Abhandlungen

Gerold Ambrosius

Regulierung öffentlicher Dienstleistungen in historischer Perspektive

Eigentumsrechte; Entflechtung; Europa; Geschichte; Infrastruktur; Marktformen; öffentliche Dienstleistungen; Regulierung

Die Implementierung des europäischen Regulierungsmodells für öffentliche Dienstleistungen in den Mitgliedstaaten der EU bedeutet für Deutschland, dass eine grundlegende Reform des bisherigen regulierungspolitischen Ansatzes vorgenommen werden muss. Seit dem 19. Jahrhundert war hier ein regulierungspolitisches Regime entstanden, das auf (1) gebietsmonopolistischen Strukturen, (2) überwiegend öffentlichen Unternehmen, (3) der privatrechtlichen Steuerung über Konzessionsverträge, der öffentlich-rechtlichen Regulierung über Gesetze und Verordnungen sowie – nach dem Zweiten Weltkrieg – der Missbrauchsaufsicht des Kartellrechts beruhte, die (4) durch Organe der staatlichen Verwaltung ausgeübt wurden und nicht durch unabhängige Kommissionen. Der Wandel von der privatrechtlichen Steuerung des 19. Jahrhunderts zur öffentlich-rechtlichen Regulierung des 20. Jahrhunderts hatte zahlreiche Ursachen, die vom politischen Föderalismus über Missmanagement öffentlicher Unternehmen bis zum Misstrauen gegen wettbewerbliche Marktstrukturen in der öffentlichen Versorgungswirtschaft reichen. Ebenso zahlreich sind die Ursachen, die Deutschland seit den 1980er Jahren veranlassen, sich von diesem Regulierungsregime zu verabschieden.

I. Vorbemerkungen

Unter ‚Regulierung' werden im Folgenden spezifische hoheitliche Eingriffe vornehmlich in die wirtschaftliche Unternehmensführung verstanden, die über die allgemeinen ordnungspolitischen Rahmensetzungen hinausgehen (Müller/Vogelsang 1979; Kaufer 1981; Balzer-Schnurbus 1992; König/Benz 1997; Robinson 2007). Meist handelt es sich dabei um administrative Vorschriften in branchenbezogenen Gesetzen, die auf Dauer angelegt sind. Wenn Regulierung sich auf Marktstrukturen bezieht, zielt sie auf die Korrektur bzw. Vermeidung von Marktversagen, d. h. auf die Verhinderung monopolistischen Machtmissbrauchs und ruinöser Konkurrenz, oder aber sie bestätigt monopolistische Strukturen. Wenn Regulierung sich auf Marktverhalten bezieht, geht es darum, eine ordnungsgemäße Geschäftsführung zu sichern, Umfang und Qualität des Angebots zu beeinflussen

https://doi.org/10.5771/0344-9777-2008-4-345
Generiert durch IP '18.118.31.141', am 24.08.2024, 16:15:00.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

oder allgemein den Unternehmen bestimmte Leistungsverpflichtungen aufzuerlegen. Regulierung bedeutet hier also weder staatliche Intervention ganz allgemein noch gesellschaftliche bzw. ständische Selbstbindung oder unmittelbare Unternehmensführung durch öffentliche Träger. Regulierung steht aber in engem Zusammenhang mit der ‚öffentlichen Bindung' (von Eynern 1975; Thiemeyer 1983).

Mit ‚öffentlichen Dienstleistungen' sind solche gemeint, die im Interesse der Allgemeinheit bereitgestellt und von Gesetzgebern und Verwaltungen mit spezifischen Gemeinwohlleistungen verbunden werden. Vornehmlich geht es dabei – um auf die europäische Terminologie zurückzugreifen – um Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Im Vordergrund stehen netzgebundene Dienste. Nicht berücksichtigt werden die Sozial- und Gesundheitsdienste, das Zentralbank- und Sparkassenwesen, die kulturellen Einrichtungen usw. Allerdings können einige der folgenden Aussagen durchaus so weit verallgemeinert werden, dass sie sich auch auf diese Art von öffentlichen Dienstleistungen beziehen lassen.

Mit der Formulierung ‚in historischer Perspektive' wird nicht das Ziel verfolgt, die Geschichte detailliert nachzuzeichnen. Dies wäre angesichts der Komplexität der historischen Zusammenhänge auch gar nicht möglich. Einerseits darf Geschichte nicht im Interesse einer stringenten Theorie, einer schlanken These oder gar einer politischen Handlungsanweisung zurechtgebogen werden. Andererseits sollen die historischen Zusammenhänge auf die heutigen Probleme oder Perspektiven zugeschnitten werden, um sie für die aktuelle wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Diskussion interessant zu machen. Insofern ist eine „idealtypische Verkürzung" bis zu einem gewissen Grad unvermeidlich. Auf eine Entwicklungstheorie oder ein Entwicklungsmodell wird aber bewusst verzichtet, selbst auf die Gefahr hin, dass der folgenden Argumentation damit etwas Willkürliches anhaftet (Dyson 1992). Wollte man die Geschichte der Steuerung oder Regulierung öffentlicher Dienstleistungsunternehmen – unter Berücksichtigung der Eigentumsformen – seit dem 19. Jahrhundert chronologisch nachzeichnen, müsste man zwischen vier Phasen unterscheiden, die stark verkürzt folgendermaßen umschrieben werden können: 1. Bis in die 1870er Jahre wurden private (und öffentliche) Unternehmen durch Konzessionsverträge gebunden. 2. Danach bis in die 1930er Jahre wurden öffentliche (und private) Unternehmen von öffentlichen Trägern sowohl direkt-administrativ als auch mit Hilfe von Konzessionsverträgen indirekt gesteuert. 3. Bis in die 1980er Jahre wurden öffentliche (und private) Unternehmen zusätzlich mittels Gesetzen bzw. Verordnungen reguliert. 4. Seither werden öffentliche und erneut mehr private Unternehmen unter Beibehaltung der bisherigen Formen der Steuerung bzw. Regulierung wieder verstärkt der direkten Konkurrenz durch andere Unternehmen oder dem indirekten Druck durch Wettbewerbssurrogate ausgesetzt.

Im folgenden zweiten Abschnitt werden knapp das europäische Regulierungsmodell und seine Umsetzung in Deutschland dargestellt. Im dritten Abschnitt wird die Entwicklung der Steuerung/Regulierung öffentlicher Dienstleistungen seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert bis in die 1930er Jahre beschrieben, d. h. bis zur Etablierung des Regulierungsregimes, das dann für ein weiteres halbes Jahrhundert bis in die 1980er Jahre mit gewissen

https://doi.org/10.5771/0344-9777-2008-4-345
Generiert durch IP '18.118.31.141', am 24.08.2024, 16:15:00.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Modifikationen Bestand haben sollte. Im vierten Abschnitt werden die Ursachen für den dahinter stehenden Wandel von der Steuerung zur Regulierung aufgezeigt. Schließlich wird im fünften Abschnitt das europäische Regulierungsmodell mit der deutschen Tradition der Regulierung verglichen.

II. Europäisches Regulierungsmodell und seine Umsetzung

Das europäische Regulierungsmodell für netzgebundene Dienste setzt sich – soweit es schon ausformuliert ist – aus drei bzw. vier Elementen zusammen (Lippert 2005, S. 19 ff.):

(1) aus der Entflechtung der integrierten Monopolunternehmen nach dem Prinzip des vertikalen ‚Unbundling' – als informationelle, buchhalterische, organisatorische bzw. operationale oder eigentumsrechtliche Entflechtung. Das bedeutet Trennung von Erzeugung bzw. Aufbringung, Übertragung bzw. Netz und Transport bzw. Vertrieb. In horizontaler Hinsicht sollen bei Erzeugung und Vertrieb verschiedene Unternehmen in Konkurrenz stehen.

(2) aus der Einführung neuer anreizorientierter Formen der Preis- bzw. Erlösregulierung z. B. mit Hilfe des Price-Cap bzw. Revenue-Cap und der effizienzorientierten Kostenkontrolle z. B. mit Hilfe des Benchmarking. Erwerbs- und gemeinwirtschaftliche Leistungserbringungen werden klar getrennt. Die soziale Komponente der Regulierung zeigt sich in den Standards der Universaldienste. Es geht aber vor allem um die wirtschaftliche Komponente.

(3) aus der Bildung sektoraler Regulierungsorgane, allerdings nicht als weisungsabhängige Behörden, sondern als unabhängige Kommissionen – unabhängig sowohl gegenüber dem Staat als auch gegenüber der Wirtschaft. Die neue Form der europäischen Zusammenarbeit erfolgt auf drei Ebenen: in europäischen Gremien wie dem Rat der Europäischen Energieregulatoren, in europäischen Gruppen wie der Europäischen Regulatorengruppe für Kommunikationsdienste und durch die übliche Komitologie.

(4) Als weiteres Element können die privaten Eigentumsformen erwähnt werden. Der EG-Vertrag ist bekanntlich eigentumsrechtlich neutral, die Kommission präferiert aber eindeutig das private Eigentum.

In den folgenden Abschnitten wird die Entwicklung der Regulierung (im weiteren Sinne) jeweils im Hinblick auf diese vier Elemente untersucht: 1. Marktformen, 2. Eigentumsformen, 3. Regulierungsformen (im engeren Sinne), 4. Organisationsformen.

Das europäische Regulierungsmodell beeinflusst heute die Politik in allen Mitgliedstaaten der EU (Majone 1996; OECD 2002; Thatcher 2002). Diese bemühen sich mehr oder weniger erfolgreich, es zu implementieren, ohne die eigenen Regulierungstraditionen vollständig aufzugeben. Auch für Deutschland stellt sich die Frage, inwieweit das Regulierungsmodell übernommen werden soll, wobei eine eindeutige Aussage darüber, welche Veränderungen durch die EU angestoßen wurden und welche sich aus einem inneren Re-

https://doi.org/10.5771/0344-9777-2008-4-345
Generiert durch IP '18.118.31.141', am 24.08.2024, 16:15:00.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

formbedürfnis der deutschen Gesellschaft und Politik ergaben, kaum möglich ist (Lippert 2005, S. 54 ff.; Böllhoff 2002; Dickhaus/Dietz 2004):

(1) Die Öffnung der Märkte begann bereits 1980 mit der vierten Novelle des GWB und führte dann im Laufe der Zeit zur endgültigen Liberalisierung der Ausnahmebereiche. Die verschiedenen Branchengesetze wurden ebenfalls in diesem Sinne novelliert: Post- und Telekommunikationsgesetz, Eisenbahngesetze, Personenbeförderungsgesetz oder Energiewirtschaftsgesetz. Bei manchen Branchen wie der Telekommunikation wurde die Liberalisierung schneller und konsequenter vollzogen, bei anderen wie der Post langsamer und weniger radikal. Die Entflechtungsvorgaben der EU wurden teilweise eher in der schwachen Form der buchhalterischen bzw. operationalen Trennung umgesetzt. Die vertikal integrierte Struktur der Monopolunternehmen blieb in diesen Fällen eigentumsrechtlich bestehen. Im Vergleich mit anderen europäischen Staaten nimmt Deutschland bei der Liberalisierung wohl eine mittlere Position ein. Immerhin haben sich andere Mitgliedstaaten bereits für das ‚ownership unbundling' entschieden.

(2) Seit den 1980er Jahren wurden vornehmlich durch den Bund und die Kommunen Dienstleistungsunternehmen formell und materiell privatisiert. Im Vergleich zu anderen Ländern weist Deutschland eine größere Varianz der öffentlichen Anteile in den verschiedenen Dienstleistungssektoren auf.

(3) Die Regulierungsformen wandelten sich langsam und waren nicht nur durch schwache Entflechtungsvorgaben, sondern auch durch schwache Anreizregulierung und eine weiter bestehende kartellrechtliche ex-post Aufsicht gekennzeichnet. Die Regulierungssysteme variierten allerdings je nach Sektor. Mit der Anreizregulierungsverordnung für die Netzbetreiber wird sich in dieser Hinsicht ab 2009 einiges ändern (Bauer 2006; Säcker 2007). Die Verordnung ersetzt den kostenbasierten Ansatz durch den erlöszentrierten. Bei der Bestimmung der Netzentgelte wird nicht mehr von den Kosten des Netzbetriebs ausgegangen. Den Netzbetreibern werden vielmehr Obergrenzen für ihre Erlöse vorgegeben, die auf der Grundlage eines bundesweiten Vergleichs ermittelt werden. Die Begrenzung des Gewinns und die Steigerung der Produktivität bzw. Effizienz sind das Ziel. Die Verordnung soll gleichzeitig dafür sorgen, dass Kosteneinsparungen nicht zu Lasten der Versorgungsqualität gehen und genügend Spielraum für Investitionen in die Strom- und Gasnetze bleibt. Weiterhin soll eine Qualitätsregulierung eingeführt werden, die es der Regulierungsbehörde ermöglicht, für gute und schlechte Versorgungsleistungen Zu- oder Abschläge auf die Erlöse der Netzbetreiber festzusetzen. Im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten – beispielsweise zu Schweden oder Großbritannien – veränderten sich die Regulierungsformen nur langsam.

(4) In der Elektrizitätswirtschaft kam es zunächst zum verhandelten Netzzugang und damit zur Selbstbindung der Wirtschaft durch Verbändevereinbarungen. In anderen Sektoren wurden branchenspezifische Regulierungsbehörden aufgebaut, die 2005 in der Bundesnetzagentur zusammengeführt wurden. Die Agentur ist eine obere Bundesbehörde, die dienstlich und überwiegend fachlich der Aufsicht des Bundesminis-

https://doi.org/10.5771/0344-9777-2008-4-345
Generiert durch IP '18.118.31.141', am 24.08.2024, 16:15:00.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

teriums für Wirtschaft und Technologie und des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung untersteht. Länder können eigene Regulierungsbehörden einrichten, müssen dies aber nicht. Es wurden also keine branchenspezifischen unabhängigen Organe im Sinne des Reformmodells der Europäischen Kommission geschaffen.

III. Entwicklung der Steuerung/Regulierung seit dem 19. Jahrhundert

Bis zu den 1930er Jahren gab es kaum Regulierung im hier definierten hoheitlich-administrativen Sinne. Ansätze einer regulativen Politik findet man allenfalls in Kommunalgesetzen, in den polizeilichen Vorschriften zu den Verkehrsbetrieben, in den sich auf die Sparkassen beziehenden Bestimmungen der Kreditwesengesetze, in Versicherungsgesetzen, in den Eisen-, Neben- und Kleinbahngesetzen oder in den Gesetzen und Verordnungen zur Wasser- und Elektrizitätswirtschaft. Meist ging es darum, auf die technische Betriebsführung Einfluss zu nehmen. Fast alle gesetzlichen Vorschriften wurden im Übrigen auf bundesstaatlicher Ebene erlassen. Öffentliche Dienstleistungsunternehmen wurden zugleich aber durch ihre öffentlichen Träger wirtschaftlich gesteuert. Es sei daran erinnert, dass hier zwischen ‚Steuerung' und ‚Regulierung' unterschieden wird.

(1) Je nach Dienstleistungssparte setzte im 19. Jahrhundert zu unterschiedlichen Zeitpunkten – nach einer kurzen wettbewerblichen Anfangsphase – ein Prozess der Konzentration ein. Die verschiedenen Post- und Telegrafendienste wurden zur Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung zusammengefasst (Hesse 2002). Eisenbahnunternehmen kauften andere Eisenbahn-, Neben- und Kleinbahnen auf (Ziegler 1996). In der Energiewirtschaft entstanden die regionalen Verbundunternehmen und die lokalen Stadtwerke (Stier 1999; Ambrosius 1995a). Die sich entwickelnden Versorgungsgebiete wurden durch Konzessions-, Demarkations- und Verbundverträge abgesichert. Insgesamt hatten sich schon vor dem Ersten Weltkrieg, spätestens aber in den 1920er Jahren in den hier behandelten Dienstleistungssektoren horizontal und vertikal integrierte Monopole herausgebildet.

(2) So wie es in den meisten Versorgungssparten eine kurze wettbewerbliche Anfangsphase gab, so auch eine kurze überwiegend privatwirtschaftliche. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts rollten dann aber sehr bald verschiedene Kommunalisierungs- bzw. Verstaatlichungswellen. Zunehmend stiegen die öffentlichen Gebietskörperschaften auch direkt mit eigenen Unternehmen – also ohne den Umweg der Kommunalisierung bzw. Verstaatlichung privater Unternehmen – in die Versorgungswirtschaft ein. Eigentlich gab es von Anfang an keinen eigentumsrechtlichen Monismus. Nicht geringe Teile der kommunalen Versorgungs- und Verkehrsbetriebe blieben privat. Neben staatlichen Eisenbahnen gab es private, kommunale und gemischtwirtschaftliche Klein- und Nebenbahnen. Auch in der Energiewirtschaft entstand ein Nebeneinander von öffentlichen, privaten und gemischtwirtschaftlichen

https://doi.org/10.5771/0344-9777-2008-4-345
Generiert durch IP '18.118.31.141', am 24.08.2024, 16:15:00.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Unternehmen. Von Beginn an zeigte sich in der öffentlichen Wirtschaft außerdem ein Trend zur Verselbstständigung, d. h. eine Entwicklung von der Verwaltungsstelle über den Regiebetrieb bzw. so genannten verselbstständigten Regiebetrieb weiter zur GmbH und AG. Materielle Privatisierung war allerdings äußerst selten (Ambrosius 1984).

(3) Bei öffentlichen Betrieben ohne eigene Rechtspersönlichkeit erfolgte die Steuerung über die verwaltungs- bzw. beamtenrechtliche Dienstanweisung, d. h. durch die mehr oder weniger unmittelbaren Eingriffe der Verwaltungs- und Vertretungsorgane der Gebietskörperschaften. Hier lässt sich ein Trend dahingehend erkennen, dass zwar die Standards des Diensteumfangs und der Dienstequalität einschließlich ihrer sozialen Dimensionierung festgelegt wurden, die wirtschaftliche Geschäftsführung aber der öffentlichen Kontrolle zunehmend entglitt (Ambrosius 1987). Als Folge davon konnten die politisch-sozialen Leistungsvorgaben der öffentlichen Träger von den eigenen Unternehmen wiederum unterlaufen werden. Dies war möglich, weil sowohl zwischen sozialer und wirtschaftlicher Steuerung als auch zwischen erwerbswirtschaftlicher und gemeinwirtschaftlicher Leistungserstellung nicht scharf unterschieden wurde. Bei öffentlichen und privaten Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit war das zentrale Steuerungsmedium der privatrechtliche Konzessionsvertrag. Auch hier wurde nicht nur das Recht der Wegenutzung gegen ein Entgelt überlassen, sondern auf Umfang und Ausgestaltung der Versorgungsleistungen Einfluss genommen. Sowohl die Kommunen als auch die Staaten bedienten sich der Wegenutzungsrechte. Ein Beispiel für letztere waren die so genannten ‚Bayerischen Staatsverträge', mit denen die Überspannung und sonstige Inanspruchnahme der dem bayerischen Staat gehörenden Straßen geregelt wurde. In die unmittelbare Geschäftsführung konnte bei privaten Unternehmen gar nicht, bei öffentlichen bzw. gemischtwirtschaftlichen Unternehmen in privatrechtlicher Form nur im Rahmen der üblichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse der GmbH oder AG eingegriffen werden. Wenn man so will, nahmen die Gebietskörperschaften in diesen Fällen einen „Umweg über das Privatrecht", um ihre öffentlichen oder gemeinwohlorientierten Ziele zu verfolgen (Stern/Püttner 1965, S. 122). Die privatrechtliche Steuerung spielte aufgrund der Tendenz zur formellen Privatisierung auch bei öffentlichen Unternehmen eine zunehmende Rolle.

(4) Dieses Steuerungsregime war Ausdruck des sehr liberalen Wirtschaftssystems und des ausgeprägt föderativen Politiksystems des Kaiserreichs. Sieht man einmal von der ‚Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung' und dem ‚Reichs-Eisenbahn-Amt' ab, gab es keine zentralen Steuerungsinstanzen – weder in Form von abhängigen Behörden noch in Form unabhängiger Kommissionen. Dem föderativen Staatsaufbau entsprachen sowohl in vertikaler als auch in horizontaler Hinsicht dezentrale Organisationsformen der Steuerung der öffentlichen Dienstleistungsunternehmen.

Diese Entwicklungen führten nach gut einem halben Jahrhundert zu den Regulierungsgesetzen der 1930er Jahre, zum Personenbeförderungsgesetz 1934, Kreditwesengesetz 1934, Energiewirtschaftsgesetz 1935, zur – insbesondere für die Kommunalwirtschaft

https://doi.org/10.5771/0344-9777-2008-4-345
Generiert durch IP '18.118.31.141', am 24.08.2024, 16:15:00.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

relevanten – Deutschen Gemeindeordnung 1935, Rücklagenverordnung 1936, Eigenbetriebsverordnung 1938 und zur Konzessionsabgabeverordnung 1941. Dazu kamen das allgemeine Preisrecht und andere Branchengesetze wie die Sparkassengesetze und schließlich auch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung 1958. Zieht man die regulierungspolitische Quintessenz aus diesen Gesetzen und Verordnungen, ging es erstens um die Genehmigung des Marktzugangs, zweitens um die Regelung der Anschluss- und Versorgungspflicht, drittens um die Kontrolle der Investitionen, viertens um die Aufsicht über Preise und Tarife und fünftens um die Missbrauchsaufsicht.

Dieses Regulierungsregime kann wie folgt charakterisiert werden:

(1) Die bestehenden Marktformen blieben im Wesentlichen unberührt (Ambrosius 2003). Allenfalls wurden im Verkehrswesen die substitutionswettbewerblichen Ansätze unterbunden und die dominante Stellung von Reichspost und Reichsbahn zementiert (Borscheid 1995; Hildebrand 1999). In der Energiewirtschaft wurde die Position der großen Verbundunternehmen gefestigt (Bruche 1977; Stier 1999). Insgesamt sollten – wie es im speziellen Sprachgebrauch der 1930er Jahre hieß – die „schädlichen Auswirkungen des Wettbewerbs“ oder ein „unbilliger Wettbewerb“ auf den Dienstleistungsmärkten verhindert werden. Es handelte sich um eine passive Strukturregulierung in dem Sinne, dass die monopolistischen Märkte bestätigt wurden.

(2) Auch die vorhandenen Eigentumsstrukturen wurden nicht angetastet. Das Regulierungsregime war eigentumsrechtlich neutral.

(3) Die administrative Einflussnahme über die Dienstanweisung und die „privatwirtschaftliche“ Steuerung über den Konzessionsvertrag wurden durch die öffentlich-rechtliche Regulierung ergänzt und teilweise abgelöst. Generell bekam das öffentliche Recht als Steuerungsmedium eine größere Bedeutung. Damit verlagerte sich das Gewicht von der unmittelbaren Betriebsführung zur mittelbaren Branchenregulierung (Ambrosius 1995). Dennoch gab es nicht nur mehr ‚Staat’. Denkt man an den Trend der Verselbstständigung öffentlicher Unternehmen, gab es auch mehr ‚Markt’. Es wurden nicht nur die bisherigen Gebietsmonopole im Sinne einer passiven Strukturregulierung bestätigt, sondern auch die so genannten „Pflichten- oder Leistungskataloge“ im Sinne einer aktiven Verhaltensregulierung fortgeschrieben. Dabei handelte es sich nicht primär um eine Regulierung der Gewinne – wenngleich in der Praxis der Preisbehörden der Gewinn als Entscheidungskriterium herangezogen wurde –, sondern um eine Regulierung der Angebots- und Investitionsprozesse. Insofern war es auch mehr eine ex-ante Aufsicht als eine ex-post Kontrolle. Für die öffentlichen Unternehmen kam es zu der – später aus ordnungspolitischer Perspektive so hart kritisierten – Doppelbindung der unternehmerischen Steuerung und der behördlichen Regulierung.

(4) Aufsicht und Kontrolle der regulierten Unternehmen erfolgte durch Organe der staatlichen Verwaltung. Es entstand ein schwieriges Nebeneinander von behördlicher Fach-, Preis- und Kartellaufsicht, das zudem noch föderativ gestuft war. Kennzeichnend war, dass es sich um normale Behörden handelte, die von den Weisungen

https://doi.org/10.5771/0344-9777-2008-4-345
Generiert durch IP '18.118.31.141', am 24.08.2024, 16:15:00.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

eines Ministers abhängig waren, der sich wiederum parlamentarisch verantworten musste. Nur das Bundeskartellamt war eine selbstständige Verwaltungsbehörde unter einem Präsidenten, die grundsätzlich nicht an solche Weisungen gebunden war. Die Verwaltungsakte dieser Behörden unterlagen der gerichtlichen Nachprüfung, was insofern wichtig war, als die Gesetze viele Allgemeinformeln und unbestimmte Rechtsbegriffe enthielten, für deren Anwendung und Auslegung sich die notwendigen Grundsätze erst in der Praxis entwickeln mussten (Münch 1983).

Dieses Regulierungsregime hatte mit Modifikationen wiederum fast ein halbes Jahrhundert Bestand, bis dann seit den 1980er Jahren tief greifende Veränderungen eintraten. Damit wird keine Aussage darüber getroffen, inwieweit das normative Konzept positiv umgesetzt wurde, d. h. inwieweit Preise, Tarife oder Investitionen tatsächlich behördlich überwacht wurden.

IV. Ursachen des Wandels von der Steuerung zur Regulierung

(1) Was sind die Gründe dafür, dass sich monopolistische Strukturen auf den Märkten der öffentlichen Dienstleistungen entwickelten und fast ein Jahrhundert unangetastet blieben?

Es ist eine schlichte Feststellung und doch kann sie nicht oft genug wiederholt werden: Öffentliche Dienstleistungen und Wettbewerb schlossen sich in der Vergangenheit im ordnungspolitischen Verständnis weiter Teile deutscher Wissenschaft und Politik nicht aus (Gerber 1998, S. 69 ff.; Nicholls 1994; Ambrosius 1981). Wettbewerb war allerdings nicht das Ziel, sondern der Zweck. Öffentliche Dienstleistungen konnten, mussten aber nicht im Wettbewerb bereitgestellt werden. Weder im kathedersozialistischen Konzept des ‚Munizipalsozialismus' noch im Forsthoffschen Konzept der ‚Daseinsvorsorge' spielte Wettbewerb eine Rolle (Schmoller 1900; Forsthoff 1938). Selbst überzeugte Liberale hatten wenig Schwierigkeiten mit öffentlichen Versorgungsmonopolen. Wettbewerb als dominantes ordnungspolitisches Paradigma setzte sich eigentlich erst nach dem Zweiten Weltkrieg durch. Erst seither mussten Ausnahmen vom Wettbewerbsregime ausdrücklich genehmigt werden, wobei der wettbewerbliche Ausnahmetatbestand der öffentlichen Dienstleistungsmärkte erst in der jüngsten Vergangenheit ernsthaft hinterfragt wurde. Umgekehrt lässt sich eine Wettbewerbsphobie hinsichtlich der Märkte öffentlicher Dienstleistungen nur in den 1930er Jahren während des nationalsozialistischen Regimes erkennen.

Die Vorstellung, dass öffentliche Dienstleistungen im Wettbewerb erbracht werden können, war im 19. Jahrhundert durchaus präsent, dennoch wurden die meisten netzgebundenen Dienste sehr bald als ‚natürliche Monopole' eingeschätzt. Dahinter stand eine generelle Faszination von Planung und Lenkung, von technisch-organisatorischer Rationalität ganz allgemein (Stier 1999, S. 41 ff.). Monopolistische Strukturen ermöglichten nach dieser Auffassung nicht nur die wirtschaftlichste Form der Produktion, sondern auch die

https://doi.org/10.5771/0344-9777-2008-4-345
Generiert durch IP '18.118.31.141', am 24.08.2024, 16:15:00.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

sozialste Form der Verteilung. Die damalige Forderung nach gebietsmonopolistischen Strukturen der Versorgungsmärkte und ihre Herausbildung dürfen also nicht auf das Argument der natürlichen Monopole und damit auf das des Marktversagens reduziert werden.

Das wiederum bedeutet nicht, dass man nicht auch schon damals darüber nachdachte, welche Dienste als wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche, erwerbswirtschaftliche und gemeinschaftliche eingestuft werden sollten, wobei die wirtschaftlichen und erwerbswirtschaftlichen im Wettbewerb, die nicht-wirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen im Monopol angeboten werden sollten (Ambrosius 1996).

(2) Warum löste das öffentliche das private Eigentum ab bzw. warum wurden öffentliche Dienstleistungen von vornherein in öffentlicher Eigenproduktion bereitgestellt?

So wenig dogmatisch das Kaiserreich mit der Frage der Marktformen umging, so wenig dogmatisch behandelte es die Frage der Eigentumsformen. Es besaß ein sehr liberales System – liberal in dem Sinne, dass der Staat erst allmählich begann, mit hoheitlich-administrativen Maßnahmen in die Wirtschaft einzugreifen, liberal aber auch in dem Sinne, dass der öffentlichen Wirtschaft kaum Schranken auferlegt wurden. Der Staat konnte das ‚Unternehmen' als das – wenn man so will – konstitutive Element entwickelter Marktwirtschaften zu seinen Zwecken nutzen. Das Paradigma der damaligen Zeit, das eigentlich bis in die jüngste Vergangenheit vorherrschte, war der eigentumsrechtliche Pluralismus, im Übrigen nicht nur im Hinblick auf öffentliche und private, sondern auch auf genossenschaftliche und freigemeinnützige Unternehmen.

Dass es in dieser Hinsicht keine Tabus gab, zeigten die vielen gemischtwirtschaftlichen Unternehmen bzw. Public Private Partnerships in dieser Zeit (Ambrosius 2000). Werner Sombart beendet sein gewaltiges Werk über den „modernen Kapitalismus" von 1928 nach mehreren tausend Seiten – vor einem kurzen Ausblick in die Zukunft – mit einem knappen Abschnitt über „gemischt-öffentliche Betriebe", womit er öffentlich-private Kooperationen meinte. Der letzte Satz lautet: „Wenn nicht alle Zeichen trügen, so haben wir es hier mit einer sehr lebensfähigen Wirtschaftsform zu tun, die in der Zukunft eine große Rolle zu spielen berufen ist" (Sombart 1928, S. 1007).

Für den Übergang von der konzessionierten privaten Unternehmung zum administrierten öffentlichen Betrieb seit den 1870er Jahren gab es eine Reihe von Gründen: Ein liberaler Antimonopolismus wandte sich gegen die Gefahr der privaten Ausnutzung infrastruktureller bzw. natürlicher Monopole. Ein sozialkonservativer Paternalismus wollte den Missständen des kapitalistischen Systems mit öffentlicher Sozialreform begegnen, zu der auch die Daseinsvorsorge gehörte. Ein sozialistischer Reformismus versuchte, antikapitalistische Ordnungsprinzipien im bestehenden System zu verankern. Ein republikanischer Interventionismus zielte darauf ab, gesellschaftliche Interessen als öffentliche zu definieren und den Primat der Politik gegenüber der Ökonomie zumindest in diesem Bereich durchzusetzen. Fiskalische Motive waren ebenso ausschlaggebend wie hygienische oder

https://doi.org/10.5771/0344-9777-2008-4-345
Generiert durch IP '18.118.31.141', am 24.08.2024, 16:15:00.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

machtpolitische (Fuchs 1908; Loesch 1977; Brunckhorst 1978). Besonders wichtig war in diesem Zusammenhang das Versagen des Vertragsmanagements. Vor allem die Kommunen wurden mit dem Problem des langfristigen, unvollständigen bzw. relationalen Vertrages konfrontiert und zogen daraus die Konsequenzen. Die hohen Transaktionskosten wurden sehr bewusst wahrgenommen, zumal manche Rechtsstreitigkeiten zwischen privaten Unternehmen und Gemeinden bis vor das Reichsgericht gingen. Öffentliche Unternehmen stellten insofern einen Ersatz für die nicht funktionsfähige privatrechtliche Steuerung über den Konzessionsvertrag und die nicht vorhandene hoheitsrechtliche Regulierung über das Gesetz dar (Ambrosius 1999).

Nur in Parenthese sei angemerkt, dass öffentliches Eigentum an Produktionsmitteln die Position der Gebietskörperschaften im föderativen Staatsaufbau stärkte. Das galt besonders für die Gemeinden, aber auch für die Bundesstaaten und das Reich (Krabbe 1985). In kommunalen Unternehmen drückte sich nicht nur ein Stück ‚materieller Demokratie' aus, sondern auch finanzielle Unabhängigkeit, waren sie doch in dieser Zeit ausgesprochen profitabel (Kwack 1990).

Die These vom Paradigma des eigentumsförmigen Pluralismus wird auch dadurch nicht in Frage gestellt, dass öffentliche Unternehmen von der Privatwirtschaft kritisiert wurden. Die verschiedenen Kampagnen gegen die „kalte Sozialisierung" seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert richteten sich nicht gegen den Kern öffentlicher Dienstleistungsunternehmen, sondern dagegen, dass sich die öffentliche Wirtschaft immer mehr in anderen Sektoren ausbreitete (Böhret 1962).

(3) Warum wurde die direkt-administrative Steuerung durch die Dienstanweisung und die indirekt-vertragliche Steuerung durch den Konzessionsvertrag durch die öffentlich-rechtliche Regulierung überformt und teilweise ersetzt?

Der technische Fortschritt, die wirtschaftliche Entwicklung und die politische Integration ließen großräumige, zusammenhängende Netze entstehen, die zentralstaatlich organisiert und überwacht werden sollten. Bei Post und Telegrafie entstand mit dem Deutschen Reich 1871 eine reichseinheitliche Verwaltung. Bei Eisenbahnen und Elektrizität wurde ebenfalls schon vor dem Ersten Weltkrieg ein reichsweites Regulierungsdefizit beklagt. Die ‚Nationalökonomie' des Nationalstaates forderte eine Einebnung des institutionellen „Spielfeldes" (Bruche 1977, S. 31 ff.; Stier 1999, S. 355 ff.).

Die hoheitsrechtliche Regulierung kann auch als Folge der Verselbstständigung bzw. formelle Privatisierung der öffentlichen Betriebe verstanden werden. Die öffentlichen Unternehmen, die sich immer mehr dem Einfluss ihrer Träger entzogen, sollten unter Kontrolle gebracht werden.

Die Regulierungen waren ebenso eine Reaktion auf das offensichtliche Fehlverhalten bestimmter Dienstleistungsunternehmen oder sogar -branchen bei der Bewältigung der Probleme, die durch Krieg, Inflation und Weltwirtschaftkrise entstanden waren.

Der gewachsene Machtanspruch des Reiches gegenüber Ländern und besonders Kommunen war ebenfalls maßgeblich (Matzerath 1970, S. 31 ff.). Die Deutsche Gemeinde-

https://doi.org/10.5771/0344-9777-2008-4-345
Generiert durch IP '18.118.31.141', am 24.08.2024, 16:15:00.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

ordnung und die Eigenbetriebsverordnung waren mit ihren restriktiven Vorgaben sicherlich nicht im Interesse der Kommunen. Sie hatten zwar seit vielen Jahren selbst ähnliche Vorschläge gemacht, allerdings wollten sie die Probleme durch freiwillige Selbstkontrolle und nicht durch staatliche Aufsicht in den Griff bekommen. Mit den entsprechenden Vorschriften der Deutschen Gemeindeordnung sollte wohl auch eine weitere Auflösung der eigentlichen Gemeindeverwaltung durch Auslagerung von Aufgaben in öffentliche Unternehmen erschwert werden.
In den branchenspezifischen Regulierungsgesetzen manifestierten sich umgekehrt aber auch privatwirtschaftliche Interessen. Vor allem bei der Kommunalwirtschaft wurden die schärferen Prüfungsbestimmungen, die bereits die Notverordnungen in der Weltwirtschaftskrise installierten, dahingehend interpretiert, dass öffentliche Unternehmen als störende Konkurrenz der Privatwirtschaft behindert bzw. zurückgedrängt werden sollten. Die Deutsche Gemeindeordnung reduzierte dann die Kommunalwirtschaft potenziell auf jene Bedürfnisse, die vom Privatkapital nicht befriedigt wurden, hielt den privaten Interessen aber profitable Anlagemöglichkeiten offen.

(4) Warum entwickelte sich eine Mischung aus Fach-, Preis- und Kartellaufsicht in zentralstaatlichen Ämtern und föderativ gestuften Behörden?

Wenn man die unabhängigen Regulierungskommissionen angelsächsischer Provenienz als Referenzmodell nimmt, müssen die weisungsabhängigen Ämter bzw. Behörden, die mit den Regulierungsgesetzen entstanden, aus der deutschen Verwaltungstradition, aus dem föderativen Staatsaufbau, letztlich aus der Stellung des Staates in der Gesellschaft heraus erklärt werden. Das idealtypische Bild von der hoheitlichen Eingriffsverwaltung im Weberschen Sinne war damals noch weitgehend ungetrübt, auch wenn es nie Realität gewesen war und im Nationalsozialismus endgültig pervertiert wurde. Man könnte gesellschaftsphilosophische Überlegungen darüber anstellen, inwieweit das unterschiedliche Verhältnis von Staat und Bürger im kontinentaleuropäischen und angelsächsischen Raum dafür verantwortlich war, dass die Regulierung in Deutschland administrativ anders organisiert wurde.
Insgesamt waren die Wirtschafts- bzw. Regulierungsgesetze der 1930er Jahre zwar branchenspezifisch ausgerichtet und machten zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen keinen Unterschied. Betrachtet man sie aber genauer, so zeigt sich, „dass es beim Energiewirtschaftsgesetz und bei den anderen ‚Wirtschafts'-Gesetzen weniger um die Beaufsichtigung privater Wirtschaftsunternehmen ging als vielmehr um die Stärkung der zentralen Verwaltung, die Erfüllung alter Forderungen der Privatwirtschaft und den Abbau der durch die Wirtschaftskrise in Misskredit geratenen kommunalen Selbstverwaltung und ihrer Formen der Wirtschaftsaufsicht und der Wirtschaftskoordination" (Püttner 1967, S. 34). Insofern setzten sie die Entwicklung der vorangegangenen Jahre fort (Ambrosius 2003). Der häufige Bezug auf das Gemeinwohl entsprach nationalsozialistischer Gesetzgebung, wobei ‚Gemeinwohl' in den Ausführungsverordnungen dann völlig willkürlich interpretiert wurde (Stolleis 1974). Außerdem dürfte der zentralstaatliche Diri-

https://doi.org/10.5771/0344-9777-2008-4-345
Generiert durch IP '18.118.31.141', am 24.08.2024, 16:15:00.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

gismus die letzten föderalistischen Skrupel beseitigt haben. Schließlich spielten auch kriegswirtschaftliche Überlegungen eine Rolle.

Warum verabschiedete sich Deutschland seit den 1980er Jahren zumindest teilweise von diesem Regulierungsregime, das über ein halbes Jahrhundert – wenn auch mit Modifikationen – Bestand gehabt hatte? Eine befriedigende Antwort kann hier nicht gegeben werden; es können lediglich einige Gründe angedeutet werden. Für manche Dienstleistungsmärkte wie denen der Telekommunikation spielte sicherlich der technische Fortschritt eine Rolle. Die europäische Integration im Allgemeinen, das Binnenmarktprojekt im Besonderen und die dogmatische Haltung der Kommission bzw. die Rechtsprechung des Gerichtshofes im ganz Speziellen waren ebenfalls wichtige Gründe. Der angesichts der Notlage der öffentlichen Haushalte unternommene Versuch, durch formelle und materielle Privatisierung öffentlicher Unternehmen Haushaltssanierung zu betreiben, spielte ebenfalls eine Rolle. Dahinter standen aber übergeordnete, grundlegende „Megatrends": die liberale Renaissance des letzten Vierteljahrhunderts, das Ende der traditionellen Industriewirtschaft und die damit einhergehenden gesellschaftlichen Veränderungen. Das große Vertrauen in Markt und Wettbewerb und damit in private Unternehmen und das erhebliche Misstrauen gegenüber Staat und Intervention und damit gegenüber öffentlichen Unternehmen hatte es im Hinblick auf öffentliche Dienstleistungen in dieser Form bisher nicht gegeben, die damit zusammenhängende Ökonomisierung oder „Verbetriebswirtschaftlichung" so vieler Lebensbereiche ebenfalls nicht. Schlagworte wie die vom ‚verhandelnden', ‚moderierenden' oder ‚kooperierenden' Staat dürften insofern ein Stück Realität erfassen, als tatsächlich ein verändertes Staatsverständnis erkennbar wurde (Schuppert 1998, 2005; Willke 1997). Danach waren öffentliche Dienstleistungssysteme, um es pointiert zu formulieren, Teil des überkommenen Obrigkeitsstaates und damit der traditionellen Hoheitsverwaltung. Sie repräsentierten ein Verhältnis von Staat und Bürger, das nicht mehr aktuell war, da die private Nachfrage nach Dienstleistungen dem öffentlichen Anbieter nicht mehr in einem staatsbürgerlichen Verhältnis begegnete, sondern in einem privatwirtschaftlichen.

V. Abschließende Bemerkungen

Abschließend soll das europäische Regulierungsmodell mit der Tradition deutscher Regulierung öffentlicher Dienstleistungen verglichen werden:

(1) Interpretiert man das Modell als wettbewerbsfixiert, entspricht es nicht der Regulierungstradition in Deutschland, weil man hier durchweg relativ undogmatisch die Pluralität der Marktformen akzeptierte. Es sollten die gewählt werden, die zugleich wirtschaftliche Allokationseffizienz und soziale Verteilungsgerechtigkeit sicherten, und das waren nach weit verbreiteter Auffassung bei netzgebundenen Diensten eben vertikal integrierte Gebietsmonopole. In der teilweise zögernden Marktöffnung der jüngsten Vergangenheit drückt sich der Konflikt zwischen radikalem Reformmodell und traditionellen Markt- und Machtstrukturen aus.

https://doi.org/10.5771/0344-9777-2008-4-345
Generiert durch IP '18.118.31.141', am 24.08.2024, 16:15:00.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

(2) Interpretiert man das Modell als eigentumsrechtlich neutral, entspricht es der Tradition in Deutschland, weil auch hier das Paradigma des eigentumsförmigen Pluralismus galt. Die Privatisierungen der letzten Jahre wären demnach „hausgemacht"; sie wären nicht durch die Gemeinschaft vorgegeben worden. Deutschland hätte sich selbst von seiner eigenen Tradition verabschiedet.

(3) Interpretiert man das Modell als einseitig wirtschaftlich-strukturregulierend orientiert, bricht es mit der deutschen Tradition der Regulierung, die strukturell nur insofern relevant war, als sie die gebietsmonopolistischen Verhältnisse absicherte, daneben aber eine sozial-verhaltensregulierende Komponente besaß. Eine solche Aussage hängt allerdings davon ab, welchen Stellenwert man den Universaldiensten beimisst. Auch in dieser Hinsicht wird das europäische Regulierungsmodell nur zögernd implementiert und dennoch ist damit eine tief greifende Veränderung verbunden. Zum einen rückt mit der Öffnung der Märkte die Strukturregulierung in den Vordergrund. Zum anderen verlagert sich der Schwerpunkt auf die wirtschaftliche Regulierung im Sinne einer Gewinn- bzw. Anreizregulierung. Allerdings wird die Qualitätskontrolle in der neuen Anreizregulierungsverordnung beibehalten, wobei noch nicht abzusehen ist, auf welchem Niveau dies geschehen wird. Außerdem wird die ex-ante Aufsicht im Vergleich zur ex-post Kontrolle an Bedeutung gewinnen. Der deutschen Tradition der Regulierung entspricht auch nicht die scharfe Unterscheidung zwischen erwerbswirtschaftlicher und gemeinwirtschaftlicher Leistungserstellung. An der Doppelbindung öffentlicher Unternehmen ändert sich grundsätzlich nichts, allerdings verlagert sich durch die materielle Privatisierung das Gewicht von der privatrechtlichen Steuerung zur öffentlich-rechtlichen Regulierung. Dadurch wird das Regulierungsmedium ‚öffentliches Recht' noch wichtiger. Die Regulierungsdichte müsste eigentlich mit der staatlichen Verantwortung für die Folgen der Privatisierung zunehmen, was zur Überregulierung führen kann.

(4) Interpretiert man das Modell schließlich dahingehend, dass es ausschließlich auf sektorspezifische unabhängige Kommissionen setzt, bricht es auch in diesem Punkt mit deutschen Traditionen, die sich vornehmlich auf eine Mischung aus behördlicher Fach-, Preis- und Kartellaufsicht stützten. Allerdings wird dieses Modellelement in Deutschland nur eingeschränkt umgesetzt. Die Bundesnetzagentur steht mehr in der Tradition deutscher Behördenaufsicht und weniger in der angelsächsischer Kommissionskontrolle.

https://doi.org/10.5771/0344-9777-2008-4-345
Generiert durch IP '18.118.31.141', am 24.08.2024, 16:15:00.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Abstract

Gerold Ambrosius; Regulation of Public Services in historical perspective

Europe; history; infrastructure; market forms; property rights; public services; regulation; unbundling

The implementation of the European model of regulation of Public Services in the member states of the EU means in the case of Germany a fundamental reform of the regulatory traditions. Since the 19th century a regulatory regime was set up here based on (1) territorial monopolies, (2) mainly public enterprises, (3) steering under private law by franchise agreement, regulation under public law by act and decree and – after the Second World War – control of abusive practices by the Law Against Restraints of Competition. (4) In organisational respect this regulatory regime was founded on the administration of territorial authorities and not on independent commissions. The change of steering under private law in the 19th century to the regulation under public law in 20th century has numerous reasons – from the political federalism of the German Empire via the mismanagement of public enterprises to the mistrust of competitive markets of public utilities. The fact that Germany left this traditional path of regulation since the 1980th has many reasons as well.

Literaturverzeichnis

Ambrosius, Gerold (1981), Die Entwicklung des Wettbewerbs als wirtschaftspolitisch relevante Norm und Ordnungsprinzip in Deutschland seit dem Ende des 19. Jahrhunderts, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft. Zeitschrift für Wirtschaftswissenschaften, 32. Jg., Heft 2, S. 154-201.

Ambrosius, Gerold (1984), Der Staat als Unternehmer. Öffentliche Wirtschaft und Kapitalismus seit dem 19. Jahrhundert, Göttingen.

Ambrosius, Gerold (1987), Die wirtschaftliche Entwicklung von Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerken seit dem 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart, in: Kommunale Unternehmen. Geschichte und Gegenwart, hrsg. von Hans Pohl, Wiesbaden, S. 125-153.

Ambrosius, Gerold (1995), Kommunalwirtschaft im Spannungsfeld von Autonomisierung/Privatisierung und Bindung/Regulierung (vom 19. Jahrhundert bis zu den 1930er Jahren), in: Kommunalisierung im Spannungsfeld von Regulierung und Deregulierung im 19. und 20. Jahrhundert, hrsg. von Josef Wysocki, Berlin, S. 141-163.

Ambrosius, Gerold (1995a), Zur Geschichte des kommunalen Querverbundes, in: Der kommunale Querverbund, hrsg. von Günter Püttner, Baden-Baden, S. 11-49.

Ambrosius, Gerold (1996), Mehrwertbesteuerung kommunaler Entsorgungsunternehmen: zum wirtschaftshistorischen Hintergrund eines aktuellen Problems, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 19. Jg., Heft 3, S. 255-268.

Ambrosius, Gerold (1999), Neue Institutionenökonomik und Kommunalisierung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Ein wirtschaftshistorisches Fallbeispiel zur Illustration einiger theoretischer Argumente, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte, München, Heft 1, S. 35-53.

Ambrosius, Gerold (2000), Public Private Partnership und Gemischtwirtschaftlichkeit – neue Formen öffentlich-privater Kooperation in historischer Perspektive, in: Kommunen und Unternehmen im 20. Jahrhundert. Wechselwirkungen zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft, hrsg. von Matthias Frese und Burkhard Zeppenfeld, Essen, S. 199-214.

Ambrosius, Gerold (2003), Was ist eigentlich ‚nationalsozialistisch' an den Regulierungsansätzen der dreißiger Jahre?, in: Wirtschaftsordnung, Staat und Unternehmen. Neue Forschungen zur Wirtschaftsgeschichte des Nationalsozialismus, hrsg. von Werner Abelshauser, Jan-Otmar Hesse und Werner Plumpe, Essen, S. 41-60.

Balzer-Schnurbus, Sabine (1992), Ökonomische Theorie der Regulierung unter besonderer Berücksichtigung öffentlicher Unternehmen, München.

https://doi.org/10.5771/0344-9777-2008-4-345
Generiert durch IP '18.118.31.141', am 24.08.2024, 16:15:00.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Bauer, Jürgen F. (2006), Anreizregulierung nach dem Energiewirtschaftsgesetz 2005, Baden-Baden.
Böhret, Carl (1962), Die Aktionen gegen die „kalte Sozialisierung" (1926-1930). Ein Beitrag zum Wirken ökonomischer Einflußverbände in der Weimarer Republik, Berlin.
Böllhoff, Dominik (2002), Developments in Regulatory Regimes – An Anglo-German Comparison on Telecommunications, Energy and Rail (Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter vol. 2), Bonn.
Borscheid, Peter (1995), LKW contra Bahn. Die Modernisierung des Transports durch den Lastwagen in Deutschland bis 1939, in: Die Entwicklung der Motorisierung im Deutschen Reich und den Nachfolgestaaten, hrsg. von Harry Niemann und Armin Hermann, Stuttgart, S. 23-42.
Bruche, Gert (1977), Elektrizitätsversorgung und Staatsfunktion. Das Regulierungssystem der öffentlichen Elektrizitätsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt–New York.
Brunckhorst, Hans-Dieter (1978), Kommunalisierung im 19. Jahrhundert dargestellt am Beispiel der Gaswirtschaft in Deutschland, München.
Dickhaus, Bernd und Karl Schneider (2004), Öffentliche Dienstleistungen unter Privatisierungsdruck. Folgen der Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Europa, Berlin.
Dyson, Kenneth (1992), Theories of Regulation and the case of Germany. A Model of Regulatory Change, in: The Politics of German Regulation, edited by Kenneth Dyson, Dartmouth, pp. 1-28.
Forsthoff, Ernst (1938), Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart–Berlin.
Fuchs, Carl Johannes (Hrsg.) (1908/09), Gemeindebetriebe. Neuere Versuche und Erfahrungen über die Ausdehnung der kommunalen Tätigkeit in Deutschland und im Ausland, 3 Bände, Schriften des Vereins für Socialpolitik, 128.-130. Band, Leipzig.
Gerber, Davis J. (2001), Law and Competition in Twentieth Century Europe. Protecting Prometheus, Oxford.
Hesse, Jan-Otmar (2002), Im Netz der Kommunikation. Die Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung 1876-1914, München.
Hildebrand, Klaus (1999), Die Deutsche Reichsbahn in der nationalsozialistischen Diktatur 1933-1945, in: Die Eisenbahn in Deutschland, hrsg. von Lothar Gall und Manfred Pohl, München, S. 165-243.
Kaufer, Erich (1981), Theorie der öffentlichen Regulierung, München.
König, Klaus und Arthur Benz (Hrsg.) (1997), Privatisierung und staatliche Regulierung: Bahn, Post, Telekommunikation, Rundfunk, Baden-Baden.
Krabbe, Wolfgang R. (1985), Kommunalpolitik und Industrialisierung. Die Entfaltung der städtischen Leistungsverwaltung im 19. und frühen 20. Jahrhundert. Fallstudien zu Dortmund und Münster, Stuttgart u. a.
Kwack, Tae Yel (1990), Die Entwicklung der Kommunalunternehmen in Deutschland im 19. und frühen 20. Jahrhundert – unter besonderer Berücksichtigung finanz- und sozialpolitischer Aspekte, Münster.
Lippert, Inge (2005), Öffentliche Dienstleistungen unter EU-Einfluss. Liberalisierung – Privatisierung – Restrukturierung – Regulierung, Berlin.
Majone, Giandominico (ed.) (1996), Regulating Europe, London.
Matzerath, Horst (1970), Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung, Stuttgart u. a.
Müller, Jürgen und Ingo Vogelsang (1979), Staatliche Regulierung, Baden-Baden.
Münch, Paul (1983), Das System der öffentlichen Bindung der Versorgungsunternehmen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Öffentliche Bindung von Unternehmen. Beiträge zur Regulierungsdebatte. Gert von Eynern zum 80. Geburtstag gewidmet, hrsg. von Theo Thiemeyer, Baden-Baden, S. 239-270.
Nicholls, Anthony J. (1994), Freedom with Responsibility: The Social Market Economy in Germany 1918-1963, Oxford.
OECD (ed.) (2002), Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to regulatory Governance, Paris.
Püttner, Günter (1967), Das Recht der kommunalen Energieversorgung. Zum Problem der besonderen öffentlichen Aufgaben der Gemeindeunternehmen, Stuttgart u. a.
Robinson, Colin (2007), Utility regulation in competitive marktes: problems and progress, Cheltanham.
Säcker, Franz J. (2007), Wettbewerbsfördernde Anreizregulierung: zum Anreizregulierungsbericht der Bundesnetzagentur vom 30. Juni 2006, Frankfurt am Main.
Schmoller, Gustav (1900), Grundriß der Allgemeinen Volkswirtschaftslehre, 1. Teil, Leipzig.
Schuppert, Gunnar Folke (1998), Geändertes Staatsverständnis als Grundlage des Organisationswandels öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, in: Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, hrsg. von Dietrich Budäus, Baden-Baden, S. 19-59.
Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.) (2005), Der Gewährleistungsstaat – ein Leitbild auf dem Prüfstand, Baden-Baden.
Sombart, Werner (1928), Das Wirtschaftsleben im Zeitalter des Hochkapitalismus. Zweiter Halbband, München–Leipzig.
Stern, Klaus und Günter Püttner (1965), Die Gemeindewirtschaft. Recht und Realität. Zum staats- und kommunalverfassungsrechtlichen Standort der kommunalen Wirtschaft, Berlin.
Stier, Bernhard (1999), Staat und Strom. Die politische Steuerung des Elektrizitätssystems in Deutschland 1890-1950, Ubstadt–Weiher.
Stolleis, Michael (1974), Gemeinwohlformeln im nationalsozialistischen Recht, Berlin.
Thatcher, Mark (2002), Analysing regulatory reform in Europe, in: Journal of European Policy, vol. 9, no. 6, pp. 859-872.

https://doi.org/10.5771/0344-9777-2008-4-345
Generiert durch IP '18.118.31.141', am 24.08.2024, 16:15:00.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Thiemeyer, Theo (1983), Öffentliche Bindung von Unternehmen. Überblick über die wichtigsten Aspekte der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion über die „Regulierung“ privater und öffentlicher Unternehmen, in: Öffentliche Bindung von Unternehmen. Beiträge zur Regulierungsdebatte. Gert von Eynern zum 80. Geburtstag gewidmet, hrsg. von Theo Thiemeyer, Baden-Baden, S. 25-53.

Von Eynern, Gert (1975), Gemeinwirtschaftliche Bindung von Unternehmen (Schriftenreihe Gemeinwirtschaft, Heft 17), Frankfurt am Main.

Von Loesch, Achim (1977), Die gemeinwirtschaftliche Unternehmung. Vom antikapitalistischen Ordnungsprinzip zum marktwirtschaftlichen Regulativ, Köln.

Willke, Helmut (1997), Supervision des Staates, Frankfurt.

Ziegler, Dieter (1996), Eisenbahnen und Staat im Zeitalter der Industrialisierung. Die Eisenbahnpolitik der deutschen Staaten im Vergleich, Stuttgart.

https://doi.org/10.5771/0344-9777-2008-4-345
Generiert durch IP '18.118.31.141', am 24.08.2024, 16:15:00.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.