

Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit

Herausgegeben von

Bernhard Blanke

Roland Czada

Hubert Heinelt

Adrienne Héritier

Gerhard Lehbruch

Manfred G. Schmidt

Band 20

Rainer Eising

# Liberalisierung und Europäisierung

Die regulative Reform  
der Elektrizitätsversorgung  
in Großbritannien,  
der Europäischen Gemeinschaft  
und der Bundesrepublik Deutschland

Leske + Budrich, Opladen 2000

## Vorwort

Das vorliegende Buch ist eine überarbeitete Fassung meiner gleichnamigen Dissertation, die ich im Mai 1998 an der Universität Mannheim fertiggestellt habe. Es resultiert aus einem von der Fritz-Thyssen-Stiftung geförderten Projekt zur „Europäisierung wirtschaftlicher Interessen“, das es mir ermöglicht hat, den Einfluß der Europäischen Gemeinschaft auf die Durchführung regulativer Reformpolitiken und die Interessenvermittlung in Großbritannien und Deutschland vergleichend zu untersuchen. Die Studie schließt in beiden Ländern mit dem Ende der christdemokratisch-konservativen Ära in der zweiten Hälfte der 90er Jahre, so daß Modifikationen der nachfolgenden sozialdemokratischen Regierungen nicht mehr berücksichtigt werden.

Ohne die Hilfe zahlreicher Freunde und Kollegen sähe das Ergebnis dieses Projekts ganz anders aus. Ihnen möchte ich für ihre konstruktive Kritik und Anregungen danken. Mein besonderer Dank gilt Prof. Dr. Beate Kohler-Koch für ihre vielfältige Unterstützung und für den Freiraum, den man für eine solche Untersuchung benötigt. Sie hat das Projekt geleitet und meine Dissertation betreut. Wertvolle Anregungen für die Überarbeitung der Dissertation verdanke ich dem Zweitgutachter, Prof. Dr. Peter Graf Kielmansegg.

Ich hatte glücklicherweise die Gelegenheit, Teile des Buches auf einigen Tagungen vorstellen zu können und möchte mich bei den Veranstaltern und Teilnehmern nachdrücklich für die hilfreichen Anmerkungen bedanken: Arbeitskreis „Verbände“ der DVPW, Arbeitskreis „Integrationsforschung“ der DVPW, Sektion „Staatslehre und politische Verwaltung“ der DVPW; Arbeitskreis Deutsche Englandforschung, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Stockholm Centre for Organizational Research; das Young Scholars Institute „The Political Economy of European Integration“ des German American Academic Council, European Consortium for Political Research, European Community Studies Association. Besonderen Dank schulde ich Helen Wallace und dem Sussex European Institute der University of Sussex. Mein Aufenthalt dort hat mir nicht nur die Recherche zur britischen Fallstudie ermöglicht, sondern war auch noch sehr kurzweilig.

Schließlich – und ganz gewiß nicht zuletzt – möchte ich ganz herzlich all denen danken, die es auf sich genommen haben, die Studie in Teilen oder sogar ganz zu kommentieren: Niels Lange, Andrea Lenschow, Markus Haverland, Burkard Eberlein, Jakob Edler und Stephan Ganter.

Salzburg, im August 1999

Rainer Eising

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme  
Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei Der Deutschen Bibliothek erhältlich

**ISBN 3-8100-2680-8**

© 2000 Leske + Budrich, Opladen

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Druck: Druck Partner Rübemann, Hemsbach  
Printed in Germany

# Inhaltsverzeichnis

## Teil I: Regulative Reformen als politikwissenschaftliches Untersuchungsproblem

Kapitel 1	
Einleitung.....	17

Kapitel 2	
Regulative Reformen und die Sektorregime der Elektrizitätsversorgung in der EG.....	25

1	Einführung.....	25
2	Die Ursachen des Wandels: Globalisierung, Neoliberalismus und die Europäische Gemeinschaft.....	26
2.1	Globalisierung.....	26
2.2	Neoliberalismus.....	30
2.3	Der Aufstieg des regulativen Staates in der EG?.....	34
2.3.1	Privatisierung, Liberalisierung und Regulierung.....	34
2.3.2	Neoinstitutionalismus und die EG als regulativer Staat.....	37
3	Die Sektorregime der Elektrizitätswirtschaft.....	40
3.1	Nationale Institutionen und Sektorregime.....	40
3.2	Nationale Institutionen und ordnungspolitische Leitideen.....	42
3.3	Sektorielle Faktoren: Besonderheiten der Stromversorgung.....	45
3.4	Typologie der Sektorregime.....	46

## Teil II Die Evolution der Sektorregime in Großbritannien und Deutschland

Kapitel 3	
Die Institutionalisierung der Sektorregime von 1880-1945.....	57

1	Einführung.....	57
2	Die Genese der Sektorregime.....	57

3	Die Zentralisierung der Sektorregime.....	60
3.1	Deutschland.....	61
3.2	Großbritannien.....	64
3.3	Die Intensivierung der politischen Steuerung im Ersten Weltkrieg....	66
4	Die Rolle der Verbände.....	68
5	Das Scheitern der sektoriellen Koordination und die Zentrali- sierung der politischen Steuerung in der Zwischenkriegszeit.....	70
5.1	Beharrungstendenzen und Weichenstellungen.....	70
5.2	Deutschland.....	71
5.3	Großbritannien.....	74
6	Zusammenfassung.....	78

Kapitel 4	
Die Entwicklung der sektoriellen Regime seit 1945.....	81

1	Einführung.....	81
2	Die nationalen Institutionengefüge.....	82
2.1	Staatsaufbau und territoriale Politik.....	83
2.2	Ministerialverwaltung und bürokratische Politik.....	84
2.3	Parteiensystem und -wettbewerb.....	87
2.4	Rechtssystem und rechtliche Kontrolle.....	89
3	Der Wandel der ordnungspolitischen Leitideen.....	91
4	Die britische Nationalisierung.....	93
4.1	Post War Consensus und Nationalisierungsprogramm.....	93
4.2	Die Nationalisierung der Elektrizitätsversorgung.....	95
5	Die Struktur des deutschen Sektorregimes.....	101
5.1	Öffentliche Unternehmen und langfristige Lieferbeziehungen.....	101
5.2	Unternehmensgruppen und Verbände.....	103
5.3	Die sektorielle Interessenvermittlung.....	110
6	Der Wandel der sektoriellen Regime.....	113
6.1	Die ökonomische Regulierung des Sektors.....	113
6.2	Großbritannien von 1948 bis 1990: Sponsorship und Kontrolle.....	115
6.3	Deutschland: die mehrdimensionale Veränderung des Sektorregimes.....	119
7	Die sektorübergreifende Steuerung und Koordination.....	124
8	Zusammenfassung.....	128

Teil III: Die regulative Reform der  
Elektrizitätsversorgung

Kapitel 5  
Die Privatisierung der Elektrizitätsversorgung in Großbritannien ..... 135

1	Einführung .....	135
2	Die konservative Regierung und der ordnungspolitische Wandel ....	135
3	Die graduelle Reform der nationalisierten Industrien .....	138
4	Die regulative Reform der Elektrizitätsversorgung .....	141
4.1	Das Privatisierungsprogramm der Konservativen Partei .....	141
4.2	Die Privatisierung der Elektrizitätsversorgung .....	146
4.2.1	Die Übertragung der Programmrationalen .....	146
4.2.2	Die begrenzte Rolle von Interessengruppen .....	148
4.2.3	Vom Weißbuch zum Electricity Act .....	152
4.2.4	Übergangsregelungen für Kernenergie und Kohle .....	155
5	Das Wettbewerbsregime der Elektrizitätsversorgung seit 1990 .....	158
5.1	Das neue System der staatlichen Regulierung .....	158
5.1.1	Die Organisation der wettbewerbsrechtlichen Regulierung .....	158
5.1.2	Das neue Modell der ökonomischen Regulierung .....	160
5.2	Sektorielle Selbstregelung? .....	165
5.2.1	Unternehmen, Verträge und ein halber Markt .....	165
5.2.2	Eigentumsverflechtungen und die Internationalisierung des Sektors .....	171
5.3	Die Steuerung sektorübergreifender Transaktionen .....	174
5.4	Die sektorielle Interessenvermittlung .....	177
6	Zusammenfassung .....	184

Kapitel 6  
Die Liberalisierung der Elektrizitätsversorgung in der Europäischen  
Gemeinschaft .....

1	Einführung .....	187
2	Die Organisation der politischen Steuerung in der EG .....	191
2.1	Rechtliche Kontrolle .....	191
2.2	Bürokratische Politik .....	193
2.3	Die Repräsentation territorialer Interessen .....	194
2.4	Der Parteienwettbewerb und das Europäische Parlament .....	197
2.5	Policy Konzepte und Konsensbildung im Mehrebenensystem .....	197

3	Liberalisierung als Auftrag: die Kommission und der Binnenmarkt für Energie .....	198
4	Die sektorielle Interessenvertretung auf der europäischen Ebene .....	202
4.1	Status quo ante .....	202
4.2	Die Neuformierung der sektoriellem Interessenvertretung .....	205
5	Die Liberalisierung der Stromwirtschaft .....	212
5.1	Die Kooptation von Expertise: Ausschubarbeiten .....	212
5.2	Die Wahl der Rechtsgrundlage .....	214
5.3	Positionen der Interessengruppen und der Mitgliedstaaten .....	219
5.4	Das Wettbewerbsrecht und die Rechtskontrolle durch den EuGH .....	220
5.5	Institutionelle Eigeninteressen und Parteienwettbewerb im Europäischen Parlament .....	225
5.6	Verhandlungsdynamik und regulatives Lernen im Rat .....	228
5.6.1	Der geänderte Kommissionsvorschlag .....	228
5.6.2	Die inkrementellen Entscheidungstechniken des Rates .....	230
5.6.3	Alternative Konzepte: Alleinabnehmer und verhandelter Netzzugang .....	233
5.6.4	Die Gerechtigkeit der Liberalisierung: Reziprozitätskriterien .....	236
5.6.5	Konsenssuche der Mitgliedstaaten .....	241
5.7	Die Richtlinie zur Liberalisierung der europäischen Stromwirtschaft .....	245
6	Zusammenfassung .....	251

Kapitel 7  
Die Europäisierung der deutschen und der britischen  
Elektrizitätsversorgung .....

1	Einführung .....	255
2	Nationale Institutionen und Entscheidungsprozesse im Mehrebenensystem .....	256
2.1	Die Handlungsfähigkeit nationaler Akteure im Mehrebenengefüge .....	256
2.2	Die Liberalisierung der EG-Energiemärkte und nationale Entscheidungsprozesse .....	260
3	Die regulative Reform in der Bundesrepublik: europäische Verflechtung und nationale Entflechtung .....	264
3.1	Die ordnungspolitische Wende seit 1982 .....	265
3.2	Das Beharrungsvermögen sektoriellem Leitbilder .....	268
3.3	Das Ende der Besonderheiten .....	270
3.4	Die regulative Reform in der Bundesrepublik .....	276
3.4.1	Die administrative Koordination .....	276
3.4.2	Der Einfluß von Interessengruppen .....	279
3.5	Die Umsetzung der EG-Richtlinie .....	284

3.6	Die Reform des Energiewirtschaftsrechts .....	289
4	Die Sektorregime im Mehrebenensystem .....	290
4.1	Nationale Interessenorganisationen im Mehrebenensystem .....	290
4.2	Die Veränderung der sektoriellen Koordination .....	294
5	Zusammenfassung .....	299

Kapitel 8		
	Neue Pfade: Mehrebenenverflechtung und Wettbewerbsregime .....	303

1	Einführung .....	303
2	Institutionelle Konfigurationen und die Evolution der Sektorregime .....	304
3	Die regulativen Reformen im Vergleich .....	305
3.1	Gemeinsamkeiten und Unterschiede .....	305
3.2	Der ideale Referenzrahmen: Neoliberalismus und Globalisierung ..	306
3.3	Die doppelte Sequenz der Reformen: von 'reformfähigen' Sektoren und inkrementellen Anpassungen zur sektoriellen Transformation .....	308
3.4	Institutionen, Problemlösungsmuster und Akteurskonstellationen ...	310
3.4.1	Problemlösungsmuster und die Dominanz der Fachverwaltungen ...	310
3.4.2	Wettbewerbsrechtliche Institutionen und rechtliche Kontrolle .....	313
3.4.3	Parlamente und wissenschaftliche Organisationen .....	315
3.4.4	Die Bedeutung von Interessenorganisationen .....	317
4	Die Auswirkungen der Europäisierung und Liberalisierung .....	323
4.1	Die staatlichen Akteure in der Mehrebenenverflechtung .....	323
4.2	Sektorielle Interessenvermittlung im Mehrebenensystem .....	326
4.3	Ein Gemeinschaftsmodell von Wettbewerbsregimen? .....	330

	Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder im Text .....	11
	Abkürzungsverzeichnis .....	12
	Literaturverzeichnis .....	335
	Appendix 1: Statistischer Anhang .....	362
	Appendix 2: Liste der Interviews .....	368

## Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder

### Tabellen

Nr.	Tabelle .....	Seite
2.1	Die idealtypischen Sektorregime der Elektrizitätsversorgung .....	51
2.2	Die Evolution der Sektorregime in Großbritannien und Deutschland .....	52
4.1	Die Organisation der politischen Steuerung in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland .....	114
5.1	Die wichtigsten britischen Privatisierungen von 1979 bis 1996 .....	143
5.2	Die Versorgungsfunktionen und ihr Kostenanteil an der Versorgung von Tarifabnehmern 1995/96 .....	163
5.3	Anteile der Erzeuger an der Stromproduktion in Prozent .....	169
5.4	Übernahmen der Regional Electricity Companies seit der Privatisierung .....	173
6.1	Positionen staatlicher und sektorieller Akteure zum nationalen und zum europäischen Status Quo .....	189
6.2	Die prozentualen Anteile verschiedener Verbrauchergruppen am Stromverbrauch in den EG-Staaten .....	249
7.1	Administrative Koordination und nationale Position in den EG-Verhandlungen .....	261
8.1	Synopse der regulativen Reformen .....	320

### Schaubilder

Nr.	Schaubild .....	Seite
1.1	Untersuchungsdesign der Studie .....	19
2.1	Die Dimensionen der Sektorregime .....	48
4.1	Die sektorielle Koordination (Unternehmen und Lieferbeziehungen) in der britischen Elektrizitätsversorgung .....	100
4.2	Die verbandliche Organisation der deutschen und der westeuropäischen Elektrizitätsversorgung .....	104
4.3	Die Stromerzeugung und Stromabgabe an Endverbraucher nach Unternehmensgruppe im Jahr 1995 (in Prozent) .....	105
4.4	Stromabgabe der Verbundunternehmen an Endabnehmer und Verteilerunternehmen im Jahr 1995 (in TWh) .....	107
5.1	Die Struktur der britischen Elektrizitätswirtschaft 1997 .....	166

## Abkürzungsverzeichnis

Abl.	Amtsblatt
AEP	Association of Electricity Producers
AGV	Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände
ARE	Arbeitsgemeinschaft Regionaler Energieversorgungsunternehmen
BCC	British Coal Corporation
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BEA	British Electricity Authority
BEAMA	British Electrotechnical and Allied Manufacturers' Association
BEE	Bundesverband Erneuerbare Energien
BEUC	Bureau Européen des Unions des Consommateurs
BMBau	Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BNFL	British Nuclear Fuels Ltd.
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
CBI	Confederation of British Industry
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich Soziale Union
CEDEC	Confédération Européenne des Distributeurs d'Énergie Publics Communaux
CEEP	Centre Européen de l'Entreprise Publique
CEFIC	Conseil Européen de l'Industrie Chimique
CEGB	Central Electricity Generating Board
CIGRE	Conférence Internationale des Grands Réseaux Electriques
COREPER	Comité des Représentants Permanents
DBT. AfW	Deutscher Bundestag. Ausschuß für Wirtschaft
DEn	Department of Energy
DGCCRF	Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes

DGFT	Director General of Fair Trading
DGES	Director General of Electricity Supply
DIGEC	Direction Générale du Gaz, de l'Electricité et du Charbon
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DoE	Department of the Environment
DTI	Department of Trade and Industry
DVG	Deutsche Verbundgesellschaft
EA	Electricity Association
ECU	Europäische Währungseinheit
EdF	Electricité de France
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEB	Europäisches Umweltbüro
EFL	External Financing Limit
EG	Europäische Gemeinschaft
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EP	Europäisches Parlament
ESTUC	Electricity Supply Trade Union Council
ETSU	Energy Technology Support Unit
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURELECTRIC	European Grouping of the Electricity Supply Industry
EVU	Energieversorgungsunternehmen
FDP	Freie Demokratische Partei
FFL	Fossil Fuel Levy
FoE	Friends of the Earth
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GD	Generaldirektion
GEODE	Groupement Européen de Sociétés et Organismes de Distribution d'Énergie
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GWh	Gigawattstunde (10 <sup>6</sup> kWh)
HC	House of Commons
HC. EC	House of Commons. Energy Committee
HC. SCNI	House of Commons. Select Committee on Nationalised Industries
HC. TIC	House of Commons. Trade and Industry Committee
IAEPC	Incorporated Association of Electric Power Companies
IFIEC	International Federation of Industrial Energy Consumers
IMEA	Incorporated Municipal Electrical Association

IPP	Independent Power Producer
kWh	Kilowattstunde
MEUC	Major Energy Users' Council
MMC	Monopolies and Mergers Commission
NCB	National Coal Board
NFFO	Non Fossil Fuel Obligation
NGC	National Grid Company plc.
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NUM	National Union of Mineworkers
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OFFER	Office of Electricity Regulation
OFT	Office of Fair Trading
ÖTV	Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
REC	Regional Electricity Company
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
UCPTE	Union pour la Coordination de la Production et du Transport de l'Electricité
UNICE	Union des Industries de la Communauté Européenne
UNIPEDE	Union Internationale des Producteurs et Distributeurs d'Energie Electrique
VDE	Verband deutscher Elektrotechniker
VDEW	Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke
VIK	Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft
VKU	Verband kommunaler Unternehmen
WEV	Wirtschaftsgruppe Elektrizitätsversorgung
WWF	World Wildlife Fund

## Teil I

# Regulative Reformen als politikwissenschaftliches Untersuchungsproblem

## Kapitel 1 Einleitung

Die Europäische Gemeinschaft (EG)<sup>1</sup> und neoliberale Reformprogramme haben in den vergangenen beiden Dekaden in hohem Maße die Wirtschaftspolitik in Westeuropa geprägt. Die *Europäisierung der Politik und die Liberalisierung der Wirtschaft* verschieben nicht nur die Grenzen zwischen europäischer und nationaler Verantwortlichkeit, sondern auch die bestehenden Demarkationen zwischen Staat und Wirtschaft. Beide Prozesse haben schließlich auch die Elektrizitätsversorgung erfaßt, deren Evolution zuvor lange Zeit in etablierten sektoriellen Bahnen verlief. Die Stromwirtschaft war ebenso wie die anderen netzgebundenen Sektoren (Gas, Wasser und Telekommunikation) aufgrund ihrer technischen, ökonomischen und sozialen Merkmale nicht nur lange Zeit vom Wettbewerb ausgeschlossen, sondern auch in nationalen Märkten verhaftet und durch ihre Staatsnähe charakterisiert. Die neoliberalen Reformpolitiken zielen dagegen auf die Einführung von Wettbewerb und die Privatisierung des Eigentums, die Internationalisierung der Märkte und den Abbau der politischen Steuerung ab. So privatisierte Großbritannien den Sektor 1990. Die EG und die Bundesrepublik Deutschland liberalisierten ihn in der zweiten Hälfte der 90er Jahre. Ordnungspolitische Reformdiskussionen sind zwar für die Elektrizitätsversorgung nichts grundlegend Neues: Aufgrund seiner Leitungsgebundenheit und seiner infrastrukturellen Bedeutung befand sich der Sektor wiederholt an der Schnittstelle ordnungspolitischer Grundsatzdebatten. Bis in die 80er Jahre kreisten die periodisch aufflammenden Auseinandersetzungen allerdings meist nicht um die Einführung von Wettbewerb, sondern um zwei andere Probleme: Einerseits war die Rolle öffentlicher Unternehmen und staatlicher Regulierung im Verhältnis zu privaten Unternehmen und privatrechtlichen Verträgen heftig umstritten. Andererseits standen die Befürworter einer zentralen Organisation des Sektors den Verfechtern eines dezentralen Aufbaus gegenüber.

Die Europäisierung und die Liberalisierung des Sektors gehen nun in zweierlei Hinsicht über den bisherigen Tenor der nationalen Debatten hinaus. Die *regulativen Reformen* führen zu weitreichenden Veränderungen der sektoriellen Strukturen und Interaktionsmuster. Die neuen Grenzziehungen zwischen Staat und Wirtschaft brechen auch die engen sektoriellen Politiknetze auf der nationalen Ebene auf und ziehen tendenziell pluralistischere Muster der sektoriellen Interessenvermittlung nach sich. Die *Europäisierung* des Sektors bedeutet nicht nur die Verabschiedung von für den Sektor maßgeblichen rechtlichen Regeln auf europäischer Ebene, die nationale Regeln ersetzen, verändern oder neben sie treten. Die Vergemeinschaftung der politischen Steuerung transformiert das gesamte staatliche Institutionengefüge, in

<sup>1</sup> Die Untersuchung bezieht sich auf den ersten Pfeiler der Europäischen Union.



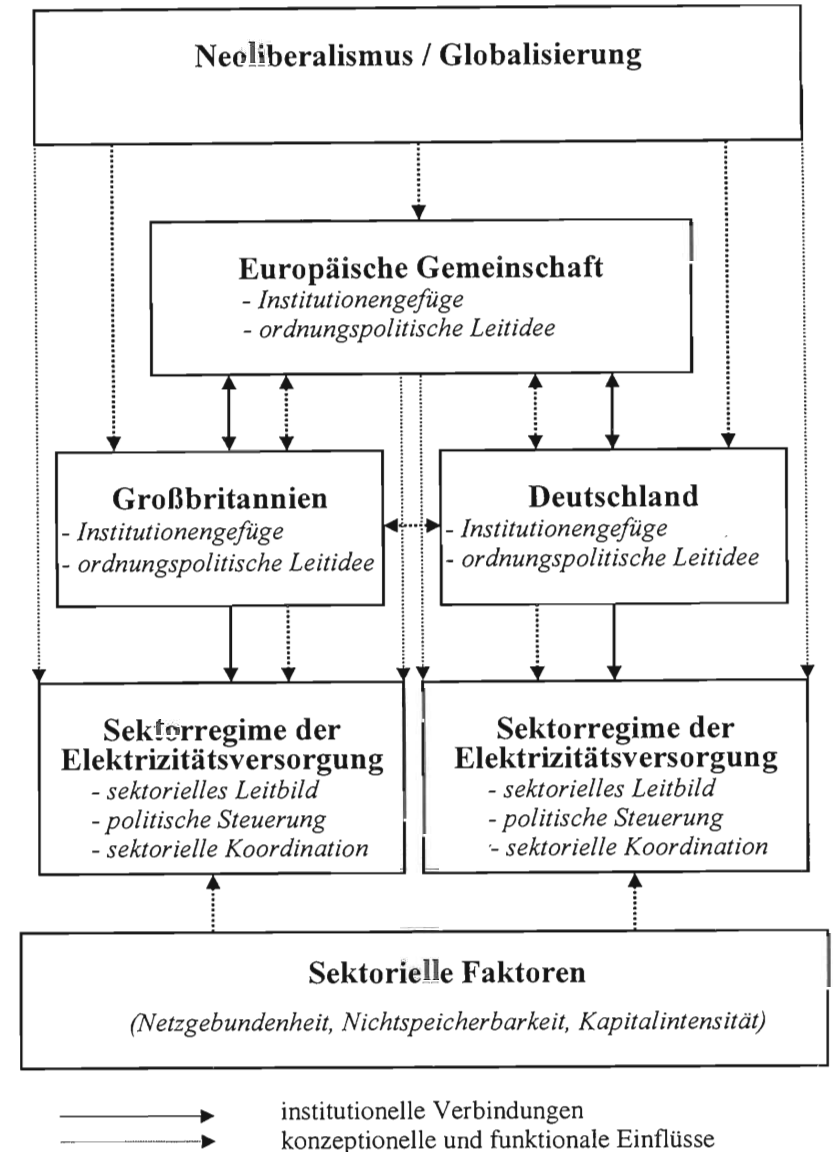
das die Unternehmen und Verbände und die zuständigen politischen Akteure bislang eingebunden waren, in ein Mehrebenengeflecht. Dadurch eröffnet sich allen Akteuren eine neue Arena zur Verfolgung ihrer Interessen, die allerdings hohe Anforderungen an etablierte Koordinationsmuster stellt und destabilisierende Rückwirkungen auf die nationalen Institutionen und Praktiken entfalten kann. Die nationalen Routinen der politischen Steuerung und sektoriellen Koordination müssen an die neuen europäischen Regeln angepasst werden (Majone 1996), und die nationalen Muster der Interessenvermittlung werden durch die Europäisierung desintegrativen Tendenzen ausgesetzt (Sidenius 1999).

Europäisierung und Liberalisierung sind damit die beiden *Wasserscheiden* der zukünftigen sektoriellen Evolution in den EG-Mitgliedstaaten. Anhand von drei grundlegenden Fragen soll ihre Bedeutung für die sektorielle Entwicklung eingeschätzt werden: (1) Warum ist es zu den neoliberalen Reformpolitiken in der Elektrizitätsversorgung gekommen? (2) Wie wurden die Reformvorstellungen durch die institutionellen Konfigurationen auf nationaler und europäischer Ebene kanalisiert? (3) Welche Folgen haben Europäisierung und Liberalisierung für die sektoriellen Regime der Mitgliedstaaten?

1. Als Ursachen der regulativen Reform und daher unabhängige Variablen werden in dieser Studie der *Neoliberalismus* und die *Globalisierung der Wirtschaft* betrachtet (vgl. Schaubild 1.1). Sie wirken nicht nur direkt auf die Untersuchungsländer Großbritannien und Deutschland ein. Ihr Einfluß auf die beiden Staaten wird auch durch die Europäische Gemeinschaft vermittelt. Die Globalisierung der Wirtschaft verändert die Perzeption der Legitimität und Funktionalität etablierter Leitvorstellungen und Institutionen. Der Anstieg an Verflechtung und Interdependenz wird in der OECD-Welt seit den 70er Jahren mit einem erhöhten Problem- und Handlungsdruck assoziiert und regt zu einem Überdenken der Rolle des Staates in der Wirtschaft an. Daraus ergibt sich eine erhöhte Offenheit für alternative ordnungspolitische Konzeptionen. Der Neoliberalismus offeriert in diesem Zusammenhang eine wichtige Orientierungsgrundlage für wirtschaftspolitische Programme. Er ist in den 80er und 90er Jahren als der zentrale Referenzpunkt für wirtschaftspolitische Reformen angesehen worden. Neoliberalismus und Globalisierung haben damit eine wettbewerbsorientierte Reform der Elektrizitätsversorgung begünstigt. Allerdings schreiben solche international wirksamen Einflußfaktoren keine konkreten politischen Antworten vor. Vielmehr sind häufig deutliche Unterschiede in den nationalen Reaktionen zu beobachten.

2. In verschiedenen Untersuchungen ist eindrücklich nachgewiesen worden, daß die Wahrnehmung und Verarbeitung solcher Einflußfaktoren in hohem Maße durch das Institutionengefüge und die ordnungspolitischen Leitideen eines politischen Gemeinwesens kanalisiert werden (z.B. Lehmbruch et al. 1988). Variationen in diesen beiden Variablen sind für diese Untersuchung

Schaubild 1.1: Untersuchungsdesign der Studie



von besonderer Relevanz, weil die Elektrizitätsversorgung im Vergleich zu anderen Wirtschaftssektoren durch ein sehr hohes Maß an staatlicher Steuerung gekennzeichnet ist. Die gegebenen Institutionengefüge und ordnungspolitischen Leitideen werden daher als Filter des Einflusses von Globalisierung und Neoliberalismus betrachtet. Die Wirkung des Neoliberalismus und der Globalisierung wird in hohem Maße durch diese beiden intervenierenden Variablen auf europäischer und nationaler Ebene vermittelt.

Aus diesem Grund sind *Großbritannien und Deutschland* für den internationalen Vergleich der sektoriellen Evolution ausgewählt worden. Trotz der weitreichenden Ähnlichkeiten etwa in den wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus, der ökonomischen Relevanz der Elektrizitätsversorgung, der demokratischen Verfaßtheit, der langfristigen Mitgliedschaft in der EG und der eher liberalen ordnungspolitischen Leitideen weisen beide Staaten bedeutende institutionelle Unterschiede auf, die eine unterschiedliche Verarbeitung von konzeptionellen und funktionalen Einflußfaktoren erwarten lassen. Großbritannien repräsentiert dabei den Typ der Westminster Demokratie mit einer äußerst hohen Konzentration der politischen Entscheidungsbefugnisse, während in Deutschland die Autonomie einzelner politischer Akteure wesentlich stärker eingeschränkt sind. Um die Wirkung der beiden institutionellen Konfigurationen und der ordnungspolitischen Leitideen auf den Sektor zu untersuchen, wird in einem langfristigen historischen Vergleich zunächst die Evolution der Sektorregime auf nationaler Ebene untersucht. In beiden Ländern haben sich die ordnungspolitischen Leitideen dabei in sehr langen Zeiträumen entwickelt. Ihre Veränderungen schlugen sich nicht sofort und unmittelbar in den sektoriellen Regimen nieder, weil die Eigengesetzlichkeit und Besonderheiten des Sektors zumeist berücksichtigt wurden. Von besonderer Relevanz für die staatliche Handlungsfähigkeit und die Umsetzung ordnungspolitisch motivierter Reformvorstellungen waren die nationalen Institutionengefüge: In Deutschland haben innerstaatliche Verhandlungszwänge grundlegende Reformen immer wieder verhindert, während der Sektor in Großbritannien nach dem Zweiten Weltkrieg zweimal von Grund auf reformiert wurde: Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde er verstaatlicht und 1990 privatisiert.

Auch die Unterschiede in Verlauf und Inhalt der jüngeren Reformen bestätigen die These, daß die Transformation des Sektors in unterschiedlichen institutionellen Kontexten eigenen Entwicklungslogiken folgt: In Großbritannien wurde die radikale Liberalisierung, Privatisierung und Reorganisation des Sektors weitgehend gemäß den Intentionen der staatlichen Akteure umgesetzt. In der Bundesrepublik reflektiert die Energierechtsreform die Konsenszwänge im semi-souveränen Staat (Katzenstein 1987). Trotz ihrer im Vergleich zur britischen Fundamentalreform begrenzteren Reichweite ist das Ausmaß der deutschen Liberalisierung angesichts der bisherigen Reformfähigkeit höchst überraschend. In der Europäischen Gemeinschaft ist die Liberalisierung des Sektors infolge der überaus kontroversen Verhandlungen

zwischen den Mitgliedstaaten als Rahmenregelung zu werten, die aber dennoch eine grundlegende Restrukturierung der nationalen Sektorregime erfordert. Aufgrund der ausgeprägten Verhandlungszwänge in der EG war nicht zu erwarten, daß eine europäische Richtlinie zur Liberalisierung der Elektrizitätsversorgung überhaupt formuliert werden könnte. Im Gegenteil: In einigen Untersuchungen wurde aufgrund der Heterogenität der Sektorregime und wegen der massiven Interessendivergenzen der Mitgliedstaaten die Verabschiedung einer europäischen Regelung stark bezweifelt (z.B. Ortwein 1996: 131). Die deutsche Reform und die EG-Liberalisierung waren also 'wenig wahrscheinlich' (vgl. Eckstein 1992). Die europäische Reform ist daher ein wichtiger Beleg dafür, daß grundlegende Reformen in der EG auch gegen den anfänglichen Willen der Mehrzahl der Mitgliedstaaten und der betroffenen wirtschaftlichen Akteure durchgesetzt werden können. Da sowohl die Europäische Gemeinschaft als auch die Bundesrepublik Deutschland starke Verhandlungszwänge und eine Reihe von institutionellen Vetopunkten aufweisen, ist es von besonderer politikwissenschaftlicher Relevanz, diejenigen Faktoren zu identifizieren, die die sektoriellen Reformen ermöglicht haben.

Als Kernargument zur Erklärung der europäischen Liberalisierung wird die These entwickelt, daß die Einbettung in das EG-Institutionengefüge *inkrementelle Verhandlungsdynamiken und regulative Lernprozesse* auf Seiten der Mitgliedstaaten fördert, die die Verabschiedung von gemeinschaftlichen Rechtsakten ermöglichen, so daß die Europäische Gemeinschaft nicht ständig in einer „Politikverflechtungsfalle“ (Scharpf 1985) stecken bleibt. Für die Liberalisierung in der Bundesrepublik Deutschland ist zentral, daß sie eng mit der Debatte auf der EG-Ebene verflochten war. Infolge der Einbindung in die Europäische Gemeinschaft und des Gewinns von Handlungsspielräumen auf Seiten des Bundeswirtschaftsministeriums gegenüber Unternehmen, Verbänden und anderen politischen Akteuren konnte die bis dahin pfadabhängige Entwicklung des deutschen Sektors durchbrochen werden.

3. Die Konsequenzen der regulativen Reformen für die bestehenden Sektorregime wurden bereits angedeutet. Infolge der tiefen Einbettung der Unternehmen, Verbände und staatlichen Regulierungsinstitutionen in die nationalen Konfigurationen und der engen Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft in diesem Sektor erzeugen die Reformpolitiken einen großen Veränderungsdruck. Aufgrund der bisherigen Verfestigung der sektoriellen Regime in den EG-Staaten ist aber keine vollständige Konvergenz zu einem „Gemeinschaftsmodell von Versorgungsunternehmen“ zu erwarten (vgl. Prosser/Moran 1994b). Im Einklang mit früheren Untersuchungen gilt es überdies festzuhalten, daß die regulativen Reformen nicht einfach mit einem Rückzug des Staates aus der politischen Steuerung des Sektors gleichzusetzen sind (vgl. Majone 1996). Dies belegt z.B. der hohe Grad der Verregelung im privatisierten britischen Regime. Die regulativen Reformen bedingen aber einen

Funktionswandel staatlicher Akteure. Diese ziehen sich zunehmend aus der direkten Leistungsbereitstellung zurück.

Das Buch ist folgendermaßen aufgebaut: Im *zweiten Kapitel* wird das Untersuchungsmodell stärker elaboriert und in die neo-institutionelle Theoriediskussion eingeordnet. Die für den internationalen und historischen Vergleich notwendigen Vergleichskategorien werden entwickelt. Auf ihrer Basis werden drei idealtypische Sektorregime gebildet: nationalisierte Regime, gemischtwirtschaftliche Regime und Wettbewerbsregime.

Im *zweiten Teil* des Buches werden die Genese und Entwicklung der Sektorregime in Großbritannien und Deutschland von 1880 bis zu den jüngeren regulativen Reformen untersucht. Das *dritte Kapitel* zeichnet die Institutionalisierung der sektoriellen Regime nach, d.h. die Genese und Verfestigung sektorieller Organisationen und Praktiken. Es zeigt auf, daß die sektoriellen Charakteristika und Ähnlichkeiten der nationalen Institutionen und ordnungspolitischen Leitideen in beiden Ländern zunächst die Herausbildung dezentraler und gemischtwirtschaftlicher Regime bewirkten. Während der hohe Zentralisierungsgrad des britischen politischen Systems dann eine immer intensivere und zentralere politische Steuerung ermöglichte, hatten innerstaatliche Verhandlungszwänge in Deutschland eine pfadabhängige Entwicklung des Sektorregimes zur Folge und blockierten weitgehend eine Steuerung des Sektors durch Reichsunternehmen oder eine zentralstaatliche Regulierung. Das *vierte Kapitel* stellt die britische Nationalisierung in der Nachkriegsära der inkrementellen Evolution des deutschen Regimes gegenüber und untersucht die Implikationen dieser unterschiedlichen Entwicklungen.

Im *dritten Teil* der Studie stehen die jüngeren regulativen Reformen im Mittelpunkt. *Kapitel 5* untersucht die Privatisierung der britischen Stromversorgung und zeigt das hohe Ausmaß an Kontrolle auf, das die staatlichen Akteure über den Reformprozeß ausgeübt haben. Ferner arbeitet es die wesentlichen Charakteristika von Wettbewerbsregimen anhand des britischen Sektors heraus und beleuchtet dessen hohen Grad der Verregelung. Das Kapitel zeigt, daß der Funktionswandel staatlicher Akteure im Zuge von Privatisierungen besonders ausgeprägt ist, während er für Liberalisierungen und Deregulierungen nicht so umfangreich ist.

*Kapitel 6* analysiert die Liberalisierung des Sektors auf der EG-Ebene. Es belegt, daß die Europäische Kommission die Reform gegen den Willen der überwältigenden Mehrheit der Mitgliedstaaten und der Sektorunternehmen eingeleitet hat. Trotz des fundamentalen Widerstandes konnte die Liberalisierung aufgrund besonderer Konsensbildungsmechanismen und der hohen Legitimität der Marktintegration in der EG verabschiedet werden. Im Vergleich zur wettbewerbsorientierten Verregelung des britischen Sektors beläßt die Reform den Mitgliedstaaten weite Gestaltungsspielräume, die diese gemäß ihrer ordnungspolitischen Leitideen und ihrer etablierten Sektorregime ausfüllen können. Dies sollte aber nicht darüber hinweg täuschen, daß die

EG-Reform einen fundamentalen ordnungspolitischen Eingriff in die nationalen Sektorregime darstellt.

Das *siebte Kapitel* legt die Verflochtenheit der bundesdeutschen Reform mit der EG-Debatte offen und untersucht die Rückwirkungen der Europäisierung auf die Sektorregime in der Bundesrepublik und in Großbritannien. Es zeigt auf, daß die Europäisierung politischer Entscheidungsprozesse die Präferenzen und die Handlungsspielräume nationaler Akteure nachhaltig verändern kann, und daß diese Veränderungen über die rein institutionelle Dimension der Mehrebenenverflechtung hinaus von einer Reihe weiterer Faktoren abhängen. Die EG-Liberalisierung hat zwar die Liberalisierung in der Bundesrepublik erst ermöglicht. Jene aber spiegelt dennoch grundlegende Verhandlungszwänge im deutschen Institutionengefüge wider.

Im *Schlußkapitel* werden die regulativen Reformen nochmals systematisch miteinander verglichen und generelle Schlußfolgerungen zur Politikgestaltung und zur Evolution von Sektorregimen in der Europäischen Gemeinschaft entwickelt.

# Kapitel 2

## Regulative Reformen und die Sektorregime der Elektrizitätsversorgung in der EG

### 1 Einführung

Lange Zeit hat eine Debatte aus den Internationalen Beziehungen die politikwissenschaftliche Analyse der europäischen Integration dominiert. Im Zentrum der kontrovers geführten Diskussion stand die Frage nach dem relativen Gewicht der Mitgliedstaaten einerseits und der Europäischen Kommission, des Europäischen Gerichtshofes sowie des Europäischen Parlaments (EP) andererseits (Moravcsik 1991; Sandholtz/Zysman 1989). Die dynamische Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft (EG) in den 80er und 90er Jahren hat allerdings andere Theorieansätze stärker zum Vorschein kommen lassen. Das Binnenmarktprogramm, die Einheitliche Europäische Akte (EEA), der Maastrichter und der Amsterdamer Vertrag haben die Aufmerksamkeit verstärkt darauf gelenkt, daß der Integrationsprozess weit über die supranationale Ebene hinausreicht und tiefgreifende Wirkungen in den politischen Systemen der Mitgliedstaaten entfaltet. Nach Auffassung vieler Betrachter verschwimmen in der EG zunehmend die Grenzen zwischen internationaler und nationaler Politik. Der Integrationsprozeß verändert die Beziehungen und die Machtverteilung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren und auch zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen. Aus diesen Gründen haben sich jüngere Studien aus Theorieansätzen gespeist, die ihre Ursprünge in der vergleichenden Politikforschung und in der Policy-Analyse haben (z.B. Ebbinghaus 1996). Der analytische Zugang zur EG verschiebt sich zu Ansätzen, die im Studium nationaler politischer Systeme verwurzelt sind.

Durch eine Reihe von einflußreichen Studien gewinnt dabei die Auffassung an Gewicht, daß sich die EG aufgrund ihrer institutionellen Besonderheiten und ihrer Orientierung an der Marktintegration zu einem neoliberal geprägten und regulativen Staat entwickelt (Majone 1996, McGowan/H. Wallace 1996). Diese Einschätzung wird im nächsten Abschnitt kontextualisiert, um die Gemeinsamkeiten der EG mit internationalen Entwicklungen zu verdeutlichen. Zunächst wird die Bedeutung der Globalisierung und des Neoliberalismus für die regulativen Reformen in den 80er und 90er Jahren dargestellt (Abschnitte 2.1 und 2.2). Für ihr Zusammenspiel in der Europäischen Gemeinschaft wird dann die These des regulativen Staates entwickelt (Abschnitt 2.3).

## 2 Die Ursachen des Wandels: Globalisierung, Neoliberalismus und die Europäische Gemeinschaft

Die Globalisierung der Wirtschaft und der Neoliberalismus gelten als wesentliche Bestimmungsfaktoren der Wirtschaftspolitik und der wirtschaftlichen Entwicklung in den 80er und 90er Jahren. Beide Begriffe sind facettenreich und eher schillernd denn präzise (vgl. Kohler-Koch 1996: 84). Daher werden zunächst einige konzeptionelle Klärungen vorgenommen, auf deren Basis die Konsequenzen beider Faktoren für die sektoriellen Regime herausgearbeitet werden. Globalisierung und Neoliberalismus werden als *international wirksame konzeptionelle Einflußfaktoren* auf die angestammten Regime der Elektrizitätsversorgung ausgearbeitet.

### 2.1 Globalisierung

Gemeinhin wird unter Globalisierung ein Prozeß verstanden, infolge dessen die Entscheidungen von Akteuren zunehmend durch weltweite Faktoren beeinflusst oder gar determiniert werden (Bolle 1996: 5). Dieser Prozeß betrifft wirtschaftliche, wissenschaftliche, technische, gesellschaftliche und politische Bereiche zwar auf unterschiedliche Art und Weise. Eine Reihe von Untersuchungen unterstellt mittlerweile eine weltweite Ausdehnung sowie eine neuartige Häufigkeit, Regelmäßigkeit und Intensität von grenzüberschreitenden Interaktionen (vgl. Kohler-Koch 1996). Sie konstatieren eine qualitative und irreversible Veränderung der Betroffenheit der einzelnen Staaten und ihrer Bevölkerungen von diesen Entwicklungen. Ohne hier einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, wird vielfach auf die neuartige Qualität wirtschaftlicher Verflechtungen, die weltweite Verbreitung wissenschaftlicher Ergebnisse, die zunehmende politische Zusammenarbeit in internationalen Regimen, die Multiplizierung von Akteuren in internationalen Arenen, das Entstehen einer globalen Kultur, weltweite Migrationsprozesse sowie globale Umweltrisiken als Belege für Globalisierungsprozesse verwiesen (Bolle 1996). Aufgrund ihres Prozeßcharakters fallen die Einschätzungen der Globalisierung allerdings vielfach unterschiedlich und widersprüchlich aus. Nicht nur die empirischen Bestandsaufnahmen sind kontrovers, auch die normativen Beurteilungen und die Schlußfolgerungen für politische Maßnahmen variieren (vgl. Berger/Dore 1996).

Diese kontroversen Einschätzungen gelten auch für die wirtschaftliche Globalisierung, die für diese Untersuchung von Interesse ist. Diejenigen Beobachter, die eine wachsende Globalisierung der Wirtschaft und eine steigende Interdependenz der nationalen ökonomischen Systeme konstatieren, identifizieren folgende Triebkräfte und Elemente des Wandels (vgl. Bolle 1996):

- die Senkung der Transportkosten, die weltweite Warenflüsse ermöglicht,
- die Dynamisierung der technologischen Entwicklung durch Informations- und Kommunikationstechnologien, die auch die Möglichkeiten der erdumspannenden Interaktion und Produktion verbessert haben,
- die steigenden Kosten und die hohe Dynamik von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten in Hochtechnologie- und anderen Sektoren,
- die internationale Oligopolisierung von Märkten und das Wachstum von multinationalen Netzwerk-Unternehmen und strategischen Allianzen,
- die weltweite Mobilität des Finanzkapitals.

Nach herrschender Auffassung ist die Entwicklung der Weltwirtschaft infolge dieser Einflüsse durch eine wachsende Interdependenz gekennzeichnet (vgl. Kohler-Koch 1996: 95). Diese konnte sich im Rahmen des „eingebetteten Liberalismus“ der Bretton Woods Institutionen entfalten (Ruggie 1982). Vielfach wird die Auffassung vertreten, daß durch die Globalisierungsprozesse mittlerweile eine strukturelle Veränderung in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen eingetreten ist (z.B. Bolle 1996). Resümiert man die Ergebnisse jüngerer Bestandsaufnahmen, lassen sich folgende Ergebnisse festhalten. Seit 1960 hat die Integration von 'Volkswirtschaften' durch den Welthandel, Direktinvestitionen und internationale Finanzflüsse zugenommen. Die nationalen Grenzen sind durchlässiger geworden. Ein größerer Anteil von Unternehmen unternimmt Transaktionen in mehr Ländern als zuvor und ein größerer Teil ihrer Produktion wird für sie im Ausland durch Tochterunternehmen oder durch Zulieferer gefertigt. Die einzelnen Unternehmen haben auf ihren Heimatmärkten mehr internationale Konkurrenten. Der internationale Wettbewerb ist damit intensiver geworden und hat für die nationale Wirtschaftspolitik an Bedeutung gewonnen.

Allerdings bedürfen diese Aussagen einer Relativierung (Boyer 1996; Hirst/Thompson 1992; Mayer 1996; Wade 1996), weil sich das Bild einer globalen Wirtschaft nur aus sehr groben Pinselstrichen ergibt: Die Handelsverflechtungen und Investitionsflüsse bleiben weitgehend auf die OECD-Welt beschränkt und schließen den Süden weitgehend aus. Ebenso weisen die Nord-Süd-Verflechtungen eine starke regionale Konzentration auf. Auch der Anteil der „neu industrialisierenden Länder“ Südostasiens an Welthandel, ausländischen Direktinvestitionen und Industrieproduktion ist weiterhin vergleichsweise gering. Selbst in der OECD-Welt wirkt der Globalisierung eine Regionalisierung in Form von Freihandelszonen und der Herausbildung von Handelsblöcken entgegen. In dieser Ländergruppe nimmt die Weltmarktintegration, gemessen durch den Anteil des Außenhandels am Bruttoinlandsprodukt (BIP), seit dem Ende der 70er Jahre zudem nur noch in sehr geringem Maße zu. Zwischen 1985 und 1990 hat sich nach diesem Indikator ihre Weltmarktintegration nicht mehr nennenswert verändert (Bolle 1996: 19). Auch der Stellenwert der Handelsverflechtungen ist in den meisten OECD-Ländern begrenzt. Ihr Export- oder Importanteil liegt jeweils zwischen 10 und 15% ihres BIP, lediglich in den EG-Staaten ist er mit 25 bis 30% deutlich

höher. Schließt man den EG-internen Handel aus, so liegt ihr Anteil ebenfalls in der Größenordnung von 10-15%. Zwar gilt es zu berücksichtigen, daß sich der Stellenwert von Direktinvestitionen im Vergleich zum Welthandel erhöht hat. Aber selbst ihre Bedeutung ist noch begrenzt. Sie machen etwa zwischen 5-15% der Gesamtinvestitionen von Unternehmen aus. Der Anteil der Direktinvestitionen im Verhältnis zu den Investitionen der inländischen Unternehmen liegt zwischen 0,5% in Japan und 15% in den USA (Wade 1996: 70). Auch transnationale Unternehmen, die mobilsten Elemente im Globalisierungsprozeß, sind weiterhin in ihren Heimatmärkten verwurzelt, wo das Gros ihrer Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten stattfindet (Wade 1996).

Diese Qualifizierungen verdeutlichen, daß die Globalisierung kein uniformer Prozeß ist und verschiedene Bereiche und Wirtschaftssektoren unterschiedlich erfaßt. Ferner lassen sich unmittelbar *funktionale* und eher indirekte *kognitive Wirkungen* der Globalisierung unterscheiden. Erstere können in den Sektoren identifiziert werden, die durch die Internationalisierung von Märkten und eine dynamische technische Entwicklung gekennzeichnet sind. Das herausragende Beispiel dafür bildet die Telekommunikation. In diesem Sektor haben Entwicklungen in den Technologien und in den Märkten zum Abbau von Marktzutrittsbarrieren beigetragen. Die dynamische Entwicklung der Telekommunikation und Informationstechnologie seit den 60er Jahren hat zur graduellen Erosion des natürlichen Monopolcharakters des Netzes und zur technologischen Konvergenz dieser beiden Sektoren geführt. Alle OECD-Länder standen durch diese technologischen Entwicklungen vor ähnlichen regulativen Herausforderungen und haben allmählich mehr Wettbewerb in die Telekommunikation eingeführt (Grande 1989).

Diese funktionale Interpretation der Globalisierung, die vornehmlich auf technische und marktliche Entwicklungen abstellt, weist nur eine sehr begrenzte Erklärungskraft auf. Sie kann nur für dynamische Sektoren Gültigkeit beanspruchen (S. Vogel 1996) und nicht erläutern, warum die regulativen Reformen auch in Sektoren erfolgen, die durch stabile nationale Marktverhältnisse und eine kontinuierliche technologische Entwicklung gekennzeichnet sind wie zum Beispiel die Elektrizitätswirtschaft. Deswegen ist es notwendig, über die unmittelbar funktionalen Aspekte hinaus die *kognitiven Effekte der Globalisierung* einzubeziehen: Die Globalisierung der Wirtschaft wirkt sich auf die allgemeinen Orientierungen von Akteuren und damit auch auf die Bewertung etablierter ordnungspolitischer Leitideen und sektorieller Regime aus. Sie ist über die materiellen Entwicklungen hinaus „ein Konstrukt, das über eine bestimmte Weltsicht eine Einschätzung von Entwicklungszwängen und Handlungschancen vermittelt“ (Kohler-Koch 1996: 105). Das Kernelement der Globalisierung bildet in dieser neuen Weltsicht die Intensivierung des internationalen Wettbewerbs, der einen starken Anpassungsdruck ausübt. Die weltweite Konkurrenz bleibt in dieser Sicht nicht auf Spitzentechnologien oder multinationale Unternehmen beschränkt, sondern

wird mittlerweile für alle wirtschaftlichen Sektoren und auch für wohlfahrtsstaatliche Institutionen perzipiert: Ganze Industrieländer befinden sich im Wettlauf um die Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit (Junne 1984).

Allerdings sind die Globalisierungsprozesse „keine eigentlich neuen Erscheinungen, sondern die Fortsetzung von Entwicklungen, die schon lange bestehen. Sie sind in den meisten Fällen auch nicht plötzlich oder schubartig aufgetreten, sondern eher gradueller Natur. Insofern tritt auch der Anpassungsbedarf ... nicht abrupt oder schockartig auf“ (Mayer 1996: 10). Während des Abbaus von Handelshemmnissen und der Internationalisierung der Märkte in den ersten beiden Dekaden nach dem Zweiten Weltkrieg im Rahmen des „eingebetteten Liberalismus“ wurde zunächst kein besonderer Reformdruck perzipiert. Erst angesichts des sinkenden Wirtschaftswachstums, der deutlichen Zunahme der Arbeitslosigkeit und der wachsenden Defizite der öffentlichen Haushalte seit den 70er Jahren wurde ein stärkerer Veränderungsdruck infolge der internationalen wirtschaftlichen Verflechtungen wahrgenommen (Mayer 1996).

Die Perzeption der Globalisierung und der ökonomischen Krisen haben in der OECD-Welt ein Überdenken der Rolle des Staates ausgelöst, dessen Handlungsfähigkeit als zunehmend eingeschränkt empfunden wird (Scharpf 1991a). Dieser Prozeß mündete aber nicht in eine einheitliche Neudefinition des Verhältnisses zwischen Staat und Wirtschaft. Nationalen Regierungen stehen sehr unterschiedliche und differenzierte wirtschaftspolitische Maßnahmenbündel zur Verfügung, aus denen sie auswählen können: „necoclassical liberalism based on market forces; socialization and planning; protectionism; demand stimulus through deficit spending; mercantilism to aid specific industries and firms“ (Wright 1995: 336). Forderungen nach einer aktiven Industrie- und Technologiepolitik, einer strategischen Handelspolitik und stärkeren Interventionen (Seitz 1992) wurden ebenso vertreten wie solche nach einem Rückzug des Staates aus der Wirtschaft und nach der Reform des öffentlichen Sektors. Sowohl die Vorschläge zur aktiveren Industrie- und Handelspolitik als auch die Programmatik des Neoliberalismus waren durch ein „interaktives Moment“ gekennzeichnet und verbreiteten sich international (Junne 1984: 138; vgl. Clarke 1994a).

Insgesamt hat die Globalisierung der Wirtschaft auch eine Neubewertung der sektoriellen Strukturen und Regelungen in der Elektrizitätsversorgung begünstigt. Sie hat dazu geführt, daß ein hoher Problem- und Handlungsdruck in den OECD-Ländern wahrgenommen und ein Überdenken der Rolle des Staates in der Wirtschaft angeregt wurde. Daraus hat sich zwar keine eindeutige Festlegung auf ein bestimmtes Verhältnis von Staat und Wirtschaft, aber eine erhöhte Offenheit für alternative ordnungspolitische Konzeptionen wie den Neoliberalismus ergeben. Als Konsequenz dieses Prozesses wurde letztlich auch die Elektrizitätsversorgung in den veränderten ordnungspolitischen Diskurs einbezogen.

## 2.2 Neoliberalismus

Auch wenn sie ideengeschichtlich auf eine Vielzahl unterschiedlicher Quellen und Ansätze zurückgeht, nährt sich die neoliberale Programmatik doch aus einer einzigen Grundüberzeugung: „the competitive market system, left to its own devices, free of government interference, will produce superior results, in terms of efficiency and social justice, than alternative systems of economic organization“ (Helm 1989: 12). Aufgrund dieser Kernannahme begrenzt das ordnungspolitische Konzept wirtschaftspolitische Interventionsgründe des Staates auf solche Fälle, in denen ein Scheitern des Marktes zu erwarten ist. Die staatliche Wirtschaftspolitik soll sich weitgehend auf die „Stabilisierung von Erwartungen“ beschränken und die Eigenverantwortlichkeit von Unternehmen und Individuen stärken (Sakowsky 1992: 33). Im Vergleich zu dem bis in die Mitte der 70er Jahre hinein dominierenden Keynesianismus bedeutete dies eine fundamentale Veränderung der Werte, Ziele und Instrumente der Wirtschaftspolitik (Helm 1989; Hall 1993: 284).

Der Neoliberalismus hat sich seit dem Ende der 70er Jahre weltweit verbreitet und bedeutende Auswirkungen auf die Rolle des Staates in- und außerhalb der OECD-Welt gehabt. Er hat dazu geführt, daß die „ökonomischen Grenzen des Staates“ sich verschoben (Helm 1989: 9). Die neoliberale Programmatik gewann aus verschiedenen Gründen stark an Boden. Erstens wurde den neoliberalen Reformen eine größere Fähigkeit zur Lösung ökonomischer Probleme attestiert als den früheren keynesianischen Politiken. Zweitens haben konservative Regierungsparteien diese Programme am Ende der 70er und am Anfang der 80er Jahre eingeleitet (Lehbruch et al. 1988), weil ihre ordnungspolitischen Grundorientierungen sich mit der neoliberalen Programmatik deckten und sie sich von ihr eine Stärkung ihrer politischen Position erhofften. Schließlich haben v.a. die britischen und die US-amerikanischen Reformen einen positiven Demonstrationseffekt gehabt. Diese beiden Länder und auch wichtige internationale Organisationen befürworteten neoliberale Reformen aktiv und unterstützten die Verbreitung des Neoliberalismus. Zunächst wird nun die Entwicklung der hegemonialen Stellung des Neoliberalismus kurz skizziert, um seinen Stellenwert für die Liberalisierung der Elektrizitätsversorgung zu verdeutlichen.

1. Für die *Initiierung* der neoliberalen Programmatik seit dem Ende der 70er Jahre war die Perzeption des Scheiterns keynesianischer Rezepte von großer Bedeutung. Die neoliberalen Programme wurden als eine attraktive Lösung für die umfassenden Wirtschaftsprobleme betrachtet, denen sich die Industrieländer gegenüber sahen. Die wirtschaftliche Globalisierung und die internationale Wirtschaftskrisen in den 70er Jahren und eingangs der 80er Jahre hatten eine solch hohe Unzufriedenheit mit den bis dahin vorherrschenden ordnungspolitischen Konzepten ausgelöst, daß die neoliberale Pro-

grammatik stark aufgewertet wurde. Stephen Vogel faßt einige Gründe für deren Attraktivität prägnant zusammen:

„First, in an era of public debt, it offers the possibility of cutting government expenses or at least controlling their growth by reducing administrative costs. Second, it offers a way to turn a political liability into an asset, by employing a rhetoric of cutting waste and eliminating inefficiency to turn a necessity, the reduction of government services, into a popular cause. Finally, to the extent that regulation hampers business productivity, deregulation promises to improve economic performance without any increase in government expenditure. That is, in a time of economic austerity, deregulation has the ultimate virtue in that it is virtually costless in terms of tax dollars. And even better, it is linked to privatization, a policy that actually produces revenue with no visible cost to the taxpayer.“ (S.K. Vogel 1996: 40-41)<sup>2</sup>

Positive Effekte für die öffentlichen Haushalte und die ökonomische Effizienz erhoffte man sich nicht nur von diesen *mikroökonomischen* Policy-Elementen des Neoliberalismus, sie wurden auch von seinen *makroökonomischen* Policy-Elementen erwartet. Auf makroökonomischer Ebene erfolgte ein Rückzug der keynesianischen Globalsteuerung zugunsten monetaristischer Politiken (Hall 1993: 284). In mikroökonomischer Hinsicht betonte das Konzept die Privatisierung öffentlichen Eigentums, den Abbau staatlicher Regelungen und die Stärkung des Wettbewerbs als Mittel zur Steigerung ökonomischer Effizienz. Seit dem Beginn der 80er Jahre haben sich diese beiden Policy-Bündel zur dominanten wirtschaftspolitischen Orthodoxie in der OECD-Welt entwickelt. Sie erhielten durch den Zusammenbruch der zentralen Planwirtschaften in Osteuropa nochmals einen Dynamisierungsimpuls (Clarke 1994b).

Der neoliberal geprägten Wirtschaftspolitik soll hier allerdings keine größere Kohärenz attestiert werden, als sie tatsächlich aufweist. Die einzelnen Policy-Elemente haben in verschiedenen *Ländern* unterschiedliche Schwerpunkte und auch einen unterschiedlichen Stellenwert (Clarke 1994b: 14; Hall 1986). In den OECD-Ländern zielen sie vornehmlich auf die Veränderung der eingespielten Balance zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor ab, während sie in den Ländern des früheren Ostblocks und auch in Entwicklungsländern mit dem umfassenden Aufbau von politischen und zivilgesellschaftlichen Institutionen verknüpft sind (Moran/Prosser 1994b: 11). Die Relevanz der neuen ordnungspolitischen Ausrichtung variiert ebenfalls in verschiedenen *Wirtschaftssektoren*. Die weltweiten Vorreiter der sektoriellen Reformen bildeten die Telekommunikation und der Finanzsektor. Erst später wurden die Reformen auf solche Sektoren übertragen, deren Märkte und Technologien sich nicht so dynamisch entwickelt haben. Die Bedeutung der einzelnen Policy-Elemente des ordnungspolitischen Konzeptes schwankt

2 Stephen K. Vogel bezieht sich ausschließlich auf die Deregulierung. Diese Auffassung erscheint vor dem Hintergrund der empirischen Entwicklungen zu eng gefaßt (s.u.).

zudem im *Zeitablauf*. Schließlich sind mikro- und makroökonomische Maßnahmen vielfach *nicht miteinander verzahnt* worden.

2. Neben der Wahrnehmung eines starken Problemdrucks waren die Wechsel zu konservativen Regierungen in Großbritannien, in den USA und in Deutschland am Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre von sehr großer Bedeutung für die Anfänge des neoliberalen Siegeszuges. Dieser nahm seinen Ausgang unter den neuen Regierungen, zuerst in der amerikanischen Reagan- und dann in der britischen Thatcher-Administration. Für das anfängliche Momentum war das hohe Maß an Kongruenz zwischen der neoliberalen Programmatik und den ideologischen Grundorientierungen der konservativen Parteien sehr wichtig: Der Neoliberalismus untermauerte tradierte parteipolitische Positionen und stellte neue Argumente bereit „for the long-standing Conservative position that public spending and the role of the state in the economy should be reduced“ (Hall 1993: 286). Dieses hohe Maß an Kongruenz war für den Umfang des ordnungspolitischen Wandels maßgeblich. Es gab zwar bereits seit der Mitte der 70er Jahre unter sozialdemokratischen Regierungen einige Ansätze zu monetaristischen und angebotsorientierten Politiken; diese erhielten aber nun eine programmatische Qualität.

Dazu trug auch bei, daß einige konservative Parteien sich von dem neuen Programm eine politische Stärkung versprachen. Als Beispiel kann die Bedeutung des Monetarismus für die britische *Conservative Party* genannt werden: „Its advocates argued that the government could discipline the unions and eliminate inflation, the most serious economic problem of the 1970s...In short, monetarism was presented as a doctrine that could restore the authority of the government as well as resolve Britain's economic problems“ (Hall 1993: 286-87).

3. Die neoliberalen Programme blieben nicht auf konservative Regierungen begrenzt, sie haben sich auch unter nicht-konservativen Regierungen *verbreitet*. Sowohl sozialistische/sozialdemokratische Parteien als auch konservative/christdemokratische Parteien befürworteten sie nunmehr grundsätzlich stärker, selbst wenn sich die parteipolitischen Auffassungen nicht vollständig angeglichen haben: Nach dem Scheitern der keynesianischen Wirtschaftspolitiken nahmen die sozialdemokratischen Parteien die neoliberalen Policy-Elemente eher auf eine „pragmatische und begrenzte“ Art in ihre Programme und Regierungsaktivitäten auf (Müller 1994: 40). Die soziale Zusammensetzung ihrer Wählerschaft und ihr organisatorischer Aufbau mit teilweise institutionalisierten Mitwirkungsrechten der Gewerkschaften bilden aber immer noch wichtige Schranken einer uneingeschränkten Anerkennung des neoliberalen Credo. Zudem haben sie im Vergleich zu den konservativen Parteien weitherhin größere ideologische Vorbehalte gegenüber der Funktionsweise

des Marktes, der keine Maßstäbe ökonomischer Gleichheit beinhaltet und die Möglichkeit sozialer Verwerfungen unberücksichtigt läßt (Müller 1994: 46).<sup>3</sup>

Die internationale Annäherung der parteipolitischen Positionen deutet darauf hin, daß die wirtschaftliche Globalisierung vielfach mit einer Schwächung nationalstaatlicher Steuerungskapazität assoziiert wird und zur Angleichung von ordnungspolitischen Leitideen beiträgt. Im Vergleich dazu hat zwar auch die Ausübung von direktem Druck durch die Vereinigten Staaten und internationale Organisationen einen Beitrag zur weiteren Verbreitung der Reformen geleistet. So übten die USA in den Beziehungen zu den EG-Staaten, in allerdings begrenztem Maße, direkten Druck im Telekommunikations- oder Bankensektor aus, um die Marktzutrittschancen für US-Unternehmen zu verbessern (Woolcock et al. 1991: 4). Internationale Organisationen wie die Weltbank und der Internationale Währungsfonds insistierten gegenüber Entwicklungsländern auf neoliberal inspirierten Strukturanpassungsprogrammen. Allerdings besteht weitgehender Konsens darüber, daß diese machstrukturelle Erklärung der Verbreitung neoliberaler Policy-Konzepte sowohl für OECD-Länder als auch für Entwicklungsländer nur eine äußerst eingeschränkte Tragfähigkeit besitzt (McGowan 1994a: 34-35; Biersteker 1992: 117-118; Ikenberry 1990).

Wichtiger war der *Demonstrationseffekt* der anscheinend erfolgreichen Reformprogramme in Großbritannien und den USA, ergänzt durch die argumentative Unterstützung seitens der britischen und der US-Regierung und auch seitens internationaler Organisationen. Die OECD, die Weltbank, der Internationale Währungsfond und die G7-Gipfel bilden wichtige Foren zur Debatte ordnungspolitischen Konzepte und wirtschaftspolitischer Instrumente. Die neoliberalen Reformen schienen eine einfache, kostengünstige und effektive Lösung der Probleme zu bieten, die die Industrieländer plagten und wurden auch von anderen Ländern aufgenommen. Thomas Clarke zeigt dies für die Privatisierungspolitiken vieler Regierungen: „privatisation is seen as the solution to almost all problems“ (1994b: 2).<sup>4</sup> Ähnlich argumentiert Peter Hall für vorbehaltlose Akzeptanz des Monetarismus (1993). Das neoliberale Programm stellte angesichts massiver ökonomischer Probleme und des Scheiterns anderer Rezepte eine plausible und vereinfachende Problemlösungsstrategie dar (vgl. Robertson 1991: 57).

Der Neoliberalismus hat damit als ordnungspolitische Grundsatzauffassung in den 80er und 90er Jahren den Stellenwert eines zentralen konzeptionellen Referenzpunktes gewonnen. Auch wenn in einer Reihe politischer

3 Wolfgang C. Müller untersucht die Auswirkungen des Neoliberalismus auf die Orientierungen der christdemokratischen/konservativen Parteien einerseits und der sozialdemokratischen Parteien andererseits. Der Vergleich umfaßt sechs Länder: Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Schweden, Spanien, Österreich (Müller 1994).

4 Thomas Clarke listet die weitreichenden Ziele auf, die die russische Regierung mit ihrem Privatisierungsprogramm verfolgt (1994a: 3).



und sozialer Milieus noch erhebliche Vorbehalte gegenüber dieser Wende zum ökonomischen Liberalismus bestehen blieben, so wurde doch mehrheitlich dem Wettbewerb und damit dem Markt als Allokationsmechanismus der Vorzug gegeben. Von der Liberalisierung anderer netzgebundener Sektoren, insbesondere der Telekommunikation, ging ferner ein Demonstrationseffekt aus, der die These von der Einzigartigkeit und damit die Sonderstellung leitungsgebundener Wirtschaftsbereiche weiter unterhöhlte.

## 2.3 Der Aufstieg des regulativen Staates in der EG?

### 2.3.1 Privatisierung, Liberalisierung und Regulierung

Die neoliberalen Reformen sind nicht mit einem Rückzug oder einer Schwächung des Staates gleichzusetzen. Verschiedentlich wurde gezeigt, daß der „Verkauf des Staates“ und der Abbau staatlicher Regelungen mit dem Aufbau oder der Reform staatlicher Institutionen und mit der Formulierung neuer Regeln einhergingen (Majone 1996: 1-2). Die Schaffung eines „freien Marktes“ war sogar häufig nur unter Wahrung und Stärkung der staatlichen Handlungsfähigkeit möglich (Gamble 1994: 5-6; vgl. schon Polanyi 1957: 250).

Die neoliberale mikroökonomische Programmatik verändert aber die staatlichen Funktionen: Der Staat zieht sich aus der direkten Bereitstellung von Leistungen zurück und definiert grundlegende Annahmen über die Wahrung des öffentlichen Interesse neu: Wirtschaftliche und soziale Aspekte des öffentlichen Interesses werden stärker getrennt und staatliche Gemeinwohl-funktionen werden enger gefaßt als zuvor. So wurden Verstaatlichungen früher vielfach mit Skalenerträgen, Netztechnologien, Verteilungserwägungen und nationalen Interessen begründet. Als Konsequenz daraus verfolgten die öffentlichen Unternehmen eine Vielzahl vage definierter Ziele im öffentlichen Interesse - die Eindämmung privater Monopole, den Schutz von Konsumenten, die Erhöhung demokratischer Kontrolle, die Stimulierung von Wachstum und Entwicklung, die Belebung der Konjunktur, die Förderung der regionalen Wirtschaft usw. (Ambrosius 1984; Majone 1994). Die Privatisierungen und die Einführung von Wettbewerb dagegen basieren auf der Annahme, daß sich Tätigkeit öffentlicher Unternehmen in vielerlei Hinsicht nicht von der privater Unternehmen unterscheidet (Bishop/Kay/Mayer 1994).

Die Gemeinwohlverträglichkeit der Leistungserbringung soll nun über andere Instrumente und Mechanismen sichergestellt werden: Zum einen soll der Wettbewerb, selbst wenn er nicht perfekt sein mag, eine solche Kontrollfunktion ausüben: „Competition is the most important mechanism for maximizing consumer benefits, and for limiting monopoly power. Its essence is rivalry and freedom to enter a market. What counts is the existence of com-

petitive threats, from potential as well as existing competitors“ (Beesley/Littlechild 1992: 26). Zum anderen gewinnt die staatliche Regulierung von Wirtschaftsaktivitäten an Gewicht, insbesondere wenn Wettbewerb nicht eingeführt werden kann. Nach Ansicht einiger Beobachter wird durch diese Verregelung das öffentliche Interesse vielfach transparenter und präziser gefaßt und auch begründungspflichtiger (Joerges 1991: 251). Allerdings gilt es zu berücksichtigen, daß auch die Gemeinwohlfunktionen selbst limitiert werden.

Privatisierungen, (De- und Re-) Regulierungen und Liberalisierungen treiben den staatlichen Funktionswandel nun in unterschiedlichem Maße voran: *Privatisierungen* führen zum Rückzug aus der direkten Bereitstellung von Gütern oder Dienstleistungen.<sup>5</sup> Dieser Rückzug kann in verschiedener Form erfolgen (vgl. Starr 1990: 28), vor allem durch:

- die Veräußerung staatlichen Eigentums (Land, Gebäude) und staatlicher Unternehmen,
- die private Erstellung und öffentliche Finanzierung von Leistungen, die zuvor durch staatliche Stellen erbracht wurden (z.B. Contracting Out).

Die hier interessierende Privatisierung von öffentlichem Eigentum und öffentlichen Unternehmen hat in Europa einen sehr hohen Stellenwert eingenommen, selbst wenn die osteuropäischen Staaten nicht berücksichtigt werden. Der Anteil der westeuropäischen Staaten an den weltweiten Privatisierungen zwischen 1988 und 1992 betrug 56 Prozent. Ihr Anteil an den Privatisierungen in der OECD-Welt lag bei 76 Prozent (Cook/Kirkpatrick 1995: 6). Durch Privatisierungspolitik *verändert sich auch die Rolle staatlicher Akteure am stärksten* - die direkte Bereitstellung von Leistungen durch den Staat wird verringert.

Privatisierungen hohlen die staatliche Verantwortung aber nicht gänzlich aus. „Der Staat“ kann sich häufig nicht aus der Verantwortung für das Marktverhalten und die Performanz privatisierter Unternehmen lösen, insbesondere in Sektoren mit einer hohen Bedeutung für die Öffentlichkeit und großen Informationsasymmetrien (Medien, Finanzsektor) oder in Versorgungssektoren, die Charakteristika natürlicher Monopole aufweisen (Starr 1990: 29). In diesen Fällen geht es nicht einfach darum, öffentliches Eigentum in private Hände zu überführen. Die staatlichen Akteure sind vielmehr häufig dazu gezwungen, Märkte zu konstruieren und deren Funktionsfähigkeit sicherzustellen.

Daher ist es kein Paradox (so aber Majone 1994), wenn Privatisierungen vielfach mit einer verstärkten *Regulierung* einhergehen. In der europäischen Tradition wird dieser Begriff häufig mit jedweder Form politischer Steuerung gleichgesetzt (Majone 1996), so daß auch öffentliche Unternehmen als Regulierungsinstrumente betrachtet werden. Die engere, hier bevorzugte Variante,

5 Die Veränderung einer öffentlichen Rechtsform in eine private Rechtsform - z.B. durch die Umwandlung eines öffentlichen Regiebetriebes in eine Gesellschaft mit beschränkter Haft - unter Beibehaltung des öffentlichen Eigentums wird demnach nicht als eine Privatisierung im o.g. Sinn aufgefaßt.

nimmt Bezug auf die amerikanische Tradition und betrachtet Regulierung als *Formulierung und Kontrolle der Einhaltung von Regeln zur Steuerung von Verhalten*. Vielfach soll die Aufsicht durch besondere Behörden eine Entkopplung von „everyday political pressures“ sicherstellen und eine Orientierung an fachlichen Kriterien gewährleisten (McGowan/Wallace 1996: 562).

*Deregulierung* bedeutet dagegen den Abbau von Regeln, die für öffentliche und private Akteure gelten. Deregulierung ist nicht gleichbedeutend mit der Eliminierung von Regeln, sie kann auch eine weniger „restriktive oder rigide Regulierung“ meinen (Majone 1996: 2). Unter *Liberalisierungen* werden hier alle Maßnahmen gefaßt, die auf eine Stärkung des Wettbewerbs abzielen. Sie können somit Re- wie auch Deregulierungen erfordern.

Privatisierung von öffentlichen Unternehmen erhöhen in besonderem Maße die Relevanz der *ökonomischen Regulierung* in Form des allgemeinen oder sektorspezifischen Wettbewerbsrechts. Das allgemeine Wettbewerbsrecht umfaßt für alle Wirtschaftssubjekte und Sektoren geltende Regelungen zum Erhalt des Wettbewerbs und ist mit Phänomenen wie dominanten Unternehmen, Oligopolen, Zusammenschlüssen, Behinderungen des Marktzugangs und restriktiven Geschäftspraktiken befaßt. Das sektorspezifische Wettbewerbsrecht regelt den Marktzutritt, das Marktverhalten oder den Marktaustritt in einzelnen Branchen. Es betrifft die Versorgungswirtschaft insofern, als Wettbewerb zumindest in den netzgebundenen Segmenten der Sektoren nicht als angemessen betrachtet wird, weil eine höhere ökonomische Effizienz eher durch die (natürlichen) Netzmonopole gewährleistet werden kann (Foster 1992: 186-187). Als Konsequenz werden Investitionen und Preise einer sektorspezifischen Regulierung unterworfen. Die ökonomische Regulierung soll also unterschiedliche Formen des Marktversagens kompensieren (Joerges 1991: 251). Privatisierungen können ebenfalls die Bedeutung der in dieser Arbeit nicht untersuchten *sozialen Regulierung* steigen lassen, die sich mit Problemen wie dem Arbeits-, Gesundheits- oder Umweltschutz befaßt oder auf die Förderung bestimmter sozialer Gruppen abzielt (Foster 1992: 186). Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn diese Ziele zuvor ausdrücklich von öffentlichen Unternehmen verfolgt worden sind.<sup>6</sup>

Privatisierung, Regulierung und Liberalisierung ergänzen sich also nicht notwendig; sie stehen in einem komplexen Wechselverhältnis zueinander, das durchaus konfliktär sein kann (Roberts et al. 1991: 28-36). Beispielsweise intensiviert die Umwandlung eines öffentlichen Unternehmens in ein privates Monopol nicht den Wettbewerb. Da Privatisierungen i.d.R. die Akzeptanz der Unternehmensbelegschaft und des Managements erfordern und zu einem zufriedenstellenden Verkaufserlös führen sollen, werden Wettbewerbsaspekte häufig in den Hintergrund gerückt. Ähnliches gilt für das Verhältnis zwischen Regulierung und Privatisierung: Je höher die regulativen Auflagen für das

6 Gute Überblicke über die Regulierungsdiskussion bieten Foster (1992); Francis (1993); Majone (1996).

Unternehmen sind, umso schwieriger ist es am Kapitalmarkt unterzubringen. Eine umfassende Regulierung kann demnach für die zu privatisierenden Unternehmen kaum eingeführt werden. Der Privatisierungsprozeß bildet damit häufig eine Schranke für das Ausmaß der Regulierung und des Wettbewerbs.

### 2.3.2 Neoinstitutionalismus und die EG als regulativer Staat

Globalisierung und Neoliberalismus wirken tendenziell auf die Konvergenz wirtschaftspolitischer Programme hin. Allerdings erscheint eine solche Argumentation kurzschlüssig, denn die regulative Reform von Sektorregimen ist nicht einfach auf die funktionalen Anforderungen der Globalisierung oder auf die Attraktivität des Neoliberalismus zurückzuführen (vgl. Lehbruch 1987: 29). Vielmehr wird hier im Rahmen eines neoinstitutionellen Theorieansatzes davon ausgegangen, daß die Aufnahme und Wirkung dieser beiden Faktoren in hohem Maße durch bestehende Institutionen und ordnungspolitische Leitideen kanalisiert wird. Jene determinieren zwar nicht das Handeln der politischen und ökonomischen Akteure, sie prägen aber deren Handlungsorientierungen und Präferenzen. Ihre Entwicklung ist zudem erwiesenermaßen in hohem Maße *pfadabhängig* (Krasner 1984). Nach dieser Einschätzung hängen der Umfang der regulativen Reformen und das Ausmaß der sektoriellen Transformation wesentlich von institutionellen und ordnungspolitischen Gegebenheiten und deren Anpassung an den Neoliberalismus und die Globalisierung ab. Die Europäisierung der Politik nimmt in dieser Perspektive einen besonderen Stellenwert ein, weil sie gleichzeitig die nationalen Institutionengefüge in ein Mehrebenensystem überführt.

Da sie vor allem mit regulativen Politiken operiert, wird gerade die *Europäische Gemeinschaft* zunehmend mit der Entwicklung eines „*regulativen Staates*“ assoziiert (Majone 1996: 55): Aufgrund ihrer institutionellen Struktur und ihres begrenzten Repertoires an Policy-Instrumenten hat die EG eine Prädisposition für regulative Politiken (McGowan/Wallace 1996: 566). Dagegen sind ihre distributiven Handlungsmöglichkeiten stark eingeschränkt. Jene bleiben auch nach den institutionellen Reformen in den 80er und 90er Jahren weitgehend den Mitgliedstaaten vorbehalten, weil die EG über keine eigene Steuererhebungskompetenz und über ein nur sehr begrenztes Budget verfügt (Majone 1996: 65-66). Auch zukünftige Aufgabenerweiterungen der EG sind daher in erster Linie in regulativen Politikfeldern zu erwarten.

Ebenso wie die Globalisierung und der Neoliberalismus regulative Reformen auf nationaler Ebene angestoßen haben, gaben sie der Marktintegration in der Europäischen Gemeinschaft neue Impulse (Sandholtz/Zysman 1989: 103-106). Die Integration der nationalen Märkte bildet trotz der Weiterentwicklung der Gemeinschaft in den 80er und 90er Jahren noch immer das Rückgrat der europäischen Integration. Besonders umfassende regulative Maßstäbe setzt die EG daher weiterhin in folgenden Bereichen (Woolcock et

al. 1991): Binnenmarkt, Wettbewerbsrecht, Handelspolitik. Durch die neue Dynamik des Binnenmarktprogramms seit Mitte der 80er Jahre übt die EG einen wachsenden Einfluß auf die Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten aus. Ihre regulativen Politiken begrenzen den zulässigen Bestand staatlicher Instrumente zur Steuerung der nationalen Wirtschaft (vgl. V. Schmidt 1996). Ein Gewinn an europäischen Zuständigkeiten für die Versorgungswirtschaft läßt daher eine Veränderung der politischen Steuerung der Elektrizitätsversorgung und der sektoriellen Koordinationsmuster erwarten.

Globalisierung, Neoliberalismus und Europäisierung läuten das Ende „nationaler Champions“ ein (Hayward 1995). Das vielleicht letzte Refugium der nationalen Unternehmen, die Versorgungswirtschaft, ist zusehends durch die regulativen Reformen in der Gemeinschaft betroffen. In diesen Sektoren operierten die Unternehmen bislang als öffentliche Monopole oder als regulierte private Monopole. Interventionen der Gemeinschaft in die Versorgungswirtschaft wurden bis zum Binnenmarktprogramm nicht hingenommen. Als dessen Folge haben Tony Prosser und Michael Moran nun die Anfänge eines „Gemeinschaftsmodells von Versorgungsunternehmen“ identifiziert (1994b: 149). Die Marktintegration und das Wettbewerbsrecht der Gemeinschaft führen zu

- der Aufhebung exklusiver Rechte von Versorgungsunternehmen,
- der Trennung regulativer von operationalen Funktionen,
- transparenteren Beziehungen zwischen Staat und Versorgungsfirmen,
- transparenteren Bedingungen für den Zugang zu regulierten Märkten,
- der Einengung des „public service“-Konzeptes, das eine Grundlage für Ausnahmen vom innergemeinschaftlichen Wettbewerb bilden kann.

Eine regulative Reform der Elektrizitätsversorgung auf EG-Ebene verändert aber nicht nur aufgrund ihrer Inhalte die bisherigen nationalstaatlichen Praktiken. Sie bedingt gleichzeitig die Europäisierung der nationalen Sektorregime. Die partielle Verlagerung von politischen Steuerungskompetenzen auf die europäische Ebene schafft neue Handlungsbedingungen für die staatlichen Akteure wie auch für die Unternehmen und Verbände. Es ändert sich nicht nur der angestammte Inhalt staatlicher Politik sondern auch die Struktur der staatlichen Institutionen. Die nationalen Institutionengefüge werden in ein Mehrebenensystem überführt. Dies ist für die Elektrizitätswirtschaft und auch jede andere Wirtschaftsbranche, die in hohem Maße von staatlicher Regulierung abhängig ist, bedeutsamer als für die stärker wettbewerbsgesteuerten Branchen. Die Veränderung des staatlichen Institutionengefüges heißt nicht nur, daß ein zusätzlicher politischer Adressat mit spezifischen Eigenschaften die Bühne betritt. Vielmehr eröffnen sich gleichzeitig mehrere zusätzliche Handlungsebenen (transnational zwischen Unternehmen und Verbänden, multinational in den EG-Verbänden, supranational in direkter Interaktion mit dem Entscheidungsgefüge der EG), die zu neuen vertikalen und horizontalen Verflechtungen führen. Daraus ergeben sich neue Herausforderungen für die

Verknüpfung der organisationsinternen und der interorganisatorischen Handlungszusammenhänge. Die Europäisierung der Politik läßt somit eine Neuausrichtung der etablierten Organisations- und Handlungsstrategien erwarten.

Aufgrund ihrer *sehr unterschiedlichen Sektorstrukturen und Regulierungsmuster* war allerdings eine Einigung der Mitgliedstaaten, die Elektrizitätsversorgung zu liberalisieren, nicht sehr wahrscheinlich: So unterstützten anfänglich nur Großbritannien und Irland die umfassenden Liberalisierungspläne der Kommission, während alle anderen EG-Staaten sie entweder rundweg ablehnten oder ihnen sehr skeptisch gegenüberstanden. Auch das institutionelle Arrangement der EG ließ nicht unbedingt auf eine Reform des Sektors schließen, weil keiner der an einer Liberalisierung interessierten Akteure den Entscheidungsprozeß kontrollieren konnte. Im Gegenteil: Die Kompetenzen der einzelnen politischen Akteure variieren in unterschiedlichen Verfahren und verschiedenen Phasen des politischen Prozesses. Weder der Rat oder einzelne Mitgliedstaaten noch die Kommission oder das Europäische Parlament sind in der Lage, den Prozeß oder den Inhalt der Entscheidungsverfahren in Gänze zu kontrollieren. Vielmehr überlagern mehrschichtige Verhandlungen mit wechselnden Zentren häufig die formalen Zuständigkeiten. Aufgrund der mangelnden Kontrolle der an einer Liberalisierung interessierten Akteure über den Entscheidungsprozeß war eine Liberalisierung demnach 'wenig wahrscheinlich'.

Die Liberalisierung der Elektrizitätsversorgung bildet damit ein gewichtiges politikwissenschaftliches Erklärungsproblem. Als Kernargument zur Erklärung der europäischen Liberalisierung wird die These entwickelt, daß die Einbettung in die EG-Verhandlungen und in das europäische Institutionengefüge systematisch *Verhandlungsdynamiken und regulatives Lernen auf Seiten der Mitgliedstaaten* fördern, welche die Verabschiedung von gemeinschaftlichen Rechtsakten ermöglichen, so daß die Europäische Gemeinschaft nicht ständig in einer „Politikverflechtungsfalle“ (Scharpf 1985) stecken bleibt. Die informellen Konfliktlösungsmechanismen in der EG reichen dabei weit über die formellen Entscheidungsregeln und -verfahren hinaus, deren Bedeutung immer wieder hervorgehoben wird (z.B. S. Schmidt 1997): Erstens fördern die Verhandlungsprozeduren in der EG eine Disaggregation von Präferenzen, welche die Kompromißbereitschaft der Mitgliedstaaten erhöhen. Zweitens induzieren sie Lernprozesse, die bestehende Präferenzen verändern können. Drittens tragen sie zur Orientierung an institutionellen Prinzipien, politikfeldspezifischen Konzepten und fairen Verteilungskriterien bei. Schließlich erzeugen die Verhandlungen für die EG typische Problemlösungen: Die EG-Rechtsakte beinhalten ausgeprägte Flexibilisierungselemente, um Konfliktlösungen und eine an die unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Situationen angepaßte Implementation zu ermöglichen. Sie sind dennoch kein ‚menu à la carte‘: Sie beinhalten einen Kernbestand an Regelungen, der von

allen Mitgliedstaaten umzusetzen ist, und bewirken vielfach fundamentale Verhaltensänderungen, die den materiellen Regelungsgehalt weit übersteigen.

### 3 Die Sektorregime der Elektrizitätswirtschaft

#### 3.1 Nationale Institutionen und Sektorregime

Die bisherige Entwicklung der Sektorregime kann im wesentlichen als Ergebnis des Zusammenspiels nationaler und sektorieller Faktoren betrachtet werden. Die Einbettung in die etablierten Institutionengefüge gibt den wirtschaftlichen und politischen Akteuren Verhaltensbeschränkungen auf und Handlungsrichtungen vor (March/Olsen 1989).<sup>7</sup> Innerhalb der institutionellen Konfigurationen haben sich in langfristigen Prozessen spezifische "Strategien" und "Spielregeln" ... ausgebildet" (Lehmbruch 1987: 28). Die funktionale und evolutionäre Logik dieser *Regime* kann daher ein hohes Maß an Indifferenz gegenüber den Reformbemühungen staatlicher oder ökonomischer Akteure aufweisen. Mehr noch: Sie mögen Reformbemühungen von vornherein nicht zulassen oder diese stark begrenzen (Hollingsworth/Streeck 1994). Die Einbettung der Akteure in bestehende Institutionengefüge darf nicht damit verwechselt werden, daß keinerlei Wahl- oder Veränderungsmöglichkeiten bestehen. Die etablierten Sektorregime auf nationaler Ebene begrenzen jene aber (Cawson 1994: 237):

Vor allem die Literatur über "*regimes of economic governance*" (Hollingsworth et al. 1994) hat diese Sachverhalte herausgearbeitet. Dieser Ansatz versucht, die relative Bedeutung verschiedener institutioneller Koordinationsmechanismen in unterschiedlichen Sektoren und Ländern einzuschätzen. Im Gegensatz zum Rational Choice-Institutionalismus (vgl. North 1981, Williamson 1990), der Institutionen vielfach unter dem Blickwinkel ihrer Eignung zur Lösung ökonomischer Probleme betrachtet und dem eine funktionalistische Perspektive anhaftet (Granovetter 1992), orientiert sich diese Sichtweise stark am *historischen Institutionalismus* (vgl. Steinmo/Thelen/Longstreth 1992; Hall 1986). So wird hervorgehoben, daß ökonomische Handlungen immer auch soziale Handlungen sind, die durch institutionelle Arrangements gelenkt werden. Die *governance regime* sind definiert als "die Gesamtheit der institutionellen Arrangements - einschließlich der Regeln und der regelsetzenden Akteure - welche die Transaktionen inner-

7 Das Konzept der "Einbettung" kann Mark Granovetter (1992) zugeschrieben werden, der es auf soziale Beziehungen zwischen Individuen bezieht.

halb eines ökonomischen Systems und über seine Grenzen hinweg" regeln (Hollingsworth et al. 1994: 5). In dieser Arbeit wird diese Definition auf die Sektorregime der Elektrizitätsversorgung bezogen. Das Kriterium der Dauerhaftigkeit der institutionellen Konfigurationen und Interaktionsprozesse wird hervorgehoben, um die Bestandteile der sektoriellen Regime von vereinzelt politischen oder ökonomischen Maßnahmen abzugrenzen. Infolge ihrer dauerhaften Geltung legen die Sektorregime den Akteuren kontinuierliche Verhaltensrollen auf und prägen deren Erwartungen. Die Einbettung der staatlichen Akteure und der Unternehmen und Verbände in diese Konfigurationen führt vielfach dazu, daß sektorielle Praktiken als selbstverständlich betrachtet und nicht in Frage gestellt werden.

In Zentrum des Ansatzes standen bislang Fragen nach der Genese, Entwicklung und Performanz der sektoriellen oder nationalen Regime. Deren Veränderung wurde vornehmlich als Ergebnis marktlichen oder technologischen Wandels betrachtet, auch wenn die Bedeutung des Staates für ihre Entwicklung durchaus anerkannt wird (vgl. Lindberg/Campbell 1991). Neokorporatistische Studien hatten dabei zunächst auf die bedeutende Rolle von Verbänden in der sektoriellen Koordination verwiesen (Schmitter/Streeck 1981) und dann die Bedeutung weiterer Koordinationsmechanismen für das Verhalten der sektoriellen Akteure identifiziert. Die wesentlichen Bestandteile eines Sektorregimes sind der Markt, Unternehmen, Staat, Netzwerke und Verbände (vgl. Streeck/Schmitter 1985). Sie koordinieren uni-, bi- und multilaterale Transaktionen. Auch wenn sie charakteristische Merkmale haben, kann ihre Ausprägung in verschiedenen Sektoren und Ländern variieren.

Die Veränderungspotentiale solcher Regime als Reaktion auf die Stimuli der Globalisierung und des Neoliberalismus erscheinen damit insgesamt als begrenzt. Die Sektorregime sind in komplexen sozialen Prozessen entstanden (Hollingsworth/Streeck 1994: 284-87), und die sektorielle Anpassung kann vielfach nur mit einer erheblichen Verzögerung und über einen langen Zeitraum erfolgen. In verschiedenen Kontexten können zudem strukturell unterschiedliche und funktional äquivalente Lösungen entstehen. Allerdings gehen die neoliberalen Reformen über den Veränderungsdruck der Globalisierung hinaus und erzwingen einen stärkeren Wandel der Sektorregime. Sie ändern die grundlegenden Rahmenbedingungen der Unternehmen und Verbände und stellen einen bedeutenden Moment institutionellen Wandels in der Elektrizitätswirtschaft dar. Sieht man die sektorielle Evolution als pfadabhängigen Prozeß, so bilden diese Reformen die Wegscheidungen für neue Abzweigungen. Die Untersuchung dieser Reformen ist deshalb essentiell für das Verständnis der sektoriellen Evolution (vgl. Thelen/Steinmo 1992: 27). Die politischen Konflikte über die weitere sektorielle Entwicklung legen die Interessen und Machtrelationen der involvierten Akteure offen. Die Klärung der Frage, inwieweit die etablierten institutionellen Gefüge den Inhalt und den Verlauf der Reformen beeinflußt haben und in welchem Maße die Sektorregime sich

durch die Reformen verändern, ist deshalb von besonderer politikwissenschaftlicher Relevanz.

### 3.2 Nationale Institutionen und ordnungspolitische Leitideen

Die nationalen Faktoren können sektorübergreifende Ähnlichkeiten bewirken und dazu beitragen, internationale Variationen innerhalb eines Sektors zu erklären. Auf der Basis des Ansatzes der Sektorregime lassen sich auf nationaler Ebene zwei Faktoren(bündel) identifizieren, welche die Evolution der Elektrizitätsversorgung in hohem Maße geprägt haben:

- die Konfiguration der politisch-rechtlichen Institutionen:
  - Parteiensystem und -wettbewerb
  - Verwaltung und bürokratische Politik
  - Staatsaufbau und territoriale Politik
  - Rechtssystem und rechtliche Kontrolle
- die ordnungspolitischen Leitideen

Im Rahmen einer fallorientierten Vergleichsmethode (vgl. Ragin 1987) werden die länderspezifischen Konfigurationen der politisch-rechtlichen Institutionen und die ordnungspolitischen Leitideen als wichtige Bestimmungsfaktoren der politischen Steuerung der Elektrizitätsversorgung konzipiert. Sie kanalisieren den Einfluß von Globalisierung, Neoliberalismus und europäischer Integration. Mit anderen Worten: Sie sind intervenierende Variablen. Zum einen ermöglicht die Analyse der Konfiguration der o.g. politisch-rechtlichen Institutionen die Einschätzung der *allgemeinen staatlichen Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit*. Zum anderen gibt die Verortung einzelner staatlicher Akteure in diesem Institutionenensemble mit ihren organisatorischen Aufgaben und Zielen im Zusammenhang mit den dominierenden ordnungspolitischen Leitideen Aufschluß über die *Handlungsrichtungen in der sektorspezifischen politischen Steuerung*.

Der *langfristige internationale Vergleich* der Entwicklung der Elektrizitätswirtschaft in *Großbritannien und Deutschland* soll aufzeigen, welche Rolle die nationalen Konfigurationen für die Evolution der Sektorregime gespielt haben. Er verdeutlicht nationale Gemeinsamkeiten und Besonderheiten und verbessert die Generalisierbarkeit der Untersuchungsergebnisse.

Großbritannien und die Bundesrepublik sind besonders geeignete Untersuchungsländer für die Überprüfung der These, daß die nationalen Konfigurationen die Evolution der Elektrizitätsversorgung geprägt haben. Beide Länder weisen deutliche Unterschiede in ihren institutionellen Ensembles auf, die Varianzen in den Wirkungen der Integration, des Neoliberalismus und der Globalisierung erzeugen können. Beiden Ländern sind heutzutage zwar weit-

gehend liberale ordnungspolitische Leitideen zu eigen. Der Vergleich über die Zeit hinweg zeigt aber auf, daß deren Stellenwert in unterschiedlichen Perioden variierte. Die beiden Länder weisen überdies einige Unterschiede in ihrer politischen Verfaßtheit auf: In *Großbritannien* hat das Mehrheitswahlsystem nach dem Zweiten Weltkrieg zumeist Einparteienregierungen mit einer klaren Parlamentsmehrheit hervorgebracht. Der hohe Zentralisierungsgrad der öffentlichen Verwaltung und das Fehlen einer geschriebenen Verfassung mit einer dementsprechend zurückhaltenden Gerichtsbarkeit haben Regierungen mit einer sicheren Parlamentsmehrheit eine "hochkonzentrierte Staatsmacht" verliehen (Van Waarden 1993: 196). Das Fehlen umfassender rechtlicher Regeln hat informelle Konsultationen und Verhandlungen innerhalb des Staates und auch gegenüber gesellschaftlichen Akteuren in den Vordergrund der Interessenvermittlung treten lassen. In diesen Prozessen haben die öffentlichen Akteure ein hohes Maß an diskretionärer Entscheidungsbefugnis. Insgesamt verfügen die britischen zentralstaatlichen Akteure damit im internationalen Vergleich über eine sehr große Handlungskapazität und Durchsetzungsfähigkeit, die auch umfassende Reformen als machbar erscheinen läßt. Dagegen zwingen der föderale Staatsaufbau und die *bundesrepublikanische* Politikverflechtung zur wechselseitigen Abstimmung und Konsensbildung zwischen Bund und Ländern (Kohler-Koch 1993: 23). So entsteht häufig ein parteienübergreifender Konsenszwang, weil die Oppositionsparteien auf der Bundesebene über ihre Vertretung in verschiedenen Länderregierungen bedeutende Mitwirkungsrechte in der Bundesgesetzgebung besitzen. Diesen Konsensdruck erhöhen die Koalitionsregierungen in Bund und Ländern noch. Infolge der rechtsstaatlichen Tradition bestehen zudem weitreichende Kontrollmöglichkeiten der Gerichte, welche die Autonomie der politischen Akteure weiter einschränken. Die vielfältigen innerstaatlichen Verhandlungszwänge begrenzen die Handlungsfähigkeit einzelner staatlicher Akteure und damit auch deren Fähigkeit, umfassende Reformen durchzuführen.

Die politische Steuerung des Sektors, die ein zentrales Element des sektoriellen Regimes bildet, hängt aber nicht nur von den politisch-rechtlichen Institutionen und den dominanten ordnungspolitischen Leitideen ab. Sie steht in einem komplexen Interdependenzverhältnis zu den Prozessen der *Interessenvermittlung zwischen den staatlichen und den sektoriellen Akteuren*, welche die Willensbildung zu den Maßnahmen der politischen Steuerung begleiten. Die Vertretung sektorieller Interessen durch Unternehmen und Verbände ist eine gewichtige externe Handlungsrestriktion der staatlichen Akteure. In einem Sektor, in der in hohem Maß politisch gesteuert wird, ist die sektorielle Interessenvermittlung daher von besonderer Relevanz. Infolge der sektoriellen Besonderheiten (s.u.) und seiner wettbewerbsrechtlichen Ausnahmestellung haben sich in der Elektrizitätsversorgung besonders ressourcenstarke Unternehmen und Verbände entwickelt. Aufgrund des hohen Ausmaßes der politischen Steuerung des Sektors bestehen zudem besonders

häufige, regelmäßige und intensive Kontakte und Beziehungen zwischen den Elektrizitätsversorgern und den für sie zuständigen staatlichen Stellen. Die politische Steuerung ist als Intervention in ihre autonome Selbstorganisation deshalb vielfach auf die „Machtressourcen“ und den Widerstand der „hochgradig...organisierte[n]“ Unternehmen und Verbände des Sektors und damit auf die Resistenz ihres Regelungsgegenstandes getroffen (vgl. Mayntz 1987: 103). Die Evolution der Elektrizitätsversorgung ist Zeugnis dafür, daß die EVU und ihre Verbände als handlungsfähige Organisationen ihre sektorielle Vetomacht häufig dazu genutzt haben, staatliche Regelungen zu blockieren. Es ist daher von besonderer Bedeutung, daß die Europäisierung der Politik die staatliche Architektur ändert (Grande 1994), deren Aufbau die Organisation und Strategien der Interessenvertretung seitens der sektoriellen Akteure beeinflussen kann.

Die Entwicklung der Sektorregime in Großbritannien und Deutschland reflektiert die jeweils unterschiedliche Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit der staatlichen Akteure: In *Großbritannien* wurde der Sektor zweimal grundlegend reformiert: Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde er von der Labour-Regierung zunächst verstaatlicht und 1990 dann von der konservativen Regierung privatisiert, liberalisiert, reorganisiert und verregelt. Diese sektorielle Reform wurde überdies vom Aufbau sektorieller Regulierungsbehörden begleitet. In *Deutschland* hingegen sind umfassende Reformen des Sektors lange Zeit ausgeblieben und an den Widerständen der sektoriellen Unternehmen und Verbände, der Kommunen oder der Bundesländer gescheitert. Erst 1997 wurde der Sektor liberalisiert. Das Ausmaß der Reform war nicht so radikal wie in Großbritannien. Im wesentlichen änderte die Liberalisierung den rechtlichen Rahmen der sektoriellen Wirtschaftstätigkeit, während sie das bestehende System der ökonomischen Regulierung weitgehend beibehielt.

Diese Liberalisierung steht in engem Zusammenhang mit der regulativen Reform auf europäischer Ebene. Die Einbindung in die europäische Politik hat die Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit der bundesstaatlichen Akteure erhöht. Durch sie konnte die pfadabhängige Entwicklung des deutschen Sektors durchbrochen werden. Das federführende Bundeswirtschaftsministerium konnte in den EG-Verhandlungen an Autonomie gegenüber anderen staatlichen Akteuren und gegenüber den Elektrizitätsversorgern gewinnen. Das Erzielen von Autonomiegewinnen der Verhandlungsführer gegenüber externen Akteuren ist ein wichtiger Befund in Studien zur Untersuchung von „two level games“ (Putnam 1988) oder EG-Mehrebenenverhandlungen (Grande 1994). In dieser Studie soll gezeigt werden, daß ein solcher Autonomiegewinn in der Europäischen Gemeinschaft an restriktive Bedingungen geknüpft ist. Er hängt nicht nur von den institutionellen Merkmalen und den Koordinationsroutinen auf nationaler Ebene ab, sondern setzt auch eine Einigung auf europäischer Ebene voraus. Ferner ist er in hohem Maße an die Kongruenz der mitgliedstaatlichen Präferenzen mit dem Inhalt der EG-

Regelungen gebunden. Schließlich hängt er von der Art und der Spezifität der EG-Regelung ab. Unspezifische EG-Richtlinien lösen im Zuge der Implementation konfliktträchtige Nachverhandlungen auf nationaler Ebene aus.

### 3.3 Sektorielle Faktoren: Besonderheiten der Stromversorgung

Sektorspezifische Attribute, vornehmlich die technologischen Besonderheiten und die Charakteristika der Produkte, bedingen Unterschiede zwischen Sektoren selbst innerhalb eines Staates und internationale Ähnlichkeiten innerhalb eines Sektors (Hollingsworth/Streeck 1994: 271). Sie haben Konsequenzen für die Marktstruktur und die Wettbewerbslage – Konzentrationsgrad, Zahl und Größenverhältnisse der Unternehmen, Eigentumsform und Internationalisierungsgrad –, die als bedeutende Einflußfaktoren auf die Handlungsfähigkeit und -logik der sektoriellen Unternehmen und Verbände gelten (Greenwood/Grote/Ronit 1992).

Gegenüber anderen Sektoren weist die Elektrizitätswirtschaft einige technische und ökonomische Besonderheiten auf. Die Investitionen in Erzeugungsanlagen und Netze sind äußerst kapitalintensiv und führen zu hohen versunkenen Kosten. Die Entwicklung der Stromerzeugung war lange durch steigende Skalenerträge und Effizienzverbesserungen gekennzeichnet. Erst in den vergangenen beiden Dekaden zeichneten sich einige Veränderungen ab (McGowan 1993: 19). Überdimensionierte Projektionen der Nachfrage führten in einer Reihe von EG-Staaten zum Aufbau von großen Überkapazitäten. Sinkende Weltmarktpreise wichtiger Energiequellen – insbesondere von Erdgas und Mineralöl – legten die Funktion der Elektrizitätsversorgung, nationale Energieträger zu schützen, stärker offen. Der Fall der Energiepreise hat die „Knappheitskultur“ der 1970er Jahre geschwächt und die Stromversorgung immer weniger als Spezialfall erscheinen lassen (McGowan 1993: 21).

Die hervorragenden Merkmale des Sektors sind aber die *Netztechnologie* und die *Nichtspeicherbarkeit*. Elektrizität ist für eine weiträumige Übertragung und Verteilung an die Verbraucher an Netze gebunden. Der Netzcharakter „place[s] a premium on ‘interconnection’, integration, and compatibility“ (Foreman-Peck/Millward 1994: 340) und begründet Tendenzen zur vertikalen Integration von Erzeugung, Übertragung und Verteilung innerhalb eines Unternehmens. Die Übertragungs- und Verteilungsnetze werden weitgehend als natürliche Monopole betrachtet:<sup>8</sup> In der Regel ist der Bau nur eines Netzes und einer Leitung zu jedem Abnehmer wirtschaftlich sinnvoll, weil es kostengünstiger ist, einen zusätzlichen Abnehmer durch das bestehende Netz oder kurze Erweiterungen zu beliefern als ein neues Leitungsgefüge

8 Ein natürliches Monopol ist dadurch definiert, daß die marktliche Nachfrage von einem einzigen Unternehmen zu geringeren Kosten befriedigt werden kann als von jeder größeren Menge von Anbietern.

zu installieren. Wettbewerb kann zu unwirtschaftlichen Doppelungen von Investitionen oder Fragmentierungen des Netzes führen.

Außerdem kann Elektrizität nicht auf eine wirtschaftliche Art und Weise gespeichert werden, so daß die Erzeugungskapazitäten an der maximalen Nachfrage ausgerichtet werden. Die Erzeugung von Elektrizität muß deshalb auch zeitgleich mit dem Verbrauch erfolgen. Die Nachfrage variiert allerdings zeitlich (v.a. im Tagesablauf und nach Jahreszeiten) und nach Abnehmergruppen (Haushalte, gewerbliche Abnehmer, Industrie). Diese Besonderheiten wirken sich auf die Kapazitätshaltung und den Netzbetrieb aus. Zumeist bestehen deutliche Überkapazitäten gegenüber der Nachfrage, um auch die Spitzennachfrage zu einem einzigen Zeitpunkt des Jahres befriedigen zu können. Das sogenannte "Lastmanagement" – u.a. die Gestaltung von Tarifen – und der Verbundbetrieb des Netzes sollen deshalb Nachfrageschwankungen einebnen. Die Unternehmen rufen ihre Kraftwerke in der Reihenfolge ihrer Gesamtkosten von unten nach oben in einer "Merit Order" ab, wobei die dauerhaft laufenden "Grundlastkraftwerke" i.d.R. einen hohen Fixkostenanteil aufweisen, während die eher variabel eingesetzten "Mittel- und Spitzenlastkraftwerke" größere Anteile an variablen Kosten haben.

Durch wechselseitige Lieferabhängigkeiten bestehen auch enge Beziehungen der sektoriellen Unternehmen zur elektrotechnischen Industrie, zum Maschinenbau und Kohlebergbau, zu Atom- und Gaswirtschaft und zu Erzeugern auf Basis erneuerbarer Energien. Viele Energieversorger zeichnet dabei eine sektorenübergreifende vertikale Integration aus. Der Sektor weist insgesamt sehr enge intra- und intersektorielle Beziehungen auf, die zumeist auf die nationale Ebene beschränkt waren.

### 3.4 Typologie der Sektorregime

Die Charakteristika des Sektors determinieren allerdings nicht seine Organisation und Koordination auf nationaler Ebene. Vielmehr filtern die Institutionengefüge der politischen Systeme und die dominanten ordnungspolitischen Leitideen ihren Einfluß. Aus dem Zusammenspiel der nationalen und der sektoriellen Faktoren ergeben sich die *sektoriellen Regime*, die sich aus *drei grundlegenden Dimensionen* zusammensetzen: dem *sektoriellen Leitbild*, der *politischen Steuerung des Sektors* und der *sektoriellen Koordination*. Das vorherrschende *sektorielle Leitbild* weist den staatlichen und den sektoriellen Akteuren bestimmte Rollen zu und legt in hohem Maße den Stellenwert einzelner Koordinationsmechanismen fest. Es wirkt sich auf die Gestalt des gesamten Sektorregimes aus und prägt die Inhalte der politischen Steuerung ebenso wie die Muster der sektoriellen Koordination. Die politischen und die wirtschaftlichen Akteure haben sich aufgrund der Besonderheiten der Elektrizitätsversorgung an Leitbildern orientiert, die sich im Laufe der Evolution des

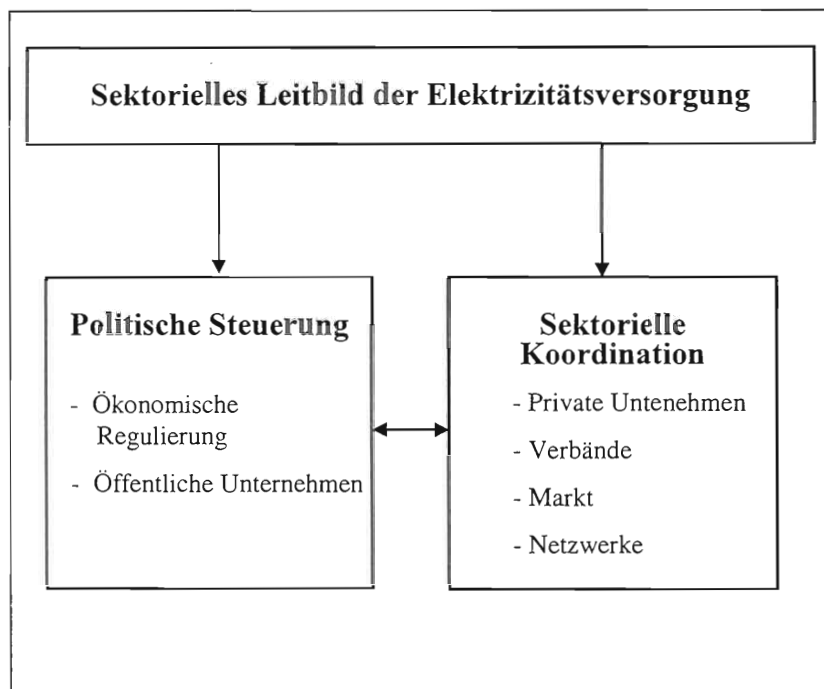
Sektors herausbildet und in den sektoriellen Institutionengefügen niederschlagen haben. Die Elektrizitätsversorgung wurde in einer Vielzahl von Ländern bis zu den jüngeren regulativen Reformen als "öffentliche Aufgabe" oder als "Aufgabe für die Allgemeinheit" betrachtet. Diese Leitbilder sind sowohl für die staatlichen Akteure als auch für die Unternehmen und deren Verbände unmittelbar handlungsrelevant. Sie lenken die Richtung der wirtschaftlichen und politischen Aktivitäten. Die staatlichen Akteure berücksichtigen das vorherrschende sektorielle Leitbild, weil die politische Steuerung die sektorielle Koordination i.d.R. nicht ersetzen soll. Die politische Steuerung soll vielmehr die Eigenlogik der sektoriellen Entwicklung gezielt verändern, falls diese „gefährdet erscheint oder ... problematische Folgen hat" (vgl. Mayntz 1987: 94, 101).

Aufgrund dieser beiden Leitbilder ist die Elektrizitätsversorgung schon traditionell ein "staatsnaher Sektor" (Mayntz/Scharpf 1995: 13-14). Die *politische Steuerung des Sektors* geht über die politische Verantwortung für die Leistungsfähigkeit anderer Wirtschaftssektoren weit hinaus, wie die beiden bislang vorherrschenden sektoriellen Leitbilder belegen. Die Elektrizitätsversorgung wurde bereits früh als wichtiger Infrastruktursektor betrachtet, in dem die nationale Autonomie gewahrt werden sollte. Die wichtigsten politischen Steuerungsinstrumente bilden dabei die ökonomische Regulierung und öffentliche Unternehmen. Die *ökonomische Regulierung* im Sinne dieser Arbeit umfaßt im wesentlichen die Formulierung und Umsetzung der allgemeinen und sektorspezifischen wettbewerblichen Regeln. Diese Regeln können an alle Unternehmen im Sektor oder auch nur an einzelne Unternehmen adressiert sein. Im Vergleich zur ökonomischen Regulierung bildet das Instrument der *öffentlichen Unternehmen* einen weitaus tiefgreifenderen Eingriff in die sektorielle Koordination. Die „autonome Dynamik“ des Sektors (vgl. Mayntz 1987: 94) unterliegt so in besonderem Maße den Steuerungsansprüchen der politischen Akteure: Die Gründung öffentlicher Unternehmen verändert die Marktstruktur und über die Kontrollfunktion der öffentlichen Träger auch das Marktverhalten der im Sektor tätigen Unternehmen. Die öffentlichen Unternehmen dienen der Erreichung öffentlicher Ziele, sie können aber ein hohes Maß an Autonomie von ihren öffentlichen Trägern erlangen, das von ihrer spezifischen Anbindung an die staatlichen Akteure abhängt. Ihre autonome Handlungsfähigkeit und Orientierung an sektoriellen Handlungskriterien sind umso größer, je besser sie in der Lage sind, finanzielle, organisatorische, informationelle und personelle Ressourcen unabhängig von den öffentlichen Trägern und Kontrollinstanzen zu mobilisieren.

Infolge der Staatsnähe des Sektors gibt die politische Steuerung den sektoriellen Akteuren besondere Handlungsrichtungen vor und begrenzt oder gewährt die Zulässigkeit von verschiedenen Mechanismen der *sektoriellen Koordination*. Jene erfolgt zum einen durch die sektoriellen Akteure: die

Unternehmen und Verbände. Sie basiert zum anderen auf unpersönlichen Koordinationsmechanismen: Netzwerken und Markt (s. Schaubild 2.1).

Schaubild 2.1: Die Dimensionen der Sektorregime



Im Folgenden werden *drei idealtypische Sektorregime* unterschieden, die auf der Basis einer Auswertung der Literatur über die sektorielle Koordination und die politische Steuerung der Elektrizitätsversorgung in den EG-Staaten gebildet wurden (vgl. Cross 1995; Eßer 1994: 23-25; Klopfer/Schulz 1993). Diese Idealtypen kombinieren auf unterschiedliche Art und Weise die verschiedenen Ausprägungen der drei Regimedimensionen miteinander. In keinem Mitgliedstaat der EG sind sie vollständig realisiert worden. Auch innerhalb der Typen sind signifikante Unterschiede auszumachen, die allerdings deutlich geringer als die Unterschiede zwischen ihnen. Grundsätzlich können die Ausprägungen unabhängig voneinander variieren. In der Regel ist es aber so, daß sie ko-variierten. Dabei prägen vor allem das sektorielle Leitbild und das Ausmaß und die Art der politischen Steuerung die Gestalt der Sektorre-

gime. Die beiden ersten Typen – *das nationalisierte und das gemischtwirtschaftliche Regime* – herrschten in den EG-Ländern bis in die 90er Jahre hinein vor, während die Liberalisierungen auf die Einführung eines dritten Typs abzielen – *das Wettbewerbsregime*.

Bis zur EG-Reform herrschte der *Typ des nationalisierten Regimes* in Frankreich, Großbritannien (bis 1990) Irland, Italien, Griechenland und Spanien vor. Als *sektorielles Leitbild* dominiert die Betrachtung der Elektrizitätsversorgung als öffentliche Aufgabe. Dieses Leitbild rechtfertigt sehr intensive und umfassende Eingriffe der staatlichen Akteure in den Sektor. Die *politische Steuerung* des Sektors erfolgt durch vertikal integrierte öffentliche Unternehmen, die eine unbefristete Monopolstellung inne haben. In der Praxis erstreckt sich die vertikale Integration vorrangig auf Erzeugung und Übertragung, während in der Verteilung häufig auch regionale oder lokale Unternehmen ihren Platz haben. Die staatlichen Monopolunternehmen sind das zentrale politische Steuerungsinstrument. Demgegenüber nimmt die ökonomische Regulierung nur eine sehr geringe Rolle ein. Die öffentlichen Unternehmen werden von der Geltung des Wettbewerbsrechts befreit. Die Monopolstruktur ermöglicht kapitalintensive Investitionen mit einer langen Amortisationsdauer. Über die Steuerung des Marktverhaltens der öffentlichen Unternehmen hinaus fixieren die staatlichen Akteure häufig auch die Abnahme nationaler Energiequellen (Stein- und Braunkohle, Kernenergie, Wasserkraft), die Anwendung bestimmter Kraftwerkstechnologien und die Abnahme von Kraftwerken nationaler Provenienz. Das staatliche Monopol prägt die *Marktstruktur* und schließt auch internationalen Wettbewerb aus. Der internationale Stromtausch hat keinen wettbewerblichen, sondern einen Ergänzungscharakter. Beteiligungen ausländischer Unternehmen an den nationalen EVU sind ausgeschlossen. Der Internationalisierungsgrad des Sektors ist somit sehr gering. Durch die vollständige vertikale Integration spielen *Netzwerke* zwischen Versorgern in Form von sektorinternen Eigentumsverflechtungen oder langfristigen Lieferbeziehungen keine Rolle. Zwischen den zuständigen staatlichen Ministerien und den Unternehmen bestehen enge und häufige Kontakte in geschlossenen Politiknetzen, so daß *Verbände* in den Prozessen der sektoriellem Interessenvermittlung nur eine stark untergeordnete Rolle einnehmen. Auch in der technologischen Vereinheitlichung sind sie irrelevant.

In den anderen EG-Staaten herrschte dagegen der *Typ des gemischtwirtschaftlichen Regimes* vor. In diesem Typ dominiert als *sektorielles Leitbild* die Betrachtung der Versorgung mit Elektrizität als Aufgabe für die Allgemeinheit. Seine Netzgebundenheit und seine infrastrukturelle Bedeutung rechtfertigen die wettbewerbliche Ausnahmestellung des gesamten Sektors. Da die Elektrizitätsversorgung nicht als genuin öffentliche Aufgabe begriffen wird, wird sie auch nicht einzig durch öffentliche Unternehmen gesteuert. In diesem Typ sind sowohl *öffentliche als auch private Unternehmen* in der Elektrizitätsversorgung tätig. Das sektorielle Leitbild legitimiert wiederum



weitreichende *politische Steuerungsmaßnahmen* der staatlichen Akteure, auch wenn die Rolle des Staates im Vergleich zu den nationalisierten Regimen reduziert ist. Die Bedeutung der ökonomischen Regulierung als Instrument der politischen Steuerung ist wesentlich höher als im ersten Regimetyyp, da nur über dieses Instrument das Verhalten der privaten Unternehmen gelenkt werden kann. Das sektorielle Leitbild erlaubt den staatlichen Akteuren auch die Formulierung von Auflagen zur Nutzung nationaler Energieträger und Kraftwerkstechnologien. Allerdings sind ihre Steuerungsmöglichkeiten gegenüber den privaten Unternehmen begrenzter als gegenüber den öffentlichen Unternehmen. Der *Markt* ist somit durch das Nebeneinander verschiedener Monopolunternehmen strukturiert, deren Marktposition langfristig gesichert ist. Der Ausschluß von Wettbewerb begrenzt den internationalen Stromaus-tausch und erlaubt den Unternehmen kapitalintensive Investitionen. Infolge seiner technisch-ökonomischen Merkmale weist der Sektor einen hohen Konzentrationen-grad in Erzeugung und Übertragung auf. Die Koordination im Markt erfolgt in hohem Maße durch *Netzwerke* in Form von Eigentumsverflechtungen und langfristigen Lieferbeziehungen. Die Muster der sektoriellen Interessenvermittlung sind offener und pluralistischer als im Modus der öffentlichen Versorgung, weil eine Vielzahl von öffentlichen und privaten Unternehmen nebeneinander bestehen. Dadurch wächst tendenziell auch das Gewicht von *Sektorverbänden*. Da zudem die technische Koordination nicht innerhalb eines vertikal integrierten Unternehmens erfolgt, nimmt die Bedeutung von Verbänden auch im Bereich der technischen Vereinheitlichung zu.

Die jüngeren regulativen Reformen führen tendenziell den *Typ des Wettbewerbsregimes* ein und zielen auf die Ablösung der beiden ersten Regimety-pen ab. Als *sektorielles Leitbild* dominiert die Betrachtung der Elektrizitätsversorgung als herkömmliche Dienstleistung, welche durch *private Unternehmen* in einem möglichst wettbewerblichen Rahmen erfolgt. Das Ausmaß der *politischen Steuerung* des Sektors ist also deutlich geringer als in den beiden anderen Regimetypen. Der Wettbewerbsmarkt limitiert die Möglichkeiten des Staates, den Unternehmen Auflagen hinsichtlich der Anwendung bestimmter Kraftwerkstechnologien und Energiequellen vorzugeben. Vor allem entäußert der Staat sich des Steuerungsinstrumentes der öffentlichen Unternehmen. Von herausragender Bedeutung für die politische Steuerung ist vielmehr die ökonomische Regulierung, die weitgehend auf die Marktsegmente beschränkt bleibt, die als natürliche Monopole betrachtet werden – Übertragung und Verteilung. Das Nebeneinander der Monopole in Übertragung und Verteilung und die hohe Konzentration in den wettbewerbsfähigen Bereichen der Erzeugung und der Belieferung von Endabnehmern prägen die *Marktstruktur*. Mit der Einführung von Wettbewerb nimmt auch die Internationalisierung des Sektors infolge eines wachsenden grenzüberschreitenden Stromhandels und von Direktinvestitionen zu. Zudem verkürzt sich die zeitliche Perspektive der Investitionsplanung: Investitionen müssen sich in kurze

Tabelle 2.1: Die idealtypischen Sektorregime der Elektrizitätsversorgung

	Nationalisiertes Regime	Gemischtwirtschaftliches Regime	Wettbewerbsregime
<i>Sektorielles Leitbild</i>	Elektrizitätsversorgung ist eine öffentliche Aufgabe	Elektrizitätsversorgung ist eine Aufgabe für die Allgemeinheit	Elektrizitätsversorgung ist eine normale Dienstleistung
<i>Politische Steuerung</i>	Nationales Unternehmen	Ökonomische Regulierung und öffentliche Unternehmen	Ökonomische Regulierung
<i>Sektorielle Koordination</i>	Ein öffentliches Unternehmen, vollständig vertikal integriert <i>Markt:</i> kein Wettbewerb und sehr geringer Internationalisierungsgrad: vollständiges Monopol <i>Netzwerke:</i> keine Eigentumsverflechtungen und keine langfristigen sektoriellen Lieferbeziehungen keine <i>Verbände</i>	Öffentliche und private Unternehmen mit variierendem Maß an vertikaler Integration <i>Markt:</i> kein Wettbewerb und sehr geringer Internationalisierungsgrad: mehrere territoriale oder/ und funktionale Monopole <i>Netzwerke:</i> extensive Eigentumsverflechtungen und langfristige sektorielle Lieferbeziehungen Mittlere bis hohe Bedeutung von <i>Verbänden</i> in der Marktkoordination	Private Unternehmen mit geringem Maß an vertikaler Integration <i>Markt:</i> Oligopolistischer Wettbewerb in Erzeugung u. Lieferung; periodische Ausschreibungen in Übertragung u. Verteilung; hoher Internationalisierungsgrad <i>Netzwerke:</i> keine Eigentumsverflechtungen und mittelfristige sektorielle Lieferbeziehungen Geringe Bedeutung von <i>Verbänden</i> in der Marktkoordination

ren Perioden amortisieren und eine höhere Kostenrationalität aufweisen als in den anderen beiden Regimetypen. *Netzwerke* sind in diesem Typ von geringerer Bedeutung als im gemischtwirtschaftlichen Regime. Eigentumsverflechtungen werden weitgehend unterbunden, weil sie die Intensität des Wettbewerbs aus der Sicht der staatlichen Regulierungsbehörden verringern. Der Wettbewerb in der Erzeugung verkürzt auch die Dauer der Lieferbeziehungen. Die Interessenvermittlung des Sektors ist zum einen stärker auf *Verbände* angewiesen, weil eine Reihe von privaten Unternehmen im Sektor aktiv sind. Allerdings begrenzt die Wettbewerbsstruktur des Sektors die Möglichkeiten zur Kooperation stärker als ein gemischtwirtschaftliches Regime, in dem funktionale und territoriale Monopole die Zusammenarbeit vereinfachen.

Die beiden *Untersuchungsländer* repräsentieren die beiden Typen von Sektorregimen, die es vor den regulativen Reformen gab (vgl. Tab. 2.2). *Großbritannien* hatte bis 1990 ein nationalisiertes Regime. Bereits vor den Liberalisierungsplänen der EG-Kommission wurde dann im Rahmen nationaler Reformen ein *Wettbewerbsregime* eingeführt. Die *Bundesrepublik* hingegen wies vor den EG-Reformen ein *gemischtwirtschaftliches Regime* mit einer Vielzahl öffentlicher und privater Unternehmen auf. Die beiden Länder wiesen damit sehr unterschiedliche Ausgangssituationen vor der EG-Reform auf: Großbritanniens Sektor war schon vor der EG-Reform liberalisiert und die Bundesrepublik noch in Monopolstrukturen verhaftet. Die Analyse der EG-Reform wird an geeigneten Stellen noch um die Darstellung der Position Frankreichs erweitert, das während dieser Reform noch durch ein nationalisiertes Regime gekennzeichnet war. Dadurch werden in der Analyse der EG-Reform alle drei Typen von Sektorregimen abgedeckt.

Tabelle 2.2: Die Evolution der Sektorregime in Großbritannien und Deutschland

Typ des Sektorregimes	Großbritannien	Deutschland
Gemischtwirtschaftliches Regime	1880-1948	1880-1997
Nationalisiertes Regime	1948-1990	-----
Wettbewerbsregime	Seit 1990	Seit 1997

## Methoden der Datenerhebung

Die relevante Sekundärliteratur diente als Grundlage für den Vergleich der Evolution des Sektors in Großbritannien und Deutschland. Auch die Untersuchung der britischen Privatisierung von 1988-1990 basiert in großen Teilen auf der Auswertung von Sekundärmaterial. Für die Liberalisierung des Sektors in der EG und in der Bundesrepublik konnte nicht auf bereits vorliegende Untersuchungen zurückgegriffen werden. Diese Teile der Studie stützen sich v.a. auf Experteninterviews und die Analyse von Dokumenten.

Im Rahmen der Studie wurden *Interviews* mit Vertretern der relevanten politischen und sektoriellen Organisationen (Unternehmen, Verbände, Fachverwaltungen und Parlamente) aus Großbritannien, Frankreich und der Bundesrepublik sowie auf der EG-Ebene durchgeführt (s. Appendix 2). Um die bekannten Mängel von Interviews – v.a. ihre begrenzte Vergleichbarkeit und die mangelnde Objektivität von Einschätzungen – soweit wie möglich auszuhalten, wurden die Interviews auf der Basis eines Leitfadens mit offenen Fragen in teilstrukturierter Form durchgeführt. Die Interviewpartner waren i.d.R. direkt in die Liberalisierungsprozesse involviert und repräsentieren die zentralen staatlichen und sektoriellen Akteure in diesen Prozessen. Einzelne Aussagen konnten vielfach in anderen Interviews und anhand der Dokumentenanalyse überprüft werden. Die Interviews dienten vornehmlich dazu, Informationen über den Verlauf der Entscheidungsprozesse zu gewinnen.

Die untersuchten *Dokumente* hatten eine weite Bandbreite. Sie reichten von internen Aktennotizen über die Jahresberichte der Unternehmen und Verbände bis zu den Sitzungsprotokollen der Parlamente und der staatlichen Ausschüsse. Die Dokumentenanalyse ermöglichte Einsichten in die Positionen der einzelnen Akteure. Der Vergleich offizieller Positionspapiere oder Gesetzestexte mit inoffiziellen Vorarbeiten, Sitzungsprotokollen oder Ausschlußberichten zeigte den Wandel von Positionen auf. Die statistischen Quellen dienten der Erhebung von Aggregatdaten über die ökonomische Struktur der Elektrizitätsversorgung.

Ergänzt wurden die Interviews und die Dokumentenanalyse durch die Auswertung von Tageszeitungen, Fachzeitschriften und Newsletters, um aktuelle Informationen zu gewinnen.

**Teil II**

**Die Evolution der Sektorregime in Großbritannien  
und Deutschland**

# Kapitel 3

## Die Institutionalisierung der Sektorregime von 1880-1945

### 1 Einführung

Die Anfänge der Elektrizitätsversorgung lagen in den Dekaden zwischen 1870 und 1890. Die Diffusion elektrotechnischer Entwicklungen durch wirtschaftliche Aktivitäten und wissenschaftlichen Austausch machte die neue Technologie international verfügbar. Wie die anderen netzgebundenen Sektoren war die Elektrizitätswirtschaft sehr kapitalintensiv und auf die Nutzung öffentlicher und privater Wege angewiesen. Die neue Technologie war aufgrund ihrer geringen Übertragungsweite zunächst auf die lokale Ebene begrenzt und erst später durch eine wachsende räumliche Ausdehnung gekennzeichnet. Daher gründeten in vielen Ländern häufig lokale Gebietskörperschaften die ersten öffentlichen Unternehmen und bildeten auch die ersten „Regulierungsinstitutionen“ des Sektors. Erst mit dessen wachsender Ausdehnung wurden dann auch andere staatliche Akteure aktiv. Dieser besondere territoriale Aspekt unterschied die Elektrizitätsversorgung von Telegraphie und Eisenbahn, die von Anfang an auf die Überwindung von Distanzen ausgerichtet waren und sofort überregionale politische Akteure mobilisierten.

Die grundlegenden Charakteristika der Elektrizitätswirtschaft trafen in Großbritannien und Deutschland sowohl auf Gemeinsamkeiten als auch auf Unterschiede in den institutionellen und ordnungspolitischen Kontexten. Die Bedeutung der nationalen Kontexte für die sektorielle Genese und Evolution bis zum Zweiten Weltkrieg soll in diesem Kapitel untersucht werden.

### 2 Die Genese der Sektorregime

Deutschland und Großbritannien waren am Ende des vergangenen Jahrhunderts insgesamt durch wirtschaftspolitisch liberale Grundhaltungen geprägt. In Großbritannien wurde die Zurückhaltung des Staates und die Befürwortung der Selbstregelung der Wirtschaft in der *Free Trade* Doktrin zusammengefaßt, die im 18. und 19. Jahrhundert die Wirtschaftspolitik maßgeblich beeinflusste: „Free Trade, competition and laissez-faire were taken to be in Britain’s economic interests“ (Supple 1990: 328). Wie der Neoliberalismus in den jüngeren Reformen fungierte die *Laissez-Faire* Doktrin als grundsätz-

liches Referenzkonzept für wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen (Taylor 1972). Die Präferenz für eine begrenzte Rolle der britischen Regierung fand ihren Ausdruck im Konzept des Voluntarismus, das die Eigenverantwortung von Individuen und Gruppen betonte (Gamble/Walkland 1984: 7). Dem Markt bot sich somit ein großer Raum als Allokations- und Koordinationsmechanismus. Die zentralstaatlichen Akteure beschränkten sich im wesentlichen auf die Setzung eines rechtlichen Rahmens, auch wenn die *Laissez-Faire* Orientierung staatliche Interventionen nicht gänzlich verhinderte. In Deutschland nahm der ordnungspolitische Liberalismus einen weitaus geringeren Stellenwert ein als in Großbritannien (anders Evers 1987: 19). Die späte Industrialisierung und staatliche Tradition rechtfertigten ein hohes Ausmaß an staatlichen Interventionen: „there was hardly another country in the second half of the nineteenth century in which the government role in economic development was more visible and more powerful than in Germany (Schmidt 1989: 65; vgl. Lehmbuch 1989). Umfassende wirtschaftspolitische Interventionen der staatlichen Bürokratie waren stärker legitimiert als in Großbritannien, wo sich ein „Staatshandeln ohne Staatsverständnis“ herausbildete (Kaiser 1995; vgl. Dyson 1980: 37-44). In dessen Rahmen reagierten die öffentlichen Akteure pragmatisch auf anfallende Probleme und räumten der gesellschaftlichen Selbstregelung häufig den Vorrang ein. Im Ergebnis erfaßten die unternehmerischen und regulativen Aktivitäten öffentlicher Akteure in beiden Ländern seit der Mitte des 19. Jahrhunderts in hohem Maße die Versorgungs- und Verkehrswirtschaft.

Aufgrund der lokalen Genese des Sektors boten ihre öffentlichen Wege-rechte den Kommunen einen wichtigen Ansatzpunkt für die Durchsetzung ihrer Steuerungs Bemühungen (Gröner 1975: 259). Viele deutsche Kommunen und britische *local authorities* betrieben nach der ersten Phase technologischer Unsicherheit die Elektrizitätsversorgung in eigener Regie. Die Interventionen der local authorities basierten auf wirtschaftspolitischen Kompetenzen, die ihnen die Zentralregierung erteilt hatte (Kuppert 1930: 33). Die rechtliche Position der Kommunen in Deutschland war noch stärker als in Großbritannien: Der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung ermöglichte den deutschen Gemeinden und Städten die Regelung lokaler wirtschaftlicher Angelegenheiten und eine eigene Wirtschaftstätigkeit (Gröner 1975: 77-78), während die Kompetenzen der local authorities nicht in den Konventionen der britischen Verfassung festgelegt und damit der „Willkür“ der britischen Regierung ausgesetzt waren.

In beiden Ländern wurde die kommunale Wirtschaftstätigkeit am Ende des 19. Jahrhunderts allgemein positiv bewertet (Hughes 1983: 59-60). Die lokalen Gebietskörperschaften hatten während der Industrialisierungsphase bereits Erfahrungen mit eigenen Gas- und Wasserwerken gesammelt. Das kommunale Eigentum wurde als Gewähr für die Verfolgung des öffentlichen Wohls betrachtet. Die kommunale Wirtschaftstätigkeit wurde sogar positiver

betrachtet als die der übergeordneten Gebietskörperschaften, weil ihr gemeinnütziger und demokratischer Charakter aufgrund ihrer geographischen Überschaubarkeit eher gewährleistet schien (Ambrosius 1984: 19; Grove 1962: 25-26). Der kommunalen Wirtschaftstätigkeit lag dabei ein fundamentales Mißtrauen gegenüber privaten Monopolen zugrunde. Ferner wurde in den netzgebundenen Sektoren Wettbewerb eher mit Investitionsdoppelungen und -ruinen denn mit allokativer Effizienz assoziiert. Schließlich war die kommunale Wirtschaftstätigkeit auch finanziell lukrativ (Foreman-Peck/Millward 1994; Ambrosius 1987).

Allerdings führten nicht alle kommunalen Gebietskörperschaften eigene Versorgungsunternehmen. Es gab regionale, größenspezifische und parteipolitische Variationen. Während die EVU in Großbritannien für ihre Tätigkeit bereits frühzeitig die Genehmigung von Parlament, Ministerialverwaltung und local authorities benötigten (s.u.), wurden sie in Deutschland alleine auf der Basis von Verträgen mit den Kommunen tätig. Die deutschen Kommunen nutzten ihre Eigentumsrechte über den öffentlichen Grund und Boden zum Abschluß von *privatrechtlichen Konzessionsverträgen*. Diese bildeten etwa bis zum Ersten Weltkrieg das zentrale *regulative Steuerungsinstrument* in der Elektrizitätsversorgung. In den Verträgen legten die Kommunen eine allgemeine Anschluß- und Versorgungspflicht fest und verpflichteten die EVU zum Ausbau des Netzes und der Erzeugung. Die Tarifordnung und Stromlieferungsbedingungen konnten nur mit ihrer Zustimmung geändert werden. Die Gemeinden sicherten sich zudem vielfach Übernahmerechte. Als Gegenleistung für die Zahlung einer jährlichen Konzessionsabgabe an die Gemeinde wurde den Unternehmen ein langfristiges ausschließliches Wegerecht zur Nutzung der gemeindeeigenen Grundstücke eingeräumt (Evers 1983: 176-77). In beiden Ländern bildeten sich somit bis zum Ersten Weltkrieg sehr ähnliche gemischtwirtschaftliche Sektorregime heraus, die den technischen Besonderheiten der Stromversorgung Rechnung trugen.

Die Stromerzeugung erfolgte in beiden Ländern zunächst für Industrieanlagen und in den größeren Städten, v.a. Berlin und London. Das Gros der Elektrizität wurde für den gewerblichen Verbrauch erzeugt und die Erzeugung bis in die 20er Jahre durch industrielle Eigenanlagen dominiert (vgl. Enquête-Ausschuß 1930: 35; Hannah 1979a: 180). Private elektrotechnische Unternehmen konstruierten die Kraftwerke und betrieben vielfach auch selbst Versorgungsunternehmen. In Deutschland war die elektrotechnische Industrie bereits vor der Jahrhundertwende in hohem Maße konzentriert, was sich im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts noch verstärkte: Siemens und die AEG dominierten seitdem die deutsche Elektrotechnik (Blaich 1973: 175-185; Nussbaum 1968). Die Elektrounternehmen fungierten im sogenannten Unternehmergeschäft gleichzeitig als Hersteller elektrischer Geräte, als EVU und als Finanzierungsgesellschaften (Bruche 1977: 40). Die elektrotechnische Industrie und die Elektrizitätsversorgung wiesen bis in die Weimarer Republik

hinein vielfältige Eigentumsverflechtungen auf. Während die deutschen elektrotechnischen Unternehmen auf ihrem Heimatmarkt vor Konkurrenz geschützt waren, ermöglichte die britische *Free Trade* Doktrin ausländischen Konkurrenten sowohl Exporte nach und Direktinvestitionen in Großbritannien. Die ausgeprägte Spezialisierung der britischen Unternehmen führte dabei zu Wettbewerbsvorteilen der ausländischen Konkurrenz, die aufgrund ihrer Konzentration in höherem Maße Skalen- und Scope- Erträge erzielen konnten.<sup>9</sup> Kurz vor dem Ersten Weltkrieg waren drei der vier führenden elektrotechnischen Firmen Töchter deutscher oder amerikanischer Konkurrenten – Siemens, British Westinghouse und British Thomson-Houston. Die vergleichsweise weniger enge Verflechtung der elektrotechnischen Industrie mit den Elektrizitätsversorgern war auch dadurch begründet, daß die local authorities ihren Bedarf an technischer Expertise senkten, indem sie unabhängige Ingenieure damit beauftragten, die technischen Spezifikationen ihrer Kraftwerke festzulegen (Byatt 1979: 177-78). Zum einen entstanden so verschiedenste Kraftwerkstypen. Zum anderen richtete sich der Wettbewerb der elektrotechnischen Unternehmen eher auf den Preis eines Kraftwerks als auf die technische Weiterentwicklung (Wilson 1988: 71).

### 3 Die Zentralisierung der Sektorregime

Die weitere räumliche Ausdehnung der Elektrizitätsversorgung wies in beiden Ländern aufgrund der institutionellen Unterschiede und ordnungspolitischen Varianzen allerdings deutliche Unterschiede auf. In Großbritannien erlaubte der unitarische Staatsaufbau der Regierung bereits frühzeitig eine zentralisierte politische Steuerung der wirtschaftlichen Aktivitäten, während die föderale Struktur des deutschen Reiches solche Bemühungen scheitern ließ. In Deutschland engagierten sich dafür die Bundesstaaten stärker regulativ und unternehmerisch in der Elektrizitätswirtschaft, wogegen sich die britische Regierung auf die ökonomische Regulierung beschränkte. In beiden Ländern führte der Erste Weltkrieg zur Intensivierung der politischen Steuerung. Auch wenn diese Interventionen nach dem Krieg wieder reduziert wurden, steigerten sie in beiden Ländern langfristig die Legitimität und das Ausmaß staatlicher Eingriffe in die Wirtschaft.

<sup>9</sup> Skalenerträge sind Verminderungen der Stückkosten, die sich aus einer Ausweitung der Produktionsmenge eines Produkts ergeben. Scope-Erträge sind Verminderungen der Stückkosten, die aus der gleichzeitigen Produktion mehrerer Produkte resultieren.

### 3.1 Deutschland

In Deutschland wurde die Entwicklung der *sektoriellen Koordination* nach der Jahrhundertwende wesentlich durch das heute größte Versorgungsunternehmen in der Elektrizitätswirtschaft, die Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk AG (RWE AG), geprägt. Es erlangte durch die frühzeitige Verbindung von Kohlenbergbau und Elektrizitätsversorgung bedeutende Startvorteile gegenüber Konkurrenten. Demgegenüber konzentrierten sich die meisten Unternehmen des Kohlenbergbaus infolge ihrer Einbindung in das durchsetzungsfähige Rheinisch-Westfälische Kohlensyndikat weiterhin auf ihr primäres Tätigkeitsgebiet (Wulf 1977: 648). Die RWE AG hingegen ging infolge ihrer eigenen Kohleförderung und der neuen technischen Möglichkeiten frühzeitig zur Überlandversorgung über. Bereits der RWE-Geschäftsbericht von 1902/1903 plädierte für eine flächenübergreifende und stärker zentralisierte Versorgung (Asriel 1930: 5), die sich in den 20er Jahren gänzlich durchsetzte.

Diese Neuorientierung zeichnete zentrale Elemente des *sektoriellen Leitbildes* in Deutschland vor, das als „Wahrnehmungs- und Deutungsmuster“ (H. Schneider 1992: 4) die Evolution des Sektorregimes prägte. In diesem Leitbild wurde die Elektrizitätsversorgung von allen staatlichen Akteuren und sektoriellen Unternehmen als *Aufgabe für die Allgemeinheit* betrachtet, die nicht einfach dem Gewinnerwerb diente. Die wesentlichen *Ziele* unterhalb dieses Leitbildes waren die *Sicherheit und die Wirtschaftlichkeit* der Versorgung. Dieses Leitbild wurde von den für die sektorielle Evolution zentralen Akteuren getragen, weil es mit ihren normativen Auffassungen übereinstimmte und ihre Interessen förderte. Die privaten Versorger nahmen für sich in Anspruch, ihre Tätigkeit im Sinne des Gemeinwohls auszuüben, weil es den Ausschluß von Wettbewerb rechtfertigte. Die RWE AG verknüpfte das Leitbild damit, die Nachfrage der industriellen Abnehmer durch eine zentralisierte Erzeugung und flächenübergreifende Versorgung zu befriedigen und ihre Versorgungsgebiete auszuweiten. Die elektrotechnischen Unternehmen AEG und Siemens befürworteten es, um ihr Duopol im Kraftwerksbau zu sichern. Sie identifizierten die Abnehmer für Großkraftwerke zunehmend bei den Bundesstaaten und auf Reichsebene (Zängl 1989: 65). Schließlich griffen es auch die öffentlichen Akteure des Reichs und der Bundesstaaten auf. Die Betrachtung der Elektrizitätsversorgung als Aufgabe für die Allgemeinheit legitimierte eine besondere Rolle dieser staatlichen Akteure in der politischen Steuerung des Sektors. Die überregionalen Akteure bezogen diese Rolle darauf, eine zersplitterte und zwischen Stadt und Land disparate Versorgung zu verhindern (Siegel 1930a). Im Rahmen dieses Leitbildes sahen sich die Kommunen vornehmlich für ihre Gemeindebevölkerung verantwortlich und leiteten daraus die Notwendigkeit eines eigenen wirtschaftlichen Engagements ab.

Unterhalb dieses allgemein akzeptierten Leitbildes gab es aber weiterhin grundlegende Konflikte darum, ob die Elektrizitätsversorgung zentral oder

dezentral, privat oder staatlich organisiert werden sollte. Vor allem in den 20er und 30er Jahren gewannen die Konzentration in der Erzeugung und der überregionale Transport von Elektrizität an Bedeutung. Die zunehmende Zentralisierung der Versorgung, die die größeren EVU, die elektrotechnischen Unternehmen und die Bundesstaaten propagierten, drängte die Tätigkeit der Kommunen in der Energieerzeugung in die Defensive. Immer mehr kommunale Versorger entwickelten sich zu reinen Verteilern oder kombinierten nun die Eigenerzeugung mit dem Bezug von Fremdstrom.

Die aus der Expansion der RWE AG resultierenden Konflikte mit den Gebietskörperschaften und den etablierten Gebiets-EVU wurden wiederum durch *dezentrale und privatrechtliche Regelungen* gelöst. Bereits im ersten *Demarkationsvertrag* von 1908 verpflichteten sich die überregionalen Versorgungsunternehmen als Verhandlungskontrahenten, Stromlieferungen an EVU, Gemeinden und andere Abnehmer im Gebiet des Vertragspartners zu unterlassen. Diese Vertragsart verhinderte, daß die Versorgung einer Gemeinde beim Übergang von der Eigen- zur Fremdversorgung oder nach Ablauf eines Konzessionsvertrages einem benachbarten Unternehmen übertragen werden konnte. Weitere Konflikte wurden *eigentumsrechtlich* geregelt: Infolge der Gebietsmonopole konnte die Versorgung vielfach nur durch Unternehmensübernahmen oder Beteiligungen ausgeweitet werden (Nussbaum 1968). Zudem wurde die RWE AG durch die Plazierung ihres Eigenkapitals bei einer Reihe von Kommunen zum ersten gemischtwirtschaftlichen Unternehmen in der Elektrizitätsversorgung. Damit wurde ein Interesse der beteiligten Gebietskörperschaften an der Unternehmensentwicklung begründet. Ihre Kapitalbeteiligungen veränderten die Handlungskalküle der Gebietskörperschaften: Neben die Interessen des eigenen Verwaltungsgebietes traten die Unternehmensinteressen. Die Gemeinden erhielten zudem „eine preiswerte und gesicherte Stromversorgung“. Die Beteiligung sollte ihnen bei begrenztem Kapitaleinsatz eine „effektivere Form der Produktion ermöglichen“ als die kommunalen Regiebetriebe (Nussbaum 1968: 185). Als Folge ließ die Intensität der Konflikte zwischen den betroffenen Unternehmen und Gebietskörperschaften deutlich nach. Die RWE AG konnte so ihre Liefergebiete ausweiten und ihre Finanzierungsmöglichkeiten verbessern.<sup>10</sup>

Diese Mechanismen der sektoriellen Koordination prägen die deutsche Elektrizitätswirtschaft bis heute: In dem Sektor bestehen weiterhin vielfältige Eigentumsbeteiligungen und die gemischtwirtschaftliche Form der Unternehmung herrscht vor (Klöcker 1985). Das Vertragsgeflecht aus Konzessions-

10 Bis in die jüngste Vergangenheit sicherten sich die Kommunen über ihre Namensaktien die Mehrheit der Stimmrechte in der RWE AG. Bei einem kommunalen Anteil von 29,3 % am gesamten Grundkapital verfügten sie im Geschäftsjahr 1992/93 über insgesamt 58,9 % der Gesamtstimmen der RWE AG. Sie hatten 97,4 % der Namensaktien mit 20fachem Stimmrecht inne, verfügten über 42,2 % der Stammaktien und über 2,3 % der stimmrechtslosen Vorzugsaktien (RWE AG 1993).

und Demarkationsverträgen schloß den Wettbewerb bis zur Liberalisierung von 1997 weitgehend aus. Insgesamt wurden so die politische Steuerung und die sektorielle Koordination frühzeitig miteinander verwoben.

Im Gegensatz zu dieser evolutionären Entwicklung behinderten der föderale Staatsaufbau des Deutschen Kaiserreiches und das Gewicht ökonomischer Interessengruppen die Versuche zur Zentralisierung der *politischen Steuerung*. Während sich die britische Regierung auf die gesetzliche Regelung der Elektrizitätsversorgung beschränkte, erwogen in Deutschland sowohl die Reichsregierung als auch die bundesstaatlichen Regierungen ein eigenes unternehmerisches Vorgehen. Die Steuerungsbemühungen des Reiches blieben aber bis zum Ersten Weltkrieg ohne Erfolg. Seine Regelungsversuche und auch die Gründung eines Reichsunternehmens scheiterten am Einspruch der Bundesstaaten. Insgesamt ist Helga Nussbaum (1968) zuzustimmen, die den mangelnden Erfolg des Reiches in erster Linie auf dessen föderativen Aufbau mit der hegemonialen Stellung Preußens zurückführt: Wie andere Bundesstaaten entwickelte auch Preußen nach der Jahrhundertwende allmählich Pläne für ein eigenes Versorgungsunternehmen. Es wahrte zudem die Rolle seiner kommunalen Gebietskörperschaften in der Elektrizitätsversorgung. In zweiter Linie hatten die dominierenden Schwerindustriunternehmen, die z.T. an regionalen EVU beteiligt waren, im Gegensatz zu den elektrotechnischen Unternehmen kein Interesse an der Einführung von zentralen Genehmigungsverfahren (vgl. Blaich 1973).

Die Elektrizitätsversorgung wurde nach der Jahrhundertwende folglich zunehmend durch die Bundesstaaten gesteuert, die sich zunächst darauf beschränkten, die Rolle der kommunalen Akteure in der Elektrizitätsversorgung zu beaufsichtigen und deren Vertragsinhalte stärker zu regeln (Herzig 1992: 129). Die Bundesstaaten waren zunächst eher durch vereinzelt verkehrs- und wasserwirtschaftliche Erwägungen motiviert.<sup>11</sup> Ihre berg-, wege- und wasserrechtlichen Kompetenzen sowie ihre Befugnis, Enteignungsrechte zu verleihen, erleichterten ihnen die Umsetzung ihrer Steuerungsbemühungen (Gröner 1975: 191). Aber erst ab dem Ersten Weltkrieg beteiligten sie sich stärker an EVU oder gründeten öffentliche Unternehmen, weil sie die Zentralisierung der Versorgung nun zunehmend als „eine staatliche Angelegenheit“ betrachteten (Bruche 1977: 60). Auch in der Weimarer Republik versuchten sie, ihre ordnungspolitischen Leitideen vornehmlich auf diesem Weg durchzusetzen (vgl. Löwer 1992: 185).

11 Die bundesstaatlichen Aktivitäten dokumentieren Boll (1969) und Löwer (1989).

In Großbritannien waren ordnungspolitische Wertekonflikte und Interessenunterschiede zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen in ähnlicher Intensität zu beobachten wie in Deutschland. Allerdings war die Elektrizitätswirtschaftliche Entwicklung bis in die 1930er Jahre hinein durch eine höhere Fragmentierung in der Versorgung und antagonistische Haltungen der verschiedenen Akteure gekennzeichnet: „the local authorities made little effort to co-operate with each other and were particularly reluctant to co-operate with private companies in adjacent areas“ (Byatt 1979: 9). Die Rolle institutionalisierter Konfliktlösungsformen war äußerst begrenzt. Außerdem bildete sich auch kein einheitliches sektorielles Leitbild der Elektrizitätsversorgung heraus. Die privaten Versorger sahen die Elektrizitätsversorgung als normale Dienstleistung an, während die kommunalen Unternehmen und Behörden sie als besondere Aufgabe für ihre Versorgungsgebiete betrachteten. Folglich bildeten sich zwei konkurrierende Leitbilder heraus. Während die local authorities soziale und gesamtwirtschaftliche Aspekte betonten und die Elektrizitätsversorgung als Aufgabe für die Allgemeinheit betrachteten, hoben die privaten Unternehmen hervor, „that electricity was a commercial product like any other and that the measure of achievement was profit“ (Wilson 1976: 208). Neben den gegensätzlichen Leitbildern der privaten und der kommunalen Akteure und deren organisatorischen Eigeninteressen (Hannah 1979a; Byatt 1979) wird auch die britische Gesetzgebung als Ursache für die konfliktären Beziehungen betrachtet (Wilson 1976: 204).

Die in Großbritannien während des Aufbaus des Eisenbahnnetzes, der Gas- und Wasserwirtschaft lange vorherrschende Ansicht, daß die Versorgungsunternehmen sich durch Wettbewerb selbst regulieren würden, wich aufgrund der Versorgungsdefizite in diesen Sektoren bereits ab 1840 einzelnen Regulierungsmaßnahmen des Board of Trade. Von zentraler Bedeutung für die frühzeitige politische Steuerung der Elektrizitätswirtschaft waren die Erfahrungen, die in den anderen netzgebundenen Industrien gemacht worden waren (vgl. Hughes 1983: 59). Die Adaption von Regelungen aus diesen Bereichen – wie z.B. die Einführung von Genehmigungsverfahren – in der Elektrizitätswirtschaft ist auch durch die Zuständigkeit des Board of Trade Railway Department zu erklären, das weitreichende Regelungsbefugnisse über die netzgebundenen Sektoren besaß. Im Ergebnis wurde die Elektrizitätswirtschaft in Großbritannien sehr frühzeitig einer zentralstaatlichen Regulierung unterworfen (vgl. Siegel 1930b: 187). Aufgrund des zentralstaatlichen Aufbaus Großbritanniens war das Board of Trade auch nicht wie das deutsche Reichsministerium des Innern durch föderale Interessen eingeschränkt. Anders als in Deutschland gab es aufgrund der Laissez-Faire Orientierung und des Respekts vor etablierten Eigentumsrechten aber bis 1945 keinerlei Ver-

suche der britischen Regierung, ein eigenes Versorgungsunternehmen zu gründen (vgl. Hannah 1979b: 586; Siegel 1930b: 187-394).

Der Electric Lighting Act von 1882 legte lediglich fest, daß das Parlament oder das Handelsamt die Elektrizitätsversorgung für Dritte genehmigten und auch die betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften einwilligten. Die größeren local authorities setzten in den Genehmigungsverfahren vielfach die Versorgung durch eigene Unternehmen durch (Hannah 1979a: 27). Wie die deutschen Konzessionsverträge legten die Genehmigungen den Umfang des Versorgungsgebietes und die wesentlichen Pflichten und Rechte der EVU fest. Weiterhin räumte das Gesetz dem Handelsamt und den local authorities Kontrollbefugnisse gegenüber den EVU ein. Es verlieh zwar keine Ausschließlichkeitsrechte wie die Konzessionsverträge, aber in der Praxis wurde nur eine Genehmigung je Gebiet vergeben (vgl. Siegel 1930b: 215-230).

Eine bemerkenswerte Ausnahme zur fragmentierten Entwicklung des britischen Sektors bildet die NESCO (Newcastle upon Tyne Electric Supply Company), die am Vorabend des Ersten Weltkriegs das größte integrierte Versorgungssystem in Europa besaß (Hannah 1979a: 33). Sie nahm in Großbritannien auch in den zwanziger Jahren eine der RWE AG in Deutschland vergleichbare Stellung ein (vgl. Byatt 1979: 114-116; Hughes 1983: 446). Angesichts der sonst so stark fragmentierten Versorgungsstruktur ist das Wachstum der NESCO erklärungsbedürftig. Die wesentliche Voraussetzung für das Unternehmenswachstum war der Verzicht der Stadt Newcastle auf ein städtisches EVU. NESCO war dann aufgrund der Qualität ihrer Versorgungsvorschläge und ihrer Interessenvetretung im Parlament in der Lage, die für die Ausweitung ihres Versorgungsgebiets notwendige parlamentarische Zustimmung zu erlangen. Das Unternehmen bildet also einen Gegenbeleg zu der These, daß ideologische Unterschiede, Interessenkonflikte und legislative Bedingungen das Wachstum der britischen Elektrizitätsversorgung unbedingt verzögern mußten.

Das unterschiedliche Kooperationsverhalten in Deutschland und Großbritannien läßt sich, so die hier vertretene These, im wesentlichen durch die unterschiedliche Einbettung der britischen und der deutschen Akteure in das staatliche und sektorische Institutionengefüge erklären. Die interventionistischen Orientierungen der staatlichen Akteure bildeten für die kommunalen und die privaten Unternehmen in Deutschland einen größeren Anreiz zur Zusammenarbeit als die Orientierung der zentralstaatlichen Akteure an der Free Trade Doktrin in Großbritannien. Die Kommunen in Deutschland waren sich der Möglichkeiten der Bundesstaaten, die Elektrizitätsversorgung zumindest in Erzeugung und Übertragung an sich zu ziehen, frühzeitig bewußt. Die Bundesstaaten verregelten und kontrollierten ab der Jahrhundertwende zunehmend die wirtschaftlichen Aktivitäten der Kommunen. Deren Wirtschaftstätigkeit war im Schatten von Übernahme- und Regulierungsmöglichkeiten dazu angehalten, eine wirtschaftliche Versorgung zu gewährleisten. Die Koope-



ration der deutschen Kommunen mit privaten Unternehmen in gemischtwirtschaftlichen Unternehmen ist somit nicht nur durch die wirtschaftlichen Anreize zu erklären, die beide Seiten mit einer solchen Kooperation verbanden. Sie erlaubte es den Kommunen in der Elektrizitätsversorgung tätig zu bleiben, ohne eine vollständige Verdrängung in der Erzeugung durch bundesstaatliche Unternehmen fürchten zu müssen. Auch für die privaten Versorger bildete der mögliche Markteintritt der bundesstaatlichen Unternehmen einen Anreiz, mit den Kommunen zu kooperieren. In *Großbritannien* hingegen konnten sich die *local authorities* auf ihre durch die Electricity Acts gesicherte Rolle in der Elektrizitätsversorgung zurückziehen. Ihre Autonomie wurde durch die äußerst hohe Wertschätzung der durch das Parlament abgesicherten Eigentumsrechte im viktorianischen England gesichert, die auch Enteignungen oder gesetzliche Regelungen in anderen Sektoren behinderten (Foster 1992: 34-35).

### 3.3 Die Intensivierung der politischen Steuerung im Ersten Weltkrieg

Der Erste Weltkrieg bedingte dann eine grundlegende Veränderung in den etablierten Beziehungsmustern zwischen Staat und Wirtschaft (Wendt 1974: 129). Die politische Steuerung der Wirtschaft wurde intensiviert, und die institutionellen Verbindungen wurden gestärkt. In beiden Ländern basierte die *Kriegswirtschaft* auf „industrial self-government performed under government auspices with varying degrees of governmental surveillance“ (Feldman 1981: 167). Die nationalen Regierungen bezogen führende Unternehmensvertreter und Verbände sowie Kartelle in die politische Steuerung ein, um deren Expertise und Organisation für die Kriegsführung zu mobilisieren. Die Kooptation erfolgte nicht über hierarchische Weisungen; vielmehr ermöglichten wechselseitige Kompromisse auf der Basis der personellen Einbindung zentraler Wirtschaftsvertreter in das staatliche System die Zusammenarbeit.

Die Kriegswirtschaft löste eine Welle von *Verbandsgründungen und -reorganisationen* aus. Sie stärkte Tendenzen zur Zentralisierung, Professionalisierung und Funktionsausweitung im gesamten Verbandswesen, je mehr die öffentlichen Beschaffungsstellen nur einen sektoriellen Verhandlungspartner akzeptierten und ihm die Selbstregelung des Sektors übertrugen (Schäfer 1985: 85). In beiden Ländern sahen breite Teile der Industrie die Zentralisierung im Verbandswesen auch als Mittel gegen die Fortsetzung des „war socialism“ oder „Kriegssozialismus“ und gegen die Aufwertung von Gewerkschaften und sozialdemokratischen Parteien an (Kirby/Rose 1991; Zunkel 1974: 108). Unter den Ansprüchen, die der Staat an sie stellte – z.B. in der Rohstoffbeschaffung und Preisregulierung –, wurde auch die Zusammenarbeit in der Vereinigung deutscher Elektrizitätswerke (V.d.E.W.) stärker formalisiert und professionalisiert (Rohrbeck 1942-43). In Großbritannien erwies

sich die Einbindung in die politische Steuerung allerdings nicht als ausreichend, um zur Gründung eines sektorübergreifenden Verbandes zu führen. Lediglich die Zusammenarbeit zwischen dem Verband der kommunalen EVU (Incorporated Municipal Electrical Association) und dem der privaten EVU (Incorporated Association of Electric Power Companies) wurde intensiviert. Beide verpflichteten sich, die Zusammenarbeit und den Verbundbetrieb zu verbessern, ohne daß diese Bemühungen nennenswert zur Überwindung der fragmentierten Versorgung beitrugen.

Die staatlichen Interventionen veränderten die *ordnungspolitischen Leitideen* über die Beziehungen zwischen Politik und Wirtschaft: Die Perzeption, daß Marktkräfte suboptimale Ergebnisse für die Allgemeinheit produzieren konnten, gewann an Relevanz und über Begründungen für staatliche Interventionen wurde systematischer nachgedacht (Supple 1990: 338-40). In beiden Ländern wurden diese Überlegungen auch auf die Elektrizitätsversorgung übertragen. In Großbritannien betrachteten die staatlichen Akteure sowohl die Muster der politischen Steuerung als auch die Mechanismen der sektoriellen Koordination als inadäquat. Eine „Diagnose des Scheiterns“ durchzog die Berichte der britischen Regierungsausschüsse am Ende des Ersten Weltkriegs (Hannah 1979a: Kap. 3). Ihr genereller Befund lautete, daß die britische Elektrizitätsversorgung im Vergleich zu Deutschland und den USA starke Defizite aufwies. Diese beiden Länder wurden als Vorbilder betrachtet, an denen sich Vorschläge zur Restrukturierung orientierten (Hughes 1983: 320-21). Die Therapievorschläge richteten sich auf die Organisation des Sektors und der politischen Steuerung. Der Williamson-Ausschuß schlug zur Überwindung der fragmentierten Versorgungsstruktur die Bildung von Elektrizitätsbezirken mit gemischtwirtschaftlichen Electricity Boards vor. Dieser Vorschlag orientierte sich an der Entwicklung der gemischtwirtschaftlichen Unternehmen in Deutschland. Ferner sollte die Aufsicht über die Elektrizitätsversorgung aus der Regierung ausgelagert und auf ein Regulierungsgremium, die Electricity Commissioners, übertragen werden.

In Deutschland dagegen konzentrierte sich die Diskussion auf die technische Rationalität der Versorgungsstrukturen. Einige Bundesstaaten und die Reichsregierung entwickelten Pläne für eine stärkere Konzentration in der Erzeugung und für eine überregionale Übertragung von Elektrizität. Ihre Reformpapiere hoben die Vorteile der Zentralisierung in der Erzeugung und des überregionalen Verbundbetriebs hervor (Gröner 1975: 194-195): die Skalenerträge bei steigender Kraftwerksgröße, die Senkung von notwendigen Reservekapazitäten einzelner EVU, den Ausgleich von Lastkurven und die Senkung der erforderlichen Gesamtkapazität. Die Bundesstaaten beteten ihr Engagement im Vergleich zu den früheren *ad hoc* Interventionen nun in „umfassendere elektrizitätswirtschaftliche Programme“ ein (Bruche 1977: 60). Staatliche Großversorgung und Verbundwirtschaft sollten die Zersplitterung

der Elektrizitätsversorgung eindämmen, eine gleichmäßige Besiedlung fördern und auch die Gefahr privater Monopole begrenzen.

Die nationalen Restrukturierungsvorschläge zielten damit in beiden Ländern auf eine flächendeckende Versorgung und die Integration von Versorgungsstrukturen ab. Sie unterschieden sich aber deutlich in ihren Schwerpunkten: Die britischen Vorschläge strebten die Verbesserung der Kooperation zwischen den Unternehmen an und zielten auf eine Reorganisation der Regulierung ab. Davon erhoffte man sich die Verbesserung der technischen und ökonomischen Performanz des Sektors. In Deutschland hingegen zielten die Vorschläge direkt auf die Zentralisierung der Versorgung ab, um die technische Performanz zu verbessern. Das britische Vorgehen brachte einmal mehr den großen Respekt vor nationalen Eigentumsrechten und die staatliche Präferenz für gesellschaftliche Selbstregelungen zum Ausdruck, während die deutschen Vorschläge die stärker interventionistische Tradition der Bundesstaaten und des Reiches reflektierten.

#### 4 Die Rolle der Verbände

Anfänglich prägten die bestehenden intersektoriellen Konfigurationen und die unterschiedlichen Eigentumsformen der Unternehmen in hohem Maße die Entwicklung der sektoriellen Verbandslandschaft. In beiden Ländern begünstigten vorhandene soziale Kontakte vieler Unternehmensvertreter aus ihrer Tätigkeit in der Gasversorgung, der Elektrotechnik oder in den Kommunen die frühe verbandliche Zusammenarbeit. Die weitere Entwicklung der verbandlichen Kooperation war dann durch eine zunehmende Professionalisierung und Ausweitung der Verbandstätigkeit sowie durch gravierende Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedern gekennzeichnet.

In Deutschland wurde der *sektorielle Verband* bereits *gegründet*, als die Elektrizitätswirtschaft noch auf die lokale Ebene begrenzt war. Im Vordergrund der anfänglichen Zusammenarbeit standen daher auch nicht politische Interessen der Unternehmen, sondern technologische Unsicherheiten. Der 1892 einsetzende Erfahrungsaustausch wurde 1898 durch die Zusammenarbeit in der „Vereinigung der Elektrizitätswerke“ (V.d.E.W.) formalisiert. Der Verband muß allerdings bis 1916 als eine eher „minimalistische Organisation“ mit einer geringen Autonomie gegenüber ihren Mitgliedern charakterisiert werden (vgl. van Waarden 1992). Anders als in Deutschland steuerte die Regierung in Großbritannien die Elektrizitätsversorgung bereits frühzeitig per Gesetz. Dies führte jedoch nicht zur Gründung eines umfassenden Verbandes zur Vertretung der sektoriellen Interessen. Die etablierten Praktiken des Parlaments und der Regierung, renommierte Vertreter des Sektors und der *local authorities* ad personam in die Beratungen einzubinden, begrenzten den Be-

darf für eine solche Interessenorganisation. Später manifestierten sich die Interessengegensätze der privaten und lokalen Unternehmen in der Verbandslandschaft: Die Kommunen und die privaten Unternehmen riefen jeweils eigene Verbände ins Leben: Die *Incorporated Municipal Electrical Association* (IMEA) wurde 1895 und die *Incorporated Association of Electric Power Companies* (IAEPC) 1905 gegründet (Hennessey 1971: 114). Die *Provincial Electricity Supply Association* vertrat die eher ländlichen Gemeinden.

Nach der Gründungsphase weiteten sich die *Funktionen* der V.d.E.W. allmählich aus.<sup>12</sup> Neben die technischen traten ökonomische und rechtliche Funktionen, die den Mitgliedern vielfältige positive selektive Anreize boten – von kostenloser Rechtsberatung bis zu Einkaufstätigkeiten – und zu einem wachsenden Organisationsgrad beitrugen. Mit dem Herauswachsen aus den Gemeindegrenzen und der wachsenden ökonomischen Bedeutung des Sektors gewann auch der Aufbau von Beziehungen zu Politik und Verwaltung an Relevanz, wobei sich die Interessenvertretung stark auf die Ministerialbürokratie konzentrierte.

Nach der Professionalisierung während des Ersten Weltkriegs kennzeichneten in der Weimarer Republik die Ausdifferenzierung der internen Zusammenarbeit und die Verfestigung der Beziehungen zu den staatlichen Akteuren die verbandliche Entwicklung. Die Geschäftsordnung der Reichsministerien von 1924 anerkannte nunmehr ausdrücklich die „Beteiligung von Fachkreisen“ an der Beratung von Gesetzesvorlagen. Der Verband wies allerdings eine Reihe von *internen Konfliktlinien* auf, die seine Interessenvertretung beeinträchtigten. Durch seinen hohen Organisationsgrad war die Verarbeitung von Konflikten zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen in die verbandlichen Verhandlungen integriert. Selbst mit der zunehmenden Verselbständigung der öffentlichen Unternehmen in den 20er Jahren blieben spezifische Konfliktlinien bestehen – z.B. in Fragen des Steuerrechts und der öffentlichen Wegrechte. Infolge der technischen und räumlichen Entwicklung des Sektors differenzierten sich die Interessen der Unternehmen zudem weiter nach den Funktionen Erzeugung, Übertragung und Verteilung und nach ihrer Größe. Der umfassende Verband konnte daher in strukturellen Konflikten kaum zu Kompromissen beitragen. Auch der Bindungswirkung verbandlicher Richtlinien – z.B. über Geschäftsbedingungen und Tarife – waren enge Grenzen gesetzt, wenn sie nicht einvernehmlich verabschiedet werden konnten.

Allerdings waren die V.d.E.W. und der Verband deutscher Elektrotechniker (VDE) infolge der hohen Konzentration in Elektrotechnik und Elektrizitätswirtschaft weitaus erfolgreicher in der Vereinheitlichung von technischen Normen als die britischen Verbände. Dem VDE oblag bereits vor 1914 die Entwicklung des technischen Sicherheitsrechts, das von den Bundesstaaten vielfach übernommen wurde (vgl. Löwer 1992: 171). Die EVU und die

12 Zu den folgenden Ausführungen vergleiche Rohrbecks Darstellung der V.d.E.W.-Entwicklung (1942-1943).

elektrotechnischen Unternehmen kooperierten zudem in Forschungs- und Entwicklungsarbeiten und machten gemeinsam Werbung gegen die Konkurrenz aus der Gaswirtschaft (Zängl 1989: 163).

In Großbritannien stärkte die IMEA dagegen vornehmlich die Verhandlungsposition der *local authorities* gegenüber den Preiskartellen und Verbänden der Kraftwerksproduzenten und gegenüber den privaten EVU. Sie verweigerte beispielsweise eine Veränderung der Praxis, bei der Vergabe von Kraftwerksbauten *consulting engineers* einzuschalten. Der Verband der Kraftwerksproduzenten, die *Electric Plant Manufacturers' Association*, war dagegen 1898 auch deswegen gegründet worden, um eine stärkere Vereinheitlichung in der Produktion durch andere Vergabepraktiken zu erreichen. Die geschlossenen Versorgungsgebiete und die Festlegung der Kraftwerksspezifikationen durch die unabhängigen Ingenieure begründeten bis in die 20er Jahre sehr unterschiedliche Designs der Kraftwerke und Übertragungsnetze (Hennessey 1971: 39; Kuppert 1930: 24).<sup>13</sup> Standardisierungen und die Vereinheitlichung der Tarife machten durch die verbandliche Tätigkeit kaum Fortschritte. Neben ihren Arbeitgeberverbandfunktion vertraten die Verbände der privaten Elektrizitätsversorger und der *local authorities* vornehmlich die politischen Interessen ihrer Mitglieder – häufig auch gegeneinander. Ihre Dienstleistungsfunktionen waren nicht sehr ausgeprägt.

## 5 Das Scheitern der sektoriellen Koordination und die Zentralisierung der politischen Steuerung in der Zwischenkriegszeit

### 5.1 Beharrungstendenzen und Weichenstellungen

Die Kriegswirtschaft hatte die politischen und wirtschaftlichen Akteure und auch die breite Öffentlichkeit zwar für die Möglichkeiten einer breit angelegten staatlichen Planung sensibilisiert (Greenleaf 1983: 140). Allerdings wurde die staatliche Rolle nach dem Krieg in beiden Ländern wieder reduziert (Wendt 1974: 134-35). Die wirtschaftlichen Dachverbände mobilisierten ihre Mitglieder gegen eine weitere Intensivierung der politischen Steuerung. Große Teile der britischen und der deutschen Wirtschaft befürchteten nämlich, daß die Einführung des allgemeinen Wahlrechts und die Stärkung der sozial-

<sup>13</sup> Noch gegen Ende des Ersten Weltkrieges gab es alleine in London 70 Kraftwerke mit über 50 verschiedenen Versorgungstechnologien, 24 verschiedenen Spannungsarten und 10 verschiedenen Frequenzen.

demokratischen Parteien den Kriegs- in einen Nachkriegssozialismus münden lassen könnten.

Auch die während des Krieges entwickelten Vorschläge für die Neugestaltung der Elektrizitätswirtschaft wurden nicht vollständig umgesetzt. Die dauerhaften Diskussionen führten in beiden Ländern aber allmählich zu einer intensiveren zentralstaatlichen Steuerung. Auch wenn Großbritannien weitgehend zum Vorkriegskonsens des *Free Trade* und der Nicht-Intervention zurückkehrte (Kirby/Rose 1991: 31-32), sollte sich die britische Regierung bald nicht mehr auf die ökonomische Regulierung des Sektors beschränken. Mit dem Central Electricity Board wurde sie 1926 *unternehmerisch* aktiv. In Deutschland besaßen oder planten das Reich mit der im Krieg gegründeten Ewag und die Bundesstaaten mit dem Bayernwerk, der Preussen-Elektra, der Energieversorgung Schwaben und dem Badenwerk mittlerweile große öffentliche Unternehmen. Die westfälischen Kommunen hatten die Vereinigten Elektrizitätswerke Westfalen gegründet und waren an der RWE AG beteiligt. Damit war die Trägerschaft der Unternehmen auf drei territoriale Ebenen und eine Vielzahl staatlicher Akteure verteilt, die eine Zentralisierung des Sektors auf Reichsebene blockierten und auch für unnötig erklärten, weil ja bereits öffentliche Unternehmen als politische Steuerungsinstrumente vorhanden waren. Sozialdemokratische Pläne zur Nationalisierung des Sektors scheiterten vor diesem Hintergrund und aufgrund der politischen Mißerfolge der Partei (vgl. Hughes 1983). Erst 1935 unter nationalsozialistischer Herrschaft wurde eine Regelung der Elektrizitätswirtschaft auf Reichsebene beschlossen.

### 5.2 Deutschland

Die föderale Struktur und die Kurzlebigkeit der Koalitionsregierungen in Deutschland schränkten die Handlungsmöglichkeiten des Reichswirtschaftsministeriums nach dem Ersten Weltkrieg weiterhin ein. In erster Linie prägten Verhandlungen zwischen den privaten EVU und den Gebietskörperschaften sowie die öffentlichen Unternehmen der Bundesstaaten die weitere sektorielle Evolution. Verschiedene Demarkationsverträge am Ende der 20er Jahre, die nach sogenannten „Elektrokriegen“ um die Ausweitung von Versorgungsgebieten geschlossen wurden, zeichneten „die heutige Struktur der Versorgungsgebiete“ bereits weitgehend vor (Herzig 1992: 136). Aufgrund dieser Konflikte stellte das Reichswirtschaftsministerium 1928 ein Gesetz zur Regelung des Verbundbetriebs in Aussicht. Infolge seiner begrenzten Handlungsmöglichkeiten erhoffte es sich davon vornehmlich eine effektive sektorielle Selbstregelung (vgl. Asriel 1930: 60). Um eine gesetzliche Regelung zu vermeiden, schlossen sich eine Reihe von Unternehmen dann auch in der „Aktiengesellschaft für deutsche Elektrizitätswirtschaft“ zusammen, die allerdings aufgrund von Interessendivergenzen ihrer Mitglieder nur Studien zum

Verbundbetrieb produzieren konnte. Bis zum Beginn der nationalsozialistischen Herrschaft formierten sich nur drei regionale Zusammenschlüsse zur Koordination des Verbundbetriebes (Boll 1969: 96).

Die Selbstregelung blieb ineffektiv, weil die Konflikte zwischen den Unternehmen, die ihre Versorgungsgebiete konsolidieren oder ausweiten wollten, die Bemühungen des Reichs überlagerten. Eine Lösung dieser Konflikte lag aber außerhalb der staatlichen Handlungsfähigkeit: „Selbststeuerung als Mittel gegen Staatsversagen findet ihre Grenze im Staatsversagen“ (Vobruba 1992: 103-104). Sowohl im Kaiserreich als auch in der Weimarer Republik waren die Widerstände gegen eine reichsgesetzliche Regelung für die involvierten Unternehmen und Gebietskörperschaften evident.

Erst während der NS-Herrschaft wurde die *ökonomische Regulierung* des Sektors infolge der Konzentration staatlicher Macht auf der Reichsebene verankert. Die Entmachtung der Länder und Gleichschaltung der Selbstverwaltungskörperschaften sowie die Einbeziehung der sektoriellen Unternehmen und Verbände in die staatskorporatistische Organisation der Wirtschaft machten die Formulierung des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) von 1935 möglich. Die Auseinandersetzungen um die sektorielle Struktur und Koordination wurden nun endgültig auf die Frage nach einer zentralisierten oder dezentralisierten Versorgung zugespitzt, während die Frage nach der Eigentumsform keine große Bedeutung mehr hatte.

Das Reichswirtschaftsministerium eröffnete die Reformdebatte, welche die Auffassungen der verschiedenen Unternehmensgruppen reflektierte. Der Reichswirtschaftsminister vergab einen Gutachtenauftrag an die „AG für deutsche Elektrizitätsversorgung“, welche die großen öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen EVU organisierte. Das von den führenden Vertretern des RWE, des Bayernwerkes, der PreussenElektra und der Ewag vorgelegte Gutachten repräsentierte die Position der großen EVU und zielte auf eine Aufteilung der Elektrizitätsversorgung auf sechs bis acht Unternehmen ab (Matzerath 1970: 395). Es machte einmal mehr die technische und ökonomische Rationalität von Großkraftwerken und Verbundbetrieb geltend. Dagegen orientierte sich der Deutsche Gemeindetag in seinen Vorschlägen an den Leitbildern der Gemeinden und den Interessen der kommunalen Werke. Er charakterisierte die kommunale Energieversorgung als „integrale[n] Bestandteil“ der lokalen Wirtschaftspolitik und wesentliches Element der politisch-sozialen *Daseinsvorsorge* der Gemeinden (Hellige 1986: 127). Sein Gutachten postulierte eine klare Trennung zwischen Energieerzeugung einerseits und der durch die Gemeinde zu organisierenden Verteilung andererseits.

In der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei (NSDAP) gab es keine eindeutige energiepolitische Konzeption. Die innerparteilichen Positionen spiegelten die Auffassungen der verschiedenen Unternehmensgruppen wieder. Die beiden zentralen Gruppierungen waren einerseits der kommunale Flügel, der enge Verflechtungen zum Deutschen Gemeindetag aufwies, des-

sen Leiter in Personalunion an der Spitze des NS-Hauptamtes für Kommunalpolitik stand. Er hatte zudem Anknüpfungspunkte beim Reichsminister des Innern, der weitgehende Aufsichts- und Weisungsrechte über die Kommunen und den Deutschen Gemeindetag inne hatte. Andererseits gab es eine „zentralistisch und großwirtschaftlich orientierte Gruppe“ von Parteimitgliedern (Hellige 1986: 129), die in Personalunion Führungsfunktionen im Reichswirtschaftsministerium, im NS-Amt für Technik, in der Rüstung oder in der Großversorgung ausübten. Angesichts der deutlichen Richtungsunterschiede bemühte sich die Abteilung Elektrizität der Partei um eine Annäherung der Positionen: Allerdings war ihr eigenes Gutachten in maßgeblichen Fragen sehr offen formuliert und konnte keine Basis für einen Kompromiß bilden (Boll 1969: 72-73).

Das *Energiewirtschaftsgesetz* bildete im Ergebnis einen *prozeduralen und einen substantiellen Kompromiß*: Die leitungsgebundene Energiewirtschaft – die Elektrizitäts- und die Gaswirtschaft – wurde erstmals der *ökonomischen Regulierung* durch den Reichswirtschaftsminister unterstellt. Dieser konnte seine Aufsichtsrechte aber nur im Einvernehmen mit dem Reichsminister des Innern ausüben, falls Belange der Gemeinden oder Gemeindeverbände berührt waren. Das Gesetz traf auch keine explizite Entscheidung für eine bestimmte Organisation des Sektors – weder für eine öffentliche oder private, noch für eine zentrale oder dezentrale Versorgung. Die gesetzlichen Regelungen bezogen sich vielmehr auf einen weitgehend akzeptierten Regelungsbedarf und knüpften an die bestehenden Koordinationsmechanismen, an Landesrecht und richterliche Rechtsfortbildung an. Das Energiewirtschaftsgesetz bildete insgesamt ein den „Rechtsbestand zusammenfassendes Normensystem“ (Löwer 1989: 108). Die von den Großunternehmen vorgeschlagene Zentralisierung der Versorgung, welche die Bestandsinteressen der kommunalen Unternehmen bedrohte, wurde in eine Regelung transformiert, die die etablierten Koordinationsmechanismen nur leicht modifizierte. Insgesamt gewannen die staatlichen Akteure des Reiches durch das Gesetz an Steuerungsbefugnissen gegenüber allen EVU, während sie zuvor alleine auf ihre öffentlichen Unternehmen angewiesen waren.

Die Präambel des Gesetzes formulierte die *sichere und billige Energieversorgung* als schon im Sektor etablierte Leitziele des Gesetzes. Das Leitbild der Elektrizitätsversorgung als Aufgabe für die Allgemeinheit schlug sich in einem Appell an die Gemeinwohlorientierung der Unternehmen nieder. Auch die Bedeutung der Energieversorgung als wichtiger Infrastruktursektor wurde hervorgehoben. Die sektoriellen Besonderheiten wurden weiterhin als Gründe für die Beibehaltung von Gebietsmonopolen anerkannt, und die Gebietschutzverträge behielten somit ihre Gültigkeit.

Die EVU wurden im wesentlichen den folgenden, noch heute gültigen Regelungen unterworfen (vgl. Löwer 1992; Schiffer 1995: 167-69): Die Aufnahme der öffentlichen Energieversorgung bedarf der behördlichen Genehmi-

gung. Im Rahmen der Investitionskontrolle müssen die EVU Bau, Erweiterung oder Stilllegung von Anlagen den zuständigen Aufsichtsbehörden anzeigen, die das Projekt aus Gemeinwohlgründen untersagen können. Unternehmen, die unfähig sind, ihre Versorgungsaufgaben zu erfüllen, kann die Betriebsgenehmigung entzogen werden. Die EVU unterliegen – mit Ausnahme wirtschaftlich nicht zumutbarer Anschlüsse – einer allgemeinen Anschluß- und Versorgungspflicht. Der Wirtschaftsminister verfügt zudem über Aufsichts- und Verordnungsbefugnisse zu Geschäftsbedingungen, Tarifen und Konzessionsabgaben. Er kann jegliche Auskunft über die technischen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Unternehmen verlangen, soweit der Zweck des Gesetzes dies erfordert.

Auf dieser gesetzlichen Basis wurden verschiedene Verordnungen zur Regelung von Konzessionsabgaben, Tarifen, Geschäftsbedingungen, Investitionen und des Anschlusses von Großabnehmern erlassen. In Staat, Partei und Wirtschaft standen sich aber weiterhin divergierende Auffassungen zur Zentralisierung und Dezentralisierung einerseits und zur Verstaatlichung und gemischtwirtschaftlicher Ordnung andererseits gegenüber, so daß das oft nur als Übergangslösung betrachtete Gesetz während des Nationalsozialismus keine Änderung mehr erfuhr (Boll 1969, Hellige 1986: 137-38).

### 5.3 Großbritannien

Während die Bundesstaaten in Deutschland unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg ihre politischen Steuerungsmaßnahmen ausweiteten, bestand in Großbritannien in der Nachkriegszeit zwischen den elektrizitätswirtschaftlichen Unternehmensgruppen ein Konsens darüber, daß die Interventionen und Pläne der Regierung zu weit gingen und der Sektor selbst in der Lage sei, „to put its own house in order“ (Hannah 1979a: 73). Nach der partiellen Rückkehr zur *Laissez-Faire* Orientierung und in dem veränderten sektoriellen und gesamtwirtschaftlichen Kontext sah der *Electricity Act* von 1919 nur Änderungen von begrenzter Reichweite vor. Zum einen konnten die kommunalen und die privaten Unternehmen auf freiwilliger Basis *Joint Electricity Authorities* (JEAs) als regionale oder lokale Elektrizitätsverbände einrichten und ihre bestehenden Rechte und Pflichten auf diese übertragen. Zum anderen wurde die ökonomische Regulierung aus dem Board of Trade ausgelagert und den *Electricity Commissioners* übertragen, die unter den generellen Anweisungen des Ministeriums agieren sollten. Deren grundsätzliche Aufgabe bestand in der Förderung, Regulierung und Aufsicht des Sektors. Sie besaßen allerdings keine Weisungsbefugnisse oder Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Unternehmen. Ihre Vorgehensweise basierte auf Überzeugungsarbeit und der freiwilligen Kooperation von städtischen und privaten Unternehmen (Hughes 1983: 322). Schon wenige Jahre nach der Umsetzung des *Electricity*

*Acts* von 1919 zerstoben die Hoffnungen auf eine höhere Effektivität der Versorgung, die an die Einrichtung des neuen Gremiums geknüpft worden waren: Die Kommissare

„were involved in seemingly interminable rounds of public inquiries and negotiations between undertakings throughout Britain. Despite the hopeful signs of softening prejudices during the war, which had seemed to point the way to reconstruction and rationalisation, the divisive tendencies inherent in the ownership structure of the industry had effectively reasserted themselves“ (Hannah 1979a: 85; vgl. Kuppert 1930: 52-53).

Das Scheitern dieses Mixes aus sektorieller Koordination und ökonomischer Regulierung beließ den staatlichen Akteuren nur noch das Instrument der öffentlichen Unternehmen zur Steuerung des Sektors. Die *öffentliche Wirtschaftstätigkeit* hatte nach dem Ersten Weltkrieg zunehmend an Akzeptanz gewonnen. Sie war in England bereits frühzeitig in Form des Post Office und der kommunalen Unternehmen institutionalisiert worden. Vor allem die Labour Party trug mit ihrem ordnungspolitischen Bekenntnis zur Verstaatlichung von Produktionsmitteln dazu bei, daß die Möglichkeit einer höheren ökonomischen Effizienz und sozialen Gerechtigkeit durch die Veränderung der Eigentumsform dauerhaft in der Diskussion blieb (Ashworth 1991: 4). Hinzu kam, daß Kartellbildungen und die Gegnerschaft von privaten und kommunalen Unternehmen in einer Reihe von Sektoren das Erzielen von Koordinations- und Skalenerträgen behinderten, die in den 20er Jahren die Unternehmensentwicklung in Deutschland und den USA auszeichneten (Chandler 1990: 389-392). Auch konservative Regierungen befürworteten daher in einigen Fällen die Gründung öffentlicher Unternehmen mit pragmatischen Rechtfertigungen. Ihre Sichtweise stützte sich allerdings nicht auf ordnungspolitische Leitideen wie in der Labour Party.

In diesem Kontext verblieb die Diskussion über das Regime der Elektrizitätswirtschaft auf der politischen Tagesordnung. Sowohl die Minderheitsregierung der Labour-Partei nach dem Ersten Weltkrieg als auch die nachfolgende konservative Regierung befürworteten die Reorganisation des Sektors. Allerdings bildeten die hohe Wertschätzung von etablierten Eigentumsrechten und die starke Interessenvertretung durch die *local authorities* und die privaten Unternehmen bedeutende Schranken für den Inhalt einer solchen Reform: Eine Enteignung von Vermögenswerten und ihre Übertragung auf ein öffentliches Unternehmen schien weder angemessen noch durchsetzbar zu sein. Als Lösungsansatz wurde als originär britische Variante eine besondere Form der Stärkung des Verbundbetriebes entwickelt. Ein öffentliches Unternehmen sollte für den Aufbau eines landesweiten Netzes zuständig sein, an das die leistungsstarken Kraftwerke angeschlossen werden mußten; die etablierten Unternehmen sollten aber ihre Eigentumsrechte an diesen Kraftwerken behalten (vgl. Hannah 1979a: Kap. 3).

Mit dem *Electricity Act* von 1926 wurde der *Central Electricity Board* (CEB) eingerichtet, der den Aufbau und Betrieb des nationalen Verbundnetzes (National Grid) sowie den Kraftwerkseinsatz koordinieren sollte. Der CEB hatte zur Auflage, kostendeckend zu arbeiten. Der Übertragungsgesellschaft wurde die Kontrolle über die Errichtung von Kraftwerken und die Verteilung von Elektrizität übertragen. Sie besaß daher gegenüber den EVU Zwangsbefugnisse zur Standardisierung von Netzspannung, -phasen, und -frequenz. Während in Deutschland das Duopol in der elektrotechnischen Industrie und die verbandliche Zusammenarbeit die technische Vereinheitlichung förderten, forcierten in Großbritannien staatliche Zwangsbefugnisse die Standardisierung. Allerdings trat auch in dieser Regelung wieder die Wertschätzung etablierter Eigentumsrechte zutage: die Kosten der Angleichung waren den Unternehmen durch öffentliche Mittel zu erstatten (Kuppert 1930: 58).<sup>14</sup> Der CEB war nicht nur für die Planung und Ausweitung des Netzes verantwortlich, sondern auch für die Finanzierung der Kraftwerke. Er sollte Elektrizität von ausgewählten Kraftwerken ankaufen, die im Eigentum der *local authorities* und der privaten Unternehmen verblieben. Die Garantie niedrigerer Bezugspreise als bei Eigenerzeugung sollte den betroffenen Versorgern einen Anreiz bieten, die Eigenerzeugung einzustellen.

Der *Electricity Act* von 1926 verlieh den *Electricity Commissioners* neue Zwangsbefugnisse. Er unterwarf sämtliche Versorger inklusive des CEB einer Preisregulierung und machte die Aufnahme von Kapital zum Bau von Leitungen oder Kraftwerken von der Zustimmung der Kommissare abhängig. Die Kommissare erhielten zudem Kompetenzen zur zwangsweisen Schließung von Kraftwerken. Neben ihren regulativen Funktionen fungierten sie noch als Schiedsrichter in Auseinandersetzungen zwischen den Versorgern.

In den folgenden Jahren planten der CEB und die Elektrizitätskommissare den Aufbau des „*National Grid*“ und berücksichtigten dabei internationale Erfahrungen in Australien, Südafrika und in den USA. Sie konsultierten auch die führenden engineering consultants der Unternehmen. In Verhandlungen mit den EVU wählten sie dann die 140 Kraftwerke für die Versorgung durch das Hochspannungsnetz aus (Hughes 1983: 360). Der *Central Electricity Board* nahm 1933 seinen Betrieb als Übertragungsgesellschaft auf und erreichte bis auf Nordostengland 1936 seine vollständige räumliche Ausdehnung. Allerdings bildete das „*National Grid*“ kein nationales Verbundnetz im engeren Sinn. Es optimierte den Einsatz von Kraftwerken in regionalen Ab-

nahmegebieten. „In essence, then, the ‘National Grid’ was, at this stage, really a series of intra-regional interconnection schemes...“ (Hannah 1979a: 121).

Der Aufbau des nationalen Hochspannungsnetzes trug maßgeblich zur Ausbreitung der flächenübergreifenden Elektrizitätsversorgung in England bei. Der CEB beschritt kein technisches Neuland; die Selektion leistungsfähiger Kraftwerke, die Vereinheitlichung technischer Standards und der Ausbau des Verbundbetriebs sollten es allerdings ermöglichen, die wahrgenommenen Rückstände gegenüber Deutschland und den USA zu vermindern. Der CEB verbesserte insgesamt die Performanz der britischen Elektrizitätsversorgung (Hughes 1983: 361-362). Er trug zum Wachstum der installierten Leistung bei. Die thermische Effizienz der Kraftwerke verbesserte sich und erreichte das Niveau der amerikanischen Stationen; ebenso verbesserten sich die Auslastung und die Gesamtfaktorproduktivität (Foreman-Peck/Millward 1994: 262). Der CEB trug somit dazu bei, die Kosten der Elektrizitätserzeugung und -verteilung erheblich zu senken.

Weitaus bedeutender aber war noch, daß der *Central Electricity Board* einen *Wendepunkt in der Wirtschaftspolitik* markierte - erstmals ergriff die *Regierung* eigene unternehmerische Aktivitäten und erlaubte Zwangsmaßnahmen, um den Schwächen in der Elektrizitätsversorgung abzuwehren. Dies bedeutete eine Abkehr von der voluntaristischen Tradition, die die politische Steuerung des Sektors bis dahin gekennzeichnet hatte. Der *Central Electricity Board* bildete „one of the most radical exercises in industrial policy of the period“ (Foreman-Peck/Millward 1994: 258). Er entfaltete eine *Modellwirkung* für Eingriffe des britischen Staates in diejenigen Sektoren, in denen eine zentralstaatliche Steuerung für notwendig gehalten wurde, und bildete das bedeutendste Beispiel für das Unternehmensmodell der *public corporation*. Diese Bezeichnung wurde erstmals für die jeweils 1926 gegründeten *British Broadcasting Corporation* und den CEB eingeführt. Sie, wie auch die Gründungen des *London Passenger Transport Board* von 1933 und der *British Overseas Airways Corporation* von 1939, waren das Ergebnis konservativer Regierungspolitik und pragmatischer Überlegungen zum öffentlichen Unternehmertum. Gegenüber anderen unternehmerischen Aktivitäten des Staates zeichnete sich die *public corporation* durch folgende Merkmale aus: Sie war nicht in ein Ministerium eingegliedert wie das *Post Office* sondern besaß „a large degree of managerial independence from any government department“ (Ashworth 1991: 5). Ferner konnten die *public corporations* selbst Fremdkapital aufnehmen und Eigenkapital in Form von Aktienemissionen aufbauen. Das CEB-Modell wurde weitgehend in den Nationalisierungen nach dem Zweiten Weltkrieg umgesetzt.

14 Weitere Berichte von Regierungsausschüssen, sektoriellen Ausschüssen und unabhängigen Gutachtern mahnten eine noch weitergehende sektorale Konzentration an: Ein interner Bericht für das Ministry of Transport wurde 1931 vorgelegt (Snell-Report); *Political and Economic Planning: Report on the Supply of Electricity in Great Britain*; London 1936; *Committee on Electricity Distribution: Report of the Committee on Electricity Distribution* (McGowan Report); London 1936.

## 6 Zusammenfassung

Die nationalen Institutionengefüge und die ordnungspolitischen Leitideen der staatlichen Akteure kanalisiert in hohem Maße die Institutionalisierung der Sektorregime. Die sektorielle Evolution in beiden Ländern wies dabei eine Reihe von Parallelen auf. In beiden Ländern entwickelten sich von Anfang an *gemischtwirtschaftliche Regime*. Von großer Bedeutung dafür war die anfängliche Begrenztheit der Elektrizitätswirtschaft auf die örtliche Ebene. Diese Besonderheit ermöglichte den *lokalen Gebietskörperschaften* zunächst eine bedeutende Rolle in der politischen Steuerung des Sektors. Aufgrund ihrer Eigentumsrechte an den öffentlichen Wegen konnten sie den Sektor regeln und eigene Versorgungsbetriebe gründen. Wegen ihrer früheren ökonomischen Tätigkeiten in anderen Sektoren und ihrer Gemein(de)wohlorientierung wurden die Betriebe der lokalen Gebietskörperschaften allgemein akzeptiert und als legitim empfunden.

Beide Länder waren dann durch eine graduelle *Zentralisierung und Intensivierung der politischen Steuerung* charakterisiert. Sie gingen hier allerdings einen umgekehrten Weg: Während die britische Regierung sich zunächst auf die Setzung von gesetzlichen Rahmenregelungen beschränkte und erst in den späten 20er Jahren unternehmerisch aktiv wurde, erfolgten die staatlichen Interventionen in Deutschland bevorzugt über das Instrument der öffentlichen Unternehmen. Erst unter dem NS-Regime wurde der Sektor auf zentralstaatlicher Ebene verregelt. Die britische Gesetzgebung hat der Selbstregelung der wirtschaftlichen Akteure eine hohe Priorität eingeräumt und lediglich einen rechtlichen Rahmen für die wirtschaftlichen Aktivitäten geschaffen. Erst mit der Perzeption eines zunehmenden sektoriellen Problemdrucks nach dem Ersten Weltkrieg stiegen die Steuerungsaktivitäten der britischen Regierung. Nachdem die autonome Entwicklung der sektoriellen Koordination letztlich als gescheitert betrachtet wurde, gründete die britische Regierung den Central Electricity Board, ohne allerdings die Eigentumsrechte der etablierten Unternehmen stark einzuschränken. Sie lagerte die Regulierung des Sektors aus der öffentlichen Verwaltung aus und übertrug sie den Electricity Commissioners, denen nach und nach Zwangskompetenzen gegenüber den EVU eingeräumt wurden.

In Deutschland dagegen wurden die Regelungsversuche der staatlichen Akteure auf Reichsebene immer wieder blockiert. Das deutsche Regime entwickelte sich erst weitgehend dezentral durch Verhandlungen zwischen lokalen Gebietskörperschaften und Unternehmen. Ungefähr ab 1910 wuchsen dann die unternehmerischen Interventionen der Bundesstaaten aufgrund ihres Selbstverständnisses als Wahrer des Gemeinwohls. Die Angewiesenheit der Reichsregierung auf die preußische Verwaltung und die Beteiligungsrechte der Bundesstaaten an der Gesetzgebung bildeten zunächst unüberwindbare

Hindernisse für eine zentralstaatliche Regulierung oder die Gründung eines Reichsunternehmens. Nur unter den besonderen Bedingungen der Kriegswirtschaft des Ersten Weltkriegs konnte ein reichseigenes Unternehmen gegründet werden, und erst während des Nationalsozialismus eignete sich die Reichsebene regulative Kompetenzen an. Die Zentralisierung der politischen Macht ermöglichte die Verabschiedung des Gesetzes zur Förderung der Energiewirtschaft. Das Gesetz faßte im wesentlichen den gegebenen Normenbestand zusammen und zentralisierte die ökonomische Regulierung des Sektors.

Nicht nur die Entwicklung der Rolle der öffentlichen Akteure war konfliktbehaftet. In beiden Ländern gab es starke Konflikte *zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen*. In Großbritannien schlugen sich diese Konflikte in einem sehr antagonistischen Verhältnis zwischen den *local authorities* und den privaten Unternehmen nieder, das eine Kooperation kaum zuließ. Diese Haltungen der lokalen und der privaten Unternehmen resultierten in einer fragmentierten und im internationalen Vergleich ineffizienten Versorgungsstruktur. Trotz ähnlicher Orientierungen der lokalen und der privaten Akteure in Deutschland bildeten sich dort aber *institutionalisierte Konfliktlösungsmechanismen* heraus: Eigentumsverflechtungen, Konzessions- und Demarkationsverträge. Die interventionistische Haltung der meisten Bundesstaaten ab etwa 1910 ließ sowohl den lokalen Akteuren als auch den privaten Unternehmen eine Verdrängung aus ihren Versorgungstätigkeiten immer gegenwärtig erscheinen und bot ihnen einen großen Anreiz zur Zusammenarbeit. Die liberale Haltung der britischen Regierung hingegen setzte bis in die 20er Jahre vorrangig auf die sektorielle Selbstregelung durch die kommunalen und die privaten Akteure.

Die Grundorientierungen der öffentlichen und der privaten Akteure begründeten eine zentrale Konfliktlinie in der verbandsinternen Abstimmung und prägten die Entwicklung der sektoriellen *Verbandslandschaft*. In Deutschland hatte sich aufgrund der technischen Unsicherheit der sektoriellen Entwicklung bereits frühzeitig ein sektorumfassender Verband herausgebildet. Die V.d.E.W. trug zur technologischen Standardisierung bei und bildete ein bedeutendes Forum der sektorinternen Meinungsbildung. Allerdings war sie weder in der Lage, kompetitive Handlungsorientierungen, die sich vom „eigenen Vorteil im Vergleich zum Ergebnis des Partners“ leiten lassen, noch individualistische Handlungsorientierungen der Unternehmen, welche „sich ausschließlich“ an eigenen Vor- und Nachteilen ausrichteten, in gemeinsame Handlungsorientierungen zu transformieren (vgl. Scharpf 1992: 53-54). Die sektorielle Verbandsstruktur in Großbritannien hingegen war ausschließlich an Eigentumsstrukturen orientiert. Der Verband der Unternehmen der *local authorities* und der Verband der privaten Unternehmen standen in einem ebenso konfliktären Verhältnis zueinander wie die beiden Unternehmensgruppen. Sie vermochten nur in wenigen, auf einzelne Punkte beschränkten politischen Regelungen, zusammenzuarbeiten.

Infolge der divergierenden Orientierungen der einzelnen Unternehmensgruppen bildeten sich in Deutschland und Großbritannien auch unterschiedliche *sektorielle Leitbilder* heraus. In Deutschland wurde die Elektrizitätsversorgung als Aufgabe für die Allgemeinheit betrachtet, auch wenn sich hinter dieser Sichtweise durchaus unterschiedliche Interessen der kommunalen, der privaten und der überregionalen staatlichen Akteure verbargen. In Großbritannien hingegen war diese Sichtweise auf die kommunalen Akteure und die britische Regierung beschränkt. Die privaten Unternehmen betrachteten sie als eine konventionelle ökonomische Tätigkeit.

## Kapitel 4 Die Entwicklung der sektoriellen Regime seit 1945

### 1 Einführung

Sowohl in Großbritannien als auch in Deutschland formten sich frühzeitig *gemischtwirtschaftliche Sektorregime*, die bis zum Zweiten Weltkrieg ein hohes Beharrungsvermögen aufwiesen. Die sektorielle Entwicklung nach 1945 verlief in den beiden Ländern aber unterschiedlich – und jeweils gegenläufig zur Entwicklung des politischen Systems. Nach dem Zusammenbruch der nationalsozialistischen Herrschaft wurde das politische System in Deutschland wieder föderalisiert, stärker verrechtlicht und demokratisiert, während das gemischtwirtschaftliche Sektorregime sich nur inkrementell veränderte. Die Evolution des britischen politischen Systems wies ein hohes Maß an Kontinuität auf, während die Elektrizitätsversorgung bereits kurz nach dem Krieg nationalisiert wurde.

Auch wenn die verfassungsmäßige Ordnung sich damit nicht unmittelbar in den sektoriellen Regimen niederschlug, beeinflussten die nationalen Institutionengefüge und die dominanten ordnungspolitischen Leitideen deren Evolution weiterhin (Abschnitte 2 und 3). Die Veränderung der ordnungspolitischen Leitideen und der hohe Zentralisierungsgrad des britischen Staates ermöglichten der Labour-Regierung nach dem Zweiten Weltkrieg die Nationalisierung des Sektors (Abschnitt 4), während das gemischtwirtschaftliche Regime in der „semi-souveränen“ Bundesrepublik (Katzenstein 1987) die etablierte Mischung aus politischer Steuerung und sektorieller Koordination weitgehend beibehielt (Abschnitt 5). In beiden Ländern waren vornehmlich staatliche Ministerien für die ökonomische Regulierung des Sektors zuständig, wobei in der Bundesrepublik auch das Bundeskartellamt von großer Bedeutung für die wettbewerbsrechtliche Aufsicht ist. In Großbritannien setzte HM Treasury graduelle Modifikationen des sektoriellen Leitbildes ‚top down‘ durch und ‚kommerzialisierte‘ die public corporations. In Deutschland blieb das sektorielle Leitbild weitgehend unverändert. Unterhalb des etablierten Leitbildes aber veränderten sich die Leitziele der sektoriellen Koordination und Steuerung. So stärkte der Mechanismus des Parteienwettbewerbs allmählich das Leitziel des Umweltschutzes (Abschnitt 6). Die staatlichen Akteure haben, den nationalen Regimetypen entsprechend, die sektorübergreifenden Transaktionen in unterschiedlichem Maße gesteuert. Während die britische Regierung häufig direkt in die Beziehungen der Stromversorger zum Kohlektor, zur Atomwirtschaft und zu elektrotechnischen Unternehmen intervenierte, hatten die deutschen EVU auf diesen Gebieten eine weitaus höhere



Autonomie inne. Die staatlichen Akteure beschränkten sich i.d.R. darauf, Selbstregelungen der wirtschaftlichen Akteure zu forcieren (Abschnitt 7).

## 2 Die nationalen Institutionengefüge

Als Folge ihrer politischen Entwicklungsmuster weisen beide Länder noch immer sehr unterschiedliche institutionelle Konfigurationen auf. Die im zweiten Kapitel genannten Institutionen, die die Handlungsmöglichkeiten und -richtungen der politischen Akteure beeinflussen, sind in Großbritannien und Deutschland unterschiedlich konfiguriert:

- Staatsaufbau und territoriale Politik
- Parteiensystem und -wettbewerb
- Verwaltung und bürokratische Politik
- Gerichtswesen und rechtliche Kontrolle

Diese vier institutionellen Faktorenbündel gehen mit unterschiedlichen Interaktionslogiken einher: Der *Parteienwettbewerb* erfolgt in beiden Ländern „nach den Regeln des Nullsummen-Konflikts“ und „entspricht dem Modell der Konkurrenz-Demokratie. Dagegen ist die Interaktion von Gebietskörperschaften im Rahmen der *territorialen Politik* durch die „Anerkennung des Status Quo“ und die Rücksichtnahme auf die demokratisch legitimierte Zuständigkeit für ein Gebiet gekennzeichnet (Scharpf 1994: 65-66). Das Treffen einvernehmlicher Entscheidungen charakterisiert ebenfalls die *bürokratische Politik*. Verhandlungen zwischen und in den Ressorts erfolgen aber im Gegensatz zur territorialen Politik im Schatten der Hierarchie. Die Verankerung der Verwaltung in Parteienregierungen trägt überdies zur Vereinheitlichung der Sichtweisen bei, selbst wenn einzelne Ressorts über eine große Autonomie verfügen sollten. Schließlich ist das Gerichtswesen wesentlich stärker am Kriterium der Erwartungssicherheit ausgerichtet als die anderen Institutionen. Die *rechtliche Kontrolle* betont in hohem Maße die Kontinuität des Rechtsbestandes und den Vertrauensschutz in bestehende Regelungen, was mit den politischen Steuerungszielen und -maßnahmen der politisch-administrativen Akteure konfligieren kann (vgl. Teubner 1984). Gerichtliche Auseinandersetzungen sind ebenfalls „Nullsummenkonflikte“, die im Gegensatz zum Parteienwettbewerb fallspezifischer Natur sind, aber bedeutende Konsequenzen für die Evolution eines Sektorregimes nach sich ziehen können.

Diese Institutionen und Interaktionslogiken sind in Deutschland und Großbritannien sehr unterschiedlich konfiguriert. Die staatliche Macht ist in Deutschland deutlich segmentierter als in Großbritannien. Peter Katzenstein hat den deutschen Staat als semi-souverän bezeichnet, um die Dezentralisierung und Verflochtenheit der staatlichen Macht zu charakterisieren (Katzenstein 1987). Der föderale Staatsaufbau bedingt eine profunde *vertikale*

*Machtverteilung*, und auch die *horizontale Segmentierung* der staatlichen Macht ist stärker ausgeprägt als in Großbritannien. „Die Kompromißzwänge in der stark zentralisierten und hoch konzentrierten Staatsstruktur Großbritanniens“ sind dagegen „deutlich geringer“ (Grande 1989: 355). In beiden Ländern stehen i.d.R. die Verwaltung und ihre bürokratische Politik im Zentrum der täglichen politischen Entscheidungsprozesse. Während die bürokratische Politik in Großbritannien i.d.R. unter Einparteienregierungen erfolgt, ist sie in Deutschland in Koalitionsregierungen und Praktiken der gerichtlichen Kontrolle eingebunden. Der Funktionsmodus des Parteienwettbewerbs variiert ebenfalls in beiden Ländern. In Deutschland ist er nicht nur wahl- und parlamentsorientiert wie in Großbritannien, sondern auch stark in die Muster der territorialen Politik integriert. Im Folgenden wird die Bedeutung dieser unterschiedlichen Konfigurationen für die Handlungschancen und -richtungen der politischen Akteure herausgearbeitet.

### 2.1 Staatsaufbau und territoriale Politik

In der *Bundesrepublik* ist vornehmlich der Bund für die Gesetzgebung in der Energie- und Wettbewerbspolitik zuständig. Die rechtlichen Grundlagen der politischen Steuerung bilden das Energiewirtschaftsgesetz und das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Die wesentlichen, noch aus dem Nationalsozialismus stammenden Regelungen des *Energiewirtschaftsgesetzes* behielten bis zur Liberalisierung von 1997 ihre Geltung.<sup>15</sup> Während der Entstehung des *Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen* (GWB) wurde zwar das etablierte Regime in Frage gestellt, weil die Grundsatzentscheidung für die soziale Marktwirtschaft (s.u.) dazu nötigte, den Ausschluß von Wettbewerb einer Überprüfung zu unterziehen. In dem 1957 verabschiedeten Gesetz orientierten sich die politischen Akteure aber schließlich weiter an den sektoriellen Besonderheiten und stellten das Geflecht von Gebietsschutzverträgen in § 103 GWB vom Verbot der Einschränkung des Wettbewerbs frei. Damit trafen sie eine Grundentscheidung für die Beibehaltung des sektoriellen Regimes. Nach 1945 erhöhten sich die Regelungsdichte und -bereiche noch. Neben das EnWG und das GWB traten noch das Raumplanungsrecht,

<sup>15</sup> Auch die bereits von den Nationalsozialisten erlassenen Verordnungen zu Konzessionsabgaben und Tarifen wurden nur leicht modifiziert. Bis 1979 legte die Tarifordnung Elektrizität von 1938 die Preisbildung fest. Sie wurde erst dann durch die *Bundestarifordnung Elektrizität* ersetzt, die nunmehr die Preisbildung für die Tarifabnehmer und die Lieferbedingungen der EVU regelt. Die *Konzessionsabgabenverordnung* legt die zulässigen Höchstsätze für Konzessionsabgaben fest und wurde zuletzt 1991 novelliert. Die Novellierung veränderte die Bemessungsgrundlage der Konzessionsabgaben. An die Stelle der Lieferlöse trat die Liefermenge, um die Höhe der Konzessionsabgaben von der Inflationentwicklung abzukoppeln (Schiffer 1995: 168).

das Atomrecht, das Umweltrecht und das Anlagenehmigungsrecht (Evers 1983).

Das Energiewirtschaftsrecht und das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) gehören gemäß Art. 74 Nr. 11, 11a GG der konkurrierenden Gesetzgebung an, so daß die Länder nur dann gesetzgeberisch tätig werden können, wenn keine bundeseinheitlichen Regelungen vorliegen (Hantke 1992: 139). Aufgrund ihres Verwaltungsunterbaus sind die Länder in erster Linie für die Implementation verantwortlich, aber über den Bundesrat auch an der Bundesgesetzgebung beteiligt. Änderungen des Energiewirtschaftsrechts bedürfen i.d.R. der Zustimmung der Länder. Eine Reform des Wettbewerbsrechts ist nicht zustimmungsbedürftig, sobald länderübergreifende Aspekte geregelt werden, weil dann das Bundeskartellamt für die Implementation zuständig ist. Allerdings sind wettbewerbsrechtliche Reformen traditionell im Einvernehmen von Bundestag und Bundesrat verabschiedet worden. In Großbritannien gibt es keine äquivalenten Beteiligungsrechte von Nordirland, Wales oder Schottland. Sie sind durch Querschnittsministerien an der Gesetzgebung beteiligt. Die britischen local authorities besitzen ebenfalls keine nennenswerten Beteiligungsrechte an der Gesetzgebung und waren nach 1948 nicht mehr in die politische Steuerung der Elektrizitätswirtschaft involviert. Die politische Steuerungsfähigkeit der britischen Regierung wird daher durch andere territoriale politische Institutionen kaum eingeschränkt.

Aus der vertikalen „Politikverflechtung“ (Scharpf et al. 1976) läßt sich eine nur *begrenzte Handlungs- und Reformfähigkeit des deutschen politischen Systems* ableiten (Katzenstein 1987: 10). Sie begünstigt Entscheidungstechniken und Konsensbildungsmechanismen, die die Ausübung politischer Macht mäßigen und eher vorsichtige Politiken und inkrementelle Veränderungen begünstigen. Sie wird daher oft als Hindernis für einen umfassenden politischen Wandel angesehen (Schmidt 1989: 79). Der *britischen Regierung* muß hingegen eine *hohe Durchsetzungsfähigkeit gegenüber anderen politischen und sektoriellen Akteuren* attestiert werden. Ihre Fähigkeit zu programmatischen Reformen ist sehr hoch zu veranschlagen.

## 2.2 Ministerialverwaltung und bürokratische Politik

In beiden Ländern bilden im Regelfall die nationalen Regierungen mitsamt ihrer Ministerien die wichtigsten Akteure in politischen Entscheidungsprozessen. Durch ihre funktionale Differenzierung sind sie in der Lage, die für Entscheidungen in hochkomplexen Gesellschaften benötigte Expertise zu mobilisieren. Wie in anderen parlamentarischen Regierungssystemen ist der Einfluß des Bundestages – wie auch der Länderparlamente – auf die Gesetzgebung dagegen generell begrenzt: „It may react to and modify government proposals, but it rarely will determine the substance and content of policy initia-

tives“ (Mayntz/Scharpf 1975: 34). Auch das britische Parlament ist trotz seiner unbedingten Souveränität relativ machtlos. Der Einfluß des House of Commons auf die Gesetzesinhalte ist i.d.R. auf Details begrenzt, weil die Regierung sich zumeist auf die Parlamentsmehrheit stützen kann. Das House of Lords verfügt nur über ein suspensives Vetorecht gegenüber der Regierung. Ferner hat es durch seine „*Lords of Appeal in Ordinary*“ einige verfassungsrechtliche Funktionen (Sturm 1994: 192).

Selbst wenn britische Autoren eine *Fragmentierung der staatlichen Macht* konstatieren (King 1993: 52), ist diese im Vergleich mit der Bundesrepublik äußerst begrenzt. Sie erstreckt sich primär auf die horizontale Verteilung von Kompetenzen in Regierung und Verwaltung. In beiden Ländern genießen die einzelnen Ministerien eine hohe Autonomie. In Großbritannien sichert das Verfassungsprinzip der individuellen Ministerverantwortlichkeit ihre Eigenständigkeit ab (King 1993). In Deutschland ist sie im Ressortprinzip grundgesetzlich verankert (Kohler-Koch 1993). In beiden Ländern genießen auch die einzelnen Abteilungen und Unterabteilungen der Ministerien ein hohes Maß an Autonomie, so daß diese vielfach eigene Leitbilder und Problemlösungsphilosophien entwickeln und ihre Aufmerksamkeit auf den eigenen Zuständigkeitsbereich beschränken (Scharpf et al. 1976: 40).

Dies gilt ebenso für die politische Steuerung der Elektrizitätswirtschaft. In der *Bundesregierung* besitzt das Bundesministerium für Wirtschaft die Federführung über die politische Steuerung des Sektors. Innerhalb des Ministeriums haben sich allerdings zwei gegensätzliche Sichtweisen zur Beurteilung des sektoriellen Regimes entwickelt: Die Abteilung für Energiepolitik und mineralische Rohstoffe ist für die Elektrizitätswirtschaft zuständig, und eine ihrer Unterabteilungen ist mit der Versorgungswirtschaft befaßt. Die energiepolitische Abteilung hat eine Klientelorientierung entwickelt, die stark auf die Kooperation mit den Unternehmen und Verbänden der Energiewirtschaft zugeschnitten ist, mit denen sie „eine sehr vertrauensvolle Zusammenarbeit“ pflegt (Interview BMWi 20.01.95). Aufgrund ihrer Verantwortung für die leitungsgebundene Energiewirtschaft und den Kohlesektor, der seit den 60er Jahren über die Elektrizitätswirtschaft finanziell gefördert wird, hat sie die grundlegenden Elemente des etablierten Sektorregimes anerkannt. Im Gegensatz zur energiepolitischen Abteilung zeichnet sich die Grundsatzabteilung des Ministeriums durch weitaus liberalere ordnungspolitische Leitideen aus. Sie sieht sich als Hüterin des Wettbewerbs „gegenüber den partikularen Interessen“ und orientiert sich noch heute an den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft der 50er Jahre (Int. BMWi 21.12.94).

Weitere Regelungsbefugnisse liegen bei anderen Bundesministerien und bei den Ländern. Mit der Gründung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) 1986 wurde erstmals die Umweltregulierung gebündelt und die Atomsicherheitsregulierung aufgewertet, die zuvor beim Bundesminister des Innern (BMI) lag (Padgett 1992: 197). Dieser

wahrt auch die Belange der Kommunen in der Bundesregierung. Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat einige Kompetenzen zur Genehmigung des Baus von Leitungen und Kraftwerken inne. Eine weitgehend analoge Ressortverteilung gilt für die Implementation in den Ländern. Von besonderer Bedeutung sind die Befugnisse der Länderwirtschaftsministerien zur *ökonomischen Regulierung* des Sektors und der Länderumweltministerien zur sozialen Regulierung des Sektors.

In der *britischen Regierung* war die politische Steuerung des Sektors traditionell im Board of Trade angesiedelt. Während der Kriegswirtschaft wurde sie im Ministry of Fuel, Light and Power untergebracht, das dann in das Ministry of Fuel and Power überging, welches 1957 in Ministry of Power umbenannt wurde.<sup>16</sup> Nach weiteren Reorganisationen wurde 1974 als Reaktion auf die Ölkrise das *Department of Energy* eingerichtet. Zwar hatte die Energiewirtschaft damit in den auf sie zugeschnittenen Energieministerien einen hohen Stellenwert, allerdings hatten diese immer nur ein geringes Gewicht in der britischen Regierung (McInnes 1991: 21). Im Gegensatz zur diskontinuierlichen Entwicklung auf der ministeriellen Ebene wiesen die Funktionen der einzelnen Fachabteilungen eine hohe Kontinuität auf (Pearson 1981: 66). Im Department of Energy war die Sektion „Electricity“ aus der Abteilung „Coal, Electricity and Atomic Energy“ für die Unternehmensplanung, die Preispolitik und die Investitionsprogramme zuständig. Die erste Sektion der Abteilung „Finance and Nationalized Industry, Energy Policy and Conservation, Economics and Statistics“ war für die Beziehungen zu HM Treasury verantwortlich. Neben dem Energieministerium wurde nach der Nationalisierung das *Schatzamt* zum zweiten zentralen Akteur in der politischen Steuerung der Elektrizitätsversorgung. Es war gemeinsam mit dem Department of Energy für die Finanzierung und ökonomische Regulierung des Sektors zuständig und vermochte aufgrund seiner dominanten Stellung in der britischen Regierung allmählich die Beurteilungskriterien für die nationalisierten Sektoren zu ändern. Es beurteilte die public corporations besonders nach deren Auswirkungen auf die staatlichen Finanzen und die makroökonomische Politik und bereitete durch die allmähliche Veränderung der Evaluations- und Regulierungskriterien auch den Boden für ihre spätere Privatisierung.

Es gibt in beiden Ländern zwar einige institutionelle Mechanismen, die der organisatorischen Segmentierung entgegenwirken und eine *einheitliche politische Steuerung* gewährleisten sollen. So verfügen beide Regierungschefs über eine besondere Führungsrolle. In der Bundesrepublik sind die Richtlinienkompetenz und die Organisationsgewalt des Bundeskanzlers zu nennen. De facto schränken allerdings sowohl parteiinterne Erwägungen als auch Koalitionsverhandlungen diese Befugnisse ein. In Großbritannien reicht das Prinzip der Autorität des Premierministers deutlich weiter, weil dieser detail-

<sup>16</sup> Eine ausführliche Beschreibung der Organisationsentwicklung bis zum Beginn der 80er Jahre findet sich bei Pearson (1981). Für die Entwicklung bis 1990 siehe McInnes (1991).

liert in die Ressortkompetenzen der einzelnen Minister „hineinregieren“ kann. Ferner sollen die Kabinette in beiden Ländern auch in kontroversen Fragen zu einheitlichen Lösungen gelangen. So entscheidet die Bundesregierung bei Meinungsverschiedenheiten durch einvernehmlichen Beschluß des Kabinetts. In Großbritannien soll das Prinzip der Kollegialität gewährleisten, daß das gesamte Kabinett die Regierungspolitiken trägt. Trotz dieser beiden Mechanismen ist in beiden Ländern aber in der überragenden Mehrzahl der Entscheidungen die ressortinterne und die ressortübergreifende Koordination von größerer Bedeutung für die politische Steuerung der Elektrizitätsversorgung gewesen. Politische Initiativen werden bereits von der Referentenebene an horizontal mit potentiell betroffenen Abteilungen und Ministerien abgestimmt (Mayntz/Scharpf 1975: 147-48), um etwaige Einwände auszuräumen. Die politische Steuerung der Elektrizitätswirtschaft lag im Regelfall bei den zuständigen Ministerien und nicht beim Kabinett oder den Regierungschefs.<sup>17</sup>

### 2.3 Parteiensystem und -wettbewerb

Großbritannien und die Bundesrepublik weisen im internationalen Vergleich *stabile und eher geschlossene Parteiensysteme* auf. In beiden Ländern läßt sich auch eine weitgehende Annäherung der parteipolitischen Weltanschauungen konstatieren. Das britische Mehrheitswahlrecht führt dazu, daß der Zweiparteienmechanismus von Labour und Conservative Party das Parteiensystem nach wie vor in hohem Maße strukturiert. Seit der Konzentration des Parteiensystems in den 50er Jahren dominieren CDU, CSU, FDP und SPD die deutsche Parteienlandschaft. Das deutsche Verhältniswahlrecht, das nur die Fünfprozentklausel einschränkt, und die föderale Gliederung eröffnen aber auch kleineren Parteien die Chance zur parlamentarischen Repräsentation und Regierungsbeteiligung. Sie machen das Parteiensystem offen für neue Parteien als in Großbritannien, wie die Beispiele von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS zeigen.

Eine solche Fokussierung auf die Strukturen der Parteiensysteme und die vorherrschenden parteipolitischen Orientierungen verstellt aber den Blick für die unterschiedlichen Funktionsmodi des Parteienwettbewerbs, die aus seiner Interaktion mit den nationalen Wahlsystemen und dem Staatsaufbau resultieren. In Deutschland führt das Verhältniswahlrecht in Bund und Ländern im Normalfall zu Mehrparteienregierungen (Schmidt 1989: 84-85). Damit sind

<sup>17</sup> Zwischen den Prinzipien der ministeriellen Autonomie, der Führungskraft des Regierungschefs und der Kollegialität des Kabinetts können gravierende Konflikte entstehen. Diese haben sich in zwei Debatten niedergeschlagen: zum einen in der Debatte um die Bedeutung von „Kanzlerdemokratie“ und „Prime Ministerial Leadership“ im Verhältnis zu Parteien, Ministerien und Kabinett (vgl. Lehbruch 1994; Rhodes/Dunleavy 1995) und zum anderen in der Diskussion um die Rolle der einzelnen Ressorts im Verhältnis zur Kollegialität des Kabinetts (Mayntz/Scharpf 1975; Smith/Marsh/Richards 1995).

parteipolitische Konfliktlinien in die jeweiligen Regierungen integriert, die zu Aushandlungsprozessen zwischen den Regierungsparteien zwingen. Die Verteilung einzelner Ressorts auf die Koalitionspartner kann dabei die Autonomie der Ministerien in der Regierung noch verstärken, weil diese dem Einflußbereich der Koalitionspartner entzogen werden. So hat die FDP das Bundeswirtschaftsministerium vom Ende der 60er Jahre bis zur Bundestagswahl 1998 „regiert“ und in seiner liberalen Grundorientierung gestärkt. Als Folge des britischen Mehrheitswahlrechts setzen sich dagegen zumeist Einparteienregierungen durch. „Hung parliaments“ sind in der Nachkriegsära eine Rarität. Die Dominanz der Regierungspartei kennzeichnet das britische politische System:

„It cannot be stressed too much that the tradition of British government remains rooted in the assumption that governmental responsibility is exercised collectively by a single party through the processes of the Cabinet and the co-ordination of policy between departments. The codes of conduct and the working practices of the officials are tied to this assumption. Government is supposed to act in a unified way, with differences of emphasis and of perspective, but not of approach, emanating from different departments“ (Wallace 1996: 62)

In Deutschland ist die ideologische Vereinheitlichung des Regierungshandelns nicht so stark ausgeprägt. Die Austragung des Parteienwettbewerbs bleibt nicht auf Wahlkämpfe und die parlamentarische Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition begrenzt, sondern ist auch integraler Bestandteil der Bund-Länder-Politikverflechtung. Die Beteiligungsrechte des Bundesrates lassen nicht nur Länderinteressen, sondern auch noch Sichtweisen der Parteien Eingang in die Bundesgesetzgebung finden. Bis in die 50er Jahre hinein basierten die Länderregierungen auf Mitte-Links oder Mitte-Rechts Koalitionsregierungen, so daß die Parteienkonflikte nur von begrenzter Relevanz waren. Die allmähliche Konzentration des Parteiensystems intensivierte dann den „Parteienwettbewerb im Bundesstaat“ (Lehmbruch 1976). Zwischen Bundes- und Landesparteien entwickelten sich intensive Kooperationsmuster, und die Länderexekutiven wurden immer mehr parteipolitisch mobilisiert (Lehmbruch 1989: 234). Einerseits kann dies zur Folge haben, daß Länderinteressen unter parteipolitische Interessen untergeordnet werden, wenn eine Partei Bundes- und Länderregierung stellt. Andererseits kann der Parteienwettbewerb auch zur Politisierung der Bund-Länder-Beziehungen führen, vor allem dann, wenn die Oppositionsparteien auf Bundesebene über eine Mehrheit im Bundesrat verfügen. In den späten 70er und den frühen 80er Jahren galt dies für die CDU/CSU und zwischen 1990 und 1998 für die SPD. Diese Konstellation hat die Bemühungen der christdemokratisch-liberalen Regierungskoalition um eine Reform der Elektrizitätsversorgung in hohem Maße blockiert und Bund und Länder unterschiedliche sektoruelle Leitbilder verfolgen lassen.

## 2.4 Rechtssystem und rechtliche Kontrolle

Ein zentrales Merkmal der deutschen Politik nach dem Zweiten Weltkrieg bildet der Aufbau eines ausgeprägten Rechts- und Verfassungsstaates (Dyson 1992a). Das „Lernen aus der Katastrophe“ (Schmidt 1989) hat zu einer signifikanten Verrechtlichung der Politik beigetragen. Während in der Bundesrepublik das Grundgesetz die Organisation des Staates regelt und damit die Handlungsmöglichkeiten der politischen Akteure einengt, gibt es im „Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland“ keine geschriebene Verfassung. Die wichtigsten Verfassungsregeln finden sich in einzelnen Gesetzen und in den „Conventions of the Constitution“, den ungeschriebenen Grundsätzen der Verfassung (Weber 1994: 171). Das zentrale Verfassungsprinzip besteht in der unbedingten Souveränität des Parlaments. „In other words, there are no legal constraints on its legislative powers; it may legislate on any subject whatsoever“ (Graham/Prosser 1991: 38). Kein Gerichtshof hat wie das Bundesverfassungsgericht die Befugnis, vom Parlament verabschiedete Gesetze (statutes) für unzulässig zu erklären. Die von Edward Heath im Wahlkampf 1974 plakativ formulierte Frage „Who governs?“ macht zwar deutlich, daß in der politischen Praxis durchaus große Beschränkungen der parlamentarischen Souveränität und der Durchsetzungsfähigkeit der britischen Regierung wahrgenommen werden. Allerdings sind diese nicht in anderen staatlichen oder rechtlichen Institutionen verortet.

Der hohe Verregelungsgrad der Elektrizitätswirtschaft hingegen engt die deutschen sektoriellen und politischen Akteure in besonderem Maße in ihrer Autonomie ein. Sine qua non werden politische Konflikte zwischen den verschiedenen Akteuren häufig in rechtlichen Kategorien geführt und in gerichtliche Auseinandersetzungen transformiert. Eine Reihe von *Gerichten* kann das Prozedere und die Entscheidungen der politischen und administrativen Akteure überprüfen (Dyson 1992a: 9-10). Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist für die Überprüfung der Entscheide der Länderbehörden für die Preis- und die Fachaufsicht zuständig. Gegen Verfügungen der Landeskartellbehörden und des Bundeskartellamtes gibt es Einspruchsrechte bei den Oberlandesgerichten bzw. beim Kammergericht in Berlin. In zweiter Instanz ist dann der Bundesgerichtshof maßgeblich. Das Bundesverfassungsgericht kann die Vereinbarkeit des Wettbewerbs- und Energierechts mit dem Grundgesetz überprüfen. Zudem bildet es den Schiedsrichter in Auseinandersetzungen der politischen Organe. Als das Bundeswirtschaftsministerium 1949 versuchte, die Zuständigkeit für die Implementation des Energierechts an sich zu ziehen, widersetzten sich die Länderminister der angestrebten Kompetenzverlagerung. Auch das Bundesverfassungsgericht ging davon aus, daß weder die Überregionalität der Elektrizitätsversorgung noch die „wünschenswerte Einheitlichkeit der Verwaltungspraxis“ eine Zuständigkeit des Bundes begründen können, weil das Grundgesetz prinzipiell von der Verwaltungszuständigkeit der

Länder ausgeht (Baur 1987: 232). Die Länder verpflichteten sich daraufhin zwar, Aufsichtsmaßnahmen mit überregionaler Wirkung nur „im Benehmen“ mit dem Bundeswirtschaftsminister auszuüben. Ihre Entscheidungszuständigkeit bleibt dadurch allerdings unberührt (Löwer 1992: 196). Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zementierte also die territoriale Segmentierung und Verflechtung in der politischen Steuerung des Sektors.

Die *Verrechtlichung* der Regulierung hat auch zur Veränderung von Regulierungskriterien geführt. Nach Auffassung vieler Beobachter segmentieren die Kriterien von unterschiedlich „akzentuierenden Gerichten und Obergerichten“ die ökonomische Regulierung und machen sie „manchmal selbst für Fachleute nicht mehr prognostizierbar“ (Hopt 1985: 273). Die geringe Präzision des Wettbewerbs- und Energierechts und deren häufiger Verweis auf allgemeine Rechtsbegriffe trugen anfänglich zu einer „auffälligen Ungewißheit der anzuwendenden Kriterien und Maßstäbe“ bei (Evers 1983: 209). Die Gerichte entwickelten zunehmend eigene Maßstäbe für die ökonomische Regulierung. Ein markantes Beispiel bildet die kartellrechtliche Mißbrauchsaufsicht, deren Kriterien der Bundesgerichtshof (BGH) mit seiner „Stromtarif-Entscheidung“ von 1972 maßgeblich geprägt hat. Aufgrund der im GWB nur unklar festgelegten Beurteilungskriterien hatte das Bundeskartellamt in den 60er Jahren allmählich einen eigenen Maßstab für die Feststellung des Mißbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung entwickelt. Im Wege eines Vergleichswettbewerbs verglich es die Preise benachbarter EVU, ohne Kosten- oder Strukturunterschiede besonders zu berücksichtigen. Diese Methode war für das Bundeskartellamt attraktiv, weil sie die administrative Praxis vereinfachte. An die Stelle hypothetischer und komplexer Erwägungen zur Ermittlung der anrechenbaren Kosten und zulässigen Preise konnten die tatsächlichen Preise der anderen Versorger treten. Nach Ansicht des BGH hingegen muß das Konzept des Vergleichswettbewerbs klar zwischen unternehmens- und gebietsstrukturbedingten Kosten trennen und damit die unterschiedlichen Situationen der EVU berücksichtigen, ohne daß der BGH dazu selbst eindeutige Prinzipien entwickelte.<sup>18</sup> Daraufhin gab das Bundeskartellamt ein Gutachten in Auftrag, um eine „genaue Exegese der vom BGH neu eingeführten Prinzipien und unbestimmten Rechtsbegriffe“ zu erlangen, das allerdings auch nicht zu einer eindeutigen Zuordnung gelangte (A. Wolf 1994: 420). Das Kammergericht Berlin entwickelte dann auf das BGH-Urteil hin ein Vergleichsmarktkonzept, in dem nach Auffassung des Bundeskartellamtes Einzelentscheidungen von Unternehmen als strukturbedingte Kostenfaktoren betrachtet werden. Nach Ansicht der Wettbewerbsbehörde ist durch die „Stromtarif-Entscheidung“ die Mißbrauchsaufsicht „ins Stocken geraten ... Die Anforderungen der Rechtsprechung sind so hoch gesteckt, daß der Nachweis eines Mißbrauchs – außer in ganz offensibaren Fällen ... – von den

18 Beschluß des Bundesgerichtshofes vom 31.05.1972 („Stromtarif“), abgedruckt in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 12/1972, S. 819ff.

Kartellbehörden nicht erbracht werden kann“ (A. Wolf 1994: 423).<sup>19</sup> Dieser Fall verdeutlicht, daß sich unterhalb der sektoriellen Leitziele spezifische Rationalitätskriterien einzelner Institutionen herausgebildet haben, die institutionellen Eigenlogiken folgten und nicht unbedingt miteinander vereinbar waren.

### 3 Der Wandel der ordnungspolitischen Leitideen

In beiden Ländern bildeten sich die für die weitere sektoruelle Evolution maßgeblichen ordnungspolitischen Leitideen bereits während der Zwischenkriegszeit und während der Kriegswirtschaft im Zweiten Weltkrieg heraus. Nachdem schon der Erste Weltkrieg ein zunehmendes staatliches Engagement in der Wirtschaft begründet hatte, löste die Weltwirtschaftskrise am Ende der 20er und eingangs der 30er Jahre erneut eine Wende im ordnungspolitischen Verständnis beider Länder aus. In beiden Ländern wurde eine stärkere Rolle des Staates gefordert.

Als Konsequenz der Weltwirtschaftskrise und infolge drängender einzelner Probleme in verschiedenen Branchen akzeptierten die *britischen Regierungen* eine zunehmende Rolle in der politischen Steuerung der Wirtschaft. So zeichneten sich die Anfänge einer auf den Staat gemünzten Planungsbeziehung ab. Gruppierungen in allen Parteien plädierten für die Rationalisierung und Nationalisierung wichtiger Industriezweige. Am deutlichsten war das Plädoyer für eine Nationalisierung in der Labour Party. Ihr Parteistatut sah schon seit 1918 die Möglichkeit der „common ownership of the means of production“ vor. Die Partei entwickelte in den 30er Jahren neue Programme zur Verstaatlichung einer Reihe von Schlüsselsektoren (Ashworth 1991: 8). Auch viele Mitglieder der Liberalen und der Konservativen Parteien befürworteten ein stärkeres unternehmerisches Engagement des Staates. Die Gründungen aller wichtigen *public corporations* in den 30er Jahren waren das Resultat pragmatischer konservativer Regierungspolitik (Foster 1992: 70-72). Die Veränderung der Eigentumsform und der Zusammenschluß von Unternehmen sollten deren Effizienz verbessern, Skalenerträge steigern und zur technischen Standardisierung beizutragen. Reorganisationen und die Einschränkung von Wettbewerb sollten die Leistungsfähigkeit der Unternehmen steigern (Chick 1991: 60). Allerdings hatten diese industriepolitischen Maßnahmen zumeist einen reaktiven und keinen programmatischen Charakter wie in der Nachkriegsära (Grant 1991: 107).

Die Kriegswirtschaft des Zweiten Weltkriegs, während derer selbst in der britischen Wirtschaft der Glaube an freie und sich spontan selbst steuernde

19 Zur Entwicklung des Vergleichswettbewerbs und seiner Durchführung vgl. Schulz 1979.

Märkte nicht mehr vorhanden war (vgl. Freyer 1992: 234-240), wertete diese Perspektive nochmals stark auf. Die staatlichen Akteure gewannen wiederum an Expertise über die wirtschaftlichen Strukturen und Funktionsbedingungen (Greenleaf 1983: 72-75), auch wenn sie umfassende Umstrukturierungen zunächst zurückstellten. Die enge Involvierung von Wirtschaftsverbänden in die politische Steuerung während des Krieges blieb dagegen erneut nur ein Intermezzo. Die institutionellen Beziehungen zwischen Staat und privater Wirtschaft kehrten nach Kriegsende zu den Vorkriegsverhältnissen zurück (Grant 1993).

Auch in *Deutschland* löste die Erfahrung der Weltwirtschaftskrise ein ordnungspolitisches Umdenken aus. "Der Primat des Staates" wurde zum gemeinsamen Nenner aller ordnungspolitischen Leitideen in Deutschland, ohne daß die Nationalsozialisten viel zu dieser Verengung beitragen mußten. War diese Neuorientierung für die Arbeiterbewegung oder die „etatistische Hauptströmung der deutschen Wirtschaftstheorie“ nicht weiter überraschend, so nahm selbst der Liberalismus nun Abschied von der „Vorstellung eines liberalen Staates“ (Abelshäuser 1996: 217). Die *Leitidee einer sozial gebundenen Marktwirtschaft* prägte von nun an nicht nur die ordnungspolitische „Theorie und Praxis im Dritten Reich“, sondern auch, wengleich „mit erheblichen Modifikationen“, den Aufbau und die Evolution der Wirtschaftsordnung in der Bundesrepublik. Die „Protagonisten der Sozialen Marktwirtschaft“ wie Alfred Müller-Armack konnten nach dem Krieg stillschweigend auf ihre „in der Umbruchphase der Jahre 1932/33 formulierten Erkenntnisse zurückgreifen“ (Abelshäuser 1996: 219-220).

Wie bereits nach dem Ersten Weltkrieg blieb eine Nationalisierung der Elektrizitätsversorgung aber trotz der Sozialisierungsregelungen in einigen von der SPD beeinflussten Länderverfassungen aus (Löwer 1992: 195). Im Hinblick auf die Anfänge des Kalten Krieges und die Leitidee der Sozialen Marktwirtschaft erschien eine Verstaatlichung des Sektors undenkbar. Die Assoziierung der Sozialen Marktwirtschaft mit dem „Wirtschaftswunder“ und den Wahlerfolgen der CDU, CSU und FDP in den 50er und 60er Jahren katalysierte diese ordnungspolitische Leitidee dann in einen von allen Parteien anerkannten normativen Standard, der den Schwerpunkt auf den Markt und private Initiative legt. Die Rolle des Staates in der Wirtschaft ist subsidiär, aber bedeutsamer als im reinen Laissez-Faire-Ansatz: Er soll einen stabilen Rahmen für wirtschaftliche Aktivitäten sichern, den Markt ergänzen, dessen Funktionsweise verbessern und wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen entwickeln (Esser/Fach 1983: 106). Infolge dieser Leitidee erachteten die sektoriellen und die politischen Akteure die wettbewerbsrechtliche Ausnahmestellung der Elektrizitätsversorgung aufgrund ihrer Besonderheiten auch im Kontext einer insgesamt marktwirtschaftlichen Ordnung für weiterhin zulässig.

## 4 Die britische Nationalisierung

### 4.1 Post War Consensus und Nationalisierungsprogramm

Die hohe Handlungskapazität der britischen Regierung in der politischen Steuerung der Elektrizitätsversorgung manifestierte sich erstmals in der unmittelbaren Nachkriegszeit, als die Attlee-Administration die traditionelle Selbstbeschränkung früherer Regierungen gegenüber diesem Sektor endgültig aufgab. Die Labour-Regierung schuf nun die institutionellen Grundlagen für den *postwar consensus*, der bis in die 80er Jahre weitgehend seine Gültigkeit behielt. Dessen Weichen hatte bereits die große Kriegscoalition gestellt (Greenleaf 1983: 75), und seine Hauptelemente wurden daher auch von der Konservativen Partei mitgetragen.<sup>20</sup> Den Kern des *postwar settlement* bildete die Leitidee der *mixed economy*, in dem der Staat eine besondere Verantwortung für die wirtschaftliche Entwicklung übernahm. Zum einen wurden strategisch wichtige Sektoren nun in öffentliches Eigentum überführt. Zum anderen übernahmen staatliche Akteure im Rahmen keynesianischer Politiken auch mehr Verantwortung für die Sicherung der Vollbeschäftigung. Gleichzeitig aber bauten sie die Kontrollen über die kriegswirtschaftliche Ressourcenplanung ab. Trotz der Erweiterung der öffentlichen Aufgabenbereiche strebte die Labour Party keine umfassende staatliche Planung, sondern nur weitgehend konsensfähige Reformen an (Shonfield 1965: 88-94). Die verbliebene Skepsis gegenüber umfassenden Eingriffen in die Wirtschaft drückte sich beispielsweise im Fehlen industriepolitischer Konzepte für den privaten Sektor (Hall 1986) und in der Formulierung eines Wettbewerbsrechts mit einer nur geringen Interventionstiefe aus. Das zweite wesentliche Element des Attlee-Settlement bildete der *Aufbau des Wohlfahrtsstaates* (Freyer 1992: 241). Schließlich gab es weiterhin die Bereitschaft der politischen Akteure, die ihnen mit der Regierungsgewalt „gegebene Machtfülle nicht zur Gänze zu nutzen“ (Kaiser 1995: 78). In Regierungen beider Parteien bestand auch während der Nachkriegszeit gegenüber wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessengruppen eine Prädisposition für konsensuale Lösungen.

Wie bereits gezeigt, waren die Nationalisierungen nicht alleine dem Programm der Labour Party geschuldet (Foreman-Peck/Millward 1994: 275; Foster 1992: 70), sondern in den Wandel der ordnungspolitischen Leitideen seit der Weltwirtschaftskrise eingebettet. Nur das programmatische Bekenntnis der Labour Partei ist allerdings in der Lage, den Umfang des Nationalisierungsprogramms zu erklären. In der Liberalen Partei und in der Konservati-

20 Zur begrenzten Rolle von Regierungswechseln und Parteienwettbewerb in der Wirtschaftspolitik vgl. Gamble und Walkland (1984).

ven Partei bestanden demgegenüber sehr unterschiedliche Auffassungen darüber, in welchem Ausmaß private Unternehmen in öffentliches Eigentum übergehen sollten (Gamble 1984: 58-59). So billigte die Konservative Partei zwar durchaus die Nationalisierung von Kohle und Eisenbahnen sowie der Bank of England (Hannah 1979a: 352); sie kritisierte aber vehement die Verstaatlichungen im Transport- sowie im Eisen- und Stahlsektor (Steel 1978; Walkland 1984: 110). In den anderen betroffenen Sektoren waren die Nationalisierungen weitgehend unkontrovers, selbst wenn die Konservativen und Liberalen diese Sektoren nicht unbedingt verstaatlicht hätten. Die meisten der nationalisierten Wirtschaftszweige waren zentrale Infrastruktursektoren, die bereits zuvor intensiven politischen Steuerungsmaßnahmen unterworfen und teilweise schon im öffentlichen Eigentum gewesen waren (Coombes 1971: 20). Ferner war die Dringlichkeit des Wiederaufbaus der Wirtschaft ein grosser Impuls für die breite Akzeptanz der Nationalisierungen. Schließlich sah das Programm der Labour Party angemessene Entschädigungen vor, so daß den Unternehmenseignern ihre Interessen schlichtweg „abgekauft“ wurden.

Das *Nationalisierungsprogramm* ließ das wirtschaftliche Gewicht von öffentlichen Unternehmen signifikant ansteigen und verlagerte umfangreiche ökonomische Ressourcen in den öffentlichen Sektor (Foreman-Peck/Millward 1994: 275). Die verstaatlichten Unternehmen bildeten die zentralen Instrumente der sektorspezifischen politischen Steuerung: Die Labour-Regierung beschloß zwischen 1945 und 1949 die Nationalisierung der Bank of England, von Cable and Wireless, des zivilen Luftverkehrs, des Kohlesektors, der Eisen und Stahlindustrie, der Gas- und Elektrizitätsversorgung sowie des Transportsektors (Foster 1992: 74).

Die Umsetzung der Verstaatlichungen baute auf dem Vorbild des Central Electricity Board auf und setzte auf das *Modell der public corporation*.<sup>21</sup> Die Labour Party hatte aufgrund der positiven Erfahrungen in den 30er Jahren eine deutliche Präferenz für dieses Modell entwickelt. Ihrer Auffassung nach gewährleistete es eine Ausrichtung der Unternehmen am öffentlichen Interesse und wahrte gleichzeitig deren geschäftliche Autonomie. Die public corporations sollten „at arm's length“ von der politischen Steuerung operieren, um sowohl ihre wirtschaftlichen als auch öffentliche Ziele verfolgen zu können, wie Herbert Morrison es bereits in den dreißiger Jahren formuliert hatte:

„The public corporation must be no mere capitalist business, ... though it will ... be expected to pay its way. ... its Board and its officers must regard themselves as the high custodians of the public interest ... With the exception of the limited duties legally imposed upon him, the Minister will have no right to interfere with the work of the Board“.<sup>22</sup>

21 Zu alternativen Modellen vgl. Ashworth 1991: 13.

22 Herbert Morrison: *Socialisation and Transport*; London: Constable 1933; S. 149-171; zitiert nach Newbery/Green 1996: 38-39).

Aufgrund dieser *Modellorientierung* bestanden vielfältige Gemeinsamkeiten zwischen den Nationalisierungen, selbst wenn es einige Variationen gab. Für jeden Sektor legte ein Nationalisierungsgesetz („statute“) zur Gründung der public corporations die Rechte und Pflichten der sektoriellen und politischen Akteure nieder. Die meisten dieser Gesetze richteten sich nach dem Vorbild der ersten Nationalisierung im Kohlesektor (Abromeit 1983: 195). Unabhängig von sektoriellen Unterschieden optierte man regelmäßig für eine stark zentralisierte Struktur mit einem staatlichen Monopolunternehmen und verwarf die Möglichkeit einer dezentraleren Organisation (Chick 1991). Diese Organisationsstruktur sollte nicht nur Rationalisierungsvorteile und Skalenerträge gewährleisten; sie war angesichts des gedrängten Nationalisierungsprogramms auch am einfachsten umzusetzen. Die public corporations wurden zudem vom allgemeinen Wettbewerbsrecht ausgenommen (Coombes 1971: 21-22). Aufgrund der hohen Durchsetzungsfähigkeit der britischen Regierung konnte die Labour-Administration schon 1951 den Vollzug aller von ihr angekündigten Nationalisierungen melden.<sup>23</sup>

#### 4.2 Die Nationalisierung der Elektrizitätsversorgung

Drei staatliche Reformen prägten maßgeblich die Struktur des britischen Sektors im Kontext des Nationalisierungsprogramms: (1) der Electricity Act von 1947 zur Verstaatlichung des Sektors, (2) begrenzte Organisationsreformen in den 50er Jahren und (3) der Finance Act von 1956 zur Reform der Finanzierungsmodalitäten.

1. Der Electricity Act von 1947 transformierte das gemischtwirtschaftliche Regime in ein *nationalisiertes Regime* und rief die *British Electricity Authority* (BEA) ins Leben, in der die *Central Authority* als Erzeugungs- und Übertragungsunternehmen und *vierzehn Area Boards* als regionale Verteiler fungierten. Die BEA ersetzte ab dem 1.4.1948 den CEB und die 357 kommunalen und 180 privaten Elektrizitätsversorger (House of Commons. SC on Nationalised Industries [HC.SCNI] 1963: 8). Die Electricity Commissioners wurden aufgelöst und ihre Regulierungsaufgaben in die öffentliche Verwaltung zurückverlagert. Die British Electricity Authority wurde damit zum weltweit größten öffentlichen Versorgungsunternehmen (Hannah 1982: 3). Sie sollte ein „effizientes, koordiniertes und wirtschaftliches System der Elektrizitätsversorgung“ aufbauen und betreiben (HC.SCNI 1963: 273). Die Central Authority hatte nicht nur operative Funktionen in der Erzeugung und Übertragung, sie war auch für die Koordination und die Finanzen des gesamten Sektors zuständig. Aus diesem Grund besaß sie regulative und geschäftliche Weisungsbefugnisse gegenüber den Area Boards. Die sektorielle Koor-

23 Zu den Problemen in der Eisen- und Stahlindustrie vgl. Abromeit 1983.

dination war somit in hohem Maße zentralisiert. Das Bemühen der Central Authority um einen Konsens mit den Area Boards war eher vordergründig und diente meist nur dazu, Akzeptanz für bereits von ihr getroffene Entscheidungen zu sichern (vgl. Hannah 1982: 146-147).

Der Electricity Act von 1947 legte im einzelnen folgende Regeln fest (vgl. HC.SCNI 1963: 262-270):

- Der Minister of Fuel and Power erhielt als „*sponsoring minister*“ wichtige Steuerungsbefugnisse zur
  - Ernennung und Entlassung der Mitglieder des Boards der public corporations und zur Festlegung ihrer Gehälter (unter Zustimmung des Schatzamtes);
  - Erteilung genereller und spezieller Anweisungen an die Firmen;
  - Genehmigung der Unternehmens-, Investitions-, Finanzierungs- (unter Zustimmung des Schatzamtes), Ausbildungs- und Forschungsprogramme; und
  - Informationsrechte gegenüber der BEA.
- Die public corporations erhielten eine eigene Rechtspersönlichkeit und wurden von einem Board geführt, dessen Mitglieder auf der Basis ihrer Qualifikationen ausgewählt werden sollten. Sie sollten nicht gewinnorientiert sondern kostendeckend arbeiten, „taking one year with another“ oder „on an average of good and bad years“ Die Gewinne der Unternehmen durften nicht für den öffentlichen Haushalt, sondern nur für ihre eigenen Zwecke genutzt werden (Coombes 1971: 46).
- Ferner sah das Nationalisierungsgesetz einige Institutionen zur Kontrolle des Verhaltens der public corporations vor. In der Elektrizitätsversorgung wurden erstens, wie auch in einigen anderen Sektoren, Konsumentenausschüsse und -räte eingerichtet, deren Mitglieder ebenfalls das sponsoring department festlegte und die die Consumer Affairs Division des Department of Trade and Industry finanzierte. So wurde im Gebiet eines jeden der 14 Area Boards ein Konsumentenausschuß eingerichtet. Zweitens waren die public corporations durch den sponsoring minister indirekt dem Parlament gegenüber verantwortlich, das 1956 das Select Committee for the Nationalised Industries einrichtete. Schließlich sah das Gesetz formale Konsultationsverfahren für die Regelung der Arbeitsbeziehungen in den public corporations vor.

Der gesetzliche Rahmen fixierte folglich nur sehr allgemeine Steuerungskompetenzen, die mit einer Reihe von Geschäftspraktiken vereinbar waren (Ashworth 1991: 44). Auch die anderen Verstaatlichungsgesetze formulierten kein klares öffentliches Interesse. Sie regelten auch das Verhältnis zwischen den Boards und den „sponsoring departments“ nicht umfassend. Es wurde erwartet, daß die Ministerien allgemeine Vorgaben entwickelten, denen die Boards folgen sollten. Die Frage, wie die public corporations ihre unternehmerischen Ziele genau definierten (Foster 1992: 77), wurde vernachlässigt. Dies resul-

tierte zum einen daraus, daß ein Mißbrauch der monopolistischen Marktstellungen schlichtweg für unmöglich gehalten wurde. Nicht nur die Labour-Regierung unterstellte, daß bereits die Abschaffung der Gewinnorientierung die Ausrichtung der public corporations am „Gemeinwohl“ sicherstellen würde: „many people both in government and in the industries believed that they were entering a new world“ (Steel 1978: 124). Zum anderen war diese Nicht-Regelung ein Ergebnis des engen Zeitrahmens der Nationalisierungen. Die Labour Regierung beschloß zwischen 1946 und 1949 die Nationalisierung sämtlicher Sektoren, die ihr Programm dazu festgelegt hatte. Angesichts des gedrängten Zeitplans überließ sie eine Vielzahl von Problemen einfach der Implementation. *Insgesamt* blieb sowohl die Gestaltung der Beziehungen zwischen staatlichen Akteuren und Unternehmen als auch die Definition des Verhältnisses zwischen Gemeinwohl und Unternehmensinteressen der Implementation überlassen.

2. Trotz dieser Problembereiche erkannten auch die nachfolgenden konservativen Regierungen die zentralen organisatorischen Regelungen zur Nationalisierung der Elektrizitätsversorgung an – das öffentliche Eigentum, die zentralisierte Erzeugung und Übertragung sowie die dezentrale Verteilung. Sie modifizierten die Organisation des Sektors lediglich noch *innerhalb* des nationalisierten Regimes. Aufgrund *regionalpolitischer* Erwägungen wurden 1954 zunächst zwei Area Boards zum South of Scotland Electricity Board fusioniert und gemeinsam mit dem bereits 1943 gegründeten North of Scotland Electricity Board der Verantwortung des Secretary of State for Scotland unterstellt. Im Gegensatz zur englischen und walisischen Struktur waren die beiden für die schottische Versorgung zuständigen Boards vertikal integriert. Die British Electricity Authority wurde gleichzeitig in die Central Electricity Authority (CEA) umbenannt.

1957 wurde aufgrund der *sektorspezifischen* Kritik eines ministeriellen Untersuchungsausschusses die Elektrizitätsversorgung in begrenztem Maße dezentralisiert. Nach Auffassung des vom Ministry of Fuel and Power eingesetzten Herbert-Committees war die Organisation des Sektors „less well adapted for the industry’s future needs than to the initial tasks of amalgamating the industry following its nationalisation“ (HC.SCNI 1963: 236-III, S. 273). Seine zentrale Kritik betraf den hohen Zentralisierungsgrad des Sektors und die Vermengung von regulativen und operativen Funktionen in der CEA. Letztere mache es schwierig, eine „effektive und unparteiische Aufsicht über den gesamten Sektor auszuüben und trage zu Konfusion und Spannungen“ zwischen den Boards bei (HC.SCNI 1963: 236-III, S. 306). Der Ausschuß empfahl deshalb, regulative und operative Funktionen organisatorisch voneinander zu trennen und den Sektor stärker zu dezentralisieren. Ein sogenannter Central Electricity Generation Board sollte die Erzeugung und Übertragung übernehmen. Den weiterhin für die Verteilung zuständigen Area Boards sollte eine größere geschäftliche Autonomie eingeräumt werden. Die Regulierungs-



befugnisse der Central Authority und des Ministry of Power sollten auf eine neue zentrale Behörde übertragen werden, die sie im Einvernehmen mit dem sponsoring minister ausüben sollte. Das Herbert Committee strebte damit eine klare Trennung der Regulierungs- von der Versorgungstätigkeit und eine begrenzte Dezentralisierung an.

Als Reaktion auf diese Vorschläge löste die konservative Regierung die Central Electricity Authority auf; sie setzte die vorgeschlagene Aufgabentrennung im Electricity Act von 1957 aber nur in Ansätzen um. Sie richtete den *Electricity Council* als gesamtsektorielles Koordinationsgremium ein, das sich aus den Vorsitzenden der *Area Boards*, drei Vertretern des neuen *Central Electricity Generating Board* (CEGB), sowie vom Minister persönlich ernannten Vorsitzenden, zwei stellvertretenden Vorsitzenden und maximal drei zusätzlichen Mitgliedern zusammensetzte. Auch die Konservative Partei kehrte demnach nicht zur unabhängigen Regulierung zurück, die bereits in Form der Electricity Commissioners existiert hatte, und billigte weiterhin die Vermengung operativer und regulativer Funktionen. Der *Electricity Council* sollte als sektorieller Verband den Minister beraten und die Arbeit der Versorgungsunternehmen unterstützen. Er übernahm einige Dienstleistungsfunktionen wie etwa die Organisation der Finanzierung des Sektors und die Durchführung der sektoriellen Forschungsprogramme. Überdies hatte er einige Regulierungsfunktionen: Die Boards mußten Investitionen und Tarife mit ihm abstimmen, bevor der Minister sie billigte (HC.SCNI 1963: 166).

*Schaubild 4.1* stellt die weiteren Elemente der *sektoriellen Koordination* dar: Der *Central Electricity Generating Board* (CEGB) übernahm die Organisation der Erzeugung und Übertragung sowie die direkte Versorgung einiger Großabnehmer. Später speisten auch die britische Kernenergiebehörde (Atomic Energy Authority) und das Nuklearunternehmen British Nuclear Fuels Ltd., der South of Scotland Electricity Board, das französische Versorgungsunternehmen Electricité de France sowie einige unabhängige Erzeuger Strom in das Übertragungsnetz ein. Die zwölf *Area Boards* gewannen an Autonomie: Sie übernahmen die Verteilungsnetze und auch die Verantwortung für ihre Finanzen und Investitionsprogramme. Nach Vereinbarung mit dem Minister konnten sie auch eigene Erzeugungskapazitäten errichten; allerdings blieben sie weitgehend auf die Lieferungen des CEGB angewiesen. Ihre Zahlungen für die Stromlieferungen des CEGB richteten sich nach dessen Großhandelstarif, dem sogenannten Bulk Supply Tariff. Diese Zahlungen machten etwa zwei Drittel ihrer Gesamtkosten aus und mußte vom Electricity Council und vom Minister gebilligt werden. Zwischen den Area Boards und dem CEGB gab es einige Konflikte über die Festlegung des Bulk Supply Tariff, in denen sich allerdings meist der CEGB aufgrund seines Informationsübergewichts über seine Investitionen und Kosten durchsetzen konnte.

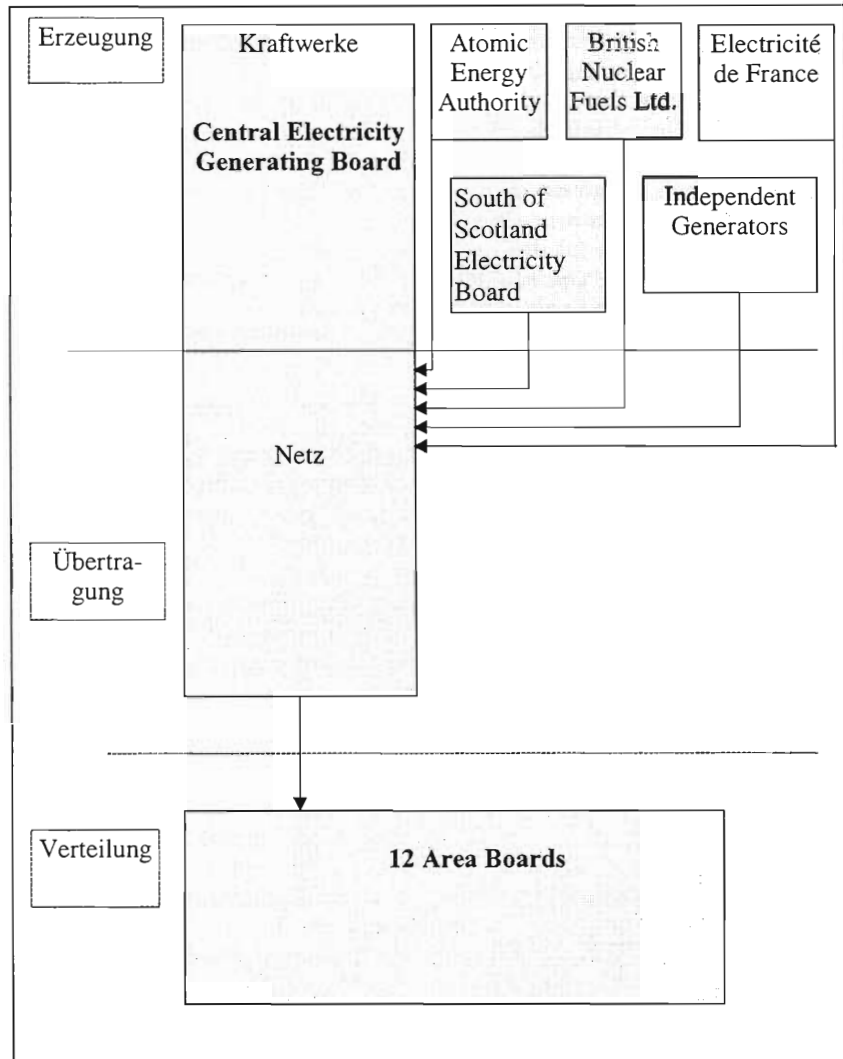
3. Schließlich stellte der *Finance Act* von 1956 die Finanzierung der verstaatlichten Unternehmen um und erweiterte damit den Kreis der für den

Sektor zuständigen staatlichen Akteure. Die nationalisierten Industrien waren berechtigt gewesen, eigene und vom Schatzamt garantierte Anleihen auszugeben, so daß ihre Finanzierung nicht gänzlich vom öffentlichen Haushalt abhing. Allerdings waren die letzten dieser Anleihen aufgrund einer Sättigung des Kapitalmarktes und niedriger Zinsen unterzeichnet gewesen, so daß die Unternehmen ihren Kapitalbedarf nicht mehr auf diese Art und Weise decken konnten. Deshalb ging HM Treasury dazu über, die benötigten Finanzmittel selbst auf dem Kapitalmarkt zu beschaffen und sie an die public corporations weiterzuleiten. Diese Maßnahme bezog die Unternehmen in die Kontrolle des öffentlichen Haushaltes ein und reduzierte ihre Autonomie von Grund auf. Sie machte die public corporations „wirklich von der Regierung abhängig und führte alsbald zur Vermehrung der Finanzkontrollen“ (Abromeit 1983: 200). Das Schatzamt gewann für die Unternehmen damit stark an Bedeutung und führte *allmählich sektorunspezifische Kriterien* in die ökonomische Regulierung und die allgemeine Evaluation der Unternehmen ein.

Die Nationalisierung des Sektors und die anschließenden Reformen des neuen Regimes bildeten auch den grundlegenden Handlungsrahmen für die *sektorielle Interessenvermittlung*. Die Interessenvertretung des Sektors wandelte sich von der Vorkriegskonkurrenz zwischen privaten und kommunalen Unternehmen zu einer geschlossenen und sektorintern vom CEGB dominierten Akteurskonstellation. Die Interessenvermittlung zwischen Staat und Sektor erfolgte in besonders hohem Maße durch informelle Kontakte und war für Akteure außerhalb der nationalisierten Industrien und der Regierung überaus intransparent.

Bis zu den regulativen Reformen in den 80er Jahren besaßen die public corporations in den meisten nationalisierten Sektoren ein Repräsentationsmonopol. Dieses Muster war durch die leichte Dezentralisierung des Sektors in der Elektrizitätsversorgung etwas variiert. Alle sektoriellen Akteure – die Area Boards, der CEGB und der Electricity Council – besaßen Zugang zu den politischen Akteuren. Formell sollte zwar der Electricity Council die Interessen des Sektors wahren. *De facto* aber *dominierte der CEGB die sektorielle Interessenvertretung*. Er war für etwa 70% der sektoriellen Investitionen verantwortlich und kontrollierte damit die langfristige Entwicklung der Stromversorgung. Er bildete die Nahtstelle zur Kraftwerksindustrie, zum Kohlebergbau und zur Kernenergieindustrie. Für die politischen Akteure war es damit einfacher, mit dem CEGB den zentralen Akteur des Sektors als Ansprechpartner zu nutzen denn mit den Area Boards zu verhandeln, deren Angelegenheiten regional begrenzt waren. Die von der Regierung ernannten Mitglieder des Electricity Council und der Vorsitzende des CEGB verfügten i.d.R. auch über einen sehr guten Zugang zu ihrem „Sponsorminister“, während dieser den Area Boards fehlte (Hannah 1982: 196).

Schaubild 4.1: Die sektorielle Koordination (Unternehmen und Lieferbeziehungen) in der britischen Elektrizitätsversorgung



→ Stromlieferungen

Insgesamt stützte die politische Steuerung in Großbritannien sich somit vor allem auf die nationalisierten Unternehmen. Ihre hohe Handlungsfähigkeit ermöglichte der britischen Regierung die grundlegende Reform des Sektors nach dem Zweiten Weltkrieg. In der Dekade nach der Nationalisierung wurden das sektorielle Regime dann nur noch inkrementell reformiert. Damit war der grundlegende Rahmen für die sektorielle Koordination und Interessenvermittlung bis zur Privatisierung des Sektors fixiert. Die sektorielle Koordination basierte in erster Linie auf der vertikalen Integration von Erzeugung und Übertragung innerhalb des CEGB und auf seinen Lieferbeziehungen zu den einzelnen Area Boards. Die sektorielle Interessenvermittlung war hochgradig geschlossen und wurde sektorintern vom CEGB dominiert.

## 5 Die Struktur des deutschen Sektorregimes

Im deutschen Regime haben öffentliche Unternehmen und die unternehmensinterne vertikale Integration einen geringeren Stellenwert in der sektoriellen Koordination eingenommen als in Großbritannien. Aufgrund des gemischtwirtschaftlichen Regimes und der pfadabhängigen Evolution des Sektors ist die Koordination der wirtschaftlichen Aktivitäten in Deutschland weitaus komplexer als in Großbritannien: Für die sektorielle Koordination sind auch vertragsgestützte Lieferbeziehungen, das Netzwerk von Eigentumsverflechtungen zwischen den Versorgern und die Marktkoordination durch Verbände von großer Relevanz.

### 5.1 Öffentliche Unternehmen und langfristige Lieferbeziehungen

Im Gegensatz zur britischen Entwicklung haben die *öffentlichen Unternehmen* in der Bundesrepublik in der Nachkriegszeit kontinuierlich an Bedeutung für die *politische Steuerung* der Elektrizitätsversorgung verloren. Von den in der Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke statistisch erfaßten Elektrizitätsversorgern waren 1995 immerhin 462 im öffentlichen Eigentum und 173 gemischtwirtschaftlich verfaßt. Der Sektor zählte nur 105 private Unternehmen (Schiffer 1997: 161). Diese Zahlen täuschen aber darüber hinweg, daß gerade die großen Unternehmen des Bundes und der Länder eine große Autonomie genossen haben. Sie wurden sämtlich in der privatrechtlichen Form von Aktiengesellschaften geführt und waren nur lose an ihren öffentlichen Träger gekoppelt. Im Einklang mit der Leitidee der sozialen Marktwirtschaft haben die staatlichen Akteure die politische Steuerung der Unternehmen vornehmlich auf ihre Kontrollfunktionen im Aufsichtsrat beschränkt, ohne direkten Einfluß auf die Unternehmenspolitik auszuüben. Daher konnten die

öffentlichen EVU „weitgehend selbständig nach unternehmerischen Kriterien handeln“ (Ambrosius 1984: 136; Monopolkommission 1976: 399). Die organisatorische Verselbständigung und die äußerst geringe Angewiesenheit auf öffentliche Finanzmittel schränkte die Nutzung der Unternehmen als politische Steuerungsinstrumente ein.

Der Bund führte die Steuerung mittels öffentlicher Unternehmen überdies noch zurück. Seine nach dem Zweiten Weltkrieg ‘geerbten’ Anteile an der VEBA AG/PreussenElektra AG und an der VIAG AG/Bayernwerk AG reduzierte er bereits mit Teilprivatisierungen in den 60er Jahren. In den Ländern haben die öffentlichen Unternehmen einen größeren Stellenwert eingenommen, und noch immer halten eine Reihe von Bundesländern Anteile an Versorgungsunternehmen (Energieversorgung Schwaben AG [EVS], Badenwerk AG, Bayernwerk AG [bis 1994], Hamburgische Elektrizitäts-Werke AG und Berliner Kraft- und Licht [Bewag] AG). Insgesamt aber ist nur auf der lokalen Ebene das öffentliche Eigentum an Versorgungsunternehmen noch heute ein zentrales Instrument der politischen Steuerung und eine zentrale Grundlage der kommunalen Versorgung (s.u.).

In Deutschland ist der *vertikale Integrationsgrad* nicht gesetzlich festgeschrieben wie in Großbritannien, sondern variiert in verschiedenen Unternehmen. Die EVU kombinieren in unterschiedlichem Maße die Erzeugung, die Übertragung und die Verteilung von Strom: 1995 waren 54 Versorger ausschließlich in der Erzeugung tätig, 464 Unternehmen erzeugten und verteilten Elektrizität und 222 Stromversorger beschränkten ihre Tätigkeit auf die Verteilung (Schiffer 1995: 161). Aufgrund der unvollständigen vertikalen Integration und der während der Genese des Sektors entwickelten Konfliktlösungsmechanismen sind weitere Instrumente für die sektorielle Koordination von großer Bedeutung. So ist die diese weiterhin in hohem Maße vertragsbasiert. Die im dritten Kapitel dargestellten *Vertragsmechanismen* regeln die Markt- und Lieferbeziehungen zwischen den EVU und zwischen diesen und den Gebietskörperschaften. Konzessionsverträge legen die Versorgungsbeziehungen zwischen den EVU und den Gemeinden fest und bildeten bis zur Liberalisierung des Sektors das Fundament des Systems wettbewerbsausschließender Verträge. In diesen Verträgen verpflichteten sich die Gemeinden dazu, die Versorgung ihres Gemeindegebietes nur einem EVU zu übertragen und diesem das Recht auf die Nutzung der gemeindlichen Wege zu überlassen. Oberhalb der lokalen Ebene verpflichteten sich die überregionalen EVU in Demarkationsverträgen gegenüber anderen Versorgern oder Gebietskörperschaften dazu, eine Versorgungstätigkeit im Gebiet des Vertragspartners zu unterlassen. Diese Verträge haben verhindert, daß Kommunen nach Ablauf eines Konzessionsvertrages oder beim Übergang „von der Eigen- zur Fremdversorgung“ ihren Vorlieferanten wechseln konnten (Ortwein 1996: 108). Das Instrumentarium der Gebietsschutzverträge wurde noch stark ausdifferenziert und um Höchstpreisbindungen und Grenzmengeabkommen

zwischen den Vorlieferanten und Verteilerunternehmen, um Durchleitungsverträge für Transitleitungen und um Verbundverträge zur Koordination des Verbundbetriebs erweitert.<sup>24</sup> Dieses Geflecht der vom Wettbewerbsrecht ausgenommenen Verträge schrieb die gegenseitigen *Liefer- und Handelsbeziehungen* langfristig fest und sicherte die Gebietsmonopole der EVU ab (Evers 1983: 175-198).

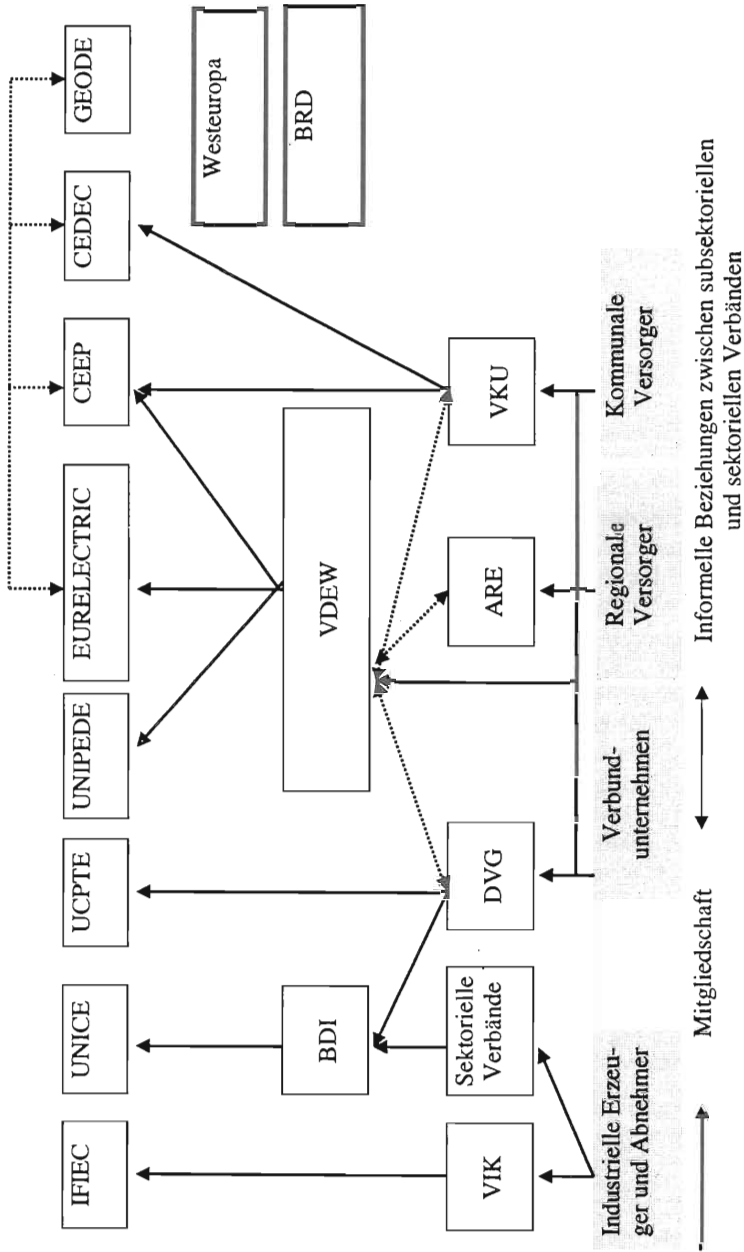
## 5.2 Unternehmensgruppen und Verbände

Über die bereits genannten Koordinationsmechanismen hinaus sind schließlich auch die Verbände von großer Relevanz für die Koordination und die Interessenvertretung des Sektors (vgl. Schaubild 4.2).<sup>25</sup> Nach 1945 wurde die verbandliche Zusammenarbeit in der Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke (VDEW) wiederbelebt (vgl. Bruche 1977: 96). Nachdem bereits 1947 die Arbeitsgemeinschaft der Landesverbände der Elektrizitätswerke gegründet worden war, wandelte man diese 1950 in die VDEW um. Die Zusammenarbeit unterhalb des Branchenverbandes wurde im Vergleich zur Weimarer Republik nun stärker institutionalisiert. Die Gründung von drei sub-sektoriellen Verbänden nach dem Zweiten Weltkrieg institutionalisierte die bis heute gültige und zuvor nicht in dieser Form existente Gliederung des Sektors in *drei Versorgungsgruppen*: Verbundunternehmen (Deutsche Verbundgesellschaft [DVG]), Regionalversorger (Arbeitsgemeinschaft Regionaler Energieversorgungsunternehmen [ARE]) und kommunale Unternehmen (Verband kommunaler Unternehmen [VKU]). Diese Verbandsgründungen verstetigten die konkurrierenden Identitäten der verschiedenen Unternehmensgruppen unterhalb des sektoriellen Leitbildes. Üblicherweise sind die Stromversorger sowohl Mitglied in einem der sub-sektoriellen Verbände als auch in der VDEW. Mit den sub-sektoriellen Verbänden verfügen sie über Foren zur Vorabstimmung in der sektoriellen Meinungsbildung und zur Interessenvertretung in Konfliktfällen. Die industriellen Energieabnehmer und Eigenerzeuger riefen 1947 die *Vereinigung der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK)* ins Leben.

24 Höchstpreisbindungen verpflichten Verteilerunternehmen dazu, keine höheren Preise von ihren Abnehmern zu verlangen als im Falle einer direkten Belieferung durch ihren Vorlieferanten. In Grenzmengeabkommen behalten sich die Vorlieferanten eine direkte Belieferung großer Abnehmer im Versorgungsgebiet des Verteilerunternehmens vor. In den Durchleitungsverträgen für Transitleitungen verpflichten sich die überregionalen Stromversorger dazu, im Gebiet des Vertragspartners, durch das die Transitleitung führt, die Versorgung zu unterlassen.

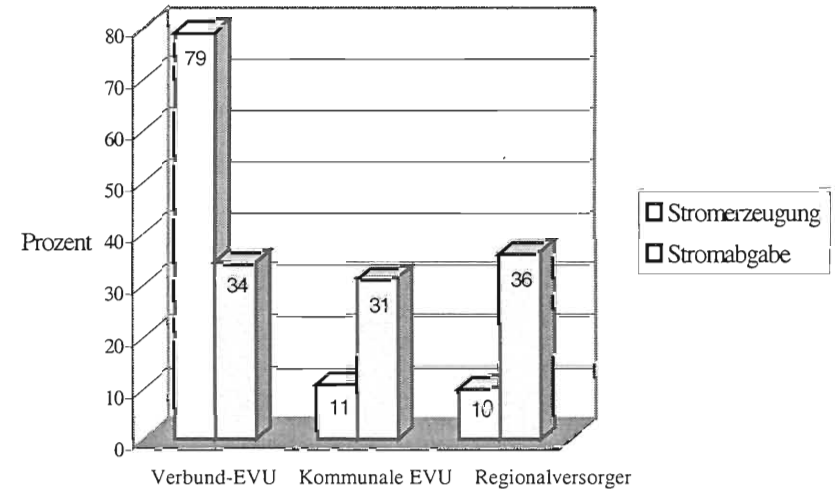
25 Das Schaubild 4.2 erfaßt keine Gremien, die etwa ausschließlich der technischen Normung, der Vermarktung oder der Zusammenarbeit in besonderen technischen Bereichen dienen. Diese Gremien sind meist, wenngleich in unterschiedlicher Form, an die VDEW angegliedert. Vgl. die VDEW Jahresberichte.

Schaubild 4.2: Die verbändliche Organisation der deutschen und der westeuropäischen Elektrizitätsversorgung



Die *Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke* stellt den Versorgungsunternehmen vielfältige Dienstleistungen bereit und ist auch in der Marktkoordination des Sektors tätig. Sie ist Mitglied in einer Reihe von nationalen und internationalen Verbänden. Die sektorielle Interessenvertretung durch den Verband ist dadurch gestärkt worden, daß Bund und Länder ihre öffentlichen Unternehmen kaum noch als politische Steuerungsinstrumente betrachten und die sub-sektoriellen Verbände und die Großunternehmen nur subsidiär aktiv werden, wenn keine einheitliche Meinung formuliert werden kann (Int. DVG 1.2.95; RWE Energie AG 14.3.97; VKU 5.7.95). Als Kriterien für die Besetzung der Organe gelten die repräsentative Vertretung der einzelnen Versorgungs- und Landesgruppen. Der Verband, der knapp 150 Mitarbeiter beschäftigt (VDEW 1998), hat einen äußerst hohen Organisationsgrad: 1995 umfaßte er 740 Unternehmen, die 99 % der nutzbaren Abgabe der öffentlichen Versorgung auf sich vereinten (Schiffer 1997: 160). Aufgrund des hohen Organisationsgrades weisen seine Mitgliedsunternehmen eine Reihe von bedeutenden Unterschieden auf: Neben der Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Unternehmensgruppen variieren vor allem ihr Grad der vertikalen Integration und ihre Eigentumsform.

Schaubild 4.3: Die Stromerzeugung und Stromabgabe an Endverbraucher nach Unternehmensgruppen im Jahr 1995 (in Prozent)



Trotz der Vielzahl von Unternehmen ist der Sektor in Erzeugung und Übertragung hochgradig konzentriert (vgl. Schaubild 4.3). Als Eigentümer des Hochspannungsnetzes kontrollieren die neun *Verbundunternehmen* die überregionale und grenzüberschreitende Übertragung. Ihre Größe reicht neben der noch heute weitreichende kommunale Beteiligungen aufweisenden Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen AG (VEW) und der für die neuen Bundesländer zuständigen Vereinigte Energiewerke AG (VEAG AG) von

- großen Stadtwerken wie der Bewag AG oder der HEW AG,
- größeren Unternehmen mit weitreichenden Länderbeteiligungen (Badenwerk AG, Bayernwerk AG, Energieversorgung Schwaben AG),
- bis zu den beiden größten deutschen Stromversorgern, der PreussenElektra AG und der RWE Energie AG (vgl. Schaubild 4.4).

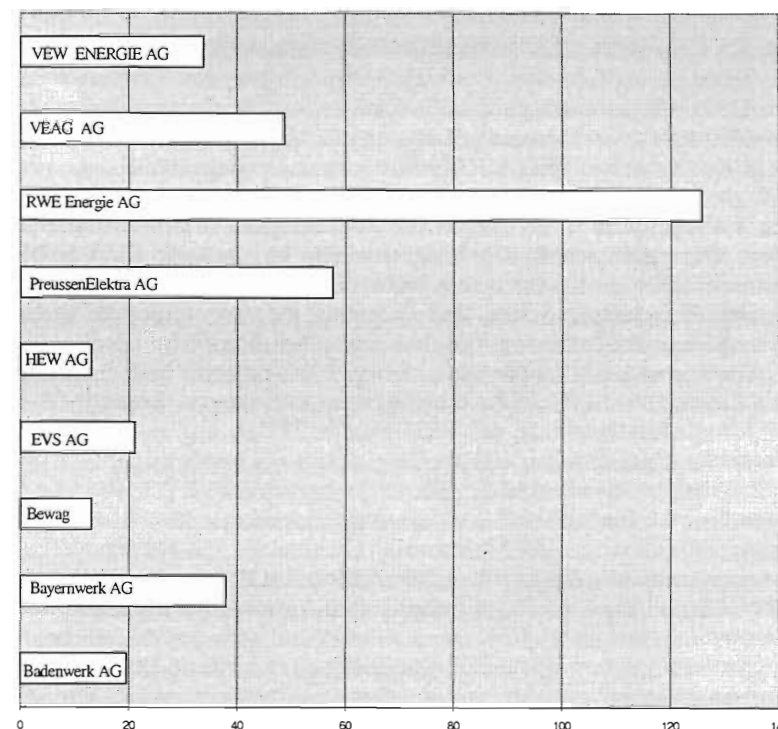
Ende 1995 vereinten die Verbundunternehmen 79% der Erzeugung und 33% der Abgabe an Letztverbraucher auf sich. Sie dominieren den Sektor damit ökonomisch. zwei weitere Faktoren steigern ihr wirtschaftliches und politisches Gewicht noch. Erstens sind gerade die größten Stromversorger in Mischkonzernen eingegliedert, die über vertikale Verflechtungen bis in die Bauwirtschaft, den Maschinenbau, die Gaswirtschaft, die Kohlesektor, die Atomwirtschaft, die Entsorgungswirtschaft und die Telekommunikation reichen: die RWE Energie AG aus der RWE AG, die PreussenElektra AG aus der VEBA AG und die Bayernwerk AG, die seit 1994 Bestandteil des VIAG-Konzerns ist. Auch die meisten anderen Verbundunternehmen sind aufgrund der hohen Bedeutung der Primärenergien für die Stromversorgung vertikal in die Atomwirtschaft und den Kohlesektor integriert. Zweitens sind die Verbundunternehmen teilweise durch Minderheitsbeteiligungen verflochten und verfügen über gemeinsame Beteiligungen an Kraftwerken sowie an Regional- und Kommunalversorgern (vgl. Klöcker 1985). Dieses Netzwerk wechselseitiger Eigentumsverflechtungen ist ein bedeutendes Fundament der sektoriellen Koordination und Interessenvertretung (Padgett 1990: 185).

Die 1948 gegründete *Deutsche Verbundgesellschaft* koordiniert den Verbundbetrieb. Die verbandliche Organisation sollte einmal mehr einer staatlichen Regelung vorbeugen, da der Verbundbetrieb in der Nachkriegszeit zunächst unter Leitung der Alliierten abgestimmt wurde (Löwer 1992: 194-195). Die DVG hat 24 Mitarbeiter (DVG 1994) und aufgrund ihrer eng umrissenen Hauptaufgabe ein eher technisches Selbstverständnis.<sup>26</sup> Sie ist über Unternehmensvertreter in der UCPTA repräsentiert, die seit 1951 den westeuropäischen Verbundbetrieb koordiniert (Schweitzer 1984). Die DVG soll zudem die politischen Interessen der Verbundunternehmen vertreten und ist

26 Satzungsgemäß soll die DVG den Ausbau der Verbundwirtschaft fördern, die Zusammenarbeit ihrer Mitglieder verstärken, deren Zusammenarbeit mit den übrigen Branchen der Energiewirtschaft und der einschlägigen Industrie fördern, sowie die Zusammenarbeit mit den ausländischen EVU pflegen.

Mitglied des Bundesverbandes der deutschen Industrie (BDI). Allerdings haben erst Novellen des Wettbewerbsrechts seit dem Ende der 70er Jahre zur Aufwertung dieser politischen Funktionen geführt, weil sie deutliche Unterschiede in den Auffassungen der verschiedenen Versorgungsgruppen aufgezeigt haben.

Schaubild 4.4: Die Stromabgabe der Verbundunternehmen an Endabnehmer und Verteilerunternehmen im Jahr 1995 (in TWh)



Angesichts des stark gewachsenen Umfangs der kommunalen Wirtschaftstätigkeit riefen die Städte und Gemeinden 1949 den *Verband kommunaler Unternehmen* ins Leben. Bedingung für die ordentliche Mitgliedschaft ist das kommunale Eigentum. Wie die ARE, die auch regionale Gasversorger organi-

siert, vertritt der VKU Unternehmen aus verschiedenen Sektoren. Die Besetzung der Organe berücksichtigt insbesondere die Zugehörigkeit zu den einzelnen Landesgruppen, die relative Vertretung von Gemeinden/Gemeindeverbänden im Verhältnis zu Unternehmen sowie die Unternehmensgröße. Der VKU ist personell eng mit dem Deutschen Städtetag verflochten und übt seine Tätigkeit auch in enger Anlehnung an die anderen kommunalen Spitzenverbände aus. Wie die VDEW verfügt er über ein differenziertes Ausschuß- und Abteilungswesen und bietet vielfältige Dienstleistungen an, um die Mitglieder eng an den Verband zu binden (Int. VKU 5.7.95). Der VKU dient weiterhin als politische Interessenvertretung und hat im Vergleich zu der ökonomisch gleichgewichtigen ARE ein hohes politisches Gewicht. Zum einen fußt dies auf der Bedeutung der Gemeinden als Selbstverwaltungskörperschaften der Länder und zum anderen bilden die im VKU und den kommunalen EVU vertretenen Gemeinderepräsentanten die lokale Basis der Parteien.

Diese parteipolitischen Bindungen ermöglichen den Verbandsmitarbeitern einen sehr guten Zugang zu Parlaments- und Regierungsmitgliedern auf Landes- und Bundesebene und damit „unschätzbare und unverzichtbare“ politische Kontakte (Int. VKU 5.7.95). Ferner bestehen enge Beziehungen zu den Aufsichtsbehörden der Gemeinden, den Landesinnenministerien, und zum Bundesminister des Innern, der in der Bundesregierung kommunale Belange wahrte. Die gaswirtschaftliche Tätigkeit vieler kommunaler EVU begründet überdies vielfältige Kontakte zum BGW (Bundesverband Gas- und Wasser). Die enge Kopplung an Städte, Gemeinden und Parteien erlaubt der Verbandsführung eine hohe Steuerungsfähigkeit gegenüber ihren Mitgliedern.

Die *kommunalen Unternehmen* waren 1995 mit etwa 11% an der Erzeugung und mit etwa 31% an der unmittelbaren Stromabgabe beteiligt. Von den 879 Mitgliedsunternehmen des VKU wurden 357 als eng an die Verwaltung gekoppelte Eigenbetriebe, 409 als Gesellschaft mit beschränkter Haft, 49 als Aktiengesellschaften und 64 in anderer Form geführt (VKU 1995: 39). Diese Daten über die Rechtsform bilden einen guten Indikator für die verhältnismäßig geringe Autonomie der kommunalen Unternehmen. Weiterhin halten einige kommunale Akteure Anteile an überregionalen EVU – der RWE AG, der VEW AG und der EVS AG. Sie fassen ihre Versorgungstätigkeit in den Bereichen Gas, Elektrizität, Fernwärme, Wasser und auch den öffentlichen Nahverkehr vielfach im sogenannten Querverbund zusammen, der ihnen einige Synergieeffekte ermöglicht. Die Verrechnung von Gewinnen und Verlusten in den verschiedenen Sparten erspart den kommunalen Unternehmen jährlich Steuerzahlungen von etwa 1 bis 2 Mrd. DM. Gerade die Stromversorgung ist von großer finanzieller Bedeutung für die gemeindliche Wirtschaftstätigkeit. Sie machte im Geschäftsjahr 1992/93 mit 22,2 Mrd. DM fast die Hälfte der Gesamterlöse der kommunalen EVU (44,5 Mrd. DM) aus der Abgabe von Wasser und Energie aus (Deutscher Städtetag 1994: 840). Auch die Einnahmen aus den Konzessionsabgaben haben seit den 70er Jahren eine große

wirtschaftliche Bedeutung für die Kommunen. Sie stiegen von 0,82 Mio. DM im Jahr 1970 auf 6 Mrd. DM im Jahr 1995 (Löwer 1992: 196; Power in Europe Nr. 207 vom 08.09.95, S. 15). Die Gewinnabführung in den lokalen Haushalt ist aufgrund der Quersubventionen für unprofitable Aktivitäten wie den öffentlichen Personennahverkehr aber begrenzt.

Die 80 *Regionalunternehmen* hatten Ende 1995 einen Anteil von etwa 10% an der Erzeugung und von 36% an der unmittelbaren Abgabe. Sie beliefern etwa 77,5% der Gesamtfläche der Bundesrepublik und sehen ihre wichtigste Aufgabe in einer flächendeckenden Versorgung zu einheitlichen Preisen. Die Einzelunternehmen besitzen nur geringe Marktanteile in Erzeugung und Verteilung. 1993 waren 56 Regionalversorger in der ARE zusammengeschlossen.<sup>27</sup> Mit der Gründung der Arbeitsgemeinschaft Regionaler Energierversorger 1950 reagierten die Regionalversorger auf die Gründungen des VKU und der DVG. Sie hielten es angesichts der anderen Initiativen für notwendig, auf eine eigene Organisation zurückgreifen zu können (Schuler 1967: 40-42). Sie stehen über die Eigentumsverflechtungen hinaus infolge ihrer engen Abnehmerbeziehungen in einem hohen Abhängigkeitsverhältnis von den Verbundunternehmen. Der Verband operierte lange Zeit alleine auf Basis ehrenamtlicher Mitarbeit und hat keine Landesgruppen. Die ARE fungiert mit insgesamt sieben Mitarbeitern vornehmlich als politische Interessenvertretung. Von zentraler Bedeutung für ihre Tätigkeit sind die Konflikte der Regionalversorger mit den Kommunen, wenn diese nach dem Auslaufen von Konzessionsverträgen zur Eigenversorgung übergehen wollen. Solche Auseinandersetzungen häuften sich nach der Reform der Gemeindegebiete in den 60er und 70er Jahren und nach den Kartellgesetznovellen in den 80er Jahren (s.u.), als eine Reihe von Kommunen die Versorgung ihrer Gemeindegebiete selbst in die Hand nahm.

Der wichtigste Verband der Energieabnehmer und Eigenerzeuger ist der *Verband* (vormals: Vereinigung) *Industrielle Energie- und Kraftwirtschaft*. Zur industriellen Kraftwirtschaft rechnen etwa 200 Unternehmen, die „mit eigenen Kraftwerken den Strom- und Wärmebedarf ihrer Betriebsstätten ganz oder teilweise decken“ (Schiffer 1997: 155). Die Mitgliedsunternehmen des VIK reichen vom Mittelstand bis zu Großunternehmen wie der BASF AG. Sie vertraten 1994 etwa 70 bis 80% des industriellen Energieverbrauchs und ca. 90% der industriellen Eigenerzeugung. Die größten Mitgliedsbranchen sind der Steinkohlenbergbau und die chemische Industrie. Die Mitgliedsbranchen des VIK verfügen vielfach über eigene Spitzenverbände und sind wie die DVG im BDI vertreten, der ihnen ein Kommunikationsforum mit den Verbundunternehmen eröffnet. Die VIK-Geschäftsstelle erbringt vielfältige Dienstleistungen, und der Verband vertritt auch die politischen Interessen

27 Ein großer Teil der nicht in der ARE organisierten Regionalversorger ist in den RWE-Konzern integriert.

seiner Mitglieder. Daneben organisiert der „Bundesverband der Energieabnehmer“ noch einige mittelständische Verbraucher.

### 5.3 Die sektorielle Interessenvermittlung

Insgesamt bestehen zwischen den einzelnen Verbänden, auch zwischen der VIK und der VDEW, „gut entwickelte Kommunikations- und Konfliktlösungskanäle“ (Padgett 1990: 183). Die personelle Kontinuität in der verbandlichen Ausschubarbeit erleichtert die sektorielle Koordination. Sie erhöht die Fähigkeit zur fachlichen und persönlichen Verständigung selbst bei divergierenden Auffassungen und fördert ein hohes Maß an Verständnis für unterschiedliche Positionen (Int. VDEW 25.1.95, VKU 5.7.95, RWE Energie AG 18.5.95). Auch die Konsultationspraxis der Bundesministerien, die einer sektorumfassenden Repräsentation ein hohes Gewicht beimißt, trägt dazu bei, daß die VDEW zumindest Lösungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner anstrebt.

Die Ministerialverwaltung ist zur Erhöhung der Entscheidungsqualität und zur Reduzierung der Informationsabhängigkeit darum bemüht, die eigenen Kenntnisse mittels wissenschaftlicher Expertise zu verbessern. Häufige Tagungen und Gesprächsrunden ermöglichen eine extensive Kommunikation zwischen Politik, Wissenschaft und Elektrizitätswirtschaft. Auch personelle Überlappungen und Personalwechsel zwischen Wissenschaft, Sektor und Politik sind durchaus üblich. Die technischen und ökonomischen Besonderheiten des Sektors machen wissenschaftlichen Sachverstand zu einer bedeutenden Ressource in den politischen Debatten (vgl. Fach/Simonis 1987: 179), den ein Komplex *energiewirtschaftlicher Wissenschaftsinstitute* bereitstellt. Die beiden zentralen Institute zur Beratung von Energiewirtschaft und Regierung sind das Energiewirtschaftliche Institut an der Universität Köln (EWI) und das Energierechtliche Institut an der Universität zu Köln (ERI). Die Institutionalisierung energiewirtschaftlicher und -rechtlicher Expertise ermöglichte es ihnen lange, sektorielle Orientierungen zu formen und rechtliche Kriterien kalkulierbar zu machen (vgl. Klinger 1991: 263). Der Gestaltungsmacht einzelner Institute sind allerdings durch die Vielzahl anderer Energie- und Umweltinstitute mittlerweile stärkere Grenzen gezogen. Der wissenschaftliche Diskurs ist durch einen Pluralismus von Meinungen gekennzeichnet. Die in einer Reihe von Fragen heterogenen Orientierungen und Interessen der sektoriellen und politischen Akteure bilden ein weiteres Gegengewicht zu Bemühungen, einseitige Interpretationen von Rechtsbegriffen oder Koordinationsmechanismen durchzusetzen.

Die sektorielle Interessenvermittlung ist somit durch eine hohe *Sachhaltigkeit der Argumentationsmuster* gekennzeichnet, die zur Entpolitisierung der Beziehungen und zur wechselseitigen Beeinflussung beiträgt (Cronenberg

1991: 80). In den Beziehungen zwischen Staat und Sektor sollen von beiden Seiten als berechtigt anerkannte Belange realisiert werden (Evers 1987: 38). Diese Beratungen weisen allerdings einen *sehr hohen Schließungsgrad* auf: Beispielsweise sind selbst Diskussionen über die Grundsätze der ökonomischen Regulierung, die bedeutende Auswirkungen auf Verbraucherpreise nach sich ziehen können, für außersektorielle Akteure kaum zugänglich und äußerst intransparent: Um neue Kriterien für die Preisregulierung zu entwickeln, gaben das Bundeswirtschaftsministerium und die VDEW jeweils eigene Gutachten in Auftrag und verständigten sich darauf, diese nicht öffentlich zu präsentieren und sie lediglich untereinander zu beurteilen (ARE 1996: 211). Von solchen Veränderungen unmittelbar betroffene Verbraucher oder deren Verbände wurden nicht konsultiert.

Trotz des Bemühens um eine möglichst sektorumfassende Repräsentation von Interessen gehen die sub-sektoriellen Verbände zur eigenständigen Vertretung ihrer Anliegen über, falls die Unternehmensgruppen kontroverse Positionen einnehmen. In solchen Fällen haben die großen Verbundunternehmen durch ihre Investitionsmacht einen großen politischen Einfluß und sind in der Lage, gesamtsektorielle Regelungsmaterien zu dominieren. Die Handlungs- und Verpflichtungsfähigkeit der VDEW ist in solch kontroversen Fragen stark eingeschränkt. Dies soll anhand der *Transformation der ostdeutschen Stromwirtschaft* illustriert werden, die strukturelle Konfliktlinien zwischen Verbund- und Regionalversorgern einerseits und kommunalen Unternehmen andererseits offengelegt hat.<sup>28</sup> Dabei konnten die großen Verbundunternehmen den Transformationsprozeß dominieren, während die Kommunen ihre Position nur mit Hilfe des Bundesverfassungsgerichtes aufwerten konnten.

Die großen westdeutschen EVU RWE Energie AG, PreussenElektra AG und Bayernwerk AG waren die zentralen Ansprechpartner der letzten DDR-Regierung und der Bundesregierung, weil sie das erforderliche Kapital und das sektorübergreifende know-how für die Sanierung der Elektrizitätsversorgung und des Braunkohlesektors mitbrachten. Sie genossen durch ihre Markt- und Investitionsmacht zunächst ein Repräsentationsmonopol. Für die politischen Akteure war es in der Frage der Investitionsgestaltung einfacher, mit nur wenigen, aber verpflichtungsfähigen Unternehmen zu verhandeln als mit der VDEW, in der die Sichtweisen der verschiedenen Unternehmensgruppen hätten ausgeglichen werden müssen.

Der sektorielle Akteurskreis wurde lediglich infolge der dezentralisierten Struktur des deutschen politisch-rechtlichen Systems noch ausgeweitet: Ein Veto des Bundeskartellamtes gegen eine marktbeherrschende Stellung der drei Großunternehmen erweiterte ihn zunächst um die restlichen Verbundunternehmen. Nach den im August 1990 unterzeichneten Stromverträgen erhielten die drei großen EVU dann zusammen 75% und fünf weitere Ver-

28 Dieser Abschnitt basiert auf den Arbeiten von E. Ortwein (1996) und M. Richter (1996).

bundunternehmen insgesamt 25% der Anteile an der neuen ostdeutschen Erzeugungs- und Übertragungsgesellschaft VEAG (Vereinigte Energiewerke AG). Die drei großen EVU sollten überdies bis zu 51% der Anteile an 11 Regionalversorgern erhalten und die anderen Verbundunternehmen ebensolche Mehrheiten an den anderen vier Regionalunternehmen übernehmen. Die verbleibenden Minderheitsanteile an den Regionalversorgern sollten Vermögensansprüche der Kommunen befriedigen. Die Regional-EVU wurden dazu verpflichtet, 70% ihres Strombedarfs bei der VEAG zu decken, um den Absatz der ostdeutschen Braunkohle zu sichern.

In dieser Situation konnten sich die kommunalen Akteure nur aufgrund der Regelungen der letzten DDR-Kommunalverfassung, die die Rückübertragung von Energieversorgungsanlagen an die Kommunen vorsah, einen besseren Zugang zu den Entscheidungsprozessen verschaffen. Der VKU und der Deutsche Städtetag koordinierten eine Klage von 164 ostdeutschen Kommunen vor dem Bundesverfassungsgericht und auch die kommunale Verhandlungsstrategie gegenüber den Verbund-EVU. Nach einem Vermittlungsvorschlag des Bundesverfassungsgerichtes einigten sich die Verbundunternehmen, der Deutsche Städtetag und der VKU mit der Bundesregierung im sogenannten Stadtwerkekompromiß (Ortwein 1996). Dieser erlaubte den klagenden Kommunen die Gründung von Stadtwerken und die kostenlose Übernahme der örtlichen Energieanlagen und -netze. Als Gegenleistung mußten sie ihre Anteile an den Regionalversorgern abgeben und deren Altschulden anteilig tragen. Zudem wurden sie dazu verpflichtet, mindestens 70% ihres Strombedarfs von den Regionalversorgern abzunehmen, um den Absatz der Braunkohle zu gewährleisten, und ihre eigene Erzeugung auf Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung und erneuerbaren Energien zu beschränken.

Wie dieses Beispiel belegt, sind die Verbundunternehmen in der Lage, in erheblichem Umfang Diskussionen zu kontrollieren, die die Entwicklung der gesamten Branche betreffen. Für die staatlichen Akteure kann es durchaus rational sein, gesamtsektoruelle Probleme zunächst mit diesen handlungsfähigen und investitionsmächtigen Unternehmen zu verhandeln, deren Kooperation für eine Problemlösung unabdingbar ist. Allerdings führt die Schließung von Verhandlungen unter den Bedingungen der Semi-souveränität des Institutionengefüges nicht unbedingt zur endgültigen Lösung von Problemen. Die Dezentralisierung und Verflochtenheit des politischen Systems ermöglicht es den nicht in diese Verhandlungen einbezogenen Akteuren, sich nachträglich innerhalb des Verbandswesens oder durch andere Institutionen – in diesem Fall auf rechtllichem Weg und durch das Bundeskartellamt – Zugang zu den Entscheidungsprozessen verschaffen, um noch auf die Entscheidungsinhalte einzuwirken. Die resultierenden Veränderungen stellen allerdings meist keine fundamentalen Reformen dar, sondern eher inkrementelle Modifikationen der ursprünglichen Vereinbarungen.

## 6 Der Wandel der sektoriellen Regime

### 6.1 Die ökonomische Regulierung des Sektors

Wie bereits gesehen, variierten die Muster der politischen Steuerung in den beiden Untersuchungsländern sehr stark. In Großbritannien standen die public corporations im Mittelpunkt der politischen Steuerung, während die öffentlichen Unternehmen in der Bundesrepublik nur noch eine sekundäre Rolle einnahmen und die *ökonomische Regulierung* in den Mittelpunkt der politischen Steuerung rückte. Die ökonomische Regulierung hat die Funktion, das Verhalten von Unternehmen zu kontrollieren und zu lenken, um das Scheitern marktlicher Allokationsmechanismen zu beheben. Einerseits muß sie deshalb gewährleisten, daß die Versorgungsunternehmen ihre Monopolstellung gegenüber Konsumenten nicht ausnutzen. Andererseits muß sie einen stabilen Rahmen für die Investitionen der Unternehmen bilden. Die Versorger müssen angemessene Erlöse erzielen können, damit ihr Bestand nicht gefährdet und ein zu niedriges Investitionsniveau vermieden wird. Die Auflösung dieses spannungsgeladenen Verhältnisses erfordert klare und dennoch flexible Regulierungskriterien.

Eine angemessene Auflösung dieser teilweise konfligierenden Ziele erfordert nicht nur ein sehr *detailliertes Wissen* über die zu regulierenden Aktivitäten. Die Regulierungsbehörden müssen auch von ihnen selbst, den Unternehmen und den Verbrauchern als angemessen betrachtete *Regulierungskriterien* festlegen und die *Regulierungsadressaten* auf diese Kriterien hin *verpflichten* (vgl. Majone 1996: 16). Alle drei Aspekte der ökonomischen Regulierung sind allerdings mit Problemen behaftet, die allgemein auf folgende Ursachen zurückgeführt werden (vgl. Bohne 1995: 151):

- umstrittene normative Grundlagen von Regulierungskriterien,
- ökonomische, ökologische und technische Komplexität der Regulierung,
- Informationsasymmetrien zwischen Firmen und Regulierungsbehörden,
- begrenzte Ressourcen und Sanktionsrechte der Regulierungsbehörden.

Aus diesen Gründen wird der ökonomischen Regulierung regelmäßig nur eine begrenzte Wirksamkeit attestiert: Beispielsweise bietet eine reine Preis- oder Erlösaufsicht (rate of return-Aufsicht) ohne eine Kontrolle des Investitionsverhaltens den Unternehmen Anreize zu überdimensionierten Investitionen und 'goldenen Standards', damit sie ihre absoluten Erlöse erhöhen (Averch-Johnson Effekt). Infolge ihrer verschiedenartigen Institutionengefüge und Sektorregime begegneten Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland den Anforderungen der ökonomischen Regulierung auf unterschiedliche



Art und Weise (vgl. Tab. 4.1). In beiden Ländern war weitgehend die Ministerialverwaltung für die ökonomische Regulierung zuständig, die in den Beziehungen mit den sektoriellen Akteuren versuchte, die „zur Sicherung ihrer Autonomie erforderlichen Steuerungsressourcen“ zu gewinnen (Lehmbruch 1987: 146). Der Umfang und die Komplexität der Regelungsmaterien veranlaßte die Verwaltungen beider Länder dazu, einen *kooperativen Regulierungsstil* zu pflegen (Int. BMWi 20.1.95), so daß sie neben den formellen Beziehungen auch vielfältige informelle Kontakte zu den Stromversorgern aufrecht erhielten.

Tabelle 4.1: Die Organisation der politischen Steuerung in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland

Politische Steuerung	Bundesrepublik Deutschland	Großbritannien (nationalisiertes Regime)	Großbritannien (Wettbewerbsregime)
Politikformulierung	Bundesministerium für Wirtschaft Länderwirtschaftsministerien	Ministry of Power/ Department of Energy	Department of Trade and Industry
Ökonomische Regulierung	Bundeskartellamt Länderwirtschaftsministerien (Fachreferate)	Ministry of Power / Department of Energy HM Treasury Electricity Council	Director General of Electricity Supply / Office for Electricity Regulation Director General of Fair Trading /Office of Fair Trading Monopolies and Mergers Commission Office of Restrictive Practices

Die unterschiedlichen Institutionengefüge und die aus ihnen resultierenden Variationen in der Verteilung von staatlichen Steuerungsbefugnissen begünstigten allerdings die Herausbildung sehr unterschiedlicher Rollenverständnisse auf Seiten der staatlichen Akteure, die sich in der täglichen Praxis verfestigten. In *Deutschland* ist die Durchführung der ökonomischen Regulierung infolge ihrer Zersplitterung in Preis-, Fach- und wettbewerbsrechtliche Mißbrauchsaufsicht auf eine Reihe von Regulierungsinstitutionen verteilt. Die Beziehungen zwischen Staat und Sektor variieren mit den Zuständigkeiten der staatlichen Akteure. Die organisatorische Segmentierung bedingt klare Rollenzuweisungen an die staatlichen Akteure und begründet hochspezialisierte

Beziehungen zwischen diesen und den sektoriellen Akteuren. Die Regulierungsbehörden der Länder unterhalten vornehmlich bilaterale Kontakte zu den Unternehmen, während die für die Politikformulierung zuständigen staatlichen Akteure in wesentlich höherem Maße auch die sektoriellen Verbände einbeziehen.

In *Großbritannien* bedeutete die Nationalisierung nicht, daß keine ökonomische Regulierung erfolgte.<sup>29</sup> Vornehmlich nahm das sponsoring department die öffentliche Kontrolle wahr. Das Department of Energy/Ministry of Power war sowohl für die Politikformulierung als auch für die ökonomische Regulierung des Sektors zuständig. Infolge der organisatorischen Zentralisierung deckten die Beziehungen des Sponsorministeriums zu den sektoriellen Akteuren aber eine sehr große Spannweite von Problemen ab. Als Konsequenz der nur rudimentären organisatorischen Differenzierung nahmen die ministeriellen Akteure sehr vielfältige Rollen ein.

## 6.2 Großbritannien von 1948 bis 1990: Sponsorship und Kontrolle

Die Nationalisierung, der Electricity Act von 1957 und die Veränderung der Finanzierungsmodalitäten von 1956 bildeten bis in die Thatcher-Ära den wesentlichen Handlungsrahmen der sektoriellen und politischen Akteure in Großbritannien. Sie prägten die Muster der ökonomischen Regulierung.

Das Department of Energy (DEn) war sowohl für die Politikformulierung als auch für die ökonomische Regulierung des Sektors zuständig. Als Folge seiner multiplen Tätigkeiten konnte es kein einheitliches Rollenverständnis entwickeln. Es war zugleich *Fürsprecher, Regulierungsbehörde und Bankier* der Energiewirtschaft (Coombes 1971: 88), wobei es die letzten beiden Rollen vielfach nur im Einvernehmen mit dem Schatzamt ausübte. Jenes entwickelte sich aufgrund seines Gewichts in der britischen Regierung zum „prime mover“ in der langfristigen Definition der Aufgaben der nationalisierten Unternehmen (Coombes 1971: 87). HM Treasury orientierte sich dabei an ihren eigenen Aufgaben: der Formulierung makroökonomischer Politik und der Kontrolle der öffentlichen Finanzen. Das Schatzamt insistierte deshalb dauerhaft auf der Verbesserung der finanziellen und ökonomischen Effizienz der public corporations und veränderte so allmählich das Leitbild ihrer Aufgaben.

Die *ökonomische Regulierung* bot dem Energieministerium und dem Schatzamt einen wichtigen Ansatzpunkt für die Ausweitung und Intensivierung der staatlichen Interventionen in Preise, Löhne und Investitionen (Steel 1978: 126-127). Die finanziellen Vorgaben und Bewertungsmaßstäbe der Ministerien hatten dabei verschiedene Funktionen (Coombes 1971: 59-64). Erstens sollten sie das Fehlen von Wettbewerb kompensieren und eine Meß-

29 Dies wird in der Gegenüberstellung von ökonomischer Regulierung und Nationalisierung aber häufig unterstellt (vgl. Kay/Vickers 1988: 309).

latte für die Leistung der Unternehmen bilden. Zweitens sollten sie zu „angemessenen“ Preisen führen, weil die öffentlichen Unternehmen ja nicht das Ziel der Gewinnmaximierung verfolgten. Schließlich fixierten sie damit die Eigen- und auch die Fremdfinanzierung der Unternehmen.

Theoretisch konnten die öffentlichen Akteure die Geschäftstätigkeit der public corporations damit vollständig kontrollieren: Sie legten die Kostendeckung als finanzielles Ziel fest, regulierten Investitionen und Preise und beeinflussten so die Ausgaben und Einnahmen und den relativen Umfang von Eigen- und Fremdfinanzierung. Allerdings müssen auch hier die Komplexität der Regulierungstatbestände und Informationsasymmetrien zugunsten der Unternehmen in Rechnung gestellt werden. Das DEN hatte lediglich eine begrenzte Expertise, um die Investitionsvorhaben und Preispolitik der Unternehmen zu überprüfen. Die ökonomische Regulierung erfolgte daher in *Verhandlungen mit den Boards* (Hannah 1982: 199), die vielfach ihre Auffassungen durchsetzen konnten.

Ab dem Ende der 50er Jahre entwickelte dann *HM Treasury* zunehmend die allgemeinen Performanzkriterien für die nationalisierten Industrien. Seine Isolation von den sektoriellen Akteuren begünstigte die Orientierung des Schatzamtes an makroökonomischen und fiskalpolitischen Erwägungen. Alleine die sponsor departments befanden sich im regelmäßigen Kontakt mit den Boards und verhandelten dann bilateral mit dem Schatzamt über ausgabenwirksame Programme und Investitionskriterien. Die Boards waren so von wichtigen sie betreffenden Entscheidungen abgekoppelt (Coombes 1971: 88) und wurden zunehmend mit sektorunspezifischen Evaluationskriterien konfrontiert. Die *graduelle Veränderung der Sichtweise von public corporations* im Zuge der Entwicklung von ökonomischen Bewertungs- und Regulierungskriterien bildete die *zentrale Reform der nationalisierten Industrien* - und nicht die jeweils begrenzten organisatorischen Modifikationen durch Regierungen unterschiedlicher parteipolitischer Couleur (vgl. Hannah 1982: 209). *HM Treasury* trug so zum inkrementellen Wandel der sektoriellen Leitbilder für die nationalisierten Industrien bei und institutionalisierte die neuen Regeln und Kriterien zur Evaluation der public corporations in den Verhandlungen mit den anderen Ressorts im Regierungsapparat. Die sozialen Funktionen der Boards rückten immer mehr in den Hintergrund und ihre Bewertung orientierte sich zunehmend an den Kriterien für private Unternehmen (Ashworth 1991: 155; Prosser 1986: 36-37), d.h. in erster Linie an finanziellen Ergebnissen. Die Reformen und Vorschläge des Schatzamtes veränderten zwar das Verhalten der nationalisierten Industrien nicht maßgeblich oder verbesserten deren ökonomische Performanz signifikant (Abromeit 1983: 200). Sie unterminierten langfristig aber die vorherrschenden Leitbilder der nationalisierten Sektoren.

Der Orientierungswandel in den 60er und 70er Jahren manifestierte sich in drei Weißbüchern des Schatzamtes (*HM Treasury* 1961, 1967, 1978): „The Financial and Economic Obligations of the Nationalised Industries“ von 1961 systematisierte die finanziellen Ziele und Verfahren der öffentlichen Unternehmen und bezog die gesetzlich auferlegte Verpflichtung zur Kostendeckung auf einen Zeitraum von fünf Jahren. Jeder Sektor sollte von diesem Zeitpunkt an eine bestimmte Kapitalertragsrate und Eigenfinanzierungsquote festlegen (Prosser 1986: 37). Das zweite Weißbuch „Nationalised Industries: A Review of Economic and Financial Objectives“ aus dem Jahr 1967 (*HM Treasury* 1967) verpflichtete die Boards nochmals auf die Festsetzung quantitativer Ziele. Es legte standardisierte Investitionskriterien fest (test-discount rates), die sicherstellen sollten, daß die öffentlichen Unternehmen die gleichen Erträge auf einzelne Investitionen erzielten wie der private Sektor. Die public corporations wurden zur Bildung von Grenzkostenpreisen angehalten, um die Preisbildung auf Wettbewerbsmärkten zu simulieren (Surrey 1986: 42). Soziale Aktivitäten sollten nun vorzugsweise direkt und explizit subventioniert werden oder aber in den finanziellen Zielen der Unternehmen ausdrücklich berücksichtigt werden (Foster 1992: 82). Das Weißbuch von 1978 betonte nochmals die neuen Performanzkriterien (*HM Treasury* 1978) und führte rigidere Maßstäbe für die Investitionskontrolle ein. Eine Verzinsung von fünf Prozent für das gesamte Investitionsprogramm ersetzte nun die test discount rate für einzelne Projekte (Surrey 1986: 43).

In den verstaatlichten Sektoren stießen einzelne Elemente der Weißbücher zwar auf positive Resonanz. Ein Bericht der National Economic Development Organisation über vier betroffene Sektoren (NEDO 1976) aber gelangte zu der Auffassung, daß die Empfehlungen des Weißbuches von 1967 kaum eine Wirkung auf deren Geschäftsgebaren gehabt hätten (Foster 1992: 88). Die Empfehlungen der Treasury befanden sich in einem massiven Konflikt mit den Leitbildern der nationalisierten Unternehmen und stießen auch in ihrer praktischen Anwendbarkeit an Grenzen. Die public corporations betrachteten viele der Forderungen als Verstöße gegen ihre gesetzlichen Auflagen. Sie interpretierten ihre Tätigkeit regelmäßig als Verpflichtung zu einer landes- oder wenigstens regional einheitlichen Versorgung ihrer Kunden zu gleichen Preisen und finanzierten unprofitable Dienstleistungen durch gewinnträchtige Aktivitäten. Der kostendeckende Ansatz der Weißbücher war „likely to conflict violently with the way that the ‘public purpose’ was interpreted“ (Foreman-Peck/Millward 1994: 303, Hervorhebung R.E.). Die public corporations betrachteten die Vorschläge des Schatzamtes überdies vielfach als ungeeignet, „ökonomische Effizienz und optimale Faktorallokation“ zu gewährleisten (Abromeit 1983: 200). Gerade die vom Schatzamt gefor-

derte Anwendung langfristiger Grenzkosten stieß nicht nur an kalkulatorische, sondern auch an politische Grenzen (Coombes 1971: 49).<sup>30</sup>

Die nationalisierten Sektoren wurden allerdings nicht nur nach den Kriterien der Weißbücher reguliert, sondern fielen ab den 50er Jahren auch den „stop-go“-Politiken verschiedener Regierungen zum Opfer (Steel 1978: 127). Sie wurden aus konjunkturpolitischen Gründen verschiedentlich dazu veranlaßt, Investitionen zurückzustellen oder zu reduzieren, sie vorzuziehen oder zu erhöhen (Prosser 1986: 39). Im Rahmen der Preis- und Einkommenspolitik wurden sie stärker als private Unternehmen instrumentalisiert (Hannah 1982: 202-203) und sollten vor allem während der 70er Jahre anti-inflationäre Politiken unterstützen (Foster 1992: 88). Und nach dem Ende der staatlichen Einkommens- und Preispolitik sollten dann ab 1976 „external financing limits“ die Kreditvergabe an die Boards reduzieren, um die staatliche Neuverschuldung zu begrenzen (Prosser 1986: 45).

Insgesamt bestand das Dilemma der nationalisierten Unternehmen darin, daß HM Treasury, ihre Sponsorministerien und die Öffentlichkeit sie zunehmend an Maßstäben für private Unternehmen maßen, die weder ihrem gesetzlichen Auftrag noch ihrem Selbstverständnis entsprachen. Gleichzeitig machte ihre makroökonomische und fiskalpolitische Instrumentalisierung aber das Erreichen solcher Zielvorgaben – u.a. die Verbesserung der finanziellen Performanz und die Erhöhung der Eigenfinanzierungsrate – nahezu unmöglich. Aufgrund ihrer engen organisatorischen und finanziellen Anbindung an die staatlichen Akteure konnten sie sich nicht aus den Abhängigkeitsverhältnissen lösen und solchen Anforderungen widerstehen. Allmählich erodierte somit in der Öffentlichkeit und auf Seiten der politischen Akteure das unmittelbar nach dem Krieg dominierende Leitbild der nationalisierten Versorgung, während es von den immer mehr isolierten public corporations weiter aufrecht erhalten wurde.

30 Vgl. die Kritik von J. Surrey (1986: 42): „How should long-run marginal costs be calculated in complex industries where projects sometimes take ten years to complete and have operating lives of 30 years, and where the economics of a major project have to be assessed in relation to a highly integrated system? How does one allow for the enormous uncertainties surrounding the future prices of major inputs such as coal, oil, enriched uranium and the construction costs and operating performance of projects involving new technology? When long-run marginal costs differ significantly from present average costs, pricing is liable to produce big profits, which are anathema to consumers and politicians, or big deficits which are anathema to the Treasury. The Treasury has therefore quietly changed the terminology. Prices need not be equal to but 'related to' long-run marginal costs and the talk is of 'price trajectories within a broad range of possible long-run marginal costs' and, most recently, merely of 'economic pricing'“.

### 6.3 Deutschland: die mehrdimensionale Veränderung des Sektorregimes

Während HM Treasury die graduelle Veränderung des sektoriellen Leitbildes in Großbritannien recht einseitig ‚top down‘ vorantrieb, hatte der Wandel des deutschen Regimes mehrere Dimensionen. Erstens forderten die an der Leitidee einer liberalen Marktwirtschaft orientierten politischen Akteure – die Grundsatzabteilung des Bundeswirtschaftsministeriums und das Bundeskartellamt – dauerhaft eine begrenzte Liberalisierung des Sektors und wurden dabei von den industriellen Abnehmern und dem Bundesverband der Deutschen Industrie unterstützt. Zweitens trug die Interaktion der Regulierungsbehörden zu inkrementellen Lernprozessen bei. Schließlich wurden die Leitziele des Sektors – die Wirtschaftlichkeit und die Versorgungssicherheit – seit den 70er Jahren allmählich um den Umweltschutz erweitert.

1. Die ‚natürliche Liberalisierungskoalition‘ aus Grundsatzabteilung, Bundeskartellamt, Vereinigung Industrielle Kraftwirtschaft und Bundesverband der Deutschen Industrie drängte seit den 50er Jahren darauf, die Einspeisung von Industriestrom in das öffentliche Netz zu regeln. Diese Akteure forderten seitdem regelmäßig eine Reform des Sektorregimes (vgl. Emmerich 1978; ERI 1981; Gröner 1965, 1975; Schwaiger 1972). Ihre von liberalen Wirtschafts- und Rechtswissenschaftlern unterstützten Vorschläge zielten in erster Linie ab auf

- die Ausschreibung der Konzessionsgebiete,
- die Aufhebung oder Einschränkung der wettbewerbsrechtlichen Freistellung von Konzessions- und Demarkationsverträgen,
- die Abnahme und Durchleitung von Industriestrom durch die EVU.

Diese Fragen wurden unabhängig von der Parteienkonstellation verschiedener Bundesregierungen seit dem Beginn der 60er Jahre immer wieder thematisiert. Die Einschränkung der Gebietsmonopole scheiterte jedoch regelmäßig an den *Vetopositionen der Kommunen, der Energieversorger und der Verwaltung*, die jeweils von unterschiedlicher Bedeutung in den einzelnen Reformansätzen waren. Erst die Novellen des GWB ab 1980 zogen begrenzte Modifikationen des Sektorregimes nach sich. Trotz der verstärkten Kritik an den Gebietsmonopolen (z.B. Emmerich 1978, Gröner 1975, Monopolkommission 1976) ging die sozialliberale Bundesregierung bei der *vierten Änderung des GWB* aber weiterhin von den sektoriellen Besonderheiten aus und zielte lediglich auf eine Verstärkung der kartellrechtlichen Mißbrauchsaufsicht ab (ERI 1981). Die CDU/CSU-Mehrheit im Bundesrat dagegen griff Vorschläge der industriellen Kraftwirtschaft auf und drängte auf eine stärkere Liberalisierung zur Verbesserung der Position der industriellen Abnehmer

und Erzeuger.<sup>31</sup> Als Konsequenz führte die Reform eine neue Durchleitungsregelung ein, um die industrielle Eigenerzeugung zu stärken (vgl. Emmerich 1978: 59-60). Die Orientierung an den etablierten Leitbildern fand aber darin Ausdruck, daß solche Durchleitungen auf die Belieferung eigener Industrieanlagen begrenzt bleiben und nicht zum Wettbewerb mit EVU führen sollten. Ferner wurde die Dauer der Demarkations- und Konzessionsverträge auf ein Maximum von 20 Jahren begrenzt und die bis dahin übliche Vertragsdauer von 25-50 Jahren (Schulz 1979: 53) so erheblich verkürzt. Das Auslaufen aller Altkonzessionsverträge wurde für den 01.01.1995 festgelegt. Die 5. Kartellgesetznovelle von 1990 beinhaltete lediglich eine Korrektur der 4. Novelle (Markert 1988: 185). Sie glich die Laufzeiten von Demarkations- und Konzessionsverträgen an, um sicherzustellen, daß Kommunen ihren Gebietsversorger wechseln können, wenn ihr Konzessionsvertrag ausläuft und dieser nicht durch einen Demarkationsvertrag überlagert wird.

Zum einen stärkte die Kartellgesetznovellen die Stellung der Gemeinden gegenüber den anderen Versorgungsgruppen: Die Verkürzung der vertraglichen Laufzeiten verbesserte ihre Möglichkeiten zur Eigenversorgung. Die größeren kommunalen Körperschaften können nunmehr eher Energieversorgung in eigener Regie betreiben (Deutscher Städtetag 1994: 840). Die Synchronisierung der Laufzeiten von Demarkations- und Konzessionsverträgen in der 5. GWB-Novelle verbesserte zudem die Möglichkeiten der Gemeinden zum Wechsel ihres Regionalversorgers.<sup>32</sup> Zum anderen verbesserten die Novellen die Position der industriellen Eigenerzeuger und -abnehmer: Ihre Rahmenbedingungen für die Einspeisung und Durchleitung von Industriestrom verbesserten sich deutlich, und auch die Mißbrauchsaufsicht über die Preise für diese großen Sonderabnehmer wurde intensiviert.

2. Die *ökonomische Regulierung* des Sektors in Deutschland ist *vertikal und horizontal segmentiert*. Sie obliegt nach Art. 83 GG den Ländern in eigener Verantwortung und ist horizontal zwischen kartellrechtlicher Mißbrauchsaufsicht, Preisaufsicht und energiewirtschaftlicher Fachaufsicht getrennt. Besondere Fachabteilungen der Länderwirtschaftsministerien üben die Fach- und Tarifaufsicht aus. Die wettbewerbsrechtliche Mißbrauchsaufsicht ist darüber hinaus noch vertikal segmentiert. Sie erfolgt durch das Bundeskartellamt, wenn länderübergreifende Aspekte relevant sind, und sonst ebenfalls durch die Landeswirtschaftsministerien.

31 Deutlich weitergehende Reformvorschläge Niedersachsens zur Einführung von Wettbewerb für große Sonderabnehmer und Verteiler fanden aber selbst in den anderen christdemokratischen Bundesländern keine Mehrheit, die ebenfalls weiterhin vom etablierten sektoriellen Leitbild ausgingen (vgl. Emmerich 1978).

32 Die ARE stellte 1995 in einer Befragung von zwanzig Mitgliedsunternehmen fest, daß diese Unternehmen seit 1980 52 örtliche Versorgungsgebiete übernommen und 338 Gebiete abgegeben haben (ARE 1996: 187).

Diese vertikale und horizontale Arbeitsteilung stellt ausgeprägte Anforderungen an die Koordination zwischen den zuständigen Akteuren. Angesichts der hohen Zentralisierung und der Überregionalität des Sektors wird sie häufig als Schwächung der politischen Steuerung, als Ursache für eine mangelnde Kohärenz von Regulierungsmaßnahmen (Evers 1987: 38; Gröner 1975: 356-57) und als Grundlage von Bund-Länder-Konflikten betrachtet: Den Länderregierungen öffnet sich beim *Vollzug der Bundesgesetze* die Möglichkeit, die Energieaufsicht an eigenen Orientierungen auszurichten (Hantke 1992: 141), was in Konflikte mit der Bundesebene münden kann. Ihre Handlungsmöglichkeiten variieren allerdings in den verschiedenen Regulierungsmaterien und werden sowohl durch die Ingerenzrechte der Bundesregierung als auch die *Rechtskontrolle* begrenzt. Bund und Länder sind zu bundestreuem Verhalten verpflichtet, das 'erhebliche und untragbare' Unterschiede beim Vollzug von Bundesgesetzen nicht zuläßt (Baur 1987: 233). Die Bundesregierung ist überdies befugt, mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Klärung des Inhalts auslegungsbedürftiger Gesetze zu erlassen. Im Rahmen der landeseigenen Verwaltungstätigkeit (Fach-, Preis- und Kartellaufsicht) hat der Bund lediglich die Befugnis, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. Nur im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung (atomrechtliche Aufsicht) kann der Bund die Zweckmäßigkeit prüfen und auch Einzelweisungen erteilen (Baur 1987: 230-31). Darüber hinaus ist die atomrechtliche Aufsicht dem „Parteienwettbewerb im Bundesstaat“ partiell durch die bedeutende Rolle verbandlicher Selbststeuerung und parastaatlicher Körperschaften entzogen (Czada 1993).

Die vorherrschende kritische Meinung zur Segmentierung der Regulierungsbefugnisse muß nicht nur aus diesen Gründen relativiert werden. Die ordnungspolitische Leitidee der sozialen Marktwirtschaft vereinheitlicht das Regulierungsverständnis der Aufsichtsbehörden. Ihrer eigenen Ansicht nach können die Regulierungsbehörden in einer marktwirtschaftlichen Ordnung nicht einfach unternehmerische Entscheidungen durch eigene Beschlüsse ersetzen. Den Ausschlag für die Anerkennung von Investitionsentscheidungen z.B. gibt das Vorhandensein einer „vertretbaren Begründung“ und nicht die Einschätzung, ob diese Investitionen aus Sicht der Regulierungsbehörden auch betriebswirtschaftlich 'richtig' sind (Fornelli/Franke 1991: 69). Die Segmentierung und Überlappung von Kompetenzen und die gemischtwirtschaftliche Struktur des Sektors bedingt zudem auch eine Dezentralisierung von Expertise und steigert das Lernpotential der verschiedenen Akteure: So bestehen aufgrund der Vielzahl von Unternehmen *Vergleichsmöglichkeiten*, die in nationalisierten Sektoren kaum gegeben sind. Sowohl die Preis- als auch die kartellrechtliche Mißbrauchsaufsicht bieten explizit die Möglichkeit, Regulierungsentscheidungen auf der Basis von Unternehmensvergleichen zu treffen. Negative Auswirkungen der organisatorischen Segmentierung werden auch dadurch begrenzt, daß zwischen den Behörden gegenseitige Informa-

tions- und Konsultationspflichten bestehen und die zuständigen Referate auf Länderebene sämtlich in den Wirtschaftsministerien angesiedelt sind. In den Fachabteilungen der Länderwirtschaftsministerien und des Bundeswirtschaftsministeriums haben sich so Maßstäbe der *fachlichen Solidarität* und der *Interessengleichrichtung* herausgebildet (vgl. Scharpf/Reissert/Schnabel 1976: 48). Der Arbeitskreis „Energiepolitik“ der Wirtschaftsminister und die regelmäßigen Wirtschaftsministerkonferenzen haben die Orientierung an gemeinsamen Normen und Kausalitätsauffassungen noch weiter gefördert. Zwei Beispiele zeigen, daß die administrative Interaktion im Kontext der föderalen Gliederung auch zur *Diffusion inkrementeller regulativer Innovationen* beiträgt. Zum einen haben verschiedene Bundesländer vereinfachte Kostennachweise für kleinere Unternehmen eingeführt, deren Übernahme durch weitere Bundesländer das BMWi fördert. Zum anderen fördern verschiedene Preisregulierungsbehörden mittlerweile auch die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien (ARE 1996: 212-217). Als erstes Bundesland hat Nordrhein-Westfalen 1994 solche umweltpolitischen Maßstäbe in die Preisregulierung eingeführt, die Bayern, Hessen und Baden-Württemberg nun in ähnlicher Form umsetzen.

3. Die beiden vorangegangenen Abschnitte haben gezeigt, daß die kartellrechtlichen Reformen und die Interaktion der Regulierungsbehörden inkrementelle Veränderungen des etablierten Sektorregimes bewirkt haben. Etwaige Koordinationsprobleme zwischen den Regulierungsbehörden waren auf vereinzelte Aspekte der ökonomischen Regulierung begrenzt, und die organisatorische Differenzierung trug zu einer *klaren Rollenbildung der administrativen Akteure* bei. Die Regulierungskriterien wechselten nicht wie in Großbritannien mit den ökonomischen Konjunkturlagen, sondern waren das Ergebnis administrativer Spezialisierung. Die organisatorische Differenzierung hat damit trotz ihrer Komplexität zu einer höheren Transparenz und Kontinuität der Regulierungsmaßstäbe als in Großbritannien beigetragen und die Beziehungen zwischen Unternehmen und Aufsichtsbehörden verstetigt.

Erst Auseinandersetzungen um die Nutzung der Kernenergie und den Stellenwert des Umweltschutzes seit Mitte der 70er Jahre trugen zu scharfen *Kontroversen über die politische Steuerung* des Sektors bei. Der „gesellschaftliche Fundamentalkonflikt“ über die Atomwirtschaft (Czada 1993) und der erhöhte Stellenwert der Umweltpolitik führten über die Mechanismen des Parteienwettbewerbs, der Bund-Länder-Verflechtung und der rechtlichen Kontrolle zur Veränderung der grundlegenden Leitziele der politischen Steuerung. Von den etablierten Parteien schätzte vor allem die SPD die Sicherheit und Wirtschaftlichkeit der Kernenergie seit der zweiten Hälfte der 70er Jahre bedeutend skeptischer ein als zuvor. Die allmähliche und schubweise Einbindung der GRÜNEN bzw. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in die Parlamente und Regierungen von Bund und Ländern nötigte dann auch die anderen Parteien dazu, „to address the issues that most concerned the environmentalists“

(Hatch 1991: 82). Die etablierten sektoriellen Leitziele der *Versorgungssicherheit* und der *Wirtschaftlichkeit* erweiterten sich nun um die *Umweltverträglichkeit*. Mittlerweile erkennen alle Parteien das Leitziel des Umweltschutzes in der Energieversorgung an (Gruppe/Petroll 1994), selbst wenn es in ihren Programmen von jeweils unterschiedlicher Relevanz ist.

Die SPD und die GRÜNEN nutzten bis zu ihrem Sieg bei den Bundestagswahlen von 1998 vornehmlich ihre Regierungsbeteiligung in den Ländern, um den Kernenergie- und Umweltkonflikt auch in den Staatsapparat zu verlagern (vgl. Czada 1993: 73). So setzten einige vornehmlich SPD-geführte Länder andere Prioritäten als das Energiewirtschaftsgesetz: Die Energiegesetze in Hessen, Berlin und Bremen sowie in den neuen Bundesländern Sachsen und Thüringen favorisieren den Umweltschutz weitaus stärker als das EnWG und betonen eine „sparsame, umweltverträgliche, rationelle und gesamtwirtschaftlich kostengünstige Energieerzeugung und Energieverwendung“ (Hantke 1992: 106, 144). Allerdings betreffen sie betreffen lediglich die vom Bund nicht geregelten Bereiche der Energieversorgung wie die Fernwärme, die nicht leitungsgebundene Energieversorgung und die Energieverwendung.

Die Versuche, einen parteienübergreifenden „Energiekonsens“ über die Nutzung von Kohle und Kernenergie zu erzielen (vgl. Peschka 1994), sind seitdem in inkrementelle Problemlösungen gemündet. Die zentralen Streitpunkte des Kernenergiekonflikts – die weitere Nutzung bestehender Reaktoren, die Entwicklung und der Bau neuer Reaktorlinien und die Organisation und Kostentragung für die Entsorgung – sind zwischen den Parteien immer noch kontrovers. Angesichts der Bundesratsmehrheit der SPD von 1990 bis zum Ende der christdemokratisch-liberalen Regierungskoalition schlug diese inkrementelle Problemlösungsstrategien ein, die nicht auf die Zustimmung des Bundesrates angewiesen waren oder aber divergierende Länderinteressen ausnutzten. So koppelte das Artikelgesetz von 1994 einige Regelungen zur weiteren Nutzung von Kernenergie und zur Finanzierung der Kohleverstromung miteinander, um divergierende Interessen der SPD-geführten Länder auszunutzen. Die parteipolitische Konstellation in Bund und Ländern ließ deshalb nicht erwarten, daß die Bundesregierung eine umfassende Reform des Energierechts gegen den Widerstand der SPD und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Bundesrat würde formulieren können.

Das hohe Maß der Verrechtlichung des Sektors eröffnete überdies Umweltgruppen einen Ansatzpunkt zur Durchsetzung ihrer Interessen. Diese Gruppen sind weitaus stärker als die sektoriellen Verbände auf ehrenamtliche Mitarbeit angewiesen, und auch ihre finanziellen und organisatorischen Ressourcen sind geringer. Aufgrund ihrer Mitgliederorientierung und ihrer wenig ausgeprägten Fähigkeit, verbindliche Festlegungen für ihre Mitglieder zu treffen, sind sie vielfach nicht in der Lage, Kompromisse gegenüber den staatlichen Akteuren einzugehen und deshalb für diese auch keine Verhandlungspartner. Noch heute nehmen Umweltgruppen die öffentliche Verwaltung

„eher als Gegenspieler denn als Mitspieler“ wahr (Hey/ Brendle 1994: 137-138). Die Umweltgruppen nutzten deswegen vielfach eine mediale Präsenz und den Rechtsweg als Mittel der Interessenvertretung, um den Bau von Kraftwerken, Entsorgungsanlagen usw. zu verhindern. Selbst wenn die meisten dieser Rechtsverfahren nicht zu einem Verbot der Anlagen führten, so wurden Genehmigungs- und Bauzeiten verlängert, Sicherheitsanforderungen verschärft und damit die Kosten der Betreiber signifikant erhöht (Thomas 1988: 147-148). Die Politisierung des Sektors hat insgesamt dazu geführt, daß seit den 70er Jahren kein Kernkraftwerk mehr in Auftrag gegeben worden ist und daß die neue rot-grüne Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag den Ausstieg aus der Kernkraft fixiert hat.

## 7 Die sektorübergreifende Steuerung und Koordination

In diesem Abschnitt soll der Zusammenhang zwischen Regimemerkmalen und den Mustern der sektorübergreifenden Beziehungen untersucht werden.<sup>33</sup> Aufgrund der sektoriellen Charakteristika wiesen beide Länder auch in den sektorübergreifenden Beziehungen eine Reihe von *Gemeinsamkeiten* auf: Die Netzgebundenheit, die Kapitalintensität und die Nichtspeicherbarkeit hatten bedeutende Konsequenzen für die sektorübergreifende Koordination. Sie begünstigten die Herausbildung *langfristiger Interaktionsmuster* in *relativ geschlossenen nationalen Konstellationen* mit wirtschaftlichen Akteuren in anderen Sektoren. Diese Beziehungen verfestigten und legitimierten ihrerseits den Ausschluß von Wettbewerb und die Herausbildung besonderer sektorieller Leitbilder in beiden Ländern nochmals. Daher stand zu erwarten, daß die regulativen Reformen in den 80er und 90er Jahren auch signifikante Modifikationen der sektorübergreifenden Beziehungen einleiten würden.

Von besonderer Bedeutung für die sektorübergreifenden Interaktionen ist das hohe Maß an Interdependenz zwischen den Versorgungsunternehmen und ihren Vorlieferern. Die Stromversorger sind in hohem Maße auf die Lieferungen des *Kohlebergbaus*, der *Atomwirtschaft* und der *Herstellerindustrie* angewiesen und bilden ihrerseits die wichtigsten oder wenigstens sehr bedeutende Abnehmer dieser Sektoren. In den wechselseitigen Beziehungen tätigen die Unternehmen äußerst kapitalintensive Investitionen in Güter mit überaus langen Erschließungszeiträumen (Kohle) bzw. einer Lebensdauer von 30-40 Jahren (Kraftwerke). Das Versinken der Investitionskosten in diese vielfach transaktionsspezifischen Güter führt „zu einer restriktiven Bindung an den

33 Die politischen Maßnahmen zur Primärenergiesteuerung sind ausführlich in anderen Studien untersucht worden: vgl. Cook/Surrey 1977; Fach/Simonis 1987; Hannah 1979a, 1982; Hatch 1991; Radkau 1983.

Partner“ (Williamson 1990: 61; vgl. Thomas/McGowan 1994: 2). Eine wichtige Folge dieser marktlichen Besonderheiten sind hohe Markteintrittsbarrieren, ein hoher Konzentrationsgrad der Märkte und damit eine große Marktmacht einzelner Akteure (Surrey/Walker 1981: 3). Eine zweite Folge war der Schutz nationaler Produzenten vor internationaler Konkurrenz und die lange Ausklammerung dieser Lieferbeziehungen aus den GATT-Handelsrunden und den EG-Regelungen über die Marktintegration.

In dieser Konstellation gibt es für die EVU grundsätzlich drei Strategien, um die Kontinuität und Qualität von Lieferungen sicherzustellen: (1) langfristige Verträge mit etablierten Lieferanten, (2) die vertikale Integration in diese Bereiche, um opportunes Verhalten von Vertragskontrahenten auszuschließen und (3) das Ausweichen auf ausländische Lieferanten mit hoher Reputation, falls eine ausreichende Homogenität und Standardisierung der Güter vorhanden ist. Diese Strategien konnten die deutschen und die britischen Versorger aufgrund der divergierenden Sektorregime allerdings nicht in gleichem Maße nutzen. Die Versorger im deutschen gemischtwirtschaftlichen Regime besaßen eine große Autonomie, die sektorübergreifenden Beziehungen selbst zu gestalten. Die staatlichen Akteure demonstrierten eine deutliche Präferenz für Muster der Selbstkoordination in den sektorübergreifenden Beziehungen. Die britischen Versorger hingegen waren in hohem Maße von Entscheidungen der staatlichen Akteure abhängig. Dort waren häufige, intensive und hierarchische Interventionen der Regierung zu verzeichnen.

Die *deutschen EVU* konnten demnach alle drei Handlungsoptionen wahrnehmen, während der britische Sektor nur langfristige Bindungen mit nationalen Lieferanten eingehen konnte. Wie gezeigt, besitzen die deutschen EVU Beteiligungen an den Unternehmen des Kohlesektors, selbst wenn die kartellrechtliche Fusionskontrolle einer Ausweitung ihrer vertikalen Integration Grenzen setzt. Der RWE-Konzern kontrolliert über seine Tochter Rheinbraun AG etwa 80% der westdeutschen Braunkohleförderung. Die VEBA AG, die Eignerin der PreussenElektra ist, unterhält mehr als 37% der Anteile an der Ruhrkohle AG, an der auch die VEW AG über 30% Anteile hält (Peschka 1994: 162). Die EVU sind auch in die Atomwirtschaft integriert und betreiben eine Reihe von Kernkraftwerken gemeinsam, weil ein einzelnes Unternehmen deren Kapitalkosten i.d.R. nicht finanzieren kann (Klöcker 1985). Der RWE Konzern ist seit den 70er Jahren auch internationale Kooperationen in der Technologieentwicklung eingegangen. Gegenüber Kohleunternehmen und elektrotechnischer Industrie sowie Maschinenbauunternehmen wurden langfristige Liefer- und Servicebeziehungen eingegangen.

Aufgrund des gemischtwirtschaftlichen Regimes zielte die politische Steuerung vielfach auf Selbstregelungen zwischen den Akteuren der betroffenen Sektoren ab. Diese Selbstregelungen sollten nicht nur die technische und ökonomische Angemessenheit der getroffenen Vereinbarungen sicherstellen und die Akzeptanz von Unternehmen und Verbänden gewährleisten. Die-

se Präferenz reflektierte auch die Verhandlungszwänge im semi-souveränen Staat. So forcierten die staatlichen Akteure durch Regelungsandrohungen in den 70er Jahren Vereinbarungen zur Verstromung von Steinkohle, die zwischen der Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke und dem Gesamtverband des deutschen Steinkohlenbergbaus ausgehandelt wurden. In diesem Fall erleichterten das Bundeswirtschafts- und das Bundesfinanzministerium die verbandliche Selbstregelung dadurch, daß sie die Finanzierung der Vereinbarungen durch den Kohlepfennig gesetzlich absicherten und damit die Verhandlungen von Finanzierungs- und Verteilungsproblemen entlasteten. Nach einigen Anschlußregelungen und begrenzten Anpassungen deklarierte erst das Bundesverfassungsgericht diese Finanzierungsmodalitäten als Erhebung einer unzulässigen Sonderabgabe und stieß 1994 eine Finanzierung aus dem öffentlichen Haushalt an.

Ferner halfen die staatlichen Akteure 1979 auch dem Abschluß einer Verbändevereinbarung zwischen BDI, VIK und VDEW über die industrielle Stromeinspeisung nach, die 1985, 1989 und 1994 noch modifiziert wurde (VIK 1994: 119-124). Die Vereinbarung legt eine Vergütung nach dem Prinzip der vermiedenen Kosten der EVU fest und wird auch auf kommunale, gewerbliche und private Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen angewendet. Bis zum Abschluß der „Grundsätze über die Intensivierung der stromwirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Elektrizitätsversorgung und industrieller Kraftwirtschaft“ basierte die industrielle Stromeinspeisung auf bilateralen Verhandlungen zwischen Industrieunternehmen und Stromversorgern. Sie war häufig „am fehlenden Einverständnis des Eigentümers der Leitung“ (Emmerich 1978: 57) oder an den nur geringen Einspeisevergütungen gescheitert (Evers 1983: 139-140). In diesem Fall sahen die Pläne des Bundeswirtschaftsministeriums für die 4. Kartellgesetznovelle eine administrative Regelung vor, und auch ein kartellrechtliches Mißbrauchsverfahren des Bundeskartellamtes beschleunigte die Einigung. Die betroffenen Verbände und ihre Mitglieder wiederum sehen die verbandlichen Vereinbarungen als Mittel an, umfassende gesetzliche Regelungen zu vermeiden und selbst die Kontrolle über die Regelungsmaterie zu behalten (vgl. VKU 1995: 36).

Im Gegensatz zu dieser Regelung wurde die Stromeinspeisung durch erneuerbare Energien 1990 gesetzlich geregelt, da die dominante Marktposition der Versorgungsunternehmen einen Marktzutritt von unabhängigen Erzeugern kaum zugelassen hätte. Zuvor hatten die unabhängigen Erzeuger mit der VDEW Gespräche geführt, die „aber nicht erfolgreich abgeschlossen werden konnten“ (Bundesministerium für Wirtschaft 1995). Das Stromeinspeisungsgesetz fördert die Abnahme von Strom aus einzeln festgelegten erneuerbaren Energiequellen (Wasser, Wind, Solarenergie, Biomasse, Klär- und Deponiegas) und legt Mindestpreise für die Einspeisung von Strom aus diesen Energiequellen fest, soweit die Anlagen nicht von den EVU selbst betrieben werden (Gutermuth 1997). Die etablierten Versorger selbst produzierten aller-

dings Ende 1992 etwa 92% der Elektrizität aus erneuerbaren Energiequellen (Grawe/Wagner 1993: 1511).

Auch gegenüber der Herstellerindustrie besaßen die Stromversorger eine sehr hohe Autonomie. Sie konnten beispielsweise international gebräuchliche Kernkraftreaktoren ordern, ohne Rücksicht auf die Situation der deutschen Hersteller nehmen zu müssen. Wie bereits in der Frühphase der sektoriellen Entwicklung nutzten AEG und Siemens Patente von US-Unternehmen, um Erzeugungstechnologien selbständig weiterzuentwickeln. Zuerst von Westinghouse entwickelte Leichtwasserreaktoren konnten so von ihnen bzw. später der fusionierten Kraftwerk Union in Lizenz hergestellt werden (vgl. Kitschelt 1983). Um zu starke Abhängigkeiten von der seit Ende der 60er Jahre den deutschen Markt beherrschenden Kraftwerk Union zu vermeiden, vergaben die EVU bewußt auch Aufträge an ausländische Konkurrenten (Surrey/Walker 1981: 22). Bund und Länder nahmen als Eigner nur in moderatem Maße Einfluß auf die technologischen Entscheidungen ihrer Unternehmen. Sie unterstützten beispielsweise die PreussenElektra AG und die Bayernwerk AG bei der Nutzung der Kernenergie (Tofaute 1994: 183), verpflichteten die Unternehmen aber nicht zur Nutzung von besonderen Erzeugungstechnologien oder Kraftwerkstypen.

In *Großbritannien* bildete die Nationalisierung der Energiewirtschaft den Rahmen für die sektorübergreifenden Beziehungen, so daß dem CEBG die Möglichkeit zur vertikalen Integration in die vorgelagerten Sektoren verschlossen war. Zudem war die zentralisierte Energiewirtschaft die Grundlage der umfangreichen sektorübergreifenden Steuerung der britischen Regierung (McGowan/MacKerron 1993: 128). Innerhalb des Sektors bestand eine doppelte Hierarchie: Während der CEBG im sektorinternen Verhältnis gegenüber den Area Boards und dem Electricity Council dominierte, bestand ein solch hierarchisches Verhältnis zwischen Regierung und CEBG, was die sektorübergreifenden Transaktionen anging. Die britische Regierung legte regelmäßig die Wahl der Energiequellen und Kraftwerkstechnologien fest und ordnete die Handlungskriterien des CEBG anderen Erwägungen unter. Im Vordergrund stand die Wahrung der nationalen Autonomie: „Buy British“-Politiken prägten die Beziehungen des CEBG zum Kernenergiesektor, den elektrotechnischen Unternehmen und dem National Coal Board.

So mußte das Unternehmen langfristige Vertragsbeziehungen mit dem National Coal Board eingehen. Die Kohlelieferungen des National Coal Board an den CEBG waren lange Jahre „the largest single coal supply agreement in the world“ (McGowan/MacKerron 1993: 130). Die Vereinbarungen spiegelten die Marktmacht der beiden Unternehmen und die Präferenz der britischen Regierungen für eine im wesentlichen auf Kohle gestützte Elektrizitätsversorgung wider (vgl. Appendix Tab. 1). Sie schloß Kohleimporte weitgehend aus, die Nutzung von Erdgas für Elektrizitätsversorgung war lange untersagt und die Nutzung von Erdöl zu diesem Zweck wurde hoch besteuert.

Die langjährige Unterstützung der Regierung für den National Coal Board ist dabei auf das hohe ökonomische Gewicht des Sektors und das politische Gewicht der wichtigsten Sektorgewerkschaft, der National Union of Mineworkers zurückzuführen (vgl. Kaiser 1995: 237-237). Erst unter den Thatcher-Regierungen ab den 80er Jahren wurden die rigiden Lieferbeziehungen, wenn anfänglich auch nur in begrenztem Maße, etwas gelockert.

Die Handlungsmöglichkeiten des CEGB auf dem Gebiet der Kernenergie und in seinen Beziehungen zur Herstellerindustrie wurden ebenfalls in hohem Maße durch den hierarchischen Steuerungsmodus der politischen Akteure eingeschränkt. Anders als in der Bundesrepublik hatte die Entwicklung des britischen Kernenergieprogramms sowohl einen militärischen als auch einen zivilen Charakter. Die aus den militärischen Ursprüngen resultierende Kultur der Geheimhaltung, die noch über die in der britischen Regierung übliche „*secrecy*“ hinausgeht, wurde in den zivilen Bereich übertragen und bildete eine bedeutende Ressource der britischen Atomenergiebehörde (Atomic Energy Authority). Die Atomenergiepolitik war „*high politics*“, und der CEGB hatte bis in die 70er Jahre keine Mitspracherechte über die Reaktorlinien, die ihm „im Effekt oktroyiert“ wurden (Rüdiger 1990: 157). Erst als die britischen Reaktorlinien in den 70er Jahre deutliche technische Probleme aufzeigten, wurde erwogen, für die nächste Reaktoren auf international gebräuchliche Modelle zurückzugreifen. Die Regierung strukturierte auch die Beziehungen des CEGB zur elektrotechnischen Industrie in hohem Maße. Sie beschränkte die Bezugsmöglichkeiten des CEGB auf Lieferungen durch einheimische Hersteller und nahm darüber hinaus auch Einfluß auf einzelne Aufträge und die Struktur der Herstellerindustrie. Der CEGB wurde trotz gegenteiliger Ausschreibungsergebnisse dazu genötigt, Aufträge an schwächere Konsortien zu vergeben, damit deren Bestand nicht gefährdet wurde (Hannah 1982: 258-259). Neben seiner alleinigen Verantwortung für Erzeugung und Übertragung führte dies dazu, daß der CEGB sehr hohe Anforderungen an das Design von Anlagen festlegte, was im internationalen Vergleich zu sehr langen Bauzeiten und hohen Kosten für britische Kraftwerke führte (Newbery/Green 1996: 57).

## 8 Zusammenfassung

Die sektoriellen Besonderheiten der Elektrizitätsversorgung warfen in beiden Ländern ähnliche Probleme auf und führten zu einem überdurchschnittlich hohen Grad an staatlicher Steuerung. Bis zum Zweiten Weltkrieg war das staatliche Engagement jeweils in gemischtwirtschaftlichen Regimen verankert. In Großbritannien wurde dann in einer grundlegenden Reform des Sektors das Modell der öffentlichen Versorgung eingeführt, während in der Bun-

desrepublik das gemischtwirtschaftliche Regime weiterhin Bestand hatte. Die beiden Länder wiesen die typischen Merkmale dieser Sektorregime, aber auch nationale Variationen auf.

In *Großbritannien* räumte das zentralisierte Institutionengefüge der Regierung eine hohe Durchsetzungsfähigkeit gegenüber den sektoriellen Akteuren ein, welche die Nationalisierung ermöglichte und sich in der Folge vor allem auf die sektorübergreifenden Transaktionen auswirkte. Die Konzentration der Steuerungskompetenzen bedingte allerdings eine Rollenmultiplizierung der politischen Akteure. Das Department of Energy war regierungsinterner Sponsor und gemeinsam mit dem Schatzamt auch Regulierungsbehörde und Bankier des Sektors. Deshalb bildeten sich innerhalb des Ministeriums keine klaren Beurteilungsmaßstäbe für die ökonomische Regulierung und die sektorielle Performanz heraus. Beide wurden immer mehr durch die HM Treasury definiert und den Kriterien für private Unternehmen angeglichen.

Im Gegensatz dazu beeinträchtigt das dezentrale und verflochtene *deutsche System* die Handlungsfähigkeit einzelner politischer Akteure. Reformen erstreckten sich immer nur auf einzelne Aspekte des Sektorregimes und hatten einen inkrementellen Charakter. Die komplexe Organisation der politischen Steuerung trug aber zu einer klaren Rollenbildung der einzelnen Akteure bei und ermöglichte Lerneffekte und die graduelle Transformation der sektoriellen Leitziele. Sie zeitigt zwar einen hohen Koordinationsbedarf, trägt aber gleichzeitig zu transparenten Beziehungen zwischen einzelnen Akteuren bei und führt zur Entwicklung klarer und an sektoriellen Leitziele orientierten Regulierungsmaßstäben. Erst die parteipolitischen Auseinandersetzungen über die Nutzung der Kernenergie und den Stellenwert des Umweltschutzes seit den späten 70er Jahren haben größere länderspezifische Differenzierungen in den Staat-Sektor-Beziehungen verursacht.

In Großbritannien dominierte das Leitbild der nationalisierten Elektrizitätsversorgung als *öffentliche Aufgabe*, die vornehmlich darin bestand, eine flächendeckende, angemessene und preiswürdige Versorgung sicherzustellen. In *Deutschland* hingegen wurde die Stromversorgung nicht zwingend als öffentliche Aufgabe wahrgenommen. Lediglich die Kommunen konkretisierten dieses Leitbild auf der lokalen Ebene im Kontext der kommunalen Daseinsvorsorge. Auch außerhalb der Gemeindegebiete aber signalisierten der Ausschluß von Wettbewerb und der Anspruch auf Gleichpreisigkeit in den Versorgungsgebieten, daß die Elektrizitätsversorgung als eine *Aufgabe für die Allgemeinheit* begriffen wurde, die an anderen Maßstäben als andere Sektoren zu messen war.

Aufgrund der unterschiedlichen Sektorregime differierten auch die Muster der sektoriellen Koordination und weitere Elemente der politischen Steuerung. Das nationalisierte Regime in Großbritannien wies einen sehr hohen *Konzentrations- und Zentralisierungsgrad* auf. Der CEGB dominierte die Erzeugung und die Übertragung, während die Area Boards nur für die



Verteilung zuständig waren. Formal erscheint das deutsche gemischtwirtschaftliche System dagegen segmentiert. Die wenigen Verbundunternehmen dominieren aber über 80% der Erzeugung und kontrollieren die Übertragung. Die regionalen und kommunalen Versorger sind in der Erzeugung von begrenzter Bedeutung und genießen nur noch in der Verteilung das gleiche Gewicht wie die Verbundunternehmen. Verstärkt wird der Konzentrationsgrad des Sektors durch die vielfältigen Eigentumsverflechtungen.

In beiden Ländern wurde der *Wettbewerb* aufgrund der sektoriellen Besonderheiten weitgehend ausgeschlossen. Innerhalb des deutschen gemischtwirtschaftlichen Regimes gab es aber einige Konkurrenzsurrogate, die im britischen Sektor nicht in dieser Form existierten: die Vergleichsmöglichkeiten der Regulierungsbehörden, die industrielle Eigenerzeugung und die Übernahmemöglichkeiten der Kommunen. Die Monopolstellung der Versorger machte es in beiden Ländern unabhängigen und industriellen Erzeugern schwer, Strom in das öffentliche Netz einzuspeisen und dafür einen ihre Kosten deckenden Erlös zu erzielen. In Deutschland unterstützten die politischen Akteure aus diesem Grund den Marktzutritt von Erzeugern auf Basis erneuerbarer Energien und auch die industrielle Eigenerzeugung.

Das zentrale *politische Steuerungsinstrument* in Großbritannien bildeten die öffentlichen Unternehmen, die eine geringere Autonomie besaßen als die Landes- und Bundes EVU in Deutschland. Die Bedeutung der öffentlichen Unternehmen als politische Steuerungsinstrumente war in der Bundesrepublik zudem deutlich geringer als in Großbritannien. Zudem war ihre Trägerschaft auf eine Vielzahl von öffentlichen Akteuren verteilt, was die Steuerungskapazität der staatlichen Akteure beeinträchtigte.

Den wesentlichen Ansatzpunkt für die politische Steuerung bildeten die *sektorübergreifenden Transaktionen*. Großbritannien und die Bundesrepublik entwickelten jeweils länderspezifische Muster der politischen Einflußnahme und sektoriellen Koordination in den Beziehungen zum Kernenergiesektor, der Herstellerindustrie, dem Kohlesektor und den Betreibern erneuerbarer Energien. In Großbritannien war die Steuerung in diesen Bereichen besonders intensiv und stark hierarchisch. Im nationalisierten Regime bildete sich als Leitziel der politischen Akteure die Wahrung der nationalen Autonomie in der Energieversorgung heraus. Die britische Regierung steuerte die sektorübergreifenden Transaktionen durch direkte Anweisungen an die Unternehmen oder ‚überwachte‘ die Verhandlungen zwischen den Unternehmen. Als zentrale Organisation des britischen Sektors bildete der CEBG den wesentlichen Hebel für diese Steuerungsmaßnahmen. Ihm wurden bis Ende der 70er Jahre die britischen Kernenergieprogramme durch die von der Regierung unterstützte Atomic Energy Authority effektiv aufgezwungen. Das Unternehmen konnte lediglich den Umfang der Programme in begrenztem Maße eindämmen. Auch gegenüber der Herstellerindustrie genoß der CEBG keine vollständige Autonomie, sondern mußte die Vergabe seiner Aufträge an poli-

tischen Vorgaben der Regierung ausrichten. Gleichartige Muster der politischen Einflußnahme waren auch für die Kohleverstromung charakteristisch. Mit der Unterstützung der britischen Regierungen war der National Coal Board bis in die 80er Jahre hinein in der Lage, dem CEBG Abnahmebedingungen zu diktieren, selbst wenn den beiden Vertragskontrahenten die genaue Regelung von Abnahmemengen und -preisen überlassen wurde.

Die begrenzteren Steuerungskapazitäten der deutschen politischen Akteure hingegen führten zu einem Politikstil, der die verbandliche und marktliche Selbstkoordination des Sektors betonte. Die Bundesregierung förderte zwar ebenfalls die Einführung der Kernenergie im Rahmen verschiedener Forschungsprogramme. Sie überließ aber den Versorgungsunternehmen die Entscheidung für spezifische Reaktorlinien und Hersteller. Im Gegensatz zum CEBG wurden die EVU nicht ausschließlich auf deutsche Anbieter beschränkt. Auch in den Beziehungen des Sektors zu den industriellen Abnehmern und zum Kohlesektor wurde verbandlichen Selbstregelungen Vorrang eingeräumt. In beiden Fällen forcierten die politischen Akteure aber durch Regelungsdrohungen diese Selbstregelungen. Sie wirkten so zum einen auf den Abschluß der stromwirtschaftlichen Verbändevereinbarung zwischen der VDEW, der VIK und dem BDI und zum anderen auf die Regelung der Kohleverstromung zwischen der VDEW und dem Gesamtverband des deutschen Steinkohlenbergbaus hin.

Die *Muster der Interessenvermittlung* reflektierten in beiden Ländern zum einen die Konfigurationen des politisch-institutionellen Systems und zum anderen die sektoriellen Strukturen. Die Tradition und der hohe Zentralisierungsgrad des britischen Systems tragen dazu bei, daß die Politikformulierung zwischen Administration und gesellschaftlichen Akteuren informell und konsensual in relativ geschlossenen Akteurskonstellationen erfolgt. Die besondere Organisationsform der nationalisierten Sektoren mit großen Monopolunternehmen verstärkte dieses Muster noch. Die Beziehungen des Department of Energy konzentrierten sich auf die von ihm gesponsorten Unternehmen und Institutionen: CEBG, National Coal Board, British Gas, UK Atomic Energy Authority. Die Elektrizitätsversorgung war zwar stärker dezentralisiert als andere nationale Industrien und mit dem Electricity Council gab es auch einen sektoriellen Verband. De facto aber dominierte der CEBG die Interessenvertretung und beließ dem Electricity Council und den Area Boards lediglich eine residuale Bedeutung. Auch sektorexterne Akteure wie Umweltverbände oder die Verbände für erneuerbare Energien hatten vergleichsweise wenige Zugangsmöglichkeiten zu den politischen Akteuren. Genehmigungsverfahren und Rechtskontrolle räumten ihnen nur geringe Einflußchancen ein.

In der Bundesrepublik bestehen ebenfalls enge informelle und formelle Beziehungen zwischen den Fachadministrationen und den sektoriellen Akteuren. Anders als in Großbritannien ermöglicht die Semi-souveränität des deutschen politischen Systems den sektoriellen und den sektorexternen Akteuren

aber mehr Zugänge zu politischen Entscheidungsprozessen, wie die Analyse der Rolle von Gerichten, Bundeskartellamt und Umweltverbänden gezeigt hat. Zudem ist der Sektor in drei Versorgungsgruppen gegliedert und damit nicht so zentralisiert, wie Peter Katzenstein (1987) dies für andere gesellschaftliche und wirtschaftliche Bereiche konstatiert hat. Die drei Versorgungsgruppen weisen ein je unterschiedliches Selbstverständnis und unterschiedliche Interessen auf. Die VDEW kann deshalb nur beschränkt die sektoriellen Interessen vertreten und ihre Tätigkeit wird teilweise unterminiert. Die großen Verbundunternehmen verfügen dabei aufgrund ihres hohen wirtschaftlichen Gewichts über einen großen politischen Einfluß, und die kommunalen EVU sind eng an parteipolitische Akteure gekoppelt. Der unterschiedliche Verlauf und die unterschiedlichen Ergebnisse der Entscheidungsprozesse um die Transformation der ostdeutschen Stromwirtschaft, die Novellierungen des Kartellrechts und die Stromeinspeisung aus erneuerbaren Energien aber belegen, daß es zwar durchaus strukturelle ökonomische und politische Machtverteilungen innerhalb des Sektors gibt, diese aber von problemspezifischen Faktoren überlagert werden können.

## Teil III

### Die regulative Reform der Elektrizitätsversorgung

# Kapitel 5

## Die Privatisierung der Elektrizitätsversorgung in Großbritannien

### 1 Einführung

In Großbritannien verlief die Entwicklung des Sektors nach der Nationalisierung in einem pfadabhängigen Prozeß. Das öffentliche Eigentum und der Ausschluß von Wettbewerb bildeten bis in die 80er Jahre hinein das Fundament des Sektorregimes. Lediglich innerhalb des Regimes erfolgten einige inkrementelle Veränderungen – die Organisationsreform nach dem Bericht des Herbert Committee, die zunehmende Ausrichtung der Public Boards an nomischen Kriterien und die allmähliche Stärkung des CEBG in sektorübergreifenden Transaktionen. Sowohl in der konservativen Partei als auch in der Labour Party herrschte ein weitgehender Konsens über die Beibehaltung des Nationalisierungsregimes. Erst die konservative Regierung unter Margaret Thatcher signalisierte nach dem Wahlsieg von 1979 eine grundlegende Abkehr von dieser Leitidee, was der Energieminister Nigel Lawson prägnant formulierte: „The Conservative Party has never believed that the business of Government is the government of business“ (Heald/Steel 1982: 333).

Dieses Kapitel untersucht die Entwicklung des sektoriellen Regimes seit 1979. Es analysiert die Gründe für die Privatisierung des Sektors von 1990, den Verlauf des Reformprozesses und seine Auswirkungen auf das Sektorregime. Der ideologische Wandel der Konservativen Partei in den 70er Jahren wird als Grundlage der regulativen Reform der Elektrizitätswirtschaft identifiziert (Abschnitt 2). Daraufhin werden die Probleme und das Scheitern inkrementeller Politiken gegenüber den nationalisierten Industrien untersucht (Abschnitt 3). Sodann wird die Evolution des Privatisierungsprogramms herausgearbeitet und seine Übertragung auf die Elektrizitätswirtschaft dargestellt (Abschnitt 4). Abschließend wird das neue Wettbewerbsregime analysiert (Abschnitt 5).

### 2 Die konservative Regierung und der ordnungspolitische Wandel

Zwischen 1959 und 1983 konnte keine britische Regierungspartei nach Ablauf einer vollen Amtsperiode erneut einen Wahlsieg landen. Trotz dieser

Diskontinuität war die Wirtschaftspolitik nicht durch eine adversative Parteienpolitik gekennzeichnet, die Samuel E. Finer als Charakteristikum britischer Politik identifiziert hat. Die Labour Party und die Conservative Party wiesen weitgehend übereinstimmende Auffassungen zur Wirtschaftspolitik auf. Sie orientierten sich am Nachkriegskonsens, dessen Grundstein die Labour Party gelegt hatte (Gamble/Walkland 1984) und den HM Treasury *in praxi* dominierte. Reformen erfolgten lediglich innerhalb dieses Konsenses (Hall 1993) und bildeten i.d.R. Reaktionen auf Veränderungen externer Faktoren, die die Problemlösungsfähigkeit der etablierten Politiken beeinträchtigten (Walkland 1984: 97). Dies galt für die makroökonomische Politik, die Außenwirtschaftspolitik und die Politik gegenüber den nationalisierten Industrien. Einzig die Industriepolitik war zeitweise Gegenstand einer 'adversativen Politik' der beiden Parteien (Gamble/Walkland 1984: 24). Erst die Thatcher-Regierungen beanspruchten für sich, eine fundamentale *Abkehr vom Nachkriegskonsens* in die Wege zu leiten.

Wie bereits für die Nationalisierungen waren der Wandel der ordnungspolitischen Leitideen und der Wechsel der Regierungspartei auch die zentralen Erklärungsgrößen für die wirtschaftspolitischen Veränderungen in den 80er und 90er Jahren. Anders als die Attlee-Administration orientierte sich die neue Thatcher-Regierung allerdings nicht an einem neuen gesellschaftlichen oder wissenschaftlichen Konsens (Hall 1986). Selbst in der konservativen Partei war ihre Position zunächst in der Minderheit. Die Konservative Partei errang 1979 einen Wahlsieg, der ihr eine komfortable parlamentarische Mehrheit einräumte, und signalisierte einen Wendepunkt in der britischen Wirtschaftspolitik: Die schwere Wirtschaftskrise in den 70er Jahren, die durch eine hohe Inflationsrate und eine gleichzeitig steigende Arbeitslosigkeit (Stagflation) gekennzeichnet war, und das weitläufig empfundene Scheitern der korporatistischen Einkommenspolitik hatten in beiden großen Parteien den Nachkriegskonsens unterminiert (Gamble 1984: 43). Das konservative Leitmotiv zur Wiederbelebung der britischen Wirtschaft bildete „eine Kombination von wirtschaftlichem Liberalismus und Monetarismus“ (Singer 1993: 107).

Der propagierte Wandel vom Keynesianismus zum Monetarismus hatte bereits 1976 eingesetzt, als der Internationale Währungsfond Großbritannien auf eine restriktive Haushaltsführung und Geldpolitik verpflichtete. Die damalige Labour Regierung suchte die britische Wirtschaftskrise aber mit „Pragmatismus und Opportunismus“ durch Anpassungen der keynesianischen Rezepte zu bekämpfen (Gamble 1994: 99). Infolge ihrer Bindung an die Gewerkschaften verließ sie sich nicht alleine auf eine restriktive Haushaltspolitik und die Geldmengensteuerung, sondern setzte weiterhin auf eine umfassende Einkommenspolitik unter Einbindung der privaten Arbeitgeber und Gewerkschaften (Sakowsky 1992: 58). Dagegen wandten sich Teile der Conservative Party dem Monetarismus aus parteipolitischer Überzeugung zu. Sie lehnten

korporatistische Praktiken und die Einbindung der Gewerkschaften in die Wirtschaftspolitik ab und stützten ihre Neuorientierung auf die in den 60er Jahren entstandenen antikeynesianischen Gruppierungen der Wirtschaftswissenschaften (Lehmbruch et al. 1988: 261). Die neue wirtschaftspolitische Konzeption hatte das parteinahe Centre for Policy Studies entwickelt und in der konservativen Partei lanciert (Singer 1993: 108). Gemeinsam mit dem Institute of Economic Affairs genöß es während der Oppositionsjahre in den 70er Jahren eine herausragende Stellung in der Beratung der konservativen Partei (James 1993: 495-96). Auch die konservativ ausgerichtete Presse (Financial Times; The Times) befürwortete eine solche Reorientierung der Wirtschaftspolitik (Sakowsky 1992: 111).

In der Conservative Party war vor allem die marktliberale Sektion in der Neuen Rechten um Margaret Thatcher und Keith Joseph für die neuen Konzepte empfänglich und stattete sie mit einer programmatisch-ideologischen Dimension aus: Der *Monetarismus* bot erstens eine kohärente Alternative zum keynesianischen Ansatz. Er schien zweitens eine höhere ökonomische Problemlösungskapazität aufzuweisen. Drittens stimmten seine Policy-Konzepte mit grundlegenden konservativen Orientierungen überein. Viertens offerierte das Konzept politische Erfolgsaussichten. Und schließlich schien es administrativ einfach umsetzbar zu sein.<sup>34</sup>

„The monetarist critique of fiscal activism contained a new set of arguments for the long-standing Conservative position that public spending and the role of the state in the economy should be reduced. ... Conservative politicians saw that monetarism could be presented in terms that had broader public appeal as well. By the end of the 1970s, a decade of tortuous negotiations over incomes policies had rendered both the trade unions and neocorporatist arrangements increasingly unpopular. The government seemed impotent in the face of continuing economic problems and powerful unions. Monetarism offered a simple but appealing prescription for all of these dilemmas. Its advocates argued that the government could discipline the unions and eliminate inflation, the most serious economic problem of the 1970s, simply by adhering to a strict target for the rate of growth of the money supply. In the face of such a target, the unions would have to reduce their wage demands in order to avoid unemployment. In short, monetarism was presented as a doctrine that could restore the authority of the government as well as resolve Britain's economic problems.“ (Hall 1993: 286-287).

Trotz des radikal vorgetragenen Reformanspruchs zeichnete sich das Partei- und Regierungsprogramm aber zunächst durch eine hohe Kontinuität und eher vorsichtige und vage Aussagen als durch eine ausgearbeitete Strategie aus: Die konservative Partei wies in den ersten Jahren ihrer Regierungszeit keine große ideologische Kohärenz auf und mußte innerparteiliche Konflikte ausgleichen. Die neue Regierung verzichtete deshalb auf eine genaue Politikformulierung und besetzte lediglich Symbolbegriffe, um den „Durchsetzungs- bzw. Umsetzungsschwierigkeiten“ der Heath-Administration zu entgehen und

34 Zu den Erfolgsbedingungen wirtschaftspolitischer Konzepte vgl. Hall 1989.

gesellschaftlichen Widerstand gegen ihre politischen Initiativen zu vermeiden (Bielstein/Kaiser 1990: 103; vgl. Marsh/Rhodes 1992: 178).

Im Zentrum der wirtschaftspolitischen Ziele stand zunächst die Inflationsbekämpfung, die mit einer Reduzierung von Staatsquote, Steuerlast und öffentlicher Kreditaufnahme verknüpft wurde (Gamble 1984: 73). Das zentrale Instrument im Rahmen der fiskal- und geldpolitischen Strategie bildete die neue Medium Term Financial Strategy (MTFS), die mittelfristige Reduktionen des Geldmengenwachstums und der öffentlichen Kreditaufnahme (Public Sector Borrowing Requirement [PSBR]) festlegte. Die deflationäre Politik sollte die Preise stabilisieren, den Haushalt konsolidieren und Investoren Planungssicherheit geben. Allerdings deckte die internationale Rezession zu Beginn der 80er Jahre die Grenzen der neuen makroökonomischen Strategie auf: „die Arbeitslosigkeit stieg, die Rezession vertiefte sich, die Inflation stieg an, die industrielle Produktion sank, die Zinssätze erhöhten sich, und, am peinlichsten von allem, die öffentlichen Ausgaben wuchsen weiterhin“ (Clarke 1993: 206),<sup>35</sup> so daß innerparteilich der Widerstand gegen den Reformkurs anwuchs.

Die zentralistische Staatsstruktur räumte der Regierung allerdings einmal mehr eine hohe Durchsetzungsfähigkeit ein. Autoritätsreserven der Premierministerin eliminierten die Opposition in der eigenen Partei (Grande 1989): Zunächst schaltete die Premierministerin im Rahmen einer Kabinettsumbildung die Widerstände weitgehend aus. Gerade die wirtschaftspolitischen Ressorts besetzte sie mit ihren Vertrauensleuten. Ferner war ihr Regierungsstil durch den „extensiven Gebrauch von informellen Ad-Hoc-Gruppen“ aus Ministern und persönlichen Beratern gekennzeichnet, der an den administrativen Koordinationsprozessen weitgehend vorbeilief (Singer 1993: 109). Sie umging andere Ressorts im Rahmen des Cabinet Committee Systems und reduzierte durch die Einbindung von think tanks in die politische Beratung auch zeitweise das Gewicht der administrativen Akteure (James 1993).

### 3 Die graduelle Reform der nationalisierten Industrien

Die Politik gegenüber den nationalisierten Industrien erfolgte zwar weiterhin in dem Rahmen, den die Nationalisierungen geschaffen hatten. Sie radikalisierte aber die Tendenzen, die das Schatzamt zuvor eingeleitet und institutionalisiert hatte. Im Zuge der fiskalpolitischen Neuorientierung wurden die nationalisierten Sektoren einer verstärkten Finanzkontrolle unterworfen und im Kontext des ordnungspolitischen Wandels wurden einige Liberalisierungs-

maßnahmen eingeführt. Zudem wurde die Monopolies and Mergers Commission ermächtigt, auch die nationalisierten Industrien zu untersuchen.

Infolge ihrer restriktiven Fiskalpolitik setzte die Regierung den Unternehmen nun absolute Finanzierungsgrenzen (External Finance Limits [EFL]), um die staatliche Kreditaufnahme der Regierung zu begrenzen und die Finanzdisziplin der Unternehmen zu stärken. De facto dominierte damit einmal mehr die makroökonomische Politik die politische Steuerung und HM Treasury beherrschte weiterhin den finanziellen Kontrollapparat der nationalisierten Industrien (Prosser 1986: 61-62). Die Mehrzahl der Public Corporations hatte gravierende Probleme, den rigiden Finanzierungsvorgaben nachzukommen, und die Energieversorger wurden immer mehr für die Konsolidierung des öffentlichen Haushalts instrumentalisiert.<sup>36</sup> Erst das anlaufende Privatisierungsprogramm entzog noch weitergehenden Vorschlägen der Treasury, die die Kontroll- und Interventionsbasis der Regierung in bedeutendem Maße erhöht hätten, allmählich ihren Gegenstand (Surrey 1986: 71-74).

Über die Intensivierung der Finanzkontrollen hinaus leitete die neue konservative Regierung aufgrund ihrer ordnungspolitischen Reorientierung überdies die Liberalisierung der nationalisierten Sektoren ein. So öffnete sie zwischen 1981 und 1984 einzelne Bereiche der Telekommunikation dem Wettbewerb (Grande 1989: 140-156) und machte frühzeitig deutlich, daß sie die Marktkräfte auch in der Energiewirtschaft stärken wollte:

„... as Secretary of State for Energy in the UK, I do not see the government's task as being to try to plan the future shape of energy production and consumption. It is not even primarily to try to balance UK demand and supply for energy. Our task is rather to set a framework which will ensure that the market operates in the energy sector with a minimum of distortion and that energy is produced and consumed efficiently“ (Lawson 1989 (1982): 23).

Der Oil and Gas (Enterprise) Act von 1982 hob das gesetzliche Monopol von British Gas in der Gasversorgung auf und räumte anderen Unternehmen den Zugang zu seinem Netz ein. Zudem mußte British Gas sich von seinen Ölinteressen trennen. Der Energy Act von 1983 weitete die Liberalisierung dann auf die Elektrizitätswirtschaft aus. An ihm können die Probleme des Markteintritts in die Elektrizitätswirtschaft verdeutlicht werden, wenn die Regulie-

36 Dies wurde 1984 besonders deutlich (vgl. Surrey 1986: 44): Das Schatzamt erhöhte ihre Abgabepflichten und forderte die Unternehmen gleichzeitig zu Preiserhöhungen auf, während die Electricity Boards ihre Preise bereits für ausreichend hielten, um ihre Investitions- und Finanzziele zu erreichen (Surrey 1986: 44). Der Energieausschuß des Unterhauses beurteilte die anschließende Preiserhöhung der Boards daher als alleinige Konsequenz ihrer Abführungspflicht an das Schatzamt (House of Commons. Energy Committee [HC. EC] (1984): Electricity and Gas Prices. First Report. [Session 1983-84; HC 276]; London: HMSO). Nach Auffassung des Londoner Verbraucherausschusses widersprach die Festlegung einer solchen Zwangsabführung zudem den gesetzlichen Auflagen der Boards, die nur eine kostendeckende Tätigkeit, aber keine Verpflichtung zur Erzielung von Gewinnen vorsah (Prosser 1986: 62-70).

35 Vgl. die unterschiedlichen Bewertungen bei Brittan 1989; Wilks 1994.

runnungsmuster und Eigentumsrechte in nationalisierten Regimen im Zuge von Liberalisierungen unangetastet bleiben.

Der Energy Act 1983 sollte den Markteintritt von unabhängigen Erzeugern (Independent Power Producers [IPPs]) fördern. Deshalb verpflichtete er die Area Boards dazu, Strom von IPPs abzunehmen und berechnete jene dazu, die Netze der Area Boards für direkte Lieferungen an Endabnehmer zu nutzen. Die Area Boards mußten überdies transparente Tarife für ihre Stromabnahme von den IPPs einführen. Diese Tarife wurden wie in der deutschen Verbändevereinbarung nach dem Prinzip der vermiedenen Kosten berechnet. Als Grundlage für die vermiedenen Kosten der Area Board wurde der jeweils für ein Jahr festgelegte Bulk Supply Tariff (BST) des CEGB angesehen.

Der folgende Marktzutritt war allerdings aus mehreren Gründen äußerst begrenzt. Erstens konnte eine Ausweitung der Produktion von IPPs zunächst nur auf der Basis von sehr geringen Startkapazitäten erfolgen. Zweitens bot der rechtliche Rahmen Area Boards keinerlei Anreiz, langfristige Verträge mit den IPPs einzugehen, die aber aufgrund der Kapitalintensität der sektoriellen Wirtschaftsaktivitäten und der langen Amortisationsphasen von Investitionen vonnöten gewesen wären, um einen Markteintritt zu ermöglichen. Der den Abnahmeverträgen zugrunde liegende BST galt immer nur für ein Jahr, so daß weder für die Area Boards noch für die IPPs eine langfristige Planungssicherheit vorhanden war. Zudem verfügte der CEGB als Konkurrent im öffentlichen Sektor nicht nur über abgeschriebene Erzeugungsanlagen und Überkapazitäten, sondern er änderte er nach dem Energy Act auch zweimal die Berechnung des Bulk Supply Tariff derart, daß die vermiedenen Kosten der Area Boards und damit die IPP-Entgelte reduziert wurden, während die unvermeidbaren Kostenbestandteile des BST anstiegen (Hammond/Helm/Thompson 1986: 168-170). Der Energy Act machte die öffentlichen Versorger somit zu „both the judge and the jury in the setting of prices for their competitors' electricity“ (AIEP in: HC. EC 1988a [HC 307-II]: 240). In Deutschland dagegen *verhandeln* die industriellen Einspeiser und die EVU den Berechnungsmodus der vermiedenen Kosten, und in den USA legen die *Regulierungsbehörden* ihn fest. Nicht zuletzt deshalb wurde der Energy Act bald als gescheitert betrachtet. Er reformierte lediglich die gesetzlichen Marktzutrittsregeln, ohne Eigentumsform und Unternehmensstrukturen der Public Boards zu verändern oder deren Kontrolle über die Preisbildung zu begrenzen.

## 4 Die regulative Reform der Elektrizitätsversorgung

### 4.1 Das Privatisierungsprogramm der Konservativen Partei

Im Regierungsprogramm nahmen Privatisierungsvorschläge gegenüber den makroökonomischen Politiken zunächst nur einen äußerst bescheidenen Platz ein (Foster 1992: 109). Ein Konzept zur teilweisen Privatisierung der nationalisierten Industrien, der Ridley Report von 1978, war nicht in das Wahlprogramm aufgenommen worden. Privatisierungen wurden zwar als integraler Bestandteil eines Programms zur Schaffung einer freien Wirtschaft aufgefaßt. Das Wahlprogramm von 1979 sah aber nur die Veräußerung einiger Unternehmen (z.B. National Freight Corporation, British Shipbuilders, British Aerospace) vor. Erst die „Frustrationen mit dem Monetarismus“ (Grande 1989: 283) und die als politischer Erfolg gewertete Veräußerung von Council Houses ließen auch Unternehmensprivatisierungen an Attraktivität gewinnen. Die Privatisierungen während der ersten Amtszeit von Margaret Thatcher zwischen 1979 und 1983 hatten einen begrenzten Umfang und betrafen Unternehmen in Wettbewerbsmärkten. Ihre Implementation war zeitaufwendig, weil keine umfassenden Erfahrungen vorlagen und jedes öffentliche Unternehmen erst in eine private Rechtsform nach dem Companies Act transformiert werden mußte, bevor eine Eigentumsprivatisierung erfolgte, die noch dazu die Zustimmung des Parlaments erforderte.

Trotz dieser hohen administrativen und legislativen Anforderungen entwickelte das Privatisierungsprogramm eine hohe Eigendynamik und radikalisierte sich im Zeitablauf (Abromeit 1986). Die Privatisierungen wurden mit einer Reihe ökonomischer und politischer Ziele verknüpft, deren Stellenwert sich im Laufe des Programms verschob:

1. Reduzierung der öffentlichen Kreditaufnahme
2. Abbau des öffentlichen Sektors
3. Verbesserung der Unternehmenseffizienz und Einführung von Wettbewerb
4. Volkskapitalismus und Wählerpotential
5. Eindämmung politischer Opposition: Labour Party und Gewerkschaften

Die genaue Bedeutung der einzelnen Ziele wird von den meisten Autoren zwischen zwei Extrempositionen verortet. Auf der einen Seite sehen Matthew Bishop und John Kay die Privatisierungen als unbeabsichtigtes Nebenprodukt haushaltspolitischer Zwänge (1988: 1). Auf der anderen Seite konstatiert Mariusz M. Dobek, daß sie von Anfang an als politische Kampagne konzipiert waren (1993: 3). Mehrheitlich wird nach einer anfänglich begrenzten Privatisierungsagenda eine zunehmende Eigendynamik des Programms identifiziert, in dem partei- und haushaltspolitische Ziele sowie Durchführbar-

keitserwägungen die Oberhand über die Aspekte der Liberalisierung und unternehmerischen Effizienzsteigerung gewannen (Abromeit 1986; Foster 1992; Heald/Steel 1982; Marsh 1991; Prosser 1986; Vickers/Yarrow 1989).

1. Die Probleme der monetaristischen Strategie lenkten die Aufmerksamkeit frühzeitig darauf, daß die Einschränkung des Kapitalbedarfs der nationalisierten Industrien ein einfacher Weg zur *Reduzierung öffentlicher Ausgaben* war (Foster 1992: 113; Vickers/Yarrow 1989: 217-219). Die fiskalpolitischen Ziele waren daher anfänglich ein maßgeblicher Impetus für das Privatisierungsprogramm. Die Privatisierungen sollten die Konsequenzen anstehender Investitionsprogramme - v.a. bei British Telecom und den Wasserversorgern - für den öffentlichen Haushalt vermeiden. Darüber hinaus konnten die Privatisierungserlöse zur Erreichung haushaltspolitischer Ziele beitragen. Sie erlaubten es in der zweiten Hälfte der 80er Jahre, Steuern zu senken und gleichzeitig das staatliche Leistungsniveau beizubehalten, ohne umfassende Reformen der staatlichen Ausgabenprogramme einzuführen (Graham/Prosser 1991: 26). Die Privatisierungen ermöglichten es der konservativen Regierung teilweise, die von ihr propagierte fiskal- und geldpolitischen Disziplin zu vermeiden (Abromeit 1986: 288).

2. Die Privatisierungen vermittelten der Öffentlichkeit symbolträchtig den *Abbau des öffentlichen Sektors*. So wurde bis 1995 das Gros der öffentlichen Unternehmen in den privaten Sektor transferiert (Tab. 5.1), d.h. etwa 50 Unternehmen sind wenigstens teilweise privatisiert worden und ca. eine Million Beschäftigte wechselten vom öffentlichen in den privaten Sektor. Die Erlöse aus den Privatisierungen von 1979 bis 1995 beliefen sich auf mehr als 50 Mrd. GBP (Cook 1997: 1). Während der öffentliche Sektor 1979 noch neun Prozent zum BIP und 11% zu den Gesamtinvestitionen beitrug, sank sein Anteil am BIP bereits bis 1991 auf 3,5 % und sein Anteil an den Investitionen auf knapp über 3% (Foreman-Peck/Millward 1994: 319). Das Privatisierungsprogramm trug damit zu einer signifikanten Reduzierung des öffentlichen Sektors bei, selbst wenn die Regierung sich in einer Reihe von Privatisierungen mit sogenannten „golden shares“ und dem Aufbau von neuen Regulierungsinstrumenten durchaus noch eine Reihe von politischen Steuerungskompetenzen vorbehielt.

3. Die britische Regierung verknüpfte die Privatisierungen immer wieder mit dem Anspruch, die *Effizienz der Unternehmen zu verbessern* und erwartete Leistungssteigerungen von der Änderung der Eigentumsform und von weiteren Liberalisierungsmaßnahmen.

Die Privatisierungen sollten die Effizienz der Unternehmen *per se* steigern, weil sie die Handlungsmöglichkeiten der betroffenen Unternehmen erweitern würden. Die nationalisierten Industrien unterlagen weitreichenden gesetzlichen und finanziellen Auflagen (Clarke 1993: 209-210) und mannigfaltigen staatlichen Interventionen. Paradoxerweise nutzte die konservative Regierung demnach sogar das eigene Steuerhandeln gegenüber den na-

tionalisierten Unternehmen zur Legitimierung der Privatisierungspolitik. Sie zog private und regulierte Monopole generell öffentlichen Unternehmen vor (Bishop/Kay 1988: 12).

Tabelle 5.1: Die wichtigsten britischen Privatisierungen von 1979 bis 1996

Jahr	Unternehmen	Bruttoerlös in Mio. GBP	Jahr	Unternehmen	Bruttoerlös in Mio. GBP
1979	British Petroleum	290,4	1988	British Steel Corporation	2.482,0
1983	Petroleum	565,5			
1987		5.727,0	1989	10 Water Companies	5.240,0
1981	British Aerospace	148,6	1990	12 Regional Electricity Companies	5.200,0
1985	Aerospace	550,7			
1981	Cable & Wireless	223,9	1991	National Power and PowerGen	2.200,0
1985		932,9	1995		3.600,0
1982	Britoil	548,8	1990	Scottish Electricity Companies	2.900,0
1985		448,8			
1984	British Telecom	3.915,6	1992	Trust Ports	n.v.
1991		5.350,0	1995	British Coal	963,0
1986	British Gas	5.434,4	1995-97	Railways	n.v.
1987	British Airways	900,3			
1987	Rolls Royce	1.362,5	1996	British Energy	n.v.
1987	British Airports Authority	1.281,3			

Zusammenstellung nach Cook 1997; Cook/Kirkpatrick 1995; Marsh 1991; /Moran/Prosser 1994a; National Audit Office Press Notices 35/96, 40/96

Allerdings ist der Beitrag der Eigentumsform zur Effizienz eines Unternehmens nicht klar und auch ein Vergleich der Effizienz privater und öffentlicher Unternehmen ist schwierig (Foster 1992). Häufig sind die Ursachen von Unterschieden nicht genau auszumachen, weil es eine Reihe von Einflußfaktoren auf die Unternehmensperformanz gibt - Skalenerträge, technologischen Wandel, Marktstrukturen, Veränderungen der Nachfrage usw.. Im Fall Großbritanniens ist zudem der seit den Privatisierungen vergangene Zeitraum noch recht kurz, so daß viele Aussagen nur vorläufig getroffen werden können. Der historische Vergleich der Produktivität der nationalisierten Industrien und der privatisierten Unternehmen hat daher auch keine eindeutigen Befunde ergeben (Cook 1997).<sup>37</sup> Die Produktivität der meisten Unternehmen verbesserte

37 Vergleiche der Kosten von Elektrizitätsversorgern in den USA in den 60er und 70er Jahren ergaben, daß öffentliche Unternehmen niedrigere Kosten hatten als private Unternehmen.

sich zwar in den 80er Jahren deutlich gegenüber den 70er Jahren (Haskell/Szymanski 1994: 345). Dies gilt aber auch für die Phase, in der die Unternehmen noch im öffentlichen Sektor waren. Zudem gibt es deutliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Unternehmen: Während sich die Produktivität von British Telecom, British Airways und der National Freight Corporation nach der Privatisierung deutlich verbesserte, gilt dies nicht für British Gas, British Aerospace oder British Leyland (Green/Vogelsang 1994; Cook 1997). Diese unterschiedlichen Ergebnisse deuten darauf hin, daß kein einschlägiger Zusammenhang zwischen Eigentumsform und Unternehmensproduktivität besteht. Daraus kann gefolgert werden, daß nicht so sehr die Eigentumsform ausschlaggebend für die Performanz ist als vielmehr die Marktstruktur und die Intensität des Wettbewerbs: „Ownership per se, in the Western industrialized nations, does not seem to have had a decisive effect on cost effectiveness, though it does affect the range of services offered and the alignment of prices to private costs“ (Foreman-Peck/Millward 1994: 307).

‘Bringing competition back in’ war daher eine zentrale Maxime der regulativen Reformen (vgl. Bishop/Kay 1988: 12). Allerdings mußte die Liberalisierung vielfach hinter den anderen Reformzielen zurücktreten. In der ersten Phase der Privatisierung fiel dies nicht auf, weil die bis 1983 privatisierten Unternehmen in Wettbewerbsmärkten agierten. Die versorgungswirtschaftlichen Sektoren allerdings weisen sowohl Elemente von natürlichen Monopolen als auch von Wettbewerbsmärkten auf. Das Beispiel des gescheiterten Energy Act von 1983 belegt, daß effektiver Wettbewerb in diesen Sektoren weitreichende regulative Reformen erfordert. Nicht nur die Überführung eines öffentlichen in ein privates Monopol oder der Abbau von rechtlichen Marktzutrittsbarrieren war nötig. Die Marktmacht der Versorgungsunternehmen mußte begrenzt und einer effektiv kontrolliert werden.

Zumeist aber gewannen die *Anforderungen des Privatisierungsprozesses* die Oberhand über eine Intensivierung des Wettbewerbs. Zwar wurden die Marktzutrittsbarrieren weitgehend aufgehoben, die meisten Unternehmen aber ohne eine Umstrukturierung privatisiert. Wie bereits in Kapitel 2 ausgeführt wurde, gab es dafür drei zentrale Gründe: Die Regierung war auf die Kooperation des Managements und der Belegschaft angewiesen, die i.d.R. auf der Beibehaltung der etablierten Unternehmensorganisationen insistierten, um die Marktmacht des Unternehmens und seinen Beschäftigungsgrad zu sichern. Ferner war ein Börsengang einfacher, wenn ein Unternehmen keinen Wettbewerber fürchten mußte und intakt privatisiert wurde. Schließlich hätten Reorganisationen einen weitaus längeren Zeitraum erfordert als die Privatisierung des Gesamtunternehmens und in hohem Maße die Kapazitäten der Ver-

---

Auch die Kostenunterschiede der britischen privaten und öffentlichen EVU vor dem Zweiten Weltkrieg waren minimal. Selbst British Telecom war im Verhältnis zu den kontinentalen und zumeist öffentlichen Versorgern nicht eindeutig kostengünstiger oder produktiver (Foreman-Peck/Millward 1994: 322).

waltung gebunden. Eine Privatisierung hätte so leicht die Dauer einer Wahlperiode überschritten, die i.d.R. den Zeitrahmen für die Vorhaben bildete (Beesley 1992: 50). Im Ergebnis sind die Liberalisierungselemente der Reformen deutlich hinter den Forderungen von Kritikern und Beratern der Regierung zurückgeblieben (Vickers/Yarrow 1989: 245; Bishop/Kay/Mayer 1994: 10). So wurden British Telecom und British Gas nahezu unverändert als vertikal integrierte Unternehmen privatisiert und selbst die British Airports Authority behielt ihre sieben Flughäfen – „easily the safest bet to generate a secure and growing profit stream“ (Beesley 1992: 50).

4. Der Verkauf von Council Houses ließ frühzeitig das *Wählerpotential* eines Privatisierungsprogramms zutage treten. Den Mietern von Council Houses wurde ab 1980 ein mit Sonderkonditionen verbundenes Kaufrecht eingeräumt (Dobek 1993: 35-38), und schon bis 1982 wurden über 200.000 Council Houses veräußert. Nach den Ergebnissen von Meinungsumfragen wechselten etwa 15% der neuen Hauseigentümer bei den Wahlen 1983 von der Labour Party zur Conservative Party (Marsh 1991: 476). Die Ergebnisse dieser Verkäufe konnten natürlich nicht direkt auf den Erwerb von Aktien übertragen werden. Aber die Privatisierung der öffentlichen Unternehmen war von zentraler Bedeutung für das Konzept des *popular shareholding*, der Volksaktie, das seit der Privatisierung von British Telecom einen immer größeren Stellenwert einnahm: *Popular shareholding* „is seen as increasing individual responsibility, independence, and freedom and as providing for accountability of the industry to its shareholders“ (Graham/Prosser 1991: 25). Die Wählerwirksamkeit der ‘Volksaktien’ ist allerdings nicht eindeutig festzulegen. Meinungsumfragen über einzelne Privatisierungen wiesen nicht auf die Popularität des Programms hin. Mehr als 55% der Befragten hielten die Privatisierungen von British Gas, British Telecom und der Wasser- und Elektrizitätswirtschaft für eine schlechte Idee. Insgesamt aber kommen Untersuchungen des Wahlverhaltens der neuen Aktionäre und Hauseigentümer zu dem Schluß, daß die konservative Partei Wähler gewann (Marsh 1991: 476)

5. Die Privatisierungen sollten nicht nur durch die Mobilisierung von Wählern die politische Opposition eindämmen. Sie engten auch die langfristigen Handlungsmöglichkeiten der Labour Party und der Gewerkschaften ein. Das öffentliche Eigentum an strategisch wichtigen Unternehmen war immer eines der wichtigsten Prinzipien der *Labour Party* gewesen und hatte zu den Nachkriegsnationalisierungen geführt. Nach der Wahlniederlage von 1979 stand die Partei den Privatisierungen deshalb sehr kritisch gegenüber. Allerdings band das Fortschreiten des Programms ihr zunehmend die Hände: Zum einen schienen Re-Nationalisierungen ohne Entschädigung der privaten Eigentümer nicht durchsetzbar zu sein. Re-Nationalisierungen mit einer Entschädigung hätten aber Finanzmittel und administrative Ressourcen in einer Höhe erfordert, die angesichts knapper öffentlicher Mittel zunehmend unrealistischer wurden. Zum anderen assoziierte die Labour Party erneute Ver-



staatlichungen immer mehr mit einem für sie negativen Wahlverhalten (McGowan 1994: 285).

Der Mechanismus des Parteienwettbewerbs löste über die Wahlniederlagen bis zur Mitte der 90er Jahre dann einen Umdenkungsprozeß zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft aus, der zu einer größeren Akzeptanz marktkonformer Lösungen führte (vgl. Müller 1994). In der Frage des öffentlichen Eigentums an Unternehmen förderte das Scheitern des Morrison-Modells diese Neuorientierung noch. Auch die Labour Party bewertete die nationalisierten Industrien zunehmend als „überzentralisiert, unflexibel und unresponsiv gegenüber den Bedürfnissen der Konsumenten“ (McGowan 1994: 285). Die Partei hätte wohl kein eigenes Privatisierungsprogramm initiiert, aber die Privatisierungen der konservativen Regierung erzwangen einen neuen parteienübergreifenden Konsens über eine begrenztere Rolle für staatliche Unternehmen. Sie machten alleine aufgrund ihres Umfangs eine spätere Umkehrung des Programms unmöglich. Die Aufmerksamkeit der Labour Party in Bezug auf die Steuerung der Versorgungssektoren verlagerte sich auf regulative Politiken, die Verbraucherinteressen schützen und die Partizipation der Belegschaften sichern sollten (McGowan 1994).

Überdies führte nach Ansicht der Regierung die Verhandlungsmacht der *Gewerkschaften* im öffentlichen Sektor zu hohen Lohnabschlüssen und damit zu hohen öffentlichen Ausgaben. Sie sah die Privatisierungen deshalb auch als Mittel an, die Größe, die Verhandlungsmacht und den politischen Einfluß der Gewerkschaften zu beschneiden (Haskel/Szymanski 1994: 337). Aufgrund der Vielzahl anderer politischer und ökonomischer Einflußfaktoren – etwa die Reform der Arbeitsbeziehungen und die in den 80er Jahren deutlich gestiegene Arbeitslosigkeit – auf die Gewerkschaftsmacht ist es allerdings schwierig, den Beitrag der Privatisierungen zur veränderten Rolle von Gewerkschaften zu isolieren (Marsh 1991: 473). Nach Auffassung einer Reihe von Autoren zogen die Privatisierungen nur sehr eingeschränkte Auswirkungen auf die Gewerkschaften nach sich (Vickers/Yarrow 1989).

## 4.2 Die Privatisierung der Elektrizitätsversorgung

### 4.2.1 Die Übertragung der Programmrationale

Nach den begrenzten Reformen in der ersten Hälfte der 80er Jahre wurde die Elektrizitätswirtschaft in das Privatisierungsprogramm einbezogen. Die Privatisierungen von British Telecom und British Gas hatten bereits demonstriert, daß auch Versorgungsunternehmen in den privaten Sektor überführt werden konnten. Unter Verweis auf diese beiden Privatisierungen sah das Manifesto

der Konservativen Partei 1987 die Übertragung des Programms auf die Stromwirtschaft vor.

Allerdings waren gerade die Privatisierungen der Versorgungsunternehmen auf *Kritik* gestoßen – bei neoliberalen Wirtschaftswissenschaftlern, in der Öffentlichkeit und in der Konservativen Partei. Neoliberale Ökonomen entwickelten Vorschläge zur Privatisierung der Elektrizitätswirtschaft, die eine stärkere Liberalisierung als in den anderen Sektoren vorsahen. Vor allem zwei Vorschläge aus dem Centre for Policy Studies beeinflussten die Diskussion (Henney 1987; Sykes/Robinson 1987). Diese Studien hatten eine hohe Anschlußfähigkeit, weil sie mit den grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Prinzipien der konservativen Regierung übereinstimmten und überdies konkrete Szenarien für die Privatisierung entwickelten. So optierte Alex Henney für eine radikale Reform des Regimes (1987: 39-43) durch die:

- Trennung von Erzeugung und Übertragung sowie die Einrichtung einer nicht gewinnorientierten Netzgesellschaft im Besitz der Regionalverteiler,
- Aufspaltung der Erzeugung in neun oder zehn Unternehmen und die Beibehaltung der Kernkraftwerke im öffentlichen Sektor,
- Einrichtung einer Regulierungsbehörde zur Regulierung der Verteilung und der Übertragung und zur residualen Kontrolle der Erzeuger.

Das Konzept von Allan Sykes und Colin Robinson orientierte sich an diesen Vorschlägen, sah aber eine Übergangsperiode bis zur Einführung von Wettbewerb vor (1987: 64-67). Auch in der Öffentlichkeit waren die früheren Privatisierungen auf Kritik gestoßen: Die britischen Verbraucherverbände monierten eine Verschlechterung der Dienstleistungsqualität von British Telecom. Sie interpretierten die Beibehaltung der Unternehmensstruktur von British Gas als Sieg des Unternehmens über das Department of Energy und verzeichneten seine Auseinandersetzungen mit der neuen Regulierungsbehörde OFGAS (Office of Gas Regulation) als Kräfteressen zu Lasten der Konsumenten. Auf Seiten der Unterhausabgeordneten der Conservative Party und in der Regierung mehrte sich daher die Kritik an einer nur begrenzten Liberalisierung von Versorgungssektoren (Holmes 1990: 47).

Die Vorbereitung der Privatisierung erfolgte unter ministerieller Führung von Cecil Parkinson im Department of Energy. Zu Beginn des Privatisierungsprozesses gab es drei zentrale Vorgaben, die die Gestaltung des Sektorregimes in hohem Maße beeinflussten:

- Privatisierung innerhalb der Legislaturperiode
- Privatisierung einschließlich der Kernenergiekraftwerke
- Liberalisierung des Sektors

Diese politischen Parameter verursachten einen großen Zeitdruck und erforderten erstmals die substantielle Reorganisation eines großen Versorgungsunternehmens. Die Intention, die Kernkraftwerke zu privatisieren, brachte aufgrund der Probleme des britischen Kernenergieprogramms überdies ein hohes Maß an Unsicherheit über die Durchführbarkeit der Privatisierung mit sich.

Das DEN bemühte sich daher, die eigene *Expertise* durch externe Berater auszubauen. Deren Rekrutierung war für die Durchführung der Privatisierung auch deshalb unabdingbar, weil die geplante Reform den Bestand der Versorgungsunternehmen gefährdete, so daß nicht in allen Aspekten mit deren Kooperation zu rechnen war. Das Department of Energy konsultierte deshalb eine Reihe professioneller Beratungsfirmen, um mit ihnen die technischen, ökonomischen und rechtlichen Komponenten des neuen Sektorregimes zu erarbeiten und den Börsengang vorzubereiten: Touche Ross, Merz and McLellan, Kleinwort Benson, Slaughter & May. Weiterhin engagierte es Stephen Littlechild als unabhängigen Berater, der die Grundzüge des neuen britischen Regulierungssystems entwickelt hatte (vgl. Henney 1994: 51).

Die Rekrutierung dieser externen Berater ermöglichte es dem Energieministerium, die Public Corporations in der frühen Phase der Politikformulierung nur in begrenztem Maße einzubinden und grundlegende Szenarien des neuen Regimes ohne sie zu entwickeln (vgl. CEBG in: House of Commons [HC]. Energy Committee [EC] 1988a [HC 307-II]: 8-9). Auch solche Abteilungen des Ministeriums, die enge Beziehungen zum Sektor entwickelt hatten, wurden durch die extensiven Konsultationen und den Aufbau einer hochrangigen Arbeitsgruppe umgangen. Im Gegensatz zu den Privatisierungen von British Telecom und British Gas war die Diskussion um die zukünftige Struktur des Sektors aber relativ offen, weil es in der Elektrizitätswirtschaft nicht nur ein Monopolunternehmen gab, sondern mit dem Electricity Council, dem CEBG und den Area Boards mehrere sektorielle Akteure vorhanden waren, die unterschiedliche Interessen und Sichtweisen aufwiesen und vom Ministerium selektiv mobilisiert werden konnten. Zudem bestand auf Seiten aller Akteure eine hohe Unsicherheit darüber, wie eine wettbewerbliche Organisation des Sektors überhaupt aussehen könnte, ohne die Leitziele des Sektors, die Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit, zu gefährden. Es gab keine internationalen oder historischen Vorbilder für ein Wettbewerbsregime.<sup>38</sup>

#### 4.2.2 Die begrenzte Rolle von Interessengruppen

Einige Interessengruppen standen der *regulativen Reform* kritisch gegenüber.<sup>39</sup> Die Electricity Boards versuchten, ihren weiteren Bestand zu sichern und weitgehend unverändert in den privaten Sektor transferiert zu werden. Alle Unternehmen versuchten ihre Positionen mit sachbezogenen Argumenten

38 Vor Großbritannien hatte nur Chile die Stromversorgung bereits 1978 radikal liberalisiert und privatisiert. Diese Reform wurde aber im britischen Privatisierungsprozeß nicht zur Kenntnis genommen.

39 Die dargestellten Positionen der Interessengruppen basieren auf den Stellungnahmen zur Untersuchung der Privatisierung durch das Energy Committee des House of Commons (HC. EC 1988a [HC 307-ii; iii]), welche die anfänglichen Positionen der Interessenorganisationen sehr gut wiedergeben.

und dem Anspruch zu rechtfertigen, das Gemeinwohl so am besten zu realisieren. Als Beispiel können die Äußerungen des CEBG-Vorsitzenden Lord Marshall of Goring vor dem Energieausschuß des britischen Unterhauses herangezogen werden: „I believe that privatisation can be very much to the benefit of the consumer and the nation. I believe that if it is done in the correct way. ... We are not trying to argue for the continuation of the CEBG just because it exists; we are trying to argue the case on its merits.“ (HC. EC 1988a [HC 307-II]: 1-2). Die CEBG-Vertreter waren von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Unternehmens auch mehr als überzeugt. Wiederum symptomatisch ist folgende Äußerung von Lord Marshall: „I believe the present situation is absolutely excellent and the envy of the rest of the world“ (HC. EC 1988a [HC 307-II]: 5). Die Vertreter des Unternehmens schätzten ihre politische Durchsetzungsfähigkeit auch deshalb als sehr hoch ein, weil der CEBG in der vorangegangenen Dekade deutlich an Handlungsspielräumen gegenüber dem Kohlesektor und der Atomic Energy Authority gewonnen hatte (Rüdiger 1990: 159).

Der CEBG begriff die Privatisierung als Chance, sich aus den rigiden politischen Kontrollen zu lösen. Die Vertreter des Unternehmens opponierten aber gegen die Vorschläge zu seiner Segmentierung. Zur Untermauerung ihrer Argumente engagierten sie ebenfalls externe Berater: die Geschäftsbank Lazard Brothers & Co. Ltd. als Finanzberater, Linklaters & Paines als juristische Berater und National Economic Research Associates als ökonomische Berater (Henney 1994: 52). Der CEBG lancierte zudem die teuerste Medien- und Lobbyingkampagne im gesamten britischen Privatisierungsprogramm und betonte die Besonderheiten der Elektrizitätsversorgung, um die bestehende Organisation zu rechtfertigen. Ein wesentliches Argument bildete auch der Verweis auf fehlende internationale Präzedenzfälle. Wettbewerb sollte lediglich für neue Erzeugungskapazitäten zulässig sein, ohne daß dies genauer ausgeführt wurde (CEBG in: HC. EC 1988a [HC 307-II]: 8-14).

Den CEBG unterstützten *weitere Interessengruppen* – die sektoriellen Gewerkschaften, die Herstellerindustrie und die kerntechnischen Entscheidungs- und Forschungsunternehmen. Der Electricity Supply Trade Union Council (ESTUC) lehnte die Privatisierung generell ab und opponierte mit ähnlichen Argumenten wie der CEBG gegen eine Zerlegung des Unternehmens, um einen Abbau von Arbeitsplätzen zu verhindern. (ESTUC in: HC. EC 1988a [HC 307-II]: 159-177). Auch die Atomic Energy Authority plädierte für die Beibehaltung der Unternehmensstruktur (UKAEA in: HC. EC 1988a [HC 307-II]: 147). Die Herstellerindustrie sprach sich ebenfalls für die Erhaltung der Erzeugung im CEBG aus oder forderte wenigstens einen hohen Konzentrationsgrad in der Erzeugung. Sowohl die AEA als auch die Hersteller sahen die Fortsetzung des Kernenergieprogramms und das Niveau der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten ohne ein großes Erzeugerunter-

men als gefährdet an.<sup>40</sup> Die British Coal Corporation hatte vornehmlich ihre Lieferbeziehungen zum CEGB im Visier und befürchtete den Verlust von Marktanteilen an Lieferanten von Importkohle. Sie verwies deshalb darauf, daß ihre Beziehungen zu den CEGB-Nachfolgern eine langfristige vertragliche Basis erhalten müßten, um eine verlässliche Planungsgrundlage für beide Sektoren zu schaffen (BCC in: HC. EC 1988a [HC 307-II]: 120-134).

Allerdings hatte der Energieminister von Anfang an deutlich gemacht, daß im Gegensatz zu den früheren Privatisierungen in der Telekommunikation und der Gasversorgung eine fundamentale Liberalisierung des Sektors erfolgen sollte. Der CEGB konnte daher nicht als integriertes Unternehmen in den privaten Sektor überführt werden, ohne daß die Glaubwürdigkeit des gesamten Privatisierungsprogramms Schaden genommen hätte. Da die Elektrizitätsversorgung den größten Sektor der nationalisierten Industrien bildete, hatte ihre Liberalisierung nach der Kritik an den Privatisierungen von British Telecom und British Gas einen hohen Symbolgehalt.

Die Liberalisierungspläne des Energieministeriums werteten die *anderen sektoriellen Akteure* auf. Die *Area Boards* ergänzten ihre eigene Expertise und Argumentation gleichfalls durch rechtliche, ökonomische, und organisatorische Beratungsfirmen. Sie engagierten Putnam, Hayes & Bartlett, Price Waterhouse, N.M. Rothschild & Sons und Herbert Smith. Innerhalb des Ministeriums wurden anfänglich drei Optionen für die Privatisierung der Regionalverteiler diskutiert: (a) eine Privatisierung von 12 intakten Verteilerunternehmen, (b) deren Zusammenschluß zu einem großen Verteilerunternehmen oder (c) deren Gruppierung zu vier oder fünf regionalen Unternehmen. Die *Area Boards* wollten die zweite und die dritte Option verhindern und gaben weitere Gutachten bei den Consultants London Economics und Caminus in Auftrag, die für den Erhalt der Unternehmen plädierten. Die Gutachten legiti­mierten die Beibehaltung der Unternehmensstrukturen mit regulativen und ökonomischen Argumenten: Nach Auffassung der Beratungsfirmen hätten die anderen Optionen keine Skalenerträge eingebracht und seien lediglich zur Vereinfachung des Börsengangs in die Diskussion geraten. Sie nahmen den Regulierungsbehörden zudem die Möglichkeit einer vergleichenden Regulierung (South Eastern Electricity Board in: HC. EC 1988a [HC 307-II]: 58-59). Über die Wahrung ihrer Bestandsinteressen hinaus waren sich die *Area Boards* aber über das neue Regime nicht im klaren. So differierten ihre Auffassungen über die neue Organisation des Sektors und über die Rolle der Netzgesellschaft.<sup>41</sup> Kurzum: bis auf die Präferenzen für die Trennung von

Erzeugung und Übertragung und den Erhalt der eigenen Organisation gab es keine gemeinsame Position der *Area Boards*.

Aufgrund der gegensätzlichen Positionen des CEGB und der *Area Boards* konnten die unabhängigen *Mitglieder des Electricity Council* keinen sektoriellen Konsens herstellen (Electricity Council in: HC. EC 1988a [HC 307-II]: 2). Ihr Vorschlag befürwortete die Gründung einer einzigen Netz- und Verteilungsgesellschaft, um einem Erzeugerunternehmen, das alle Kapazitäten des CEGB auf sich vereinte, eine Einkaufsgesellschaft mit hoher Marktmacht gegenüber zu stellen. Sie hielten eine Zerlegung des CEGB in der Erzeugung für wenig realistisch und sahen die Handlungsfähigkeit der einzelnen *Area Boards* als begrenzt an (Henney 1994: 58), so daß sie deren Handelsmacht bündeln wollten. Ihr Vorschlag widersprach allerdings sowohl den Bestandsinteressen der *Electricity Boards* als auch den Liberalisierungsplänen des Energieministeriums und hatte daher keine Bedeutung.

Auf Seiten der *außersektoriellen Interessengruppen* waren die *Umweltgruppen* vornehmlich an den Auswirkungen der Privatisierung auf die Luftreinhaltung interessiert. Friends of the Earth plädierten für eine umweltorientierte Regulierung des Sektors und legten den Fokus ihrer Stellungnahme auf Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz und umweltspezifische Vorzüge und Nachteile bestimmter Erzeugungstechnologien. Der Verband machte lediglich sehr allgemeine Anmerkungen zur zukünftigen Struktur des Sektors (Friends of the Earth in: HC. EC 1988 [HC 307-II]: 263-277).

Außer den *Area Boards* gab es noch zwei weitere Arten von Interessengruppen, die sich für mehr Wettbewerb in der Erzeugung aussprachen: die *unabhängigen Erzeuger* und die *industriellen Abnehmer*. Nach den negativen Erfahrungen mit dem Energy Act 1983 forderte die Association of Independent Electricity Producers einen fairen Wettbewerb. Die AIEP und die Combined Heat and Power Association drängten daher auf der Gründung einer unabhängigen Netzgesellschaft (AIEP in: HC. EC 1988a [HC 307-II]: 252). Die AEIP-Stellungnahme war allerdings weitgehend mit der Kritik am Energy Act 1983 befaßt und nicht auf das zukünftige Regime gerichtet. Bei der Gründung des Verbandes 1987 war die AEIP nicht einmal über die Privatisierungsintentionen unterrichtet (Interview AEP 11.3.96). Auf Seiten der industriellen Abnehmer und Erzeuger hingegen gab es keine einheitliche Auffassung. Das Energy Policy Committee des CBI war aufgrund der Mitgliedschaft der nationalisierten Unternehmen nicht in der Lage, eine konsensuale Position zu entwickeln und legte lediglich einen Kriterienkatalog zur Beurteilung der Reform vor (CBI in: HC. EC 1988a [HC 307-II]: 304-308). Der neu gegründete Major Energy Users' Council, der Unternehmen mittlerer Größe organisiert, optierte ebenso wie die British Paper and Board Industry Federation und die Chemical Industries Association für eine unabhängige Netzgesellschaft. Allerdings forderte von diesen Verbänden lediglich die Chemical Industries Association die Reorganisation der Erzeugung. Im Gegensatz zu diesen drei

40 Vgl. die Memoranden der Federation of British Electrotechnical and Allied Manufacturers' Associations (in Zusammenarbeit mit dem Council of Mechanical and Metal Trade Associations und der Power Plant Contractors' Association), der National Nuclear Corporation Ltd. und von Babcock Energy Ltd. in: HC. EC 1988a (HC 307-II).

41 Vgl. die Memoranden der *Area Boards* in: HC. EC 1988a (HC 307-II): 22-79).

Verbänden optierte die Glass Manufacturers' Federation sogar für die Beibehaltung des CEGB.

*Zusammenfassend* läßt sich sagen, daß politischen Akteure innerhalb des Department of Energy in hohem Maße die Formulierung der Politik dominierten. Die Auffassungen der Unternehmen und Verbände variierten nicht nur mit deren Zugehörigkeit zu einzelnen Akteursgruppen (CEGB, Area Boards, Energieabnehmer, unabhängige Erzeuger, Umweltverbände, Herstellerindustrie), was durch ihre Verankerung im etablierten Sektorregime erklärt werden kann, sondern auch noch *innerhalb* der verschiedenen Gruppen. Aufgrund ihrer Unkenntnis über die Funktionsweise eines wettbewerblich organisierten Marktes und ihrer geringen Einbindung in die Politikformulierung waren sie nicht dazu in der Lage, detaillierte Vorschläge zur regulativen Reform des Sektors zu entwickeln. Das Energieministerium verließ sich im wesentlichen auf die interne Expertise unter Einbindung der verschiedenen Beratungsfirmen und entwickelte die Grundzüge des neuen sektoriellen Regimes ohne die Electricity Boards oder andere Interessengruppen (anders: Rüdiger 1990: 165). Der Privatisierungsprozeß verlief gerade in der Anfangsphase top-down. Die staatlichen Akteure formulierten Ausgangsvorgaben, die die Meinungsbildung der Interessengruppen beeinflussten. In den Beratungen des DEN mit den Consultants und Merchant Banks wurden die Eckpunkte des Privatisierungsprozesses festgelegt.

#### 4.2.3 Vom Weißbuch zum Electricity Act

Die Arbeitsgruppen des DEN diskutierten nunmehr vier Optionen für die Reorganisation des Sektors: (1) Beibehaltung des CEGB unter Zulassung unabhängiger Erzeuger und Regulierung des Netzes, (2) weitgehende Beibehaltung des CEGB unter Abtrennung einiger Erzeugungskapazitäten und Regulierung des Netzes, (3) Gründung einer Netzgesellschaft im Eigentum der Verteiler und weitere Zerlegung des CEGB in einen großen Erzeuger mit allen nuklearen Kapazitäten und einen kleineren Erzeuger und (4) Gründung einer Netzgesellschaft im Eigentum der Verteiler und weitere Zerlegung des CEGB in fünf gleichgroße Erzeuger, die gemeinsam die Kernenergiekraftwerke besitzen sollten (Henney 1994: 59-60).

Die ersten beiden Optionen wurden rasch ausgeschlossen, weil sie den CEGB nahezu intakt gelassen und die Glaubwürdigkeit der Liberalisierung unterminiert hätten. Die vierte Option schien binnen einer Legislaturperiode nicht durchführbar zu sein und wurde auch in Bezug auf die Kernenergie kritisch bewertet. Also blieb nur die dritte Option, die das sehr kurz gehaltene *Weißbuch „Privatising Electricity“* im Februar 1988 als Privatisierungsmodell präsentierte. Das Weißbuch stellte nochmals die Leitideen und die grundlegenden Prinzipien des Privatisierungsprogramms dar (Department of Ener-

gy 1988) und beschrieb die Grundzüge des neuen Sektorregimes.<sup>42</sup> Das neue *Wettbewerbsregime* beinhaltete die Gründung einer unabhängigen Übertragungsgesellschaft (National Grid Company), die vornehmlich Transportfunktionen haben und sich im Eigentum der zwölf Verteilerunternehmen befinden sollte. Die Erzeugungskapazitäten des CEGB sollten auf zwei Unternehmen verteilt werden: 30% der konventionellen Kraftwerke sollten auf ein Nachfolgeunternehmen übergehen (PowerGen), während die nuklearen Kraftwerke und die anderen konventionellen Kraftwerke auf den zweiten Nachfolger (National Power) übertragen werden sollten. Die zwölf Area Boards sollten in private Verteilerunternehmen (Regional Electricity Companies [RECs]) umgewandelt werden. Die Marktposition der Verteilerunternehmen würde sich nach diesen Plänen deutlich verbessern. Die vormaligen Area Boards würden nun zwischen konkurrierenden Erzeugern auswählen und über eigene Erzeugungskapazitäten verfügen können. Nach den Vorbildern in der Gasversorgung und Telekommunikation war zudem die Einrichtung einer sektoriellen Regulierungsbehörde vorgesehen.

Die Effekte der regulativen Reform auf den Kohlesektor erwog das Weißbuch nicht, nur die Rolle der Kernenergie stellte es sicher. Die Verteiler wurden dazu verpflichtet, einen Mindestanteil von aus nicht fossilen Energiequellen erzeugter Elektrizität abzunehmen (Non Fossil Fuel Obligation, NFFO). Damit war in erster Linie die Kernenergie gemeint, aber auch erneuerbare Energiequellen sollten angerechnet werden. Lieferungen von schottischen und französischen Erzeugern sowie von der Atomic Energy Authority und BNFL waren ebenfalls anrechenbar. Diese Vorrangregelung begrenzte die Liberalisierungselemente der Reform klar zugunsten der Kernenergie.

Im parallelen *Weißbuch zur Privatisierung des schottischen Sektors* sollten der South of Scotland Electricity Board und der North of Scotland Electricity Board ihre vertikal integrierte Struktur behalten. Für Schottland sah die britische Regierung die vertikale Integration paradoxerweise als „a proven success“ an (Industry Department for Scotland 1988: 5). Sie rechtfertigte deren Beibehaltung mit geographischen Besonderheiten und den hohen Anteilen von Wasserkraft und Kernenergie in Schottland. Die schottischen Kernkraftwerke sollten in ein gesondertes Unternehmen, Scottish Nuclear, überführt werden, das sich im Eigentum des SSEB und des NSEB befinden sollte (Industry Department for Scotland 1988).

Das Weißbuch formulierte einen Grundsatzvorschlag für das zukünftige Regime, ohne dessen genaue Funktionsweise aufzuzeigen. Es beließ der Regierung einen sehr großen Spielraum für die konkrete Gestaltung des Wettbewerbsregimes. Das Energy Committee des Unterhauses kritisierte aus diesen Gründen parteienübergreifend wichtige Elemente des Weißbuchs (HC. EC 1988a [HC 307-I]) und bemängelte den widersprüchlichen Charakter der

42 Die bereits hier verwendeten Unternehmensbezeichnungen wurden erst später festgelegt.

Privatisierungen in Schottland und in England und Wales (S. xxiv). Der Kern seiner Kritik betraf aber die Kernenergie: Der Ausschuß kritisierte zum einen, daß die Maßnahmen zu deren Erhaltung die Gestalt des neuen Sektorregimes determiniert hätten (S. xxiv) und das resultierende Duopol in der Erzeugung die Einführung von Wettbewerb behindere. Er monierte zum anderen die überaus ungleiche Behandlung von Kohle und Kernenergie (S. lxiii). Während der Kohlektor der Konkurrenz durch Kohleimporte und andere Energiequellen ausgesetzt werde, schlage die Regierung vor, der Kernenergie einen „hochprivilegierten Platz“ im neuen Regime einzuräumen (S. lxiii). Nach Auffassung des Ausschusses waren die Kosten der Kernenergie überdies weitaus höher zu veranschlagen als von der Regierung angenommen. Die Sonderbehandlung der Kernenergie wurde daher vehement kritisiert.

Im Dezember 1988 legte die Regierung dann einen Gesetzentwurf (Bill) vor, der die Kritik des Parlaments nicht berücksichtigte und sowohl die Privatisierung in England und Wales als auch die Privatisierung in Schottland beinhaltete. Der Entwurf baute auf dem Weißbuch auf und konkretisierte die Finanzierungsregelungen für die Kernenergie. Er sah vor, den EVU jährlich bis zu 2,5 Mrd. Pfund für die Stilllegung von Kraftwerken und die Wiederaufbereitung und Entsorgung von Brennelementen zur Verfügung zu stellen und sicherte die Abnahmeverpflichtung für Strom aus nicht-fossilen Energiequellen (NFFO) durch eine Fossil Fuel Levy (FFL) ab, die von den Abnehmern als prozentuale Abgabe auf ihre Stromrechnung gezahlt werden, aber nur auf die Erzeugung aus fossilen Kraftwerken erhoben werden sollte. Im parlamentarischen Verfahren wurde der Gesetzentwurf nur noch geringfügig verändert. Seine parlamentarische Verabschiedung erfolgte aufgrund der konservativen Mehrheit im Unterhaus relativ problemlos. Die Regierung lehnte Vorschläge des House of Commons zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung und zur Verbesserung der Energieeffizienz ab (vgl. HC. EC 1988b) und räumte auf einen Vorschlag des House of Lords hin der Regulierungsbehörde die Befugnis ein, Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz zu fördern (Roberts/Elliott/Houghton 1991: 76-77).

Als Rahmenregelung beließ der die Electricity Bill der Regierung weiterhin einen großen Handlungsspielraum zur Gestaltung des neuen Regimes. Während des parlamentarischen Prozesses wurde im Energieministerium weiter an den Details der Privatisierung gearbeitet. In diese Phase der Diskussionen wurden die sektoriellen Vertreter wieder eng eingebunden, weil die Grundsatzentscheidungen getroffen waren und ihre Expertise für die konkrete Gestaltung des neuen Regimes vonnöten war. Die fossilen Kraftwerke des CEBG mußten auf die beiden Erzeuger aufgeteilt, die Inhalte der Unternehmenslizenzen formuliert, und der Rahmen für die künftigen Liefer- und Handelsbeziehungen zwischen den Verteilerunternehmen, der Netzgesellschaft und den prospektiven Erzeugern festgelegt werden (Henney 1994: 91-124).

#### 4.2.4 Übergangsregelungen für Kernenergie und Kohle

Die Privatisierung der *Kernenergie* bildete das größte Risiko des gesamten Privatisierungsprogramms: Die Magnox-Reaktoren hatten nur noch relativ kurze Restlaufzeiten und die gasgekühlten Reaktoren waren, wie bereits in Kapitel 4 dargestellt, notorisch unzuverlässig. Überdies waren die genauen Kosten der Kernenergie nur der Atomic Energy Authority, British Nuclear Fuels Ltd, dem CEBG, dem Schatzamt und dem Energieministerium zugänglich. Die Finanzberater der Regierung, Kleinwort Benson, hielten die Privatisierung der Kernkraftwerke dennoch für durchführbar, wenn auch für schwierig. Sie knüpften diese Einschätzung an die Bedingung, daß die 'back end costs' (Kosten der Wiederaufbereitung und Entsorgung von Brennelementen und der Stilllegung von Kraftwerken) quantifizierbar und für die Unternehmen tragbar sein müßten (HC. EC 1990 [HC 205-I]: xx). Die Kostenschätzungen für die Kernenergie entwickelten sich im Laufe des Privatisierungsprozesses allerdings geradezu inflationär.<sup>43</sup> Die Betriebskosten neuer Reaktoren verdreifachten sich nahezu binnen eines Jahres und auch die 'back end costs' stiegen gewaltig. Die immensen Kostensteigerungen waren in erster Linie kalkulatorisch bedingt, weil die prospektiven CEBG-Nachfolger höhere kalkulatorische Verzinsungsraten und kürzere Abschreibungsfristen für die Investitionsrechnung nutzten als der öffentliche Sektor.<sup>44</sup> Außerdem hatte National Power auch ein großes Interesse daran, hohe Kosten aufzudecken, um „möglichst günstige Bedingungen zur Operation der Kernkraftwerke“ zu bekommen (Rüdig 1990: 174; vgl. HC. EC 1990 [HC 205-I]: xvi). Mit seiner Neubewertung überraschte National Power das Energieministerium, das nicht mit ihr übereinstimmte, aber weder die Zeit noch die informationellen Ressourcen besaß, um sie anzuzweifeln.<sup>45</sup> Schließlich verdoppelten die hohen Kosten der

43 Vgl. den Bericht des House of Commons Energy Committee (1990): *The Cost of Nuclear Power*. Volume I. Report together with the Proceedings of the Committee; London: HMSO, HC 205-I: Im Genehmigungsverfahren für einen neuen Druckwasserreaktor (Hinkley Point C) schätzte der CEBG dessen Betriebskosten 1988 noch auf etwa 2,24 Pence p/kWh ein, während er die Kosten von Kohlekraftwerken auf 2,50-2,62 Pence/kWh ansetzte. Nur ein Jahr später lagen die Schätzungen seines designierten Nachfolgers National Power für denselben Reaktor mit 6,25 Pence/kWh deutlich höher und klar über den Kosten für neue Kohle- und Gaskraftwerke (S. xi).

44 National Power verdoppelte die erforderliche Kapitalverzinsung auf zehn Prozent und halbierte die Abschreibungsperiode auf 20 Jahre, um die Risiken der langlebigen Erzeugungstechnologie im Wettbewerbsregime neu zu bewerten. Das Unternehmen koppelte die Abschreibungsdauer nicht mehr wie zuvor an die wahrscheinliche Lebensdauer eines Reaktors, sondern an die voraussichtlich längste Dauer eines Liefervertrages mit einem Verteilerunternehmen, der als Voraussetzung für den Erhalt eines langfristigen Kredits betrachtet wurde (HC. EC 1990 [HC 205-I]: xxiv).

45 Vgl. Deputy Secretary J.R.S. Guinness aus dem Energieministerium: „We knew that costs were going to be higher in the private sector than in the public sector. We did not know that they were going to be so high that they could not be privatised, and we did not agree with the figures which National Power put forward finally in October, a comprehensive

ersten Stilllegung eines Magnox-Reaktors nahezu die Schätzungen für die Stilllegung der anderen acht Magnox Reaktoren.

Diese Neubewertungen decken die großen Beurteilungsspielräume in der Bewertung langfristiger und risikoreicher Investitionen auf. Damit stellt sich generell die Frage, ob öffentliche Akteure für die Bewertung derselben Investition andere kommerzielle Kriterien nutzen können als private Akteure. Der Energieausschuß verneinte dies in seiner Untersuchung. Dagegen ist allerdings einzuwenden, daß die Neubewertung auf die fundamentale Reform des Regimes zurückzuführen war: So besitzt die britische Regierung deutlich bessere Finanzierungsmöglichkeiten am Kapitalmarkt als die privatisierten Energieversorger. Zudem operierte der CEBG nicht in einem Wettbewerbsmarkt; sein Absatz war gesichert und er konnte deutlich längere Zeithorizonte für Investitionsrechnungen zugrunde legen. Schließlich wirtschaftete er nicht gewinnorientiert, sondern kostendeckend. Diese Unterschiede im Zugang zum Kapitalmarkt, in der Gewinnorientierung und in den Risiken des Wettbewerbs rechtfertigen die niedrigere Kapitalverzinsung im öffentlichen Sektor. Die Argumentation des Energy Committee legt dagegen nahe, daß die Investitionen öffentlicher Unternehmen den Kalkülen gewinnorientierter Unternehmen folgen müssen. Wenn öffentliche Unternehmen aber die gleichen Rationalitätskriterien aufweisen wie private Unternehmen, werden sie prinzipiell obsolet.

Die „Schuld“ für die „Unterbewertung“ der wirtschaftlichen Risiken während der Privatisierung wies das Energy Committee letztlich dem Department of Energy zu:

„On the basis of the evidence we have received, we are convinced that there has been a systematic bias in CEBG costings in favour of nuclear power, both in ignoring risk and failing to provide adequately for contingencies, and, in respect of investment, in putting forward 'best expectations' rather than more cautious estimates. One result has been prejudice in investment decisions against non-nuclear generation. We believe the Department of Energy, as the CEBG's sponsoring department, must share the blame for this, since it apparently made no attempt to obtain realistic costings from the CEBG until it was seeking to privatise nuclear power“ (HC. EC 1990 (Cmd. 205-I): xix).

Die Diskussion um die Kosten der Kernenergie untergrub die Akzeptanz der Kernenergieprivatisierung auf Seiten der Geschäftsbanken und Anleger, so daß das Energieministerium alle Kernkraftwerke aus der Privatisierung zurückzog. Der Bau von Sizewell B ging zwar weiter, der geplante Bau weiterer Druckwasserreaktoren wurde aber bis zu einer für das Jahr 1994 angesetzten Überprüfung zurückgestellt. Die Kernkraftwerke wurden nun in zwei neu gegründete öffentliche Unternehmen eingegliedert: Nuclear Electric und

package, which showed National Power's view of how high they should be. We just did not agree with those figures and we believe that had there been more time there certainly would have been a narrowing of the difference between what National Power suggested and what we would think was reasonable“ (HC. EC 1990 (Cmd 205-II): 30-31).

Scottish Nuclear. Das Scheitern der Kernenergieprivatisierung führte also zur Gründung eines dritten großen Erzeugerunternehmens in England und Wales. Die Erzeugungskapazitäten des CEBG wurden nun im Verhältnis 50:30:20 auf National Power, PowerGen und Nuclear Electric aufgeteilt.

Dem Kohlesektor wiederfuhr keine so privilegierte Behandlung wie der Kernenergie. Das Department of Energy hatte zwar angenommen, daß britische Kohle nach der Privatisierung der Konkurrenz durch Importkohle und andere Energiequellen ausgesetzt und teilweise verdrängt werden würde. Allerdings zeichneten sich im Verlauf des Privatisierungsprozesses dramatische Konsequenzen für British Coal ab:<sup>46</sup> Das Unternehmen war trotz erheblicher Produktivitätsverbesserungen nach dem gescheiterten Streik der National Union of Mineworkers 1984/85 nicht in der Lage, mit Importkohle zu konkurrieren. Verbesserungen der Gaskraftwerke und niedrige Gaspreise begünstigten immer mehr die Nutzung von Erdgas auch in der Stromerzeugung. Schließlich hatte die britische Regierung im Rahmen der EG-Luftreinhaltungspolitik 1988 der Verabschiedung der Großfeuerungsanlagen-Richtlinie zugestimmt (Héritier et al. 1994), so daß die geplante Nachrüstung mit Rauchgasentschwefelungsanlagen die Kohlekraftwerke nochmals verteuern würde.

Um die Konsequenzen der regulativen Reform für British Coal zu begrenzen, übte das DEN während des Privatisierungsprozesses Druck auf PowerGen und National Power aus, Verträge mit British Coal abzuschließen, die die Abnahme britischer Kohle für drei Jahre, bis zum März 1993, sicherstellen sollten. In den ersten beiden Jahren sollten die beiden Erzeuger zusammen 70 Mio. Tonnen p.a. und im letzten Jahr 65 Mio. Tonnen britischer Kohle zu Preisen über dem Weltmarktpreis abnehmen. Auch danach nahm die britische Regierung noch Einfluß auf die vertraglichen Regelungen zwischen Erzeugern und British Coal. Sie veranlaßte die Erzeuger zum Abschluß von Anschlußverträgen, die für das Jahr 1994 eine deutlich verringerte Abnahmemenge von insgesamt 40 Mio. Tonnen und für die weiteren Jahre bis 1998 eine Abnahmemenge von je 30 Mio. Tonnen vorsahen. Zusätzlich nahmen die Erzeuger in diesem Zeitraum insgesamt 21 Mio. Tonnen von anderen britischen Kohleunternehmen ab.

Der Abschluß der Kohleverträge war nur möglich, weil die regulative Reform eine Übergangsphase bis zur vollständigen Einführung von Wettbewerb beinhaltete. Das Volumen der Kohleverträge wurde in hohem Maße durch die Größe des Marktes für die Tarifabnehmer bestimmt und durch Stromlieferungsverträge zwischen den Erzeugern und den RECs abgesichert. Bis 1998 waren die RECs in ihren Versorgungsgebieten nämlich alleine für die Versorgung von Tarifabnehmern zuständig. Deren Zahl wurde in zwei Schritten

46 Zu den anfänglichen Erwartungen in Bezug auf den Kohlesektor vgl. die Befragung des Energieministers Cecil Parkinson im House of Commons. Energy Committee 1988 (HC 307-III: 82, 84).

gesenkt: Nach der Privatisierung von 1990 waren die RECs zunächst die einzigen Versorger für Kunden mit einer Abnahme bis zu einem MW. Diese Schwelle wurde 1994 auf 100 kW gesenkt und entfiel 1998 ganz. Seitdem können alle Verbraucher ihr Versorgungsunternehmen frei wählen. Bis dahin gaben die RECs die Kosten aus ihren vertraglichen Verpflichtungen mit den Stromerzeugern einfach an ihre Tarifabnehmer weiter (HC. Trade and Industry Committee [TIC] 1993 [HC 237-I]: 22), was nun ohne weitere rechtliche Regeln ausgeschlossen ist. Insgesamt legten die Non Fossil Fuel Obligation und die Kohleverträge zumindest übergangsweise die Rolle von Kernenergie und Kohle im Wettbewerbsregime fest.

## 5 Das Wettbewerbsregime der Elektrizitätsversorgung seit 1990

### 5.1 Das neue System der staatlichen Regulierung

Die Regelungen zu Kohle und Kernenergie zeigen, daß die Privatisierung nicht mit einem Rückzug des Staates gleichzusetzen war. Darüber hinaus ging sie mit wichtigen Innovationen in der staatlichen Organisation einher (Graham/Prosser 1991: 176). Nach der weitgehenden Privatisierung der Energiesektoren wurde das Department of Energy für obsolet gehalten und 1992 aufgelöst. Seine energiewirtschaftliche Abteilung wurde dem Department of Trade and Industry (DTI) und seine Abteilung für Energieeffizienz dem Department of the Environment (DoE) zugeschlagen (Interview DoE 12.3.96). Wichtiger als die erneute Reorganisation auf Ministeriumsebene war die Übertragung des neuen sektoriellen Regulierungssystem auf die Elektrizitätswirtschaft. Die Organisation der politischen Steuerung wurde segmentiert, um eine Rollendifferenzierung der staatlichen Akteure zu erreichen. Die multiplen Rollen des Energieministeriums (Banker, Sponsor, Regulator) entfielen durch die Privatisierung entweder ganz (Banker) oder sie wurden auf andere Akteure delegiert (Regulator), so daß dem Department of Trade and Industry nur noch die Setzung von Rahmenregeln und die Sponsor-Funktion verbleibt.

#### 5.1.1 Die Organisation der wettbewerbsrechtlichen Regulierung

Mit der regulativen Reform wurde auch das allgemeine Wettbewerbsrecht für die Elektrizitätsversorgung relevant. Trotz der Zentralisierung des britischen Staates ist die Organisation der wettbewerbsrechtlichen Regulierung hori-

zontal weitaus segmentierter als in der Bundesrepublik. Die rechtlichen Grundlagen des Wettbewerbsrechts bilden der Fair Trading Act von 1973 und der Competition Act von 1980. Die zentralen Akteure sind die Monopolies and Mergers Commission (MMC), das Office of Fair Trading (OFT), der Restrictive Practices Court (RPC) und der zuständige Minister, gegenwärtig der Secretary of State for Trade and Industry. Im folgenden werden vornehmlich die Fusions- und die Monopolkontrolle dargestellt, die für die Elektrizitätswirtschaft von besonderer Relevanz sind. Das zentrale Rationalitätskriterium des britischen Wettbewerbsrecht ist *das öffentliche Interesse*, in dessen Rahmen die Wirkung von Fusionen und wettbewerbsbehindernden Praktiken auf den Wettbewerb mittlerweile den wesentlichen Maßstab bildet, selbst wenn sich die MMC und das DTI noch weitere Beurteilungskriterien vorbehalten (Graham/Prosser 1991: 161; Schmidt/Binder 1996: 62).<sup>47</sup>

Der *Director General of Fair Trading* (DGFT) wird vom Industrieminister ernannt und steht dem 1973 gegründeten Office of Fair Trading vor. Das OFT ist als „non-ministerial government department“ aus der öffentlichen Verwaltung ausgegliedert und überwacht zum Zwecke des Verbraucherschutzes geschäftliche Aktivitäten auf monopolartige Praktiken (Ramsay 1987: 178).<sup>48</sup> Das OFT hängt in hohem Maße von den Beschwerden betroffener Konsumenten oder Marktteilnehmer ab und ist eine eher reaktive Behörde (Craig 1987: 209). Der DGFT hat auch eine beratende Funktion im Rahmen der Fusionskontrolle. Seine Empfehlungen sind zwar nicht bindend, das DTI folgt ihnen i.d.R. aber (Freyer 1992: 312), selbst wenn im Fusionskontrollverfahren alleine der Secretary of State das Recht hat, eine Untersuchung durch die MMC einzuleiten.

Die *Monopolies and Mergers Commission* wurde 1948 gegründet. Die Tätigkeit ihrer vom Secretary of State für drei bis fünf Jahre ernannten Mitglieder unterstützen knapp 80 hauptamtliche Mitarbeiter. Die MMC kann nicht von sich aus eine Untersuchung einleiten und hat auch keinerlei Sanktionsrechte. Sie ist wie das OFT ein reaktives Gremium und wird traditionell vom DGFT oder vom Secretary of State zur Durchführung einer detaillierten Untersuchung von mutmaßlich wettbewerbsbehindernden Praktiken und Fusionen aufgefordert. Die zentrale Rolle der Kommission besteht dabei in der Definition des öffentlichen Interesses und in der Prüfung, ob gegen dieses

47 Der Fair Trading Act nennt einige Faktoren, die die MMC berücksichtigen soll und die sie selbst gewichten kann: Erhaltung und Förderung des Wettbewerbs in Großbritannien; Förderung der Verbraucherinteressen in Bezug auf Preise, Qualität und Vielfalt der Güter; Kostensenkungen und Einführung neuer Produkte und Technologien bzw. Vereinfachung des Marktzutritts von Konkurrenten; Erhaltung und Förderung von Industrie, Arbeitsplätzen und internationaler Wettbewerbsfähigkeit.

48 Nach dem Fair Trading Act von 1973 liegt eine Monopolsituation vor, wenn Nachfrage oder Angebot zu wenigstens 25 % durch ein oder mindestens zwei Unternehmen (single oder complex monopoly) bestritten werden, die den Wettbewerb beschränken, behindern oder verzerren.

verstoßen wurde. Bestätigt die MMC einen solchen Verstoß, kann der Secretary of State die Untersagung der betroffenen Praktiken oder Fusionen anordnen und auch die Entflechtung von Unternehmen verlangen. Er muß dabei den Bericht der MMC berücksichtigen, ist aber nicht an diesen gebunden (Schmidt/Binder 1996: 59-62).

Die Aufspaltung des allgemeinen Wettbewerbsrechts auf vier Akteure – DTI, OFT, MMC und RPC – führt zu einer Duplizierung von Aktivitäten und die von vielen Autoren konstatierte Rollenbildung ist nicht so klar, wie sie beispielsweise Stephen Wilks einstuft: „The OFT investigates and advises; the MMC (or RPC) adjudicates; and the DTI decides. This is a quite deliberate separation of powers...“ (Wilks 1996b: 162). Das OFT hat nicht so sehr eine untersuchende als vielmehr eine sondierende Funktion. Die MMC analysiert dann sehr detailliert die ihr vorgelegten Fälle und spricht eine Beurteilung und Empfehlung aus. Eine Entscheidung durch das DTI schließt aber, vor allem wenn sie der MMC-Empfehlung nicht folgt, eine Neubeurteilung des gesamten Falles ein.

In den Beziehungen zwischen den Wettbewerbsbehörden und den Unternehmen gibt es erhebliche Verhandlungsspielräume, weil das Kriterium des öffentlichen Interesses den Behörden große Beurteilungsspielräume einräumt und die Untersuchungen streng vertraulich durchgeführt werden. Die betroffenen Unternehmen bevorzugen es vielfach, einem möglichen Verweis an die MMC bereits durch eine Einigung mit dem DTI oder dem DGFT zu entgehen, weil die MMC-Untersuchungen einen sehr hohen Zeitaufwand erfordern, und weil die Unternehmen ihre Angelegenheiten nicht ausführlich in der Öffentlichkeit darstellen und eine negative Beurteilung durch die MMC vermeiden wollen.

### 5.1.2 Das neue Modell der ökonomischen Regulierung

Das *neue britische Modell der sektoriellen Regulierung* (vgl. Tabelle 4.1) wurde bereits während der Privatisierung von British Telecom entwickelt. Sein institutionelles Design orientierte sich am Vorbild des Office of Fair Trading und an den als negativ empfundenen Beispielen der US-Regulierungsbehörden. Die konservative Regierung verwarf ein Verbleiben der ökonomischen Regulierung in der öffentlichen Verwaltung aufgrund der negativen Erfahrungen mit den nationalisierten Industrien. Zunächst erwog sie, das Office of Fair Trading mit zusätzlichen Kompetenzen für die sektorspezifische Regulierung auszustatten (Veljanovski 1991: 10). Das OFT lehnte dies aber ab, weil es eine solche Kompetenzerweiterung nicht mit seiner eigenen wettbewerbsrechtlichen Aufgabe vereinbaren konnte (Baldwin/McCruden 1987: 30). Sein Aufbau stand aber Pate für die Organisation des neuen Regulierungssystems. Jeden privatisierten Versorgungssektor kontrolliert nun eine *sektorische Regulierungsbehörde*, der ein Director General vorsteht. Die

sektoriellen Regulierungsbehörden genießen eine große Autonomie über ihre Domäne und eine ebenso große Entscheidungsdiskretion. Sie haben weitreichende preis- und wettbewerbsrechtliche Befugnisse und werden kaum durch verwaltungsrechtliche Kontrollen eingeschränkt. Die sektorische Regulierung folgt zwar insoweit der Tradition des informellen Regierens in Großbritannien,<sup>49</sup> als die großen Entscheidungsspielräume und allgegenwärtigen Informationsprobleme Verhandlungen mit den Unternehmen in das Zentrum des neuen Regulierungssystems rücken. Allerdings ist deren Reichweite gegenüber dem nationalisierten Regime zurückgegangen und sie sind auch stärker an sektorspezifischen Rationalitätskriterien ausgerichtet.

Der Electricity Act von 1989 räumt drei Akteuren *sektorspezifische Regulierungsbefugnisse* ein: dem Director General of Electricity Supply, dem zuständigen Secretary of State und in geringerem Maße der Monopolies and Mergers Commission. Zur Unterstützung der Tätigkeit des DGES wurde als besondere Regulierungsbehörde das Office of Electricity Regulation (OFFER) eingerichtet. OFFER hat einen Etat von ca. 12 Mio. Pfund und mehr als 200 Mitarbeiter und ist damit die größte sektorische Regulierungsbehörde. Der Secretary of State und der Director General of Electricity Supply müssen nach dem Electricity Act hauptsächlich dafür Sorge tragen,

- daß die gesamte vernünftige (reasonable) Nachfrage nach Elektrizität befriedigt wird,
- daß die Lizenzinhaber in der Lage sind, diejenigen Aktivitäten zu finanzieren, zu denen ihre Lizenzen sie ermächtigen,
- Wettbewerb in der Erzeugung und Endversorgung zu fördern.

Im Rahmen dieser Aufgaben sollen beide ergänzend

- die Verbraucherinteressen im Hinblick auf Preise und Versorgungsbedingungen, die Kontinuität und die Qualität der Dienstleistungen schützen;
- die Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Lizenzinhaber, die Strom übertragen oder liefern, und die effiziente Nutzung der Elektrizität fördern;
- Forschung und Entwicklung fördern, die Öffentlichkeit vor Gefahren schützen und Gesundheit und Sicherheit der Beschäftigten sicherstellen.

Der Secretary of State ernennt den DGES für fünf Jahre und ist befugt, ihm allgemeine Anweisungen zu erteilen. Ferner hat er einige energiepolitische Befugnisse. Der DGES kann nur im Rahmen der durch die Privatisierung geschaffenen Marktstrukturen und Regelungen agieren. Er verfügt über weitreichende Informations- und Weisungsrechte gegenüber den Unternehmen und ist befugt, eine MMC-Untersuchung einzuleiten, wenn seiner Ansicht

49 Eine positive Einschätzung des neuen Regulierungssystems findet sich bei Beesley/Littlechild (1992). Eine fundamentale Kritik findet sich bei Graham und Prosser (1991). Letztere bemängeln die hohe Diskretion der Regulierungsbehörden, die geringe Transparenz von Entscheidungen, geringe Partizipationsmöglichkeiten der Betroffenen und dritter Parteien und eine geringe Verantwortlichkeit der Behörden vor gewählten Repräsentationsorganen.



nach monopolartige Praktiken der EVU vorliegen. Um eine enge Kooperation sicherzustellen, hat er ebenso wie die anderen Regulatoren, ein Konkordat mit dem DGFT abgeschlossen, das ihm einen bevorzugten Status in Fragen der sektoriellen Monopol- oder Fusionskontrolle einräumt. Er ist ferner dazu autorisiert, die Lizenzen der EVU auszugeben und hat alleine das Recht, Lizenzänderungen festzulegen, gegen die der Secretary of State aber ein Veto einlegen kann. Die Lizenzmodifikationen und auch die Änderungen der Preis-kontrollformeln werden i.d.R. zwischen den Regulierungsbehörden und den Unternehmen verhandelt (Veljanovski 1991: 13).

Der Electricity Act gewährt dem DTI weitreichende Weisungsrechte gegenüber dem Sektor und dem Director General. Der Secretary of State und der DGES haben weitreichende und vielfach identische Pflichten. Sowohl das DTI als auch die Regulierungsbehörde machen aber eine klare Rollen- und Aufgabenteilung aus: „The broad distinction is that the Government is responsible for preparing the legislation and other instruments which establish the regulatory framework and for appointing the regulator, while the regulator is responsible for carrying on the business of regulation within that framework“ (DTI in: HC. TIC 1997a [HC 50-I]: para. 22). Wie in den anderen versorgungswirtschaftlichen Sektoren soll die „arm’s length economic regulation“ die Gewähr dafür bieten, daß Wettbewerb gefördert wird und Konsumenteninteressen geschützt werden (DTI in: HC. TIC 1997a [HC 50-II]: 316). Infolge ihrer sektorspezifischen Expertise haben der DGES und OFFER überdies eine sehr hohe Autonomie gegenüber dem DTI gewonnen.

Die *Lizenzierung der einzelnen Marktteilnehmer* bildet die Basis des Regulierungssystems. Die Lizenzen werden nach transparenten und nichtdiskriminierenden Bedingungen vergeben und haben eine Mindestlaufzeit von 35 Jahren. Ein Unternehmen benötigt wenigstens eine von vier Lizenzen, um in der Elektrizitätsversorgung tätig zu werden (vgl. Tab. 5.2): Erzeugung (generation), Übertragung (transmission), Endversorgung von Tarifabnehmern (public electricity supply) oder bezugsberechtigten Abnehmern (second tier supply). Die Lizenzen der RECs unterscheiden zudem zwischen Endversorgung und Verteilung. Jedes Unternehmen (bis auf die National Grid Company) kann eine Lizenz für die Erzeugung und die Second Tier Versorgung erwerben, so daß viele EVU in mehreren Geschäftsfeldern tätig sind. Die Tätigkeiten der Erzeuger und der RECs in anderen Geschäftsfeldern wurden anfänglich aber begrenzt, um eine zu starke vertikale Integration und die Eindämmung von Wettbewerb zu verhindern. und die RECs sind für die Verteilung zuständig.

Die zentralen Komponenten des neuen Regulierungssystems sind die *klare Trennung von Geschäftsfeldern* (ring fencing) und der *diskriminierungsfreie Zugang zu den Netzen*. Zu diesem Zweck wurde die Übertragung organisatorisch von der Erzeugung und der Verteilung getrennt: Die National Grid

Company ist ausschließlich für die Übertragung verantwortlich.<sup>50</sup> In den Unternehmen, die in mehreren Geschäftsfeldern agieren, soll die Trennung des Rechnungswesens wettbewerbshemmende Praktiken verhindern. Um Quersubventionen und Diskriminierungen zwischen Geschäftsfeldern oder Kunden zu verhindern, müssen die Lizenzinhaber getrennte Konten für ihre unterschiedlichen Geschäftsfelder führen (Monopolies and Mergers Commission 1996: 9). Die RECs müssen für ihre Erzeugungstätigkeit sogar ein besonderes Tochterunternehmen gründen, das sich lediglich in einer „arm’s length relation“ mit den anderen Geschäftsfeldern befindet.

Tabelle 5.2: Die Versorgungsfunktionen und ihr Kostenanteil an der Versorgung von Tarifabnehmern 1995/96

Funktion/Lizenzart	Tätigkeit	Kostenanteil in %
Erzeugung	Produktion von Elektrizität in Kraftwerken	52
Übertragung	Transport von Elektrizität in großen Mengen über das Hochspannungsnetz	4
Verteilung	Transfer vom Hochspannungsnetz über die Mittel und Niederspannungsnetze an die Abnehmer	29
Endversorgung	Einkauf von Elektrizität und Weiterveräußerung an die Abnehmer. First-Tier Versorgung: Versorgung der Tarifabnehmer durch die RECs in ihrem Versorgungsgebiet Second-Tier Versorgung: Versorgung der bezugsberechtigten Abnehmer durch RECs und andere Versorger	6
---	Fossil Fuel Levy	9

Quelle: House of Commons. Trade and Industry Committee (1997a: para. 27)

50 Die National Grid Company ist dazu verpflichtet, ein effizientes Übertragungssystem zu unterhalten und den Wettbewerb in der Erzeugung und Endversorgung zu fördern. Die RECs müssen anderen Erzeugern und Endversorgern zu analogen Bedingungen den Zugang zu ihren Netzen gewähren. 1995 mußten sie ihre Anteile an der NGC-Holding veräußern, um die vollständige Trennung ihrer Endversorgung und Verteilung von der Übertragung zu erreichen.

Im Rahmen der regulativen Reform wurde nicht nur das Institutionengefüge der Regulierung reformiert, auch die britische *Preiskontrolle* nach der allgemeinen Formel „RPI – X“ stellt eine Innovation dar. Sie ist das Ergebnis des Studiums der in den USA – und ebenso in der Bundesrepublik – praktizierten Erlös- oder Gewinnregulierung (Rate of Return-Regulierung) und soll deren Nachteile vermeiden. Diese Regulierungsformel koppelt die sektoriellen Preise an die Entwicklung des Lebenshaltungskostenindex (Retail Price Index [RPI]). Der Preissenkungsfaktor X verkörpert das vom Regulator identifizierte Potential zur unternehmerischen oder sektoriellen Effizienzsteigerung. Bei der RPI – X Regulierung setzt der Regulator einen i.d.R. für vier bis fünf Jahre geltenden Höchstpreis (Price Cap) für eine Dienstleistung, ein Produkt oder einen Warenkorb. Die Preiskappung soll einen Anreiz bieten, mittelfristig die Unternehmenskosten zu senken, um Gewinne zu erhöhen. Nach einer Überprüfung am Ende dieser Phase wird X modifiziert (Cross 1995: 270).

Solche Preiskontrollformeln sind für die Übertragung und die Verteilung eingeführt worden, weil beide weiterhin als natürliche Monopole gelten. Die Preisregulierung gilt auch für die Endversorgung von Tarifabnehmern, weil die RECs hier bis 1998 eine gesetzliche Monopolstellung einnahmen. Für die Erzeugung und die Second Tier Versorgung war anfänglich keine Preiskontrolle geplant, weil diese Geschäftsfelder als ‚wettbewerbsfähig‘ galten.

Die Festlegung der Preiskontrollformeln für die Verteilung zeigt allerdings auf, daß die RPI-X Formel ähnliche Informationsprobleme mit sich bringt wie die Rate of Return-Regulierung: Nach der ersten Überprüfung ihrer Preiskontrollformeln reduzierte OFFER die Preise der RECs im April 1995 einmalig um 11-17% und für vier Jahre um einen X-Faktor von zwei Prozent. Allerdings legte die Regulierungsbehörde bereits ein Jahr später einen weiteren Einschnitt von 10-13% fest und erhöhte den X-Faktor auf 3%.

Diese Änderung der Preiskontrollformel zeigt, daß große Bewertungsspielräume in der Anerkennung von Kosten bestehen und daß es nicht „eine“ evidente Preiskontrollformel gibt. Deren Berechnung kann nicht unabhängig von Informationen über die Produktivität, die Kosten und die Erträge der regulierten Unternehmen erfolgen. OFFER steht damit vor ähnlichen Informationsproblemen wie die deutsche Verwaltung. Die Price Cap-Regulierung räumt den Behörden aber eine aktivere Rolle ein als die Rate of Return-Regulierung. Die Regulierungsbehörden legen den Zeitraum für die Geltung einer Kontrollformel und damit das Preisrisiko eines Unternehmens fest und reagieren nicht lediglich auf Unternehmensanträge zur Genehmigung von Preiserhöhungen (Beesley/Littlechild 1991: 40). Die Anlehnung der Formel an unternehmensunabhängige Größen wie den Lebenshaltungskostenindex kann eine stärkere Kostenorientierung auslösen als die Rate of Return-Regulierung. Sie macht aber eine zusätzliche Kontrolle von Qualitätsstandards erforderlich, falls Einsparungen nicht zu Lasten der Versorgungsqualität gehen sollen.

Schließlich demonstriert die Änderung der Preiskontrollformel, daß die verflochtenen Kompetenzen im britischen System ebenfalls regulative Lernprozesse auslösen. Dies betrifft sowohl den Erfahrungsaustausch zwischen den sektoriellen Regulierungsbehörden als auch ihre Kommunikation mit der Monopolies and Mergers Commission. Der Vergleich unterschiedlicher Modalitäten für die sektorische Regulierung führt teilweise zur Diffusion von Regulierungskriterien und –praktiken (vgl. HC. TIC 1995 [483-I]: xxxvii).

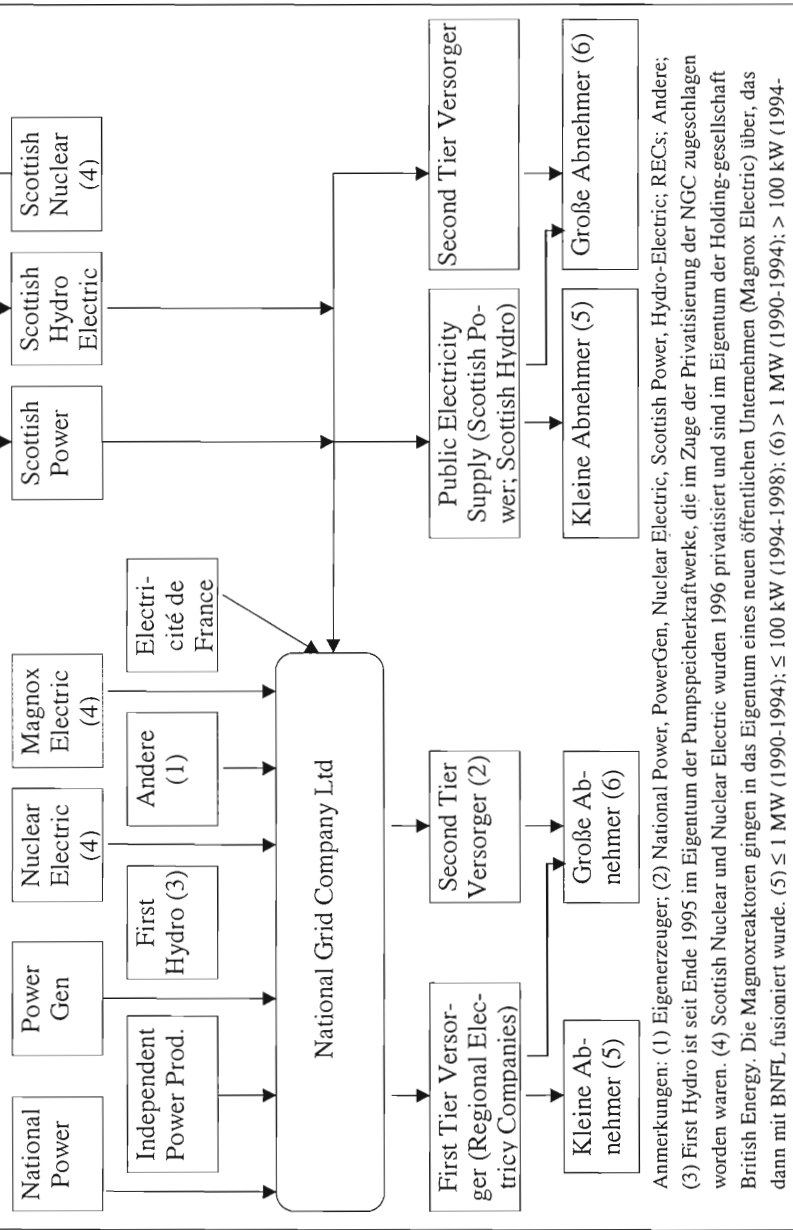
## 5.2 Sektorische Selbstregulierung?

Die regulative Reform hat nicht nur die Unternehmensstrukturen und die Muster der staatlichen Regulierung transformiert, sondern auch die Marktkoordination grundlegend verändert (Schaubild 5.1). Die Einführung des Wettbewerbsregimes hat Eigentumsverflechtungen und Verträge in das Zentrum der sektoriellen Koordination gerückt und fundamentale Auswirkungen auf die im Sektor genutzten Technologien gehabt. Die Erzeuger optieren nunmehr für relativ kurzfristig amortisierbare und schlüsselfertige Technologien, während langfristige und kapitalintensive Technologien wie Kohle- und Kernkraftwerke an Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Schließlich zog die Begrenztheit der Liberalisierung während des Privatisierungsprozesses als ‚nicht intendierte Konsequenz‘ eine Ausweitung der Regulierung auf die ‚wettbewerbsfähigen‘ Geschäftsfelder Erzeugung und Endversorgung nach sich.

### 5.2.1 Unternehmen, Verträge und ein halber Markt

Der *Elektrizitätshandel* wurde im Rahmen der Privatisierung auf eine vertragliche Basis gestellt. Im Mittelpunkt des Koordinationsprozesses stehen die National Grid Company und der Electricity Pool. Der Pool ist ein äußerst komplexer Handelsmechanismus und bildet eine Börse für den Großhandel mit Elektrizität, der die Abrufung der Kraftwerke in einer ökonomischen Reihenfolge sicherstellen soll. Die meisten Tätigkeiten des Pools werden als Dienstleistung von der National Grid Company durchgeführt. Alle Erzeuger sind dazu verpflichtet, die produzierte Elektrizität in den Pool zu verkaufen und geben der NGC die Verfügbarkeit und Charakteristika ihrer Kraftwerke an. Die NGC stellt dann einen Plan zur Abrufung der Kapazitäten auf und ermittelt für jedes halbstündliche Zeitintervall des Folgetages gemäß der von ihr erwarteten Nachfrage den Systemgrenzpreis (System Marginal Price [SMP]), den die letzte noch berücksichtigte Erzeugungseinheit setzt und den alle berücksichtigten Erzeuger erhalten. Der Systemgrenzpreis bildet das weitaus größte Element des Pool-Preises. Ihn ergänzt ein Kapazitätselement, um sicherzustellen, daß auch langfristig ausreichende Erzeugungskapazitäten

Schaubild 5.1: Die Struktur der britischen Elektrizitätswirtschaft 1997



vorhanden sind.<sup>51</sup> Insgesamt also ist die kostenbasierte Abrufung der Kraftwerke durch den CEGB durch eine Merit Order auf Basis der Gebote ersetzt worden. Da die Nachfrager nicht direkt in die Preisermittlung involviert sind, ist der Pool lediglich ein „halber Markt“ (DGES in: HC. EC 1992 [HC 113-III]: 135).

Die Einrichtung des Electricity Pool sollte einen wettbewerblicher Rahmen für den Elektrizitätshandel gewährleisten. Allerdings beinhaltet der Pool-Mechanismus sowohl für Erzeuger als auch für Endversorger und Verbraucher aufgrund seiner kurzfristigen Funktionsweise erhebliche Unsicherheiten. Die Poolpreise weisen eine hohe Volatilität auf und schwanken tages- und jahreszeitlich sehr stark. Um diese Preisschwankungen auszuschalten, ergänzen die Erzeuger und Abnehmer ihn durch ein Geflecht von Verträgen. Sogenannte Contracts for Differences, Electricity Forward Agreements und Direct Sales Contracts legen zum einen das Handelsvolumen fest und decken zum anderen die Preisrisiken ab.

Diese Verträge stellen Versuche dar, die kurzfristige Operationsweise des Electricity Pool zu kompensieren und langfristige Zeithorizonte in den Sektor zu inkorporieren, die zuvor der Ausschluß von Wettbewerb gewährleistet hatte. Den Erzeugern, Endversorgern und Abnehmern bieten solche Verträge eine sicherere Planungs- und Entscheidungsgrundlage als der Pool, wobei seit der Ausweitung des Wettbewerbsmarktes ab 1994 der Anteil der kurzfristigen Vertragsarten deutlich gestiegen ist (Kleinwort Benson 1995: 75). Der Electricity Pool legt damit zwar den Preis fest, zu dem der Markt geräumt wird, er ist aber nicht den Preis, zu dem Elektrizität gehandelt wird. Dennoch muß er als eine wesentliche Orientierungsgrundlage für die mittel- bis langfristige Preisentwicklung angesehen werden, weil die Differenzen zwischen dem Pool-Preis und den Vertragspreisen entweder 'Mehrkosten' für die Abnehmer oder 'Mindererlöse' für die Erzeuger sind.

Die regulative Reform sollte vor allem das Wettbewerbspotential in der Erzeugung und in der Endversorgung erschließen. Die Analyse des Privatisierungsprozesses hat aber gezeigt, daß die britische Regierung trotz der Aufspaltung des CEGB weiterhin für einen hohen Konzentrationsgrad in der Erzeugung optierte. National Power und PowerGen dominieren dieses Marktsegment und konnten bis 1995/96 mit ihren Kohlekraftwerken in etwa 85% aller Fälle den Systemgrenzpreis setzen (MMC 1996: 23). In einer Reihe von Berichten kam OFFER daher zu dem Schluß, daß die beiden Unternehmen ihre Marktmacht zu besonderen Angebotsstrategien genutzt hätten, um den Pool-Preis in die Höhe zu treiben. Deshalb erwog die Regulierungsbehörde

51 Dieses Kapazitätselement wird allen Anbietern gezahlt, unabhängig davon ob ihre Kapazitäten abgerufen werden oder nicht. Die berücksichtigten Erzeuger erhalten insgesamt den Pool Purchasing Price (PPP) = SMP + Kapazitätselement. Die Elektrizitätsabnehmer zahlen den Pool Selling Price (PSP). Dieser besteht aus dem PPP zuzüglich von Netzstabilisierungsgebühren (Uplift): PSP = PPP + Uplift.

einen Verweis der beiden Erzeuger an die MMC und machte ihnen gleichzeitig das Angebot, durch Verhandlungen zu einer Einigung zu gelangen. Dabei gingen die beiden Erzeuger die „freiwilligen Verpflichtungen“ (voluntary undertakings) ein, sich bis 1996 jeweils von 15-20% ihrer Kraftwerkskapazitäten zu trennen und zeitweise Preisobergrenzen für ihr Endversorgungs-geschäft und ihre Pool-Gebote einzuhalten (HC. TIC 1995 [HC 481-I]: xx-xxi).

OFFER unterwarf damit die 'wettbewerbsfähigen' Bereiche der Erzeugung und der Endversorgung ebenfalls, wenigstens zeitweise, der ökonomischen Regulierung und veränderte auch die Marktstruktur des Sektors deutlich. National Power veräußerte 4.000 MW und PowerGen 2.000 MW Kraftwerkskapazitäten an Eastern Electricity, einen Regionalversorger, der damit zum viertgrößten Erzeuger in Großbritannien aufstieg. Die Anteile der beiden großen Erzeuger an der Stromproduktion sind danach deutlich gesunken (vgl. Tab. 5.3). Dieser tiefgreifende Eingriff reflektiert die bedeutenden Handlungsmöglichkeiten der neuen sektoriellen Regulierungsbehörden.<sup>52</sup> Die Möglichkeit des Rekurses auf das allgemeine Wettbewerbsrecht und die geringe Kontrolle durch Verwaltungsgerichte räumen ihnen einen großen Handlungsspielraum gegenüber den Unternehmen ein, den sie teilweise zur Aushandlung „freiwilliger“ Selbstverpflichtungen der Unternehmen nutzen. Die Regulierungsbehörden fügen sich damit zwar in die britische Tradition informellen und konsensualen Regierens ein (D. Vogel 1986; Knill 1995). Ihre Vereinbarungen mit den Unternehmen schließen sie aber im Schatten des allgemeinen Wettbewerbsrechts. Im Gegensatz zu den deutschen Verbändevereinbarungen zur stromwirtschaftlichen Zusammenarbeit oder zur Kohleverstromung belassen die britischen Regulierungsbehörden den sektoriellen Akteuren kaum Handlungsspielräume, sondern geben die Inhalte dieser Vereinbarungen weitgehend vor. Sie modifizieren dadurch selbst die Privatisierungsgesetzgebung und orientieren sich dabei an ihren eigenen organisatorischen Leitbildern.

Trotz der Fähigkeit von National Power und PowerGen, den Pool-Preis zu setzen, gab es einen bedeutenden *Marktzutritt in der Erzeugung* (Tab. 5.3). Die Anteile von National Power und PowerGen an der Stromproduktion sind seit der Privatisierung deutlich zurückgegangen, während der Anteil von Nuclear Electric/Magnox Electric leicht gestiegen ist, was auf Verbesserungen in der Verfügbarkeit der Kernkraftwerke zurückzuführen ist. Der Strombezug aus Schottland und Frankreich ist relativ konstant. Besonders auffällig ist der steile Anstieg der Marktanteile unabhängiger Erzeuger. Waren sie 1990 noch ohne Bedeutung, so betrug ihr Marktanteil 1997/98 bereits mehr als 15%.

52 Ein ähnlicher Fall kann für die Gaswirtschaft festgehalten werden: Die Regulierungsbehörde für den Gassektor, OFGAS, zwang British Gas durch einen Verweis an die Monopolies and Mergers Commission dazu, ein getrenntes Unternehmen für den Betrieb des Gasnetzes einzuführen, um einen transparenten und diskriminierungsfreien Netzzugang für andere Unternehmen zu erreichen.

Die meisten Projekte der unabhängigen Erzeuger basieren auf dem Bau von kostengünstigen Gas-Dampfturbinenkraftwerken (GuD) und langfristigen Abnahmeverträgen (i.d.R. 15 Jahre) mit den Regionalversorgern. Die IPP-Projekte stellen eine quasi-vertikale Integration der regionalen Versorger dar, die eine größere Autonomie von den etablierten Erzeugern erlangen wollten. Die vertraglichen Lieferbeziehungen werden vielfach durch Beteiligungen der RECs an den IPPs abgesichert, so daß hier eine Kombination von Liefer- und Eigentumsverflechtungen vorliegt, die es den RECs teilweise ermöglicht, die Beschränkungen, die für ihre Eigenerzeugung eingeführt worden sind, zu umgehen. Als Reaktion darauf haben auch National Power und PowerGen Investitionen in Gaskraftwerke getätigt, um ihre Marktanteile zu sichern. Die Diversifizierung ihres Kraftwerksparks erhöht außerdem ihre Verhandlungsmacht gegenüber der British Coal Corporation, bzw. deren Nachfolgerin, der RJB Mining (Thomas 1993: 131).

Tabelle 5.3: Anteile der Erzeuger an der Stromproduktion in Prozent (1)

Erzeuger	1990/91	1992/93	1994/95 (2)	1996/97	1997/98
National Power	45,5	40,9	34,0	24,1	21,0
PowerGen	28,5	27,0	25,6	21,5	19,6
Nuclear Electric	17,5	21,4	22,2	17,3	16,7
Magnox Electric	--	--	--	6,9	7,5
Eastern Electricity	o.A.	o.A.	o.A.	6,6	9,7
Interconnectors (3)	7,1	8,2	8,7	9,3	9,2
Unabhängige Erzeuger (IPPs)	0,0	1,1	7,3	13,5	15,3
Pumpspeicher	0,5	0,5	0,5	0,8	0,9
Andere (4)	1,0	1,0	1,4	o.A.	o.A.
Gesamt (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gesamt (TWh)	266,8	265,3	273,9	o.A.	o.A.

(1) Die Berechnungen von OFFER und der MMC beinhalten Rundungsfehler. (2) Die Jahre zwischen 1990/91 und 1994/95 decken jeweils den Zeitraum von April bis März ab. (3) Die Interconnectors sind die Verbindungen nach Frankreich und nach Schottland. (4) Vornehmlich BNFL, AEA.  
Quelle: Eigene Zusammenstellung nach MMC 1996: 90

Der „dash for gas“ und seine ökonomischen Konsequenzen für die langfristige Wettbewerbsposition der britischen Kohlekraftwerke sind stark umstritten. Die langfristigen Grenzkosten der neuen Gaskraftwerke überstiegen nämlich vielfach die kurzfristigen Grenzkosten der bereits abgeschriebenen Kohlekraftwerke und reduzierten damit nicht unbedingt die Preise für die Abnehmer (HC. EC 1992 [HC 113-I]: xxv).<sup>53</sup> Nicht nur British Coal hat aus diesem Grund den immensen Neubau von Gaskraftwerken kritisiert:

„...factors other than minimisation of generating costs are leading to the large projected CCGT [Combined Cycled Gas Turbines] building programme. ... The REC, effectively acting as a purchasing agent on behalf of small (franchise) customers, contracts to guarantee a profitable market for the output; which is necessary to secure financing. In return, the IPP reduces the RECs dependence on National Power and PowerGen in the electricity market. This is the driving force behind the commitment to unnecessary new capacity.“ (British Coal in: HC. EC 1992 [HC 113-III]: 37).

OFFER dagegen gelangte zu dem Schluß, daß den RECs keine vergleichbaren Lieferangebote der beiden großen Erzeuger vorlagen und sie daher ihre Verpflichtung zum wirtschaftlichen Einkauf von Elektrizität nicht verletzt hätten (Newbery/Green 1996: 68). Hinter den Einschätzungen von British Coal und des DGES verbergen sich einmal mehr unterschiedliche Beurteilungskriterien: Während British Coal und andere Kritiker (Helm 1994b) die volkswirtschaftlichen Auswirkungen – den frühen Ersatz von Kohlekraftwerken und den rapiden Niedergang der britischen Kohle – und die Konsequenzen für Verbraucherpreise in den Mittelpunkt ihrer Argumentation rückten, stellte OFFER die betriebswirtschaftlichen Erwägungen der RECs und die langfristigen Folgen des Markteintritts für den Wettbewerb in den Vordergrund. Die unterschiedlichen Maßstäbe legen nochmals offen, daß die Regulierungsbehörden über sehr große Bewertungsspielräume verfügen, die ihnen große Handlungsspielräume eröffnen.

Die Einführung des Wettbewerbsregimes zielte darauf ab, den Verbrauchern mehr Rechte in der *Wahl ihres Versorgungsunternehmens* einzuräumen. Seit 1998 steht es allen britischen Verbrauchern offen, ihr Versorgungs-

53 Die Kostenvergleiche des Energieausschusses hängen von einer Reihe von Annahmen ab. Der Energieaussschuß variiert seine Berechnungen v.a. nach dem Bezugspreis von Gas, der Einführung von Rauchgasentschwefelungsanlagen in Kohlekraftwerken und der Nutzung von Importkohle oder britischer Kohle. Nach seinen Berechnungen sind bestehende Kohlekraftwerke auf Basis von Importkohle mit Kosten von 1,66 (ohne Filter) bzw 2,19 pence/kWh (mit Filter) immer deutlich kostengünstiger als neue Gaskraftwerke. Britische Kohle ist mit 2,20 pence/KWh eine günstigere Variante als Gas, wenn keine Filteranlagen nachgerüstet werden müssen. Falls Filter eingebaut werden müssen, werden die Kosten der Erzeugung auf 2,73 p/kWh eingestuft. Die Kostenrelation zu den Gaskraftwerken hängt dann vom Bezugspreis für Gas ab. Bei Preisen von 20 bzw. 23 pence/Therm für den Gasbezug liegen die Kosten der Stromerzeugung bei 2,64 pence/kWh bzw. 2,89 pence/kWh (HC. EC 1992 [HC 113-I]: xxv).

unternehmen frei zu wählen.<sup>54</sup> Schon in den beiden ersten Marköffnungsstufen kam es in der Endversorgung zu Verschiebungen in den Marktanteilen der einzelnen Unternehmen. Die beiden großen Erzeuger konzentrieren ihre Second Tier Versorgung auf sehr große Abnehmer, während die RECs eher im mittleren Kundensegment tätig sind (vgl. MMC 1996: 137). Seit dem vergangenen Jahr kann auch jeder Haushaltsverbraucher seinen Versorger frei auswählen, so daß die Privatisierung den Verbrauchern deutlich mehr Wahlmöglichkeiten ermöglicht hat.

Die Liberalisierung sollte auch die *Preise* der Elektrizitätsversorgung reduzieren. Bewertungen auf diesem Gebiet hängen in hohem Maße von der Wahl des Basisjahres ab. Von 1990 bis 1995/96 sanken die durchschnittlichen realen Preise der Elektrizitätslieferungen (vor Steuern) um ca. 15%. Die Preise für Tarifabnehmer fielen um 8,5% und die Preise für mittlere Unternehmen um ca. 13-16%. Zudem erhielt jeder Tarifabnehmer im Rahmen des Börsengangs der NGC 1996 noch eine Gutschrift in Höhe von 50 GBP. Die Preise für große Abnehmer über 1 MW sanken um 21%, während die Preise für sehr große Abnehmer, die im CEBG-Regime besonders günstige Tarife hatten, sich in weitaus geringerem Maße reduzierten (HC. TIC 1997a [HC 50-i]: paras. 36, 184). Allerdings ist zu berücksichtigen, daß im Vorfeld der Privatisierung die Preise der Electricity Boards angehoben worden waren, so daß der Vergleich mit 1986 weit ungünstiger ausfällt. Die Preise für Tarifabnehmer z.B. fielen seit 1986 lediglich um ein Prozent. Allerdings sind seit 1997 weitere deutliche Preissenkungen durch die schrittweise Reduktion der Fossil Fuel Levy von knapp 10% auf 0,9% eingetreten.

Die Preisreduktionen sind auf verschiedene Faktoren zurückzuführen: die Veränderung von Unternehmensorientierungen, den Wettbewerb in Erzeugung und Endversorgung, die Preisregulierung und die gesunkenen Preise für Kohle und Gas (vgl. HC. TIC 1997a [HC 50-i]: para. 36). Die Privatisierung hat insbesondere seit dem Abbau der Subventionen für die Kernenergie zu erheblichen Preissenkungen geführt, die in erster Linie Tarifabnehmern, mittleren und großen Unternehmen, aber nicht den sehr großen Firmen zugute kamen. Daraus kann geschlossen werden, daß nicht die Kostenentlastung von sehr großen und im internationalen Wettbewerb stehenden Unternehmen und die Dimension der Globalisierung im Mittelpunkt der Reform stand, sondern eine grundlegende Reform des gesamten Sektors beabsichtigt war.

## 5.2.2 Eigentumsverflechtungen und die Internationalisierung des Sektors

Im Zentrum des neuen Wettbewerbsregimes und des regulativen Systems steht die Entkopplung der netzgebundenen Aktivitäten von Erzeugung und

54 Aufgrund des technischen Aufwandes der Umstellung auf besondere Stromzähler und Meßgeräte ist die Liberalisierung erst im Juni 1999 ganz abgeschlossen worden.

Endversorgung. Mit Ausnahme der National Grid Company können die EVU allerdings in allen Geschäftsfeldern des Sektors tätig werden, was erneut Tendenzen zur vertikalen und horizontalen Integration eingeleitet hat. Die neuen Unternehmensverflechtungen haben zwei wesentliche Komponenten: die bereits dargestellte Quasi-Rückwärtsintegration der RECs in die Erzeugung und neue Eigentumsverflechtungen.

Die Eigentumsverflechtungen zwischen den Unternehmen haben seit 1995 stark zugenommen, als die „special shares“ der britischen Regierung in den Regionalversorgern ausliefen, die die Beteiligungen anderer Unternehmen unterbanden. Das Ende dieser Restriktion und die spätestens nach den Prüfungen der Preiskontrollen wahrgenommene Profitabilität der regulierten Verteilungsmonopole führten zu vielfältigen Übernahmeaktivitäten. So wurden schon bis zum Frühjahr 1997 elf der zwölf Regionalversorger von anderen Unternehmen übernommen. Dabei wurden sieben RECs von Tochterunternehmen amerikanischer Versorger aufgekauft (vgl. Tab. 5.4). Überdies sind einige horizontale Fusionen zu verzeichnen. Innerhalb des Sektors übernahm ScottishPower den Regionalversorger Manweb, und privatisierte Wasserversorger (North West Water, Welsh Water) kauften zwei der Regionalversorger, so daß sich auf regionaler Ebene allmählich multifunktionale Versorger herausbilden. Diese Tendenz verstärkt noch das Engagement einer Reihe von Elektrizitätsversorgern in der Gaswirtschaft, der Entsorgung und der Telekommunikation.

Die meisten Fusionen verwies der Industrieminister nicht an die Mergers and Monopolies Commission, obwohl der DGES in einigen Fällen dafür plädiert hatte. Drei geplante Zusammenschlüsse scheiterten aber im Fusionskontrollverfahren. So zog ein amerikanischer Versorger ein Übernahmeangebot für die Energy Group (Nachfolgerin von Eastern Electricity) aufgrund des Verweises an die MMC zurück. Besonders bemerkenswert ist die Untersagung der Übernahmen von Southern Electric und Midlands Electricity durch National Power bzw. PowerGen. Die MMC stufte diese Zusammenschlüsse zwar als gegen das öffentliche Interesse operierend ein. Sie sah diese Verstöße aber nicht als hinreichend an, um die Fusionen gänzlich zu untersagen und wollte sie nur an einige Bedingungen knüpfen. In der MMC-Untersuchungsgruppe gab es allerdings eine klare Mindermeinung, die aus den Verstößen gegen das öffentliche Interesse ein generelles Verbot der Zusammenschlüsse ableitete (MMC 1996: 41-51). Das Department of Trade and Industry schloß sich dieser Auffassung an und untersagte die Zusammenschlüsse, weil diese die vertikale Integration der Großunternehmen verstärkt und ihnen sichere Abnehmer garantiert hätten.

Die Versorgungsunternehmen versuchen also, durch Eigentumsverflechtungen und besondere vertragliche Konstruktionen Unsicherheiten und Abhängigkeiten in ihren Lieferbeziehungen zu reduzieren und ökonomische Vorteile aus der vertikalen und horizontalen Integration zu realisieren. Solche

Tabelle 5.4: Übernahmen der Regional Electricity Companies seit der Privatisierung

Unternehmen	Bieter	Gebot (Mrd. Pfund)	Ergebnis
Eastern Electricity/ Energy Group	Hanson Pacificorp (USA)	2,50	Abschluß 18.09.95 Rückzug des Gebots
East Midlands Electricity	Dominion Resources (USA)	1,30	Abschluß 13.01.97
London Electricity	Entergy (USA)	1,27	Abschluß 07.02.97
Manweb	Scottish Power	1,07	Abschluß 12.10.95
Midlands Electricity	PowerGen	1,95	Ablehnung des DTI 24.04. 96
	Avon Energy Partners (USA)	1,73	Abschluß 06.06.96
Northern Electric	Trafalger House	n.v.	Scheitern 10.03.95
	CalEnergy (USA)	0,78	Abschluß 24.12.96
NORWEB	Texas Energy Part- ners/ North West Water	1,79	Abschluß 08.11.95
SEEBOARD	Central and South West (USA)	1,60	Abschluß 11.01.96
SWALEC	Welsh Water	0,88	Abschluß 29.01.96
SWEB	Southern Group (USA)	1,10	Abschluß 18.09.95
Southern Electric	National Power	2,80	Ablehnung des DTI am 24.04.96
Yorkshire Electricity	American Electric Power/ Public Serv- ice of Colorado durch Yorkshire Holdings	n.v.	Abschluß 01.04.97

Eigenes Schaubild nach MMC 1996: 254 und Informationen der Electricity Association

Verflechtungen verhindern die wettbewerbsrechtlichen Institutionen allerdings teilweise, damit die während der Privatisierung erfolgte organisatorische Entflechtung des Sektors nicht vollständig unterhöhlt und ihre Regulierungsaufgaben nicht unlösbar werden. Die organisatorische Integration der verschiedenen Geschäftsfelder stellt hohe Anforderungen an OFFER, die

Kosten den verschiedenen Aktivitäten zuzurechnen und Quersubventionen zu unterbinden. Im Klartext: Das ‚ring fencing‘ erfordert immer detailliertere Restriktionen und Kontrollen des unternehmensinternen Informationsflusses und des Geschäftsgebahrens der verschiedenen Unternehmenseinheiten.

Das neue britische Wettbewerbsregime zeichnet sich ferner dadurch aus, daß die Eigentumsverflechtungen nicht auf britische Unternehmen beschränkt bleiben; vielmehr ist eine doppelte Internationalisierung zu verzeichnen: Vor allem amerikanische Versorger erwerben Beteiligungen an den britischen Regionalversorgern, und die britischen Unternehmen expandieren als IPPs und durch Beteiligungen in ausländische Märkte. Diese Internationalisierung drückt klar aus, daß, anders als im nationalisierten Regime, die nationale Autonomie in der Energieversorgung nicht mehr den Status eines Leitzieles hat.

### 5.3 Die Steuerung sektorübergreifender Transaktionen

Die regulative Reform hat auch die sektoriellen Beziehungen zu den Primärenergieerzeugern und der Herstellerindustrie grundlegend transformiert und die relative Bedeutung der verschiedenen Primärenergien für die Elektrizitätsversorgung fundamental verändert.

Die Analyse der Marktentwicklung in der Erzeugung hat bereits gezeigt, daß die Erzeuger mittlerweile für schlüsselfertige und kostengünstige Technologien mit einem relativ kurzen Zeithorizont optieren. Zur Zeit bilden Gas- und Dampfturbinenkraftwerke (GuD-Kraftwerke) die kostengünstigste Variante für den Neubau von Kraftwerken. Sie benötigen weniger Kapital, haben kürzere Planungs- und Bauperioden, sind einfacher zu betreiben und weisen eine höhere Energieeffizienz als Kohle- oder Kernkraftwerke auf. Die britischen Gasvorkommen in der Nordsee gewährleisten überdies eine mittel- bis langfristig sichere Versorgung mit Gas. Seit der Privatisierung haben die Unternehmen insgesamt 27.941 MW an neuen Kapazitäten in Auftrag gegeben, von denen 88% auf der Basis von Erdgas operieren.<sup>55</sup> Damit werden noch bis zum Jahr 2005 ungefähr die Hälfte der zum Zeitpunkt der Privatisierung bestehenden Kapazitäten ersetzt und vor allem Kohlekraftwerke aus der Erzeugung verdrängt. In einer Langfristprognose bis zum Jahr 2020 hält das DTI (1995) sogar folgende Entwicklung der Anteile an der Stromerzeugung für möglich: Kohle 12%, Kernenergie 3,5%, Öl (Orimulsion) 26%, Erdgas 54%.

Die Subventionierung der Kernenergie und der „Dash-for-Gas“ (Helm in: HC. TIC 1995 [HC 481-ii]: 87) haben den Anteil der britischen Kohle an der Stromerzeugung zwischen 1990 und 1995 bereits von 65% auf 47% sinken

55 Diese Daten basieren auf Informationen der Electricity Association von 1997. Die Electricity Association gibt neue Kapazitäten von insgesamt 35.870 MW an, die aber den Eigentumswechsel bestehender Kraftwerke einschließen. Reine Eigentumswechsel sind hier nicht berücksichtigt.

lassen, und es ist zu erwarten, daß er im vollständig liberalisierten Markt noch weiter sinken wird. National Power und PowerGen haben überdies bereits umfangreiche Importfazilitäten für Kohle geschaffen, so daß nur noch konkurrenzfähige britische Kohle im Markt verbleiben wird. Allerdings sind selbst angesichts der Schließung einer Vielzahl von Zechen und erheblicher Produktivitätsverbesserungen (vgl. HC. TIC 1996 [HC 43-ii]: 13) nur bereits bestehende Kohlekraftwerke gegenüber GuD-Kraftwerken wettbewerbsfähig, so daß die Kohleproduktion nur für die Lebensdauer der gegenwärtigen Kraftwerke gesichert ist. Damit hängt der langfristige Bestand der britischen Kohle von der Bereitschaft der britischen Regierung ab, die Kohleverstromung finanziell oder regulatorisch zu unterstützen.

Die starke Reduzierung des Kohlesektors im Verhältnis zur Kernenergie reflektiert die unterschiedliche Einstellung der konservativen Regierung gegenüber diesen beiden Sektoren: Während sie die Kernenergie mit dem Argument befürwortete, daß deren vermeidbare Kosten sehr gering seien (DTI 1994: 61), wurde diese Argumentation nicht auf die Kohle übertragen. Erst als British Coal 1992 während der Vertragsverhandlungen mit National Power und PowerGen und aufgrund seiner anstehenden Privatisierung ankündigte, daß 31 Zechen geschlossen und weitere 30.000 Beschäftigte entlassen werden sollten und damit in den Medien eine große Resonanz fand, übte das DTI Druck auf die beiden Erzeuger und auf die RECs aus, Nachfolgeverträge abzuschließen.<sup>56</sup>

Die Kernenergie nahm im Vergleich dazu eine überaus privilegierte Stellung ein. Ihr flossen zwischen 1990/91 und 1995/96 7,391 Mrd. GBP Mittel aus der Fossil Fuel Levy zu, die die Bildung von Rücklagen zur nuklearen Entsorgung ermöglichten (Drillisch/Riechmann 1997).<sup>57</sup> Diese Rücklagen und Produktivitätsverbesserungen von Nuclear Electric ermöglichten nach Ansicht der konservativen Regierung dann auch die Privatisierung eines Teils der Kernenergiekraftwerke (DTI/Scottish Office 1995: 63). Nuclear Electric und Scottish Nuclear wurden zunächst in die Holdinggesellschaft British Energy eingegliedert und dann 1996 privatisiert. British Energy wurde damit zum drittgrößten britischen Erzeuger nach National Power und PowerGen

56 Die Zahl der Beschäftigten von British Coal war seit 1984/85, dem Streik der NUM, bereits von 221.000 auf 54.000 gefallen (Henney 1994: 286-99) und sank bis zum März 1993 nochmals auf 44.000. Der Handels- und Industrienausschuß des Unterhauses stufte den angekündigten Stellenabbau aufgrund seiner „Qualität“ als bemerkenswert ein: „The closures and almost 30.000 redundancies announced on 13 October are not remarkable in absolute terms... However, they are notable for the speed of their implementation, for the proportion of total capacity to be eliminated, for the fact that redundancies are for the first time compulsory, and for taking place at a time of deep recession...“ (HC. TIC 1993 [HC 237]: 20).

57 Paradoxiereise hatten infolge des EG-Wettbewerbsrechts sämtliche Erzeuger auf der Basis nicht-fossiler Energiequellen Zahlungsansprüche, so daß auch Zahlungen an SottishPower und Electricité de France geleistet werden mußten (HC. TIC 1996 [HC 43-I]: xxxix).

(Electricity Association in: HC. TIC 1996 [HC 43-ii]: 30). Die Magnox-Reaktoren aber verblieben im öffentlichen Eigentum, weil sie eine zu kurze Restlaufzeit haben, um ihre hohen Verbindlichkeiten zu decken (DTI/Scottish Office 1995: 52-57). Sie wurden 1996 in ein neues Unternehmen transferiert, Magnox Electric plc., das dann 1998 in die British Nuclear Fuels Ltd. eingliedert wurde.

In ihrer Untersuchung der Kernenergie von 1994 kam die britische Regierung aber, wie fünf Jahre zuvor bereits der Energieausschuß des Unterhauses, zu dem Schluß, daß auf absehbare Zeit keine neuen Reaktoren benötigt werden, weil sie nicht mit neuen Gaskraftwerken konkurrieren können (DTI/Scottish Office 1995: 21). Selbst optimistische Schätzungen von Nuclear Electric und ScottishPower gelangten zu Kosten, die deutlich über denen der Stromerzeugung aus GuD-Kraftwerken liegen.<sup>58</sup> Auch die für die Finanzierung von Reaktoren notwendigen langfristigen Lieferverträge mit regionalen Versorgern können kaum mehr abgeschlossen werden, weil diese nicht mehr über eine sichere Kundenbasis verfügen.<sup>59</sup> Der Fall der Kernenergie demonstriert genauso wie der Fall des Kohlesektors, daß sich die Investitionskriterien in einem Wettbewerbsmarkt radikal ändern. Die Position von sehr kapitalintensiven und langfristigen Erzeugungstechnologien verschlechtert sich fundamental gegenüber einem Regime, das Wettbewerb ausschließt.

Bis zur Privatisierung war der Anteil *erneuerbarer Energien* an der Stromerzeugung nicht nennenswert. Erst danach bot die finanzielle Förderung durch die NFFO und die FFL einen Anreiz für zahlreiche Unternehmen, Strom aus erneuerbaren Energien zu produzieren (AEP 1995: 27) – selbst wenn die Fördergelder deutlich unter den Mitteln für die Kernenergie lagen.<sup>60</sup> Wie das deutsche Stromeinspeisungsgesetz legt auch die Non Fossil Fuel Obligation diejenigen Energiequellen und „Technologiebänder“ fest, die als förderungswürdig gelten: Wind- und kleine Wasserkraftanlagen, Klär- oder Deponiegas- sowie Müllverbrennungsanlagen und seit 1994 die Biomasse. Die Solarenergie ist nicht eingeschlossen, da sie auf absehbare Zeit als nicht wettbewerbsfähig gilt. Seit 1990 wurden in vier Gebotsrunden (NFFO 1-4)

58 Nach einer Schätzung von Nuclear Electric und Scottish Power liegen die Erzeugungskosten für einen neuen Druckwasserreaktor bei etwa 2,9 pence/kWh. Die Projektskizze trifft sehr optimistische Annahmen über Finanzierung (8 % Verzinsung, 40 Jahre Amortisation und Abschreibung) und Betrieb (85% Auslastung) und schließt auch einige anfängliche Kapitalkosten aus (DTI/Scottish Office 1995: 18-19). Bei einer Verzinsung von 11% betragen die Kosten der Erzeugung bereits 3,7 pence/kWh.

59 Die Endversorger müßten sich ca. 9 bis 10 Jahre vor der Fertigstellung eines Reaktors auf Lieferverträge über einen Zeitraum von 15 Jahren festlegen (DTI/Scottish Office 1995: 22).

60 Bis 1996, als die Höhe der Fossil Fuel Levy noch bei etwa 10% der Stromrechnung lag, erhielten die Erzeuger erneuerbarer Energien im Durchschnitt lediglich 4,14% aus diesen Mitteln, während fast 94% für die Kernenergie verwendet wurden. Seit dem Abbau der Subventionen für die Kernenergie ist die Höhe der FFL auf 0,7% (seit Januar 1999) gesenkt worden, die fast zur Gänze für die erneuerbaren Energien genutzt werden.

2.084 MW Kapazität kontrahiert, von denen bis Ende 1996 insgesamt 402 MW ans Netz gingen (vgl. Drillisch/Riechmann 1997).

In beiden Untersuchungsländern nehmen die erneuerbaren Energien damit weiter einen bescheidenen Platz in der Stromerzeugung ein. Ihr Anteil an der deutschen Stromerzeugung belief sich 1995 mit 19.542 GWh auf 4,6%. In Großbritannien trugen erneuerbare Energien mit 7.660 GWh sogar nur 2,3% zur Stromerzeugung bei. Das Volumen der durch das Stromeinspeisungsgesetz oder die Fossil Fuel Levy geförderten Stromerzeugung bezifferte sich in beiden Ländern auf jeweils 0,8%.

Auch die *Kraft-Wärme-Kopplung* (KWK) nahm vor der Privatisierung nur einen geringen Stellenwert in der Stromerzeugung ein. Erhöhte Einspeisevergütungen haben dann den Bau von KWK-Anlagen vor allem für die Industrieabnehmer attraktiver gemacht. Auch die RECs und die großen Erzeuger engagieren sich mittlerweile stärker, so daß die KWK-Kapazitäten zwischen 1988 und 1994 um 43% gestiegen sind. Deren Anteil an der gesamten Stromerzeugung war aber in Deutschland aufgrund ihrer Bedeutung in der kommunalen Energieversorgung und aufgrund der industriellen Anlagen 1994 mit 13% immer noch deutlich höher als in Großbritannien, wo er nur 3,7% ausmachte (Baentsch 1997: 130-131).

### 5.3 Die sektorielle Interessenvermittlung<sup>61</sup>

Die bisherige Untersuchung des Wettbewerbsregimes hat gezeigt, daß die politische Steuerung und die Koordination des Sektors fundamental transformiert worden sind. Ähnlich umfassende Veränderungen sind für die sektorielle Interessenvermittlung zu verzeichnen. Zum einen sind die Veränderungen auf direkte Interventionen der staatlichen Akteure zurückzuführen. Die staatlichen Akteure organisierten während der Privatisierung nicht nur die Verbraucherverbände, sondern beeinflussten auch direkt den Neuaufbau des sektoriellen Verbandssystems. Kurzum: der Staat hat die Gesellschaft organisiert. Zum anderen belegt auch die britische Privatisierung grundlegende Einsichten aus pluralistischen und neokorporatistischen Studien (vgl. Truman 1951; Schmitter/Streeck 1981): Die staatliche Reform hat die Gestalt der neuen Verbandslandschaft beeinflusst und zur Neugründung von Verbänden seitens der industriellen Abnehmer und der Erzeuger erneuerbarer Energien geführt, weil sie diesen neue Handlungsmöglichkeiten eröffnete. Deren Verbandsdomänen folgten teilweise unmittelbar den Regelungen zur Marktöffnung und zur Förderung erneuerbarer Energien.

Im Rahmen des *nationalisierten Regimes* bildete der Electricity Council ein wichtiges Koordinationsinstrument zwischen dem CEGB und den Area

61 Dieser Abschnitt basiert auf Interviews und verbandsinternen Materialien.



Boards einerseits und den staatlichen Akteuren andererseits. Der CEEB hatte den Electricity Council allerdings häufig dominiert, und die Regierung hatte ihn als Ansatzpunkt für die Kooptation der sektoriellen Akteure genutzt. Während der Privatisierung waren die Regionalversorger und die Erzeuger daher gegenüber der Einrichtung einer neuen verbandlichen Organisation überaus mißtrauisch. Sie waren nicht gewillt, erneut einen Verband als Gremium für die Interessenrepräsentation und die sektorinterne Koordination zu gründen, weil sie ein Wiederaufleben der alten Konflikte befürchteten. Die britische Regierung und auch der Electricity Council betonten aber, daß die 1.200 Mitarbeiter des Electricity Council im Zuge der Privatisierung nicht alle entlassen werden könnten. Sie nötigten den Unternehmen deswegen die Gründung der *Electricity Association* (EA) als direkte Nachfolgerin des Electricity Council auf (Int. DTI 12.3.96; Electricity Association 5.3.96; NGC 18.3.96), um eine weitere Verwendung der Mitarbeiter des Electricity Council sicherzustellen. Aufgrund dieser Gründungsgeschichte und der anfänglichen Unsicherheit über die neuen sektoriellen Beziehungen war die Electricity Association zunächst nicht in der Lage, die Interessen des Sektors zu repräsentieren. Für die staatlichen Akteure war sie deshalb „not really a contact partner in the beginning“ (Int. DTI 12.3.96). Die großen Unternehmen (National Power, PowerGen, NGC, Nuclear Electric) richteten eigene Government Affairs-Abteilungen mit zwei bis drei Mitarbeitern ein und bevorzugten eine individuelle Repräsentation ihrer Interessen: „For important issues we would not use the EA. We don't need the EA“ (Int. NGC 18.3.96; ähnlich National Power 8.3.96). Allerdings haben nur wenige Regionalversorger solche Abteilungen aufgebaut, weil sie aufgrund ihrer begrenzteren Ressourcen für die Vertretung ihrer Interessen stärker auf die EA angewiesen sind.

In den ersten Jahren nach der Privatisierung restrukturierten die EA-Mitglieder den Verband dann sukzessive. Erstens reduzierten sie die Zahl der Mitarbeiter durch die Aufgabe oder die Ausgliederung früherer Funktionen des Electricity Council bis zum Jahr 1996/97 auf 180. Sie lagerten die Forschungsaktivitäten des Electricity Council und seinen Pensionsfonds aus. Dabei verweigerten einige Unternehmen die Mitgliedschaft in der neuen Forschungsstelle EA Technology und finanzieren seitdem keine gemeinschaftlichen Forschungsprogramme mehr. Zweitens stellten die Unternehmen ihre Beziehungen zum Verband in weitaus höherem Maße als in der Bundesrepublik auf eine marktliche Basis: Die EA finanziert sich weniger durch Mitgliedsbeiträge als vielmehr durch Dienstleistungen für ihre Mitglieder. Insgesamt wirbt sie etwa 30% ihrer Mittel durch Mitgliedsbeiträge und etwa 70% durch bilaterale Dienstleistungsverträge ein. Sämtliche Dienstleistungen werden nun vertraglich finanziert. Die Dienstleistungsfunktionen wurden in ein Tochterunternehmen eingegliedert (EA Services Ltd.), das mit externen Consultants konkurrieren muß. Nur noch die sektorielle Interessenvertretung

(Public Affairs), für die die Electricity Association mit 48 Mitarbeitern zuständig ist, wird über Mitgliedsbeiträge finanziert.

Im Rahmen der Interessenvertretung wurde die EA in hohem Maße durch ihre Mitglieder kontrolliert und ihr Spielraum zum Angebot selektiver Güter kontinuierlich reduziert (Int. EA 5.3.96). Wie im deutschen Sektorverband, der VDEW, werden gemeinsame Positionen nicht durch Mehrheitsentscheide gesucht. Im Gegensatz zur VDEW aber nennt die EA gegenüber politischen Akteuren klar die „supporting and dissenting views“, um genauere Einschätzungen von Problemen liefern zu können als ein vage gehaltenes Positionspapier (Interview EA 5.3.96). Der Verband vermittelt nicht in den Angelegenheiten der ökonomischen Regulierung, um einer Einstufung als Kartell zu entgehen und um Neutralität gegenüber den Mitgliedern zu wahren. Im Gegensatz zur Bundesrepublik leiteten bislang weder die Unternehmen noch die EA gerichtliche Verfahren zur Kontrolle der Regulierungstätigkeit ein. Schließlich hat der Verband über die Interessenvermittlung und die Dienstleistungen hinaus Funktionen in der *Marktkoordination*: Anerkannt von den staatlichen Akteuren, den Unternehmen und vom National Council for Vocational Qualifications bildet die Electricity Training Association der EA die Ausbildungsorganisation des Sektors und zertifiziert berufliche Qualifikationen.

Die EA repräsentiert wie die VDEW nahezu den gesamten Sektor. Sie hat aufgrund des hohen sektoriellen Konzentrationsgrades nur 22 ordentliche Mitglieder. Neben den direkten Nachfolgern des CEEB (National Power, PowerGen, Nuclear Power, NGC) und den Regionalversorgern sind die schottischen und die nordirischen EVU vertreten. Als Folge der späteren Restrukturierungen des Sektors sind nun auch British Energy, First Hydro und Magnox Electric präsent. Lediglich die unabhängigen Erzeuger, die Verträge mit den RECs haben, und kleine Erzeuger auf Basis erneuerbarer Energien sind nicht direkt repräsentiert. Die Interessen der IPPs werden allerdings indirekt durch die RECs vertreten, und viele erneuerbare Erzeugern sind Mitglied in der Association of Electricity Producers.

Die Privatisierungsentscheidungen trugen dazu bei, daß die Konfliktdensität zwischen den Unternehmen relativ begrenzt ist. Wie bereits gezeigt, wurde der Sektor nicht nur liberalisiert, sondern auch in hohem Maße verregelt. Die fundamentalen Fragen des Markzutritts, der Preisbildung und des Netzzugangs sind weitgehend gesetzlich fixiert, so daß der Selbstregulierung durch Unternehmen und Verbände nur noch geringe Räume verbleiben. Überdies existiert der einzige ernsthafte Antagonist des neuen Systems, der CEEB, nicht mehr und fast alle der neu gegründeten Unternehmen und Verbände verdanken dem neuen Wettbewerbsregime ihre Existenz. Sie unterstützen daher den Wandel des sektoriellen Leitbildes und begrüßen den Rückgang direkter staatlicher Interventionen in die Unternehmenspolitik und die insgesamt höhere Transparenz in der staatlichen Steuerung im Vergleich zum nationalisierten Regime (Int. EA 5.3.96; PowerGen 7.3.96).

Noch stärker als in der Bundesrepublik konzentrieren sich die sektoriellen Beziehungen zu den politischen Akteuren auf die Regierung und Ministerialverwaltung. Als wichtigste Phase der Interessenvertretung erachten die Unternehmen und Verbände die Entwicklung der Gesetzesvorschläge durch die Administration. Natürlich beobachten sie auch die Arbeit der Parteien und des Parlaments versuchen darauf Einfluß zu nehmen; diesen Aktivitäten messen sie aber lediglich eine nachrangige Bedeutung bei (Int. EA 5.3.96, Int. AEP 11.3.1996). Die Entlastung von der ökonomischen Regulierung versetzt das DTI dabei in die Lage, sich auf die Setzung von Rahmenregelungen zu beschränken und gegenüber dem Sektor eine Sponsor-Funktion einzunehmen, weil die Regulierungsfunktionen OFFER obliegen und das Ministerium von den Rollenkonflikten des Department of Energy im nationalisierten Regime befreit ist (Int. DTI 12.3.96).

Traditionell haben in Großbritannien Verbände einen geringeren Stellenwert für die Regierung als Unternehmen. Einige Autoren betrachten Großbritannien sogar als ‚company state‘ (Grant 1993; Int. CBI 18.03.96). Allerdings hat sich diese Ansicht der staatlichen Akteure in den vergangenen Jahren gewandelt. Das DTI-Weißbuch über die Wettbewerbsfähigkeit der britischen Industrie (DTI 1995) betont die Rolle von Verbänden. Das DTI ist gegenüber der Elektrizitätswirtschaft und auch gegenüber anderen Sektoren bemüht, seine in den 80er Jahren stark zurückgegangene Politik der „Sponsorship“ wiederaufzubauen (vgl. DTI 1995: Kap. 4). Hiermit verknüpft das Ministerium vor allem die Entwicklung eines Verständnisses über den betroffenen Sektor und die Ergreifung von Maßnahmen zur Stärkung seiner Wettbewerbsfähigkeit. Im Rahmen des Sponsorship-Konzepts sieht es auch eine stärkere Rolle von Verbänden. Zum einen betrachtet es die Verbreitung von best practices durch Verbände als wichtigen Beitrag zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Zum anderen ist es für das DTI einfacher, von Verbänden eine umfassende Position zu erhalten, als sämtliche Unternehmen einzeln konsultieren zu müssen:

„Sponsorship encourages the development of more effective trade associations and professional bodies: it challenges and encourages member companies to set high standards for their representative organisations and to be critical if they fail to meet them. It also encourages the development of a well-resourced and effective trade association which can represent the interests of all companies within a particular sector. The more effective trade associations and professional bodies become, the more influence they will exert on Government and the greater the service they will render to their industries.“ (DTI 1995: Abs. 4.57)

Seit 1995 sehen alle befragten Verbände ihre Kontakte zur Regierung als enger an: „The government wants comprehensive in depth views by encompassing associations rather than multiple views from different small associations“ (Int. CBI 18.03.96; vgl. DTI 12.3.96; EA 5.3.96). Auch die Unternehmensvertreter konzidieren mittlerweile eine verstärkte Rolle der EA in der

Sektorvertretung (Int. PowerGen 7.3.96; National Power 8.3.96). Die veränderte staatliche Sichtweise hat sich auf die Beziehungen zu den sektoriellen Verbänden ausgewirkt: das DTI hat der Electricity Association und der Association of Electricity Producers nahegelegt, ihre Verbände zu vereinen. Die Gespräche der beiden Verbände über einen Zusammenschluß sind aber letztlich daran gescheitert, daß sich die Erzeuger ein eigenes Repräsentationsorgan gegenüber den Netzgesellschaften vorbehalten wollten.

Die *Association of Electricity Producers* (AEP) wurde 1987 von kleinen unabhängigen Erzeugern gegründet, um Lobbying für einen verbesserten Marktzutritt zu betreiben.<sup>62</sup> Sie hatte 1995 fünf hauptamtliche Mitarbeiter und finanziert sich ausschließlich durch Mitgliedsbeiträge. In der Besetzung der Ausschüsse wird eine angemessene Repräsentation aller Unternehmensgruppen nach Erzeugungstechnologien und Größe angestrebt. Wie in der Electricity Association werden einvernehmliche und konsensuale Positionen gesucht. Durch die Privatisierung hat die Mitgliederzahl stark zugenommen. Die AEP hatte 1995 fast 100 Unternehmen, Forschungsorganisationen und Verbände als Mitglieder, von denen nicht alle direkt mit der Produktion von Elektrizität befaßt waren. Die Mitglieder gehen mittlerweile über die Kleinerzeuger hinaus und decken das gesamte Erzeugungsspektrum ab. Sie umfassen National Power und PowerGen, RECs mit eigener Erzeugung, große Industrieunternehmen und eine Reihe von Verbänden erneuerbarer Energien. Zudem sind einige Finanzierungsgesellschaften und die Herstellerindustrie vertreten (AEP 1995). Das ökonomische Gewicht des Verbandes hat somit stark zugenommen. Er bildet ein wichtiges Forum für die Verbände der erneuerbaren Energien, von denen die meisten erst im Gefolge der Privatisierung gegründet wurden.<sup>63</sup> Die Privatisierung hat die Aufgaben der AEP verengt, weil der Staat zentrale Elemente der sektoriellen Koordination bereit verbindlich geregelt hat. Diese konzentrieren sich nun auf einzelne Elemente des Wettbewerbsregimes: Details des Netzzugangs, Regelungen für erneuerbare Energien und Umweltschutz sowie die Preisbildung der Erzeuger.

Die *Industrieabnehmer* waren bis zur Privatisierung lediglich im *CBI Energy Policy Committee* organisiert. Anfang 1996 hatte der Ausschuß 22 ad personam benannte hochrangige Mitglieder, die die Energiesektoren und die großen Abnehmer repräsentierten.<sup>64</sup> Aus der Elektrizitätswirtschaft waren

62 Die Association of Independent Electricity Producers benannte sich 1995 in Association of Electricity Producers um.

63 In den 90er Jahren wurden folgende Verbände gegründet: Energy from Waste Association (1992), British Biogen (1995), British Photovoltaic Association (1992), Landfill Gas Association (1996).

64 Folgende Verbände und Unternehmen waren vertreten: Castle Cement, Nuclear Electric, The Paper Federation of Great Britain, British Iron and Steel Producers Ass., NGC, Esso Petroleum, Coal Investments, Air Products, Combined Heat & Power Ass., British Petroleum, Energy & Technical Services, British Ceramic Confederation (BICC), AEP, PowerGen, British Gas, ICI Chemicals and Polymers, British Electrotechnical and Allied Manu-

Nuclear Electric, National Power, PowerGen und die NGC als Unternehmen vertreten. Weiter waren die AEP und die Combined Heat and Power Association repräsentiert, nicht aber die Electricity Association. Zum einen reflektiert der Ausschluß der Electricity Association die Unternehmenszentriertheit des CBI: Im Gegensatz zur Electricity Association sind alle sektoriellen Großunternehmen Mitglieder des Energy Policy Committee. Zum anderen soll der Verbandsausschuß eine Balance zwischen Abnehmern und Erzeugern und zwischen den verschiedenen Primärenergien gewährleisten. Im Rahmen der sektoriellen Koordination bildet der Ausschuß ein Diskussionsforum, in dem die CBI-Mitarbeiter vornehmlich die industriellen Verbraucher vertreten, welche die Mehrheit der Verbandsmitglieder ausmachen. Der Ausschuß ist bemüht, gemeinsam tragbare Positionen zu formulieren, selbst wenn dies aufgrund der heterogenen Zusammensetzung häufig schwierig ist (Int. CBI 18.3.96). In denjenigen Grundsatzfragen, in denen Abnehmer und Konsumenten eine Einigung erzielen können, wie z.B. zur Vermeidung von Energiesteuern, sind die gemeinsamen Positionspapiere von hoher Bedeutung für die Politikformulierung.

Die Privatisierung bildete den Anlaß für eine Reihe von Verbandsgründungen industrieller Abnehmer: Zehn Verbände energieintensiver Industrien schlossen sich, aufbauend auf informellen Kooperationsmustern, 1989 zur *Energy Intensive User Group UK* (EIUGUK) zusammen.<sup>65</sup> Die EIUGUK ist eher ein „talking shop“ für die Mitglieder, um gemeinsame Probleme der Energieversorgung zu diskutieren, als ein handlungsfähiger Verband (Auskunft EIUGUK 20.02.96). Das Forum hat lediglich eine Mitarbeiterin und ist in der British Iron and Steel Producers Association angesiedelt. Die energieintensiven Abnehmer schufen sich damit ein zusätzliches Forum zur Präsentation gemeinsamer Positionen. Die EIUGUK repräsentiert vor allem sehr große Abnehmer von weit über 1 MW. Ferner gründeten mittlere und große Industrieabnehmer im Zuge der Privatisierung den *Major Energy Users' Council* (MEUC), der etwa 160 große Wasser- und Elektrizitätsverbraucher repräsentiert und im wesentlichen von zwei Mitarbeitern betreut wird. Der MEUC ist Mitglied in der EIUGUK, so daß die beiden Gremien in hohem Maße kooperieren und gemeinsame Positionspapiere formulieren. Ende 1995 spaltete sich das *Utility Buyers' Forum* (UBF) als konkurrierende Organisation vom MEUC ab, um die Positionen der mittleren Unternehmen stärker zu repräsentieren. UBF hat insgesamt fünf Mitarbeiter und seine Aktivitäten sind stärker auf Public Affairs Aktivitäten ausgerichtet. Die Dienstleistungen und

facturers Ass., Hays Chemical Distribution, Allied Domecq, Ass. for the Conservation of Energy, Marks & Spencers, National Power.

65 Die Verbände sind: British Cement Ass., British Glass Manufacturers Confederation, British Manmade Fibres Federation, Chemical Industries Ass., Major Energy Users Council, British Ceramic Conf., British Iron and Steel Producers Ass., British Non-Ferrous Metals Fed., China Clay Ass., The Paper Federation of Great Britain.

Beratungen sollen auch die Verhandlungsmacht der Abnehmer gegenüber den Anbietern stärken.

Während des nationalisierten Regimes vertraten staatlich geförderte Verbraucherräte die Interessen von Haushaltsabnehmern. Dieses System wurde nach der Privatisierung weitgehend beibehalten. In den Gebieten der einzelnen Regionalversorger richtete die Regulierungsbehörde je ein *Electricity Consumers' Committee* (ECC) ein. Die ECCs sind Teile der Regulierungsbehörden und ihr Personal wird von OFFER ernannt. Auf nationaler Ebene trifft sich seit 1993 informell die ECC Chairmen's Group (ECCCG). Diese Struktur unterscheidet sich vom Gassektor, in dem ein eigenständiger Gas Consumer Council unabhängig von der Regulierungsbehörde OFGAS besteht. Die Repräsentation der Elektrizitätswirtschaftlichen Verbraucherinteressen wird vom Staat finanziert und ist organisatorisch an die Regulierungsbehörde gekoppelt. Diese Bindung wirft die Frage auf, ob Verbraucherinteressen unabhängig von OFFER formuliert werden oder ob die enge Kopplung Auswirkungen auf die politischen Positionen der Verbraucherausschüsse hat. Von ihren Vorsitzenden wird sie als Vorteil betrachtet, weil sie die Aufmerksamkeit von OFFER und der EVU garantiert, während das Trade and Industry Committee eine unabhängigere Rolle der Verbraucherorganisationen einklagt (HC. TIC 1995 [HC 481-I]: xxxix).

Insgesamt also hat die regulative Reform auch die Organisation und Muster der sektoriellen Interessenvermittlung grundlegend transformiert. Die britische Regierung nahm während des Privatisierungsprozesses in hohem Maße Einfluß auf die sektorale Verbandsorganisation und transferierte mit der Oktroyierung der Electricity Association Teile des Electricity Council in das Wettbewerbsregime. Mit den Regelungen zur Gründung und Förderung der Electricity Consumer Committees sorgte sie auch für die Kontinuität der Repräsentation von Verbraucherinteressen. Als Ergebnis der Privatisierungsregeln ist das neue Verbändesystem ausschließlich nach funktionalen Kriterien aufgebaut: Neben der umfassenden Electricity Association bestehen noch einige Verbände für die Erzeuger. Die sektorale Koordination ist von Konflikten zwischen Unternehmen mit verschiedenen Eigentumsformen entlastet, die für gemischtwirtschaftliche Regime typisch sind. Die umfassende Verregelung des Sektors beläßt den britischen Verbänden darüber hinaus geringere Handlungsspielräume in der Marktorganisation als den deutschen Verbänden. Während in der Bundesrepublik z.B. die Deutsche Verbundgesellschaft für die Koordination der Übertragungsnetze verantwortlich ist, wurde diese Aufgabe in Großbritannien der NGC übertragen. Auch der Marktzutritt für alle EVU und Eigenerzeuger ist dort gesetzlich geregelt, während in der Bundesrepublik die Verbändevereinbarung in hohem Maße den Marktzutritt für industrielle Eigenerzeuger regelt. Das hohe Maß der Verregelung des britischen Regimes hat auch die Intensität der Konflikte zwischen den sektoriellen Akteuren stark eingedämmt. Schließlich ist das britische Regime im Ver-

gleich zur Situation in der Bundesrepublik durch eine Vermarktlichung der Verbände und durch die Dominanz ihrer Mitglieder gekennzeichnet. Die Dienstleistungen der Electricity Association werden durch bilaterale Verträge mit den Mitgliedern abgegolten, während in der Bundesrepublik ein größerer Anteil von Dienstleistungen durch Mitgliedsbeiträge finanziert wird. Die Mitgliedsunternehmen dominieren klar die Meinungsbildung in der EA und in den Verbänden der Industrieabnehmer.

## 6 Zusammenfassung

Die Privatisierung der britischen Elektrizitätsversorgung war in ein umfassendes Reformprogramm zur Reduzierung des öffentlichen Sektors eingebettet, das auf einen fundamentalen Wandel der ordnungspolitischen Leitideen in der neuen Regierungspartei zurückging. Die hohe Konzentration der Macht im britischen Staat ermöglichte der konservativen Regierung die weitgehende Durchsetzung ihrer neoliberalen Reformen ebenso wie sie nach dem Zweiten Weltkrieg die Nationalisierungen durch die Labour-Regierung begünstigt hatte. Die Privatisierung der Elektrizitätsversorgung erfolgte in einem top-down-Prozeß, in den sektorielle und außer-sektorielle Interessengruppen selektiv eingebunden wurden. Während dieses Prozesses griffen die administrativen Akteure auf die Expertise parteinaher Beratungsinstitute und professioneller Consultants zurück, um die Grundzüge des neuen Sektorregimes zu entwerfen.

Der hohe Zentralisierungsgrad der staatlichen Organisation begünstigt nicht nur die Durchsetzung von umfassenden Reformprogrammen. Er trägt durch die Verengung von Akteurs- und Beratungskonstellationen auch dazu bei, daß sich die politischen Akteure an besonderen organisatorischen und regulativen Modellen ausrichten: Während der Nationalisierungen orientierten sich die staatlichen Akteure am Modell der Public Corporation, und im Rahmen des Privatisierungsprogramms schälte sich ein besonderes Modell von sektoriellen Wettbewerbsregimen heraus, das in allen Versorgungsektoren, wenn auch mit sektorbedingten Variationen, umgesetzt wurde. Diese Regimewechsel erkannten auch die jeweiligen Oppositionsparteien an. Die Conservative Party trug lange den post war consensus mit, und die Labour Party hat nach ihrem Wahlsieg 1997 ebenfalls die grundlegenden Elemente der neuen Sektorregime anerkannt und nur noch Reformen innerhalb der Wettbewerbsregime angestrebt. Die Durchsetzung der neuen Modelle und die parteienübergreifende Angleichung von Auffassungen resultierte zum einen aus dem Scheitern früherer Modelle und zum anderen aus dem Mechanismus der Parteienkonkurrenz.

Die Privatisierung der Elektrizitätsversorgung verdeutlicht dabei, daß der Zeitpunkt einer Maßnahme im Kontext eines Reformprogramms von großer Bedeutung für die konkrete Gestaltung der sektorspezifischen Reform sein kann. Der Sektor wurde zu einem Zeitpunkt privatisiert, als das Privatisierungsprogramm aufgrund der Vernachlässigung von Liberalisierungselementen stark in die Kritik geraten war. Um die Legitimität des Privatisierungsprogramms zu sichern, statuierte die britische Regierung deshalb ein Exempel und spaltete erstmals ein großes Versorgungsunternehmen in einzelne Unternehmen auf.

Die *Gestaltung des neuen Wettbewerbsregimes* ging aber weit über bloße organisatorische Reformen hinaus. Der Sektor wurde nicht nur reorganisiert, privatisiert und liberalisiert, er wurde auch in hohem Maße verregelt. So schuf die britische Regierung mit dem Electricity Pool einen vollkommen neuen Handelsmechanismus, der den Unternehmen genau definierte Verhaltensregeln für den Großhandel mit Elektrizität vorgibt. Im Gegensatz zum hohen Grad vertikaler Integration im nationalisierten Regime trennte sie die verschiedenen Geschäftsfelder organisatorisch oder wenigstens rechnungsmäßig voneinander, um Quersubventionen und den Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung zu verhindern. Das Department of Energy formulierte während der Privatisierung zudem Übergangsregelungen, um die zeitweise Nutzung der Kernenergie und der britischen Kohle in der Stromerzeugung sicherzustellen, die vor allem der Kernenergie eine privilegierte Position einräumten. Die ausgeprägte Verregelung ihrer Aktivitäten begrenzt die Handlungsspielräume der sektoriellen Unternehmen und Verbände und legt deren Verhaltensrichtungen weitgehend fest.

Nach der sektoriellen Reform wurde, wie früher auch das nationalisierte Regime, das neue Wettbewerbsregime noch inkrementell modifiziert. Die konservative Regierung privatisierte nach der Bildung von Rückstellungen für die Entsorgung noch eine Reihe von Kraftwerken und veränderte so die Marktstruktur des Sektors. Die neue Regulierungsbehörde Office of Electricity Regulation entwickelte im Rahmen seiner Aufgaben eigene Rationalitätskriterien und weitete die ökonomische Regulierung des Sektors nicht nur zeitweise auf die ‚wettbewerbsfähige‘ Erzeugung und die Endversorgung aus, sondern veränderte auch die während der Privatisierung geschaffene Marktstruktur des Sektors, indem sie die beiden großen Erzeuger dazu nötigte, Teile ihrer Erzeugungskapazitäten zu veräußern.

Das neue Wettbewerbsregime transformierte ebenso die weiteren Elemente der *sektoriellen Koordination* und der *sektorübergreifenden Beziehungen*. Die Liberalisierung hat die bisherige Langfristorientierung der sektoriellen Akteure drastisch verkürzt. Die Erzeuger und Endversorger versuchen aber, die kurzfristige Funktionsweise des Electricity Pool durch mittel- und langfristige Verträge zu kompensieren, in denen die eigentlichen Preise für den Großhandel mit Elektrizität fixiert werden. Langfristige Versorgungsver-

träge mit den Verbrauchern und vertikale Eigentumsverflechtungen sollen ein höheres Maß an Kontrolle und Planungssicherheit über Stromabsatz und -bezug ermöglichen. Die Beteiligungen amerikanischer Versorger an den Regionalversorgern internationalisieren den Sektor zunehmend, und auch die britischen Unternehmen sind zunehmend auf ausländischen Märkten präsent. Auch die horizontale und vertikale Integration der Unternehmen nimmt stark zu und überlagert teilweise die Entflechtungsentscheidungen, die während der Privatisierung getroffen wurden. Die Liberalisierung hat ebenfalls die relative Bedeutung der verschiedenen Primärenergien nachhaltig verändert. Aufgrund der technologischen Verbesserung von Gaskraftwerken und der Verbilligung der Gaspreise in den 90er Jahren hat bereits eine fundamentale Verdrängung der Kohle durch Erdgas eingesetzt. Wie die Kohleverstromung ist die langlebige und kapitalintensive Kernenergie über den bestehenden Kraftwerkspark hinaus in einem Wettbewerbsregime nicht mehr überlebensfähig, falls sie nicht, wie in sehr begrenztem Maße die erneuerbaren Energien, durch besondere Finanzierungs- oder Vorrangregeln abgesichert wird.

## Kapitel 6

### Die Liberalisierung der Elektrizitätsversorgung in der Europäischen Gemeinschaft

#### 1 Einführung

Die vorangegangenen Kapitel haben gezeigt, daß die nationalen Institutionengefüge und ordnungspolitischen Leitideen in Großbritannien und in Deutschland die Entwicklung der sektoriellen Regime in hohem Maße beeinflusst haben. Die EG-Institutionen waren dagegen bis zum Ende der 80er Jahre kaum in die politische Steuerung der Elektrizitätsversorgung involviert. Erst dann ist der institutionelle Imperativ der Marktintegration auch auf die netzgebundene Energiewirtschaft übertragen worden. Aufgrund der Bedeutung der Europäisierung für die nationalen Institutionengefüge und der EG-Liberalisierung für die Sektorregime ist es von besonderer Relevanz, die Wirkungen dieser beiden Einflußfaktoren zu untersuchen. Anhand der Liberalisierung der Elektrizitätswirtschaft sollen entgegengesetzte Thesen zur Bedeutung der EG für die nationalen Institutionen und die Sektorregime überprüft werden. Diese Thesen beziehen sich auf die *Relevanz der gemeinschaftlichen Organe und der Mitgliedstaaten in den EG-Entscheidungsprozessen*, auf die *Handlungsorientierungen der nationalen Akteure* und auf den *Einfluß von Interessengruppen*. Ihre Überprüfung erfolgt zweistufig: Dieses Kapitel präsentiert die EG-Verhandlungen, während im folgenden Kapitel die Rückwirkungen auf die nationale Ebene im Mittelpunkt stehen.<sup>66</sup>

Erstens sollen anhand der Liberalisierung der Elektrizitätsmärkte unterschiedliche Einschätzungen zur *Bedeutung der gemeinschaftlichen Institutionen* untersucht werden. Während einige Autoren die *Dominanz der großen Mitgliedstaaten* in den EG-Entscheidungsprozessen postulieren (Moravcsik 1991), werden jene nach Auffassung anderer Autoren (Alter 1996; Sandholtz/Zysman 1989) stärker durch den *Europäischen Gerichtshof* und das *Zusammenspiel der EG-Kommission mit Interessengruppen* geprägt. Diese Debatte kreist vornehmlich um die konstitutionellen Reformen der EG. Dagegen fällt die Liberalisierung der EG-Elektrizitätsmärkte unter die Marktintegration und repräsentiert damit den Kernbereich der EG-Politik. Angesichts dessen lassen sich anhand dieses Falles verallgemeinernde Aussagen über die Rolle der einzelnen Organe in den alltäglichen Entscheidungsprozessen treffen.

66 Diese Trennung ist darstellungstechnisch bedingt und läßt sich aufgrund der Verflochtenheit der europäischen und der nationalen Entscheidungsprozesse nicht immer aufrecht erhalten.

fen. Hier wird die These vertreten, daß die EG-Kommission mit Unterstützung des Europäischen Gerichtshofes in der Lage ist, fundamentale *Reformen nationaler Regelungen und Institutionengefüge auch gegen den Willen von Mitgliedstaaten* einzuleiten. Die Einbettung in das EG-Verhandlungsgefüge übt dann einen hohen Konsenszwang aus und vermag Präferenzänderungen der Mitgliedstaaten zu bewirken.

Zweitens bildet aufgrund der Prägung der sektoriellen Regime die 'Paßgenauigkeit' zwischen den EG-Maßnahmen und diesen Regimen einen wichtigen Bestimmungsfaktor für die *Orientierungen und Präferenzen der nationalen Akteure* (vgl. Héritier et al. 1994). Die 'Paßgenauigkeit' zwischen der EG-Regelung und den meisten nationalen Sektorregimen war allerdings äußerst gering. Die Bemühungen um die Einführung von Wettbewerb behaltend für alle nationalisierten und gemischtwirtschaftlichen Regime eine radikale Veränderung etablierter Leitbilder und berührten die Bestandsinteressen von Unternehmen. Lediglich das im Entstehen begriffene britische Wettbewerbsregime erforderte nur geringfügige Anpassungen. Damit stand zu erwarten, daß *Großbritannien die EG-Regelung weitgehend unterstützen* würde, während die Länder mit *nationalisierten oder gemischtwirtschaftlichen Regimen eher Widerstand* leisten würden. Die Erwartung, daß die Mitgliedstaaten ihre Sektorregime auf der EG-Ebene verteidigen (vgl. Ortwein 1996), steht im Einklang mit Ergebnissen von Untersuchungen der EG-Umweltpolitik, in der die großen Mitgliedstaaten in einem 'regulativen Wettbewerb' ihre nationalen Regulierungsmuster auf die EG-Ebene zu übertragen suchten, um Anpassungskosten zu vermeiden und ihr Durchsetzungsvermögen gegenüber den Regulierungsadressaten zu wahren (Héritier et al. 1994).

Allerdings zeigt ein Blick auf die Tabelle 6.1, daß es eine Reihe staatlicher und sektorieller Akteure in Großbritannien, Frankreich und der Bundesrepublik gab, die *letztlich* den Status quo auf der nationalen und auf der europäischen Ebene ändern wollten. Hier wird daher die These vertreten, daß die Einbindung der Mitgliedstaaten in das EG-Entscheidungsgefüge *Verhandlungsdynamiken und Lernprozesse* auslöst, die zu bewußten Reformen der nationalen Regime führen. Besondere Konsensbildungsmechanismen begrenzen den Raum möglicher Verhandlungslösungen, der den Mitgliedstaaten offen steht. Aufgrund der heterogenen Zusammensetzung der EG-Mitgliedschaft und des komplexen EG-Institutionengefüges leisten informelle normative Maßstäbe einen wichtigen Beitrag zur Konvergenz der Erwartungen und des Verhaltens der Akteure. Die dauerhafte Zusammenarbeit und die dossier-spezifischen Verhandlungen in der EG tragen zur Orientierung an institutionellen Prinzipien, substantiellen Policy-Konzepten und Fairneßkriterien bei. Die Verhandlungstechniken im Rat begünstigen ferner die Disaggregation der mitgliedstaatlichen Präferenzen und die Delegitimierung einer einseitigen Interessenverfolgung. Schließlich erweitert die Einbindung in diese

Verhandlungen den Informationsstand über die Situation in anderen Mitgliedstaaten und bewirkt eine Überprüfung der nationalen Ausgangssituationen.

Tabelle 6.1: Positionen staatlicher und sektorieller Akteure zum nationalen und zum europäischen Status Quo

		Europäischer Status Quo	
		Verteidigung	Änderung (Liberalisierung)
Nationaler Status Quo	Verteidigung	Ministère de l'Industrie, Electricité de France (F) Kommunale Unternehmen, Verband kommunaler Unternehmen; Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke; bedingt: BMBau, BMU, BMI, BMF (D) EURELECTRIC, CEDEC (EU-Verbände)	Department of Trade and Industry; Electricity Association und britische Elektrizitätsversorger (GB)
	Änderung (Liberalisierung)		Bundesministerium für Wirtschaft; bedingt: Verbundunternehmen und Regionalversorger (D) Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (F)  GEODE (EU-Verband); ferner niederländische, spanische und französische Regionalversorger

Solche Präferenzänderungen waren eher in den Ländern mit gemischtwirtschaftlichen als in den EG-Staaten mit nationalisierten Regimen zu erwarten. Auch wenn erstere die Elektrizitätsversorgung als Aufgabe für die Allgemeinheit betrachteten, so schrieben sie die Rolle öffentlicher und privater Akteure nicht fest. Dagegen wurde die Stromversorgung in den nationalisierten Regimen einhellig als öffentliche Aufgabe betrachtet. Auch die 'pluralistischere' Akteurskonstellation in den gemischtwirtschaftlichen Regimen ließ erwarten, daß die Präferenzen der einzelnen Akteure stärker variieren und einige Akteure offener für neue Ideen sein würden. Großbritannien befand sich mit seinem Wettbewerbsregime ohnehin schon weitgehend im Einklang mit der EG-

Liberalisierung, so daß Präferenzänderungen höchstens für Details des britischen Regimes zu erwarten waren.

Drittens hat Edmund Ortwein in Bezug auf die Rolle von *Interessengruppen* trotz der Verflechtung zwischen EG- und nationaler Politik weiterhin unveränderte Vetopositionen der nationalen Interessengruppen in der Elektrizitätsversorgung identifiziert (1996: 131). Einige Untersuchungen haben aber gezeigt, daß der Integrationsprozeß zu einer Stärkung der staatlichen Akteure gegenüber Interessengruppen geführt hat. So hat Edgar Grande in der Forschungs- und Technologiepolitik festgestellt, daß die komplizierte Zugangsstruktur und die internen Verhandlungszwänge der öffentlichen Akteure im EG-Mehrebenengefüge einen „Autonomiegewinn des Staates gegenüber seiner gesellschaftlichen ‘Umwelt’“ bewirkten (Grande 1994: 365). Im Einklang mit dieser Einschätzung soll gezeigt werden, daß die zunehmenden europäischen Aktivitäten die angestammten Vetopositionen nationaler Interessengruppen eingeschränkt haben. Allerdings bedarf diese These einer Reihe von Qualifikationen: Die Stärkung der nationalen öffentlichen Akteure trifft in erster Linie für die federführenden Ministerien zu, sie ist letztlich an eine Einigung auf europäischer Ebene gebunden, ihr Ausmaß hängt in hohem Maße auch von der Gestalt des nationalen Institutionengefüges ab und ist an die Legitimität von Policy-Konzepten gebunden. Die Einbindung der Bundesrepublik in die EG-Liberalisierung bildet einen „crucial case“ (vgl. Eckstein 1992) für die Überprüfung dieser These, weil die Untersuchung der Evolution des deutschen Regimes gezeigt hat, daß die staatlichen Akteure in Deutschland lediglich eine geringe Durchsetzungsfähigkeit gegenüber den sektoriellen Akteuren aufgewiesen haben.

Der folgende Abschnitt bietet zunächst einen Überblick über die wesentlichen Merkmale des EG-Institutionengefüges und die Entwicklung der gemeinschaftlichen Energiepolitik bis in die Mitte der 80er Jahre (Abschnitt 2). Daraufhin werden die ordnungspolitische Reorientierung der Gemeinschaftsinstitutionen im Rahmen des Binnenmarktprogramms und dessen Übertragung auf die leitungsgewundene Energiewirtschaft dargestellt (Abschnitt 3). Dann wird die Reorganisation der Verbandslandschaft als Reaktion auf diese politischen Maßnahmen aufgezeigt (Abschnitt 4). Schließlich werden der Verlauf und das Ergebnis der Entscheidungsprozesse zur Liberalisierung der Elektrizitätsversorgung untersucht (Abschnitt 5), bevor die EG-Richtlinie zur Liberalisierung der Stromwirtschaft als ein typisches Regelungsinstrument der Europäischen Gemeinschaft präsentiert wird (Abschnitt 6).

## 2 Die Organisation der politischen Steuerung in der EG

Die genaue Konfiguration von Parteienwettbewerb, bürokratischer Politik, territorialer Politik und rechtlicher Kontrolle nimmt in der EG eine andere Gestalt an als in den verschiedenen Mitgliedstaaten (vgl. Peters 1992: 106-107). Das EG-Entscheidungsgefüge weist aber eine hohe strukturelle Kongruenz mit dem deutschen politischen System auf (vgl. Scharpf 1985). Das gemeinschaftliche Gefüge ähnelt der Semi-souveränität der Bundesrepublik wesentlich stärker als der zentralstaatlichen Organisation Großbritanniens (Katzenstein 1997). Die Europäische Gemeinschaft ist wie die Bundesrepublik durch eine ausgeprägte *horizontale Überlappung und Verflechtung von Kompetenzen* in und zwischen ihren Organen gekennzeichnet. Die bereichsspezifische Organisation der Willensbildung trägt dabei zur Segmentierung von Politikfeldern und Entscheidungsproblemen bei. Die *vertikale Überlappung und Verflechtung* von Befugnissen geht sogar noch über diejenige in der Bundesrepublik hinaus: Zum einen hat der Rat im Gegensatz zum Bundesrat ein stärkeres Gewicht in den legislativen Prozessen inne und zum anderen sind die EG-Institutionen für die Implementation von Politiken noch stärker auf die nationale Ebene angewiesen als der Bund auf die Länder. Infolge der dynamischen Entwicklung der europäischen Integration sind die Betonung institutioneller Eigeninteressen und die Vermengung von „prozeduralen und substantiellen Fragen“ in den Entscheidungsprozessen (Héritier 1993: 443) stärker ausgeprägt als in den meisten Mitgliedstaaten. Insgesamt kann in der EG-Politik eine hohe Variation von Akteurskonstellationen, Probleminterpretationen und Lösungsansätzen je nach Ebene und Phase des Politikprozesses auch innerhalb eines Politikfeldes erwartet werden.

### 2.1 Rechtliche Kontrolle

Die Handlungsbefugnisse der Gemeinschaft werden weitaus spezifischer als auf der nationalen Ebene durch ihre konstitutionellen Grundlagen – die Verträge – geregelt.<sup>67</sup> Die *Rechtsgrundlagen* der gemeinschaftlichen Energiepo-

<sup>67</sup> Die Untersuchung umfaßt den Zeitraum vor und nach der Formulierung des Vertrages über die Europäische Union, der am ersten November 1993 in Kraft getreten ist. Mit dem Maastrichter Vertrag wurde der EWG-Vertrag in EG-Vertrag umbenannt und erweitert. Er bildet seitdem gemeinsam mit dem EURATOM- und dem EGKS-Vertrag die erste Säule der Europäischen Union, die Europäische Gemeinschaft. Daraufhin sind auch die offiziellen Bezeichnungen von EG-Institutionen in Europäische Kommission (seit 1.1.94) und Rat der Europäischen Union (seit 8.11.93) geändert worden. Diese Arbeit bezieht sich ausschließlich auf die EG und nicht auf die Europäische Union. Die veränderten Bezeichnungen werden ab dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens benutzt. Für die Organe werden auch die Kurzbezeichnungen Kommission und Rat benutzt.

litik sind auf den EGKS-, den EURATOM- und den EWG-Vertrag verteilt.<sup>68</sup> Die ersten beiden Verträge regeln vornehmlich den Einsatz der Primärenergien Kohle und Atomkraft. Bislang besteht keine eigene Rechtsgrundlage für eine gemeinschaftliche Energiepolitik, da ursprünglich angenommen worden war, daß die Energieversorgung der Gemeinschaft auf der Basis von Kohle und Atomenergie erfolgen würde (Black 1977: 179). Im Gegensatz zum deutschen Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen kennt der EWG-Vertrag keine Ausnahmebereiche des Wettbewerbsrechts, so daß seine allgemeinen Regelungen zum Wettbewerb und den Marktfreiheiten auch für die Elektrizitätsversorgung gelten.

Im Rahmen der rechtlichen Kontrolle hat der *Europäische Gerichtshof* eine zentrale Rolle bei der Entwicklung des Gemeinschaftsrechts eingenommen. Er hat seine alleinige Befugnis, EG-Recht verbindlich zu interpretieren dazu genutzt, sowohl das 'konstitutionelle' als auch das politikfeldspezifische Recht der Gemeinschaft weiterzuentwickeln (Weiler 1991). Als konstitutive Prinzipien des Gemeinschaftsrechts hat er den Vorrang vor dem nationalen Recht und die direkte Wirkung in den Mitgliedstaaten etabliert. Das zentrale Element in der Rechtsfortbildung und -durchsetzung durch den EuGH sind mittlerweile die Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 177 EWG-Vertrag. In diesen Verfahren legen nationale Gerichte dem EuGH auslegungsbedürftige Fragen des EG-Rechts vor. Nach seiner Auslegung verweist der EuGH den konkreten Fall zur Entscheidung dann an das nationale Gericht zurück. Diese Praktik ermöglicht es dem EuGH, die von ihm entwickelten Prinzipien des Gemeinschaftsrechts durch nationale Gerichte durchsetzen zu lassen. Nach Karen Alter (1996) hat gerade dieses Verfahren zur Rechtsfortbildung des EG-Rechts und zu seiner effektiven Implementation in den Mitgliedstaaten beigetragen. Joseph Weiler hat ausführlich darauf verwiesen, daß es effektiver zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts beiträgt als die Kompetenzen der Kommission und der Mitgliedstaaten, nach Art. 169-172 EWG-Vertrag Verfahren gegen Vertragsverletzungen einzuleiten (1991: 2420-2422). Das Vorabentscheidungsverfahren ermöglicht es nämlich auch gesellschaftlichen Akteuren, die Vereinbarkeit nationaler Regeln mit dem EG-Recht überprüfen zu lassen. Die europäische Integration wird so über die Interessen der nationalen Regierungen hinweg auf Bereiche ausgeweitet, die sie nicht in politischen Entscheidungsprozessen thematisiert haben oder zu denen sie ihre Zustimmung verweigern. Die nationalen Gerichte genießen allerdings eine hohe Diskretion über die Entscheidung, einen Fall an den EuGH zu verweisen,<sup>69</sup> und die Anwendung des Verfahrens variiert in hohem Maße zwischen den Mitgliedstaaten (vgl. Golub 1996: 366-67), weil sie von den Besonderheiten der nationalen Rechtssysteme geprägt wird: Zwischen 1972 und 1994 wurden dem EuGH von Gerichten in der Bundesrepublik 832 Fälle vorgelegt,

68 Zur Bedeutung der Rechtsgrundlagen in der Energiepolitik vgl. Hancker 1992.

69 Letztinstanzliche nationale Gerichte sind zur Vorlage verpflichtet.

während die britischen Gerichte lediglich in 186 Fällen die Vereinbarkeit britischer Normen mit dem europäischen Recht überprüfen ließen. Diese Differenzen reflektieren die unterschiedliche Bedeutung der Rechtskontrolle in den beiden Ländern.

## 2.2 Bürokratische Politik

Im Rahmen der bürokratischen Politik bildet die *Kommission* das zentrale administrative Organ auf supranationaler Ebene. Sie nimmt eine herausgehobene Rolle in den legislativen und exekutiven Prozessen der Gemeinschaft ein (vgl. Peters 1992: 86-87). Ihr Initiativrecht räumt ihr eine überragende Bedeutung in der Agenda-Gestaltung und Politikformulierung ein und hat ihr Rollenverständnis in hohem Maße geprägt: „Within the broad framework of the treaties it will decide whether, when, and in which direction European rules and regulations ought to be generated“ (Kohler-Koch 1994: 172). Infolge ihrer zentralen Position in der Politikformulierung konnte sie die graduelle politische und ökonomische Integration der Mitgliedstaaten forcieren, auch wenn administrative und vertragsmäßige Restriktionen ihre Handlungsmöglichkeiten einengen: Zum einen muß sie die notwendige Expertise für ihre politischen Initiativen aufgrund ihrer knappen personellen, finanziellen und organisatorischen Ressourcen von außen rekrutieren. Zum anderen muß sie die Unterstützung der Mitgliedstaaten und der relevanten sozio-ökonomischen Akteure für ihre Vorschläge sicherstellen. Diese Konsensbildungserfordernisse resultieren in vielschichtigen Verhandlungen im Rahmen der europäischen Mehrebenenverflechtung. Jene ist gekennzeichnet durch die enge Verflechtung der EG-Institutionen mit nationalen Verwaltungen, sozio-ökonomischen Organisationen, sowie subnationalen Institutionen. Ferner ist die Kommission auch während der Verhandlungen im Rat präsent und versucht, unter Wahrung ihrer eigenen Interessen und Sichtweisen, durch die Moderation der Verhandlungen eine faire Einigung zu ermöglichen.

Wie die Ministerien in Großbritannien und Deutschland verfügen die Generaldirektionen und die einzelnen Direktorate der Kommission über ein sehr hohes Maß an Autonomie, was die Entwicklung jeweils eigener Verwaltungsstile fördert. Aus diesen Organisationsmerkmalen resultiert – in Verbindung mit einer trotz des Kollegialprinzips begrenzten horizontalen Koordination (W. Wallace 1977: 311), dem Fehlen einer vereinheitlichenden parteipolitischen Ausrichtung oder Ideologie (Donnelly 1993: 75), der uneinheitlichen Rekrutierungs- und Ausbildungspolitik (Mazey/Richardson 1993: 6) und den unterschiedlichen Kompetenzen selbst innerhalb von Politikfeldern (Kohler-Koch 1992: 109) – durchgängig eine "fragmentierte Problemwahrnehmung und -bearbeitung" (Grande 1994: 195), was auch auf die Energiepolitik der Gemeinschaft durchschlägt.



Im wesentlichen ist die Generaldirektion XVII (Energie) für die Elektrizitätswirtschaft zuständig. Weitere Kompetenzen verteilen sich vor allem auf die GD IV (Wettbewerb), die GD XI (Umwelt) und die GD III (Binnenmarkt).<sup>70</sup> Die Rolle der GD XVII in der Energiepolitik war bis zum Ende der 80er Jahre sehr beschränkt. Aufgrund der nur sehr begrenzten Unterstützung durch die nationalen Regierungen und Interessengruppen und der weitgehend fehlenden Vertragsgrundlage blieb ihre Rolle im wesentlichen auf die Erarbeitung von Studien und Szenarien begrenzt (Black 1977: 191-93).

Im Gegensatz dazu verliehen bereits die römischen Verträge der Kommission „einzigartige“ Kompetenzen zur Formulierung des Wettbewerbsrechts. Seit Anfang der 60er Jahre verfügt die GD IV über bedeutende Implementationsbefugnisse, die sie allerdings bis in die 80er Jahre hinein nur in geringem Maße nutzte. Anders als in anderen Politikfeldern ist die Kommission hier nicht auf die Unterstützung durch den Rat angewiesen, weil die nationalen Regierungen lediglich eine beratende Stimme haben. Die GD IV übt ihre wettbewerbsrechtlichen Befugnisse in enger Anbindung an die Marktintegration aus (Wilks/McGowan 1996: 228). Anders als die sektororientierten Generaldirektionen Energie, Verkehr, Agrar, orientiert sich die GD IV vornehmlich an liberalen ordnungspolitischen Leitideen. Während sie in der kommissionsinternen Koordination vielfach das Ziel des Wettbewerbs betont, sehen die sektororientierten Generaldirektionen eher die Probleme ihrer Klienten. Die auf den Wettbewerbsregeln der Verträge basierende Vorgehensweise hat eine überaus legalistische und fallorientierte Organisationskultur der GD IV verfestigt (Laudati 1996: 233; Int. Kommission GD IV 19.3.97), die sich deutlich von der Konsens- und Klientelorientierung in der GD Energie unterscheidet. Da die Kommission auch über viele wettbewerbsrechtliche Fälle kollegial entscheidet, sind somit rollenspezifische Konflikte in diese Abstimmungen integriert. Innerhalb der Kommission ist gerade die DG IV in hohem Maße auf die Unterstützung des Europäischen Gerichtshofs angewiesen, der die Ausweitung und Anwendung von wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen vielfach deshalb billigte, weil wettbewerbshemmende Praktiken eine negative Wirkung auf die Marktintegration entfalteten. Stephen Wilks und Lee McGowan bezeichnen die expansive Rechtsprechung des EuGH auf dem Gebiet des Wettbewerbsrechts sogar als „a tacit conspiracy between DG IV and the Court“ (1996: 238).

### 2.3 Die Repräsentation territorialer Interessen

Im Rahmen der EG-Verhandlungen haben nationale Interessenkonflikte eine zentrale Bedeutung. Sie finden durch die Entscheidungsgewalt des Rates und

<sup>70</sup> Seit 1992 wird das Dossier Binnenmarkt von der GD XV verwaltet.

durch den *Europäischen Rat* Eingang in die EG-Politik. Die zentrale Schwierigkeit bei der Lösung dieser Probleme liegt darin, daß der Rat mit seinem Unterbau eine spannungsgeladene Rolle im Institutionengefüge der EG spielt. Einerseits agiert er als Legislative der Gemeinschaft und versucht zu konsensfähigen und angemessenen Problemlösungen zu gelangen. Andererseits ist er aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzt, die nationale Interessen wahren. Deren Beteiligung an der Entscheidungsfindung auf EG-Ebene erzeugte deshalb häufig grundlegende Entscheidungsblockaden und führte zu suboptimalen Policy-Ergebnissen (vgl. Scharpf 1985). Das galt insbesondere für die "dark ages" (Keohane/Hoffmann 1991: 8) der Europäischen Integration vom Luxemburger Kompromiß bis zur Einheitlichen Europäischen Akte (EEA). Unter Geltung der Einstimmigkeitsregel konnte jeder Mitgliedstaat durch sein Veto den legislativen Prozeß zum Scheitern bringen. Erst seit der EEA wurden vor allem zur Realisierung des Binnenmarktprogramms Mehrheitsentscheidungen im Rat gestärkt. Selbst wenn die Mitgliedstaaten weiterhin bestrebt sind zu einvernehmlichen Lösungen zu gelangen, verändert diese Regelung die Entscheidungskalküle der Mitgliedstaaten und begünstigt das Erzielen von Kompromissen: „reaching consensus under the shadow of the vote is altogether different from reaching it under the shadow of the veto. The possibility of breaking deadlocks by voting drives the negotiators to break the deadlocks without actually resorting to the vote“ (Weiler 1991: 2461-62).

Der Umfang der EG-Aktivitäten im Energiesektor war bis in die Mitte der 80er Jahre hinein demgemäß begrenzt: „little progress was made either in terms of formulating a common energy policy or in terms of market integration“ (Padgett 1992b: 55). Die Mitgliedstaaten betrachteten die Elektrizitätsversorgung als strategisch wichtigen Sektor und wollten ihre autonome Gestaltungsfähigkeit bewahren (McGowan 1993: 43). Ihre Entscheidungspraktiken hatten einen eher intergouvernementalen Charakter. Sie begrüßten zwar bereits am Ende der 60er Jahre erste Empfehlungen der Kommission für eine gemeinschaftliche Energiepolitik und den Abbau von Handelshemmnissen, verweigerten jedoch konkreten Handlungsvorschlägen immer die Anerkennung. Selbst die Ölkrise von 1973/74 wertete die Rolle der EG nur in sehr beschränktem Maße auf, die nun einige Regelungen zur Versorgungssicherheit verabschieden konnte. Die EG-Staaten realisierten aber vornehmlich über andere internationale Foren – z.B. die 1973 ins Leben gerufene International Energy Agency – ihre nationalen Interessen. Auch die Versuche der Kommission, in der ersten Hälfte der 80er Jahre Wettbewerb im energiewirtschaftlichen Auftragswesen einzuführen und die Preistransparenz zu erhöhen, fanden keine Mehrheiten im Rat.

Aufgrund solcher Entscheidungspraktiken ist die Auffassung verbreitet, daß „[g]egensätzliche nationale Interessen und Ziele...oft nur Lösungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner oder im Rahmen von Tauschgeschäften und bereichsübergreifenden Paketlösungen“ ermöglichen (Héritier et al.

1994: 181). Selbst Analysen, die eine vergleichsweise große Handlungsfähigkeit der EG konstatieren, führen dies nicht auf die Ratsverhandlungen zurück, sondern auf die Initiativen und die Moderationsleistungen der Kommission, den Einfluß wissenschaftlicher Experten oder sogar die Hoffnung der Mitgliedstaaten, europäisches Recht nicht wirklich umsetzen zu müssen (Eiche-ner 1996: 271-276).

Dieses Kapitel soll allerdings zeigen, daß sich in den Ratsverhandlungen besondere *informelle Konsensbildungsmechanismen und Entscheidungstechniken* herausgebildet haben, die Konfliktlösungen zwischen den involvierten Akteuren ermöglichen. Infolge der vielfach heterogenen Ausgangspositionen der Mitgliedstaaten und der komplexen Entscheidungssituationen bieten erstens *prozedurale und materielle Fairneßprinzipien* den Mitgliedstaaten wichtige Orientierungshilfen für die Formulierung von Regelungen, die für alle Mitgliedstaaten akzeptabel sind. James Q. Wilson hat die Bedeutung solcher Fairneßerwägungen für die Politikformulierung bereits eindrücklich aufgezeigt: „perceptions of the fairness and unfairness of a policy profoundly affect the extent to which it is regarded as legitimate and thus the difficulty (or cost) of finding persuasive justifications for that policy“ (1980: 366). „Formeln, ‘Referenzprinzipien’, ‘Verhandlungsregeln’ und deren Trennung von ‘Details’“ (Grande 1994: 219) sollen die Verhandlungen vereinfachen und die Maßstäbe gerechter und angemessener Politiken präzisieren, um zur Lösung von Konflikten beizutragen. Für die Liberalisierung der Elektrizitätsmärkte war neben der Konsensorientierung in den Verhandlungen das Fairneßkriterium der Reziprozität von besonderer Relevanz. Es ermöglichte die Formulierung von Kriterien zur Lösung massiver Verteilungskonflikten.

Zweitens sind in bisherigen Untersuchungen die inkrementellen Entscheidungstechniken des Rates vernachlässigt worden. Die spezifische Isolierung und Bündelung von Einzelproblemen in den Ratsverhandlungen erzeugt eine besondere Verhandlungsdynamik, führt zu Lerneffekten der Mitgliedstaaten und mündet in EG-typische Problemlösungen. Dagegen sind sowohl die Rollenänderungen der Mitgliedstaaten im Zuge der Ratspräsidentschaft, während derer sie zur Suche nach gemeinschaftlichen Problemlösungen und zur Zurückstellung eigener Interessen angehalten sind, wohlbekannt. Auch wenn diese beiden Komponenten der Ratsverhandlungen eng miteinander verknüpft sind, werden sie hier getrennt, weil sie unterschiedliche Implikationen haben.

Die inkrementelle Verhandlungsdynamik des Rates erzeugt ferner besondere Problemlösungen: Im Gegensatz zu problemfeldübergreifenden und komplexen Paketlösungen, zu denen nach Auffassung einer Reihe von Autoren häufig besondere Notwendigkeit besteht (z.B. Schumann 1994: 99) sind Ausgleichszahlungen und Flexibilisierungselemente in den Richtlinien von besonderer Bedeutung für die Lösung von Verhandlungskonflikten und die an die nationalen Situationen angepaßte Implementation.

## 2.4 Der Parteienwettbewerb und das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament (EP) übt zwar nicht die gesamte Breite der Funktionen von Parlamenten in parlamentarischen Regierungssystemen aus, sein Einfluß auf die politischen Maßnahmen der Gemeinschaft ist jedoch deutlich gestiegen. Seit der Einführung der Direktwahl seiner Mitglieder im Jahr 1979 sind parteipolitische Konfliktlinien im Verhältnis zu den nationalen Konfliktlinien stärker in den Vordergrund getreten (Katzenstein 1997). Seine Rolle in den EG-Entscheidungsprozessen, die zuvor im wesentlichen beratender Natur war, haben die EEA und die nachfolgenden Vertragsrevisionen aufgewertet. Es ist durch das Zusammenarbeits- und das Mitentscheidungsverfahren nun stärker in die Verhandlungen mit den beiden anderen Organen eingebunden und wird vielfach als ‘natürlicher Partner’ der Kommission in den gemeinschaftlichen Entscheidungsprozessen betrachtet. Es wurde dadurch v.a. für solche Interessengruppen attraktiver, die Probleme mit einem breiten öffentlichen Interesse aufgreifen (Van Schendelen 1993). Nicht nur in den nationalen politischen Systemen, auch auf europäischer Ebene prägt die Einbettung in das breitere institutionelle Gefüge die Austragung des Parteienwettbewerbs. Während der Parteienwettbewerb in den nationalen Parlamenten i.d.R. durch die Auseinandersetzung zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien gekennzeichnet ist und in der Bundesrepublik in die Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern integriert ist, überlagern ihn im Europäischen Parlament häufig parteienübergreifende Erwägungen der vertretenen Fraktionen, die das institutionelle Eigeninteresse des EP hervorheben. Im EP verläuft die funktionale Trennungslinie vor allem zwischen seinen Ausschüssen und problemspezifisch zwischen deren Berichterstattern für die einzelnen Dossiers. Für die Energiepolitik ist vornehmlich das Committee for Energy, Research and Technology (CERT) verantwortlich.

## 2.5 Policy Konzepte und Konsensbildung im Mehrebenensystem

Die organisatorische Fragmentierung der EG-Institutionen findet ihr Pendant in der Ausdifferenzierung der Interessengruppen, die auf europäischer Ebene vielfach nicht in der Lage sind, die Interessen ihrer Mitglieder zu aggregieren. Dies läßt sich auf die mangelnde Handlungsfähigkeit dieser Verbandsföderationen zurückführen, die Folge ihrer im Verhältnis zu nationalen Verbänden geringen Ressourcen und heterogenen nationalen Mitgliedschaft ist. Die EG-Verbände lassen sich ”sehr viel schwerer zu einer einheitlichen Willensbildung zusammenführen“ als nationale Verbände (Kohler-Koch 1992: 102).

Insgesamt entsteht so das Bild einer *segmentierten und verflochtenen Mehrebenenentscheidungsstruktur* mit einer Vielzahl von Zugangspunkten, der eine Vielzahl verschiedenartiger Interessenorganisationen mit unter-

schiedlichen Einflußstrategien gegenübersteht. Dieser Befund wirft die Frage auf, welche Implikationen diese Struktur für die Aufnahme und Durchsetzung von politischen Maßnahmen und Programmen hat. Den europäischen Akteurskonstellationen ist eine "strukturinhärente Rivalität von Problemsichten und Lösungsansätzen eigen, die mühsam zu einem Ausgleich gebracht werden" (Héritier 1993: 438). Aufgrund der heterogenen Ausgangssituationen der Mitgliedstaaten sind politikfeldbezogene Konzepte für sie von besonderer Bedeutung. Solche Konzepte bilden Orientierungspunkte für die zu erreichenden Ziele und Instrumente der Politik und begünstigen die Konvergenz von Erwartungen und die Unterstützung von Maßnahmen. In der Umweltpolitik beispielsweise nimmt das Konzept des sustainable development einen besonderen Stellenwert ein (Jachtenfuchs 1996) und in der Sozialpolitik ist es die soziale Dimension des Binnenmarktes (Falkner 1999). Allerdings erscheint die Durchsetzung von sektor- oder politikfeldumfassenden Konzepten insbesondere dann kaum möglich, wenn sie auf tradierte Leitbilder und eng integrierte nationale Politiknetze mit ressourcenstarken Einzelakteuren treffen wie etwa in der Elektrizitätswirtschaft. Damit stand nicht unbedingt zu erwarten, daß die EG mit ihren Liberalisierungsplänen Erfolg haben würde.

### 3 Liberalisierung als Auftrag: die Kommission und der Binnenmarkt für Energie

Als sich die neoliberalen Leitideen und Policy-Konzepte in den 80er Jahren sowohl in wichtigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft als auch auf der Ebene der Gemeinschaft durchsetzten (Moravcsik 1992; Sandholtz/Zysman 1989), signalisierten auch die vom Rat der Energieminister 1986 verabschiedeten energiepolitischen Ziele der Gemeinschaft eine erste vorsichtige Annäherung an einen stärker marktorientierten Ansatz.<sup>71</sup> Sie empfahlen eine bessere Integration der nationalen Energiemärkte, um die Versorgungssicherheit zu erhöhen, Kosten zu verringern und die industrielle Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Auf der Gemeinschaftsebene entfaltet die *Marktintegration* als *ordnungspolitische Leitidee* eine in so hohem Maße verhaltensleitende Wirkung, daß sich sektoruelle und mitgliedstaatliche Akteure ihrer kaum entziehen können, selbst wenn ihr Geltungsbereich auf Sektoren wie die Elektrizitätsversorgung ausgeweitet wird, die bis dahin durch besondere sektoruelle Leitbilder gekennzeichnet waren. Das Binnenmarktprogramm von 1985 steigerte die Wirkung der Marktintegration als der entscheidenden „Maxime der Handlungsorientierung“ in der EG (Lepsius 1991: 314) und begünstigte ihre

71 Rat der Europäischen Gemeinschaft: Neue energiepolitische Ziele der Gemeinschaft, Amtsblatt Nr. C/241 vom 25.9.1986.

Übertragung auf die staatsnahen Sektoren. Während die Energiewirtschaft zuvor bewußt aus dem Weißbuch für den Binnenmarkt ausgeklammert worden war (Interview GD XVII 17.1.95), legte die Kommission (1988) im Kontext des Binnenmarktprogramms 1988 eine umfassende Bestandsaufnahme zu den Hindernissen für einen europäischen Energiemarkt vor.

Das von der GD XVII erstellte Arbeitsdokument „Der Binnenmarkt für Energie“ (BME) bildete den Ausgangspunkt für die spätere Liberalisierung der Elektrizitätsversorgung. Es unterstellte den Energiesektor der Marktintegration und bezifferte die Kosten eines „Nicht-Europa“ mit etwa 0,5% des BIP der EG-Staaten (S. 6). Der BME sollte „in erster Linie dem europäischen Verbraucher, aber auch der Gemeinschaftsindustrie im Energiesektor zugute kommen“ (S. 9). Die Kommission erkannte zwar noch wesentliche Prinzipien der mitgliedstaatlichen Energiepolitik an. Sie attestierte den Energiesektoren einen strategischen Charakter für die wirtschaftliche Entwicklung und akzeptierte die Versorgungssicherheit weiterhin als wichtiges Leitziel des Sektors. Allerdings unterstellte sie einen positiven Zusammenhang zwischen der Schaffung des Energiebinnenmarktes und der Versorgungssicherheit und schlug vier Arten von Maßnahmen vor, um einen Binnenmarkt für Energie zu realisieren (S. 9, 13):

1. Umsetzung der Regelungen des Weißbuchs zum Binnenmarkt von 1985,
2. 'Entschlossene' Anwendung des EG-Rechts durch die Kommission,
3. Regeln für ein zufriedenstellendes Gleichgewicht von Energie und Umwelt,
4. Entwicklung spezifischer Regelungen für die Energiepolitik.

Das Arbeitsdokument stellte damit erstmals die umfassende Anwendung der vertraglichen Regelungen zur Marktintegration auf den Energiesektor in Aussicht, während diese Regelungen bis dahin die Sonderstellung der nationalen EVU nicht angetastet hatten, weil die Mitgliedstaaten keine Interventionen in ihre als strategisch wichtig erachteten Sektoren zugelassen hatten. Deren Sonderstellung war mit den vertraglichen Regelungen zum Schutz der nationalen Systeme von Eigentumsrechten (Art. 222 EWGV), der Möglichkeit der Mitgliedstaaten, öffentlichen Unternehmen besondere oder sogar ausschließliche Rechte zu gewähren (Art. 90 Abs. 1 EWGV), und mit Art. 37 EWGV gerechtfertigt worden, der nur eine allmähliche Anpassung, nicht aber ein sofortiges Verbot staatlicher Monopole fordert (Hancker/Trepte 1992: 150).

Das Dokument charakterisierte die nationalen Energiemärkte als „sehr heterogen“ und abgeschottet (S. 4). Neben einigen Hemmnissen in den Bereichen Kohle, Kernenergie und Öl erachtete die Kommission vor allem die Gas- und die Elektrizitätswirtschaft als wesentliche Hindernisse für den Energiebinnenmarkt. Gerade in diesen beiden Sektoren hielt sie neue politische Maßnahmen für notwendig. Sie behandelte die beiden leitungsgebundenen Sektoren zunächst parallel und formulierte identische Zielvorstellungen für sie. Sie wollte den Warenverkehr bei Strom und Gas liberalisieren, um großen

Industrieunternehmen und den Übertragungs- und Verteilerunternehmen einen „direkten Zugang zur Ressource“ oder anders: die freie Wahl ihres Bezugsunternehmens ermöglichen (S. 20).

Ihre Pläne zur Liberalisierung der Energiewirtschaft waren zwar nicht ganz ausgearbeitet und nicht so radikal wie die britischen Reformpläne, sie zielten dennoch auf eine fundamentale Reform der Sektorregime in fast allen Mitgliedstaaten ab. Die Kommission konnte in einigen Mitgliedstaaten, bei den industriellen Großabnehmern und bei einigen Versorgungsunternehmen sogar auf Unterstützung rechnen: Die britische Regierung hatte zu diesem Zeitpunkt bereits die Gaswirtschaft privatisiert und Pläne für die Privatisierung der Elektrizitätswirtschaft entwickelt. Sie befürwortete deshalb ihr Reformmodell auch auf der EG-Ebene, selbst wenn sie in einigen Aspekten eine mangelnde Kompatibilität der britischen mit den europäischen Reformplänen befürchtete (Financial Times [FT] 31.10.1989). Auch Irland und Portugal unterstützten die Maßnahme in begrenztem Ausmaß. In Frankreich hatte Electricité de France (EdF) seit der Energiekrise in den 70er Jahren die Atomwirtschaft so stark ausgebaut, daß sie „überschüssige Kraftwerkskapazitäten“ für den Stromexport nutzen wollte (Zask 1987: 6-7). Allerdings hatte Spanien länger als zwei Jahre ihre Bemühungen um Stromlieferungen an ein portugiesisches Versorgungsunternehmen blockiert (McGowan 1993: 48). EdF strebte zudem die Lieferung an industrielle Abnehmer im Ausland an, wollte allerdings dadurch nicht die bestehenden Arrangements zur europäischen Zusammenarbeit im grenzüberschreitenden Stromaustausch gefährden (Zask 1987: 7), die auf dem Ausschluß von Wettbewerb basierten. Vor diesem Hintergrund reichte die französische Regierung, deren Industrieministerium als 'sponsoring department' für EdF agierte, im März 1988 bei der Kommission ein formelles Verfahren gegen die Subventionen für die deutsche Steinkohle ein, die nach ihrer Ansicht unzulässige Beihilfen darstellten und den grenzüberschreitenden Elektrizitätshandel beeinträchtigten. Die Kommission hatte bis dahin die energiepolitischen Beihilfen der Mitgliedstaaten regelmäßig gebilligt. Schließlich erfuhr die Kommission weitreichende Unterstützung durch die energieintensiven industriellen Stromabnehmer aus den Mitgliedstaaten, deren Strompreise im europaweiten Vergleich hoch liegen. Insbesondere große deutsche Industrieunternehmen nutzten in der zweiten Hälfte der 80er Jahre ihre Kontakte zur Kommission und zur EdF, um in Rückverhandlungen mit ihren Lieferunternehmen Verbesserungen in den Preisen und Lieferbedingungen durchzusetzen (Pfaffenberger u.a. 1992: 154; Interview GD IV 19.3.97).

Wie in Großbritannien, so ging auch der Strategiewechsel auf der EG-Ebene mit einer Organisationsreform einher. Sowohl die übergreifende Koordination der Generaldirektionen wurde verbessert als auch spezifische Einheiten in der GD XVII geschaffen: Die Gründung der „Inter-Service Gruppe über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts auf den Energiesektor“ unter

dem Vorsitz der GD XVII und mit Beteiligung der GD IV, der GD III, des Juristischen Dienstes und später auch der GD XII (Umsetzung des Binnenmarktes) untermauerte die Neuausrichtung. Zudem wurden die direkt dem Generaldirektor der GD XVII unterstellte Task Force „Gemeinschaftliche Integration“ und weitere Projektgruppen eingerichtet (Faross 1989: 6-9). Die für die Grundsätze der Energiepolitik zuständige Direktion A, die durch ihren auf die Atomwirtschaft und den Kohlenbergbau konzentrierten Fokus eher ein technisches Selbstverständnis hatte (Financial Times EC Energy Monthly [ECE] Jan. (13) 1990: 6), wurde so umgangen. Auch die für umweltpolitische Fragen zuständige GD XI wurde nicht in diese Gremien eingebunden.

Die Kommission verbesserte ihre Expertise zur Liberalisierung der leistungsgebundenen Energiewirtschaft noch durch die Einholung von Gutachten<sup>72</sup> und forcierte im Laufe des Jahres 1989 ihre Arbeiten am Binnenmarkt für Energie. Sie legte dem Rat vier *Vorschläge* zum Transit von Gas und Elektrizität, zur Transparenz von Strom- und Gaspreisen für industrielle Verbraucher und zur Notifikation von Investitionsvorhaben vor (Kommission 1989 a, b, c, d).<sup>73</sup> Die Richtlinie zur *Preistransparenz* wurde einhellig unterstützt, weil es in den Mitgliedstaaten und durch den statistischen Dienst der Kommission bereits vielfältige Informationsmöglichkeiten über derartige Preisvergleiche gab. Der Interessenkonflikt zwischen Spanien auf der einen Seite und Frankreich und Portugal auf der anderen Seite bildete den Hintergrund für den Richtlinienvorschlag zum *Transit von Strom*. Die Kontrahenten hatten sich noch vor der Verabschiedung der Transitrichtlinie darauf geeinigt, daß Electricité de France das portugiesische Unternehmen beliefern konnte, so daß dieser Konflikt nicht mehr zu einer Blockade der Richtlinie führen konnte. Die Verabschiedung der Transitrichtlinie war vor allem deswegen möglich, weil sie nicht die Einführung von Wettbewerb bedeutete und auf den grenzüberschreitenden Handel zwischen Versorgungsunternehmen beschränkt blieb (Agence Europe [AE] 21./22.5.1990: 8; ECE 25 [Jan 1991]: 7). Sie fand die Billigung der Mitgliedstaaten und der sektoriellen Akteure, weil sie vornehmlich die bestehende Praxis des internationalen Elektrizitätstransits rechtlich fixierte. Die Verordnung zu den *Investitionsvorhaben* sollte eine bereits seit 1972 bestehende Regelung ablösen und wurde abgelehnt. Die Mit-

72 Die Gutachter waren die britischen Wirtschaftsprüfer Coopers & Lybrand, die Basler Prognos AG, Dirrheimer/Teece, der deutsche Wettbewerbsrechtler Ernst Steindorff und das Kölner Energiewirtschaftliche Institut (Wirtschaftswoche 7.7.1989: 103).

73 Die GD XVII sah die Arbeiten am BME zudem als Begründung für die Einführung eines Energiekapitels in die Vertragsrevision von Maastricht an (ECE 24 [Dez. 1990]: 7-8; 27 [März 1991]: 3-4). Der Aufbau energierechtlicher Kompetenzen sollte die Entscheidungsfindung für den BME effizienter gestalten. Allerdings scheiterte die Verknüpfung des Binnenmarktprogramms mit einer Erweiterung der EG-Kompetenzen. Die meisten Mitgliedstaaten verweigerten die Schaffung eines besonderen Energiekapitels. Auch der folgende Anlauf während der Amsterdamer Vertragsrevision führte nicht zur Ausweitung der EG-Kompetenzen.

gliedstaaten sollten die Kommission in einem frühen Planungsstadium über neue Investitionsprojekte der EVU informieren, um eine größere europaweite Kohärenz der Investitionstätigkeit zu garantieren. Einige Mitgliedstaaten mit vornehmlich liberalen ordnungspolitischen Leitideen (Bundesrepublik, Großbritannien) befürchteten allerdings, daß die Verordnung die Investitionsfreiheit der Unternehmen einschränken könnte und die Vertraulichkeit von Informationen über Investitionsvorhaben gefährde (AE 19.5.1990: 12). Die Richtlinie zum *Gastransit* traf auf weitaus größeren Widerstand als ihr Pendant im Elektrizitätssektor: Es gab keinen einzigen Gasversorger, der sie unterstützte, und der Rat verabschiedete sie gegen die Auffassungen der Niederlande und der Bundesrepublik mit qualifizierter Mehrheit. Die Niederlande und die Bundesrepublik waren im Gegensatz zu einer Reihe anderer Mitgliedstaaten unmittelbar von der Richtlinie betroffen.<sup>74</sup> Sie begründeten ihre Ablehnung im wesentlichen mit der Importabhängigkeit des Sektors und der Konzentration der Erdgaslieferanten. Da etwa 40% des Gasangebots in der EG aus drei Ländern außerhalb der EG stammt, führte eine Zersplitterung der Nachfrage nach Ansicht der beiden Länder zu einer Reduzierung der Marktmacht gegenüber den Erdgaslieferanten. Sie verwiesen auch auf den Substitutionswettbewerb von Gas mit anderen Energieträgern, der – im Gegensatz zum Elektrizitätssektor – die generellen Regelungen des EWG-Vertrages zur Verhinderung des Mißbrauchs marktbeherrschender Stellungen ausreichend erscheinen ließ (AE 1.6.1991).

#### 4 Die sektorielle Interessenvertretung auf der EG-Ebene<sup>75</sup>

##### 4.1 Status quo ante

Die europäische Verbandslandschaft des Sektors war wie die nationalen Regime bis in die späten 80er Jahre hinein durch eine bemerkenswerte Stabilität gekennzeichnet. Die frühen Muster der Zusammenarbeit der EVU entwickelten sich bis zur Liberalisierung in einem pfadabhängigen Prozeß. Während die Dynamisierung des Integrationsprozesses in den 80er Jahren eine Gründungswelle von Interessengruppen in anderen Sektoren ausgelöst hatte, verur-

74 Der Erdgasverbrauch ist im wesentlichen auf fünf Mitgliedstaaten der EG konzentriert. Von diesen wiederum war Großbritannien nicht durch eine Gasleitung an den Kontinent angeschlossen (Kommission 1992: 24-25).

75 Dieser Abschnitt basiert weitgehend auf verbandsinternen Materialien und auf folgenden Interviews: CEDEC 2.8.94; Eastern Electricity 19.3.96; Electricity Association 5.3.96; EURELECTRIC 17.1.95; Eurogas 4.8.94, GEW Köln 21.7.95; VDEW 25.1.95; 13.7.95.

sachten die Reformen der Entscheidungsprozesse seit der Einheitlichen Europäischen Akte und die Ausweitung der Kompetenzen der Gemeinschaft keinerlei organisatorische Veränderungen in der Elektrizitätswirtschaft. Die EG-Befugnisse über den Sektor waren immer noch sehr begrenzt, so daß die Interessenvertretung weiterhin über die nationalen Ministerien und die bereits bestehenden Verbände erfolgte.

Die Elektrizitätsversorger begannen ihre Zusammenarbeit in internationalen Organisationen und auf regelmäßigen Energiekonferenzen schon sehr frühzeitig (vgl. Rohrbeck 1942-43). Die frühe Internationalisierung der Technologie und der Ausschluß von Wettbewerb begünstigten die grenzüberschreitende Kooperation in Forschungs-, Entwicklungs- und Standardisierungsaktivitäten. So finden seit 1905 *Weltkraftkonferenzen* als internationale Kommunikationsforen statt. Die *Conference Internationale des Grands Reseaux Electriques* und der *World Energy Council* bilden internationale Foren zum Erfahrungsaustausch auf den Gebieten der Netztechnologie und der Entwicklung von Energiequellen. 1925 erfolgte die Gründung der in Paris ansässigen UNIPEDE (*Union Internationale des Producteurs et Distributeurs d'Energie Electrique*), die die technologische und wissenschaftliche Zusammenarbeit koordiniert und in begrenztem Maße auch politische Interessen gegenüber internationalen Organisationen vertritt. Anfang 1997 hatte UNIPEDE 37 ordentliche und weitere 52 angeschlossene Mitglieder aus 57 Ländern (Energiewirtschaftliche Tagesfragen Bd. 47, Nr. 7, S. 420). Die UCPTÉ (*Union pour la Coordination de la Production et du Transport de l'Electricité*) koordiniert seit 1951 den grenzüberschreitenden Netzbetrieb und den nicht-wettbewerblichen Stromaustausch zwischen den Netzinhabern in Westeuropa. Sie wurde auf Empfehlung der Organisation for European Economic Cooperation gegründet und stellt eine personenbezogene Vereinigung von Vertretern der Versorgungsunternehmen dar. Auch ihre Mitgliedschaft ist nicht EG-spezifisch. Während der britische Sektor aufgrund seiner Inselstellung kein Mitglied in der UCPTÉ ist, sind aus der Bundesrepublik vornehmlich die Verbundunternehmen organisiert. NORDEL und CENTREL erfüllen analoge Funktionen in den skandinavischen und den osteuropäischen Ländern. Mit der UNIPEDE und der UCPTÉ bestanden in Westeuropa zwei Gremien für die Kooperation in technisch-ökonomischen Tätigkeitsfeldern, deren Funktionen sich auf die Marktkoordination konzentrierten und kaum auf die Vertretung politischer Interessen bezogen.

Überdies hat der 1961 gegründete CEEP (*Centre Européen de l'Entreprise Publique*) die Belange der Elektrizitätsversorger in der Europäischen Gemeinschaft vertreten. Der CEEP ist die EG-Vertretung von Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung oder öffentlichen Aufgaben. Der britische Sektor war bis zu seiner Privatisierung repräsentiert, und auf deutscher Seite sind sowohl der Verband kommunaler Unternehmen als auch die Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke vertreten. Die VDEW nutzt CEEP aber

nicht für eine aktive Interessenvertretung. Vielmehr sollen durch die Mitgliedschaft „Aussagen verhindert werden können, die allein den Interessen der zentralstaatlichen oder sonst mit der öffentlichen Hand eng verbundenen Unternehmen in anderen EG-Ländern dienen“ (VDEW 1993: 51).

Die industriellen Abnehmer sind über ihre nationalen Verbände innerhalb von IFIEC (*International Federation of Industrial Energy Consumers*) organisiert, wo sowohl der deutsche VIK als auch die britische Energy Intensive User Group UK Mitglieder sind. Die Industrieabnehmer sind ferner durch ihre Branchenverbände in Brüssel präsent. CEFIC beispielsweise organisiert als einer der größten EG-Verbände die europäische Chemieindustrie. Zudem sind die industriellen Verbraucher über die nationalen Dachverbände der Industrie auch Mitglieder in der UNICE (*Union des Industries de la Communauté Européenne*), dem europäischen Dachverband der privaten Unternehmen und Arbeitgeber. Die Haushaltsabnehmer sind durch ihre nationalen Verbände im BEUC (*Bureau Européen des Unions des Consommateurs*) organisiert. Auf Seiten der Umweltverbände ist bereits 1974 das Europäische Umweltbüro (EEB) als Reaktion auf das erste Umweltaktionsprogramm gegründet worden, das mittlerweile über 130 nationale Mitgliedsverbände organisiert. Erst seit der zunehmenden Relevanz der EG in der Umweltpolitik in der zweiten Hälfte der 80er Jahre sind auch Greenpeace, der World Wide Fund for Nature (WWF) und eine Reihe anderer Umweltgruppen auf der EG-Ebene präsent (Hey/Brendle 1994: 388-90).

Die europäischen Umweltgruppen hatten allerdings in der Liberalisierungsfrage keinen nennenswerten Einfluß. Zum einen verfügen sie und auch die Verbände der Haushaltsverbraucher über deutlich geringere Ressourcen für die Vertretung ihrer Interessen als die Wirtschaftsverbände und ihre Mitglieder. Zum anderen war die „Sponsor“-GD der Umweltgruppen, die GD XI, kaum in die Entscheidungsprozesse involviert, so daß auch der Zugang für die Umweltgruppen schwierig war. Ferner wurde die Liberalisierung zuvorderst als Binnenmarktfrage behandelt und kaum unter umweltpolitischen Aspekten betrachtet. Schließlich erforderte die Liberalisierung aufgrund der Komplexität und des vielfach technischen Charakters der Probleme ein hohes Maß an Expertise und war deshalb kaum in der Öffentlichkeit thematisierbar. Aufgrund dieser Faktoren war der Einfluß der Umweltverbände – und auch der Verbraucherverbände – auf EG-Ebene äußerst begrenzt. Wichtiger war der Zugang nationaler Umweltgruppen zu einzelnen nationalen Regierungen (Dänemark, Niederlande), die in den Ratsverhandlungen auf umweltspezifischen Regelungen insistierten.

#### 4.2 Die Neuformierung der sektoriellen Interessenvertretung

Wie in Großbritannien löste die neoliberale Reformpolitik und die beabsichtigte Stärkung der Marktkräfte eine grundlegende Restrukturierung der Interessenvertretung und der verbandlichen Organisation des Sektors aus. Anders als dort strukturierten die staatlichen Akteure auf EG-Ebene diese Reorganisationen allerdings nicht selbst, sondern beschränkten sich darauf, Anreize für solche Reformen zu setzen.

Viele EVU sahen ihren weiteren Bestand und ihre etablierten Unternehmenspraktiken durch die Liberalisierungsoffensive als gefährdet an. Ihr wirtschaftliches und politisches Gewicht in den Mitgliedstaaten schien keine Gewähr mehr dafür zu bieten, daß eine fundamentale regulative Reform abgewendet werden könnte. Die überwiegende Mehrheit der EVU stellte sich deshalb neu auf die EG-Politik ein. Wie in den meisten Mitgliedstaaten schlugen auch die deutschen und britischen Unternehmen und Verbände eine oder mehrere von vier möglichen Strategien ein, um ihre Interessen im Rahmen der Liberalisierung zu vertreten. Erstens gründeten die nationalen Verbände und Versorgungsunternehmen Repräsentationsorgane auf der EG-Ebene. Zweitens repräsentierten die nationalen Spitzenverbände die sektoriellen Interessen auf der EG-Ebene. Drittens waren auch sub-sektorielle Verbände und Einzelunternehmen auf der EG-Ebene präsent. Schließlich vertraten die sektoriellen Akteure ihre Interessen auch gegenüber den nationalen politischen Institutionen, was vornehmlich in Kapitel 7 untersucht wird.

Infolge der Kommissionsaktivitäten sahen die EVU ihre bisherigen Repräsentationsgremien und -kanäle als nicht mehr ausreichend an und bauten eine Reihe von EG-Verbänden auf: EURELECTRIC, CEDEC, GEODE, EUROGAS. Der *Aufbau der neuen Verbände* basierte in fast jedem Fall auf früheren Mustern der Zusammenarbeit. Die Arbeit von UNIPEDE wurde nun als zu EG-unspezifisch und als zu langatmig empfunden. Hochrangige Vertreter aus den großen Versorgungsunternehmen der EG-Mitgliedstaaten im Direktionskomitee von UNIPEDE vereinbarten deshalb, eine EG-Interessenorganisation ins Leben zu rufen. Diese Bemühungen erhielten Unterstützung von der GD XVII, die zu erkennen gab, daß sie einen einheitlichen und handlungsfähigen Ansprechpartner suchte und nicht einzeln mit den nationalen Verbänden und Unternehmen sprechen wollte. Im November 1989 wurde EURELECTRIC (*European Grouping of the Electricity Supply Industry*) als sektorumfassende EG-Interessenvertretung ins Leben gerufen. Wie die meisten EG-Verbände konzentriert sich EURELECTRIC auf die Funktion der politischen Interessenvertretung. Demgegenüber sind die Aktivitäten in der Marktkoordination und der Produktion von Dienstleistungen für die Mitglieder stark begrenzt. Der Verband repräsentiert nahezu die gesamte EG-Elektrizitätswirtschaft und organisiert sowohl Unternehmen als auch nationale Verbände. In der Gaswirtschaft bewirkten die EG-Pläne eine verbandliche

Umgründung durch führende Unternehmensvertreter. Das internationale technische Kooperationsforum, die COMETEC-GAZ, wurde in die EG-Interessenvertretung EUROGAS transformiert.

Allerdings haben die EG-Verbandsföderationen große Schwierigkeiten, die Interessen ihrer nationalen Mitgliedsverbände zu bündeln, und ihre Positionen reflektieren häufig eine minimale Schnittmenge aus den Eigeninteressen der Mitgliedsverbände (Haas 1958: 352-3). Die EG-Verbände werden deswegen vielfach nur als Kommunikationsforen betrachtet (Kohler-Koch 1992). Allerdings wird bei einer größeren Spezifität der Domäne eines Euroverbandes auch eine größere Kohäsion seiner Mitglieder erwartet (Lindberg 1963: 100). Sektorspezifische Verbandsföderationen und Unternehmenszusammenschlüsse demonstrieren vielfach eine große Handlungsfähigkeit, wenn in ihnen eine begrenzte Zahl multinationaler Unternehmen zusammengeschlossen ist, die auch über Erfahrungen in transnationaler Verbandskooperation verfügen (Greenwood/Grote/Ronit 1992). Diese Bedingungen treffen nur sehr eingeschränkt auf die noch in den nationalen Märkten verhafteten EVU zu. Ihre internationale Zusammenarbeit wurde ja gerade durch den Ausschluß von Wettbewerb begünstigt. Die Einigungsfähigkeit der EVU und auch die Fähigkeit von EURELECTRIC, seine Mitglieder auf gemeinsame Positionen zu verpflichten, beeinträchtigen sowohl die begrenzte funktionale Reichweite des EG-Verbandes als auch die Heterogenität der nationalen Regime. Innerhalb von EURELECTRIC besteht daher Einigkeit darüber, daß die nationalen Verbände und Unternehmen auch einzeln vorgehen können, wenn der Verband nicht einigungsfähig ist.

Aber dadurch, daß fast alle EVU die Liberalisierung als Angriff auf ihre Bestandsinteressen wahrnahmen und große EVU bemüht waren, den Widerstand des Sektors dagegen zu formieren, war der EG-Verband anfänglich in der Lage, eine wichtige Konzertierungsfunktion für seine kontinentalen Mitglieder zu übernehmen. Das ressourcenstärkste EVU der Gemeinschaft, die Electricité de France, sah sein nationalisiertes Regime infolge der EG-Initiative als stark gefährdet an und formulierte die ersten Entwürfe zu Stellungnahmen, die auch eine Argumentationsbasis gegenüber den nationalen politischen Akteuren bilden sollten. So wurden die ersten Stellungnahmen der sektoriellen Akteure im Rahmen der EURELECTRIC-Zusammenarbeit entwickelt.

Die Präsidentschaft des Verbandes rotiert zwischen den Mitgliedsländern. Seine Satzung sieht vor, daß die Beschlußfassung in der Mitgliederversammlung und im höchsten Beschlußorgan, dem Komitee, in den meisten Fragen mit einer Dreiviertelmehrheit erfolgen kann (EURELECTRIC o.J., Art. 7, 21). Die Gewichtung der Stimmen orientiert sich am Gewicht der EG-Mitgliedstaaten im Rat. Die Sacharbeit erfolgt vornehmlich in drei umfassenden Sektionen (SEN: Energie; SIE: Binnenmarkt, Wettbewerb, Industrie- und Wirtschaftspolitik; SER: Umwelt, Forschung und soziale Angelegenheiten),

in denen eine Reihe von Task Forces, Ausschüssen und Ad hoc Gruppen eingerichtet worden sind. Diese Arbeiten werden durch die Generalsekretärin und das Sekretariat unterstützt, das 1994 14 Mitarbeiter umfaßte.

EURELECTRIC hat sehr schnell Kontakte zu den EG-Organen aufgebaut. Es ist durchaus üblich, daß der Verband und auch eine Reihe von Versorgern ehemalige Mitarbeiter der Kommission oder des Europäischen Parlaments rekrutieren, um ihren Zugang zu den EG-Organen und ihre Einflußchancen zu verbessern. EURELECTRICs Beziehungen zu den EG-Organen konzentrieren sich sehr stark auf die *Kommission*. Die Generaldirektion Energie bildet die zentrale Ansprechpartnerin, auch wenn ebenfalls Kontakte zu den anderen Generaldirektionen, vor allem zur GD Umwelt, bestehen. Diese Kontakte sind regelmäßig und dauerhaft und erfolgen sowohl auf Arbeitsebene als auch mit den zuständigen Kommissaren. Sie sind in hohem Maße fachspezifisch. Die Beziehungen des Sektors zum *Europäischen Parlament* erfolgen stärker über die nationalen Verbände und Unternehmen und kaum über die hauptamtlichen Mitarbeiter von EURELECTRIC, weil das EP als Institution gewertet wird, die in hohem Maße durch nationale Konfliktlinien geprägt ist. EURELECTRICs Beziehungen zum Parlament folgen ebenfalls fachlichen Zuständigkeiten und richten sich vor allem auf den jeweiligen Berichterstatter und auf den Vorsitzenden des Ausschusses für Energie, Forschung und Technologie (CERT). Auch die nationalen Akteure heben die Notwendigkeit des persönlichen Zugangs zu diesen zentralen Funktionsträgern hervor.

Die Gründung von EURELECTRIC beraubte UNIPEDE nicht nur ihrer politischen Funktionen, sondern auch ihrer Verbandsorganisation: Der Verband wurde bereits reorganisiert, und sein Sekretariat wurde Ende 1997 mit dem Sekretariat von EURELECTRIC in Brüssel zusammengelegt, um eine Überlappung von Aktivitäten einzudämmen. Den Präsidenten von UCPTÉ, NORDEL und UNIPEDE ist zudem ein Beobachterstatus in EURELECTRIC eingeräumt worden. Zur Anfertigung von Analysen und Studien stützt sich EURELECTRIC häufig auf diese assoziierten Verbände. Die europäische Elektrizitätswirtschaft ist somit in ein enges Kommunikations- und Beziehungsgeflecht eingebettet, das wie in der Bundesrepublik durch ein gewisses Maß an Redundanz in den Verbandsaktivitäten gekennzeichnet ist.

Die EG-Verbandsgründungen blieben aber nicht auf EURELECTRIC beschränkt, weil sich mit zunehmender Dauer der Liberalisierungsdiskussion weitere Interessendifferenzierungen abzeichneten. Die Gründung von GEODE (*Groupement Européen de Sociétés et Organismes de Distribution d'Energie*) erfolgte zur Unterstützung der Liberalisierung und in Konkurrenz zu den Positionen, die EURELECTRIC vertrat. Die Gründung von CEDEC (*Confédération Européenne des Distributeurs d'Energie Publics Communaux*) hingegen sollte die Monopolstellung ihrer Mitglieder noch über die EURELECTRIC-Position hinaus sichern. Diese beiden Verbandsgründungen betrafen vorwiegend die Verteilerunternehmen und die kommunalen Versor-

ger. Die Fähigkeit solcher verhältnismäßig kleinen Unternehmen zur Organisation der Interessenvertretung wird generell niedriger eingestuft als die Organisationsfähigkeit von Großunternehmen. Auch in diesen beiden Fällen erleichterten allerdings frühere Formen informeller Kooperation die europäischen Verbandsgründungen. Vornehmlich spanische und auch französische Energieverteiler setzten sich im Gegensatz zu EURELECTRIC für die Einführung von Wettbewerb ein und gründeten zu diesem Zweck 1991 GEODE. GEODE organisiert private und öffentliche Unternehmen, die sich wie die Area Boards in Großbritannien aus der Abhängigkeit von ihren Liefer-EVU befreien wollten.

Die kommunalen öffentlichen Energieversorger aus Italien, Österreich und Deutschland formalisierten nach einer langen Phase des Erfahrungsaustausches ihre lose Kooperation mit der Gründung der CEDEC 1992. Der Dachverband umfaßt auch Mitgliedsverbände aus Frankreich und Belgien. Gerade die deutschen Kommunalversorger betrachteten die Liberalisierung als Gefährdung ihrer angestammten Position, während sich im Gegensatz dazu eine Vielzahl von spanischen und französischen Verteilern in GEODE verbesserte Chancen ausrechneten. Dieser Unterschied ist auf die unterschiedliche Einbindung in die nationalen Regime zu erklären: Während deutsche Kommunalversorger ihre Konzessionsabgaben und Erzeugungskapazitäten gefährdet sahen, verfügten die spanischen und französischen Verteiler nur in sehr geringem Maße über solche Kapazitäten. Sie erhofften sich von der Liberalisierung größere Wahlrechte im Bezug von Energie und Möglichkeiten zum Bau eigener Erzeugungsanlagen.

Infolge der heterogenen nationalen Regime beschränkten sich die sektoriellen Akteure nicht auf die Vertretung ihrer Interessen durch die europäischen Verbände. Die beiden *nationalen Spitzenverbände* Electricity Association und Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke agierten ebenfalls selbst gegenüber den EG-Institutionen. Die VDEW verfügt bereits seit 1978 über ein Verbindungsbüro in Brüssel, das in erster Linie dem Monitoring und dem ständigen Informationsaustausch mit den dortigen Akteuren dient. Infolge der Liberalisierungspolitik richtete die Electricity Association 1992 ebenfalls eine Verbindungsstelle in Brüssel zur Beobachtung der europäischen Politik ein. Die Einflußstrategien der nationalen Verbände unterschieden sich durchaus vom Vorgehen EURELECTRICs. Ihre Zugänge folgten nicht nur einer fachlichen Logik, auch wenn diese selbstverständlich von Bedeutung war. Die nationalen Verbände richteten ihr Vorgehen häufig auf Landsleute in den EG-Institutionen aus und vertraten ihre Belange gegenüber den nationalen Ständigen Vertretungen, den nationalen Mitgliedern des Europäischen Parlaments, den nationalen Kommissaren und deren Kabinetten. Die verbandliche Arbeit von EURELECTRIC war insgesamt auf die fachliche Dimension fokussiert, während die nationalen Akteure stärker die parteipolitische und nationale Dimensionen abdeckten. Auf Seiten der Euroverbände ist in somit erster

Linie fachliche Expertise und Überzeugungsarbeit gefragt, während die nationalen Verbände – und Unternehmen – darüber hinaus auch territoriale Interessen geltend machen. Die Einflußkanäle und Argumentationsstrategien der EG-Verbände unterscheiden sich demnach erheblich von denen der nationalen Akteure.

Im Mittelpunkt der Interessenvertretung auf der EG-Ebene stand trotz der Zunahme der Entscheidungsbefugnisse des Europäischen Parlaments die *Kommission*. Die Zugänge folgten sowohl den fachlichen Verantwortlichkeiten als auch den territorialen Verbindungslinien zu den nationalen Kommissaren. Trotz der kollegialen Abstimmung in der Kommission stehen diesem Einflußkanal aber die Autonomie der federführenden Generaldirektionen und die Orientierung an einem europäischen Allgemeininteresse entgegen. Die Vorstellungen der nationalen Akteure müssen eine „europäische Dimension“ beinhalten, um von der Kommission akzeptiert zu werden (Int. BMWi 20.1.95) und dürfen nicht nur gruppenspezifische Interessen hervorheben (vgl. Kohler-Koch u.a. 1988: 30).

Die beiden nationalen Sektorverbände bewerteten ihren *Zugang zu den EG-Institutionen* und den Informationsfluß seitens der Kommission *sehr unterschiedlich*. Die hauptamtlichen Mitarbeiter der VDEW – und auch des BDI – erachteten das deutsche politische System als wesentlich transparenter als die EG. Ihrer Ansicht nach ist die Kommunikation mit den deutschen Ministerien intensiver als mit der Kommission. Während man in legislative Vorhaben der Bundesregierung frühzeitig eingebunden werde, erfahre man erst von den Kommissionsinitiativen, wenn sie die Bezeichnung „KOM. endg.“ trügen (Int. VDEW 25.1.95) – also in der endgültigen Fassung eines Vorschlags vorliegen. Die Einschätzung auf Seiten der Electricity Association bildet einen bemerkenswerten Kontrast dazu. Sie betrachtete den Zugang zu den EG-Institutionen als sehr einfach und sehr gut. Das EG-System sei offener und vielleicht sogar „more transparent than the British system“ (Int. Electricity Association 5.3.96).

Die ungleichen Einschätzungen basieren auf dem Vergleich mit den nationalen Systemen und sind erklärungsbedürftig. Grundsätzlich steht nämlich zu erwarten, daß sämtliche nationalen Verbände auf der EG-Ebene an Bedeutung einbüßen, weil sie an Repräsentativität und relativem ökonomischen und politischen Gewicht verlieren. Ferner sind die VDEW und die Electricity Association jeweils Spitzenverbände mit einem sehr hohen Organisationsgrad, die Sektoren mit einem erheblichen ökonomischen Gewicht repräsentieren, so daß auch diese Eigenschaften den unterschiedlichen Zugang nicht erklären können. Damit verbleiben noch drei Erklärungsansätze: Die divergierenden Einschätzungen werden im folgenden auf die Unterschiede in der *Homogenität der Sektorpositionen*, in der *Koalitionssfähigkeit der Verbände mit den staatlichen Akteuren* und in den *Ausgangssituationen der Verbände auf nationaler Ebene* zurückgeführt.



Das Ausmaß und die Art der Betroffenheit von der EG-Liberalisierung differierte in den beiden Ländern. Es war zu erwarten, daß die Reform keine oder nur sehr geringe Anpassungen des neuen britischen Wettbewerbsregimes nach sich ziehen würde, so daß innerhalb des britischen Sektors weitgehend übereinstimmende Präferenzen vorhanden waren. In Großbritannien konzentrierte sich die Vertretung sub-sektorieller Interessen auf die Großunternehmen des Sektors – National Power, Nuclear Electric, PowerGen und National Grid Company. Diese richteten allerdings aufgrund der Homogenität ihrer Einzelinteressen, bis auf Nuclear Electric, keine eigenen Büros in Brüssel ein<sup>76</sup> und griffen lediglich – zumindest zeitweise – auf professionelle Beratungsfirmen zurück. Die britischen sub-sektoriellen Verbände waren nicht in die Interessenvertretung auf der EG-Ebene involviert und spielten auch auf der nationalen Ebene kaum eine Rolle. Die Electricity Association konnte in der EG deshalb als Repräsentantin des gesamten Sektors auftreten. Dagegen berührte die EG-Liberalisierung die Bestandsinteressen der deutschen Versorger und vertiefte sektorinterne Konfliktlinien, die bereits die GWB-Novellen offengelegt hatten (vgl. Kap. 7). Aufgrund dieser Konfliktlinien waren über die sektoriellen Großunternehmen hinaus auch der Verband kommunaler Unternehmen – via CEDEC – und die Deutsche Verbundgesellschaft auf der EG-Ebene präsent. Die Verbundunternehmen RWE AG/RWE Energie AG, VEW AG und VEBA AG/PreussenElektra AG richteten eigene Vertretungen in Brüssel ein (Int. VDEW 13.7.95). Zudem sind die RWE Energie AG, die Bayernwerk AG und die PreussenElektra AG auch gemeinsam auf der EG-Ebene vorgegangen. Die VDEW konnte deshalb kaum eine einheitliche Position des Sektors formulieren. Damit war auch der angestammte Status des deutschen Verbandes nicht mehr vorhanden, während die Einbindung in die EG-Politik die Stellung der Electricity Association gegenüber den britischen Unternehmen und auch gegenüber der britischen Regierung klar aufgewertet hat. Letzteres manifestiert sich beispielsweise im Bedeutungswandel des Brüsseler Büros der Electricity Association: Während dieses anfänglich ausdrücklich auf eine Tätigkeit als 'Horchposten' beschränkt war, ist es nun befügt, die Interessen des britischen Sektors gegenüber den EG-Institutionen aktiv zu vertreten.

Auch die Ausgangspositionen der Verbände unterschieden sich: Das *politische System* in der *Bundesrepublik* weist eine hohe Verbandsorientierung auf und zeichnet sich durch einen intensiven Informationsaustausch mit den Verbänden aus. In Großbritannien sind dagegen Unternehmen stärker in die Interessenvertretung eingebunden. Zwar wird die britische Verwaltung als konsultationsorientiert und offen für Interessengruppen betrachtet (vgl. Kaiser 1994). Das *britische politische System* weist aber dennoch einen hohen Grad

76 Die Einrichtung des Büros von British Energy/Nuclear Electric ist nicht auf die Liberalisierung, sondern auf die EG-Tätigkeiten auf der Basis von EURATOM und die Programme zur Kooperation mit osteuropäischen Kernenergieerzeugern zurückzuführen.

an „secrecy“ und eine große Fähigkeit zur Schließung nach außen auf. Die britischen sektoriellen Akteure hatten diese Erfahrung während der Privatisierung gemacht, deren Grundsatzentscheidungen ohne ihr Zutun getroffen wurden. Die Electricity Association war insbesondere nach ihrer Gründung in geringerem Maße in die nationalen politischen Entscheidungsprozesse einbezogen als die VDEW. Diese war ein auch von den EVU lange anerkannter Akteur in der Vertretung sektorieller Belange, während das Verhandlungsmandat der noch jungen Electricity Association anfänglich stark umstritten war.

Schließlich ist für die Einbindung in die EG-Politik von großer Bedeutung, daß angesichts der komplexen Akteurskonstellationen und Entscheidungsverfahren sowohl die sektoriellen als auch die staatlichen Akteure den Umgang mit Akteuren bevorzugen, die ähnliche Sichtweisen und Interessen wie sie selbst haben und damit mögliche Koalitionspartner sind:

- „EG-Politik ist ein ständiges Knüpfen von Allianzen“ (Int. BMWi 20.1.95).
- „Bundesgenossen soll man dort suchen, wo man sie findet“ (Int. VKU 5.7.95).
- „We tend to see people who are closer to our own views“ (Int. GD IV 18.1.95)
- „We look for people with like-minded views“ (Int. PowerGen 7.3.96)

Auf der EG-Ebene räumten die Vertreter der Kommission und auch des Parlaments denjenigen Interessengruppen einen privilegierten Zugang ein, die ihre Position unterstützten. Auf Seiten der Kommission waren dies vornehmlich der britische Sektor und weitere Akteure, die für eine Liberalisierung plädierten. Besonders frappant ist das Beispiel von GEODE. Das ökonomische Gewicht seiner Mitgliedsunternehmen ist ebenso gering wie seine Repräsentativität für die europäische Elektrizitätsversorgung. Dennoch wird dem Verband ein sehr guter Zugang zur Kommission attestiert, weil GEODE für die Kommission eine wichtige sektorinterne Unterstützung für die Liberalisierung bildete. Auf Seiten des Parlaments waren es der belgische und der französische Sektor und auch die in CEDEC organisierten kommunalen Versorger, die am stärksten konsultiert und deren Position aufgewertet wurde. Der Zugang für andere Akteure gestaltete sich dagegen schwieriger, wie eine zeitweise Schließung der Entscheidungsprozesse in der Kommission gegenüber EURELECTRIC belegt (s.u.), auch wenn andere Akteure natürlich ebenfalls konsultiert worden sind.

Insgesamt also gaben die größere Homogenität der sektoriellen Akteurspositionen und ihre bessere Koalitionsfähigkeit den Ausschlag dafür, daß die Electricity Association auf EG-Ebene stärker eingebunden wurde als die VDEW. Dieser Eindruck wird durch die unterschiedlichen Startpositionen der Verbände auf nationaler Ebene noch vertieft. Vor allem das Beispiel GEODE zeigt, daß der Zugang der Interessengruppen zu den staatlichen Akteuren nicht unbedingt von ihrer Investitionsmacht (Lindblom 1977) oder von der

staatlichen ‚target structure‘ (Almond 1958) abhängt, sondern auch in hohem Maße von der Übereinstimmung ihrer Leitbilder und Präferenzen mit denen der staatlichen Akteure.

Der Abschnitt belegt auch, daß die Interessendifferenzierung nicht, wie erwartet wurde, auf die gemischtwirtschaftlichen Regime beschränkt blieb, sondern daß sich infolge der Liberalisierung auch Differenzierungen in den nationalisierten Regimen abzeichneten, wobei die monolithischen Erzeugungs- und Übertragungsunternehmen darum bemüht waren, ihre Monopole zu verteidigen. Die von ihnen abhängigen Verteilerunternehmen aber suchten die neuen Opportunitäten der EG-Liberalisierung zu nutzen und an Handlungsspielräumen zu gewinnen. Die jeweilige Verankerung der einzelnen Unternehmen und Unternehmensgruppen in den nationalen Regimen erklärt damit ihre Haltung gegenüber den Plänen der Kommission.

## 5 Die Liberalisierung der Stromwirtschaft

### 5.1 Die Kooptation von Expertise: Ausschüßarbeiten

Zur weiteren Arbeit an ihren Plänen für den Energiebinnenmarkt berief die Kommission sowohl für die Gas- als auch für die Stromversorgung je zwei Expertengruppen ein, die eine zusammengesetzt aus Vertretern der Mitgliedstaaten und die andere aus sektoriellen Experten.<sup>77</sup> Sie betrachtete die Liberalisierung weiterhin als reine Binnenmarktfrage, was daraus ersichtlich ist, daß in den Expertenausschüssen keinerlei Vertreter von Umweltgruppen oder Gewerkschaften und in der Kommissionsdelegation kein Vertreter der GD XI präsent war. Das Gros der Mitglieder des Expertenausschusses in der Elektrizitätswirtschaft bildeten Unternehmensvertreter der EVU (19); je zwei Mitglieder waren von UNICE, IFIEC und Verbraucherverbänden vorgeschlagen worden (Kommission 1991). Die Kommission sah die Anonymisierung der einzelnen Stellungnahmen vor, um eine offene Diskussion zu ermöglichen, die sich nicht nur an nationalen und sektoriellen Interessen orientierte. Die für ein Jahr bis zum Mai 1991 angesetzten Beratungen sollten die Suche nach einer Kompromißlösung ermöglichen, die den Anliegen der beiden Sektoren und den Belangen der Verbraucher gerecht werden konnte (vgl. Kommission 1989: 1, 14).

77 Im Elektrizitätsbereich: Consultative Committee of Member States – Electricity; Professional Consultative Committee on Electricity.

Die Ausschüßberatungen konzentrierten sich auf die *Grundsatzfragen einer Liberalisierung* und führten zur Präzisierung der möglichen Wettbewerbselemente: Nach Ansicht der Kommission sollten industrielle Großabnehmer und Verteilerunternehmen ihren Stromerzeuger frei wählen dürfen. Ein geregeltes Durchleitungsverfahren, der sogenannte *Third Party Access* (TPA), sollte sie daher zur Nutzung der Netze berechtigen. Grundsätzlich befürworteten zwar alle Delegationen in den beiden Ausschüssen die Einführung von Wettbewerb, weil sie sich dem hegemonialen Kriterium der Marktintegration nicht entziehen konnten. Ihre Auffassungen über die Einführung eines Durchleitungsverfahrens divergierten allerdings stark (Kommission 1991). Bis auf die britischen EVU sprachen sich die europäischen Elektrizitätsversorger klar gegen den TPA aus. Ihre Unzufriedenheit mit den von der Kommission formulierten Ausschüßergebnissen manifestierte sich in einer stark abweichenden Stellungnahme der „kontinentalen“ Mitglieder EURELECTRICs (EURELECTRIC 1991). Auch die Mitgliedstaaten optierten weitgehend gegen eine Durchleitungsregelung. Nur die industriellen Abnehmer befürworteten sie einhellig (AE 27./28.5.1991).

Trotz dieses Widerstandes betrachtete die Kommission die Arbeitsergebnisse als Grundlage für den Energiebinnenmarkt. Die Ausschüßdiskussionen hatten ihr die Bandbreite der Positionen in den Sektoren und in den Mitgliedstaaten aufgezeigt, und schon drei Monate nach Ende der Ausschüßarbeiten kündigte die GD XVII Vorschläge für eine Durchleitungsregelung an (AE 27./28.5.1991: 10). Sie rechtfertigte ihre Initiative damit, daß in den Ausschüssen *keine einstimmige Meinung gegen eine Netzzugangsregelung* formuliert werden konnte. Nach dem Selbstverständnis der Kommission kann sie nach Konsultationen mit den betroffenen Akteuren und unter Abwägung der Argumente eigenständig die politischen Inhalte und Zielsetzungen einer Maßnahme festlegen. Das Ende der Ausschüßberatungen bedeutete ebenfalls eine Schließung der Entscheidungsprozesse gegenüber der Elektrizitätswirtschaft (Int. GD XVII 17.1.95), obwohl EURELECTRIC die Kommission zwischen dem März und dem Juli 1991 mehrmals dazu aufforderte, die Konsultationen wieder aufzunehmen.

Die GD XVII und die GD IV nutzten die offenen und grundsatzorientierten Ausschüßdiskussionen somit *selektiv* für die Entwicklung eigener Vorschläge gegen den Willen der überwältigenden Mehrheit des Sektors und der Mitgliedstaaten. Sie instrumentalisieren die Ausschüsse zum einen dazu, ihre technischen und ökonomischen Informationsgrundlagen zu verbessern und die Interessenkonstellationen in den Sektoren und in den Mitgliedstaaten zu sondieren. Zum anderen konnten sie trotz des Einspruchs der Mitgliedstaaten und der sektoriellen Akteure ihre weitere Arbeit am Energiebinnenmarkt damit rechtfertigen, daß sie auf der Basis extensiver Konsultationen zustande gekommen war.

## 5.2 Die Wahl der Rechtsgrundlage

Das Initiativrecht der Kommission ermöglicht ihr die Festlegung der Rechtsgrundlage, auf die sie ihr Vorgehen stützt. Da die Wahl der Rechtsgrundlage Konsequenzen für die Befugnisse der einzelnen Organe in den Entscheidungsverfahren hat, ist ihre Festlegung zwischen Kommission, EP und Rat häufig umstritten. Gerade seit den Vertragsänderungen durch die EEA – und seit 1991 auch durch die Maastrichter Verträge – eröffnen unterschiedliche Verfahren den einzelnen Organen unterschiedliche Partizipationsrechte. Grundsätzlich standen der Kommission vier verschiedene Wege offen: Erstens konnte die GD IV das Wettbewerbsrecht der Art. 85 und 86 EWG-Vertrag gegen die Unternehmen einsetzen. Zweitens konnte sie Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 169 EWG-Vertrag gegen die Mitgliedstaaten eröffnen. Drittens konnte die Kommission einseitig eine Richtlinie auf der Basis von Art. 90 III verabschieden. Schließlich konnte sie auf der Basis der Rechtsgrundlage für den Binnenmarkt, Art. 100a, eine Richtlinie zur Liberalisierung der Elektrizitätsversorgung formulieren. Diese vier Handlungsoptionen haben überaus unterschiedliche Konsequenzen für die Stellung der einzelnen Organe und für die Relevanz der beiden Generaldirektionen in den Entscheidungsprozessen. Die Festlegung der Rechtsgrundlage war daher in hohem Maße umstritten. Die Wahl der Entscheidungsgrundlage illustriert, daß alle Organe nur ein Verfahren als angemessen und legitim ansahen, das ihnen in einer solch umfassenden Reform Partizipationsrechte eröffnete.

Die Arbeiten der GD XVII an der Transitregelung hatten auch in der GD IV Bemühungen um die verstärkte Einführung von Wettbewerb in der leistungsgebundenen Energiewirtschaft eingeleitet.<sup>78</sup> Die britische Liberalisierung und die europäische Öffnung des Telekommunikationsmarktes fungierten für beide Generaldirektionen als Wettbewerbsmodelle. Der britische Fall bildete ein „example which has to some extent been followed“ (Int. GD IV 19.03.97; Int. GD XVII 17.1.95). Allerdings ist die Übertragung eines nationalen Regulierungsmodells auf die EG-Ebene i.d.R. nicht möglich, da die anderen Mitgliedstaaten dies i.d.R. als illegitim betrachten. Eine vollständige Übertragung des britischen Modells auf die EG erschien zudem nahezu ausgeschlossen, weil es noch nicht erprobt war, sich durch eine außerordentliche Komplexität auszeichnete und überdies Eingriffe in die Eigentumssysteme der Mitgliedstaaten erfordert hätte, die laut EWG-Vertrag nicht zulässig sind. Lediglich einzelne Aspekte des britischen Regulierungsmodells zur Unternehmensentflechtung und zum Netzzugang wurden in modifizierter Form in die EG-Initiative aufgenommen.

78 Leon Brittan: „Competition in the European Community's Electricity and Gas Markets“, Speech at London's Institution of Civil Engineers, April 18, 1991 (abgedruckt in AE 25.04.1991).

Die anfängliche Phase der Politikformulierung war in hohem Maße von einer bürokratischen Konkurrenz zwischen der GD Energie und der GD Wettbewerb gekennzeichnet, die durch die Organisationskulturen der beiden Generaldirektionen geprägt war. Zum einen wollte die GD XVII in Beratungen mit den Mitgliedstaaten und der Elektrizitätswirtschaft einen breiten Konsens für eine Marktöffnung herstellen. Zum anderen drohte die GD IV den Mitgliedstaaten und den Unternehmen mit der Öffnung der Märkte über die Nutzung des Wettbewerbsrechts. Während diese Vorgehensweisen zunächst als Alternativen gesehen wurden, entwickelte sich nach der Fixierung der Rechtsgrundlage eine Doppelstrategie, in der die Drohung mit dem Wettbewerbsrecht und dessen begrenzte Nutzung die Richtlinienverhandlungen unterstützen sollten.

Die GD IV erwog bereits während der Ausschubarbeiten die Nutzung ihrer wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen (AE 09.02.1990: 11; 06.04.1991: 11), um die Außenhandelsmonopole in einigen Mitgliedstaaten aufzubrechen. Schon im März 1991, kurz vor Beendigung der Ausschubarbeiten, kündigte sie dann die Einleitung von *Vertragsverletzungsverfahren* gegen gas- und elektrizitätswirtschaftliche Import- und Exportmonopole in Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, den Niederlanden, Portugal, Spanien und Großbritannien an. Diese Verfahren räumen ihr ein hohes Maß an Diskretion über die Entscheidung ein, ob ein Mitgliedstaat seinen vertraglichen Verpflichtungen Genüge leistet, wann sie gegen etwaige Vertragsverletzungen vorgeht und ob sie den Fall vor den EuGH bringt. Die GD IV forderte die betroffenen Länder zunächst nur auf, zu ihrer Auffassung Stellung zu nehmen, daß die Monopole nach den vertraglichen Regelungen unzulässige mengenmäßige Handelsbeschränkungen darstellten, um zu signalisieren, daß sie gewillt war, eine Liberalisierung des Sektors herbeizuführen. Sie ließ nach den Antworten der Mitgliedstaaten und ihrer anschließenden begründeten Stellungnahme von 1992 die Verfahren zunächst ruhen und entschloß sich erst im Januar 1994 dazu, gegen einige Mitgliedstaaten Klage vor dem EuGH zu erheben, um während der Richtlinienverhandlungen den Einigungsdruck auf die Mitgliedstaaten zu erhöhen.

Zuvor hatte die Generaldirektion IV ihre wettbewerbsrechtlichen Befugnisse bereits zur Öffnung der Telekommunikationsmärkte genutzt und deren Liberalisierung auf der Basis von Art. 90 Abs. 3 EWGV vorantreiben können. Art. 90 Abs. 3 EWG-Vertrag eröffnet der Kommission das Recht, Richtlinien und Entscheidungen zur Aufhebung von besonderen oder ausschließlichen Rechten öffentlicher oder monopolartiger Unternehmen zu erlassen, die nicht der Zustimmung des Europäischen Parlaments oder des Rates bedürfen. Dieses Vorgehen erfolgte vor dem Hintergrund eines breiten Konsenses der Mitgliedstaaten und der Telekommunikationsunternehmen über eine Liberalisierung des Sektors: „the ideas and actions had already been in place before this strategy was chosen“ (Int. GD IV 18.01.95). Dieser Konsens hatte sich in

extensiven Konsultationen herausgebildet, in denen grundlegende Prinzipien des liberalisierten Regimes festgelegt worden waren. In der Telekommunikation wurde die Liberalisierung zudem von einer sehr dynamischen technischen Entwicklung und der Konvergenz mit der Informationstechnik begleitet, die den sektoriellen Akteuren neue Marktchancen eröffnete, den Neueintritt von Wettbewerbern begünstigte und die Relevanz der Telefonnetze für die Übertragung von Daten verringerte. Ferner gab es in diesem Sektor die Möglichkeit, den Wettbewerb zunächst auf einzelne Dienstleistungen zu begrenzen und dann sukzessive auszuweiten (ECE 80/8-9 [Aug. 1995]). Und trotz des breiten Konsenses, des technischen Wandels und der sukzessiven Öffnung von Teilmärkten hatten einige Mitgliedstaaten das unilaterale Vorgehen der GD IV nicht toleriert. Der EuGH wies allerdings die Klage Frankreichs gegen die Vorgehensweise der Kommission ab<sup>79</sup> und bestätigte die Grundzüge der Richtlinie zur Öffnung des Marktes für Telekommunikationsendgeräte und die Berechtigung der Kommission, ohne die Beteiligung des Europäischen Parlaments und des Rates auf der Basis von Art. 90 III EWGV vorgehen zu können. Die GD IV wollte die Vorgehensweise in der Telekommunikation dann auch auf die leitungsgebundene Energiewirtschaft übertragen (Hancker 1992: 11).

Die GD IV und die GD XVII bereiteten dann bis zum Juli 1991 jeweils zwei eigene Richtlinienvorschläge für einen Binnenmarkt für Elektrizität und Gas vor. Die Vorschläge der GD IV sahen ein alleiniges Vorgehen der Kommission auf der Basis von Art. 90 Abs. 3 vor, während die GD XVII den Art. 100a als Rechtsgrundlage wählte. Die GD XVII und die meisten Kommissare monierten ein unilaterales Vorgehen bei der Liberalisierung. In erster Linie waren der fehlende Konsens der Mitgliedstaaten und der sektoriellen Akteure sowie Proteste des Europäischen Parlaments dafür verantwortlich, daß sie dieses Vorgehen als illegitim betrachteten. Auch einige sektorielle Eigenschaften sprachen ihrer Ansicht nach gegen diese Rechtsgrundlage: Im Gegensatz zur Telekommunikation waren die Möglichkeiten für eine stufenweise Liberalisierung von Teilmärkten sehr begrenzt und nur durch eine allmähliche Ausweitung des Abnehmerkreises zu realisieren. Es war somit eine Gesamtregelung erforderlich. Schließlich fand die Liberalisierung der Telekommunikation vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklung der EG in der Mitte der 80er Jahre statt. Die Debatte um den Energiebinnenmarkt wurde dagegen von der kontroversen Diskussion um die Legitimität der Gemeinschaftsinstitutionen und -politiken während der Ratifikation des Maastrichter Vertrages in den Mitgliedstaaten überschattet.

Die Schließung der Entscheidungsprozesse nach den Ausschlußberatungen hatte das Konfliktniveau zwischen der Kommission und der Elektrizitätswirtschaft stark erhöht (Int. EURELECTRIC 17.1.95; GD XVII 17.1.95).

79 Richtlinie der Kommission Nr. 88/301/EWG vom 16.05.1988, Abl. 1988 L 131, 73ff. EuGH vom 19.03.1991, Rs. C-202/88, Frankreich/Kommission.

Ein Vorgehen ohne Konsultationen stieß durch die Staatsnähe und die immer noch fest verankerten Leitbilder des Sektors auf nationaler Ebene auf formidable Widerstände in den meisten Mitgliedstaaten. Frankreich, die Bundesrepublik und die Niederlande signalisierten, daß sie ein alleiniges Vorgehen der Kommission blockieren wollten (FT 23.01.92). Das einzige Mitgliedsland, das die Liberalisierung nahezu uneingeschränkt unterstützte, Großbritannien, war wegen grundsätzlicher Erwägungen zum Integrationsprozeß nicht bereit, ein alleiniges Vorgehen der Kommission zu unterstützen (Int. GD IV 18.1.95). Unter diesen Bedingungen war es unklar, ob die Kommission einseitig eine effektive Richtlinie formulieren konnte und ob der Gerichtshof ihr alleiniges Vorgehen absichern würde (vgl. McGowan 1993: 56). Auch das Europäische Parlament sprach sich gegen ein unilaterales Vorgehen der Kommission aus, das es seiner Mitbestimmungsmöglichkeiten beraubte (Die Welt 03.09.1991). Angesichts dieses Kontextes befürwortete die Kommission ein Vorgehen auf der Basis des Richtlinienvorschlags der GD XVII.

Die inhaltliche Auseinandersetzung wurde also zeitweise durch die institutionellen Erwägungen der EG-Organe überwölbt, und gerade während der Festlegung der Rechtsgrundlage wurden prozedurale und substantielle Fragen miteinander vermengt (vgl. Héritier 1993: 443). Die Einigung auf die Rechtsgrundlage Art. 100a EWG-Vertrag reflektiert, daß sämtliche EG-Organe konsensuale Verfahren nicht nur mit einer höheren Ergebniskontrolle und angemesseneren Problemlösungen verbinden, sondern auch mit einer höheren Legitimität der Entscheidungsprozesse assoziieren und sie deshalb präferieren. Diese Festlegung hatte zur Folge, daß die GD IV nun keine zentrale Rolle mehr im Diskussionsprozeß einnahm. Der bürokratische Wettbewerb zwischen ihr und der GD XVII hatte aber zu einer sehr hohen Anfangsdynamik der Liberalisierungspolitik beigetragen und das Thema auf die politische Tagesordnung katapultiert.

Die Kommission präsentierte am 21.01.1992 ihre *Richtlinienvorschläge* für einen Binnenmarkt für Elektrizität und Gas (Kommission 1992a, b). Die Vorschläge basierten auf Art. 57(2), 66 und 100a EGV und sahen prozedural ein Vorgehen nach vier allgemeinen Grundsätzen vor. Die Kommission wollte (1) schrittweise vorgehen, (2) das Prinzip der Subsidiarität beachten, (3) eine „exzessive Regulierung“ vermeiden, und (4) im Zusammenarbeitsverfahren mit dem Rat und dem Parlament vorgehen (S. 8-9). Ihre inhaltlichen Vorschläge basierten in hohem Maße auf den Richtlinienentwürfen vom Juli 1991 und enthielten folgende Kernelemente:

- Einführung eines geregelten Zugangs Dritter zum Netz (Third Party Access)
  - Große Industrieabnehmer und Verteilerunternehmen sollten ihren Stromerzeuger frei wählen können und die Netzinhaber deshalb dazu verpflichtet werden, die kontrahierten Bezugsmengen über ihre Netze 'durchzuleiten'. Die Zugangsberechtigung war für sehr große In-

dustrieannehmer mit einem Verbrauch von mehr als 100 GWh p.a. (Gas: 25 Mio. m<sup>3</sup>) und für Verteiler vorgesehen, deren Verkäufe einzeln oder gemeinsam mindestens 3% (Gas: 1%) der nationalen Nachfrage ausmachten.<sup>80</sup>

- Abschaffung der Ausschließlichkeitsrechte zum Bau von Leitungen und Kraftwerken
  - Jeder Mitgliedstaat sollte für den Bau von Kraftwerken und Leitungen ein transparentes, objektives und nicht-diskriminierendes System von Genehmigungen einführen.
- Entflechtung (Unbundling)
  - Die Organisation und das Rechnungswesen für die Erzeugung, Übertragung und Verteilung von Elektrizität und Gas sollten in allen Unternehmen getrennt werden, um Quersubventionen zu verhindern und Kostentransparenz herzustellen.
- Benennung der Netzbetreiber für Übertragung und Verteilung und Auferlegung besonderer Aufgaben durch die Mitgliedstaaten
  - Analog zum britischen Reformmodell sollen die Mitgliedstaaten Betreibergesellschaften für den Netzbetrieb benennen und dazu befugt sein, den EVU besondere Aufgaben zuzuweisen.

Weiterhin sah der Vorschlag vor, daß die Mitgliedstaaten bis zu 20% ihrer Erzeugung durch finanziell geförderte heimische Energieträger bestreiten und Auflagen zur Erzeugung aus erneuerbaren Energiequellen, Abfall und Kraft-Wärme-Kopplung festlegen konnten. Der Vorschlag der Kommission zielte insgesamt auf eine fundamentale Umstrukturierung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft ab und sah die Einführung eines *Wettbewerbsregimes in der gesamten Gemeinschaft* vor, ohne Unterschiede zwischen den bestehenden nationalen Regimen zu berücksichtigen. Er sollte EG-weit etwa 400-500 industriellen Verbrauchern und etwa 100 Verteilerunternehmen die freie Wahl ihres Lieferunternehmens ermöglichen und hatte damit eine deutlich geringere Reichweite als die Reform in Großbritannien. Die Liberalisierung zielte in erster Linie auf die *Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der industriellen Abnehmer* ab, deren Kosten gesenkt werden sollten. Die Haushaltsabnehmer konnten nur indirekt von der Liberalisierung profitieren, wenn ein bezugsberechtigtes Verteilerunternehmen sie beliefern, und der Wettbewerb insgesamt zur Kosten- und Preissenkungen führen würde.

80 Die Schwelle für die Zugangsberechtigung war im Vergleich zum Juli-Vorschlag deutlich höher: Der erste Entwurf hatte den Zugang von Verbrauchern und Verteilerunternehmen ab 5 GWh/Jahr vorgesehen. Ab 1996 sollte dieser dann auf weitere Abnehmer ausgeweitet werden (Kommission 1991, Art. 5 Abs. 4).

### 5.3 Positionen der Interessengruppen und der Mitgliedstaaten

Erwartungsgemäß führte der Richtlinienvorschlag zu großen Widerständen. Die *sektoriellen Akteure* orientierten sich weiterhin an ihren nationalen Regimen und bezogen ihre inhaltliche Kritik im wesentlichen auf die Aspekte, die EURELECTRIC bereits in seiner Stellungnahme zu den Ausschlußberatungen moniert hatte (EURELECTRIC 1991). Wie der CEEB während der britischen Privatisierung hoben auch die 'kontinentalen' EVU die sektoriellen Besonderheiten hervor. Ihrer Ansicht nach gefährdete die Einführung von Wettbewerb die Leitziele der Sektorregime – Versorgungssicherheit, Preiswürdigkeit und Umweltschutz. Darüber hinaus zeigten ihre weiteren Argumente aber schon die großen Differenzen auf, die aus den nationalen Sektorregimen resultierten. So wurde von deutscher Seite aus aufgrund der rechtsstaatlichen Tradition und der Präferenz für sektorielle Selbstregelungen z.B. die Unvereinbarkeit des geregelten Netzzugangs und der Entflechtung mit etablierten Eigentumsrechten betont und auch das Ausmaß der Regulierung in der Richtlinie kritisiert. Dagegen hob EdF aufgrund ihres nationalisierten Regimes gerade die Verringerung energiepolitischer Gestaltungsspielräume der staatlichen Akteure und die Gefährdung einer langfristigen Planung hervor.

Die kontinentalen Versorger signalisierten ihre inhaltliche Dialogbereitschaft mit der Vorlage eines alternativen „Wettbewerbsvorschlags“: Sie plädierten anstelle einer Netzzugangsregelung für die Einführung von Wettbewerb für neue Erzeugungsanlagen, betonten allerdings lediglich die industrielle Eigenerzeugung, während eine mögliche Rolle unabhängiger Erzeuger nur geprüft werden sollte. Kurzum: Die Unternehmen und Verbände der kontinentalen Elektrizitätsversorgung optierten im wesentlichen für den Status quo.

Die überwiegende Mehrheit der EURELECTRIC-Mitglieder trug diese Stellungnahme mit, auch wenn diese Position die interne Spannungslinie mit den britischen Versorgern nicht überbrücken konnte. Die VDEW kritisierte die Kommissionsvorschläge gemeinsam mit den anderen deutschen Verbänden und lehnte im Einklang mit den Argumenten von EURELECTRIC die TPA-Regelung ab. CEEP und EUROGAS waren ebenso gegen die Vorschläge wie die internationalen Gewerkschaften der Energieversorgung und öffentlichen Unternehmen (ICEF [International Federation of Chemical, Energy and General Workers' Unions]; MIF [Miners' International Federation]; PSI [Public Services International]) und der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB), die den Abbau von Arbeitsplätzen fürchteten (AE 31.1.1992: 14; AE 20.5.1992). Auf der anderen Seite sprachen sich die britische Electricity Association, GEODE und auch die niederländischen Verteiler für die Liberalisierung aus. Die industriellen Abnehmer in IFIEC, der europäische Verband der Chemieindustrie CEFIC und auch der Dachverband der europäischen Industrie und Arbeitgeber UNICE befürworteten den Kommissionsvorschlag grundsätzlich (UNICE 1993; Int. BASF 26.1.95).

Die meisten *Mitgliedstaaten* plädierten zwar grundsätzlich für die Einführung von Wettbewerb, nahmen allerdings sehr unterschiedliche Positionen zu den einzelnen Elementen des Richtlinienentwurfs ein. Von den Ländern mit *nationalisierten Regimen* optierten Frankreich, Griechenland, Italien und Portugal klar gegen die Einführung des geregelten Netzzugangs, während Irland, das eigene Reformbemühungen erwog, den Vorschlag positiver bewertete. Auf Seiten der Länder mit *gemischtwirtschaftlichen Regimen* traten Belgien, Spanien und die Niederlande vehement gegen die Einführung des geregelten Netzzugangs ein, während der Vorschlag in der Bundesrepublik, in Dänemark und in Luxemburg abwartend aufgenommen wurde. Lediglich Großbritannien befürwortete aufgrund seines *Wettbewerbsregimes* die Liberalisierungsvorschläge nahezu uneingeschränkt. Mit Ausnahme Spaniens plädierten die Mitgliedstaaten aufgrund der Unterschiede der Gas- und Elektrizitätswirtschaft für eine getrennte Behandlung der beiden Sektoren. Gemeinsam mit den Niederlanden und Spanien befürchtete die Bundesrepublik zudem eine zu starke Regulierung durch die Richtlinie.<sup>81</sup>

Als Fazit der anfänglichen Positionen kann festgehalten werden, daß sich nahezu alle EG-Energieversorger gegen den Vorschlag aussprachen. Auf Seiten der industriellen Abnehmer gab es durchaus Unterstützung, aber auch sie mußten interne Spannungslinien überbrücken, weil die Preise für industrielle Abnehmer in Frankreich und Italien bereits auf einem niedrigem Niveau lagen. Die meisten Mitgliedstaaten optierten gegen die Einführung von Wettbewerbselementen im Sinne der Kommission. Die EVU und die Mitgliedstaaten orientierten sich in hohem Maße an den etablierten nationalen Regimen und den angestammten sektoriellen Leitbildern. Die Idee einer Liberalisierung dieses technisch komplexen Sektors war neu und der radikale Charakter des Kommissionsvorschlags rief ihren Widerstand hervor. Allenfalls inkrementelle Reformen sollten geduldet werden. Einzig Großbritannien verfocht die Liberalisierung vehement, weil sie mit dem britischen Wettbewerbsregime kompatibel war und um seinen EVU den Zugang zum EG-Markt zu ermöglichen.

#### 5.4 Das Wettbewerbsrecht und die Rechtskontrolle durch den EuGH

Die GD XVII hatte sich zwar kommissionsintern gegenüber der GD IV durchgesetzt. Die Verhandlungen über die Richtlinie erfolgten aber vor dem Hintergrund eines möglichen Vorgehens der Generaldirektion IV gegen die Außenhandelsmonopole der EVU. Die GD IV erhob in den Vertragsverlet-

81 Vgl. ECE 38/7 (Feb. 1992), 35/6 (Nov. 1991), 39/2 (März 1992), 40/4 (April 1992), 42/7 (Juni 1992), 43/2 (Juli 1992), 44/4 (Aug. 1992), 46/4 (Okt. 1992), 48/45 (Dez. 1992), 50/6-7 (Feb. 93), 51/6-7 (März 1993); AE 6-7.4.92: 7; 22.05.92: 8; Handelsblatt 09.04.1992.

zungsverfahren 1994 gegen die Außenhandelsmonopole mehrerer Mitgliedstaaten Klage (Hancher 1995: 74). Sie hatte die weiteren Verfahrensschritte aufgrund der Richtlinienverhandlungen und der Entwicklungen in einigen Mitgliedstaaten zunächst zurückgestellt. Einige Klagen, z.B. gegen Dänemark und Großbritannien, wurden nach Änderungen der nationalen Regelungen fallen gelassen. Auch die Niederlande und Frankreich hatten signalisiert, daß sie ihre Außenhandelsmonopole überprüfen wollten, ohne dann aber Vorschläge für deren Aufhebung zu unterbreiten. Die Kommission klagte nun im Juni 1994 gegen Irland, Italien, Frankreich, die Niederlande und Spanien.<sup>82</sup> Diese Verfahren betrafen mögliche Verstöße der Import- und Exportmonopole gegen die Regelungen der Art. 30, 34, und 37 EGV, also gegen das Verbot mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen und die Forderung des allmählichen Abbaus staatlicher Handelsmonopole.

Wie bereits gezeigt wurde, war dieses Vorgehen auf die Unterstützung des EuGH angewiesen. Dessen Entscheidungskriterien waren auf Seiten der politischen und wirtschaftlichen Akteure allerdings nicht genau abschätzbar (Int. DTI 12.3.96, PowerGen 7.3.96, BMWi 20.1.95, RWE 18.5.95).<sup>83</sup> Diese Ungewißheit resultierte daraus, daß die Rechtsprechung des EuGH zu den Monopolen der öffentlichen Versorgungsunternehmen ein relativ neues Rechtsgebiet bildete, auch wenn der Vertrag deren allmähliche Abschaffung vorsah. Gerade in neuen Rechtsgebieten hat der EuGH oft zunächst allgemeine Rechtsdoktrinen entwickelt, ohne diese sofort gegen die Mitgliedstaaten einzusetzen (Alter 1996), so daß die grundsätzliche Ausrichtung und die konkrete Anwendung von EuGH-Entscheidungen noch weitgehend unklar war.

Während der Richtlinienverhandlungen waren bereits zwei Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH anhängig, die Auswirkungen auf die Diskussion um die Liberalisierung der Elektrizitätswirtschaft haben sollten: Corbeau und Almelo.<sup>84</sup> Der EuGH sprach das Urteil im Fall Corbeau im Mai 1993 und das Urteil im Fall Almelo im April 1994. In beiden Fällen prüfte der Europäische Gerichtshof die Geltung des EG-Wettbewerbsrechts für

82 Rechtssachen C 156/94 Kommission-Irland; C 157/94 Kommission-Niederlande; C 158/94 Kommission-Italien; C 160/94 Kommission-Spanien (alle Elektrizität); C 159/64 Kommission-Frankreich (Gas und Elektrizität).

83 Ein Mitglied des Europäischen Parlaments (Detlev Samland) hat das während der Abstimmung des EP zu seiner ersten Stellungnahme so formuliert: „Vor dem Europäischen Gerichtshof wird es Klagen geben; sie liegen bereits vorproduziert in den Schubladen und warten nur darauf, daß wir uns hier durch Blockade querlegen. Dann wird aber nicht politisch, sondern gerichtlich entschieden, und vor Gericht ist das so wie auf hoher See. Da ist man in Gottes Hand.“ (Abl. der EG Nr. 3-438/106; 16.11.93).

84 Die Bedeutung, die diesen Verfahren beigemessen wurde, geht daraus hervor, daß eine Reihe von Mitgliedstaaten schriftliche und mündliche Erklärungen zur Urteilsfindung abgaben. Corbeau (Rechtssache C 320/91): Spanien, Großbritannien, Irland, Griechenland, Italien. Almelo (Rechtssache C 393/92): Frankreich, Griechenland, Niederlande. Überdies stellte in den Vertragsverletzungsverfahren gegen die Außenhandelsmonopole in den Energiesektoren auch Großbritannien sein Elektrizitätssystem dar (ECE 76/21 [21.04.95]).

Unternehmen, die sogenannte *Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse* nach Art. 90 Abs. 2 EGV erbringen. Der EuGH bestätigte zwar jeweils die grundsätzliche Geltung des Wettbewerbsrechts für solche Unternehmen, schränkte die Anwendung dieser Regeln aber gleichzeitig ein: Die Anwendung des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts und der Regeln zur Marktintegration durfte seiner Auffassung nach nicht die Erfüllung der den Unternehmen übertragenen besonderen Aufgaben verhindern.

Im Fall *Corbeau*, der den Wettbewerb im Postversand betraf, entschied das Gericht, daß ein Unternehmen sich gegebenenfalls auf Art. 90 Abs. 2 EGV berufen kann, um seine Ausschließlichkeitsrechte bei der Bereitstellung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu rechtfertigen. Seiner Ansicht nach setzt die Durchführung dieser Dienstleistungen die „Möglichkeit eines Ausgleichs zwischen den rentablen und den weniger rentablen Tätigkeitsbereichen“ – also Quersubventionen - voraus und rechtfertigte „daher eine Einschränkung des Wettbewerbs von Seiten einzelner Unternehmer in wirtschaftlich rentablen Bereichen“ (EuGH 1993: Ziff. 17). Unter zwei Bedingungen erachtete es den Ausschluß von Wettbewerb als nicht gerechtfertigt: (a) Es handelt sich um besondere Dienstleistungen, die von den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse trennbar sind und besonderen Bedürfnissen von Wirtschaftsteilnehmern entsprechen, die zusätzliche Leistungen verlangen. Als Beispiel kann der postalische Expressversand genannt werden. (b) Die Dienstleistungen stellen „das wirtschaftliche Gleichgewicht“ des Unternehmens, das Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichem Interesse ausübt, „nicht in Frage“ (EuGH 1993: Ziff. 19). Auch in diesem Fall hat der EuGH damit auf einem neuen Rechtsgebiet eine neue Doktrin entwickelt. Bis dahin hatte er stets verweigert, daß wirtschaftliche Gründe eine Abweichung von den Grundsätzen zum freien Warenverkehr und zum Wettbewerb rechtfertigen konnten (Hancker 1995: 68).

Der Fall *Almelo* war von besonderer Bedeutung für die Liberalisierung der Energiemärkte. Er ging auf langjährige Bemühungen niederländischer Regionalversorger zurück, die Monopolrechte der niederländischen Übertragungsgesellschaft SEP aufzuheben. Diese waren zunächst innerstaatlich vorgegangen und hatten dann 1988 die Kommission eingeschaltet, um gegen das Importmonopol der Übertragungsgesellschaft vorzugehen. Auch in diesem Fall anerkannte das Gericht die Möglichkeit, Wettbewerbsbeschränkungen auf der Basis von Art. 90 Abs. 2 EGV zuzulassen. Nach seiner Auffassung waren zu diesem Zweck wiederum „die wirtschaftlichen Voraussetzungen“ des Unternehmens und insbesondere auch die umweltrechtlichen Vorschriften zu berücksichtigen, denen es folgen muß (EuGH 1994: Ziff. 49). In beiden Fällen definierte der EuGH die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse nicht umfassend, sondern nannte nur deren wesentliche Ele-

mente:<sup>85</sup> Aus den beiden Fällen lassen sich wenigstens folgende Bedingungen des Gerichtes an die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse identifizieren: Die Unternehmen müssen mit einer solchen Dienstleistung von öffentlichen Akteuren *betraut* werden, und ihnen können *besondere Verpflichtungen* auferlegt werden. Die Dienstleistungen erfolgen zur *dauerhaften und zuverlässigen Versorgung sämtlicher Abnehmer* in einem *Gesamtgebiet*. Für sie gelten *einheitliche Gebühren oder Tarife*, und die *Lieferbedingungen des Unternehmens dürfen nur nach objektiven Kriterien variieren*. Diese beiden Urteile enthielten somit sehr allgemein formulierte Kriterien an die Dienstleistungen und an die Möglichkeit einer Ausnahme von den allgemeinen vertraglichen Regelungen.

Das gerichtliche Vorgehen der GD IV barg damit die Gefahren, daß jedes Verfahren nach den Bedingungen im Einzelfall entschieden würde und daß der EuGH einer genuine Liberalisierung des Sektors seine Unterstützung verweigern würde. Die Kommission hatte zudem nur gegen die *rechtlich* fixierten Außenhandelsmonopole *einiger* Mitgliedstaaten geklagt und nicht gegen die faktischen Übertragungsmonopole der Netzgesellschaften in allen Mitgliedstaaten, die für eine Liberalisierung des Warenverkehrs aber ebenfalls untersagt werden mußten. Eine Marktöffnung alleine über *Vertragsverletzungsverfahren* gegen die Mitgliedstaaten durchzusetzen hätte somit selbst im Falle ihrer Unterstützung durch den Europäischen Gerichtshof eine sequentielle und partielle Anwendung der vertraglichen Regelungen bedingt, ohne daß sich eine generelle Regelung für die Liberalisierung der Energiewirtschaft in allen Mitgliedstaaten hätte etablieren lassen.

Die Unterschiede im Rahmen von *Vorabentscheidungsverfahren* wären noch größer gewesen, da der EuGH diese Fälle nicht selbst abschließend entscheidet, sondern in seinen Urteilen nur Auslegungshilfen gibt, die konkrete Einzelfallentscheidung aber den nationalen Gerichten obliegt. Eine Marktöffnung über Vorabentscheidungsverfahren war zudem nicht nur auf die Unterstützung durch den EuGH, sondern auch auf Klagen betroffener Akteure und die Unterstützung durch nationale Gerichte angewiesen. Die anfangs dieses Kapitels genannten Muster in der Verweisung von Fällen an den EuGH zeigen, daß hier große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten vorliegen.

85 Das Gericht hob im Fall *Corbeau* darauf ab, daß „die Sammlung, Beförderung und Verteilung von Postsendungen zugunsten sämtlicher Nutzer im gesamten Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaates zu einheitlichen Gebühren und in gleichmäßiger Qualität sowie ohne Rücksicht auf Sonderfälle und auf die Wirtschaftlichkeit jedes einzelnen Vorfalls sicherzustellen“ sei (Le Nestour/Zinow 1995: 79). Im Fall *Almelo* betonte es zudem noch die öffentlich-rechtliche Konzessionierung (Betrachtung) des Übertragungsunternehmens: „Ein solches Unternehmen hat die ununterbrochene Stromversorgung im gesamten Konzessionsgebiet für alle Abnehmer, lokale Versorgungsunternehmen oder Endverbraucher, in den zu jeder Zeit geforderten Mengen zu einheitlichen Tarifen und unter Bedingungen sicherzustellen, die nur nach objektiven Kriterien unterschiedlich sein dürfen, die für alle Kunden gelten“ (EuGH 1994: Ziff. 48).

Die Instrumentalisierung der nationalen Gerichte für die Marktintegration ist nur möglich in Systemen, in denen die Gerichte keine solch zurückhaltende Urteilskultur wie in Großbritannien aufweisen. Und selbst in stärker verrechtlichten Systemen wie in der Bundesrepublik verbleiben den nationalen Gerichten nach einer EuGH-Entscheidung noch genügend Ermessensspielräume, um Urteile zu fällen, die nicht im Sinne einer Liberalisierung ausfallen.<sup>86</sup>

Im Fall *Almelo* oblag nun die konkrete Beurteilung, ob ein Unternehmen solche Dienstleistungen bereitstellt und wenn ja, ob diese Leistung eine Ausnahme von den Regeln zur Marktintegration und zum Wettbewerb rechtfertigt, einem niederländischen Gericht. Es stellte im Oktober 1996 – *erst nachdem der Rat die Liberalisierung des Sektors beschlossen hatte* – zwar fest, daß die Transportgesellschaft SEP Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse bereitstellt. Sein abschließendes Urteil fiel aber gegen das Importmonopol der Übertragungsgesellschaft und zu Gunsten der Verteiler aus (ECE 97/13 [Jan. 1997]). Seiner Ansicht nach war das Monopol nicht nötig, um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der SEP zu sichern.

Die Mitgliedstaaten und Versorgungsunternehmen interpretierten die EuGH-Urteile in den Fällen *Almelo* und *Corbeau* und die anhängigen Vertragsverletzungsverfahren während der Richtlinienverhandlungen daher sehr unterschiedlich: Die französische Regierung interpretierte die Elemente des französischen *Service Public* so, daß weiterhin ein Staatsmonopol für das gesamte Versorgungsgebiet gerechtfertigt werden konnte. In Großbritannien betonte die Regierung im Hinblick auf abtrennbare Dienstleistungen, daß die Stromerzeugung nicht zum Monopolbereich zu rechnen sei. In der Bundesrepublik war schon umstritten, ob die deutschen EVU durch das Energiewirtschaftsgesetz 'betraut' werden, was als formale Voraussetzung für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse angesehen wurde (Le Nestour/Zinow 1995: 79-80). Insgesamt allerdings war die Glaubwürdigkeit einer Marktöffnung über den Rechtsweg aus Sicht der Mitgliedstaaten stark begrenzt (Interviews Ministère d'Economie et des Finances; Bundesministerium für Wirtschaft), so daß das Vorgehen der GD IV den Einigungsdruck nur in sehr begrenztem Maße erhöhen konnte (anders: S. Schmidt 1997).

Die begrenzte Glaubwürdigkeit des Vorgehens der GD IV wird nun dadurch unterstrichen, daß der Europäische Gerichtshof in seinem ebenfalls erst *nach* der Verabschiedung der EG-Richtlinie getroffenen Urteil *keines* der betroffenen Außenhandelsmonopole untersagte. Der EuGH sah die Import- und Exportmonopole zwar weiterhin als Verstöße gegen die vertraglichen Regeln der Marktintegration an, billigte sie aber, weil sie seiner Auffassung nach

86 Während der Richtlinienverhandlungen klagte auch das deutsche Bundeskartellamt auf der Basis des EG-Wettbewerbsrechts gegen die Ausschließlichkeitsrechte der deutschen Versorger, um auf diesem Weg eine Marktöffnung durchzusetzen. Allerdings hatte keine seiner Klagen bei den deutschen Gerichten Erfolg (vgl. Kap. 7).

eine Voraussetzung dafür sein können, daß die Versorgungsunternehmen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen (ECE 107/9).

Insgesamt sollten die politischen Verhandlungen des Richtlinienvorschlages eine fragmentierte und sequentielle Marktöffnung auf der Basis einzelner Gerichtsurteile verhindern. Sie schienen eine größere Effektivität der Liberalisierung zu gewährleisten und prozedural angemessener zu sein. Die GD IV erhöhte durch die Drohung mit dem wettbewerbsrechtlichen Vorgehen und die gleichzeitige Signalisierung von Verhandlungsbereitschaft aber in begrenztem Maße den Einigungsdruck im Parlament und im Rat.<sup>87</sup>

### 5.5 Institutionelle Eigeninteressen und Parteienwettbewerb im Europäischen Parlament

Infolge der Umsetzung des Vertrags zur Europäischen Union trat das Mitentscheidungsverfahren an die Stelle des Verfahrens der Zusammenarbeit, was die Entscheidungsrechte des Europäischen Parlaments weiterhin stärkte. Die prozedurale Komplexität dieses Verfahrens bietet den einzelnen Organen ausgeprägte Möglichkeiten zur wechselseitigen Blockade und stellt auch hohe Mehrheitsanforderungen an ihre interne Entscheidungsfindung. Dadurch gewinnen informelle Beziehungen und Verhandlungen noch an Bedeutung und interne Positionen werden im Hinblick auf die Interessenkonstellationen in den anderen Organen formuliert (Miller 1995: 22). Der Verabschiedung der parlamentarischen Stellungnahme zum Kommissionsvorschlag gingen deshalb intensive Diskussionen mit der Kommission und dem Rat voraus, um einen für alle Organe akzeptablen Kompromiß zu finden. Die Parlamentsvertreter schätzten ihre Gestaltungsspielräume in den Verhandlungen mit den beiden anderen Organen ein und suchten sie zu erweitern. Das Parlament bezog auch die sektoriellen Akteure wieder stark in die Meinungsbildung ein. Seine kontinuierliche Konsultationspraxis erstreckte sich vornehmlich auf hochrangige Vertreter der Unternehmen und der nationalen Verbände (vgl. AE 7.10.1992: 11-12; Int. EP 18.3.97). Aufgrund der ebenfalls sehr kontroversen Positionen innerhalb des Parlaments erwiesen sich auch seine Beratungen als „äußerst zäh, langwierig und schwierig“ (EP GD Wissenschaft 1994: 3). Erst nach anderthalb Jahren, im November 1993, war das EP in der Lage, seine Stellungnahme abzugeben.

Das Parlament hatte ein hohes Eigeninteresse daran, in dieser komplexen Regelungsmaterie die Fähigkeit zur Entwicklung eigener Vorschläge zu de-

87 Der Wettbewerbskommissar Karel Van Miert formulierte dies so: „I will take the member states to court, in the hope that the sector itself will get the message and will be prepared to enter into debate for a common policy - even if it takes time and a step by step approach to get there“ (ECE 53/15 [Mai 1993]).



monstrieren. Die parlamentarische Debatte wurde aber in hohem Maße von nationalen und parteipolitischen Differenzen beeinflusst. Die sozialdemokratische Partei (SPE), die als größte Fraktion eine einfache Mehrheit inne hatte, und die zweitgrößte Fraktion, die Europäische Volkspartei (EVP), folgten unterschiedlichen ordnungspolitischen Leitideen. Während die SPE weiter für den Ausschluß von Wettbewerb plädierte, setzte sich die EVP stärker für eine Liberalisierung der Sektoren ein. Aufgrund dieses parteipolitischen Konfliktes suchten eine Reihe von EVP-Mitgliedern auch eine informationelle Unterstützung durch die Kommission.

Der Berichterstatter und gleichzeitige Vorsitzende des Ausschusses für Energie, Forschung und Technologie (CERT), der Sozialdemokrat Claude Desama aus Belgien, beabsichtigte die Liberalisierungselemente des Kommissionsvorschlags deutlich einzuschränken (ECE 51/2-3 [März 1993]). Er orientierte sich in hohem Maße an den Regimen der belgischen und französischen Sektoren (Int. EP 18.3.97), deren Vertreter er auch am intensivsten konsultierte. Der zuständige Parlamentarier der EVP aus Dänemark hingegen orientierte sich wesentlich stärker an den Vorschlägen der Kommission und an der Beratung durch dänische Versorger (ECE 57/2 [Sept. 1993]). Die parlamentarischen Berichterstatter verfügen gerade in komplizierten Regelungsmaterien über ein Expertiseübergewicht gegenüber den anderen Ausschußmitgliedern, weil sie sich intensiv mit dem Dossier befassen. Da zudem auch keine einheitliche Position der Ausschußmitglieder ermittelt werden konnte, war Claude Desama in der Lage, seine Vorstellungen sehr weitgehend in den Entwurf des CERT-Ausschusses einzubringen. Sein Vorschlag charakterisierte die Energieversorgung als *Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse*, deren Erfüllung der Wettbewerb alleine nicht gewährleisten könne.

Diese Orientierung an den etablierten Leitbildern der Energieversorgung und den rechtlichen Statusregeln, die der EG-Vertrag für diese bereithielt, wertete die Ansichten der Energieversorgungsunternehmen in hohem Maße auf. Diese Aufwertung kann nicht einfach auf „pressure group-politics“ reduziert werden. Vielmehr deckten sich die ordnungspolitischen Leitideen der SPE-Vertreter in hohem Maße mit den etablierten Vorstellungen über die Organisation der leitungsgebundenen Energieversorgung. Die kongruenten Sichtweisen begünstigten die Bildung von spezifischen Koalitionen zwischen dem Parlament und den EVU. Das Parlament bewegte den konfliktiven Konsultationsstil der Kommission gegenüber der Versorgungswirtschaft auch stärker in Richtung eines Dialogs, weil es in bezug auf den Umgang mit Interessengruppen ein konsensorientierteres Selbstverständnis hat als die Kommission. Nach den Konsultationen formulierte es aber ebenfalls einen eigenständigen Vorschlag, der auf einen Konsens mit den anderen Organen abzielt: „On a beaucoup consulté. Mais pour trouver des positions un peu acceptables, on a adapté des positions de l'industrie“ (Int. EP 18.3.97).

Da sich das Parlament in hohem Maße an den etablierten sektoriellen Leitbildern orientierte, boten sich den EVU aus nationalisierten Regimen und dem VKU und der CEDEC gute Anknüpfungspunkte für die Repräsentation ihrer Interessen. Die deutschen Parlamentarier im EP schlossen sich in einer Reihe von Fragen der Auffassung der deutschen Kommunen und der CEDEC an. So fand eine Regelung zur Beibehaltung der Verteilungsmonopole Eingang in den späteren Parlamentsvorschlag. Die anhaltende Diskussion im Europäischen Parlament und die Widerstände im Rat machten deutlich, daß der von der Kommission unterbreitete Vorschlag für diese beiden Organe in dieser Form nicht akzeptabel war, was sich auf die Meinungsbildung der wirtschaftlichen Akteure auswirkte. So erhöhte sich die Kompromißbereitschaft der *industriellen Abnehmer*. Die deutschen industriellen Abnehmer entwickelten mit dem verhandelten Netzzugang (Negotiated TPA [NTPA]) ein Konzept, das die Bedenken der Bundesregierung und vieler anderer Mitgliedstaaten gegen einen geregelten Netzzugang und dessen Regulierungsaufwand entkräften sollte. Allerdings war auch in den EG-Industrieverbänden die Abstimmung nicht einfach. Im EG-Verband der Industrieabnehmer, IFIEC, wurden ebenfalls nationale Konflikte reproduziert, da insbesondere den französischen Abnehmern nicht unbedingt an einer Reform ihres Versorgungsregimes gelegen war. Innerhalb des europäischen Chemieverbandes CEFIC mußte ein Interessenausgleich zwischen den Gas- und Petrochemieunternehmen, die von der geplanten Richtlinie für den Gassektor selbst als Lieferanten betroffen waren, und den reinen Eigenerzeugern und -abnehmern herbeigeführt werden (Int. BASF 26.1.95; VIK 14.3.97).

Nach dem neuen Konzept sollte nicht mehr eine allgemeine gesetzliche Regelung den Netzzugang durchsetzen. Der NTPA sah vielmehr bilaterale Verhandlungen zwischen den Netzinhabern und den Abnehmern vor, die in eine Rahmenregelung eingebettet werden sollten (CEFIC 1993). Diese Initiative reflektierte die deutsche Tradition der verbandlichen Selbstregelung im Rahmen der Verbändevereinbarung und die Dominanz großer Industrieunternehmen in den internen Abstimmungsprozessen der Verbände: Nur große Abnehmer verfügen über die technische Expertise und das wirtschaftliche Gewicht, um einen solchen Netzzugang durchzusetzen, wenn es nur eine begrenzte gesetzliche Unterstützung dafür geben sollte. Dieses Konzept erschien der Kommission allerdings geeignet, die Blockade gegen den geregelten Netzzugang einzudämmen. Sie insistierte daher in den Verhandlungen mit dem Parlament darauf, daß der vollständige Ausschluß einer Netzzugangsregelung nicht akzeptabel war und daß zumindest ein verhandelter Netzzugang Bestandteil der Position des EP sein müsse (Faross 1994).

Auf der Basis der parlamentarischen Grundannahmen und der vorangegangenen Konsultationen und Verhandlungen sah der Vorschlag des CERT-Ausschusses vor allem folgende Änderungen am Kommissionsvorschlag vor:

- die Harmonisierung von steuerlichen Regelungen und Umweltschutzre-

- gelungen als Voraussetzung für eine Liberalisierung;
- den Schutz der Konzessionsrechte des Staates, der lokalen und der regionalen Gebietskörperschaften und Aufrechterhaltung der Gebietsmonopole in den konzessionierten Gebieten;
- die Liberalisierung neuer Erzeugungs- und Übertragungsanlagen nach zwei Möglichkeiten: entweder über ein öffentliches Ausschreibungsverfahren oder durch ein Genehmigungsverfahren;
- die Untersagung der organisatorischen Trennung der EVU und die Zulassung der Trennung der Rechnungslegung lediglich für Erzeugung und Übertragung einerseits und Verteilung andererseits;
- die Einführung eines verhandelten Netzzugangs für die industriellen Großabnehmer und Verteiler anstelle eines geregelten Netzzugangs.

Sowohl in der abschließenden Ausschusssitzung als auch in der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments enthielten sich die Mitglieder der EVP weitgehend, um die Verabschiedung der Stellungnahme trotz ihrer abweichenden ordnungspolitischen Leitideen zu ermöglichen. Diese Eindämmung des Parteienwettbewerbs wurde teilweise durch zu ihm querliegende nationale Interessen der Parlamentarier begründet. In erster Linie aber erfolgte sie zugunsten institutioneller Eigeninteressen. Das Europäische Parlament wollte demonstrieren, daß es auch in einer solch komplexen und kontroversen Materie handlungsfähig war. Allerdings war die Praxis der Stimmenthaltung nur in der ersten Lesung des Mitentscheidungsverfahrens möglich. Parlamentarische Änderungen des Gemeinsamen Standpunktes des Rates in der zweiten Lesung erfordern nämlich eine *absolute Mehrheit aller* Parlamentsmitglieder. Das EP konnte so zwar in seiner ersten Lesung durchaus eine wichtige Vermittlungsleistung gegenüber den Mitgliedstaaten und den sektoriellen Akteuren erbringen und eine teilweise Neuausrichtung der Diskussion einleiten. Sowohl die Kommission als auch der Rat konnten seine Vorschläge allerdings *selektiv* berücksichtigen, weil eine fraktionenübergreifende Einigung über grundsätzliche Probleme der Richtlinie in der zweiten Lesung des EP nicht zu erwarten war, sofern die beiden anderen Organe die parlamentarischen Vorschläge im weiteren Verfahren nicht gänzlich unberücksichtigt ließen.

## 5.6 Verhandlungsdynamik und regulatives Lernen im Rat

### 5.6.1 Der geänderte Kommissionsvorschlag

Ihre intensiven Verhandlungen mit dem EP versetzten die GD XVII bereits drei Wochen nach der parlamentarischen Stellungnahme in die Lage, dem Rat einen abgeänderten Vorschlag vorzulegen. Die Kommission orientierte sich zum einen an der Vorlage des Europäischen Parlaments und bemühte sich zum anderen, ihren geänderten Vorschlag für die nötige qualifizierte Mehrheit

des Rates akzeptabel zu machen. Insgesamt betonte sie gegenüber den Vorstellungen des Parlaments wieder stärker ihre ursprünglichen Vorschläge und die Einführung von Wettbewerb. Sie rechtfertigte ihre Änderungen an den Parlamentsvorschlägen aber nicht direkt mit ihrer Liberalisierungsorientierung, sondern mit vermeintlichen Inkonsistenzen der EP-Vorschläge mit der Systematik der Richtlinie und mit möglichen Verletzungen vertraglicher Regelungen (Int. GD XVII 17.1.95). Inhaltliche Auseinandersetzungen mit dem „natürlichen Bündnispartner“ versuchte sie also durch den Verweis auf scheinbar „objektive“ Entscheidungskriterien zu entschärfen.

Die Kommission übernahm eine Reihe von Änderungsvorschlägen des Europäischen Parlaments: Sie schloß sich durchaus dessen Auffassung an, daß in der leitungsgebundenen Energieversorgung eine Reihe von öffentlichen Dienstleistungspflichten bestehen, deren Erfüllung der Wettbewerb alleine nicht garantieren könne. Allerdings faßte sie diese wesentlich enger als das Parlament und begrenzte sie auf die Sicherheit, die Regelmäßigkeit, die Qualität und den Preis der Versorgung. Zudem betrachtete sie das Gemeinschaftsrecht als Schranke dieser Pflichten. Als wesentliche Änderungen zu ihrem ursprünglichen Vorschlag ersetzte sie den geregelten Netzzugang mit dem verhandelten Netzzugang und ließ das Ausschreibungs- und das Genehmigungsverfahren als Alternativen für die Zulassung neuer Übertragungs- und Erzeugungsanlagen zu. Diese Differenzierung sollte den Unterschieden in den sektoriellen Regimen Rechnung tragen. Im Ausschreibungsverfahren basiert der Bau neuer Kraftwerke auf vorherigen Ausschreibungen durch dazu befugte Akteure und betrifft vorwiegend den Zusatz- oder Ersatzbedarf von Kapazitäten. Im Genehmigungsverfahren – wie in Großbritannien – dagegen beantragen die Unternehmen selbst den Bau neuer Anlagen, so daß bestehende Anlagen dem Wettbewerb ausgesetzt werden. Für unabhängige Erzeuger und für Eigenerzeuger sollte das Genehmigungsverfahren allerdings auch in den Ländern, die sich für ein Ausschreibungsverfahren entschieden, gelten (Kommission 1993).

Ihre stärkere Liberalisierungsorientierung wurde besonders deutlich an den Streichungen, die sie an den Parlamentsänderungen durchführte: Sie führte das vom Parlament gestrichene Recht zum Bau direkter Leitungen wieder ein und erkannte auch die vom EP festgestellte Notwendigkeit einer Harmonisierung vor einer Liberalisierung nicht an. Sie akzeptierte zwar die Aufhebung der organisatorischen Trennung von Geschäftsfeldern, insistierte aber auf der Trennung der Rechnungslegung für Erzeugung, Übertragung und Verteilung. Auch die Beibehaltung der Gebietsmonopole von Verteilerunternehmen strich sie wieder.

Während der gesamten Diskussion der Richtlinie überlagerten informelle Verhandlungen der Organe und Konsultationen mit den sektoriellen Akteuren die formellen Zuständigkeiten, so daß sich das Bild eines vielschichtigen Verhandlungsprozesses mit wechselnden Zentren ergibt. Bereits während der Beratungen des EP konzentrierte der Rat seine Verhandlungen auf den Elektrizitätssektor und fokussierte sie auf kontroverse Themenblöcke (ECE 44/1 [Juli 1992]). Die Kommission legte zwar noch einen geänderten Richtlinienvorschlag für die Gaswirtschaft vor, aber bereits während der parlamentarischen Beratung wurde informell die Trennung der Liberalisierungen der Gas- und Stromwirtschaft beschlossen (Int. EP 18.3.97). Die Kommission behandelte den Elektrizitätssektor dann prioritär, weil er „more immediate, more urgent and more important“ war (Int. Kommission 19.3.97). Damit wurde auch der Sektor vorgezogen, in dem wenigstens einige sektorielle Akteure die Liberalisierung befürworteten und in dem die Marktöffnung eher durchsetzbar erschien. In der Gaswirtschaft hingegen bestand eine einheitliche Front gegen die Marktöffnung, die die Unternehmen mit ihrer Importabhängigkeit rechtfertigten. Aus der Sicht der Kommission sollte mit dem Vorziehen der Elektrizitätswirtschaft auch das 'Eis für die Gaswirtschaft gebrochen werden' (Int. Kommission 19.3.97). Wie zuvor die Liberalisierung der Telekommunikation als Modell für die Marktöffnung in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft fungiert hatte, sollte die Marktöffnung in der Stromwirtschaft auf den Gassektor übertragen werden.

Die Liberalisierungsinitiative erhöhte die Kommunikationsintensität in der Ratsgruppe Energie enorm. Die Gruppe tagt auf Referentenebene und traf sich bis zum Ende der 80er Jahre etwa drei bis viermal jährlich. Dagegen erfolgten die Treffen im Rahmen der Energiebinnenmarktinitiative nun wenigstens im wöchentlichen Rhythmus (Int. BMWi 20.1.95). Nach der anfänglichen Grundsatzdebatte konzentrierten sich die Verhandlungen nun auf die einzelnen Elemente des geänderten Richtlinienvorschlags, der sehr kontrovers debattiert wurde. Nach der ersten Diskussionsrunde gab es 185 nationale Vorbehalte, die als Fußnoten in den Ratsprotokollen vermerkt werden. Diese Anmerkungen betrafen sehr unterschiedliche Dimensionen der Richtlinie, die sich nicht auf eine einzige Konfliktlinie reduzieren lassen. Dadurch waren die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten nicht immer klar und es herrschte Unsicherheit darüber, ob und welche Regeln für eine mögliche Liberalisierung als angemessen betrachtet wurden und welche Regeln gänzlich inakzeptabel waren.

Innerhalb des Rates und seines Unterbaus haben sich während der langjährigen Zusammenarbeit besondere Interaktionsmuster und Entscheidungstechniken herausgebildet, anhand derer die Verhandlungsprobleme sukzessive abgearbeitet werden, um trotz heterogener Ausgangssituationen und

mehrdimensionaler Verhandlungsgegenstände zu einer gemeinschaftlichen Problemlösung zu gelangen. Die Akteure in den Ratsverhandlungen verfügen oft nicht über klare und eindeutige Interessendefinitionen, die sie auf der EG-Ebene verteidigen, wie es wie es etwa der intergouvernementale Ansatz postuliert (vgl. Moravcsik 1991). Angesichts der Komplexität vieler Regelungsinhalte und der Mehrdimensionalität nationaler Institutionengefüge definieren die Mitgliedstaaten ihre Interessen teilweise erst in ihren Verhandlungen auf EG-Ebene. Verschiedene Elemente der Ratsverhandlungen begünstigen solche Neudefinitionen der anfänglichen Präferenzen. Der Rest dieses Kapitels soll zeigen, daß die Herauslösung aus den nationalen Kontexten und die ‚Umbettung‘ in das komplexe EG-System eine Orientierung der Mitgliedstaaten an institutionellen und materiellen Fairneßkriterien auf der europäischen Ebene bedingt. Überdies fördert die Einbindung in die EG-Verhandlungen eine Disaggregation ihrer Präferenzen, welche ihre Kompromißbereitschaft erhöht. Schließlich induziert sie Lernprozesse, die bestehende Präferenzen verändern können. Kurzum: Sie generiert *Verhandlungsdynamiken und regulative Lernprozesse*.

Die Orientierung der Ratsmitglieder an *prozeduralen Fairneßkriterien* zeigt sich insbesondere darin, daß die Mitgliedstaaten selbst dann vielfach einen konsensualen Beschluß anstreben, wenn dieser nicht erforderlich ist. Bei heterogenen Ausgangssituationen, mehrdimensionalen Konfliktlinien, einer dynamischen Tagesordnung sowie unklaren und wandelbaren Präferenzen garantiert das Konsensprinzip nicht nur einen „umfassenden Schutz“ gegen eine Minorisierung (Gehring 1995: 209). Es ermöglicht auch die Suche nach Problemlösungen, die *alle* Mitgliedstaaten als angemessen und fair betrachten. Die zentrale Bedeutung der Richtlinie für die sektorielle Entwicklung trug dazu bei, daß sich im Rat eine klare Präferenz für eine konsensuale Entscheidung herausbildete. Insbesondere die beiden Hauptkontrahenten während der Verhandlungen, Frankreich und die Bundesrepublik, vereinbarten, daß sie es im Rat nicht zu einer Abstimmung kommen lassen würden, bei der eine der beiden Parteien überstimmt würde (Int. Kommission 19.3.97). Auch die anderen Mitgliedstaaten betrachteten eine Mehrheitsentscheidung als illegitim, selbst wenn sie rechtlich zulässig war.

Über das Konsensprinzip hinaus zeichnen sich die Ratsverhandlungen durch eine besondere Verfahrensstrukturierung aus. Mehrstufige und iterative Entscheidungstechniken bestimmen den Verhandlungsrhythmus des Rates. Der Prozeß ist *mehrstufig*, weil er von den Diskussionen in Arbeitsgruppen auf der Ebene von Referenten der nationalen Ministerien über die Abteilungsleiter, COREPER I und II bis hin zum Ministerrat reicht. Die Treffen der Arbeitsgruppen auf Referentenebene dauern nur etwa eine Stunde, was die Redezeit der nunmehr fünfzehn Delegationen auf jeweils drei bis vier Minuten begrenzt. Schon aus zeitlichen Gründen ist daher eine Behandlung von mehr als drei bis vier Streitpunkten pro Sitzung nicht möglich. Die vielen

nationalen Positionsunterschiede werden zu grundsätzlichen Streitpunkten gebündelt, zu denen Kompromißvorschläge ausgearbeitet werden. Diese Verfahrensstrukturierung hat wichtige Implikationen für die Lösung von Verhandlungskonflikten. Erstens koppelt sie die strittigen Probleme von den ihnen zugrunde liegenden nationalen Strukturen und Einzelinteressen ab. Die *Bildung von Problem- und Regelungstypen* anstelle der Behandlung von Einzelsituationen wird auch dadurch gefördert, daß die EG-Vorschläge in 15 Mitgliedstaaten anwendbar sein müssen. Daraus resultiert eine abstrakte und analytische Auseinandersetzung über Problemkategorien, die zu einem gewissen Grad Argumentationsmuster delegitimiert, die auf konkreten nationalen Situationen basieren. Diejenigen Mitgliedstaaten, die ihre nationalen Strukturen verteidigen, werden so dazu genötigt, inhaltliche Vorschläge zu präsentieren, die nicht nur ihre eigene Situation reflektierten, sondern auch in anderen Mitgliedstaaten anwendbar und akzeptabel sind. Dies soll später anhand der französischen Argumentation zugunsten seines nationalisierten Regimes belegt werden (s.u.).

Zweitens führt diese Bündelungstechnik dazu, daß zunächst über die zu einem bestimmten Zeitpunkt jeweils lösbar erscheinenden Probleme verhandelt wird. Anfänglich nicht lösbare Probleme werden zurückgestellt und isoliert. Die am wenigsten strittigen Probleme werden sukzessive abgearbeitet, damit in die halbjährlichen Schlußfolgerungen möglichst viele geklärte Streitfragen aufgenommen werden können, die dann als „acquis“ des Dossiers nicht mehr neu verhandelt werden. Dadurch wird ein Zurückfallen der Verhandlungen hinter frühere Einigungspositionen unmöglich und ihre weitere Ausrichtung auf die noch ausstehenden Probleme fokussiert. Auf diese Weise erzeugt die ratspezifische Technik der Isolierung von Problemen eine *inkrementelle Verhandlungsdynamik*: Die schrittweise Verhandlungstechnik ermöglicht regelmäßige Erfolgsbilanzen, die einen Verhandlungsabbruch erschweren und ein eigenes Momentum generieren, da ja bereits eine Reihe von strittigen Fragen geklärt werden konnte. Schließlich gewinnt sogar die Verhandlungsdauer selbst allmählich den Status eines eigenständigen Argumentes für eine gemeinschaftliche Regelung, weil die Verhandlungen in hohem Maße Ressourcen und Aufmerksamkeit binden und andere Tätigkeiten nicht zulassen. Im Rahmen des Binnenmarktdossiers konnten in die verschiedenen Schlußfolgerungen des Rates so jeweils eine Reihe von zentralen Problemen aufgenommen (Rat der EU 1994, 1995) und allmählich die 185 nationalen Vorbehalte gelöst werden.

Drittens bewirkt die sukzessive Abarbeitung einzelner Probleme einen im Verlauf des Dossiers allmählich *wachsenden Informationsgrad* der Teilnehmer, so daß sich die Bewertung von geplanten Regelungen und nationalen Strukturen im Verlauf eines Dossiers ändern kann. Der kontinuierliche Diskussionsprozeß über das Für und Wider unterschiedlicher Reformvorschläge fördert systematisch Lernprozesse und Präferenzänderungen. Neue Informa-

tionen über die Situation in den anderen Mitgliedstaaten und der Zwang zur genauen Bewertung der eigenen Strukturen im Lichte der Kommissionsvorschläge bedingen vielfach Neueinschätzungen der Leistungsfähigkeit der nationalen Arrangements. Dadurch wird gerade die Lösung von anfänglich unlösbar erscheinenden Konflikten begünstigt. So haben die Richtlinienverhandlungen nach der anfänglich skeptischen Haltung in der Bundesrepublik eine fundamentale Neubewertung des deutschen Sektorregimes ausgelöst.

Die inkrementelle Entscheidungstechnik hat ferner zur Folge, daß die schwierigsten Verteilungsprobleme oder Wertekonflikte allmählich isoliert und damit für Paketlösungen innerhalb des Dossiers weitgehend unzugänglich werden. Auch ein Junktim über Politikfelder hinweg ist angesichts der zentralen Bedeutung der noch offenen Fragen nahezu unmöglich. Solche Koppegeschäfte und Paketlösungen setzen voraus, daß die Verkopplung unterschiedlicher Probleme von den Verhandlungspartnern akzeptiert wird. Als illegitim angesehene Verknüpfungen sind schwerlich durchsetzbar, falls ihre Kosten nicht als sehr niedrig eingestuft werden. Ferner erfordern Paketlösungen, daß es „komplementär-asyymetrische“ Konflikte in anderen Dossiers, Politikfeldern oder Sektoren gibt (vgl. Scharpf 1997: 129), was nicht oft der Fall ist. Schließlich müßten einzelne Mitglieder der verschiedenen fachlichen Räte zu Zugeständnissen bereit sein, deren Nutzen in anderen Politikfeldern anfällt und nicht bei ihnen. Das Schnüren von Paketlösungen, zu denen nach verschiedenen Analysen „häufig ... Notwendigkeit“ besteht (Schumann 1994: 99), ist damit ein nur begrenzt taugliches Instrument der Konfliktlösung und auf Einzelfälle im Europäischen Rat beschränkt. Weitaus bedeutsamer im Alltagsgeschäft der europäischen Institutionen sind Ausgleichszahlungen und die später behandelten Flexibilisierungselemente der europäischen Rechtsakte, um 'lose Enden' der Verhandlungen zu verzurren.

### 5.6.3 Alternative Konzepte: Alleinabnehmer und verhandelter Netzzugang

Auch wenn die mitgliedstaatlichen Positionen sich nicht auf eine einzige Dimension der Richtlinie reduzieren lassen, schälte sich während der Ratsverhandlungen eine *zentrale Konfliktlinie* heraus. Sie bestand zwischen den Mitgliedstaaten mit nationalisierten Regimen und einer Tradition staatlicher Planung einerseits und den Ländern mit gemischtwirtschaftlichen und wettbewerblichen Regimen und liberalen ordnungspolitischen Leitideen andererseits. Die Länder mit nationalisierten Regimen und einer Tradition staatlicher Planung – v.a. Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Spanien – drängten darauf, die Aufgaben der EVU *als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse* in die Richtlinie aufzunehmen und die Liberalisierung zu begrenzen.

Frankreich hatte nach dem Wahlgewinn der konservativen Parteien und dem ersten Richtlinienvorschlag der Kommission eine Neubewertung seines

Versorgungsregimes angekündigt. Der Bericht des französischen Energieministers Claude Mandil vom Dezember 1993 nach dieser Untersuchung sprach sich allerdings für die Beibehaltung des etablierten Regimes aus und folgte weiterhin dem etablierten Leitbild des Sektors. Die Elektrizitätsversorgung wird in Frankreich traditionell als öffentliche Aufgabe, als *service public*, betrachtet (Int. EdF 17.4.97, Ministère de l'Economie et des Finances 18.4.97). Konstitutiv für die Betrachtung der Elektrizitätsversorgung als öffentliche Aufgabe ist das Prinzip der landesweiten Versorgung gleichartiger Kunden zu den gleichen Preisen. Ferner sind aufgrund der sektoriellen Besonderheiten langfristige Planungsmöglichkeiten etwa für die Kernenergie ein integraler Bestandteil des *service public* in der Elektrizitätsversorgung. Frankreich verweigerte deshalb grundsätzlich eine Einbeziehung von Verteilern in die Gruppe der zugelassenen Abnehmer, weil es damit die konstitutiven Prinzipien seines Versorgungsregimes in Frage gestellt sah. Die Gleichpreisigkeit wurde nun ebenso wie das französische Kernkraftprogramm durch eine Liberalisierung als stark gefährdet betrachtet. Nach der Ölkrise in den 70er Jahren hatte EdF die französische Elektrizitätsversorgung auf die Kernenergie ausgerichtet, die mehr als 75% der französischen Stromerzeugung ausmacht und Frankreich weitgehend von Kohle-, Gas- und Erdölimporten für die Stromversorgung unabhängig macht. EdF genoß auch deshalb ein sehr hohes Maß an Prestige in der Öffentlichkeit und an Autonomie gegenüber den staatlichen Akteuren.

In enger Koordination mit dem Industrieministerium entwickelte zunächst Electricité de France die Grundzüge des sogenannten Alleinabnehmer-Modells (Int. EdF 17.4.97; Ministère de l'Economie et des Finances 18.4.97), um das französische Regime in den EG-Verhandlungen zu verteidigen. Das Industrieministerium fügte nur noch begrenzte Modifikationen in den EdF-Entwurf ein, die die Effizienz des etablierten Regimes verbessern, aufgrund der Besonderheiten der Elektrizitätsversorgung aber nicht zu einem Wettbewerbsregime führen sollten (ECE 60/8 [Dez. 1993]). Das Industrieministerium und auch EdF stuften nämlich die Leistungsfähigkeit des französischen Regimes im internationalen Vergleich sehr hoch ein (Mathis 1995), weil Frankreich im EG-Vergleich nicht nur sehr niedrige Preise für Industrieabnehmer hat und im Mittelfeld der Preise für Haushaltsabnehmer liegt, sondern durch seinen hohen Kernenergieanteil auch über einen hohen Grad an Versorgungssicherheit verfügt.

Mit dem Alleinabnehmer sollte das nationalisierte Regime verteidigt werden. In dem Vorschlag sollte der *Acheteur Unique* die Sicherheit der Versorgung gewährleisten. Ihm sollte die Verantwortung für die Systemkoordination, die langfristige Planung und die Durchführung von Ausschreibungen für neue Anlagen zufallen. Er sollte Monopolrechte für die Übertragung und den Elektrizitätshandel eingeräumt bekommen. Das Industrieministerium fügte zudem einige Liberalisierungselemente in den Vorschlag ein, um auf der

nationalen Ebene eine begrenzte Reform der EdF durchzusetzen und um auf der EG-Ebene konsensfähig zu sein. Ausländische Erzeuger sollten nach einer gewonnenen Ausschreibung das Recht zum Bau neuer Anlagen erhalten. Der Alleinabnehmer wurde dazu verpflichtet, Elektrizität auf der Basis erneuerbarer Energiequellen und der Kraft-Wärme-Kopplung abzunehmen. Inländischen Erzeugern räumte der Vorschlag Exportrechte ein. Stromintensive industrielle Abnehmer, nicht aber Verteiler, sollten in langfristigen Verträgen Strom von ausländischen Erzeugern kontrahieren können. Sie sollten aber im Rahmen von Dreiecksgeschäften weiterhin vom Alleinabnehmer beliefert werden, der die kontrahierte Strommenge an der Grenze übernehmen und sie nach seinem Ermessen verwenden sollte (Mathis 1995).<sup>88</sup>

Nach Aussagen des Industrieministeriums hatte es den Alleinabnehmer trotz seiner recht begrenzten Liberalisierungselemente der EdF aufzwingen müssen (ECE 78/19 [Juni 1995]). Auch aus Sicht der EdF und ihrer kommunistischen Hauptgewerkschaft *Confédération Générale du Travail* stellte der Alleinabnehmer eine umfassende Veränderung des etablierten Regimes dar:

„En effet, la position de départ de l'entreprise, c'est l'acheteur unique, or l'acheteur unique ne représente pas le statu quo par rapport à la situation actuelle. La presse a beaucoup dit qu'EdF était attachée à son monopole et ne voulait pas changer de position. Or, l'acheteur unique, c'est déjà l'abrogation de facto, dès juin, de trois monopoles, d'importation, d'exportation et de production. La question de savoir s'il y a une conséquence pratique à l'abolition juridique de ces monopoles dépend de considérations sur lesquelles EDF n'a pas prise.“<sup>89</sup>

Aus der Äußerung des Vorstandsvorsitzenden der EdF läßt sich allerdings herauslesen, daß das Unternehmen der Ansicht war, auch nach der Implementation des Alleinabnehmer-Modells noch über eine ausreichende Marktmacht zu verfügen, um den Marktzutritt von Konkurrenten eindämmen zu können. Die Kontrolle der EdF über die Ausschreibungen und den Stromhandel, ihre großen Überkapazitäten, ihr Netzmonopol, das weitgehende Fehlen von Vorschriften zur Trennung der Geschäftsfelder und die nur sehr begrenzte Marktöffnung in der Erzeugung hätten bei Umsetzung des Alleinabnehmer-Modells eine große Hemmschwelle für den Marktzutritt von Wettbewerbern gebildet.

Das französische Industrieministerium brachte den Vorschlag für das Wettbewerbsmodell des Alleinabnehmers als Alternative zum Kommissionsvorschlag des verhandelten Netzzugang in die Ratsverhandlungen ein, um

88 Der Stromimport im Modell des „Acheteur Unique“ wird in dem Bericht des französischen Industrieministeriums anhand eines Beispiels konkretisiert: (1) Der Industrieabnehmer, der von der EdF zum Preis P1 beliefert wird, schließt den Liefervertrag mit dem ausländischen Erzeuger zum Preis P2 ( $P2 < P1$ ) ab. (2) Er verkauft die Liefermenge an den Alleinabnehmer zum Preis P1-PÜ, wobei PÜ die angenommenen Übertragungskosten für die fiktive Übertragung von der Grenze bis zum Industriestandort sind. (3) Der Industriekunde erzielt einen Gewinn, wenn  $(P1-PÜ) > P2$  ist (vgl. Mathis 1995: 54).

89 Gilles Ménage auf einer Pressekonferenz am 8.6.95 in Paris. Hervorhebung R. E..

sein nationales Regime zu verteidigen. Die hohe Legitimität der europäischen Marktintegration und die mit ihr einhergehende Vermutung, daß eine Marktöffnung europaweit zu Effizienzsteigerungen und Verbesserungen der Wettbewerbsfähigkeit führen würde, machten es unmöglich, daß Frankreich sich unter Verweis auf seine „vitalen Interessen“ auf ein reines Veto zurückzog, um sein nationalisiertes Regime zu verteidigen und die Richtlinie scheitern zu lassen. Überdies war Frankreich dazu gezwungen, den *Alleinabnehmer als generelles Wettbewerbsmodell* und nicht als französisches System zu präsentieren, selbst wenn beide in hohem Maße deckungsgleich waren. Ein nationales Sektorregime kann nicht in allen Details einseitig auf sämtliche anderen Mitgliedstaaten übertragen werden, weil es aufgrund der Heterogenität der nationalen Regime nicht überall implementierbar ist. Eine solche Übertragung würde zudem allen anderen Mitgliedstaaten höhere Anpassungskosten auferlegen als dem ‚exportierenden‘ Staat, so daß ein solches Vorgehen als unzulässig perzipiert wird. Aus diesen Gründen war es erforderlich, daß Frankreich ein in den anderen Mitgliedstaaten anwendungsfähiges Wettbewerbsmodell als grundsätzliche Alternative zum Kommissionsvorschlag präsentierte, um sein nationales Regime zu verteidigen. Da mit dem geänderten Vorschlag der Kommission bereits ein generelles Modell für die Marktöffnung vorlag, konnten die generellen Wettbewerbsaspekte des Alleinabnehmer-Modells nun losgelöst von den französischen Strukturen analysiert und mit dem Kommissionsvorschlag verglichen werden.

Der von der französischen Regierung eingebrachte Vorschlag polarisierte die Meinungsbildung im Rat noch weiter. Die Mitgliedstaaten mit nationalisierten Regimen befürworteten nun die Anerkennung des Alleinabnehmers als Alternative zum verhandelten Netzzugang. Belgien, Griechenland, Luxemburg, Spanien und Italien plädierten für das Nebeneinander der beiden Modelle. Dagegen insistierte sowohl die Kommission als Hüterin der Verträge und andere Mitgliedstaaten – die Bundesrepublik, Großbritannien, die Niederlande, und seit 1995 Schweden und Finnland – darauf, daß das Alleinabnehmermodell gleichwertige Wettbewerbsbedingungen zum verhandelten Netzzugang bieten mußte und nicht den Marktzugang unabhängiger Erzeuger verhindern durfte.

#### 5.6.4 Die Gerechtigkeit der Liberalisierung: Reziprozitätskriterien

Die Initiative der EdF und des französischen Industrieministeriums bestimmten den weiteren Verlauf der Diskussion. Der französische Vorschlag zielte auf die parallele Einführung äußerst unterschiedlicher Wettbewerbskonzepte in der Gemeinschaft ab. Er führte dazu, daß eine weitere Konfliktlinie in EURELECTRIC nun endgültig aufbrach und die Verteidigungslinie der ‚kontinentalen‘ Stromversorger weiter unterminierte. Das Alleinabnehmerkonzept war nicht zuerst in dem EG-Verband diskutiert worden, sondern hatte seinen

Weg in die EG-Diskussion ausschließlich über die französische Administration gefunden (Int. RWE 14.3.97). Der französische Vorschlag rückte immer stärker die *ungleichen ökonomischen Konsequenzen* einer Marktöffnung in den Mittelpunkt, weil die Unternehmen immer mehr wahrnahmen, daß im Falle der Verabschiedung von zwei unterschiedlichen Wettbewerbsmodellen Kosten und Nutzen der Liberalisierung sehr ungleich verteilt sein würden.

Die Ungleichheit der Sektorregime und der unternehmensspezifischen Kosten-Nutzen-Kalküle führte dazu, daß sich die sektoriellen Akteure in erster Linie an ihren eigenen Interessen ausrichteten und Koalitionspartner mit parallelen Interessen suchten. In EURELECTRIC bildeten sich zwei zu einem Kompromiß unfähige Koalitionen heraus: Auf der einen Seite insistierte der britische, der deutsche, der dänische, ab 1995 auch der schwedische Sektor und die niederländischen Regionalversorger auf einer gleichgewichtigen Marktöffnung. Auf der anderen Seite plädierten die italienischen, spanischen und belgischen Versorger sowie die niederländische Transportgesellschaft SEP unter Führung der EdF für die Anerkennung des Alleinabnehmermodells. Die beiden zentralen Kontrahenten waren die deutschen EVU und Electricité de France. Aufgrund von Überschußkapazitäten und Preisvorteilen der EdF gegenüber den deutschen Versorgern befürchteten diese die Zunahme von Stromlieferungen aus Frankreich und sahen ihre Marktposition stark gefährdet. Gleichzeitig betrachteten sie das Alleinabnehmermodell als Mechanismus zur Schließung des französischen Marktes (VDEW 1994a).

EURELECTRIC konnte nur noch eine sehr defensive und passive Rolle in der Interessenvertretung gegenüber den gemeinschaftlichen Institutionen spielen. Der Verband war kaum noch in der Lage, gemeinsame Stellungnahmen zu formulieren, und mußte sich darauf beschränken, Positionspapiere zu eher technischen Aspekten der Richtlinie zu formulieren, die konsensfähig waren und die Verabschiedung einer Richtlinie wenigstens verzögern konnten – Regelungen zu Übergangsfristen, zur Organisation der Entflechtung, zum Verlust langfristiger Investitionen, zur Gestaltung von Genehmigungsverfahren usw. (vgl. EURELECTRIC 1996). Um negative Rückwirkungen der Liberalisierung auf den Verband zu begrenzen, entwickelte man Konfliktvermeidungsstrategien: „We don’t talk about things we don’t agree on“ (Int. EURELECTRIC 17.1.95).

Die Diskussion im Rat dagegen wurde nun in den Kontext von *Referenzprinzipien* gestellt, die von den eigentlichen Inhalten losgelöst waren. Diese Kriterien bildeten in dem heterogenen Verhandlungskontext und angesichts der Unsicherheiten über die Konsequenzen einer Liberalisierung wichtige Orientierungshilfen. Sie formten ‘objektive’ und ‘neutrale’ Kriterien für die Lösung der Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten. Als zentrales *Fairneßkriterium* der Liberalisierung wurde die *Reziprozität der Marktöffnung* betont. Dieser Maßstab legte gleichzeitig den Grundstein dafür, den Wertekonflikt über die grundlegenden Leitbilder der sektoriellen Regime in einen Vertei-

lungskonflikt über das Ausmaß der Marktöffnung zu transformieren und Kriterien für dessen Lösung zu entwickeln.

Reziprozitätserwägungen tragen dazu bei, daß die Verhandlungsteilnehmer nur für sie äquivalente Tauschwerte als Ergebnis von Verhandlungen zulassen und eine einseitige Vorteilsmaximierung als illegitim ansehen. Robert Keohane hat zwei Arten von Reziprozität unterschieden: spezifische Reziprozität und diffuse Reziprozität. In Fällen *spezifischer Reziprozität* tauschen die Partner „Güter mit äquivalentem Wert in einer genau festgelegten Sequenz“ (Keohane 1986: 4). Spezifische Reziprozität kann in bilateralen Verhandlungen mit nur einem Verhandlungsgegenstand relativ einfach gewährleistet werden. Dagegen ist in multilateralen Gremien mit einer Vielzahl von Verhandlungsgegenständen schon die Klärung der Frage, was als eine äquivalente Leistung anzusehen ist, vielfach ein kaum lösbares Problem. Spezifische Reziprozität kann unter diesen Bedingungen nicht auf ein Gleichgewicht der Kosten-Nutzen-Relationen aller Akteure über sämtliche Verhandlungsgegenstände bezogen werden.

*Diffuse Reziprozität* zeichnet sich dadurch aus, daß die Äquivalenz und die Sequenz des Tausches weniger genau festgelegt sind (Keohane 1986: 4). Während spezifische Reziprozität nicht mit der Förderung von Kooperation gleichzusetzen ist, sondern gerade unter der Bedingung der Einstimmigkeit zu Entscheidungsblokkaden führen kann, verbessert die Orientierung an einem diffusen Maßstab der Reziprozität die Chancen der Zusammenarbeit. Was Niklas Luhmann für Vertrauen festgehalten hat, gilt, wenngleich in geringem Maße, ebenso für diffuse Reziprozität: Sie ermöglicht solche „Formen der Kooperation“, „die sich nicht sofort und nicht“ im „unmittelbaren Zugriffsbereich“ eines Akteurs „bezahlt machen“ (Luhmann 1989: 24).

Die Mitgliedstaaten orientierten sich nun während der Richtlinienverhandlungen zuvorderst an *spezifischen* Reziprozitätskriterien. Die griechische Präsidentschaft forderte COREPER im Mai 1994 auf, zu prüfen, ob

- „beide Konzepte [Alleinabnehmer und verhandelter Netzzugang] ... in der Europäischen Union in einer Weise nebeneinander bestehen können, die eine vergleichbare Öffnung der Elektrizitätsmärkte in den Mitgliedstaaten erlaubt;
- das mögliche Nebeneinanderbestehen beider Konzepte mit den Vorschriften des Vertrags vereinbar und einer Verbesserung des Wettbewerbs auf einzelstaatlicher Ebene dienlich wäre“ (Rat der EU 1994a: 6).

Die Reziprozität der Marktöffnung wurde auf vier Dimensionen bezogen (Faross 1994):

1. die Gleichwertigkeit der wirtschaftlichen Ergebnisse
2. die direkte Vergleichbarkeit der Marktöffnung
3. die direkte Vergleichbarkeit des Zugangs zu den Elektrizitätsmärkten
4. die Konformität des Nebeneinanders der Konzepte mit den Vertragsregeln

Damit wurden zwar noch recht ungenaue Kriterien für die Reziprozität der Marktöffnung formuliert, aus denen sich keine eindeutigen Schlüsse für den genauen Inhalt einer späteren Regelung ableiten ließen. Der Referenzpunkt der Reziprozität schwächte allerdings die grundlegende ordnungspolitische Dimension der Verhandlungen ab und rückte die Fairneß der Liberalisierung für alle Mitgliedstaaten in den Mittelpunkt der Verhandlungen. Aufgrund dieser Reorientierung konnte der Rat sukzessive qualitative und quantitative Bedingungen für eine Liberalisierung der Elektrizitätsversorgung entwickeln. Das Kriterium der spezifischen Reziprozität wurde so im Kontext der Marktintegration konkretisiert und sollte die Möglichkeiten einzelner Mitgliedstaaten zu abweichendem Verhalten begrenzen. Die hohe Akzeptanz des Kriteriums kommt darin zum Ausdruck, daß es auch die Veränderung elementarer Elemente der konkurrierenden Wettbewerbskonzepte rechtfertigte.

Angesichts der umstrittenen Reziprozität der unterschiedlichen Wettbewerbskonzepte beauftragte der Rat die Kommission mit der Untersuchung, ob die beiden Wettbewerbsmodelle reziproke Marktöffnungen gewährleisten, weil die Kommission als „Hüterin der Verträge“ einen neutralen Status genießt, der ihrer Argumentation eine besondere Legitimität verleiht. Zur Erhöhung der Akzeptanz ihrer Entscheidung vergab sie einen Gutachtauftrag an das renommierte Kölner Energiewirtschaftliche Institut (EWI), das die Reziprozitätskriterien konkretisieren und überprüfen sollte, ob Alleinabnehmer und verhandelter Netzzugang als reziproke Marktöffnungsmodelle gelten konnten. Die hohe wissenschaftliche Reputation des Institutes sollte die Anerkennung des Gutachtens seitens der Mitgliedstaaten sicherstellen. Jüngere Studien des EWI hatten aber bereits deutlich eine Liberalisierung der Energiemärkte befürwortet (z.B. Klopfer/Schulz 1993), so daß die Kommission sicher sein konnte, daß das EWI-Gutachten die Position der Liberalisierungscoalition unterstützen würde. Auch in diesem Fall nutzte sie die wissenschaftliche Expertise zur Untermauerung der eigenen Position.

Das Energiewirtschaftliche Institut untersuchte die Reziprozität der beiden Modelle bezüglich ihrer Auswirkungen auf Konsumenten und Produzenten. Sein Gutachten verglich zunächst die alternativen Verfahren für die Errichtung neuer Kapazitäten und Leitungen miteinander, das Genehmigungs- und das Ausschreibungsverfahren, und dann die alternativen Netzzugangsmodelle, den verhandelten Netzzugang und den Alleinabnehmer. Danach kombinierte es die Netzzugangsmodelle mit den Verfahren für den Bau neuer Kapazitäten und verglich diese Kombinationen. Insgesamt kam das Institut zu dem Schluß, daß das Modell des verhandelten Netzzugangs eine weitaus höheres Wettbewerbspotential aufwies als der Alleinabnehmer und daß damit keine Reziprozität gewährleistet sei (EWI 1995). Auch ein von den großen britischen EVU und der Electricity Association an die National Economic Research Associates vergebenes Gutachten, das ausdrücklich von der GD IV ermutigt worden war (ECE 74/4 [Feb. 1995]), betrachtete die beiden Modelle

nicht als äquivalent: „the adoption of a single buyer would represent a significant backward step“ (NERA 1995: 65).

Auf der Basis des EWI-Gutachtens und nach Stellungnahmen von EURELECTRIC, IFIEC, GEODE, und BEUC, dem Verband der EG-Verbraucher, präsentierte die Kommission im März 1995 ein *Arbeitspapier über die Organisation des Elektrizitätsbinnenmarktes* (Kommission 1995), in dem sie eine mangelnde ökonomische Äquivalenz des französischen Vorschlags zum Alleinabnehmer mit dem verhandelten Netzzugang konstatierte (S. 5). Angesichts der Blockade in der Frage des Netzzugangs bemühte sich die Kommission mit dem Arbeitspapier einen Kompromißvorschlag vorzulegen, der nicht nur einen Konsens im Rat ermöglichen, sondern auch ihrer Rolle als Hüterin der Verträge gerecht werden und ihre eigenen Interessen wahren sollte. Der Vorschlag mußte im Einklang mit den Marktfreiheiten und Wettbewerbsregeln des Vertrages stehen und sollte gleichzeitig eine genuine Liberalisierung herbeiführen. In diesem Rahmen wertete die Kommission das Alleinabnehmermodell als Maßnahme mit der Wirkung einer mengenmäßigen Importbeschränkung im Sinne des Art. 30 EGV (S. 38). Als grundlegende Voraussetzung für die Herstellung der Reziprozität der Wettbewerbsmodelle erachtete sie die Zulassung der gleichen Arten von zugangsberechtigten Abnehmern in beiden Systemen. Sie bezog die Reziprozität also vornehmlich auf die Marktzutrittschancen der ökonomischen Akteure. Sowohl Verteilerunternehmen als auch industrielle Abnehmer mußten ihrer Auffassung nach in beiden Systemen gleichermaßen zugangsberechtigt sein. Darauf aufbauend, legte sie sechs weitere Änderungsvorschläge am Alleinabnehmermodell vor, die ihrer Ansicht nach die Reziprozität der beiden Konzepte gewährleisten konnten. Vor allem mußte in beiden Konzepten ein gleich guter Zugang zum Netz gewährleistet sein und für unabhängige Erzeuger und für Eigenerzeuger das Genehmigungsverfahren gelten. Diese Modifikationen des Alleinabnehmermodells bedeuteten für Länder mit nationalisierten Regimen gravierende Veränderungen. Aber selbst unter Berücksichtigung dieser Anpassungen erachtete die Kommission das Nebeneinander der beiden Konzepte weiterhin als Problem, das nach einer späteren Überprüfung eventuell durch weitere legislative Maßnahmen behoben werden müsse (S. 39). Insbesondere Frankreich betrachtete diese Veränderungen als nicht akzeptabel, weil sie konstitutive Prinzipien des französischen Regimes unterminierten (ECE 76/3-4 [21.4.95], AE 25.3.95: 8). Für die Befürworter des NTPA stellten die Änderungen zwar einen Schritt in die richtige Richtung dar. Dieser ging aber insbesondere Großbritannien nicht weit genug.

Eine Reihe kleinerer Staaten – Luxemburg, Irland, Griechenland, Portugal – suchten überdies Ausnahmeregelungen für ihre Sektoren. So wollte beispielsweise Luxemburg den Bau von Direktleitungen durch ausländische EVU begrenzen, um die Übertragungsfunktionen seiner EVU nicht zu gefährden. Auch diese Anliegen erachtete die Kommission als nicht gerechtfertigt.<sup>90</sup>

Sie akzeptierte nur Luxemburg und Irland als kleine Systeme und sah außerdem keine Notwendigkeit für eine Ausnahmestellung dieser Länder. Auch besondere Übergangsfristen für einzelne Länder lehnte sie ab (ECE 77/3-4 [Mai 1995]). Die Haltung der kleineren Länder verdeutlicht, daß es Konfliktlinien gab, die quer zu der zentralen Auseinandersetzung zwischen den Verfechtern des Alleinabnehmers und den Befürwortern des verhandelten Netzzugangs lagen.

#### 5.6.5 Konsenssuche der Mitgliedstaaten

Aufgrund des Kommissionspapiers erkannten die Schlußfolgerungen des Rates vom Juni 1995 die Möglichkeit des Nebeneinanders der beiden Wettbewerbskonzepte an (Rat der EU 1995), auch wenn noch offen war, ob und welche Änderungen am Alleinabnehmermodell erfolgen würden. Die Kommission hatte den Ländern, die für den verhandelten Netzzugang optierten, die Gewißheit gegeben, daß sie deren Forderung nach Reziprozität unterstützte (vgl. ECE 78/1-3 [Juni 1995]). Die Vielzahl noch offener Fragen zeigte zwar auf, daß die Schlußfolgerungen in erster Linie eine Einigung darüber bildeten, es nicht zu einem Scheitern der Verhandlungen kommen zu lassen. Die Schlußfolgerungen identifizierten damit aber auch klar den noch ausstehenden Verhandlungsbedarf und die Agenda für die nächsten Monate.<sup>91</sup> Nach der Vorlage des Arbeitspapiers und der Verabschiedung der Schlußfolgerungen ging es nun um die *konkrete Ausgestaltung der Modelle*, weil alle grundlegenden Argumente zur Liberalisierung mittlerweile wohlbekannt waren.

Neben den multilateralen Verhandlungen im Rat gab es bereits seit 1995 bi- und trilaterale Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten, die von der Ebene hochrangiger Ministerialbeamter bis zu Treffen der Regierungschefs reichten. So erfolgten regelmäßig trilaterale Verhandlungen zwischen Frankreich, Großbritannien und der Bundesrepublik. Die halbjährlichen Rahmenkompromisse in den Schlußfolgerungen bildeten den Kontext für diese bi- und trilateralen Verhandlungen. Im Rat waren die Präsidenschaften darum bemüht, Kompromisse zu erarbeiten. Die Moderation und Strukturierung der

90 Kommission der EG: „Small and very small electricity systems in the internal electricity market“, Brüssel 10.05.1995 (SEC [95] 685 endg.).

91 Im einzelnen waren noch folgende Punkte offen: (1) Errichtung von Direktleitungen, (2) Definition der unabhängigen Erzeuger, (3) Definition der zugelassenen Abnehmer und ihrer Rechte, (4) Festlegung von Bedingungen für die Genehmigung von unabhängigen Erzeugern (5) Regelung mengenmäßiger Beschränkungen für die Stromimporte der zugelassenen Verbraucher, (6) Frage der Entflechtung vertikal integrierten Unternehmen im Alleinabnehmermodell, (7) Regelung der Durchführung von Ausschreibungsverfahren, (8) Festlegung von Übergangszeiträumen und -regelungen, (9) Regelungen zur Entschädigung von verlorenen Investitionen, (10) Frage der kleinen Elektrizitätssysteme (Rat der EU 1995).



Verhandlungen erfolgt vornehmlich durch die Länder mit der *Ratspräsidentschaft*. Die Übernahme der sechsmonatigen Ratspräsidentschaft geht mit einer Rollenveränderung der Mitgliedstaaten einher, weil diese ausdrücklich dazu angehalten sind, die Orientierung an eigenen Interessen zurückzustellen und Kompromißpotentiale zu eruieren und zu schaffen. So waren beispielsweise selbst die Bundesrepublik und Frankreich als Hauptkontrahenten in den Verhandlungen dazu genötigt, kompromißfähige Vorschläge zu unterbreiten. Die Koordination in der „Troika“, die sich aus den drei Ländern zusammensetzt, deren Präsidentschaft abgelaufen ist, sie gerade inne haben oder die Nachfolge übernehmen, soll die Kontinuität der Verhandlungen sichern. Der Rollenwechsel trägt aber nicht nur während der Phase der eigenen Präsidentschaft dazu bei, Kompromißpositionen zu fördern. Er steigert das Verständnis für die Position anderer Mitgliedstaaten, selbst wenn weiterhin unterschiedliche Auffassungen vertreten werden (Int. DTI 12.3. 1996). Die Ratspräsidentschaften bemühten sich überdies in bilateralen Verhandlungen mit allen Mitgliedstaaten und mit den Protagonisten der beiden Lager, Frankreich auf der einen Seite sowie Deutschland und Großbritannien auf der anderen Seite, Einigungsspielräume auszuloten und zu erarbeiten.

In einer Reihe von modifizierten Richtlinienvorschlägen bemühte sich die spanische Präsidentschaft in Zusammenarbeit mit der Kommission, eine konsensfähige Lösung zu entwickeln. In diesen Vorschlägen versuchte sie, mittels einer *Flexibilisierung der Richtlinieninhalte*, aber unter Wahrung einer reziproken Marktöffnung, die Kompromißbereitschaft der beiden Lager zu erhöhen. Erstens sollten den Mitgliedstaaten Wahlrechte in bezug auf die zugelassenen Abnehmer eingeräumt werden. Zweitens wurden Übergangszeiträume für die Marktöffnung vorgesehen. Drittens sollten diejenigen Mitgliedstaaten, die Verteilerunternehmen ausklammern wollten, ihren Markt über die industriellen Abnehmer in gleichem Maße öffnen wie die Länder, die Verteilern einen Zugang zum Netz einräumen wollten (vgl. ECE 83/1 (Nov. 1995)), um dem Kriterium der Reziprozität Genüge zu leisten.

Der kontinuierliche Verhandlungsprozeß und die sukzessive Einigung über einzelne Aspekte erhöhten die Einigungsbereitschaft im Rat. Ende 1995 war eine Vielzahl von Mitgliedstaaten bereit, den bis dahin erreichten Kompromissen zuzustimmen (AE 21.12.1995). Allerdings fanden die Problemlösungs- und Moderationsstrategien in den unterschiedlichen Ansichten der beiden Hauptkontrahenten *Frankreich und Deutschland* ihre Grenzen. Beide machten geltend, innenpolitischen Bindungen unterworfen zu sein. Auf Seiten Frankreichs verbesserten Streiks der EdF-Mitarbeiter gegen die Liberalisierung die Position der französischen Regierung gegenüber ihren Verhandlungspartnern. Nach Aussage des französischen Industrieministeriums stellte bereits der Alleinabnehmer eine Änderung dar, die der EdF hatte aufgezwungen werden müssen (ECE 78/19 [Juni 1995]). Damit konnte die französische Regierung ihre Kompromißfähigkeit gegenüber den Verhandlungspartnern als

stark eingeschränkt bezeichnen. Eine solche innenpolitische Bindung kann allerdings nur dann eine internationale Einigung zulassen, wenn sie von den Verhandlungspartnern ebenso gesehen wird und diese zudem selbst kompromißfähig und -bereit sind. Die EdF-Führung begrüßte die Streiks zwar durchaus und hatte sie auch in EURELECTRIC-Diskussionen Anfang 1995 bereits ‚anvisiert‘. Die Verhandlungspartner im Rat erkannten sie dennoch als legitimen Grund für die Haltung der französischen Regierung an: Nach der allgemeinen Streikwelle gegen die französische Wirtschaftspolitik im Herbst 1995 wollte kein Mitgliedstaat Frankreich zu einer Einigung zwingen. „Nobody would want to push the French on an issue they feel strong about“ (Int. DTI 12.3.96). Auf der anderen Seite hatten sich die deutsche Bundesregierung und die gesamte Elektrizitätswirtschaft auf die Notwendigkeit der Reziprozität einer Marktöffnung festgelegt. Trotz der Veränderungen am Alleinabnehmer erschien bereits die Koexistenz der beiden Wettbewerbskonzepte den deutschen sektoriellen Akteuren als weitreichendes Zugeständnis. Die deutschen Unternehmern fürchteten aufgrund ihrer geographischen Position und der französischen Preisvorteile die Konkurrenz der EdF besonders und sahen sich durch den Alleinabnehmer-Vorschlag dem Risiko ausgesetzt, auf dem französischen Markt nur in wesentlich begrenzterem Maße wettbewerbsberechtigt zu sein (VDEW 1994a, b).

Die italienische Präsidentschaft eruierte in weiteren Verhandlungen im ersten Halbjahr 1996 weitere Kompromißlösungen und Einigungsspielräume. Ihre Vorschläge definierten die spezifische Reziprozität nun in Form von nationalen Marktöffnungsquoten, um gleichzeitig dem Veto Frankreichs zur Einbeziehung von Verteilern und dem Kriterium der Reziprozität der Marktöffnung zu entsprechen. Überdies wurde ein ‚Kriterium negativer Reziprozität‘ vorgesehen. Mitgliedstaaten sollten nur in dem Maße Elektrizität exportieren dürfen, wie ihre zugelassenen Abnehmer importieren konnten. Allerdings scheiterten diese Kompromißvorschläge zunächst erneut auf einem Treffen der Energieminister im Februar 1996 (ECE 86/1 [Feb. 1996]).

Nachdem frühere deutsch-französische Verhandlungen keine Klärung gebracht hatten, wurde die wechselseitige Blockade schließlich auf der Ebene von *Staats- und Regierungschefs* in einer bilateralen Einigung zwischen dem deutschen Bundeskanzler und dem französischen Staatspräsident aufgehoben. Diese symbolische Anhebung der Entscheidungsebene signalisierte gegenüber den sektoriellen Unternehmen und Verbänden, daß eine durch die Verfolgung sektorieller ökonomischer Interessen bedingte Blockade des Integrationsprozesses nicht tolerieren würde. Die Konsensbildungsmechanismen im Rat trugen dazu bei, daß die beiden Kontrahenten die ausschließliche Wahrung sektorspezifischer Interessen nicht mehr als legitim ansahen. Infolgedessen lösten sie sich von ihren sektorspezifischen Rationalitätskriterien und stimmten dem im Rat ausgehandelten Kompromiß zu, ohne noch nennenswerte Änderungen an seinem Inhalt vornehmen zu können, weil die anderen Verhandlungspart-

ner solche Modifikationen als illegitim betrachtet hätten. Die Kontrahenten, die in anderen Bereichen der EG den Anspruch erhoben, die „Motoren der Integration“ zu sein, lösten sich von ihren sektororientierten Kalkülen und ordneten sie einer *diffusen politischen Reziprozität* unter. Sie ordneten damit die nationalen Einwilligungskosten, die im Falle Frankreichs in bedeutenden sektoriellen Reformen entgegen des Service-Public Leitbildes und im Falle Deutschlands in einer als asymmetrisch empfundenen Marktöffnung bestanden, einer gemeinschaftlichen Regelung unter. Sie verzichteten sowohl auf Majorisierungsversuche als auch auf die immer noch bestehende Möglichkeit, eine qualifizierte Minderheit gegen die europäische Regelung zu mobilisieren, so daß der Rat am 20. Juni 1996 einen *gemeinsamen Standpunkt* formulieren konnte.

Diese Einwilligung illustriert zum einen, daß die Binnendifferenzierung des Verhandlungsgefüges der Mitgliedstaaten Entscheidungsblockaden abbauen kann. Die Veränderung der Rationalitäts- und Fairneßkriterien, die auf verschiedenen Verhandlungsebenen von Belang sind, kann dazu beitragen, europäische Regelungen zu ermöglichen. In diesem Fall wurden sektorspezifische Verhandlungskalküle letztlich Erwägungen unterordnet, die den gesamten Integrationsprozeß betrafen. Zum anderen zeigt die Verabschiedung der Regelung, daß Verhandlungskonflikte in der EG teilweise nur durch Konzessionen gelöst werden können, denen keine spezifische und äquivalente Gegenleistung anderer Staaten zum selben Zeitpunkt gegenüber steht. Gerade wenn Konfliktlinien betroffen sind, die für alle Verhandlungsteilnehmer einen hohen Stellenwert haben, kann diffuse Reziprozität von großer Bedeutung für eine Einigung sein. Spezifische und diffuse Reziprozität bestehen in der EG in einem bestimmten Verhältnis zueinander: Die Mitgliedstaaten betonen zuvorderst Kriterien spezifischer Reziprozität, um die Fairneß jeder einzelnen gemeinschaftlichen Regelung zu gewährleisten. Die daraus resultierenden Blockaden können allerdings teilweise nur durch einseitige Zugeständnisse im Kontext diffuser Reziprozität aufgelöst werden. Konflikte um nicht so zentrale Regelungsinhalte können dagegen Flexibilisierungselemente lösen (s.u.).

Das *Europäische Parlament* verabschiedete den Richtlinienentwurf in seiner zweiten Lesung am 11. Dezember 1996 ohne weitere Änderungen. Eine Ablehnung oder Änderung des gemeinsamen Standpunktes hätte eine *absolute Mehrheit aller* Parlamentsabgeordneten und damit eine die großen Fraktionen übergreifenden Konsens erfordert. Die erste Stellungnahme des Parlaments hatte aber bereits die ordnungspolitische Kluft zwischen der Europäischen Volkspartei und der Sozialdemokratischen Partei aufgezeigt, so daß sich beide nicht über signifikante Änderungen einigen konnten. Darüber hinaus erfolgten die parlamentarischen Beratungen unter expliziter Berücksichtigung des langwierigen Verhandlungsprozesses im Rat. Vor allem die Europäische Volkspartei betrachtete den gemeinsamen Standpunkt des Rates als nicht aufzuschnürende Paketlösung und als Kompromiß zwischen konser-

vativen Regierungen in Frankreich, Deutschland und Großbritannien. Die EVP lehnte deshalb jegliche Änderung der Richtlinie ab, so daß kein Änderungsvorschlag die erforderliche Mehrheit erreichte (vgl. ECE 96/ 1-2 [Dez. 1996]; Int. EP 18.3.97).

### 5.7 Die Richtlinie zur Liberalisierung der europäischen Stromwirtschaft

Auf der Basis der sukzessiven Annäherungen konnten die EG-Organe eine Richtlinie für den Strombinnenmarkt formulieren (Europäisches Parlament/Rat der EU 1996). Diese Richtlinie ist für die EG insofern ein typisches Regelungsinstrument, als sie der Heterogenität der nationalen Sektorregime dadurch Rechnung trägt, daß sie verschiedene Arten von *Flexibilisierungsinstrumenten* beinhaltet: unbestimmte Rechtsbegriffe, Ermessensspielräume und inhaltliche Wahlrechte sowie Fristen- und Ausnahmeregelungen. Im Kern haben all diese Instrumente zwei Funktionen: Neben der Konfliktlösung zwischen den Mitgliedstaaten sollen sie eine den unterschiedlichen nationalen Situationen angepaßte Implementation ermöglichen. Infolge der begrenzten Anwendbarkeit von Paketlösungen und neben dem Mechanismus von Ausgleichszahlungen bilden diese Flexibilisierungsinstrumente vor allem dann bedeutende Mechanismen der Konfliktlösung, wenn Konflikte nicht für alle Mitgliedstaaten von zentraler Bedeutung sind, weil sie teilweise stark von für alle gültigen Fairneßmaßstäben abweichen und einzelne Mitgliedstaaten privilegieren. Sie beeinträchtigen auch die Erwartungssicherheit und Verhaltenssteuerung von EG-Recht (vgl. allgemein Luhmann 1987).

Die Richtlinie erkennt an, daß die Mitgliedstaaten aufgrund ihrer ordnungspolitischen Leitideen und der sektoriellen Besonderheiten die Elektrizitätsversorgung durchaus als öffentliche Aufgabe oder als Aufgabe für die Allgemeinheit konzipieren können: Die Mitgliedstaaten haben das Recht, den Unternehmen *Dienstleistungspflichten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse* aufzuerlegen. Aufgrund der Bedingungen, die die Kommission bereits in ihrem geänderten Vorschlag formuliert hatte, werden an diese Verpflichtungen aber sehr restriktive Anforderungen gestellt: Sie dürfen sich lediglich auf die Sicherheit, Regelmäßigkeit, Qualität und den Preis der Versorgung sowie auf den Umweltschutz beziehen. Aufgrund solcher Verpflichtungen können die Mitgliedstaaten einige Regelungen zur Marktöffnung in der Erzeugung (Art. 5), zum Netzzugang (Art. 17, 18) und zum Bau von Direktleitungen (Art. Abs. 3) in einzelnen Fällen außer Kraft setzen, falls die EVU in diesen Fällen ihren Dienstleistungspflichten nicht mehr nachkommen können (Art. 3 Abs. 3).

Drei Elemente der Richtlinie zielen auf die *Einführung von Wettbewerb* ab: Die Richtlinie erlaubt den Bau von Direktleitungen (Art. 21), um Liefere-

rungen unabhängig vom bestehenden Netz zu ermöglichen. Für die Bewilligung neuer Erzeugungsanlagen können die Mitgliedstaaten zwischen dem Genehmigungs- und dem Ausschreibungsverfahren wählen (Art. 4). Die Ausschreibungen müssen durch öffentliche oder von den EVU unabhängige Gremien erfolgen (Art. 6 Abs. 5). Unabhängige Erzeuger und Eigenerzeuger müssen in jedem Fall durch Genehmigungsverfahren zugelassen werden (Art. 6 Abs. 6). Wahlrechte bestehen ebenfalls für die Regelung des Netzzugangs: Die Mitgliedstaaten können sich zwischen drei Alternativen entscheiden: verhandelter Netzzugang, geregelter Netzzugang und Alleinabnehmer (Art. 16). Im Fall des verhandelten Netzzugangs (Art. 17) schließen zugelassene Abnehmer mit Anbietern einen Liefervertrag und handeln den Netzzugang mit dem Netzinhaber aus. Der Netzbetreiber muß einen Preiskorridor für die Nutzung seines Netzes veröffentlichen (Art. 17 Abs. 3). Als Alternative wurde auch der geregelte Netzzugang aus dem ersten Richtlinienvorschlag der Kommission wieder aufgenommen. Im Gegensatz zum NTPA wird in diesem Fall ein Tarif für die Systemnutzung festgelegt und veröffentlicht, so daß keine Preisverhandlungen mehr notwendig sind. Im Alleinabnehmermodell benennen die Mitgliedstaaten ein Unternehmen, das für die Netze und/oder die Abwicklung des Elektrizitätshandels verantwortlich ist (Art. 18 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Ziff. 22) und ebenfalls feste Tarife für die Systemnutzung veröffentlichen muß (Art. 18 Abs. 1 i). Der Netzzugang kann durch Dreiecksgeschäfte mit ausländischen und inländischen Produzenten erfolgen (Art. 18 Abs. 2), und der Alleinabnehmer muß die kontrahierten Strommengen abnehmen (Art. 18 Abs. 2 i.V.m. Abs. 3). Die zugelassenen Abnehmer sind in allen drei Alternativen dazu befugt, Versorgungsverträge mit unabhängigen und mit ausländischen Erzeugern abzuschließen (Art. 18 Abs. 1 ii, iii), und in allen drei Verfahren kann der Netzbetreiber den Netzzugang nur verweigern, wenn seine Kapazitäten nicht ausreichen (Art. 17 Abs. 5, Art. 18 Abs. 4).

Damit die Netzgesellschaften diese Liberalisierungselemente nicht unterminieren, werden ihnen besondere Pflichten auferlegt. Sie dürfen ihre Marktposition nicht mißbrauchen und den Abschluß von Stromlieferungsverträgen nicht behindern (Art. 20 Abs. 2). Die Mitgliedstaaten müssen eine unabhängige Streitschlichtungsstelle einrichten, die Auseinandersetzungen über den Netzzugang regelt (Art. 20 Abs. 3). Sie benennen einen Betreiber der Übertragungsnetze und definieren dessen Pflichten (Art. 7 Abs. 1).

Ferner beinhaltet die EG-Richtlinie eine Reihe von Regelungen, die auf die Trennung von Geschäftsfeldern abzielen, um den Informationsaustausch und Quersubventionen innerhalb eines Unternehmens auszuschließen. Alle Elektrizitätsversorger müssen ihre Geschäftsfelder Erzeugung, Übertragung und Verteilung rechnungstechnisch trennen und für ihre Aktivitäten außerhalb der Elektrizitätsversorgung eine konsolidierte Bilanz vorlegen (Art. 14 Abs. 3). Darüber hinaus muß der Alleinabnehmer verwaltungsmäßig von den anderen Geschäftsfeldern entflochten werden (Art. 15), und auch der von den

Mitgliedstaaten designierte Netzbetreiber muß über die Rechnungslegung hinaus im Management von den anderen Unternehmensteilen getrennt werden (Art. 7 Abs. 6).

Die Regelungen für die *Verteilungsnetze* unterscheiden sich teilweise von den Regeln für das Übertragungsnetz und sehen ausdrücklich die Möglichkeit vor, ihre Betreiber zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zu verpflichten: Die Mitgliedstaaten können sie dazu verpflichten, Kunden in einem bestimmten Gebiet zu regulierten Tarifen zu beliefern (Art. 10 Abs. 1), so daß die Gleichpreisigkeit in einem Versorgungsgebiet gewahrt werden kann. Im Gegensatz zum Betreiber des Übertragungsnetzes sind die Verteiler nicht dazu verpflichtet, einen ökonomischen Vorrang von Erzeugungsanlagen zu berücksichtigen, um beispielsweise die Einspeisung von erneuerbaren Energien nicht zu behindern. Allerdings eröffnet dies natürlich den Verteilern auch die Möglichkeit der Bevorzugung eigener Anlagen (Britz 1997).

Die Richtlinie gewährt den Mitgliedstaaten ebenfalls Wahlrechte für den Einsatz von spezifischen *Erzeugungstechnologien und Energieträgern*: Die Mitgliedstaaten können Anlagen auf der Basis erneuerbarer Energien, der Kraft-Wärme-Kopplung und von Abfall eine bevorzugte Stellung einräumen (Art. 8 Abs. 3). Die Regelung der Vergütung des Stroms aus solchen Anlagen bleibt ihre alleinige Entscheidung (Britz 1997: 88). Aus Gründen der Versorgungssicherheit können sie Vorrangregelungen für die Stromproduktion aus einheimischen Energieträgern festlegen. Diese Regelungen dürfen aber nicht mehr als 15% des nationalen Stromverbrauchs übersteigen (Art. 8 Abs. 4).

Die komplizierten Regelungen über den *Umfang der Marktöffnung* spiegeln die kontroversen Auffassungen über die Reziprozität der Wettbewerbskonzepte und die Zulässigkeit bestimmter Abnehmergruppen wider: Die Mitgliedstaaten alleine sind befugt, die zugelassenen Abnehmer zu definieren. Sie müssen lediglich Endabnehmer mit einem jährlichen Verbrauch von mehr als 100 GWh je Verbrauchsstätte zwingend zulassen (Art. 19 Abs. 3, 4). Aufgrund der französischen Widerstände sind Verteilerunternehmen keine Endabnehmer im Sinne der Richtlinie. Sie können aber zugelassen werden und werden durch die Richtlinie überdies dazu befugt, mit Erzeugern Lieferverträge einzugehen, deren Volumen dem Verbrauch der zugelassenen Endabnehmer in ihrem Versorgungsgebiet entspricht (Art. 19 Abs. 4).

Die Liberalisierung erfolgt in drei Stufen und soll in den Mitgliedstaaten zu einem *vergleichbaren Grad der Marktöffnung* führen (Art. 19 Abs. 1, 2). Für jede der drei Stufen legt die Kommission Quoten zur Öffnung der nationalen Märkte fest, denen die prozentualen Anteile von Endabnehmern bestimmter Größenordnungen (über 40 GWh, über 20 GWh, über 9 GWh) am EG-Gesamtverbrauch zugrunde liegen. Auf der Basis des EG-weiten Konsums von Endabnehmern mit einem jährlichen Verbrauch von mehr als 40 GWh wurden die nationalen Märkte nach Berechnungen der Kommission ab dem 1.1.1999 zu 25,37% geöffnet. Die Senkung der Berechnungsgrundlage

auf 20 GWh weitet die Marktöffnung ab dem 1.1.2000 auf ca. 28% aus. Ab dem 1.1.2003 führt ihre weitere Senkung auf 9 GWh zu einer Öffnung der nationalen Märkte in Höhe von ca. 33%.

Die Definitionsrechte der Mitgliedstaaten über die zulässigen Abnehmer und das Kriterium der Marktöffnungsquoten führen dazu, daß in verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedliche Gruppen von Endabnehmern (unterhalb der Schwelle von 100 GWh für Industrieunternehmen) Zugangsberechtigt sind. Dies bedeutet, daß nicht nur Industrieabnehmer *verschiedener* Größen und Verteilerunternehmen, sondern auch industrielle Abnehmer *derselben* Größe in verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich behandelt werden. Die Verbrauchsanteile unterschiedlicher Abnehmergruppen variieren nämlich deutlich zwischen den Mitgliedstaaten (vgl. Tab. 6.2). Während z.B. Belgien schon mit der Zulassung von Endabnehmern über 40 GWh den Anforderungen aller Marktöffnungsstufen Genüge leisten kann, muß Dänemark bereits 1999 kleinen Abnehmern mit einem jährlichen Verbrauch von weniger als 10 GWh oder aber Verteilern eine Zulassung erteilen, um die erste Stufe der Marktöffnung von 25% zu erreichen.

Auf Drängen der Mitgliedstaaten, die den Kreis ihrer zugelassenen Abnehmer über die Mindestanforderungen der Richtlinie hinaus ausweiten wollen, führt deshalb Art. 19 Abs. 5 ein *Kriterium negativer Reziprozität* ein: Ein Mitgliedstaat kann einen Liefervertrag untersagen, wenn der betroffene Abnehmer in dem Mitgliedstaat, in dem das Lieferunternehmen ansässig ist, nicht als Abnehmer zugelassen ist (Art. 19 Abs. 5b). Damit kann z.B. die Belieferung von Verteilern unterbunden werden, wenn Verteiler in dem Land, in dem das liefernde EVU seinen Sitz hat, nicht Zugangsberechtigt sind.

Entgegen der Auffassungen der Kommission wurde überdies eine Ausnahmeregelung eingeführt für „kleine isolierte Systeme“ mit einem Verbrauch von weniger als 2.500 GWh im Jahr 1996 und weniger als 5 % Importen. Sie können bei der Kommission Ausnahmeregelungen von der Marktöffnung beantragen. Zudem wurden einigen Mitgliedstaaten längere Übergangsfristen eingeräumt.

Die verschiedenen Flexibilisierungsinstrumente haben gewichtige Konsequenzen für die Umsetzung der Richtlinie und für die einheitliche Geltung von EG-Recht in den Mitgliedstaaten. *Übergangsfristen* sind dabei am wenigsten problematisch. Nach dem Ablauf der Fristen gilt die Richtlinie überall gleichermaßen. Die Fristen, etwa für die stufenweise Marktöffnung bis zum Jahr 2003, sollen im wesentlichen die Probleme reduzieren, die aus einer mangelnden Paßgenauigkeit von EG-Regelungen mit nationalen Strukturen resultieren, und die nationale Anpassung erleichtern. *Ermessensspielräume und unbestimmte Rechtsbegriffe* hingegen reduzieren den inhaltlichen Spezifizierungsgrad einer Richtlinie und sollen so eine fall- und situationsgerechte Umsetzung ermöglichen. Ermessensspielräume belassen den Vollzugsbehörden Entscheidungsspielräume in Einzelfällen. Gerichte prüfen im wesent-

lichen die Vertretbarkeit solcher Entscheidungen, wobei allerdings die Kriterien dafür, was Gerichte als vertretbar ansehen sowohl in verschiedenen nationalen Rechtssystemen, im Zeitablauf und in verschiedenen Gerichten variieren kann. Im Ergebnis kann die Vertretbarkeitsprüfung in eine gerichtliche Festlegung 'richtiger' Ermessensausübung umschlagen. Im Vergleich dazu formuliert letztlich der Europäische Gerichtshof die richtige Interpretation un-

Tabelle 6.2: Die prozentualen Anteile verschiedener Verbrauchergruppen am Stromverbrauch in den EG-Staaten

	>100 GWh	>40 GWh	>20 GWh	>10 GWh
<i>Belgien</i>	30,20	34,80	39,20	43,20
<i>Dänemark</i>	4,00	8,00	11,00	15,00
<i>Deutschland</i>	13,00	20,00	26,00	31,00
<i>Finnland</i>	43,10	45,30	46,40	47,40
<i>Frankreich</i>	21,00	24,80	27,50	29,10
<i>Griechenland</i>	18,03	20,40	22,70	26,00
<i>Großbritannien</i>	9,50	12,50	n.v.	23,00
<i>Irland</i>	6,70	10,10	13,90	19,90
<i>Italien</i>	20,40	29,00	32,00	36,00
<i>Luxemburg</i>	41,00	44,00	54,00	54,00
<i>Niederlande</i>	17,00	21,00	23,70	28,20
<i>Österreich</i>	23,10	27,70	31,90	35,60
<i>Portugal</i>	6,70	10,10	n.v.	n.v.
<i>Schweden</i>	22,20	25,70	27,70	29,80
<i>Spanien</i>	15,93	23,08	27,29	28,28
<i>EG (einfacher Durchschnitt)</i>	19,46	23,77	29,48	31,89
<i>EG (gewichteter Durchschnitt)</i>	17,40	22,57	28,37	30,30

Quelle: Financial Times EC Energy Monthly 91/2 (Juli 1996)

bestimmter Rechtsbegriffe des europäischen Rechts.<sup>92</sup> Seine fallspezifischen Konkretisierungen etwa der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse dienen den „Vollzugsbehörden fortan bei ähnlich gelagerten Fällen als Richtschnur, ohne selbst Teil des Programms zu sein“ (Mayntz 1983: 60). Ermessensspielräume sind wie auch Wahlrechte vornehmlich in bezug auf die funktionale Äquivalenz und das „Postulat der Gleichbehandlung“ problembehaftet (Mayntz 1983: 59), während die unbestimmten Rechtsbegriffe zur Vergerichtlichung der Implementation führen können.

Im Vergleich zu den ersten drei, auch auf nationaler Ebene gebräuchlichen Flexibilisierungsinstrumenten bilden *Ausnahmeregeln* nicht nur deutliche Abweichungen von den Reziprozitätskriterien, sie schränken auch dauerhaft den räumlichen Geltungsbereich des EG-Rechts ein. Sie führen zu einer ungleichen Geltung einzelner Bestimmungen der Richtlinie in den Mitgliedstaaten. Die Zulässigkeit solcher Ausnahmeregeln wird bereits auf europäischer Ebene kontrovers verhandelt. Ihre Rechtfertigung rekurriert wiederum auf Fairneßkriterien – etwa auf eine mangelnde Leistungsfähigkeit oder besonders hohe Anpassungskosten –, auf die Kontingenz der sachlichen Angemessenheit der gemeinschaftlichen Regelungen, sowie auf nationale Traditionen und Grundüberzeugungen. *Ausnahmen zugunsten einzelner Mitgliedstaaten* stellen eine besonders sichtbare Abweichung von für alle geltenden Reziprozitätskriterien dar und werfen daher einen besonders hohen Legitimierungsbedarf auf. *Ausnahmen, die an besondere Voraussetzungen gekoppelt* sind, wie etwa die Bestimmungen zugunsten von Mitgliedstaaten mit kleinen Sektoren, können dagegen prinzipiell von allen Mitgliedstaaten in Anspruch genommen werden, in denen die sachlichen Voraussetzungen dafür vorliegen. Ob und von wem die Regelungen in Anspruch genommen werden, ist während des Politikformulierungsprozesses noch nicht genau absehbar, selbst wenn solche Regelungen vielfach auf die Koalitionsbildung von Mitgliedstaaten mit ähnlichen nationalen Situationen zurückzuführen sind. Die Inanspruchnahme solcher Regeln wird nochmals zu einem wichtigen Verhandlungsgegenstand während der nationalen Implementation. Im Falle einer Inanspruchnahme werden sie noch bilateral zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten und der Kommission verhandelt, die feststellen muß, ob die Voraussetzungen dafür wirklich vorliegen und sie eine Ausnahmestellung gewähren kann.

*Wahlrechte* eröffnen eine genau fixierte Flexibilität, zwischen unterschiedlichen Alternativen zu wählen. Sie sind nicht so sehr unter dem Aspekt der Reziprozität oder der ungleichen Geltung des EG-Rechts problematisch – die Gleichwertigkeit der Alternativen wurde bereits in den Verhandlungen festgehalten – sondern unter dem Gesichtspunkt der funktionalen Äquivalenz. So wird vielfach bezweifelt, daß die Alternativen des Netzzugangs, zwischen

denen die Mitgliedstaaten wählen können (geregelter Netzzugang, verhandelter Netzzugang oder Alleinabnehmer), jeweils einen äquivalenten Netzzugang eröffnen. Solche Wahlrechte werden zu einem besonderen Problem, wenn derselben Art von Akteuren in verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedliche Rechte oder Pflichten eingeräumt werden können. Dies gilt z.B. für die Festlegung von bezugsberechtigten Verbrauchern. Die unterschiedliche Behandlung der gleichen Arten von Abnehmern in verschiedenen Mitgliedstaaten auf der Basis einer europäischen Regelung macht die Vereinbarkeit solcher Wahlrechte mit dem Gebot der Gleichbehandlung und mit den vertraglichen Regelungen zu einem kritischen Problem und zu einem potentiellen Gegenstand rechtlicher Auseinandersetzungen.

Die EG-Rechtsakte bilden trotz dieser weitreichenden Flexibilisierungsinstrumente kein „menu à la carte“: Sie beinhalten vielfach eine Reihe von Bestimmungen, die von allen Mitgliedstaaten umzusetzen sind und den Kern des regulativen Programms ausmachen. Dabei werden Gegenkonzepte der Mitgliedstaaten, die den Kernintentionen der EG-Richtlinie oder Verordnung diametral entgegenstehen, wie z.B. das französische Alleinabnehmermodell, derart modifiziert, daß sie sich weitgehend im Einklang mit den grundlegenden Zielen der Richtlinie befinden. Dieser Kernbestand an Regelungen begrenzt den Grad der Flexibilisierung und sichert eine einheitliche Geltung des EG-Rechts. So bilden die Quoten zur nationalen Marktöffnung den Kern des Liberalisierungsprogramms. Bis zum Jahr 2003 müssen die Mitgliedstaaten ihre Elektrizitätsmärkte schrittweise in einer Höhe von etwa 33% ihres nationalen Verbrauches dem Wettbewerb öffnen.

## 6 Zusammenfassung

Nach langjährigen und kontroversen Verhandlungen beschlossen die Organe der Europäischen Gemeinschaft mit der Richtlinie zur Liberalisierung der Elektrizitätsversorgung eine fundamentale Reform des Sektors. Hier soll zunächst überprüft werden, wie sich die Reform auf die bestehenden Sektorregime auswirkt. Daraufhin wird die Bedeutung der Gemeinschaftsorgane im Rahmen des Liberalisierungsprozesses eingeschätzt. Sodann wird eine vorläufige Einschätzung der Bestimmungsfaktoren der veränderten Rolle von Interessengruppen im Mehrebenengeflecht gegeben.

Die EG-Liberalisierung transformiert die nationalisierten und gemischtwirtschaftlichen Regime tendenziell in Wettbewerbsregime. Diese regulative Reform hat die elementaren Komponenten des *‘gemeinschaftlichen Modells von Versorgungsunternehmen’* auch auf die Elektrizitätsversorgung übertragen. Sie hat Monopolrechte der EVU in Erzeugung, Außenhandel, Netzzugang und Leitungsbau aufgehoben und mit den Bestimmungen zur Organisa-

92 Zur Unterscheidung von Richtigkeit und Vertretbarkeit im Rahmen der Rechtskontrolle vgl. Scharpf 1970.

tion von Ausschreibungs- und Genehmigungsverfahren sowie zur ökonomischen Regulierung die operativen Funktionen der Unternehmen von den regulativen Funktionen getrennt. Sie hat für den Marktzutritt transparente und weitgehend nicht-diskriminierende Regeln formuliert. Die regulative Reform läßt die ökonomische Regulierung in den Mitgliedstaaten an Bedeutung gewinnen und reduziert deren Steuerungsbefugnisse gegenüber öffentlichen Unternehmen. Im Rahmen der sektoriellen Koordination und in den sektorübergreifenden Beziehungen rücken Verträge in den Mittelpunkt. Die langfristigen Investitionsstrategien der sektoriellen Akteure verkürzen sich und werden wie in Großbritannien auf konkurrenzfähige und eher kurzfristig amortisierbare Erzeugungstechnologien umgelenkt. Das mitgliedstaatliche Potential zur politischen Steuerung des Einsatzes von heimischen Primärenergien begrenzt die 15 Prozent-Deckelung.

Allerdings regelt die Richtlinie nicht alle Aspekte der neuen Wettbewerbsregime, weil sie in fünfzehn unterschiedlichen Mitgliedstaaten anwendbar sein muß. Sie beinhaltet eine Reihe von Nicht-Regelungen und Flexibilisierungselementen, so daß weiterhin *deutliche Unterschiede in den sektoriellen Regimen* verbleiben werden: Aufgrund der vertraglichen Anerkennung der mitgliedstaatlichen Eigentumssysteme schreibt die Richtlinie keine Privatisierungen vor, so daß in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Mischungsverhältnisse von öffentlichen und privaten Unternehmen bestehen bleiben werden. In einigen Mitgliedstaaten wird die Liberalisierung allerdings auch mit der Privatisierung öffentlicher Unternehmen verknüpft (z.B. Spanien). Hier stellt sich die Frage, ob die Öffnung der Märkte einen so hohen Anpassungsdruck ausübt, daß Privatisierungen eine bedeutende Konsequenz der EG-Liberalisierung bilden werden. Die Regeln zur Organisation und zu den Kriterien der ökonomischen Regulierung legen bis auf die Unabhängigkeit von den Unternehmen kein besonderes Regulierungsmodell fest. Die ökonomische Regulierung kann in der öffentlichen Verwaltung verbleiben oder wie in Großbritannien besonderen Regulierungsbehörden übertragen werden. Aus diesem Grund werden auch auf diesem Gebiet bedeutende Unterschiede bestehen bleiben. Auch die umfangreichen Wahlrechte, die die Richtlinie den Mitgliedstaaten eröffnet, werden von diesen unterschiedlich in Anspruch genommen. Sie beziehen sich vor allem auf die Festlegung der zugelassenen Abnehmer, die Regelung des Einsatzes von Primärenergien und des Netzzugangs, die Auferlegung öffentlicher Dienstleistungspflichten sowie das Ausmaß des Wettbewerbs über die Mindestanforderungen hinaus. Schließlich nimmt die Richtlinie keinen direkten Einfluß auf die Marktstrukturen, so daß das Ausmaß der sektoriellen Konzentration und der vertikalen Verflechtung in den Mitgliedstaaten weiterhin variieren wird. Insgesamt leitet die Richtlinie damit zwar eine grundlegende Reform der nationalisierten und gemischtwirtschaftlichen Regime hin zum Typ des Wettbewerbsregimes ein. Infolge der

Nicht-Regelungen und Wahlrechte werden aber weiterhin große Unterschiede in den Sektorregimen verbleiben.

Keine der *gemeinschaftlichen Institutionen* konnte diese regulative Reform vollständig kontrollieren. Weder der Rat und die einzelnen Mitgliedstaaten noch andere politische Akteure genießen eine vollständige Prozeß- und Ergebniskontrolle in den EG-Entscheidungsprozessen. Jene bilden vielmehr ein komplexes und dynamisches Verhandlungsgeflecht mit wechselnden Zentren. Die Verhandlungszentren wechseln gemäß den formalen Zuständigkeiten in den Entscheidungsverfahren, werden aber durch informelle Verhandlungen vielfach überlagert: Die Kommission besitzt durch ihr Initiativrecht und ihre Moderation im Rat über wichtige Handlungsmöglichkeiten, mit Hilfe derer sie den Mitgliedstaaten die Akzeptanz von politischen Maßnahmen vielfach aufzwingen kann. Sie leitete die regulative Reform gegen den mehrheitlichen Willen der Mitgliedstaaten und der Versorgungsunternehmen ein, indem sie aus begrenzten Reformvorschlägen am Ende der 80er Jahre ein umfassendes Reformkonzept entwickelte und sich dabei an der Reform des britischen Sektors und an der Liberalisierung der Telekommunikation in der EG orientierte. Das Europäische Parlament hatte aufgrund seiner während der jüngeren institutionellen Reformen erworbenen legislativen Kompetenzen und in Abhängigkeit von den Positionen in der Kommission und im Rat die Möglichkeit zu Richtungsänderungen am ursprünglichen Kommissionsvorschlag, auch wenn nicht all seine detaillierten Vorschläge berücksichtigt wurden.

Die europäische Politikverflechtung und die zunehmenden Entscheidungsbefugnisse der EG-Institutionen engen die *Autonomie der Mitgliedstaaten* ein. Jene sind darauf angewiesen, auf der europäischen Ebene einen Konsens für Maßnahmen zu schaffen, die sie unterstützen. Sie können auf der EG-Ebene beschlossene Regeln nicht nachträglich einseitig ändern, und ihre Handlungsmöglichkeiten auf nationaler Ebene werden auf die Gebiete beschränkt, die der gemeinschaftliche „acquis“ nicht regelt oder die mit ihm vereinbar sind. Das Europarecht und die expansive Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes eröffnen überdies gesellschaftliche Akteuren Ansatzpunkte, nationale Regeln in Frage zu stellen. Die Initiative der Kommission belegt, daß die *Mitgliedstaaten* durch ihre Einbindung in die EG-Politik auch die Kontrolle über die Gestaltung der politischen Tagesordnung verlieren, die unabhängig von ihren eigenen Präferenzen gestaltet werden kann. Sie können diesen Autonomieverlust nicht durch einen Kontrollgewinn in der Phase der Ratsverhandlungen kompensieren. Deren Analyse hat belegt, daß alle drei großen Mitgliedstaaten bedeutende Kompromisse eingehen mußten. Die Konsensbildungsmechanismen im Rat tragen systematisch dazu bei, daß die ausschließliche Wahrung nationaler Interessen kaum mehr als legitim angesehen wird und daß die Mitgliedstaaten ihre Präferenzen während der Verhandlungsprozesse ändern. Die inkrementellen Entscheidungstechniken im Rat haben letztlich die Einigung über die Liberalisierung ermöglicht, die ja von der

Mehrheit der Mitgliedstaaten anfänglich nicht unterstützt wurde. Einige Länder mit nationalisierten Regimen müssen den Sektor sogar gegen ihre eigene Überzeugung fundamentalen Reformen unterziehen, selbst wenn ihnen einige Wahlmöglichkeiten verblieben sind. Dieser Autonomieverlust zeigt sich besonders deutlich in denjenigen Mitgliedstaaten, die über ein zentralisiertes politisches System verfügen wie Frankreich oder Großbritannien, das den nationalen Regierungen bislang eine große Durchsetzungsfähigkeit gegenüber gesellschaftlichen Akteuren und der politischen Opposition ermöglichte. In Ländern mit eher dezentralen und verflochtenen politischen Systemen wie der Bundesrepublik wird die Einbindung in die EG dagegen nicht mit einem so hohen Autonomieverlust der staatlichen Akteure assoziiert, weil diese schon zuvor bedeutenden internen Verhandlungszwängen unterworfen waren (vgl. V. Schmidt 1999).

Die Liberalisierung des Sektors wurde gegen den mehrheitlichen Willen der politisch und ökonomisch gewichtigen sektoriellen Akteure beschlossen. Nur einzelne sektorielle Akteure unterstützten die Liberalisierung, weil sie ohnehin bereits in einem Wettbewerbsregime agierten wie die britischen EVU und deshalb keine Anpassungskosten zu tragen hatten oder weil sie sich eine Verbesserung der eigenen Handlungsmöglichkeiten versprachen wie die französischen, die spanischen und die niederländischen Regionalversorger. Die Durchsetzung der fundamentalen Reform gegen den Willen machtvoller ökonomischer Akteure bildet einen wichtigen Beleg dafür, daß die EG-Mehrebenenverflechtung den Einfluß nationaler Interessenorganisationen reduzieren kann. Allerdings ist die Überwindung des sektoriellen Widerstandes nicht alleine auf diese institutionelle Dimension zurückzuführen. Die langjährige Blockade der Einführung einer Energiesteuer auf der EG-Ebene zeigt, daß ökonomische Interessenorganisationen durch den Verweis auf ihre Investitionsmacht und Mobilität auch auf der EG-Ebene wichtige regulative Reformen verhindern können. Im Gegensatz zur Energiesteuer aber genöß die Liberalisierungsdoktrin in den Mitgliedstaaten und auf der Ebene der Gemeinschaft eine hohe Legitimität und wurde als Beitrag zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der europäischen Wirtschaft betrachtet. Die regulative Reform ist daher vornehmlich zurückzuführen auf:

- die hohe Legitimität der Liberalisierungsdoktrin und Marktintegration
- sowie die institutionelle Transformation in ein Mehrebenensystem mit
  - dem Initiativrecht der Kommission,
  - den inkrementellen Verhandlungstechniken und regulativen Lernprozessen im Rat
  - und der Gewinnung von Handlungsspielräumen öffentlicher Akteure gegenüber sektoriellen Unternehmen und Verbänden.

## Kapitel 7

# Die Europäisierung der deutschen und der britischen Elektrizitätsversorgung

### 1 Einführung

Das vorangegangene Kapitel hat erste Anzeichen dafür erbracht, daß die Mitgliedstaaten infolge ihrer Einbindung in die EG-Verhandlungen ihre Orientierungen und Präferenzen ändern können und daß nationale Interessengruppen an Einfluß verlieren. In diesem Kapitel soll die Analyse der Rückwirkungen des europäischen Verhandlungsprozesses und der Richtlinie auf die Mitgliedstaaten die Bedingungen für solche Veränderungen aufzeigen.

Die Prozesse der Europäisierung und Liberalisierung trafen auf unterschiedliche nationale Institutionen, Akteurskonstellationen und Sektorregime. Der Veränderungsdruck, der aus der regulativen Reform und der Europäisierung der Politik resultierte, differierte daher in den Mitgliedstaaten. Außerdem betrafen Liberalisierung und Europäisierung unterschiedliche Dimensionen der mitgliedstaatlichen Arrangements. Die *Europäisierung* der Politik hat die nationalen Institutionengefüge und Muster der Interessenvermittlung in ein Mehrebenengeflecht transformiert, während sich die *Liberalisierung* unmittelbar auf die national-sektoriellen Regime auswirkte.

Die *Liberalisierung* hat die nationalen Sektorregime tendenziell in Wettbewerbsregime transformiert. Bereits neofunktionalistische Untersuchungen betonten, daß die europäischen Institutionen die Ideen und Erwartungen staatlicher Akteure und nationaler Interessengruppen modifizieren können (vgl. Caporaso/Cornett 1992: 139). Einige Mitgliedstaaten mit nationalisierten oder wettbewerblichen Regimen verteidigten allerdings ihre Sektorregime auf der EG-Ebene bzw. versuchten sie während des Liberalisierungsprozesses als Wettbewerbsmodell durchzusetzen. Die Positionen der politischen und sektoriellen Akteure in Frankreich und Großbritannien lassen sich auf die hohe Prägung der sektoriellen Leitbilder zurückführen. Die nationalen Akteure waren von der Leistungsfähigkeit ihrer Sektorregime überzeugt und wahrten ihre institutionellen Eigeninteressen. Großbritannien hatte seinen Sektor erst kurz vor der EG-Reform fundamental reformiert und bereits ein Wettbewerbsregime eingeführt. Frankreich wies im europäischen Vergleich ein sehr leistungsfähiges nationalisiertes Regime auf, das im Service Public-Leitbild verwurzelt war. Das Verhaltensmuster dieser beiden Länder entspricht der These, daß die Mitgliedstaaten auf der EG-Ebene ihren Regelsbestand verteidigen. Die Initiative zum Binnenmarkt für Energie löste auf Seiten politischer Akteure aber auch *Lernprozesse und Neubewertungen*

des etablierten Regimes aus. Noch während der Diskussion auf der EG-Ebene leiteten vor allem Mitgliedstaaten mit gemischtwirtschaftlichen Regimen, darunter die Bundesrepublik und die Niederlande, nationale Reformen ein. Die verflochtene Reformdebatte auf der EG- und der nationalen Ebene übte einen großen Druck auf die Elektrizitätsversorger aus und transformierte auch die Positionen der deutschen EVU allmählich. Der einmütigen Ablehnung der Liberalisierung folgten unterschiedliche Auffassungen der sub-sektoriellen Gruppierungen.

Die *Europäisierung* hingegen verändert die nationalen Entscheidungsregeln und Interaktionsmuster. Ihre Involvierung in die EG-Politik stärkt die Position der federführenden Ressorts gegenüber anderen politischen Institutionen und gegenüber Interessengruppen. Dies ist in dezentralisierten und verflochtenen Staaten wie der Bundesrepublik von besonderer Bedeutung, wo die nationalen Verwaltungen großen Verhandlungszwängen ausgesetzt sind. Anders dagegen ist die Situation in zentralistisch organisierten Staaten, die ohnehin eine hohe Durchsetzungsfähigkeit gegenüber Interessengruppen aufweisen, wie die Nationalisierung und die Privatisierung der Elektrizitätsversorgung in Großbritannien demonstriert haben. Eine Stärkung der federführenden Ressorts ist aber an eine Reihe von Bedingungen geknüpft – das soll in diesem Kapitel gezeigt werden.

Im folgenden werden die Auswirkungen der Europäisierung auf die nationalen Institutionen und die Gründe für die Stärkung der federführenden Ressorts untersucht (Abschnitt 2). Daraufhin werden die Konsequenzen der Liberalisierung für die Präferenzen der Akteure analysiert (Abschnitt 3). Sodann werden die Effekte der Europäisierung auf die sektorielle Interessenvermittlung herausgearbeitet (Abschnitt 4). Schließlich werden die Auswirkungen der Liberalisierung auf die Sektorregime dargestellt (Abschnitt 5).

## 2 Nationale Institutionen und Entscheidungsprozesse im Mehrebenensystem

### 2.1 Die Handlungsfähigkeit nationaler Akteure im Mehrebenengefüge

Die EG-Mehrebenenverflechtung hat bedeutende Auswirkungen auf die *nationalen politischen Institutionen*. Zum einen verändert sie deren Kompetenzen und formale Entscheidungsverfahren und zum anderen fügt sie den vormals horizontalen Koordinationsprozessen eine vertikale Dimension hinzu. Vielfach wird konstatiert, daß sich dadurch die Zuständigkeiten der nationalen Parlamente und der nationalen Parteien in Großbritannien und in der

Bundesrepublik verringern (Norton 1996; Saalfeld 1996). Infolge der Verrechtlichung der Politik in der EG gewinnen nationale Gerichte an Bedeutung und engen die Autonomie der politischen Akteure zusehends ein, selbst wenn der Bedeutungsgewinn in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausfällt. Weiterhin wirkt sich der Integrationsprozeß auf die Vertretung territorialer Interessen in den Mitgliedstaaten aus. In der Bundesrepublik konnten die Bundesländer nach einem anfänglichen Verlust ihrer Partizipationsrechte zwar im Zuge der Ratifikation der Einheitlichen Europäischen Akte und des Maastrichter Vertrages ihre Beteiligungsrechte an der EG-Rechtsetzung deutlich stärken (Goetz 1996: 24), insbesondere wenn ihre administrativen Befugnisse und ihre Gesetzgebungsmöglichkeiten berührt werden. Insgesamt aber ist die Rolle des Bundesrates tendenziell geschwächt worden, weil die Bundesregierung die nationale Repräsentation in der EG-Rechtsetzung dominiert. Dies gilt auch für die Liberalisierung der EG-Energiemärkte. Im Rahmen der nationalen Rechtsetzung zu maßgeblichen Reformen des Wettbewerbs- und Energierechts ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich. Dagegen mußte die Bundesregierung seine Stellungnahme zur EG-Liberalisierung nur 'maßgeblich berücksichtigen' (vgl. Morass 1994: 179). Daraus ist zu folgern, daß die in nationalen Rechtsetzungsprozessen vorhandene Veto-position des Bundesrates während der EG-Verhandlungen nur in weitaus beschränkterem Maße besteht. Während der nationalen Positionsbildung zu EG-Verhandlungen lockert sich die Bund-Länderverflechtung, was die innerstaatliche Verhandlungsposition der Bundesregierung stärkt. Eine partielle Wiederherstellung des Einflusses des Bundesrates erfolgt während der Umsetzung von EG-Richtlinien in nationales Recht. Allerdings kann der Bundesrat die Interessen der Bundesländer dann nur noch in dem Rahmen vertreten, den die Richtlinien setzen – und im Falle von Verordnungen besitzt er keinerlei Einflußmöglichkeiten mehr.

Über diese Verfahrensänderungen hinaus transformiert die Mehrebenenverflechtung die etablierten *Akteurskonstellationen und die Muster der Interessenvermittlung*, die gerade in der Elektrizitätswirtschaft eine hohe Stabilität aufgewiesen haben. Die Einbindung in die EG eröffnet nicht nur den sektoriellen Akteuren, sondern auch den staatlichen Akteuren eine neue Arena zur Verfolgung ihrer Interessen. In der Mehrebenenverflechtung nehmen die nationalen Administrationen eine zentrale Position ein, weil sie sowohl auf der EG-Ebene als auch auf der nationalen Ebene im Mittelpunkt der Entscheidungsprozesse stehen (vgl. Moravcsik 1991). In Großbritannien und in der Bundesrepublik wird die Positionsbildung zur EG-Politik durch besondere Koordinationsstellen und die jeweiligen Fachadministrationen abgestimmt. In der Bundesrepublik erfolgt ersteres vornehmlich durch die Europabeauftragten in den einzelnen Ministerien und auch durch den Kabinettsausschuß für europäische Politik, der allerdings gegenüber den Fachadministrationen eine deutlich nachgeordnete Position einnimmt (Wessels/Rometsch 1996: 331). Im



Vergleich dazu ist in Großbritannien die Entscheidungsfindung durch die koordinierenden Stellen des European Secretariat des Cabinet Office und das Foreign and Commonwealth Office stärker vereinheitlicht (Spence 1993: 52). Infolge der Zunahme von EG-Politik und der Angewiesenheit auf fachspezifische Expertise liegt der Schwerpunkt der sektor- und politikfeldspezifischen EG-Politik aber eindeutig bei den Fachadministrationen. Die Federführung folgt ihren fachlichen Zuständigkeiten und ist nur in Grenzfällen umstritten.<sup>93</sup>

Die Untersuchung internationaler Verhandlungen hat vielfach den Befund ergeben, daß nationale Verhandlungsführer durch die Einbindung in die internationale Politik an Gewicht gegenüber innerstaatlichen Akteuren gewinnen können (Putnam 1988; Skocpol 1985: 9).<sup>94</sup> In einigen Untersuchungen der EG-Politik wird sogar eine generelle Stärkung nationaler Exekutiven konstatiert (Grande 1994; Moravcsik 1991). Allerdings sind die staatlichen Akteure nicht als Einheit zu betrachten. Sie besitzen unterschiedliche Aufgabenbereiche und können daher durch die EG-Politik ungleich betroffen werden. Hier soll die These vertreten werden, daß in erster Linie die *federführenden Ressorts* durch die EG-Politik an Handlungsfähigkeit gewinnen.

Auf der einen Seite stärkt die Einbindung in die EG-Verhandlungen ihre Verhandlungsposition auf der nationalen Ebene. Erstens erlangen sie als nationale Verhandlungsführer Informationsvorsprünge, die sie zu selektiven Informationspolitiken ausnutzen können. Zweitens können sie Verhandlungszwänge auf der EG-Ebene geltend machen. Die Konsens- und Kompromißorientierungen innerhalb des Rates begrenzen die Vetomöglichkeiten anderer Akteure. Die federführenden Ressorts können eine europäische Einigung *per se* als 'nationales Interesse' gegenüber den 'Sonderinteressen' sozio-ökonomischer Akteure präsentieren und damit deren Forderungen abweisen. Der Verweis auf entgegenstehende Interessen anderer Mitgliedstaaten wird demgegenüber nur von begrenzter Relevanz für die Preisgabe nationaler Positionen sein. Ferner können sie sich „durch ihre Außenkontakte der Bindung innerorganisatorischer Vorgaben wenigstens partiell entziehen“ (Benz 1995: 92).

Auf der anderen Seite verändert die Einbindung in die EG die institutionelle Opportunitätsstruktur: Erstens können die EG-Maßnahmen einen Anknüpfungspunkt für eigene politische Maßnahmen auf der nationalen Ebene bilden und zur Innovation politischer Programme beitragen. Zweitens

eröffnen die europäischen Institutionen einen Rahmen für die Verfolgung politischer Initiativen, die auf der nationalen Ebene nur schwierig durchsetzbar sind. Schließlich nimmt durch die EG-Mehrebenenverflechtung die Komplexität des politischen Institutionengefüges zu, so daß die Zugangsstruktur für die Interessengruppen komplizierter wird. Sie müssen nunmehr auf der EG-Ebene und auf der nationalen Ebene in allen Phasen der Entscheidungsprozesse präsent sein, um ihre Interessen zu vertreten. Tendenziell stärkt die Mehrebenenverflechtung so die nationalen Verhandlungsführer gegenüber anderen Ressorts und Interessengruppen.

Gerade für die Bundesrepublik wird ein Autonomiegewinn der staatlichen Akteure gegenüber Interessengruppen identifiziert: Ihre „internen Bindungen und Verpflichtungen [stärken] die Verhandlungsposition der staatlichen Akteure gegenüber externen Verhandlungspartnern wie den Unternehmen der informationstechnischen Industrie“ (Grande 1994: 365). Sie nutzen ihre internen Verhandlungszwänge zu einer freiwilligen Selbstbindung, um Entscheidungsspielräume gegenüber Interessenorganisationen zu gewinnen (ebd.). In dieser Perspektive gehen die inneradministrativen Verhandlungen nicht aus den Beziehungen zu externen Akteuren hervor. Sie setzt logisch voraus, daß die Präferenzen der administrativen Akteure nicht dem Einfluß von Interessengruppen geschuldet sind. Allerdings hat die vorangegangene Analyse der EG-Verhandlungen gezeigt, daß die politischen Akteure in hohem Maße die Interessen und Sichtweisen von ökonomischen Akteuren berücksichtigt haben. In Frankreich entwarf Electricité de France das Modell des Alleinabnehmers, der vom französischen Industrieministerium in die EG-Diskussion eingebracht wurde. In Deutschland insistierten die EVU darauf, daß die EG-Marktöffnung Reziprozität gewährleisten müsse und dies hat auch das Bundeswirtschaftsministerium in den EG-Verhandlungen gefordert. Auf europäischer Ebene entwickelten die industriellen Abnehmer das Konzept des verhandelten Netzzugangs, das die Kommission aufgenommen hat. Die Verhandlungen zwischen den staatlichen Akteuren sind demnach nicht von ihren Beziehungen zu gesellschaftlich-ökonomischen Akteuren losgelöst.

Insofern muß in empirischen Analysen gezeigt werden, ob die Präferenzen der politischen Akteure und ihre internen Verhandlungen auf die Einflußnahme sozio-ökonomischer Interessenorganisationen zurückzuführen sind oder ob sie internen Ursprungs sind. Dies ist von zentraler Bedeutung, wenn die 'Autonomie' staatlicher Akteure untersucht werden soll (Skocpol 1985). Die folgende Analyse differenziert ferner zwischen federführenden und mitberatenden staatlichen Akteuren, um festzustellen, ob und welche staatlichen Akteure ihre Präferenzen durchsetzen konnten. Zuerst werden die Grundzüge der nationalen Koordinationsprozesse in Deutschland, Großbritannien und Frankreich herausgearbeitet (2.2), und dann die These der Stärkung federführender Ressorts anhand der Verflechtung zwischen der europäischen und der deutschen Liberalisierung detailliert untersucht (2.3).

<sup>93</sup> In Großbritannien mußten sich das Department of the Environment und das Department of Trade and Industry z.B. über die Federführung zur Least Cost Planning Richtlinie einigen.

<sup>94</sup> Robert Putnam hat dies im Rahmen seiner Untersuchung von Two-Level-Games untersucht (1988), die allerdings nur in begrenztem Maße auf die EG übertragbar ist. Putnams Schwerpunkt liegt auf der Rolle von „Staatsmännern“ in internationalen Verhandlungen und ihrer Fähigkeit zur Beeinflussung innenpolitischer Interessenkonstellationen. Diese Perspektive vernachlässigt u.a. den hohen Institutionalierungsgrad der Verhandlungen in der EG und auch, daß nationale Interessengruppen auch auf der europäischen Ebene agieren und nicht nur auf ihre nationalen Repräsentanten angewiesen sind.

## 2.2 Die Liberalisierung der EG-Energiemärkte und nationale Entscheidungsprozesse

Die Formulierung der nationalen Positionen zur EG-Politik ist in die Entscheidungsroutrinen der nationalen Regierungen eingebettet. Sowohl in der Bundesrepublik als auch in Großbritannien wird die Handlungsfähigkeit der federführenden Ressorts dadurch eingeschränkt, daß ein Konsens im Wege der *administrativen Vorabklärung* erzielt werden muß. In der ministeriellen Praxis müssen die Vorschläge der Ministerialverwaltung sowohl die „Fragen der politischen Realisierbarkeit und Wünschbarkeit der diskutierten Lösungen“ als auch die „Fragen der technischen Wirksamkeit und administrativen Praktikabilität“ beantworten (Scharpf 1993: 68). In kontroversen Fragen können Widerstände anderer administrativer Akteure nicht einfach ignoriert werden.

Formell sind in diese Koordinationsprozesse alle Ressorts einbezogen. Faktisch erfolgen sie nur zwischen dem federführenden Ressort und denjenigen Ministerien, die Einwände und eigene Vorschläge vorbringen. In der *Bundesrepublik* konzentrierten sie sich im Rahmen der EG-Liberalisierung auf die bilaterale Abstimmung des federführenden Bundeswirtschaftsministeriums mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Weiterhin waren die Bundesministerien für Finanzen (BMF), Inneres (BMI) und Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) in die Diskussion eingeschaltet. Diese mitberatenden Ressorts zollten zwar der EG-Initiative Unterstützung, weil diese in das Binnenmarktprogramm eingebettet war, sie wollten aber weitreichende Änderungen an der Liberalisierungsposition des Bundeswirtschaftsministeriums durchsetzen (Int. BMF 13.4.95, BMI 13.4.95; BMWi 21.12.94; BMU 18.4.95). In *Großbritannien* erfolgte die horizontale Koordination vor allem zwischen dem federführenden Department of Trade and Industry und dem Department of the Environment. Im Gegensatz zu den bundesdeutschen Ministerien bestand zwischen den britischen Ministerien eine fundamentale Übereinstimmung darüber, die EG-Richtlinie zu unterstützen. Durch die regulative Reform der britischen Elektrizitätsversorgung waren die meisten Elemente der EG-Liberalisierung ohnehin schon umgesetzt. Das britische Umweltministerium sah die EG-Vorschläge als in hohem Maße kompatibel mit Maßnahmen zum Umweltschutz und zur Verbesserung der Energieeffizienz an (Int. DTI 12.3.96, DoE 12.3.96). Eine wiederum andere Konstellation fand sich in *Frankreich*. Dort hatte die Direction Générale du Gaz, de l'Electricité et du Charbon (DIGEC) des Ministère de l'Industrie die Federführung über die Liberalisierung und verteidigte mit dem Alleinabnehmermodell im wesentlichen das französische Regime, an dem sie nur begrenzte Modifikationen zulassen wollte. Mit dieser Position befand es sich in weitgehender Übereinstimmung mit der Electricité de France. Dagegen plädierte die für die ökonomische Regulierung der Elek-

trizitätswirtschaft zuständige Wettbewerbsabteilung der Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Repression des Fraudes (DGCCRF) des Ministère de l'Economie et des Finances für die Liberalisierung. In den drei großen Mitgliedstaaten fanden sich also differierende Konstellationen der inneradministrativen Entscheidungsprozesse und Positionen zur EG-Liberalisierung (vgl. Tabelle 7.1; vgl. auch Tabelle 6.1).

Tabelle 7.1: Administrative Koordination und nationale Position in den EG-Verhandlungen

		Nationale Position zur EG-Liberalisierung	
		Unterstützung	Ablehnung
Administrative Koordination	Konsens	Großbritannien	
	Dissens	Bundesrepublik	Frankreich

Die federführenden Ressorts standen im Zentrum der inneradministrativen Koordination und im Mittelpunkt der sektoriellen Interessenvermittlung. Als Konsequenz der EG-Mehrebenenpolitik müssen die mitberatenden bürokratischen Akteure, die sich im Dissens zum federführenden Ressort befinden, sich *Koalitionspartner auf der EG-Ebene* suchen, um die Verhandlungsergebnisse dort zu beeinflussen und Koalitionen mit anderen Ressorts und gesellschaftlichen Akteuren auf der nationalen Ebene formieren, um die eigene Durchsetzungsfähigkeit zu erhöhen. Die Koalitionsmöglichkeiten auf der EG-Ebene sind für die betroffenen staatlichen Akteure sehr begrenzt. Die Generaldirektionen der Kommission und die Fachministerräte genießen eine hohe Autonomie über ihre jeweiligen Dossiers, so daß institutionelle Anknüpfungspunkte außerhalb dieser beiden Anlaufstellen nur in begrenztem Maße vorhanden sind. Beispielsweise war die Generaldirektion Umwelt der Kommission kaum in die Liberalisierung eingebunden, so daß sich dem BMU keine Koalitionspartner auf der EG-Ebene anboten. Die aussichtsreichste Möglichkeit für eine Koalitionsbildung liegt dann vor, wenn das mitberatende Ressort die EG-Maßnahme unterstützt, während das federführende Ressort dagegen opponiert. Diese Konstellation bestand in *Frankreich*. Die Wettbewerbsabteilung des Wirtschafts- und Finanzministeriums versuchte durch informelle Kontakte mit der Generaldirektion Wettbewerb und den Wettbewerbsbehörden anderer Mitgliedstaaten ihre Position auf der nationalen Ebene aufzuwerten (Int. Ministère de l'Economie et des Finances 18.04.97). Allerdings hatte die DGCCRF keine hinreichenden Befugnisse, um auch auf nationaler Ebene eine Liberalisierung zu forcieren. Sie besaß nicht das organisatorische Gewicht der GD Wettbewerb der Kommission oder des deut-

schen Bundeskartellamtes. Auch ihre Einbettung in das Wirtschafts- und Finanzministerium begrenzte ihre Handlungsfähigkeit, weil die anderen Abteilungen des Ministeriums negative Auswirkungen der Liberalisierung auf die EdF-Finzen befürchteten, so daß die Wettbewerbsabteilung in der französischen Regierung vollständig isoliert war. Das federführende Industrieministerium dominierte sowohl in den Verhandlungen auf der EG-Ebene als auch auf der nationalen Ebene.

Eine weitere Beschränkung der Koalitionsmöglichkeiten mitberatender Ressorts resultiert daraus, daß die Mitgliedstaaten eine einheitliche Position in den EG-Verhandlungen wahren, so daß die betroffenen Ressorts nur auf die informelle Unterstützung von EG-Akteuren zurückgreifen können. In Großbritannien sichern die zentralisierten Koordinationsprozesse die Einheitlichkeit der nationalen Position. In der Bundesrepublik wird sie durch die halbjährlichen Koordinationsrunden vor der Verabschiedung der Schlußfolgerungen des Rates gewahrt. Die Möglichkeiten einer Aufwertung betroffener Ressorts durch die Koalitionen mit der EG-Administration sind demnach begrenzt. Die Europäisierung der Politik reduziert demnach ihre Einflußmöglichkeiten auf der nationalen Ebene.

Auch gegenüber nationalen Interessengruppen standen die federführenden Ressorts im Mittelpunkt der Entscheidungsprozesse. Im Gegensatz zu Annahmen, die von einer Desintegration der *Muster der Interessenvermittlung* zwischen den nationalen Administrationen und Interessenorganisationen ausgehen, intensivierten sich die Kontakte zwischen diesen Akteuren durch die Europäisierung sogar noch (vgl. auch Sidenius 1999). Vor allem in der Phase der Ratsverhandlungen waren das BMWi und das DTI die zentralen Adressaten der sektoriellen Akteure und banden diese auch aus eigener Initiative in die Entscheidungsprozesse ein. In allen drei Ländern standen die EVU und ihre Verbände im Mittelpunkt der Prozesse der Interessenvermittlung, in die, mit Ausnahme der industriellen Abnehmer und der wirtschaftlichen Dachverbände, außer-sektorielle Akteure nur in begrenztem Maße involviert waren. In *Großbritannien* rief das DTI nach der Vorlage der geänderten Richtlinienvorschläge der Kommission eine Arbeitsgruppe ins Leben, die etwa vier- bis fünfmal jährlich zusammentraf. Sie setzte sich zusammen aus Vertretern der Electricity Association, der Association of Electricity Producers und der Großunternehmen National Power, PowerGen, National Grid Company, Nuclear Electric sowie der Confederation of British Industry (Int. DTI 12.3.96). Im Gegensatz zur Bundesrepublik bestand ein hohes Maß an Kongruenz zwischen den Präferenzen der Vertreter des DTI, des Sektors und auch der industriellen Abnehmer. Die Meinungsunterschiede zwischen den sektoriellen und den staatlichen Akteuren waren lediglich gradueller Natur. Beide Akteursgruppen unterstützten die Liberalisierungspolitik und betonten die Notwendigkeit der Reziprozität der Marktöffnung. Alle Akteure verknüpften mit diesem Konzept in erster Linie einen potentiellen Marktzutritt

der britischen Unternehmen auf den Märkten der anderen Mitgliedstaaten. Die Konsultationen im Rahmen der EG-Debatte sind in weitaus engere Beziehungen zwischen den sektoriellen und den administrativen Akteuren gemündet (Int. DTI 12.3.96; Electricity Association 5.3.96; National Power 8.3.96; PowerGen 7.3.96). Auch im Vergleich zu den Kontakten während des CEEB-Regimes werden die Beziehungen nun als wesentlich informeller und als weitaus konsensueller betrachtet.

In der *Bundesrepublik* stand das Bundeswirtschaftsministerium im Zentrum der politischen Interessenvermittlung. Wie in Großbritannien gingen die regelmäßigen und häufigen Kontakte mit dem Sektor sowohl vom Ministerium als auch von den sektoriellen Akteuren aus. Auch hier konzentrierten sich die Anhörungen und informellen Kontakte des Bundeswirtschaftsministeriums vor allem auf die sektoriellen und andere wirtschaftliche Akteure. Aufgrund von sektorinternen Differenzen konsultierte das BMWi sowohl gemeinsam als auch einzeln Vertreter der ARE, DVG, VDEW und des VKU. Darüber hinaus bezog es auch Vertreter der in der VDEW angesiedelten Arbeitsgemeinschaft Fernwärme ein, um die Auswirkungen der regulativen Reform auf die Kraft-Wärme-Kopplung einzuschätzen. Aufgrund der semi-souveränen Struktur des deutschen politischen Systems und des sektorinternen Konfliktes war die sektorielle Interessenvermittlung aber nicht so stark zentralisiert wie in Großbritannien. Die kommunalen Unternehmen und Spitzenverbände mobilisierten infolge ihrer Anbindung an die Parteien und aufgrund der ressortspezifischen Aufgabenverteilung auch die mitberatenden Bundesministerien und selbst den Bundeskanzler (VKU-Nachrichtendienst Nr. 564 [Dez. 1995], S. 2). Anders als für die anderen Verbände war auch der Bundestag für die Kommunen ein wichtiger Einflußkanal. Ihre Ansprechpartner fanden sich vornehmlich in den kommunalpolitischen Gruppen der Parteien und Bundestagsfraktionen. In der CDU/CSU Bundestagsfraktion setzte sich die Arbeitsgemeinschaft Kommunalpolitik für ihre Belange ein,<sup>95</sup> und auch die Bundesvereinigung liberaler Kommunalpolitiker hob hervor, daß die Liberalisierung „nicht mit unabsehbaren Konsequenzen für die kommunale Selbstverwaltung“ verbunden sein dürfe (VKU-Nachrichtendienst Nr. 574 [Okt. 1996], S. 2). Die Bundesländer und der Bundesrat waren ebenfalls in die Entscheidungsprozesse eingebunden, weil die Liberalisierung in ihre Verwaltungskompetenzen eingriff.

In allen drei Mitgliedstaaten reflektierte die nationale Haltung auf der EG-Ebene die Präferenzen der federführenden Ressorts. Dieses Muster ist vor allem in den beiden Fällen bedeutsam, in denen ein Dissens zwischen dem federführenden Ressort und mitberatenden Ressorts (Frankreich, Deutschland) oder ein Dissens zwischen dem federführenden Ressort und gewichtigen sektoriellen Interessengruppen (Deutschland) bestand, und illustriert das

<sup>95</sup> Theo Blank: „Neues Energierecht muß Interessen der Kommunen berücksichtigen.“; Bonn, 16.3.1995 Pressemitteilung

administrative Übergewicht der federführenden Ressorts. In Großbritannien waren die Präferenzen der ministeriellen und der sektoriellen Akteure weitgehend deckungsgleich, so daß nicht genau festgestellt werden kann, inwieweit die *Autonomie der federführenden Ressorts* auch *gegenüber Interessengruppen* gestärkt worden ist. Die Analyse der britischen Privatisierung hat allerdings bereits demonstriert, daß die britischen Ministerien eine hohe Durchsetzungsfähigkeit auch gegenüber gewichtigen Interessengruppen besitzen, so daß ausgeschlossen werden kann, daß die Position vornehmlich auf den Druck der sektoriellen Unternehmen und Verbände zurückzuführen war. In Frankreich ermöglichte die EG-Liberalisierung dem Industrieministerium die Durchsetzung begrenzter Modifikationen des nationalen Regimes gegenüber EdF, auch wenn das Unternehmen die Grundzüge des Alleinabnehmermodells entwickelt hatte. Diese moderate Stärkung des Ministeriums wurde aber um den Preis einer weitgehenden Liberalisierung auf der EG-Ebene erkauft. In Frankreich überwog der Autonomieverlust auf der europäischen Ebene deutlich den Autonomiegewinn des Industrieministeriums auf der nationalen Ebene. In der Bundesrepublik erlaubte die Einbindung in die EG-Politik dem Bundeswirtschaftsministerium eine grundlegende Liberalisierung der Energiewirtschaft gegen den Willen bedeutender sektorieller Akteure und mitberatender Ressorts.

In den eher zentralistisch organisierten Mitgliedstaaten ist durch die Mehrebenenverflechtung ein struktureller Autonomieverlust der nationalen Administrationen zu verzeichnen, weil ein nur begrenzter Gewinn von Handlungsspielräumen gegenüber nationalen Akteuren durch die Verhandlungszwänge auf der EG-Ebene überkompensiert wird. Die staatlichen Akteure verlieren auch ihre privilegierte Position als exklusive Ansprechpartner für sozio-ökonomische Interessengruppen, denen sich mit der EG eine neue Arena öffnet. In einem verflochtenen und durch vielfältige Verhandlungszwänge gekennzeichneten Institutionengefüge kann die Einbindung in die EG dagegen vielleicht in höherem Maße zu einer Autonomiesteigerung der administrativen Akteure beitragen. Dies wird anhand der Wechselwirkung zwischen EG- und nationaler Liberalisierung in der Bundesrepublik detailliert untersucht, um die Bedingungen für eine solche Stärkung zu identifizieren.

### **3 Die regulative Reform in der Bundesrepublik: europäische Verflechtung und nationale Entflechtung**

Frankreich, Großbritannien und andere Mitgliedstaaten waren weitgehend darum bemüht, ihre Sektorregime auf die EG zu übertragen oder sie in den EG-Verhandlungen zu verteidigen. In der Bundesrepublik veränderte die

Einbindung in die EG-Diskussion dagegen die Haltungen verschiedener Akteure gegenüber dem etablierten Regime grundlegend. Dieser Wandel ging über die Nutzung von Verhandlungsspielräumen hinaus und ist erklärungsbedürftig, weil gängige Ansätze in der europäischen Integrationsforschung davon ausgehen, daß die Mitgliedstaaten darum bemüht sind, „ihre Regulierungsvorschriften, ihre Regulierungskultur und –praxis auf die europäische Ebene zu übertragen“ (Héritier u.a. 1994: 2). Anhand der Liberalisierung in der Bundesrepublik werden die Auswirkungen der Mehrebenenverflechtung auf die Präferenzen der nationalen Akteure analysiert und die Bedingungen für einen Präferenzwandel untersucht.

#### *3.1 Die ordnungspolitische Wende seit 1982*

Wie in Großbritannien die konservative Partei, so erhob auch die christdemokratisch-liberale Koalitionsregierung 1982 den Anspruch, eine ordnungspolitische Wende in der Wirtschaftspolitik einzuleiten. Bereits ihre erste Regierungserklärung verdeutlichte das Ziel, die Ausweitung des Staates einzudämmen und die Marktkräfte zu stärken (Himmelmann 1988: 116). Der ordnungspolitische Wandel in Großbritannien war teilweise der Arbeit der wirtschaftswissenschaftlichen Think Tanks geschuldet, und er war auch in der Bundesrepublik partiell auf die *wirtschaftswissenschaftliche Beratung* durch neoliberale Ökonomen zurückzuführen. Der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ hatte bereits während der internationalen ‘Hoch-Zeit’ des Keynesianismus stärker die deutsche ordoliberaler Tradition hervorgehoben. Er nimmt eine Schlüsselrolle in der externen wirtschaftspolitischen Beratung der Bundesregierung ein (Singer 1993: 114), auch wenn seine Empfehlungen nicht notwendig in konkrete politische Maßnahmen umgesetzt werden. Ähnlich wie er zeichnet sich auch die Mitte der 70er Jahre eingerichtete Monopolkommission durch ihre Marktorientierung aus. Beide Institutionen trugen durch ihre dauerhafte Propagierung einer liberalen Wirtschaftspolitik zur Anerkennung neo-liberaler Policy-Konzepte auf Seiten der politischen Akteure bei. Überdies rief die Bundesregierung 1987 unter betontem Druck der FDP die Deregulierungskommission ins Leben (Dyson 1992b: 264), die in einer Reihe von Märkten Deregulierungspotentiale erschließen sollte und sich vornehmlich aus neoliberal orientierten Ökonomen rekrutierte.

Die ordnungspolitischen Reformen in der Bundesrepublik waren bis zum Anfang der 90er Jahre allerdings nicht so stark ausgeprägt wie in Großbritannien. Erstens ist dies auf ein geringeres Ausmaß des Wandels der ordnungspolitischen Leitideen zurückzuführen. Die neue Bundesregierung zielte nicht auf eine solch fundamentale Reorientierung der Politik ab, wie es in Großbritannien der Fall war: „the fundamentalist neo-conservative reaction against

the redistributive welfare state encountered in the rhetoric of the Thatcher and Reagan governments remained rather alien to the 'institutionalization of meaning' established in the deeply anchored tradition of conservative German economic and social policy doctrines" (Lehmbruch 1992: 35). Die sozial-liberale Koalition von 1969 bis 1982 hatte sich nicht in gleichem Maße der keynesianischen Nachfragepolitik verschrieben wie die britische Labour Party und provozierte damit auch keine so starke Gegenreaktion. Sowohl die SPD als auch die FDP orientierten sich an der anerkannten Leitidee der sozialen Marktwirtschaft. Die institutionelle Autonomie der Bundesbank gewährleistete, daß bereits nach dem Ende des Bretton Woods-Regimes eine monetaristische Geldpolitik praktiziert wurde. Die Beratung durch den Sachverständigenrat stellte sicher, daß liberale Alternativen zum Keynesianismus nicht von der politischen Tagesordnung verschwanden. Die Fortsetzung der FDP-Führung über das Wirtschaftsressort sicherte nach dem Regierungswechsel von 1982 somit die Kontinuität der Wirtschaftspolitik. Das Prinzip der sozialen Marktwirtschaft wurde nunmehr zwar in einer neo-liberaleren Lesart interpretiert, die Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik stellte aber insgesamt keinen so fundamentalen Kurswechsel dar wie in Großbritannien.

Zweitens trafen die neo-liberalen Reformbemühungen auf die *semi-souveräne Struktur* des deutschen politischen Systems, dessen hohe Konsensbildungserfordernisse die Umsetzung der Wendepolitik erschwerten. Bereits zwischen den Regierungsparteien und auch in der Bundesregierung gab es Auseinandersetzungen um das Ausmaß der Wendepolitik. Die Freie Demokratische Partei optierte gemäß ihrer wirtschaftsliberalen Programmatik am stärksten für neo-liberale Reformen und fand damit auch die Zustimmung ihrer Stammwähler. Anders dagegen die CDU und CSU: Sie haben heterogenere Wählerschaften und ein „komplexeres Organisations- und Machtgefüge“ (Haungs 1992: 215 zur CDU). Die Rücksichtnahme auf die sozialpolitisch orientierten Parteiflügel zwang zu eher moderaten und gemäßigten Wirtschaftspolitiken. Erst 1985 konnte aufgrund der koalitionsinternen und ressortübergreifenden Differenzen ein „Gesamtkonzept für die Privatisierungs- und Beteiligungspolitik des Bundes“ verabschiedet werden. Die Bund-Länderverflechtung verstärkte diese mäßigenden Effekte noch. Selbst wenn die unionsgeführten Länder bis 1990 die Mehrheit im Bundesrat einnahmen und damit eine hohe Durchsetzungsfähigkeit ihrer Politik gewährleistete war, führten die neo-liberalen Reformen bereits zu Auseinandersetzungen mit den christdemokratischen Länderregierungen. Die Länderregierungen in Niedersachsen, Bayern und Baden-Württemberg zeichneten sich durch einen eher 'neo-merkantilistischen Wirtschaftsstil' aus (Mintzel 1992: 248) und betonten die negativen regionalen Auswirkungen einiger Privatisierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen (Himmelmann 1988: 125). Die CSU z.B. förderte in Bayern beständig die Modernisierung des Flächenstaates durch industrie- und technologiepolitische Maßnahmen gefördert und ist bemüht, Disparitäten zwi-

schen unterschiedlichen Landesgebieten einzudämmen (Grande 1989: 267). Aus diesen Gründen widersetzte sie sich der in den 80er Jahren geplanten Teilprivatisierung der Lufthansa und einer umfassenden Liberalisierung der Telekommunikation während der ersten Poststrukturreform (Tofaute 1994: 61-62). Die Probleme der Bund-Länderverflechtung verschärfen sich noch, seitdem die Länder mit SPD-Regierungen oder mit Koalitionsregierungen aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen die Mehrheit im Bundesrat einnehmen. Anders als in Großbritannien setzten auch verfassungsrechtliche Regelungen der Autonomie der Bundesregierung Schranken: Beispielsweise waren zur Neugliederung des Postwesens und der Telekommunikation grundgesetzliche Änderungen notwendig, zu denen eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag und damit die Zustimmung der Sozialdemokratischen Partei erforderlich war.

Drittens verhinderte über diese Verhandlungs- und Koordinationsprobleme hinaus auch die *Struktur des öffentlichen Sektors* eine umfassende Wendepolitik. Die Bundesrepublik verfügte wie Großbritannien zwar über einen umfangreichen öffentlichen Sektor (vgl. Brede/von Loesch 1986: 300-301; Tofaute 1994: 22-31). Eine Rückführung des Staates in dem Umfang des massiven britischen Privatisierungsprogramms konnte aber nicht in gleichem Maße durch die Bundesregierung erfolgen. Durch den föderalen Staatsaufbau und die kommunale Wirtschaftstätigkeit war der öffentliche Sektor auf verschiedene politische Ebenen verteilt. Das Gros der öffentlichen Unternehmen lag bei den Ländern und Kommunen und war dem Zugriff der Bundesregierung entzogen. Überdies verfügte der Bund vielfach lediglich über Minderheitsbeteiligungen an Unternehmen. Damit war die Handlungsfähigkeit der bundespolitischen Akteure begrenzt. Die von ihnen zunächst eingeleiteten Privatisierungen erhoben auch nicht den symbolischen Anspruch des britischen Privatisierungsprogramms (Himmelmann 1988: 116). Die Idee der Volksaktie hatte während der Teilprivatisierungen der Preußag, des Volkswagenwerks und der VEBA in den 50er und 60er Jahren eine große Rolle gespielt, war allerdings zu den Akten gelegt worden, als nach der damaligen VEBA-Privatisierung staatliche Stützungskäufe erforderlich waren (von Loesch 1988: 141). Die Privatisierungen waren weitgehend ordnungspolitisch und nicht partei- oder fiskalpolitisch motiviert (Tofaute 1994: 54; 64-67) und wurden i.d.R. als sukzessive Teilprivatisierungen an der Börse durchgeführt.

Insgesamt war die neo-liberale Wende bis zum Beginn der 90er Jahre moderat und die Durchsetzungsfähigkeit der Bundesregierung begrenzter als in Großbritannien. Das Beharrungsvermögen etablierter Politiken und institutionelle Schranken schränkten das Ausmaß und die Umsetzung des ordnungspolitischen Kurswechsels ein. Schließlich zeigten auch die Probleme der *Wiedervereinigung* die Grenzen der reinen Lehre auf. In einer Reihe von Reformen mußten die staatlichen Akteure aktiv in den Wirtschaftsprozess intervenieren, um die Leistungsfähigkeit des ökonomischen Systems zu verbessern (vgl. Lehmbruch 1992).

### 3.2 Das Beharrungsvermögen sektorieller Leitbilder

Der begrenzte Charakter des ordnungspolitischen Wandels drückte sich darin aus, daß auch die *leitungsgebundenen Energien* bis zum Beginn der 1990er Jahre durch die *etablierten Leitbilder* geprägt wurden. Politische Reformen dieser Sektoren waren lediglich inkrementeller Natur und gingen weiterhin vom Vorhandensein sektorieller Besonderheiten aus. Sie wiesen eine hohe Kontinuität mit der vorangegangenen Entwicklung auf, wie Kapitel 4 gezeigt hat: Die Kartellgesetznovellen von 1980 und 1990 führten lediglich einen eingeschränkter „Wettbewerb“ um die Gebietsversorgung ein. Sie verbesserten die Möglichkeiten der Gemeinden, die Elektrizitätsversorgung in eigener Regie zu betreiben und stärkten die industrielle Eigenerzeugung. Während der Transformation des Sektorregimes in den neuen Bundesländern wurden ebenfalls keine wesentlichen Reformen angestrebt und die etablierten Muster des westdeutschen Steuerungsregimes weitgehend auf die neuen Bundesländer übertragen (vgl. Richter 1996).

Seit dem Ende der 80er Jahre strebte die Bundesregierung zwar eine *Reform des Energiewirtschaftsgesetzes* an. Das Bundeswirtschaftsministerium zielte aber lediglich auf sehr begrenzte Reformen *innerhalb des etablierten Sektorregimes* ab (vgl. Feuerborn 1989; Becker 1992; Bundesministerium für Wirtschaft 1993: 61-63). Es hob die „Auffassung der Bundesregierung“ hervor, „daß sich der derzeitige energierechtliche Ordnungsrahmen im Grundsatz bewährt hat“ (Cronenberg 1991: 45). Das Ministerium wollte das Energiewirtschaftsgesetz in erster Linie um das Leitziel des Umweltschutzes und der Ressourcenschonung erweitern, ohne aber umweltpolitische Kriterien in die Investitionskontrolle einzuführen oder materielle Umweltstandards anzuhellen. Die Bundesregierung versuchte so, die Dimension des Parteienwettbewerbs aus der Umsetzung der Reform auszublenden und eine unterschiedliche Umsetzung des Energiewirtschaftsgesetzes auf Länderebene zu verhindern: „[W]eder die Energieaufsicht noch die Gewerbeaufsicht“ sollten „eine Einzelfallentscheidung im Sinne einer ökologischen Optimierung“ treffen können, die „zu einer unerträglichen Zersplitterung und Regionalisierung der Energiepolitik führen“ würde (Cronenberg 1991: 48). Die Reform kann daher als *symbolische Politik* charakterisiert werden, die ein mittlerweile anerkanntes Leitziel der Energiepolitik in das Energiewirtschaftsgesetz integrieren sollte, ohne gängige Regulierungspraktiken zu verändern. Im Rahmen der Reform sah die Bundesregierung auch die nach den GWB-Novellen bestehenden Wettbewerbselemente als hinreichend an. Das Bundeswirtschaftsministerium stellte eine Intensivierung des Wettbewerbs durch „zusätzliche Novellierungsschritte“ ausdrücklich „nicht zur Diskussion“ (Cronenberg 1991: 45).

Als die *EG-Kommission* ihre Pläne zur Liberalisierung der Energiewirtschaft entwickelte, standen auf Seiten aller politischen Akteure daher die Besonderheiten der Gas- und Elektrizitätswirtschaft im Vordergrund der

Bewertung. Das Bundeswirtschaftsministerium nahm die in Kapitel 6 untersuchten Kommissionsvorschläge zunächst sehr reserviert auf. Nach den Auseinandersetzungen um die Wahl der Rechtsgrundlage bewertete es die von der Kommission vorgestellten prozeduralen Prinzipien zwar positiv. Wie die anderen nationalen Akteure erachtete das Ministerium aber die Heterogenität der Sektorregime als gravierendes Problem für eine europaweite Marktöffnung. In dem Ende 1991 verabschiedeten energiepolitischen Gesamtkonzept „Energiepolitik für das vereinte Deutschland“ wurde dies so formuliert:

„Die Bundesregierung begrüßt, daß die EG-Kommission ihre Pläne zur Schaffung von mehr Wettbewerb in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft zunächst mit den Mitgliedstaaten erörtern will. Die Vorschläge bedürfen sorgfältiger Prüfung. Die Bundesregierung geht davon aus, daß der Weg zu mehr Wettbewerb im Binnenmarkt für Energie in allen Mitgliedstaaten gleichgewichtig verfolgt wird, insbesondere daß die Chancengleichheit für alle betroffenen Unternehmen gewahrt bleibt und den Zielen Versorgungssicherheit, Umweltschutz und Wirtschaftlichkeit Rechnung getragen wird.“ (Bundesministerium für Wirtschaft 1991: 97).

Das Bundeswirtschaftsministerium befürwortete die Liberalisierung zwar grundsätzlich (Handelsblatt 15/16.11.91), es lehnte aber insbesondere die Vorschläge zur Einrichtung eines Netzbetreibers nach dem britischen Vorbild ab (Int. BMWi 20.1.95). Zudem betonte es die Unterschiedlichkeit von Gas und Elektrizität (Blick durch die Wirtschaft 05.11.91). Auch die Wirtschaftsministerkonferenz des Bundes und der Länder konstatierte eine grundsätzliche Überlegenheit von Wettbewerb gegenüber Monopolstrukturen. Allerdings hob sie ebenfalls die Heterogenität der europäischen Energiemärkte und die Besonderheiten des deutschen gemischtwirtschaftlichen Regimes hervor. Daher mahnte sie eine behutsame und gleichgewichtige Änderung der Rahmenbedingungen in allen Mitgliedstaaten und auch ein hohes Umweltschutzniveau an (Handelsblatt 02.04.92). Der Wirtschaftsrat der CDU beurteilte die Kommissionspläne ebenfalls kritisch (Handelsblatt 05.12.91). Seine „Kommission Energiepolitik“ bezeichnete sie als einseitigen und wettbewerbsverzerrenden Eingriff zugunsten ausländischer Monopole und zu Lasten der gemischtwirtschaftlichen Regime. Auch im Bundesrat überwog eine skeptische Einschätzung des Kommissionsvorschlags: Er betonte die Notwendigkeit einer gleichgewichtigen Marktöffnung in allen Mitgliedstaaten (Bundesrat 1992: Ziff. 4) und hob die Bedeutung der Kommunen für die Energieversorgung hervor, die die Liberalisierung gefährden würde (Ziff. 6-7, 9). Schließlich sah er ebenso wie das Europäische Parlament die Harmonisierung von Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten als Voraussetzung für eine Liberalisierung an.

Im Vordergrund der Bewertungen aller politischen Akteure standen damit die etablierten Leitbilder der Energieversorgung und die Reziprozität der Marktöffnung in der Europäischen Gemeinschaft. Diese Einschätzungen

deckten sich in hohem Maße mit den Bewertungen der sektoriellen Akteure (s.u.). Angesichts der neuartigen Vorschläge der Kommission und ihrer nicht genau absehbaren Konsequenzen bildeten die etablierten sektoriellen Strukturen und Regeln eine wichtige Orientierungsgrundlage. Die lange Anerkennung der sektoriellen Leitbilder ließ die Liberalisierung auf der EG-Ebene als eine „neue Idee“ mit großen Durchsetzungsproblemen erscheinen:

„...new ideas face powerful intellectual and institutional obstacles. Economic, bureaucratic, and political interests combine to restrict the range of options that are submitted to public deliberation or given serious consideration by the experts. Because of intellectual and institutional inertia, ideas in agreement with current practices and accepted doctrine usually enjoy a considerable comparative advantage over unconventional proposals.“ (Majone 1989: 35-36).

### 3.3 Das Ende der Besonderheiten

Trotz der anfänglichen Skepsis bot die Initiative auf der europäischen Ebene einigen staatlichen Akteuren eine neue Gelegenheit, um bestehende Interessen zu verfolgen. Darüber hinaus trug sie auch zum Wandel von Präferenzen und zur Neudefinition von Interessen bei. Das *Bundesumweltministerium* nutzte die Veränderung der institutionellen Opportunitätsstruktur und formulierte als direkte Reaktion auf die Kommissionsinitiative eigene Vorschläge für eine Modifizierung des energierechtlichen Ordnungsrahmens. Im BMU war bereits in der zweiten Hälfte der 80er Jahre eine Arbeitsgruppe zu diesem Thema eingerichtet worden, die im Rahmen der begrenzten nationalen Energierechtsnovelle Vorschläge für ein Pool-Modell mit umweltpolitischen Rahmenbedingungen entwickelt hatte. Die Richtlinienvorschläge bildeten den Anlaß für das Umweltministerium, im März 1992 sofort Vorschläge für ein modifiziertes Pool-Modell vorzulegen (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1992), um die Diskussion um die Ausgestaltung des neuen Sektorregimes mitbestimmen zu können. „Ohne die EG“ wären diese „Pläne kaum weiter aufrechterhalten“ worden (Int. BMU 18.4.95). Die EG-Politik wurde vom BMU als Möglichkeit genutzt, seine bereits bestehenden Präferenzen für eine umweltpolitische Reform der Energiewirtschaft besser durchzusetzen.

Die Effekte der EG-Liberalisierung auf das *Bundeswirtschaftsministerium* reichten noch weiter als ihre Auswirkungen auf das BMU. Infolge seiner Einbindung in die EG-Verhandlungen veränderte sich die Haltung des Ministeriums zur Einführung von Wettbewerb, und es entwickelte einen eigenen Vorschlag für eine grundlegende Liberalisierung der Gas- und Stromversorgung. Die EG-Debatte stieß innerhalb des BMWi eigene Bemühungen um eine Liberalisierung an (Int. BMU 18.4.95; BMWi 20.1.95). Die Grundsatzabteilung des Ministeriums hatte sich aufgrund ihrer ordoliberalen Leitideen

bereits frühzeitig für die Einführung von Wettbewerb in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft eingesetzt. Die Energieabteilung hatte diese Forderungen bis zum Beginn der 1990er Jahre immer wieder zurückgewiesen. Die Diskussionen auf der EG-Ebene änderten auf Seiten der bürokratischen Akteure in der Energieabteilung allmählich die Einstellung zum Wettbewerb, die zuvor stark durch die engen Beziehungen zu den sektoriellen Akteuren geprägt war. Die langwierige Diskussion um die Vor- und Nachteile verschiedener Regime und die konkreten Maßnahmen auf der europäischen Ebene lösten einen Meinungswechsel zugunsten einer Liberalisierung aus (Int. BMWi 21.12.94; 20.1.95). Die hohe Interaktionsdichte auf der EG-Ebene, die von der seit Ende der 80er Jahre wöchentlich tagenden Arbeitsgruppe Energie bis hin zum Rat reichte, leitete die *Neubewertung des sektoriellen Leitbildes* ein. Die Liberalisierung auf der EG-Ebene veränderte die Einschätzung der technisch-ökonomischen Rationalität und der administrativen Machbarkeit des Wettbewerbs ebenso wie die Bewertung der politischen Durchsetzungsfähigkeit gegenüber Interessengruppen und anderen Ressorts. Das BMWi betrachtete die EG-Liberalisierung nun als Chance für die Durchsetzung einer nationalen Liberalisierung und verknüpfte sie mit der geplanten Reform des Energiewirtschaftsgesetzes. Das nunmehr wettbewerbsorientierte Referat „Recht der Versorgungswirtschaft“ in der Energieabteilung war für die EG-Initiative und die nationale Reform verantwortlich. Wie im britischen Department of Energy und in der EG-Kommission wurden auch während der deutschen Reform diejenigen Abteilungen marginalisiert, die sich weiterhin an den etablierten Leitbildern der leitungsgebundenen Energieversorgung orientierten. Insgesamt bestand aber innerhalb des Ministeriums ein weitreichender Konsens über die Liberalisierung.

Diesen neuen Konsens untermauerten weitere *ideelle Faktoren und Akteure*. Auf der ideellen Ebene übte zum einen die britische Reform einen positiven Demonstrationseffekt aus. Sie hatte gezeigt, daß die Einführung von Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft möglich war, ohne die Versorgungssicherheit zu gefährden. Angesichts der grundlegend anderen Ausgangsbedingungen nutzte das Bundeswirtschaftsministerium das britische Sektorregime aber nicht als konkretes Modell für die Gestaltung der deutschen regulativen Reform (Int. BMWi 20.01.95). Zum anderen legitimierten die Hege- monie der Marktintegration und des Neoliberalismus sowie die Globalisierungsdiskussion das Vorgehen des Bundeswirtschaftsministeriums. Die Liberalisierung der Energiewirtschaft wurde immer mehr in die intensive Debatte um die Effekte der Globalisierung auf den *Standort Deutschland* einbezogen. Die in der zweiten Hälfte der 80er Jahre von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden lancierte Diskussion thematisiert die „zukünftige oder dauerhafte Eignung Deutschlands als Investitions- und als Produktionsstandort“ (Mayer 1996: 7). Die Standortdebatte setzte während der internationalen konjunkturellen Krise in der zweiten Hälfte der 80er Jahre ein. Sie war während des

wirtschaftlichen Booms nach der Wiedervereinigung nahezu untergegangen, wurde aber nach dessen Ende und mit der zunehmenden finanziellen Belastung durch die Kosten der Wiedervereinigung von den wirtschaftlichen Akteuren verschärft und bildete in erster Linie eine Reaktion auf die „Globalisierung“ des Wettbewerbs. Die ökonomischen und auch die staatlichen Akteure konstatieren eine „neue Dimension des internationalen Wettbewerbs (Bundeskartellamt 1997: Kap. I.1.), aus der sie die Notwendigkeit fundamentaler institutioneller und unternehmensspezifischer Reformen ableiten. Angesichts der hohen Außenhandelsabhängigkeit der deutschen Wirtschaft und einer zunehmenden Arbeitslosigkeit gewann diese Perspektive eine hegemoniale Position auf Seiten ökonomischer und politischer Akteure. Die Wahrnehmung von Zwängen und Wirkungen der Globalisierung bildete in der Bundesrepublik den Referenzrahmen für die Liberalisierung der Energiewirtschaft. Die Liberalisierung war nicht in erster Linie auf eine parteipolitische Reformideologie wie in Großbritannien zurückzuführen oder auf eine konstitutionell verankerte Leitidee wie in der EG. Sie zielte vielmehr auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie ab.

*Vier weitere Akteure bzw. Akteursgruppen* trieben die Neuorientierung der Energiepolitik im Rahmen der Standortdebatte voran: Industrieverbände und industrielle Energieabnehmer, FDP, Bundeskartellamt und wirtschaftswissenschaftliche Beratungsgremien. Die sektorübergreifenden *Wirtschaftsverbände* wie der Bundesverband der deutschen Industrie und auch verschiedene Großunternehmen forderten im Rahmen der Globalisierungsdiskussion verstärkt Anpassungen und Reformen der politischen Regelungen und Institutionen. Auch die gewerblichen und industriellen Energieabnehmer verbanden ihre Forderungen nach einer Senkung der Energiepreise zunehmend mit der Standortdebatte. Insgesamt erhielten ihre Forderungen, die sie bereits seit der Mitte der 80er Jahre erhoben (vgl. Padgett 1990), im Rahmen dieses veränderten Diskussionskontextes ein erhöhtes Gewicht. Dies kann anhand des Redebeitrags des Sprechers der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur Reform des Energierechts, Gunnar Uldall, illustriert werden:

„Der DIHT-Präsident, Stihl, hat...erklärt, daß die Produktion des „Smart“-Autos im wesentlichen deshalb nicht in Deutschland, sondern in Frankreich stattfindet, weil die Energiekosten in Frankreich um 30 Prozent niedriger sind. Meine Damen und Herren, hier müssen wir aufwachen, können wir nicht so tun, als dürfte es so weitergehen. (...) Die Stromkosten sind ein wichtiger Entscheidungsfaktor in der Frage, ob sich ein Unternehmen in Deutschland ansiedelt oder nicht. Wettbewerb bei der Energieversorgung steigert die Attraktivität des Standortes Deutschland.“<sup>96</sup>

<sup>96</sup> Rede während der 168. Sitzung des Bundestags vom 17. April 1997, Protokoll der Plenardiskussion, S. 18966C - 18970A.

Innerhalb des Parteienspektrums profilierte sich die *FDP*, die schon lange die politische Führung über das Wirtschaftsressort ausübte, seit dem Beginn der 90er Jahre verstärkt als neoliberale Reformpartei. Sie sicherte die Neuorientierung des Bundeswirtschaftsministeriums in der Regierungskoalition ab und suchte ihre Wählerklientel durch Steuersenkungen und Deregulierungspolitiken zu sichern. Die programmatische Profilierung der FDP forcierte die neoliberale Neuausrichtung des BMWi noch. Die in einer Koalitionsregierung übliche Abschottung von Ressorts vor dem Einfluß der anderen Koalitionsparteien unterstützte die neoliberale Neuausrichtung und Dynamisierung.

Auch das *Bundeskartellamt* nahm die sich durch die EG eröffnenden Handlungsspielräume wahr. Es ist dazu berechtigt, das europäische Wettbewerbsrecht der Art. 85, 86 EG-Vertrag selbst anzuwenden, sofern die Kommission kein eigenes Verfahren einleitet. Das Bundeskartellamt nutzte diese Handlungsmöglichkeit in dem neuen ideellen Umfeld zur Durchsetzung seiner Liberalisierungspläne und leitete auf der Basis des deutschen und des europäischen Wettbewerbsrechts Musterverfahren gegen die Gebietsmonopole ein. Nach Auffassung des Bundeskartellamtes war das Geflecht der Konzessions- und Demarkationsverträge dazu geeignet, den grenzüberschreitenden Gas- und Elektrizitätshandel in der Gemeinschaft einzuschränken und verstieß damit gegen das europäische Wettbewerbsrecht.

Das erste Musterverfahren richtete sich 1993 gegen einen ausschließlichen Konzessionsvertrag zwischen der RWE Energie AG und der Stadt Kleve. Daraufhin leitete die EG-Kommission ein eigenes Verfahren ein, das die Zuständigkeit des Bundeskartellamtes beendete. Die Generaldirektion IV stellte diesen Fall nach dem Auslaufen des Konzessionsvertrages ohne eine Entscheidung ein. Zum einen bestand zwischen dem Juristischen Dienst der Kommission und der GD IV kein Einvernehmen über die rechtliche Einordnung des Konzessionsvertrages in das EG-Wettbewerbsrecht. Zum anderen, und dies war ausschlaggebend für die Einstellung des Verfahrens, liefen parallel zu der Klage die Richtlinienverhandlungen. Die Generaldirektion IV wollte aufgrund des Präzedenzcharakters dieser Klage für die europäische Liberalisierung und die fortschreitende Debatte im Parlament keine Aussagen treffen (ECE 51/8 [März 1993]). Daraufhin startete das Bundeskartellamt weitere Musterverfahren gegen einen ausschließlichen Konzessionsvertrag zwischen der Stadt Nordhorn und der RWE Energie AG sowie gegen einen Demarkationsvertrag zwischen der Ruhrgas AG und der Thyssengas GmbH. Ein Musterverfahren gegen die Verbundnetz Gas AG leitete es auf der Basis des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen ein, weil das Unternehmen sich weigerte, Erdgas der Wintershall AG zur Belieferung eines Industrieabnehmers durchzuleiten. Allerdings unterstützten die deutschen Revisionsgerichte das Vorgehen des Bundeskartellamtes nicht, weil sie sich an anderen Rationalitätskriterien orientierten als die Wettbewerbsbehörde. Der Bundesgerichtshof orientierte sich in seinem Urteil an den Entstehungsgründen der



Durchleitungsregelung im GWB und hob auf dieser Basis die Untersagung der Durchleitungsverweigerung auf: Die Netzbetreiber seien nicht „grundsätzlich zur Durchleitung verpflichtet“ und ihre Interessen „an einer Verweigerung der Durchleitung“ müßten nicht regelmäßig gegenüber potentiellen Lieferanten zurücktreten (Markert 1996: 289).

Während die Generaldirektion Wettbewerb also die Möglichkeiten, die ihr das europäische Wettbewerbsrecht offeriert, nicht vollständig nutzte, um eine einvernehmliche Verhandlungslösung zu erreichen, wurde in der Bundesrepublik sowohl auf wettbewerbsrechtlichem Wege als auch auf politischem Wege eine Reform des Energierechts angestrebt. Die Öffnung der Energiemärkte über das Wettbewerbsrecht schien in der Bundesrepublik einerseits vielversprechender zu sein als auf der EG-Ebene: Das Bundeskartellamt griff mit seinen Untersagungen direkt die vertraglichen Regelungen an, die die Grundlage für die Gebietsmonopole der EVU bildeten, während die Vertragsverletzungsverfahren auf der EG-Ebene nur Teilaspekte der nationalen Regime angriffen. Andererseits orientierten sich die deutschen Gerichte aber an anderen Rationalitätskriterien als der Europäische Gerichtshof: Während letzterer sich in hohem Maße an dem für die EG konstitutiven Kriterium der Marktintegration orientiert, richteten sich die deutschen Kartellgerichte am geltenden nationalen Rechtsbestand und der Fortgeltung der sektoriellen Besonderheiten aus, welche die Ausnahmestellung der leitungsgebundenen Energieversorgung im GWB rechtfertigten. Die Bemühungen des Bundeskartellamtes blieben deswegen ohne Erfolg.

Auch *wissenschaftliche Akteure* befürworteten seit der Mitte der 80er Jahre stärker marktwirtschaftliche Prinzipien. Anders als in Großbritannien konsultierten die Ministerien zur Verbesserung ihrer sektorunabhängigen Expertise nicht in erster Linie private Beratungsfirmen, sondern vergaben Gutachtaufträge an die etablierten Beratungsinstitutionen. Die *Deregulierungskommission* untersuchte in einer Reihe von Sektoren Liberalisierungspotentiale. Ihre wichtigsten Gesprächspartner für die Stromwirtschaft waren Juristen, Ökonomen und auch Vertreter des Bundeskartellamtes, die als überzeugte Vertreter einer Liberalisierung ausgewiesen waren.<sup>97</sup> Die Deregulierungskommission lehnte ihre Vorschläge an frühere Konzepte der konsultierten Experten und an die Reformen in Großbritannien, den Niederlanden und den USA an. Sie legte im März 1991 ihren Bericht zu den leitungsgebundenen Energien vor, der konkrete Vorschläge für eine umfassende Liberalisierung der Gas- und Elektrizitätswirtschaft entwickelte (Deregulierungskommission 1991). Die Monopolkommission unterbreitete später in ihrem 10. Hauptgutachten 1992/93 nahezu identische Vorschläge

<sup>97</sup> Gesprächspartner der Deregulierungskommission für die Energiewirtschaft waren: Volker Emmerich, Helmut Gröner, Kurt Markert (Leiter der 8. Beschlußabteilung des Bundeskartellamtes), und Ulrich Steeger. Weiterhin wurden die energiewirtschaftlichen Verbände zu schriftlichen Stellungnahmen gebeten.

(Monopolkommission 1994). Die Bundesregierung beschloß im Frühjahr 1992, also kurz nach der Vorlage des ersten Richtlinienentwurfs, vier Vorschläge der Deregulierungskommission anzunehmen. Die Umsetzung der Vorschläge sollte die Gebietsschutzverträge abschaffen und die Gebietsmonopole aufheben (Vorschlag 43). Die Vorschläge sahen ferner eine allgemeine Pflicht zur Durchleitung und zur Einrichtung einer Netzgesellschaft vor (Vorschlag 44). Überdies sollten die lokalen Netze öffentlich ausgeschrieben und die staatliche Mißbrauchsaufsicht über sie beibehalten werden (Vorschlag 45). Vorschlag 48 sah die Überprüfung der kommunalen Praxis des Querverbands vor. Auch der Standortbericht der Bundesregierung forderte dann die Schaffung brancheninternen Wettbewerbs bei den leitungsgebundenen Energien (Bundesregierung 1993: 19). Ähnlich weitreichende Reformvorschläge hatten einige der konsultierten Experten bereits zwanzig Jahre zuvor entwickelt, ohne daß die seit 1982 regierende christdemokratisch-liberale Koalition diese zum Anlaß für eine umfassende sektorielle Reform genommen hatte.<sup>98</sup>

Die Vorschläge der Deregulierungskommission bildeten die formale Grundlage für die nationale Reform. Sie konnten dies aber nur, weil sich der ordnungspolitische und institutionelle Kontext des sektoriellen Regimes bereits fundamental geändert hatte. Sie stellten im wesentlichen einen zusätzlichen Impuls für die Reformbemühungen dar. Von großer Bedeutung für ihre Wirkung war, daß sie unabhängig von den besonderen Problemen der EG-Liberalisierung eine nationale Begründung für die regulative Reform lieferten und deren wirtschaftliche Rationalität untermauerten. Angesichts des radikalen Wandels des sektoriellen Leitbildes waren diese kontextspezifischen Vorschläge erforderlich, um die Präferenzänderung der nationalen Akteure zu stabilisieren. Den zentralen Reformanstoß hatte freilich die EG-Liberalisierung gegeben, die das Überdenken des nationalen Regimes innerhalb des Bundeswirtschaftsministeriums einleitete und die Durchsetzungsfähigkeit des Ressorts verbesserte.

<sup>98</sup> Volker Emmerich schlug vor der 4. Kartellgesetznovelle in einem Gutachten für das Land Niedersachsen folgende Liberalisierungsmaßnahmen vor: „das generelle oder partielle Verbot der Demarkationsverträge, um in den Grenzbezirken zwischen den Versorgungsgebieten einen Wettbewerb der Lieferanten zu eröffnen; das generelle oder partielle Verbot der Ausschließlichkeitsklauseln in den Konzessionsverträgen, ggf. verbunden mit einer Einschränkung des Wegemonopols der Gemeinden, um die Verlegung konkurrierender Leitungen zu ermöglichen; die Öffnung der Leitungsnetze für Durchleitungen; sowie die Trennung der Leitungsnetze von der Stromerzeugung; dies alles jedenfalls jeweils im Hoch- und Mittelspannungs- bzw. Hoch- und Mitteldruckbereich [für den Gassektor, R.E.]“ (Emmerich 1978: 72).

### 3.4 Die regulative Reform in der Bundesrepublik<sup>99</sup>

#### 3.4.1 Die administrative Koordination

Im Gegensatz zur britischen Reform war die Reform der Energieversorgung in der Bundesrepublik auf eine Liberalisierung und Re-regulierung beschränkt. Die bestehenden Eigentumsrechte bildeten ein bedeutendes Hindernis für den Umfang der regulativen Reform. Infolge der *rechtstaatlichen Tradition* mit einer hohen Wertschätzung für etablierte Eigentumsrechte schlossen die staatlichen Akteure eine Enteignung der EVU zur Gründung unabhängiger Netzgesellschaften aus. Nach Rechtsgutachten des Kölner Energierechtlichen Instituts, die auf den grundgesetzlichen Schutz privaten Eigentums verwiesen, war eine solche Vorgehensweise verfassungsrechtlich nicht zulässig (Baur/Moraing 1994). Die organisatorische Trennung von Erzeugung, Übertragung und Verteilung wurde aus demselben Grund für unzulässig befunden. Die deutsche Reform war damit zwar von den typischen Zielkonflikten einer Privatisierung weitgehend befreit. Die Möglichkeiten der staatlichen Akteure, das 'institutionelle Design' des neuen Sektorregimes zu gestalten, waren in der Folge allerdings auch geringer als im britischen Fall.

Liberalisierungen weisen in einer Reihe von weiteren Punkten Unterschiede gegenüber Privatisierungen auf, die sich auf die *Akteurskonstellationen* auswirken. Der Bedarf der staatlichen Akteure an externer Expertise ist geringer als im Rahmen einer Privatisierung. Sie benötigen in wesentlich geringerem Maße Informationen von Geschäftsbanken oder Finanzberatern. Die Finanzressorts nehmen in den inneradministrativen Verhandlungen keine so wichtige Rolle ein wie im Zuge einer Privatisierung. Ferner haben Liberalisierungen verhältnismäßig geringe Auswirkungen auf das Regulierungssystem. Der britische Fall hat gezeigt, daß Privatisierungen eine fundamentale Änderung der Beziehungen zwischen den staatlichen Akteuren und den sektoriellen Unternehmen begründen können. Insbesondere Privatisierungen in nationalisierten Regimen erfordern häufig eine Neuregelung der Regulierungsbefugnisse. In Großbritannien wurde ein sektorspezifisches System von Regulierungsbehörden errichtet, um die Unabhängigkeit der ökonomischen Regulierung zu gewährleisten. Auch in der Bundesrepublik wurden nach den Privatisierungen in der Telekommunikation und im Eisenbahnsektor besondere Regulierungsbehörden für diese Sektoren eingerichtet. Liberalisierungen alleine haben nicht so umfassende Auswirkungen auf die staatliche Organisation, weil sie in nationalisierten Regimen nicht unbedingt mit einer umfassenden Reform der politischen Steuerungsinstrumente gleichzusetzen sind, und

weil in gemischtwirtschaftlichen Regimen wie der Bundesrepublik bereits besondere Regulierungsinstitutionen bestehen.

Nach weitreichenden internen Vorarbeiten und nach der Konsultation von Verbänden, Ländern und anderer Ressorts legte das Bundeswirtschaftsministerium im Januar 1994 einen *Referentenentwurf für die Liberalisierung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft* vor (BMWi 1994). Dieser Entwurf orientierte sich an den Diskussionen auf der EG-Ebene und an den Vorschlägen der Deregulierungskommission (Int. BMWi 21.12.94). Die Richtlinienverhandlungen zum Energiebinnenmarkt implizierten auf der nationalen Ebene in erster Linie eine Reform des Energiewirtschaftsgesetzes, das die Elektrizitäts- und Gasversorgung regelt. Aus diesem Grund umfaßte die Liberalisierungsdiskussion in der Bundesrepublik beständig beide leitungsgebundenen Sektoren und wurde nicht wie auf der EG-Ebene auf die Elektrizitätswirtschaft verengt. Die Aufhebung der wettbewerbsrechtlichen Ausnahmestellung der Gebietsschutzverträge und die Einführung einer Durchleitungsregelung, die einen Katalog von Gründen für die Verweigerung einer Durchleitung beinhaltet, bildeten die beiden zentralen Elemente des Referentenentwurfes. Mit diesem Vorschlag beabsichtigte das BMWi, sowohl die Diskussion auf der EG-Ebene voranzutreiben als auch die Reform auf der nationalen Ebene zu forcieren. Die Liberalisierung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft wurde nach der Wiederwahl der Regierungsparteien und auf Betreiben der FDP sogar in der Koalitionsvereinbarung vom November 1994 festgelegt. Die Koalitionsparteien wollten die „Auswirkungen der Reform auf die wirtschaftlichen Belange der Kommunen ... sorgfältig“ prüfen (CDU/CSU/FDP 1994: 21). Für die EG-Reform forderten sie im Einklang mit allen sektoriellen Akteuren eine „gleichgewichtige Marktöffnung“ in allen Mitgliedstaaten (ebd.).

Insgesamt kennzeichnet die Formulierung der EG-Politik eine komplexe Interdependenz der Politikgestaltung auf der europäischen und auf der nationalen Ebene, die eine eigene Dynamik entfaltet. Die Initiative der EG-Kommission bereitete die Basis für die Gestaltung der politischen Tagesordnung auf der nationalen Ebene. Die Konkretisierung der nationalen Reformdebatte in Form des Referentenentwurfes zur Liberalisierung der deutschen Gas- und Stromwirtschaft bildete dann die deutsche Position in den EG-Verhandlungen. Der Vorschlag des Bundeswirtschaftsministeriums belegt, daß die Involvierung in EG-Verhandlungen die Präferenzen der Mitgliedstaaten grundlegend ändern kann. Die Offenheit des Ministeriums für den EG-Vorschlag erklärt sich dabei über die Konsensbildungsmechanismen und Lernprozesse in den EG-Verhandlungen hinaus aus dem ideellen Kontext, auf den die Vorschläge in Deutschland trafen und aus der liberalen parteipolitischen Führung über das Ressort. Der Präferenzwandel und die konkreten Vorschläge des Bundeswirtschaftsministeriums wiederum erhöhten die

<sup>99</sup> Dieser Abschnitt basiert im wesentlichen auf den folgenden Interviews: BMF 13.4.95, BMI 13.4.95, BMWi 21.12.94, 20.1.95, BMU 18.4.95.

Durchsetzungschance der EG-Reform, weil sich die Mehrheitsverhältnisse im Rat änderten.

Die Mehrebenenverflechtung erhöhte die Handlungsfähigkeit des Bundeswirtschaftsministeriums während der EG-Verhandlungen zunächst allerdings kaum. Es mußte infolge der administrativen Koordinationsroutinen seinen Referentenentwurf bereits im Frühjahr 1994 wieder zurückstellen, weil die Bundesregierung keine Einigung über ihn erzielen konnte. Das Ministerium versuchte danach, seine nationalen Reformvorstellungen auf europäischem Wege durchzusetzen. Während der deutschen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 1994 scheiterte allerdings sein Versuch, einen Kompromißvorschlag in die europäische Liberalisierung einzubringen, der eine hohe Kompromißbereitschaft gegenüber dem Alleinabnehmermodell implizierte, ebenfalls am *Widerstand der anderen Ressorts* (Int. BMF 13.4.95; BMI 13.4.95; BMU 18.4.95). Die Opposition, auf die das Bundeswirtschaftsministerium innerhalb der Bundesregierung traf, war auf die aufgabenspezifischen Interpretationen des Liberalisierungsvorschlags und die Anerkennung der sektoriellen Argumentationsstrategie seitens der anderen Ressorts zurückzuführen. Das *Bundesministerium für Finanzen* und in geringerem Maße auch das *Bundesministerium des Inneren* bemängelten negative Auswirkungen des Referentenentwurfs auf die Gemeindefinanzen. Das *Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau* hob die traditionelle Gleichpreisigkeit in den einzelnen Versorgungsgebieten hervor und befürchtete eine zunehmende regionale Ungleichheit. Wie bereits dargestellt, präsentierte das *BMU* sogar ein umweltspezifisches Poolmodell als alternativen Vorschlag.

Diese Ressorts anerkannten in hohem Maße die sektorielle Forderung nach der Reziprozität der EG-Marktöffnung, die die deutsche Liberalisierung vom Erfolg der EG-Liberalisierung abhängig machte (s.u.). Dieses Argumentationsmuster hob auf den *Zusammenhang zwischen europäischer und nationaler Politik* ab und charakterisierte auch andere Reformdiskussionen. Als Beispiel kann die Diskussion um die Einführung einer Energiesteuer genannt werden. In der Bundesrepublik wurde die Einführung einer Energiesteuer mit dem Verweis auf die Notwendigkeit einer europäischen Regelung abgeblockt. Eine nationale Regelung lehnte das Bundeswirtschaftsministerium gegenüber dem in diesem Dossier *federführenden* *BMU* und gegenüber dem *BMF* explizit mit dem Verweis auf die Notwendigkeit einer europäischen Einigung ab (Int. *BMU* 18.4.95). Eine alleinige nationale Regelung, welche die Produktionskosten unter den Bedingungen ökonomischer Konkurrenz erhöht, wird vielfach als Schwächung des „Standortes Deutschland“ betrachtet. Das Beispiel zeigt, daß in solchen Fällen auch eine Einbindung in die EG die Handlungsfähigkeit des federführenden Ressorts (*BMU*) nicht entscheidend stärkt. Eine *europäische* – oder sogar eine internationale – *Regelung* wird in solchen Fällen häufig als *Voraussetzung für eine nationale Neuregelung* betrachtet, so daß die Handlungsmöglichkeiten der nationalen

administrativen Akteure damit in hohem Maße von der Einigungsfähigkeit auf der EG-Ebene abhängig werden.

Während der Liberalisierungsdiskussion schränkte die Verhandlungskonstellation auf der EG-Ebene die *Vetomöglichkeiten der anderen Ressorts* zunächst nicht ein. Im Gegenteil: Ihre Anerkennung der sektoriellen Forderung nach Reziprozität engte die Kompromißfähigkeit des *BMWi* auf der EG-Ebene nachhaltig ein. Als Ende 1995 eine Einigung auf der EG-Ebene aus der Sicht der sektoriellen und politischen Akteure allmählich näher rückte, mobilisierten die sektoriellen Akteure den Bundeskanzler, die Abgeordneten des Bundestages aus den Regierungs- und Oppositionsfraktionen und auch die Bundesländer (vgl. Zeitung für kommunale Wirtschaft [ZfK] 12/1995, S. 1). Dadurch konnte das *BMWi* den Kompromißvorschlägen zunächst nicht zustimmen und war gezwungen, auf der EG-Ebene die spezifische Reziprozität der Marktöffnung sicherzustellen. Infolge des regierungsinternen Widerstandes mußte das Bundeswirtschaftsministerium in einer Serie von Verhandlungen mit den betroffenen Ressorts und den sektoriellen Interessengruppen seinen Reformentwurf reformieren.

#### 3.4.2 Der Einfluß von Interessenorganisationen

Die internen Verhandlungszwänge, denen sich das Bundeswirtschaftsministerium ausgesetzt sah, resultierten in hohem Maße aus der *Argumentation der sektoriellen Akteure*, die aus drei Komponenten bestand. Die sektoriellen Unternehmen und Verbände betonten gemäß dem etablierten Leitbild des Sektors die *Besonderheiten der Elektrizitätsversorgung*, die ihrer Ansicht nach die weitere Beibehaltung geschlossener Versorgungsgebiete rechtfertigten. Sie führten die im internationalen Vergleich hohen deutschen Strompreise auf besondere politische Regelungen zurück. Schließlich forderten sie ausdrücklich die Reziprozität der EG-Marktöffnung. Der erste Aspekt ist bereits ausführlich dargestellt worden (vgl. Kap. 5, 6). Das zweite Element, die *Ursachen der hohen deutschen Strompreise*, führten die *EVU* nicht auf mangelnden Wettbewerb, sondern auf ihre *Sonderlasten* zurück:

- die Verpflichtung zur Verstromung deutscher Steinkohle und deren Finanzierung durch den Kohlepfennig (bis 1996),
- höhere Umwelt- und Sicherheitsstandards als in anderen EG-Staaten,
- Akzeptanzprobleme bei der Kernenergie,
- Verpflichtungen zur Aufnahme regenerativer Energien auf der Basis des Stromeinspeisungsgesetzes (VDEW 1994: 84).

Die Elektrizitätsversorger verwiesen zudem darauf, daß niedrige Strompreise nicht unbedingt das Resultat eines Wettbewerbsregimes sein mußten, sondern, wie in Frankreich, auf die Nationalisierung des Sektors zurückgeführt werden konnten. Überdies hoben sie hervor, daß im deutschen gemischtwirtschaftlichen Regime bereits hinreichende Wettbewerbselemente bestanden,

vor allem die Konkurrenz zwischen industrieller Eigenerzeugung und öffentlicher Elektrizitätsversorgung und der Vergleichswettbewerb über die Reguierungsbehörden (VDEW 1994: 84-85).

Schließlich durfte eine Marktöffnung nach Auffassung aller VDEW-Unternehmen „nicht einseitig nur pluralistische Elektrizitätswirtschaften erfassen und Staatsmonopole, in welcher Form auch immer, ausnehmen“ (VDEW 1994a: 2). Die sektoriellen Akteure verstanden unter Reziprozität die Möglichkeit einer gleichwertigen und „faire[n] Startchance“ in allen Mitgliedstaaten (VDEW 1994a: 5). Das *Reziprozitätskonzept* bildete das zentrale Element der sektoriellen Argumentationsstrategie. Es hatte für die VDEW wichtige interne und externe Funktionen. Im Gegensatz zum britischen Sektor, der es offensiv interpretierte, um sich Zutritt zu den Märkten der anderen Mitgliedstaaten zu verschaffen, war es für die VDEW in erster Linie ein defensives Konzept. Sektorintern suchten die deutschen Versorger aufgrund ihrer langfristigen Kooperation mit dem Reziprozitätskonzept eine gemeinsame Konsensposition. Gegenüber den politischen Akteuren sollte die Reziprozitätsforderung nicht nur die Einheit des gesamten Sektors demonstrieren. Das Konzept sollte als legitimes Fairneßkriterium die Liberalisierung in der EG verhindern. Zu diesem Zweck wurde immer wieder das Bild der gemischtwirtschaftlichen deutschen Versorgungswirtschaft beschworen, dem die Staatsmonopole der nationalisierten Regime, insbesondere Frankreichs, entgegengestellt wurden (VDEW 1994). Die sektoriellen Akteure knüpften die Zulässigkeit der nationalen Reform explizit an die Ergebnisse der europäischen Reform: „Die Diskussion um Veränderungen im Ordnungsrahmen der bundesdeutschen Elektrizitätswirtschaft muß die Entwicklungen in Brüssel berücksichtigen. Widerstreitende Ergebnisse oder eine voreilige Preisgabe von Rechtspositionen zu Lasten deutscher Interessen müssen vermieden werden“ (VDEW 1994: 84). Das Reziprozitätskriterium wurde in dieser Lesart zu einem Gerechtigkeitsmaßstab, der einerseits die Wahrung ‘deutscher Wirtschaftsinteressen’ garantieren sollte und andererseits als Fairneßkriterium auch von den anderen Mitgliedstaaten akzeptiert werden mußte. Damit sollte es nach Auffassung der sektoriellen Akteure einen europäischen Kompromiß und mit ihm die nationale Reform verhindern.

Die Interessendefinition der einzelnen Unternehmen und Versorgungsgruppen wurden dann allerdings immer mehr von ihrer individuellen Einbettung in das sektorielles Regime beeinflusst. Zwar befürworteten alle Versorgungsgruppen zunächst grundsätzlich die Wahrung des Status quo in der Elektrizitätswirtschaft (vgl. Bierhoff 1990). Die perzipierten Veränderungsmöglichkeiten durch eine Liberalisierung und die wachsenden politischen Bemühungen auf der europäischen und auf der nationalen Ebene ließen die bis Anfang 1992 einhellige Ablehnungsfront aber zerbröckeln (Int. DVG 1.2.95, RWE 14.3.97, VKU 5.7.95). Die Vertretung sub-sektorieller Interessen unterminierte die VDEW-Position allmählich. Die verflochtenen Re-

formdebatten auf der EG- und auf der nationalen Ebene aktivierten traditionelle Konfliktlinien zwischen den einzelnen Versorgungsgruppen und veränderten deren Interessendefinitionen. Die zentrale Konfliktlinie innerhalb des Sektors betraf die gemeindlichen Wegerechte. Bereits die nationalen GWB-Novellen hatten in *ARE und DVG* den Eindruck hervorgerufen, daß die Kommunen aus diesen begrenzten Veränderungen des rechtlichen Ordnungsrahmens ausgeblendet worden waren. Diese Befürchtung bestand nun auch in bezug auf die anstehenden Liberalisierungsbemühungen auf der EG- und auf der nationalen Ebene. Die Verbund- und die Regional-EVU sahen sich dem Wettbewerb durch ausländische Versorger ausgesetzt, während die kommunalen Versorgungsunternehmen vielleicht durch die Auferlegung öffentlicher Dienstleistungspflichten weitgehend ausgespart würden. Daher plädierten sowohl ARE als auch DVG für eine vollständige Liberalisierung des Sektors unter Einschluß der Kommunen:

„Die Verbund- und Regionalunternehmen haben sich bisher stets für ungeteilten Gebietsschutz auf allen Ebenen der Versorgung ausgesprochen. Da dies jedoch offensichtlich keinen politischen und gesellschaftlichen Konsens mehr findet, befürworten sie, ungeteilten und unverzerrten Wettbewerb in allen EU-Ländern und auf allen Ebenen der Versorgung zu ermöglichen. Keinesfalls akzeptabel wäre ein selektiver verzerrter Pseudowettbewerb, der staatliche Versorgungsmonopole, sei es auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene, ausnimmt. (...) Die Reziprozität einer Wettbewerbsordnung nach außen und nach innen ist unverzichtbar, ein gespaltenen Markt abzulehnen.“ (ARE/DVG 1994: 1-2)

Die *bedingte* Zustimmung zur Liberalisierung und die Unterminierung des sektoriellen Konsenses hatten eine strategische Qualität. Trotz der Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Unternehmensgruppen hatte im Rahmen der nationalen GWB-Reformen immer der gesamte Sektor den bestehenden Gebietsschutz verteidigt. Die Verbundunternehmen und die regionalen Versorger betrachteten nun die Veränderung der institutionellen Opportunitätsstruktur und die verflochtenen Liberalisierungsdiskussionen auf beiden politischen Ebenen als Chance, auch Modifikationen des kommunalen Wegerechts durchzusetzen, die aufgrund der parteipolitischen Verbindungen der kommunalen EVU im Rahmen einer rein nationalen Reform nicht zu erwarten gewesen waren. Ihr Plädoyer für „ungeteilten und unverzerrten Wettbewerb ... auf allen Ebenen der Versorgung“ (ARE/DVG 1994: 1) stellte wie das Reziprozitätskonzept ein ‘Fairneßargument’ dar, daß die Akzeptanz dieser Forderung auf Seiten der politischen Akteure erhöhen sollte.

Dieses Argument vergrößerte die Durchsetzbarkeit einer Reform erstens dadurch, daß die Glaubwürdigkeit der sektoriellen Argumentation gegen die Liberalisierung unterminiert wurde. Mit dieser Position boten sich die Verbundunternehmen und die Regionalversorger zweitens der Kommission und dem Bundeswirtschaftsministerium als Koalitionspartner an. Aufgrund der innerstaatlichen Verhandlungszwänge war das BMWi und aufgrund der Wi-

derstände der meisten Energieversorger war die Kommission auf solche Unterstützung angewiesen. Schließlich befanden sich die beiden Versorgungsgruppen damit wenigstens partiell im Einklang mit den Forderungen der Mitglieder des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, des Deutschen Industrie- und Handelstages (DIHT) und des Verbandes Industrielle Kraftwirtschaft, die eine Senkung der Preise für industrielle und gewerbliche Abnehmer verlangten (vgl. BDI, in: DBT. AfW 1997; DIHT, in: DBT. AfW 1997; VIK, in: DBT. AfW 1997). Die wirtschaftlichen Interessengruppen unterstützten die Forderung zur Einbeziehung der Kommunen in die Liberalisierung und auch einige weitere Forderungen: Kostenträchtige Vorrangregelungen für die Kraft-Wärme-Kopplung und die erneuerbaren Energien, deren Einräumung ja laut EG-Richtlinie zulässig war, sollten vermieden werden. Auf Seiten der industriellen und gewerblichen Abnehmer war allerdings umstritten, ob eine gesetzliche Netzzugangsregelung erforderlich war, um die Effektivität der Reform sicherzustellen (BDI in: DBT. AfW 1997: 216).<sup>100</sup> Wie die Elektrizitätsversorger plädierten die Mitglieder des industriellen Abnehmer im VIK wegen der jahrelangen Zusammenarbeit im Rahmen der Verbändevereinbarung zunächst weiterhin für eine verbandliche Regelung des Netzzugangs mit dem BDI und der VDEW. Nur im Falle des Scheiterns einer solchen Vereinbarung sollte eine gesetzliche Regelung erfolgen. Kleinere und mittlere gewerbliche Abnehmer, die im Bundesverband der Energieabnehmer und auch im DIHT zusammengeschlossen waren, forderten dagegen eine gesetzliche Regelung, um nicht auf kostenträchtige und langwierige Verhandlungen und schiedsgerichtliche Auseinandersetzungen über den Netzzugang angewiesen zu sein (Bundesverband der Energieabnehmer in: DBT. AfW 1997: 172; DIHT in: DBT. AfW 1997: 296).

Im Gegensatz zu dieser umfassenden Liberalisierungskoalition opponierten die kommunalen Unternehmen unter Führung des VKU und des *Deutschen Städtetages* weiterhin gegen jegliche Marktöffnung, was auf ihre Orientierung an besonderen kommunalen Leitbildern und auf verbandliche Vermittlungsleistungen zurückzuführen war. Während der britischen Privatisierung und auch während der EG-Liberalisierung verliefen die sektoriellen Konfliktlinien in vielen Mitgliedstaaten nämlich zwischen Verteilern auf der einen Seite und integrierten oder verflochtenen Erzeugern und Übertragungsunternehmen auf der anderen Seite (z.B. Niederlande, Frankreich, Spanien). Die Verteilerunternehmen versprachen sich von einer Liberalisierung vielfach eigene Erzeugungsrechte und die Verbesserung ihrer Bezugsmöglichkeiten. Im VKU aber widersetzten sich auch die reinen Verteilerunternehmen einer

<sup>100</sup> Die Verbändeaussagen sind den Stellungnahmen und der Beantwortung des Fragenkataloges in „Deutscher Bundestag. Ausschuß für Wirtschaft [DBT. AfW]: Wortprotokoll der öffentlichen Anhörung zum Thema ‚Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes‘ des Ausschusses für Wirtschaft (9. Ausschuß/58. Sitzung), Bonn, 2. Juni 1997, 13. Wahlperiode“ entnommen.

Liberalisierung, obwohl etwa drei Viertel der Stromerzeugungskapazitäten aller Verbandsmitglieder auf nur 12 Unternehmen entfallen (vgl. VKU 1995). Trotz solcher Unterschiede zwischen seinen Mitgliedern war der Verband in der Lage, nach außen eine einheitliche Verhandlungsposition zu vertreten. Diese war erstens der geringen Größe der einzelnen Mitglieder geschuldet, die auf eine Interessenvertretung als Gesamtheit angewiesen sind, um in den politischen Parteien und in der Bundesregierung Unterstützung zu finden. Zweitens hing sie eng mit dem Selbstverständnis der kommunalen Versorger zusammen. Die kommunalen Akteure betrachteten die Energierechtsreform als Gefährdung ihrer grundgesetzlich garantierten Rechte zur Selbstverwaltung. Ihre einheitliche Position zur Energierechtsform war auf ihre Orientierung am Leitbild der „kommunalen Daseinsvorsorge“ zurückzuführen, in dessen Rahmen sie versuchen, allgemeine Interessen für ihr örtliches Versorgungsgebiet wahrzunehmen, was sich beispielsweise in örtlichen Energieversorgungskonzepten und in der Quersubventionierung unprofitabler Aktivitäten manifestiert. Im Kontext dieses Leitbildes waren auch ihre Argumente gegen die Liberalisierung angesiedelt. Nach Auffassung der Kommunen gefährdete die Einführung von Wettbewerb die Gleichpreisigkeit innerhalb von Versorgungsgebieten. Ferner prognostizierten sie Preiserhöhungen für die Haushaltsabnehmer als voraussichtliche Konsequenz der Liberalisierungen. Darüber hinaus sahen sie die umweltfreundliche kommunale Kraft-Wärme-Kopplung als gefährdet an. Schließlich wurde ihre Haltung auch durch handfeste materielle Interessen begründet: Sie betrachteten die geplante Aufhebung der Ausschließlichkeitsrechte in den Konzessionsverträgen als Gefährdung der kommunalen Erlöse aus der Energieversorgung und der Einnahmen aus Konzessionsabgaben, die sich 1995 auf sechs Milliarden DM beliefen (VKU 1994).<sup>101</sup>

Infolge der ressortspezifischen Aufgabenverteilung fanden die kommunalen Akteure einige Koalitionspartner in der Bundesregierung, die eine Reihe ihrer Argumente akzeptierten: BMBau, BMF, BMI und BMU. Infolge ihrer parteipolitischen Anbindung konnten sie auch die Bundestagsfraktionen der Parteien und selbst den Bundeskanzler von der Bedeutung ihrer Anliegen überzeugen. Im Gegensatz zu den Verbundunternehmen und Regionalversorgern fanden die Kommunen aufgrund ihres Leitbildes der kommunalen Daseinsvorsorge gesellschaftliche Bündnispartner nicht unter den wirtschaftlichen Interessengruppen, sondern unter den sozialen und umweltpolitischen Interessenorganisationen. Infolge des erwarteten Beschäftigungsabbaus gab der VKU gemeinsam mit der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr eine Erklärung ab, die die Stellung der kommunalen EVU in der Energieversorgung weiterhin sichern sollte (ÖTV/VKU 1995).

<sup>101</sup> Vgl. die Stellungnahmen der kommunalen Unternehmen und Gemeindevertreter in der öffentlichen Anhörung des Parlamentsausschusses (Deutscher Bundestag. Ausschuß für Wirtschaft 1997).

Die Sorge der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AGV) um die Auswirkungen der Liberalisierung auf die Tarifabnehmer veranlaßte diese ebenfalls dazu, weiterhin geschlossene Versorgungsgebiete für die Stromverteilung und Endversorgung und deren Preisregulierung zu fordern (AGV, in: DBT. AfW 1997: 397). Sie plädierte ebenso wie der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND), der Bundesverband Erneuerbare Energien (BEE), der Bundesverband WindEnergie und umweltorientierte Forschungsinstitute für klare gesetzliche Durchleitungsregeln<sup>102</sup> und für Vorrangregelungen zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung (BUND, in: DBT. AfW 1997: 665; BEE, in: DBT. AfW 1997: 255; Bundesverband WindEnergie, in: DBT. AfW 1997: 373-374; Öko-Institut Freiburg, in: DBT. AfW 1997: 384). Im Gegensatz zum Bundesministerium für Wirtschaft identifizierten die Umweltgruppen und -institute die Liberalisierung mit „weniger Umwelt- und Klimaschutz“ statt ausschließlich mit einer effizienzsteigernden Wirkung (Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, in: DBT. AfW 1997: 113). Sie verknüpften die Reform des Energierechts zudem mit der anstehenden Revision des Stromeinspeisungsgesetzes für erneuerbare Energien und plädierten gemeinsam mit dem Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau, dem Deutschen Bauernverband und der Industriegewerkschaft Metall für die Berücksichtigung der Novellierung des Stromeinspeisungsgesetzes in der Energierechtsnovelle (Süddeutsche Zeitung 26.02.98, S. 5). Damit allerdings befanden sie sich im Widerspruch zur Auffassung der kommunalen Versorger, die gemeinsam mit den anderen VDEW-Mitgliedern gegen die Fortsetzung dieses Fördermodells optierten und sich für einen anderen Fördermodus zu Gunsten der erneuerbaren Energien aussprachen (vgl. VDEW, in: DBT. AfW 1997: 356; VKU, in: DBT. AfW 1997: 139).

### 3.5 Die Umsetzung der EG-Richtlinie

Die internen Konflikte begrenzte die umfassende Interessenvertretung des Sektors auf die Formulierung einer Minimalposition. Für das Bundeswirtschaftsministerium wurde damit die Konstellation für eine umfassende regulative Reform besonders günstig: Über seine Einbindung in die EG-Politik

<sup>102</sup> Die Verbraucherverbände waren allerdings wie die Umweltverbände aus der Formulierung von für sie zentralen Regelungen ausgeschaltet: „Die Bundesregierung verzichtet in ihrem Entwurf auf einen expliziten Durchleitungstatbestand und setzt hier auf Verhandlungslösungen der Marktpartner. Dem Vernehmen nach führen VIK und VDEW bereits Verhandlungen, um Durchleitungen und Vergütung zu regeln. An diesen Verbände Verhandlungen sind weder Verbraucher- noch Umweltverbände beteiligt. Die von Verbraucher- und Umweltverbänden vertretenen Interessen werden bei der derzeit auszuhandelnden Vereinbarung nicht berücksichtigt. Nach Ansicht der Verbraucherverbände ist daher eine Regelung des Gesetzgebers, die alle Interessen abzuwägen hat, unverzichtbar“ (AGV, in: DBT. AfW 1997: 399; vgl. BUND 1997: 666).

und den günstigen ideellen Kontext hinaus unterstützte die Fragmentierung der Elektrizitätswirtschaftlichen Interessen auch seine Durchsetzungsfähigkeit gegenüber den sektoriellen Opponenten. In getrennten Verhandlungen mit den verschiedenen sektoriellen Akteuren konnte es Verhandlungs- und Gestaltungsspielräume für die Liberalisierung ausloten und die bedingte Unterstützung der sektoriellen Großunternehmen sichern. Wie auf der EG-Ebene, standen sich auch in Deutschland zwei wesentliche Koalitionen gegenüber: Die Unterstützung der Gemeinden und Umweltorganisationen durch das BMBau, das BMI, das BMF und das BMU sowie durch die SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Bundesrat ebnete den Weg für eine Liberalisierungskoalition des BMWi mit den Regionalversorgern, den Verbundunternehmen und wirtschaftlichen Interessengruppen.

Aber erst als ein Kompromiß auf der EG-Ebene erzielt wurde, verbesserte sich auch die Position des Bundeswirtschaftsministeriums auf der nationalen Ebene signifikant. Es wäre allerdings zu kurz gegriffen, die *Einigung auf der EG-Ebene* auf die Nutzung von Verhandlungsspielräumen seitens der nationalen Administrationen zu reduzieren. Das sechste Kapitel hat gezeigt, daß dieser Einigung grundlegende Präferenzänderungen einiger Mitgliedstaaten vorausgingen, die auf der hohen Legitimität der Marktintegration und auf den Konsensbildungsmechanismen im Rat basierten. Der Transfer der Zustimmung zur EG-Richtlinie auf die Ebene der Staats- und Regierungschefs, die im wesentlichen die Ergebnisse der Ratsverhandlungen sanktionierten, demonstrierte als ein Akt symbolischer Politik gegenüber den sektoriellen Akteuren, daß der Kompromiß als im 'europäischen Interesse' liegend betrachtet wurde, so daß wirtschaftliche 'Sonderinteressen' nicht mehr berücksichtigt werden mußten.

Im Mai 1996, als eine Einigung auf der EG-Ebene absehbar wurde, präsentierte das Bundeswirtschaftsministerium einen weiteren überarbeiteten Gesetzentwurf (BMW 1996), der die bis dahin erzielten Ergebnisse der EG-Verhandlungen und einige Positionen der Gemeinden berücksichtigte. Darüber hinaus beinhaltete er Übergangsregelungen für die von der Braunkohle abhängigen neuen Bundesländer. Schließlich strich er die expliziten und abschließenden Tatbestände zur Verweigerung einer Durchleitung aus dem ersten Entwurf. Nach der Unterstützung des EG-Kompromisses durch den Bundeskanzler und nach der Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunktes des Rates der EU verbesserte sich die Verhandlungsposition des BMWi in der Bundesregierung klar, und sein neuer Gesetzentwurf wurde vom Kabinett der Bundesregierung im Oktober 1996 gebilligt.

Die Verabschiedung der EG-Richtlinie im Dezember 1996 transformierte die nationale Diskussion dann vollends in eine *Implementationsdebatte*.<sup>103</sup>

<sup>103</sup> Vgl. die Äußerung eines SPD-Redners zur Energierechtsreform: „Wir haben die Stromrichtlinie nicht gewollt, jedenfalls nicht so, wie sie verabschiedet worden ist. Wir haben frühzeitig darauf hingewiesen, daß sie schwerwiegende Konstruktionsmängel aufweist. ...“

Die EG-Richtlinie legte den Mitgliedstaaten die Reform ihres nationalen Energierechts bis zum Januar 1999 auf. Da sie eine Reihe von Flexibilisierungselementen beinhaltete, blieben aber im Rahmen der Kernvorgaben der Richtlinie weiterhin ausgeprägte Verhandlungszwänge bestehen. Nur EG-Verordnungen, die ja keine Transposition erfordern, oder Richtlinien, die den Mitgliedstaaten keinerlei Umsetzungsspielräume belassen, befreien die nationalen Verhandlungsführer gänzlich aus den Verhandlungszwängen auf der nationalen Ebene. Während die Verhandlungen sich zuvor in erster Linie auf die regierungsinterne Koordination konzentrieren, gewannen während der Umsetzungsdiskussion auch der Deutsche Bundestag und der Bundesrat und damit die Oppositionsparteien an Gewicht.

Der Gesetzentwurf des BMWi benötigte die Zustimmung des *Bundesrates*, der ihn aufgrund der Mehrheit der von der SPD alleine oder gemeinsam mit BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN regierten Länder im Dezember 1996 ablehnte (Bundesrat 1996). Der Bundesrat unterstützte zwar wiederum grundsätzlich die Zielsetzung der Liberalisierung (Bundesrat 1996: Ziff. I.6), befürwortete die wesentlichen Inhalte des Entwurfes aber nicht. Die SPD und auch BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betonten wesentlich stärker als die Bundesregierung die Rolle der Kommunen und auch erneuerbarer Energien in der Elektrizitätsversorgung. Darüber hinaus monierten sie die noch ausstehende Gasliberalisierung auf der EG-Ebene, der nicht bereits auf der nationalen Ebene vorgegriffen werden sollte. Einige Bundesländer (Saarland, Brandenburg und Sachsen-Anhalt) unterbreiteten einen grundlegenden Gegenentwurf, der diese Elemente wesentlich stärker hervorhob.<sup>104</sup> Die zentrale Funktion der Parteien als 'Knotenpunkte' der Bund-Länder-Verflechtung (Katzenstein 1987) ist daraus zu ersehen, daß die SPD-Fraktion im Bundestag einen nahezu identischen Vorschlag vorlegte (SPD 1997). Auch BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN präsentierten einen Gegenentwurf zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 1996). Der Vergleich der EG-Liberalisierung mit dem deutschen Reformprozeß legt offen, daß die Politikverflechtung in der EG in erster Linie durch die territoriale Politik geprägt wird, während diese Dimension in der Bundesrepublik in einer Reihe von Fragen durch die parteipolitische Dimension überlagert wird. Gerade dann, wenn sich Probleme durch ihre normativen Elemente zu einer parteipolitischen Polarisierung eignen, werden sie für die inkrementellen Entscheidungstechniken der Bund-Länderverflechtung unzugänglich, und beide Seiten heben die Wertedimension des Konfliktes hervor.

---

Als gute Europäer akzeptieren wir dieses Ergebnis. Wir werden mithelfen, die europäische Stromrichtlinie in nationales Recht umzusetzen, allerdings so, daß wir ihre Möglichkeiten voll ausschöpfen, um eine effiziente, umweltverträgliche und zugleich kommunalfreundliche Energieversorgung zu schaffen." (Rede Volker Jungs, in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 13/169 vom 17.4.1997, S. 18970A - 18973D).

<sup>104</sup> Vgl. Deutscher Bundestag Ds. 13/9545 vom 22.12.97, Abs. I 11.

Das Bundeswirtschaftsministerium nahm deswegen zusätzliche Änderungen an seinem Entwurf vor, um sich aus der Bund-Länderverflechtung zu lösen und das Gesetz von der Zustimmung des Bundesrates unabhängig zu machen. Es strich aus diesem Grund die Einführung eines zentralen Genehmigungsverfahrens für den Bau von Leitungen und Kraftwerken. Auch für die Durchleitung, das Kernelement der Liberalisierung, verzichtete es auf eine genaue gesetzliche Regelung, die in die Verwaltungskompetenzen der Länder eingegriffen hätte. Statt dessen setzte das BMWi auf die kartellrechtliche Mißbrauchsaufsicht und auf eine verbandliche Selbstregelung zwischen VIK, BDI und VDEW, die die stromwirtschaftliche Verbändevereinbarung modifizieren und die Modalitäten der Durchleitung festsetzen sollte.

Diese Vorgehensweise reflektiert einmal mehr die hohe Wertschätzung der politischen Akteure für eine gesellschaftliche Selbstregelung, die sie als Wert an sich betrachten und einer staatlichen Regelung vorziehen, wenn die Problemlage sie zuläßt.<sup>105</sup> Wichtiger war allerdings, daß der Verzicht auf die gesetzliche Durchleitungsregelung, die Streichung des Genehmigungsverfahrens und auch einiger Enteignungsregelungen nach Auffassung der Bundesregierung das Gesetz zustimmungsfrei machten und damit ihre Handlungsfähigkeit gegenüber den Oppositionsparteien und dem Bundesrat vergrößerten. Die verbandliche Selbstregelung war ein Ausweg aus den institutionalisierten Verhandlungszwängen im föderalen System.

Trotz dieser Entkopplung mußte das Bundeswirtschaftsministerium noch weitreichende Änderungen an seinem Gesetzentwurf zulassen, die auf den Einfluß der Regierungsfractionen während der *parlamentarischen Beratung* zurückzuführen sind. Vornehmlich die Parlamentarier der CDU und CSU akzeptierten eine Reihe von Bedenken der Kommunen, der kleineren gewerblichen Verbraucher und auch der Umweltgruppen gegen die reine 'Standortorientierung' des Gesetzentwurfes. Sie berücksichtigten in wesentlich stärkerem Maße als das Bundeswirtschaftsministerium diese 'öffentlichen Interessen' und erkannten in informellen Verhandlungen mit den Parlamentariern der SPD, aus denen Bündnis 90/Die Grünen weitgehend ausgeschlossen waren (Int. Bündnis 90/Die Grünen 13.3.97), auch einige Kritikpunkte der großen Oppositionspartei an. Die Zusammenarbeit in den Ausschüssen des Bundestages kompensierte also die Entmachtung des Bundesrates partiell wieder. Aufgrund der Bedenken der Regierungsfractionen mußte die Bundesregierung erstens eine explizite Durchleitungsregelung in den Gesetzesvorschlag einbeziehen. Zweitens führten die Regierungsfractionen Regelungen zur Sicherung der Gleichpreisigkeit der Versorgung ein. Drittens schrieben sie die weitere Geltung des Stromeinspeisungsgesetzes für erneuerbare Ener-

---

<sup>105</sup> „Eine Verbändevereinbarung kann dabei ein nützlicher Rahmen für die Durchleitung sein. Das ist zunächst einmal ein Regelwerk, das die Betroffenen selbst schaffen - nicht schon wieder eine Behörde, eine Regulierungsbehörde.“ (Bundeswirtschaftsminister Dr. Günter Rexrodt (Bundesrat Plenarprotokoll 720 vom 19.12.1997, S. 601)).

gien in der Reform des Energiewirtschaftsgesetzes fest. Viertens schufen sie eine Übergangsregelung für die Verstromung der ostdeutschen Braunkohle. Schließlich nahmen sie auch Regelungen neu auf, die es den Kommunen ermöglichen sollten, einen Alleinabnehmerstatus für ihre Versorgungsgebiete zu beanspruchen und die Einnahmen aus Konzessionsabgaben absichern sollten.

Die Untersuchung des langwierigen Liberalisierungsprozesses hat gezeigt, daß die vertikale „Politikverflechtung“ (Scharpf), welche die Bundesgesetzgebung an die Zustimmung der Länder knüpft, für die Bundesregierung und die Länderregierungen große Verhandlungszwänge beinhaltet und sie zu einvernehmlichen Lösungen zwingt. Sie läßt umfassende Reformen ohne einen Konsens von Bundesrat und Bundesregierung kaum zu. Anders als die Politikverflechtung in der EG werden die deutschen Entscheidungsprozesse aber häufig nicht durch territoriale Interessenkalküle dominiert, sondern durch den „Parteienwettbewerb im Bundesstaat“ (Lehmbruch) überlagert. Die vertikale Politikverflechtung führt zu einem zu inkrementellen Entscheidungstechniken zwischen Bund und Ländern (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976). Sie kann zum anderen bei unterschiedlichen parteipolitischen Mehrheiten in Bund und Ländern politische Reformprozesse nahezu vollständig blockieren. Den Möglichkeiten zur Entflechtung sind zwar durch die institutionalisierten Entscheidungsregeln enge Grenzen gezogen. Die Bundesregierung versucht aber dennoch, solchen Konsenszwängen auszuweichen oder sie zu reduzieren, um ihre autonome Handlungsfähigkeit zu bewahren: Häufig werden politische Reformprozesse von vornherein auf Bereiche begrenzt, in denen keine Zustimmungspflicht des Bundesrates gegeben ist. Überdies gibt es Versuche, die Überlagerung des Parteienwettbewerbs durch genuine Länderinteressen auszunutzen wie etwa bei der Verkopplung einer Novellierung des Atomgesetzes mit der Kohleförderung, so daß in diesem Fall die SPD im Bundesrat nicht die erforderliche Zwei-Drittel Mehrheit zustande bringen konnte, um das Einspruchsgesetz zum Scheitern zu bringen (vgl. Wachendorf 1994). Schließlich, und dies war bei der Liberalisierung der Gas- und Elektrizitätsversorgung der Fall, werden Gesetzgebungsmaterien so ausgestaltet, daß sie nicht mehr auf die Zustimmung des Bundesrates angewiesen sind.

Die Reformanforderungen, die durch die Standortdiskussion und die Anforderungen der Wiedervereinigung wahrgenommen werden, haben somit eine partielle Abkehr von der institutionalisierten Konsenskultur bewirkt, die bislang als charakteristisches Merkmal bundesdeutscher Politik betrachtet wird (vgl. Dyson 1992a, b; Katzenstein 1987). Die dargestellten *Entkopplungsversuche* stellen einen Bruch mit diesen Mustern der konsensualen Entscheidungsfindung dar und erhöhen das Konfliktniveau zwischen den staatlichen Institutionen und zwischen den Parteien: Der Bundesrat bezeichnete die Vorgehensweise des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung als „einen eklatanten Verstoß gegen die parlamentarischen Gepflogenheiten und

politische Kultur“ (Bundesrat 1997: Abs. I 1). Solche Entkopplungen verursachen damit auch eine grundlegende Unsicherheit über die Geltungskraft politischer Maßnahmen: Der Bundesrat berief den Vermittlungsausschuß ein, um seine Beteiligung an der Energierechtsreform zu sichern (Bundesrat 1997: Abs. I 1), weil seiner Auffassung nach die regulative Reform weiterhin zustimmungsbedürftig war. Aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Vermittlungsausschuß wurde diese Auffassung aber abgelehnt. Die SPD leitete zudem ein Normenkontrollverfahren ein, um überprüfen zu lassen, ob der Gesetzentwurf zustimmungsbedürftig sei. Ferner ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß bei einem Regierungswechsel im Bund gerade solche Reformen – im Rahmen der EG-Richtlinie – wieder revidiert werden. Schließlich werden die Länder vermutlich gerade in solchen Bereichen eigene Implementationskriterien entwickeln, soweit sie für die Umsetzung zuständig sind.

### 3.6 Die Reform des Energiewirtschaftsrechts

Das vom Bundestag am 28.11.97 angenommene „Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts“ (Deutscher Bundestag 1997) setzt die EG-Richtlinie zur Liberalisierung der Elektrizitätsmärkte in nationales Recht um. Den Kern des Artikelgesetzes bildet die Aufhebung der Blockausnahme der Gebietsschutzverträge von der Geltung des GWB (Artikel 2). Das Gesetz geht in zweierlei Hinsicht klar über die Regelungen der EG-Richtlinie hinaus: Die Liberalisierung umfaßt auch den Gassektor, ohne daß zum Zeitpunkt der Gesetzesformulierung bereits eine europäische Richtlinie zur Gaswirtschaft bestand. Die Unsicherheit über den Inhalt einer EG-Richtlinie zum Gassektor manifestierte sich aber darin, daß nur für die Elektrizitätsversorgung besondere Netzzugangsregelungen festgelegt worden sind. Die Regelungen für die Gaswirtschaft wurden erst nach der schließlich im Dezember 1997 erfolgten europäischen Einigung über die Gasrichtlinie formuliert. Die Liberalisierung geht auch über den Mindestabnehmerkreis der Elektrizitätsrichtlinie hinaus und nimmt keine Übergangsregelungen in Anspruch. Das Gesetz räumt allen Abnehmern und Verteilern eine sofortige Bezugsberechtigung ein.

In der Bundesrepublik werden *zwei alternative Netzzugangsregelungen* umgesetzt. Grundsätzlich soll der verhandelte Netzzugang implementiert werden (Art. I § 6). Diese Regelung begründet auch eine Verpflichtung zur Durchleitung. Das Bundesministerium für Wirtschaft kann mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnungen die Gestaltung der Durchleitungsverträge regeln und auch Kriterien bezüglich der Durchleitungsentgelte festlegen (Art. I § 6 Abs. 2), setzt allerdings in erster Linie auf die verbindliche Selbstregelung durch VDEW, VIK und BDI. Weiterhin ist der – ~~mit~~ Gesetz nicht so genannte – Alleinabnehmer als vorläufig befristete Netzzugangsalternative zugelassen worden (Art. I § 7). Eine Verlängerung dieser



Regelung ist nur nach einer Überprüfung ihrer Wirkung und durch eine Gesetzesänderung möglich (Art. 1 § 8). Diese Regelung soll es vor allem den Kommunen erlauben, in ihren Versorgungsgebieten als Alleinabnehmer zu fungieren.

Die EVU werden dazu verpflichtet, getrennte Konten für die Erzeugung, Übertragung und Verteilung sowie für ihre Aktivitäten außerhalb der Elektrizitätsversorgung zu führen (Art. 1 § 9). Die Gleichpreisigkeit der Versorgung soll dadurch garantiert werden, daß unterschiedliche Allgemeine Tarife der EVU in verschiedenen Gemeindegebieten nur zugelassen werden, wenn „hierfür ein sachlich gerechtfertigter Grund nachgewiesen wird, dadurch für keinen Kunden eine Preiserhöhung entsteht und die Preisunterschiede für alle Kunden zumutbar sind“ (Art. 1 § 10). Die kommunalen Einnahmen aus Konzessionsabgaben sollen dadurch sichergestellt werden, daß die Kommunen den Abschluß von Wegenutzungsverträgen ablehnen können, wenn die EVU die Zahlung von Konzessionsabgaben in Höhe der Höchstsätze der Konzessionsabgabenverordnung verweigern sollten (Art. 1 § 13 Abs. 1). Die Abnahme von erneuerbaren Energien und die Vergütungen für diese Einspeisungen richten sich weiterhin nach dem Stromeinspeisungsgesetz. Durchleitungen können zwar verweigert werden, wenn sie zur Verdrängung von „fernwärmeorientierten, umwelt- und ressourcenschonenden sowie technisch-wirtschaftlich sinnvollen Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen oder aus Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien“ führen. Allerdings obliegt den Anlagenbetreibern die Beweislast, daß „ein wirtschaftlicher Betrieb dieser Anlagen verhindert würde“ (Art. 1 § 6 Abs. 3).

## 4 Die Sektorregime im Mehrebenensystem

Der vorangegangene Abschnitt hat die Auswirkungen der Mehrebenenverflechtung auf die politischen Entscheidungsprozesse in den Mitgliedstaaten untersucht. Im Mittelpunkt standen die Konsequenzen für die Verhandlungsspielräume staatlicher Akteure vor allem in der Bundesrepublik. In diesem Abschnitt sollen die Konsequenzen für die sektorielle Interessenvermittlung und die sektorielle Koordination untersucht werden.

### 4.1 Nationale Interessenorganisationen im Mehrebenensystem

Die *Europäisierung der Politik* eröffnet den nationalen Interessengruppen einen neuen Handlungsrahmen und wirkt sich, wie gezeigt wurde, auf die Organisation und die Strategien der sektoriiellen Interessenvertretung aus. Nationale Interessengruppen müssen aufgrund der europäischen Politikver-

flechtung nunmehr auf beiden territorialen Ebenen und in allen Phasen der Entscheidungsprozesse präsent sein, um Einfluß auf Entscheidungen zu nehmen. Die Interessenvertretung gegenüber der nationalen Regierung gewährt nicht mehr die *Abweisung* unliebsamer Entscheidungen, die infolge der Einstimmigkeit im Rat bis zur Einheitlichen Europäischen Akte noch möglich schien. Bereits die Politikformulierung auf der EG-Ebene erfordert die Präsenz und Überzeugungsarbeit auf beiden politischen Ebenen. Das sechste Kapitel hat gezeigt, daß die Unternehmen und Verbände aus den beiden Untersuchungsländern nunmehr in die EG-Verbandskooperation eingebunden sind und ihre Interessen auch auf der EG-Ebene geltend machen. Die Rückwirkungen der Europäisierung auf die Muster der Interessenvermittlung gehen aber weit über die Einrichtung europäischer Verbände und die Interessenvertretung auf der EG-Ebene hinaus. Die Europäisierung der Interessenvermittlung hat bedeutsame Auswirkungen auf die nationalen Koordinationsprozesse. Der vorangegangene Abschnitt hat belegt, daß sich die Interaktionsmuster zwischen den nationalen politischen Institutionen und den sektoriellen Interessengruppen verändern und die federführenden Ressorts an Handlungsfähigkeit gegenüber den sektoriellen Akteuren gewinnen können. In diesem Abschnitt wird untersucht, welche Auswirkungen die Europäisierung auf die sektorinterne Interessenvermittlung hat. Analog zum Argumentationsgang im Rahmen der administrativen Koordination steht zu erwarten, daß die sektoriellen Verhandlungsführer tendenziell an Handlungsfähigkeit gegenüber anderen sektoriellen Akteuren gewinnen.

Im Vergleich zur Restrukturierung der europäischen Verbandsebene löste die Liberalisierung auf der EG-Ebene lediglich begrenzte Veränderungen in den *verbandlichen Organisationsstrukturen* aus. Die nationalen Verbände richteten weitere, auf die EG ausgerichtete Abteilungen, Ausschüsse und Arbeitsgruppen ein. Im Gegensatz zu den anderen Abteilungen, die auch Dienstleistungen für die Verbandsmitglieder erbringen oder Funktionen im Rahmen der marktlichen Koordination ausüben, sind die Europaabteilungen ausgesprochen politische Abteilungen. Die Einbindung in die EG-Verbände und in die EG-Politik verändert die verbandsinterne und sektorielle Interessenvermittlung allerdings stärker als es in den Organisationsveränderungen zum Ausdruck kommt.

In der Bundesrepublik bewältigte die *Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke* die europäischen Angelegenheiten ursprünglich in ihren Fachabteilungen. Bereits 1978 wurde aber die Europaabteilung als interdisziplinäre Abteilung gegründet. Sie koordiniert die verbandlichen Maßnahmen zur EG-Politik, und ihre Entwürfe zu Positionspapieren bilden i.d.R. die Grundlage für die verbandsinterne Positionsbildung. Aufgrund der seit Ende der 80er Jahre zunehmenden Betroffenheit durch die EG-Maßnahmen wird aber nun erwogen, die europäische Arbeit wieder in den Fachabteilungen vorbereiten zu lassen und die Europaabteilung auf reine Koordinationsaufgaben zu redu-

zieren. Die VDEW-Landesgruppen sind in der EG-Politik kaum von Bedeutung (Int. VDEW 25.1.95). Die verbandsinterne Beratung und Positionsbildung zur Liberalisierung war zunächst in zwei ständigen Ausschüssen angesiedelt, bis sie mit der Vorlage des ersten Richtlinienentwurfes 1992 stärker gebündelt wurde. Für die Bearbeitung der EG-Reform wurde der Sonderausschuß „EG-Binnenmarkt“ mit einer Task-Force „Elektrizitätsrichtlinien“ eingerichtet (VDEW 1992, 1993). Zur nationalen Reform wurde die Arbeitsgruppe „Ordnungsrahmen“ des Arbeitsausschusses „Energiewirtschaftsrecht“ eingerichtet. Ein Vorstandsmitglied der RWE Energie AG vertrat die VDEW als Obmann des Sonderausschusses innerhalb von EURELECTRIC. Auf der Basis der Entwürfe der hauptamtlichen Mitarbeiter wurden in den Ausschußberatungen die Eckpunkte der sektoriellen Position entwickelt.

In der *Electricity Association* wurden ebenfalls ständige Abteilungen und Ausschüsse mit der Interessenvertretung in der EG betraut. In erster Linie sind die „Overseas and External Relations Division“ und der ihr zugeordnete gleichnamige Ausschuß aus Unternehmens- und Verbandsvertretern für die Meinungsbildung in europäischen Fragen verantwortlich. Auf Anstoß der Vertreter der Großunternehmen arbeitete dem Ausschuß in der Liberalisierungsfrage noch eine besondere Arbeitsgruppe zu, in der auch Mitarbeiter der regionalen Elektrizitätsversorger präsent waren. Die verbandliche Mitarbeit auf der Arbeitsebene von EURELECTRIC erfolgte weitgehend durch Unternehmensvertreter aus dieser Arbeitsgruppe des Overseas and External Relations Committees.

Die Mehrebenenverflechtung schränkt die Festlegung konkreter Verhandlungspositionen in den nationalen Verbänden ein. Ihren Vertretern müssen einige Verhandlungsspielräume eingeräumt werden, um Einigungsmöglichkeiten auf der europäischen Ebene nicht vollständig zu blockieren. Dadurch können sie die in den nationalen Konsensbildungsprozessen formulierten Positionen zum Teil unterlaufen und auf der EG-Ebene unternehmensspezifische oder andere sub-sektorielle Positionen vertreten. Dieses Problem wird dann virulent, wenn gravierende Differenzen in den Präferenzen der Verbandsmitglieder bestehen. Dies war für den deutschen Sektor im Rahmen der Liberalisierung der Fall und traf für den britischen Sektor auf die Meinungsbildung zur Einführung einer europäischen CO<sub>2</sub>/Energiesteuer zu. Weitere Faktoren verstärken das Problem der *verbandlichen 'Mehrebenenspiele'* noch: Gerade die Positionsbildung zur europäischen Politik steht durch Vorgaben der Kommission oder von EURELECTRIC häufig unter hohem Zeitdruck, so daß die zuständigen Verbandsabteilungen oder Ausschußvertreter direkt mit den europäischen Organisationen zusammenarbeiten. Die Unternehmensvertreter gewinnen auch in technisch komplexen Fragen vielfach an Bedeutung, weil die hauptamtlichen Verbandsmitarbeitern häufig nicht über die erforderlichen Detailkenntnisse verfügen, um die sektoriellen Interessen

auf der europäischen Ebene vertreten zu können (Int. Electricity Association 5.3.96; VIK 22.12.94).

Für die Lösung dieser Problematik gibt es in beiden Ländern *verbandsinterne Strategien*. In der Bundesrepublik basieren diese auf eingespielten Organisationsroutinen, während die Mehrebenenverflechtung im britischen Verband sogar zur Entwicklung spezifischer Entscheidungs- und Delegationspraktiken beigetragen hat. In der VDEW und in der Electricity Association wird erstens ein *neutrales Verhalten* der hauptamtlichen Mitarbeiter als wichtige Bedingung für die Arbeit des Verbandes gewertet. Die Verbandsmitarbeiter orientieren sich an sektoriellen Interessen. Gerade in kontroversen Fragen wird es als sehr wichtig erachtet, daß ein „sehr hohes Maß an Loyalität bei den hauptamtlichen Mitarbeitern im Verband herrscht, nur gemeinschaftliche Positionen und nicht die Position einer Unternehmensgruppe zu vertreten“ (Int. VDEW 13.7.95). Die Mitarbeiter der beiden Verbände nehmen in innerverbandlichen Auseinandersetzungen vielfach eine vermittelnde Position ein. Aus demselben Grund werden über die formalen Repräsentationskriterien hinaus eher solche Unternehmensvertreter zu Ausschußvorsitzenden gewählt, die sich an gesamtsektoriellen Interessen orientieren. Um die Unterminierung gemeinschaftlich formulierter Eckpunkte zu vermeiden, wurde in der VDEW deswegen der Vertreter eines Großunternehmens ausgewählt, der eine große „Loyalität zum gesamten Wirtschaftszweig besitzt“ (Int. VDEW 13.7.95). Zweitens werden in den Verbänden inhaltliche *Einigungskonzepte* gesucht, die alle Verbandsmitglieder mittragen können. In der Regel werden Entscheidungen in den Verbandsausschüssen nicht durch Mehrheiten verabschiedet. Statt dessen bemühen sich die hauptamtlichen Mitarbeiter und auch die Ausschußvorsitzenden um einen sektoriellen Konsens. In der Bundesrepublik bildete, wie gezeigt, die Reziprozität der EG-Marktöffnung das zentrale Einigungskonzept, während innerhalb des britischen Sektors ja ein breiter Konsens für die Liberalisierung vorhanden war. Drittens streben beide Verbände eine proportionale Repräsentation verschiedener Unternehmensgruppen an. In der Electricity Association ist diese vornehmlich auf die verbandseigenen Ausschüsse und Arbeitsgruppen beschränkt, während die Großunternehmen und verbandlichen Mitarbeiter die Mitarbeit in EURELECTRIC dominieren. Dagegen sind alle sub-sektoriellen Gruppen der VDEW – Verbundunternehmen, Regionalversorger und kommunale Unternehmen – in den drei verschiedenen Sektionen des EG-Verbandes repräsentiert. Schließlich differieren die beiden Verbände im Ausmaß der direkten Kontrolle über ihre Delegierten auf der EG-Ebene. Die Electricity Association stellt den *Unternehmensvertretern auf der EG-Ebene* teilweise noch einen *Verbandsmitarbeiter zur Seite*, um sicherzustellen, daß sektorielle und nicht unternehmensspezifische Interessen repräsentiert werden, während die deutschen Firmenvertreter solchen Restriktionen nicht unterliegen.

Trotz der differierenden Auffassungen in den verschiedenen Versorgungsgruppen gab es in der Bundesrepublik aufgrund der etablierten Muster der Zusammenarbeit weiterhin eine ausgeprägte zwischenverbandliche Koordination. Im Sonderausschuß Binnenmarkt der VDEW waren regelmäßig die für die EG zuständigen hauptamtlichen Mitarbeiter der sub-sektoriellen Verbände zu Gast. Auch die zentralen Unternehmensvertreter der verschiedenen Versorgungsgruppen stimmen sich informell ab und die Hauptgeschäftsführer der vier Verbände versuchten gemeinsam, konsensfähige Positionen zu erarbeiten (Int. GEW Köln 21.07.95; VDEW 13.7.95). Im Gegensatz zur Bundesrepublik waren die Prozesse der sektoriellen Interessenvermittlung in Großbritannien weitgehend auf die Electricity Association begrenzt. Aufgrund des breiten sektoriellen Konsenses über die EG-Liberalisierung waren die sub-sektoriellen Verbände nicht in diese Prozesse involviert (Int. Electricity Association 5.3.96, DTI 12.3.96, Association of Electricity Producers 11.3.96).

#### 4.2 Die Veränderung der sektoriellen Koordination

Die Liberalisierung hat weitgehende Veränderungen im deutschen Sektorregime bewirkt, dessen fundamentale Bestandteile bereits in den 30er Jahren dieses Jahrhunderts in Kraft waren und sich seitdem nur inkrementell weiterentwickelten. Weil die Energierechtsreform allerdings erst kürzlich in Kraft getreten ist, können zum jetzigen Zeitpunkt nur vorläufige Einschätzungen der Veränderungsprozesse erfolgen.

Im Gegensatz zur britischen Reform wurden die *Eigentumsverhältnisse* des deutschen Sektors und die *Unternehmensstrukturen* nur in begrenztem Maße reformiert, weil das öffentliche Eigentum auf eine Vielzahl von Trägern verteilt ist und verfassungsrechtliche Bedenken eine organisatorische Trennung verschiedener Geschäftsfelder verhinderten. Nur die Rechnungslegung für Erzeugung, Übertragung und Verteilung muß getrennt werden. Weitergehende organisatorische Reformen erfolgen allerdings durch die Unternehmen, die während der langwierigen Liberalisierungsprozesse bereits Anpassungen an das neue Wettbewerbsregime eingeleitet haben. Eine Vielzahl von Unternehmen hat seit der Vorlage des Kommissionsvorschlages das *Beschäftigungsniveau* deutlich abgebaut. Vor allem wegen der EVU-Neugründungen in den neuen Bundesländern nahm die Beschäftigung vom konstanten Niveau der 80er Jahre, das bei ca. 165.000 Beschäftigten lag, zu Beginn der 90er Jahre zunächst zu. Zwischen 1992 und 1995 sank diese Zahl dann von 207.990 auf 190.964.<sup>106</sup> Dieser Beschäftigungsabbau war zum Teil dem Abbau von Arbeitsplätzen in den neuen Bundesländern geschuldet. Er erfolgte

<sup>106</sup> Statistisches Bundesamt, verschiedene Jahre. Die Angaben beziehen sich auf die fachlichen Unternehmensteile in der Tabelle „Unternehmen, Beschäftigung und Umsatz in der Energie- und Wasserversorgung“.

aber auch in Antizipation des Wettbewerbs. Die Zahl der Beschäftigten je Unternehmen hat sich bereits stark verringert und ein weiterer Abbau der Beschäftigung in Höhe von 10-15% der Belegschaften wird erwartet (vgl. DBT. AfW 1997: 20-21). In den Unternehmen hat sich schon während der Verhandlungen um die Liberalisierung die Kostenrationalität verstärkt, was aufzeigt, daß die Firmen einige Konsequenzen der gesetzlichen Reform antizipiert haben. Ferner sollen *Reorganisationen* die Anpassung an das zukünftige Wettbewerbsregime erleichtern (vgl. SMH 1997). Die Bayernwerk AG z.B. hat ihren Erzeugungs- und Netzbereich nach funktionalen Kriterien umstrukturiert. Die Energieversorgung Schwaben und Badenwerk wurden 1997 zur Energie-Baden-Württemberg AG fusioniert und richteten ihre Unternehmensorganisationen stark nach Versorgungsfunktionen aus (vgl. Schiffer 1997: 153).

Der nur noch begrenzte Zuwachs des Elektrizitätsverbrauchs leitete auch eine *Diversifizierung und Internationalisierung* der Tätigkeit der großen Verbundunternehmen eingeleitet. Ihre *horizontale Diversifizierung* in die Entsorgung und Telekommunikation baut auf der Tätigkeit in der Stromversorgung auf. In die Entsorgung können sie Kenntnisse und Investitionen aus dem Kraftwerksbetrieb einbringen. In der Telekommunikation können sie die Telekommunikationsnetze nutzen, die sie für die Koordination der Elektrizitätsversorgung betreiben. In der Entwicklung von Atomkraftwerken wird mit EdF und Framatome zusammengearbeitet, um neue Reaktorlinien zu entwickeln. Die politische Öffnung und wirtschaftliche Transformation in Osteuropa führt zu einer umfangreichen Investitionstätigkeit der deutschen Versorger, manchmal in Kooperation mit anderen westeuropäischen Versorgern, in einigen dieser Länder, v.a. in Ungarn. Die Internationalisierung des Sektors bleibt bislang allerdings weitgehend auf Investitionen im Ausland begrenzt. Aufgrund der ausgeprägten Eigentumsverflechtungen umfaßt sie, anders als in Großbritannien, nicht so sehr ausländische Beteiligungen an deutschen Versorgern, auch wenn sich hier einige Veränderungen abzeichnen.<sup>107</sup> Bislang erwerben ausländische Versorger aber nur Minderheitsbeteiligungen in Konsortien mit den großen Verbundunternehmen. Diese nutzen die zunehmenden Beteiligungen ausländischer Versorger zum Auf- und Ausbau internationaler Kooperationen.

Die Liberalisierung verstärkt im deutschen Sektor demnach die Tendenzen zur *vertikalen und horizontalen Integration* und Kooperation, mit

<sup>107</sup> Die Berliner Kraft- und Licht (Bewag) AG wurde durch ein Konsortium aus VIAG AG, PreussenElektra AG und der Southern Energy Holding Beteiligungsgesellschaft mbH erworben (vgl. Schiffer 1997: 153). Teilprivatisierungen der HEW (Hamburgische Elektrizitätswerke AG) und der Stadtwerke Bremen führten ebenfalls zu Beteiligungen ausländischer Versorger. 25 Prozent der HEW-Anteile wurden durch ein paritätisches Konsortium aus PreussenElektra und Sydkraft (Schweden) erworben, wobei PreussenElektra eine Minderheitsbeteiligung an Sydkraft in Höhe von 17,6% unterhält. PreussenElektra, Ruhrgas und Tractebel (Belgien) erwarben die Anteile an den Stadtwerken Bremen.

denen sich die Versorger die Kontrolle über ihre Absatzmärkte sichern und ihre Chancen des Elektrizitätsbezuges verbessern wollen. Der Trend zur Verstärkung der sektoriellen Konzentration fällt zusammen mit den finanziellen Problemen von Kommunen, die die Energierechtsreform noch vertieft. Städte und Gemeinden veräußern zunehmend Anteile an ihren Stadtwerken, welche die vorgelagerten Verbundunternehmen und auch Ferngasunternehmen erwerben: Der Erwerb von Anteilen an der Bewag, den Bremer Stadtwerken und auch an den Stadtwerken Hannover durch Firmenkonsortien belegt, daß die großen Verbundunternehmen versuchen, sich die Kontrolle über große Verteiler zu sichern, um ihre Versorgungsgebiete zu arrondieren.

Kommunale Energieversorger kooperieren stärker horizontal und bilden wie auch kleinere und mittlere gewerbliche Abnehmer allmählich *Einkaufsgesellschaften* (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, in: DBT. AfW 1997: 643-644), um ihre Marktmacht als Abnehmer zu vergrößern. Infolge der Liberalisierung fordern sie auch die Reform der Gemeindeordnungen, die ihre Tätigkeit auf das jeweilige Gemeindegebiet begrenzen, durch die Regierungen der Bundesländer (ebd.). Allerdings sind solchen von der Liberalisierung nicht intendierten Bemühungen verfassungsrechtliche und politische Grenzen gesetzt. Zum einen ist keine „synchrone Änderung von 16 Gemeindeordnungen“ unter verschiedenen Regierungsparteien in den Bundesländern zu erwarten, zum anderen begrenzt das Grundgesetz die gemeindliche Wirtschaftstätigkeit auf die „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ (ebd.). Eine Aufhebung der in den Gemeindeordnungen enthaltenen Restriktionen käme einer grundsätzlichen Transformation der bisherigen Kriterien und Legitimation der kommunaler Wirtschaftstätigkeit gleich.

Die *Transparenz des Elektrizitätshandels und des Netzzugangs* ist in Deutschland weitaus geringer als in Großbritannien, da es nicht nur eine, sondern mehrere Übertragungsgesellschaften und auch weitaus mehr Verteiler gibt als in Großbritannien. Eine *Durchleitung* impliziert also häufig Verhandlungen mit mehreren Netzbetreibern und wird schon dadurch erschwert. Die parallele Zulassung des verhandelten Netzzugangs und des Alleinabnehmers begründet sogar das Nebeneinander unterschiedlicher Netzzugangsmodalitäten innerhalb der Bundesrepublik. Daher besteht noch eine ausgeprägte Unsicherheit über das künftige Ausmaß des Wettbewerbs durch Durchleitungen. Auch der *Elektrizitätshandel* wurde in der Bundesrepublik nicht so fundamental reorganisiert wie in Großbritannien, wo der Electricity Pool eingerichtet wurde. In der Bundesrepublik erfolgt er weiterhin ausschließlich über Verträge zwischen den Produzenten, Verteilern und Verbrauchern. Infolge dieser vertragsbasierten Regelung herrscht ein geringeres Maß an Transparenz über die Elektrizitätspreise als im britischen Sektor, selbst wenn dort bilaterale vertragliche Beziehungen die Preisbildung im Electricity Pool überlagern. Die Auswirkungen der Liberalisierung in der Bundesrepublik sind

daher voraussichtlich begrenzter und treten auch nicht so abrupt ein wie in Großbritannien.

Anders als in Großbritannien wurde die Elektrizitätsversorgung in der Bundesrepublik nicht rigide in vier Funktionsstufen eingeteilt und auch nicht stufenweise liberalisiert. Infolge der Liberalisierung kann prinzipiell *jeder Verbraucher und jedes Verteilerunternehmen* seinen Lieferanten frei wählen. Allerdings sind keinerlei technische oder informationelle Vorkehrungen dafür getroffen worden, daß Tarifabnehmer ihre Endversorger frei wählen können. Auch die weitere Geltung der kommunalen Wegerechte als Basis für den Abschluß von Konzessionsverträgen und die Möglichkeit der Versorger von Letztverbrauchern, einen Status als Alleinabnehmer zu beantragen, deuten darauf hin, daß die Tarifabnehmer vornehmlich dadurch von der Liberalisierung profitieren sollen, daß die Bezugsmöglichkeiten der sie beliefernden EVU verbessert werden. In erster Linie sind es Verteiler sowie mittlere und größere industrielle Abnehmer, denen die Liberalisierung neue ökonomische Handlungsmöglichkeiten eröffnet,<sup>108</sup> was die „Standortorientierung“ der Reform unterstreicht.

In den *sektorübergreifenden Beziehungen* hatte sich die *Herstellerindustrie* schon vor der Liberalisierung auf die Internationalisierung des Wettbewerbs eingestellt, wie bereits in Kapitel 4 gezeigt wurde. Die Beziehungen zwischen den EVU und den Herstellern in der Bundesrepublik waren im Gegensatz zum nationalisierten Regime in Großbritannien bereits vor der Energierechtsreform wettbewerblich organisiert und ansatzweise internationalisiert (ABB, in: DBT. AfW 1997). Die Auswirkungen der Liberalisierung auf die Herstellerindustrie sind demnach begrenzt. Auch die Konsequenzen für den *Kohlesektor* sind vorerst wesentlich geringer als sie es in Großbritannien waren: Die Steinkohlesubventionierung erfolgt aufgrund des verfassungsgerichtlichen „Kohlepfennig“-Urteils nunmehr aus dem öffentlichen Haushalt und wird nicht mehr von den Elektrizitätsverbrauchern subventioniert, so daß die Liberalisierung keine unmittelbaren Auswirkungen auf die vertraglichen Beziehungen zum Kohlesektor hat. Erst mit der Neuregelung der Finanzierung des Steinkohleabbaus für den Zeitraum nach 2005 ist eine weitere signifikante Reduzierung des Volumens der Kohleverstromung zu erwarten. Für die ostdeutsche Braunkohle wurde in der Energierechtsreform eine bis 2003 gültige Übergangsregelung getroffen. Die Auswirkungen der

<sup>108</sup> Damit die deutschen Verteiler und Abnehmer aber wirklich die Handlungsmöglichkeiten ausnutzen können, die ihnen die Energierechtsreform einräumt, ist es paradoxerweise notwendig, daß das Bundeswirtschaftsministerium darauf verzichtet, Rekurs auf die Klausel der negativen Reziprozität zu nehmen, die ja gerade auf Drängen der Bundesrepublik in die EG-Richtlinie aufgenommen worden ist. Andernfalls wird das Ausmaß des Wettbewerbs in der deutschen Elektrizitätsversorgung auf das Marktöffnungsniveau in anderen Mitgliedstaaten beschränkt, und der Wettbewerb erfolgt in erster Linie zwischen den deutschen Versorgungsunternehmen.

Liberalisierung auf den Kohlesektor wurden insgesamt in die nächste Dekade verlagert.

Aufgrund der Verknüpfung der Reform des Energiewirtschaftsrechts mit der Novellierung des Stromerzeugungsgesetzes ist auch die Beibehaltung des bisherigen Systems zur Förderung *erneuerbarer Energien* weitgehend gewährleistet. Das Vergütungsniveau für die verschiedenen erneuerbaren Energien wurde beibehalten. Das Stromerzeugungsgesetz koppelt die Förderung der erneuerbaren Energien aber in hohem Maße an die Entwicklung der Erlöse auf dem neuen Wettbewerbsmarkt. Die Erzeuger auf Basis erneuerbarer Energien erhalten eine Vergütung in Höhe von 65-90 Prozent des Durchschnittserlöses je kW/h aus der Stromabgabe der EVU an alle Letztverbraucher. Sinken nun die Erlöse in dem neuen Wettbewerbsregime, so verringern sich auch die Vergütungen für die erneuerbaren Energien. Daher können aus der Liberalisierung negative Konsequenzen für die Erzeuger erneuerbarer Energien entstehen.

Im Vergleich zum britischen „dash for gas“ in den 90er Jahren nahm die Stromerzeugung auf der Basis von *Erdgas* in der Bundesrepublik seit der Mitte der 80er Jahre nur sehr moderat und kontinuierlich zu. Sie nimmt auch nur eine bescheidenere Rolle in der gesamten deutschen Stromerzeugung ein (vgl. Appendix Tab. 1). Die unterschiedliche Entwicklung ist auf zwei Faktoren zurückzuführen. Erstens verfügt Großbritannien über eigene Erdgasvorräte, während die Bundesrepublik das Gros ihres Verbrauchs importieren muß, so daß Erwägungen über die Versorgungssicherheit eine größere Rolle für den Einsatz von Erdgas in der deutschen Stromerzeugung spielen. Zweitens basieren die Preise für den Einsatz von Gas in der britischen Stromerzeugung vorwiegend auf den Gesteinskosten für Erdgas. In der Bundesrepublik sind die Gaspreise bislang an die Preise von konkurrierenden Energiequellen auf dem Wärmemarkt gekoppelt, i.d.R. also an die Preise für leichtes oder schweres Heizöl (vgl. Schiffer 1997: 220-221). Ob die Liberalisierung der Gas- und Elektrizitätsmärkte zu einer Neuregelung führt, ist noch nicht sicher. Angesichts dessen, daß in der deutschen Elektrizitätsversorgung hohe Überkapazitäten *und* starke Eigentumsverflechtungen bestehen, ist aber kein so umfassender Marktzutritt auf der Basis von Erdgas zu erwarten wie in Großbritannien nach der Liberalisierung, wo sich die Regionalversorger ja über die Gaskraftwerke aus Lieferabhängigkeiten befreien wollten.

Im Gegensatz zum britischen Sektor wurden in der Bundesrepublik aufgrund der politischen Akzeptanzprobleme seit den 80er Jahren keine neuen *Kernkraftwerke* mehr errichtet. Insgesamt also sind die Auswirkungen der Liberalisierung auf die sektorübergreifenden Beziehungen moderater als die Konsequenzen der Reform in Großbritannien und treten auch verzögerter ein.

## 5 Zusammenfassung

Die Transformation des Institutionengefüges in ein *Mehrebenengeflecht* eröffnet den staatlichen und auch den gesellschaftlichen Akteuren eine neue Arena zur Verfolgung ihrer Interessen. Die Europäisierung der Politik läßt die Muster der nationalen Interessenvermittlung aber nicht gänzlich desintegrieren (vgl. Sidenius 1999), selbst wenn die neuen Opportunitäten Konfliktlinien innerhalb der Sektoren aufgerissen haben. Die Verbände haben besondere Entscheidungsritualen entwickelt, um den Problemen der Mehrebenenverhandlungen zu begegnen, und im Zentrum der sektoriellen Interessenvermittlung stehen weiterhin die federführenden Ressorts der Regierungen. In der Bundesrepublik stand das Bundeswirtschaftsministerium im Mittelpunkt der Debatte, das enge Kontakte zu den sektoriellen Akteuren pflegte. In Großbritannien hat die EG-Liberalisierung den sektoriellen Akteuren und dem Department of Trade and Industry Anlaß gegeben, die bestehenden Beziehungen stark zu intensivieren.

Vor allem die federführenden Ressorts gewinnen als nationale Verhandlungsführer auf der EG-Ebene an Gewicht gegenüber mitberatenden Ressorts und nationalen Interessengruppen. Das Ausmaß ihres Autonomiegewinns hängt allerdings in hohem Maße von institutionellen Merkmalen der nationalen politischen Systeme ab. Den sehr begrenzten Autonomiegewinn, den die EG-Integration den federführenden Akteuren in politischen Systemen mit einer hohen Konzentration von Entscheidungskompetenzen gegenüber anderen nationalen Akteuren eröffnet, überlagert klar der strukturelle Autonomieverlust in den Verhandlungen auf der EG-Ebene, wie das französische Beispiel während der EG-Liberalisierung demonstriert. Die federführenden Ressorts in der Bundesrepublik, die großen innerstaatlichen Verhandlungszwängen ausgesetzt sind, können in höherem Maße an Handlungsfähigkeit gewinnen. Das Bundeswirtschaftsministerium nutzte die EG-Liberalisierung dazu, den deutschen Sektor noch über die Vorgaben der EG-Richtlinie hinaus zu liberalisieren. Die europäische Liberalisierung ermöglichte die nationale Reform, weil sie die Bedeutung traditioneller Vetopunkte (vgl. Immergut 1990) der sektoriellen Interessenvermittlung eingedämmt hat. Die EG-Verhandlungen verringerten die Relevanz der Anbindung der kommunalen Akteure an die Parteien und an diejenigen Bundesministerien, die eher kommunale Belange berücksichtigten. Diese Akteure konnten die regulative Reform letztlich nicht mehr verhindern, sondern nur noch modifizieren. Das Bundeswirtschaftsministerium konnte sich auch dem Einfluß des Bundesrates weitgehend entziehen: Während der EG-Verhandlungen vermochte dieser kaum Einfluß auf die nationale Positionsbildung nehmen, und während der Umsetzung der EG-Richtlinie in nationales Recht modifizierte das Bundeswirtschaftsministerium bewußt den nationalen Reformentwurf, um ihn von

der Zustimmung des Bundesrates und damit der Oppositionsparteien unabhängig zu machen. Die europäische Verflechtung und die Entflechtung der Bund-Länder-Beziehungen beraubten die SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN weitgehend ihrer Einflußchancen auf den Rechtsetzungsprozeß und ermöglichten die Verabschiedung einer standortorientierten Liberalisierung.

Der Autonomiegewinn der federführenden Ressorts hängt aber von einer Reihe weiterer Faktoren ab. Erstens fangen ihn die *Koordinationsroutinen auf nationaler Ebene* in hohem Maße wieder auf. In den nationalen Regierungen sind dies vornehmlich die Praktiken der horizontalen administrativen Koordination. Während die britischen Ressorts eine einheitliche Position vertraten, begrenzten die mitberatenden deutschen Ressorts die Kompromißfähigkeit des Bundesministeriums für Wirtschaft auf der EG-Ebene. Im parlamentarischen Beratungsprozeß zur Umsetzung der EG-Richtlinie setzten dann die Fraktionen der Regierungsparteien weitere wichtige Modifikationen des Gesetzentwurfes durch, die stärker die Dimension der allgemeinen Versorgung und die Belange der Kommunen berücksichtigten. Solche parlamentarischen Veränderungen sind eher in Koalitions- als in Einparteienregierungen und dort eher von denjenigen Regierungsparteien zu erwarten, die nicht die Verantwortung für das federführende Ressort inne haben.

Zweitens setzt die Stärkung der federführenden Ressorts das *Erzielen eines Kompromisses auf der EG-Ebene* voraus. Mitberatende Ressorts und sozio-ökonomische Interessengruppen entwickeln aus diesem Grund besondere Argumentationsstrategien, die eine europäische Regelung verhindern sollen. Ihre Argumentationsmuster richten sich nicht lediglich gegen die Inhalte der geplanten Regelung, sondern machen die Einigung im europäischen Kontext zu einem eigenständigen Problem. Aufgrund der ausgeprägten Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten nehmen Fairneß- und Gerechtigkeitskonzepte in EG-Diskussionen einen großen Stellenwert ein. Sie formulieren die Maßstäbe für *legitime* nationale Interessen. Gleichzeitig werden infolge der Wahrnehmung des internationalen Wettbewerbs als allgemeiner Rahmenbedingung regulativer Reformen europäische Regelungen zunehmend als Voraussetzungen für nationale Reformen angesehen, weil nationale „Alleingänge“ als unzulässige Schwächung der eigenen Handlungs- und Leistungsfähigkeit erachtet werden. Diese doppelte Bedingung, die häufig an politische Reformen gestellt wird – eine Neuregelung muß (mindestens) auf der EG-Ebene erfolgen und sie muß gerecht sein – behindert die Formulierung nationaler Reformen. Regulative Veränderungen in den EG-Mitgliedstaaten sind deswegen zunehmend auf die EG-Konsensbildungsmechanismen angewiesen und setzen vielfach eine sehr hohe Legitimität von Policy-Konzepten voraus.

Der Autonomiegewinn der Mitgliedstaaten in den einzelnen Entscheidungsverfahren hängt überdies von der *Kongruenz ihrer Präferenzen mit dem Inhalt der EG-Regelungen* ab. Die Politikformulierung in den EG-Verhandlungen stärkt in erster Linie diejenigen nationalen Akteure, deren Position

sich in weitgehender Übereinstimmung mit den grundlegenden Inhalten der EG-Initiative befindet. Alle anderen Akteure werden eher in eine defensive Position gedrängt.

Schließlich befreien lediglich Verordnungen und solche Richtlinien, die keinerlei Flexibilisierungselemente beinhalten, die federführenden Ressorts gänzlich aus den Verhandlungszwängen während der Umsetzung in nationales Recht. Falls diese Ressorts sich großen innerstaatlichen Verhandlungszwängen ausgesetzt sehen, und auch um die einheitliche Umsetzung der EG-Regelungen in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten, ist deshalb zu erwarten, daß sie auf die Formulierung überaus detaillierter EG-Regelungen drängen. Die mitgliedstaatlichen Akteure selbst verschärfen somit das Spannungsverhältnis zwischen einer zentralen EG-Regelung und einer der Situation der Mitgliedstaaten angepaßten, flexiblen Implementation.

Die Analyse hat gezeigt, daß die Interaktionsprozesse im Mehrebenengeflecht nicht auf die Ausnutzung von Verhandlungsspielräumen zur Durchsetzung gegebener Präferenzen reduziert werden können. Zwar orientierten sich viele *mitgliedstaatliche und sektoriellen Akteure* an ihren nationalen Regimen. Die Vertreter des britischen Sektors und der britischen Regierung setzten sich aufgrund ihres *Wettbewerbsregimes* für eine fundamentale Liberalisierung in der EG ein. Electricité de France und das französische Industrieministerium versuchten mit dem Alleinabnehmermodell ihr *nationalisiertes Regime* weitgehend beizubehalten. Aufgrund der Konsensbildungsmechanismen auf der EG-Ebene und aufgrund der hohen Legitimität der Marktintegration aber akzeptierte die französische Regierung schließlich eine weitreichende regulative Reform in der EG, die nicht ihren eigenen Präferenzen entsprach. Die langjährige und kontroverse Debatte auf der EG-Ebene löste in einer Reihe von Mitgliedstaaten über diese Kompromißorientierung hinaus zudem weitreichende Lerneffekte aus. Die intensive Auseinandersetzung über die kleinsten Details der Sektorregime in allen Mitgliedstaaten führte zu einer Neueinschätzung der Leistungsfähigkeit der eigenen Regime. Vor allem einige Länder mit gemischtwirtschaftlichen Regimen verknüpften die EG-Liberalisierung mit nationalen Reformen, die auch von innerstaatlichen Einflüssen unterstützt wurden. So wurde der Präferenzwandel des Bundeswirtschaftsministeriums in hohem Maße durch die Standortdiskussion und durch Gutachten der Deregulierungs- und der Monopolkommission unterstützt. In den Niederlanden wurde eine ähnliche Kehrtwende der Regierung durch Gutachten von McKinsey & Co. unterfüttert. In beiden Ländern haben nationale Gutachten den im Kontext der EG-Debatte eingeleiteten Präferenzwandel stabilisiert.

Die Auswirkungen der regulativen Reform auf das *sektorielle Regime* in der Bundesrepublik sind geringer als die Auswirkungen der Privatisierung in Großbritannien. Erstens erfolgt keine umfassende Reform der *sektoriellen Eigentumsverhältnisse und Unternehmensstrukturen*, weil das öffentliche

Eigentum auf eine Vielzahl von Trägern verteilt und die Reform der Unternehmensstrukturen auf die rechnungsmäßige Entflechtung begrenzt ist. Im Gegensatz zum britischen Sektor, der organisatorisch weitgehend entflochten wurde, sind in der Bundesrepublik viele EVU wenigstens teilweise vertikal integriert und auch über Eigentumsanteile miteinander verflochten. Dies kann das Ausmaß des Wettbewerbs eindämmen und auch den Marktzutritt internationaler EVU begrenzen. Anders als in Großbritannien erfolgt auch keine so umfassende *gesetzliche Verregelung* der Unternehmensaktivitäten. Im Gegenteil: In der Bundesrepublik hat die *verbandliche* Selbstregelung durch die regulative Reform noch einen Bedeutungsgewinn erfahren, weil sie die Bundesregierung aus innerstaatlichen Verhandlungszwängen befreite und Mechanismen der gesellschaftlichen Selbstregelung ein großes ordnungspolitisches Ansehen genießen. Die stromwirtschaftliche Verbändevereinbarung zwischen VIK, VDEW und BDI wurde in eine generelle Netzzugangsregelung transformiert. Die Auswirkungen der Liberalisierung auf die *sektorübergreifenden Beziehungen* sind ebenfalls begrenzter als in Großbritannien. Die Subventionierung der Steinkohle ist vom Sektorregime entkoppelt, so daß umfassende Veränderungen in der Menge der Steinkohleverstromung erst mit einer Reform des bestehenden Fördermodus anstehen. Für die ostdeutsche Braunkohle wurden Übergangsregelungen bis zum Jahr 2003 geschaffen. Die Förderung erneuerbarer Energien durch das Stromeinspeisungsgesetz wurde beibehalten. Die Beziehungen des Sektors zur Herstellerindustrie waren bereits vor der regulativen Reform wettbewerblich organisiert und der Bau von Kernkraftwerken stieß seit den 80er Jahren ohnehin auf politischen Widerstand. Durch die Liberalisierung orientieren sich auch die deutschen EVU nunmehr stärker an kurzfristigen und weniger kapitalintensiven Investitionsstrategien, so daß Neuinvestitionen – vor allem für die Belieferung von Industrieunternehmen – in Gaskraftwerke und nicht in Kohle- oder Kernkraftwerke getätigt werden. Dennoch ist aufgrund der vorhandenen Überkapazitäten und abgeschriebenen Anlagen einerseits und der weitgehenden Kontinuität der Unternehmensstrukturen und Eigentumsverflechtungen keine so fundamentale Restrukturierung der Erzeugungsanlagen zu erwarten wie in Großbritannien.

## Kapitel 8 Neue Pfade: Mehrebenenverflechtung und Wettbewerbsregime

### 1 Einführung

Die Studie hat aus neo-institutioneller Perspektive untersucht, wie sich Europäisierung, Neoliberalismus und Globalisierung auf die nationalen Institutionengefüge und die Sektorregime der Elektrizitätsversorgung in den Mitgliedstaaten der EG ausgewirkt haben. Sie hat gezeigt, daß die Europäische Gemeinschaft weitaus stärker zur sektoriellen Konvergenz in den Mitgliedstaaten beigetragen hat als die Globalisierung der Wirtschaft oder die Zwänge einer internationalen Deregulierungsspirale. Die EG-Mitgliedstaaten führen nunmehr Wettbewerbsregime ein, die allerdings deutliche Unterschiede aufweisen.

Die Analyse hat die Einbettung der wirtschaftlichen und sektoriellen Akteure in die national-sektoriellen Institutionengefüge Großbritanniens und Deutschlands betont, im Rahmen derer sich sektorielle Leitbilder herausbildeten und Verhaltensmuster entwickelten, die sich in tagtäglichen Konfliktlösungs- und Regelungspraktiken verfestigten. Die sektoriellen Entwicklungen waren nicht alleine auf technisch-ökonomische Eigenlogiken zurückzuführen, sondern wurden durch politisch-rechtliche Institutionengefüge und ordnungspolitische Leitideen vermittelt. Der Ländervergleich und die Fallstudien zu den regulativen Reformen haben offengelegt, daß grundlegende Institutionen und Interaktionslogiken die sektorielle Evolution entscheidend geprägt haben: Parteiensystem und -wettbewerb, Staatsaufbau und territoriale Politik, Verwaltung und bürokratische Politik sowie Rechtssystem und rechtliche Kontrolle. Die nationalen und europäischen Konfigurationen dieser Institutionen waren für die Elektrizitätsversorgung von besonderer Bedeutung, weil diese aufgrund ihrer Charakteristika in besonderem Maße der politischen Steuerung unterworfen wurde.

Im Rahmen des institutionellen Ansatzes wurde auf die Perspektive der *Sektorregime* zurückgegriffen, die die institutionellen Arrangements von Wirtschaftssektoren in den Mittelpunkt ihrer Betrachtungen rückt (Hollingsworth et al. 1994: 5), um sektorielle Entwicklungen im internationalen und zeitlichen Vergleich zu untersuchen. Die Studie hat drei grundlegende Dimensionen der sektoriellen Regime voneinander unterschieden: *sektorische Leitbilder*, *politische Steuerung* und *sektorische Koordination*. Um die essentiellen Charakteristika der national-sektoriellen Regime zu identifizieren und deren generelle Entwicklungsmuster herauszuarbeiten, wurden *drei Ideal-*

typen gebildet: *nationalisierte Regime*, *gemischtwirtschaftliche Regime* und *Wettbewerbsregime*.

In diesem Kapitel werden zunächst die Grundzüge der sektoriellen Evolution in Großbritannien und Deutschland kurz rekapituliert (2) und daraufhin die regulativen Reformen im Vergleich betrachtet (3). Während die Reformen bislang in Fallstudien analysiert wurden, sollen nun ausdrücklich ihre Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausgearbeitet werden. Schließlich werden die Konsequenzen von Globalisierung, Europäisierung und Liberalisierung für die Regime eingeschätzt (4).

## 2 Institutionelle Konfigurationen und die Evolution der Sektorregime

Die nationalen Institutionengefüge und die ordnungspolitischen Leitideen staatlicher Akteure haben die Entwicklung und die Gestalt der national-sektoriellen Regime in hohem Maße beeinflusst. Anfänglich bildeten sich in einer Reihe von Staaten *gemischtwirtschaftliche und dezentralisierte Regime* heraus, deren Zentralisierungsgrad infolge technisch-ökonomischer Entwicklungen anstieg und die allmählich einer zentralen politischen Steuerung unterworfen wurden. Die Leitungsgebundenheit des Sektors und seine baldige wirtschaftliche und soziale Relevanz bildeten die Grundlage für seine große Staatsnähe. Die politische Steuerung des Sektors war bald ebenso stark ausgeprägt wie die staatliche Regelung sektorübergreifender Transaktionen. Die internationale Verbreitung der *gemischtwirtschaftlichen Regime* ist auf das Zusammenspiel der sektoriellen Besonderheiten mit ähnlichen Elementen der nationalen Arrangements zurückzuführen. Die lokale Genese des Sektors begründete zuerst Steuerungsaktivitäten lokaler öffentlicher Akteure. Dieser Anfang bildete in vielen Ländern die Grundlage für eine pfadabhängige Entwicklung mit dezentralisierteren Akteurskonstellationen als in anderen leitungsgebundenen Sektoren, die von Beginn an auf die Überwindung von Distanzen ausgerichtet waren, wie zum Beispiel die Telegraphie.

Aufgrund der nationalen Unterschiede in den institutionellen Konfigurationen und ordnungspolitischen Leitideen entwickelten sich dann in Staaten mit einer hohen Konzentration der staatlichen Handlungsfähigkeit allmählich eher *nationalisierte Regime* (z.B. Großbritannien, Frankreich, Spanien, Portugal), während die Staaten mit einer stärkeren Dezentralisierung der staatlichen Macht weiterhin eher *gemischtwirtschaftliche Regime* aufwiesen (z.B. Deutschland, USA, Dänemark, Schweden, Finnland).<sup>109</sup> Die Untersuchungsländer Großbritannien und die Bundesrepublik differierten vor den jüngeren

<sup>109</sup> Vgl. die einzelnen Länderdarstellungen bei Cross 1995 und Gilbert/Kahn 1996.

neoliberalen Reformen im Hinblick auf ihre nationalen Institutionengefüge und ihre Sektorregime: Großbritannien repräsentiert als zentralisierte Westminster-Demokratie in der Untersuchung diejenigen Länder, die sich durch eine hohe Konzentration staatlicher Macht auszeichnen, während diese in der Bundesrepublik segmentiert und verflochten ist. Großbritannien hatte vor der regulativen Reform des Sektors ein nationalisiertes Regime, wogegen die deutsche Elektrizitätsversorgung gemischtwirtschaftlich organisiert war.

## 3 Die regulativen Reformen im Vergleich

### 3.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Infolge der Staatsnähe des Sektors bildeten die *Europäisierung und die Liberalisierung* bedeutende Momente institutionellen Wandels in der westeuropäischen Elektrizitätsversorgung. Sie legten die Leitbilder, Interessen und Machtrelationen der politischen und sektoriellen Akteure offen und sind die zentralen 'Wasserscheiden' der weiteren sektoriellen Entwicklung. Die *Europäisierung* hat die national-sektoriellen Institutionengefüge und Akteurskonstellationen in ein Mehrebenengeflecht transformiert. Die *Liberalisierung des Sektors* hat einen Übergang zum Typ des *Wettbewerbsregimes* bewirkt und damit neue ökonomische Rationalitätskriterien in den Sektor eingeführt.

Die Reformprozesse in Großbritannien, der Bundesrepublik und der Europäischen Gemeinschaft wiesen dabei bemerkenswerte *Gemeinsamkeiten* auf. Notwendige Bedingung aller Reformen war, daß sich die staatlichen Akteure an *ideellen Bezugsrahmen* ausrichteten, die auf die Globalisierung der Wirtschaft und neoliberale Leitvorstellungen rekurrierten. Die ordnungspolitische Hegemonie des Neoliberalismus seit den 80er Jahren und die Rezeption der wirtschaftlichen Globalisierung veränderten die bis dahin geltende Einschätzung, daß leitungsgebundene Sektoren Besonderheiten aufweisen, die den Ausschluß von Wettbewerb rechtfertigen. Unter dem Einfluß der Globalisierung, des Neoliberalismus und der Europäisierung sind die national-sektoriellen Regime tendenziell konvergiert. Ferner waren alle Reformen durch eine *doppelte Sequenz* gekennzeichnet: Weder in Großbritannien, noch in der Bundesrepublik oder in der Europäischen Gemeinschaft wurde die Elektrizitätsversorgung als erster leitungsgebundener Sektor liberalisiert. Zunächst wurden andere Versorgungssektoren reformiert, und überdies wurden die Regime der Elektrizitätsversorgung erst inkrementell verändert, bevor einige Jahre später umfassende Reformen einsetzten. Schließlich ähnelten sich die *Akteurskonstellationen* und *strukturellen Interessenlagen*. In allen



Fällen leiteten die staatlichen Fachverwaltungen die Reformprozesse ein und standen auch in deren Mittelpunkt. Dagegen hatten mitberatende Ressorts, wettbewerbsrechtliche Institutionen, Parlamente und wissenschaftliche Organisationen nur eine nachrangige Bedeutung. Während die sektoriellen EVU und Verbände sich weitgehend an den etablierten Leitbildern und an ihren Bestandsinteressen orientierten, optierten industrielle Abnehmer und Erzeuger stärker für eine Liberalisierung. Umweltgruppen setzten sich für die erneuerbaren Energien und umweltspezifische Rahmenregelungen ein. Alle drei Reformen wurden gegen den fundamentalen Widerstand einflußreicher sektorieller Akteure durchgesetzt.

Trotz dieser grundsätzlichen Übereinstimmungen gab es wichtige *Unterschiede* zwischen den Reformen. So differierten die Perzeption des Neoliberalismus und die Sichtweise gegenüber der Globalisierung in den drei Reformen. Die *Ausprägungen des ideellen Orientierungsrahmens* wichen also voneinander ab, und dadurch unterschieden sich auch die Ziele der Reformen. Dies betraf nicht nur die umfassenden regulativen Reformen, sondern bereits die vorangegangenen *inkrementellen Reformen*. Ferner variierte die genaue *Bedeutung der einzelnen Akteursgruppen*. Und schließlich differierten *Verlauf und Inhalt* der Reformprozesse in hohem Maße. Diese Variationen sind über die Unterschiede im ideellen Bezugsrahmen hinaus maßgeblich auf die unterschiedlichen Institutionengefüge und Sektorregime zurückzuführen.

### 3.2 *Der ideelle Referenzrahmen: Neoliberalismus und Globalisierung*

Alle untersuchten Reformprozesse richteten sich an ideellen Bezugsrahmen aus, die der Neoliberalismus und die Globalisierung geprägt hatten, wobei sich die britische und die EG-Reform darüber hinaus an besonderen Reformmodellen orientierten. In keinem der Fälle dominierte eine umweltschutzorientierte Sichtweise der energierechtlichen Reformen. Die ordnungspolitische Hegemonie des Neoliberalismus seit den 80er Jahren und die Globalisierung der Wirtschaft veränderten die bis dahin geltende Einschätzung, daß die leitungsgebundenen Sektoren Besonderheiten aufwiesen, die den Ausschluß von Wettbewerb als berechtigt erscheinen ließen. Insgesamt verselbständigte sich die Einschätzung, daß Leitungsgebundenheit nicht in allen Segmenten der Versorgungssektoren den Ausschluß von Wettbewerb rechtfertigte, im Kontext des Neoliberalismus und des internationalen Wettbewerbs. Dieser Orientierungswandel lag der fundamentalen Transformation der Sektorregime zugrunde. Allerdings haben die Fallstudien gezeigt, daß der Neoliberalismus und die Globalisierung der Wirtschaft in den drei Fällen unterschiedlich verarbeitet wurden.

In *Großbritannien* stand durch die Einparteienherrschaft der Konservativen Partei und ihr fundamentalistisches Reformprogramm seit 1979 die radikale Reform von Gesellschaft, Wirtschaft und Staat im Zeichen des Monetarismus und Wirtschaftsliberalismus: „monetarism was presented as a doctrine that could restore the authority of government as well as resolve Britain's economic problems“ (Hall 1993: 286-287). Nach den Problemen der makroökonomischen Politik fand das neokonservative Reformprogramm seinen zentralen Ausdruck in der umfassenden Privatisierungsagenda. Im Verlauf des Reformprozesses, der nach und nach fast alle öffentlichen Unternehmen erfaßte, wurde ein besonderes Privatisierungsmodell auf die gesamte öffentliche Versorgungswirtschaft angewendet, mit dem die vormaligen Monopolunternehmen privatisiert und sektorspezifische Regulierungsbehörden zu ihrer Kontrolle eingerichtet wurden. Da alle nationalisierten Sektoren ähnliche Strukturen aufwiesen, konnte dieses Modell mit einigen Adaptionen auch auf die Stromversorgung übertragen werden.

Die regulativen Reformen in der *Europäischen Gemeinschaft* waren demgegenüber nicht das Ergebnis eines grundlegenden ordnungspolitischen Wandels, sondern einer Dynamisierung der etablierten und vertraglich festgelegten Agenda der EG. Die Herstellung des Binnenmarktes bildete den zentralen Referenzrahmen für die regulativen Reformen. Die neue Dynamik der Marktintegration seit der Mitte der 80er Jahre und das Ziel des gemeinsamen Marktes legitimierten die Liberalisierung des Energiesektors und prägten die Inhalte und den Verlauf des Liberalisierungsprozesses. Auf der EG-Ebene waren die Liberalisierung der Telekommunikation und die regulative Reform in Großbritannien Vorbilder für die Einführung von Wettbewerb im Energiesektor. Im Gegensatz zum Modellcharakter der britischen Reformen wurden allerdings nur einzelne Elemente dieser Vorbilder selektiv auf die Elektrizitätsversorgung übertragen.

In der *Bundesrepublik* hingegen war der ordnungspolitische Wandel bis zum Beginn der 90er Jahre eher gemäßigt. Die bundespolitischen Akteure waren dem Ziel der sozialen Marktwirtschaft verpflichtet und optierten nicht für solch fundamentale Veränderungen wie die britische Regierung. Erst die Globalisierungsdiskussion um den „Standort Deutschland“ seit dem Ende der 80er Jahre forcierte den ordnungspolitischen Wandel. Im Mittelpunkt der deutschen Reform standen der internationale Wettbewerb und die Anpassung der Ökonomie an den Weltmarkt. Als Konsequenz des komplexen staatlichen Institutionengefüges und der unterschiedlichen Strukturen der Versorgungssektoren folgten die Reformen der Elektrizitätswirtschaft, der Post, der Bahn und der Telekommunikation keinem einheitlichen Modell wie in Großbritannien. Vielmehr prägten die Charakteristika der einzelnen Sektoren und die etablierten Sektorregime stärker den Inhalt der Reformen.

Alle drei Reformen hatten durch die Einführung von Wettbewerb einen transformativen Charakter. Infolge der unterschiedlichen ideellen Bezugs-

rahmen variierte aber ihr Ausmaß. In *Großbritannien* wurde die Elektrizitätsversorgung radikal reformiert. Allen Abnehmergruppen wurden größere Wahlfreiheiten eingeräumt. Der Sektor wurde privatisiert, reorganisiert, liberalisiert und verregelt. Die britische Regierung hat neue Regulierungsinstitutionen und -prinzipien eingeführt. Die umfassende Reform hatte einen *radikal-transformativen* Charakter.

In der *Bundesrepublik* und auf der *EG-Ebene* waren die Reformen in erster Linie auf die Belange der industriellen Abnehmer zugeschnitten. Haushaltsabnehmer sollten vornehmlich von der erhofften Verbesserung der Ressourcenallokation infolge zunehmenden Wettbewerbs und der Stärkung der Marktposition von Verteilern profitieren. In Deutschland wurde der Sektor in erster Linie liberalisiert und der verbandlichen Selbstregelung eine große Priorität eingeräumt. Die etablierten Regulierungsinstitutionen und -prinzipien wurden weitgehend beibehalten. Auf EG-Ebene erfolgte eine Rahmenliberalisierung, die den Mitgliedstaaten große Wahlrechte einräumt. Beide Reformen hatten somit einen *moderat-transformativen* Charakter.

### 3.3 Die doppelte Sequenz der Reformen: von 'reformfähigen' Sektoren und inkrementellen Anpassungen zur sektoriellen Transformation

Alle drei Reformen waren durch eine gleichartige Reformsequenz gekennzeichnet. Weder in Großbritannien, noch in der EG oder der Bundesrepublik wurde die Elektrizitätsversorgung als erster leitungsgebundener Sektor reformiert. Das Reformprogramm in der Versorgungswirtschaft begann in der Telekommunikation, in der die Dynamik der technischen und ökonomischen Entwicklung die regulativen Reformen begünstigte. Erst später wurde es auf andere leitungsgebundene Sektoren übertragen, die nicht durch besondere technische oder marktliche Entwicklungen gekennzeichnet waren: die Gas-, die Elektrizitäts- und die Wasserversorgung. Die Reformen erfolgten also zunächst in einem technisch-ökonomisch und politisch „geeigneten“ Sektor, bevor sie auf Sektoren ausgeweitet wurden, in denen die technischen und ökonomischen Probleme einer Liberalisierung sowie der sektorielle Widerstand größer waren.

Die unterschiedliche Reihenfolge der reformierten Sektoren in Großbritannien, der EG und der Bundesrepublik reflektiert neben technisch-ökonomischen Erwägungen den Einfluß politischer Durchsetzungskalküle: In *Großbritannien* wurden die Gas- und die Wasserversorgung vor der Elektrizitätsversorgung privatisiert, weil das ökonomische Gewicht der Versorgungsunternehmen in diesen Sektoren geringer war als in der Elektrizitätsversorgung und sie in technischer Hinsicht weniger komplex waren. In der *EG* hingegen wurde nach der anfänglichen Gleichbehandlung von Gas- und Elektri-

zität zunächst letztere liberalisiert, weil die politischen Widerstände der Mitgliedstaaten in der Gasversorgung größer waren als in der Elektrizitätsversorgung. Der größere Widerstand resultierte aus der Einschätzung der Importabhängigkeit im Gassektor und aus dessen besonderen Vertragsmodalitäten (Take or Pay Verträge). In der *Bundesrepublik* war die Reformsequenz eng an das Vorgehen auf der EG-Ebene gekoppelt, das die Handlungsfähigkeit des Bundeswirtschaftsministeriums auf der nationalen Ebene verbesserte. Zwar wurden die Gas- und die Elektrizitätsversorgung formal gleichzeitig liberalisiert, aufgrund der Sequenz der Reformen auf der EG-Ebene aber wurden detaillierte Regelungen zunächst nur für die Stromversorgung formuliert.

Nicht nur dieser intersektorielle Reformzyklus kennzeichnete die Reformsequenz. Den umfassenden regulativen Reformen gingen in allen drei Fällen einige Jahre zuvor jeweils *inkrementelle Modifikationen* voraus. In *Großbritannien* liberalisierte der Energy Act 1983 die Elektrizitätsversorgung bereits innerhalb des öffentlichen Sektors. Aufgrund der großen Marktmacht des Central Electricity Generating Board war der auf die Reform folgende Marktzutritt unabhängiger Erzeuger allerdings sehr gering, und der Energy Act 1983 wurde recht schnell als gescheitert angesehen. Das Lernen aus dieser gescheiterten Reform und den Privatisierungen in der Telekommunikation und Gasversorgung trug dazu bei, daß der CEGB bei seiner Privatisierung in mehrere Erzeugerunternehmen und eine Netzgesellschaft aufgespalten wurde.

Auf der *EG-Ebene* stellte die EG-Kommission die Elektrizitätswirtschaft bereits 1988 in den Kontext der Marktintegration. Die EG verabschiedete daraufhin weitgehend unumstrittene Richtlinien zur Preistransparenz und zum grenzüberschreitenden Transit von Strom und Gas in der Gemeinschaft. Im Vergleich zur britischen Reform bildeten diese Regelungen für die Kommission einen Einstieg in die umfassende Reform. Sie konnte durch diese Aktivitäten ihr Wissen um die leitungsgebundene Energiewirtschaft erweitern und die Interessen der politischen und sektoriellen Akteure sondieren. In den Richtlinienvorschlägen signalisierte sie schon deutlich ihre weitergehenden Intentionen für eine umfassende Reform.

In der *Bundesrepublik* modifizierten die Reformen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen von 1980 und 1990 das etablierte Regime in begrenztem Maße. Sie stärkten die Position der industriellen Abnehmer und Erzeuger und verbesserten die Position der kommunalen EVU gegenüber den Regional- und Verbundunternehmen. Seit dem Ende der 80er Jahre wurde auch eine Erweiterung der Leitziele des Energiewirtschaftsgesetzes um den Umweltschutz beabsichtigt. Über diese symbolische Reform hinaus waren keine weiteren Reformen intendiert. Die politischen Akteure orientierten sich weiterhin am etablierten Regime und an den Besonderheiten der Elektrizitätsversorgung. Erst die EG-Initiative verschob den Schwerpunkt der inkrementellen Reform und transformierte die begrenzten Reformpläne in eine grundlegende Liberalisierungsdebatte.

### 3.4 Institutionen, Problemlösungsmuster und Akteurskonstellationen

#### 3.4.1 Problemlösungsmuster und die Dominanz der Fachverwaltungen

Die jeweiligen Institutionengefüge prägten den *Verlauf und die Ergebnisse der Reformprozesse* in hohem Maße. Die Zentralisierung der staatlichen Macht in *Großbritannien* erlaubte dem Department of Energy die weitgehende Durchsetzung seiner Reformpläne. Wie bereits während der Nationalisierung generierte die starke Konzentration der Akteurskonstellationen besondere Modellorientierungen der staatlichen Akteure, die sie auch weitgehend durchsetzen konnten. Die große Durchsetzungsfähigkeit der staatlichen Akteure führt dazu, daß sie solche Modelle auch gegen gesellschaftlichen Widerstand umsetzen können und die Lösung der mit ihnen verbundenen Probleme teilweise in die Phase der Umsetzung verlegen. In den Implementationsphasen nach der Nationalisierung und nach der Privatisierung wurden die neuen Sektorregime begrenzten organisatorischen und regulativen Veränderungen unterworfen, die auf nachträgliche Korrekturen der anfänglichen Reformmodelle abzielten.

In der *EG* und in der *Bundesrepublik* hingegen ist das Institutionengefüge segmentierter, und die Handlungsfähigkeit der einzelnen staatlichen Akteure ist ungleich geringer. Die größere Komplexität und Verflochtenheit der Institutionengefüge tragen dazu bei, daß die staatlichen Akteure unterschiedliche Orientierungen aufweisen und die Verengung auf eine einzige Konzeption nahezu unmöglich ist. Widerstand gegen Reformen und deren mögliche Umsetzungsprobleme werden bereits in der Phase der Politikformulierung stärker berücksichtigt, so daß diese sich länger hinzieht als in stärker zentralisierten Staaten und die Reformen keinen so radikalen Charakter aufweisen. Sowohl die Entscheidungsprozesse in der *EG* als auch in der *Bundesrepublik* sind durch langwierige Konsultationen und Verhandlungen gekennzeichnet, die zum einen die Zustimmung der betroffenen Akteure zu den politischen Maßnahmen sichern und zum anderen den Problemanfall während der Implementation verringern sollen.

Alle drei Reformen wiesen zwar sehr ähnliche *Akteurskonstellationen* auf, aber die Relevanz der einzelnen Akteursgruppen differierte infolge der unterschiedlichen Institutionengefüge. Bereits die Muster der bürokratischen Politik unterschieden sich. Die zuständigen *Fachverwaltungen* entwickelten jeweils die Reformvorschläge. Innerhalb der Fachressorts wurden diejenigen Abteilungen marginalisiert, die sich durch die weitere Orientierung an den etablierten sektoriellen Leitbildern auszeichneten. In *Großbritannien* reflektierte das große Ausmaß der Kontrolle des Energieministers und des Department of Energy über den Reformprozeß den zentralisierten Staatsaufbau und die parteipolitische Führung über die Verwaltung. Die staatlichen Akteure

genießen von der Agendagestaltung bis zur Politikformulierung eine große Kontrolle über die Entscheidungsprozesse. Besondere Arbeitsgruppen innerhalb des Departments of Energy, die unter direkter ministerieller Führung agierten, kontrollierten den Reformprozeß. Infolge der Führung der Konservativen Partei über die Verwaltung gab es keinen grundlegenden Widerstand mitberatender Ressorts gegen die Liberalisierung. Auch das Department of the Environment unterstützte die Liberalisierung des Sektors als Maßnahme zur Verbesserung des ökonomischen Umgangs mit knappen Ressourcen.

In der *Europäischen Gemeinschaft* dagegen haben die einzelnen politischen Akteure keine so starke Kontrolle über den Verlauf und die Ergebnisse der Entscheidungsprozesse. Das Gewicht der einzelnen Institutionen differiert in den verschiedenen Phasen des politischen Prozesses. Ferner besitzen die einzelnen Generaldirektionen der Kommission eine große Autonomie über ihre Tätigkeitsbereiche, die nicht durch eine parteipolitische Führung vereinheitlicht wird. Aufgrund der Verwurzelung der Liberalisierungsinitiative im Binnenmarktprogramm war der Reformprozeß anfänglich durch den bürokratischen Wettbewerb zwischen der Generaldirektion IV (Wettbewerb) und der Generaldirektion XVII (Energie) gekennzeichnet. Die GD IV versuchte, ihre Erfahrungen aus der Liberalisierung der Telekommunikation auf die Energiewirtschaft zu übertragen und den Sektor auf der Basis einer alleinigen Kommissionsrichtlinie zu liberalisieren. Erst nach Widerständen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und aus dem Sektor sowie nach dem Votum der gesamten Kommission für eine konsensorientierte Vorgehensweise konnte die GD XVII die Kontrolle über das Dossier erlangen. Die Generaldirektion Energie richtete eine besondere Task Force ein, und die Kommission bildete eine Interservice-Gruppe.

In der *Bundesrepublik* wurde der Liberalisierungsprozeß erst durch die Initiative der Kommission eingeleitet. Die Einbindung in die *EG*-Verhandlungen veränderte die Präferenzen der bürokratischen Akteure im Bundesministerium für Wirtschaft. Sie gaben ihre Status quo-Orientierung auf und befürworteten eine Liberalisierung der leitungsgebundenen Sektoren nun. Überdies betrachteten sie die *EG*-Reform auch als Chance, eine nationale Reform durchzusetzen. Anders als in *Großbritannien* und in der Kommission wurde im *BMWi* keine besondere Abteilung oder Arbeitsgruppe angesiedelt; die Einbindung in die *EG*-Reform hatte die etablierten Sichtweisen der zuständigen Abteilung transformiert. Im Gegensatz zum Department of Energy mußte das Bundeswirtschaftsministerium aufgrund ressortübergreifender Koordinationsprozesse bereits regierungintern Kompromisse gegenüber dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, dem Bundesministerium für Finanzen, dem Bundesministerium des Inneren und dem Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau eingehen, die auch seine Verhandlungsspielräume auf der *EG*-Ebene einengten. Allerdings ermöglichte der Kompromiß auf der *EG*-Ebene dem Bundesministerium für

Wirtschaft dann die Durchsetzung einer umfassenden Liberalisierung der Strom- und Gaswirtschaft.

Sowohl auf der EG-Ebene als auch in der Bundesrepublik waren die Fachverwaltungen erheblichen Verhandlungszwängen im Rahmen der bürokratischen und auch der territorialen Politik ausgesetzt. Die Untersuchung hat gezeigt, daß die *europäische Politikverflechtung* einige Unterschiede gegenüber der *deutschen Politikverflechtung* aufweist: Die Verhandlungen im europäischen Mehrebenensystem werden vornehmlich territoriale Politik der Mitgliedstaaten geprägt. Im Rahmen der Ratsverhandlungen haben sich inkrementelle Entscheidungstechniken herausgebildet, die selbst in äußerst kontroversen Problemen eine Konsenssuche und einvernehmliche Entscheidungsfindung ermöglichen. Inkrementelle Verhandlungsdynamiken, regulative Lernprozesse und die Loslösung aus Verhandlungszwängen auf der nationalen Ebene ermöglichen die Formulierung gemeinschaftlicher Rechtsakte. Besondere interadministrative Entscheidungs- und Verhandlungstechniken kennzeichnen zwar auch die territoriale Politik in der Bundesrepublik (Scharpf/Reisert/Schnabel 1976). Diese überlagert allerdings häufig die Logik des „Parteienwettbewerb[s] im Bundesstaat“ (Lehmbruch 1976). Gerade dann, wenn sich Probleme zur parteipolitischen Polarisierung eignen und gegenläufige parteipolitische Mehrheitsverhältnisse in Bund und Ländern bestehen, werden sie für eine inkrementelle und einvernehmliche Entscheidungsfindung im ‚kooperativen Föderalismus‘ unzugänglich. Ihre Wertedimension wird dann auch in der Bund-Länder-Verflechtung hervorgehoben. Dies war während der Energierechtsnovelle der Fall: Während die Bundesregierung die Reform in den Kontext der Diskussion um den Standort Deutschland und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie stellte, hoben BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und die SPD wesentlich stärker das Leitziel des Umweltschutzes und die Bedeutung der Kommunen in der Energieversorgung hervor. Die Verabschiedung des liberalen Reformvorschlages der Bundesregierung war nur möglich, weil der partielle Verzicht auf gesetzliche Regelungen und die Zulassung sektorieller Selbstregelungen ihn nach Ansicht der Bundesregierung von der Zustimmung des Bundesrates entband. Diese Entflechtung und Befreiung aus innerstaatlichen Verhandlungszwängen war eine zentrale Bedingung für die Verabschiedung der deutschen Reform.

Auf der EG-Ebene hingegen ist eine solche Entflechtung unmöglich, weil das Treffen einvernehmlicher Entscheidungen ein zentrales Prinzip des Integrationsprozesses ist. Die Interaktion der Mitgliedstaaten zeichnet sich dadurch aus, daß selbst fundamentale Konflikte kleingearbeitet werden: Die Orientierung an Fairneßkriterien, die einvernehmliche, angemessene und gerechte Entscheidungen gewährleisten sollen, sowie die Isolierung und sukzessive Lösung kontroverser Einzelprobleme in den Ratsverhandlungen, die regulative Lernprozesse auslösen, tragen dazu bei, daß selbst solch intensive Werte- und Verteilungskonflikte wie die Liberalisierung der Energiemärkte

schrittweise gelöst werden können und ein hoher Konsensdruck entsteht. Die Binnendifferenzierung des Verhandlungsgefüges kann infolge der Veränderung von Rationalitätskriterien auf den verschiedenen Verhandlungsebenen zum weiteren Abbau von Entscheidungsblockaden beitragen. Die Liberalisierung der Elektrizitätsmärkte bildet in dieser Hinsicht einen ‚crucial case‘, der die ausgeprägte Orientierung an Reziprozitäts- und Gerechtigkeits-erwägungen belegt: Ruft man sich die anfänglichen Präferenzen der Mitgliedstaaten und der sektoriellen Akteure ins Gedächtnis, so hätte eine europäische Richtlinie niemals zustande kommen können. Die langjährige und intensive Interaktion auf der EG-Ebene trug zu Präferenzänderungen und Lernprozessen der Mitgliedstaaten bei.

#### 3.4.2 Wettbewerbsrechtliche Institutionen und rechtliche Kontrolle

Im Vergleich zu den zuständigen Fachverwaltungen nahmen andere öffentliche Akteure in den Liberalisierungsprozessen bloß eine nachgeordnete Rolle ein. Die Bedeutung der verschiedenen Akteursgruppen variierte in den einzelnen Fällen, was ihre Einbettung in den jeweiligen institutionellen Kontext widerspiegelte. Die Relevanz der *wettbewerbsrechtlichen Institutionen* variierte sehr stark. In *Großbritannien* spielte die allgemeine Wettbewerbsbehörde, das Office of Fair Trading, während der Entscheidungsprozesse um die Privatisierung überhaupt keine Rolle. Die kritischen Berichte der Monopolies and Mergers Commission über die nationalisierten Industrien in den 80er Jahren trugen dazu bei, die Agenda für die Privatisierungspolitik zu bereiten. Das OFT und die MMC sind aber insgesamt eher als reaktive Institutionen konstruiert. Sie sahen daher sowohl die Liberalisierung durch den Energy Act 1983 als auch die spätere Privatisierung als Prärogativen der Regierung an.

Die GD Wettbewerb der Kommission hatte in der *EG-Reform* dagegen anfänglich eine wichtige Schrittmacherfunktion und leitete die Liberalisierungsinitiative in Konkurrenz zur GD Energie ein. Sie stellte ein wettbewerbsrechtliches Vorgehen dann zugunsten einer konsensualen Entscheidungsfindung zunehmend in den Hintergrund. Später nahm sie eine komplementäre Rolle zur GD Energie ein und versuchte während der Richtlinienverhandlungen durch die Drohung mit wettbewerbsrechtlichen Initiativen, den Einigungsdruck im Rat, im Europäischen Parlament und innerhalb des Sektors zu erhöhen.

In der *Bundesrepublik* nahm das *Bundeskartellamt* eine *aktive und legalistische Rolle* ein. Es initiierte die Liberalisierungsinitiative zwar nicht direkt wie die GD IV, weil es anders als diese in erster Linie als Implementationsbehörde konstruiert ist. Sein langjähriges Plädoyer für eine Liberalisierung der leitungsgebundenen Sektoren hatte dieses Thema aber beständig auf der politischen Tagesordnung gehalten. Nach der ordnungspolitischen Neuorientierung im Bundeswirtschaftsministerium versuchte es überdies, die nationale

Reform eigenständig voranzutreiben, indem es eine Reihe von Musterverfahren gegen die Gebietsschutzverträge der Energieversorger einleitete. Im Gegensatz zur GD IV, die ihre wettbewerbsrechtlichen Befugnisse vor allem als Drohmittel gegenüber Mitgliedstaaten und Sektor einsetzte, um eine Verhandlungslösung zu unterstützen, wollte das Bundeskartellamt mit Hilfe des europäischen und deutschen Wettbewerbsrechts das nationale Sektorregime selbst reformieren.

Diese Aktivitäten und auch die Wirkung der Wettbewerbsbehörden sind nur im Zusammenhang mit den *rechtlichen Rahmenbedingungen* der Reformen zu verstehen. In *Großbritannien* engen rechtliche Regelungen und Gerichte die Handlungsmöglichkeiten der politischen Akteure nicht nennenwert ein, und das Vorgehen der Wettbewerbsbehörden ist eher auf das Publizitätsprinzip und informelle Verhandlungen mit den Unternehmen gegründet. Ihnen stehen kaum rechtliche Handlungsmöglichkeiten offen.

In der *EG* hingegen hatte der Europäische Gerichtshof die inkrementelle Ausweitung wettbewerbsrechtlicher Kompetenzen durch die GD IV im Hinblick auf die Marktintegration vielfach gebilligt. Seine verfassungs-, verwaltungs- und zivilrechtlichen Funktionen ermöglichten es ihm, sowohl die Europäisierung einzelner Politiken als auch die verfassungsmäßige Entwicklung der Gemeinschaft zu forcieren. Allerdings war während der Liberalisierung der Energiemärkte nicht klar erkennbar, ob der EuGH ein wettbewerbsrechtliches Vorgehen der GD IV gegen einzelne Mitgliedstaaten und Unternehmen absichern würde. Diese Unsicherheit resultierte daraus, daß seine Rechtsprechung zu den Monopolen öffentlicher Versorgungsunternehmen ein relativ neues Rechtsgebiet war. Seine Billigung der ausschließlichen Rechte von Energieversorgern in den Vertragsverletzungsverfahren, die die Kommission gegen einige Mitgliedstaaten eingeleitet hatte, ist allerdings ein Indiz dafür, daß die Drohung einer Marktöffnung über den EuGH für die Unternehmen und die Mitgliedstaaten nur eine begrenzte Glaubwürdigkeit aufwies.

In der *Bundesrepublik* besaß das Bundeskartellamt zwar weitreichende sektorspezifische Regulierungsbefugnisse. Die Auslegungskriterien der deutschen Gerichte unterscheiden sich aber deutlich von denen des EuGH. Die zuständigen Kartellgerichte und -senate orientieren sich nicht so stark am Kriterium der Marktintegration wie der EuGH. Anders als auf der EG-Ebene ist das deutsche Gerichtswesen stärker differenziert, und es ist nicht sofort ein letztinstanzliches Gericht mit wettbewerbsrechtlichen Fragen befaßt. Der gegebene Rechtsbestand bildet für die Kartellsenate eine stärkere Restriktion ihrer Interpretations- und Auslegungskriterien als für den EuGH, der nicht in einer tradierten nationalen Rechtsordnung verhaftet ist. Die deutschen Gerichte lehnten die Entscheidungen des Bundeskartellamtes auf der Basis einer historischen und systematischen Auslegung des Rechtsbestandes ab.

### 3.4.3 Parlamente und wissenschaftliche Organisationen

Während der Liberalisierungen betonten alle *Parlamente* im Vergleich zu den Fachverwaltungen stärker die Dimension öffentlicher Interessen. Aufgrund der unterschiedlichen Verknüpfungen von Parteiensystem, Parlament und Exekutive differierte allerdings ihre Rolle während der Reformen und auch ihr Einfluß auf die Regelungsinhalte. In *Großbritannien* basierte die Reform der konservativen Regierung auf der Mehrheit der Konservativen Partei im House of Commons. Während der parlamentarischen Beratung des Privatisierungsgesetzes erfolgten deshalb keine nennenswerten Änderungen des Regierungsvorschlages. Die massive überparteiliche Kritik des Energieausschusses des Unterhauses an den negativen Auswirkungen der Reform auf den Kohlektor und an der vergleichswisen Privilegierung der Kernenergie blieb unberücksichtigt. Die Regierung akzeptierte lediglich einen marginalen Änderungsvorschlag des House of Lords zur Förderung der Energieeffizienz. Die Souveränität des Parlaments bedeutet in Großbritannien in erster Linie die Dominanz der aus der Mehrheitspartei gebildeten Regierung, die das Unterhaus (und das Oberhaus) in erster Linie als öffentliches Kontroll- und Beratungsorgan fungieren läßt.

Das Europäische Parlament, dessen beschränkter Einfluß oft bemängelt wird, nahm dagegen eine andere Rolle in den *EG-Entscheidungsprozessen* ein. Das Parteiensystem und der Parteienwettbewerb sind in der EG in erster Linie im Europäischen Parlament institutionalisiert. Sie bilden einen getrennten institutionellen Pol von den Organisationen der bürokratischen und der territorialen Politik statt diese, wie in parlamentarischen Systemen, zu durchdringen. Infolge seiner besonderen Befugnisse im Verfahren der Mitentscheidung und unter Berücksichtigung der Verhandlungspositionen im Rat modifizierte das Europäische Parlament den Entscheidungsprozeß in der EG in zweierlei Hinsicht: Prozedural band es die sektoriellen Akteure wieder stärker in die Richtliniendiskussion ein, nachdem die Kommission die Entscheidungsprozesse zeitweise geschlossen hatte. Inhaltlich leitete es eine Richtungsänderung in der EG-Liberalisierung ein und konzipierte die Energieversorgung stärker als Dienstleistung von allgemeinem öffentlichem Interesse.

In der *Bundesrepublik* hob der Deutsche Bundestag ebenfalls die Dimension der öffentlichen Interessen stärker hervor und nahm auch Einfluß auf die konkreten Inhalte der Reform. Allerdings änderte er aufgrund der Anbindung seiner Mehrheitsfraktionen an die Bundesregierung nicht die grundlegende Richtung der Reformen wie das Europäische Parlament, sondern modifizierte den Gesetzentwurf der Regierung in einer Reihe von Punkten. Die Veränderungen sicherten die weitere Finanzierung erneuerbarer Energien, stärkten die Rolle der Kommunen und versuchten, negative Auswirkungen der Reform auf Haushaltsverbraucher einzudämmen. Diese Veränderungen spiegeln die Verhandlungszwänge in Koalitionsregierungen wider: Sie erfolgten in erster Li-

nie durch diejenige Regierungsfraktion, die nicht die politische Führung über das zuständige Fachressort, das Bundesministerium für Wirtschaft, inne hatte, nämlich die CDU/CSU-Fraktion.

Aufgrund der hohen technischen und ökonomischen Komplexität der sektoriellen Reformen waren auch *wissenschaftliche Akteure und professionelle Beratungsfirmen* in alle Entscheidungsprozesse involviert. Sie verbesserten den Informationsstand über die Optionen und Konsequenzen der Reformen. Darüber hinaus aber variierten ihre Rollen und ihr Einfluß zwischen der Instrumentalisierung durch sektorielle und staatliche Akteure und ihrer Moderationsfunktion. Diese Differenzen sind in hohem Maße auf den unterschiedlichen Umfang der Reformen zurückzuführen. Wie belegt wurde, zeitigen Privatisierungen, die mit einer Reorganisation und einer Liberalisierung verbunden sind, einen höheren Bedarf an externer Expertise als Liberalisierungen. Die größte Bedeutung nahmen die Beratungsorganisationen daher in *Großbritannien* ein. Zwei Studien aus dem Centre for Policy Studies beeinflussten die Diskussion um die zukünftige Struktur der Elektrizitätswirtschaft, auch wenn sie nicht in der vorgeschlagenen Form umgesetzt wurden. Im Laufe des Privatisierungsprozesses griffen sowohl die staatlichen Akteure als auch die Versorgungsunternehmen auf die Expertise professioneller und wissenschaftlicher Berater zurück. Während die staatlichen Akteure mit den Beratungsfirmen grundlegende Elemente des neuen Regimes erarbeiteten, instrumentalisieren die sektoriellen Akteure jene eher zur Verteidigung ihrer Organisationsinteressen. Die vom Department of Energy engagierten Consultants fungierten während der Verhandlungen zur Entwicklung des neuen Sektorregimes sogar als *Moderatoren*, die aber grundlegende Interessendifferenzen der sektoriellen Akteure nicht überbrücken konnten. Die staatlichen Akteure fixierten deshalb schließlich selbst auch detaillierte Regelungen des neuen Regimes, wie etwa die Organisation des Elektrizitätshandels.

In der *Europäischen Gemeinschaft* waren Beratungsorganisationen nicht so intensiv in den Liberalisierungsprozeß eingebunden. Die Kommission nutzte zwar die Beratung durch wissenschaftliche Institute und Beratungsfirmen, um ihre Expertise über den Sektor zu verbessern. Von größerer Bedeutung für die Informationsvermittlung waren aber die aus den Mitgliedstaaten und den sektoriellen Akteuren zusammengesetzten Gremien. Die Kommission instrumentalisierte deren Ausschüßarbeiten dazu, ihren Vorschlag für den Energiebinnenmarkt zu entwickeln, obwohl die überragende Mehrheit der Mitgliedstaaten und der Unternehmen und Verbände gegen eine fundamentale Liberalisierung votierte. Als nationale Widerstände und gegensätzliche Wettbewerbskonzepte die Ratsverhandlungen prägten, ließ die Kommission anhand eines wissenschaftlichen Gutachtens die Vor- und Nachteile der verschiedenen Konzepte evaluieren. Die „Neutralität“ und „Sachlichkeit“ des Gutachtens sollte die Liberalisierungsdebatte von den Interessen der einzelnen Akteure abkoppeln und auf die „rationale“ und technokratische Diskus-

sion der kontroversen Wettbewerbskonzepte richten. Auch in dieser Phase des Entscheidungsprozesses war die Einbindung des Beratungsinstitutes aber mit der Instrumentalisierung wissenschaftlicher Expertise verbunden. Die Kommission vergab das Gutachten an ein renommiertes Institut, von dem sie sicher sein konnte, daß es ihre eigene liberalisierungsorientierte Auffassung in hohem Maße unterstützen würde.

In der *Bundesrepublik* stützten sich die politischen und sektoriellen Akteure in hohem Maße auf das Netzwerk etablierter wissenschaftlicher Beratungsinstitute. Anders als in Großbritannien wurden diese nicht direkt in die Entscheidungsprozesse eingebunden. Die Beratungsinstitute und -gremien nahmen vor allem eine wichtige Rolle als Agendagehalter ein. Insbesondere das Gutachten der Deregulierungskommission, das die Reform ökonomisch legitimierte und konkrete Reformvorschläge präsentierte, bildete einen bedeutenden nationalen Impuls für die Reform und erlangte sogar den Status einer formalen Grundlage der Energierechtsnovelle. Diejenigen politischen Akteure, die für eine Reform plädierten, nutzten es als zusätzliche Legitimation ihres Leitbildwandels. Auch in der *Bundesrepublik* instrumentalisieren die sektoriellen Akteure die wissenschaftliche Expertise eher dazu, eigene Interessen zu verteidigen denn dazu, die Gestalt des neuen Regimes festzulegen. Aufgrund der deutschen Rechtsstaatstradition und der ausgeprägten rechtlichen Kontrolle in der Elektrizitätswirtschaft griffen sie stärker als in den beiden anderen Reformen auf rechtliche Gutachten zurück, die die bestehenden Eigentumsrechte der EVU als wichtige Restriktion für den Umfang der regulativen Reform betonten.

#### 3.4.4 Die Bedeutung von Interessenorganisationen

Die Reformen berührten Bestandsinteressen der etablierten *Versorger* und wurden gegen den fundamentalen Widerstand wichtiger sektorieller Akteure durchgesetzt. Die meisten sektoriellen Unternehmen und Verbände orientierten sich während der Reformen noch an den über Jahrzehnte hinweg verfestigten Leitbildern des Sektors und betrachteten die Elektrizitätsversorgung als öffentliche Aufgabe oder als Aufgabe für die Allgemeinheit. Sie verteidigten überdies ihre organisatorischen Eigeninteressen. Die Reformen rissen aber auch strukturelle Konfliktlinien in den nationalen Sektoren auf und wurden von einigen Unternehmen und Verbänden Akteure unterstützt. Die ungleiche ökonomische Betroffenheit einzelner Unternehmen und ihre unterschiedliche Einbettung in die nationalen Sektorregime ließ die Positionen zu den regulativen Reformen allmählich immer stärker differieren. In *Großbritannien* opponierte das integrierte Erzeugungs- und Übertragungsunternehmen Central Electricity Generating Board zwar nicht gegen die Privatisierung, die es als Chance zur Loslösung aus der Kontrolle durch die staatlichen Akteure betrachtete, aber gegen seine Zerlegung in mehrere Unternehmen. Die Area

Boards als regionale Verteiler dagegen sahen die Privatisierung und Liberalisierung als Chance zur Verbesserung ihrer Handlungsmöglichkeiten an. Die britische Regierung und das Department of Energy banden die EVU allerdings nur phasenweise und selektiv in die Entscheidungsprozesse ein. Sie trafen die grundlegenden Entscheidungen ohne die Beteiligung der Unternehmen oder ihres Verbandes, des Electricity Council.

In der *Europäischen Gemeinschaft* opponierten die meisten kontinentalen Versorgungsunternehmen gegen die Liberalisierung. Infolge der heterogenen mitgliedstaatlichen Sektorregime und der ungleichen ökonomischen Betroffenheit seiner Mitglieder war der europäische Verband der Elektrizitätsversorger, EURELECTRIC, allerdings nicht in der Lage, sektorumfassende Positionen zu formulieren, die über die Verteidigung des Status Quo weit hinausgingen. Die britischen EVU, die bereits in einem Wettbewerbsregime agierten, und eine Reihe von Verteilern in Spanien, Frankreich und den Niederlanden optierten sogar für die Öffnung des Marktes.

In der *Bundesrepublik* opponierte der gesamte Sektor anfänglich gegen die Liberalisierung, bis ebenfalls eine Interessendifferenzierung einsetzte. Die Verbund- und Regionalunternehmen optierten aufgrund der verflochtenen Reformdiskussion auf zwei staatlichen Ebenen für die Liberalisierung, um zu verhindern, daß den kommunalen Unternehmen Sonderrechte und ein Ausnahmestatus zugestanden würden. Jene widersetzten sich dagegen bis zum Schluß einer Liberalisierung, weil sie sich wegen ihrer Anbindung an die Kommunen weiterhin am Leitbild der kommunalen Daseinsvorsorge orientierten. In allen drei Fällen wurden die grundlegenden Entscheidungen für die regulativen Reformen zwar unter Konsultation der EVU getroffen, aber ohne deren zentrale Präferenzen zu berücksichtigen. Erst später banden die Fachressorts die Unternehmen stärker in die Entscheidungsprozesse ein, um technische und ökonomische Regelungen sachlich angemessen zu lösen und um die eigene Verhandlungsposition zu stärken.

Die Bedeutung von *wirtschaftlichen Interessengruppen und Umweltverbänden* differierte in den Reformen ebenfalls. In *Großbritannien* spielten die wirtschaftlichen Interessengruppen während des Privatisierungsprozesses keinerlei Rolle. Die Confederation of British Industry konnte keine einheitliche Position vertreten, weil sie auch die nationalisierten Unternehmen repräsentierte. Der Verband der unabhängigen Erzeuger, die Association of Independent Electricity Producers, wußte zu Beginn des Reformprozesses noch nicht einmal, daß der Sektor reformiert werden sollte. Vor dem Privatisierungsprozeß bestand kein besonderer Verband für die industriellen Abnehmer, und die verschiedenen Sektorverbände energieintensiver Industrien vertraten unterschiedliche Positionen.

Auf der *Ebene der EG* war der Beschluß der grundlegenden Fragen der Liberalisierung ebenfalls nicht auf eine Einflußnahme der industriellen Abnehmer zurückzuführen, auch wenn diese die Reform unterstützten. Die Hete-

rogenität der mitgliedstaatlichen Regime und die unterschiedlichen nationalen Preise für industrielle Abnehmer in der EG ließen UNICE, den Dachverband der europäischen Industrie und Arbeitgeber, eine gemäßigt befürwortende Position einnehmen. Vor allem die Abnehmer aus Ländern mit hohen Preisen, in erster Linie die deutschen Unternehmen, setzten sich für die Reform ein und versuchten, in den EG-Verbänden eine gemeinsame Position auf dieser Basis herbeizuführen. Die industriellen Abnehmer gewannen während des langwierigen Reformprozesses dadurch an Bedeutung, daß sie *einzelne* Reformvorschläge entwickelten, die die Kompromißbereitschaft der Mitgliedstaaten erhöhten, insbesondere den Vorschlag zum verhandelten Netzzugang. Die Umweltgruppen nahmen in den EG-Verhandlungen ebenfalls keine bedeutende Position ein. Ihre Positionen wurden am ehesten noch über die nationalen Regierungen einiger Mitgliedstaaten vertreten (Niederlande, Dänemark).

Die *größte Bedeutung* hatten die industriellen Abnehmer in der *Bundesrepublik*. Während ihre EG-Organisation IFIEC in erster Linie ein minimalistisches Konzertierungsgremium zur Vertretung politischer Interessen bildete, hatte der deutsche Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft durch seine langjährige Tätigkeit ein hohes Ausmaß an technischer Expertise aufgebaut und war mittels der Verbändevereinbarung auch in der sektoriellen Selbstregelung von Bedeutung. Der Bundesverband der deutschen Industrie optierte deutlicher für die Liberalisierung als der britische oder der EG-Dachverband, weil seine Mitglieder eine größere Homogenität aufwiesen. Die wirtschaftlichen Akteure verknüpften die Liberalisierung in der Bundesrepublik mit der intensiven *Standortdiskussion* und erhöhten so die Legitimität der Reformposition. Umweltgruppen und die Erzeuger auf Basis erneuerbarer Energien konnten über den Deutschen Bundestag die Energierechtsreform mit der Novellierung des Stromeinspeisungsgesetzes für erneuerbare Energien verknüpfen und den Regierungsentwurf so ändern.

Tabelle 8.1: Synopse der regulativen Reformen

	<i>Großbritannien</i>	<i>Europäische Gemeinschaft</i>	<i>Bundesrepublik Deutschland</i>
<i>Ideeller Bezugsrahmen</i>	Monetarismus und Wirtschaftsliberalismus	Marktintegration	Globalisierung und „Standort Deutschland“
<i>Inkrementelle Reform</i>	<i>Energy Act 1983</i>	<i>Preistransparenz- und Transitivrichtlinien 1990</i>	<i>GWB-Novellen 1980 und 1990; Reformpläne zum EnWG ab 1989</i>
Ausmaß und Inhalt	<i>moderat-transformativ:</i> Einführung von Wettbewerb ohne Reform der Eigentumsrechte oder des Regulierungssystems	<i>inkrementell-modifizierend</i> Erhöhung der Preistransparenz und Modifikation des grenzüberschreitenden Handels	<i>inkrementell-modifizierend</i> Wettbewerbsrechtliche Modifikationen und symbolische Umweltpolitik
<i>Umfassende Reform</i>	<i>Electricity Act 1989</i>	<i>Richtlinie zum Elektrizitätsbinnenmarkt, 1996</i>	<i>Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts</i>
Ausmaß und Inhalt	<i>radikal-transformativ:</i> Privatisierung, Liberalisierung, Reorganisation, Verregelung; neue Regulierungsinstitutionen und –prinzipien	<i>moderat-transformativ</i> Liberalisierung als Rahmenregelung; Rahmenvorgaben für Regulierungsinstitutionen und –prinzipien	<i>moderat-transformativ</i> Liberalisierung; Weitgehender Erhalt der Regulierungsinstitutionen und –prinzipien
<i>Fachverwaltungen</i>	<i>Department of Energy</i>	<i>Generaldirektion Energie</i>	<i>Bundesministerium für Wirtschaft</i>
- Rolle	Initiator im Rahmen parteipolitischer Führung	Initiatorin im bürokratischen Wettbewerb	Initiator im Rahmen der Mehrebenenverflechtung
- Einfluß	hohes Maß an Prozeß- und Ergebniskontrolle	geringes Maß an Prozeß- und Ergebniskontrolle	mittleres Maß an Prozeß- und Ergebniskontrolle
<i>territoriale Akteure</i>	-	<i>Rat und EG-Mitgliedstaaten</i>	<i>Bundesrat und Bundesländer</i>
- Rolle	Wahrung nationaler Interessen	Wahrung nationaler Interessen	Wahrung parteipolitischer Interessen
- Einfluß	Starke Modifikation des geänderten Kommissionsvorschlags: Einführung alternativer Wettbewerbsmodelle und Flexibilisierung des Vorschlags	Starke Modifikation des geänderten Kommissionsvorschlags: Einführung alternativer Wettbewerbsmodelle und Flexibilisierung des Vorschlags	Versuch einer Änderung der Leitziele zugunsten von Umweltschutz und Kommunen scheitert an Entkopplung der Reform von der Zustimmung des Bundesrates
<i>Parlamente</i>	<i>House of Commons; House of Lords</i>	<i>Europäisches Parlament</i>	<i>Deutscher Bundestag</i>
- Rolle	Kontroll- und Beratungsparlament	Kontroll und Arbeitsparlament	Kontroll- und Arbeitsparlament
- Einfluß	keine nennenswerten Modifikationen der Gesetzesinhalte	Richtungsänderung der Reform mit konkreten Modifikationen	Modifikationen zur Stärkung von Verbraucher-, Umwelt- und Kommunalinteressen



<i>Wettbewerbsbehörden</i> - Rolle	<i>MMC; OFT</i> begrenzte Agendagestalter	<i>GD Wettbewerb</i> Schrittmacher in Agendagestaltung und Politikformulierung	<i>Bundeskartellamt</i> begrenzte Agendagestalter
- Einfluß	kein Einfluß auf Reforminhalte oder -prozeß	komplementär-legalistische Unterstützung der Reforms	autonom-legalistische Unterstützung der Reform
<i>Wissenschaft; Beratungsinstitutionen</i> - Rolle	<i>Beratungsinstitute und -firmen</i> begrenzte Agendagestalter; Moderationsfunktion; Instrumentalisierung vornehmlich durch sektorielle Akteure	<i>Beratungsinstitute und -firmen</i> Gutachten Basis für Verfahrensmoderation; Instrumentalisierung durch staatliche und sektorielle Akteure	<i>Beratungsinstitute und -firmen</i> begrenzte Agendagestalter; Instrumentalisierung durch staatliche und sektorielle Akteure
- Einfluß	Verbesserung des Informationsstandes; konkrete Reformmodelle	Verbesserung des Informationsstandes	Verbesserung des Informationsstandes; konkrete Reformvorschläge
<i>Sektorielle Akteure</i>	<i>CEGB, Area Boards, Electricity Council</i>	<i>EVU und Verbände aus den Mitgliedstaaten, EG-Verbände</i>	<i>Verbundunternehmen, Regionale und kommunale EVU und Verbände</i>
- Rolle	Verteidigung von Bestandsinteressen keine kollektive Handlungsfähigkeit wegen Differenzierung der Interessen; Einfluß auf einige Regelungen	Verteidigung von Bestandsinteressen Interessendifferenzierung überlagert kollektives Handeln; Einfluß auf einzelne Regelungen	Verteidigung von Bestandsinteressen Interessendifferenzierung überlagert kollektives Handeln; Einfluß auf einzelne Regelungen
- Einfluß			

## 4 Die Auswirkungen der Europäisierung und Liberalisierung

### 4.1 Die staatlichen Akteure in der Mehrebenenverflechtung

Die Europäisierung und Liberalisierung haben die Sektorregime der Elektrizitätsversorgung grundlegend transformiert. Die Europäisierung der Politik führt dazu, daß die nationalen Institutionengefüge und Sektorregime in ein Mehrebenengeflecht eingebunden werden. Sie kann nationale Interessenkoalitionen und etablierte Akteurskonstellationen in hohem Maße destabilisieren, wie die Untersuchung gezeigt hat. Auch darüber hinaus hat sie bedeutende Konsequenzen für die nationalen Institutionen und Akteure, die allerdings ambivalent sind. Auf der einen Seite engen die Einbindung in die EG-Verhandlungen und die politischen Regelungen der Europäischen Gemeinschaft die Handlungsmöglichkeiten nationaler Akteure deutlich ein, auf der anderen Seite eröffnet die EG einen zusätzlichen Handlungsraum. Dies belegen die unterschiedlichen Auswirkungen der EG-Reform auf das französische Industrieministerium und das deutsche Bundesministerium für Wirtschaft: Während die EG-Verhandlungen das Ministère de l'Industrie dazu zwangen, eine umfassende Reform umzusetzen, die über seine begrenzten Liberalisierungsambitionen stark hinausgingen, befähigte diese Reform das Wirtschaftsministerium dazu, den deutschen Sektor zu liberalisieren.

Bislang wurde in der Literatur vielfach unterstellt, daß die Auswirkungen der Europäisierung auf die Position *nationaler Regierungen* in innerstaatlichen Verhandlungen uniform sind und zu einer Stärkung der Exekutiven gegenüber anderen politischen Akteuren und vis-à-vis Interessengruppen führen (z.B. Moravcsik 1994). Die Untersuchung hat aber gezeigt, daß innerhalb der Exekutive die Auswirkungen auf federführende Ressorts und auf mitberatende Ressorts unterschieden werden müssen. Erstere dominieren in der *Verhandlungsphase* auf der EG-Ebene die Entscheidungsprozesse zu Lasten mitberatender Ressorts sowie nationaler Parlamente, subnationaler öffentlicher Akteure und nationaler Interessengruppen. Angestammte Vetopunkte in den nationale Institutionengefügen verlieren während der EG-Verhandlungen tendenziell an Relevanz.

Die Stärkung der Autonomie federführender Ressorts hängt überdies von wichtigen weiteren Faktoren ab. Erstens ist ein Autonomiegewinn grundsätzlich an die Möglichkeit und letztlich das Erzielen einer *Einigung auf der europäischen Ebene* gebunden. Die Einigung auf der europäischen Ebene bildet die zentrale Voraussetzung für die Umsetzung ihrer politischen Präfe-

renzen auf der nationalen Ebene. Damit hängt ihre Stärkung in hohem Maße davon ab, inwieweit sich ihre Präferenzen mit den europäischen Regelungen decken.

Zweitens hängt ihre Autonomie in hohem Maße von der *Legitimität substantieller Policy-Konzepte* ab, die eine solche Einigung auch gegen den fundamentalen Widerstand einflußreicher ökonomischer Akteure und großer Mitgliedstaaten mit abweichenden Auffassungen ermöglichen kann. Die Liberalisierung der Elektrizitätsmärkte war nur durch die hohe Legitimität der EG-Marktintegration und der neoliberalen Leitidee auf der nationalen Ebene möglich. Ohne solche als legitim empfundene substantielle Politikkonzepte sind die staatlichen Akteure auf der europäischen Ebene weitgehend handlungsunfähig.

Drittens hängt das Ausmaß des Autonomiegewinns von der *Art und der Spezifität der EG-Regelungen* ab. Lediglich Verordnungen und Richtlinien, die keine Wahlfreiheiten eröffnen und sehr detaillierte Regelungen ohne Wahlrechte oder Interpretationsmöglichkeiten formulieren, befreien die nationalen Ressorts aus den Verhandlungszwängen während der Transposition von EG-Recht in nationales Recht. In allen anderen Fällen engen die etablierten nationalen Koordinationsprozesse die Handlungsfähigkeit der nationalen Ressorts ein, die sich allerdings im Rahmen der EG-Regelungen bewegen. Die Analyse der EG-Entscheidungsprozesse und hat nun gezeigt, daß die EG-Regelungen vielfach Flexibilisierungselemente beinhalten, die ihre Spezifität begrenzen, so daß die nationalen Koordinationsroutinen weiterhin eine wichtige Schranke für die Handlungsfreiheit der federführenden Ressorts bilden.

Ferner fällt der Autonomiegewinn der staatlichen Akteure in verschiedenen *Mitgliedstaaten* und *institutionellen Kontexten* sehr unterschiedlich aus. In den Mitgliedstaaten mit einer hohen Konzentration staatlicher Macht ist er nur gering. Die britische Regierung konnte die Privatisierung der Elektrizitätsversorgung auch ohne die Einbindung in die EG gegen den Widerstand gewichtiger ökonomischer Akteure durchsetzen. Mehr noch: Gerade in diesen Ländern überlagern andere Faktoren einen potentiellen Autonomiegewinn gegenüber gesellschaftlichen Akteuren. Zum einen verlieren diese Länder infolge der zunehmenden Vergemeinschaftung von Politiken ihre einseitigen Handlungsmöglichkeiten. Zum anderen verlieren sie die Kontrolle über den Zugang gesellschaftlicher Akteure zu relevanten staatlichen Akteuren.

Nur in Mitgliedstaaten wie der Bundesrepublik, die durch vielfältige innerstaatliche Verhandlungszwänge gekennzeichnet sind, ist ein signifikanter Autonomiegewinn gegenüber den nationalen Akteuren möglich, wie ihn die Liberalisierung der Elektrizitätsversorgung belegt. Die Reform auf der EG-Ebene war eine 'notwendige' Bedingung für die Liberalisierung in der Bundesrepublik. Und selbst in diesem Fall war für die weitgehende Durchsetzung der Präferenzen des Bundeswirtschaftsministeriums gleichermaßen wichtig,

daß es auf der nationalen Ebene eine Politik der territorialen Entflechtung betrieb, die die Reform nach Auffassung der Bundesregierung von der Zustimmungsbefähigung durch den Bundesrat entband. Ohne diese Entkopplung hätte die „Standortorientierung“ der Reform mit dem Bundesrat und mit SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verhandelt werden müssen, welche stärker die kommunalen und umweltpolitischen Aspekte der Reform betonten.

Schließlich haben andere Untersuchungen gezeigt, daß nationale gesellschaftliche Akteure die *Rechtskontrolle* des Europäischen Gerichtshofes und die *Regulierungskompetenzen* der Kommission dazu genutzt haben, um Reformen nationaler Regeln auch gegen die Präferenzen der nationalen Exekutiven durchzusetzen (vgl. Alter 1996). Diese Handlungsmöglichkeit hängt allerdings in hohem Maße vom Rechtsbestand und den Regulierungsbefugnissen auf der europäischen Ebene ab.

Die Auswirkungen der Mehrebenenverflechtung sind allerdings nicht auf diese institutionelle Dimension und die Veränderungen von Verhandlungsspielräumen begrenzt. Die europäische Politikverflechtung und die wirtschaftliche Globalisierung verändern die Argumentationsmuster im *wirtschaftspolitischen Diskurs*. Die staatlichen und sozio-ökonomischen Akteure entwickeln infolge ihrer Einbindung in die Europäische Gemeinschaft besondere Argumentationsstrategien, die explizit auf die Charakteristika der EG und ihrer Regelungen rekurrieren. Ihre Argumentationsmuster beziehen sich nicht lediglich auf die konkreten Inhalte der geplanten Regelungen. Infolge der heterogenen mitgliedstaatlichen Strukturen gewinnt die Einigung im europäischen Kontext den Status eines eigenständigen Problems. Aufgrund der ausgeprägten Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten nehmen Fairneß- und Gerechtigkeitskonzepte in EG-Diskussionen deshalb einen großen Stellenwert ein. Sie bilden die Maßstäbe für legitime und angemessene europäische Entscheidungen. Gleichzeitig werden europäische Regelungen infolge der Wahrnehmung des internationalen Wettbewerbs als allgemeine Rahmenbedingung regulativer Reformen zunehmend als Voraussetzungen für nationale Reformen angesehen, weil nationale „Alleingänge“, die mit Kosten für wirtschaftliche Akteure verknüpft sind, als unzulässige Schwächung der eigenen Handlungs- und Leistungsfähigkeit erachtet werden. In Westeuropa muß eine Vielzahl wirtschaftspolitischer Reformen nunmehr zwei elementare Bedingungen erfüllen: Neuregelungen müssen (mindestens) auf der EG-Ebene erfolgen und den Anforderungen der Mitgliedstaaten an die Angemessenheit und Gerechtigkeit von europäischen Problemlösungen genügen. Diese doppelte Hürde kann die Verfolgung nationaler Reformvorhaben in hohem Maße blockieren.

## 4.2 Sektorielle Interessenvermittlung im Mehrebenensystem

Die Auswirkungen der europäischen Mehrebenenverflechtung bleiben nicht auf die staatlichen Institutionen und politische Diskurse begrenzt. Sie verändern auch die Muster sektorieller Interessenvermittlung und wirken sich sowohl auf die Organisation der Interessenvertretung als auch auf die Logik der sektorinternen Koordinationsprozesse aus.

Die sektoriellen Akteure organisierten sich erst infolge ihrer direkten Betroffenheit durch die europäische Politik auf der EG-Ebene; das allgemeine Wachstum der EG-Regulierung seit der Mitte der 80er Jahre zuvor hatte keine organisatorischen Konsequenzen gehabt. Die Initiative der EG-Kommission gab den Anstoß zu einer fundamentalen Umstrukturierung der sektoriellen Verbandslandschaft. Die Neu- und Umgründungen der sektoriellen Verbände basierten sämtlich auf früheren Mustern der Zusammenarbeit der sektoriellen Akteure. Zuerst reagierten die sektoriellen Großunternehmen auf die drohende Liberalisierung. Sie riefen schon etwa drei Jahre vor dem ersten Kommissionsvorschlag mit EURELECTRIC einen umfassenden EG-Verband ins Leben, um die Gefahr abzuwenden. Die 'hegemonialen' Akteure erbrachten mit ihrer Initiative zur verbandlichen Reorganisation eine Kollektivgutleistung für den gesamten Sektor. Einige kleinere Unternehmen organisierten sich erst später, nämlich kurz vor und nach der Vorlage des Kommissionsvorschlages auf der EG-Ebene. Diese zeitliche Differenz reflektiert zum einen die unterschiedliche Organisationsfähigkeit von Großunternehmen einerseits und kleineren und mittleren Unternehmen andererseits. Sie belegt zum anderen, daß sich nach der anfänglich generellen Ablehnung des Kommissionsvorschlages seitens der kontinentalen EVU die Interessen der Unternehmen allmählich differenzierten. Einzelne Unternehmen, vor allem die von Monopollieferanten abhängigen Verteiler, betrachteten die EG-Liberalisierung immer mehr als 'window of opportunity' und organisierten sich in GEODE. Andere Unternehmen, die an die Kommunen angebunden waren, betrachteten die Kommissionspläne als besondere Bedrohung und versuchten auf dem Weg der parteipolitischen Mobilisierung im Europäischen Parlament Ausnahmeregelungen für sich erwirken (CEDEC-Mitglieder). Niederländische Regionalverteiler nutzten auch die Rechtsordnung der EG als Ansatzpunkt, um das Importmonopol der niederländischen Übertragungsgesellschaft auszuhebeln. Die politische Reform aktivierte latente Konfliktlinien innerhalb der nationalen Sektorregime und löste teilweise die Neudefinition unternehmensspezifischer Interessen aus.

Die sektoriellen Akteure sind nunmehr auf der nationalen und der europäischen Ebene präsent, um politische Entwicklungen zu verfolgen und Einfluß auf staatliche Entscheidungen zu nehmen. Sie gründeten EURELECTRIC und einige sub-sektorielle Verbänden auf der EG-Ebene, um gemeinsame Interessen zu vertreten. Darüber hinaus brachten nationale Spitzenver-

bände, sub-sektorielle Verbände und auch einzelne Großunternehmen ihre Interessen selbst auf der EG-Ebene vor und richteten in Brüssel Verbindungsbüros ein. Im Mittelpunkt der Interessenvertretung auf EG-Ebene stand klar die Kommission, auch wenn die Elektrizitätsversorger und ihre Verbände die Bedeutung des Europäischen Parlaments nunmehr höher einschätzten.

Die *Einflußstrategien der nationalen Verbände und der EG-Verbände* differieren. Während der sektorielle EG-Verband in erster Linie einer fachlichen Logik folgt und Kontakte mit den zuständigen Generaldirektionen der Kommission und den relevanten Ausschüssen des Europäischen Parlaments pflegt, liegt der Strategie der nationalen Akteure in größerem Maße eine territoriale Dimension zugrunde. Die nationalen Verbände richten die Vertretung ihrer Interessen auf der EG-Ebene zwar auch nach der fachlichen Logik der EG-Institutionen aus, vertreten ihre Interessen aber wesentlich stärker gegenüber Landsleuten in der Kommission und nationalen Parlamentariern sowie den Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten. Auf Seiten der Euroverbände ist in erster Linie fachliche Expertise und sachliche Überzeugungsarbeit gefragt, während die nationalen Akteure darüber hinaus auch territoriale Interessen geltend machen. Auch die Funktionen der nationalen und der europäischen Sektorverbände unterscheiden sich. Die Tätigkeit der EG-Verbände ist in erster Linie auf die politische Interessenvertretung begrenzt, während die nationalen Verbände auch wichtige Dienstleistungen erbringen und in der Marktkoordination tätig sind. Auch aus diesem Grund ist die Fähigkeit der EG-Verbände, Interessendivergenzen ihrer heterogenen Mitgliedschaft zu überbrücken begrenzter als in den nationalen Verbänden. In konfliktären Fragen umgehen die nationalen Akteure sie vielfach.

Die *Bedeutung der Interessenorganisationen* hing nicht unbedingt vom ökonomischen Gewicht ihrer Mitglieder, ihrem Organisationsgrad oder der Internationalisierung eines Sektors ab, wie bisherige Studien vielfach unterstellt haben (z.B. McLaughlin/Jordan/Maloney 1993). Die Interessenvermittlung auf der EG-Ebene ist dadurch charakterisiert, daß staatliche und sektorielle Akteure bevorzugt den Umgang mit potentiellen Bündnispartnern suchen. Die Koalitionen zwischen den Akteuren basieren vielfach auf der Übereinstimmung von grundsätzlichen normativen Orientierungen und inhaltlichen Positionen. Angesichts der komplexen und fluiden Akteurskonstellationen und Entscheidungsverfahren bevorzugen öffentliche und private Akteure den Umgang mit Akteuren, die ähnliche Interessen und Sichtweisen aufweisen, auch wenn die Kommission und das Europäische Parlament alle betroffenen Akteure konsultieren. Die Übereinstimmung von grundsätzlichen Orientierungen und ihre Rolle als Bündnispartner öffentlicher Akteure kann selbst die Bedeutung von kleinen und unrepräsentativen Verbänden steigern, wie das Beispiel von GEODE gezeigt hat. Der Zugang für sektorielle Akteure mit abweichenden Positionen gestaltet sich dagegen schwieriger, wie die

zeitweise Schließung der Entscheidungsprozesse gegenüber EURELECTRIC seitens der Kommission belegt.

Die Untersuchung der EG-Entscheidungsprozesse hat dabei ein besonderes *Konsultationsmuster* offengelegt: Sowohl die EP-Abgeordneten als auch die Vertreter der Kommission behalten sich vor, nach Konsultation der sozio-ökonomischen Akteure und der Mitgliedstaaten eigenständige Grundsatzvorschläge zu entwickeln, die nicht als reine Aggregation der Positionen von Interessenorganisationen oder Mitgliedstaaten zu werten sind. Ihre Vorschläge reflektieren vielmehr ihre organisatorischen Aufgaben und grundsätzlichen Policy-Auffassungen. Auf der Basis dieser grundsätzlichen Vorschläge und 'Primärkonzepte' binden sie sozio-ökonomische Akteure selektiv ein, um spezifischere Regelungen auszuarbeiten, die angemessene Problemlösungen sicherstellen und auch ihre eigene Verhandlungsposition verbessern sollen. Besonders in technisch komplexen Regelungsmaterien sind sie auf die Unterstützung durch solche 'Sekundärkonzepte' von Interessenorganisationen angewiesen. Während der Liberalisierung präsentierten beispielsweise die europäischen Verbände der Chemieindustrie und der industriellen Abnehmer das Konzept des verhandelten Netzzugangs, das die Kommission als Chance betrachtete, die Blockade des geregelten Netzzugangs im EP und im Rat abzubauen. Das französische Industrieministerium ließ *Electricité de France* die Grundzüge des französischen Alleinabnehmermodells formulieren, mit dem das nationalisierte Regime weitgehend bewahrt werden sollte.

Über die rein organisatorische Dimension hinaus entfaltet die *Mehrebenenverflechtung* bedeutende Rückwirkungen auf die sektorinterne Interessenvermittlung. Die Europäisierung der Politik läßt die Muster der nationalen Interessenvermittlung aber nicht desintegrieren wie vermutet werden könnte (Sidenius 1999). Die Strategien der Interessenvertretung folgen weiter den etablierten Praktiken, und die Interaktion mit nationalen Institutionen stand im Zentrum der Interessenvertretung der Unternehmen und ihrer nationalen Verbände.

Die Mehrebenenverflechtung stellt dennoch große Anforderungen an die Informationsverarbeitung und sektorinterne Interessenvermittlung auf nationaler Ebene. Die simultane Präsenz auf beiden staatlichen Ebenen und die Abstimmung mit den EG-Verbänden wollen organisiert und koordiniert sein. Alle sektoriellen Akteure bewerten die Interessenvertretung im EG-System als überaus zeit- und kostenintensiv. Selbst die ressourcenstarken deutschen Verbände erachten sprachliche Schwierigkeiten und den hohen Zeitdruck von EG-Vorgaben als gravierende Probleme der EG-Verflechtung, so daß sie gemeinsame Sprach- und Übersetzungsdienste eingerichtet haben.

Das zentrale Problem im Rahmen der verbandlichen Mehrebenenverflechtung bildet aber die Kontrolle der nationalen Delegierten auf der europäischen Ebene. Den Vertretern der nationalen Verbände müssen auf der EG-Ebene Verhandlungsspielräume eingeräumt werden, um Einigungsmöglich-

keiten im EG-Verband nicht vollständig zu blockieren. Damit besteht die Gefahr, daß sie auf der EG-Ebene nationale Konsenspositionen unterlaufen. Dieses Problem wird in den nationalen Verbänden und auch in EURELECTRIC deutlich wahrgenommen. Der Unterminierung des nationalen Konsenses auf der europäischen Ebene setzt zwar die Exit-Option der Verbandsmitglieder eine strukturelle Grenze: Eine weitreichende Unterhöhlung sektorieller Positionen auf der EG-Ebene, welche den nicht in die Verhandlungen eingebundenen Verbandsmitgliedern ohnehin weit entfernt erscheint, führt zur Frustration der negativ betroffenen Verbandsmitglieder und macht für diese den Verbandsaustritt zu einer möglichen Handlungsoption. Dieser Option stehen allerdings die Kosten einer Aufgabe der verbandlichen Kooperation gegenüber, so daß die Stärkung von Kontrollmechanismen oder die Begrenzung des verbandlichen Verhandlungsmandats als wahrscheinlichere Reaktionen negativ betroffener Verbandsmitglieder anzusehen sind. Eine solche Eindämmung des verbandlichen Verhandlungsmandats oder auch das eigenständige Vorgehen sub-sektorieller Akteure lassen allerdings die verbandliche Interessenvertretung an Einheitlichkeit, Glaubwürdigkeit und Relevanz für die politischen Akteure verlieren.

Die nationalen Sektorverbände versuchen dieses Problem der Mehrebenenverflechtung i.d.R. durch angestammte Organisationsroutinen und Kontrollmechanismen aufzufangen. Im britischen und im deutschen Sektorverband werden die Neutralität der hauptamtlichen Verbandsmitarbeiter und auch der von den Unternehmen gewählten Ausschußvorsitzenden als wichtiges Element der verbandsinternen Verhandlungen betrachtet. Deren Vermittlungsleistungen in sektoriellen Verhandlungen sind wichtige Komponenten der Verbandskooperation. Auch die repräsentative Vertretung von sub-sektoriellen Unternehmensgruppen in den verbandlichen Gremien und in den EG-Verbänden gewährleistet eine Orientierung an gesamtsektoriellen Belangen. Im britischen Verband wird den Unternehmensvertretern in den Verhandlungen des EG-Verbandes teilweise ein hauptamtlicher Verbandsmitarbeiter zur Seite gestellt, um sicher zu gehen, daß auf der EG-Ebene gesamtsektorielle Interessen vertreten werden. Schließlich suchen die nationalen Verbände Einigungskonzepte, die *allen* sektoriellen Akteuren angemessen und tragbar erscheinen und die einvernehmlich verabschiedet werden.

Die Einbindung in die EG-Politik bringt für die nationalen Verbände nicht nur bedeutende interne Verhandlungsprobleme, sondern auch einen allgemeinen Statusverlust mit sich. Im Vergleich zu ihrer Bedeutung auf der nationalen Ebene verlieren sie in der EG generell an Relevanz, weil ihre Repräsentativität abnimmt. Dennoch kann sich die Einbindung in EG-Entscheidungsprozesse aufgrund ihrer unterschiedlichen Einbettung in die national-sektoriellen Regime sehr unterschiedlich auf sie auswirken. Die Stellung der Electricity Association im britischen Sektor und ihre Bedeutung für die nationalen politischen Akteure wurde *gestärkt*, während die Position der Vereini-

gung Deutscher Elektrizitätswerke *geschwächt* wurde. Dafür gibt es drei Gründe: Erstens hingen diese differierenden Entwicklungen von der unterschiedlichen Homogenität der Mitgliederpositionen ab. Während der britische Sektor eine einheitliche Position einnahm und die Liberalisierung unterstützte, vertraten die deutschen Versorgungsgruppen keine einheitliche Position. Die Electricity Association konnte deshalb den gesamten Sektor repräsentieren, während die VDEW lediglich eine Minimalposition vertrat, die vor allem durch die Position der Verbundunternehmen und Regionalversorger unterhöhlt wurde. Zweitens unterschied sich die Kongruenz der verbandlichen Orientierungen mit denen der staatlichen Akteure und damit auch ihre Funktion als Bündnispartner der staatlichen Akteure. Die Electricity Association unterstützte die Position der Kommission und des Department of Trade and Industry und bildete für die Generaldirektionen Energie und Wettbewerb einen wichtigen sektoriellen Koalitionspartner. Dagegen nahm die VDEW eine defensive Position ein, die von der Kommission und dem Bundesministerium für Wirtschaft nur in weitaus geringerem Maße berücksichtigt wurde. Schließlich lagen diesen Entwicklungen unterschiedliche Ausgangssituationen der nationalen Verbände zugrunde. Während Unternehmen und staatliche Akteure die Rolle der VDEW in der sektoriellen Interessenvermittlung lange anerkannt hatten und sub-sektorielle Interessen nur subsidiär vertreten wurden, war die Electricity Association nach ihrer Gründung zunächst kaum in die britischen Entscheidungsprozesse einbezogen worden. Die britischen Großunternehmen agierten zunächst oft außerhalb des Verbandsrahmens.

#### 4.3 Ein Gemeinschaftsmodell von Wettbewerbsregimen?

In diesem Abschnitt soll geklärt werden, inwieweit Neoliberalismus, Globalisierung und Europäisierung zur Entwicklung von Wettbewerbsregimen beigetragen haben und welche Differenzen bestehen bleiben. Die vergleichende Untersuchung der regulativen Reformen hat gezeigt, daß der Neoliberalismus und die Globalisierung der Wirtschaft in den verschiedenen Staaten unterschiedlich rezipiert wurden. Ihre Rezeption und Verarbeitung hing wesentlich von ihrer Paßgenauigkeit mit den Institutionengefügen, ordnungspolitischen Leitideen und Sektorregimen auf europäischer und nationaler Ebene ab. Von den EG-Mitgliedstaaten führte nur Großbritannien bereits vor der EG-Liberalisierung ein Wettbewerbsregime in der Elektrizitätsversorgung ein. Die skandinavischen Beitrittsstaaten von 1995, Schweden und Finnland, hatten ebenfalls bereits nationale Reformen eingeleitet, bevor sie der EG beitraten. Ohne die EG-Reform wäre der Sektor aber in einer Reihe von anderen Mitgliedstaaten nicht oder zumindest nicht in diesem Umfang reformiert worden.

Die EG-Liberalisierung hat nun tendenziell zur Einführung von Wettbewerbsregimen geführt. Alle EG-Staaten führen die grundlegenden Elemente

des Modells gemeinschaftlicher Versorgungsunternehmen (Prosser/Moran 1994b) ein. Allerdings setzt selbst in den EG-Mitgliedstaaten *keine vollständige Konvergenz* der Sektorregime ein: Zum einen regelt die EG-Reform einige wichtige Elemente der Sektorregime nicht. Sie eröffnet noch dazu vielfältige Wahlrechte. Zum anderen wiesen die Mitgliedstaaten stark differierende Ausgangssituationen auf, die weiterhin erhebliche nationale Unterschiede bestehen lassen werden.

Da die regulative Reform auf der EG-Ebene erst Ende 1996 beschlossen wurde und erst im Februar 1999 umgesetzt worden sein mußte, ist es zu früh, definitive Aussagen über die Entwicklung der nationalen Sektorregime zu treffen. Dennoch sollen im Folgenden die grundlegenden Konsequenzen der regulativen Reform vorsichtig eingeschätzt werden. Am deutlichsten ausgeprägt ist bislang die *Konvergenz der politischen Steuerung*, weil die Richtlinie von allen Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden muß. Die EG-Staaten müssen alle ausschließlichen Rechte der Elektrizitätsversorger über Erzeugung, Außenhandel und Netze aufheben, große Industrieunternehmen (über 100 GWh Jahresverbrauch) als Abnehmer zulassen sowie ihre nationalen Märkte bis 2003 stufenweise bis zu der jeweils von der Kommission ermittelten Quote öffnen. Ihren regulativen Tätigkeiten und die Festlegung der Bedingungen des Marktzutritts müssen sich nach transparenten, objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien richten. An die Festlegung öffentlicher Dienstleistungspflichten der Versorgungsunternehmen werden dieselben Bedingungen gestellt. Diese sind inhaltlich eng gefaßt und dürfen sich lediglich auf die Sicherheit, die Regelmäßigkeit, die Qualität und den Preis der Versorgung beziehen. Ferner müssen die Mitgliedstaaten die regulativen Tätigkeiten von den operativen Tätigkeiten der EVU trennen. So darf die Ausschreibung neuer Kapazitäten nicht durch die EVU erfolgen, sondern muß durch eine von diesen unabhängige Stelle durchgeführt werden.

In der EG entwickelt sich dennoch kein regulativer Staat in dem Sinn, daß sich ein einheitliches Modell von Regulierungsinstitutionen und Versorgungssektoren durchsetzt. Die EG-Richtlinie bildet eine moderat-transformative Rahmenregelung. Sie regelt einige wichtige Elemente der Sektorregime überhaupt nicht und beläßt den Mitgliedstaaten etliche Wahlrechte für ihre Transposition und Implementation. Die ausgeprägten Flexibilisierungselemente der Richtlinie haben sichergestellt, daß ein Kompromiß erzielt werden konnte und daß die Richtlinie auch in unterschiedlichen nationalen Kontexten umgesetzt werden kann. Trotz dieser Flexibilisierungselemente bildet die Richtlinie aber kein 'menu à la carte': Sie enthält einen Kernbestand äußerst detaillierter Regelungen, die alle Mitgliedstaaten einhalten müssen. 'Gegenkonzepte' der Mitgliedstaaten, die der Intention der Marktöffnung entgegenstanden, wie z.B. das französische Alleinabnehmermodell, wurden derart modifiziert, daß sie sich weitgehend im Einklang mit den Zielen der Liberalisierung befinden.

den.<sup>110</sup> Die Wirkung der Kernregelungen kann sogar ihren materiellen Regelungsgehalt um ein Vielfaches übersteigen, weil sie fundamentale Verhaltensänderungen implizieren und einen langfristigen Orientierungswandel auslösen können. So gehen die meisten Mitgliedstaaten in der Umsetzung der Richtlinie deutlich über die Minimalanforderungen der Richtlinie hinaus: Belgien, Deutschland, Finnland, die Niederlande, Schweden, Spanien und Großbritannien liberalisieren ihre Märkte vollständig. Dänemark öffnet seinen Markt zu etwa 90% dem Wettbewerb. Österreich wird ihn zu etwa 50%, Luxemburg zu 45% und Italien zu 40% öffnen. Nur Frankreich, Griechenland, Irland und Portugal gehen nicht oder nur unwesentlich über die Anforderungen der Marktöffnungsquoten hinaus (Kommission. GD XVII 1999).

Im Rahmen der generellen Vorgaben bleiben durch die Wahlrechte und Nichtregelungen aber *signifikante Unterschiede* zwischen den nationalen Sektorregimen bestehen. So regelt die Richtlinie wichtige Elemente der *politischen Steuerung* nicht. Den Mitgliedstaaten steht es frei, ihre öffentlichen Unternehmen im Zuge der sektoriellen Reform zu privatisieren wie in Großbritannien oder sie im öffentlichen Eigentum behalten, wie es in Frankreich der Fall ist (Int. EdF 17.4.97). Demnach werden weiterhin bedeutende Variationen in den sektoriellen Eigentumsstrukturen fortbestehen. In bezug auf die ökonomische Regulierung sind über ihre Auslagerung aus den Unternehmen hinaus keine spezifischen institutionellen Regelungen festgelegt worden. Die Mitgliedstaaten können die ökonomische Regulierung des Sektors in der öffentlichen Verwaltung ansiedeln wie in der Bundesrepublik oder auch besonderen Regulierungsbehörden übertragen wie in Großbritannien. Die Richtlinie legt außer den Forderungen zur Transparenz und Nichtdiskriminierung auch keine Regulierungsprinzipien fest. Eine Erlösregulierung wie in der Bundesrepublik ist genauso zulässig wie eine Preiskappung nach britischem Vorbild. Diese zum Teil banal anmutenden Differenzen können großen Einfluß auf die Intensität des Wettbewerbs in den Mitgliedstaaten haben. Das Beispiel des gescheiterten Energy Act 1983 belegt, daß integrierte Erzeuger- und Übertragungsunternehmen den Marktzutritt unabhängiger Erzeuger nahezu vollständig blockieren können, wenn ihnen eine große Autonomie über die Festlegung der Netzzugangstarife eingeräumt wird. Die Regulierung des Netzzugangs ist daher von besonderer Bedeutung. Da die Entscheidungen zur Festlegung von Regulierungsinstitutionen und -prinzipien, Netzzugangstarifen und Streitschlichtungsverfahren voraussichtlich erhebliche Unterschiede aufweisen werden, wird nicht nur die konkrete Gestalt der Wettbewerbsregime, sondern auch die Intensität des Wettbewerbs in den Mitgliedstaaten stark differieren.

<sup>110</sup> Dies zeigt die Implementationsdebatte in den Mitgliedstaaten. Die meisten Mitgliedstaaten und Versorger, selbst EdF, wollen das in der Richtlinie festgeschriebene Alleinabnehmermodell aufgrund der weitreichenden Modifikationen nicht umsetzen (Int. EdF 17.4.97).

Auch in bezug auf das Ausmaß der Marktöffnung und die Festlegung zugungsberechtigter Abnehmer bestehen erhebliche Wahlrechte: Eine Reihe von Mitgliedstaaten wird den Markt deutlich über das vorgesehene Mindestniveau hinaus öffnen, während sich andere Länder wie z.B. Frankreich auf die minimal erforderliche Marktöffnung beschränken. Das Ausmaß des Wettbewerbs in den Mitgliedstaaten hängt ferner davon ab, ob sie die Klausel negativer Reziprozität in Anspruch nehmen.

Die Richtlinie hat somit zwar eine konvergierende Entwicklung der nationalen Elektrizitätssektoren zu Wettbewerbsregimen in Gang gesetzt. Aufgrund der Nichtregelung wichtiger Elemente der Regime und der Wahlrechte der Mitgliedstaaten verbleiben jedoch bedeutende Unterschiede in der Gestalt dieser Wettbewerbsregime. Das Ausmaß der nationalen Reformen bewegt sich dabei innerhalb der Bandbreite, welche die Reformen in Großbritannien und in Frankreich gekennzeichnet haben: zwischen radikal-transformativen Reformen einerseits, die über die Anforderungen der EG-Richtlinie klar hinausgehen, und moderat-transformativen Reformen andererseits, die sich auf die Umsetzung der minimalen Anforderungen der EG-Richtlinie beschränken.

Die fortgesetzten *nationalen Unterschiede* reflektieren die Differenzen in den nationalen Institutionenkonfigurationen, ordnungspolitischen Leitideen und sektoriellen Ausgangssituationen. Trotz der Konvergenz der Regime lassen sich weiterhin besondere nationale Merkmale identifizieren. Selbst in Mitgliedstaaten, die ihre Märkte vollständig öffnen wie Großbritannien und die Bundesrepublik, sind diese nationalen Unterschiede frappant: Die regulative Reform in *Großbritannien* war radikal-transformativ und schuf ein vollkommen neues Sektorregime. Die Reform sollte den Wettbewerb auf dem nationalen Markt intensivieren und dadurch auch die Wettbewerbsfähigkeit der britischen Unternehmen stärken. Die britische Regierung nahm dabei fast keine Rücksicht auf die Wettbewerbsposition der britischen EVU gegenüber ausländischen Unternehmen. Die staatlichen Akteure gaben die Steuerung des Sektors durch öffentliche Unternehmen vollständig auf und auch ihre Steuerung sektorübergreifender Transaktionen ließ deutlich nach. Die Privatisierung der Elektrizitätsversorgung ist allerdings nicht mit einer Aufgabe der politischen Steuerung gleichzusetzen. Im Gegenteil: Die staatlichen Akteure machten den sektoriellen Unternehmen nicht nur zentrale organisatorische Vorgaben, sie verregelten den Sektor durch eine wettbewerbsorientierte ökonomische Regulierung auch vollständig (s. auch S. Vogel 1996). Diese staatlichen Regelungen begrenzen die Handlungsmöglichkeiten der Unternehmen stark und legen deren Verhaltensrichtungen weitgehend fest. Die Elektrizitätsversorgung in Großbritannien ist nicht frei,<sup>111</sup> die sektoriellen Akteure sind gebündigt. Dieses Verhältnis kennzeichnet auch die Interaktion der neuen Regulierungsinstitutionen mit den sektoriellen Unternehmen, die als Ver-

<sup>111</sup> Die Formulierung bezieht sich auf Andrew Gambles Untersuchung der neokonservativen Reformpolitik in Großbritannien (1994).

handlung im Schatten der Hierarchie zu bezeichnen ist. Die weitreichende staatlichen Interventionen betrafen selbst die verbandliche Organisation des Sektors. Den sektoriellen Akteuren wurde die Organisation ihrer Interessenvertretung oktroyiert, auch wenn sie nach und nach die Kontrolle über ihren Interessenverband übernommen haben. Die pro-kompetitive Orientierung des britischen Regimes und das Bemühen um die Kontrolle von Marktmacht manifestiert sich ebenfalls in der Unterstützung sektorieller Verbraucherverbände durch die Regierung und die Regulierungsbehörde OFFER.

In der *Bundesrepublik* dagegen war die Reform lediglich *moderat-transformativ*. Sie zielte in erster Linie auf die Liberalisierung des Sektors zugunsten industrieller Abnehmer und nicht auf die vollständige Restrukturierung des bestehenden Regimes ab. Die Reform sollte die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie und der EVU stärken und nahm durch die Klausel der 'negativen Reziprozität' in der EG-Reform explizit auf die internationale Wettbewerbsposition der deutschen Versorger Rücksicht. Die Auswirkungen der Reform auf die sektorübergreifenden Beziehungen sind nicht so fundamental wie in Großbritannien, weil die deutschen EVU auf diesem Gebiet bereits zuvor eine große Autonomie besaßen. Im Gegensatz zur britischen Reform erfolgt keine so starke Verregelung und Kontrolle des Marktverhaltens der sektoriellen Unternehmen. Die bestehenden Regulierungsinstitutionen und -tätigkeiten werden bislang weiterhin als ausreichend angesehen. Dies ist umso bemerkenswerter, weil sich bundes- und landespolitische Akteure seit den 80er Jahren zunehmend des Kontrollinstrumentes des öffentlichen Eigentums entäußern, das für die politische Steuerung zunächst wesentlich bedeutsamer war als das sektorielle Regulierungssystem. Insgesamt orientiert sich die Reform also infolge der innerstaatlichen Verhandlungszwänge und ordnungspolitischen Leitideen an Mechanismen der ökonomischen Selbstregelung (vgl. Dyson 1992b: 261). Den Unternehmen wird weiterhin eine große Autonomie über ihre Domäne zugestanden und Mechanismen der verbandlichen Selbstregelung nehmen einen großen Stellenwert ein. Der begrenzte Stellenwert der Kontrolle von Marktmacht im Verhältnis zur britischen Reform drückt sich auch darin aus, daß es keine staatlichen Starthilfen für sektorspezifische Verbraucherverbände gibt. Diese Differenzen belegen, daß weiterhin weitreichende nationale Variationen in den Sektorregimen bestehen bleiben, selbst wenn eine Konvergenz zu Wettbewerbsregimen in Gang gesetzt worden ist.

## Literaturverzeichnis

- Abelshauer, Werner (1996): Wirtschaftliche Wechsellagen, Wirtschaftsordnung und Staat: Die deutschen Erfahrungen, in: Grimm, D. (unter Mitarbeit von E. Hagenah) (Hg.): Staatsaufgaben, Frankfurt a.M, S. 199-232
- Abromeit, Heidrun (1983): Die ministerielle Kontrolle der nationalisierten Industrien in Großbritannien, in: Thiemeyer, Theo/Böhret, Carl/Himmelmann, Gerhard (Hg.): Öffentliche Bindung von Unternehmen; Baden-Baden, S. 193-224
- (1986): Veränderung ohne Reform. Die britische Privatisierungspolitik (1979-1985), in: Politische Vierteljahresschrift, Bd.27, Nr.3, S. 271-289
- Allen, David (1996): Competition Policy, in: Wallace, Helen/Wallace, William (Hg.): Policy-Making in the European Union; Oxford, S. 157-184
- Almond, Gabriel A. (1958): A Comparative Study of Interest Groups and the Political Process, in: American Political Science Review Bd. 52, S. 270-282
- Alter, Karen J. (1996): The European Court's Political Power, in: West European Politics, Bd.19, Nr.3, S. 458-487
- Ambrosius, Gerold (1984): Der Staat als Unternehmer. Öffentliche Wirtschaft und Kapitalismus seit dem 19. Jahrhundert; Göttingen
- (1987): Die wirtschaftliche Entwicklung von Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerken (ab ca. 1850 bis zur Gegenwart), in: Pohl, Hans: Kommunale Unternehmen. Geschichte und Gegenwart; Wiesbaden, S. 125-153
- ARE (Arbeitsgemeinschaft regionaler Energieversorgungs-Unternehmen) (verschiedene Jahre): Regionale Energieversorgung; Hannover
- ARE (Arbeitsgemeinschaft regionaler Energieversorgungs-Unternehmen)/DVG (Deutsche Verbundgesellschaft) (1994): Für ungeteilten Strom-Wettbewerb in Europa. Vorläufige Anmerkungen zum abgeänderten Richtlinienvorschlag "Elektrizitätsbinnenmarkt" der EU-Kommission KOM (93) 643 endg; Hannover/Heidelberg
- Ashworth, William (1991): The State in Business: 1945 to the mid 1980s; London
- Asriel, Camillo J. (1930): Das RWE - Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk AG, Essen. Ein Beitrag zur Erforschung der modernen Elektrizitätswirtschaft; Zürich
- AEP (Association of Electricity Producers) (1995): Renewable Energy. A Policy Review; London

- Baentsch, Florian (1997): Umweltschutz-Effekte der britischen Stromreform – Entwicklung der Schadstoffemissionen, des Energieträgereinsatzes und der Energieeffizienz, in: Zeitschrift für Energiewirtschaft, Bd. 21, Nr.2, S. 123-35
- Baldwin, Robert/McCruden, Christopher (Hg.)(1987): Regulation and Public Law; London
- Baur, Jürgen F. (1987): Rechtliche Voraussetzungen und Folgen der energiepolitischen Aufgabenverteilung im föderativen Staat, in: Zeitschrift für Energiewirtschaft, Nr. 4, S. 230-236
- Baur, Jürgen F./Moraing, Markus (1994): Rechtliche Probleme einer Deregulierung der Elektrizitätswirtschaft; Baden-Baden
- Becker, Elmar (1992): Energiepolitik für das vereinigte Deutschland, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen Bd. 42, Nr. 1-2: 6ff.
- Beesley, Michael (1992): Privatization - reflections on the UK experience, in: Beesley, Michael E./Littlechild, Stephen C. (Hg.): Privatization, regulation and deregulation; London/New York, S. 41-54
- (Hg.)(1996): Regulating Utilities: A time for a change?; London
- Beesley, Michael E./Littlechild, Stephen C. (1991): The regulation of privatised monopolies in the United Kingdom, in: Veljanovski, Cento (Hg.): Regulators and the market; London, S. 29-59
- (1992): Privatization - Principles, problems and priorities, in: Beesley, M. E./Littlechild, S. C. (Hg.): Privatization, regulation and deregulation; London/ New York, S. 23-39
- Benz, Arthur (1995): Politiknetzwerke in der horizontalen Politikverflechtung, in: Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hg.): Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven; Marburg, S. 185-204
- Berger, Suzanne/Dore, Ronald (Hg.)(1996): National Diversity and Global Capitalism; Ithaca/London
- Bielstein, Klaus/Kaiser, André (1990): Zwischen Kataklysmus und Kalkül. Arbeitsbeziehungen und Gewerkschaften in der Ära Thatcher, in: Sturm, Roland (Hg.): Thatcherismus - Eine Bilanz nach zehn Jahren; Bochum, S. 97-128
- Bierhoff, Rolf (1990): Stromversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Bd.40, Nr.11, S. 758-760
- Biersteker, Thomas J. (1992): The "Triumph" of Neoclassical Economics in the Developing World: Policy Convergence and the Bases of Governance in the International Economic Order, in: Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto (Hg.): Governance without Government: Order and Change in World Politics; Cambridge u.a, S. 102-131
- Bishop, Matthew/Kay, John (1988): Does privatization work? Lessons from the UK; London, S. 1-93
- Bishop, Matthew/Kay, John/Mayer, Colin (1994): Introduction: Privatization in Performance, in: Bishop, Matthew/Kay, John/Mayer, Colin (Hg.): Privatization and Economic Performance; New York, S. 1-14
- Black, Robert (1977): Plus ca change, plus c'est la meme chose: Nine Governments in Search of a Common Energy Policy, in: Wallace, Helen/Wallace, William/Webb, Carole (Hg.): Policy- Making in the European Community; New York et al, S. 165 - 196
- Blaich, Fritz (1973): Kartell- und Monopolpolitik im kaiserlichen Deutschland. Das Problem der Marktmacht im deutschen Reichstag zwischen 1897 und 1914; Düsseldorf
- Bohne, Eberhard (1995): Grundzüge einer wettbewerbs- und umweltorientierten Reform des energierechtlichen Ordnungsrahmens der Stromwirtschaft, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schneider, Jens-Peter (Hg.): Umweltpolitische Steuerung in einem liberalisierten Strommarkt; Baden-Baden, S. 140-206
- Boll, Georg (1969): Geschichte des Verbundbetriebes. Entstehung und Entwicklung des Verbundbetriebes in der deutschen Elektrizitätswirtschaft bis zum europäischen Verbund; Frankfurt
- Bolle, Michael (1996): Die Handlungsrestriktionen der Industriestaaten in der globalisierten Weltwirtschaft. Wirtschaftspolitische Konsequenzen von Welthandel und internationalem Kapitalverkehr; Berlin, DFG-Forschungsantrag
- Boyer, Robert (1996): The Convergence Hypothesis Revisited: Globalization but Still the Century of Nations?, in: Berger, Suzanne/Dore, Ronald (Hg.): National Diversity and Global Capitalism; Ithaca/ London, S. 29-59
- Brede, Helmut/Loesch, Achim von (Hg.) (1986): Die Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland; Baden-Baden
- Brittain, James E. (1974): The International Diffusion of Electrical Power Technology 1870-1920, in: Journal of Economic History, Bd.34, S. 108-21
- Britz, Gabriele (1997): Öffnung der Europäischen Strommärkte durch die Elektrizitätsbinnenmarkttrichlinie?, in: Recht der Energiewirtschaft, Nr.3, S. 85-124
- Bruche, Gert (1977): Elektrizitätsversorgung und Staatsfunktion - Das Regulierungssystem in der öffentlichen Stromversorgung in der BRD; Frankfurt am Main/New York
- Bundeskartellamt (1997): Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 1995/1996 sowie über die Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet, in: Deutscher Bundestag Drucksache 13/7900 vom 19.06.97; Bonn
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1992): Zur Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes - Defizitanalyse und Reformkonzeption aus umweltpolitischer Sicht; Bonn
- Bundesministerium für Wirtschaft (1991): Energiepolitik für das vereinte Deutschland; Bonn
- (1993): Jahreswirtschaftsbericht 1993; Bonn



- (1994): Entwurf - Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts. Stand 28.01.1994; Bonn
- (1995): Erfahrungsbericht des Bundesministeriums für Wirtschaft zum Stromspeisungsgesetz, in: Deutscher Bundestag. Drucksache 13/2681 vom 18.10.95; Bonn
- (1996): Entwurf - Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts. Stand 17.05.1996; Bonn
- Bundesrat (1992): Beschluß des Bundesrates: (a) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Gasbinnenmarkt. (b) Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaft an den Rat zu den Infrastrukturen für den Transport von Elektrizität und Erdgas in der Gemeinschaft, in: BR-Drucksache 160/92 vom 18.12.92; Bonn
- (1996): Stellungnahme des Bundesrates - Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsgesetzes. Beschluß 806/96 vom 9.12.1996; Bonn
- (1997): Unterrichtung durch den Bundesrat. Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts - Drucksachen 13/7274, 13/9211, in: Deutscher Bundestag Drucksache 13/9545 vom 22.12.97; Bonn
- Bundesregierung (1993): Bericht der Bundesregierung zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland, in Deutscher Bundestag Drucksache 12/560, 03.09.93; Bonn
- (1997): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsgesetzes, in: Deutscher Bundestag. Drucksache 13/7274, 23.03.97; Bonn
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Bundestagsfraktion (1996): Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Energiewirtschaft (EnergieG), in: Deutscher Bundestag Drucksache 13/5352 vom 25.07.96; Bonn
- Byatt, I. C. R. (1979): The British Electricity Industry, 1815- 1914. The economic returns to a new technology; Oxford
- Caporaso, James A./Cornett, Linda (1992): "And still it moves!" State interests and social forces in the European Community, in: Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto (Hrsg.): Governance without Government: Order and change in world politics; Cambridge et al, S. 219-49
- Cawson, Alan (1994): Sectoral Governance in Consumer Electronics in Britain and France, in: Hollingsworth, J. Rogers/Schmitter, Philippe C./Streeck, Wolfgang (Hg.): Governing Capitalist Economies. Performance and Control of Economic Sectors; New York/Oxford, S. 215-243
- CDU/CSU/FDP (1994): Koalitionsvereinbarung für die 13. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages; Bonn
- CEFIC (Conseil Européen de l'Industrie Chimique) (1993): Negotiated Access to Networks; Brüssel
- Chandler, Alfred D. (1990): Scale and Scope; Cambridge

- Chick, Martin (1991): Competition, competitiveness and nationalisation, in: Jones, Geoffrey/Kirby, Maurice (Hg.): Competitiveness and the State - Government and business in twentieth-century Britain; Manchester, S. 60-77
- Clarke, Thomas (1993): The political economy of the UK privatization programme, in: Clarke, Thomas/Pitelis, Christos (Hg.): The political Economy of privatization; London/New York, S. 205-233
- (Hg.)(1994a): International Privatisation - Strategies and Practices; New York/Berlin
- (1994b): Introduction: Privatising the world?, in: Clarke, Thomas (Hg.): International Privatisation - Strategies and Practices; New York/ Berlin, S. 1 - 21
- Cook, Leslie P./Surrey, A. J. (1977): Energy Policy - Strategies for Uncertainty; London
- Cook, Paul (1997): The evolution and performance of UK privatization; London, Governance and Law Series. Briefing Issue 2
- Cook, Paul/Kirkpatrick, Colin (1995): Privatisation policy and performance; Hertfordshire, S. 4-27
- Coombes, David (1971): State Enterprise. Business or Politics?; London
- Craig, Paul (1987): The Monopolies and Mergers Commission: Competition and Administrative Rationality, in: Baldwin, Robert/McCrudden, Christopher : Regulation and Public Law; London, S. 201-226
- Cronenberg, Martin (1991): Energierechtsreform. Stand und Überlegungen aus der Sicht der Bundesregierung, in Baur, Jürgen F. (Hg.): Reform des Energiewirtschaftsgesetzes; Baden-Baden, S. 45-62
- Cross, Eugene D. (1995): Electric Utility Regulation in the European Union. A Country by Country Guide; Chichester u.a.
- Czada, Roland (1993): Konfliktbewältigung und politische Reform in vernetzten Entscheidungsstrukturen. Das Beispiel der kerntechnischen Sicherheitsregulierung, in: Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbuch; Opladen, S. 73-98
- Department of Energy (1988): Privatising Electricity. The Government's proposals for the privatisation of the electricity supply industry in England and Wales; London, Cm 322
- Department of Trade and Industry (1995): Competitiveness. Forging ahead; London
- Department of Trade and Industry/Scottish Office (1995): The Prospects for Nuclear Power in the UK. Conclusions of the Government's Nuclear Review; London, Cm 2860
- Deregulierungskommission (1991): Marktöffnung und Wettbewerb; Bonn
- Deutscher Bundestag (1997): Gesetzbeschluß des Deutschen Bundestages. Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts, in Bundesrat. Drucksache 941/97 vom 28.11.97; Bonn

- Deutscher Bundestag. Ausschuß für Wirtschaft (1997): Wortprotokoll der öffentlichen Anhörung zum Thema "Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes" des Ausschusses für Wirtschaft (9. Ausschuß/58. Sitzung) vom 2. Juni 1997, 13. Wahlperiode; Bonn
- Deutscher Städtetag (1994): Kommunale Konzeption für eine Reform der Energiewirtschaft, in: Der Städtetag, Nr.12, S. 839-844
- Dobek, Mariusz Mark (1993): The Political Logic of Privatization. Lessons from Great Britain and Poland; Westport
- Donnelly, Martin (1993): The Structure of the European Commission and the Policy Formation Process, in: Mazey, Sonia/Richardson, Jeremy (Hg.): Lobbying in the European Community; Oxford, S. 74-81
- Drillisch, Jens/Riechmann, Christoph (1997): Umweltpolitische Instrumente in einem liberalisierten Strommarkt - Das Beispiel von England und Wales, in: Zeitschrift für Energiewirtschaft, Bd. 21, Nr. 2, S. 137-162
- DVG (Deutsche Verbundgesellschaft) (verschiedene Jahre): Bericht; Heidelberg
- (verschiedene Jahre): Verbundwirtschaft in Deutschland; Heidelberg
- Dyson, Kenneth (1980): The State Tradition in Western Europe; Oxford
- (1983): The Cultural, Ideological and Structural Context, in: Dyson, Kenneth/Wilks, Stephen (Hg.): Industrial Crisis. A Comparative Study of the State and Industry; Oxford, S. 26-66
- (1992a): Theories of Regulation and the Case of Germany: a Model of Regulatory Change, in: Dyson, Kenneth (Hg.): The Politics of German Regulation; Aldershot, S. 1-28
- (1992b): Regulatory Culture and Regulatory Change: Some Conclusions, in: Dyson, Kenneth H. (Hg.): The Politics of German Regulation; Aldershot, S. 257-72
- Ebbinghaus, Bernhard (1996): Spiegelwelten: Vergleich und Mehrebenen-Analyse in der Europaforschung, in: König, Thomas/Rieger, Elmar/Schmitt, Hermann (Hg.): Das europäische Mehrebenensystem; Frankfurt a.M./Boulder CO, S. 405-428
- Eckstein, Harry (1992): Case Study and Theory in Political Science, in: Harry Eckstein: Regarding Politics. Essays on Political Theory, Stability and Change; Berkeley et al, S. 117- 176, Wiederabdruck aus: F.I. Greenstein/N.W. Polsby (Hg.): Handbook of Political Science, Reading 1975, S. 79-138
- Eichener, Volker (1996): Die Rückwirkung der europäischen Integration auf nationale Politikmuster, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.), Europäische Integration, Opladen: S. 249-280
- Electricity Association (verschiedene Jahre): UK Electricity; London
- Emmerich, Volker (1978): Ist der kartellrechtliche Ausnahmereich für die leitungsgebundene Versorgungswirtschaft wettbewerbspolitisch gerechtfertigt?; Hannover, Gutachten, erstellt für das Land Niedersachsen
- EP (Europäisches Parlament) (1993a): Legislative Entschließung mit der Stellungnahme des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Parlaments und des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt, 17.11.1993, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr.C 329, S. 150-181
- (1993b): Legislative Entschließung mit der Stellungnahme des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Parlaments und des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt, 17.11.1993, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr.C 329, S. 182ff
- EP (Europäisches Parlament (Generaldirektion Wissenschaft)) (1994): Der Binnenmarkt für Energie: Richtlinienvorschläge in den Bereichen Elektrizität und Gas; Luxemburg, WIP: IV/94/11/021
- EP (Europäisches Parlament). Ausschuß für Energie, Forschung und Technologie (1993): Bericht des Ausschusses für Energie, Forschung und Technologie über den gemeinsamen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (KOM(91) 05488 endg. - C3-0102/ 92 - SYN 384) und über den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt (KOM(91) 0548 - C3-0103/92 - SYN 385), Sitzungsdokumente; 12. Oktober 1993; PE 203.946/endg.
- EP (Europäisches Parlament)/Rat (Rat der Europäischen Union) (1996): Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt, 30.01.1997, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr.L 27, S. 20ff
- ERI (Energierightliches Institut an der Universität zu Köln) (Hg.)(1981): Materialien zu Paragraphen 103, 103a GWB; Baden-Baden
- Eßer, Claudia (1994): Die Elektrizitätswirtschaft im europäischen Binnenmarkt - Gestaltungsvarianten und Entwicklungstendenzen; Idstein
- Esser, Josef/Fach, Wolfgang (1983): "Social Market" and Modernization Policy: West Germany, in: Dyson, Kenneth/Wilks, Stephen (Hg.): Industrial Crisis. A Comparative Study of the State and Industry; Oxford, S. 102-127
- EuGH (Europäischer Gerichtshof) (1993): Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 19. Mai 1993 in der Rechtssache C-320/91 (sog. "Corbeau"-Urteil), in: Der Europäische Energiemarkt - zwischen Wettbewerb und Versorgungssicherheit, Europäische Rechtsakademie, Trier, 17./18. November 1994, Tagungsunterlagen
- EURELECTRIC (1991): Statement of the Continental Members of EURELECTRIC Concerning the Internal Electricity Market; Brüssel
- (o.J.): Statuten und Geschäftsordnung; Brüssel
- (verschiedene Jahre): Tätigkeitsbericht; Brüssel
- Evers, Hans-Ulrich (1983): Das Recht der Energieversorgung; Baden-Baden

- (1987): Entstehungsgeschichte, Ziele, Konzeption, Grundsätze und Änderungen des Energiewirtschaftsgesetzes, in: Börner, Bodo (Hg.): Das Energiewirtschaftsgesetz im Wandel von fünf Jahrzehnten; Baden-Baden, S. 15-42
- EWI (Energiewirtschaftliches Institut an der Universität Köln) (Januar 1995): TPA and Single Buyer Systems, Producers and Parallel Authorizations, Small and Very Small Systems; Köln
- Fach, Wolfgang/Simonis, Georg (1987): Die Stärke des Staates im Atomkonflikt. Frankreich und die Bundesrepublik im Vergleich; Frankfurt am Main
- Falkner, Gerda (1999): European Social Policy. Towards multi-level and multi-actor governance, in: Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (Hg.): The Transformation of Governance in the European Union, London: Routledge, 83-97
- Faross, Peter (1989): The Internal Energy Market, in: Harms, Wolfgang/Stebut, Dietrich von/Westermann, Harm Peter (Hg.): Konturen eines EG-Energiemarkts; Köln u.a., S. 3-12
- (1994): Der Standpunkt der Kommission; Tagung der Europäischen Rechtsakademie zum Thema: "Der Europäische Energiemarkt: Vereinbarkeit von Wettbewerb und Versorgungssicherheit" in Trier am 17./18.11.1994
- Feldman, Gerald D. (1981): German Interest Group Alliances in War and Inflation, 1914-1923, in: Berger, Suzanne (Hg.): Organizing interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics; London u.a., S. 159-184
- Feuerborn, Alfred (1989): Konturen des kommenden EG-Energiemarktes - die Vorstellungen der Bundesregierung, in: Harms, Wolfgang/Stebut, Dietrich von/Westermann, Peter Harm (Hg.): Konturen eines EG-Energiemarkts; Köln et al., S. 33-40
- Fischer, Wolfram (Hg.)(1992): Die Geschichte der Stromversorgung; Frankfurt am Main
- Foreman-Peck, James/Millward, Robert (1994): Public and Private Ownership of British Industry 1820-1990; Oxford
- Fornelli, Hilmar/Franke, Peter (1991): Die Energierechtsreform aus der Sicht der Energieaufsicht von Nordrhein-Westfalen, in: Baur, Jürgen F. (Hg.): Reform des Energiewirtschaftsgesetzes. Eine Analyse der Änderungsvorschläge; Baden-Baden, S. 63-84
- Foster, Christopher D. (1992): Privatisation, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly; London
- Francis, John (1993): The Politics of Regulation; Oxford
- Freyer, Tony Allan (1992): Regulating Big Business: Antitrust in Great Britain and America, 1880-1990; Cambridge u.a.
- Gamble, Andrew (1994): The Free Economy and the Strong State. The Politics of Thatcherism; London, 2. Auflage
- (1984): Stabilization Policy and Adversary Politics, in: Gamble, Andrew M./Walkland, Stewart A.: The British Party System and Economic Policy 1945-83. Studies in Adversary Politics; Oxford, S. 40-91

- Gamble, Andrew M./Walkland, Stuart A. (1984): The British Party System and Economic Policy 1945-83. Studies in Adversary Politics; Oxford
- Gilbert, Richard/Kahn, Edward P. (Hg.)(1996): International comparisons of electricity regulation; Cambridge/New York/Oakley
- Gilland, Tony (1994): The Regulatory Regime of the Electricity Industry in England and Wales; Tübingen, Paper presented to the Conference "The Impact and Reform of Competition Policy", Tübingen, 17.-19. November 1994
- Goetz, Klaus (1996): Integration policy in a Europeanized state: Germany and the Intergovernmental Conference, in: Journal of European Public Policy Bd. 3, Nr. 1, S. 23-44
- Golub, Jonathan (1996): The politics of judicial discretion: rethinking the interaction between national courts and the European Court of Justice, in: West European politics, Bd.19, Nr.2, S. 360-385
- Graham, Cosmo/Prosser, Tony (1991): Privatizing Public Enterprises: Constitutions, the State and Regulation in Comparative Perspective; Oxford
- Grande, Edgar (1989): Vom Monopol zum Wettbewerb? Die neokonservative Reform der Telekommunikation in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland; Wiesbaden
- (1994): Vom Nationalstaat zur europäischen Politikverflechtung. Expansion und Transformation moderner Staatlichkeit - untersucht am Beispiel der Forschungs- und Technologiepolitik. Habilitationsschrift zur Erlangung einer venia legendi in Politischer Wissenschaft und Verwaltungswissenschaft; Universität Konstanz
- Granovetter, Mark (1992): Economic Action and Social Structure. The Problem of Embeddedness, in: Granovetter, Mark/Swedberg, Richard (Hg.): The Sociology of Economic Life; Boulder, S. 53-81
- Grant, Wyn (1991): Government and manufacturing industry since 1900, in: Jones, Geoffrey/Kirby, Maurice (Hg.): Competitiveness and the State - Government and business in twentieth-century Britain; Manchester, S. 100-119
- (1993): Business and Politics in Britain; London, Second edition
- Grawe, Joachim/Wagner, Eberhard (1993): Nutzung erneuerbarer Energien durch die Elektrizitätswirtschaft, Stand 1992, in: Elektrizitätswirtschaft, Bd.92, Nr.24, S. 1511-1515
- Green Cowles, Maria (1993): The Rise of the European Multinationals, in: International Economic Insights, Bd.4, Nr.4, S. 15-18
- Green, Richard/Vogelsang, Ingo (1994): British Airways: A Turn-Around Anticipating Privatization, in: Bishop, Matthew/Kay, John/Mayer, Colin (Hg.): Privatization and Economic Performance; Oxford et al, S. 89-111
- Greenleaf, W. H. (1983): The British Political Tradition. Volume I: The Rise of Collectivism; London/New York
- Greenwood, Justin/Grote, Jürgen R./Ronit, Karsten (Hg.): Organized Interests and the European Community; London u.a.

- Gröner, Helmut (1965): Ordnungspolitik in der Elektrizitätswirtschaft, in: ORDO, S. 333-412
- (1975): Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft; Baden-Baden
- Grout, Paul (1994): Popular Capitalism, in: Bishop, Matthew/Kay, John/Mayer, Colin (Hg.): Privatization and Economic Performance; Oxford et al, S. 299-312
- Grove, J. W. (1962): Government and Industry in Britain; London
- Grube, Hans/Petroll, Manfred (1994): Die energiepolitischen Programme der Parteien im Bundestag, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Bd.44, Nr.10, S. 618ff
- Haas, Ernst B. (1958): The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950-1957; Stanford
- Hall, Peter A. (1986): Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France; Cambridge/Oxford
- (1989): Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas, in: Hall, Peter A. (Hg.): The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations; Princeton, S. 361-391
- (1993): Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain, in: Comparative Politics, Bd.25, Nr.4, S. 275-296
- Hammond, Elizabeth/Helm, Dieter/Thompson, David (1989): Competition in Electricity Supply: Has the Energy Act Failed?, in: Helm, Dieter/Kay, John/Thompson, David (Hg.): The Market for Energy; Oxford, S. 157-177
- Hancher, Leigh (1992): EC Electricity Law; London
- (1995): Die Almelo-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Bd.45, Nr.1/2, S. 68-76
- Hancher, Leigh/Trepte, P. A. (1992): Competition and the Internal Energy market, in: European Competition Law Review, Bd.134, Nr.4, S. 149-160
- (1979a): Electricity before nationalisation. A study of the development of the electricity supply industry in Britain to 1948; London u.a.
- (1979b): Public Policy and the Advent of Large-Scale Technology: The Case of Electricity Supply in the U.S.A, Germany and Britain, in: Horn, Norbert/Kocka, Jürgen (Hg.): Recht und Entwicklung der Großunternehmen im 19. und 20. Jahrhundert. Wirtschafts-, sozial- und rechtshistorische Untersuchungen zur Industrialisierung in Deutschland, Frankreich, England und den USA; Göttingen, S. 577-589
- (1982): Engineers, Managers and Politicians - The First Fifteen Years of Nationalised Electricity Supply in Britain; London/Basingstoke
- Hantke, Heike (1992): Landesenergiegesetzgebung - Grenzen und Möglichkeiten, in: Recht der Energiewirtschaft, Nr.4, S. 139-45
- Haskel, Jonathan/Szymanski (1994): Privatization and the Labour Market: Facts, Theory, and Evidence, in: Bishop, Matthew/Kay, John/Mayer, Colin (Hg.): Privatization and Economic Performance; New York, S. 336-351

- Hatch, Michael T. (1991): Corporatism, Pluralism and Post- Industrial Politics: Nuclear Energy Policy in West Germany, in: West European Politics, Bd.14, Nr.1, S. 73-97
- Haungs, Peter (1992): Die CDU: Prototyp einer Volkspartei, in: Mintzel, Alf/Oberreuter, Heinrich (Hg.): Parteien in der Bundesrepublik Deutschland; Bonn, S. 172-216
- Heald, David A./Steel, David R. (1982): Privatising public enterprises: an analysis of the Government's case, in: Political Quarterly, Bd.53, Nr. 3, S. 333-349
- Hellige, Hans Dieter (1986): Entstehungsbedingungen und energietechnische Langzeitwirkungen des Energiewirtschaftsgesetzes von 1935, in: Technikgeschichte, Bd.53, Nr.2, S. 123-55
- Helm, Dieter (1989): The Economic Borders of the State, in: Helm, Dieter (Hg.): The Economic Borders of the State; Oxford, S. 9-45
- (Hg.)(1994a): British Energy Policy in the 1990s. The Transition to the Competitive Market; Oxford
- (1994b): Regulating the Transition to the Competitive Electricity Market, in: Helm, Dieter (Hg.): British Energy Policy in the 1990s. The Transition to the Competitive Market; Oxford, S. 7-20
- Hennessey, R.A.S. (1971): The Electric Revolution; Newcastle
- Henny, Alex (1987): Privatise Power; London
- (1994): A Study of the Electricity Supply Industry in England and Wales; London
- Heritier, Adrienne (1993): Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulatoriver Politik, in: Heritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung; Opladen, S. 432-447
- (1996): The accommodation of diversity in European policy making and its outcomes: regulatory policy as a patchwork, in: Journal of European Public Policy Bd. 3, Nr. 2, S. 149-167
- Héritier, Adrienne/Mingers, Susanne/Knill, Christoph/Becka, Martina (1994): Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union; Opladen
- Herzig, Thomas (1992): Wirtschaftsgeschichtliche Aspekte der deutschen Elektrizitätsversorgung 1880 bis 1990, in: Fischer, Wolfram (Hg.): Die Geschichte der Stromversorgung; Frankfurt am Main, S. 121-166
- Hey, Christian/Brendle, Uwe (1994): Umweltverbände und EG: Strategien, politische Kulturen und Organisationsformen; Opladen
- Himmelmann, Gerhard (1988): Politische Bestimmungsmerkmale der Privatisierungsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland, in: Brede, Helmut (Hg.): Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft; Baden-Baden, S. 107-126

- Hirst, Paul/Thompson, Grahame (1992): The problem of globalization: international economic relations, national economic management and the formation of trading blocs, in: *Economy and Society*, Bd.21, Nr.4, S. 357-396
- HM Treasury (1961): *The Financial and Economic Obligations of the Nationalised Industries*; London, Cmnd 1337, HMSO
- (1967): *Nationalised Industries: A Review of Economic and Financial Objectives*; London, Cmnd 3437, HMSO
- (1978): *The Nationalised Industries*; London, Cmnd 7131
- Hollingsworth, J. Rogers/Schmitter, Philippe C./Streeck, Wolfgang (1994): *Capitalism, Sectors, Institutions, and Performance*, in: Hollingsworth, J. Rogers/Schmitter, Philippe C./Streeck, Wolfgang (Hg.): *Governing Capitalist Economies. Performance and Control of Economic Sectors*; New York/Oxford, S. 3-16
- (Hg.)(1994): *Governing Capitalist Economies. Performance and Control of Economic Sectors*; New York/Oxford
- Hollingsworth, J. Rogers/Streeck, Wolfgang (1994): *Countries and Sectors: Concluding Remarks on Performance, Convergence, and Competitiveness*, in: Hollingsworth, J. Rogers/Schmitter, Philippe C./Streeck, Wolfgang (Hg.): *Governing Capitalist Economies. Performance and Control of Economic Sectors*; New York/Oxford, S. 270-300
- Holmes, Andrew (1990): *Electricity in Europe - Power and Profit*; London
- Hopt, Klaus (1985): *Wettbewerbsbeschränkungen und Verrechtlichung*, in: Kübler, Friedrich (Hg.): *Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität*; Frankfurt a.M, S. 229-288
- House of Commons. Energy Committee (1988a): *Third Report. The Structure, Regulation and Economic Consequences of Electricity Supply in the Private Sector*; London, HC 307 (Session 1987-88), Vol. I-III
- (1988b): *Third Special Report: Government Observations on the Third Report from the Committee (Session 1987-88) on the Structure, Regulation and Economic Consequences of Electricity Supply in the Private Sector*; London, HC 701 (Session 1987/88)
- (1990): *Fourth Report: The Cost of Nuclear Power*; London, HC 205 (Session 1989/90), Vol. I-II
- (1992): *Second Report. Consequences of Electricity Privatisation*; London, HC 113 (Session 1991/92) Vol. I-III
- House of Commons. Select Committee on the Nationalised Industries (1963): *The Electricity Supply Industry*; London, HC 236 (Session 1962-63), Vol. I-III
- House of Commons. Trade and Industry Committee (1995): *Eleventh Report. Aspects of the Electricity Supply Industry*; London, HC 481 (Session 1994-95), Vol. I-III
- (1993): *British Energy Policy and the Market for Coal. Report together with the Proceedings of the Committee*; London, HC 237 (Session 1992-93), Volume I
- (1996): *Second Report. Nuclear Privatisation. Memoranda*; London, HC 43 (Session 1995/96), Volume II
- (1997a): *First Report. Energy Regulation. Report together with the Proceedings of the Committee*; London HC 50 (Session 1996/97), Volume I
- (1997b): *Second Report. Liberalisation of the Electricity Market.. Report together with the Proceedings of the Committee*; London HC 279 (Session 1996-97), Volume I
- Hughes, Thomas P. (1983): *Networks of Power. Electrification in Western Society, 1880-1930*; Baltimore, London
- Ikenberry, John G. (1990): *The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning, and "Policy Bandwagoning"*, in: Suleiman, Ezra N./Waterbury, John (Hg.): *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*; Oxford/San Francisco, S. 88-112
- Immergut, Ellen M. (1990): *Institutions, Veto Points and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care*, in: *Journal of Public Policy*, Bd. 10, Nr. 4, S. 391-416
- Industry Department for Scotland (1988): *Privatisation of the Scottish Electricity Industry*; London, Cm 327
- James, Simon (1993): *The Idea Brokers: The Impact of Think Tanks on British Government*, in: *Public Administration*, Bd.71, Nr. 4, S. 491- 506
- Joerges, Christian (1991): *Markt ohne Staat? - Die Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft und die regulative Politik*, in: Wildemann, Rudolf (Hg.): *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*; Baden-Baden, S. 225-267
- Judge, David (1990): *Parliament and Industry*; London
- Junne, Gerd (1984): *Der strukturpolitische Wettlauf zwischen den kapitalistischen Industrieländern*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Bd.25, Nr.2, S. 134-155
- Kaiser, André (1994): *Verbände und Politik*, in: Kastendiek, Hans/Rohe, Karl/Volle, Angelika (Hg.): *Länderbericht Großbritannien. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*; Bonn, S. 230-246
- (1995): *Staatshandeln ohne Staatsverständnis - Die Entwicklung des Politikfeldes Arbeitsbeziehungen in Großbritannien 1965-1990*; Bochum
- Kastendiek, Hans (1994): *"Collective Bargaining" und gewerkschaftliche Interessenvertretung*, in: Kastendiek, Hans/Rohe, Karl/Volle, Angelika (Hg.): *Länderbericht Großbritannien. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*; Bonn, S. 280-297
- Katzenstein, Peter J. (1987): *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*; Philadelphia

- (1996): United Germany in an Integrating Europe, in Katzenstein, Peter J. (Ed.): Tamed power. Germany in Europe, Ithaca/London, S. 1-48
- Kay, John/Vickers, John (1988): Regulatory reform in Britain, in: Economic Policy. A European Forum, Bd. 15, Nr.7, S. 286-351
- Keohane, Robert O./Hoffmann, Stanley (1991): Institutional Change in Europe in the 1980s, in: Keohane, Robert O./Hoffmann, Stanley (Hg.): The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change; Boulder/Oxford, S. 1-39
- Keohane, Robert O. (1986): Reciprocity in International Relations, in: International Organization, Bd. 40 Nr. 1, S. 1-27
- King, Anthony (1993 (3)): Cabinet co-ordination or prime ministerial dominance? A conflict of three principles of Cabinet government, in: Budge, Ian/McKay, David (Hg.): The Developing British Political System: The 1990s; London, S. 52-65
- Kirby, Maurice/Rose, Mary B. (1991): Productivity and competitive failure: British government policy and industry, 1914-1919, in: Jones, Geoffrey/Kirby, Maurice (Hg.): Competitiveness and the State - Government and business in twentieth-century Britain; Manchester, S. 20-39
- Kitschelt, Herbert (1980): Kernenergiepolitik. Die Arena eines gesellschaftlichen Konflikts; Frankfurt
- (1983): Politik und Energie. Energie-Technologiepolitiken in den USA, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Schweden; Frankfurt a.M.
- Kleinwort Benson (1995): The National Power and PowerGen Share Offer; London
- Klinger, Heinz (1991): Das Energiewirtschaftsgesetz vor einer Reform?, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Bd.41, Nr.4, S. 262-267
- Klöcker, Ingo A. (1985): Hauptprobleme der Zusammenschlußkontrolle in der Versorgungswirtschaft; Pfaffenweiler
- Klopfer, Thomas/Schulz, Walter (1993): Märkte für Strom - Internationale Erfahrungen und Übertragbarkeit auf Deutschland; München
- Knill, Christoph (1995): Staatlichkeit im Wandel - Großbritannien im Spannungsfeld innenpolitischer Reformen und europäischer Integration; Wiesbaden
- Kohler-Koch, Beate (1992): Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen Integrationsprozeß, in: Kreile, Michael (Hg.): Die Integration Europas; Opladen, S. 81-119, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 23/1992
- (1993): Germany: Fragmented but Strong Lobbying, in: M.C.P.M. van Schendelen (Hg.): National Public and Private EC Lobbying; Aldershot, S. 23-48
- (1996): Politische Unverträglichkeiten von Globalisierung, in: Steger, Ulrich (Hg.): Globalisierung der Wirtschaft. Konsequenzen für Arbeit, Technik und Wirtschaft; Berlin, S. 83-114

- Kohler-Koch, Beate unter Mitarbeit von Brümmer, R./Myrzik, B./Platzer, H.-W (1988): Wirtschaftsverbände als transnationale Akteure: Der Beitrag deutscher Verbände zum Management internationaler Interdependenz im Kontext der EG-Süderweiterung; Darmstadt
- Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (1988): Der Binnenmarkt für Energie (Arbeitsdokumente der Kommission); Brüssel, KOM(88) 238 endg.
- (1989a): Die Ausweitung der innergemeinschaftlichen Stromlieferungen: ein grundlegender Beitrag zur Völlendung des Binnenmarktes für Energie. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den Transit von Elektrizitätslieferungen über die großen Netze; Brüssel, KOM(89) 336 endg. - SYN 207
- (1989b): Die Völlendung des Binnenmarktes für Erdgas. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den Transit von Erdgas im Bereich großer Netze; Brüssel, KOM (89) 334 endg. - SYN 206
- (1989c): Entwurf einer Richtlinie des Rates zur Einführung eines gemeinschaftlichen Verfahrens zur Gewährleistung der Transparenz der vom industriellen Endverbraucher zu zahlenden Gas- und Strompreise; Brüssel, KOM (89) 332 endg.
- (1989d): Entwurf einer Verordnung (EWG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1056/72 über die Mitteilung der Investitionsvorhaben von gemeinschaftlichem Interesse auf dem Erdöl-, Erdgas- und Elektrizitätssektor an die Kommission; Brüssel, KOM(89) 335 endg.
- (1991): Reports of the Consultative Committees on Third Party Access to Electricity Networks; Brüssel
- (1992): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (SYN 384); Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt (SYN 385); Brüssel, KOM(91) 548 endg. - SYN 384-385
- Kommission (Europäische Kommission) (1993): Abgeänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (COD384); Abgeänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt (COD385); Brüssel, KOM(93) 643 endg. - COD384-COD385
- (22.03.1995): Arbeitspapier der Kommission über die Organisation des Elektrizitätsbinnenmarktes; Brüssel
- Kommission (Europäische Kommission). DG XVII (1994): Compendium of legislation and other instruments relating to energy (EC,ECSC,EURATOM), Brüssel 1994
- (1999): Implementing the Electricity Directive, Brüssel
- Krasner, Stephen D. (1984): Approaches to the State. Alternative Conceptions and Historical Dynamics, in: Comparative Politics, Bd.16, Nr.2, S. 223-246

- Kuppert, Hans (1930): Elektrowirtschaft und Staatspolitik in England und Deutschland; Breslau
- Laudati, Laraine (1996): The European Commission as regulator: the uncertain pursuit of the competitive market, in: Majone, Giandomenico (Hg.): *Regulating Europe*; London/New York, S. 229-263,
- Lawson, Nigel (1989): Energy Policy, in: Helm, Dieter/Kay, John/Thompson, David (Hg.): *The Market for Energy*; Oxford et al, S. 23-29, Abruck von: Speech delivered at the Fourth Annual International Conference of the International Association of Energy Economists, Churchill College, Cambridge on 28 June 1982
- Le Nestour, Chantal/Zinow, Bernd-Michael (1995): Monopolstrukturen in der Elektrizitätsversorgung und europäisches Recht. Eine Betrachtung unter besonderer Berücksichtigung der Fälle Corbeau und Almelo, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, Bd.45, Nr.1/2, S. 78-83
- Lehmbruch, Gerhard (1976): Parteienwettbewerb im Bundesstaat; Stuttgart
- (1987): Administrative Interessenvermittlung, in: Windhoff-Héritier (Hg.): *Verwaltung und ihre Umwelt. Festschrift für Thomas Ellwein zum 60. Geburtstag*; Opladen, S. 11-43
- (1989): Institutional Linkages and Policy Networks in the Federal System of West Germany, in: *The Journal of Federalism*, Bd.19, S. 221-235
- (1991): The Organization of Society, Administration Strategies, and Policy Networks. Elements of a Development Theory of Interest Systems, in: Czada, Roland/Windhoff-Héritier, Adrienne (Hg.): *Political Choice. Institutions, Rules, and the limits of rationality*; Frankfurt a.M./Boulder CO, S. 121-158
- (1992): The Institutional Framework of German Regulation, in: Dyson, Kenneth H. (Hg.): *The Politics of German Regulation*; Aldershot, S. 29-52
- Lehmbruch, Gerhard/Singer, Otto/Grande, Edgar/Döhler, Marian (1988): Institutionelle Bedingungen ordnungspolitischen Strategiewechsels im internationalen Vergleich, in: Schmidt, Manfred G. (Hg.): *Staatstätigkeit. PVS-Sonderheft 19*; Opladen, S. 251-283
- Lepsius, Rainer M. (1991): Die Europäische Gemeinschaft. Rationalitätskriterien der Regimebildung, in: Zapf, Wolfgang (Hg.): *Die Modernisierung moderner Gesellschaften*; Frankfurt a.M. (25. Deutscher Soziologentag), S. 309-317
- (1995): Institutionenanalyse und Institutionenpolitik, in: Nedelmann, Birgitta (Hg.): *Politische Institutionen im Wandel*; Opladen, S. 392-403
- Lindberg, Leon N. (1963): *The Political Dynamics of European Economic Integration*; Stanford/London
- Lindberg, Leon N./Campbell, John L. (1991): The State and the Organization of Economic Activity, in: Campbell, John L./Hollingsworth, Rogers/Lindberg, Leon L. (Hg.): *Governance of the American Economy*; Cambridge u. a, S. 356-395
- Lindblom, Charles E. (1977): *Politics and Markets*; New York
- Littlechild, Stephen C. (1991): Office of electricity regulation: the new regulatory framework for electricity, in: Veljanovski, Cento (Hg.): *Regulators and the market*; London, S. 107-118
- Loesch, Achim von (1988): Die Privatisierungen mittels Volksaktien im Rahmen der Vermögenspolitik 1959 bis 1965, in: Brede, Helmut (Hg.): *Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft*; Baden-Baden, S. 127-146
- Löwer, Wolfgang (1989): *Energieversorgung zwischen Staat, Gemeinde und Wirtschaft*; Köln
- (1992): Rechtshistorische Aspekte der deutschen Elektrizitätsversorgung von 1880 bis 1990, in: Fischer, Wolfram (Hg.): *Die Geschichte der Stromversorgung*; Frankfurt am Main, S. 167-215
- Lowi, Theodore (1964): American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory, in: *World Politics*, Bd. 16, Nr. 4, S. 677-715
- Luhmann, Niklas (1987): *Rechtssoziologie*, Opladen: Westdeutscher Verlag (3. Aufl.)
- (1989): *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, Stuttgart (3. Aufl.)
- Majone, Giandomenico (1989): *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*; New Haven/London.
- (1994): Paradoxes of privatization and deregulation, in: *Journal of European Public Policy*, S. 53-69
- (1996): *Regulating Europe*; London/New York
- March, James G./Olsen, Johan P. (1989): *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*; New York
- Markert, Kurt (1988): Brauchen wir eine Kartellnovelle?, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, Nr.3, S. 181-185
- (1996): Die Rolle des Bundeskartellamtes bei der "Regulierung" der deutschen Strom- und Gasversorgung, in: Sturm, Roland/Wilks, Stephen (Hg.): *Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien*; Baden-Baden, S. 281-294
- Marsh, David (1991): Privatization under Mrs. Thatcher: a Review of the Literature, in: *Public Administration*, Bd. 69, S. 459-80
- Marsh, David/Rhodes, R. A. W. (1992): The implementation gap: explaining policy change and continuity, in: Marsh, David/Rhodes, R. A. W. (Hg.): *Implementing Thatcherite Policies*; Philadelphia, S. 170-187
- Mathis, Christian (1995): Vorschläge für eine Neuorientierung der Elektrizitätswirtschaft in Frankreich. Der "Rapport Mandil", in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, Bd.45, Nr.1/2, S. 54-58
- Matzerath, Horst (1970): *Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung*; Stuttgart
- Mayer, Otto G. (1996): Standort Deutschland - Neue Herausforderungen angesichts veränderter Wettbewerbsbedingungen?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr.26, S. 3-13

- Mayntz, Renate (1983): Implementation von regulativer Politik, in: Mayntz, Renate (Hg.): Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 50-74
- (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Ellwein, Thomas/Hesse, Jens Joachim/Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft Bd. 1, Baden-Baden, 1987, S. 89-109
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung; Frankfurt/Main New York, S. 9-38
- (Hg.)(1975): Policy-Making in the German Federal Bureaucracy; Amsterdam
- Mazey, Sonia/Richardson, Jeremy (1993): Introduction: Transference of Power, Decision Rules, and Rules of the Game, in: Mazey, Sonia/Richardson, Jeremy (Hg.): Lobbying in the European Community; Oxford, S. 2-26
- McGowan, Francis (1993): The Struggle for Power in Europe - Competition and Regulation in the EC electricity industry; London
- (1994a): The internationalisation of privatisation, in: Clarke, Thomas (Hg.): International Privatisation - Strategies and Practices; New York/ Berlin, S. 25-42
- (1994b): What is the Alternative? Ownership, Regulation, and the Labour Party, in: Bishop, Matthew/Kay, John/Mayer, Colin : Privatization and Economic Performance; Oxford, S. 265-289
- McGowan, Francis/MacKerron, Gordon (1993): Contractualisation in the Electricity Supply Industry, in: Harrison, Anthony (Hg.): From Hierarchy to Contract; New Brunswick/Oxford, S. 123-146
- McGowan, Francis/Wallace, Helen (1996): Towards a European regulatory state, in: Journal of European Public Policy, Bd.3, Nr.4, S. 560-76
- McInnes, David (1991): Policy Networks within the Department of Energy and Energy Policy; Colchester: Essex Papers in Politics and Government, No. 82
- McLaughlin, Andrew/Jordan, Grant/Maloney, William A. (1993): Corporate Lobbying in the European Community, in: Journal of Common Market Studies, Bd. 31, Nr.2, S. 191-212
- Medick, Hans (1974): Anfänge und Voraussetzungen des Organisierten Kapitalismus in Großbritannien 1873-1914, in: Berding, Helmut/Kocka, Jürgen/Schröder, Hans-Christoph/Wehler, Hans-Ulrich (Hg.): Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, Band 9: Organisierter Kapitalismus; Göttingen, S. 58-83
- Miller, Gary (1995): Post-Maastricht legislative procedures: Is the Council "institutionally challenged"?, in: Paper presented at the 4th Biennial International Conference of ECSA, Charleston, South Carolina, Mai 1995
- Mintzel, Alf (1992): Die Christlich Soziale Union in Bayern, in: Mintzel, Alf/Oberreuter, Heinrich (Hg.): Parteien in der Bundesrepublik Deutschland; Bonn, S. 217-265
- MMC (Monopolies and Mergers Commission) (1996): PowerGen plc and Midlands Electricity plc. A report on the proposed merger; London, Cm 3231
- Monopolkommission (1976): Mehr Wettbewerb ist möglich; Baden-Baden, 1. Hauptgutachten 1973/1975
- (1994): Zehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 1992/1993, in: Deutscher Bundestag Drucksache 12/8323, 22. Juli 1994; Bonn
- Moran, Michael/Prosser, Tony (Hg.) (1994a): Privatization and Regulatory Change in Europe; Buckingham Philadelphia
- (1994b): Introduction: Politics, Privatization and Constitutions, in: Moran, Michael/Prosser, Tony (Hg.): Privatization and Regulatory Change in Europe; Buckingham Philadelphia, S. 1-13
- Morass, Michael (1994) Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union; Wien
- Moravcsik, Andrew (1991): Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community, in: International Organization, Bd.45, Nr.1, S. 19-56
- Moravcsik, Andrew (1994): Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation, Paper presented at the Conference of Europeanists, Chicago, April 1994
- Müller, Wolfgang C. (1994): Political Traditions and the Role of the State, in: West European Politics, Bd.17, Nr.3, S. 32-51
- NEDO (1976): A Study of UK Nationalised Industries; London
- NERA (National Economic Research Associates) (1995): Evaluation of the French proposal for a Single Buyer Model; London
- Newbery, David M./Green, Richard (1996): Regulation, public ownership and privatisation of the English electricity industry, in: Gilbert, Richard J./Kahn, Edward P. (Hg.): International Comparisons of Electricity Regulation; Cambridge, S. 25-81
- North, Douglas (1981): Theorie des institutionellen Wandels. Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte; Tübingen
- Norton, Philip (1996): The UK: Political Conflict, Parliamentary Scrutiny, in: Norton, Phillip (Hg.): National Parliament and the European Union: London, S. 92-109
- Nussbaum, Helga (1968): Versuche zur reichsgesetzlichen Regelung der deutschen Elektrizitätswirtschaft und zu ihrer Überführung in Reichseigentum 1908 bis 1914; Berlin-Ost, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte, Bd. II, S. 117-203
- Ortwein, Edmund (1996): Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, in: Sturm, Roland/Wilks, Stephen (Hg.): Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland, Baden-Baden, S. 77-132



- ÖTV/VKU (Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr/Verband kommunaler Unternehmen) (1995): Gemeinsame Erklärung des Verbandes kommunaler Unternehmen e.V. und der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Köln
- Padgett, Stephen (1990): Policy Style and Issue Environment: The Electricity Supply Sector in West Germany, in: *Journal of Public Policy* Bd. 10, Nr. 2, S. 165-193
- (1992a): The Politics of Nuclear Power, in: Dyson, Kenneth D. (Hg.): *The Politics of German Regulation*; Aldershot, S. 185-208
- (1992b): The Single European Energy Market: The Politics of Realization, in: *Journal of Common Market Studies*, Bd.30, Nr.1, S. 53-75
- Pearson, Lynn F. (1981): *The Organization of the Energy Industry*; London/Basingstoke
- Peschka, Benjamin (1994): Vergleich von Entscheidungsstrukturen zwischen Staat und Wirtschaft in Deutschland, überprüft an den Sektoren Energie und Gesundheit. Die Entwicklung der Entscheidungsstrukturen im Energiesektor bis zum Abschluß der Energie-Konsens-Gespräche. Diplomarbeit Teil 1; Konstanz
- Peters, B. Guy (1992): Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community, in: Sbragia, Alberta M. (Hg.): *Europolitics. Institutions and Policymaking in the "New" European Community*; Washington, D.C, S. 75-122
- Pfaffenberger, W./Scheele, U./Ströbele, W./Windelberg, J. (1992): Auswirkungen des EG-Binnenmarktes für Energie auf die räumliche Energieversorgung; Idstein
- Polanyi, Karl (1957 (1944)): *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of our Time*; Beacon Hill/Boston
- Prosser, Tony (1986): *Nationalised Industries and Public Control. Legal, Constitutional and Political Issues*; Oxford/New York
- Prosser, Tony/Moran Michael (1994a): Privatization and Regulatory Change: The Case of Great Britain, in: Moran, Michael/Prosser, Tony (Hg.): *Privatization and Regulatory Change in Europe*; Buckingham/Philadelphia, S. 35-49
- (1994b): Conclusion: From National Uniqueness to Supra-National Constitution, in: Moran, Michael/Prosser, Tony (Hg.): *Privatization and Regulatory Change in Europe*; Buckingham/Philadelphia, S. 145-155
- Putnam, Robert D. (1988): Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games, in: *International Organization* Bd. 42, Nr. 3, S. 427-460
- Radkau, Joachim (1983): Aufstieg und Krise der deutschen Atomwirtschaft 1945-1975. Verdrängte Alternativen in der Kerntechnik und der Ursprung der nuklearen Kontroverse; Reinbek
- Ragin, Charles C. (1987): *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*; Berkeley u.a.
- Ramsay, Iain (1987): The Office of Fair Trading: Policing the Consumer Marketplace, in: Baldwin, Robert/McCrudden, Christopher (Hg.): *Regulation and Public Law*; London, S. 177-200
- Rat (Rat der Europäischen Union) (1994a): 1759. Tagung des Rates Energie; Brüssel, Mitteilung an die Presse, 6889/94
- (1994b): 1807. Tagung des Rates Energie; Brüssel, Marché Intérieur de l'Electricité - Conclusions du Conseil, 28.11.94
- (1995): Schlußfolgerungen der 1850. Tagung des Rates vom 1.6.1995; Brüssel
- Rhodes, R. A. W./Dunleavy, Patrick (1995): *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*; London
- Richter, Martin (1996): Die Transformation der ostdeutschen Elektrizitätswirtschaft. Eine Sektorstudie zum Umbau der ostdeutschen Ökonomie; Konstanz
- Roberts, Jane/Elliott, David/Houghton, Trevor (1991): *Privatising Electricity: The Politics of Power*; London
- Robertson, David Brian (1991): Political Conflict and Lesson-Drawing, in: *Journal of Public Policy*, Bd.11, Nr.1, S. 55-78
- Robinson, Colin (1993): *Energy policy: errors, illusions and market realities*; London
- (1996): Profit, Discovery and the Role of Entry: the case of electricity, in: Beesley, Michael E. (Hg.): *Regulating Utilities: A time for a change?*; London, S. 109-140
- Rohrbeck, Walther (1942-1943): Aus der Geschichte der deutschen Elektrizitätsversorgung: Werdegang der Vereinigung der Elektrizitätswerke 1892-1942, in: *Elektrizitätswirtschaft*, Bd.41, Nr.14/15/16/19/20/21, S. 322-329/353-357/374-379/439-443/468-472/ 493-497
- Rüdiger, Wolfgang (1990): Die (gescheiterte) Privatisierung der Kernenergie: Krise des Thatcherismus?, in: Sturm, Roland : *Thatcherismus - Eine Bilanz nach zehn Jahren*; Bochum, S. 155-178
- Ruggie, John G. (1982): International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Post-War Economic Order, in: *International Organization*, Bd.36, Nr.2, S. 379-415
- RWE AG (Rheinisch Westfälische Elektrizitätswerke Aktiengesellschaft) (1993): Bericht über das 95.Geschäftsjahr - Vorlagen in der Hauptversammlung 1993 in Essen; Essen
- Saalfeld, Thomas (1996): The German Houses of Parliament and European Integration, in: Norton, Phillip (Hg.): *National Parliament and the European Union*; London, S. 12-34
- Sakowsky, Dagmar (1992): *Die Wirtschaftspolitik der Regierung Thatcher*; Göttingen
- Sandholtz, Wayne/Zysman, John (1989): 1992: Recasting the European Bargain, in: *World Politics*, Bd.42, Nr.1, S. 95-128
- Schäfer, Hermann (1985): Kartelle in der Zeit des Ersten Weltkriegs - Funktionen im Rahmen von Kriegswirtschaft und Sozialisierung, in: Pohl, Hans (Hg.):

- Kartelle und Kartellgesetzgebung in Praxis und Rechtsprechung vom 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart; Stuttgart, S. 81-99
- Scharpf, Fritz W. (1970): Die politischen Kosten des Rechtsstaats. Eine vergleichende Studie der deutschen und amerikanischen Verwaltungskontrollen, Tübingen
- (1985): Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, Bd.26, Nr.4, S. 323-356
  - (1991a): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift, Bd.32, Nr.4, S. 621-634
  - (1991b): Political Institutions, Decision Styles, and Policy Choices, in: Czada, Roland M./Windhoff- Héritier, Adrienne (Hg.): Political Choice: Institutions, Rules, and Limits of Rationality; Frankfurt a.M, S. 53-86
  - (1992): Koordination durch Verhandlungssysteme. Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen; Frankfurt a.M./New York, S. 59-96
  - (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung; Opladen, S. 57-83; PVS Sonderheft 24
  - (1994): Der Bundesrat und die Kooperation auf der "dritten" Ebene, in: Scharpf, Fritz W.: Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa; Frankfurt am Main u. a., S. 59-91; zuerst abgedruckt in: Bundesrat (Hg.) (1989): Vierzig Jahre Bundesrat; Baden-Baden, S. 121-162
  - (1997): Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy-Research; Boulder CO
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik; Kronberg
- Schiffer, Hans-Wilhelm (verschiedene Jahre): Energiemarkt Bundesrepublik Deutschland; Köln
- Schmidt, Ingo/Binder, Steffen (1996): Wettbewerbspolitik im internationalen Vergleich: die Erfassung wettbewerbsbeschränkender Strategien in Deutschland, England, Frankreich, den USA und der EG; Heidelberg
- Schmidt, Manfred G. (1989): Learning from Catastrophes West Germany's Public Policy, in: Castle, Francis G. (Hg.): The Comparative History of Public Policy; Cambridge, S. 56-99
- Schmidt, Susanne K. (1997): Sterile Debates and Dubious Generalisations: European Integration Tested by Telecommunications and Electricity, in: Journal of Public Policy, Bd. 16 Nr. 3, 233-271
- Schmidt, Vivien (1996): Loosening the ties that bind: the impact of European integration on French government and its relationship to business, in: Journal of Common Market Studies, Bd.34, Nr.2, S. 223-254
- Schmidt, Vivien (1999): National Patterns of Governance under Siège: The Impact of European Integration, in: Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (Hg.): The Transformation of Governance in the European Union; London, 155-172
- Schmitter, Philippe C. (1979): Still the Century of Corporatism?, in: Schmitter, Philippe C./Lehmbruch, Gerhard (Hg.): Trends Toward Corporatist Intermediation; Beverly Hills, S. 7-52
- Schmitter, Philippe C./Streeck, Wolfgang (1981): The Organization of Business Interests. A Research Design to Study the Associative Action of Business in the Advanced Industrial Societies of Western Europe; Berlin: Discussion Paper, Bd.IIM/LMP 81-13), Discussion Paper IIM/LMP 81/13
- Schneider, Heinrich (1992): Europäische Integration: die Leitbilder und die Politik, in: Kreile, Michael (Hg.): Die Integration Europas; Opladen, S. 3-35, PVS-Sonderheft 23
- SMH (Schröder, Münchmeyer, Hengst & Co.) (1997): Deutsche Versorger: Februar 1997 (VIAG; VEBA; RWE); o.O.
- Schuler, Alexander (1967): Regionale Elektrizitätswirtschaft; Schrobenuhausen
- Schulz, Walter (1979): Ordnungsprobleme der Elektrizitätswirtschaft; München
- Schwaiger, Henning (1972): Energierechtsreform und Verbund der Elektrizitätserzeuger, in: Wirtschaft und Wettbewerb, Bd.22, S. 705-717
- Schweitzer, A. (1984): Der grenzüberschreitende Stromverbund in Europa; Baden-Baden
- Seitz, Konrad (1992): Die japanisch-amerikanische Herausforderung. Europas Hochtechnologieindustrien kämpfen ums Überleben, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitschrift 'Das Parlament', Nr.B 10-11, S. 3-15
- Shonfield, Andrew (1965): Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power; Oxford
- Sidenius, Niels (1999): Business, Governance Structures and the EU: The Case of Denmark, in: Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (Hg.): The Transformation of Governance in the European Union; London, S. 173-188
- Siegel, Gustav (1930a): Die Elektrizitätsgesetzgebung der Kulturländer der Erde. Band 1: Deutschland; Berlin
- (1930b): Die Elektrizitätsgesetzgebung der Kulturländer der Erde. Band 2: Westeuropa; Berlin
- Singer, Otto (1993): Die Wirtschaftspolitik und ihre Experten. Staatliche Handlungskapazität und Systeme der Politikberatung in den USA, Großbritannien und Deutschland, in: Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit; Opladen, S. 101-122
- Skocpol, Theda (1985): Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research, in: Evans, Peter B./Rueschemeyer, Dietrich/Skocpol, Theda (Hg.): Bringing the State Back In; Cambridge et al, S. 3-37

- Smith, Martin J./Marsh, David/Richards, David (1995): Central Government Departments and the Policy Process, in: Rhodes, R. A. W./Dunleavy, Patrick (Hg.): Prime Minister, Cabinet and Core Executive; London, S. 38-62
- SPD Bundestagsfraktion (1997): Gesetzentwurf der Fraktion der SPD. Entwurf eines Gesetzes über die Elektrizitätswirtschaft, in: Deutscher Bundestag. Drucksache 13/7425 vom 15.04.1997; Bonn
- Spence, David (1993): The Role of the National Civil Service in European Lobbying, in: Mazey, Sonia/Richardson, Jeremy (Hg.): Lobbying in the European Community; Oxford, S. 47-73
- Starr, Paul (1990): The New Life of the Liberal State: Privatization and the Restructuring of State-Society Relations, in: Suleiman, Ezra/Waterbury, John (Hg.): The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization; Oxford/San Francisco, S. 22-54
- Statistisches Bundesamt (verschiedene Jahre): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland; Stuttgart
- Steel, David (1978): Nationalisation and Public Ownership, in: Cook, Chris/Ramdsden, John (Hg.): Trends in British Politics since 1945; New York, S. 109-131
- Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen/Longstreth, Frank (Hg.)(1992): Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis; Cambridge u.a.
- Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C. (1985): Gemeinschaft, Markt und Staat - und die Verbände?, in: Journal für Sozialforschung, Bd.25, Nr.2, S. 133-157
- Sturm, Roland (1994): Staatsordnung und politisches System, in: Kastendiek, Hans/Rohe, Karl/Volle, Angelika (Hg.): Länderbericht Großbritannien; Bonn, S. 185-212
- Sturm, Roland/Wilks, Stephen (1996) (Hg.): Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland, Baden-Baden
- Suleiman, Ezra N. (1990): The Politics of Privatization in Britain and France, in: Suleiman, Ezra N./Waterbury, John (Hg.): The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization; Oxford/San Francisco, S. 113-136
- Supple, Barry (1990): Official economic inquiry and Britain's industrial decline: the first fifty years, in: Furner, Mary O./Supple, Barry (Hg.): The state and economic knowledge. The American and British experiences; Cambridge et al, S. 325-353
- Surrey, A. J. (1986): The Nationalised Energy Industries, in: Gretton, J./Harrison, A. (Hg.): Energy UK 1986. An economic, social and policy audit; Bristol
- Surrey, John/Walker, William (1981): The European Power Plant Industry: Structural Responses to International Pressures; Sussex
- Sykes, Allen/Robinson, Colin (1987): Current Choices. Good ways and bad to privatise electricity; London
- Taylor, Andrew J. (1972): Laissez-faire and State Intervention in Nineteenth-Century Britain; London
- Teubner, Gunther (1985): Verrechtlichung - Begriffe, Merkmale, Grenzen, Auswege, in: Kübler, Friedrich (Hg.): Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität; Frankfurt a.M.
- Thelen, Kathleen/Steinmo, Sven (1992): Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen/Longstreth, Frank (Hg.): Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis; Cambridge, S. 1-32
- Thomas, Steve (1988): The Realities of Nuclear Power; Cambridge
- (1993): How a Larger Coal Burn Could Be Accomodated, in: Thomas, Steve (Hg.): Energy Policy - An Agenda for the 1990's; Sussex, S. 127-146
- Thomas, Steve/McGowan, Francis (1994): The European Market for Transmission and Distribution Equipment; Brighton
- Tofaute, Hartmut (1994): Der große Ausverkauf. Die Privatisierung von Bundesunternehmen durch die Regierung Kohl; Köln
- Truman, David B. (1951): The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion, Berkeley: University of California Institute of Governmental Studies (Reprint 1993)
- UCPTE (verschiedene Jahre): Jahresbericht; Paris
- UNICE (1993): Stellungnahme der UNICE zur Ordnung der Europäischen Elektrizitäts- und Gasmärkte; Brüssel
- Van Schendelen, Marinus P. C. M. (1993): Die wachsende Bedeutung des europäischen Lobbying, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Bd.24, Nr.1, S. 64-72
- van Waarden, Frans (1992): Zur Empirie kollektiven Handelns: Geschichte und Struktur von Unternehmensverbänden, in: Schubert, Klaus (Hg.): Leistungen und Grenzen politisch-ökonomischer Theorie. Eine kritische Bestandsaufnahme zu Mancur Olson; Darmstadt, S. 139-168
- (1993): Über die Beständigkeit nationaler Politikstile und Politiknetzwerke. Eine Studie über die Genese ihrer institutionellen Verankerung, in: Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmruch; Opladen, S. 191-212
- VDEW (Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke) (1994a): Das "Single-Buyer" Konzept - keine akzeptable Lösung für den Strom-Binnenmarkt in Europa; VDEW Argumente, Frankfurt
- (1994b): Für einen "echten" verhandelten Netzzugang; VDEW Argumente; Frankfurt am Main
- (Hg.)(verschiedene Jahre): Die öffentliche Elektrizitätsversorgung; Frankfurt am Main
- (verschiedene Jahre): VDEW-Arbeitsbericht; Frankfurt am Main
- Veljanovski, Cento (1991): The regulation game, in: Veljanovski, Cento (Hg.): Regulators and the market; London, S. 3-29

- Vickers, John/Yarrow, George (1989): Privatization in Britain, in: MacAvoy, Paul/ W.Stanbury, W. T./Yarrow, George/Zeckhauser, Richard C. (Hg.): Privatization and state-owned enterprises. Lessons from the United States, Great Britain and Canada; Boston et al, S. 209-261
- VIK (Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft) (1994): Weiterentwicklung der Verbändevereinbarung über die stromwirtschaftliche Zusammenarbeit 1994, in: VIK Mitteilungen, Bd.44, Nr.5, S. 119-124
- VKU (Verband kommunaler Unternehmen) (1994): Die Position der kommunalen Energieversorger zum Wettbewerb, in: VKU Nachrichtendienst, Nr. 552, S. 3-5
- (verschiedene Jahre): Kommunale Versorgungswirtschaft; Köln
- Vobruba, Georg (1992): Wirtschaftsverbände und Gemeinwohl, in: Mayntz, R. (Hg.): Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl; Gütersloh, S. 80-121
- Vogel, David (1986): National Styles of Regulation. Environmental Policy in Great Britain and the United States; Ithaca
- Vogel, Stephen K. (1996): Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries; Ithaca
- Wachendorf, Hans Georg (1994): Kohleverstromung in Deutschland, in: Elektrizitätswirtschaft, Bd. 93, Nr. 12, S. 672-680
- Wade, Robert (1996): Globalization and its Limits: Reports on the Death of the National Economy Are Greatly Exaggerated, in: Berger, Suzanne/Dore, Ronald (Hg.): National Diversity and Global Capitalism; Ithaca/ London, S. 60-88
- Walkland, Stewart A. (1984): Economic Planning and Dysfunctional Politics in - Britain 1945-1983, in: Gamble, Andrew M./Walkland, S. A.: The British Party System and Economic Policy 1945- 83. Studies in Adversary Politics; Oxford, S. 92-151
- Wallace, Helen (1996): Relations between the European Union and the British administration, in: Mény, Yves/Muller, Pierre/Quermone, Jean-Louis (Hg.): Adjusting to Europe. The impact of the European Union on national institutions and policies; London/New York, S. 61-72
- Wallace, William (1977): Walking Backwards Towards Unity, in: Wallace, Helen/Wallace William/Webb, Carole (Hg.): Policy- Making in the European Communities; Chichester, S. 301-323
- Weber, Helmut (1994): Recht und Gerichtsbarkeit, in: Kastendiek, Hans/Rohe, Karl/Volle Angelika (Hg.): Länderbericht Großbritannien; Bonn, S. 170-184
- Weiler, Joseph H. (1991): The Transformation of Europe, in: The Yale Law Journal, Bd.100, S. 2403-2483
- Wendt, Bernd-Jürgen (1974): War Socialism - Erscheinungsformen und Bedeutung des Organisierten Kapitalismus in England im Ersten Weltkrieg, in: Berding, Helmut/Kocka, Jürgen/Schröder, Hans-Christoph/Wehler, Hans-Ulrich (Hg.): Organisierter Kapitalismus; Göttingen, S. 117-149
- Wessels, Wolfgang/Rometsch, Dietrich (1996): Conclusion: European Union and national institutions, in Rometsch, Dietrich/Wessels, W. (Hg.): The European Union and member states: towards institutional fusion?; Manchester, S. 328-365
- Wilks, Stephen (1996a): Regulatory compliance and capitalist diversity in Europe, in: Journal of European Public Policy, Bd.3, Nr.4, S. 536-59
- (1996b): The Prolonged Reform of United Kingdom Competition Policy, in: Doern, Bruce/Wilks, Stephen (Hg.): Comparative Competition Policy. National institutions in a global market; Oxford, S. 139-184
- Wilks, Stephen unter Mitarbeit von Mc Gowan, Lee (1996): Competition Policy in the European Union: Creating a Federal Agency?, in: Doern, Bruce G./Wilks, Stephen (Hg.): Comparative Competition Policy. National Institutions in a Global Market; Oxford, S. 225-267
- Williamson, Oliver E. (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus; Tübingen
- Wilson, Andrew (1976): The Strategy of Sales Expansion in the British Electricity Supply Industry between the Wars, in: Hannah, Leslie (Hg.): Management Strategy and Business Development; London, S. 203-212
- Wilson, James Q. (1980): The politics of regulation, in: Wilson, James Q. (Hg.): The Politics of Regulation; New York, S. 357-394
- Wolf, Andreas (1994): Energiepreise zwischen Kosten und Wettbewerb, in: Wirtschaft und Wettbewerb, Nr.5, S. 415-426
- Woolcock, Stephen/Hodges, Michael/Schreiber, K. (1991): Britain, Germany and 1992 - The Limits of Deregulation; London
- Wright, Vincent (1995): Conclusion: The State and Major Enterprises in Western Europe: Enduring Complexities, in: Hayward, Jack (Hg.): Industrial Enterprise and European Integration: From National to International Champions in Western Europe; Oxford u.a.
- Wulf, Peter (1977): Regierung, Parteien, Wirtschaftsverbände und die Sozialisierung des Kohlenbergbaus 1920-21, in: Mommsen, Hans/Petzina, Dietmar/Weisbrod, Bernd (Hg.): Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik. Band 2; Düsseldorf, S. 647-657
- Zängl, Wolfgang (1989): Deutschlands Strom - Die Politik der Elektrifizierung von 1866 bis heute; Frankfurt/New York
- Zask, Jean (1987): Exportkapazität der französischen Stromwirtschaft, in: Harms, Wolfgang (Hg.): Atomstrom aus Frankreich?; Köln et al, S. 3 - 8
- Zunkel, Friedrich (1974): Industrie und Staatssozialismus. Der Kampf um die Wirtschaftsordnung in Deutschland 1914-1918; Düsseldorf

## Appendix 1: Statistischer Anhang

Tabelle 1: Die Stromerzeugung (netto) in den heutigen EG-Ländern von 1970 bis 1995 (mio. kWh) nach eingesetzten Energiequellen (1)

BELGIEN	1970	1980	1985	1990	1995
Wasserkraft	244	820	1.334	896	1.223
Kernenergie	49	11.909	32.692	40.545	39.192
Steinkohle	7.371	12.192	11.623	16.153	15.673
Braunkohle	0	0	0	0	0
Mineralöl	14.642	17.518	3.530	1.242	1.246
Erdgas	3.896	5.572	2.149	5.108	9.661
Andere(2)	2.659	2.804	315	3.217	3.636
GESAMT	28.961	51.015	54.184	67.161	70.631

BR DEUTSCHLAND	1970	1980	1985	1990	1995
Wasserkraft	17.480	18.368	17.351	18.160	23.796
Kernenergie	5.668	41.265	119.461	139.234	146.012
Steinkohle	90.840	103.704	123.916	129.511	134.775
Braunkohle	54.531	88.376	79.045	75.550	130.652
Mineralöl	34.349	25.452	9.470	10.091	8.230
Erdgas	12.747	58.497	23.229	33.583	39.551
Andere	11.304	11.791	12.799	12.902	14.795
GESAMT	226.919	347.453	384.376	419.031	497.811

DÄNEMARK	1970	1980	1985	1990	1995
Wasserkraft	24	30	90	638	30
Kernenergie	0	0	0	0	0
Steinkohle	5.728	19.046	25.468	21.744	25.928
Braunkohle	0	0	0	0	0
Mineralöl	13.029	4.809	1.346	990	3.236
Erdgas	0	0	297	615	3.338
Andere	0	0	9	55	1.977
GESAMT	18.864	23.885	27.210	24.042	34.509

FRANKREICH	1970	1980	1985	1990	1995
Wasserkraft	56.612	69.813	63.414	56.648	75.579
Kernenergie	5.147	57.939	213.087	297.949	358.779
Steinkohle	36.107	58.603	37.376	27.201	20.771
Braunkohle	656	610	321	2.266	1.911
Mineralöl	30.329	47.141	6.765	8.310	7.269
Erdgas	6.332	6.343	2.957	2.639	3.602
Andere	5.525	7.048	4.935	4.667	3.685
GESAMT	140.708	246.597	328.560	399.680	471.596

GRIECHENLAND	1970	1980	1985	1990	1995
Wasserkraft	o.A.	3396	2793	1.984	3.765
Kernenergie	o.A.	0	0	0	0
Steinkohle	o.A.	9315	727	0	244
Braunkohle	o.A.	8477	15427	22.997	26.055
Mineralöl	o.A.	0	6790	7.078	8.120
Erdgas	o.A.	0	0	84	69
Andere	o.A.	100	0	0	126
GESAMT	o.A.	21.288	25.737	32.143	38.379

GROSSBRITANNIEN	1970	1980	1985	1990	1995
Wasserkraft	5.647	5.094	6.781	6.963	6.729
Kernenergie	22.805	32.291	53.767	58.664	80.598
Steinkohle	156.778	195.481	167.857	194.673	151.864
Braunkohle	0	0	0	0	0
Mineralöl	44.639	31.100	45.686	32.018	14.965
Erdgas	769	2.001	2.738	3.145	59.669
Andere	1.151	345	1.097	3.915	3.233
GESAMT	231.789	266.312	277.926	299.378	317.058

<i>IRLAND</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>
<i>Wasserkraft</i>	793	1.147	1.168	971	956
<i>Kernenergie</i>	0	0	0	0	0
<i>Steinkohle</i>	81	68	98	5.543	6.589
<i>Braunkohle</i>	0	0	2.212	2.103	1.893
<i>Mineralöl</i>	2.944	6.012	2.264	1.338	2.516
<i>Erdgas</i>	0	0	5.744	3.692	4.841
<i>Andere</i>	1.684	1.514	0	0	16
<i>GESAMT</i>	5.502	10.299	11.486	13.647	16.811

<i>ITALIEN</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>
<i>Wasserkraft</i>	41.060	47.242	44.056	34.568	41.375
<i>Kernenergie</i>	3.119	4.637	6.717	0	0
<i>Steinkohle</i>	1.226	12.479	23.795	28.978	22.562
<i>Braunkohle</i>	53.504	1.166	1.170	1.094	143
<i>Mineralöl</i>	5.376	99.637	71.338	96.404	113.704
<i>Erdgas</i>	1.782	8.954	23.182	36.679	44.237
<i>Andere</i>	3.019	3.277	3.448	4.456	6.841
<i>GESAMT</i>	112.842	177.392	176.254	205.237	228.862

<i>LUXEMBURG</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>
<i>Wasserkraft</i>	874	274	484	804	826
<i>Kernenergie</i>	0	0	0	0	0
<i>Steinkohle</i>	12	25	37	0	0
<i>Braunkohle</i>	0	0	0	0	0
<i>Mineralöl</i>	235	105	23	27	5
<i>Erdgas</i>	2	205	4	34	143
<i>Andere</i>	947	447	348	457	244
<i>GESAMT</i>	2.070	1.056	896	1.322	1.218

<i>NIEDERLANDE</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>
<i>Wasserkraft</i>	0	0	0	170	90
<i>Kernenergie</i>	847	3.947	3.674	3.295	3.784
<i>Steinkohle</i>	6.298	6.940	14.320	24.217	25.002
<i>Braunkohle</i>	0	0	0	0	0
<i>Mineralöl</i>	12.672	23.893	2.926	2.986	3.710
<i>Erdgas</i>	18.228	24.278	36.959	35.405	40.303
<i>Andere</i>	1.333	2.532	2.663	3.302	4.788
<i>GESAMT</i>	38.878	62.040	60.542	69.375	77.677

<i>PORTUGAL</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>
<i>Wasserkraft</i>	o.A.	o.A.	10.814	9.139	8.332
<i>Kernenergie</i>	o.A.	o.A.	0	0	0
<i>Steinkohle</i>	o.A.	o.A.	856	8.562	12.717
<i>Braunkohle</i>	o.A.	o.A.	0	0	0
<i>Mineralöl</i>	o.A.	o.A.	6.300	8.884	9.778
<i>Erdgas</i>	o.A.	o.A.	0	0	0
<i>Andere</i>	o.A.	o.A.	607	694	1.039
<i>GESAMT</i>	o.A.	o.A.	18.581	27.283	31.866

<i>SPANIEN</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>
<i>Wasserkraft</i>	o.A.	o.A.	32.624	25.818	24.294
<i>Kernenergie</i>	o.A.	o.A.	26.750	51.936	53.107
<i>Steinkohle</i>	o.A.	o.A.	39.060	45.252	54.972
<i>Braunkohle</i>	o.A.	o.A.	11.856	10.498	6.977
<i>Mineralöl</i>	o.A.	o.A.	7.593	8.030	13.744
<i>Erdgas</i>	o.A.	o.A.	1.917	1.408	3.524
<i>Andere</i>	o.A.	o.A.	1.165	1.343	2.855
<i>GESAMT</i>	o.A.	o.A.	120.965	144.285	159.473

ÖSTERREICH	1970	1980	1985	1990	1995
Wasserkraft	o.A.	o.A.	30.960	32.010	37.918
Kernenergie	o.A.	o.A.	0	0	0
Steinkohle	o.A.	o.A.	0	0	3.174
Braunkohle	o.A.	o.A.	0	0	1.525
Mineralöl	o.A.	o.A.	0	0	1.634
Erdgas	o.A.	o.A.	0	0	8.126
Andere	o.A.	o.A.	12.150	16.810	2.654
GESAMT	o.A.	o.A.	43.110	48.820	55.031

SCHWEDEN	1970	1980	1985	1990	1995
Wasserkraft	o.A.	o.A.	70.690	72.200	66.232
Kernenergie	o.A.	o.A.	55.810	65.230	66.978
Steinkohle	o.A.	o.A.	0	0	2.414
Braunkohle	o.A.	o.A.	0	0	0
Mineralöl	o.A.	o.A.	0	0	3.475
Erdgas	o.A.	o.A.	0	0	669
Andere	o.A.	o.A.	6.676	5.437	3.177
GESAMT	o.A.	o.A.	133.176	142.867	142.945

FINNLAND	1970	1980	1985	1990	1995
Wasserkraft	o.A.	o.A.	12.210	10.750	12.797
Kernenergie	o.A.	o.A.	17.980	18.130	18.128
Steinkohle	o.A.	o.A.	0	0	15.400
Braunkohle	o.A.	o.A.	0	0	0
Mineralöl	o.A.	o.A.	0	0	1.310
Erdgas	o.A.	o.A.	0	0	6.200
Andere	o.A.	o.A.	17.130	22.710	6.67
GESAMT	o.A.	o.A.	47.320	51.590	60.602

EG GESAMT	1970 (EG 9)	1980 (EG 10)	1985 (EG 15)	1990 (EG 15)	1995 (EG 15)
Wasserkraft	122.734	146.184	294.708	271.037	303.942
Kernenergie	39.563	151.988	527.779	674.984	766.578
Steinkohle	488.649	417.853	445.096	501.834	492.085
Braunkohle	11.856	98.629	110.031	114.508	169.156
Mineralöl	206.343	264.144	164.031	177.398	192.942
Erdgas	47.341	107.858	99.176	122.391	223.933
Andere	27.722	27.644	67.344	83.949	55.833
GESAMT	806.533	1.207.337	1.708.165	1.946.101	2.204.469

1. Die vor dem Beitritt liegenden Daten einiger Mitgliedstaaten (Griechenland, Portugal, Spanien, Österreich, Schweden, Finnland) liegen nicht immer vor oder wurden von EUROSTAT der Kategorie „Andere“ zugeschlagen.

2. Die Kategorie „Andere“ umfaßt Windenergie, Biomasse, sonstige Wärmekraft, Gas-Nebenprodukte, Erdwärme.

Quelle: EUROSTAT-New Cronos Datenbank „Sirene“, Version 1997

Tabelle 2: Die Stromein- und ausfuhr ausgewählter UCPT-Mitgliedstaaten von 1975 bis 1995 (GWh)

	1975		1985		1995	
	Import	Export	Import	Export	Import	Export
Belgien	4.185	5.056	5.404	5.546	9.224	5.325
BR Deutschland	17.794	9.666	16.447	15.304	38.076	33.895
Frankreich	8.735	6.233	4.891	27.468	2.337	71.680
Griechenland	k.A.	k.A.	958	210	1.301	563
Italien	5.080	2.674	25.093	1.437	39.042	1.219
Luxemburg	2.847	3.114	3.927	423	5.637	745
Niederlande	2.231	6.599	6.541	1.461	15.549	3.850
Österreich	2.526	12.218	6.115	7.770	8.138	10.275
Portugal	k.A.	k.A.	3.529	1.284	2.570	1.742
Schweiz	4.141	4.563	15.928	24.064	18.113	25.143
Spanien	k.A.	k.A.	3.928	5.001	7.632	2.947

Quelle: UCPT-Jahresberichte

## Appendix 2: Liste der Interviews

### Deutschland

Organisation	Ort, Datum
BASF	Ludwigshafen 26.1.95
BMI (Bundesministerium des Inneren)	Bonn 13.4.95
BMF (Bundesministerium für Finanzen)	Bonn 13.4.95
BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit)	Bonn 18.4.95
Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft	Bonn 5.7.95
Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft	Stuttgart 26.6.95
BDI (Bundesverband der deutschen Industrie)	Köln 20.12.94
BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft)	Bonn 21.12.94
BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft)	Bonn 20.1.95
BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft)	Telefonint. 21.3.97
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Bonn 13.03.97
BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland)	Telefonint. 21.3.97
DVG (Deutsche Verbundgesellschaft e. V.)	Heidelberg 1.2.95
Energieversorgung Schwaben AG	Stuttgart 27.1.95
Gas-, Elektrizitäts- und Wasserwerke Köln AG	Köln 21.7.95
Mannheimer Versorgungs- und Verkehrsbetriebe	Mannheim 14.6.95
RWE Energie AG	Essen 14.3.97
RWE Energie AG	Essen 18.5.95
VIK (Verband Industrielle Kraftwirtschaft)	Essen 14.03.97
VIK (Verband Industrielle Kraftwirtschaft)	Essen 22.12.94
VKU (Verband kommunaler Unternehmen e.V.)	Köln 5.7.95
VKU (Verband kommunaler Unternehmen e.V.)	Köln 16.1.95
VDEW (Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke e. V.)	Mannheim 13.7.95
VDEW (Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke e. V.)	Frankfurt 25.1.95

### Großbritannien

Organisation	Ort, Datum
AEP (Association of Electricity Producers)	London 11.3.96
CBI (Confederation of British Industry)	London 18.3.96
DoE (Department of Environment)	London 14.3.96

DoE (Department of Environment)	London 12.3.96
DTI (Department of Trade and Industry)	London 12.3.96
Eastern Electricity	Ipswich 19.3.96
EA (Electricity Association)	London 5.3.96
EA (Electricity Association)	London 5.3.96
EIUGUK (Energy Intensive User Group UK)	London 20.3.96
Labour Party	London 19.3.96
National Grid Company	London 18.3.96
National Power	Swindon 8.3.96
Power Gen	Coventry 7.3.96

### Frankreich

Organisation	Ort, Datum
EdF (Electricité de France)	Paris 17.4.97
EdF (Electricité de France)	Paris 17.4.97
Ministere d'Economie et des Finances	Paris 18.4.97

### Europäische Gemeinschaft

Organisation	Ort, Datum
CEEP (Centre Européen des Entreprises À Participation Publique)	Brüssel 18.1.95
CEDEC (Confédération Européenne des Distributeurs d'Energie Publics Communaux)	Brüssel 2.8.94
Eurogas	Brüssel 4.8.94
Europäische Kommission. Generaldirektion 17	Brüssel 19.3.97
Europäische Kommission. Generaldirektion 17	Brüssel 17.1.95
Europäische Kommission. Generaldirektion 4	Brüssel 19.3.97
Europäische Kommission Generaldirektion 4	Brüssel 18.1.95
EP (Europäisches Parlament)	Brüssel 18.3.97
EURELECTRIC (European Grouping of the Electricity Supplying Industry)	Brüssel 17.1.95
EURELECTRIC (European Grouping of the Electricity Supplying Industry)	Brüssel 4.8.94
EURELECTRIC (European Grouping of the Electricity Supplying Industry)	Brüssel 18.3.97