

# **Die öffentlichen Unternehmen im freien Markt**

**Strukturreformen  
Europarechtliche Rahmenbedingungen**

von

**Dr. Norbert Wimmer**  
o. Univ.-Prof. in Innsbruck

**Dr. Arno Kahl**  
Univ.-Ass. in Innsbruck



Wien 2001

Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung

# Inhaltsverzeichnis

|   | Seite     |
|---|-----------|
| Vorwort .....   | III       |
| Abkürzungsverzeichnis .....   | XII       |
| Literaturverzeichnis .....  | XVIII     |
| <b>I. Entwicklungslinien</b> .....  | <b>1</b>  |
| 1. Der Staat als Unternehmer .....  | 1         |
| a) Das Spannungsfeld von liberalen Grundrechten und Sozialstaatsprinzip .....                     | 1         |
| b) Die „Sinnkrise“ der öffentlichen Wirtschaft .....  | 2         |
| c) Privatisierung der erwerbswirtschaftlichen Unternehmen .....                                   | 3         |
| d) Entprivilegierung (Normalisierung) der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen .....                | 4         |
| 2. Auf dem Weg zum freien Markt .....   | 4         |
| 3. Von der Allzuständigkeit zur Kernaufgabe .....   | 6         |
| a) Die All Inclusive-Gesellschaft .....   | 6         |
| b) Reduktive Tendenzen .....  | 6         |
| c) Auf der Suche nach den Grenzen .....   | 7         |
| d) Souveränität und Kernaufgabe .....   | 8         |
| 4. Die Zukunft öffentlicher Unternehmen .....   | 9         |
| <b>II. Geschichtlicher Abriss</b> .....   | <b>11</b> |
| 1. Merkantilismus .....   | 11        |
| 2. Liberalismus .....   | 11        |
| 3. Die Erste Republik .....   | 12        |
| 4. Die Zweite Republik .....  | 13        |
| a) Der öffentliche Wirtschaftssektor als Spezifikum des österreichischen Wirtschaftssystems ..... | 13        |
| b) Der Abgesang der „Verstaatlichten“ .....   | 14        |
| <b>III. Der Begriff des öffentlichen Unternehmens</b> .....                                       | <b>15</b> |
| 1. Öffentliches Unternehmen im funktionalen bzw organisatorischen Sinn .....                      | 15        |
| 2. Gemeinwirtschaftliche – erwerbswirtschaftliche Unternehmen .....                               | 15        |
| 3. Der Unternehmensbegriff des B-VG .....   | 16        |
| 4. Beherrschender Einfluss der öffentlichen Hand .....  | 16        |
| 5. Unternehmerische Selbstständigkeit .....   | 17        |
| 6. Wirtschaftliche Tätigkeit .....  | 18        |
| <b>IV. Einteilung öffentlicher Unternehmen</b> .....  | <b>21</b> |
| 1. Gliederungsgesichtspunkte .....  | 21        |
| 2. Gliederung nach der Unternehmensträgerschaft .....   | 21        |

|  |           |
|--|-----------|
| 3. Gliederung nach der Rechtsform .....  | 21        |
| a) Öffentlich-rechtliche Unternehmensformen .....  | 22        |
| aa) Der Regiebetrieb .....   | 22        |
| bb) Betriebsähnliche Einrichtungen .....   | 23        |
| cc) Der Eigenbetrieb .....   | 24        |
| dd) Selbstständige Anstalten mit Rechtspersönlichkeit .....  | 25        |
| b) Privatrechtliche Unternehmensformen .....   | 25        |
| aa) Die Aktiengesellschaft .....   | 26        |
| bb) Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung .....  | 27        |
| c) Zusammenfassende Würdigung .....  | 27        |
| 4. Gliederung nach den Zielen .....  | 28        |
| <b>V. Vom öffentlichen zum marktgerechten Unternehmen .....</b>  | <b>31</b> |
| 1. Theoretische Vorbemerkung .....   | 31        |
| a) Von der Wettbewerbsverzerrung zum Vertrag .....   | 31        |
| b) Zur Relativierung von öffentlichen und privaten Unternehmen ..  | 32        |
| 2. Strukturelle Konsequenzen .....   | 33        |
| a) Die Ausgliederung .....   | 33        |
| aa) Begriff und Ausgliederungsmotive .....   | 33        |
| bb) Verfassungsrechtliche Determinanten .....  | 35        |
| cc) Grundrechtliche Bindungen .....  | 35        |
| dd) Grenzen der Ausgliederung .....  | 36        |
| b) Die Privatisierung .....  | 37        |
| aa) Begriff und Privatisierungsmotive .....  | 37        |
| bb) Privatisierungsformen .....  | 38        |
| cc) Grenzen der Privatisierung .....   | 40        |
| c) Vergaberechtliche Rahmenbedingungen für Ausgliederung und<br>Privatisierung .....   | 40        |
| 3. „Regulierter Wettbewerb“, „freier Wettbewerb“ und<br>„kontrollierter Wettbewerb“ .....  | 42        |
| a) Marktöffnung als Ziel .....   | 42        |
| b) Das Aufbrechen „natürlicher Monopole“ durch das Gemein-<br>schaftsrecht .....   | 42        |
| c) Regulierter Wettbewerb .....  | 43        |
| d) Kontrollierter Wettbewerb als „Ergänzung bzw Weiterführung“<br>des regulierten Wettbewerbs – allgemeine Bemerkungen .....         | 44        |
| e) Die Entwicklung des kontrollierten Wettbewerbs im Bereich des<br>ÖPNV und seine Übertragbarkeit auf andere Wirtschaftssektoren .. | 46        |
| f) Konsequenzen für die betroffenen öffentlichen Unternehmen ..  | 48        |
| <b>VI. EXKURS: Die Kommunalwirtschaft .....</b>  | <b>49</b> |
| 1. Verfassungsrechtliche Grundlagen .....  | 49        |
| 2. Vom kommunalen Regiebetrieb zur Landesgesellschaft – Das Ende<br>der Stadtwerke-Philosophie? .....                                | 50        |
| 3. Zur Problematik der Marktöffnung .....  | 51        |
| 4. Querverbundstrategien als Rückgrat öffentlicher Unternehmen –<br>Endstation Gemeinschaftsrecht? .....                             | 51        |
| a) Vorbemerkung .....  | 51        |

|   |           |
|---|-----------|
| b) Die Änderung der Rahmenbedingungen durch das Gemeinschaftsrecht .....  | 52        |
| c) Der „Private investor-Test“ als Maßstab für die Qualifikation der Querverbundfinanzierung als (unzulässige) Beihilfe ..... | 53        |
| aa) Anwendungsbereich .....   | 53        |
| bb) Die Kriterien des Tests .....   | 54        |
| cc) Der „Private investor-Test“ und die österreichischen Nahverkehrsunternehmen .....   | 54        |
| d) Die Querverbundfinanzierung im Anwendungsbereich der „neuen“ Transparenzrichtlinie – die Transparenzpflichten .....        | 55        |
| e) Zur Zukunft der Querverbundfinanzierung .....  | 56        |
| 5. Innerbetriebliche und überbetriebliche Strukturreformen .....  | 56        |
| 6. Anlagevermögen der Gemeindeunternehmen als Leasingobjekte .....  | 57        |
| 7. Erosion der Stadtwerkesubstanz .....   | 58        |
| 8. Widerstand durch Qualität .....  | 58        |
| <b>VII. Gemeinschaftsrechtliche Grundlagen .....</b>  | <b>59</b> |
| 1. Art 295 EG-Vertrag .....   | 59        |
| 2. Art 86 EG-Vertrag .....  | 59        |
| a) Vorbemerkung .....   | 59        |
| b) Die Integration öffentlicher Unternehmen in die Wettbewerbsordnung des EG-Vertrags durch Art 86 Abs 1 EG-Vertrag .....     | 60        |
| c) Abs 2 als Regelungsschwerpunkt des Art 86 EG-Vertrag .....   | 63        |
| 3. Die Akzentuierung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse durch Art 16 EG-Vertrag .....            | 66        |
| 4. Die Transparenzrichtlinie .....  | 67        |
| <b>VIII. Unternehmen der Versorgungswirtschaft .....</b>  | <b>69</b> |
| 1. Allgemeines .....  | 69        |
| 2. Die Elektrizitätswirtschaft .....  | 69        |
| a) Allgemeine Grundlagen .....  | 69        |
| b) Europäische Liberalisierung .....  | 71        |
| c) Das ElWOG .....  | 72        |
| d) Stromversorgung als gemeinwirtschaftliche Verpflichtung .....  | 75        |
| e) Ausblick .....   | 76        |
| 3. Die Gaswirtschaft .....  | 76        |
| 4. Der Eisenbahnverkehr .....   | 77        |
| a) Gemeinschaftlicher Rechtsrahmen .....  | 77        |
| aa) Die Entwicklung einer gemeinsamen Eisenbahnpolitik .....  | 77        |
| bb) Die Richtlinie 91/440/EWG .....   | 78        |
| b) Die ÖBB im wettbewerblichen Umfeld .....   | 79        |
| c) Exkurs: Wettbewerb im Straßenbahnverkehr? .....  | 80        |
| 5. Der Kraftfahrlinienverkehr .....   | 83        |
| a) Ausgangssituation .....  | 83        |
| b) Kontrollierter Wettbewerb als Dogma der Kommission .....   | 84        |
| c) Der geltende rechtliche Rahmen für die Erbringung von Kraftfahrlinienverkehrsleistungen .....                              | 84        |
| aa) Vorbemerkung .....  | 84        |

|   |     |
|---|-----|
| bb) Der gemeinschaftliche Rechtsrahmen .....  | 85  |
| cc) Der österreichische Rechtsrahmen .....  | 87  |
| d) Die Reformbestrebungen der Kommission .....  | 88  |
| aa) Vorbemerkung .....  | 88  |
| bb) Die wichtigsten Weichenstellungen .....   | 89  |
| cc) Der zeitliche Horizont .....  | 91  |
| e) Das „Innsbrucker Modell“ als erste manifeste Reaktion in Österreich auf den Wettbewerb im ÖPNV-Bereich ..... | 92  |
| 6. Die Bundesstraßen .....  | 93  |
| a) Errichtung von Sondergesellschaften .....  | 93  |
| b) ÖSAG und ASG .....   | 93  |
| c) Die ASFINAG als Planungs- und Finanzierungsgesellschaft .....  | 94  |
| 7. Die Verwaltung der Bundesimmobilien .....  | 95  |
| 8. Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute .....   | 95  |
| a) Privatisierung der verstaatlichten Großbanken .....  | 95  |
| b) Banken mit öffentlichem Auftrag .....  | 96  |
| c) Die Österreichische Nationalbank .....   | 97  |
| aa) Geschichtlicher Überblick .....   | 97  |
| bb) Die Mitgliedschaft in der Europäischen Währungsunion .....  | 98  |
| cc) Rechtsnatur .....   | 99  |
| dd) Organisation .....  | 99  |
| ee) Neue Aufgabenstellungen .....   | 100 |
| d) Die Bürges Förderungsbank .....  | 101 |
| e) Die Landes-Hypothekenbanken .....  | 101 |
| aa) Aufgaben .....  | 101 |
| bb) Organisation .....  | 102 |
| f) Die Sparkassen .....   | 102 |
| aa) Geschichte und Einteilung .....   | 102 |
| bb) Gemeindesparkassen .....  | 103 |
| cc) Vereinssparkassen .....   | 104 |
| dd) Sparkassen-Aktiengesellschaften .....   | 104 |
| ee) Anteilsverwaltungssparkassen .....  | 104 |
| ff) Innere Organisation und Aufgaben .....  | 105 |
| gg) Kontrolle .....   | 106 |
| hh) Ausblick .....  | 106 |
| 9. Gemeinnützige Bauvereinigungen .....   | 108 |
| 10. Elektronische Kommunikation .....   | 109 |
| a) Vorbemerkung .....   | 109 |
| b) Telekommunikation .....  | 111 |
| aa) Internationaler Rechtsrahmen .....  | 111 |
| bb) Europäischer Rechtsrahmen .....   | 112 |
| cc) Österreichischer Rechtsrahmen .....   | 113 |
| c) Der Rundfunk .....   | 116 |
| aa) Begriff .....   | 116 |
| bb) Europäischer Rechtsrahmen .....   | 116 |
| cc) Österreichischer Rechtsrahmen .....   | 118 |
| dd) Der öffentlich-rechtliche Programmauftrag .....   | 120 |
| ee) Organisation und Aufsicht .....   | 120 |

---

|   |            |
|---|------------|
| 11. Die Post .....  | 121        |
| a) Europarechtliche Vorgaben .....  | 121        |
| b) Österreichischer Rechtsrahmen .....  | 122        |
| aa) Historischer Abriss .....   | 122        |
| bb) Organisation .....  | 123        |
| <b>IX. Unternehmen der Erwerbswirtschaft .....</b>  | <b>125</b> |
| 1. Die Privatisierung der Verstaatlichten Industrie und anderer<br>erwerbswirtschaftlich tätiger öffentlicher Unternehmen ..... | 125        |
| a) Die ÖIAG als „Zentrale“ der Verstaatlichten Industrie .....  | 125        |
| b) Privatisierungen im Rahmen des ÖIAG-Gesetzes 2000 .....  | 127        |
| 2. Das Ende der Staatsmonopole .....  | 128        |
| a) Staatsmonopole und freier Warenverkehr .....   | 128        |
| b) Das Salzmonopol .....  | 129        |
| c) Das Tabakmonopol .....   | 129        |
| d) Das Alkoholmonopol .....   | 129        |
| e) Das Glücksspielmonopol .....   | 130        |
| <b>X. Unternehmen mit Regulierungsaufgaben .....</b>  | <b>133</b> |
| 1. Kontrollbehörden und Wirtschaftsaufsicht .....   | 133        |
| 2. Die Austro Control GmbH .....  | 135        |
| 3. Von der Telekom-Control GmbH zur Rundfunk und Telekom<br>Regulierungs-GmbH .....   | 136        |
| 4. Die Schienen-Control GmbH .....  | 140        |
| 5. Die Elektrizitäts-Control GmbH .....   | 141        |
| <b>XI. Ausblick .....</b>   | <b>143</b> |
| <b>Sachregister .....</b>   | <b>147</b> |