Aufsichtsbehörde über detailliertes Regulierungswissen[52].

Zusammenfassend kann der Telekommunikationssektor als nationalisiertes Regime (vgl. Eising 2000: 51) erfasst werden, da mit der DBP auf der Leistungsseite ein horizontal und vertikal integriertes Staatsmonopol bestand und das BMPF auf Regulierungsseite eine hierarchische sektorielle Steuerungskompetenz besaß. Zweifellos hatte sich um das sektorielle Zentrum Bundespost eine institutionelle Stabilität herausgebildet (vgl. Lehmbruch 1991: 11f.). Jedoch waren die Beharrungskräfte vornehmlich politischer Natur, was die staatliche Handlungsfähigkeit wesentlich erhöhte und später mehr als nur inkrementellen Wandel ermöglichte.

5.2. Reformen vor 1996: Europäische Initiativen und die Postreformen I und II

Bis in die 1980er Jahre waren sowohl der institutionelle Ordnungsrahmen, die Verbändelandschaft, als auch die technische Struktur des Sektors von Stabilität geprägt, erfuhr dann jedoch tief greifende Veränderungen (vgl. Grande 1989). Während der erste offizielle Reformvorschlag durch die Monopolkommission 1981 zur Liberalisierung des Endgerätemarktes noch keine Auswirkungen auf die bestehenden Strukturen hatte, belebten der Bericht der Witte-Kommission und das Grünbuch der EG-Kommission zum Telekommunikationsmarkt 1987 die politische Diskussion erheblich (vgl. Vogelsang 2003: 317f.). Bevor allerdings das Wirken der EG-Kommission (vgl. S. Schmidt 1998) als Triebfeder des Wandels der europäischen Tele-

[52] Die Regulierung der Vermittlungstechnik oblag dem Fernmeldetechnischen Zentralamt (FTZ).

kommunikationssysteme virulent wurde, führte der weltumspannende technologische Wandel seit Ende der siebziger Jahre zu einem Wandel der grundlegenden *belief systems*. Die technologischen Umwälzungen äußerten sich in der Entwicklung neuer Übertragungstechnologien, der Verbindung von Computern über die Telefonnetze und der Lösung des Problems der Frequenzknappheit. Letzteres unterminierte die technologisch-ökonomische Begründetheit des natürlichen Monopols in der Telekommunikation und stellte damit die institutionelle Ordnung des exklusiven Staatsmonopols zusehends in Frage (Schneider 2001: 159f.). Trotz des Einflusses des technologischen Wandels hat es auch im Telekommunikationssektor keine „Transformationsautomatik" hin zu einer Liberalisierung der Monopole gegeben (Mayntz/Schneider 1995: 90). Auch hier waren Akteure vonnöten, die diese Einflüsse erst in ihre *belief systems* integrierten und dann, vermittelt über verschiedene politische Kontexte in politische Maßnahmen transformieren konnten.

Auf Seiten der Wirtschaft traten bedingt durch die technische Entwicklung verstärkt Akteure hervor, die aufgrund der Erosion der Monopoleigenschaften des TK-Sektors einen Markteintritt planten. Dazu gehörte zu Beginn etwa die Computerindustrie (v.a. IBM), die außerhalb des Kreises der Monopolprofiteure stand. Diese Unternehmen begannen, sich mit liberalisierungsinteressierten Akteuren aus der Politik zu einer größer werdenden Liberalisierungskoalition zusammenzuschließen. Dadurch erhöhten sich die „Monopolverteidigungskosten" für die *rent-seeker* stetig (Schneider 2001: 161f.). Auch veränderte sich langsam die Position der deutschen Zuliefererindustrie, und die Interessengemeinschaft zwischen Monopolisten und Lieferanten begann sich langsam aufzulösen (Thorein 1997: 29f.).

Auf europäischer Ebene konnte sich die EG-Kommission bereits in den 1980er Jahren als gewichtiger Akteur beim Voranbringen der Liberalisierung europäischer Telekommunikationsmärkte etablieren, obwohl das Politikfeld erst mit dem EU-Vertrag zu einer Kommissionsdomäne wurde. Es gelang ihr, die europäische Tragweite dieses Politikfeldes zu verdeutlichen und sich so in der Rolle als Agendasetter zu etablieren (vgl. S. Schmidt 1998: 107-9). Besonderen Schub verlieh sie der Diskussion um die Schaffung eines gemeinsamen europäischen TK-Marktes 1987 mit der Veröffentlichung des Grünbuchs über TK-Dienstleistungen und Endgeräte (Kom 1987). Inhaltlich war damit der Weg zur Endgeräte- und Diensterichtlinie vorgezeichnet. Erstere wurde schon 1989 von der Kommission erlassen[53]. Wertvolle Rückendeckung für dieses Vorgehen erhielt die Kommission im Übrigen vom EuGH und konnte damit beginnen, den Status-quo in quasi allen staatsnahen Sektoren in Frage zu stellen[54]. Parallel testete die Kommission ihre Argumentationslinie mit einem fallweisen wettbewerbsrechtlichen Vorgehen gegen einige nationalstaatliche Monopole (S. Schmidt 1998: 128).

---

[53] Diese stellt durch die Verwendung der Kommissionsrichtlinie nach Art. 90 III EGV als Rechtsgrundlage einen Präzedenzfall im Vorgehen gegen „ausschließliche Rechte" der nationalen Monopole dar (S. Schmidt 1998: 116f.).

[54] 1990 kamen Richtlinien zur Marktöffnung für TK-Dienstleistungen außer Netze und Sprachtelefonie (90/388/EWG) und die Einführung des offenen Netzzugangs (90/387/EWG) hinzu (vgl. Thorein 1997: 35f.).

In diesem Umfeld der Mehrebenenverflechtung wurde 1989 in der BRD die Postreform I verabschiedet, die allerdings nicht nur auf den Einfluss der EG-Kommission zurückging[55]. Neben dieser gingen auch die Vorschläge der 1985 eingesetzten Regierungskommission Fernmeldewesen (Witte-Kommission) zur Transformation des PTT-Staatsmonopols in die 1989 verabschiedete Postreform I ein (vgl. Zohlnhöfer 2001: 145-9). Diese umfasste zwei Komplexe. Der erste Bereich umfasste die Liberalisierung des Endgerätemarktes und der Telekommunikationsdienstleistungen bis auf den Sprachtelefondienst. Zwar blieb das Netzmonopol der Bundespost erhalten, wurde jedoch nicht mehr auf Satelliten und Mobilfunk angewendet. Den zweiten Bereich bildete die Organisationsreform, mit der eine Trennung der unternehmerischen und regulativen Funktionen im Staatsmonopol umgesetzt wurde und die Bundespost zudem in drei separate öffentliche Unternehmen, unter ihnen die DBP Telekom, aufgeteilt wurde[56].

Eine weitergehende Liberalisierung schien zu diesem Zeitpunkt nicht durchführbar, denn zu einem vollständigen Ende des Monopols bedurfte es einer Verfassungsänderung. Die Chance, die dazu erforderliche Zustimmung der SPD und des Bundesrates zu erhalten, war zu diesem Zeitpunkt allerdings bescheiden.

Auf den ersten Blick scheint die Reform sehr moderat und nur wenig mehr als eine Organisationsreform, die auf Druck der EG-Kommission zustande kam (vgl. Zohlnhöfer 2001: 158f.). Dennoch bekam das vertikal integrierte Staatsmonopol durch die Liberalisierung der Randbereiche Endgeräte und Dienstleistungen tiefere Risse. Trotz der weiter bestehenden „Rentengarantie“ auf die Sprachtelefondienste bedeutete die Postreform I den Einstieg in den Ausstieg aus dem mehr als 100 Jahre etablierten Staatsmonopol. In den liberalisierten Randbereichen – insbesondere im Mobilfunk und bei den Endgeräten – konnte sich eine Marktdynamik entwickeln, die u.a. verbliebene Kritiker aus den Reihen der Wirtschaft von den Vorzügen einer weiterreichenden Reform des Telekommunikationssektors überzeugen konnte. So wandelte sich etwa auch die Interessenstruktur der „Hoflieferanten“, insbesondere die des Technologieführers Siemens. Der Liberalisierungskoalition schlossen sich nach dem BDI auch die bisher skeptischen Verbände ZVEI und DIHT an, denn innerhalb der deutschen Wirtschaft hatte sich die Ansicht durchgesetzt, dass in einem liberalisierten Markt die Gewinne durch Internationalisierung stärker ausgebaut werden konnten als durch die zu festen Quoten aufgeteilten Renteneinnahmen in einem abgeschottetem nationalen Markt. Zum *renversement des alliances* trugen auch die neu in den Mobilfunk eingestiegenen Konzerne Mannesmann (MM) und Thyssen bei. Zusammen mit den Konzernen VIAG, VEBA und RWE, deren Kassen durch die Renteneinnahmen auf dem Strommarkt prall gefüllt waren, bildeten sie die wichtigste Gruppe von Aspiranten auf eine Eroberung des lukrativen deutschen Telekommunikationsmarktes.

---

[55] Für eine detaillierten Betrachtung des Wandels in der Telekommunikationspolitik Ende der 1980er Jahre vgl. Grande et al.: 1991.

[56] Für eine detaillierte Betrachtung vgl. Zohlnhöfer 2001: 150-8.

Dass mit der Postreform I und den weiteren Richtlinien der EG-Kommission ein nur schwer aufzuhaltender Liberalisierungsprozess einsetzte, ist an den Diskussionen um eine Fortsetzung der Liberalisierungspolitik abzulesen, die quasi mit der Gesetzesverkündigung neu entfacht wurden. Sowohl der als unzureichend empfundene Umfang der Liberalisierung als auch die weiterhin bestehende Wettbewerbsuntauglichkeit der DBP Telekom wurden von Seiten der Befürworter einer weitergehenden Marktöffnung kritisiert. Zudem wurde die DBP Telekom durch die Modernisierung des ostdeutschen Telekommunikationsnetzes, die Sonderabgaben an den Finanzminister und die weitere Quersubventionierung der „gelben" Post mit extremen finanziellen Belastungen konfrontiert (vgl. Thorein 1997: 40-3). Zusätzlich zu den Liberalisierungsbemühungen der EG-Kommission wurde damit der Handlungsdruck erzeugt, die Organisation des Sektors weiter zu verändern und die DBP Telekom auf eine Existenz nach dem Monopol vorzubereiten. Nicht zuletzt dem Postministerium selbst erschien im Interesse der deutschen Telekommunikationswirtschaft ein Festhalten am Status-quo als nicht mehr haltbar (Schneider 1995: 547).

Zur Lösung der Probleme wurde mit der Postreform II 1994 die Formalprivatisierung der drei öffentlichen Postunternehmen beschlossen. Über die Notwendigkeit der erneuten Reorganisation noch vor der nächsten Bundestagswahl 1994 herrschte zwischen den beiden Volksparteien Übereinstimmung. Die Frage der weiteren Liberalisierung musste aufgrund der Uneinigkeit der Volksparteien und des Zeitdrucks ausgeklammert werden (Zohlnhöfer 2001: 340f.). Dennoch verpflichteten sich die Akteure von Koalition und Opposition durch die Befristung der entsprechenden Gesetze bis zum 31.12.1997 quasi dazu, bald zu einem neuen Reformanlauf anzusetzen. Den wesentlichen Kernpunkt der Postreform II stellte die Formalprivatisierung der drei öffentlichen Unternehmen dar. Das geänderte Grundgesetz ermöglichte nun, dass Telekommunikationsdienstleistungen von „aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost hervorgegangenen Unternehmen und durch andere private Anbieter" erbracht werden (Art 87f. Abs.2 GG). Damit war der Grundstein für Wettbewerb gelegt. In der Frage welche Rechtsform die drei Postunternehmen annehmen sollten, konnten sich die Befürworter einer Aktiengesellschaft durchsetzen, so dass für die neue Telekom AG, die Postbank und die Deutsche Post die Option bestand, zügig zur materiellen Privatisierung, etwa durch einen Börsengang, überzugehen[57].

Diese formelle Privatisierung bildete jedoch nicht das Ende der Reform des Telekommunikationssektors, denn zu diesem Zeitpunkt war auf europäischer Ebene die Abschaffung der letzten „ausschließlichen Rechte" der Monopolisten bereits abgemacht. Nach der Übereinkunft im Ministerrat 1994, sollten auch auf Druck der deutschen Präsidentschaft hin, die verbliebenen Sonderrechte auf die Netze und den Sprachdienst bis zum 1.1.1998 abgeschafft werden (vgl. S. Schmidt 1998: 162f.).

[57] Für die Inhalte der Postreform II vgl. Thorein 1997: 45-7.

Im März 1996 erließ die EU-Kommission dann die Änderungsrichtlinie (96/19/EG) zur Dienstrichtlinie von 1990 (90/388/ EWG). Die Direktive trug der Ansicht Rechnung, dass eine bloße negative Liberalisierung nicht ausreichen würde, um den Binnenmarkt oder überhaupt Wettbewerb im Telekommunikationssektor zu schaffen. Daher wurden zahlreiche re-regulative Elemente in die Richtlinie einbezogen. Von besonderer Bedeutung war dabei die Open Network Provision (ONP), die einen diskriminierungsfreien Netzzugang für neue Anbieter garantieren sollte. Daneben sollte in der nationalen Umsetzung das Recht der neuen Netzbetreiber auf Zusammenschaltung mit dem Netz des Monopolisten fixiert werden. Zusätzlich sollten die Kostenstrukturen der Monopolisten aufgeschlüsselt werden (*Unbundling*), um der Quersubventionierung wettbewerblicher Bereiche vorzubeugen (Kom 1996a). Eine strikte asymmetrische ex-ante Regulierung durch eine sektorielle Regulierungsbehörde, wie sie mit dem TKG später verwirklicht wurde, war mit der Richtlinie jedoch nicht zwingend vorgesehen. Die konkrete Ausgestaltung des neuen Regulierungsrahmens blieb also weitgehend den Mitgliedsstaaten überlassen. In der Frage des Liberalisierungsumfangs setzte die Richtlinie auf nahezu unbeschränkten Marktzutritt. Fall das nationale Umsetzungsgesetz ein Lizenzerfordernis für neue Anbieter enthalten sollte, d.h. bei Einführung einer Genehmigungspflicht, sollte die Lizenzvergabe nicht begrenzt werden[58]. Parallel zur Erarbeitung der Richtlinie in Brüssel wurde bereits 1995 in der Bundesrepublik die Initiative für das TKG ergriffen. Mit dieser Gleichzeitigkeit der gesetzgeberischen Bemühungen wird unterstrichen, dass das deutsche Telekommunikationsgesetz nicht lediglich als Reaktion auf europäische Zwänge zu begreifen ist. Die Postreformen I und II, sowie die EG-Richtlinien Anfang der 1990er Jahre haben damit die Ausgangslage für die vollständige Liberalisierung des deutschen Telekommunikationsmarktes bestimmt.

5.3. Positionen zur Öffnung des deutschen Telekommunikationssektors

5.3.1. Die TKG-Eckpunkte

Die Frage der Liberalisierung von verbliebenen Monopolrechten der Deutschen Telekom war bei der Postreform II ausgeklammert worden. Da jedoch die entsprechenden Gesetze, wie das Fernmeldeanlagengesetz, bis Ende 1997 befristet worden waren, stand diese Thematik sofort nach den Bundestagswahlen 1994 wieder auf der Agenda.

Bereits im März 1995 legte Postminister Bötsch (CSU) ein Eckpunktepapier über einen „zukünftigen Rahmen im Telekommunikationsbereich“ vor (vgl. Zohlnhöfer 2001: 343f.) Nach den Vorstellungen des BMPT sollte analog zu den Planungen auf EU-Ebene ab 1.1.1998 auf allen Wertschöpfungsstufen freier Wettbewerb möglich sein. Allerdings sollten die Tätigkeiten, die bisher noch im Bereich des Monopols lagen, d.h. das Errichten und Betreiben von Übertra-

[58] Eine Ausnahme sollte es lediglich für knappe Funklizenzen geben (vgl. UMTS).

gungswegen sowie das Anbieten von Sprachdiensten, einer Lizenzpflicht unterliegen. Für die Vergabe der Lizenzen waren weder qualitative noch quantitative Beschränkungen vorgesehen (vgl. Thorein 1997: 106-11)[59]. Trotzdem stellte die vorgesehene Genehmigungspflichtigkeit eine gewisse Einschränkung der vollständigen Marktöffnung dar.

Gleichzeitig mit der Liberalisierung sollte eine erhebliche Re-Regulierung eingeführt werden. Mittels einer asymmetrischen Regulierung marktbeherrschender Unternehmen, die vor allem zu Lasten des Ex-Monopolisten Deutsche Telekom ging, sollte sicher gestellt werden, dass Wettbewerber keinen diskriminierenden Zutrittsschranken ausgesetzt werden und sich ein funktionsfähiger Wettbewerb entfalten kann. Daher sollten die Bereiche, in denen die DTAG auf absehbare Zeit noch ihre strukturelle Marktmacht missbrauchen könnte, präventiv reguliert werden. Da das vor allem die Netze betraf, sollte die DTAG verpflichtet werden, ihr Netz mit denen der Konkurrenten zusammenzuschalten und diskriminierungsfreiem Zugang zu Fern- und Ortsnetzen gegenüber Unternehmen gewähren, die lediglich auf der Dienstebene tätig sind. Die genauen Bedingungen und Entgelte für die Inanspruchnahme dieser Vorleistungen sollten von einer Regulierungsbehörde ex-ante festgelegt werden. Die Einrichtung eines unabhängigen und eigenständigen Regulators, sowie das Bekenntnis zur Notwendigkeit einer sektorspezifischen Regulierung wurden damit von Seiten des BMPT von Anfang verfolgt. In der Frage des *Unbundling* war zudem eine generelle Verpflichtung für marktbeherrschende Unternehmen angedacht, ihre lizenzpflichtigen Aktivitäten in rechtlich selbständigen Unternehmensbereichen führen (Thorein 1997: 108). Zusätzlich sollte es laut dem Eckpunktepapier möglich sein, den marktbeherrschenden Unternehmen die Bereitstellung des Universaldienstes, d.h. die flächendeckende Versorgung mit einem Basissprachdienst, zur Lizenzauflage zu machen. Um den Markteintritt von Newcomern nicht zu behindern, sollte zudem die entgeltlose Nutzung von Grund und Boden zur Verlegung von Leitungen gestattet werden (Ebd.: 109).

Als wichtigster Streitpunkt stellte sich später der Umfang der Re-Regulierung heraus. Strittig war insbesondere, inwieweit zu Lasten der marktbeherrschenden Unternehmen, d.h. der Telekom AG, ein asymmetrischer Regulierungsansatz verfolgt werden sollte. Es ist jedoch festzustellen, dass das Gesetzesziel, mithin die Liberalisierung, grundsätzlich nicht mehr zur Debatte stand. Allerdings gab es Forderungen, die freie Betätigung von Unternehmen zugunsten von ordnungspolitischen Zielen, etwa dem Universaldienst, einzuschränken.

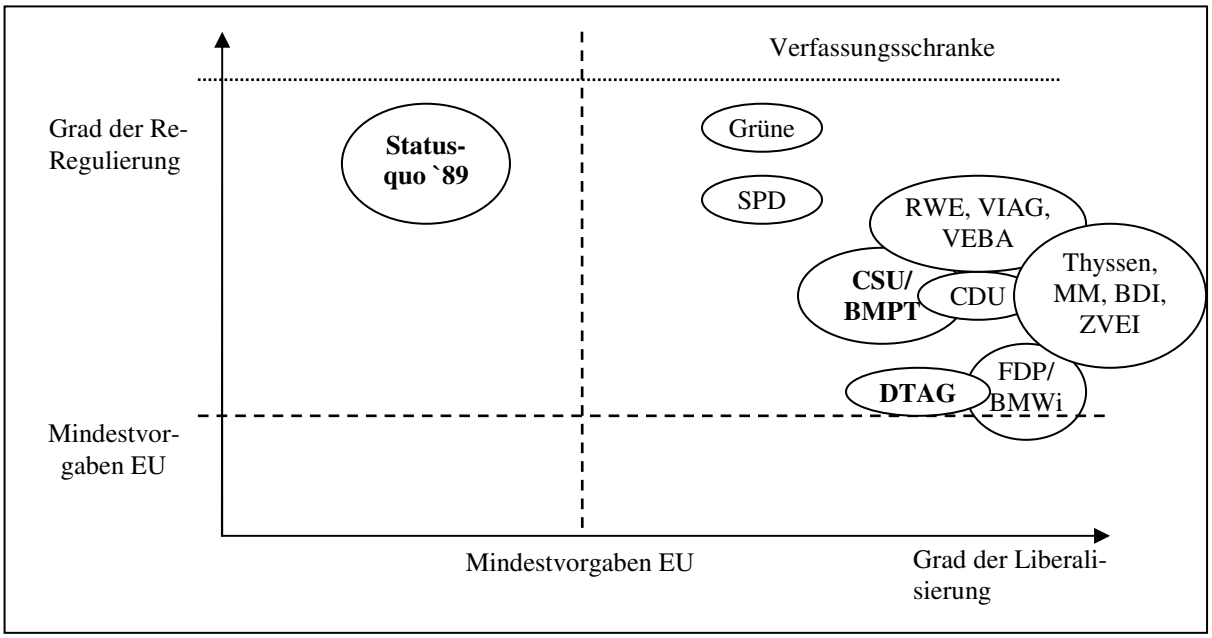
5.3.2. Die Positionen des politischen Akteure

Im Zentrum der Formulierung eines Telekommunikationsgesetzes stand das von dem CSU-Politiker Wolfgang Bötsch geführte Postministerium. Das von ihm veröffentlichte Eckpunktepapier reflektierte insbesondere das Interesse an einer zügigen Liberalisierung, um das deutsche

[59] Eine Beschränkung der Lizenzen kann es jedoch aus technischen Gründen, wie etwa aufgrund der Begrenztheit von Funkfrequenzen, geben.

Modell im europäischen Regulierungswettbewerb optimal in Stellung zu bringen und auch den Börsengang der Telekom AG alsbald realisieren zu können. Dieses Interesse teilte auch das Finanzministerium, das zusätzlich im Interesse größerer Privatisierungsgewinne die regulierungsbedingten Belastungen für die DTAG in Grenzen halten wollte (Thorein 1997: 78).

Abbildung 12: Positionen der politischen Parteien und Interessengruppen bezüglich des Grades der Liberalisierung und der Re-Regulierung des Telekommunikationssektors



Im Wesentlichen gibt die Position des BMPT die Vereinbarungen aus dem Koalitionsvertrag und die europäischen Rahmenvorgaben zur Telekommunikationspolitik wider. Die vorgesehene asymmetrische Regulierung der DTAG entspricht weitgehend den Interessen der Newcomer, insbesondere jener, die mit einem eigenen Übertragungsnetz in den Wettbewerb starten konnten (Verbund-EVU). Mit seinen Vorstellungen zum Universaldienst blieb der Minister am unteren Rand der von EU und Grundgesetz vorgegebenen Bestimmungen. In der Frage des institutionellen Rahmens war das BMPT letztendlich auch selbst betroffen, da es mit der Liberalisierung seine Existenzberechtigung verlor. Somit sollte mit der Einrichtung einer sektorspezifischen Regulierungsbehörde der eigene Nachfolger geschaffen werden.

Das Wirtschaftsressort unter Minister Günter Rexrodt (FDP) sprach sich allerdings gegen den Aufbau einer neuen Bürokratie in Gestalt der Regulierungsbehörde aus und plädierte stattdessen dafür, die Regulierung des TK-Marktes dem Bundeskartellamt zu übertragen. Insoweit stimmte Rexrodt mit Teilen der CDU überein. Entsprechend dem stärkeren Gewicht, das die Liberalen auf die Deregulierung legten, standen sie einer ex-ante Entgeltregulierung und dem damit verbundenen Bürokratieaufwand genauso skeptisch gegenüber wie einer Einschränkung der Lizenzvergabe. Trotz der starken Betonung des Deregulierungsaspekts akzeptierten die Liberalen und das BMWi, dass im Gegensatz zum Stromsektor eine sektorspezifische Regulierung vonnöten sei, um die Voraussetzungen für Wettbewerb zu schaffen. Jedoch forderten sie, möglichst zügig zur ex-post Missbrauchsaufsicht nach dem GWB überzugehen (Thorein 1997: 79).

Mit dieser Ansicht standen der Wirtschaftsminister und die FDP allerdings nicht allein. Sowohl die Monopolkommission (vgl. Monopolkommission 1996) als auch das Bundeskartellamt kritisierten später am Referentenentwurf, dass die Regelungen zum Universaldienst und besonders die ex-ante Entgeltregulierung für marktbeherrschende Unternehmen über das Ziel hinausgingen (SZ 30.1.96). Als wettbewerbspolitisch ambivalent beurteilte die Kommission den möglichen Markteintritt der Energieversorger, da deren Monopolstellung im Strommarkt zu einem wettbewerbsresistenten Oligopol in der Telekommunikation beitragen könnte. Zudem befanden beide Institutionen, dass die neue Aufsichtsbehörde entbehrlich sei, da sie nur zusätzliche Bürokratie bedeutet und dem Gedanken der Deregulierung zuwider laufe (SZ 7.10.95). In der Frage der Form der Regulierungsbehörde kann allerdings sowohl dem Postministerium als auch dem Kartellamt institutionelles Eigeninteresse attestiert werden, denn in einer neuen Behörde würden vorwiegend die Beamten des dann aufgelösten Postministeriums „untergebracht“ werden, während auf der anderen Seite das Kartellamt um seine Alleinstellung als Wettbewerbshüter fürchtete.

In der SPD sprach sich vor allem ihr postpolitischer Sprecher und späterer Verhandlungsführer Bury deutlich für eine Liberalisierung aus. Als größte Oppositionspartei und gestärkt durch die Vetomacht im Bundesrat präsentierte die SPD im Mai 1995 eigene Vorstellungen zur Marktliberalisierung (FAZ 17.5.95). Zwar zog sie die Marktöffnung nicht mehr in Zweifel, hatte zum Teil jedoch andere Vorstellungen in Bezug auf den Grad der Re-Regulierung und die Lizenzvergabe. Etwa sollten die flächendeckende und preisgünstige Versorgung sowie die Chancengleichheit der ländlichen Räume neben dem Wettbewerb gleichberechtigte Gesetzesziele sein. Entsprechend dieser Position sollten statt nur den marktbeherrschenden allen Unternehmen mit Lizenzen für Netz- und Dienstangebote Infrastrukturverpflichtungen auferlegt werden. Zwar sollte es keine quantitativen Begrenzungen der bundesweiten Lizenzen geben, jedoch sollten hohe Anforderungen an die technische Kompetenz der Anbieter gestellt werden. De facto bedeuteten diese Vorschläge eine Begrenzung des Marktzutritts, zumal regionale und lokale Anbieter erst nach 1998 zugelassen werden sollten. Ingesamt forderte die SPD somit eher eine symmetrischere Regulierung des Marktes und damit geringere einseitige Belastungen der DTAG. Verbunden war damit auch die industriepolitische Absicht, den Ex-Monopolisten als „nationalen Champion“ zu erhalten. Nach Einschätzung des Postministers lagen die Ansichten der Volksparteien jedoch nicht unüberwindbar auseinander (FAZ 31.5.95).

Die Partei Bündnis90/Die Grünen war insgesamt wenig in die Verhandlungen zum Telekommunikationsgesetz involviert, die PDS-Bundestagsgruppe dagegen überhaupt nicht. Bündnis90 begrüßte die Marktöffnung, verband mit dem Gesetzesvorhaben aber auch andere gesellschaftspolitische Ziele. So sei der Entwurf einseitig auf Marktliberalisierung ausgerichtet und fördere zu wenig die Entfaltung der Informationsgesellschaft, da etwa Online-Dienste nicht zu einer allgemein finanzierten Grundversorgung gezählt würden. Zudem forderten die Bündnisgrünen

ebenso wie vom BMPT vorgesehen, eine asymmetrische ex-ante Regulierung des marktbeherrschenden Unternehmens. Die dafür zu bildende Regulierungsbehörde sei in Form einer Bundesanstalt beim Forschungsministerium (BMBF) zu organisieren (BT 1996a: 8). Die „Kartellamtslösung“ kam nicht in Frage, da die ökonomische und technische Regulierung untrennbar miteinander verbunden sei und dem Kartellamt die technische Kompetenz fehle (BT 1996d).
In Bezug auf den Liberalisierungsgrad forderten die Grünen zu Beginn der Diskussion gar ein Betätigungsverbot von Unternehmen mit marktbeherrschender Stellung in anderen Branchen, was sich gegen die monopolistisch organisierten Stromkonzerne richtete. Zuletzt nahmen die Grünen die Position des Deutschen Städtetages auf, der für die Nutzung der kommunalen Wege durch Telefonfirmen ein Gebührenzahlung forderte, da die unentgeltlichen Wegenutzung einen „nicht hinnehmbaren“ Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht darstelle und Konzessionsabgaben in anderen Bereichen (etwa Strom) gefährde (BT 1996a: 7).

5.3.3. Die Positionen der Interessenverbände

Seit der Liberalisierung des Endgerätemarktes und der Mehrwertdienste sowie dem Einzug des Mobilfunks Anfang der 1990er Jahre entstanden eine Reihe von Unternehmen, die sich anschickten, sofort nach der Liberalisierung in die bislang noch geschützten Bereiche des deutschen Telekommunikationsmarktes einzusteigen. Dazu gehörten verschiedene deutsche Konzerne und Energieversorger wie auch internationale Telekommunikationskonzerne (vgl. Thorein 1997: 55). Mit dem Verband der Telekommunikationsnetz- und Mehrwertdiensteanbieter (VTM) und dem Verband der Anbieter von Mobilfunkdiensten (VAM) hatten diese potenziellen Newcomer außerdem erste Interessenvertretungen gegründet[60]. Der 1992 gegründete VTM war der Zusammenschluss von potenziellen Telekomkonkurrenten (VEBA, VIAG, RWE, Thyssen und Mannesmann). Er diente vor allem. als Konsultationsforum, da die involvierten Großkonzerne ihre Interessen direkt bei der Politik vertraten. Der VAM war der Zusammenschluss von unabhängigen Telefon- und Mobilfunkgesellschaften ohne eigene Netze.
Diese Verbände hatten jedoch nur eingeschränkte Bedeutung, da die Telekommunikationstöchter der Großkonzerne ihre Interessen während des TKG-Formulierungsprozesses hauptsächlich direkt gegenüber der Politik vertraten. Neben dieser neuen Unternehmenslandschaft und der sich entwickelnden Verbändelandschaft entstanden auch bei der Telekom Veränderungen. Die DTAG, die seit 1995 ein privatrechtliche Aktiengesellschaft war, begann zunehmend ihre eigenen Unternehmensinteressen gegenüber der Politik wahrzunehmen[61].
Es ist also festzustellen, dass in der Wirtschaft mit den Newcomern auf der einen und der privatisierten DTAG auf der anderen Seite hauptsächlich zwei Gruppen von Regulierungsadressaten

[60] Am 1.1.1998 fusionierten VAT (bis 1997 VAM) und VTM zum Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten, um ein stärkeres Gegengewicht der privaten Unternehmen zur Telekom zu bilden (VATM 1997a). Die Telekom AG ist bis heute kein Mitglied in diesem Branchenverband.
[61] Für eine detaillierte Analyse der veränderten Verbändelandschaft im TK-Sektor vgl. Lang 2006.

existierten, die mit ihren gegensätzlichen Interessen an die Politik herantraten. Einig waren sich beide Gruppen allerdings in der Zustimmung zur vollständigen Öffnung der Telekommunikationsmärkte, denn auch der Telekom AG eröffneten durch die Liberalisierung neue Absatzchancen auf dem internationalen Markt. Sehr unterschiedliche Vorstellungen eröffneten sich dagegen bei der Frage der Art und des Umfangs der Re-Regulierung (Zohlnhöfer 2001: 341).

Aus Sicht der Newcomer war die Beeinflussung des Regulierungsrahmens entscheidend, da hierdurch die Marktzutrittsbedingungen wesentlich bestimmt wurden. Gemeinsam war den Unternehmen, dass sie die schnellstmögliche Beendigung der verbliebenen Monopolrechte der DTAG anstrebten, um in den lukrativen deutschen Telekommunikationsmarkt einzusteigen. Im Wissen, dass ein bloßer Wegfall der Sonderechte nicht ausreichen würde, um am Wettbewerb teilnehmen zu können, forderten sie eine asymmetrische Regulierung zu Lasten der marktbeherrschenden Unternehmen, d.h. der DTAG.

Den radikalsten Entflechtungsvorschlag machte dabei der Geschäftsführer von Mannesmann Eurokom. Er forderte die Abtrennung der Netze der DTAG, statt, wie vorgesehen, den ex-ante regulierten Bereich nur durch eine getrennte Buchführung zu entbündeln (FAZ 5.10.95). Konsens bestand unter den Newcomern, dass die Telekom zur Zusammenschaltung ihres Netzes mit dem der Konkurrenten verpflichtet werden sollte. Die Sicherstellung der Interoperabilität der Netze sei außerdem vonnöten, um eine technologiebasierte Marktabschottung zu verhindern. Außerdem sollte für Diensteanbieter ohne eigenes Telefonnetz ein diskriminierungsfreier regulierter Netzzugang (RTPA) eingeführt werden. Eine unabhängige Regulierungsbehörde sollte zudem aktiv den Wettbewerb fördern, über die Einhaltung der Verpflichtungen wachen und der DTAG gegenüber die Entgeltregulierung ex-ante vornehmen.

Hinsichtlich des Liberalisierungsgrades variierten jedoch die Ansichten unter den Newcomern erheblich (Thorein 1997: 87). Die Verbundnetzbetreiber RWE, VIAG und VEBA forderten die Anzahl der Lizenzen zu begrenzen oder in definierten Regionen sogar nur einen einzigen neuen Lizenzinhaber zuzulassen (Börsen-Zeitung 10.6.95). Außerdem sollte Voraussetzung für die Lizenzvergabe die Junktimierung des Angebots von Diensten und des Netzbetriebs sein. Das Geschäftsmodell des reinen Anbieters von TK-Diensten, der sich Netzvorleistungen bei anderen Unternehmen einkauft, wäre damit ebenso wenig möglich gewesen wie eine vertikale Desintegration des Sektors. Diese Forderungen der Stromkonzerne werden vor dem Hintergrund verständlich, dass sie bereits über Glasfasernetze für die „Eigennutzung“ sowie über genügend Kapital für weitere Netzinvestitionen aus dem Strommonopol verfügten.

Im Gegenzug vertraten Konzerne wie Thyssen oder Mannesmann, die aufgrund von FAG-Ausnahmebestimmungen keine eigenen Netze aufbauen konnten, liberalere Vorstellungen bezüglich der Lizenzvergabe (Börsen-Zeitung 9.5.95). Sie lehnten demnach quantitative Beschränkungen ab und forderten stattdessen, eine Lizenzklasse für das Anbieten von TK-Diensten ohne Netzbetrieb einzuführen. Diese Position entsprach auch der des Postministe-

riums, so dass sich Thyssen mit „ganz wesentlichen eigenen Vorstellungen“ im TKG wieder finden konnte (Computerwoche 15.9.95).

Die Ausgangslage und Position der DTAG stellte sich gänzlich anders als die ihrer potentiellen Mitbewerber dar. Die AG im Staatsbesitz war aufgrund des für den Herbst 1996 geplanten Börsengangs stark daran interessiert, die Umwandlung in ein effizientes börsennotiertes Unternehmen schnell zu vollziehen, um auf den internationalen Märkten mitmischen zu können. Somit stellte für sie das bloße Agieren im nationalstaatlich abgegrenzten Markt keine Option mehr dar (Thorein 1997: 84f.). Allerdings war sie noch mit erheblichen finanziellen Problemen durch den Aufbau Ost, die Pensionsansprüche ihrer Beamten und die Gewährleistung der flächendeckenden Versorgung belastet. Von einem Regulierungsrahmen, der sich primär an die marktbeherrschenden Unternehmen wandte, wäre der Ex-Monopolist allein betroffen gewesen.

Politisches Ziel in der TKG-Formulierung war daher, den asymmetrischen Regulierungsansatz zu verhindern oder wenigstens die nachteiligen Bestimmungen abzuschwächen. Zur Untermauerung ihrer Position benutzte sie hauptsächlich drei Argumente. Zum einen sei sie aufgrund der Altlasten in keiner privilegierten Position mehr. Zweitens seien durch die Postreform I und die Zulassung alternativer Netze bereits 1996 fast alle Monopolrechte aufgehoben worden, so dass bereits Wettbewerb in erheblichem Maß bestünde. In Bezug auf ihre potenziellen Konkurrenten stellte sie drittens fest, dass es sich hierbei nicht um „zarte Pflänzchen“ (FAZ 14.12.95), sondern um finanzstarke Konzerne handelt, die keinen regulatorischen Schutzschild benötigten.

Dementsprechend scharf kritisierte der Noch-Monopolist das Eckpunktepapier von Postminister Bötsch (FAZ 28.3.95). Das enge „regulatorische Korsett“ lasse ihr kaum unternehmerischen Handlungsspielraum. Die Konkurrenten könnten dagegen „Rosinenpickerei“ betreiben, während die DTAG zum flächendeckenden Angebot von Dienstleistungen verpflichtet werde.

Daher forderte sie, auf eine sektorspezifische ex-ante Regulierung der DTAG zu verzichten, um gleiche Chancen für alle zu gewährleisten. Bezüglich der Netzzusammenschaltung und des Netzzugangs stellte sie drei Forderungen (vgl. Thorein 1997: 117). Bei Vereinbarungen über die Zusammenschaltung müsse der Grundsatz der Vertragsfreiheit über einer gesetzlichen Regelung stehen, was de facto auf einen verhandelten Netzzugang hinauslaufen würde. Spezielle Regulierungsinstrumente zur Sicherung des offenen Netzzugangs in den monopolistischen *bottlenecks* (Ortsnetz) seien nicht notwendig, weil entsprechende Bestimmungen bereits im GWB enthalten seien. Außerdem dürfe der Ansatzpunkt für die Kontrolle der *bottlenecks* nicht das marktbeherrschende Unternehmen sein, entscheidend sei vielmehr in wessen Besitz sie sich befinden, unabhängig von der marktbeherrschenden Stellung des Unternehmens. Die Telekom forderte zudem für den Fall, dass sich eine ex-ante Regulierung doch politisch durchsetzen würde, zumindest eine zeitliche Befristung. Als Regulierer sollte nach Ansicht des Noch-Monopolisten das Bundeskartellamt fungieren, damit schnellstmöglich zum allgemeinen Wettbewerbsrecht (ex-post Kontrolle) übergegangen werden könne. Somit wandte sie sich gegen die

Einrichtung einer sektorspezifischen Regulierungsbehörde, die vom BMPT vorgesehen und von den Wettbewerbern gefordert wurde. Zu guter letzt sprach sich die DTAG dafür aus, nach einer Übergangszeit auch die Wettbewerber zur Bereitstellung von Universaldienstes zu verpflichten, dessen Kosten über eine Fonds finanziert werden sollten (SZ 4.5.95).

Die im ZVEI und VDMA organisierten Herstellerinteressen spielten, genauso wie die Wirtschaftsverbände BDI und DIHT, bei der Ausarbeitung des überwiegend sehr technischen Regulierungsrahmens eher eine untergeordnete Rolle. Im Grundsatz äußerten sich alle vier Wirtschaftsverbände sehr erfreut über die liberale Ausrichtung des TKG-Gesetzesvorschlags, mahnten jedoch, dieses Vorhaben zügig umzusetzen und nicht durch Erwägungen zu einem weit reichendem Universaldienst oder eine Lizenzlimitierung verwässern zu lassen.

Der DIHT erwartete von der Liberalisierung eine zügige Verbilligung der Kommunikationsgebühren (Thorein 1997: 81f.). Generell befürwortete er eine asymmetrischen Regulierung und die enge Definition des Universaldienstes in Bötschs Entwurf (SZ 25.9.95). Der Verband sprach sich jedoch deutlich gegen die Einrichtung einer sektorspezifischen Regulierungsbehörde aus, die nur einen neuen voluminösen Apparat bedeute. Stattdessen solle das Kartellamt für die ökonomische und das bisherige Bundesamt für Post und Telekommunikation für die technische Regulierung zuständig sein (SZ 25.8.95).

Wie schon die beiden Wirtschaftsverbände, lehnten auch der ZVEI und der VDMA die Erhebung von Wegzöllen durch die Kommunen ab und forderten die zügige Umsetzung des Liberalisierungsprogramms (Börsen-Zeitung 14.3.96). In Bezug auf den Regulierungsrahmen betonte der ZVEI zwar, dass eine Minimierung der Regulierung im Vordergrund stehen müsste. Allerdings hielt er eine sektorspezifische und asymmetrische Regulierung des Marktes für notwendig und begrüßte dementsprechend die Pläne zur Einrichtung einer Regulierungsbehörde, die sowohl die kartellrechtliche als auch die technische Marktaufsicht übernehmen sollte. Andererseits dürfe durch die Regulierung die Innovationskraft der DTAG nicht geschwächt werden (Börsen-Zeitung 30.11.95). Dieser letzte Hinweis ist nicht unbedeutend, da der Noch-Monopolist immer noch der bei weitem wichtigste deutsche Kunde war und die heimische TK-Industrie aufgrund des internationalen Preisverfalls und des abflauenden Aufbaubooms in Ostdeutschland zunehmend Absatzprobleme hatte.

Stark abgeschwächt war der Einfluss der einst mächtigen Deutschen Postgewerkschaft (DPG). Aus sozialpolitischen Erwägungen beschränkte sich darauf einen weit gefassten Universaldienst einzufordern und der Telekom AG nur geringe Belastungen durch die Regulierung aufzubürden, um den Druck auf die Beschäftigung beim zukünftigen Ex-Monopolisten abzumildern.

Lautstarke Forderungen nach „Wegezöllen“ erhoben die Kommunalen Spitzenverbände Deutscher Städtetag und VKU. Für das Wegerecht zur Leitungsverlegung auf Gemeindegebieten sollten nach Vorstellung der Kommunen die Netzbetreiber ähnlich den Energieversorgern

eine Nutzungsgebühr entrichten[62]. Insgesamt sollten mit den Einnahmen aus dem Kabelgroschen 3-4 Mrd. DM realisiert werden[63]. Gehör für dieses Anliegen fanden sie bei Teilen der Fraktionen von SPD und CDU/CSU sowie den Regierungen Hessens (SPD) und Bayerns (CSU). Mit ihren Ansprüchen stießen die Kommunen allerdings auf einmütige Ablehnung der bundesdeutschen Postpolitiker von FDP, CDU/CSU und SPD, des Postministers und der Wirtschaftsverbände.

Tabelle 5: Positionen der politischen Parteien und Interessengruppen zu Kernpunkten des TKG-Entwurfs[64]

Akteure	**Lizenzvergabe (Marktöffnung)**	**Asymmetrische Regulierung der DTAG**	**Umfang des Universaldienstes**	**Sektorielle Regulierungsbehörde**	**Zeitpunkt des Markteingriffs**
Parteien					
CDU/CSU	Unbegrenzt	Ja	Gering	CSU: Ja; CDU: z.T. Nein, BKartA	Ex-ante
FDP	Unbegrenzt	Nein, symmetrisch	Gering	Nein, BKartA	Ex-post
SPD	Limitiert	Nein, symmetrisch	Groß	Ja	Ex-ante
Bündnis90/Grüne	Limitiert	Ja	Groß	Ja	Ex-ante
Verbände/Unternehmen					
DTAG	Unbegrenzt	Nein, symmetrisch	Gering	Nein, BKartA	Ex-post
Newcomer 1 (RWE, Viag, Veba), VTM	Limitiert	Ex-ante	Gering	Ja	Ex-ante
Newcomer 2 (Thyssen, Mannesmann), VAM	Unbegrenzt			Ja	
BDI, DIHT, ZVEI (Siemens, SEL)	Unbegrenzt			BDI, DIHT: Nein, BKartA; ZVEI: Ja	

5.4. Der Gesetzgebungsprozess: Veränderungen und ihre Urheber

5.4.1. Veränderungen der TKG-Vorschläge bis zum Kabinettsbeschluss

Von der Präsentation der TKG-Eckpunkte im März 1995 bis zur endgültigen Kabinettsvorlage im Januar 1996 wurden noch Veränderungen am Entwurf vorgenommen, nachdem die Vorschläge des Postministers einen intensiven Diskussionsprozess sowohl zwischen den beiden Koalitionsparteien und der SPD als auch in Anhörungen mit den betroffenen Firmen und Verbänden durchlaufen hatten.

Ende Mai 1995 veröffentlichte das BMPT einen TKG-Diskussionsentwurf zu dem im Juni eine weitere Anhörung der Stakeholder stattfand. Am 27.7.1995 wurde ein erster Referentenentwurf mit der Aufforderung zur Stellungnahme veröffentlicht. In den Fragen der Lizenzierung, der

[62] Die Kommunen beriefen sich dabei auf das Recht der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 GG) und das Recht auf Eigentum (Art 14 GG), die sie durch die kostenlose Überlassung von Wegerechten verletzt sahen. Politisch hatten sie mit ihrem Anliegen wenig Gehör. Im Streit der Rechtsgutachten um diese Frage dominierte zudem die Ansicht, dass die Eigentumsgarantie nicht das öffentliche Eigentum umfasst, da es treuhänderisch für die Allgemeinheit verwaltet werde und die Kommunen so keine Träger von Eigentumsgrundrechten seien. Zudem rechtfertige bezüglich Art. 28 GG das Gemeinwohlziel der verfassungsmäßig gebotenen Gewährleistung einer flächendeckenden Versorgung mit TK-Diensten diese Regelung (Art 87f GG), weswegen keine kommunale Zuständigkeit nach Straßenrecht besteht (SZ 21.2.1996).

[63] Zum Vergleich: Die Konzessionsabgaben der Energieversorger zur Nutzung der kommunalen Wege brachten es auf ca. 6 Mrd. DM.

[64] Nicht aufgeführt ist die Frage des regulierten Netzzugangs, da diesen alle Stakeholder befürworteten und lediglich die DTAG bei den Zusammenschaltungsvereinbarungen Verhandlungen im Vordergrund sehen wollte.

Netzzusammenschaltung, der asymmetrischen Regulierung marktbeherrschender Unternehmen und dem Umfang der Universaldienstverpflichtung entsprach der Entwurf im Wesentlichen den Positionen der Wirtschaftsverbände und der Newcomer, die bereits im Vorfeld Eingang in die Erarbeitung des Eckpunktepapiers gefunden hatten. Außerdem bekannte sich Bötsch auch weiterhin zum Prinzip der asymmetrischen Regulierung des Ex-Monopolisten.

Tabelle 6: Gang der Gesetzgebung für das Telekommunikationsgesetz (TKG)

Datum	Institution	Vorgang
27.03.1995	BMPT	„Eckpunkte eines künftigen Regulierungsrahmens im Telekommunikationsbereich“
27.07.1995	BMPT	Vorstellung des ersten Referentenentwurfs zur Reform des Energiewirtschaftsrechts
30.01.1996	Bundesregierung	Das Bundeskabinett verabschiedet den Gesetzentwurf
01.02.1996	Bundestag	*1.Lesung des von den Fraktionen von CDU/CSU, FDP und SPD eingebrachten TKG-Entwurfs, der während der 2.Lesung am 13.6. mit dem Regierungsentwurf zusammen geführt wurde*
22.03.1996	Bundesrat	Beschluss der Stellungnahme und Änderungsanträge
25.04.1996	Bundestag	1.Lesung und Überweisung an: Ausschuss für Post und Telekommunikation (federführend) u.a.
12.06.1996	Bundestag	Beschlussempfehlung und Bericht des federführenden Ausschusses
13.06.1996	Bundestag	2. und 3. Lesung und Verabschiedung des Gesetzentwurfs der Regierungsfraktionen
14.06.1996	Bundesrat	Anrufung des Vermittlungsausschusses
27.06.1996	Bundestag	Annahme des durch den Vermittlungsausschusses geänderten TKG-Entwurfs
05.07.1996	Bundesrat	Annahme des vom Bundestag beschlossenen TKG
01.08.1996		Das Telekommunikationsgesetz tritt in Kraft, außer: §§ 67 bis 68 TKG (RegTP-Einrichtung zum 1.10.1997) sowie §§ 66 und 73 bis 79 TKG (Fall des Sprachdienstemonopols zum 1.1.1998)

Quelle: Deutscher Bundestag

Damit stand die DTAG mit ihrer Position allein der „Großen TKG-Koalition“ (vgl. Thorein 1997) aus Postministerium, potenziellen Wettbewerbern und Wirtschaftsverbänden gegenüber, da sie der einzige Akteur des „alten“ Politiknetzwerkes Telekommunikation war, der noch ein Interesse an der Realisierung von Renteneinnahmen durch vorteilhafte Regulierung hatte.

In der Folge stellt sich die Frage, ob es dem Monopolisten gelang, die auf ihn zugeschnittenen Belastungen der asymmetrischen Regulierung und des Universaldienstes abzumildern, bzw. ob die DTAG gar Regelungen erwirken konnte, die die weitere Erwirtschaftung von Renteneinnahmen ermöglichten.

Da sie bisher in der Formulierung der Eckpunkte ihre Interessen nicht berücksichtigt sah, ging die DTAG im April 1995, kurz nach der Veröffentlichung der TKG-Eckpunkte, mit einer überaus kritischen Stellungnahme in argumentative Offensive (FAZ 24.4.95). Darin widersprach sie der Notwendigkeit einer asymmetrischen Regulierung der marktbeherrschenden Unternehmen und stellte zusätzlich dieses Regulierungskonzept grundsätzlich in Frage. Stattdessen verlangte sie eine Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer. Das begründete sie mit dem auf der Theorie der *contestable markets* (vgl. Baumol et al. 1982) beruhenden Argument, dass ihr eine monopo-

listische Preissetzung aufgrund der Bestreitbarkeit des Telekommunikationsmarktes gar nicht möglich sein werde. Obwohl die DTAG zumindest teilweise wettbewerbstheoretisch legitime Positionen vertrat, konnte sie bis zum Gesetzentwurf im Januar 1996 lediglich Zugeständnisse in Form einer Abmilderung der asymmetrischen Regulierung erwirken.

Die DTAG konnte durchsetzen, dass der im TKG verwendete Begriff der Marktbeherrschung jenem im GWB angeglichen und damit abgemildert wurde. Bisher war festgelegt, dass ein Unternehmen mit einem Marktanteil von mehr als 25% automatisch als marktbeherrschend einzustufen ist und damit der ex-ante Aufsicht durch die Regulierungsbehörde unterliegt (Zohlnhöfer 2001: 348). Nunmehr musste die Frage der Marktbeherrschung erst durch die Regulierungsbehörde geprüft werden.

In der Frage der ex-ante Festlegung von Netzentgelten und Tarifen durch die Regulierungsbehörde konnte die Telekom AG hingegen kaum Zugeständnisse erwirken. Erreichen konnte sie lediglich, dass die vorgreifende Tarifregulierung nur für Preiserhöhungen und nicht für Absenkungen galt. Außerdem setzte sie durch, dass die Regulierungsbehörde wesentlich schneller als bisher vorgesehen über die beantragten Entgelte für Zusammenschaltung, Netzzugang und Tarife entscheiden würde, was ihren preispolitischen Handlungsspielraum erhöhte (SZ 29.12.95). Nicht zuletzt erreichte sie die Festlegung einer periodischen Überprüfung der ex-ante Entgeltregelung (vgl. BT 1996h: 25).

Bei der Zusammenschaltung konnte die DTAG durchsetzen, dass nicht nur die marktbeherrschenden, sondern alle Netzbetreiber einer Pflicht zur Zusammenschaltung ihrer Netze unterlagen. Wichtig ist außerdem, dass die Zusammenschaltungsvereinbarungen zunächst auf Verhandlungen zwischen den Marktteilnehmern beruhen sollten, was der starken Verhandlungsposition der DTAG entgegenkam. Die Regulierungsbehörde fungierte dadurch lediglich als ex-post Schlichtungsstelle. Der Vorrang der Verhandlungen stellt somit einen Teilerfolg für die Symmetrieargumentation der Telekom AG dar, während es sonst bei der asymmetrischen Regulierung blieb (vgl. Thorein 1997: 131f.). Zudem behielt die Bundesregierung die Befugnis, eine Verordnung über die Bedingungen von Zusammenschaltung und Netzzugang (RTPA) zu erlassen.

So bleibt festzuhalten, dass es dem Monopolisten im Vorfeld des parlamentarischen Gesetzgebungsprozesses kaum gelungen ist, Regelungen zu erwirken, die ihm nach der Liberalisierung ermöglichen konnten, die weiterhin bestehende Marktmacht zur Realisierung von Renteneinnahmen zu nutzen. Dazu hätte sie vor allem die ex-ante Entgeltregulierung und den großen Kompetenzumfang der Regulierungsbehörde unterbinden müssen. Grund für diesen interessenpolitischen Misserfolg ist u.a., dass es außer ihr keine bedeutenden Akteure gab, mit denen sie hätte eine Koalition zur Rentenerhaltung bilden können. Außerdem begann die kürzlich privatisierte DTAG gerade erst, ihre Rolle als *pressure group* wahrzunehmen und ihre Interessen gegenüber der Politik zu vertreten. Nicht zuletzt konnte der Noch-Monopolist keine Vorsprünge

an Regulierungswissen ausnutzen, da das BMPT als ehemaliger Regulator des Staatsmonopols über umfassende technisch-regulative Expertise verfügte. Dadurch ergab sich eine lobbyistische Schwäche der DTAG, die dem Postminister neben der Unterstützung durch die Debatte auf europäischer Ebene die TKG-Formulierung erleichterte.

Abseits der Bemühungen des Monopolisten fanden auf der politischen Ebene seit dem Sommer 1995 intensive Verhandlungen zwischen der Koalition und der SPD statt. Das BMPT beabsichtigte, noch vor Beginn des parlamentarischen Verfahrens einen weitreichenden Konsens mit der SPD-Opposition zu finden, da deren Zustimmung im Bundesrat erforderlich war.

Zwischen Opposition und Koalition bestand Einigkeit über das Ziel der Schaffung von Wettbewerb auf dem TK-Markt bei gleichzeitiger Sicherung der flächendeckenden Grundversorgung. Wichtigste Streitpunkte zwischen den verhandelnden Postpolitikern von Koalition und SPD waren die Ausgestaltung der Lizenzen sowie der Umfang der Universaldienstverpflichtungen für marktbeherrschende Unternehmen (vgl. Thorein 1997: 133-6).

Der Postminister hatte mit seinem Referentenentwurf deutlich gemacht, dass er nicht über eine enge Definition des Universaldienstes hinausgehen wollte. Dieser umfasste die flächendeckende Bereitstellung eines analogen Sprachdienstes, die Verfügbarkeit einiger Mietleitungen, sowie Telefonauskunft und Notrufmöglichkeiten (FAZ 9.8.95). Zwar ging der davon aus, dass diese Grundversorgung durch den Markt bereit gestellt würde. Für den Fall, dass sich dennoch Lücken im Universaldienst ergäben, sollte ein marktbeherrschendes Unternehmen dazu verpflichtet werden. Für die Begleichung der Kosten war ein Ausgleichsfonds geplant. An der Regelung einer unlimitierten Lizenzvergabe hielt der Referentenentwurf vom Juli 1995 ebenfalls fest, was auch den Vorstellungen des Koalitionspartners FDP entsprach. Die von Bötsch vorgesehene neue sektorspezifische Regulierungsbehörde lehnten die Liberalen allerdings ab. Einig waren sich die Postpolitiker der vier Parteien in der Ablehnung der kommunalen Forderungen nach Nutzungsgebühren für die Wegerechte.

Die SPD hielt allerdings an ihrer Forderung fest, alle Wettbewerber den gleichen Spielregeln zu unterwerfen, d.h. eine symmetrische Marktregulierung einzuführen. In diesem Ziel entsprach sie den Forderungen der Telekom AG. Beide Akteure unterschieden sich allerdings in der Frage des Niveaus, auf dem die Regulierung symmetrisch sein sollte. Der Monopolist forderte eine vergleichbar weiche ex-post Regulierung wie für seine Wettbewerber, wollte die Liberalisierung jedoch nicht einschränken. Die SPD dagegen forderte eine Symmetrie auf hohem Niveau in dem alle Unternehmen mit Volllizenz zum flächendeckenden Angebot der Grundversorgung verpflichtet werden sollten. Außerdem sollte der Umfang des Universaldienstes ausgeweitet werden. Insgesamt zielte die SPD damit mehr auf den Wettbewerb der Infrastrukturen ab, während der Postminister vor allem die Förderung konkurrierender Dienstleistungen im Blick hatte.

Es bedurfte insgesamt acht Verhandlungsrunden des interfraktionellen Gremiums, bis im November 1995 zwischen CDU/CSU-(FDP) und SPD eine Einigung erlangt wurde (vgl. Zohlnhö-

fer 2001: 349). Das Verhandlungsergebnis zeigt, dass sich im Wesentlichen die Position des Postministeriums durchsetzte. Die Zugeständnisse an die SPD änderten nichts an der Grundorientierung einer freien Lizenzvergabe, der Auflage von Universaldienstverpflichtungen für das marktbeherrschende Unternehmen im Falle einer unzureichenden Grundversorgung und der Einrichtung eines Ausgleichsfonds. Jedoch erzielte die SPD einen Teilerfolg, indem bundesweit agierende Unternehmen bei der Lizenzvergabe für knappe Funkfrequenzen[65] bevorzugt werden sollten und es eine Ausweitung des Universaldienstes sowie dessen dynamische Anpassung an die technologische Entwicklung vereinbart wurden (FAZ 10.11.95).

Anfang November stand der Kompromiss, mit dem Koalition und Opposition beschlossen, einen gemeinsamen Gesetzentwurf in den Bundestag einzubringen, sobald die Kabinettsvorlage verabschiedet war. Bevor diese verabschiedet werden konnte, musste der zwischen den Postpolitikern von Koalition und SPD ausgehandelte Kompromissentwurf noch durch die interministerielle Abstimmung. Innerhalb der Bundesregierung gab es jedoch zwischen Postminister Bötsch und Wirtschaftsminister Rexrodt erheblichen Streit über Format und Kompetenzen der Regulierungsbehörde, obgleich sich SPD und der Postminister in der interfraktionellen „politischen Vereinbarung“ bereits auf die Einrichtung einer Telekommunikationsaufsicht abseits des Kartellamts geeinigt hatten (Börsen-Zeitung 10.11.95). Nach Vorstellungen des Wirtschaftsministers sollte die ökonomische und technische Regulierung des Sektors dem Bundeskartellamt übertragen werden. Der Postminister dagegen ließ keinen Zweifel daran, dass er unter keinen Umständen von der Errichtung einer sektorspezifischen Regulierungsbehörde abrücken werde.

Da keine Seite nachgab, konnte dieser Konflikt erst durch eine Einigung zwischen Kanzler Kohl und FDP-Chef Gerhardt Anfang Januar 1996 gelöst werden. Bötsch setzte sich dabei mit seinen Vorstellungen weitgehend durch (vgl. Zohlnhöfer 2001: 350). Nur sollte die neue obere Bundesbehörde nicht an das Forschungs-, sondern an das Wirtschaftsministerium angebunden werden, womit sich Rexrodt in diesem Punkt durchsetzen konnte (FAZ 29.1.96). Die Folge des Kompromisses war unter anderem, dass die zukünftige Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) organisatorisch sowohl nach dem Vorbild des BMPT (Abteilungen) als auch dem Kartellamt (Beschlusskammern) aufgebaut wurde (vgl. Böllhoff 2002). Damit war sie für die BRD zweifelsohne eine institutionelle Innovation, entsprach allerdings weniger dem Vorbild einer *regulatory agency*, wie der britischen OFTEL.

Nachdem dieser Streit beigelegt war, konnte der TKG-Entwurf am 30.1.1996 das Kabinett passieren und dem Bundesrat zur Stellungnahme zugeleitet werden[66]. Wie vereinbart brachten

[65] Konkret ging es dabei um lokale DECT-Funkfrequenzen zur Überbrückung der sogenannten letzten Meile der Telekom AG, d.h. des Abschnitts vom Hauptverteiler zum Telefonanschluss des Kunden.

[66] Für einen Überblick der Inhalte des TKG-Entwurfs vgl. Zohlnhöfer 2001: 351-3.

am gleichen Tag die Fraktionen von CDU/CSU, FDP und SPD einen identischen Entwurf in den Bundestag ein, um das Gesetzgebungsverfahren zu beschleunigen[67].

5.4.2. Die Veränderungen im parlamentarischen Prozess

Nachdem der interfraktionelle TKG-Entwurf bereits dem federführenden Ausschuss für Post und Telekommunikation und anderen Ausschüssen zugeleitet worden war, nahm der Bundesrat im März zum gleich lautenden Regierungsentwurf Stellung (vgl. BT 1996i: 5-28). In den Änderungsvorschlägen forderte die Ländermehrheit – darunter waren nicht nur SPD regierte Länder – u.a., die Lizenzvergabe mit Auflagen für ein flächendeckendes Angebot von Universaldienstleistungen zu versehen. Damit wurde ein Anliegen wiederholt, mit dem die SPD bereits in den Verhandlungen mit dem Postminister gescheitert war (BT 1996i: 5).

Neben den Forderungen der Länder wurden im Postausschuss des Bundestages noch Anliegen der Telekom AG, von potenziellen Wettbewerbern und Verbänden gehört (BT 1996e: 70). Die bereits in den Vorverhandlungen von der Telekom AG und den Serviceprovidern geforderte symmetrische Regelung der Zusammenschaltungsverpflichtung hat der Ausschuss noch einmal bestätigt (Ebd.: 75, §36 TKG). Den besonderen Netzzugang für Dritte (RTPA) jedoch sollten nur marktbeherrschende Unternehmen gewährleisten[68]. Trotz dieses kleinen Erfolges für den Noch-Monopolisten teilte der Ausschuss sehr deutlich die Positionen der Newcomer, dass eine ex-ante Regulierung des marktbeherrschenden Unternehmens durch die Regulierungsbehörde unabdingbar sei, um Wettbewerb zu ermöglichen. Neben kleineren Ausweitungen des Universaldienstes wurde das Gesetzesziel des funktionsfähigen Wettbewerbs um den räumlichen Terminus „auch in der Fläche“ erweitert (BT 1996e: 4). Während der Ausschussberatungen und auch in der 2. Lesung des Gesetzentwurfs wurden von SPD-Abgeordneten Anträge gestellt, die die Einführung von Nutzungsgebühren für die kommunalen Wegerechte forderten. Beide Male wurden die Anträge abgewiesen, was in der Schlussabstimmung am 13.6.1996 im Bundestag dazu führte, dass nur eine Minderheit der SPD-Bundestagsfraktion für den parteiübergreifend ausgehandelten Kompromiss stimmte (vgl. BT 1996f: 9807). Nach der Verabschiedung des TKG im Bundestag folgte das kurze Intermezzo eines Vermittlungsverfahrens, das der Bundesrat parteiübergreifend auf Antrag Hessens, Bayerns, Nordrhein-Westfalens und Brandenburgs einberief. Begründet wurde die Einberufung damit, dass das TKG die Interessen des ländlichen Raums nicht ausreichend berücksichtige, Mitspracherechte der Länder im vom ihnen geforderten Beirat bei der Regulierungsbehörde zu gering seien und der Universaldienstbegriff zu eng gefasst sei (BR 1996c). Unverständnis über diesen Entschluss äußerten nicht nur der Postminister, sondern auch Bundespolitiker der SPD. Bötsch machte jedoch deutlich, dass der Bundestag

[67] Die beiden identischen Entwürfe wurden letztendlich in der 2. Lesung am 12.6.1996 im Bundestag zu einer Fassung zusammengeführt (BT-Drs.13/4864).

[68] Dabei handelt es um eine Regelung u.a. für Diensteanbieter ohne eigene Netze. Auf diese Weise war nach der Liberalisierung das Call-by-Call Verfahren im Netz der DTAG, jedoch nicht bei Kunden anderer Anschlussanbieter möglich.

keine Zugeständnisse machen werde (FAZ, Börsen-Zeitung 15.6.96). Entscheidender Faustpfand für seine starre Haltung war die Befristung der Gesetze der Postreform II. Hierdurch wäre zum 1.1.1998 auch ohne TKG eine Marktöffnung erfolgt. Wettbewerb ohne Re-Regulierung war jedoch auch für die Mehrheit im Bundesrat keine Option, so dass dessen Vertreter nachgeben mussten und sich kaum eine der Forderungen des Bundesrates im Vermittlungsergebnis wieder fand. Eine Ausnahme war die Erweiterung der Bestimmungen zum Universaldienst. Dieser musste nun „zu erschwinglichen Preisen" bereit gestellt und zudem an die technische und gesellschaftlichen Entwicklung nachfragegerecht angepasst werden, worunter etwa eine Erweiterung des Universaldienstes um einen breitbandigen Internetanschluss zu verstehen wäre (BT 1996g). Die durch den Vermittlungsausschuss empfohlenen Änderungen wurden am 27.6. vom Bundestag und am 5.7.1996 vom Bundesrat angenommen.

5.4.3. Die Bestimmungen des TKG

Grundsätzlich wurde mit dem TKG auch im Telekommunikationssektor die allgemeine Gewerbe- und Dienstleistungsfreiheit geschaffen. Dies bedeutet, dass sich jedes Unternehmen auf allen Stufen der Wertschöpfung wirtschaftlich betätigen kann. Ziele des Gesetzes sind die Sicherstellung von Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten durch Regulierung sowie die flächendeckende Grundversorgung der Bevölkerung (§1 TKG[69]). Die Implementation dieser Regulierung obliegt seit dem 1.1.1998 der Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation (RegTP), deren Instrumente sich auf die Bereiche der Regulierung von technischen Fragen, des Universaldienstes und der Marktmacht erstrecken (vgl. Gabelmann/Gross 2000).

Allgemein ist für das Anbieten von Telekommunikationsdienstleistungen eine von der RegTP ausgestellte Lizenz nötig. Abgesehen von den Anforderungen an die technische Kompetenz und die Zuverlässigkeit des Antragstellers unterliegt die Lizenzvergabe keiner quantitativen Beschränkung. Mit der sektorspezifischen Regulierung von Unternehmen mit „marktbeherrschender Stellung"[70] trägt das TKG dem Umstand Rechnung, dass in den netzbasierten Industrien mit einer Liberalisierung ohne gleichzeitige Re-Regulierung kein nachhaltiger Wettbewerb entstehen würde (§§22-31 TKG). Es wurde als Problem anerkannt, dass die neuen Wettbewerber auf Vorleistungen durch *wesentliche Einrichtungen* (*essential facilities*), wie z.B. das Ortsnetz des Monopolisten zurückgreifen müssen, um ihre Dienste anbieten zu können. Dadurch entsteht auf Seiten der DTAG eine Marktmacht, die sie missbräuchlich zur Diskriminierung oder Verdrängung von Wettbewerbern einsetzen kann. Eine lediglich ex-post durchgeführte Missbrauchskontrolle dieser Marktmacht wird zunächst als nicht hinreichend anerkannt. Daher werden die

[69] Die Nummerierung der Paragrafen bezieht sich im Folgenden auf das TKG von 1996.
[70] Nach §19 Abs.2-3 GWB ist ein Unternehmen marktbeherrschend, wenn es ohne Wettbewerber ist, eine überragende Marktstellung innehat oder einen Marktanteil von mindestens 1/3 besitzt.

im Besitz marktbeherrschender Unternehmen befindlichen monopolistischen Engpassstellen (*bottlenecks*) einer ex-ante Regulierung durch die Regulierungsbehörde unterworfen.
Konkret bedeutet dies, dass marktbeherrschende Unternehmen, d.h. de facto die DTAG, anderen Anbietern Netzzugang gewähren müssen (§§32-39 TKG). Das betrifft die Pflicht zur Zusammenschaltung mit den kompletten Netzen anderer Anbieter und die Gewährleistung des punktuellen offenen Netzzugangs direkt zum Telefonkunden (eigentlicher RTPA)[71]. Die Bedingungen und Entgelte für die Gewährung des Netzzugangs müssen den Bedingungen entsprechen, die sich der Incumbent selbst einräumen würde, d.h. die externe und der interne Behandlung müssen identisch sein. Um dieses Gebot zu kontrollieren, müssen die finanziellen Beziehungen zwischen reguliertem Bereich (*bottleneck*) und nicht ex-ante reguliertem Bereich entbündelt werden. Dadurch wird die Möglichkeit der Quersubventionierung eigener Dienstleistungen verhindert (Gabelmann/Gross 2000: 95). Um dem Missbrauch sicher vorzubeugen, werden außerdem die Bedingungen und Entgelte für den Netzzugang ex-ante von der Regulierungsbehörde genehmigt und angeordnet. Zusätzlich unterliegen die Telefontarife des Incumbents der Genehmigungspflicht durch die RegTP.
Das TKG überträgt der Regulierungsbehörde auch die technische Aufsicht über den Markt (§§42-64 TKG). Das betrifft etwa die Vergabe von Telefonnummern oder Frequenzen. Betreiber von Anschlussnetzen (Ortsnetze) müssen außerdem technisch gewährleisten, dass jeder Konsument den Verbindungsnetzbetreiber frei wählen kann (Gabelmann/Gross 2000: 90)[72].
Das Gesetz weist der Regulierungsbehörde ebenfalls die Sicherstellung der flächendeckenden Grundversorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen zu (§§16-21 TKG). Falls diese grundgesetzlich gefasste Infrastrukturgewährleistung nicht über den Markt erbracht wird, kann die RegTP marktbeherrschende Unternehmen gegen einen finanziellen Ausgleich dazu verpflichten.
Die Regulierungsbehörde übernimmt folglich die gesamte Sicherstellung des Wettbewerbs und bildet damit das Kernstück des neuen sektorspezifischen Regulierungsregimes. Das Bundeswirtschaftsministerium hat in diesem neuen institutionellen Arrangement kaum formale Kompetenzen, zumal etwa ein Eingriffsrecht, wie z.B. die Ministererlaubnis gegenüber dem Bundeskartellamt, fehlt. Die Bedeutung des Kartellamts für die Sektorregulierung bleibt klar hinter jener der RegTP zurück, die zudem mittlerweile mit der Aufsicht über die Netzindustrien Elektrizität, Gas und Schienenverkehr weitere Kompetenzen auf sich vereint.

[71] Allerdings sind letztendlich alle Netzinhaber über die Verhandlungspflicht zur Zusammenschaltung verpflichtet.
[72] Diese Auswahl kann eine dauerhafte Voreinstellung (pre-selection) sein oder auch fallweise in Anspruch genommen werden (Call-by-Call).

5.5. Zusammenfassung

Im vorliegenden Kapitel wurde erörtert, welche Faktoren die Ausprägung des Telekommunikationsgesetzes von 1996 und des darauf basierenden Regulierungsregimes erklären. Zu Beginn habe ich die Entwicklung des Sektorregimes im Politikfeld Telekommunikation dargelegt, um die sektoriellen Beharrungskräfte beurteilen zu können. Um die Erklärungsfaktoren für die Ausprägung des liberalisierten Sektorregimes aufzufinden, habe ich den Entscheidungsprozess nachgezeichnet. Dabei habe ich vermutet, dass die von der Liberalisierung betroffenen Monopolunternehmen und ihre Verbände danach streben, ihre Sondervorteile und Renteneinnahmen zu sichern, nachdem die Option der Aufrechterhaltung des Monopols nicht mehr zur Verfügung stand. Je besser sich die *rent-seeker* im Gesetzgebungsprozess positionieren konnten, desto eher ist ein Regulierungsregime zu erwarten, dass die Fortschreibung von Monopolrenten ermöglicht. Wesentlich unterstützt wird die Fähigkeit zur Aufrechterhaltung von Renteneinnahmen durch die Beharrungskräfte des vorangegangenen Sektorregimes.

Zwar hat es auch im Telekommunikationssektor lange Zeit ein stabiles Sektorregime gegeben. Allerdings hat diese Stabilität durch exogene Faktoren stetig abgenommen. Dazu gehört der technologische Wandel genauso wie die sich verbreitende Ansicht, dass Staatsmonopole in Zeiten der Globalisierung der Wettbewerbsfähigkeit eher abträglich sind.

Dieses Staatsmonopol im Telekommunikationssektor war ehedem fast vollständig vertikal und horizontal integriert und es existierte damit, von der Bundespost abgesehen, kein Geflecht an Unternehmen und Verbänden, die an einer Aufrechterhaltung der Monopolrenten interessiert waren. Die zentrale Steuerung des Sektors bzw. des Monopolisten erhöhte die staatliche Handlungsfähigkeit, zumal die geringe Bedeutung verbandlicher Selbstregulierung keine Informationsasymmetrien zu Lasten des Staates entstehen ließ. Im nationalisierten Regime der Telekommunikation waren damit die Restriktionen des Politikerbes (vgl. Beyer 2005) politisch ohne weiteres überwindbar und damit größerer Spielraum für die politischen Akteure vorhanden.

Um das mit dem Telekommunikationsgesetz verfolgte Ziel des funktionierenden Wettbewerbs durch Regulierung zu erreichen, wird der Markteintritt neuer Anbieter unterstützt und der Ex-Monopolist einer asymmetrischen Regulierung unterstellt. Neben der Verpflichtung zur Netzzusammenschaltung und dem regulierten Netzzugang bildet die institutionelle Innovation der sektoriellen Regulierungsbehörde das wichtigste Regulierungsinstrument. Die RegTP greift ex-ante in das Marktgeschehen ein, in dem sie Netzentgelte und Tarife der marktbeherrschenden Unternehmen reguliert und somit den diskriminierungsfreien Netzzugang von Newcomern ermöglicht. Ebenso soll mit dieser straffen Regulierung die Quersubventionierung und damit das Erwirtschaften von Renteneinnahmen durch die DTAG verhindert werden.

Der Grund für das Fehlen von „rentenfreundlichen“ Elementen ist das Fehlen bzw. die Schwäche von Interessengruppen, die ein Interesse an der Verteidigung der Monopolrenten hatten. Lediglich

die DTAG hatte ein Interesse, Renteneinnahmen fortzuschreiben und über Kontrolllücken im Regulierungsregime verdeckte Preisaufschläge zu erzielen. Die Durchsetzung entsprechender Regelungen ist ihr während des Gesetzgebungsprozesses nicht gelungen. Der Ex-Monopolist konnte keine wesentlichen Abmilderungen der asymmetrischen Regulierung erreichen, geschweige denn sie zugunsten einer symmetrischen Behandlung mit den Eintrittsaspiranten kippen. Außerdem hatte die Telekom AG seit ihrer Privatisierung nur wenig Zeit, in ihre neue Rolle als ökonomische *pressure group* hineinzufinden. Nicht zuletzt hat das ehemalige Sektorregime auf Seiten des BMPT ausreichend regulative Expertise entstehen lassen, so dass das Ministerium nicht auf die Wissensangebote des ehemaligen Monopolisten zurückgreifen musste. Dieser mangelnde Druck der *rent-seeker* ist eine Seite der Erklärung, warum die politischen Akteure einen grundlegenden Systemwechsel implementieren konnten Zusätzlich zur eigenen Schwäche des Ex-Monopolisten hat im Telekommunikationssektor in zunehmendem Maße eine Gegenmachtbildung von Akteuren eingesetzt, die sich im Zuge der Liberalisierungsdebatte für eine asymmetrische Regulierung des Incumbents einsetzten und damit die Position der Telekom AG unter Druck setzten konnten.

Zu den möglichen anderen Erklärungsfaktoren für die Ausprägung des Regulierungsregimes lässt sich folgendes zusammenfassen. Der technologische Wandel und die Diffusion des neoliberalen Paradigmas in der Wirtschaftspolitik sind bedeutende exogene Faktoren, wenn es an die Erklärung für die Ursachen der Liberalisierung geht. Die Europäisierung des Politikfeldes hat die Liberalisierung zwar ausgelöst und einige Vorgaben bezüglich des gesetzlichen Rahmens, wie den offenen Netzzugang, gemacht, jedoch für die nationale Umsetzung beträchtlichen Spielraum gelassen. In diesem Umsetzungsprozess ließen die Positionen der mit der Kompromissverhandlung befassten Postpolitiker keine unüberwindbaren Differenzen erkennen. Die formelle Vetomacht des Bundesrates durch seine SPD-Mehrheit muss außerdem insofern eingeschränkt werden, als dass die Rückfallposition im Falle einer Nichteinigung in viel höherem Maße der Regierungsposition entsprach. Denn bei einem Scheitern der Verhandlungen über das TKG wäre die Marktöffnung 1998 in jedem Fall in Kraft getreten, da die verbliebenen Monopolrechte bis zum 31.12.1997 befristet gewesen sind. Insgesamt hat der Postminister als Agendasetzer in der Ausgestaltung des Regulierungsregimes ein hohes Maß an Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit gezeigt. Die lobbyistische Schwäche der Telekom AG hat in Verbindung mit der gemeinsamen Position von Newcomern und dem BMPT zu einem Regulierungsregime geführt, das in der Lage zu sein schien, die Aufrechterhaltung von Monopolrenten und die Diskriminierung neuer Anbieter durch den Incumbent weitgehend zu unterbinden[73]. Die Ergebnisse der Liberalisierungsreformen werden im Vergleich zum Stromsektor im nächsten Kapitel näher analysiert.

[73] Neben technologisch-ökonomischen Faktoren kann mittlerweile als gesichertes Wissen betrachtet werden, dass das TKG entscheidend zum schnellen Entstehen von Wettbewerb im Telekommunikationssektor beigetragen hat. Vgl. dazu: u.a. Monopolkommission 2006, Kruse 2001, Gabelmann/Gross 2000

6. Paradoxer *Outcome*: Liberalisierungserfolg im Strom- und Telekommunikationssektor

In diesem Abschnitt wird der Erfolg der Liberalisierungspolitik in den beiden Bereichen Strom und Telekommunikation gemessen. Dabei wird das in der Einleitung beschriebene empirische Puzzle des unterschiedlichen Liberalisierungserfolges mittels geeigneter Daten herausgearbeitet. Es werden für beide Sektoren die Daten zur Marktentwicklung hinsichtlich einer erfolgreichen Entwicklung überprüft. Für beide Sektoren sind neben dem wirtschaftspolitischen Ziel des funktionierenden Wettbewerbs auch normative Ziele in Form des Universaldienstes festgeschrieben worden. Diese Dienstleistungen von „allgemeinem wirtschaftlichem Interesse" müssen die Kriterien des universellen Zugangs, der Kontinuität der Versorgung sowie einer hohen Qualität erfüllen[74]. Ähnlich wie in der Studie von Héritier (2002a) werden die politischen Ziele der Zugänglichkeit und Qualität der Dienste überprüft. Das Kriterium der Erschwinglichkeit wird im Abschnitt über die Marktenwicklung behandelt.

6.1. Mirror, mirror on the wall, who is the cheapest of them all? – Die Preisentwicklung als Indikator des Liberalisierungserfolges

Für beide Sektoren wird anhand der Marktentwicklung von 1997 bis 2005 erarbeitet, inwiefern ein Wettbewerb entstanden ist und damit die Liberalisierung erfolgreich war. Wichtigster Indikator ist dabei die Preisentwicklung für typische Konsumprodukte in diesen beiden Industrien. Im Vergleich zu Monopolzeiten gesunkene Preise deuten dabei auf einen Liberalisierungserfolg hin, da Preise im Polypol generell niedriger sind als in einer Monopolsituation[75]. Aus dem Marktanteil der großen Incumbents lässt sich ebenfalls ablesen, ob sich neue Anbieter am Markt behaupten konnten und damit der Wettbewerb Fuß fassen konnte. Nicht zuletzt versprachen sich die Befürworter der Liberalisierung positive Effekte für die Beschäftigung in den Branchen, was ebenfalls überprüft wird.

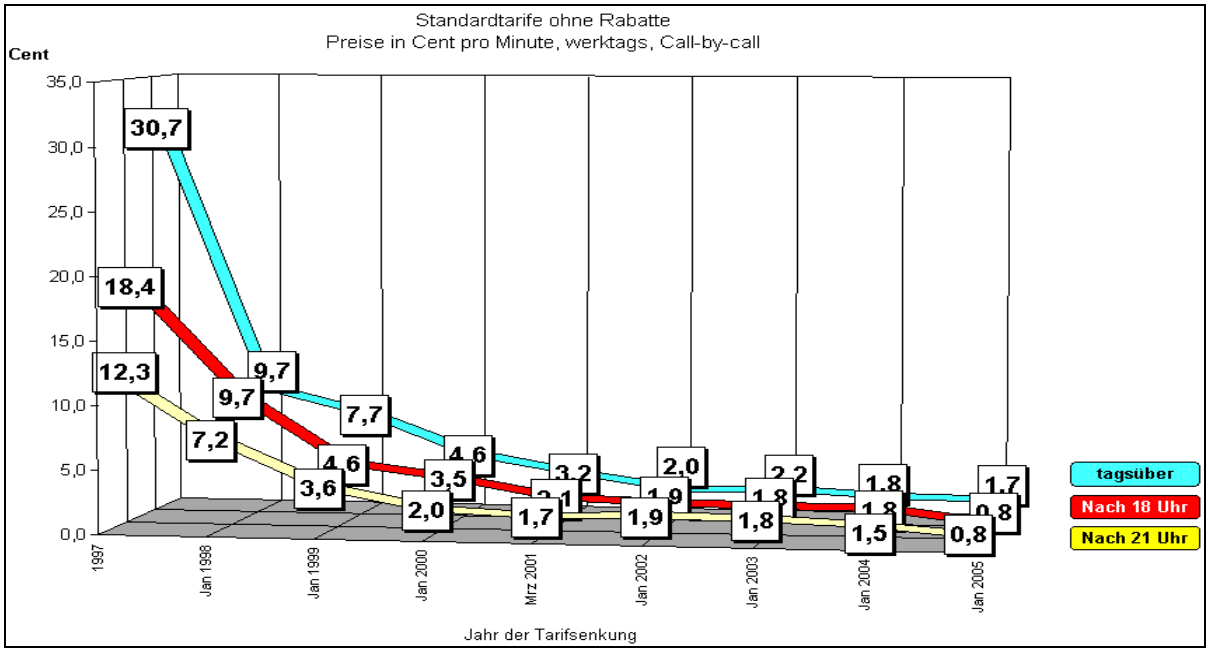
6.1.1. Der Telekommunikationsmarkt

Sofort nach dem Fall des Monopols auf die Sprachtelefoniedienste zum 1.1.1998 ist auf dem deutschen Markt ein ungekannter Preisrückgang zu verzeichnen gewesen. Bezahlte man 1997 noch unglaublich hohe 60 Pfennige für ein einminütiges Ferngespräch, so ist dies 2007 schon für rund einen Cent zu haben (vgl. Abb. 13). Der Preis beträgt demnach nur noch 4% des Betrages zu Zeiten des Monopols. Noch stärker sind die Tarife für Auslandsgespräche gesunken, weniger jene für Ortsgespräche. Unzweifelhaft jedoch ist, dass das Ende des Preisdirigismus

[74] Vgl. COM 2003/270 bzw. Fußnote 9.
[75] Für einen Überblick über Monopoltheorie und monopolistische Preissetzung vgl. Varian 2007: Kap.24-26.

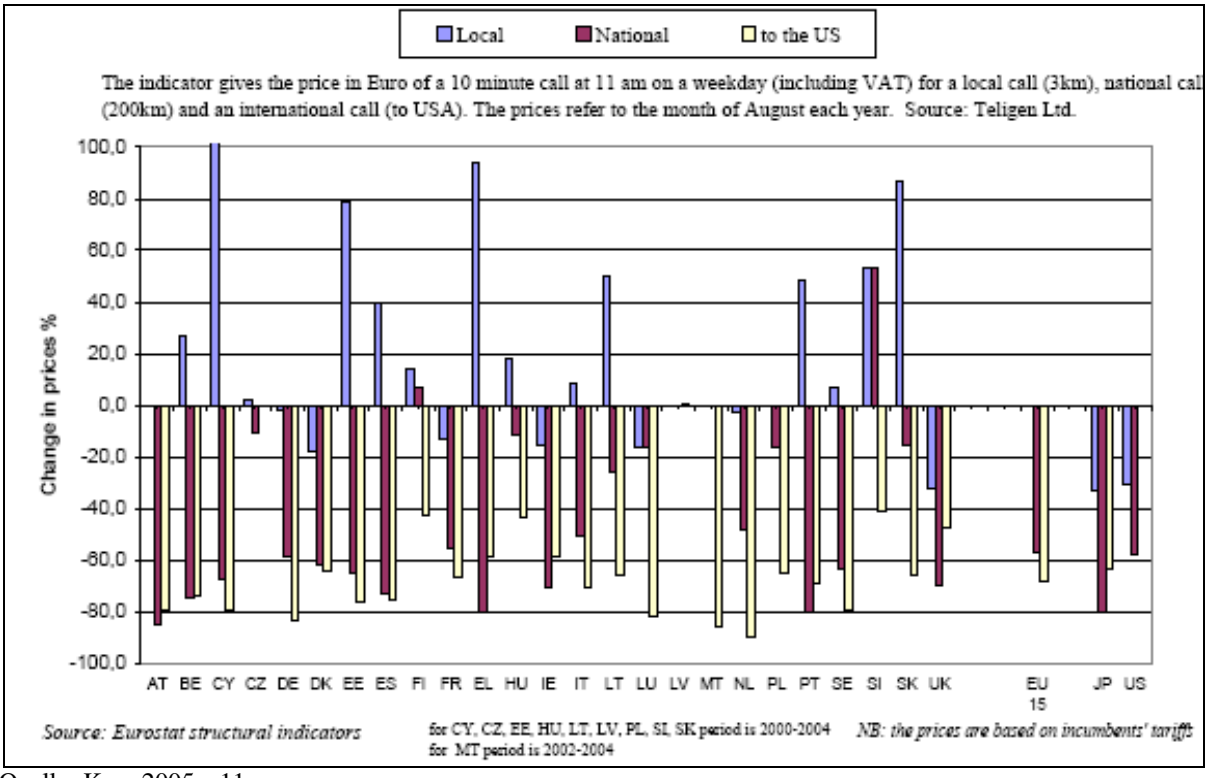
eine bedeutende Reduktion der Telefonkosten mit sich gebracht hat. Dass dem eine entsprechende Nachfrage gegenüber gestanden hat, zeigen die rasant wachsenden Zahlen von Verbindungsminuten. So hat sich deren Anzahl im Festnetz von 1997 binnen fünf Jahren verdoppelt. Inzwischen sind die Zahlen aufgrund des Substitutionseffektes durch den Mobilfunk und die Verlagerung ins Internet mittels VoIP-Technologie leicht rückläufig (BNetzA 2007a: 66). In Abbildung 13 sind die Preisrückgänge noch einmal verdeutlicht.

Abbildung 13: Minimaltarife im Festnetz für ein nationales Ferngespräch



Quelle: BNetzA 2007b

Abbildung 14: Preisentwicklung der Tarife von Ex-Monopolisten in Europa, Japan und den USA bis 2004



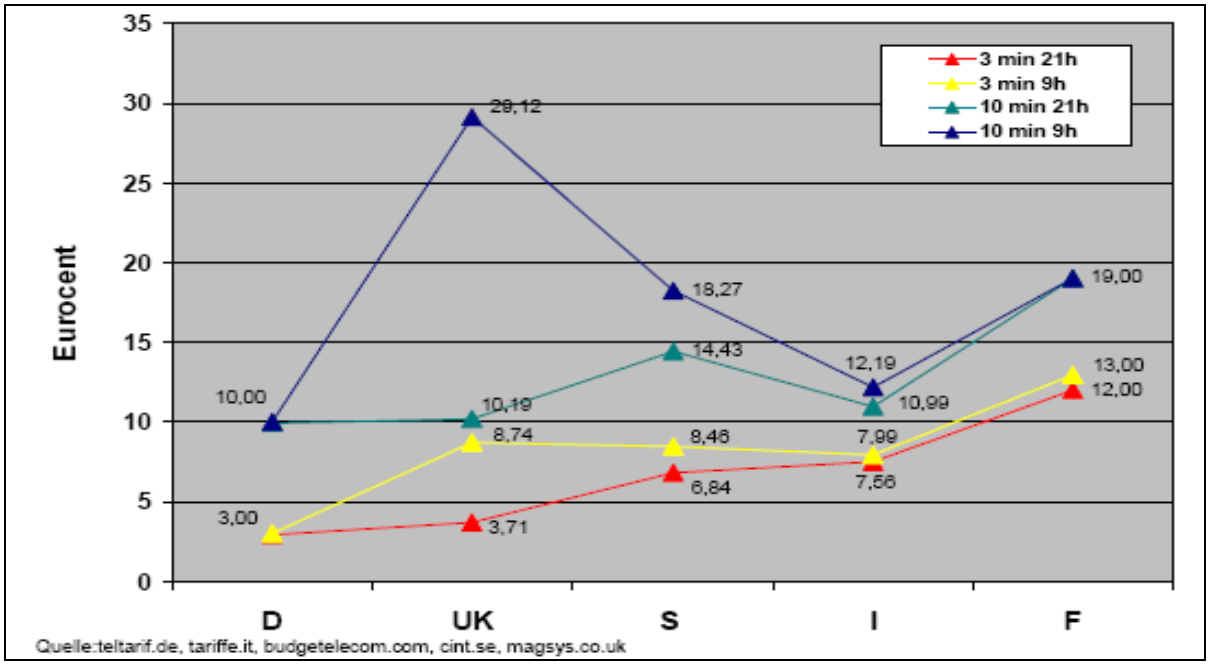
Quelle**:** Kom 2005a: 11

Ist dieser rapide Preisverfall nur ein deutsches oder ein gesamteuropäisches Phänomen, das sich aus der EU-weiten Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte ergibt?

Im europäischen Benchmark-Vergleich liegen in Deutschland die Preise für Internetdienste sowie Fern- und Auslandsgespräche am unteren Ende der Preisskala (BMWi 2006a). Selbst in Bezug auf die Preise der ehemaligen Monopolisten (vgl. Abb. 14) steht die Bundesrepublik im europäischen Vergleich bis auf die Ortsgespräche gut da. Die jeweils günstigsten Anbieter im offenen oder geschlossenen Call-by-Call[76] unterbieten die Preise der DTAG jedoch deutlich.

So kommt etwa der Benchmark-Bericht des BMWi für 2003 zu dem Schluss, dass die deutschen Preise die niedrigsten im Vergleich mit den anderen großen EU-Mitgliedsstaaten waren. In der Abbildung 15 sind die Tarife der günstigsten Pre-Selection-Anbieter in fünf Ländern aufgeführt. Hier hat die BRD die Nase vorn, wenn auch nicht so deutlich wie bei Call-by-Call-Diensten, wo die Tarife unabhängig von der Distanz deutlich unter jenen der übrigen Länder des Vergleichs liegen (BMWi 2005a: 32-39).

Abbildung 15: Ortsgesprächspreise bei 3- und 10-minütigen Gespräche mit dem günstigsten Anbieter bei Betreibervorauswahl (Pre-Selection), Stand: 7.7.2003



Quelle: BMWi 2005a

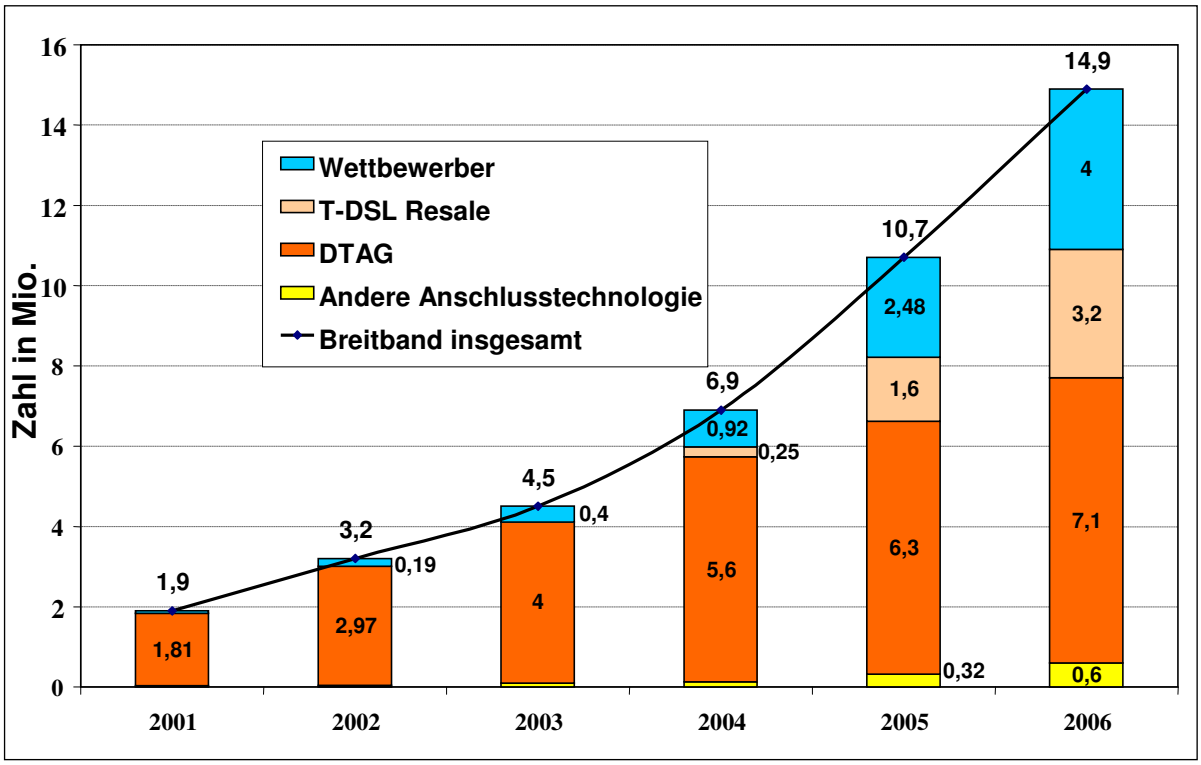
Neben den Preisen ist die Entwicklung der Markanteile ein wichtiges Kriterium für die Bewertung des Liberalisierungsfortschritts. Trotz weiterhin struktureller Vorteile für die Telekom AG ist die Anzahl der Wettbewerber mit eigenen Infrastrukturangeboten jährlich stetig angestiegen, 2006 zuletzt auf 85. Hinzu kommt noch die große Zahl von 2300 Unternehmen (2005), die auf der Diensteebene agieren und keine eigenen Infrastrukturleistungen anbieten. Deren Zahl hat sich seit 1998 damit mehr als verdoppelt (BNetzA 2007b). Ihr Anteil an den Gesprächsminuten

[76] Call-by-Call bezeichnet die Möglichkeit der fallweisen Betreiberauswahl beim Telefonieren. Mittels einer Vorwahl kann für die Vermittlung eines Telefongesprächs ein anderer Anbieter beauftragt werden als der Anbieter, der den Telefonanschluss bereitstellt. Offenes und geschlossenes Call-by-Call unterscheidet sich nur insofern, dass bei letzterem eine einmalige Registrierung erforderlich ist.

hat sich seit der Marktöffnung 1998 äußerst dynamisch entwickelt und 2005 erstmals die 50%-Marke überschritten. Dieser Umstand ist beachtlich, wenn man bedenkt, dass lokales Call-by-Call erst 2003 implementiert wurde. Die Marktanteile der DTAG-Konkurrenten bei Fern- und Auslandsgesprächen liegen derzeit über 50%. Entscheidend dazu beigetragen hat das offene Call-by-Call, was den Wechselaufwand für Telefonkunden entscheidend reduzierte. Mittels fortlaufend publizierter Anbieterlisten in Tageszeitungen und im Internet ist in diesem Marktsegment eine hohe Preistransparenz gegeben. Allerdings muss trotz dieser erfreulichen Entwicklung angemerkt werden, dass ein Großteil der Vorleistungen, wie etwa der Anschluss, weiterhin von der DTAG abgewickelt wurde.

Doch nicht nur der Wettbewerb bei Sprachdiensten, sondern auch jener um Telefonanschlüsse ist seit einigen Jahren deutlich in Schwung gekommen. Im Jahr 2006 konnten die Alternativanbieter ihren Marktanteil an den insgesamt 38,6 Mio. Telefonanschlüssen auf über 13% weiter steigern. Für ISDN-Anschlüsse betrug er 2006 sogar 27% (BNetzA 2007a: 60), womit Deutschland europaweit einen Spitzenplatz einnimmt. Zunehmend essenziell für den Wettbewerb ist die schnelle Verbreitung von Internet-Breitbandanschlüssen geworden. 2006 gab es in der BRD insgesamt 14,9 Mio. Anschlüsse, wovon 14,3 Mio. festnetzbasierte DSL-Anschlüsse darstellten.

Abbildung 16: Entwicklung der Zahl der DSL-Anschlüsse sowie der Anschlüsse mit anderer Breitbandtechnik



Quelle: BNetzA, eigene Darstellung

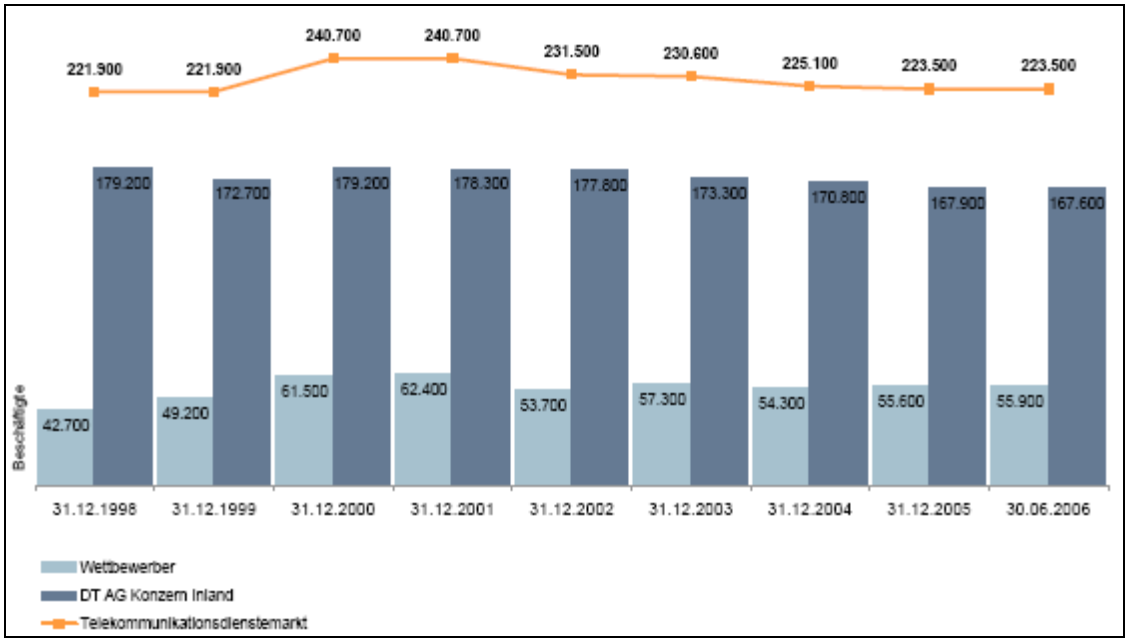
Insgesamt erreichen die Wachstumsraten bei Breitbandanschlüssen seit Jahren zweistellige Werte, 2006 zuletzt 37%. Im Zeitraum von 2005 bis 2006 wurden in der BRD 4,2 Mio. neue Breitbandanschlüsse eingerichtet. In absoluten Zahlen löste das Land damit Großbritannien als dynamischsten Markt in der EU ab. Das Wachstum liegt inzwischen über dem EU-

Durchschnitt, reicht jedoch noch nicht an jenes der vornehmlich skandinavischen Spitzengruppe heran (Kom 2006c: 7-9).

Auch bezüglich der Beschäftigungszahlen ist seit der vollständigen Liberalisierung 1998 eine leicht positive Tendenz festzustellen (vgl. Abb. 17). Der Arbeitsplatzabbau bei der DTAG hat vor allem vor 1998 stattgefunden. Die Wettbewerber dagegen schufen neue Stellen und glichen den Beschäftigungsabbau bei der DTAG damit mehr als aus. Auch dürfen die positiven Auswirkungen auf die Beschäftigung in den Sektoren nicht vernachlässigt werden, in denen TK-Dienstleistungen wichtiger Bestandteil des Geschäftsmodells sind.

In Bezug auf die Marktentwicklung lässt sich damit zunächst eine erfolgreiche Liberalisierung konstatieren.

Abbildung 17: Beschäftigung auf dem Markt für Telekommunikationsdienste



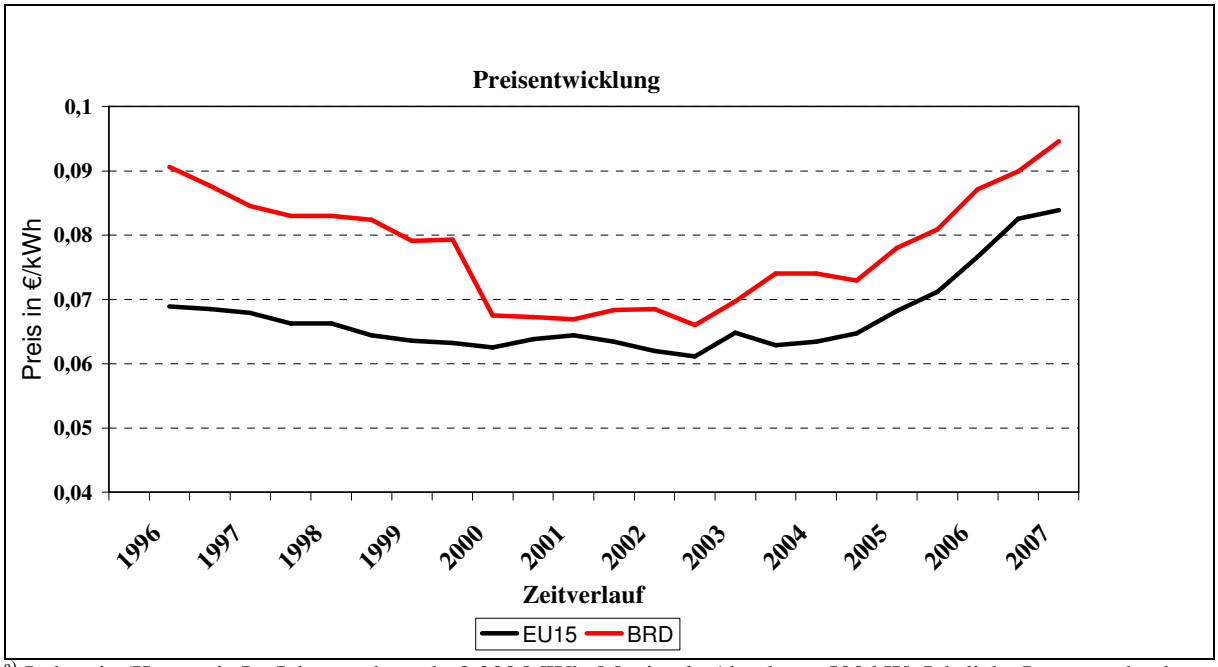
Quelle: BNetzA 2007b

6.1.2. Der Strommarkt

In diesem Abschnitt wird die Marktentwicklung des deutschen Stromsektors untersucht. Der Hauptindikator für einen funktionierenden Wettbewerb ist dabei die Entwicklung der deutschen Strompreise seit 1998 im europäischen Vergleich sowie im theoretischen Benchmark. Zudem wird die Entwicklung der Marktanteile der großen Stromkonzerne untersucht.

Im Vergleich der Preisentwicklungen zwischen der EU15 und der BRD wird sowohl für den Industriestrom als auch für den Haushaltsstrom ein erheblicher Unterschied zu den europäischen Durchschnittswerten deutlich. Im Bereich Industriestrom (vgl. Abb. 18) sind die Monopolrenten nach der Liberalisierung 1998 zwar deutlich abgeschmolzen, machen bis heute aber dennoch einen fast 20prozentigen Preisaufschlag aus. Am Spotmarkt der Strombörse EEX sind die Großhandelspreise für Strom (Grundlast) von 2004 auf 2005 mit einer Steigerung von 61% geradezu explodiert (Kom 2007c: 34).

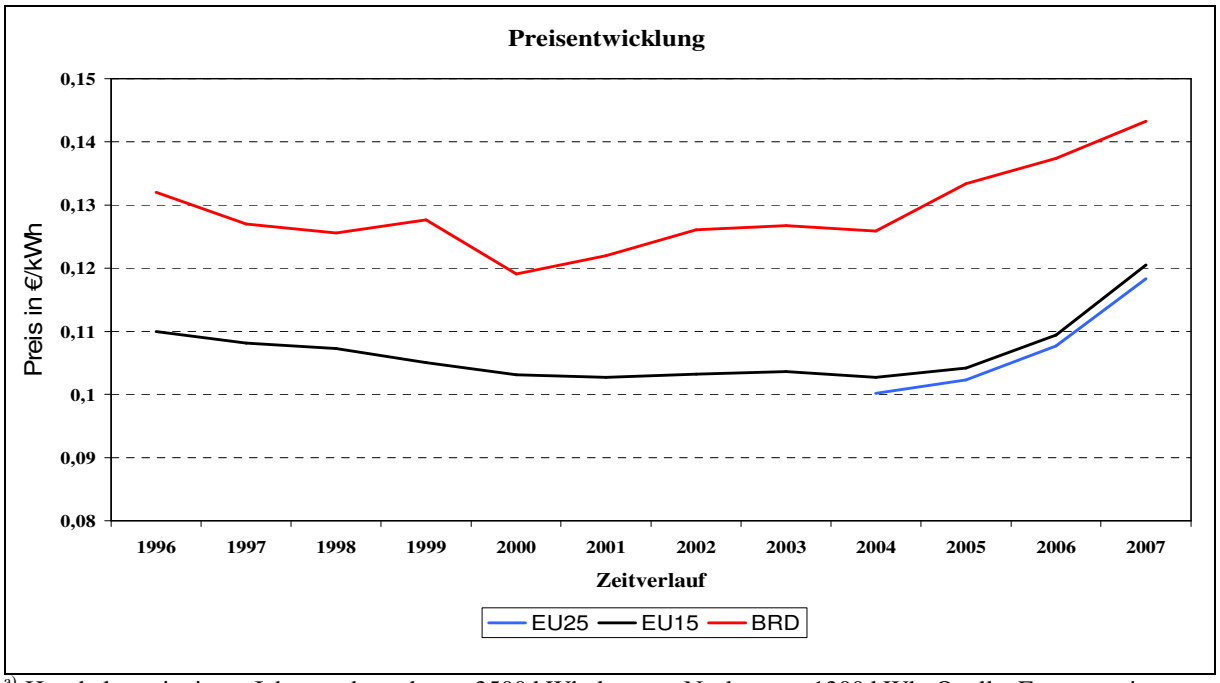
Abbildung 18: Preisentwicklung für Industriestrom in der EU15 und der BRD im Vergleich (ohne Steuern und Abgaben) [a)]



[a)] Industrie (Kategorie Ie: Jahresverbrauch: 2 000 MWh; Maximale Abnahme: 500 kW, Jährliche Inanspruchnahme: 4 000 Stunden); Quelle: Eurostat, eigene Darstellung

Im Haushaltsbereich (vgl. Abb. 19) sind nach der Umsetzung des EnWG keine spürbaren Preisminderungen zu beobachten gewesen. Vielmehr beginnt sich die Lücke zwischen deutschen und europäischen Durchschnittspreisen seit dem Jahr 2000 sogar wieder auszuweiten.

Abbildung 19: Strompreisentwicklung für Haushaltskunden in der EU25, der EU15 und der BRD im Vergleich (ohne Steuern und Abgaben)[a)]



[a)] Haushalte mit einem Jahresverbrauch von 3500 kWh darunter Nachtstrom 1300 kWh; Quelle: Eurostat, eigene Darstellung

Zwei Jahre nach der Marktöffnung sind wieder schnell steigende Preise zu beobachten, wobei kurz zuvor viele Newcomer den Markt wieder verlassen haben. Angesichts dieser Tatsachen ist

der Verdacht nicht ganz von der Hand zu weisen, dass die etablierten Stromversorger ihre Konkurrenz mit Kampfpreisen bei gleichzeitig überhöhten Netzgebühren und eigener Quersubventionierung aus dem Markt gedrängt haben.

Im Folgenden werden mögliche Gründe für die im europäischen Vergleich hohen Strompreise untersucht. Vielfach wird seitens der Stromproduzenten argumentiert, dass vor allem die Rohstoffkostensteigerungen und die Preisaufschläge seitens des Gesetzgebers für die als zu hoch wahrgenommenen Strompreise verantwortlich sind (VDEW 2007a). Der relativ parallele Preisverlauf (vgl. Abb.18, 19) deutet jedoch auf einen spezifischen deutschen „Rentenaufschlag" hin, der ungeachtet der internationalen Preisentwicklung für Rohstoffe fortbesteht. Um dem Argument der Preissteigerung durch Steuern und Abgaben keinen Vorschub zu leisten, wurden die Daten ohne Steuern und Abgaben angezeigt. Die Arbeitskosten pro Beschäftigtem können ebenfalls nicht als Hauptursache herangezogen werden, da diese nur ca. fünf Prozent (2005) über dem europäischen Mittel liegen (Eurostat 2007a) und insgesamt nur für neun Prozent der Produktionskosten verantwortlich sind (Eurostat 2007c).

Einen Erklärungsbeitrag könnten dagegen die Netzentgelte liefern, also jener Kostenblock, der für die Durchleitung vom Produzenten bis zur Steckdose des Kunden entsteht. Dieser Anteil betrug in Deutschland 2006 fast 39% des Bruttostrompreises für Haushalte und war damit ein noch größerer Rechnungsposten als alle Abgaben und Steuern zusammen genommen (BNetzA 2006b: 134). Ihr hohes Niveau stellt eine erhebliche Behinderung des Netzzugangs dar (Monopolkommission 2004: 75). Im europäischen Vergleich liegen etwa die deutschen Zugangsgebühren zu den Netzen mit Mittel- und Niederspannung teilweise bis zu 50% über dem europäischen Mittel (Kom 2007c: 34). Damit sind sie für die über deutlich über dem Wettbewerbsniveau liegenden Strompreise mitverantwortlich (Bräuninger et al. 2007).

Auch die EU-Kommission hat ermittelt, dass Industrie- und Haushaltskunden in Deutschland zu viel für ihren Strom bezahlen (FAZ 28.4.07). Im Rahmen der Sektoruntersuchung Energie wurde im Auftrag der EU-Kommission eine Studie über die Funktionsfähigkeit der europäischen Elektrizitätsmärkte veröffentlicht (Kom 2007b). Die Struktur des Strommarktes wird für Deutschland mit „konzentriert" angegeben. Ungeachtet dessen, ob die Messung der Marktkonzentration auf die installierte Leistung oder die Nettostromerzeugung bezogen wird, besitzen schon E.ON und RWE allein eine bedeutende Marktmacht. Im Durchschnitt der Untersuchungsperiode von 2003 bis 2005 hatten beide Unternehmen einen Anteil an der gesamten Stromproduktion von 57,3% (London Economics 2007: 275).

Im zweiten Teil der EU-Studie wurde für die Vergleichsländer ermittelt, wie hoch die Strompreise zwischen 2003 und 2005 waren und wie groß die Unterschiede zu den Preisen für den Fall des vollkommenen Wettbewerbs waren. Diese durch eine Simulation ermittelten Differenzen an den Strombörsen werden Preis-Kostenmarge genannt (theoretischer Benchmark). In Bezug auf meinen Analyserahmen sind diese Differenzen die von den marktbeherrschenden

Unternehmen realisierten Monopolrenten, also Gewinne, die sie aufgrund ihrer Marktmacht realisieren können. Die Preis-Kostenmarge der deutschen Stromproduzenten war mit im Durchschnitt 27% die höchste unter vier europäischen Strommärkten im Benchmark-Vergleich (LE 2007: 18)[77]. Außerdem maß die EU-Studie den Einfluss der Marktstruktur auf die Marktergebnisse. Das Ergebnis war eine statistisch signifikante Korrelation, dass die erhöhten Preise tendenziell auf die Marktmacht der größten Stromproduzenten zurückzuführen sind (Kom 2007a). Die Marktstruktur im Bereich Energie hat also die Tendenz, nicht kompetitive Ergebnisse hervorzubringen (LE 2007: 822).

Ein weiteres, kürzlich im Auftrag des Verbandes der industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK) erstelltes Gutachten modelliert auch die Preise bei vollständigem Wettbewerb und stellt sie dem tatsächlichen Marktgeschehen gegenüber (Hirschhausen 2007 et al). Es kommt ebenfalls zu dem Schluss, dass die Strompreise an der Strombörse EEX deutlich über dem Niveau bei modelliertem vollständigem Wettbewerb liegen. Die Ursache sieht das Gutachten in der marktbeherrschenden Stellung der großen Stromkonzerne. Aufgrund dieses mangelhaft funktionsfähigen Wettbewerbs sei eine aktivere Wettbewerbspolitik nötig[78].

Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen dieses mangelnden Wettbewerbs im Strommarkt sind von einer Studie des Hamburgischen Weltwirtschaftsinstituts (HWWI) erarbeitet worden (Bräuninger et al. 2007). Danach lagen die Strompreise vor staatlichen Steuern und Abgaben im Jahr 2006 30% über dem Niveau bei vollständigem Wettbewerb. Das Wirtschaftswachstum in Deutschland hätte im gleichen Jahr um 0,37 bis 0,47 Prozentpunkte höher liegen können und die Inflationsrate niedriger, wenn auf dem Strommarkt echter Wettbewerb geherrscht hätte. 83.000 bis 106.000 Personen zusätzlich hätten dadurch einen Arbeitsplatz finden können.

Über diesen enttäuschenden Befund kann auch die große Zahl von 940 Stromversorgern im deutschen Strommarkt nicht hinwegtäuschen. Im Gegenteil, die Marktanteile der großen Incumbents steigen, was damit nicht für einen Erfolg der Liberalisierung spricht. Schließlich produzieren die vier aus dem Fusionskarussell hervorgegangenen Verbundunternehmen[79] 90% des gesamten Stroms, wobei kein weiteres Unternehmen über 5% Marktanteil hinauskommt (Kom 2007c: 32). Außerdem beliefern diese vier Produzenten mittlerweile die Hälfte aller Endkunden und haben über Beteiligungen ihren Einfluss auf Regionalversorger und Stadtwerke weiter ausgebaut. Die verstärkte horizontale und vertikale Integration hat eine Marktabschottung zur Folge, da viele kommunale Versorger vom Einkauf bei unabhängigen Stromproduzenten ausgeschlossen bleiben. Insgesamt ist die Zahl der Unternehmen entgegen dem europäischen Trend seit 1998 um ca. 25% rückläufig. Trotz werbewirksamer Markteintritte kurz nach der Liberalisierung hat damit auf dem deutschen Strommarkt eine stetige Konzentration stattge-

[77] Die Vergleichsländer waren Spanien, Frankreich und die Niederlande.
[78] Ein weiterer Indikator für die Bewertung der Marktentwicklung ist die Häufigkeit des Lieferantenwechsels, eine Quote, die im deutschen Strommarkt sehr gering ist (vgl. Eurostat 2006b: 6; BNetzA 2007: 133).
[79] E.ON, RWE, EnBW und Vattenfall.

funden, zumal die ungefähr 900 Stromhändler nur zum kleinen Teil im direkten Wettbewerb zueinander stehen. Zudem ist nicht nur die Zahl insgesamt zurück gegangen. Auf der Ebene der Übertragungsnetze gibt es statt neun nunmehr nur noch vier Unternehmen, die zudem bis zur EnWG-Novelle 2005 ihre Netzentgelte in freien Verhandlungen festlegen konnten. Allgemein stellt die mangelnde Entbündelung von Netz, Produktion und Vertrieb sowie die daraus folgende strukturelle Bevorzugung eigener Produktionskapazitäten durch die vier Konzerne ein Haupthindernis für den Wettbewerb auf dem Strommarkt dar (Kom 2007c: 41).

Die vertikale Integration hält die Netzinhaber außerdem von Investitionen in die Übertragungsnetze ab, da eine erhöhte Netzkapazität zugleich höheren Wettbewerb bedeuten würde. Die EU-Kommission zieht es daher in Betracht die vertikal integrierten Stromversorger zu „zerschlagen" und eigentumsrechtlich eigenständige Netzbetreiber zu schaffen oder aber zumindest die Unabhängigkeit der Netzunternehmen zu sichern (Kom 2007e: 8). Die vollständige Herauslösung der Netze aus den integrierten Konzernen ist neben regulierungspraktischen Erwägungen für die Schaffung von Wettbewerb am dienlichsten (FAZ 16.4.07). Dem stehen jedoch starke Bedenken auf Grund des verfassungsrechtlich verankerten Eigentumsschutzes entgegen.

Für die Beschäftigungsentwicklung im Stromsektor lässt sich festhalten, dass bereits vor der Marktöffnung ein kontinuierlicher Arbeitsplatzbau zu beobachten ist. Von 1991 bis 1998 sank die Zahl der Arbeitsplätze von 274000 auf 217000. Dieser Rückgang der Beschäftigung setzte sich auch nach der Liberalisierung bis zum Jahr 2001 auf 184000 fort. Von kleineren Fluktuationen abgesehen, gab es in der Energieversorgung 2006 jedoch genauso viele Beschäftigte wie fünf Jahre zuvor (BMWi 2007: Tab.2). Die Liberalisierung der Stromversorgung hat damit zumindest in den letzten Jahren nicht zu einem massiven Arbeitsplatzabbau geführt, wobei allerdings der negative Effekt des mangelnden Wettbewerbs auf die Gesamtbeschäftigung zu bedenken ist.

6.2. Die Sicherstellung der öffentlichen Daseinsvorsorge: Der Universaldienst

Zwar hat sich der Staat mit der Liberalisierung von Telekommunikation und Stromversorgung aus der direkten Gütererstellung zurückgezogen. Durch Gesetzesziele und im Telekommunikationsmarkt auch qua Verfassung bleibt er auch weiterhin dazu verpflichtet, die Grundversorgung der Bevölkerung mit diesen Gütern der Daseinsvorsorge zu gewährleisten.

6.2.1. Der Telekommunikationsmarkt

Im liberalisierten Telekommunikationsmarkt sind die Ziele der öffentlichen Daseinsvorsorge in den Universaldienstbestimmungen des TKG festgehalten worden. Danach sind die Ziele der Regulierung neben der Herstellung eines funktionsfähigen Wettbewerbs auch die „Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen (Uni-

versaldienstleistungen) zu erschwinglichen Preisen“ (TKG §2 Abs.2, Satz 3)[80]. Derzeit ist die DTAG als ehemaliger Monopolist mit der Sicherstellung dieser Grundversorgung beauftragt. Die Frage der Erschwinglichkeit ist im obigen Abschnitt bereits insofern mit einem positiven Befund behandelt worden, als dass ein Preisverfall für TK-Dienstleistungen festzustellen ist und daher das Kriterium der Erschwinglichkeit erfüllt wird. Zudem existiert bei der DTAG ein „Sozialtarif“, der bei Bedürftigkeit einen Rabatt vorsieht.

Laut der Universaldienstverpflichtung muss jeder Nutzer unabhängig von seinem Wohnort Zugang zu TK-Dienstleistungen haben, die zudem eine gewisse Qualität aufweisen müssen. Dazu gehören der Zugang zu Sprachtelefonie (möglichst mit ISDN-Merkmalen) sowie die Verfügbarkeit einer Telefonauskunft und die flächendeckende Bereitstellung von öffentlichen Telefonen (§ 78 Abs.2 TKG).

Die Verwirklichung der Qualität und der Zugänglichkeit der TK-Dienste werden im folgenden Abschnitt geprüft. Ein wichtiger Indikator für die Qualität der Dienste ist die Dauer, bis ein neuer Anschluss frei geschaltet wird (vgl. Héritier 2002: 1006). Während 1995 erst 77,9% der Neuanschlüsse unter zehn Tagen Wartezeit realisiert werden konnten, lag der Wert 1999 bei 99,5% (OECD 2001: 217; Kom 2000a: 272). Störfalle konnten im Jahr 1999 – dem Jahr mit den letzten verfügbaren Daten – zu 86% innerhalb von 24 Stunden behoben werden, was im OECD-Vergleich dem Durchschnitt entspricht.

Was die Grundversorgung mit Zugängen zu Telekommunikationseinrichtungen angeht, ist die Zahl der öffentlichen Telefone ein verbreiteter Indikator. Die Verbreitung ist in Deutschland zwischen 1998 und 2005 um ungefähr 50% auf nunmehr 104.000 Telefonzellen zurückgegangen. Die Dichte des Netzes ist damit eines der niedrigsten in der OECD (OECD 2005b: 242). Dieser Rückgang ist allerdings unproblematisch, da die Mobilfunkpenetration 2006 auch in der BRD die 100%-Marke überschritten hat (BNetzA 2007a: 73). Für die Penetration von Haushalten mit Festnetzanschlüssen ist dies schon länger der Fall (ITU 2005).

Insgesamt gab es 2006 in der BRD 38,6 Mio. Telefonanschlüsse und 54,5 Mio. Telefonkanäle (BNetzA 2007a: 60)[81]. Die Zahl der Anschlüsse je 100 Einwohner ist von 1996 bis 2006 von 54 auf 66,3 angestiegen (Eurostat 2006c: 2)[82]. Faktisch besteht daher für jeden Haushalt die Zugangsmöglichkeit zu einem Telefonanschluss, womit die Grundversorgung gewährleistet ist. Zusammen mit den 84,3 Mio. Mobilfunkanschlüssen gab es in der Bundesrepublik 2006 142 Mio. Telefonkanäle. Von einer Unterversorgung kann also nicht die Rede sein.

---

[80] In dem 2004 novellierten Telekommunikationsgesetz systematisierte der Gesetzgeber die Bestimmungen zum Universaldienst, die sich nun zusammenhängend in den §§78-87 TKG befinden.

[81] Ein ISDN-Telefonanschluss hat zwei Telefonkanäle, sprich Leitungen.

[82] Berechnungsgrundlage für die Festnetzpenetration (Eurostat) ist das Verhältnis von Telefonkanälen zu Einwohnern. Insgesamt gab es in der BRD 2006 54,5 Mio. Telefonkanäle, was einer Penetrationsrate von 66,3 Anschlüssen pro 100 Einwohner entspricht und deutlich über dem EU15-Durchschnitt von 52,8 Anschlüssen je 100 Einwohner liegt.

Im Zuge der technologischen Entwicklung der Telekommunikationsdienste ist jedoch eine Ausweitung der Qualitäts- und Zugänglichkeitsindikatoren überlegenswert (BNetzA 2007a: 26). Dabei ist analog zur Festnetztelefonie im Breitbandbereich an den Durchdringungsgrad, die Wartedauer auf einen Anschluss und die Verbindungszuverlässigkeit zu denken. Das entspricht Überlegungen auf EU-Ebene, den breitbandigen Internetanschluss in die Definition des Universaldienstes aufzunehmen. Die Verfügbarkeit von breitbandigen Internetzugängen hat in Deutschland in den vergangenen Jahren stark an Fahrt aufgenommen. 2007 war es bei 97% der deutschen Haushalte technisch möglich, einen Breitbandanschluss zu installieren[83]. Nur noch 700 Gemeinden bleiben 2007 unversorgt (BMWi 2007b). Insgesamt gab es Ende 2006 14,9 Mio. Breitbandanschlüsse, wovon 14,3 Mio. auf die festnetzbasierte DSL-Technologie entfielen (BNetzA 2007b). Die Penetrationsrate hinkte während der letzten Jahre im europäischen Vergleich noch leicht hinterher, liegt aber mit nunmehr 15,3 Anschlüssen je 100 Einwohner leicht über dem EU-Durchschnitt. Gleiches gilt für die Wachstumsrate, so dass für Deutschland ein Aufschließen zur europäischen Spitzengruppe zu erwarten ist (Kom 2006c: 7). Negativ in punkto Zugänglichkeit fällt auf, dass der Bundesnetzagentur konstant Verbraucherbeschwerden über lange Wartezeiten bis zur Installation eines Breitbandanschlusses vorliegen (BNetzA 2007a: 24). Bei steigender Anschlusszahl und konstanter Beschwerdenanzahl verringern sich möglicherweise jedoch die Wartezeiten. Bezüglich der Verfügbarkeit von DSL-Anschlüssen ist in ländlichen Gebieten ein Versorgungsdefizit festzustellen, das sich jedoch schnell verringert (Ebd: 25). Essenziell war die räumliche *digital divide* im Gegensatz zur sozialen allerdings nie. Insgesamt ist das Qualitätsniveau damit als sehr hoch einzustufen. Die Zugänglichkeit, die Erschwinglichkeit und auch die Qualität der Kommunikationsdienstleistungen sind gesichert. Zum Ergebnis einer befriedigenden Performanz nach der Marktöffnung kommt auch Héritier (2002a) in ihrer Studie über die Sicherung des Universaldienstes in liberalisierten Bereichen der Daseinsvorsorge (vgl. Abb. 20).

Abbildung 20: Performanz der Telekommunikationsmärkte nach der Liberalisierung

	Lines per 100 people	*Innovative services*	*Time until connection*	*Public telephones*	*Prices*
UK	moderate increase	big increase	reduced	moderate increase	decrease
Germany	moderate decrease	big increase	decrease	moderate decrease	decrease
France	moderate increase	big increase	decrease	moderate increase	decrease

Quelle**:** Héritier 2002a: 1008

Da neben der Vereinfachung durch technologische Entwicklung, die politische Intervention in Form einer Re-Regulierung entscheidend für die Sicherstellung der Grundversorgung ist (Héri-

[83] Anschluss über Festnetz, Kabelnetz oder terrestrische Funktechnologien.

tiér 2002a: 1016), hat der Regulierungsrahmen im deutschen Telekommunikationssektor insgesamt ein zufrieden stellendes Ergebnis hervorgebracht.

6.2.2. Der Strommarkt

Im engeren Sinne gibt es bei der Stromversorgung keine Universaldienstverpflichtung. Nichtsdestotrotz sind in § 1, EnWG Gesetzesziele festgelegt, die den Charakter einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung der Energieversorgungsunternehmen haben. So soll mit dem Gesetz eine sichere, preisgünstige und umweltverträgliche Energieversorgung sichergestellt werden. Die Strom- und Gasversorgung sind damit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, deren Bereitstellung im „Interesse der Allgemeinheit" (§ 1 EnWG) sichergestellt werden muss. Darüber hinaus besteht für die lokalen Versorger gegenüber Privatkunden eine Anschlusspflicht.

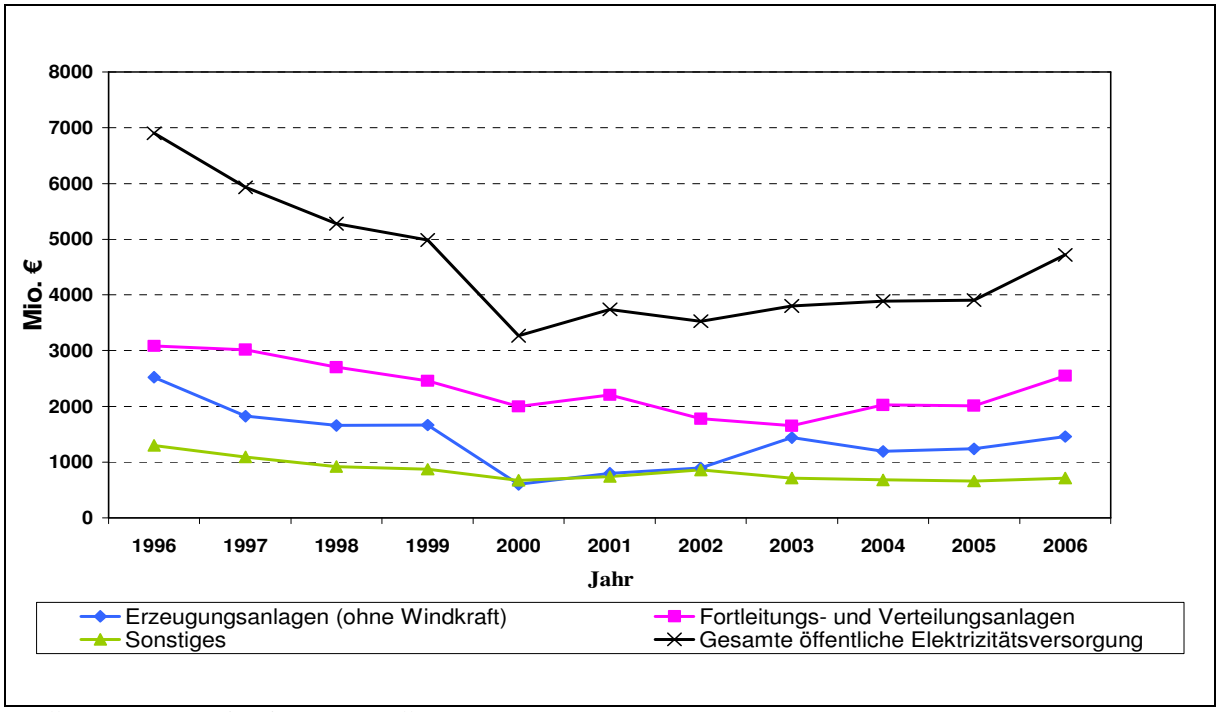
Während im Bereich der Telekommunikation eine Messung der Universaldienstversorgung mit existierenden Daten möglich ist, hat die EU über den Stromsektor bisher noch wenig Daten zur Qualität der Bereitstellung veröffentlicht (Kom 2005a: 35f). Daten für den Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung bilden nach Kommissionsangaben den einzigen Indikator zur Qualitätsmessung der Stromversorgung. Deutschland liegt mit dem Ziel eines Anteils von 12,5% für 2010 unter dem erwarteten Anteil für die EU25 von 21%, hat allerdings europaweit eine der höchsten Zuwachsraten bei nachhaltiger Stromerzeugung aus regenerativen Energien.

In Bezug auf die Sicherheit der Versorgung als einem Qualitätsmerkmal schneidet die deutsche Elektrizitätswirtschaft im europäischen Vergleich sehr gut ab. Mit 23 Minuten Stromausfall pro Einwohner im Jahr 2004 lag Deutschland vor anderen großen europäischen Staaten (VDEW 2007b). Jedoch ist die Ausfallrate gegenüber 2003 deutlich angestiegen, als sie noch 15 Minuten betrug (VDE 2006). Daher ist die Entwicklung von Investitionen ein zusätzlicher brauchbarer Indikator für die technische Versorgungssicherheit und damit die Qualität. Verminderte Investitionen in die Erzeugungs- und Übertragungskapazitäten mögen zwar kurzfristig keine Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit haben. Mittelfristig jedoch hat eine reine Orientierung an störfall- statt zustandsorientierter Wartung der Netze, die mit sinkenden Investitionen einhergeht, einen negativen Effekt auf die technische Versorgungssicherheit. Bei Sonderereignissen, wie dem großen Stromausfall im Münsterland 2005 infolge von winterbedingten Mastbrüchen, macht sich dann die nur schleppende Modernisierung des Übertragungsnetzes bemerkbar[84].

[84] Das diesbezügliche Gutachten des Bundesamtes für Materialforschung und -prüfung vom Juni 2006 kommt zu dem Schluss, dass durch den Schnee die Auslegungsnormen der Leitungen deutlich überschritten waren. Insofern waren die Mastbrüche kein Verschulden der RWE. Auf der anderen Seite ist der vor 80 Jahren verbauten Thomasstahl ein Risiko für die Versorgungssicherheit. Das Sanierungsprogramm sollte daher beschleunigt werden. (BNetzA 2006a: 7f.).

Wie in Abbildung 21 deutlich wird, gingen die Investitionen der deutschen Energiewirtschaft während der letzten zehn Jahre stetig zurück. Im Jahr 2000 erreichten die Investitionen gerade noch das Niveau der kleineren Strommärkte Italiens und Großbritanniens, obwohl sie vier Jahre zuvor mit 7 Mrd. € noch doppelt so hoch waren. Erst seit 2006 lässt sich wieder ein Anstieg verbuchen, der vor allem auf das Konto größerer Investitionen in die Übertragungsnetze geht. Angesichts zweier spektakulärer Stromausfälle 2005 und 2006 scheinen diese auch notwendig.

Abbildung 21: Investitionen in die öffentliche Stromversorgung in der BRD (ohne Anlagen der Industrie, in Mio. €)



Quelle: VIK 2007: 152, eigene Darstellung

Die Umweltverträglichkeit ist laut EnWG ebenfalls ein Ziel der Energieversorgung. Neben einer schonenden Ressourcennutzung werden im Gesetz die Bedeutung von Kraft-Wärme-Kopplung sowie der erneuerbaren Energien besonders herausgestellt. Letztere entwickelten sich vor allem dank der Förderung nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 2000) rasant.

Für die Messung der Umweltverträglichkeit und damit der Qualität der deutschen Stromproduktion wende ich als Indikatoren die Öko- und Energieeffizienz der deutschen Elektrizitätswirtschaft an.

Die Ökoeffizienz messe ich mit den CO_2-Emissionen pro erzeugter kWh Strom, die von 1990 bis 2005 um 15% zurückgegangen sind (VDEW 2007c: 3). Mit 0,58 kg/kWh erzeugtem Strom liegen sie damit 20% über dem Schnitt der EU25 von ca. 0,48 kg/kWh. In absoluten Zahlen sind die Emissionen der Energiewirtschaft seit 1998 wieder leicht angestiegen, womit sich Deutschland im gesamteuropäischen Trend befindet (Kom 2007f: 34). Bei anderen für die Ökoeffizienz relevanten Treibhausgasen wie Schwefeldioxid waren die absolut erreichten Reduktionen wesentlich umfangreicher (vgl. BMWi 2007: Tab.9).

In Bezug auf die Energieeffizienz der Elektrizitätswirtschaft dient der Wirkungsgrad von Kraftwerken als Indikator. Dieser lag für fossil befeuerte Kraftwerke im Jahr 2005 bei 38% und damit genau im Durchschnitt der EU25 (VDEW 2007c: 4; Kom 2005a: 36). Obgleich neu errichtete Anlagen einen Wirkungsgrad von 45% erreichen, nimmt die deutsche Stromwirtschaft keine Vorreiterrolle bei der Ressourcenproduktivität ein. Somit muss für die Bundesrepublik festgehalten werden, dass die Umweltverträglichkeit ihrer Elektrizitätswirtschaft im europäischen Vergleich unterdurchschnittlich ist und diesbezügliche Verbesserungen wahrscheinlich eher auf die Maßnahmen nach dem EEG und dem KWK-Gesetz zurückzuführen sind.

6.3. Fazit über den Liberalisierungserfolg

In Bezug auf die Preisentwicklung der beiden Märkte konnte ein rasanter Preisverfall im Bereich Telekommunikation festgestellt werden. Währenddessen ist im Strommarkt nach anfänglich moderaten Preisrückgängen ein signifikanter Preisanstieg zu beobachten. Die deutschen Strompreise sind überhöht, kosten Deutschland Wachstumsgewinne „und nutzen nur einigen großen Energieversorgern“, die damit Monopolrenten erwirtschaften können (Bernhard Heitzer In: WiWo 2007).

Außerdem sind die Preise nicht lediglich auf die erhöhten Bezugspreise für Rohstoffe oder staatliche Abgaben zurückzuführen. Die Energiepreise – ohne die ebenfalls gestiegenen Steuern und Abgaben – in der BRD liegen im gesamten Untersuchungszeitraum über dem europäischen Mittel, die jeweiligen Vergleichspreise für Telekommunikation deutlich darunter. Durch diese europäisch vergleichende Einordnung und die daraus gezogenen Schlüsse kann dem Argument begegnet werden, dass aufgrund technologischer Innovation der unterschiedliche Preisverlauf in beiden Sektoren vorauszusehen gewesen wäre. Außerdem weist das wettbewerbstheoretische Benchmark nach, dass die Preise im Strommarkt um 27-30% über dem Niveau bei vollständigem Wettbewerb liegen.

Für den Indikator Marktanteile ist ebenfalls ein gegenläufiger Trend auszumachen. Während im Energiesektor der Trend zu weiterer horizontaler und vertikaler Konzentration ungebrochen ist, kann im Telekommunikationssektor von steigenden Wettbewerberzahlen berichtet werden. Zudem sanken die Marktanteile des Incumbents DTAG erdrutschartig. Dies betrifft mittlerweile nicht mehr nur die Kommunikationsdienste, wo der Ex-Monopolist seine marktbeherrschende Stellung verloren hat, sondern vermehrt auch die Anschlussebene. Das zeigen die inzwischen fünf Millionen Anschlüsse der Wettbewerber. Mit dem Ende der Koppelung von DSL-und Telefonanschlüssen ist ein weiteres Wachstum ihrer Marktanteile zu erwarten.

Bezüglich der Beschäftigungsentwicklung als Kriterium für den Liberalisierungserfolg lässt sich für den TK-Sektor ein positiveres Bild zeichnen als im Stromsektor. Der Stellenabbau bei der DTAG konnte durch den Arbeitsplatzaufbau bei Wettbewerbern gar überkompensiert wer-

den, so dass im Endeffekt ein positives Beschäftigungssaldo steht. Nicht zu vergessen ist dabei, dass der enorme Preisverfall von Telekommunikationsdienstleistungen Triebkraft für benachbarte Wirtschaftszweige und damit die dortige Beschäftigung ist. Nach dem massiven Beschäftigungsabbau im Energiebereich vor und kurz nach der Liberalisierung kann die Stabilisierung der Beschäftigung nach 2001 nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich der mangelnde Wettbewerb negativ auf die sektorielle und auch gesamtwirtschaftliche Beschäftigung ausgewirkt hat (vgl. Bräuninger et al. 2007).

Insgesamt ist die Liberalisierung des Strommarktes in Sachen Markt- und Preisentwicklung bis 2005 nicht als erfolgreich zu werten. Ursachen für den Misserfolg der sofortigen vollständigen Öffnung sind u.a. die mangelnde Entbündelung der vertikal integrierten Konzerne, die ihre Marktmacht weiter ausbauen konnten sowie die Variante des verhandelten Netzzugangs und das Fehlen einer sektorspezifischen Regulierungsbehörde (Kom 2007g: 114), kurzum: die mangelnde Effektivität des Wettbewerbsrahmens. Mit der zweiten Stromrichtlinie 2003/54/EG und ihrer Umsetzung im EnWG 2005 sind diese problematischen Aspekte verändert worden. Der Netzzugang wird nunmehr von der Bundesnetzagentur reguliert und die vertikal integrierten Konzerne müssen zudem rechtlich entbündelt werden[85]. Der Effekt dieses stark veränderten Regulierungsregimes auf die Wettbewerbsintensität wird in Gestalt sinkender Netzentgelte langsam sichtbar. Zudem wird auf europäischer Ebene gar über eine eigentumsrechtliche Entbündelung der Konzerne diskutiert, um die Anreize für die Netzsparte zu beseitigen, die konzerneigene Produktion zu bevorzugen (Kom 2007e: 8).

In jedem Fall ist bezüglich der Marktentwicklung plausibel hergeleitet worden, dass im Telekommunikationssektor ein Liberalisierungserfolg festgestellt werden kann. Das gilt sowohl für den zeitlichen Längsschnitt, als auch den europäischen Vergleich, obgleich der Wettbewerb auf Infrastrukturebene noch nicht als gesichert gilt. Dagegen wird im Stromsektor eine dynamische Wettbewerbsentwicklung durch die Marktmacht der etablierten „Großen Vier“ torpediert.

Die Bereitstellung der Grundversorgung bzw. des Universaldienstes wird in beiden Sektoren ähnlich gut bewältigt. Die Zugänglichkeit zu den beiden Gütern der Daseinsvorsorge stellt in keinem der beiden Sektoren ein Problem dar. Im Stromsektor können bei anhaltend niedrigen Investitionen vermehrt Probleme in Bezug auf die technische Sicherheit der Versorgung auftreten. Für den Strombereich müssen außerdem Abstriche in Bezug auf die Umweltverträglichkeit und damit die Qualität der Stromproduktion gemacht werden. Gemessen an den CO_2-Emissionen pro kWh Strom lässt die Umweltverträglichkeit im europäischen Vergleich noch erheblich zu wünschen übrig. Dieser Rückstand lässt sich allerdings nur teilweise mit dem schmutzintensiven deutschen Energieträgermix entschuldigen.

[85] Das gilt allerdings nur für Energieversorgungsunternehmen (EVU) mit mehr als 100.000 Endkunden. Bei kleineren EVU gilt die Maßgabe der Entbündelung durch getrennte Rechnungslegung.

Es überrascht dann doch mit welcher Deutlichkeit die Unterschiede zwischen beiden Sektoren ausgefallen sind, zumal im Strommarkt aufgrund der Vielzahl von in den Wettbewerb entlassenen (privaten) Stromversorgern bessere Wettbewerbsvoraussetzungen vorhanden waren. Ökonomische und technologische Faktoren allein können jedoch nicht für die gegensätzliche Entwicklung verantwortlich gemacht werden.

Vielmehr ist ein wichtiger Grund in den politischen Faktoren zu suchen, die den ehemaligen Monopolunternehmen die Anreiz- und Opportunitätsstrukturen boten, ihre Marktmacht auszunutzen und wirksamen Wettbewerb zu verhindern. Zentraler Dreh- und Angelpunkt ist dabei die Ausgestaltung des sektoralen Regulierungsregimes. Die „wenig wettbewerbskonforme(n) Ausgestaltung des elektrizitätswirtschaftlichen Ordnungsrahmens" (Monopolkommission 2004: 75) ist die Hauptursache dafür, dass nach einer kurzen zweijährigen Periode intensiven Wettbewerbs dessen Intensität im Strommarkt stark zurück gegangen ist. Die Marktanteile neuer Anbieter sind gering, weil die ehemaligen Monopolisten die Durchleitung blockieren oder nur überteuert zulassen. Dieses marktschädliche Verhalten ist das Resultat eines marktlichen Regulierungsregimes, das die Entgeltfestlegung den Unternehmen überließ und keine kompetente sektorspezifische Regulierungsbehörde enthielt (Kruse 2001: 16). Die *rent-seeker* der Stromwirtschaft konnten im EnWG u.a. mit dem verhandelten Netzzugang vorteilhafte Regelungen durchsetzen, die es ihnen ermöglichten ihre Marktmacht und Informationsvorsprünge auszunutzen und weiterhin Renteneinnahmen zu realisieren. Knackpunkt für die Effektivität von Regulierungsregimen ist also, inwiefern sie den marktmächtigen Unternehmen die Gelegenheitsstruktur bieten, mit individuell rationalem Handeln die optimale Gesamtwohlfahrt zu torpedieren und zu Lasten Dritter, sprich den Konsumenten, Renten zu realisieren.

Im Gegensatz dazu hat der Regulierungsrahmen und das darauf gründende Handeln der Regulierungsbehörde im Telekommunikationssektor eine stetige Intensivierung des Wettbewerbs bewirkt (Kruse 2001: 16). Dies betrifft mittlerweile nicht mehr nur die Diensteebene (u.a. Telefongespräche), sondern in steigendem Maß auch die Netzebene (Anschlüsse), wenngleich der Wettbewerb auf dieser Wertschöpfungsstufe noch nicht als strukturell gesichert angesehen werden kann (Monopolkommission 2006: 133f.) Mittels der asymmetrischen ex-ante Regulierung konnte und kann die sektorspezifische Regulierungsbehörde das Verhalten des Ex-Monopolisten Telekom AG kontrollieren und eine Ausnutzung der marktbeherrschenden Stellung zu Lasten von Wettbewerbern verhindern.

Zwar reicht dieser Befund nicht aus, um einen deterministischen Zusammenhang des Regulierungsregimes (*Output*) auf den Liberalisierungserfolg (*Outcome*) zu begründen, da dieser auch von technisch-ökonomischen Faktoren abhängt. Dennoch ist der systematische Zusammenhang von Regulierungsregime und Liberalisierungserfolg plausibel nachvollziehbar (vgl. Monopolkommission 2004 u.a.).

7. Fazit

In dieser Arbeit sind die Bestimmungsgründe für die Ausprägung der mit der Liberalisierung geschaffenen Regulierungsregime in den netzbasierten Wirtschaftssektoren Elektrizität und Telekommunikation untersucht worden. Forschungsanstoß und Kriterium für die Auswahl genau dieser beiden Fälle war das politiktheoretische Rätsel, wieso unter weitgehender Konstanz der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen sich beide Sektoren nach ihrer Liberalisierung derart unterschiedlich entwickeln konnten. Dabei fiel schnell auf, dass beide Infrastruktursektoren eine Varianz hinsichtlich der Regulierungsregime aufweisen. Da diese primär politische Konstrukte darstellen, können sie mittels politischer Determinanten erfasst werden.

Für eine Erklärung der unterschiedlichen Ausprägung des Gesetzes-*Output* und damit der entstandenen Regulierungsregime, stehen eine Reihe von Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung zur Verfügung. Da der ökonomische und politische Kontext zwischen beiden Feldern sehr ähnlich ist, konnte der Einfluss institutioneller Vetoakteure, der Parteiendifferenz und exogener Einflussfaktoren, wie Europäisierung und ökonomische Globalisierung konstant gehalten werden. Aufgrund der ähnlichen Kontexte war es plausibel sich auf eine primär akteursorientierte Perspektive zu konzentrieren. Aus den politökonomischen Ansätzen von Olson (1985) und Tullock (1967 u.a.), die Staatstätigkeit aus dem intendierten Handeln von Interessengruppen heraus begründen, habe ich folgende Hypothese gebildet, um die Ausprägung der Gesetzes-*Output* in den Sektoren Strom und Telekommunikation zu erklären.

Die Theorie der Verteilungskoalitionen und des Rent-Seeking lässt vermuten, dass die Monopolisten angesichts der von ihnen abgelehnten Liberalisierung Regelungen zur Sicherung ihrer Renteneinnahmen gefordert haben. Je besser sich in einem Politikfeld die Verteilungskoalitionen der Noch-Monopolisten mit diesen Zielen positionieren konnten, desto eher ist ein Regulierungsregime zu erwarten, das den rent-seeker eine Fortschreibung ihrer Monopolrenten ermöglicht und nicht dazu geeignet ist, die Incumbents auf eine marktkonformes Verhalten hin zu konditionieren.

Das Politikerbe bisheriger Sektorregime bildet dabei eine institutionelle Restriktion für die politischen Akteure, indem es Handlungsoptionen ausschließt oder Umsetzungskosten bestimmter Lösungswege erhöht. Da das alte Sektorregime zum Vorteil der Noch-Monopolisten und Rentenstreber gewesen ist, wird deren Position mit steigenden Beharrungskräften des alten Regimes gestärkt.

Anhand der beiden Fallanalysen habe ich eine analoge Überprüfung der Hypothese vorgenommen. Dabei habe ich die jeweiligen Sektorregime hinsichtlich der Beharrungskräfte untersucht, die später eine Reform erleichtert oder erschwert haben. Zur Veranschaulichung der Ausgangslage für die Liberalisierungsreformen habe ich zusätzlich zu den bisherigen nationalen Reform-

anläufen die EG-Richtlinien dargelegt. In den Hauptteilen der Fallstudien habe ich anschließend herausgearbeitet, inwiefern sich die Interessengruppen und insbesondere die Monopolunternehmen und deren Verbände mit ihren Positionen vor und während des Gesetzgebungsverfahrens durchsetzen konnten. Besonders Augenmerk habe ich dabei auf deren Ansichten zum Grad der Liberalisierung und zur Re-Regulierung gelegt.

Die monopolistischen Sektorregime im Strom- und Telekommunikationssektor weisen bedeutende Unterschiede auf. Dies gilt sowohl für die Organisation der Leistungserstellung, als auch die Frage der Regulierung.

Der Stromsektor war auf der Seite der Leistungserstellung gemischtwirtschaftlich organisiert und durch eine horizontale Fragmentierung gekennzeichnet. Stattdessen waren die privaten und öffentlichen Gebietsmonopolisten durch staatlich gebilligte Konzessions- und Demarkationsverträge abgesichert. Auf der vertikalen Dimension umfassten fast alle Unternehmen in ihrem Versorgungsbereich zumindest eine der beiden Netzebenen. Im Telekommunikationssektor war das nationalisierte Regime in Form der Deutschen Bundespost durch ein vertikal und horizontal vollständig integriertes Staatsmonopol gekennzeichnet. Gemein war beiden Regimen jedoch, dass die Leistungserbringer aufgrund ihrer rechtlich abgesicherten Monopolstellungen Renteneinnahmen in Form überhöhter Preise und gesicherter Absatzmengen erzielen konnten.

Auf der Regulierungsseite war der Stromsektor durch ein hohes Maß an regulativer Fragmentierung zwischen Bund und Ländern gekennzeichnet. Zudem hat die starke Betonung der Selbstregulierung durch die Sektorverbände eine Akkumulierung regulativer Expertise bei den Behörden verhindert und stattdessen eine Informationsasymmetrie zu Gunsten der hoch konzentrierten Sektorverbände geschaffen. Auf der anderen Seite war der Telekommunikationssektor durch eine hierarchische Steuerung seitens des BMPF gekennzeichnet, das hierdurch ausreichend regulative Expertise entwickeln konnte.

Insgesamt ist die Einheit von unternehmerischen und regulatorischen Funktionen charakteristisch für den Telekommunikationssektor. Um das sektorielle Zentrum Bundespost und Ministerium hat sich zweifellos eine institutionelle Stabilität herausgebildet, von der auch die Zulieferindustrie durch Renteneinnahmen profitieren konnte. Auf der anderen Seite waren die Beharrungskräfte des Sektors vornehmlich politisch induziert, was die staatliche Handlungsfähigkeit wesentlich erhöhte und mehr als nur inkrementellen Wandel ermöglichte. Von der DBP bzw. DTAG und einigen Zuliefererunternehmen sowie deren Verband ZVEI abgesehen, hat es damit keine Akteure gegeben, die ein starkes Interesse daran hatten, Sondervorteile und Monopolrenten zu verteidigen.

Im Stromsektor stellte sich die Lage der aus der Sektorstruktur resultierenden Beharrungskräfte dagegen anders dar. Mit der Fragmentierung auf der Leistungsseite haben sich hoch konzentrierte Sektorverbände etablieren können, die für ihre Mitgliedsunternehmen die Verteidigung der Sondervorteile und Renteneinnahmen ausführten. Ihre Stellung wurde durch Aufgaben der

sektoriellen Selbstregulierung und die damit entstandenen Informationsvorsprünge an regulativer Expertise gegenüber dem Staat deutlich gestärkt. Damit waren hier sektorielle Beharrungskräfte entstanden, die in der Liberalisierungsreform die Umsetzungskosten erhöhten und bestimmte Handlungsoptionen gar ausschlossen.

Bezüglich der Verbändelandschaft kommt hinzu, dass im Stromsektor keine Akteure existierten, die eine nennenswerte Gegenmacht zu den Renteninteressen der Stromwirtschaft aufbauen konnten. Im Telekommunikationssektor dagegen hatten sich starke Aspiranten auf den Markteintritt in Stellung gebracht. Die gerade erst privatisierte Telekom AG blieb hier der einzige Akteur, der für Regelungen argumentierte, die eine Fortschreibung der Monopolrenten ermöglichen sollten.

Damit ist das Feld der Akteure abgesteckt gewesen, die in Bezug auf die Liberalisierung der beiden Sektoren ein Interesse an der Fortschreibung von Sondervorteilen hatten. Die beste Option der Beibehaltung des Monopols konnten sie dagegen nicht mehr realisieren, nachdem auf europäischer Ebene die generelle Entscheidung für die Marktöffnung gefallen war.

Da die Liberalisierung nicht mehr zu verhindern war, positionierten sich die Stromverbände und auch die Telekom AG in der Frage der Re-Regulierung sehr ähnlich. Die Organisation des Netzzugangs sollte den Verhandlungen der Marktteilnehmer überlassen bleiben und die Integrität der Konzerne durch die Entbündelung der Netzebene nicht angetastet werden. Außerdem sollten alle Marktteilnehmer symmetrisch behandelt werden, d.h. es sollte keine schärfere Regulierung der Incumbents eingeführt werden, und schon gar nicht durch eine sektorspezifische Regulierungsbehörde, die ex-ante in die Preisbildung auf dem Markt eingreift. Zusammen sind dies allesamt Forderungen nach Nicht-Regulierung, die geeignet sind, den Markteintritt von Newcomern zu erschweren und die Aufrechterhaltung von Monopolrenten zu ermöglichen.

Die Bestimmungen zur Neuregelung des Strommarktes entsprachen weitgehend denen, die von den Incumbents gefordert worden waren. Die Formulierung der Netzzugangbestimmungen sollte mittels privatrechtlicher Verbändevereinbarungen erreicht werden. Dadurch konnten die Verbände der Stromwirtschaft die Spielregeln, denen sich die Incumbents im liberalisierten Markt zu unterwerfen hatten, im Wesentlichen nach eigenen Präferenzen gestalten. Die Entbündelung der Netzebene zur Schaffung von Transparenz wurde auf eine getrennte Rechnungslegung beschränkt, die nicht in die Eigentumsrechte der Netzinhaber eingriff. Der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung im Strommarkt sollte vom Bundeskartellamt ex-post geprüft werden. Die Einrichtung einer sektoriellen Regulierungsbehörde stand erst gar nicht zur Debatte. Die kommunalen Unternehmen mit dem VKU an der Spitze erreichten zudem mit der Zulassung des Alleinabnehmermodells eine Regelung, die ihre exklusiven Versorgungsrechte auf kommunaler Ebene weiterhin schützte. Für die Kommunen waren damit zudem die Einnahmen aus den Konzessionsgebühren gesichert.

Insgesamt bot das Regulierungsregime den Stromunternehmen damit weiterhin die Möglichkeit, Renteneinnahmen zu realisieren und einen Markteintritt neuer Anbieter zu erschweren bzw. sie bei ihren Aktivitäten zu diskriminieren.

Im Telekommunikationsmarkt dagegen konnte sich der Incumbent Deutsche Telekom AG mit seinen Forderungen nach einer symmetrischen Regulierung aller Marktteilnehmer nicht durchsetzen. Lediglich einige Abschwächungen des asymmetrischen Regulierungsansatzes konnte das Unternehmen im TKG-Formulierungsprozess erreichen. Damit ist insbesondere der mit dem Ziel der Schaffung von Wettbewerb durch Regulierung verbundene Eingriff in die Handlungsfreiheit der marktbeherrschenden Unternehmen bestätigt worden. Damit bestimmt die sektorspezifische Regulierungsbehörde ex-ante über die Höhe der Netzentgelte und Tarife des Ex-Monopolisten, da dieser zum Zeitpunkt der Marktöffnung das einzige Unternehmen mit einer marktbeherrschenden Stellung war. Zudem wurden die Konditionen für den Netzzugang vom Gesetzgeber festgelegt und deren Einhaltung von der RegTP überwacht. Insgesamt wird mit diesem Regulierungsrahmen der Markteintritt neuer Unternehmen geschützt. Mit dem konsequenten Abbau von Diskriminierungsmöglichkeiten und den Preiskontrollen wird zudem eine Fortschreibung von Monopolrenten durch den Incumbent erschwert, wenn nicht gar verhindert.

Somit kann für die beiden Vergleichsfälle die Hypothese bestätigt werden, dass es maßgeblich auf die Durchsetzungsfähigkeit der Incumbents und ihrer Verbände, sowie das Ausmaß der Gegenmachtbildung zurück zu führen ist, inwiefern Gesetzesbestimmungen festgelegt wurden, die es den ehemaligen Monopolisten ermöglichten, weiterhin Renteneinnahmen zu erwirtschaften. Zudem haben die stärkeren sektoriellen Beharrungskräfte im Stromsektor dazu geführt, dass im neuen Regulierungsregime mit den Verbändevereinbarungen auf das erprobte institutionelle Arrangement der sektoriellen Eigenregulierung zurückgegriffen wurden, während im liberalisierten Telekommunikationssektor das Regulierungsregime mit der RegTP im Zentrum eine institutionelle und regulatorische Innovation darstellt.

Zu bewerten bleibt noch, inwiefern die Konstanthaltung der alternativen Faktoren zur Erklärung des Liberalisierungs-*Output* aufrecht erhalten werden kann. Zu den exogenen in der internationalen Hypothese zusammengefassten Faktoren gehören der technologische Wandel, die Europäisierung, die ökonomische Globalisierung sowie die Diffusion des neoliberalen Paradigmas in der Wirtschaftspolitik.

Die beiden letzten Faktoren haben gemeinsam mit der Wahrnehmung eines sozioökonomischen Problemdrucks aufgrund geringen Wirtschaftswachstums bei gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit die deutsche Volkswirtschaft als Ganzes betroffen und damit die Liberalisierung der beiden Infrastruktursektoren gleichermaßen befördert. Diese exogenen Makrofaktoren können damit nicht für die Erklärung der Varianz in den Regulierungsregimen herangezogen werden.

Der Einfluss der Europäischen Union kann weiterhin weitgehend kontrolliert werden, da zum gleichen Zeitpunkt zwei sehr ähnliche Richtlinien erlassen wurden, die die Mitgliedsstaaten zur

Liberalisierung ihrer Strom- und Telekommunikationsmärkte verpflichteten. Zwar war die Richtlinie zum Telekommunikationssektor tendenziell enger gefasst als jene für den Stromsektor, jedoch enthielten die Richtlinien keine Vorgaben zur exakten Ausgestaltung der Umsetzungsgesetze.

Bei einer formalen Betrachtung können auch die beiden Faktoren Parteiendifferenz und Vetospielerkonstellation konstant gehalten werden, da zwischen beiden Gesetzesvorhaben weder die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung noch die ursprüngliche Zahl und Kongruenz der Vetospieler unterschiedlich war.

Bei näherem Hinsehen kommen jedoch zwei Einschränkungen hinzu. Wenn die Regierung nicht als monolithischer Block betrachtet wird, fällt zum einen auf, dass sich die Positionen der jeweiligen federführenden Ministerien BMWi (FDP) und BMPT (CSU) bezüglich der Ausgestaltung der Regulierungsregime unterschieden. In ihrer Position als Agendasetzer hatten sie zudem die Formulierungshoheit, was die Handschrift der Gesetzentwürfe prägte. Die zweite Einschränkung ergibt sich daraus, dass die ursprünglich gleiche Zahl an Vetospielern sich im Fall des EnWG-Gesetzgebungsprozesses um einen Spieler reduzierte, da auf Betreiben des Wirtschaftsministers der Gesetzentwurf so verändert wurde, dass die Zustimmungspflichtigkeit im Bundesrat entfiel. Resultat dieser Ausschaltung war eine stringentere Umsetzung des ursprünglichen BMWi-Referentenentwurfs. Allerdings wird diese Varianz bei einem Blick auf den TKG-Gesetzgebungsprozess wieder relativiert. Denn hier war die formelle Vetomacht des oppositionsdominierten Bundesrates durch die wesentlich günstigere Rückfallposition der Regierung im Falle einer Nichteinigung de facto stark eingeschränkt. Dennoch wird mit dieser Einschränkung der Erklärungskraft des Interessengruppeneinflusses gewürdigt, dass die politischen Akteure nicht bloße Rezipienten gesellschaftlicher Interessen waren, sondern eigene Präferenzen in die Ausprägung der Regulierungsregime transformieren konnten.

Dieser Tatsache ungeachtet bleibt der Befund bestehen, dass die unterschiedlichen Ausprägungen des Reform-*Output* zu einem gegensätzlichen *Outcome*, gemessen am Liberalisierungserfolg geführt haben. Dies kann zu einem wesentlichen Teil auf die unterschiedliche Effektivität der beiden Regulierungsregime, das Rentenstreben der Incumbents zu verhindern und die Diskriminierung von Newcomern zu unterbinden, zurückgeführt werden.

Aus diesen Erkenntnissen über die zentrale Stellung von Regulierungsregimen bei der erfolgreichen Transformation der Daseinsvorsorge ergeben sich zwei Anknüpfungsmöglichkeiten für eine weitere Auseinandersetzung mit dem Forschungsgegenstand. Die Typologie der Regulierungsregime kann zum einen als abhängige Variable genutzt werden, um in einem internationalen Vergleich die politischen Bestimmungsgründe zu testen. Zum anderen kann eine Typologie der Regulierungsregime als unabhängige Variable verwendet werden, um in einem internationalen und sektoriellen Vergleich die Wirkung verschiedener Regulierungsregime auf den Liberalisierungserfolg in den netzbasierten Industrien zu klären.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kausales Wirkungsmodell für die Liberalisierung im Strom- und Telekommunikationssektor 8

Abbildung 2: Netz-Infrastrukturen und Dienste 11

Abbildung 3: Vertikale Marktintegration nach Wertschöpfungsstufen am Beispiel des deutschen Strommarktes 13

Abbildung 4: Verbändestruktur der deutschen Elektrizitätswirtschaft (Stand 1996) 44

Abbildung 5: Kapitalverbindungen deutscher Energieversorger[a)] 46

Abbildung 6: Struktur des deutschen Strommarktes und vertikale Integration nach Wertschöpfungsstufen 46

Abbildung 7: Eigentümer des deutschen Verbundnetzes 1997[a)] und 2002 47

Abbildung 8: Positionen der politischen Parteien bezüglich des Grades der Liberalisierung und der Re-Regulierung des Stromsektors 53

Abbildung 9: Positionen der Interessenverbände bezüglich des Grades der Liberalisierung und der Re-Regulierung des Stromsektors 55

Abbildung 10: Akteure im Sektorregime Telekommunikation in den 1970er Jahren 66

Abbildung 11: Vertikale Integration des deutschen Telekommunikationssektors vor der Postreform I 1989, geordnet nach Wertschöpfungsstufen 67

Abbildung 12: Positionen der politischen Parteien und Interessengruppen bezüglich des Grades der Liberalisierung und der Re-Regulierung des Telekommunikationssektors .. 75

Abbildung 13: Minimaltarife im Festnetz für ein nationales Ferngespräch 92

Abbildung 14: Preisentwicklung der Tarife von Ex-Monopolisten in Europa, Japan und den USA bis 2004 92

Abbildung 15: Ortsgesprächspreise bei 3- und 10-minütigen Gespräche mit dem günstigsten Anbieter bei Betreibervorauswahl (Pre-Selection), Stand: 7.7.2003 93

Abbildung 16: Entwicklung der Zahl der DSL-Anschlüsse sowie der Anschlüsse mit anderer Breitbandtechnik 94

Abbildung 17: Beschäftigung auf dem Markt für Telekommunikationsdienste 95

Abbildung 18: Preisentwicklung für Industriestrom in der EU15 und der BRD im Vergleich (ohne Steuern und Abgaben) [a)] 96

Abbildung 19: Strompreisentwicklung für Haushaltskunden in der EU25, der EU15 und der BRD im Vergleich (ohne Steuern und Abgaben)[a)] 96

Abbildung 20: Performanz der Telekommunikationsmärkte nach der Liberalisierung 101

Abbildung 21: Investitionen in die öffentliche Stromversorgung in der BRD (ohne Anlagen der Industrie, in Mio. €) 103

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Anteile der jeweiligen Unternehmensgruppen an Stromproduktion und Stromabgabe (1995) 47

Tabelle 2: Positionen der Interessenverbände zum Grad der Liberalisierung und Re-Regulierung im Strommarkt 56

Tabelle 3: Gang der Gesetzgebung für das *Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts* 57

Tabelle 4: Wesentliche Änderungen des EnWG-Entwurfs im Gesetzgebungsverlauf 61

Tabelle 5: Positionen der politischen Parteien und Interessengruppen zu Kernpunkten des TKG-Entwurfs 81

Tabelle 6: Gang der Gesetzgebung für das Telekommunikationsgesetz (TKG) 82

Abkürzungsverzeichnis

ARE Arbeitsgemeinschaft Regionale Energieversorger

BDE Bund der Energieverbraucher

BDI Bundesverband der Deutschen Industrie

BEE Bundesverband Erneuerbare Energien

BKartA Bundeskartellamt

BMBF Bundesministerium für Bildung und Forschung

BMF Bundesministerium der Finanzen

BMPT Bundesministerium für Post und Telekommunikation

BMU Bundesministerium für Umwelt

BMWi Bundesministerium für Wirtschaft

BNetzA Bundesnetzagentur

BR Bundesrat

BT Deutscher Bundestag

BUND Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland

DIHT Deutscher Industrie- und Handelskammertag

DPG Deutsche Postgewerkschaft

DTAG Deutsche Telekom Aktiengesellschaft

DVG Deutsche Verbundgesellschaft

EEG Erneuerbare-Energien-Gesetz

EnWG Energiewirtschaftsgesetz

EVU Energieversorgungsunternehmen

FAG Fernmeldeanlagengesetz

GWB Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

IEA	International Energy Agency
ITU	International Telecommunication Union
Kom	Kommission der Europäischen Gemeinschaften
NTPA	Negotiated Third Party Access
OFTEL	Office of Telecommunications
OPN	Open Network Provision
PVG	Postverwaltungsgesetz
RegTP	Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation
RTPA	Regulated Third Party Access
TKG	Telekommunikationsgesetz
VAM	Verband der Anbieter von Mobilfunkdiensten
VATM	Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten
VDE	Verband Elektrotechnik, Elektronik und Informationstechnik
VDEW	Verband der Elektrizitätswirtschaft
VDMA	Verband Deutscher Maschinen- und Anlagebau
VDN	Verband der Netzbetreiber
VEA	Verband der Energieabnehmer
VIK	Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft
VKU	Verband Kommunaler Unternehmen
VoIP	Voice over Internet Protocol
VRE	Verband der Verbundunternehmen und Regionalen Energieversorger in Deutschland
VTM	Verband der Telekommunikationsnetz- und Mehrwertdiensteanbieter
VV	Verbändevereinbarung
ZVEI	Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie

Literatur- und Quellenverzeichnis

Armingeon, Klaus et al. (2002): Comparative Political Data Set 1960-2001. Institut für Politikwissenschaft. Universität Bern. *http://www.ipw.unibe.ch/content/team/klaus_ armingeon/comparative_political_data_sets/index_ger.html,* konsultiert am 23.4.2007.

Armingeon, Klaus et al. (2004): Comparative Political Data Set 1960-2002. Institut für Politikwissenschaft. Universität Bern. *http://www.ipw.unibe.ch/mitarbeiter/ ru_armingeon/CPD_Set_en.asp,* konsultiert am 23.4.2007.

Austen-Smith, David (1997): Interest groups: Money, information and influence. In: Mueller, Dennis (Hrsg.): Perspectives on public choice: A handbook. Cambridge. S. 296 - 321.

Bandelow, Nils; Bleek, Wilhelm (Hrsg.) (2007): Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien. Festschrift für Ulrich Widmaier. Wiesbaden.

Bardt, Hubertus (2005): Regulierungen im Strommarkt. Köln.

Bartle, Ian; Müller, Markus; Sturm, Roland; Wilks, Stephen (2002): The Regulatory State in Germany and Britain. Convergence and divergence in intersectoral comparison. London.

Bartle, Ian; Wilks, Stephen. (2002): The Unanticipated Consequences of Creating Independent Competition Agencies. In: West European Politics 25(1). S. 148-172.

Bassanini, Andrea; Scarpetta, Stefano; Hemmings, Philip (2001): Economic Growth: The Role of Policies and Institutions. Panel Data Evidence from OECD Countries. OECD Economics Department. Working Paper No. 283. Paris. *http://titania.sourceoecd.org,* konsultiert am 5.5.2007.

Bauer, Johannes M. (2004): Die Privatisierung von Infrastrukturen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht. In: Schneider, Volker; Tenbücken, Marc (Hrsg.): Der Staat auf dem Rückzug. Frankfurt am Main. S. 53-84.

Bauer, Johannes M. et al. (2004): Politische und gesellschaftliche Vetospieler in institutionellen Reformen. Die Transformation der Telekommunikation in den OECD-Ländern. In: Schneider, Volker; Tenbücken, Marc (Hrsg.): Der Staat auf dem Rückzug. Frankfurt am Main. S. 241-279.

Bauer, Markus (2004): Administrative Costs of Reforming Utilities. In: Héritier, Adrienne; Coen, David (Hrsg.): Refining Regulatory Regimes: Utilities in Europe. New York.

Baumol, William J.; Panzar, John; Willig, Robert D. (1982): Contestable markets and the theory of industry structure. New York.

Behnke, Joachim (2006): Empirische Methoden der Politikwissenschaft. Paderborn u.a.

Bennett, Andrew; George, Alexander (2004): Case studies and theory development in the social sciences. Cambridge.

Beyer, Jürgen (2005): Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit. Wider den impliziten Konservatismus eines gängigen Konzepts. In: Zeitschrift für Soziologie 34(1). S. 5-21.

Beyer, Jürgen (2006): Pfadabhängigkeit: Über institutionelle Kontinuität, anfällige Stabilität und fundamentalen Wandel. Köln.

Beyme, Klaus von (1980): Interessengruppen in der Demokratie. München.

Bitkom (2005a): IT, Telekommunikation und neue Medien in Deutschland. Lage und Perspektiven der Branche. Handlungsempfehlungen für die Politik. *http://www.bitkom.org/files/documents/ITK_Lage-Perspektiven-Politik.pdf*, konsultiert

am 27.5.2007.

Blyth, Mark M. (1997): "Any More Bright Ideas?". The Ideational Turn of Comparative Political Economy. In: Comparative Politics 29(2). S. 229–250.

BMWi (1996a): Entwurf des Bundeswirtschaftsministeriums für ein Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 30.4.1996. Bonn.

BMWi (2005a): Benchmark „Internationale Kommunikationsmärkte". Studie des ZEW im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Mannheim. *http://bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/telekommunikation-benchmark-endbericht ,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf*, konsultiert am 9.6.2007.

BMWi (2006a): Branchenfokus Telekommunikation und Post. *http://www.bmwi.de/ BMWi/Navigation/Wirtschaft/branchenfokus,did=31496.html*, konsultiert am 23.5.2007.

BMWi (2007a): Energiedaten - nationale und internationale Entwicklung (Gesamtausgabe). *http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Energie/energiestatistiken.html*, konsultiert am 14.5.2007.

BMWi (2007b): Neue Version des Breitbandatlas geht heute online. PM vom 17.4.2007. *http://bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen.html*, konsultiert am 25.4.2007.

Boix, Charles, (1997): Privatizing the Public Business Sector in the Eighties: Economic Performance, Partisan Responses and Divided Governments. In: British Journal of Political Science 27(4). S. 473-496.

Boix, Charles (1998): Political Parties, Growth and Equality. Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy. Cambridge.

Böllhoff, Dominik (2002): Developments in Regulatory Regimes – An Anglo-German Comparison on Telecommunications, Energy and Rail. MPIfG Bonn. *http://www.mpp-rdg.mpg.de/pdf_dat/2002_5.pdf*, konsultiert am 30.3.2007.

Bortolotti Bernardo; Fantini Marcella; Siniscalco, Domenico (2004): Privatization Around the World: Evidence from Panel Data. In: Journal of Public Economics 88(1-2). S. 305-322.

Bös, Dieter (2002): Privatisierung und Deregulierung - Ökonomische Perspektiven. In: Merz, Joachim (Hrsg.): Freie Berufe im Wandel der Märkte. Baden-Baden. S. 147-155.

Boylaud, Olivier; Nicoletti, Guiseppe (2001): Regulation, Industry Structure and Performance in the Telecommunications. In: OECD Economic Studies 32(1). S. 100-144. *http://www.oecd.org/dataoecd/24/33/2736298.pdf*, konsultiert am 5.5.2007.

Bräuninger, Michael; Hinze, Jörg; Kriedel, Norbert; Vöpel, Henning (2007): Auswirkungen von Strompreiserhöhungen auf Preise, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit. Gutachten des HWWI. Hamburg. *http://www.hwwi.org/uploads/tx_wilpubdb/HWWI_Policy_Paper_1-2.pdf*, konsultiert am 20.5.2007.

Brunekreeft, Gert (2000): Access Pricing und Diskriminierung. In: Knieps, Günter (Hrsg.): Zwischen Regulierung und Wettbewerb. Netzsektoren in Deutschland. Heidelberg. S. 23-44.

Brunekreeft, Gert; Keller, Katja (2000): Elektrizität: Verhandelter versus regulierter Netzzugang. In: Knieps, Günter (Hrsg.): Zwischen Regulierung und Wettbewerb. Netzsektoren in Deutschland. Heidelberg. S. 125-150.

Buchanan, James; Tollison, Robert; Tullock, Gordon (1980) (Hrsg.): Toward a theory of the rent-seeking society. College Station.

Bundeskartellamt (2006): Sachstandspapier zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung in Sachen Emissionshandel und Strompreisbildung. Bundeskartellamt, 8. Beschlussabteilung. Bonn.

Bundesnetzagentur (2006a) (BNetzA): Infobrief 02/2006. *http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/6864.pdf#search=%22stromausfall%20m%FCnsterland%22*, konsultiert am 1.6.2007.

Bundesnetzagentur (2006b): Monitoringbericht der BNetzA 2006. *http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/7263.pdf*, konsultiert am 2.6.2007.

Bundesnetzagentur (2007a): Jahresbericht 2006. *http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive /9009.pdf*, konsultiert am 20.4.2007.

Bundesnetzagentur (2007b): Marktbeobachtung Telekommunikationsdienstemarkt. *http://www.bundesnetzagentur.de/enid/622573b9e54e4679f77203b688c18517,0/Marktbeobachtung/Telekommunikations-_dienstemarkt_vo.html*, konsultiert am 25.4.2007.

Bundesrat (1996a) (BR): Stellungnahme Bundesrat vom 19.12.1996. Bundesratsdrucksache 806/96 (Beschluss).

Bundesrat (1996b): Plenarprotokoll 707 vom 19.12.1996. S. 691A-696A.

Bundesrat (1996c): Anrufung des Vermittlungsausschusses. 14.06.1996. Bundesratsdrucksache 425/96 (Beschluss).

Bundesrat (1997a): Plenarprotokoll 720 vom 19.12.1997. S. 597D-624A-C/Anl.

CEEP (2000): The development of enterprises of public participation and of general economic interest in Europe since 1996. Their economic impact in the European Union. CEEP Statistical Review 2000. Brüssel. *http://www.ceep.org/statistics/StatEUsumEn.doc,* konsultiert am 5.5.2007

Clifton, Judith; Comin, Francisco; Diaz Fuentes, Daniel (2003): Privatization in the European Union. Public Enterprises and Integration. Dordrecht u.a.

Coen, David; Héritier, Adrienne (2000): Business Perspectives on German and British Regulation: Telecoms, Energy and Rail. In: Business Strategy Review 11(4). S. 29–37.

Cox, Helmut (2001): Zur Organisation der Daseinsvorsorge in Deutschland. In: Schader-Stiftung (Hrsg.): Die Zukunft der Daseinsvorsorge. Darmstadt. S. 25-40.

Daumann, Frank (1999): Interessenverbände im politischen Prozess. Tübingen.

David, Paul A. (1985): Clio and the Economics of QWERTY. In: American Economic Review 75(2). S. 332-337.

Deregulierungskommission (1991): Marktöffnung und Wettbewerb. Bonn.

Deutscher Bundestag (1996a) (BT): Änderungsantrag Dr. Manuel Kiper, Bündnis 90/Die Grünen. 12.06.1996. Drucksache 13/4892.

Deutscher Bundestag (1996b): Änderungsantrag SPD. 13.06.1996. Drucksache 13/4893.

Deutscher Bundestag (1996c): Plenarprotokoll 13/83. 01.02.1996. S. 7286C-7299C.

Deutscher Bundestag (1996d): Antrag Bündnis 90/Die Grünen: Errichtung einer Bundesanstalt für die Regulierung von Post und Telekommunikation. 29.02.1996. Drucksache 13/3920.

Deutscher Bundestag (1996e): Beschlussempfehlung und Bericht. Ausschuss für Post und Telekommunikation. 12.06.1996. Drucksache 13/4864 (neu).

Deutscher Bundestag (1996f): Plenarprotokoll 13/110. 13.06.1996.

Deutscher Bundestag (1996g): Beschlussempfehlung Vermittlungsausschuss. 26.06.1996. Drucksache 13/5066.

Deutscher Bundestag (1996h): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. Entwurf eines Telekommunikationsgesetzes (TKG). 30.01.1995. Drucksache 13/3609.

Deutscher Bundestag (1996i): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Telekommunikationsgesetzes. 23.04.1996. Drucksache 13/4438.

Deutscher Bundestag (1997a): Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts. 23.03.1997. Anlage: Stellungnahme Bundesrat und Gegenäußerung Bundesregierung. Drucksache 13/7274.

Deutscher Bundestag (1997b): Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts. 25.11.1997. Drucksache 13/9211.

Deutscher Bundestag (1997c): Plenarprotokoll 13/169. 17.04.1997. S. 15216A-15244C.

Deutscher Bundestag (1997d): Plenarprotokoll 13/208. 28.11.1997.

Pilat, Dirk; Lee, Frank; van Ark, Bart (2002): Production and the use of ICT: A sectoral perspective on productivity growth in the OECD area. In: OECD Economic Studies 35(2). S. 47-78. *http://www.oecd.org/dataoecd/42/34/22024038.pdf*, konsultiert am 5.5.2007.

Döhler, Marian (2002): Institutional Choice and Bureaucratic Autonomy in Germany. In: West European Politics 25(1). S. 101-24.

Downs, Anthony (1968): An Economic Theory of democracy. New York.

D'Souza, Juliet; Megginson, William L. (1999): The Financial and Operating Performance of Privatized Firms during the 1990s. In: The Journal of Finance 54(4). S. 1397-1438.

Dür, Andreas; Bièvre, Dirk de (2007): The Question of Interest Group Influence. In: Journal of Public Policy 27(1). S. 1-12.

DVG; ARE (1994): Für ungeteilten Strom-Wettbewerb. Stellungnahme zum zehnten Gutachten der Monopolkommission 1992/1993. Hannover.

Eberlein, Burkard (2000): Institutional Change and Continuity in German Infrastructure Management: The Case of Electricity Reform. In: German Politics 9(3). S. 81–104.

Eberlein, Burkard; Grande, Edgar (2000a): Der Aufstieg des Regulierungsstaates im Infrastrukturbereich. Zur Transformation der politischen Ökonomie der Bundesrepublik Deutschland. In: Czada, Roland; Wollmann, Helmut (Hrsg.): Von der Bonner zur Berliner Republik? Leviathan-Sonderband. Opladen. S.631-50.

Eberlein, Burkard; Grande, Edgar (2000b): Regulation and Infrastructure Management: German Regulatory Regimes and the EU Framework. In: German Policy Studies/Politikfeldanalyse 1(1). S. 1-18.

EG-Kommission (1987) (Kom): Grünbuch über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte. KOM(87) 290 endg. vom 30.6.1987. Brüssel.

EG-Kommission (1988): Richtlinie der Kommission vom 16.5.1988 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikations-Endgeräte (88/301/EWG). ABl. L 131. Brüssel.

EG-Kommission (1990a): Richtlinie der Kommission vom 28.6.1990 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste (90/388/EWG). ABl. L 192. Brüssel.

EG-Kommission (1990b): Richtlinie des Rates vom 28.6.1990 über die Verwirklichung des

Binnenmarktes durch Einführung eines offenen Netzzugangs (ONP) (90/387/EWG). ABl. L 192. Brüssel.

EG-Kommission (1991a): Vorschlag für eine Richtlinie betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt. KOM(91) 548. ABl. C 65. Brüssel.

Ehni, Carmen et al. (2004): Privatisierungsverläufe in drei Infrastruktursektoren im internationalen Vergleich. In: Schneider, Volker; Tenbücken, Marc (Hrsg.): Der Staat auf dem Rückzug. Frankfurt am Main. S. 115-153.

Eising, Rainer (1999): Reshuffling power: The liberalisation of the EU electricity market and its impact on the German governance regime. In: Kohler-Koch, Beate; Eising, Rainer (Hrsg.): The Transformation of Governance in the European Union. London.

Eising, Rainer (2000): Liberalisierung und Europäisierung. Opladen.

Esping-Andersen, Gøsta; Korpi, Walter (1984). Social policy as class politics in post war capitalism: Scandinavia, Austria, Germany. In: Goldthorpe, John H. (Hrsg): Order and conflict in contemporary capitalism. S. 179-208. Oxford.

EU-Kommission (1996a) (Kom): Richtlinie 96/19/EG vom 13.März 1996 zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG hinsichtlich der Einführung des vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten. ABl. Nr. L 074. Brüssel.

EU-Kommission (2000a): Sixth Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package (COM(2000)814). Brüssel. http://europa.eu.int/ISPO/infosoc/ telecompolicy/6threport.html, konsultiert am 8.6.2007.

EU-Kommission (2003): Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (COM 2003/270). Brüssel.

EU-Kommission (2005a): Commission Staff Working Paper (SEC(2005) 1781), Annex. Brüssel. *http://ec.europa.eu/internal_market/economic-reports/docs/2005/051220_report_ final_ annex_en.pdf*, konsultiert am 2.6.2007.

EU-Kommission (2005b): Special Eurobarometer 226. Prices and quality of services of general interest. Brüssel. *http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm*, konsultiert am 30.5.2007.

EU-Kommission (2006a): Special Eurobarometer 262. Energy Technologies: knowledge, perception, measures. Brüssel. *http://ec.europa.eu/public_opinion/ archives/web_special_en.htm*, konsultiert am 30.5.2007.

EU-Kommission (2006b): Report on Telecoms Price Developments from 1998 to 2006. Brüssel. *http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/info_centre/studies_ext_ consult/price_developments_1998_2006/Infso_tariff_trends_report_1998_2006_en.pdf*, konsultiert am 8.6.2007.

EU-Kommission (2006c): Broadband access in the EU: situation at 1 July 2006. . Communications Committee. (COCOM06-29 FINAL). Brüssel. *http://circa.europa.eu /Public/irc/infso/cocom1/lbrary?l=/public_documents_2006/cocom06-29final/_EN_1.0_&a=d*, konsultiert am 9.6.2007.

EU-Kommission (2007a): DG Wettbewerb. Pressemitteilung vom 20.4.2007 (IP/07/522): Study on electricity markets supports the results of the Commission's Sector inquiry. Brüssel. *http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/522&format=HTML& aged=0&language=EN&guiLanguage=en*, konsultiert am 30.5.2007.

EU-Kommission (2007b): DG Wettbewerb: Energie. Brüssel. *http://ec.europa.eu/comm/ com-*

petition/sectors/energy/electricity/electricityen.html, konsultiert am 30.5.2007.

EU-Kommission (2007c): Energy package and 2006 reports. In-depth country reviews. COM(2006) 841 final. *http://ec.europa.eu/energy/energy_poicy/doc/10_internal _market _country_reviews_en.pdf*, konsultiert am 2.6.2007.

EU-Kommission (2007d): Prospects for the internal gas and electricity market Implementation report. In-depth country reviews COM(2006) 841 final. Brüssel.

EU-Kommission (2007e): Eine Energiepolitik für Europa. Mitteilung der Europäischen Kommission COM (2007) 1 final. Brüssel. *http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/doc/01 _energy_policy_for_europe_de.pdf*, konsultiert am 2.6.2007.

EU-Kommission (2007f): EU Energy Policy Data. SEC(2007) 12. Brüssel. *http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/doc/02_eu_energy_policy_data_en.pdf,* konsultiert am 5.6.2007.

EU-Kommission: (2007g): DG Competition report on energy sector inquiry. SEC(2006)1724. *http://ec.europa.eu/comm/competition/sectors/energy/inquiry/index.html#final*, konsultiert am 5.6.2007.

Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Gemeinschaften (EP/Rat) (1996): Richtlinie 96/92/EG vom 19.Dezember 1996 betreffende gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt. ABl. L 027. Brüssel.

Eurostat (2006a): Statistik kurz gefasst. Nr. 31/06. Unternehmen der Energieversorgung in der EU. *http://www.eds-destatis.de/de/downloads/sif/np_06_31.pdf*, konsultiert am 28.5.2007.

Eurostat (2006b): Umwelt und Energie. Statistik kurz gefasst. Nr. 6/2006. Indikatoren für die Liberalisierung des europäischen Strommarkts 2004–2005. *http://www.eds-destatis.de/de/downloads/sif/nq_06_06.pdf*, konsultiert am 28.5.2007.

Eurostat (2006c): Industrie, Handel und Dienstleistungen. Statistik kurz gefasst. Nr. 9/2006. Telekommunikation in Europa. *http://www.eds-destatis.de/de/downloads/sif/np_ 06_09.pdf*, konsultiert am 8.6.2007.

Eurostat (2007a): Industrie, Handel und Dienstleistungen. NACE Abteilung 40. Energieversorgung - Abgeleitete Verhältniszahlen. Arbeitskosten pro Beschäftigtem. *http://epp.eurostat.ec.europa.eu*, konsultiert am 28.5.2007.

Eurostat (2007b): Wissenschaft und Technologie. Statistik der Informationsgesellschaft. *http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136250,0_45572555&_dad= portal&_schema=PORTAL*, konsultiert am 28.5.2007.

Eurostat (2007c): Industrie, Handel und Dienstleistungen. Strukturelle Unternehmensstatistik. NACE Abteilung 40. Energieversorgung. *http://epp.eurostat.ec.europa.eu*, konsultiert am 30.5.2007.

Forsthoff, Ernst (1959): Rechtsfragen der leistenden Verwaltung. Stuttgart.

Fremuth, Walter (Hrsg.) (2002): Regulierung der Deregulierung von Infrastrukturmärkten. Wien.

Frey, Bruno S. (2002): Demokratische Wirtschaftspolitik. München.

Fritsch, Michael (2005): Marktversagen und Wirtschaftspolitik. München.

Gabelmann, Anne; Gross, Wolfgang (2000): Telekommunikation: Wettbewerb in einem dynamischen Markt. In: Knieps, Günter; Brunekreeft, Gert (Hrsg.): Zwischen Regulierung und Wettbewerb. Netzsektoren in Deutschland. Heidelberg. S. 83-124.

Garrett, Geoffrey (1998): Partisan Politics in the Global Economy. Cambridge.

Genoud, Christophe; Varone, Frédéric (2002): Does Privatization Matter? Liberalization and regulation: The case of European electricity. In: Public Management Review 4(2). S. 231-256.

Gilardi, Fabrizio (2002): Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: A comparative empirical analysis. In: Journal of European Public Policy 9(6). S. 872-893.

Glachant, Jean-Michel; Dubois, Ute; Perez, Yannick (2004): Deregulating with no Regulator: Is Germany's Electricity Transmission Regime Institutionally Correct? mimeo. ADIS Research Centre. University of Paris XI.

Götz, Georg, 2001: Der deutsche Telekommunikationsmarkt zwei Jahre nach der vollständigen Marktöffnung. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2(2). S. 167-183.

Grande, Edgar (1989): Vom Monopol zum Wettbewerb? Die neokonservative Reform der Telekommunikation in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden.

Grande, Edgar (1997): Vom produzierenden zum regulierenden Staat. Möglichkeiten und Grenzen von Regulierung und Privatisierung. In: König, Klaus; Benz, Angelika (Hrsg.): Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk. Baden-Baden. S. 576-591.

Grande, Edgar (2003): Politische Steuerung und neue Staatlichkeit. Baden-Baden.

Grande, Edgar et al. (Hrsg.) (1991): Perspektiven der Telekommunikationspolitik. Opladen.

Grossman, Gene; Helpman, Elhanan (2001): Special Interest Politics. Cambridge.

Grossman, Gene; Helpman, Elhanan (2002): Interest groups and trade policy. Princeton.

Häge, Frank; Schneider, Volker (2004): Hauptachsen staatlicher Redimensionierung. Die Rolle von Europäisierung und Globalisierung. In: Schneider, Volker; Tenbücken, Marc (Hrsg.): Der Staat auf dem Rückzug. Frankfurt am Main. S. 280-316.

Hall, Peter A.; Soskice, David W. (Hrsg.) (2001): Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage. Oxford.

Henisz, Witold (2000): POLCON database. *http://www-management.wharton.upenn.edu/henisz/POLCON/ContactInfo.html*, konsultiert am 23.5.2007.

Héritier, Adrienne (2002a): Public-interest services revisited. In: Journal of European Public Policy 9(6). S. 995-1019.

Héritier, Adrienne (2002b): Regulatory Reform in Europe**:** Conclusion. In: Journal of European Public Policy 9(6). S. 1020-1025.

Héritier, Adrienne (2002c) (Hrsg.): Regulatory reform in Europe. In: Journal of European public policy 9(6). Special issue.

Héritier, Adrienne; Schmidt, Susanne K. (2000): After Liberalization. Public Interest Services and Employment in the Utilities. In: Scharpf, Fritz W.; Schmidt, Vivien A. (Hrsg.): Welfare and Work in the Open Economy. Volume II: Diverse Responses to Common Challenges. Oxford. S. 554-596.

Hibbs, Douglas A. (1977): Political Parties and Macroeconomic Policy. In: American Political Science Review 71(4). S. 1467-1487.

Hibbs, Douglas A. (1992): Partisan Theory after fifteen years. In: European Journal of Political Economy 8(3). S. 361-373.

Hirschhausen, Christian von; Weigt, Hannes; Zachmann, Georg (2007): Preisbildung und

Marktmacht auf den Elektrizitätsmärkten in Deutschland. Gutachten im Auftrag des VIK. Dresden.

Horn, Murray (1995): The Political Economy of Public Administration. Cambridge.

Immenga, Ulrich; Lübben, Natalie; Schwintowski, Hans-Peter (Hrsg.) (1998): Telekommunikation: Vom Monopol zum Wettbewerb. Baden-Baden.

International Energy Agency (IEA) (1996): Energy Statistics of OECD-Countries (1960-1994). Paris.

International Energy Agency (IEA) (2006): CO2 Emissions from fuel combustion. 1971 – 2004. Paris.

ITU (2005): Europe & CIS's telecommunication/ICT markets and trends. *http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/at_glance/Europe_RPM_2005.pdf*, konsultiert am 9.6.2007.

Jochem, Sven; Siegel, Nico (2004): Staat und Markt im internationalen Vergleich. In: Zintl, Reinhard; Czada, Roland (Hrsg.): Politik und Markt. PVS Sonderheft 34/2003, Wiesbaden. S. 351-388.

Jordana, Jacint (2005): Policy Networks and market opening: Telecommunications liberalization in Spain. In: European Journal of Political Research 44(3). S. 519-547.

Kaiser, Christian (2006): Korporatismus in der Bundesrepublik Deutschland. Marburg.

Kilper, Heiderose (2007): Neujustierung von privaten und öffentlichen Interessen. In: Bandelow, Nils C.; Bleek, Wilhelm (Hrsg.): Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien. Festschrift für Ulrich Widmaier. Wiesbaden. S. 123-138.

King, Gary; Keohane, Robert; Verba, Sidney (1994): Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research. Princeton.

Kirchner, Gunda (2005): Energiesektor. In: Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien (Hrsg.): Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen. Wien. S. 109-119.

Knieps, Günter (2000): Der disaggregierte Regulierungsansatz der Netzökonomie. In: Knieps, Günter; Brunekreeft, Gert (Hrsg.): Zwischen Regulierung und Wettbewerb. Netzsektoren in Deutschland. Heidelberg. S. 7-22.

Knieps, Günter; Brunekreeft, Gert (Hrsg.) (2000): Zwischen Regulierung und Wettbewerb. Netzsektoren in Deutschland. Heidelberg.

König, Klaus (1988): Developments in Privatization in the Federal Republic of Germany: Problems, Status, Outlook. In: International Review of Administrative Sciences 54(4). S. 517-551.

König, Klaus; Benz Angelika (Hrsg.) (1997): Privatisierung und staatliche Regulierung. Baden-Baden.

Krueger, Anne O. (1974): The political economy of the rent-seeking society. In: American Economic Review 64(3). S. 291-303.

Kruse, Jörg (1985): Ökonomie der Monopolderegulierung. Göttingen.

Kumkar, Lars (2001): Strommarkt Kalifornien. Ein Liberalisierungsmodell kämpft um das politische Überleben. Kiel.

Kunz, Volker (2000): Kulturelle Variablen, organisatorische Netzwerke und demokratische Staatsstrukturen als Determinanten der wirtschaftlichen Entwicklung im internationalen Vergleich. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 52(2). S. 195-

225.

Kurth, Matthias (2003): Privatisierung/Deregulierung/Marktverfassung: Die Sicht der Regulierungsbehörde. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4(3). S. 341-358.

Lang, Achim (2006): Die Evolution sektoraler Wirtschaftsverbände: Informations- und Kommunikationsverbände in Deutschland, Großbritannien und Spanien. Wiesbaden.

Lehmbruch, Gerhard (1983): Neokorporatismus in Westeuropa: Hauptprobleme im internationalen Vergleich. In: Journal für Sozialforschung 23(4). S. 407-420.

Lehmbruch, Gerhard (1991): Telekommunikation: Ein Politikfeld im Wandel. In: Grande, Edgar et al. (Hrsg.): Perspektiven der Telekommunikationspolitik. Opladen. S. 10-15.

Leibfried, Stephan; Zürn, Michael (2006) (Hrsg.): Transformation des Staates? Frankfurt am Main.

Levi-Faur, David (2005): The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. In: The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences 598. S. 12-32.

Liedtke, Rüdiger (2005): Das Energiekartell. Frankfurt am Main.

Lijphart, Arend, (1971): Comparative Politics and the Comparative Method. In: American Political Science Review 65(3). S. 682-693.

Lodge, Martin (2002): The wrong type of regulation? Regulatory failure and the railways in Britain and Germany. In: Journal of Public Policy 22(3). S. 271-297

London Economics (2007): Structure and Performance of Six European Wholesale Electricity Markets in 2003, 2004 and 2005. Der GD Wettbewerb vorgelegt am 26.2.2007. *http://ec.europa.eu/comm/competition/sectors/energy/inquiry/index.html#final*, konsultiert am 30.5.2007.

Lösche, Peter (2007): Verbände und Lobbyismus in Deutschland. Stuttgart.

Lowi, Theodore (1972): Four Systems of Policy, Politics and Public Choice. In: Public Administration Review 32(4). S. 298-310.

Mahoney, James (2000): Path dependence in historical sociology. In: Theory and Society 29(4). S. 507-548.

Majone, Giandomenico (1997): From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance. In: Journal of Public Policy 17(2). S. 139-167.

Majone, Giandomenico (1999): The Regulatory State and its Legitimacy Problems. In: West European Politics 22(1). S. 1-24.

Majone, Giandomenico (2005): The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors. In: Swiss Political Science Review 11(4). S. 139-167.

Mayer, Florian (2006): Der Niedergang des unternehmerisch tätigen Staates. Die Privatisierungspolitik Frankreichs, Großbritanniens, Italiens und Deutschlands im Vergleich. Heidelberg.

Mayntz, Renate (2002): Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. In: Mayntz, Renate (Hrsg.): Akteure – Mechanismen – Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. Frankfurt am Main. S. 7-43.

Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt am Main.

Mayntz, Renate; Schneider Volker (1995): Infrastruktursysteme zwischen Steuerung und

Selbstorganisation. In: Mayntz, Renate (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt am Main. S. 73-100.

Megginson, William L.; Netter, Jeffrey M. (2001): From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization. In: Journal of Economic Literature 39(2). S. 321-389.

Mez, Lutz (1997): The German Electricity Reform Attempts: Reforming Co-optive Networks. In: Midttun, Alte (Hrsg.): European Electricity Systems in Transition: A Comparative Analysis of Policy and Regulation in Western Europe. Amsterdam. S. 231-252.

Midttun, Alte (1997): Electricity Policy within the European Union: One Step Forward, Two Steps Back. In: Midttun, Alte (Hrsg.): European Electricity Systems in Transition: A Comparative Analysis of Policy and Regulation in Western Europe. Amsterdam. S. 255-278.

Mill, John Stuart (1974): On the Four Methods of Experimental Inquiry. In: A System of Logic (Collected Works of John Stuart Mill, Vol. VII). Toronto.

Monopolkommission (1976a): Hauptgutachten I (1973/1975): Mehr Wettbewerb ist möglich. In: Bundestagsdrucksache 8/702.

Monopolkommission (1976b): Hauptgutachten I (1973/1975): Mehr Wettbewerb ist möglich. Gesamtgutachten. Baden-Baden.

Monopolkommission (1996): Sondergutachten 24: Die Telekommunikation im Wettbewerb. Baden-Baden.

Monopolkommission (2004a): Hauptgutachten XV: (2002/2003): Wettbewerbspolitik im Schatten "Nationaler Champions". In: Bundestagsdrucksache 15/3610 (Hauptband).

Monopolkommission (2006a): Hauptgutachten XVI: (2004/2005): Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor! Zusammenfassung. Baden-Baden.

Monopolkommission (2006b): Hauptgutachten XVI: (2004/2005): Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor! In: Bundestagsdrucksache 15/3610 (Hauptband).

Monstadt, Jochen (2004): Die Modernisierung der Stromversorgung. Wiesbaden.

Montanye, James A. (1996): Rent seeking never stops. In: Independent Review 1(2). S. 249-280.

Moravcsik, Andrew (1997): Taking Preferences Seriously. In: International Organization 51(4). S. 513-553.

Mueller, Dennis (Hrsg.) (1983): The political economy of growth. New Haven u.a.

Müller Markus (2006a): Consolidating the new regulatory state in Germany? The new energy regime of 2005. In: German Politics 15(3). S. 269-283.

Müller, Markus (2006b): The New Regulatory State Compared: Consolidation and Innovation in Britain and Germany. Vortrag auf dem Seminar der Deutsch-Britischen Stiftung am 27.1.2006 in London. *http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/vatter/Mitarbeiter/Regulatory_State.pdf*, konsultiert am 18.5.2007.

Müller, Markus; Sturm, Roland (2000): Was bleibt von staatlicher Verantwortung für die Grundversorgung der Bürger? Die Liberalisierung des Energie- und des Telekommunikationsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland In: Gegenwartskunde 49(1). S. 37-48.

Murrell, Peter (1983): The Comparative Structure of the Growth of West German and British Manufacturing Industry. In: Mueller, Dennis (Hrsg.): The political economy of growth. New Haven u.a. S. 109-131.

North, Douglass C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen.

Obinger, Herbert (2001a): Verteilungskoalitionen und demokratische Staatsstrukturen als Determinanten der wirtschaftlichen Entwicklung. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 53(1). S. 137-149.

Obinger, Herbert (2001b): Demokratie und Wirtschaftswachstum. Theoretische Ansätze und empirische Befunde des quantitativen internationalen Vergleichs. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 8(2). S. 321-344.

Obinger, Herbert (2003): Die politische Ökonomie des Wirtschaftswachstums. In: Ders.; Wagschal, Uwe; Kittel, Bernhard (Hrsg.): Politische Ökonomie. Opladen. S. 113-150.

Obinger, Herbert; Wagschal, Uwe; Kittel, Bernhard (Hrsg.) (2003): Politische Ökonomie. Opladen.

OECD (2001): Communications Outlook 2001. Paris.

OECD (2002): Financial Market Trends No. 82. Datenbank konsultiert am 23.6.2007 über: *www.ub.uni-heidelberg.de.*

OECD (2004a): OECD Reviews of Regulatory Reforms. Regulatory Reform in Germany. Electricity, Gas and Pharmavies. Part I. *http://www.oecd.org/dataoecd/46/21/ 32408031.pdf*, konsultiert am 30.5.2007.

OECD (2005): Product market regulation in OECD countries 1998 – 2003. Economics Department Working Paper No.419. *http://www.olis.oecd.org/olis/2005doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/72b2dfdd81a241c5c1256fab008278e5/$FILE/JT00181518.PDF*, konsultiert am 5.5.2007.

OECD (2005a): OECD in Figures - 2005 edition. Uranium Prices. *http://www.oecd.org /infigures/*, konsultiert am 24.04.2007.

OECD (2005b): Communications Outlook 2005. Paris.

OECD (2006): Economic Survey of Germany 2006: Fostering product market competition would have large benefits. *http://www.oecd.org/document/4/0,2340,en_2649_34111_36785092_1_1_1_1,00.html*, konsultiert am 5.5.2007.

OECD (2006): Economic Survey of Germany 2006: Sustained Competition is absent in the energy market. *http://www.oecd.org/dataoecd/24/63/36789821.pdf*, konsultiert am 5.5.2007.

Olson, Mancur (1965): The Logic of Collective Action. Cambridge.

Olson, Mancur (1968): Die Logik des kollektiven Handelns. Tübingen.

Olson, Mancur (1982): The Rise and Decline of Nations. New Haven.

Olson, Mancur (1985): Aufstieg und Niedergang der Nationen. Tübingen.

Ortwein, Edmund (1996): Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft. In: Sturm, Roland; Wilks, Stephen (Hrsg.): Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien. Baden-Baden. S. 77-132.

Ostheim, Tobias (2003): Die internationale Hypothese. In: Schmidt, Manfred G.; Siegel, Nico A.; Ostheim, Tobias (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik: Theorien und Methoden.

http://www.politikon.org/inhalt/le1/index.html, konsultiert am 17.6.2007.

Persson, Torsten; Tabellini, Guido (2000): Political Economics. Explaining Economic Policy. Cambridge.

Pfaffenberger, Wolfgang (1996): Vergleich des Ordnungsrahmens der Stromversorgung in Deutschland und England. In: Sturm, Roland and Wilks, Stephen (Hrsg.): Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien. Baden-Baden. S. 133-151.

Pfaffenberger, Wolfgang; Scheele, Ulrich (2005): Gutachten zu Wettbewerbsfragen im Zusammenhang mit §3, Absatz 2, Satz 1, GasNEV. *http://www.bei.uni-bremen.de/download/gutachtengasmarkt.pdf*, konsultiert am 14.5.2007.

Pierson, Paul (2000a): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: American Political Science Review 94(2). S. 251-267.

Pierson, Paul (2000b): The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change. In: Governance 13(4). S. 475-499.

Pierson, Paul (2004): Politics in time. Princeton.

Pollack, Mark (2002): Learning from the Americanists (Again): Theory and Method in the Study of Delegation**.** In: West European Politics 25(1). S. 200-219.

Quinn, Dennis (1997): The correlates of change in international financial regulation. In: American Political Science Review 91(3). S. 531-551.

Renz, Thomas (2001): Vom Monopol zum Wettbewerb. Die Liberalisierung der deutschen Stromwirtschaft. Opladen.

Rihoux, Benoît (Hrsg.) (2006): Innovative comparative methods for policy analysis. New York.

Robischon, Tobias (1998): Letzter Kraftakt des Staatsmonopols: Der Telekommunikationssektor. In: Czada, Roland; Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.): Transformationspfade in Ostdeutschland. Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik. Frankfurt am Main. S. 61-86.

Rose, Richard; Davies, Phillipp L. (1994): Inheritance in Public Policy: Change Without Choice in Britain. New Haven.

Ruge, Reinhard (2004): Die Gewährleistungsverantwortung des Staates und der Regulatory State. Berlin.

Sabatier, Paul A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen. Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Eine Kritik und Neuorientierung. PVS Sonderheft 24. Opladen. S. 116-148.

Schader-Stiftung (Hrsg.) (2001): Die Zukunft der Daseinsvorsorge. Darmstadt.

Scharpf, Fritz W. (1993): Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: Czada, Roland; Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbruch. Opladen. S. 25-50.

Scharpf, Fritz W. (1997): Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder.

Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa. Frankfurt am Main.

Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.

Schlichte, Klaus (2005): Einführung in die Arbeitstechniken der Politikwissenschaft. Wiesbaden.

Schmid, Josef (1998): Verbände. Interessenvermittlung und Interessenorganisationen. München u.a.

Schmidt, Manfred G. (1996a): When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy. In: European Journal of Political Science 30(2). S. 155-183.

Schmidt, Manfred G. (2000): Die sozialpolitischen Nachzüglerstaaten und die Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In: Obinger, Herbert (Hrsg.): Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Frankfurt am Main u.a. S. 22-36.

Schmidt, Manfred G. (Hrsg.) (2001): Wohlfahrtsstaatliche Politik. Opladen.

Schmidt, Manfred G. (2002): The impact of political parties, constitutional structures and veto players on public policy. In: Keman, Hans (Hrsg.): Comparative democratic politics. London. S. 166-184.

Schmidt, Manfred G. (2002b): Germany. The Grand Coalition State. In: Colomer, Josep M. (Hrsg.): Political Institutions in Europe. London. S. 57-93.

Schmidt, Manfred G. (2003): Demokratietheorien. Opladen.

Schmidt, Manfred G. (2004): Wörterbuch zur Politik. Stuttgart.

Schmidt, Manfred G. (2005): Aufgabeneuropäisierung. In: Schuppert Gunnar u.a. (Hrsg.): Europawissenschaft. Baden-Baden. S. 129-146.

Schmidt, Manfred G.; Ostheim, Tobias (2003): Theorien Wohlfahrtsstaatlicher Politik: Die Lehre vom Politik-Erbe. In: Schmidt, Manfred G.; Siegel, Nico A.; Ostheim, Tobias (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik: Theorien und Methoden. *http://www.politikon.org/inhalt/le1/index.htm*, konsultiert am 15.3.2007. Ort.

Schmidt, Manfred G.; Siegel, Nico A. (2003): Die sozioökonomische Schule. In: Schmidt, Manfred G.; Siegel, Nico A.; Ostheim, Tobias (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik: Theorien und Methoden. *http://www.politikon.org/inhalt/le1/index.htm*, konsultiert am 17.6.2007.

Schmidt, Manfred G.; Siegel, Nico A.; Ostheim, Tobias (Hrsg.) (2003): Wohlfahrtsstaatliche Politik: Theorien und Methoden. *http://www.politikon.org/inhalt/le1/index.htm,* konsultiert am 15.3.2007.

Schmidt, Susanne K. (1996): Privatising the Federal Poster and Telecommunications Services. In: Benz, Arthur; Goetz, Klaus (Hrsg.): A New German Public Sector? Reform, Adaptation and Stability. Dartmouth. S. 45–70.

Schmidt, Susanne K. (1998): Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission. Frankfurt am Main.

Schmitter, Philippe C.; Streeck, Wolfgang (1999): The Organization of Business Interests. Studying the Associative Action of Business in the Advanced Industrial Societies. MPIFG Discussion Paper 99/1. Köln.

Schmitter, Philippe; Lehmbruch Gerhard (Hrsg.) (1979): Trends toward corporatist intermediation. Beverly Hills.

Schmitter, Philippe; Lehmbruch Gerhard (Hrsg.) (1982): Patterns of Corporatist policy-making. London.

Schneider, Friedrich (2003). Privatization in the OECD Countries: Theoretical Reasons and Results Obtained. Linz.

Schneider, Friedrich, 2003. Privatization in the OECD Countries: Theoretical Reasons and Results Obtained. Linz. *http://www.econ.jku.at/Schneider/PrivatizationOECDcorr.pdf*, konsultiert am 20.6.2007.

Schneider, Friedrich; Baumgärtner, Frank; Belke, Ansgar; Setzer, Ralph (2007): The Different Extent of Privatisation Proceeds in EU Countries: A Preliminary Explanation Using a Public Choice Approach**.** Linz. *http://www.econ.jku.at/Schneider/Privatisierung-Finanzarchiv.pdf*, konsultiert am 20.6.2007.

Schneider, Jens-Peter (1999): Liberalisierung der Stromwirtschaft durch regulative Maßnahmen. Baden-Baden.

Schneider, Volker (1997): Privatisierung und Regulierung der Telekommunikation aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: König, Klaus; Benz, Angelika (Hrsg.): Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk. Baden-Baden. S. 248-261.

Schneider, Volker (2001a): Die Transformation der Telekommunikation. Frankfurt am Main.

Schneider, Volker (2001b): Institutional reform in telecommunications: The European Union in transnational policy diffusion. In: Green-Cowles, Maria; Caporaso, James; Risse, Thomas (Hrsg.): Transforming Europe: Europeanization and domestic change. Ithaca, NY. S. 60-78.

Schneider, Volker (2006): Business in Policy Networks: Estimating the Relative Importance of Corporate Direct Lobbying and Representation by Trade Associations. In: Coen, David; Grant, Wyn (Hrsg.): Business and Government: Methods and Practice. Opladen. S. 109-127.

Schneider, Volker; Raymund Werle (1991): Policy Networks in the German Telecommunications Domain. In: Marin, Bernd; Manytz, Renate (Hrsg.): Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Boulder. S. 97-136.

Schneider, Volker; Fink, Simon; Tenbücken, Marc (2005): Buying out the state. A comparative perspective on the privatization of infrastructures. In: Comparative Political Studies 38(6). S. 704-727.

Schneider, Volker; Grande, Edgar (2005): Kontingenzen verbandlicher Interessenvertretung. In: Kubicek, Herbert et al. (Hrsg.): Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1996: Öffnung der Telekommunikation: neue Spieler - neue Regeln. S. 257-261.

Schneider, Volker; Tenbücken, Marc (Hrsg.) (2004): Der Staat auf dem Rückzug. Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen. Frankfurt am Main.

Schneider, Volker; Werle, Raymund (1989): Die Eroberung eines Politikfeldes. Die Europäische Gemeinschaft in der Telekommunikationspolitik. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 3. S. 247-272.

Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (2003): Politikfeldanalyse. München u.a.

Schuppert, Gunnar (1997): Vom produzierenden zum gewährleistenden Staat: Privatisierung als Veränderung staatlicher Handlungsformen. In: König, Klaus; Benz, Angelika (Hrsg.): Privatisierung und staatliche Regulierung. Baden-Baden. S. 539-575.

Schwartz, Herman (2001). Round up the Usual Suspects!: Globalization, Domestic Politics, and Welfare State Change. In: Pierson, Paul (Hrsg.): The New Politics of the Welfare State. Oxford. S. 17-44.

Sebaldt, Martin (2004): Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden.

Serot, Alexandre (2002): When national institutions do not matter. The importance of international factors: pricing policies in telecoms. In: Journal of European Public Policy 9(6). S. 973-994.

Simmons, Beth A; Elkins, Zachary (2004): The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy. In: American Political Science Review 98(1). S. 171-189.

Sobania, Katrin (2003): Die politische Ökonomik der Deregulierung. Frankfurt am Main.

Steiner, Faye (2001): Regulation, Industry Structure and performance in the electricity supply industry. In: OECD Economic Studies 32(1). S. 144-184. *http://www.oecd.org/dataoecd /31/3/2731965.pdf*, konsultiert am 5.5.2007.

Stone-Sweet, Alec; Thatcher, Mark, (2002): Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. In: West European Politics 25(1). S. 1-22.

Strange, Susan (1996): The retreat of the state: The diffusion of power in the world economy. Cambridge.

Sturm, Roland; Müller, Markus (2001): Öffentliche Daseinsvorsorge im deutsch-britischen Vergleich: Konvergenz oder Divergenz? In: Schader-Stiftung (Hrsg.): Die Zukunft der Daseinsvorsorge. Darmstadt. S. 107-132.

Sturm, Roland; Wilks, Stephen (Hrsg.) (1996): Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien. Baden-Baden.

Tenbücken, Marc; Schneider, Volker (2004): Divergent convergence: Structures and functions of national regulatory authorities in the telecommunications sector. In: Jordana, Jacent; Levi-Faur, David (Hrsg.): The politics of regulation: Institutions and regulatory reforms for the age of governance. Cheltenham. S. 245-272.

Thatcher Mark (2002a)*:* Analysing regulatory reform in Europe. In: Journal of European Public Policy 9(6). S. 859-872.

Thatcher Mark (2002b): Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe. In: Journal of European Public Policy 9(6). S. 954-972.

Thatcher Mark et al. (2002): Debate: State Intervention and Delegation to Independent Regulatory Agencies. In: Swiss Political Science Review 8(1). S. 93-125.

Thatcher, Mark (1999): The Politics of Telecommunications. Oxford.

Thatcher, Mark (2002c): Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. In: West European Politics 25(1). S**.** 125-147.

Thorein, Thorsten (1997): Telekommunikationspolitik in Deutschland. Liberalisierung und Reregulierung. Wiesbaden.

Töller, Annette-Elisabeth (2004): Energiepolitische Steuerung durch kooperatives Staatshandeln. Eine Untersuchung zu den Entstehungsbedingungen der KWK-Vereinbarung zwischen der deutschen Energiewirtschaft und der Bundesregierung vom Juni 2001. In: Saretzki, Thomas (Hrsg.): Energie-, Umwelt- und Technologiepolitik: Möglichkeiten und Grenzen einer ökologischen Modernisierung. i.E., *http://www2.hsu-hh.de/praetorius/kwk.pdf*, konsultiert am 12.6.2007.

Töller, Annette-Elisabeth (2007): Die Rückkehr des befehlenden Staates? Muster und Ursachen der Veränderung staatlicher Handlungsformen in der deutschen Abfallpolitik. In: Politische Vierteljahresschrift 48(1). S. 66-96.

Tollison, Robert D.(1997): Rent seeking In: Müller, Dennis (Hrsg.): Perspectives on public choice: A handbook. S. 506-525. Cambridge.

Tollison, Robert D.; Ekelund, Robert B. (1981): Mercantilism as a rent-seeking society. College Station.

Toninelli, Pier Angelo (Hrsg.) (2000): The Rise and Fall of State-owned Enterprise in the Western World. Cambridge.

Tsebelis, George (2002a): Veto players: How political institutions work. Princeton.

Tsebelis, George (2002b): Vetoplayer data. *http://www.polisci.ucla.edu/tsebelis/vpdata.html,* konsultiert am 30.5.2007.

Tufte, Edward (1978): Political Control of the Economy. Princeton

Tullock, Gordon (1967): The welfare costs of tariffs, monopolies and theft. In: Western Economic Journal 5(1). S. 224-232.

Tullock, Gordon (1989): The Economics of special privilege and rent seeking. Boston.

Van Miert, Karel (1998): Probleme der wettbewerblichen Öffnung von Märkten mit Netzstrukturen aus europäischer Sicht: Das Beispiel Telekommunikation. In: Wirtschaft und Wettbewerb 48(1). S. 7-14.

Van Waarden Frans; Drahos Michaela (2002): Courts and (epistemic) communities in the convergence of competition policies. In: Journal of European Public Policy 9(6). S. 913-934.

Varian, Hal (2007): Grundzüge der Mikroökonomik. München u.a.

VATM (1997a): Fusion von VTM und VAT beschlossen. Private Telekommunikationsunternehmen sprechen mit einer Stimme. PM vom 18.12.1997. *http://www.vatm.de/content/pressemitteilungen/inhalt/18-12-1997.html*, konsultiert am 29.7.2007.

VDE (Verband Elektrotechnik, Elektronik und Informationstechnik) (2006): VDE-Studie. Im Stromnetz drohen Engpässe. Entscheidungsstau im Netzausbau. PM vom 31.3.2006. *http://www.vde.com/Allgemein/Informationen/Presse/2006-Oeffentlich/2006-24.htm?SmartNavigation=9e6efb8a-3b30-4aec-9632-0d1231fa3b13*, konsultiert am 2.6.2007.

VDEW (Verband der Elektrizitätswirtschaft) (1994a): Die öffentliche Elektrizitätsversorgung. Frankfurt am Main.

VDEW (1994b): Die Stromversorgung braucht einen gesicherten Ordnungsrahmen. Erste Stellungnahme der Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke zur Reform des Energierechts. VDEW Argumente, 1994. Frankfurt am Main.

VDEW (1996a): Wettbewerb braucht faire Rahmenbedingungen. Stellungnahme der Vereinigung deutscher Elektrizitätswerke -VDEW- e.V. zum Entwurf des Bundeswirtschaftsministeriums für ein Gesetz zur Neuregulierung des Energiewirtschaftsrechts. 22.05.1996 Frankfurt am Main.

VDEW (2007a): Warum steigen die Strompreise? *http://www.strom.de/vdew.nsf/id/DE_ Strompreise*, konsultiert am 28.5.2007.

VDEW (2007b): Versorgungssicherheit. Wo kommt der Strom von morgen her? *http://www.strom.de/vdew.nsf/id/DE_Versorgungssicherheit*, konsultiert am 30.5.2007.

VDEW (2007c): Zahlen und Fakten. VDEW-Pressekonferenz vom 16.4.2007.

http://www.strom.de/vdew.nsf/id/26064587361936C3C12572BF0030E80B/$file/070416%20Zahlen%20+%20Fakten.pdf, konsultiert am 4.6.2007.

VDN (2006) (Verband der Netzbetreiber): Jahresbericht 2005. *http://217.194.236.157/global/downloads/Publikationen/VDN-JB2005.pdf*, konsultiert am 3.6.2007.

VIK (Verband der industriellen Energie- und Kraftwirtschaft) (2007): Statistik der Energiewirtschaft 2007. Essen.

VKU (Verband Kommunaler Unternehmen) (2005): Geschäftsbericht 2004/2005. Kommunale Versorgung und Entsorgung. Köln. *http://www.vku.de/vku/presse/gbr_05.pdf*, konsultiert am 2.7.2007.

VRE (Verband der Verbundunternehmen und Regionalen Energieversorger in Deutschland) (2006): ARE Tätigkeitsbericht 1998/1999. *www.vre-online.de/are/publi/energiewirtrecht.pdf*, konsultiert am 5.7.2007.

VRE (2007): BGW, VDEW, VDN und VRE unterzeichnen Verschmelzungsurkunde: Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) gegründet. Pressemitteilung vom 19.6.2007. *http://www.vre-online.de/index1.php*, konsultiert am 5.7.2007.

Wagschal, Uwe (1999): Schranken staatlicher Steuerungspolitik: Warum Steuerreformen scheitern können. In: Busch, Andreas; Plümper, Thomas (Hrsg.): Nationaler Staat und internationale Wirtschaft. Baden-Baden. S. 223-247.

Weede, Erich (2003): Mensch, Markt und Staat. Plädoyer für eine Wirtschaftsordnung für unvollkommene Menschen. Stuttgart.

Widmaier, Ulrich (1996): Der kleine Unterschied. Über Theorie und Praxis der Modernisierung privater und öffentlicher Organisationen. Bochum.

WirtschaftsWoche (WiWo) (2007): „Der Vorwurf ist abstrus“. Interview mit Bernhard Heitzer, Präsident des Bundeskartellamtes. Wirtschaftwoche No.22/2007. S. 16.

Zohlnhöfer, Reimut (2001): Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Opladen.

Zohlnhöfer, Reimut (2003): Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf die Staatstätigkeit. In: Obinger, Herbert; Wagschal, Uwe; Kittel, Bernhard (Hrsg.): Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Opladen. S. 47-80.

Zohlnhöfer, Reimut (2006): Entstaatlichungspolitik: Die Liberalisierung und Privatisierung des Telekommunikationssektors in Deutschland und Großbritannien. In: Schmidt, Manfred G.; Ostheim, Tobias; Siegel, Nico A.; Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik im internationalen Vergleich. Eine Einführung. Wiesbaden. i.E.

Zohlnhöfer, Reimut; Obinger, Herbert (2005): Selling off the “Family Silver”: The Politics of Privatization Proceeds in the EU and the OECD 1990-2000. In: Politische Vierteljahresschrift 46(4). S. 602-628.