

## Was bleibt von staatlicher Verantwortung für die Grundversorgung der Bürger?

Die Liberalisierung des Energie- und des Telekommunikationsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland

*Markus M. Müller/Roland Sturm*

### 1. Reform der staatlichen Grundversorgung durch Wettbewerb?

Die Versorgung der Bürger mit Telekommunikationseinrichtungen und Strom wurde bis in die neunziger Jahre vom Gesetzgeber als besonders heikle und den Schutz und die Betreuung des Staates erfordernde Aufgabe angesehen. Das 1957 verabschiedete Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, das „Grundgesetz“ der sozialen Marktwirtschaft (Ortwein 1998), nahm in seinem Paragraphen 103 unter anderem die Stromversorgung von dem Verbot monopolistischer Marktbeherrschung durch Privatunternehmen aus. Die Telekommunikation war sogar ein durch das Grundgesetz, Artikel 87f.(1), geschütztes allein staatliches Monopol. Weder hatten die Bürger die freie Wahl ihrer Telefongesellschaft, noch konnten sie sich ihren Stromversorger auswählen (Sturm/ Wilks 1996).

Was heute im Zeitalter des Handy, des Yello-Stroms und des „call-by-call“ Service zunehmend undenkbar erscheint, war in fast fünfzig Jahren Bundesrepublik durchaus akzeptiert und politisch unumstritten. Was waren die Argumente hierfür und welche Rolle spielte der Staat im Hinblick auf die Grundversorgung der Bürger mit den entsprechenden Dienstleistungen? Warum und mit welchen Konsequenzen hat sich die Liberalisierung der Telekommunikations- und Strommärkte durchgesetzt? Und was bedeutet dies für die Rolle des Staates in der Grundversorgung heute, v.a. auch im Hinblick auf die voneinander abweichenden Modelle der weiterhin vorhandenen regulierenden staatlichen Eingriffe auf beiden Märkten?

Die Versorgung der Bürger mit gewissen von allen gebrauchten und gewünschten Dienstleistungen wurde als Aufgabe des Staates bzw. privater Monopole gerechtfertigt,

- weil die technischen Voraussetzungen für das Erbringen dieser Dienstleistungen einen sinnvollen Wettbewerb nicht zuließen. Solange die Stromversorgung und der Telefondienst netzgebunden abgewickelt wurden und solange Dritte keinen Zugang zu den privaten oder staatlichen Netzen hatten, schien es nicht sinnvoll hier für Wettbewerb sorgen zu wollen. Zum einen konnte die Öffentlichkeit kein Interesse an einem Wald von Strommasten konkurrierender Firmen haben, zum anderen war es unwahrscheinlich, daß neue Wettbewerber

überhaupt finanziell in der Lage gewesen wären, solche alternativen Netze zu errichten.

- weil diese Dienstleistungen für jedermann erschwinglich und zugänglich sein sollten. Serviceleistungen nach dem Maßstab der privaten Gewinnorientierung hätten sich im „Rosinenpicken“ geübt, also vor allem finanzkräftige und geographisch in den Zentren des Landes konzentrierte Kundenreservoirs bedient, während abgelegene ländliche Gebiete nicht oder nur zu weit höheren Preisen als die Zentren versorgt worden wären.
- und weil der Markt bestimmte Schwerpunktsetzungen, wie z.B. ökologische Gesichtspunkte bei der Stromproduktion oder den militärischen Gebrauch von Telekommunikationseinrichtungen, nicht automatisch berücksichtigen würde.

Es soll nicht bestritten werden, daß diese Argumente plausibel sind. Sie werden aber dann erneut auf den Prüfstand gestellt, wenn sich die technischen Voraussetzungen für die Strom- und Telekommunikationsversorgung ändern und sich Zweifel an der Effizienz monopolistischer Strukturen und ihrer Überlegenheit gegenüber Märkten durchsetzen. Es kann z.B. gefragt werden, ob Monopole nicht aufgeblähte Bürokratien und parteipolitische Pfründewirtschaft, sowie überhöhte Preise und eine Geringschätzung der Konsumenten nach sich ziehen, da diese bei unangemessenen Leistungen der Versorger ihren Lieferanten nicht wechseln können. In den neunziger Jahren verband sich der Einfluß eines bereits Mitte der siebziger Jahre beginnenden wirtschaftstheoretischen Paradigmenwechsels mit der politischen Notwendigkeit zur Deregulierung der nationalen Volkswirtschaften in den EU-Ländern aufgrund des Binnenmarktprojektes der Europäischen Union. Der Staat wurde nicht mehr als Problemlöser bei dem als unvermeidlich betrachteten Marktversagen gesehen, sondern selbst als Problem, weil seine Intervention die Effizienzgewinne durch freie Märkte nicht ausreichend zur Geltung kommen lasse.

Bei der Neuordnung des Telekommunikations- und Strommarktes wurde der staatliche Eingriff aber nicht einfach ersetzt durch die selbstregulierenden Kräfte der Märkte. Trotz neuer technischer Möglichkeiten und Wettbewerbsfreiheit sollten Preisgestaltung, Versorgungssicherheit und die Abwehr nichtintendierter Effekte des Wettbewerbs weiter möglich sein. Staatlichkeit machte sektorbezogen eine Metamorphose durch und wurde im Stromsektor als „Restgröße“ in Form des Gesetzgebers und des Bundeskartellamtes erhalten, bzw. im Telekommunikationssektor mit der Telekommunikationsbehörde neu konstituiert. Der Staat erkennt damit seine nur noch unterstützende Rolle für die Märkte an, die heute das tun, was früher die Aufgabe des Staates war, nämlich Richtungsentscheidungen wirtschaftlicher Art für die Grundversorgung der Bevölkerung mit bestimmten Dienstleistungen zu treffen. Der Staat wird vom das Gemeinwohl aktiv definierenden Wohlfahrtsstaat zum Gemeinwohlaspekte nur noch passiv verteidigenden regulatorischen Staat und zieht damit nicht zuletzt die Lehre aus dem Bedeutungsverlust nationalstaatlicher Wirtschaftssteuerung in einer sich globalisierenden Wirtschaft.

## 2. Die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes

Das Fernmeldewesen der Deutschen Bundespost war über Jahrzehnte hinweg durch ein erstaunliches Maß an Kontinuität, um nicht zu sagen Stagnation gekennzeichnet. Seitdem der Telegraphen- und Telefondienst Ende des vergangenen Jahrhunderts in die Deutsche Reichspost integriert und damit zur zentralstaatlichen Aufgabe erhoben worden war, hatte sich hinsichtlich staatlicher Zuständigkeiten und administrativer Organisation bis Ende der achtziger Jahre nichts Wesentliches verändert. So ist es denn auch nicht verwunderlich, daß bis zur Postreform I (1989) noch immer das, wenngleich mehrmals novellierte, Fernmeldegesetz aus dem Jahre 1928 galt.

Ursächlich für die Monopolisierung des gesamten Fernmeldewesens waren zu Beginn neben den bekannten wirtschaftlich-technischen Erwägungen v.a. militärische. Da die Landesverteidigung schon immer Reichssache war, wurde auch 1871 dieser verteidigungsrelevante, neue Bereich ‚Telefon‘ den Kompetenzen des Reiches zugeschlagen. Wie wichtig der militärische Aspekt tatsächlich gewesen ist, sieht man u.a. daran, daß die öffentliche Nutzung des Fernmeldenetzes erst einige Jahre später zugelassen wurde.

Die Bundesrepublik ‚erbt‘ die Reichspost und führte sie fortan als Deutsche Bundespost (DBP). Das Grundgesetz wies ihr den Status eines sog. ‚Sondervermögens des Bundes‘ zu. Das bedeutet im Grunde aber lediglich, daß die DBP (ebenso wie die Deutsche Bundesbahn) organisatorisch ausgegliedert und nicht unmittelbarer Teil der Bundesverwaltung war sowie über eine eigene Haushaltsführung verfügte. Wirtschaftlich und betrieblich wirklich selbständig, wie etwa die Bundesbank, waren weder DBP noch die Deutsche Bundesbahn. Denn der Bundespostminister, integriert in das Bundeskabinett, fungierte als oberster Manager und Kontrolleur in einem. Durch ihn waren die Anliegen der DBP unmittelbar im Kabinett vertreten und dauerhaft geschützt. So hielt denn auch dieser Status quo mehreren Reformversuchen seit Mitte der sechziger Jahre stand. Eine Koalition aus Vertretern der Beschäftigten und der Zulieferer der DBP vermochte beständig genügend Widerstand zu organisieren, um politische Eingriffe abzuwehren (Jäger 1993). Für die Beschäftigten der DBP konnte eine grundlegende Strukturreform wie etwa die Abschaffung des öffentlichen Dienstrechts oder gar eine Marktöffnung kaum Vorteile bringen. Und für die Zulieferer der DBP, die sich auf einen relativ berechenbaren Abnehmer für ihre Telefongeräte und sonstigen Gerätschaften verlassen konnten, bestand ebenso kein Grund, den ‚Unsicherheitsfaktor‘ Wettbewerb zu favorisieren. Gleichzeitig war bis Mitte der 70er Jahre die Bürokommunikation noch nicht soweit vorangeschritten, daß bei den Kunden der DBP starke Forderungen nach mehr Innovation und Leistungsorientierung entstanden (ausführlicher Werle 1990 und Grande 1989).

### 2.1. Ursachen der Postreform

Daß es schließlich dennoch zu einer grundlegenden Postreform kam, kann insbesondere drei Ursachen zugerechnet werden. Erstens, die überkommene Struktur der DBP erwies sich zunehmend als so ineffizient, daß kosmetische oder kurzfristige

Abhilfen nicht mehr ausreichten. Die DBP war seit den 50er Jahren unterkapitalisiert und konnte deshalb notwendige Infrastrukturinvestitionen (also insbesondere in das Telefonnetz) im wesentlichen nur aus den laufenden Einnahmen finanzieren. Letztere waren jedoch häufig aus sozialpolitischen Gründen nicht ohne weiteres steigerbar, denn die Gebühren für ihre Leistungen waren politisch gesetzte Preise. Grundgebührenbefreiungen oder zu geringe Ortstarife wurden der DBP von den jeweiligen Bundeskabinetten auferlegt und erschwerten so eine betriebswirtschaftliche Führung der DBP. Hinzu kam die Verpflichtung zur jährlichen Abführung eines politisch festgelegten Betrages an den Bundeshaushalt. Schließlich mußte der insgesamt immer noch rentable Telefondienst die mitunter großen Verluste der ‚gelben Post‘, also des Post- und Paketdienstes, abdecken. Da verwundert es nicht, daß die Bundesrepublik über Jahrzehnte eher zu den Schlußlichtern bei der Versorgung mit Telefonanschlüssen gehörte; die DBP war nicht in der Lage, der wachsenden Nachfrage mit entsprechendem Infrastrukturausbau zeitnah gerecht zu werden. Das Problem erreichte seinen Höhepunkt nach der Wiedervereinigung, als die DBP in kürzester Zeit praktisch einen ganzen (ehemaligen) Staat mit moderner Telekommunikationstechnik ausrüsten sollte. Spätestens jetzt mußte jedem klar werden, daß diese enorme Investitionsleistung nicht mehr von der öffentlichen Hand allein zu bewältigen war.

Zweitens, mit dem Aufkommen neuer Dienstleistungen rund um das traditionelle Telefon, wie etwa Fax, Mailbox, Internet oder multifunktionalen Telefonendgeräten stellte sich die Frage nach der Abgrenzung des alten Fernmeldemonopols der DBP. Tendierte das Bundesverfassungsgericht in den siebziger Jahren noch zu einer extensiven Definition des Monopols zugunsten der DBP (und blockierte so das Eindringen privater Konkurrenz), besann sich die Politik in den achtziger Jahren eines besseren. Glücklicherweise hatte das Bundesverfassungsgericht 1970 bzw. 1977 das Fernmeldemonopol zwar für verfassungsgemäß, nicht jedoch für verfassungsmäßig zwingend angesehen (Zydorek 1998: 111-2). Zwar hätte sicherlich auch die DBP, wie eh und je, früher oder später alle technisch verfügbaren und nachfragerseitig gewollten Dienstleistungen angeboten. Aber das enorme Innovations- und Wirtschaftspotential dieses Bereichs wäre wohl nicht vollständig genutzt worden. Erst durch die Zulassung privater Anbieter entstehen neue Anwendungs-ideen sowie technische Lösungen, die den jeweiligen Markt vergrößern. Sehr illustrativ ist hier der Handy-Boom der neunziger Jahre, den wir der aktiven und manchmal auch aggressiven Vermarktungspolitik der Mobilfunkkonkurrenten verdanken.

Drittens schließlich erhielt die Telekommunikation, nicht zuletzt aufgrund ihrer gestiegenen wirtschaftlichen Bedeutung, zunehmend eine internationale Bedeutung. Zum einen drängten v.a. die USA auf eine Öffnung ausländischer Telekommunikationsmärkte, hatten sie selbst doch mit der Zerschlagung des privaten Monopolisten AT&T die Voraussetzungen für eine wettbewerbliche Entwicklung des Sektors geschaffen. Zum anderen, und das ist hier wesentlich wichtiger, zeigte zunehmend die EG/EU, und hier v.a. die EG/EU-Kommission, Interesse an einer Abschaffung öffentlicher Monopole auf den nationalen Telekommunikationsmärkten. Das war und ist im Zeichen eines gemeinsamen Binnenmarktes, in dem grundsätzlich Dienstleistungsfreiheit Geltung haben soll, auch verständlich. Hinzu kommt, daß öffentliche Unternehmen, wie die DBP, zumal wenn sie über nationale Mono-

pole verfügen, leicht in den Verdacht geraten, über unzulässige Subventionen (hier insbesondere Quersubventionierung unrentabler Dienste durch lukrative) wettbewerbliche Vorteile auch dort zu genießen, wo sie gar nicht als Monopolist auftreten. Im übrigen erkannte die Kommission spätestens seit Ende der siebziger Jahre, daß der Weg aus der strukturellen Wirtschaftskrise der westeuropäischen Staaten nur über eine Förderung und Stärkungen neuer Technologien führen kann. Der Telekommunikationsmarkt, mitsamt aller neuen Dienste, versprach dabei, ein solcher Bereich zu werden, der die in anderen, traditionellen Branchen verlorengegangenen Arbeitsplätze (irgendwann) zur Verfügung stellen kann. Insofern darf man wohl zusammenfassend schließen, daß Brüssel nicht nur ein wettbewerbspolitisch-binnenmarktorientiertes Interesse an einer Liberalisierung und Öffnung des Telekommunikationsmarktes auch und v.a. für europäische Mitbewerber hatte, sondern auch ein industriepolitisches Ziel verfolgte.

Die Verschiedenheit der hier skizzierten Ursachen für den letztlich doch erfolgreichen Reformprozeß im Telekommunikationssektor läßt schon vermuten, daß die heutige Situation eines liberalisierten Telekommunikationsmarktes mit Wettbewerb in praktisch allen seinen Segmenten keine als solche vorgedachte und geplante Lösung ist. Vielmehr ergab sie sich in einem dreistufigen Prozess, einteilbar in ‚Postreform 1‘ (1989), ‚Postreform 2‘ (1994) und ‚Postreform 3‘ (1996/98). Die mit den Reformen verbundenen Jahresangaben zeigen, daß es sich um ein langfristiges und langwieriges Unterfangen gehandelt hat. Stand am Anfang (Postreform 1) noch die eher organisatorisch orientierte Neugliederung der DBP in drei voneinander getrennte Sparten (‚gelbe Post‘, Telefondienst und Postbank), verbunden mit einer institutionellen Trennung von hoheitlichen Funktionen (Aufsicht bzw. Regulierung) und betrieblichen (Unternehmensführung), sowie die teilweise Öffnung der Märkte für die neuen Dienste (z.B. Mobilfunk), so war die Teilprivatisierung der Telekom (sowie die Formalprivatisierung der beiden anderen Postunternehmen) Gegenstand der Postreform 2. Der Verkauf von Anteilen an der nunmehr als Aktiengesellschaft geführten ‚Deutsche Telekom AG‘ wurde durch die Wiedervereinigung notwendig, um die weiter oben erwähnten, enormen Investitionskosten in den neuen Ländern finanzieren zu können. Daß die Beratungen zur Postreform 2 unmittelbar nach Verabschiedung der ersten Reformstufe erfolgten, ist insofern durch die historische Situation der Jahre 1989/90 begründet. Ohne Wiedervereinigung wäre die Privatisierung (wenn vielleicht auch nicht die Liberalisierung) auf dem deutschen Telekommunikationsmarkt vermutlich kaum so schnell vorangetrieben worden.

Mit der Verabschiedung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) 1996 (ausführlich siehe Büchner et al. 1997) wurde schließlich auch ordnungs- und wettbewerbspolitisch das Liberalisierungsprojekt abgerundet. Diese auch als Postreform 3 bezeichnete Marktneuordnung entzog mit Wirkung ab dem 1.1.1998 der Deutschen Telekom auch noch ihr letztes Monopol, den sog. Sprachtelefondienst. Andere Segmente des Telekommunikationsmarktes, wie etwa der Datenverkehr, wurden schon mit Inkrafttreten des Gesetzes 1996 liberalisiert – sofern dies nicht schon mit der ersten Reformstufe der Postreform (siehe Mobilfunk) geschah.

## 2.2. Die Substanz der Postreform

Mit der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes gingen auch mehrere institutionelle Reformen einher. Nach der Privatisierung der Postunternehmen war es insbesondere notwendig geworden, die regulierenden Aufgaben des Postministers neu zu ordnen, um eine vom politischen Tagesgeschäft losgelöste Marktaufsicht zu garantieren. Die unternehmerische Seite hatte man ja bereits einigermaßen wettbewerbstauglich organisiert. So wurden schon zuvor die beim Bund verbliebenen Anteile an den Postunternehmen einer eigenständigen Behörde, der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation, übertragen, die seither die Eigentümerrechte des Bundes auch gegenüber der Deutschen Telekom ausübt. Darüber hinaus fungiert die Bundesanstalt in gewisser Weise als Holding mit erweiterten Eingriffsmöglichkeiten auf die drei Unternehmen. Beim Postministerium waren vor dem TKG hingegen die regulierenden bzw. Marktaufsichtsbefugnisse verblieben. Dazu gehörte bis 1998 auch die Genehmigung von Telefentarifen. 1998 wurde das Postministerium aufgelöst und an seine Stelle trat die eigentümliche Konstruktion einer Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RTP). So mancher Kritiker sah darin nur Etikettenschwindel und unkte, man habe lediglich das Schild am Eingangstor des Postministers ausgewechselt. Tatsächlich ist es aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu früh, um über die Effektivität der neuen Behörde Aussagen zu treffen. Interessant ist jedenfalls, daß die Regulierungsaufgaben, also insbesondere die Zulassung von Anbietern (Marktzutritt), die Tarifregulierung (Preise) sowie die Aufsicht über die Einhaltung von Auflagen und anderer marktspezifischer Vorschriften (Marktverhalten), *nicht*, wie von sachverständiger Seite gefordert, dem Bundeskartellamt übertragen wurden, sondern einem Quasi-Nachfolger des Postministeriums. Gleichwohl sind die Entscheidungsstrukturen (insbesondere die Beschluskammern der Behörde und ihre Zusammensetzung) dem Modell des Bundeskartellamtes nachgebildet.

Auch wenn sich die Details der Marktregulierung an dieser Stelle nicht darstellen lassen, so sei hier doch auf einige wesentliche Grundentscheidungen hingewiesen. Erstens, das TKG nimmt die marktbeherrschende Stellung der Deutschen Telekom nicht nur zur Kenntnis, es akzeptiert sie und ist auf sie ausgerichtet. Freilich zementiert das Gesetz nicht die überkommenen (faktischen oder rechtlichen) Privilegien der Telekom. Vielmehr ist es darauf hin ausgelegt, mit diesem besonders dominanten Anbieter auf dem Telekommunikationsmarkt auch im Hinblick auf die verschiedenen politisch formulierten Ziele im Gesetz umzugehen. Zum Thema Akzeptanz gehört v.a. auch, daß der Deutschen Telekom ihr landesweites Netz nicht genommen wurde (das hätte auch schon spätestens mit der Postreform 2 erfolgen müssen).

Zweitens, da der Zugang zum Netz der Telekom eine entscheidende Hürde für den Marktzugang neuer Mitbewerber auf dem Telekommunikationsmarkt darstellt, mußten hier Strategien der Regulierung durch die RTP gefunden werden. Dabei steht der Regulierer immer vor einem Dilemma: Auf der einen Seite stehen die Eigentümerrechte der Telekom. Sie unterhält ihr Netz aus eigenen Mitteln und nutzt es auch für ihr Dienstangebot. Auf der anderen Seite stehen die Mitbewerber, die auf den Netzzugang angewiesen sind, wollen sie eine realistische Chance haben, ihre (potentiellen) Kunden mit einem attraktiven Angebot zu versorgen. Denn es ist auch angesichts neuer Technologien, insbesondere des Mobilfunks, kaum wahrscheinlich, daß

die übrigen Konkurrenten in der Lage sind, selbst ein vollständiges Netz aufzubauen. Dem Gesetzgeber war durchaus klar, daß zumindest für absehbare Zeit der Zugang zum Netz der Deutschen Telekom das entscheidende Nadelöhr für den Erfolg privater Konkurrenz bleiben wird. Die regulatorische Lösung des TKG sieht ein mehrstufiges Verfahren der Netzöffnung vor, bei dem zunächst auf den guten Willen und die Verhandlungsbereitschaft der Telekom mit ihren Mitbewerbern gesetzt wird, bevor die RTP eine ‚Einigung‘ über Bedingungen und Kosten des Netzzugangs zwangsweise herbeiführt. Gleichwohl bleibt es neuen Marktteilnehmer nunmehr freigestellt, weitere Netze aufzubauen. Hier bietet es sich v.a. für Energieversorgungsunternehmen und für die Deutsche Bahn an, ihre vorhandenen Netze mit zusätzliche ‘telefondienstgeeigneten’ Leitungen auszustatten. Besonders die Energieversorgungsunternehmen haben diese technisch wenig aufwendige Lösung genutzt.

Drittens schließlich hat der Gesetzgeber im TKG eine Universaldienstverpflichtung für den Fall aufgenommen, daß die bundesweite, gleichmäßige Versorgung mit bestimmten Basisdienstleistungen gefährdet ist. Es ist insbesondere vorgesehen, im Notfall die Sicherstellung eines angemessenen Dienstleistungsangebots in unterversorgten Gebieten durch Subventionszahlungen aus einem Infrastrukturfonds zu garantieren. Für diesen Fonds müssen im betreffenden Markt tätige Unternehmen mit wesentlichem Marktanteil Beiträge (Universaldienstabgabe) leisten, wobei der Kreis der potentiellen Zahler über die Deutsche Telekom hinaus geht (Gepfert/Ruhle/Schuster 1998: 353ff.). Zur Zeit ist der Einsatz dieses neuartigen Instruments zur Infrastruktursicherung allerdings nicht notwendig. Gleichwohl zeigt gerade dieser letztgenannte Punkt, daß das Ziel der Universalversorgung der Bevölkerung mit wesentlichen Dienstleistungen der Daseinsvorsorge keineswegs einer rein wirtschaftlich ausgerichteten Leistungserbringung geopfert wurde. Vielmehr beobachten wir hier lediglich einen Wechsel in der Wahl der Mittel zum Erreichen dieses Zieles, verbunden mit einer faktischen Privatisierung des Universaldienstprinzips unter Beibehaltung staatlicher Aufsichts- und Eingriffsoptionen.

### **3. Die Liberalisierung des Energiemarktes**

Wenn wir die Entwicklung auf dem Energiemarkt, genauer Elektrizitätsmarkt, mit derjenigen im Telekommunikationssektor kontrastieren, so erkennen wir Unterschiede bereits in der Ausgangslage. Die Stromerzeugung und -verteilung ist und war in Deutschland hochgradig dezentral und darüber hinaus privatwirtschaftlich, wengleich unter finanzieller Beteiligung der öffentlichen Hand (Länder und Kommunen), organisiert. Eine Vielzahl von lokalen, regionalen und überregionalen Energieversorgungsunternehmen (EVU) stehen in einem komplexen Geflecht von gegenseitigen Beteiligungen und sonstigen Vertragsbeziehungen. Es existierten Gebietsmonopole, gebildet durch territoriale Einflußsphären abgrenzende, sog. Demarkationsverträge, die den Wettbewerb der EVU untereinander faktisch ausschlossen. Statt dessen organisierten die deutschen EVU ein im wesentlich privat geschaffenes Regime, mit dem eine gewisse Arbeitsteilung (zwischen Produzenten und Verteilern) sowie der Schutz der jeweiligen Interessensphären intendiert und umgesetzt wurde (ausführlicher Sturm/Wilks 1996).

Trotz der unterschiedlichen Ausgangslage bietet sich ein Vergleich beider Sektoren schon allein deshalb an, weil sowohl das schon erwähnte TKG als auch das neue Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) etwa zur selben Zeit verabschiedet wurden bzw. (vollständig) in Kraft traten. Wenn man davon ausgeht, daß der Staat – in beiden Fällen ist der Bund als Gesetzgeber zuständig – eine bestimmte Vorstellung von Ordnungs- und Wirtschaftspolitik verfolgt, dann müßten zumindest die gesetzlichen Normen in dieselbe Richtung weisen. Tatsächlich vermittelt der Vergleich aber ein abweichendes Bild.

### 3.1. Voraussetzungen der Öffnung der Energiemärkte

Auch die wettbewerbsfeindliche, wenngleich auf privaten oder privatrechtlichen, lokalen oder regionalen Monopolen basierende Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland war ein Erbe der Vorkriegszeit. Das (alte) Energiewirtschaftsgesetz stammt aus dem Jahre 1935, und auch wenn die Inhalte des Gesetzes, das die oben beschriebene Ordnung öffentlich-rechtlich zementierte, keine Erfindung der Nationalsozialisten waren, so muß hier trotzdem festgehalten werden, daß die gesetzliche Legitimierung eines v.a. von den EVU zuvor privatrechtlich etablierten Regimes in eben jene Zeit des Dritten Reiches fällt.

Die strukturellen und eigentumsrechtlichen Voraussetzungen machten eine Radikalreform der Elektrizitätsversorgung, etwa nach britischem Vorbild, von vornherein praktisch unmöglich. Im Vereinigten Königreich war die Stromversorgung vor ihrer Privatisierung Ende der 80er Jahre staatliche und v.a. auch nationale Aufgabe. Das erleichterte die Umsetzung eines Privatisierungskonzepts, das von dem deutschen Ökonomen Helmut Gröner bereits Anfang der 70er Jahre vorgedacht wurde, nämlich die Trennung von Verteilung (Netz), dessen Eigenschaften eines natürlichen Monopols im wesentlichen unbestritten bleibt<sup>1</sup>, und Stromerzeugung, welche durchaus wettbewerblich organisiert sein kann und soll. Großbritannien trennte diese Bereiche und setzte fortan den letztgenannten einem, wenngleich von einer neu geschaffenen Regulierungsbehörde überwachten, Wettbewerb aus.

In Deutschland hätte man hierzu wohl erst die Vielzahl der Netzeigentümer enteignen oder in sonstiger Weise dazu bewegen müssen, ihre Netze in eine einzige, neue Netzgesellschaft einzubringen. Der Gesetzgeber schreckte aber offenbar vor so tiefgreifenden Strukturveränderungen zurück. Im neuen Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) von 1998 wurde denn auch Wettbewerb als Ziel nicht verankert (im Gegensatz zum TKG) und auch schon der Umfang des Gesetzeswerkes (ein Fünftel des TKG) zeigt, daß es sich um keine große Reform handelte – zumindest nicht nach der Intention des Gesetzgebers. Die Novellierung des EnWG wurde nicht zuletzt aufgrund europarechtlicher Entwicklungen notwendig. Mit einer Richtlinie des Parlaments und Rates vom 19. Dezember 1996 zum Elektrizitätsbinnenmarkt gab Brüssel den Mitgliedsstaaten ein Signal, endlich (nämlich spätestens bis Anfang 1999) mit einer strukturellen Liberalisierung der Strommärkte zu beginnen. Die Richtlinie ist allerdings weniger marktradikal als die Veränderungen, für die sich die Kommission im Telekommunikationssektor eingesetzt hat. Insbesondere die Möglichkeit des sogenannten Alleinabnehmersystems (single-buyer Prinzip, zur Erläuterung Schneider 1999, S. 428ff.), das der Herausbildung eines Wettbewerbsre-

gimes in mehreren Aspekten zuwiderläuft, ist ein Kompromiß, der den Interessen der EU-Mitgliedsländer mit landesweiten Staatsmonopolen in der Elektrizitätsversorgung, also z.B. Frankreich, Rechnung trägt.

Zwar wurde die Öffnung des Netzzugangs für Dritte, und damit für Wettbewerber, als rechtliche Norm und Pflicht für Netzeigner im EnWG eingeführt. Doch liefert das Gesetz auch gleich die Einschränkung, daß der Netzzugang aus wichtigen wirtschaftlichen oder technischen Gründen verweigert werden darf. Das EnWG ist nicht nur an zentralen Stellen unscharf und offen formuliert, es überläßt, ebenso wie das TKG, viele wesentliche (nur scheinbar technische Fragen) einer nachfolgenden Verordnung. Das Pikante ist dabei aber, daß die Bundesregierung im Unterschied zu ihrer Politik im Telekommunikationssektor gleich ankündigte, sie plane keine solche Verordnung zu erlassen und setze statt dessen auf entsprechende Vereinbarungen der Verbände (Schneider 1999: 444ff). Zwar werden derartige selbstregulierenden Absprachen häufig positiv bewertet, doch in diesem Falle spricht einiges dafür, daß der Gesetzgeber angesichts des gegebenen Geflechts mächtiger Interessen lieber die Verantwortung abwälzte und im Zweifel wohl auch bereit war und ist, eine weniger wettbewerbsfreundliche Lösung zu akzeptieren.

Zwar sind die geschlossenen Versorgungsgebiete, die regelmäßig durch eine Kombination der schon erwähnten Demarkationsverträge mit langfristigen Lieferverträgen zwischen Stromproduzenten, Betreibern von Übertragungsleitungen sowie (lokalen) Verteilern und Stromabnehmern gebildet wurden, nicht mehr von der Kartellaufsicht (und damit der Anwendung wettbewerblicher Regeln) freigestellt. Doch stellte das Gesetz nicht klar, was mit noch laufenden Verträgen geschieht: sind sie nichtig, kündbar oder weiterhin gültig (Schneider 1999: 443-444)? Eine neue Regulierungsbehörde für die Elektrizitätsversorgung, etwa nach dem Vorbild der RTP, wurde nicht eingeführt, so daß eine schiedsrichterliche oder sonstige exekutive Aufsicht über solche wesentlichen Fragen des Marktzutritts für Mitbewerber fehlt. Es war wohl allen Beteiligten von vornherein klar, daß das neue EnWG nicht dazu geschaffen wurde, eine ähnlich dynamische Entwicklung wie auf dem Telefonmarkt auszulösen (ebenso Ehmer 1998).

### 3.2. Nichtintendierte Folgen der Gesetzesreform

Doch warum erleben wir dann seit einiger Zeit vergleichbare hektische Aktivitäten auf beiden Märkten? Die Antwort liegt wesentlich in einer Ursache: die Dritte Gewalt geht mit dem neuen Recht anders um, als es einige, auf den Schutz ihrer jeweiligen Monopole fixierte EVU gerne gehabt hätten. Man darf wohl sagen, daß es die Gerichte sind, die den wohl mangelnden gesetzgeberischen Willen zur substantiellen Öffnung der Strommärkte durch eine wettbewerbsfreundliche Interpretation des neuen Rechts im Sinne einer Liberalisierung der Strommärkte korrigiert haben. Für unsere Überlegungen zur Entwicklung der Grundversorgung der Bürger heißt dies aber auch, daß diese mit einer Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes konfrontiert sind, die chaotisch, zumindest aber politisch nicht geplant, verläuft. Ohne das signalgebende Urteil zur Klage von Waldshut-Tingen gegen das regionale Versorgungsunternehmen, die Energieversorgung Baden-Württemberg 1998 wäre die nun logisch erscheinende parallele Dynamik der Öffnung des Stromversorgungs- und

des Telekommunikationsmarktes möglicherweise so gar nicht entstanden. Im Strommarkt fehlt aber nun eine spezifische Regulierungsbehörde, so daß dem Bundeskartellamt wenigstens im Elektrizitätssektor keine ordnungspolitische Konkurrenzrichtung an die Seite gestellt wurde.

Ob das allgemeine Wettbewerbsrecht, das GWB, ausreichend Instrumente zur Sicherung der unterschiedlichen und nicht immer vollständig kompatiblen Ziele in diesem Sektor zur Verfügung stellt, bleibt allerdings abzuwarten. Wie im Telekommunikationssektor geht es hier nicht nur um die Förderung einer funktionierenden wettbewerblichen Ordnung (die das EnWG, wie erwähnt, noch nicht einmal als Ziel formuliert), sondern auch um die Versorgungssicherheit der Bürger sowie den Schutz der Eigentümerrechte der Netzbetreiber. Erschwerend kommt hinzu, daß wir es auf der einen Seite mit einer Vielzahl zu regulierender lokaler oder regionaler (bisher monopolistischer) Anbieter<sup>2</sup> zu tun haben (und nicht mit einem großen marktbeherrschenden Unternehmen wie der Deutschen Telekom), und auf der anderen Seite das Gut ‚Strom‘ weniger homogen ist als das Gut ‚Sprachtelefondienst‘. Denn für den Endverbraucher macht es mitunter einen großen Unterschied, ob der zuhause verbrauchte Strom aus französischen Kernkraftwerken oder aber von einer Windkraftanlage stammt. Das Ökologie-Argument wiegt umso schwerer, als viele ostdeutsche Stadtwerke unter enormem finanziellem Aufwand eine ökologisch ausgerichtete Stromerzeugung aufgebaut haben. Gleichzeitig fehlen ihnen die ‚Speckpolster‘ westdeutscher EVU, welche diese aufgrund ihrer jahrzehntelangen Privilegien (man sprach auch von der ‚Lizenz zum Gelddrucken‘) angesammelt haben. Das Bundeskartellamt wird hier sicherlich prüfen müssen, inwieweit seine etablierten und erprobten wirtschaftlichen bzw. volkswirtschaftlichen Maßstäbe ausreichen, diesen neuen Herausforderungen zu begegnen.

#### 4. Fazit

Die Bundesrepublik holt mit der Neuordnung ihrer Telekommunikations- und Elektrizitätsmärkte eine ‚regulatorische Revolution‘ nach, die in anderen Ländern schon vor Jahren eingeleitet und teilweise auch bereits abgeschlossen wurde. Während auf der Zielebene nunmehr der Wettbewerb als neues Ziel hinzutritt, die übrigen Ziele, v.a. die Versorgungssicherheit der Bürger, aber erhalten bleiben, hat sich die Wahl der Mittel, aber auch der Institutionen, zur Durchsetzung dieser Ziele fundamental geändert. Die Reform der Märkte verläuft sektorspezifisch sehr unterschiedlich. Aus staatswissenschaftlicher Sicht, ebenso wie aus politikökonomischer, ist es natürlich besonders spannend, die weitere Entwicklung zweier Sektoren zu verfolgen, die einmal mit und einmal ohne marktspezifische Regulierungsbehörde funktionieren. Es ist vielleicht eine Ironie der politischen Entwicklung, daß ausgerechnet der Stromsektor mit seinem (aufgrund des Ökologieaspekts) weniger homogenen Produkt ‚Strom‘ nunmehr ‚nur‘ der Aufsicht des Bundeskartellamtes unterliegt, obgleich eigentlich der Telefondienst mit der rein (volks-)wirtschaftlichen Maßstäben verpflichteten Ausrichtung mit den Maßstäben der Kartellbehörde kompatibler wäre.

*Charakteristika der Liberalisierung des Energie- und des Telekommunikationssektors im Vergleich*

	Telekommunikation	Energie
Veränderung der 'Marktverfassung'	Vom staatlichen Monopol zum Wettbewerb privater Anbieter	Vom privaten, öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen, gebietsbezogenen Monopol zum Wettbewerb privater, öffentlicher und gemischtwirtschaftlicher Anbieter
Anstoß für Liberalisierung	Gesetzesreform (sog. Postreform III) von 1996	Gerichtliche Anwendung des neuen Energierechts von 1998
Zielrichtung der gesetzlichen Reformen	Wettbewerb und Versorgungssicherheit	Versorgungssicherheit und Teilöffnung für Wettbewerb
Regulierungsbehörde	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Bonn); subsidiär auch die allgemeine Wettbewerbsaufsicht des Bundeskartellamtes	Nicht vorhanden (es greift aber die allgemeine Wettbewerbsaufsicht des Bundeskartellamtes)
Aufgaben der Regulierungsbehörde	Regulierung des Marktzutritts (Lizenzvergabe); Preisregulierung; Regulierung des (besonderen) Netzzugangs sowie der Netzzusammenschaltung; besondere Mißbrauchsaufsicht	Mangels besonderer Behörde keine spezifischen, regulatorischen Instrumente

Quelle: eigene Darstellung

Die Analyse der Ursachen für regulatorischen Wandel hat gezeigt, daß die in der Bundesrepublik entstandenen, ‚neuen‘ sektoralen regulatorischen „Regime“, die das Erscheinungsbild des heutigen Staates in der Sicherung der Grundversorgung der Bürger prägen, keiner ganzheitlichen Planung bzw. einem umfassenden ordnungspolitischen Entwurf des ‚regulatorischen Staates‘ entstammen, wie dies in der internationalen Debatte zur Entwicklung dieses neuen Typs von Staatlichkeit häufig angenommen wurde (Müller/Sturm 1998). Vielmehr zeichnen zeitpunktbezogen unterschiedliche Faktoren mit unterschiedlich starker Wirkung für deren Ausgestaltung verantwortlich, die von der Fortentwicklung des europäischen Rechts bis zur gesetzesinterpretierenden Rolle der Gerichte reichen. Technische Innovationen haben erst die Möglichkeit, nicht aber schon die Notwendigkeit substantieller Reformen begründet. Die Veränderung der Rolle des Staates in der Wirtschaft in Deutschland und weltweit ist jedoch noch nicht abgeschlossen und wir dürfen gespannt sein, wie sich die institutionellen Elemente der neuen regulatorischen Regime in der Praxis in den nächsten Jahren entwickeln werden.

## Anmerkungen

- 1 Insgesamt läßt sich allerdings nicht mehr von einem vollständigen, natürlichen Monopol sprechen. Denn der Bau mehrerer Leitungen parallel kann sich durchaus als wirtschaftlich effiziente Lösung herausstellen, wenn es sich beispielsweise um besonders große Stromabnehmer handelt. Für die große Masse der privaten Endverbraucher dürfen wir aber wohl da-

von ausgehen, daß die Eigenschaft des natürlichen Monopols für das Stromnetz keine Änderung erfährt. An dieser Stelle sollte aber noch ein Hinweis erfolgen: natürliche Monopole bedürfen keines staatlichen Schutzes, denn ihrer Definition nach sind sie ja die unter Marktbedingungen effizienteste Lösung. M.a.W., in einem funktionierenden Markt (ohne staatliche Verzerrungen, wie etwa Subventionen zum Bau zusätzlicher Transportwege) werden sie sich als die 'natürliche' Lösung von wirtschaftlichen Allokationsproblemen behaupten. Ein staatlicher Schutz ist insofern nicht von Nöten und verhindert lediglich, daß – etwa aufgrund technischer Neuerungen – das Nichtvorhandensein der Eigenschaft eines natürlichen Monopols entdeckt wird bzw. Wettbewerb eintreten kann.

- 2 Ergänzend sei hier klargestellt, daß die besagten Gebietsmonopole bereits seit Jahren erodieren. Denn schon seit einiger Zeit besteht für besonders große Stromverbraucher die Möglichkeit mittels sog. Stickleitungen das Angebotsmonopol zu umgehen. Das ist aber natürlich aus technischen Gründen für 'normale' Industriebetriebe, geschweige denn den privaten Endverbraucher, keine Lösung.

## Literatur

- Büchner, Wolfgang et al. (Hrsg.) (1997): Beck'scher TKG-Kommentar. München
- Geppert, Martin/ Ruhle, Ernst-Olav/ Schuster, Fabian (1998): Handbuch Recht und Praxis der Telekommunikation. Baden-Baden
- Grande, Edgar (1989): Vom Monopol zum Wettbewerb? Die neokonservative Reform der Telekommunikation in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden
- Jäger, Bernd (1993): Postreform I und II. Die gradualistische Telekommunikationspolitik in Deutschland im Lichte der Positiven Theorie staatlicher Regulierung und Deregulierung. Köln
- Müller, Markus M./ Sturm, Roland: Ein neuer regulativer Staat in Deutschland? Die neuere Theory of the Regulatory State und ihre Anwendbarkeit in der deutschen Staatswissenschaft. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis 4 (1998), S. 507-534
- Ortwein, Edmund (1998): Das Bundeskartellamt. Eine politische Ökonomie deutscher Wettbewerbspolitik. Baden-Baden
- Schneider, Jens-Peter (1999): Liberalisierung der Stromwirtschaft durch regulative Marktorganisation. Eine vergleichende Untersuchung zur Reform des britischen, US-amerikanischen, europäischen und deutschen Energierechts. Baden-Baden
- Sturm, Roland/ Wilks, Stephen (Hrsg.) (1996): Die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien. Baden-Baden
- Werle, Raymund (1990): Telekommunikation in der Bundesrepublik Deutschland: Expansion, Differenzierung, Transformation. Frankfurt a.M.
- Zydorek, Christoph (1998): Soziale Steuerung und Koordination in der Telekommunikation. Eine sozialwissenschaftliche Analyse. Baden-Baden
- <http://www.bundeskartellamt.de> (Bundeskartellamt)
- <http://www.regtp.de> (Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post)