

# Inhalt

<i>Christine Bechtle-Kobarg</i> Zum Geleit .....	VII
<i>Gert Kollmer-von Oheimb-Loup, Jochen Streb</i> Einleitung .....	1
I. Regulierung in der Bundesrepublik Deutschland	
<i>Welf Werner</i> Regulierung in der Bundesrepublik. Kurswechsel auch ohne EU-Binnenmarktprogramm? .....	5
<i>Jochen Streb, Sabine Streb</i> Der verspätete Aufstieg des »Regulierungsstaats« in Deutschland: Das Beispiel der Elektrizitätsversorgung .....	13
<i>Stefanie Werner</i> Wie kann Regulierung Unternehmenskriminalität verhindern? Eine Untersuchung zu Anreizstrukturen in deutschen Unternehmen	29
II. Bankenregulierung	
<i>Isabel Schnabel</i> Die Bankenkrise von 1931 und das »Too-big-to-fail«-Problem – Warum eine schärfere Regulierung systemrelevanter Kreditinstitute unverzichtbar ist .....	41
<i>Karlheinz Walch</i> Bankenregulierung – Lehren aus der Finanzkrise .....	49

## III. Regulierung der Elektrizitätswirtschaft

*Robert Möllenberg*Wettbewerbsprobleme in der Elektrizitätswirtschaft in Württemberg  
zwischen 1918 und 1933 ..... 57*Alexandra von Künsberg-Langenstadt*Vom Kampf um die Regulierung der Stromwirtschaft in Deutschland –  
ein Beispiel für kommunale Interessenpolitik ..... 81*Christoph Müller*Die Vertreibung aus dem Paradies – die deutsche Stromregulierung  
der letzten 15 Jahre ..... 105*Dirk Hachmeister*Die Bewertung von Energienetzen / Energienetzbetreibern unter  
Beachtung der Vorschriften der Anreizregulierung ..... 115*Manuel Frondel*

Die Förderung der Photovoltaik in Deutschland: Höchst ineffizient ... 131

## IV. Regulierungsdiskurse und Handwerk

*Boris Gehlen*Regulierung vs. Staatsmonopol. Der Deutsche Handelstag und  
die Problematik natürlicher Monopole am Beispiel von Eisenbahn,  
Post und Fernmeldewesen (1861 bis 1914) ..... 157*Joachim Eisert*Die deutsche Handwerksordnung – ein Instrument der  
Qualitätssicherung oder der Wettbewerbsbeschränkung? ..... 185*Christoph Boyer*Von der Regulierung zur Deregulierung? Die langen Linien des  
deutschen Handwerksrechts ..... 205

Über die Autoren ..... 217

## Zum Geleit

Bereits zum dritten Mal luden das Wirtschaftsarchiv Baden-Württemberg und die Gesellschaft für Wirtschaftsgeschichte Baden-Württemberg zu einem wissenschaftlichen Symposium ein. Die positive Resonanz der ersten beiden Veranstaltungen hatte uns bewogen, die Tagungsreihe fortzusetzen. Begonnen wurde die Reihe aus Anlass des 25-jährigen Bestehens des Wirtschaftsarchivs und dessen Fördergesellschaft. Nachdem wir uns in den vergangenen Jahren mit der Unternehmensnachfolge und der Finanzierung von Innovationen beschäftigt hatten, befassten wir uns 2010 mit der Frage »Regulierung: Wettbewerbsfördernd oder wettbewerbshemmend?«

Die Veranstaltung stand dabei unter dem Stern des 30-jährigen Bestehens beider Institutionen, die sich entschlossen hatten, statt eines Festaktes ein Symposium auszurichten und die Vorträge anschließend wieder zu publizieren. Wie auch schon 2008 wurde die Veranstaltung zusammen mit dem Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialgeschichte mit Agrargeschichte an der Universität Hohenheim ausgerichtet. Mein besonderer Dank gilt wie in den Vorjahren der Landesbank Baden-Württemberg für deren großzügige Unterstützung.

Das Wirtschaftsarchiv Baden-Württemberg wurde 1980 vom Land und den Industrie- und Handelskammern Baden-Württembergs gegründet. Als zentrales Archiv für Wirtschaftsschriftgut hat es bis heute über 500 Firmenarchive aus allen Branchen und allen Landesteilen übernommen. Es ist damit zu einem der größten regionalen Wirtschaftsarchive Europas geworden. Zu den großen Beständen gehören auch die der Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) und der Energie Baden-Württemberg (EnBW), in denen durch die Überlieferung sämtlicher Vorgängerunternehmen weite Teile des Sparkassenbereichs und die gesamte Energiewirtschaft abgedeckt werden. Zusammen mit den Beständen der Handwerkskammern können damit die in unserem Symposium angesprochenen Bereiche zentral erforscht werden. Das Wirtschaftsarchiv als Zentrum der Archivierung und Forschung wird durch die Gesellschaft für Wirtschaftsgeschichte Baden-Württemberg dabei ideell und auch finanziell maßgeblich unterstützt, indem sie neben Magazininvestitionen insbesondere auch die Schriftenreihe finanziert.

Zahlreiche renommierte Wissenschaftler und Praktiker sind unserer Einladung gefolgt. Dabei haben wir auch jüngeren Wissenschaftlern die Gelegenheit gegeben, über ihre interessanten und spannenden Forschungsgebiete zum einschlägigen Thema zu berichten. Auch dieses Mal sind wir unserem Grundsatz treu geblieben, ein Thema zu diskutieren, das wirtschaftshistorisch relevant ist und zugleich hohe Aktualität und Brisanz besitzt. Da Regulierung in der Wirtschaft in einer Vielzahl von Formen und in unterschiedlichen Branchen auftritt,

haben wir das Thema in vier Sektionen eingeteilt: Nach der Behandlung von Grundzügen der Regulierung in der Bundesrepublik behandeln drei weitere Sektionen klassische Regulierungsfelder wie Banken, Elektrizitätswirtschaft sowie das Handwerk.

Der Zweck der ökonomischen Regulierung besteht im Allgemeinen darin, Unternehmen Beschränkungen aufzuerlegen oder Anreize zu geben, um eine disziplinierende Wirkung auf die Märkte zu erreichen. Das Ziel besteht also darin, wirtschaftliches Handeln zu korrigieren und damit wirtschaftspolitisch unerwünschte Konsequenzen, wie z. B. den Missbrauch von Marktmacht, zu verhindern. Das breite Spektrum der Beiträge in diesem Band möchte Antworten auf die Frage geben, ob Regulierung wettbewerbsfördernd oder wettbewerbshemmend ist.

Professor Kollmer-von Oheimb-Loup und Professor Streb haben das Programm erarbeitet und waren verantwortlich für die Organisation und die Herausgabe des Tagungsbandes. Ihnen sowie allen Autoren sei herzlich gedankt. Ebenso gilt mein Dank Jutta Hanitsch und Jeannette Godau für Korrekturen und Endredaktion.

Dr. Christine Bechtle-Kobarg

Vorsitzende der Gesellschaft für Wirtschaftsgeschichte Baden-Württemberg e. V.

## Einleitung

Jede sachgerechte Diskussion um die wettbewerbspolitischen Konsequenzen staatlicher Regulierungspolitik wird durch die ambivalente Bedeutung des Begriffs Regulierung erschwert, der je nach historischem oder politischem Kontext unterschiedliche Konnotationen auslöst. Diese Ambivalenz kommt nicht von ungefähr, sondern ist dem Umstand geschuldet, dass Regulierung in der Tat wettbewerbsfördernd oder wettbewerbshemmend sein kann. Im Allgemeinen bezeichnet der Begriff Regulierung alle staatlichen Eingriffe in den Marktprozess, die innerhalb eines bestimmten Sektors wie beispielsweise der Landwirtschaft oder in einer bestimmten Branche wie beispielsweise der Telekommunikation ein politisch gewünschtes Marktergebnis gegen die Marktkräfte durchzusetzen versuchen. Ob diese Eingriffe wettbewerbsfördernd oder wettbewerbshemmend wirken, hängt von der Auswahl der Regulierungsinstrumente, insbesondere aber vom verfolgten Regulierungsziel ab. Primäres Ziel einer Regulierungsanstrengung kann es natürlich sein, den Wettbewerb in einer bestimmten Branche zu stärken oder zu erhalten, wie dies beispielsweise oftmals in netzgebundenen Sektoren wie der Eisenbahn, der Telekommunikation, der Gas- und Elektrizitätsversorgung der Fall ist. Aus wettbewerbspolitischer Perspektive ist Regulierung in diesem Fall positiv besetzt. Allerdings sind mit der Regulierung oftmals auch andere staatliche Ziele verbunden, deren Verwirklichung zu einer spürbaren Beschränkung des Wettbewerbs führen kann. Zu denken ist hierbei zum Beispiel an sozial- oder umweltpolitische Motive. Vor diesem Hintergrund hat der Begriff Regulierung zumindest für Marktliberale einen eher negativen Beigeschmack und Deregulierung, das heißt der Abbau von Staatseingriffen in den Marktprozess, gilt als wettbewerbsfördernd.

Diese Mehrdeutigkeit ist nicht die einzige Ursache für Missverständnisse. Hinzu kommt, dass die Begriffe Deregulierung und auch Liberalisierung nicht nur zur Beschreibung des Abbaus von Staatseingriffen, sondern auch für die Privatisierung von Staatsmonopolen Verwendung finden. Folglich kommt es zu zumindest sprachlich paradoxen Entwicklungen, wie zum Beispiel zur Einführung einer *Regulierungsbehörde* im Zuge der *Deregulierung* des Telekommunikationsmarktes durch Privatisierung der Telekommunikationssparte des ehemaligen Staatsmonopolisten Deutsche Post AG.<sup>1</sup>

1 Vgl. Christoph Buchheim: Hinführung (zur Podiumsdiskussion »Die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland: von der Regulierung zur Deregulierung«), in: Vier-

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Regulierung beziehungsweise Deregulierung per se weder eine wettbewerbsfördernde noch eine wettbewerbshemmende Wirkung zuzuschreiben ist. Ein solches Urteil setzt vielmehr eine genaue Auseinandersetzung mit den spezifischen Motiven und den konkreten Auswirkungen eines bestimmten Regulierungseingriffs voraus. Folgerichtig ist diese Form der Analyse ein durchgängiges Thema der in diesem Band zusammengestellten Beiträge.<sup>2</sup> *Joachim Eisert* und *Christoph Boyer* diskutieren durchaus kontrovers die ökonomischen Folgen der bundesdeutschen Handwerksordnung. Dabei betont *Joachim Eisert* in erster Linie die positiven bildungspolitischen Effekte des »Großen Befähigungsnachweises«, während *Christoph Boyer* eher Besorgnis über die wettbewerbsbeschränkenden Folgen dieser Marktzutrittsschranke und auch der »Verkammerung« äußert. *Manuel Frondel* kritisiert die staatliche Förderung erneuerbarer Energien mittels der Einspeisevergütung, der er positive umwelt-, technologie- und beschäftigungspolitische Effekte weitgehend abspricht. *Dirk Hachmeister* erläutert am Beispiel der Übertragungsnetze der Elektrizitätswirtschaft auf welche Weise Regulierungsvorschriften den Kapitalwert eines Unternehmens beeinflussen und deshalb in betriebswirtschaftlichen Bewertungsverfahren zu berücksichtigen sind.

Ein zweiter roter Faden dieses Bandes spinnt sich entlang der Fragestellung, ob die politischen Ziele eines Staates eher durch die Regulierung privater Unternehmen oder durch die Schaffung von öffentlichem Eigentum zu erreichen sind. *Boris Gehlen* zeigt am Beispiel der Diskussionen im Deutschen Handelstag, dass im Vorfeld der Verstaatlichung der »natürlichen Monopole« der Eisenbahn und der Post im Kaiserreich die politische Alternative zumindest in Erwägung gezogen wurde, etwa nach amerikanischem Vorbild diese Sektoren der Kontrolle durch eine Regulierungsbehörde zu unterstellen. *Jochen Streb* und *Sabine Streb* kommen in ihrer Betrachtung der langfristigen Entwicklung der deutschen Regulierungspolitik zu dem Ergebnis, dass politische Entscheidungsträger die hierarchische Kontrolle öffentlicher Unternehmen der Regulierung privater Unternehmen insbesondere dann vorziehen, wenn die regulierten Unternehmen zur Durchsetzung solcher staatlichen Ziele genutzt werden sollen, die deren primären betriebswirtschaftlichen Interessen zuwiderlaufen. *Alexandra von Künsberg-Langen-*

teljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 96 (2009), Heft 4, S. 450–454, hier S. 452.

2 Der vorliegende Sammelband präsentiert die schriftlichen Ausarbeitungen der meisten Beiträge des unter der Schirmherrschaft der Gesellschaft für Wirtschaftsgeschichte Baden-Württemberg und der Universität Hohenheim vom 6. bis 7. Oktober 2010 in Stuttgart veranstalteten Symposiums »Regulierung: Wettbewerbsfördernd oder wettbewerbshemmend?«. Die dort anwesenden Referenten Hans-Peter Burghof, Carsten Burhop, Kay Mitusch und Ulrike Schimmel haben keine schriftlichen Beiträge eingereicht. Zusätzlich umfasst der Sammelband einen Beitrag von Jochen Streb und Sabine Streb, der in einer kürzeren Fassung erstmalig im Rahmen eines Festvortrags anlässlich des 60. Geburtstags von Herrn Gert Kollmer-von Oheimb-Loup am 8. Dezember 2009 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde.

*stadt* widmet sich in diesem Zusammenhang insbesondere der Tatsache, dass die bundesdeutschen Kommunen und Länder als (Mit-)Eigentümer vieler Energieversorgungsunternehmen zwischen 1950 und 1980 nur ein sehr eingeschränktes Interesse an einer Reduzierung der Strompreise hatten, da sie von etwaigen Monopolgewinnen in Form von überhöhten Konzessionsabgaben oder Dividenden auch profitierten. Entsprechend belegt *Robert Möllenberg* für die Entwicklung in Württemberg in der Zwischenkriegszeit, dass öffentliches Eigentum an den Stromtransportnetzen keineswegs zwangsläufig zu niedrigeren Konsumentenpreisen führt. Überdies kann er zeigen, dass die Schaffung rechtlich selbständiger Netzbetreiber den staatlichen Regulierungsaufwand kaum reduziert.

Die Dominanz fiskalischer Motive mag erklären, warum bundesdeutsche Politiker bis in die 1990er Jahren hinein wenig Interesse zeigten, eine wettbewerbsfördernde Neuausrichtung ihrer Regulierungspolitik einzuleiten. *Welf Werner* und *Christoph Müller* bezweifeln daher übereinstimmend die Erneuerungskraft des Rheinischen Kapitalismus und sehen stattdessen in der Binnenmarktpolitik der Europäischen Kommission den eigentlichen Antriebsmotor des regulatorischen Kurswechsels in der Bundesrepublik am Ende des 20. Jahrhunderts.

Wirtschaftshistorische Betrachtungen beschränken sich nicht auf die Zielsetzung, ein besseres Verständnis der ökonomischen Vorgänge in der Vergangenheit zu gewinnen, sondern liefern im Idealfall auch Einsichten, die in aktuellen Entscheidungssituationen hilfreich sein können. Diesen Anspruch erfüllt der Beitrag von *Isabel Schnabel*, in dem sie das aktuelle Desiderat einer verschärften Bankenregulierung auch durch die Erfahrungen mit der Bankenkrise von 1931 begründet. *Karlheinz Walch* bestätigt Schnabels Schlussfolgerungen insoweit, als er sich auf Grundlage der aktuellen Bankenkrise ebenfalls für eine Härtung des Eigenkapitals und ein spezielles Insolvenzrecht für systemrelevante Banken ausspricht. Schließlich diskutiert *Stefanie Werner* anhand archivierter Gerichtsakten die Frage, ob Unternehmenskriminalität durch staatliche Regulierungsmaßnahmen verhindert werden kann.

Mit der Veröffentlichung dieses Bandes verbinden wir die Hoffnung, dass alle beteiligten gesellschaftlichen Gruppen – Wirtschaftswissenschaftler und Historiker, Politiker und Praktiker – aus der Zusammenschau aller Beiträge neue handlungsleitende Einsichten gewinnen können.

