



Gerold Ambrosius

Infrastrukturelle Marktordnungen im sektoralen und epochalen Vergleich

**Energie und Telekommunikation vor
dem Ersten Weltkrieg und heute**



Nomos

Die Reihe

„Historische Dimensionen Europäischer Integration“
wird herausgegeben von

Prof. Dr. Guido Thiemeyer | Dr. Christian Henrich-Franke

Band 36

Gerold Ambrosius

Infrastrukturelle Marktordnungen im sektoralen und epochalen Vergleich

Energie und Telekommunikation vor
dem Ersten Weltkrieg und heute



Nomos

© Titelbild: Alex– stock.adobe.com

Die Schriftenreihe „Historische Dimensionen Europäischer Integration“ wurde im Nomos Verlag bis zum Band 29 im Auftrag des Instituts für Europäische Regionalforschungen herausgegeben von Prof. Dr. Gerold Ambrosius und erschien unter dem Titel „Institut für Europäische Regionalforschungen – Institute for European Regional Research“.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7560-1691-4 (Print)

ISBN 978-3-7489-4421-8 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2024

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2024. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

1. Vorbemerkungen	7
2. Historische Epoche	13
2.1 Energie	13
2.1.1 Überblick	13
2.1.2 Eigentum	15
2.1.3 Koordinierung	24
2.1.4 Lenkung	34
2.1.5 Fazit	50
2.2 Telekommunikation	53
2.2.1 Überblick	53
2.2.2 Eigentum	55
2.2.3 Koordinierung	61
2.2.4 Lenkung	68
2.2.5 Fazit	78
2.3 Sektoraler Vergleich	81
2.3.1 Deskriptiver Vergleich	81
2.3.2 Kausaler Vergleich	88
3. Aktuelle Epoche	95
3.1 Energie	95
3.1.1. Überblick	95
3.1.2 Eigentum	97
3.1.3 Koordinierung	106
3.1.4 Lenkung	120
3.1.5 Fazit	129
3.2 Telekommunikation	134
3.2.1 Überblick	134

Inhaltsverzeichnis

3.2.2	Eigentum	136
3.2.3	Koordinierung	145
3.2.4	Lenkung	164
3.2.5	Fazit	173
3.3	Sektoraler Vergleich	177
3.3.1	Deskriptiver Vergleich	177
3.3.2	Kausaler Vergleich	184
4.	Epochaler Vergleich	191
4.1	Energie	191
4.2	Telekommunikation	212
5.	Schlussbemerkungen	231
	Literatur	235

1. Vorbemerkungen

(1) Die Frage, ob Deutschland mit der Öffnung der infrastrukturellen Märkte seit den 1990er Jahren zumindest tendenziell zu den ordnungspolitischen Verhältnissen zurückgekehrt ist, die vor und nach dem Ersten Weltkrieg bestanden haben, lässt sich nicht eindeutig beantworten. Immerhin herrschen bei den Infrastrukturen heute (wieder) plurale Eigentumsverhältnisse, offene Märkte, auf denen sich marktbezogener Wettbewerb, unternehmerische Planung und institutionelle und vertragliche Kooperation als Koordinierungsmodi mischen, sowie verschiedene Formen der Regulierung und Steuerung. Dies war im Kaiserreich nicht anders. Ohne Zweifel fallen allerdings sofort fundamentale Unterschiede zwischen den infrastrukturellen Marktordnungen beider Epochen auf. Grundsätzlich wird man mit guten Gründen die Auffassung vertreten können, dass sich die normativ-paradigmatischen, wirtschaftlich-technischen, politisch (administrativ)-rechtlichen und sozial-gesellschaftlichen Verhältnisse heute so sehr von denen von damals unterscheiden, dass ein historischer Vergleich beider Epochen unsinnig wäre. Man kann allerdings auch der Meinung sein, dass dadurch die Analyse der jeweiligen ordnungspolitischen Ausprägung der infrastrukturellen Märkte geschärft wird. Ein solcher epochaler Vergleich wird im Folgenden mit einem sektoralen zwischen den beiden Infrastrukturen Elektrizität und Telekommunikation verbunden, um den Blick auch in dieser Hinsicht auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu lenken. Das besondere Interesse gilt dabei den Kommunen, deren Bedeutung für die infrastrukturellen Märkte gerade unter komparatistischer Perspektive bisher ebenfalls kaum untersucht worden ist.

(2) Der methodisch-heuristische Ausgangspunkt der folgenden Darstellung ist mit dem Begriff der *Wirtschaftsordnung* verbunden. Darunter wird die Gesamtheit aller konstitutiven für den organisatorischen Aufbau und die wirtschaftlichen Abläufe einer Gesamtwirtschaft bzw. eines Wirtschaftsraums geltenden Regeln sowie die Gesamtheit der für die Verwaltung, Steuerung und Gestaltung der Wirtschaft zuständigen Einrichtungen verstanden. Bei den verschiedenen Wirtschaftszweigen, -sektoren oder -branchen wird meist von *Marktordnungen* gesprochen. Die Wirtschaftsordnung in diesem Verständnis konstituiert das *Wirtschaftssystem*, das zusätzlich

1. Vorbemerkungen

alle anderen Funktionsmechanismen, Zielsetzungen und organisatorischen Merkmale einer Wirtschaft beinhaltet.¹

(3) Der Begriff der Wirtschafts- bzw. Marktordnung kann auf zweifache Weise verwendet werden: zum einen positiv im Sinne der realtypischen Ordnung, zum zweiten normativ im Sinne der idealtypischen Ordnung. Beide Perspektiven sind nicht klar zu trennen, weil ordnungsrelevante Tatbestände interpretierbar sind. Selbst Gesetze und Verordnungen stellen nicht selten nur mehr oder weniger abstrakte Normen dar, deren Auslegung sich relativ weit von der ursprünglichen Intention des Rechtsetzenden bzw. Gesetzgebers entfernen kann. Abgesehen davon können sie einfach missachtet werden. Letztlich können sich die tatsächlichen Verhältnisse mehr oder weniger weit von den normativen Vorgaben entfernen. Beide Perspektiven werden hier verfolgt.

(4) Die Auswahl der Tatbestände, die man als konstitutiv für eine Wirtschafts- bzw. Marktordnung ansieht, ist bis zu einem gewissen Grad willkürlich.² Meist geht es aber erstens um das Eigentum: Wie verhalten sich das private und das öffentliche Eigentum an Produktionsmitteln zueinander? In welchen Organisations- bzw. Rechtsformen tritt das Eigentum auf? Neben dem Eigentum wird zweitens die Art der Koordinierung der einzelwirtschaftlichen Entscheidungen als konstitutives Ordnungselement angesehen: Welche Bedeutung hat welcher der drei Koordinierungsmodi Wettbewerb, Planung und Kooperation für die Wirtschaft insgesamt oder für einzelne Märkte? Wie prägen sich die Modi konkret aus? Neben dem Eigentum und der Koordinierung soll drittens die Art und Weise der öffentlichen Lenkung als Ordnungselement berücksichtigt werden: Mit welchen Instrumenten greifen die Gebietskörperschaften auf welche Weise in die Märkte ein und versuchen ihre Strukturen, Abläufe und Ergebnisse zu beeinflussen? Wie ist die Lenkung institutionell organisiert?

(5) Wirtschafts- bzw. Marktordnungen sind nicht statisch angelegt, sondern unterliegen permanent Veränderungen. Wenn man versucht, die zentralen Ordnungselemente herauszuarbeiten, muss es also zu einem Spannungsverhältnis zwischen Statik und Dynamik kommen. Es kann sich immer nur um eine zeitlich befristete Bestandsaufnahme handeln. Wenn dennoch ein längerer Zeitraum erfasst werden soll, geht dies nur mit einer gewissen Idealtypisierung, weil sich eben manche Ordnungselemente ändern. Die folgende Darstellung versucht insofern einen Mittelweg zu gehen,

1 Lampert / Bossert: Wirtschafts- und Sozialordnung, S. 12.

2 Ambrosius / Henrich-Franke: Geschichte der Wirtschaftsordnungen, S. 11-18.

als sie einerseits eine Momentaufnahme vornimmt, andererseits aber Entwicklungen aufzeigt, die zu dieser Ordnungskonstellation geführt haben.

(6) Weiter muss zwischen *formalen* und *informellen* Tatbeständen unterschieden werden. Wenn ordnungsrelevante Tatbestände ihren Niederschlag in rechtlichen Normen finden – in Verfassungen, Gesetzen und Verordnungen –, wird die Gesamtheit dieser formalen Vorschriften als Wirtschaftsverfassung bezeichnet. Dazu kann auch das sogenannte Richterrecht gezählt werden, also wichtige Gerichtsurteile, die die Interpretation des Rechts in eine bestimmte Richtung lenken. Wenn eine Wirtschafts- bzw. Marktordnung vornehmlich als Rechtsordnung verstanden wird, verwischen sich die Unterschiede zwischen Ordnung und Verfassung. Eine Wirtschafts- bzw. Marktordnung besteht aber nicht nur aus formalen Rechtsvorschriften, sondern auch aus informellen Konventionen, Ethiken oder Sitten. Diese basieren wiederum auf gesellschaftlichen Traditionen. In jedem Fall wird eine Wirtschafts- bzw. Marktordnung nicht nur durch formale Rechtsvorschriften, sondern auch durch informelle Kulturtechniken geprägt, die auf das Engste mit der Gesellschaft und ihrer Geschichte verklammert sind. So wichtig Konventionen, Ethiken oder Moralvorstellungen für das Wirtschaften sind, hier soll es vornehmlich um die formalen Regeln gehen, d.h. um die rechtlichen Vorschriften. Immerhin wird auf die Diskurse zu den Marktordnungen eingegangen, die zumindest ansatzweise die normativ-paradigmatischen Vorstellungen wirtschaftspolitischer und wirtschaftskultureller Art in der jeweiligen Epoche widerspiegeln.

(7) Die Auswahl der konstitutiven Elemente ist auch deshalb bis zu einem gewissen Grad willkürlich, weil nicht klar zwischen Ordnung, Prozess und Struktur einer Wirtschafts- bzw. Marktordnung unterschieden werden kann.³ Wann bewegt sich die Wirtschaftspolitik im Rahmen der bestehenden Ordnung und wann verändert sie diese? Ähnliches gilt für das Wirtschaftsrecht. Diese Schwierigkeit, zwischen den prozeduralen und sektoralen Dimensionen einerseits und der ordnungssetzenden Dimension andererseits zu unterscheiden, weist letztlich auf das grundsätzliche Problem hin, eine Wirtschafts- bzw. Marktordnung klar und eindeutig zu bestimmen. Die Frage, welches die konstituierenden Regeln einer Wirtschaft sind und welches diejenigen, die lediglich an der Oberfläche ihre Funktionsfähigkeit gewährleisten und ihre Entwicklung in eine bestimmte Richtung lenken wollen, lässt sich häufig nicht eindeutig beantworten.

3 Vgl. Schönwitz / Weber: Wirtschaftsordnung 2019.

1. Vorbemerkungen

(8) Schließlich soll auf das grundsätzliche Problem der Verwendung von Begriffen hingewiesen werden, die methodisch-heuristisch aufgeladen sind, wie das beim Begriff der Wirtschaftsordnung der Fall ist. Heute ist man gewohnt von Wirtschafts- oder Marktordnungen, von ordnungskonformer oder -widriger Politik, von konsistenten oder inkonsistenten Teilordnungen zu sprechen und in solchen Kategorien zu argumentieren. Zwar hat der Ordnungsgedanke eine jahrhundertelange Tradition, aber gerade die Wirtschaft als (Rechts-)Ordnung zu begreifen, war den Zeitgenossen in der hier behandelten Epoche des Kaiserreichs fremd. Insofern besteht die Gefahr, aus heutiger Sicht ordnungsrelevante Tatbestände zu systematisieren und Zusammenhänge zu konstruieren, die aus damaliger Sicht gar nicht so erfasst wurden. Dies ist zwar das übliche Problem historischer Forschung, die mit Begriffen aus den systematischen Wissenschaften arbeitet, es sei an dieser Stelle aber noch einmal darauf hingewiesen.

(9) Im Folgenden wird sowohl die (idealtypische) Perspektive der Rechtsnormen verfolgt als auch die (realtypische) Perspektive der tatsächlichen Verhältnisse. Diese sind allerdings nicht ganz leicht einzufangen, weil sie gründliche historisch-empirische Untersuchungen erfordern, die bisher nur ansatzweise vorliegen. Davon abgesehen kann, wie erwähnt, das Normative und das Faktische nicht immer klar getrennt werden.

(10) Es geht im Folgenden um vier analytische Zugriffe:

1. deskriptive Analyse: Wie prägen sich die Marktordnungen der Elektrizität und der Telekommunikation im Hinblick auf die Ordnungselemente des Eigentums, der Koordinierung und der Lenkung aus? Wie verhalten sich die Ordnungselemente zueinander?

2. kausale Analyse: Wie lässt sich die spezifische Ausprägung der Marktordnungen erklären? Welches sind die wichtigsten normativ-paradigmatischen, wirtschaftlich-technischen, politisch (administrativ)-rechtlichen und sozial-gesellschaftlichen Gründe?

3. komparative Analyse: Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede bestehen zwischen den Marktordnungen von Elektrizität und Telekommunikation in der jeweiligen Epoche? Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede gibt es zwischen den Marktordnungen des Kaiserreichs und denen der heutigen Zeit bei Elektrizität und Telekommunikation?

4. kommunale Analyse: Wie positionieren sich die Gebietskörperschaften, insbesondere die Kommunen, in den Marktordnungen von Elektrizität

und Telekommunikation im Hinblick auf Eigentum, Koordinierung und Lenkung?

2. Historische Epoche

2.1 Energie

2.1.1 Überblick

Bis Anfang der 1880er Jahre wurde Gleichstrom für industrielle oder handwerkliche Produktionen, für Bergwerke oder Straßenbahnen nur durch Eigenversorgung aus Einzelanlagen bereitgestellt. Danach lassen sich verschiedene Phasen der öffentlichen Elektrizitätsversorgung unterscheiden:¹ (1) Schon in den ersten Jahren bildete sich insofern ein Elektrizitätsmarkt heraus, als vereinzelt *Blockstationen* entstanden, die die Wohnungen in einem Gebäude bzw. Wohnblock mit Elektrizität versorgten. (2) Ein wirklicher Markt entwickelte sich aber erst in der zweiten Phase seit der zweiten Hälfte der 1880er Jahre. Jetzt entstanden Zentralstationen bzw. *Ortszentralen*, die ganze Straßen und Quartiere belieferten, wobei öffentliche Wege und Straßen zur Verlegung der Leitungen genutzt wurden. (3) In einer dritten Phase ab Mitte der 1890er Jahre, in der es möglich wurde, elektrische Energie über Leitungen mit höherer Spannung über weitere Entfernungen zu transportieren, wurden ganze Ortschaften von einzelnen EVU (Energie- bzw. Elektrizitätsversorgungsunternehmen) versorgt, die im Laufe der Zeit zumindest teilweise durch *Überlandzentralen bzw. -werke* ersetzt wurden. Im Gegensatz zu den Ortszentralen belieferten diese nicht mehr nur das Gebiet einer Kommune, sondern das mehrerer Kommunen oder eines Landkreises mit Strom. Zu dieser Zeit gab es noch überwiegend vertikal integrierte EVU, die Erzeugung, Verteilung und Vertrieb vereinten. (4) Schließlich wurden in einer vierten Phase ab den 1910er Jahren auf einer dritten Ebene oberhalb der lokalen und der regionalen Versorger (staatliche) Großkraftwerke in der Nähe von Primärenergie (Kohle, Wasser) errichtet, die die Versorgung großer Gebiete ermöglichten. Aus ihnen entwickelte sich in den 1920er Jahren die sogenannte Verbundwirtschaft, in der über Hochspannungsnetze eine Energiequelle bzw. ein Kraftwerk andere Quellen bzw. Kraftwerke ersetzte oder ergänzte. Während die Erzeugung

1 Bruche: Elektrizitätsversorgung, S. 20-30; Buchhaupt: Von der Blockstation zum Großkraftwerk.

mehr und mehr bei den Großkraftwerken der Verbundunternehmen lag, übernahmen die Regionalversorger zunehmend die Rolle von Zwischenverteilern. Das gesamte Gebiet Deutschlands wurde von einem immer engeren Netz von Nieder-, Mittel- und Hochspannungsleitungen überzogen. Die für die öffentliche Versorgung produzierte Menge an Elektrizität verdoppelte sich in dem halben Jahrhundert zwischen 1880 und 1930 etwa alle 10 Jahre. Gab es 1888 16 EVU in der öffentlichen Versorgung, waren es 1895 148 und 1911 2.500.²

Das Eigentum an den Kraftwerken bzw. Erzeugungsanlagen der öffentlichen Versorgung befand sich ganz am Anfang zum weitaus größten Teil in privaten Händen. Um 1900 machte der private Anteil an der Elektrizitätserzeugung 77% und der kommunale 23% aus. Ersterer fiel bis 1913 auf 40% an, letzterer stieg auf 43%. 17% entfielen auf gemischtwirtschaftliche Unternehmen. Noch einmal 20 Jahre später Anfang der 1930er Jahre besaßen Reich und Länder einen Anteil von 28%, Kommunen von 24%, private EVU von 11% und gemischtwirtschaftliche EVU von 37%. Der Grund dafür, dass der Anteil der Städte, Gemeinden und Landkreise fiel, lag am Übergang zum Fremdbezug von Strom. Kleine Kommunen bzw. Kommunalverbände konnten sich eigene Kraftwerke gar nicht leisten, bei größeren konnten die Kraftwerke nicht so günstig arbeiten wie die Großkraftwerke der Verbundwirtschaft. Der kommunale Anteil bei der Verteilung war daher deutlich höher; er machte unmittelbar vor dem Ersten Weltkrieg gut die Hälfte aus.³

Mit dem zunehmenden Fremdbezug bildeten sich allmählich separierte Märkte für die Erzeugung, die Übertragung und die Verteilung bzw. den Vertrieb heraus, wobei bis in die 1920er Jahre ganz unterschiedliche Konstellationen existierten. Es gab Kommunen, die weiterhin autonom blieben, d.h. den Strom in eigenen Kraftwerken erzeugten, über eigene Netze verteilten und ihn an den Endverbraucher selbst verkauften.⁴ Es gab Kommunen, die Netze und Vertriebsorganisationen behielten, aber vollständig zum Fremdbezug übergingen. Es gab Kommunen (Landkreise), die nie ein eigenes EVU besaßen oder sich ganz aus der Versorgung zurückzogen. Schließlich gab es Großversorger, die den selbst erzeugten Strom bis zum Endkunden in verschiedenen Kommunen verteilten und vertrie-

2 Zängl: Deutschlands Strom; Stier: Staat und Strom, S.13-16; Herzig: Wirtschaftsgeschichtliche Aspekte.

3 Büggeln: Elektrizitätswirtschaft; Dehne: Elektrizitätswirtschaft.

4 Wessel: Versorgung von Kommunen mit Wasser, Gas und elektrischer Energie.

ben oder nur bis zu den Grenzen der Gemeindegebiete transportierten, wo er dann von den kommunalen Versorgern übernommen wurde. Insofern stellten sich die Marktkonstellationen vor allem in ihrer räumlichen Dimension und vertikalen Funktionsteilung sehr unterschiedlich dar. Der Schwerpunkt der kommunalen Tätigkeit verlagerte sich aber tendenziell auf die Verteilung und den Vertrieb, während Erzeugung und Übertragung – insbesondere über größere Entfernungen – sich immer stärker auf staatliche und gemischtwirtschaftliche Unternehmen konzentrierten. Auf die bundesstaatlichen Besonderheiten sei lediglich verwiesen.⁵

2.1.2 Eigentum

2.1.2.1 Diskurse

Bei der Eigentumsordnung geht es in erster Linie um die Ausgestaltung der Eigentums- und Verfügungsrechte. Eine natürliche oder juristische Person wie z.B. eine Gebietskörperschaft kann über eine *Sache* verfügen. Der Eigentümer kann die Sache beliebig nutzen und andere von der Nutzung ausschließen. Das ist allerdings nur möglich, wenn nicht Gesetze oder Rechte Dritter dem entgegenstehen. Eigentum umfasst die ganze Vielfalt vermögenswerter Positionen, die von Wohnungen oder Bargeld, Versicherungen oder Wertpapiere bis zu Grund und Boden und damit Wege und Straßen oder Sachkapital als Gebäude, Maschinen, Infrastrukturnetze etc. reichen. Dabei kann Eigentum in ganz unterschiedlichen Formen auftreten. Die Spannweite reicht von rein privatem Eigentum über geteiltes Privateigentum (z.B. Aktiengesellschaften, Genossenschaften usw.) bis zu öffentlichem Eigentum in den Händen des Staates und der Kommunen. Zahlreiche Variationen sind dabei möglich und die Eigentums- und Verfügungsrechte stellen sich jeweils unterschiedlich dar. Im hier behandelten Kontext ist wichtig, dass sich öffentliches und privates Eigentum in sogenannten *gemischtwirtschaftlichen Unternehmen* verbinden können oder das Eigentum verschiedener Gebietskörperschaften in sogenannten *gemischtöffentlichen Unternehmen*. Im ersten Fall kann dies nur im Rahmen privatrechtlichen Organisationsformen geschehen, im zweiten Fall sowohl in diesen als auch in öffentlich-rechtlichen Organisationsformen. Als konstitutive Elemente einer Eigentumsordnung können folgende gezählt werden: (1) die Regelung

5 Boll: Verbundbetrieb.

der Rechte und Pflichten, die mit Eigentum verbunden sind, (2) die Zuordnung zu privatem und öffentlichem Eigentum, (3) die Möglichkeiten der Einschränkung oder Erweiterung der Eigentums- und Verfügungsrechte. Diese können sich ebenso auf die Vergesellschaftung bzw. Verstaatlichung von privaten Eigentumsrechten beziehen wie auf die Privatisierung von öffentlichen Eigentumsrechten.

Über die Eigentumsverhältnisse wurde im Kaiserreich kontrovers diskutiert.⁶ Auf sozialistischer Seite ging es vornehmlich um die Bedeutung des öffentlichen Eigentums in einem privatkapitalistischen System. Die *Orthodoxen* vertraten die Auffassung, dass die „herrschende Klasse“ unter dem Zwang der Verhältnisse gezwungen war, den Staat immer stärker für ihre Zwecke zu instrumentalisieren und damit auch Produktionsmittel in öffentliches Eigentum zu überführen, allein um den privatkapitalistischen Verwertungsprozess zu stabilisieren. Am ausbeuterischen Charakter des jetzt öffentlichen Produktionsmitteleigentums änderte das ihrer Meinung nach nichts. Die *Reformisten* konnten demgegenüber der Verstaatlichung bereits im bestehenden System durchaus Positives abgewinnen. Die grundlegenden systemischen Widersprüche verschärften sich – wie von der Orthodoxen behauptet – ihrer Auffassung nach durch öffentliche Unternehmen nicht. Diese böten im Gegenteil die Möglichkeit, die Arbeitsbedingungen zu verbessern und gewisse planerische Elemente in das anarchische System einzubauen. Auf diese Weise würde seine krisenhafte Entwicklung gemildert. Auch für Reformisten blieben öffentliche und erst recht gemischtwirtschaftliche Unternehmen unter den bestehenden Verhältnissen allerdings kapitalistische. Selbst diejenigen, die von *Staatssozialismus* sprachen, warnten vor zu optimistischen Erwartungen hinsichtlich Verstaatlichungen. Im Vergleich dazu wurden Kommunalisierungen durchweg positiver eingeschätzt, obwohl man auch in den Gemeindevertretungen und -verwaltungen ausdrücklich Organe der kapitalistischen Klassengesellschaft sah. Die praktischen Erfahrungen mit kommunalen Betrieben hätten aber deren gemeinwirtschaftlichen Charakter gezeigt. Zudem würden auf kommunaler Ebene größere Chancen bestehen, die politischen Verhältnisse zu demokratisieren. Generell war man auf sozialistisch-sozialdemokratischer Seite der Auffassung, dass Infrastrukturen im Allgemeinen und die kommunale Energieversorgung im Besonderen in öffentliches bzw. kommunales Eigen-

6 Von Loesch: Privatisierung; Ambrosius: Paradigmen öffentlichen Wirtschaftens.

tum gehörten und zwar sowohl die Produktion als auch die Netze und der Vertrieb.⁷

Im Gegensatz zu den Sozialisten akzeptierten die *Sozialkonservativen* (Kathedersozialisten) das privat-marktwirtschaftliche System grundsätzlich und wollten lediglich seine unsozialen Folgen bekämpfen. Aus einer konservativen Grundhaltung heraus – konservativ, weil ihr Ansatz durch eine stark paternalistische und nur schwach emanzipatorische Ausrichtung gekennzeichnet war – grenzten sie sich damit nicht nur gegenüber dem reformistischen Sozialismus, sondern auch gegenüber dem traditionellen Liberalismus ab. Öffentliche bzw. gemeinwirtschaftliche Unternehmen bildeten für sie keine Fremdkörper in der prinzipiell privateigentumsbasierten Wirtschaft, sondern integrale Bestandteile. Das galt insbesondere für die Elektrizitätsversorgung als zunehmend basale Infrastruktur einer sich industrialisierenden Gesellschaft.⁸

Im Gegensatz zum sozialistischen Reformismus und sozialem Konservatismus waren für den antimonopolistischen Liberalismus öffentliche Unternehmen tatsächlich nur ein notwendiges Übel, um bei Monopolen eine private Machtkonzentration und damit die Gefahr des Machtmissbrauchs zu verhindern. Die meisten liberalen Ökonomen und Politiker erkannten zwar die Skalenerträge, die Netzwerkeffekte, die Konzentrationstendenzen und die Gefahren gebietsmonopolistischer Ausschließlichkeitsrechte, den Schritt zur Verstaatlichung wollten allerdings nur wenige machen. Allenfalls auf kommunaler Ebene und wiederum nur in der Stromverteilung konnten sie sich öffentliche Unternehmen vorstellen.⁹ Die kommunale Leistungsverwaltung entwickelte sich auch im Liberalismus zu einem Paradigma, zumal daseinsvorsorgende Infrastrukturen z.B. bei Gas oder Wasser eine lange Tradition besaßen. Allerdings wurden zunehmend die Risiken und Probleme einer ausufernden Kommunalwirtschaft gesehen. Dabei ging es vor allem, aber nicht nur um die Interessen der konkurrierenden Privatwirtschaft. Je nach Einschätzung der Entwicklung in den vorangegangenen Jahrzehnten interpretierte man um die Jahrhundertwende die Annäherung von öffentlichen und privaten Unternehmen als Aussöhnung des erwerbswirtschaftlichen und des bedarfswirtschaftlichen Prinzips oder als Renaissance des Liberalismus.

7 Ambrosius: Staat, S. 16-22.

8 Ambrosius: Zur Geschichte des Begriffs.

9 Stier: Staat und Strom, S. 58.

2. Historische Epoche

Fasst man die Diskussion um die Stellung und Funktion von öffentlichem und privatem Eigentum trotz der sehr unterschiedlichen ideologischen, programmatischen und theoretischen Ansätze zusammen, kann von einer pluralen Ausrichtung gesprochen werden. Die Dominanz des privaten Eigentums wurde – sieht man von marxistischen Positionen ab – akzeptiert, das öffentliche Eigentum als vermittelnde Ergänzung zum privaten anerkannt. Letztlich spiegelt der Diskurs ein entspanntes Verhältnis zur Bedeutung der Eigentums- und Verfügungsrechte in einem liberal-marktwirtschaftlichen System wider und wurde gerade für die kommunale Ebene wenig ideologisch und mehr pragmatisch geführt. Ein übergreifendes Leitbild oder Paradigma einer Eigentumsordnung in der Energiewirtschaft entstand in keiner der unterschiedlichen Strömungen.

2.1.2.2 Rechte

Die Reichsverfassung von 1871 (Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867) traf keine Aussage über privates und öffentliches Eigentum.¹⁰ Weder schützte sie das private Eigentum explizit, noch verpflichtete sie es ausdrücklich auf das Gemeinwohl. Das galt auch für das öffentliche Eigentum. Von Verstaatlichung oder Vergesellschaftung war ebenso wenig die Rede wie von Privatisierung. Dies änderte erst die Weimarer Reichsverfassung von 1919. Sie „gewährleistete“ einerseits das (private) Eigentum und „verpflichtete“ es andererseits auf das „Gemeine Beste“. Enteignung bzw. „Vergesellschaftung“ war explizit vorgesehen, allerdings nur gegen Entschädigung. Reich, Länder und Gemeinden konnten sich „an der Verwaltung wirtschaftlicher Unternehmen beteiligen oder sich daran in anderer Weise einen bestimmten Einfluß sichern“ (Art. 156). Grundsätzliche Aussagen zum Verhältnis von privatem und öffentlichem Produktionsvermögen traf aber auch die Weimarer Verfassung nicht.

In den Landesverfassungen aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg, die meist aus dem ersten Drittel des 19. Jahrhunderts stammten, ging es zunächst um die Zuordnung von Vermögenswerten zum Privateigentum des Landesherrn/Herrschers und zum *Volksvermögen*. Je später die Verfassungen erlassen oder revidiert wurden, umso klarer erfolgten Aussagen zur Sicherung des Privateigentums. Allgemeine Bestimmungen zu den Grundlagen und Grenzen von öffentlichem Eigentum finden sich auch in den

10 Ambrosius: Geschichte der öffentlichen Wirtschaft, S. 28-30.

Landesverfassungen nicht. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass solche Grenzen nicht existierten. Dies gilt ebenso für die Landesverfassungen der Weimarer Zeit.¹¹

Vor dem Ersten Weltkrieg gab es kein spezielles Recht für kommunale Unternehmen. Eine wirtschaftliche Tätigkeit war den Gemeindeordnungen des 19. Jahrhunderts fremd. Der Begriff des *gewerblichen* oder *wirtschaftlichen* Unternehmens tauchte erstmals im Preußischen Kommunalabgabegesetz von 1893 bzw. in der Württembergischen Gemeindeordnung von 1906 auf. Erst die Auseinandersetzungen um die kommunale Wirtschaft in der 1920er Jahren veranlassten den Gesetzgeber aktiv zu werden.¹² Den Anfang machte die Bayerische Gemeindeordnung von 1927, gefolgt vom Preußischen Gemeindefinanzgesetz von 1933. Sie enthielten die Vorschriften, die dann in der Deutschen Gemeindeordnung von 1935 niedergelegt wurden: den Begriff des wirtschaftlichen Unternehmens, die Vorbedingungen zur Errichtung von solchen Unternehmen (öffentlicher Zweck, Nichtvorhandensein eines besseren privaten Trägers, adäquate Leistungsfähigkeit der Kommune) und Beschränkungen bei Beteiligungen an privatrechtlichen Gesellschaften. Solche Vorschriften betrafen die Zulässigkeit der wirtschaftlichen Betätigung, nicht aber die des kommunalen Eigentums an Produktionsmitteln. Für die hier behandelte Epoche bleibt daher festzuhalten, dass keine rechtlichen Bestimmungen in den Gemeindeordnungen das kommunale Produktionsmitteleigentum einschränkten.

Für die Kommunen war insbesondere ihr Eigentum an öffentlichen Wegen und Straßen von strategischer Bedeutung.¹³ Jede Leitung, die unter der Erde verlegt oder darüber gespannt wurde, musste öffentlichen (teilweise auch privaten) Grund und Boden nutzen. Es existierten Enteignungsgesetze in einzelnen Bundesstaaten, reichsweit und sektorunabhängig schränkte aber erst das Bürgerliche Gesetzbuch von 1900 (1896) die Verfügungsrechte des Eigentümers über den Raum oberhalb bzw. unter seinem Grundstück ein. Er konnte die Verlegung oder Überspannung dann nicht verhindern, wenn dadurch seine eigene Nutzung nicht beeinträchtigt wurde. Falls es zu einer Beeinträchtigung kam, konnte er eine Entschädigung verlangen (§ 905). Auf öffentliche Wege und Straßen fand diese Vorschrift zwar keine Anwendung, aber auch hier musste die Verlegung von Versorgungsleitungen in privatrechtlichen Nutzungsverträgen (Wegenutzungs- bzw. Kon-

11 Püttner: Die öffentlichen Unternehmen, S. 16-20.

12 Püttner: Recht, S. 26-29.

13 Löwer: Rechtshistorische Aspekte, S. 182-190.

2. Historische Epoche

zessionsverträgen) zwischen öffentlicher Körperschaft (Kommune) und privatrechtlichem Versorgungsunternehmen vereinbart werden. Bei öffentlich-rechtlichen Versorgungsbetrieben war dies nicht notwendig. Die dem Gewerberecht zugehörige hoheitliche Genehmigung oder Verweigerung zur Betriebsaufnahme hatte damit nichts zu tun; eine Gemeinde konnte diese weder erteilen noch ablehnen. Sie konnte aber einen Wegenutzungs- bzw. Konzessionsvertrag abschließen oder eben auch nicht; dies lag in ihrem freien Ermessen. Öffentliche Wege und Straßen wurden in Bezug auf die Verlegung bzw. Überspannung von Versorgungsnetzen so behandelt, als seien die öffentlichen Eigentümer private mit besonders weitreichenden Verfügungsrechten. Die Genehmigung zur Nutzung von öffentlichen Wegen und Straßen war jedenfalls kein Hoheitsakt.¹⁴

Mit den immer weiträumigeren Leitungen außerhalb der Kommunen kamen die Bundesstaaten bzw. Kommunal- und Provinzialverbände ins Spiel, weil auch sie über öffentlichen Grund und Boden und damit über Wegerechte verfügten. Für sie galt die gleiche Rechtslage. Der Entwurf eines Starkstromgesetzes des Verbandes Deutscher Elektrotechniker von 1909 wollte diese ändern und die Möglichkeit einer Verweigerung der Leitungsverlegung grundsätzlich abschaffen. Außerdem sollte die Wegenutzung – wenn nicht nachweisbare Kosten für den Eigentümer der genutzten Flächen entstanden – unentgeltlich sein. Der Entwurf scheiterte aus verschiedenen Gründen, nicht zuletzt aber daran, dass die Bundesstaaten, insbesondere Preußen, eine politische Machtverlagerung zum Reich befürchteten.¹⁵ Gerade in dieser Zeit wurde über ein Starkstrommonopol des Reiches diskutiert.

2.1.2.3 Verhältnisse

Präzise Angaben zu den Eigentumsverhältnissen im Hinblick auf die Verteilung auf privates und öffentliches Eigentum und bei letzterem auf den kommunalen Anteil bei Erzeugung, Übertragung/Verteilung (Netze) und Vertrieb können nicht gemacht werden. Dazu war die Entwicklung zu dynamisch – immerhin soll ein Zeitraum von 30 bis 40 Jahren erfasst werden – und die Datenlage zu unbefriedigend. Außerdem stellten sich die Verhältnisse von Bundesstaat zu Bundesstaat unterschiedlich dar. Schließ-

14 Baumeister: Geschichte und Problematik.

15 Bruche: Elektrizitätsversorgung, S. 51.

lich handelte es sich anfangs um voll integrierte Unternehmen, die alle drei Geschäftsbereiche vereinten. Wie erwähnt, erfolgten die ersten Gründungen von Elektrizitätswerken für die öffentliche Versorgung in den 1880er Jahren durch private Unternehmen, sehr bald engagierten sich aber auch Kommunen – erstmals 1887 Lübeck. Knapp 20 Jahre später hatte sich in den größeren Städten die Versorgung durch kommunale Unternehmen durchgesetzt. In den kleineren Gemeinden waren dagegen weiterhin private aktiv.¹⁶

An der Überlandversorgung, die sich allmählich entwickelte, waren die Kommunen zunächst kaum beteiligt. Sie wurde vornehmlich durch das private Kapital der Elektroindustrie finanziert. Von den 25 Überlandzentralen, die bis zur Jahrhundertwende entstanden, waren 24 in privatem Eigentum.¹⁷ Dies änderte sich dann allerdings rasch, weil sich zunehmend Städte, Gemeinden, Landkreise und Provinzen beteiligten, wodurch sowohl gemischtwirtschaftliche als auch gemischtöffentliche Unternehmen entstanden.¹⁸ Wie die Lokalunternehmen waren sie vertikal integriert, d.h., Erzeugung, Verteilung (Netze) und Vertrieb lagen in einer Hand. Bei der Vergabe des Netzmonopols erhielt die Kommune nicht selten eine Beteiligung an der privaten Kraftwerksgesellschaft oder der Kraftwerksbetreiber bekam eine Minderheitsbeteiligung am kommunalen EVU. Ebenso beteiligten sich Private und Kommunen gemeinsam an den Überlandzentralen und kleine kommunale EVU wurden von gemischtwirtschaftlichen Überlandwerken übernommen.

Insgesamt hatten vor dem Ersten Weltkrieg rein kommunale und gemischtwirtschaftliche EVU an der gesamten Stromerzeugung einen Anteil von knapp 60% und private von gut 40%.¹⁹ Der Anteil am Gesamtanschlusswert der öffentlichen Versorgung betrug für erstere knapp 50% und für letztere gut 50%. Bei den Netzen und beim Vertrieb dürfte die Eigentumsverteilung ähnlich gewesen sein, weil es noch viele voll integrierte Unternehmen gab.

Über die Markt- und Machtverhältnisse sagen solche groben Anteilswerte nur bedingt etwas aus. Es muss berücksichtigt werden, dass auf öffentlicher Seite die Zahl der Versorgungsunternehmen in etwa der Zahl der voneinander unabhängigen öffentlichen Trägerkörperschaften, vor allem der

16 Grabas: Kommunalisierungsprozesse.

17 Bruche: Elektrizitätsversorgung, S. 37.

18 Heiß: Gemischtwirtschaftliche Unternehmung.

19 Bruche: Elektrizitätsversorgung, S. 40.

Kommunen, entsprach. Auf privater Seite dominierten die beiden Großkonzerne AEG und Siemens-Schuckert. Die Jahrzehnte bis zum Ersten Weltkrieg waren also eine Epoche, in der das private Eigentum stark zentralisiert und das öffentliche stark dezentralisiert war.²⁰

Während sich die Anlagen der Elektrizitätsversorgung bis kurz vor dem Ersten Weltkrieg auf öffentlicher Seite fast ausschließlich im Eigentum von Kommunen und Kommunalverbänden sowie Provinzen befanden, begannen seither auch das Reich und die Einzelstaaten, eigene Versorgungsunternehmen, vor allem Großkraftwerke aufzubauen oder sich an bestehenden zu beteiligen.

In allen größeren Ländern gewann der Staat durch eigene Unternehmen und Beteiligungen an gemischtwirtschaftlichen sowie gemischtöffentlichen Unternehmen Einfluss auf die jeweilige Energieversorgung: Vor allem sicherten sich die Regierungen und Verwaltungen ihren Einfluss über öffentliches Eigentum bei der Elektrizitätserzeugung, ohne dass die lokalen EVU mit eigenen Kraftwerken vernachlässigt werden dürfen. Die Kommunen konzentrierten sich aber zunehmend auf die regionale und örtliche Verteilung über ihre Netze und den Vertrieb. Ihr Anteil an der Erzeugung (als Anteil am Anlagevermögen) nahm dagegen – bei enorm steigender Gesamterzeugung – ab.²¹ Die überregionalen Elektrizitätsnetze der Verbundwirtschaft befanden sich am Ende der 1920er Jahre ebenfalls zum größten Teil im Eigentum von Reich und Ländern, die regionalen und lokalen im Eigentum von Privaten und vor allem von Kommunen. Beim Vertrieb sah dies anders aus, da hier auch die über das eigene Netz nur verteilten, nicht aber selbst erzeugten Stromlieferungen enthalten waren. Wenn man die 27 größten EVU zugrunde legt, die zusammen etwa zwei Drittel der gesamten Elektrizität erzeugten, so betrug der kommunale und gemischtwirtschaftliche Anteil an der Stromabgabe in der zweiten Hälfte der 1920er Jahre noch etwa die Hälfte. Berücksichtigt man außerdem die vielen kleinen EVU, die sich meist in kommunalem Eigentum befanden, erhöht sich der Anteil deutlich. Nun handelte es sich bei den gemischtwirtschaftlichen Unternehmen nicht ausschließlich um kommunal-private, man wird aber als grobe Orientierung festhalten können, dass in der 1920er Jahren etwa die Hälfte des Stromvertriebs in kommunalen Händen lag. Dennoch verloren nach dem Ersten Weltkrieg die Kommunen und damit die örtliche Energiewirt-

20 Bruche: Elektrizitätsversorgung, S. 42.

21 Bruche: Elektrizitätsversorgung, S. 43.

schaft sowie das Privatkapital ihren „beherrschenden Einfluß im Rahmen einer Veränderung der Eigentumsstruktur“ zugunsten des Reichs und der Einzelstaaten.²²

Stabile Eigentumsverhältnisse, die die Marktordnung über den gesamten hier untersuchten Zeitraum prägten, lassen sich also nicht erkennen. Man kann drei Phasen unterscheiden: (a) Seit den 1880er Jahren dominierte zunächst das private Kapital. (b) Seit der Jahrhundertwende erlangten rein kommunales und gemischt privat-kommunales Eigentum eine immer größere Bedeutung. (c) Seit dem Ersten Weltkrieg spielten dann Reich und Länder eine zunehmende Rolle. Über den gesamten Zeitraum verlagerte sich das kommunale Eigentum immer mehr auf die regionalen und lokalen Verteilnetze und den Vertrieb. Eine strategische Bedeutung besaßen die Kommunen aufgrund der Eigentumsverhältnisse aber durchgängig – ganz am Anfang lediglich als Eigentümer öffentlicher Wege und Straßen, seit der Jahrhundertwende zusätzlich als Eigentümer vertikal integrierter EVU und seit den 1920er Jahren als Eigentümer von Netz- und Vertriebsunternehmen.

Die Rechts- und Organisationsformen, in denen das öffentliche und insbesondere das kommunale Eigentum an EVU auftraten, blieben einerseits stabil und veränderten sich doch auf kennzeichnende Weise. Stabil blieben sie, weil der öffentlich-rechtliche Regiebetrieb rein quantitativ durchgängig die dominierende Rechtsform darstellte.²³ Allerdings agierten die größeren Betriebe in den größeren Städten im Laufe der Zeit immer selbstständiger, so dass vom *verselbstständigten Regiebetrieb* fast als einer neuen Organisationsform gesprochen werden kann, die dann in den 1930er Jahren als *Eigenbetrieb* tatsächlich eine eigenständige Rechtsform erhielt.²⁴ Als zweiter Trend lässt sich der Übergang zu den privatrechtlichen Rechtsformen der Gesellschaft mbH (ab 1892) und der Aktiengesellschaft erkennen. Er bezog sich allerdings nur auf EVU in großen Städten. Einen dritten Trend stellte die Zusammenführung verschiedener Versorgungssparten (Wasser, Verkehr, Energie) in sogenannten *Stadtwerken* dar, die ebenfalls meist als GmbH oder AG geführt wurden. Auch sie entstanden vornehmlich in großen Kommunen. Der gemeinsame Nenner dieser Trends war die Verselbstständigung der kommunalen Betriebe bzw. Unternehmen, d.h.

22 Bruche: Elektrizitätsversorgung, S. 44 ff.

23 Ambrosius: Kommunalwirtschaft im Spannungsfeld; Boelcke: Rechtsformen und Organisationsstruktur; Wolff: Aufgaben und Organisationsformen.

24 Püttner: Recht, S. 53-104; Budde: Elektrizität und Recht.

ihre Herauslösung aus den kommunalen Verwaltungen und Haushalten, die Übernahme privatwirtschaftlicher Führungsstile, letztlich die stärkere Integration in eine Wirtschaftsordnung, die in erster Linie privatwirtschaftlichen Logiken folgte.

Bei vertraglichen Kooperationen zwischen Kommunen und Privaten wurden unterschiedliche Modelle gewählt – die Konzessionierung, Betreuung, Betriebsführung oder Verpachtung. Zwillingsgesellschaften mit einer Eigentümer- und einer Betriebsgesellschaft entstanden schon vor dem Ersten Weltkrieg, in größerer Zahl in den 1920er Jahren. Institutionelle Kooperationen als gemischtwirtschaftliche Unternehmen wurden seit Anfang des 20. Jahrhunderts mit unterschiedlichen Kapitalbeteiligungen gegründet. Jede Rechtsform hatte unter einem besonderen Blickwinkel für die Kommunen Vor- und Nachteile. Letztlich kam es bei der Auswahl auf die spezifische Zweckmäßigkeit an.

2.1.3 Koordinierung

2.1.3.1 Diskurse

Bei der Koordinierungsordnung geht es um die Art und Weise, mit der die Aktivitäten der einzelnen Wirtschaftssubjekte bzw. Unternehmen als handelnde Akteure auf den Märkten koordiniert werden.²⁵ Idealtypisch verkürzt stehen dabei die Koordinierungsmodi des *Wettbewerbs*, der *Planung* und der *Kooperation* im Vordergrund. Sie stellen ganz allgemein gesellschaftliche Koordinierungs- und Entscheidungsverfahren dar. (a) Der Wettbewerb ist auf Gütermärkten dadurch gekennzeichnet, dass auf der Angebotsseite selbstständige Akteure Waren und Dienstleistungen zu den von ihnen festgelegten Preisen und Qualitäten anbieten. Der Preis bzw. der Preismechanismus spielt sicher eine zentrale Rolle als Indikator für die Wettbewerbsfähigkeit, allerdings sind die Qualität, die Neuheit oder das Image von Produkten, die Zahlungs- und Lieferbedingungen etc. ebenfalls wichtig. In einer liberalen Marktwirtschaft basiert der Wettbewerb auf der Angebotsseite auf der Produktionsfreiheit, auf der Nachfrageseite auf der Konsumfreiheit. (b) Wettbewerb koordiniert die einzelwirtschaftlichen Entscheidungen ex post, Planung ex ante. Auf der Basis entscheidungsrele-

25 Gutmann: Volkswirtschaftslehre; Leipold: Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme; Hensel / Schüller: Grundformen.

vanter Informationen (Ressourcen, Produktionskapazitäten, Preise, Bedarfe etc.) berücksichtigt Planung, mit welchen Mitteln und auf welche Weise das angestrebte Ziel erreicht werden kann. Planung erzeugt somit im Idealfall ergebnisbezogene Handlungssicherheit, die es im Wettbewerb nicht gibt. Geplant wird in Unternehmen und Verwaltungen auf verschiedenen räumlichen Ebenen. Ist ein Markt monopolistisch organisiert, kann sein Koordinierungsmodus mit hierarchischer Planung innerhalb des Monopolunternehmens gleichgesetzt werden. (c) Kooperation bedeutet die Zusammenarbeit zwischen rechtlich und wirtschaftlich selbstständigen Wirtschaftssubjekten bzw. Unternehmen. Sie reicht vom Informationsaustausch über Absprachen bis zu Gemeinschaftsgründungen und umfasst damit sehr unterschiedliche Intensitätsgrade. Sie kann nach beteiligten Wirtschaftsstufen (horizontal, vertikal), Funktionen, Marktgebieten und Dauer unterschieden werden. Häufig, wahrscheinlich meistens dienen Kooperationen zwischen Unternehmen dazu, Synergieeffekte zu erzielen, Kosten zu senken und Marktmacht auszuüben.²⁶

Ähnlich undogmatisch wie der Diskurs über die Eigentumsordnung verlief der über die Koordinierungsordnung.²⁷ Im liberalen Verständnis gewährleistete die Gewerbefreiheit auf Basis der Vertragsfreiheit grundsätzlich den freien Marktzutritt und damit Wettbewerb. Dieser sollte zwar den zentralen Baustein einer liberal-marktwirtschaftlichen Ordnung darstellen, seine Bedeutung sollte allerdings nicht verabsolutiert werden. Die Vorstellung einer in sich konsistenten, widerspruchsfreien Koordinierungs- bzw. Wettbewerbsordnung war dem damaligen Diskurs fremd. Insofern wurde auch die Bedeutung des Wettbewerbs relativiert. In der „freien, individualistischen Konkurrenz“ sah man jedenfalls kein Referenzmodell für wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen. Gleichzeitig stand man planenden und lenkenden Ansätzen, abgestimmtem und kooperativem Verhalten in Unternehmen und Wirtschaftszweigen durchaus positiv gegenüber. In der Debatte über den Sinn und Zweck von Kartellen war auch bei grundsätzlich liberalen Protagonisten davon die Rede, dass die Konkurrenz „vielfach lähme, zerstöre und wirtschaftliche Vergeudung“ bedeute, dass sie „überspannt“ sei und „reguliert“ werden müsse – reguliert allerdings nicht im Sinne einer staatlich-gesetzlichen Lenkung. Die Debatte machte

26 Ambrosius: Entwicklung des Wettbewerbs; Kaufhold: Wirtschaftsverwaltung, S. 233-235.

27 Gilson: Konzepte von Elektrizitätsversorgung; siehe die Diskussion in der Zeitschrift: Elektrizitätswirtschaft 1902 ff..