

Soltwedel, Rüdiger; Busch, Axel; Groß, Alexander; Laaser, Claus-Friedrich

Book — Digitized Version

Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik

Kieler Studien, No. 202

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Soltwedel, Rüdiger; Busch, Axel; Groß, Alexander; Laaser, Claus-Friedrich (1986) : Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, Kieler Studien, No. 202, ISBN 3163451454, Mohr, Tübingen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1078>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kieler Studien

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Herausgegeben von Herbert Giersch

202

Rüdiger Soltwedel et al.

Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik

Autoren:

Axel Busch, Alexander Groß,
Claus-Friedrich Laaser,
Rüdiger Soltwedel



J.C.B. MOHR (PAUL SIEBECK) TÜBINGEN

ISSN 0340-6989

A 945/13/86 Weltwirtschaft
Kiel

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik
/ Rüdiger Soltwedel et al. — Tübingen:
Mohr, 1986.

(Kieler Studien; 202)

ISBN 3-16-345145-4 kart.

ISBN 3-16-345146-2 Gewebe

NE: Soltwedel, Rüdiger [Mitverf.]; GT

Schriftleitung: Hubertus Müller-Groeling



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen 1986

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht
gestattet, den Band oder Teile daraus
auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0340-6989

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------|------|
| Verzeichnis der Tabellen | VIII |
| Verzeichnis der Abkürzungen | IX |
| Vorwort | XI |
| A. Einleitung | 1 |
| I. Zur Relevanz der Deregulierung | 1 |
| II. Zum Begrifflichen - Wettbewerb, Regulierung, Deregulierungspotential | 2 |
| III. Zur Theorie der Regulierung | 4 |
| 1. Theoretische Ansätze im Überblick | 4 |
| 2. Marktversagen und Regulierung | 5 |
| a. Natürliche Monopole | 5 |
| b. Ruinöse Konkurrenz | 9 |
| c. Externe Effekte | 13 |
| 3. Verteilungspolitische Ziele und Regulierung | 15 |
| 4. Fazit | 16 |
| IV. Zum Gang der Untersuchung | 16 |
| 1. Ziel der Untersuchung | 16 |
| 2. Zur Methode der Bestimmung von Deregulierungspotentialen | 17 |
| 3. Aufbau der Untersuchung | 18 |
| B. Regulierung selbständiger Tätigkeit in ausgewählten Bereichen | 19 |
| I. Regulierung bei freien Berufen | 20 |
| II. Regulierung im Sachverständigenwesen | 26 |
| III. Der Befähigungsnachweis im Handwerk | 30 |
| IV. Regulierung der Arbeitsvermittlung | 31 |
| V. Zusammenfassung | 35 |
| C. Regulierung des Einzelhandels | 36 |
| I. Vorbemerkungen | 36 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| II. Ziele und Begründungen der Regulierung und die Analyse ihrer Rechtfertigung | 36 |
| 1. Regulierung des Marktzutritts | 37 |
| a. Marktzutrittsschranken gemäß § 11 Abs. 3 BauNVO | 37 |
| b. Rechtfertigungsanalyse zu § 11 Abs. 3 BauNVO | 40 |
| 2. Regulierung des Preiswettbewerbs im Einzelhandel | 44 |
| a. Die Zugabeverordnung vom 9. März 1932 | 44 |
| b. Das Rabattgesetz vom 25. November 1933 | 45 |
| c. AO zu Verkaufsveranstaltungen besonderer Art vom 4. Juli 1935 | 46 |
| d. Rechtfertigungsanalyse der Regulierungen des Preiswettbewerbs im Einzelhandel | 47 |
| 3. Die Regulierung des Ladenschlusses | 52 |
| a. Das Gesetz über den Ladenschluß vom 25. November 1956 | 52 |
| b. Rechtfertigungsanalyse des Ladenschlußgesetzes | 54 |
| III. Deregulierungspotentiale im Einzelhandel | 57 |
| D. Regulierung der Finanzmärkte | 66 |
| I. Vorbemerkungen | 66 |
| II. Bankensektor | 67 |
| 1. Staatliche Eingriffe im Überblick | 67 |
| 2. Sachliche Rechtfertigung der Regulierung | 69 |
| a. Bankenwettbewerb und Währungssicherung | 69 |
| b. Bankenwettbewerb, Funktionsfähigkeit der Kreditwirtschaft und Einlegerschutz | 72 |
| c. Zusammenfassung | 80 |
| 3. Zieladäquanz der Regulierung von Banken | 81 |
| 4. Ansätze einer Deregulierung | 83 |
| III. Versicherungssektor | 85 |
| 1. Staatliche Eingriffe in die private Versicherungswirtschaft im Überblick | 85 |
| 2. Sachliche Rechtfertigung der Markteingriffe | 86 |
| a. Bankenregulierung und Versicherungsaufsicht | 86 |
| b. Kapazitäts- und Kalkulationsargumente | 87 |
| c. Informationsdefizite der Versicherungsnehmer | 89 |
| d. Vertrauensanfälligkeit | 91 |
| e. Gläubigerschutz | 92 |
| f. Zusammenfassung | 95 |
| 3. Zieladäquanz der Regulierung: Gläubigerschutz durch Konkursvermeidung? | 96 |
| 4. Ansätze einer Deregulierung | 100 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------|-----|
| IV. Wertpapiermärkte | 102 |
| 1. Regulierung des Wertpapierangebots | 102 |
| a. Schuldverschreibungen | 102 |
| b. Beteiligungspapiere | 103 |
| c. Investmentzertifikate | 107 |
| 2. Regulierung des Wertpapierhandels | 109 |
| a. Der amtliche Markt | 109 |
| b. Der geregelte Freiverkehr | 114 |
| c. Der unregelmäßige Freiverkehr | 116 |
| d. Zusammenfassung | 117 |
| 3. Regulierung der Wertpapiernachfrage | 118 |
| 4. Anlegerschutz als Regulierungsbegründung | 120 |
| 5. Ansätze einer Deregulierung | 123 |
| | |
| E. Regulierung des Kommunikationssektors | 127 |
| I. Vorbemerkungen | 127 |
| II. Rechtfertigungsanalyse | 128 |
| 1. Überblick über die staatlichen Eingriffe | 128 |
| 2. Argumente für eine Regulierung | 129 |
| a. Marktversagen | 129 |
| b. Gesellschaftspolitische Zielsetzungen | 133 |
| 3. Abbau von Regulierungen im Kommunikationssektor des Auslands | 140 |
| a. Großbritannien und Japan | 140 |
| b. USA | 142 |
| III. Ansätze für eine Deregulierung des Kommunikations- sektors | 150 |
| 1. Grundsätzliche Bemerkungen | 150 |
| 2. Deregulierung des Endgerätebereichs | 152 |
| 3. Deregulierung des Netzbereichs | 158 |
| 4. Bewertung der Deregulierungsmaßnahmen | 167 |
| | |
| F. Regulierung der Versorgungswirtschaft | 169 |
| I. Vorbemerkungen | 169 |
| II. Überblick über die staatlichen Eingriffe | 170 |
| III. Rechtfertigungsanalyse | 171 |
| 1. Vorbemerkungen | 171 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2. Argumente für eine Regulierung | 172 |
| a. Das Wegemonopol der Gemeinden | 173 |
| b. Branchenspezifische Charakteristika der Versor- gungswirtschaft | 175 |
| IV. Ansatzpunkte für einen Abbau von Regulierungsvorschriften | 183 |
| 1. Wegemonopol der Gemeinden und Konzessionsverträge .. | 183 |
| 2. Demarkations- und Verbundverträge | 186 |
| 3. Staatliche Mißbrauchs- und Fachaufsicht | 188 |
| 4. Schlußbemerkungen | 190 |
| G. Regulierung der Verkehrsmärkte | 192 |
| I. Vorbemerkungen | 192 |
| II. Größe und Struktur des Verkehrswesens | 192 |
| III. Die Regulierung im Überblick | 195 |
| IV. Folgen der Verkehrsmarktregulierung | 198 |
| V. Rechtfertigungsanalyse | 208 |
| 1. Das Argument des natürlichen Monopols | 210 |
| a. Eisenbahnverkehr | 211 |
| b. Straßengebundener Personenverkehr | 216 |
| c. Luftverkehr | 216 |
| 2. Ruinöse Konkurrenz im Verkehrswesen | 217 |
| a. Güterkraftverkehr | 218 |
| b. Binnenschifffahrt | 221 |
| c. Taxigewerbe | 223 |
| 3. Externe Effekte im Verkehrswesen | 227 |
| 4. Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung | 234 |
| VI. Erfahrungen mit entregulierten Transportmärkten im Ausland | 240 |
| 1. Zur Frage der Übertragbarkeit der Erfahrungen | 241 |
| 2. Ausländische Erfahrungen im einzelnen | 243 |
| a. Straßengüterverkehr in Kanada, Australien, den USA sowie in Großbritannien und der Schweiz | 243 |
| b. Busverkehr in Großbritannien | 249 |
| c. Luftverkehr in den USA | 250 |
| VII. Ansatzpunkte zu einer Deregulierung | 255 |
| 1. Güterverkehr | 257 |
| a. Preiswettbewerb | 257 |
| b. Freier Marktzugang und Kapazitätsderegulierung | 259 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2. Personenverkehr | 264 |
| a. Taxiverkehr | 264 |
| b. Personenverkehr mit Omnibussen | 266 |
| c. Eisenbahnverkehr | 269 |
| d. Luftverkehr | 270 |
| H. Zusammenfassung – Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik | 275 |
| I. Analyse der Gründe für staatliche Markteingriffe | 275 |
| II. Vorschläge zur Deregulierung | 280 |
| III. Zur Politischen Ökonomie der Deregulierung | 284 |
| Literaturverzeichnis | 288 |

Verzeichnis der Tabellen

| | | | |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-----|
| Tabelle | 1 - Rechtliche Hemmnisse bei Unternehmensgründungen in ausgewählten Berufen | | 19 |
| Tabelle | 2 - Telefonversorgung in ausgewählten Ländern 1980 | | 137 |
| Tabelle | 3 - Produktivität nationaler Telefongesellschaften 1981-1983 | | 138 |
| Tabelle | 4 - Kosten von Telefongesprächen in der Europäischen Gemeinschaft (DM) | | 139 |
| Tabelle | 5 - Wohlfahrtsgewinne im Falle einer Senkung der Tarife von internationalen Telefongesprächen in ausge- wählten EG-Ländern (Mio. DM) | | 159 |
| Tabelle | 6 - Zur Produktivitätsentwicklung bei der Deutschen Bundesbahn 1960-1984 | | 200 |
| Tabelle | 7 - Technische Produktivitätskennziffern und Anteil der staatlichen Zuwendungen an den Betriebserträgen der europäischen Eisenbahnen 1982 | | 201 |
| Tabelle | 8 - Anzahl der Konzessionen im Güterkraftverkehr 1960-1984 | | 204 |
| Tabelle | 9 - Entwicklung des Werkverkehrs und des Gewerblichen Güterkraftverkehrs 1960-1984 | | 205 |
| Tabelle | 10 - Knappheitspreise für Konzessionen im Güterkraft- verkehr | | 220 |
| Tabelle | 11 - Knappheitspreise für Konzessionen im Taxiwesen | | 226 |

Verzeichnis der Abkürzungen

| | |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| AEG | Allgemeines Eisenbahn Gesetz |
| AFG | Arbeitsförderungsgesetz |
| AktG | Aktiengesetz |
| ANBA | Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit |
| AO | Anordnung |
| AuslInvestmG | Auslandsinvestmentgesetz |
| AT&T | American Telephone and Telegraph |
| AVB | Allgemeine Versorgungsbedingungen |
| AVBEltV | Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Elektrizitätsversorgung von Tarifkunden |
| AVBFernwärmeV | Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme |
| AVBGas | Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Gasversorgung von Tarifkunden |
| BAG | Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels |
| BAK | Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen |
| BauNVO | Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung) |
| BAV | Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen |
| BBankG | Gesetz über die Deutsche Bundesbank |
| BbG | Bundesbahngesetz |
| BEUC | Bureau Européen des Unions de Consommateurs |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| BMF | Bundesministerium für Finanzen |
| BMFT | Bundesministerium für Forschung und Technologie |
| BMPF | Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen |
| BMV | Bundesministerium für Verkehr |
| BörsG | Börsengesetz |
| BörsO | Börsenordnung |
| BVerwG | Bundesverwaltungsgericht |
| BRAGO | Bundesrechtsanwaltsgebührenordnung |
| BSchVG | Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffahrtsverkehr |
| BT | British Telecom |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| CAB | Civil Aeronautics Board |
| DEGT | Deutscher Eisenbahn-Güter-Tarif |
| DEKRA | Deutscher-Kraftfahrzeug-Überwachungs-Verein |
| DIHT | Deutscher Industrie- und Handelstag |
| DLT | Deutsche Luftverkehrsgesellschaft |
| EnWiG | Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft |
| EStG | Einkommensteuergesetz |
| EVO | Eisenbahnverkehrsverordnung |
| EVU | Energieversorgungsunternehmen |
| EWS | Elektronisches Wählsystem |
| FCC | Federal Communications Commission |
| FKU | Freiwillige Kraftfahrzeugüberwachung |
| FO | Fernmeldeordnung |
| GewO | Gewerbeordnung |
| gFV | Geregelter Freiverkehr |
| GmbHG | GmbH-Gesetz |

| | |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------|
| GüKG | Güterkraftverkehrsgesetz |
| GWB | Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen |
| HandwO | Handwerksordnung |
| IC | Intercity |
| KAGG | Gesetz über Kapitalanlagegesellschaften |
| KDD | Kokusai Denshin Denwa |
| KGaA | Kommanditgesellschaft auf Aktien |
| KTS | Key telephone systems |
| KWG | Kreditwesengesetz |
| LuftVG | Luftverkehrsgesetz |
| LuftVZO | Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung |
| MCI | Microwave Communications Inc. |
| NTT | Nippon Telephone and Telegraph |
| OCC | Ordinary common carrier |
| ÖPNV | Öffentlicher Personennahverkehr |
| OTC-Markt | "over-the-counter"-Markt |
| PBefG | Personenbeförderungsgesetz |
| PBX | Private branch exchanges |
| PostVerwG | Postverwaltungsgesetz |
| RGZ | Reichsgericht in Zivilsachen |
| RGBl. | Reichsgesetzblatt |
| SCC | Special common carrier |
| StVZO | Straßenverkehrszulassungsordnung |
| TUV | Technischer Überwachungsverein |
| uFV | Ungeregelter Freiverkehr |
| USPS | US Postal Service |
| UWG | Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb |
| VAG | Versicherungsaufsichtsgesetz |
| VVG | Versicherungsvertragsgesetz |
| ZKMA | Zentraler Kapitalmarktausschuß |
| ZugabeVO | Zugabeverordnung |
| ZulBek | Bekanntmachung betreffend die Zulassung von Wertpapieren zum Börsenhandel |

Vorwort

Im Dezember 1984 erteilte der Bundesminister für Wirtschaft dem Institut für Weltwirtschaft den Auftrag, ein Gutachten über "Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik" zu erstatten. Der größte Teil dieses Gutachtens wird der Öffentlichkeit nunmehr in Form dieser Studie vorgelegt. Eine Sonderpublikation - "Zur staatlichen Marktregulierung in der Bundesrepublik" - enthält ergänzend die einschlägigen Rechtsvorschriften und eingehendere statistische Informationen über die Struktur der Märkte.

Untersucht werden Regulierungen für verschiedene selbständige Tätigkeiten, den Einzelhandel, die Finanzmärkte, den Kommunikationssektor, die Versorgungswirtschaft und die Verkehrswirtschaft. Die Verfasser prüfen die Gründe, mit denen man die Regulierungen zu rechtfertigen versucht hat, und äußern sich danach zu der Frage einer Deregulierung. Dabei berücksichtigen sie auch ausländische Erfahrungen.

Bei der Erstellung des Gutachtens hat sich jeder der Verfasser auf bestimmte Bereiche konzentriert: Rüdiger Soltwedel, der auch die Projektleitung hatte, auf die Kapitel B und C, Alexander Groß auf Kapitel D, Axel Busch auf Kapitel E und F und Claus-Friedrich Laaser auf Kapitel G.

Die Autoren danken zahlreichen Kollegen, die kritische Kommentare beigesteuert haben, insbesondere Klaus-Werner Schatz, der jederzeit mit Rat und Tat zur Seite stand. Margitta Führmann und Ursula Dittkuhn, Dietmar Gebert und Itta Esskuchen gebührt Dank für die reaktionellen Abschlußarbeiten.

Kiel, im September 1986

Herbert Giersch

A. Einleitung

I. Zur Relevanz der Deregulierung

1. In der Bundesrepublik Deutschland hat sich - wie in den meisten westlichen Industriestaaten auch - die Diskussion über die Rolle des Staates im Wirtschaftsleben seit dem Ende der siebziger Jahre verbreitert und vertieft (1). Es verstärkten sich die Zweifel, daß die Wirtschaftspolitik der vergangenen Dekade auf Inflation, geringes Wirtschaftswachstum und ansteigende Arbeitslosigkeit angemessen reagiert hat.

Aus der Tatsache, daß das Wachstum und der Abbau der Arbeitslosigkeit nicht vorankamen, war vielfach geschlossen worden, daß es an Nachfrage fehle. Folglich suchte die Wirtschaftspolitik nach Möglichkeiten, die Nachfrage zu erhöhen. Die Staatsausgaben haben sehr stark zugenommen, zusätzlich ist immer wieder versucht worden, durch expansive Geldpolitik mehr Nachfrage zu schaffen. Das Argument, es gelte die Nachfrageexpansion zu fördern, haben auch die Gewerkschaften angeführt, um Lohn- und Gehaltssteigerungen zu begründen.

Inzwischen hat sich die Ansicht weitgehend durchgesetzt, daß die Versuche, durch Nachfragepolitik mehr Wachstum und einen höheren Beschäftigungsstand zu erreichen, gescheitert sind, ja von vornherein aussichtslos waren:

- Die staatlichen Ausgaben für Personal und Sachmittel sowie für Transfers an Private mußten durch Steuern und Abgaben oder über Verschuldung am Kapitalmarkt finanziert werden. Sie haben eine Umschichtung von realer Kaufkraft und Nachfrage vom privaten in den öffentlichen Sektor oder innerhalb des privaten Sektors, nicht aber eine Zunahme der realen gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bewirkt. Auch haben es die Gewerkschaften nicht erreichen können, daß die Umschichtung der Nachfrage von den Unternehmern zu den Arbeitnehmern die Nachfrage insgesamt gestärkt hat.
- Die expansive Geldpolitik löste einen starken Preisauftrieb aus. Die nominale Ausweitung der Nachfrage konnte nicht in eine reale Nachfrageausweitung umgesetzt werden.

2. Das Scheitern der makroökonomisch orientierten Nachfragepolitik wurde vielfach mit der Hypothese begründet, in der Nachfrageschwäche fänden Sättigungserscheinungen ihren Niederschlag, sie sei also Ausdruck individueller Präferenzen. Einer solchen Hypothese steht indes die stürmische Expansion der Schattenwirtschaft entgegen. Deren Wachstum wird auf erhöhte Abgabenlast zurückgeführt und auch dadurch gefördert, daß es in der Bundesrepublik - wie in anderen Industriestaaten - sehr viele Hemmnisse institutioneller und rechtlicher Art für die individuellen wirtschaftlichen Anstrengungen gibt [Langfeldt, 1984]. Aus dieser Sicht liegt der Kern der Beschäftigungs- und Wachstumsprobleme darin, daß Arbeitskräfte für Unternehmen zu teuer sind und daß es am Angebot von

(1) Beispielhaft erwähnt seien die Beiträge zu den Kieler-Woche-Symposien [Giersch, 1981; 1983; 1984].

Gütern und Dienstleistungen mangelt, die die Privaten bei den herrschenden Preisen kaufen wollen.

3. Eine Stütze für diese Hypothese wird in der seit einigen Jahren günstigen wirtschaftlichen Entwicklung in den USA gesehen. Dort wurden Steuersätze und Sozialausgaben gesenkt; Lohnsätze und Lohnstrukturen paßten sich den veränderten Marktverhältnissen an. Auch sind staatliche Eingriffe in Einzelmärkte verringert oder ganz beseitigt worden, etwa im Bankensektor, im Kommunikations- und Verkehrssektor. All dies hat nach Einschätzung vieler Ökonomen nicht unwesentlich zur rasanten wirtschaftlichen Expansion und zum kräftigen Beschäftigungsanstieg der letzten Jahre in den USA beigetragen (1).

4. Demgegenüber ist die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland relativ bescheiden verlaufen. Trotz der konjunkturellen Besserung seit dem Jahresende 1982 ist die Arbeitslosigkeit nicht nachhaltig gesunken. Zwar gibt es auch in der Bundesrepublik Ansätze, staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen zurückzudrängen. So wurden durch das Beschäftigungsförderungsgesetz Vorschriften beseitigt, die einen Anstieg der Beschäftigung hemmen. Das Baurecht wurde vereinfacht. Weitere Maßnahmen werden von der Bundesregierung [BMWi, 1984, Ziff. 11] geplant, andere, wie z.B. eine Änderung des Ladenschlußgesetzes und eine Abschaffung des Rabattgesetzes, werden - auch unter Juristen - diskutiert. Im Vergleich zu den USA sind dies aber insgesamt eher zaghafte Bewegungen.

Das zentrale Anliegen dieser Studie ist es, konkrete Hinweise darauf zu geben, wo mehr Raum für Deregulierung in der Bundesrepublik gegeben ist. Es wird untersucht, wo Deregulierung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten richtig ist, und nicht, ob dies auch politisch angebracht oder durchsetzbar erscheint.

II. Zum Begrifflichen – Wettbewerb, Regulierung, Deregulierungspotential

5. Der Schlüsselbegriff in der Deregulierungsdebatte ist *Wettbewerb*. Dabei wird der Tatbestand Wettbewerb jedoch nicht, wie oft üblich, als vollkommene Konkurrenz verstanden; diese kennzeichnet einen Zustand des Marktes, bei dem weder ein einzelner der (zahlreichen) Anbieter auf einem Markt noch einer der (zahlreichen) Nachfrager die Möglichkeit hat, den Marktpreis durch Veränderungen der angebotenen bzw. nachgefragten Mengen zu beeinflussen. Dieser Wettbewerbsbegriff wird unter der Annahme gegebener Präferenzen der Marktteilnehmer definiert. Die vor allem auf von Hayek [1945; 1968] zurückgehende Kritik an der traditionellen Gleichsetzung von Wettbewerb mit vollkommener Konkurrenz setzt an der Annahme gegebener Präferenzen und vollkommener Voraussicht an. In einer Welt ohne Unsicherheit mit gegebenen Präferenzen und gegebenen Daten bestünde nämlich das Allokationsproblem bloß in einer Rechenaufgabe. Neues gäbe es im Grundsatz nicht, und wäre die Rechenaufgabe einmal gelöst, dann könnte die Allokation durch staatliche

(1) Vgl. hierzu z.B. Emerson [1984]; Giersch [1985]; Gundlach, Schmidt [1985].

Planung organisiert werden. Wettbewerb wäre überflüssig, weil er keine Funktion hätte. Läßt man dagegen die Annahmen fallen, wird ersichtlich, daß Informationsgewinnung und -verarbeitung für die Allokation entscheidend werden. Der Wettbewerb spielt nunmehr eine herausragende Rolle. Er ist ein "Entdeckungsverfahren" [von Hayek, 1968], das Informationen beschafft, die ohne sein Bestehen entweder unbekannt bleiben oder doch zumindest nicht genutzt würden. Der Allokationsprozeß wird durch Wettbewerb gefördert, durch "rivalrous activities of market participants trying to win profits by offering the market better opportunities than are currently available" [Kirzner, 1978, S. 9]. Wettbewerb bedeutet für Konsumenten billigere, bessere, neuartige Produkte - insgesamt mehr Wahlmöglichkeiten. Er setzt die Unternehmen unter Druck, nach bislang unentdeckten oder für die Zukunft vermuteten Gewinnmöglichkeiten Ausschau zu halten.

6. Ein solcher innovativer Wettbewerbsprozeß der Unternehmen ist zugleich ein Prozeß der "schöpferischen Zerstörung" (Schumpeter). Die dynamische Effizienz des marktwirtschaftlichen Systems beruht auf dieser immanenten, ökonomischen Zerstörungs- und Innovationsfähigkeit. Klar definierte Eigentumsrechte, freier Marktzutritt und Marktaustritt sowie Vertragsfreiheit sind dabei entscheidende Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit des Marktsystems. Der marktwirtschaftliche (unternehmerische) Suchprozeß nach ökonomischen Innovationen ist offen in bezug auf die konkreten Ergebnisse (1). Im einzelnen sind weder die Gewinner noch die Verlierer im voraus bekannt.

7. Unter *Regulierung* wirtschaftlicher Vorgänge wird hier die direkte hoheitliche Einschränkung der Gewerbe- und Vertragsfreiheit in bestimmten Wirtschaftsbereichen verstanden. Regulierung ist demnach die direkte Kontrolle (d.h. unmittelbare Festlegung oder nachträgliche Überprüfung) der ökonomischen Aktivitäten der Marktteilnehmer - in erster Linie der erwerbswirtschaftlich tätigen Unternehmen - durch staatliche Institutionen oder deren Beauftragte [vgl. Eickhof, 1985, S. 64]. Außer Betracht bleiben solche staatlichen Eingriffe in den Allokationsprozeß wie z.B. die Außenprotektion, Subventionen und Steuervergünstigungen und die staatliche Prozeßpolitik, darunter die Konjunkturpolitik.

8. Die staatlichen Regulierungseingriffe - dies trifft fallweise auch für andere Eingriffe zu, für die dann meist noch weitere Argumente geltend gemacht werden - werden typischerweise damit begründet, daß ein unbehinderter Wettbewerbsprozeß zu unerwünschten Ergebnissen führt. *Deregulierungspotentiale* ergeben sich immer dann, wenn aufgezeigt werden kann, daß die der Regulierung zugrunde liegenden Vorstellungen über den Marktprozeß oder seiner Ergebnisse unzutreffend und daher unbegründet sind. Im folgenden werden zunächst die theoretischen Ansätze dargestellt, mit denen die Regulierung oft begründet wird.

(1) "The competitive-entrepreneurial process, being a process of discovery of the as-yet-unknown, can hardly be predicted in any but the broadest terms" [Kirzner, 1978, S. 19].

III. Zur Theorie der Regulierung

1. Theoretische Ansätze im Überblick

9. Staatliche Wettbewerbsregulierungen lassen sich unter zwei recht verschiedenen Blickwinkeln untersuchen. Die positive Theorie der Regulierung versucht, die konkreten politischen, historischen und ökonomischen Gründe zu ermitteln, die dazu geführt haben, Regulierungsmaßnahmen zu ergreifen und aufrechtzuerhalten. Die normative Theorie hingegen fragt, in welchen Fällen staatliche Wettbewerbseingriffe tatsächlich ökonomisch sinnvoll und notwendig sind. Die Antworten auf die (positive) Frage "Warum wurde und wird reguliert?" stimmen nur sehr selten mit den Antworten auf die (normative) Frage "Soll aus ökonomischen Gründen reguliert werden?" überein. Beide Theorieansätze entwickeln sich zunehmend auseinander und illustrieren allein schon dadurch eine abnehmende ökonomische Rationalität staatlicher Regulierungseingriffe (1).

In diesem Abschnitt interessiert vor allem der normative Aspekt; er allein liefert den Maßstab für die Bestimmung von Deregulierungspotentialen. Auf politische und historische Hintergründe im Sinne der positiven Theorie wird in den folgenden Kapiteln nur vereinzelt eingegangen.

10. Die normative Theorie der Regulierung ist die Theorie vom Marktversagen. Staatliche Markt Eingriffe seien notwendig, da "Branchenbesonderheiten" in einzelnen Wirtschaftsbereichen Wettbewerb verhindern oder ein wettbewerblicher Marktprozeß zu Ergebnissen führen müsse, die von den "üblicherweise erwarteten positiven Wirkungen" des Wettbewerbs abweichen würden [Möschel, 1983, S. 608 f.]. Als Leitbild bei der Bestimmung solcher "Marktfehler" dient in der Regel das traditionelle Konzept der Wohlfahrtsökonomie. Ein wohlfahrtstheoretisches Marktversagen wird als eine Abweichung vom gesamtwirtschaftlichen (Pareto-)Gleichgewicht definiert (2). Derartige Abweichungen sind immer dann zu erwarten,

-
- (1) Die positive Theorie sieht in Regulierungsmaßnahmen ein ökonomisches Gut, für das ein Markt besteht. Regulierung wird von Interessengruppen nachgefragt, die sich durch Wettbewerbsbeschränkungen einen Vermögensvorteil erhoffen. Parteien als Anbieter von Regulierung werden diesem Verlangen nachkommen, soweit sie sich dadurch einen Stimmengewinn versprechen. Auch erscheint die Vermutung nicht abwegig, daß Politiker mit stark ausgeprägten Vorstellungen von einer "besseren" Welt eine latent immer vorhandene Bereitschaft haben, in das Marktgeschehen einzugreifen; so dürften viele Reformmaßnahmen vor allem in den frühen siebziger Jahren nicht in erster Linie auf Drängen von Interessengruppen, sondern auf diese latente Angebotsbereitschaft zurückzuführen sein. Existenz und Beharrungsvermögen vieler Markt eingriffe lassen sich mit dem positiven Ansatz (Regulierung im Interesse einzelner Gruppierungen) weit besser erklären als mit der Korrektur von Marktversagen. Vgl. zum positiven Ansatz Stigler [1971]; Posner [1974]; Peltzman [1976]. Anwendungsbeispiele finden sich in Müller, Vogelsang [1979]; Kaufer [1981] und in den einzelnen Kapiteln dieser Studie.
- (2) Eine paretooptimale Aufteilung gegebener Ressourcen liegt vor, wenn es durch Umverteilungsmaßnahmen nicht mehr möglich ist, den Nutzen eines Individuums zu erhöhen, ohne den Nutzen anderer zu ver-

wenn gegen die Voraussetzungen des Modells der vollständigen Konkurrenz verstoßen wird - also in praktisch allen realen Marktsituationen. Nun kann aber gerade das Ideal der vollständigen Konkurrenz keinen Maßstab für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs liefern, denn es beschreibt eine (Gleichgewichts-)Situation, in der für keinen Marktteilnehmer Anlaß (und Möglichkeit) besteht, seine Pläne und Handlungen zu ändern, d.h., wettbewerbliche Initiative zu entfalten. Erst durch Abweichungen von diesem Idealzustand entsteht der Freiraum, der für ein dynamisches Wettbewerbsgeschehen, für innovatives Verhalten und Wachstum notwendig ist (1).

11. Wettbewerb als dynamischer Such- und Lernprozeß, als Entdeckungsverfahren für neue Produkte, Verfahren und ungenutzte Gewinnmöglichkeiten setzt ein anderes Verständnis von Marktversagen voraus. In einem solchen Ansatz, wie er etwa von von Hayek [1968; 1976], Demsetz [1969], Hoppmann [1978] und Kirzner [1973] vertreten wird, muß auf Hemmnisse abgestellt werden, die der Koordination der Vielzahl von Einzelentscheidungen und der Nutzung von unausgeschöpften Gewinnmöglichkeiten durch den Markt im Wege stehen und dadurch die Effizienz des Marktprozesses vermindern. Nicht Ergebnisabweichungen von theoretisch-statischen Allokationszuständen definieren ein Marktversagen, relevant ist vielmehr eine Fehlsteuerung im wettbewerblichen Koordinationsprozeß. Die traditionellen Argumente - natürliche Monopole, ruinöse Konkurrenz, externe Effekte - sowie (und vielleicht vor allem) die Regulierung selbst müssen daraufhin überprüft werden, inwieweit sie bei einer solchen Interpretation des Wettbewerbs als Prozeß Bestand haben.

Ein oft vorgebrachtes Argument für staatliche Regulierung ist die Existenz öffentlicher Güter. Dies sind Güter, die von Privaten nicht angeboten werden, weil diese einzelne Konsumenten nicht von der Nutzung ausschließen können. Ein solcher potentieller Ausschluß ist dagegen bedeutsam, weil nur dann die potentiellen Nutznießer dazu herausgefordert werden können, ihre Präferenzen und ihre Zahlungsbereitschaft zu offenbaren. Rein technisch läßt sich heute in sehr viel mehr Fällen, als früher vermutet wurde, ein solcher Ausschluß praktizieren (z.B. Kabelfernsehen).

2. Marktversagen und Regulierung

a. *Natürliche Monopole*

12. Als Standardbegründung für Regulierungen in vielen Sektoren wird das natürliche Monopol angeführt: Die in einem Markt nachgefragte Menge könne von einem einzigen Anbieter zu niedrigeren Kosten produziert werden als von jeder anderen Zahl von Unternehmen. Die Kostenfunktion

ringern. Dieser allein theoretisch definierbare Zustand wird als gesamtwirtschaftliches Wohlfahrtsoptimum bezeichnet. Vgl. Boadway, Bruce [1984].

(1) Vgl. zur wettbewerbs- und wirtschaftspolitischen Irrelevanz der vollkommenen Konkurrenz I. Schmidt [1981, S. 5 ff.]; Cox, Hübener [1981, S. 11 f.].

eines natürlichen Monopolisten ist also - technisch gesprochen - subadditiv für ein vorgegebenes Outputniveau. Eine solche Kostenstruktur ergibt sich in der Regel aus Massenproduktionsvorteilen (economies of scale) bzw. aus Verbundvorteilen bei der Produktion mehrerer Güter (economies of scope), auch wenn dies keineswegs theoretisch zwingende Voraussetzungen für die Subadditivität sind (1). Unter den Bedingungen eines natürlichen Monopols wird letztlich nur ein Anbieter am Markt bestehen können, und dieser würde dann, so die Befürchtung, einen höheren Preis fordern und eine geringere Menge anbieten als bei vollkommener Konkurrenz. In traditioneller Sicht sind derartige Monopolgewinne gleichbedeutend mit gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten und rechtfertigen staatliche Regulierungsmaßnahmen (2). Diese Eingriffe beziehen sich regelmäßig nicht allein auf das Anbieterverhalten des Monopolisten, d.h. auf Preise, Gewinne, Produktqualität, Lieferkonditionen und Kontrahierungsverhalten; sie blockieren häufig auch den Marktzutritt für andere Unternehmen.

13. Was das Anbieterverhalten des natürlichen Monopolisten anlangt, zeigt die (neoklassische) Theorie der "contestable markets", daß staatliche Reglementierungen überflüssig sind, wenn Monopolisten durch potentielle Konkurrenz bedroht werden können (3). Sind die Marktzutrittsbarrieren gering, so wirkt schon diese potentielle Konkurrenz neuer Anbieter auch bei einer faktischen Monopolsituation disziplinierend und erzwingt ein (statisch und dynamisch) effizientes Marktergebnis. Preis-, Mengen- und Qualitätsleistungen werden daher nicht nur durch die tatsächliche Anzahl der Marktteilnehmer bestimmt, sondern stets auch durch die Markteintrittsdrohung alternativer Anbieter. Erst hohe Marktzutrittschranken - rechtlicher oder wirtschaftlicher Art - ermöglichen Monopolrenten und ineffizientes Wirtschaften (4).

14. Staatliche Marktzutrittsbeschränkungen werden damit begründet, daß jede Produktion durch mehr Unternehmen als das eine geschützte Monopol in gesamtwirtschaftlicher Sicht Verschwendung von Ressourcen bedeute. Solche Barrieren sind jedoch mit einer prozeßbezogenen Wettbewerbsvor-

-
- (1) Die Voraussetzungen für Subadditivität unterscheiden sich je nachdem, ob es sich um ein Einprodukt- oder Mehrproduktunternehmen handelt. Im Einproduktfall sind "economies of scale" - sinkende Durchschnittskosten bei Produktionsausdehnung - zwar eine hinreichende, aber keine notwendige Bedingung für Subadditivität. Im realistischeren Fall eines Mehrproduktunternehmens sind selbst "economies of scale" zusammen mit "economies of scope" nicht hinreichend für Subadditivität. Vgl. zu den Einzelheiten Baumol et al. [1983]; Sharkey [1982].
- (2) Betriebe der Monopolist vollkommene Preisdiskriminierung, würde zwar die paretooptimale Produktionsmenge angeboten, aber die Konsumentenrente würde vom Monopolisten vollständig abgeschöpft. Dieses verteilungspolitisch unerwünschte Ergebnis könnte durch eine Pauschalsteuer (lump sum tax) vermieden werden, die genau dem Monopolgewinn entspricht.
- (3) Vgl. zum Konzept der "contestable markets" Baumol [1982]; Baumol et al. [1983].
- (4) Zur theoretischen Analyse von Marktzutrittsbeschränkungen vgl. von Weizsäcker [1980].

stellung unvereinbar. Selbst wenn die Kostenfunktion eines Unternehmens für alle Produktionsmengen abgeschätzt werden könnte und es sich zeigt, daß die Grenzkosten fallen, so bedeutete dies noch nicht, daß diesem Anbieter ein natürliches Monopol zukommt. Weil andere Unternehmen ebenfalls mit fallenden Grenzkosten produzieren könnten, müßte das Monopol aus gesamtwirtschaftlicher Sicht durch den billigsten Anbieter wahrgenommen werden. Dies ist derjenige, der sich aufgrund seiner Leistungsfähigkeit tatsächlich im Wettbewerb durchsetzt. Blockiert man den Marktzutritt und ordnet man das natürliche Monopol administrativ zu, dann verhindert man dieses Selektionsverfahren. Aber selbst wenn es gelänge, den billigsten Produzenten durch Kostenvergleiche staatlicherseits herauszufinden, wäre es nicht sinnvoll, ihn durch Marktzutritts-schranken zu schützen. Denn zum einen würde er sich sowieso durchsetzen und brauchte, falls tatsächlich ein natürliches Monopol vorliegt, keinen staatlichen Schutz. Zum anderen müßte einem Kostenvergleich notwendigerweise ein statisches Konzept zugrunde liegen, weil man die künftige Kostenfunktion und damit den künftig billigsten Anbieter nicht kennen kann. Mehr noch, der Schutz bewirkt, daß Vorteile, die der Wettbewerb in dynamischer Hinsicht bewirkt, nicht entstehen können: Neue Produktionsverfahren, neue Größen- und Verbundvorteile oder neue Güter, die es erst zu entdecken gilt. In ihrer Folge könnten die Kosten fallen, alte durch neue natürliche Monopole ersetzt oder natürliche Monopole überhaupt erodiert werden. Staatliche Marktzutritts-schranken verhindern diesen fortlaufenden und effizienzsteigernden Markttest. Der Schutz vor einem solchen fortwährenden Test erlaubt dem etablierten Monopolisten ein Marktverhalten, wie es eigentlich durch die Regulierung verhindert werden sollte: Weil der Wettbewerb als Kostenkontrolle ausfällt, werden die Konsumenten zu teuer und nicht bedarfsgerecht bedient, und die Anpassung an geänderte Marktbedingungen wie auch die Innovationsdynamik nehmen ab.

15. Auf unregulierten Märkten bestehen immer dann ökonomische Zutrittsbarrieren, wenn Investitionen, die neue Wettbewerber bei Markteintritt tätigen müssen, bei einem späteren Marktaustritt als wertlos abzuschreiben sind. Die Höhe dieser sogenannten verlorenen Kosten (sunk costs) ist entscheidend dafür, ob ein neuer Anbieter den Einstieg in den Markt wagt: Denn der etablierte Monopolist hat diese irreversiblen Investitionen bereits getätigt und wird deshalb im Wettbewerb seine Preise notfalls bis auf das Niveau der reversiblen Stückkosten senken. Der Neuanbieter wird demgegenüber nur dann in den Markt eintreten, wenn der erwartete Preis langfristig seine gesamten (reversiblen und irreversiblen) Stückkosten deckt (1). Je höher also die verlorenen Kosten sind, desto geringer ist die Konkurrenzbedrohung für den im Markt befindlichen Monopolisten und desto größer ist auch sein Spielraum für Ineffizienzen und bei der Abschöpfung der Monopolrente. Festzuhalten bleibt, daß natürliche Monopole aus streng allokationstheoretischer Sicht auch in

(1) In wettbewerblichen Märkten, d.h. dort, wo differenzierte Produkte erstellt werden bzw. keine Subadditivität vorliegt, stellen hohe irreversible (verlorene) Kosten zwar ein Markteintrittsrisiko dar, verringern aber keineswegs die Konkurrenzbedrohung für etablierte Unternehmen. Hohe Investitionsrisiken werden sich dann in entsprechenden Gewinnaufschlägen niederschlagen können (Beispiel: Hotelgewerbe, Wohnungsbau, Schifffahrt).

prinzipiell offenen Märkten effizienzrelevante Wettbewerbsprobleme verursachen können, wenn hohe "sunk costs" auftreten. Allerdings gilt andererseits, daß die "sunk costs" aus der Sicht potentieller Neuanbieter um so weniger wiegen, je billiger diese im Vergleich zum etablierten Monopolisten produzieren könnten und je höher dessen Gewinne ausfallen. Je bedeutsamer diese Faktoren sind, desto mehr lohnt es sich für Neuanbieter, auf lange Frist zu kalkulieren. Anders ausgedrückt werden dann die irreversiblen Kosten je Stück geringer und die möglichen Vorteile bei den reversiblen Kosten bedeutsamer. Auch auf Märkten, auf denen die "sunk costs" eine Rolle spielen, bewirkt Wettbewerb, also das Unterlassen staatlicher Regulierung, eine immanente Kontrolle des Anbieterverhaltens (1).

16. Welche Investitionen im Einzelfall zu verlorenen Kosten führen und wie hoch diese zu veranschlagen sind, läßt sich kaum bestimmen. In vielen Fällen ist die alternative Verwendbarkeit eines Produktionsfaktors so ausgeprägt, daß trotz erheblicher Marktzutrittsinvestitionen geringe "sunk costs" entstehen. Ein bestimmtes Transportmittel (Flugzeug, Lkw etc.) kann z.B. ohne weiteres auf verschiedenen Strecken und zu verschiedenen Zwecken eingesetzt werden und somit auf neue Märkte transferiert werden, wenn sich der Wettbewerb auf einem Markt als wenig lukrativ erwiesen hat. Ganz allgemein hängen die zukünftigen Verwendungsmöglichkeiten und damit auch der Wiederverkaufswert eines Investitionsguts von den zukünftigen Marktentwicklungen ab, die ex ante unbekannt sind. So wird die Höhe der verlorenen Kosten ganz entscheidend durch die Geschwindigkeit des technischen Fortschritts bestimmt. Technische Neuerungen können den "sunk cost"-Vorteil eines etablierten Monopolisten sehr schnell erodieren und Markteintritte attraktiv machen. Hinzu kommt, daß die Kostenvorteile neuer Anbieter häufig gerade durch einen effizienteren Gebrauch jener Kapitalgüter bedingt sind, die zu "sunk costs" führen; dann können die irreversiblen Kosten je Produkteinheit z.B. durch höhere Auslastung und die reversiblen Kosten durch neuartige Organisationskonzepte geringer sein. In vielen Regulierungsbereichen (z.B. bei der Deutschen Bundesbahn (DB) und der Bundespost (DBP)) werden allerdings hohe verlorene Kosten durch eine starke vertikale Unternehmensintegration künstlich produziert. Durch die Kombination von Netzmonopolen mit Monopolen in anderen Produktparten werden hohe Zugangsbarrieren für den Gesamtbereich errichtet. Wer diese Konzentration als Datum nimmt, kann zu der irrigen Auffassung kommen, in den Gesamtbereichen könnten sich neue Anbieter nicht etablieren.

17. Als ein besonderes Problem des natürlichen Monopols wird gerade in solchen Fällen häufig das sogenannte Rosinenpicken (cream skimming) betrachtet. Neue Wettbewerber würden lukrative Teilmärkte (die Rosinen) aus dem Monopol herausbrechen und dadurch die Gesamtkosten der Versorgung erhöhen. Dies sei durch Marktzutrittsreglementierungen zu verhindern. Der theoretisch mögliche Fall, in dem ein natürlicher Monopolist trotz Subadditivität der Kostenfunktion nicht gegen Markteindringlinge

(1) Dieser dynamische "Trick des Systems", der auch das Verhalten des natürlichen Monopolisten diszipliniert, wird jedoch in seiner Effizienz beeinträchtigt, wenn Monopolgewinne über eine Pauschalsteuer abgeschöpft werden (vgl. S. 6, Fn. 2).

gefeit ist, wird in der Literatur als das "unsustainability"-Problem bezeichnet (1). Die Annahmen, die über Kostenverläufe und Marktverhalten gemacht werden müssen, um ein allokativ ineffizientes Rosinenpicken zu erzeugen, sind allerdings so restriktiv, daß ihnen praktisch kaum Bedeutung zugemessen werden kann (2). Selbst wenn hier Ausnahmefälle existieren sollten, gilt grundsätzlich, daß die "Rosinen" nur dann auftreten, wenn das bisherige Angebot preislich, mengenmäßig und/oder qualitativ ineffizient war. Mit Eintrittsbarrieren wird diese Situation nur zementiert (3).

18. Für die Rechtfertigung von Regulierungen wegen natürlicher Monopole ergeben sich zwei Schlußfolgerungen:

- Subadditive Kostenstrukturen allein sind kein ausreichender Regulierungsgrund. Mit dem - nur statisch möglichen - Nachweis von Größenregressionen und Verbundvorteilen lassen sich Marktzutrittsbeschränkungen und andere Eingriffe in den Wettbewerb nicht rechtfertigen.
- Ein Regulierungsproblem könnte allenfalls in den Bereichen bestehen, in denen Subadditivität der Kostenstruktur mit hohen verlorenen Kosten zusammentrifft. Aber auch in diesen wenigen Fällen dürfen nicht allein die gegenwärtigen Markt- und Produktionsbedingungen zugrunde gelegt werden.

b. Ruinöse Konkurrenz

19. Der konkrete Inhalt dieses Begriffs ist weder in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur noch im politischen Sprachgebrauch eindeu-

-
- (1) Dieser Fall ist streng von der sozialpolitischen Interpretation des Rosinenpickens zu trennen. Hohe Preise bei einzelnen Produkten eines (staatlichen) Monopolisten, die über Quersubventionierung sozial- oder regionalpolitisch erwünschte Unterkostenpreise bei anderen Produkten finanzieren, bieten einen Anreiz zum Markteintritt, unabhängig von der Gesamtkostenstruktur. Rosinenpicken bei einer verteilungspolitisch motivierten Quersubventionierung kann gesamtwirtschaftlich vorteilhaft sein, und zwar immer dann, wenn tatsächlich kein natürliches Monopol vorliegt. Vgl. Brock, Evans [1983].
 - (2) Vgl. z.B. Sharkey [1982]; Krakowski [1985]. Die Gefahr, daß ein natürliches Monopol trotz subadditiver Kostenfunktion nicht gegen neue Konkurrenten bestehen kann, ist grundsätzlich gegeben, wenn die Durchschnittskosten des Monopolisten erst sinken und dann aber wieder ansteigen. Die exakten Bedingungen, unter denen ein Eintritt in den Markt eines Mehrproduktmonopolisten erfolgversprechend ist, sind allerdings weitaus komplexer, ohne daß dabei dynamische Verhaltensweisen im Wettbewerb berücksichtigt wären. Vgl. Sharkey [1982, S. 85 ff.].
 - (3) Private picken immer "Rosinen", das bedeutet, sie betreiben Aktivitäten, die sie für lohnend halten. Sollten infolgedessen andere gesamtwirtschaftlich wünschenswerte Aktivitäten unterbleiben, weil sie nur im Verbund lohnend sind, dann könnte daran gedacht werden, private Unternehmen zu subventionieren, damit sie die entsprechenden Güter und Dienstleistungen anbieten. Dies gilt auch für sozialpolitisch erwünschte Aktivitäten.

tig (1). Ruinöse Konkurrenz dient als Sammelbegriff für eine Reihe von Wettbewerbssituationen, in denen ein Versagen des marktwirtschaftlichen Ausleseprozesses mit gesamtwirtschaftlich schädlichen Auswirkungen befürchtet wird. Als politisches Schlagwort zeichnet sich ruinöse Konkurrenz durch ein nahezu universelles Anwendungsspektrum aus. Nicht zuletzt deshalb ist es das klassische Argument für staatliche Wettbewerbs-eingriffe (2). Für einen ineffizienten Anbieter ist - im einzelwirtschaftlichen Sinn - jeder Wettbewerb ruinös, der ihn aus dem Markt drängt. Einigkeit besteht in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur darüber, daß der Ausleseprozeß grundlegend und unverzichtbar für eine Marktwirtschaft ist, da er Ressourcenverschwendung verhindert und gerade dadurch ein für den Konsumenten optimales Marktergebnis hervorbringt; von einem Marktversagen kann nur dann gesprochen werden, wenn eine gesamtwirtschaftlich schädliche Fehlsteuerung durch den Wettbewerb vorliegt. Kontrovers aber ist, was das im einzelnen heißt.

20. Häufig wird unter ruinöser Konkurrenz eine "nicht-wettbewerbliche" Marktverdrängung verstanden (3): Losgelöst von ökonomischen Leistungs- und Kostenkriterien werde versucht, Mitanbieter durch aggressive Preisunterbietung und Preisdiskriminierung aus dem Markt zu drängen, um dadurch eine marktbeherrschende Stellung zu erlangen. Gesamtwirtschaftlich schädlich wäre ein solches Verhalten, wenn sich nach der Verdrängung Faktornutzung und Marktergebnis verschlechterten. Dies ist aber auf Dauer nur im Schutz hoher Marktzutrittsbarrieren möglich, die neue Wettbewerber nach dem Preiskampf vom Markteintritt abhalten.

-
- (1) Einen Überblick über die verschiedenen Definitionsversuche geben Tolksdorf [1971] und Willeke [1977].
- (2) Grundlegend für diese Entwicklung war sicherlich die Kartellentscheidung des Reichsgerichts vom 4.2.1897, in dem ruinöse Konkurrenz wie folgt beschrieben wurde: "Sinken in einem Gewerbe- und Industriezweig die Preise der Produkte allzu tief herab und wird dadurch der gewöhnliche Betrieb des Gewerbes unmöglich gemacht oder gefährdet, so ist die dann eintretende Krisis nicht nur dem einzelnen, sondern auch der Volkswirtschaft im allgemeinen verderblich, und es liegt daher im Interesse der Gesamtheit, daß nicht dauernd unangemessen niedrige Preise in einem Gewerbe- und Industriezweig bestehen" [Reichsgericht in Zivilsachen (RGZ) 38, S. 157, zitiert nach Willeke, 1977, S. 157]. Mit dieser Sachverhaltsbeschreibung, die Willeke [ibid.] als "oberflächlich und dilettantisch" bezeichnet, wurde der ruinösen Konkurrenz als Interventionsgrund Tür und Tor geöffnet.
- (3) Die Begriffe "nicht-wettbewerbliche Verdrängung" und "ruinöse Konkurrenz" als marktstrategisches Verhalten werden häufig synonym benutzt. Genau besehen läuft eine derartige ruinöse Konkurrenz letztlich auf natürliche Monopole hinaus; sie ist der Prozeß, der zu diesem Zustand hinführt. Viele Argumente, die vorgebracht werden, um Regulierungen wegen ruinöser Konkurrenz zu begründen, ähneln deshalb denen, die für Regulierungen bei natürlichen Monopolen angeführt werden, und mit denselben Argumenten können beide Stützen für die Regulierung gefällt werden. Wenn gleichwohl die ruinöse Konkurrenz nicht als Unterfall des natürlichen Monopols, sondern für sich diskutiert wird, so ist dies durch die Vorgabe in der Literatur und öffentlichen Diskussion bedingt, in der sie zumeist getrennt behandelt werden. Vgl. Kupitz [1983, S. 123]; Willeke [1977, S. 159].

21. Die Möglichkeit eines "produktionstechnisch-ruinösen" Wettbewerbs wird für Branchen gesehen, in denen die Fixkosten einen großen Anteil an den gesamten Produktionskosten einnehmen [vgl. Kupitz, 1983, S. 124 f.; Willeke, 1977, S. 162]. Entstehen in solchen Wirtschaftsbereichen Überkapazitäten, so würden im Wettbewerb die Preise auf das sehr geringe Niveau der variablen Stückkosten gedrückt. Es könnten also erhebliche Verluste auftreten, ohne daß Grenzanbieter aus dem Markt ausscheiden. Der gesamtwirtschaftliche Schaden einer solchen Entwicklung würde darin bestehen, daß ein produktiverer Einsatz der Produktionsfaktoren in anderen Wirtschaftszweigen verhindert bzw. verzögert wird. Dieses Argument ist in mehrfacher Hinsicht nicht plausibel. Eine freiwillige Faktorimmobilität trotz besserer Ertragsmöglichkeiten in anderer Verwendung setzt irrationale Anbieter voraus (1). Sind die Produktionsfaktoren aber so hochspezialisiert auf einen Markt ausgerichtet, daß ein Transfer unmöglich ist, so entstehen letztendlich auch keine gesamtwirtschaftlichen Opportunitätskosten durch Unterauslastung. Überdies gilt, daß hohe Fixkosten nicht notwendigerweise völlige Faktorimmobilität zur Folge haben. Hier sind allenfalls die verlorenen Kosten relevant (2). Hohe verlorene Kosten können - wie oben dargestellt - natürliche Marktzutrittsbarrieren sein. Staatliche Eintrittsschranken, die mit dem Motiv errichtet werden, ruinöse Preiskämpfe als Folge von Überkapazitäten zu verhindern, bewirken dann entweder, daß Bereiche geschützt werden, die durch Konkurrenz ohnehin nicht bedroht sind und sich Anpassungszwängen vielleicht noch mehr entziehen können, oder daß Barrieren nicht beseitigt werden, die weggeräumt werden könnten.

22. Ein "periodisch-ruinöser" Wettbewerb wird befürchtet, wenn zwischen Vertragsabschluß und Vertragserfüllung eine relativ lange Zeit vergeht. Muß der Verkäufer zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses noch keine Leistung erbringen und können die tatsächlichen Produktionskosten nur schwer im Vorhinein abgeschätzt werden, so bestünde nach diesem Argument die Möglichkeit, daß ein leichtsinnig kalkulierender Anbieter einen leistungsfähigeren, aber seriös kalkulierenden Konkurrenten durch Preisunterbietung vom Markt verdrängt, bevor sich seine eigene Leistungsunfähigkeit erweist. Wettbewerb bei Vorleistungen könne somit zu einer gesamtwirtschaftlich schädlichen Negativauslese führen: die "schlechten" Anbieter verdrängen die "guten" vom Markt (3).

-
- (1) Alternativ wird auch das Argument der unvollständigen bzw. asymmetrischen Information benutzt. Vgl. Kupitz [1983, S. 125].
 - (2) Fixe Kosten müssen keineswegs mit verlorenen Kosten deckungsgleich sein [Baumol, Willig, 1981, S. 406]. Die Kosten, die bei der Bedienung einer bestimmten Fluglinie entstehen, sind zwar weitestgehend fix, d.h. unabhängig von der Anzahl der beförderten Passagiere, aber keinesfalls "verloren". Diese Fixkosten würden nämlich entfallen, wenn Flugzeuge und Personal auf anderen Flugrouten eingesetzt bzw. Flugzeuge verkauft würden, was prinzipiell möglich sein dürfte. Anders liegt der Fall bei Leitungsnetzen und Schienen (vgl. S. 8, Ziff. 16).
 - (3) Das Vorleistungsargument - eines der Hauptargumente bei der Versicherungs- und Bankenregulierung - hat Börner [1972] verwendet. Vgl. dazu auch kritisch Kupitz [1983, S. 134 ff.]; Seifert [1984, S. 139 ff.].

23. Häufig wird dieses Argument mit dem Hinweis auf eine "asymmetrische Informationsverteilung" zwischen Käufern und Verkäufern verstärkt [vgl. Kupitz, 1983, S. 135 ff.]; denn eine negative Auslese ist nur dann möglich, wenn die Käufer über die geringe Qualität des Vertragsangebots getäuscht werden können. Derartige Qualitätstäuschungen sind jedoch auch bei Zug-um-Zug-Geschäften möglich. Sind die Käufer nicht in der Lage, ein qualitativ schlechtes Angebot von einem qualitativ guten zu unterscheiden, so werden sich Qualitätsunterschiede nicht im Preis widerspiegeln, und der Anreiz zur Produktion schlechter Leistungen nimmt zu. Im nachhinein stellen die Käufer die Qualitätsminderung jedoch fest; es setzt ein Lernprozeß ein, der zu niedrigeren Preisgeboten führt. Besteht die Asymmetrie fort, wiederholt sich der umgekehrte Selektionsprozeß, der sich - im theoretischen Modell - bis zum Marktzusammenbruch fortsetzen kann (1).

Hier soll vorerst nur darauf hingewiesen werden, daß sowohl das Vorleistungsargument als auch eine ungleiche Informationsverteilung zwischen Anbietern und Nachfragern in keinem Fall staatliche Wettbewerbsbeschränkungen rechtfertigen. Denn erstens ist auch die Informationsbeschaffung mit Kosten verbunden; und wer meint, er könne /auf Informationen verzichten, der erhofft sich einen Vorteil gegenüber seinen Konkurrenten, die solche Kosten auf sich nehmen. Er muß deshalb die Nachteile seines Verhaltens tragen. Dies schließt auch ganze Wirtschaftszweige ein, wenn die Unternehmen beispielsweise systematisch vorhandene oder erwerbbar Informationen nicht nutzen. Zweitens erscheint es unplausibel, daß solche Asymmetrien auch wechselseitig für ganze Wirtschaftszweige und dauerhaft fortbestehen können. Drittens, und im Zusammenhang mit den beiden vorgehenden Anmerkungen, ist gerade der Wettbewerb ein sehr leistungsfähiges Instrument zur Beseitigung von Informationsdefiziten. Er belohnt den, der asymmetrische Informationen für eigene Zwecke nutzt, mit Gewinn und schafft einen Markt für Unternehmen, die sich auf den Handel mit Informationen spezialisieren.

-
- (1) Dieses Argument wird in unterschiedlichen Varianten und damit unterschiedlichen Marktversagenshypothesen ("adverse selection", dynamisch instabile Wettbewerbsgleichgewichte) vorgetragen. Das klassische Beispiel für einen solchen "lemon-process", an dessen Ende schließlich nur noch sogenannte Zitronen auf dem Markt zurückbleiben, stammt von Akerlof [1970]. Im theoretischen Beispiel - Akerlof wählt den Gebrauchtwagenmarkt als Demonstrationsobjekt - führt die negative Auslese (unter bestimmten Voraussetzungen) zum Zusammenbruch des Marktes. Die Tatsache, daß in allen westlichen Ländern immer noch Gebrauchtwagenmärkte existieren, zeigt, daß modelltheoretische Möglichkeiten und reale Wirtschaftsprozesse durchaus nicht immer in letzter Konsequenz übereinstimmen müssen. Vgl. dazu Boadway, Bruce [1984, S. 102 ff.]; Broll, Gilroy [1985]. Am Rande sei erwähnt, daß die "adverse selection" der Lebensweisheit widerspricht, die - in dieser Formulierung Abraham Lincoln zugesprochen - besagt, daß man einzelne immer, alle manchmal, aber nicht alle Leute immer betrügen könne.

c. Externe Effekte

24. Mit dem Argument, bei der Produktion oder dem Konsum bestimmter Güter würden private und soziale Kosten bzw. Nutzen voneinander abweichen, werden nicht nur einzelne Marktregulierungen begründet, sondern die Wirtschaftstätigkeit des Staates schlechthin (1). Solche externen Effekte entstehen, wenn mit der Produktion oder dem Konsum eines Gutes Nachteile oder Vorteile für Dritte verbunden sind, die nicht in die Marktbeziehung zwischen den Beteiligten eingehen und deshalb bei der Preisbildung unberücksichtigt bleiben (2). Bei positiven externen Effekten wird deshalb eine rein einzelwirtschaftliche Entscheidung zu einem geringeren, bei negativen externen Effekten zu einem höheren Produktions- bzw. Konsumniveau führen als gesamtwirtschaftlich erwünscht. Die Gefahr, daß der Preismechanismus bei der Faktorallokation versagt, besteht auch in dynamischer Betrachtung: Wenn es möglich ist, Vorteile, die aus einem bestimmten Verhalten entstehen, zu privatisieren, die Kosten hingegen auf die Gemeinschaft zu verteilen, dann verliert der Wettbewerbsmechanismus seine gesamtwirtschaftlich erwünschte Anreizwirkung. Diese Anreizwirkung kann sich im Extremfall so weit verkehren, daß eine Orientierung am Eigeninteresse zu einer kollektiven Selbstschädigung führt (Gefangenendilemma) (3).

25. Ihre eigentliche Ursache haben Externalitäten in fehlenden Eigentumsrechten. Werden Eigentums- und damit Ausschlußrechte klar definiert, so besteht grundsätzlich die Möglichkeit, daß Verursacher und Betroffene in Verhandlungen über Kompensationszahlungen treten. Erst die klare Definition von Eigentumsrechten schafft die Bedingungen, unter denen der Marktmechanismus überhaupt greifen kann. Er kann dann bewirken, daß externe Effekte in den Preismechanismus einbezogen und damit internalisiert werden. Nach Coase [1960] ist über dieses Verfahren immer dann ein gesamtwirtschaftlich effizientes Ergebnis zu erreichen,

- (1) Auch öffentliche Güter, deren Bereitstellung eine der Hauptaufgaben des Staates ist, können als eine Form positiver externer Effekte bezeichnet werden. Bei öffentlichen Gütern sind die Externalitäten groß und insbesondere deren Gegenwerte nicht einforderbar, so daß kein Wirtschaftssubjekt bereit wäre, ein privatwirtschaftliches Angebot zu unterbreiten. Vgl. Boadway, Bruce [1984, S. 14]; Seifert [1984, S. 53 f.]; Sohmen [1976, S. 285 ff.].
- (2) Es ist sinnvoll, zwischen pekuniären und technischen Externalitäten zu unterscheiden. Markttransaktionen haben in einem interdependenten System immer Rückwirkungen auf die (relativen) Preise anderer Güter und Produktionsfaktoren; diese marktmäßige Interdependenz bezeichnet Scitovsky [1954] als "pekuniäre externe Effekte", die durchaus normale Begleiterscheinungen von Anpassungsvorgängen sind, seien sie durch technischen Fortschritt oder durch veränderte Konsumentenpräferenzen verursacht. Anlaß für staatliche Eingriffe sind sie nicht, man kann keinen besseren Zustand erreichen, wenn man sie vermeidet. Im Gegensatz dazu sind die technischen Externalitäten zu sehen, welche die Erfüllung der Bedingungen für ein Paretooptimum verhindern.
- (3) Das Problem "verkehrter Anreizwirkungen" bei externen Effekten wird ausführlich von Seifert [1984, S. 64 ff.] und Bonus [1979, S. 691 ff.] diskutiert.

wenn die Transaktionskosten durch Verhandlungen im Vergleich zu den Kosten anderer Internalisierungsverfahren (z.B. staatliche Auflagen) geringer sind (1). Bei Kompensationsverhandlungen in kleinen Gruppen, d.h. bei einer geringen Streubreite der externen Effekte, dürfte dies regelmäßig der Fall sein. Mit der Anzahl der Beteiligten werden jedoch auch die Transaktionskosten in Form von Informations-, Verhandlungs- und Durchsetzungskosten steigen und damit eine Marktlösung erschweren. Je weiter externe Effekte über die gesamte Wirtschaft streuen, desto größer wird die Gefahr, daß einzelne nicht vom Konsum ausgeschlossen werden können (free-rider-problem), und desto geringer sind die Chancen, Kompensationszahlungen marktmäßig durchzusetzen.

26. In der Praxis wird beim Auftreten externer Effekte regelmäßig staatlichen Interventionen der Vorzug vor einer Marktlösung eingeräumt. Sowohl der Pigou-Vorschlag - Steuern bei negativen und Subventionen bei positiven externen Effekten - als auch direkte Verhaltensregulierung sind die üblichen Instrumente bei der Therapie externer Effekte. Einiges spricht jedoch dafür, daß mit einer Ausdehnung des Marktmechanismus durch bisher nicht definierte Eigentumsrechte bessere Ergebnisse zu erzielen sind als über staatlichen Interventionismus:

- Durch staatliche Instanzen sind externe Effekte in der Regel wesentlich schlechter zu erfassen und zu bewerten als über Marktinstitutionen. Sind die eigentumsrechtlichen Anreize richtig gesetzt, stellt die Informationseffizienz des Marktes den leistungsfähigsten Kontrollmechanismus dar [vgl. Toumanoff, 1984]; dem Marktmechanismus ist bei klaren Eigentumsrechten ein Hang zur Internalisierung externer Effekte immanent.
- Staatliche Maßnahmen sind relativ inflexibel: Häufig ist zu beobachten, daß eine einmal eingeführte Regelung aufrechterhalten wird, obwohl der ursprüngliche Regelungsgrund weggefallen ist. Externalitäten sind jedoch keine konstante Größe. Sie ändern sich durch technischen Fortschritt, ihre Bewertung variiert mit wechselnden Konsumenten- und Produzentenpräferenzen. Auch in dieser dynamischen Sicht haben Marktlösungen einen komparativen Vorteil.
- Staatliche Totallösungen über Ge- und Verbote können Externalitäten zwar unterbinden, sie verhindern jedoch gleichzeitig eine an den einzelwirtschaftlichen Präferenzen ausgerichtete Bewertung. Externe Effekte sind jedoch häufig ein graduelles Problem - für graduelle Lösungen ist der Marktmechanismus besser geeignet.
- Häufig werden reine Umverteilungseffekte, die sich als pekuniäre externe Effekte im Preismechanismus niederschlagen, als Rechtfertigung

(1) Das Coase-Theorem besagt, daß Verhandlungen über Verfügungsrechte zwischen den Beteiligten einer Externalität für jede anfängliche Verteilung der Eigentumsrechte zu einem (pareto-)optimalen Ergebnis führen, vorausgesetzt, es liegen keine Transaktionskosten vor und die Verhandlungen werden nicht behindert [vgl. Aschinger, 1985]. Liegen Transaktionskosten vor, so sind diese mit den Kosten alternativer Lösungsansätze, insbesondere mit den Kosten einer staatlichen Regulierung, zu vergleichen und ist der kostengünstigste Ansatz zu wählen (comparative institutions approach) [vgl. Toumanoff, 1984].

für staatliches Handeln benutzt [vgl. Seifert, 1984, S. 58 ff.]. Je größer die Rolle ist, die dem Staat bei der Verhinderung externer Effekte zugebilligt wird, desto größer ist auch die Gefahr, daß pekuniäre Effekte zum Anlaß für eine Umverteilungs- oder Bestandsschutzpolitik genommen werden.

- Nicht zuletzt werden durch die staatliche Externalitätenbekämpfung erhebliche Ressourcen im öffentlichen Sektor gebunden, mit der Folge, daß die Kosten für die Bekämpfung der Externalitäten möglicherweise höher als die Kosten der Externalitäten selbst sind.

3. Verteilungspolitische Ziele und Regulierung

27. Die Überlegungen zum Thema "Marktversagen" zeigen, daß befürchtete Fehlsteuerungen im Wettbewerbsprozeß in vielen Fällen behoben oder zumindest gemildert werden können, wenn der Wettbewerb verstärkt und der Marktmechanismus ausgedehnt wird auf Bereiche, auf denen Eigentumsrechte bislang nicht oder nur unzureichend definiert waren. Diese theoretischen Ergebnisse lassen vermuten, daß staatliche Wettbewerbs-einschränkungen nur in sehr wenigen Ausnahmefällen mit rein ökonomischen Argumenten zu begründen sind. Nahezu alle Regulierungen werden in der Realität daher auch mit Argumenten begründet, die nichts mit der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs zu tun haben. Dabei wird oft unterstellt, daß auf bestimmten Märkten ein Konflikt zwischen den Ergebnissen des Wettbewerbs und übergeordneten politischen Zielsetzungen besteht. Der Katalog dieser Ziele reicht von sicherheits- und versorgungspolitischen Gesamtinteressen über regional- und strukturpolitische Ziele bis hin zu allgemeinen sozialpolitischen Forderungen. Insbesondere verteilungspolitische Interessen ("Tarifeinheit im Raum", sozialpolitisch motivierter Einlegerschutz etc.) spielen hierbei eine besondere Rolle. Politisch vorgegebene Ziele lassen sich - ähnlich wie individuelle Präferenzen - aus ökonomischer Sicht nicht grundsätzlich in Frage stellen (1). Wissenschaftlich überprüfbar aber ist, ob staatlicher Marktinterventionismus der geeignete Weg zur Zielerreichung ist.

28. Die Grundentscheidung für den Markt als Ordnungssystem der Wirtschaft beruht auf der Erwartung, daß Wettbewerb zur gesamtwirtschaftlich bestmöglichen Nutzung knapper Ressourcen führt. Daraus folgt, daß bei der Verfolgung nicht-allokativer Ziele Eingriffe in diesen Mechanismus so weit wie möglich zu vermeiden sind. Denn jede Regulierung eines Marktes verzerrt die Faktorallokation und verursacht damit Kosten, die den ökonomischen Spielraum bei der Verfolgung anderer Ziele verringern. Das bedeutet jedoch nicht, daß die Ergebnisse des Marktes als gegeben hingenommen werden müssen. Verteilungspolitisch erwünschte Korrekturen können außerhalb des Marktmechanismus direkt über das Steuer- und Transfersystem vorgenommen werden. Ein solches Vorgehen erhöht nicht nur die Transparenz verteilungspolitischer Maßnahmen, es vermeidet auch eine ungewollte Subventionierung ineffizienter Anbieter und läßt den Lenkungsmechanismus des Preissystems in Kraft. Welche

(1) Nach Möschel [1983, S. 607] liegt hier ein "politischer Entscheid bei Zielkonflikten" vor.

konkreten Alternativen zur Regulierung sich anbieten, um die Verteilungsziele zu erreichen, wird in starkem Maße vom jeweiligen Einzelfall abhängen.

4. Fazit

29. Aus der dargestellten normativen Theorie der Regulierung ergibt sich die Schlußfolgerung, daß staatliche Eingriffe oft auf falschen Vorstellungen über den Marktprozeß und seine Ergebnisse beruhen. Soweit dies der Fall ist, fehlt den Regulierungsmaßnahmen die ökonomische Begründung, und die Regulierung führt zu Wohlfahrtseinbußen. So erscheinen staatliche Eingriffe bei natürlichen Monopolen nicht angezeigt; kontra-indiziert sind auf jeden Fall Marktzugangsbeschränkungen für (potentielle) Konkurrenten: Staatliche Überwachung des Anbieterverhaltens des natürlichen Monopolisten schränkt die Chancen dafür ein, daß die Monopolposition aus dem Marktprozeß heraus bestritten wird. Soweit sich externe Effekte nachweisen lassen, dürften sie durch klar definierte Eigentumsrechte besser internalisiert werden als durch direkte staatliche Eingriffe. Wenn außerökonomische (z.B. verteilungspolitische) Aspekte zum Anlaß für Regulierungsmaßnahmen genommen werden, ist es zweifelhaft, ob Eingriffe in den Allokationsprozeß überhaupt wirksam sind, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Insgesamt gesehen ist aufgrund der theoretischen Analyse nur in sehr wenigen Fällen ein staatliches Eingreifen in den Wirtschaftsprozess gerechtfertigt.

IV. Zum Gang der Untersuchung

1. Ziel der Untersuchung

30. In dieser Studie werden die staatlichen Einschränkungen der Gewerbe- und Vertragsfreiheit vor dem Hintergrund der theoretischen Analyse auf ihre Berechtigung hin überprüft und mit Blick auf die längerfristige Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems und der wirtschaftlichen Freiheit beurteilt. Insbesondere wird dabei gefragt, ob sie den "Wettbewerb als Entdeckungsverfahren" hemmen und damit die innovative Potenz des Wirtschaftssystems beeinträchtigen.

In all den Fällen, in denen die Analyse zum Ergebnis gelangt, daß aus ökonomischen Gründen eine staatliche Regulierung nicht gerechtfertigt ist und außerökonomische Zielsetzungen zweckmäßigerweise über andere als die angewandten Instrumente verfolgt werden können, öffnen sich der Wirtschaftspolitik Deregulierungspotentiale. Wie sie ausgenutzt und welche anderen Instrumente gegebenenfalls benutzt werden können, wird in den folgenden Kapiteln diskutiert.

31. Der grundlegenden Fragestellung der Studie hätte der Versuch entsprochen, die Regulierungen in der westdeutschen Wirtschaft möglichst umfassend darzustellen und zu analysieren. Eine zeitliche Beschränkung erfordert jedoch eine Beschränkung auf das Wesentliche. Aus diesem

Grund wurden die in dieser Untersuchung betrachteten Regulierungsmaßnahmen (wie Marktzutritts- und -austrittsbeschränkungen, Regulierung des Anbieterverhaltens, Gemeinwohlverpflichtungen) nicht für alle Märkte bzw. wirtschaftliche Aktivitäten dargestellt, sondern nur für eine begrenzte Anzahl. Das Auswahlkriterium war vor allem die Intensität der Regulierung sowie die Einschätzung der wirtschaftspolitischen Relevanz von Deregulierungsschritten auf bestimmten Märkten. Konkret heißt dies, daß die staatlichen Regulierungen der wirtschaftlichen Betätigung in bestimmten freien Berufen, im Handwerk, in der Arbeitsvermittlung und im Einzelhandel, auf Finanzmärkten, im Kommunikationssektor, in der Versorgungswirtschaft und auf den Verkehrsmärkten untersucht werden.

Direkte staatliche Eingriffe in den Marktprozeß wie Subventionierung bestimmter Wirtschaftszweige und wirtschaftlicher Aktivitäten oder die Außenprotektion wurden nicht in die Betrachtung einbezogen (1). Auch staatliche Eingriffe, die darauf abzielen, das Angebot an (tatsächlichen oder vermeintlichen) öffentlichen Gütern (wie z.B. Verteidigung, Rechtssicherheit, Gesundheit, Bildung) sicherzustellen, blieben außer acht; hier sind die auftretenden Probleme derart komplex - wie z.B. beim Gesundheitswesen und beim Schulsystem -, daß sie sinnvoll nur in umfangreichen Einzelbetrachtungen behandelt werden sollten.

2. Zur Methode der Bestimmung von Deregulierungspotentialen

32. Um Deregulierungspotentiale zu ermitteln, sind prinzipiell zwei Verfahren möglich:

- Die Entscheidung darüber, ob eine Regulierung abgeschafft werden soll oder nicht, hängt von einem Kosten-Nutzen-Vergleich von regulierten gegenüber deregulierten Märkten ab (Wirkungsanalyse); dem Nettonutzen der Regulierung ist der erwartete Nettonutzen der Deregulierung (unter Einschluß von Anpassungskosten) gegenüberzustellen. Nur wenn sich die Deregulierung nach der Wirkungsanalyse als vorteilhaft erweist, besteht ein Deregulierungspotential.
- Wettbewerb ist als Grundprinzip der Marktkoordination anerkannt und bestimmendes Prinzip der Wirtschaftsverfassung. Jede Regulierung bedarf einer besonderen Rechtfertigung; diese Rechtfertigung einer Ausnahme vom Prinzip des unbehinderten Wettbewerbs ist auf ihre Stichhaltigkeit hin zu überprüfen (Rechtfertigungsanalyse). Bei den Regulierungsbegründungen ist im jeweiligen Einzelfall zu fragen, warum der unregulierte Wettbewerb in dem untersuchten Fall nicht zu den im allgemeinen vom Wettbewerb zu erwartenden Ergebnissen führen wird, ob tatsächlich Marktbesonderheiten vorliegen und ob diese Marktbesonderheiten schlüssig zu dem Ergebnis eines nicht funktionsfähigen Wettbewerbs führen. Sind die Begründungen nicht stichhaltig, besteht kein Anlaß für regulierende Eingriffe, es öffnet sich ein Deregulierungspotential.

(1) Vgl. zu diesen Themenbereichen z.B. Glismann, Weiss [1980]; Jüttemeier [1984], K.-D. Schmidt et al. [1984]; Gerken et al. [1985]; Donges, Schatz [1986].

33. Eine konsistente Wirkungsanalyse verlangt als Grundlage ein umfassendes operational definiertes Modell. In diesem Modell müssen neben der Regulierung auch andere Erklärungsfaktoren enthalten sein; nur dann ist es möglich, die Wirkung der Regulierung relativ zur Wirkung anderer Faktoren (z.B. Subventionierung, Außenprotektion) zu bestimmen. Ein monokausales Modell, das z.B. Preis- und Mengenentwicklungen allein durch Regulierungseingriffe erklärt, ist immer offen für den Einwand, andere Faktoren seien für diese Entwicklungen bedeutsamer. Zudem verlangt eine Wirkungsanalyse, daß die Regulierungsmaßnahmen operational definiert werden können, um Regulierung und Deregulierung einander überhaupt gegenüberstellen zu können. Dies ist bei den im Rahmen dieser Studie betrachteten Parametern wie z.B. Marktzugangsbeschränkungen und Beschränkungen des Preiswettbewerbs problematisch.

34. Ein weiteres kommt hinzu: Wenn Wettbewerb ein Entdeckungsverfahren für neue Produkte und Herstellungsmethoden ist, die ohne ihn nicht bestehen, so ist die Wirkung von Vorschriften, die ihn behindern, insoweit nicht konkret prognostizierbar, als die Innovationsfähigkeit des Marktes nicht antizipiert werden kann. "Wettbewerb ist ein Prozeß, der Möglichkeiten bietet und Chancen öffnet. Er ist ein Such-, Lern- und Informationsprozeß. Das Potential läßt sich nicht definieren, es sollen lediglich Chancen und Möglichkeiten offengehalten werden" [Hoppmann, 1968, S. 29; ähnlich urteilt auch Kirzner, 1978, S. 10].

Nach Hoppmann [1980, S. 246] lassen sich die Kräfte, die Fortschritt erzeugen, lediglich allgemein erfassen; und soweit Fortschritt Wachstum mit sich bringe, ließen sich Vorhersagen über Art, Struktur, Richtung, Geschwindigkeit und Umfang nur in Form von Mustervoraussagen machen [vgl. z.B. von Hayek, 1972]. Da es aber bei einer Wirkungsanalyse um die konkreten Folgen von Regulierungs- und Deregulierungsmaßnahmen in Einzelfällen geht, stehen einem solchen Verfahren erhebliche Bedenken entgegen.

Um zu erfahren, was der Wettbewerbsprozeß im einzelnen hervorbringen kann, darf er nicht behindert werden. Daher ist für diese Studie, deren zentrale Aufgabe es ist, die Behinderungen des Wettbewerbs aufzuzeigen, die Rechtfertigungsanalyse das adäquate Verfahren.

3. Aufbau der Untersuchung

35. Die Untersuchung gliedert sich in mehrere Einzelstudien, die weitgehend nach dem gleichen Muster erstellt wurden. Zunächst werden die Regulierungssysteme und - soweit es erforderlich erscheint - die historischen Hintergründe der einzelnen Maßnahmen dargestellt (1). Im Anschluß daran werden die Ziele und Begründungen der Regulierungen beschrieben. Daran schließen sich die Analyse der Rechtfertigungsgründe und die Deregulierungsvorschläge an. Am Ende der Untersuchung werden die Ergebnisse der Einzelstudien zusammengefaßt. Auf die politischen Probleme, die sich ergeben können, wenn diese Vorschläge verwirklicht werden, wird kurz eingegangen.

(1) Für manche Bereiche erwies es sich als zweckmäßig, die oft umfangreiche Beschreibung der gesetzlichen Vorschriften in einer Sonderpublikation [Soltwedel et al., 1986] aufzuführen.

B. Regulierung selbständiger Tätigkeit in ausgewählten Bereichen

36. In diesem Kapitel wird eine Reihe von staatlichen Vorschriften beschrieben und diskutiert, die das selbständige Handeln von Individuen in freien Berufen, im Sachverständigenwesen, im Handwerk und auf dem Arbeitsmarkt einengen (1). Die folgenden Ausführungen beschränken sich darauf, in Form einer kurzen Problemanalyse einzelner Regulierungsinstrumente zu zeigen, daß die wirtschaftliche Freiheit in diesen Bereichen erheblich eingeschränkt ist.

37. Pütz und Meyerhöfer [1982] haben in einer umfangreichen Arbeit rechtliche Hemmnisse synoptisch dargestellt, die bei einer Unternehmensgründung zu überwinden sind (Tabelle 1). Auf einige dieser Hemmnisse

Tabelle 1 - Rechtliche Hemmnisse bei Unternehmensgründungen in ausgewählten Berufen

| | Numerus clausus | Befähigungsnachweis | | | | | Mindest- alter (a) | Ge- schlecht (b) | Staats- ange- hörig- keit |
|----------------------|--------------------|---------------------------|-----------------|--------------|----------------------|-------------------------|--------------------------|------------------------|------------------------------------|
| | | Persönliche Eignung | | | Fachliche Eignung | | | | |
| | | Zuver- lässig- keit | Gesund- heit | Kapi- tal | Prü- fung | praktische Tätigkeit | | | |
| Arzt, Zahnarzt | x | x | x | | x | x | (x) | | |
| Apotheker | x | x | x | | x | x | (x) | x | |
| Bewachtungsgewerbe | | x | | x | | | | | |
| Fahrlehrer | | | | | x | x | x | | |
| Güterfernverkehr (c) | x | x | | x | x | x | | | |
| Handwerk | | | | | x | x | (x) | (x) | |
| Hebamme | x | x | x | | x | x | x | x | |
| Heilpraktiker | | x | x | | x | | x | x | |
| Makler | | x | | x | | | | | |
| Notar | x | x | | | x | x | (x) | x | |
| Pfandleihgewerbe | | x | | x | | | | | |
| Rechtsanwalt | | x | x | x | x | x | (x) | | |
| Schornsteinfeger | x | | | | x | x | (x) | | |
| Versteigerergewerbe | | x | | x | x | | | | |
| Waffenherstellung | | | | | | | | x | |

(a) x = Rechtlich festgelegtes Mindestalter; (x) = wegen der Ausbildung notwendiges Mindestalter. - (b) (x) In einigen Handwerksberufen werden für weibliche Gründer erhöhte Anforderungen an die fachliche Eignung gestellt. - (c) Die fachliche Eignung kann entweder durch Ablegung einer Prüfung oder durch dreijährige Tätigkeit nachgewiesen werden.

Quelle: Pütz, Meyerhöfer [1982, S. 144].

(1) Das selbständige Handeln der Marktteilnehmer wird insbesondere auch auf dem Arbeitsmarkt durch staatliche Regulierungen einge-

wird in diesem Kapitel kurz (Handwerk, Ziff. 53 ff.) und im Kapitel G vertieft (Güterfernverkehr) eingegangen. Im Vordergrund dieses Kapitels stehen jedoch Berufsausübungsvorschriften bei freien Berufen (Ziff. 38 ff.) sowie Marktzutrittsbeschränkungen im Sachverständigenwesen (Ziff. 46 ff.) und das weitgehende Arbeitsvermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit (Ziff. 58 ff.).

I. Regulierung bei freien Berufen

38. Die freien Berufe (1) sind in starkem Maße staatlich reguliert. Die Instrumente, die dem Gesetzgeber zur Verfügung stehen [vgl. zur folgenden Darstellung Picht, 1984, S. 84 ff.], sind der Erlaß subjektiver und objektiver Berufszulassungsregeln, verbindliche Berufsausübungsregeln, die Konstitution einer staatlichen oder halbstaatlichen Aufsicht und die Androhung von Sanktionen:

- Objektive Zulassungsbeschränkungen, die von einem Bewerber nicht beeinflußt werden können, sind rechtlich zulässig zur Abwehr nachweisbar schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut wie z.B. die Rechtspflege und die Volksgesundheit [Deutscher Bundestag, r, S. 27; Bundesverfassungsgericht (BVerfG), 7, 377, 408]. In der Regel entscheidet der Staat, ob der Bedarf es erfordert, daß neue Bewerber in dem entsprechenden Bereich tätig werden. Nur auf wenigen Betätigungsfeldern werden jedoch durch den Gesetzgeber solche objektive Schranken errichtet, so zum Beispiel bei Notaren (2), bei öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren sowie bei

schränkt, die nicht ausgespart bleiben können, wenn das Deregulierungspotential in der Bundesrepublik erfaßt werden soll. Wenn hier gleichwohl auf eine separate Darstellung verzichtet wird, so geschieht dies deswegen, weil zu diesem Bereich umfassende Studien schon vorliegen [vgl. z.B. Soltwedel, 1980; Giebel, 1985]. Der Arbeitsmarkt ist nicht nur vom Kartellverbot ausgenommen, sondern der Staat hat durch Allgemeinverbindlicherklärungen von Tarifverträgen in vielen Bereichen die Außenseiterkonkurrenz ausgeschlossen [vgl. hierzu Soltwedel, 1984, S. 239 ff.].

- (1) Eine eindeutige und umfassende Definition von freien Berufen ist vom Gesetzgeber nicht vorgenommen worden. In der Regel werden sie nach § 18 Einkommensteuergesetz (EStG) definiert; dort werden aufgezählt: selbständige, wissenschaftliche, künstlerische, schriftstellerische, unterrichtende oder erziehende Tätigkeiten sowie selbständige Tätigkeiten von Ärzten, Zahnärzten, Tierärzten, Rechtsanwälten, Notaren, Patentanwälten, Vermessungsingenieuren, Architekten, Ingenieuren, Handelschemikern, Wirtschaftsprüfern, Steuerberatern, vereidigten Buchprüfern, Steuerbevollmächtigten, Heilpraktikern, Dentisten, Krankengymnasten, Journalisten, Bildberichterstatlern, Dolmetschern, Übersetzern, Lotsen und ähnlichen Berufstätigkeiten. Die Zuordnung einer wirtschaftlichen Betätigung zu den freien Berufen ist mit einer Freistellung von der Gewerbesteuer verbunden.
- (2) Pütz und Meyerhöfer [1982, S. 105] weisen auf eine restriktive Verhaltensweise der Behörden hin, durch die der Marktzutritt zu diesem Beruf künstlich gehemmt wird. Dies wird deutlich an der Entwick-

Prüfungsingenieuren für Baustatik. Mit der bedarfsabhängigen Angebotssteuerung wirkt der Staat darauf hin, daß jeder der zugelassenen Anbieter ein als ausreichend und angemessen angesehenes Einkommen erzielen kann, damit die für das Gemeinwohl gebotene Neutralität der Anbieter nicht gefährdet wird [F. Schmidt, 1968, S. 138]. Aktuell ist dieses Prinzip in der gegenwärtigen Diskussion über die starke Zunahme der Anzahl der Ärzte, die in nächster Zeit zu erwarten ist (1).

- Subjektive Berufszulassungsregeln betreffen die fachliche und die persönliche Eignung des Bewerbers. Sie ergeben sich nach den jeweiligen Erfordernissen der Berufsgruppen; sie werden zwangsweise vorgeschrieben, weil andernfalls wichtige Gemeinschaftsgüter nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts [BVerfG, 7, 377, 408] gefährdet würden. So werden entsprechende Ausbildungswege, Ausbildungszeiten, Abschlüsse, Zeiten der Berufserfahrung vorgeschrieben, in manchen Fällen kann der Nachweis der Kenntnisse in einer besonderen Prüfung erfolgen. Weitere Zulassungskriterien sind zum Beispiel persönliche und sittliche Eignung (bei Heilberufen), Akzeptanz der freiheitlich demokratischen Rechtsordnung (bei Rechtsberufen), geordnete wirtschaftliche Verhältnisse (bei Wirtschaftsprüfern), Unabhängigkeit von potentiellen Klienten oder Antragstellern (bei Prüfingenieuren für Baustatik).
- Die Berufsausübungsregeln sind ebenfalls durchgängiges Merkmal der staatlichen Bindung freiberuflicher Tätigkeit (2). Zusätzlich zu diesen

lung der von der Ausbildung her vergleichbaren Rechtsanwälte und Anwaltsnotare: Die Zahl der Rechtsanwälte hat sich von 1973 bis 1985 mehr als verdoppelt, die Zahl der Anwaltsnotare ist um 25 vH gestiegen, die Zahl der Notare jedoch lediglich um 15 vH. Zu den Zahlen vgl. Statistisches Bundesamt [c] sowie eigene Berechnungen.

- (1) Vgl. hierzu z.B. Herder-Dorneich [1985]; Papier [1985]. Herder-Dorneich [1985, S. 39] weist auf Besonderheiten von Angebot und Nachfrage ärztlicher Leistungen und ihrer Einbindung in das Gesundheitssystem der Bundesrepublik hin; zum einen ist es der Produktionstheoretische Aspekt bezüglich des Angebots bei Ärzten (Cobweb-Phänomen), zum anderen die Problematik, daß sich das Angebot die Nachfrage selbst beschaffen kann. "Diese Besonderheiten verbieten eine unreflektierte Übertragung rein marktwirtschaftlicher oder zentral-bürokratischer Lösungsansätze...". Zu marktwirtschaftlich orientierten Vorschlägen zu einer umfassenden Reform des Gesundheitswesens vgl. z.B. Oberender [1980; 1985] und Münnich [1984a, b].
- (2) Eine umfassende Übersicht über die Berufsordnungen durch die Kammern gibt Brandstätter [1981, S. 165 ff.]. Zu den am häufigsten auferlegten Regeln gehören die Verpflichtung zu Gewissenhaftigkeit, Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Verschwiegenheit, die Verpflichtung zur Fortbildung sowie die Verpflichtung, Mitarbeiter und Hilfskräfte so zu führen und zu überwachen, daß die Eigenverantwortlichkeit des Freiberuflers jederzeit gewährleistet ist und die Mitarbeiter keine Maßnahmen treffen, die dem Freiberufler selbst untersagt sind. Gegenstand der Berufsausübungsregeln ist bei vielen freien Berufen auch die Kennzeichnung unvereinbarer Tätigkeiten, die Zulassung von Sozietäten sowie der Abschluß von Haftpflichtversicherungen. In einigen Fällen kommt ein Kontrahierungszwang als

Anforderungen werden von den zuständigen Kammern (1) standesrechtliche Vorschriften formuliert, denen die jeweiligen freien Berufe unterworfen sind (2). Zu den wohl wichtigsten Restriktionen zählen das Werbeverbot und die Bindung an Gebührenordnungen.

39. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich im wesentlichen auf einige Aspekte der ökonomischen (und juristischen) Kritik am Werbeverbot und die Bindung an Gebührenordnungen. Dabei soll untersucht werden, ob diese beiden Regulierungen erforderlich sind, um die Funktion der freien Berufe sicherzustellen. Bedacht werden muß dabei insbesondere, ob Zweifel an der Urteilsunfähigkeit der Verbraucher begründet sind und dazu berechtigen, staatliche Vorkehrungen zu ihrem Schutz zu treffen (Annahme asymmetrischer Information) und den Anbieterwettbewerb z.B. über den Preis und über Werbung als Steuerungsmechanismus auszuschließen. Empirische Untersuchungen darüber, ob tatsächlich Marktbesonderheiten vorliegen, ob die von den Freiberuflern angebotenen Dienstleistungen tatsächlich die Eigenschaft von öffentlichen Gütern haben und Untersuchungen zur ökonomischen Effizienz des freiberuflichen Systems sind in der Bundesrepublik - anders als in den USA - eher selten [vgl. auch Steindorff, 1980, S. 17 f.].

40. *Werbeverbote* gelten für fast alle freien Berufe. Die Zulässigkeit der Informationen zur Praxis und zur Qualifikation sind in der Regel außerordentlich eng gefaßt. So ist die Häufigkeit der Bekanntgabe der Eröffnung einer Praxis in der Presse sehr restriktiv geregelt und sind Zahl,

Berufspflicht hinzu, bei den Heilberufen der Bereitschaftsdienst [Picht, 1984, S. 85]. Ergänzend sei vermerkt, daß Ärzten und Rechtsanwälten als rechtliche Organisationsform nach herrschender Meinung lediglich die Gesellschaft des bürgerlichen Rechts offensteht [Steindorff, 1980, S. 30; Lach, 1970, S. 127].

- (1) In vielen freien Berufen ist die Zulassung grundsätzlich an eine Mitgliedschaft in einer Kammer geknüpft (Zwangsmitgliedschaft). Dies ist durch Bundesgesetz geregelt bei Wirtschaftsprüfern (WPO), Steuerberatern und Steuerbevollmächtigten (StBerG), Rechtsanwälten (BRAGO), Notaren (BNotO) und Patentanwälten (PatAnWO); durch Landesgesetze bei den Heilberufen (Kammergesetze für alle Heilberufe in allen Ländern außer in Schleswig-Holstein und Hamburg; Einzelgesetze für Ärzte-, Zahnärzte-, Apothekerkammern in Hamburg und Schleswig-Holstein) und Architekten (in allen Ländern außer in Nordrhein-Westfalen, Bremen, Berlin, Niedersachsen). Die Kammern unterliegen dabei in der Regel behördlicher Rechtsaufsicht. Teilweise bereits in diesen Gesetzen (insbesondere bei den Rechtsanwälten), teilweise (z.B. Heilberufe) in den von den Kammern erlassenen Berufsordnungen, die dann oft von den Landesbehörden genehmigt werden müssen, wird vorgeschrieben, unter welchen Bedingungen Personen zugelassen werden.
- (2) Da sich die freiberuflich Tätigen in ihrer Mehrzahl nicht als Unternehmer betrachten und es von sich weisen, als Erbringer gewerblicher Leistungen zu gelten, wird von den Kammern oft die Meinung vertreten, ihr Berufsstand sei nicht dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) unterworfen. Zum Verhältnis von Standesrecht und Wettbewerbsrecht gibt es kontroverse Positionen [vgl. z.B. Lammel, 1984, S. 862 ff.; Steindorff, 1980, S. 23].

Größe, Aussehen und Platzierung der Hinweisschilder genau vorgeschrieben, teils in Gesetzen, teils in kammereigenen Berufsordnungen. In § 2 Abs. 1 der Grundsätze des anwaltlichen Standesrechts heißt es: "Der Rechtsanwalt handelt standeswidrig, wenn er um die Praxis wirbt. Er darf eine ihm verbotene Werbung auch durch andere nicht dulden". Ähnliche Bestimmungen finden sich in den Standesordnungen der Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Ärzte und Zahnärzte (1). Während im ärztlichen Bereich Spezialisierungsangaben seit langem möglich sind, wurde es bislang Rechtsanwälten untersagt, Hinweise auf besondere Rechts- oder Sprachkenntnisse zu geben, also durch Hinweise auf Fachgebiete, in denen sich der Anwalt spezialisiert hat, die Markttransparenz zu erhöhen (2). Neuerdings werden Möglichkeiten der Lockerung diskutiert, zum Beispiel die Zulässigkeit von Hinweisen auf bestimmte fachliche Spezialisierungen (Fachanwälte); bis jetzt gibt es lediglich die zulässige Bezeichnung "Fachanwalt für Steuerrecht" [Kornblum, 1985, S. 20].

41. Zweifelhaft ist aber, ob das Werbeverbot zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter zwingend erforderlich ist und ob nicht vielmehr standespolitische Gründe und der Wunsch nach Einkommenssicherung zu dem Werbeverbot geführt haben. Das Verbot wird allein als Mittel gesehen, das Ansehen des Standes zu wahren; teilweise wird es geradezu mit der Sicherung der Existenz der Konkurrenten gerechtfertigt [Lammel, 1984, S. 869]. Die Funktionalität des Werbeverbots scheint sich auf eine zweistufige Argumentation zu beziehen: Die Sicherung der wichtigen Gemeinschaftsgüter erfolgt durch den (jeweiligen) Berufsstand; die Sicherung wird als gefährdet erachtet, wenn das Ansehen des Berufsstands gefährdet wird, und Werbung gefährdet dieses Ansehen, folglich sei Werbung schädlich für die Gemeinschaftsgüter.

Dem Schutz von Gemeinschaftsgütern ist es jedoch auch abträglich, wenn die Markttransparenz für freiberufliche Leistungen gering ist und Entscheidungen der Verbraucher unnötig mit hohen Risiken behaftet werden. Der Verbraucher habe ein Anrecht auf Information, und als Regelfall sei nicht die unzutreffende, sondern die zutreffende Werbeangabe anzunehmen (3); die Gefahr, daß Wettbewerb unlauter werden könne, rechtfertige nicht, ihn auszuschließen. Daraus sei folgende Konsequenz zu ziehen, die in krassem Gegensatz zur herrschenden Lehre steht: "Standesrechtliche Wettbewerbsregeln sind daher weder zulässig noch notwendig. Für lauterer Verhalten sorgt § 1 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), wodurch Auswüchsen der für freie Berufe

(1) Kornblum [1985, S. 66] weist darauf hin, daß es sich nicht für alle freien Berufe um ein generelles Werbeverbot handelt; vielmehr sei oft nur "unerlaubte", "standeswidrige", "berufsfremde" Werbung verboten.

(2) Im Hinblick auf die Anwaltschaft herrsche die "Einzelkämpfer"-Auffassung vor, derzufolge jeder Anwalt alles können, sich notfalls aus dem Schrifttum jeweils unterrichten müsse [Steindorff, 1980, S. 28].

(3) Bisweilen wird auch zwischen "informativer" und "suggestiver" Werbung unterschieden [Monopolkommission, 1981, S. 24 f.], wobei lediglich die informative Werbung die Markttransparenz erhöhe, suggestive hingegen rationale Kaufentscheidungen erschwere. Vgl. hierzu die kritische Position von Hoppmann [1983] und die Erwiderung von Kantzenbach [1984].

geltenden Wettbewerbsfreiheit entgegengewirkt wird" [Lammel, 1984, S. 871] (1).

Im Rahmen dieser Studie kann nicht auf die Frage eingegangen werden, ob dieses Urteil für alle freien Berufe gleichermaßen zutrifft oder ob - zum Beispiel im Fall der Heilberufe - spezielle Aspekte zu berücksichtigen sind, die auf dem hier besonders bedeutsamen Vertrauensverhältnis Patient-Arzt beruhen; gleichwohl wären bestimmte Aspekte der Praxisorganisation (z.B. Wartezeiten) für den Nachfrager nach Gesundheitsdienstleistungen entscheidungsrelevante Parameter, bei denen Werbung effizienz erhöhend wirken könnte. Auch ist es fraglich, ob es für eine größere Markttransparenz der Patienten genügt, daß Informationen über die zusätzlichen Spezialisierungen und Qualifikationen von Ärzten allenfalls über die Kammern oder Ärzteverbände zu beziehen sind.

42. Viele der freien Berufe unterliegen hinsichtlich ihrer *Preisgestaltung* staatlichen Einschränkungen [vgl. zum Folgenden Deutscher Bundestag, r, S. 21 ff.]. Derartige Preisvorschriften, mit denen die Honorare oder Gebühren dieser Berufe staatlich geregelt werden, gibt es zum Beispiel für Leistungen der Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Rechtsanwälte, Notare, Architekten, Ingenieure, öffentlich bestellten Vermessungsingenieure und Steuerberater. Je nach beruflichem Bereich ist die Ausgestaltung unterschiedlich; man unterscheidet Fest-, Höchst-, Mindest- und Rahmen-(Margen-)preise (2). Die Regelungen sind unterschiedlich streng: Nach der BRAGO sind Überschreitungen, nicht aber niedrigere Sätze möglich, die Höchst- und Mindestsätze für Architekten und Ingenieure können unter bestimmten Voraussetzungen über- bzw. unterschritten werden, Apotheken können von ihrer Festspannenregelung nicht abweichen.

43. Die Bundesregierung [Deutscher Bundestag, r, S. 21 f.] begründet diese Regulierungen mit der Absicht, unangemessen hohe Entgelte zu verhindern und die Markttransparenz zu erhöhen. Weiterhin sind es spezielle Gegebenheiten der jeweiligen Bereiche wie - bei Apotheken - die gesundheitspolitische Zielsetzung einheitlicher Preise für Arzneimittel. "Bei den Rechtsanwaltsgebühren ist die Begrenzung im Hinblick auf niedrige Streitwerte von der Absicht bestimmt, eine faktische Rechtswegsperre zu verhindern." Die Bundesregierung weist zudem darauf hin, daß außerökonomische Gesichtspunkte vorliegen müssen, um zu rechtfertigen, daß der Preiswettbewerb staatlich begrenzt wird. Selbst ein Hinweis auf die Gefahr eines ruinösen Wettbewerbsprozesses sei für sich allein nicht hinreichend. "Als solche Gesichtspunkte kommen in Betracht: Die Gefährdung von Leben, Gesundheit, öffentlicher Sicherheit, Rechtspflege sowie kulturelle Erfordernisse von überragender Bedeutung."

44. Aus ökonomischer Sicht bestehen jedoch Zweifel daran, daß bei der Mehrzahl der freiberuflichen Märkte tatsächlich Marktbesonderheiten vor-

(1) Eine ähnliche - wenn auch nicht ganz so weitgehende - Position nehmen Steindorff [1980] und Kornblum [1985] ein. Vgl. hierzu auch Kotzorek [1985, S. 33].

(2) In manchen Gebührenordnungen sind unterschiedliche Regelungstechniken kombiniert: Die BRAGO sieht für Entgelte, die sich nach dem Streitwert bestimmen, feste Gebührensätze vor, während für die Verteidigung in Strafsachen Rahmengebühren gelten.

liegen, die es ausschließen, daß Wettbewerb erwartungsgemäß zufriedenstellende Marktergebnisse bewirken kann (1). Selbst auf Märkten, die durch geringe Markttransparenz und erhebliche Marktmacht auf der Angebotsseite gekennzeichnet sind, sind gesetzliche Beschränkungen in Form von Gebührenordnungen auch aus verbraucherpolitischen Gründen kaum ein zweckmäßiges Mittel; dabei wird verkannt, daß Wettbewerb gerade das geeignete Instrument ist, um die Markttransparenz zu erhöhen und Marktmacht abzubauen.

Als typische nicht funktionsfähige Märkte der freien Berufe werden oft der Markt für Heilbehandlung und der Markt für Rechtsbeistand angesehen [z.B. Knümann, 1975, S. 176]. Auch diese Vermutung ist strittig [Kotzorek, 1985, S. 35 f.]. So dürften die gesetzlichen Gebühren auf dem Markt für Rechtsberatung höher sein, als es unter Wettbewerbsbedingungen der Fall wäre. Zudem bemessen sich die Gebühren im allgemeinen nicht nach dem Arbeits- und Zeitaufwand, den ein Anwalt für ein Mandat benötigt, sondern sie richten sich nach dem Streitwert. Die Preise für anwaltliche Leistungen sind daher verzerrt, wodurch auch alloka-tive Verzerrungen verursacht werden [Kotzorek, 1985]: Das Kostenrisiko wird auf Prozesse mit hohen Streitwerten überwältigt. Dadurch wird es gerade bei wirtschaftlich bedeutsamen Streitigkeiten den Bürgern erschwert, Rechte einzufordern.

Die Einschränkung des Gebührenwettbewerbs dürfte sich überdies - neben dem Werbeverbot für Anwälte - eher negativ auf die Qualität anwaltlicher Leistungen auswirken. Es läge daher im Interesse der Rechtssuchenden, wenn künftig Honorarwettbewerb unter den Anwälten zugelassen (und das Werbeverbot aufgehoben) würde [ibid., S. 36]. So wäre Werbung und Wettbewerb von Anwälten denkbar, die darauf hinweisen, daß sie in bestimmten Bereichen besonders versiert sind und (ebenso wie amerikanische "law clinics") wegen ihrer Massenproduktion in bestimmten Bereichen nicht nur mit besonderer Erfahrung, sondern auch kostengünstig zu arbeiten vermögen (2).

45. Die hier vorgetragenen Aspekte der Kritik an den Regulierungen der freien Berufe haben Anhaltspunkte dafür aufgezeigt, daß die strikte Regulierung der Anbieter freiberuflicher Leistungen sich nicht zwingend und nicht in erster Linie aus der Sorge um wichtige Gemeinschaftsgüter rechtfertigen läßt. Zudem zeigen ausländische Erfahrungen - vor allem in den USA -, daß auch in diesem Bereich erhebliche Deregulierungspotentiale liegen. Die Deregulierungsvorschläge, die in dieser Studie nicht im einzelnen dargestellt und analysiert werden konnten, reichen von der Aufhebung der Zwangskartelle in Form der Kammern [z.B. Oberender, 1985, S. 36] bis zur Freigabe des Preiswettbewerbs und der Werbung als Instrument des Anbieterwettbewerbs.

(1) Vgl. z.B. Knümann [1975, S. 176]; Picht [1984, S. 133 ff.]; Kotzorek [1985, S. 35 f.].

(2) Vgl. Steindorff [1980, S. 22]; eine ähnliche Position vertritt auch Lammel [1984].

II. Regulierung im Sachverständigenwesen

46. Auf dem Markt für Sachverständigenleistungen besteht dem Grundsatz nach Gewerbefreiheit; und es gibt hier auch keine besonderen Einschränkungen der Berufsausübung (wie Kontrahierungszwang, Werbeverbot und Bindung an Gebührenordnungen). Die Tätigkeit als Sachverständiger wird sowohl freiberuflich als auch gewerblich ausgeübt. Einschränkungen bei einer Tätigkeit als Sachverständiger gibt es, soweit Sachverständige zu amtlichen Aufgaben hinzugezogen werden.

47. Nach § 36 Gewerbeordnung (GewO) können Sachverständige "mit besonderer Sachkunde" öffentlich bestellt und vereidigt werden, wenn "keine Bedenken gegen ihre Eignung bestehen" (§ 1 Abs. 1 GewO). Ermächtigt dazu sind durch Landesverordnungen die Industrie- und Handelskammern (mit der Ausnahme von Bremen), in manchen Fällen auch Handwerks- und Landwirtschaftskammern. Sie erlassen Sachverständigenordnungen [vgl. z.B. Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT), 1980]. In der Rechtsprechung wird hervorgehoben, daß die öffentliche Bestellung keine Berufszulassung ist, sondern die Zuerkennung einer besonderen Qualifikation, die der Aussage des Sachverständigen einen erhöhten Wert verleiht [Bleutge, 1979, S. 67 und passim]. Ihr einziger Zweck sei es, den Gerichten und der privaten Öffentlichkeit Sachverständige zur Verfügung zu stellen, die persönlich integer sind und fachlich ein objektives und unparteiliches Gutachten garantieren. Der einzelne Bewerber hat keinen Rechtsanspruch auf eine öffentliche Bestellung. Daraus wird gefolgert, daß die Bestellungsbehörde nur so viele Sachverständige zu bestellen braucht, wie benötigt werden, um eine ausreichende öffentliche Gutachterversorgung sicherzustellen. Vor jeder Bestellung findet deshalb eine Bedürfnisprüfung statt, die im Rahmen sachgerechter Ermessensausübung liegen muß. Die Tätigkeit von Sachverständigen richtet sich im außergerichtlichen Bereich nach privatrechtlichen Vorschriften, hinsichtlich des Honorars gilt der Grundsatz der freien vertraglichen Vereinbarung. (Im gerichtlichen Bereich sind bestellte Sachverständige nach § 73 Abs. 2 Strafprozeßordnung und § 404 Abs. 2 Zivilprozeßordnung bevorzugt heranzuziehen.)

Der öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige unterliegt einem Werbeverbot ähnlich wie Angehörige anderer freier Berufe und darf nur in wenigen, klar umrissenen Fällen auf diese besondere Qualifikation hinweisen. Zum Werbeverbot sei verwiesen auf die Ausführungen in Ziff. 40 f. Zur Bedürfnisprüfung ist anzumerken, daß sie insofern zu Verzerrungen führen kann, als dadurch unter Umständen gleichermaßen qualifizierte Sachverständige unterschiedlich behandelt werden (können). Daß hier eine Gefahr liegt, geht aus der Äußerung von Nicklisch [1981, S. 1658] hervor: "Die fehlende öffentliche Bestellung eines Sachverständigen darf nicht als negatives Qualitätsmerkmal angesehen werden." Aus ökonomischer Sicht ist die Bedürfnisprüfung wohl kaum sinnvoll, denn die Qualifikationsinformation wird dadurch künstlich verknappt. All jene, die den Anforderungen genügen, sollten statt dessen auf ihren Antrag hin öffentlich bestellt und vereidigt werden.

48. Einschränkungen der Gewerbefreiheit gibt es insbesondere immer dann, wenn es sich um Aufgaben handelt (Prüfungen und Begutachtungen), die durch den Gesetzgeber zwingend vorgeschrieben werden. Im

wesentlichen handelt es sich hierbei um amtliche oder amtlich anerkannte Sachverständige für folgende Bereiche:

- Sachverständige zur Prüfung überwachungsbedürftiger Anlagen: Die Überprüfung von überwachungsbedürftigen Anlagen (nach § 24 GewO) darf nur durch "amtliche" (in Hamburg und Hessen) oder durch sogenannte "amtlich anerkannte" Sachverständige vorgenommen werden, die in technischen Überwachungsorganisationen zusammengefaßt werden (§ 24c GewO). In Organisationsverordnungen, die von den einzelnen Bundesländern erlassen wurden, ist bestimmt, daß nur den Technischen Überwachungsvereinen (TUV) angehörige Prüffingenieure amtlich anerkannt werden. Dies sichert den TUV ein nahezu lückenloses, gesetzlich abgesichertes Prüfungsmonopol auf diesem Gebiet zu [Emmerich, 1984, S. 665] (1).
- Sachverständige im Kraftfahrzeugprüfungswesen nach der Straßenverkehrszulassungsordnung (StVZO) müssen nach dem Kraftfahrersachverständigengesetz ebenfalls amtlich anerkannt sein (2). Amtlich anerkannt werden nach diesem Gesetz nur Sachverständige, die einer technischen Prüfstelle angehören, die ihrerseits von einer durch die Landesregierungen beauftragten Organisation betrieben wird. Im Falle der Prüfung der Eignung und der Führerscheinprüfung sind ausschließlich die TUV beauftragt, im Fall der regelmäßigen Untersuchung von Kraftfahrzeugen auch der Deutsche-Kraftfahrzeug-Überwachungs-Verein (DEKRA) und die Freiwillige Kraftfahrzeugüberwachung (FKU), eine Tochtergesellschaft der TUV. Seit 1971 besteht ein Verbot für die Anerkennung weiterer Überwachungsorganisationen, das jedoch nach Ansicht der Bundesregierung nicht mehr zeitgemäß ist [Deutscher Bundestag, s]. Die nach wie vor bestehenden gesetzlichen Regelungen stellen die zweite und die heute dem Umfang nach wichtigste Grundlage der weitgehenden Prüfmonopole der TUV dar [vgl. Emmerich, 1984, S. 666].
- Sachverständige in atomrechtlichen Genehmigungs- und Aufsichtsverfahren: Zwar sind die Behörden nach § 20 Atomgesetz frei, im Genehmigungs- und Aufsichtsverfahren beliebige Sachverständige hinzuzuziehen, insbesondere da eine Sachverständigenordnung nach § 12 Atomgesetz bisher nicht erlassen ist. Viele Bereiche der atomtechnischen Anlagen fallen jedoch (in ihrem konventionellen Bereich) unter § 24 GewO. Für sie gilt mithin ein Monopol - der TUV. Für die anderen Bereiche ergibt sich daraus für die TUV ein de facto-Kopplungsmonopol.

(1) Von der in § 24 Abs. 1 GewO vorgesehenen Möglichkeit, daß in den Rechtsverordnungen auch abweichende Regelungen getroffen werden können, ist nur vereinzelt und dann in der Regel nur zugunsten der Eigenüberwachung durch große Betreiber Gebrauch gemacht worden [vgl. Emmerich, 1984, S. 665].

(2) Die wichtigsten dieser Prüfungen sind die Untersuchung von Kraftfahrzeugführern auf ihre geistige und körperliche Eignung (§ 3 Abs. 2 StVZO), die Führerscheinprüfung (§ 10 StVZO), die Zulassung von Kraftfahrzeugen zum Straßenverkehr (§§ 18 ff. StVZO) sowie vor allem die regelmäßige Untersuchung von Kraftfahrzeugen und Anhängern (§ 29 StVZO in Verbindung mit der Anlage VIII).

Die Zulassungsbeschränkungen für amtlich anerkannte und öffentlich bestellte Sachverständige spielen über die genannten Bereiche hinaus eine besondere Rolle, weil auch in der sonstigen Wirtschaft vielfach ihre Dienste in Anspruch genommen werden (müssen), z.B. von Berufsgenossenschaften (amtlich anerkannte Sachverständige, also Angehörige der TÜV) sowie Schiedsgerichten und Versicherungen (öffentlich bestellte Sachverständige).

Soweit den TÜV kraft Bundesrecht die Prüfungsaufgaben übertragen wurden, unterliegen sie einem Kontrahierungszwang und der Bindung an Gebührenordnungen, die vom Gesetzgeber erlassen werden.

49. Die Kritik an den bestehenden gesetzlichen Regelungen konzentriert sich insbesondere darauf, daß dadurch die Machtstellung der TÜV zugenommen hat angesichts der gestiegenen Nachfrage nach Sachverständigenleistungen durch Entwicklungen in der Technik, im Umweltbewußtsein der Bürger und durch erweiterte gesetzliche Vorschriften (1). Durch die gesetzliche Abschirmung gegenüber Konkurrenten sei es den TÜV möglich gewesen, ihre Monopolstellung mißbräuchlich auszunutzen (2). Emmerich [1984, S. 678 f.] hebt hervor, daß die TÜV heute normale, gewerbliche Unternehmen mit ausgeprägter Gewinnerzielungsabsicht seien, die ihre überragende Position auf sämtlichen Sachverständigenmärkten den rechtlichen Marktzutrittsbarrieren verdanken; die TÜV-Monopole seien überkommene Relikte und sollten "zum Vorteil aller beseitigt werden" (3).

(1) Gleiches gilt auch in anderen Bereichen, in denen der Staat einen Prüfungszwang normiert hat, so z.B. im Schornsteinfegerwesen. Das Monopol der Bezirksschornsteinmeister in festen Kehrbezirken ermöglichte am einfachsten und wirkungsvollsten die vom Staat durchzuführenden Kontrollen, die aus Gründen der Feuersicherheit und des Gesundheitsschutzes erforderlich seien [Deutscher Bundestag, k, S. 2]. Durch die Neufassung des Bundesimmissionsschutzgesetzes und die damit zusammenhängenden Verordnungen werden Prüfungen und Messungen erforderlich, die im Prinzip auch von verwandten Handwerksbereichen übernommen werden könnten.

(2) Vgl. hierzu vor allem Deutscher Bundestag [r; n, S. 79 f.; q, S. 76 f.].

(3) Daß dies notwendigerweise eine Aufgabe des Gesetzgebers ist, wird von Steiner [1984, S. 61 ff.] verdeutlicht: Der Staat habe die Möglichkeit, den Zugang zu Überwachungsaufgaben im Rahmen seines Organisationsermessens auf den objektiven Bedarf zu beschränken; freiberufliche Sachverständige hätten keinen Anspruch auf Anerkennung. Die Vorschriften des § 7 Abs. 1 und 2 der Verordnung über die Organisation der technischen Überwachung, über die Bedürfnisprüfung und über die regionale Alleinzuständigkeit bewegten sich innerhalb des Spielraums, den der Gesetzgeber in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz dem Landesverordnungsgeber eingeräumt habe. Gegen die Position von Steiner ist de lege lata wohl kaum etwas einzuwenden. Zur Diskussion steht jedoch die Frage, ob es denn zweckmäßig ist, daß der Staat eine Institution wie die TÜV mit Monopolrechten ausstattet; die zentrale Frage richtet sich also auf eine zweckmäßige Änderung des Gesetzes.

50. Für den Bereich der Kraftfahrzeugüberwachung gemäß § 29 StVZO hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf im Juni 1985 in erster Lesung beraten, durch den die geschützte Marktposition vor allem der TÜV, aber auch des DEKRA und der FKU durch die Einbeziehung freiberuflicher Sachverständiger bestreitbar werden soll. Die gegenwärtige Besitzstandsbestimmung verschaffe den anerkannten Überwachungsorganisationen zudem einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Prüf-, Schätz- und Überwachungseinrichtungen auch bei solchen Tätigkeiten, die keine amtliche Kfz-Überwachung darstellen; "in der heutigen Situation dürfte daher sowohl eine (staatlich zu verantwortende) Ungleichbehandlung im Sinne des Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 GG als auch eine Beeinträchtigung der Wettbewerbsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) der im Dienstleistungsbereich der DEKRA und der FKU konkurrierenden Organisationen liegen" [Deutscher Bundesrat, b, S. 9]. Die bisher schon für den DEKRA und die FKU bestehende Diskriminierung gegenüber den TÜV - jährliche Prüfung gegenüber zweijährigem Turnus bei den TÜV - soll jedoch beibehalten werden. Eine Verpflichtung zum flächendeckenden Angebot wie bei den TÜV soll nicht erhoben werden, die Entgelte für die Untersuchungen sollen für die Konkurrenten der TÜV nicht an eine Gebührenordnung gebunden, sondern nach wie vor frei vereinbart werden [ibid., S. 10].

51. Einem Abbau der Monopolrechte der TÜV wird eine mitunter recht scharfe Kritik entgegengebracht. So meint z.B. Herschel [1981, S. 224 f.], daß Konkurrenz zum TÜV gleichzusetzen sei mit der Wahl des schlechtesten Prüfers. Es bestünde Zweifel, ob - zum einen - der Kunde intellektuell die bessere Leistung überhaupt zu erkennen imstande sei und - zum zweiten - ob er überhaupt den Willen habe, die bessere Leistung für sich zu erstreben. Im Ergebnis würden höhere Gebühren und eine Abschwächung des Prüfungsmaßstabes das "klägliche Ergebnis" sein. Zur ersten Unterstellung ist zu bemerken, daß mit dem intensiven Wettbewerb zwischen Automobilherstellern der Sicherheitsstandard bei Kraftfahrzeugen nicht gesunken, sondern gestiegen ist [Hörl, 1982, S. 115]; diese Erfahrung stützt die Vermutung, daß auch im Prüfungswesen durch Wettbewerb Fortschritte zu erwarten sind.

Beim zweiten Aspekt ist einzuräumen, daß die Gefahr nicht ausgeschlossen ist, daß auf Drängen von Autohaltern Gefälligkeitsgutachten erstellt werden, insofern also negative externe Effekte auftreten. Doch dürfte ein unbehinderter Markt dazu tendieren, diese Effekte zu internalisieren, z.B. durch differenzierte Versicherungsprämien (oder Versicherungsleistungen) je nachdem, ob die Prüfung überhaupt vorgenommen wurde und, wenn ja, durch wen. Sachkunde, Neutralität und Unabhängigkeit von Sachverständigen ließen sich auch dadurch fördern, daß Sachverständige in verstärktem Maße zur Schadenshaftung herangezogen würden (1). Mit einer Liberalisierung bei der Kfz-Überwachung würde jedenfalls die Konsumentenfreiheit erhöht; diese wird offenbar von den Kfz-Haltern hoch geschätzt, wie die deutlich ansteigenden Marktanteile schon des DEKRA und der FKU belegen (2).

-
- (1) Zur Frage des Konsumentenschutzes durch Sicherheitsregulierungen vgl. auch M. Streit [1984, S. 190 ff.].
 - (2) Im Jahre 1976 hatten die TÜV noch einen Anteil von rund 95 vH an den Untersuchungen, 1983 lag er nur noch bei 73 vH [vgl. Deutscher Bundesrat, b, S. 8].

52. Der Vorstoß der Bundesregierung, den künstlichen Schutz von Marktpositionen in der Kfz-Überwachung zu durchbrechen, gibt Anlaß zu fragen, ob nicht die gleichen Argumente, mit denen in diesem Bereich mehr Wettbewerb angestrebt wird, auch auf andere, zum Teil sogar noch stärker geschützte Zweige des Sachverständigenwesens ausgedehnt werden können. Das gilt für das Schornsteinfegerwesen wie auch für die Prüfung anderer überwachungsbedürftiger Anlagen nach § 24 GewO.

III. Der Befähigungsnachweis im Handwerk

53. Die Gewerbefreiheit ist im Bereich des Handwerks insofern eingeschränkt, als für die selbständige Handwerkstätigkeit ein Befähigungsnachweis (Meisterprüfung) erforderlich ist (§§ 1,7 Handwerksordnung (HandwO)). Nur in seltenen Fällen wird die Bewilligung zur Eintragung in die Handwerksrolle gewährt, wenn diese Voraussetzung nicht vorliegt (§ 8 HandwO). Die Kosten der Meisterprüfung sind erheblich (1): Zu den durch die Meisterprüfung entstehenden Prüfungsgebühren muß der Einkommensausfall während der Ausbildungszeit gerechnet werden. Gemäß § 36 Abs. 2 HandwO umfaßt die Prüfung nicht nur fachbezogene Elemente, vielmehr wird auch geprüft, ob der Prüfling die erforderlichen betriebswirtschaftlichen, kaufmännischen, rechtlichen und berufserzieherischen Kenntnisse besitzt. Für nahezu keinen anderen Beruf ist eine solche amtliche Prüfung der Unternehmerfähigkeit gesetzlich vorgeschrieben [Langfeldt, 1984, S. 99]. So gibt es beispielsweise im Einzelhandel keine Pflicht, kaufmännisches oder fachliches Vermögen nachzuweisen [vgl. Soltwedel et al., 1986, Kapitel A].

54. Die Marktzutrittsbeschränkung hat sich im Laufe der Zeit offenbar durch gestiegene Prüfungsanforderungen verstärkt; dies zeigt sich daran, daß die Erfolgsquote in den Meisterprüfungen seit Mitte der sechziger Jahre kontinuierlich abgenommen hat: Von 1950 bis 1965 lag sie bei durchschnittlich 85 vH der abgelegten Prüfungen, in den achtziger Jahren bei 75 vH (2). Pütz und Meyerhöfer [1982, S. 395] sehen sowohl in den niedrigeren Erfolgsquoten als auch in den vergleichsweise niedrigen Gründungsraten ein Indiz dafür, daß die gesetzlichen Vorschriften den Marktzutritt im Handwerk wirksam beeinträchtigen.

55. Die ökonomische Kritik an dem subjektiven Zulassungshemmnis hat eine lange Tradition [Machlup, 1934, S. 201; Watrin, 1958]. Der Befähigungsnachweis erscheint als ein Relikt des Zunftwesens, bei dem Konkurrenz ausgeschaltet und in jeder Stadt nur eine bestimmte Anzahl von Handwerkern zugelassen wurde, um so sicherzustellen, daß diese für ihre Leistungen stets ein standesgemäßes Einkommen erzielen konnten.

(1) Vgl. hierzu die Ausführungen bei Pütz, Meyerhöfer [1982, S. 137 f.].

(2) Zu den Zahlen vgl. Zentralverband des Deutschen Handwerks [1985]; eigene Berechnungen. Zum Vergleich: Die Erfolgsquote bei den Abschlußprüfungen an den Hochschulen lag im Prüfungsjahr 1983 bei 92 vH [Statistisches Bundesamt, b, S. 368; eigene Berechnungen].

Die Sicherung eines standesgemäßen Einkommens ist, so Watrin [1958, S. 252], nach wie vor die Hauptwirkung des Befähigungsnachweises.

56. Die Berechtigung, das selbständige Handeln im Handwerk einzuschränken, wird oft damit begründet [z.B. Küng, 1954, S. 119 f.; Tuchtfeldt, 1955, S. 187], daß sie eine Qualitätsgarantie in jenen Bereichen bewirken soll, in denen zwischen Kunden und Lieferanten ein mangelhafter oder gar kein Kontakt besteht. Die Kunden sollen vor Pfuscherei geschützt werden. Gegen eine solche Argumentation ist einzuwenden, daß die Konsumenten in vielen Bereichen ohne hohe Informationskosten die Qualität der erbrachten Leistung selbst beurteilen können (1). Die Schwierigkeit für Konsumenten, handwerkliche Leistungen zu beurteilen, dürfte in den einzelnen Sparten des Handwerks unterschiedlich sein. Dort, wo sich der Verbraucher kein Urteil mehr zutraut, wird er von sich aus zusätzliche Informationen nachfragen, z.B. den Nachweis besonderer Qualifikationen oder besonderer Garantieleistungen. Der Konsumentenschutz ist daher kaum eine tragfähige Begründung für einen Befähigungsnachweis im Handwerk [vgl. hierzu auch M. Streit, 1984, S. 201 ff.]. Die Verbraucher werden die Leistung nicht allein deswegen geringer einschätzen, weil jener, der die Leistung erbringt, keinen Meistertitel führt. "Wenn es zuträfe, daß die Konsumenten die Qualität eines Angebots danach beurteilen, ob der Unternehmer seine Befähigung durch eine staatliche Prüfung nachgewiesen hat, dann würden potentielle Unternehmer freiwillig einen solchen Qualifikationsnachweis erbringen, da sie dadurch ihre individuelle Wettbewerbsposition gegenüber ihren Konkurrenten verbessern könnten" [Langfeldt, 1984, S. 98].

57. Der Befähigungsnachweis beeinträchtigt die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbsmechanismus gerade in einem Bereich, der für die Schattenwirtschaft eine relativ große Bedeutung hat [ibid., S. 99]. Schon aus beschäftigungspolitischen Gründen wäre es wünschenswert, den obligatorischen Charakter des Befähigungsnachweises aufzuheben. Hinzu kommt, daß nach Wegfall der effizienzmindernden Wirkung der Marktzutrittsbarriere [vgl. hierzu Watrin, 1958, S. 199 ff.] Vorteile für die Konsumenten zu erwarten sind.

IV. Regulierung der Arbeitsvermittlung

58. Der Bereich der Vermittlung von Arbeitskräften ist privatem selbständigem Handeln weitgehend entzogen. Die Bundesanstalt für Arbeit hat ein Monopol für Arbeitsvermittlungen, von dem sie nach § 23 Arbeitsförderungsgesetz (AFG) Ausnahmen zulassen kann (2).

-
- (1) "Ob die Schuhe passen oder der Rock gut sitzt, erkennen wir selbst am besten, und wer gut Schlösser repariert oder richtig Haare schneidet, den lassen wir uns von unseren Freunden empfehlen. Ein amtlicher Befähigungsnachweis ist nicht von öffentlichem Interesse" [Machlup, 1934, S. 201].
 - (2) Für bestimmte Berufe (vor allem Künstler und Artisten) hat die Bundesanstalt eine auf Gewinn gerichtete Arbeitsvermittlung zugelassen. Im Juli 1985 waren 170 solcher Vermittlungsagenturen im Besitz gül-

59. Zur Rechtfertigung des öffentlichen Monopols werden im wesentlichen alle Argumente aufgeführt, mit denen Marktversagen begründet wird (vgl. Ziff. 12 ff.):

- Das Gewinnstreben privater Vermittler sei mit erheblichen negativen externen Effekten verbunden (1);
- Arbeitsvermittlung sei ein öffentliches Gut, dem Gemeinwohl verpflichtet, und werde bei dieser Zielsetzung nur durch ein Monopol im wünschenswerten Ausmaß angeboten [BVerfG, 21, 251 ff.].

60. Die für den Arbeitsmarkt typische geringe Markttransparenz macht die Informationsbeschaffung zu einem lohnenden Unterfangen. Gerade das Gewinninteresse privater Vermittler kann die Informationsdefizite effizient vermindern und ermöglicht, wie Ludwig [1906, S. 167] konzidiert, "eine weitgehende Individualisierung und Rücksichtnahme auf lokale und persönliche Besonderheiten beim Abschluß von Arbeits- oder Dienstverträgen." Das persönliche Erwerbsinteresse des Vermittlers sei aber auf einen volkswirtschaftlich schädlichen häufigen Stellenwechsel von Arbeitnehmern gerichtet, zudem stelle die gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung einen besonders geeigneten "Nährboden für Schwindelexistenzen" dar (2).

61. Gegen eine derartige Unterstellung spricht, daß gerade das Profitstreben eines Maklers, sei es eines Stellenvermittlers, Immobilienmaklers oder auch Heiratsvermittlers, eines der Motive ist, sich um gute Informationen zu bemühen und Zufriedenheit der Klientel zu bewirken (3).

tiger Zulassungen, gegenüber 48 nicht auf Gewinn gerichteten Einrichtungen [Bundesanstalt für Arbeit, 1985, S. 1007 ff.; eigene Berechnungen]. Die Zulassung erfolgt nur auf Antrag und ist sehr restriktiv geregelt (Bedarfsprüfung, Zuverlässigkeits- und Eigentumstest, Darlegung der Vermögenslage, Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten, Bindung an Gebührensätze) - vgl. hierzu §§ 2, 6, 18 Anordnung über die Arbeitsvermittlung im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit und §§ 7, 10 Arbeitsvermittlergebührenverordnung. Bei der Vermittlung von Führungskräften der Wirtschaft können Personalberater tätig werden, wenn ihnen für einen konkreten Einzelfall nachweisbar durch ein Unternehmen ein Auftrag erteilt wird, bei der Besetzung von Führungspositionen mitzuwirken [ibid., 1970, S. 891]; dabei muß der Beratungsaspekt im Vordergrund stehen, und der Personalberater darf nicht für die Vermittlung, sondern nur für die Beratung entlohnt werden.

- (1) Vgl. hierzu vor allem Ludwig [1906, S. 167 ff.]; Graack [1926, S. 55 ff.].
- (2) Diese Auffassung vertritt auch das Bundesverfassungsgericht [BVerfG, 21, S. 255]: "Die Notlage und Hilflosigkeit sowie die geschäftliche Unerfahrenheit der Arbeitssuchenden führen leicht dazu, daß gewerbliche Arbeitsvermittler sie insbesondere durch hohe Vermittlungsentgelte ausbeuten; der Stellenwechsel als solcher entsprach ihrem Interesse; daher lag es nahe, daß gewerbliche Arbeitsvermittler Arbeitnehmer zum Verlassen ihres Arbeitsplatzes und zum Vertragsbruch verleiten."
- (3) Kriminelle Handlungen kommen in allen Wirtschaftsbereichen vor; sie werden nach den allgemeinen strafrechtlichen Vorschriften geahndet.

Konkurrenz unter den Vermittlungsbüros wirkt darauf hin, daß private, auf die Vermittlung existenziell angewiesene Agenturen sorgfältiger recherchieren müssen als eine Behörde, die das Einkommen ihrer Vermittler nicht unmittelbar an die Qualität der Informationen bindet. Ein Indiz dafür ist die Beobachtung, daß die Dienstleistungen der Arbeitsämter seit Mitte der siebziger Jahre von den Unternehmen relativ wenig nachgefragt werden [Soltwedel, 1984, S. 260 f.] und daß auf dem Markt für kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse bis zu drei Monaten Zeitarbeitsunternehmen ihren Marktanteil im Verlauf der siebziger Jahre deutlich steigern konnten (1).

Der Vergleich von Zeitarbeitsunternehmen und der Vermittlungstätigkeit der Bundesanstalt für Arbeit macht deutlich, daß Gewinnorientierung kein Argument mehr gegen private gewerbliche Vermittlung sein kann, wenn Arbeitssuchenden wie Unternehmen die kostenlose Vermittlung der Bundesanstalt zur Verfügung steht: Wenn eine - für die Benutzer - kostenlose Alternative vorhanden ist, muß die kostenpflichtige erheblich besser sein, damit sie überhaupt in Anspruch genommen wird.

Bei den Vorschlägen für mehr Effizienz in der Arbeitsvermittlung handelt es sich überdies nicht darum, die Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter zu beseitigen, sondern nur darum, private - gemeinnützige wie gewinnbringende - Konkurrenz zuzulassen (3).

62. Das Bundesverfassungsgericht hat - so Bull [1967, S. 565] - in seiner Begründung zum Monopol der Bundesanstalt die Meinung vertreten, mit der Vermittlung menschlicher Arbeitskraft dürfe kein Gewinn gemacht werden [BVerfG 21, S. 251 f.]. Hier wird jedoch vernachlässigt, daß Information nicht kostenlos ist und daß es den individuellen Präferenzen der Anbieter von Arbeit und der Nachfrager nach Arbeit durchaus entsprechen kann, für die Informationsbeschaffung zu zahlen. Welcher Preis für die gewerbliche Vermittlung zu zahlen ist, sollte der Selbstverantwortung und der Nutzenabwägung jener überlassen bleiben, die eine solche Dienstleistung nachfragen.

63. Das Bundesverfassungsgericht [ibid., S. 251] betont darüber hinaus, daß Arbeitsvermittlung einer Gemeinwohlbindung unterliege. Das Monopol habe die Aufgabe, Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder zu beheben. Damit diene es einem Gemeinschaftszweck und sei ein Element der dem Staat obliegenden, ihm durch das Gebot der Sozialstaatlichkeit vom Grundgesetz her aufgegebenen Daseinsvorsorge. "Wie keiner näheren Ausführungen bedarf, können diese schwierigen, mannigfachen und weitgespannten Aufgaben nur von einer einheitlichen Arbeitsverwaltung gemeistert werden. Nur sie kann sich, notfalls aufgrund ihrer hoheitlichen Befugnisse, eine Übersicht über den gesamten Arbeitsmarkt verschaffen und diesen aufgrund ihrer Übersicht von einer einheitlichen Stelle aus regelnd beeinflussen" [ibid., S. 253].

-
- (1) Im Jahre 1973 waren es 18,5 vH, die von allen Vermittlungen bzw. Überlassungsfällen bis zu drei Monaten auf die Zeitarbeitsunternehmen entfielen; im Jahre 1981 (jüngere Zahlen liegen nicht vor) waren es schon 30,5 vH [vgl. Walter, Soltwedel, 1984, S. 24].
- (2) Rauschhofer [1974, S. 171] weist darauf hin, daß in der Vergangenheit latenter Vermittlungsbedarf oft erst aufgrund konkurrierender Aktivitäten wahrgenommen wurde.

Diese Begründungen sind aus ökonomischer Sicht nicht stichhaltig:

- Eine funktionsfähige Arbeitsvermittlung senkt die Informationskosten bei der Suche von Arbeitskräften; die Effizienz der hoheitlichen Vermittlung ist aber bei hoher Arbeitslosigkeit geringer einzuschätzen als z.B. die Effizienz der Arbeitnehmerüberlassung durch Zeitarbeitsunternehmen [Rudolph, 1984, S. 182].
- Umfassende und tiefgegliederte Informationen über den Arbeitsmarkt erfordern nicht notwendigerweise ein Vermittlungsmonopol; sie können auch z.B. durch Stichprobenerhebungen wie in den USA und Schweden beschafft werden.
- Es ist nicht unmittelbar einsichtig, warum die Arbeitsvermittlung bundeseinheitlich ausgerichtet sein soll. Das effizienteste Verfahren der Arbeitsvermittlung wird man erst durch Wettbewerb entdecken.

64. Gegen einen Wettbewerb privater (kostenpflichtiger) und öffentlicher (kostenloser) Vermittlung hat sich das Bundesverfassungsgericht deziidiert ausgesprochen: "Alle Versuche, die Arbeitsvermittlung neben der einheitlichen Arbeitsverwaltung auch privaten Stellen zur selbständigen Ausübung weiter zu überlassen, waren zum Scheitern verurteilt... Das freie Spiel der Kräfte hat hier versagt" [BVerfG, 21, S. 255]. Hierzu ist grundsätzlich zu bemerken, daß es nicht verwundern kann, daß Marktkräfte beeinträchtigt werden, wenn ein rechtliches Monopol etabliert wird; in der Bundesrepublik wurde das private Vermittlungssystem verboten, als die öffentliche Arbeitsvermittlung eingeführt wurde. Schon von daher ist eine Argumentation, wie sie das Bundesverfassungsgericht vorführt, nicht tragfähig. Außerdem gibt es aktuelle Beispiele, daß hoheitliche und private Arbeitsvermittlung nebeneinander bestehen; so gibt es z.B. in Großbritannien und in der Schweiz kein staatliches Monopol in der Arbeitsvermittlung.

Insgesamt gesehen erscheinen die Argumente gegen private Konkurrenz zur öffentlichen Vermittlung apodiktisch und vor dem Hintergrund der Erfahrungen auch in anderen Ländern nicht überzeugend. Bei der Produktion des wirtschaftlichen Gutes Arbeitsvermittlung sind auch die theoretischen Voraussetzungen für das Vorliegen eines natürlichen Monopols nicht gegeben. Doch selbst im Falle eines natürlichen Monopols wären Marktzutrittsbeschränkungen bei Konkurrenten nicht gerechtfertigt (vgl. Ziff. 12 ff.). Besteht das Monopol jedoch nur wegen des staatlichen Konkurrenzverbots, so gewänne die Gesamtheit der Bürger mehr Freiheit und Wohlstand, wenn Wettbewerb zugelassen würde (1).

(1) Zu überprüfen wäre allerdings auch, ob nicht generell die Subventionierung der Arbeitsvermittlung entfallen sollte. Dann wäre auch eine (kostendeckende) Gebühr zu zahlen, wenn die Dienste der Bundesanstalt in Anspruch genommen werden. Entsprechend könnte der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung gesenkt werden und der Bundeszuschuß an die Bundesanstalt, zumindest teilweise, zur Senkung der Steuern beitragen.

V. Zusammenfassung

65. In diesem Kapitel wurde eine Vielfalt von Regulierungen selbständiger Tätigkeiten untersucht. In vielen Bereichen ist der Zutritt zum Gewerbe durch objektive und subjektive Marktzugangsbeschränkungen behindert - so z.B. zu staatlich vorgeschriebenen Prüf- und Meßtätigkeiten (Ziff. 46 ff.), zum Handwerk (Ziff. 53 ff.), zur Arbeitsvermittlung (Ziff. 58 ff.), oft kombiniert mit der Regulierung des Anbieterverhaltens in Form der Einschränkung des Preiswettbewerbs und der Information über Angebotsspezifika (z.B. bei freien Berufen - Ziff. 38 ff.). Die jeweils zu den einzelnen Regulierungsbegründungen kurz dargestellte Rechtfertigungsanalyse ergab in allen behandelten Fällen die begründete Vermutung, daß durchaus ein Deregulierungspotential auch dort besteht, wo die Anbieter (-organisationen) besonders erfolgreich darin waren, marktmäßige Anpassungsprozesse den herrschenden Standes- oder Zunftinteressen unterzuordnen.

C. Regulierung des Einzelhandels

I. Vorbemerkungen

66. Unter dem Begriff "Einzelhandel" sollen hier jene Handelsformen zusammengefaßt werden, die Warenhandel und damit zusammenhängende Dienstleistungen (Beratung, Reparatur) an den Endverbraucher betreiben. Dem Einzelhandel wird die volkswirtschaftliche Aufgabe zugeordnet, eine optimale Befriedigung der Bedürfnisse der Konsumenten zu gewährleisten. Um diese Aufgabe erfüllen zu können, muß er sich räumlich, zeitlich und sachlich den Anforderungen der Konsumenten anpassen [Schoneweg, 1955, S. 41]. Der Einzelhandel hat insofern eine herausragende Bedeutung innerhalb der Wirtschaftsbereiche (1), als er für den Bürger eine besonders direkte Berührungsmöglichkeit mit dem Wirtschaftssystem bietet. Das Erscheinungsbild des Handels dürfte die Einstellung des Bürgers zum Wirtschaftssystem merklich beeinflussen. Dies ist ein wesentlicher Grund dafür, warum der - im Vergleich zu den anderen hier behandelten Wirtschaftsbereichen - relativ wenig regulierte Einzelhandel in diese Studie einbezogen wurde. Gerade im Einzelhandel nimmt der Bürger Diskrepanzen zwischen Rechtsnorm und Rechtswirklichkeit besonders stark wahr und ist gleichermaßen betroffen von Einschränkungen, die seine Urteilsfähigkeit in Frage stellen und seine Entscheidungsfreiheit einengen.

67. In der folgenden Analyse sollen Einschränkungen der Standortentscheidungen für großflächige Einzelhandelsbetriebe, Regulierungen des Preiswettbewerbs und das Ladenschlußgesetz untersucht werden. Zunächst werden die Ziele und Begründungen der Regulierungsmaßnahmen (2) beschrieben und analysiert, bevor Schlußfolgerungen für das Deregulierungspotential im Einzelhandel gezogen werden.

II. Ziele und Begründungen der Regulierung und die Analyse ihrer Rechtfertigung

68. Die Einschränkungen der Vertragsfreiheit im Einzelhandel werden im wesentlichen mit folgenden Argumenten begründet: Kollision mit höher- bzw. gleichrangigen Zielen der Raumordnung, externen Effekten, ruinöser Konkurrenz sowie sozialpolitischen Aspekten des Arbeitnehmer- und Konsumentenschutzes. Da Ziele und Begründungen für die einzelnen Regulierungsbereiche unterschiedlich sind, empfiehlt es sich hier, die Be-

(1) Der Anteil des Einzelhandels an der (unbereinigten) Bruttowertschöpfung in der Gesamtwirtschaft hat sich von 4,7 vH im Jahre 1960 auf 5,0 vH im Jahre 1981 erhöht (in Preisen von 1976; seit 1982 werden Einzelhandel und Großhandel nicht mehr getrennt ausgewiesen). Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels (BAG) [1985, S. 15].

(2) In Soltwedel et al. [1986, Kapitel A] wird das Regulierungssystem im Einzelhandel, das hier einer Rechtfertigungsanalyse unterzogen wird, näher beschrieben.

schränkungen des Marktzutritts, der Preispolitik und des Ladenschlusses separat abzuhandeln.

1. Regulierung des Marktzutritts

a. Marktzutrittsschranken gemäß § 11 Abs. 3 BauNVO (1)

69. Die Zulassung von Einkaufszentren und großflächigen Handelsbetrieben, die direkt an Konsumenten verkaufen, erschien wegen der besonders starken Expansion dieser Betriebsform regulierungsbedürftig; sie "haben schon seit längerer Zeit der Planung außerordentliche Schwierigkeiten bereitet, wenn sie sich - auf der 'grünen Wiese' errichtet - auf die Einzelhandelsbetriebe innerhalb der Gemeinden oder Nachbargemeinden auswirkten" [Gelzer, 1979, Rdnr. 754]. In der Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (BauNVO) von 1962 [BGBl., d] wurden keine speziellen Vorschriften über die Zulässigkeit großflächiger Handelsbetriebe festgelegt, "da zur Zeit der Beratung der Baunutzungsverordnung 1962 solche Betriebsformen nicht oder nur in geringem Umfang existierten" [K. Hoffmann, 1984, S. 19]. Doch schon in der BauNVO von 1968 [BGBl., f] wurde der § 11 um einen dritten Absatz erweitert: "Einkaufszentren und Verbrauchermärkte, die außerhalb von Kerngebieten errichtet werden sollen und die nach Lage, Umfang und Zweckbestimmung überwiegend der übergemeindlichen Versorgung dienen sollen, sind als Sondergebiete darzustellen und festzusetzen" (2).

70. Indes wurde durch die neue Vorschrift der BauNVO 1968 die Expansion von SB-Warenhäusern und Verbrauchermärkten nicht gedämpft; von 1968 bis 1977 verfünffachte sich ihre Anzahl auf mehr als 1500, während die Zahl der Einzelhandelsunternehmen (bis 1978) insgesamt um knapp 15 vH abnahm [K. Hoffmann, 1984, S. 16 f.]. Ein faktisches Marktzugangshindernis stellte der neue § 11 Abs. 3 BauNVO 1968 mithin nicht dar. Dies wurde erst mit der restriktiveren Norm in der BauNVO 1977 erreicht. Nach der Novellierung der BauNVO im Jahre 1977 hat sich das

-
- (1) In der Beschränkung der Zulassung von Läden in reinen Wohngebieten dürfte auch ein Schutz vor Außenseiterkonkurrenz zu sehen sein, von der ansässige Betriebe profitieren. Diese Regelung erscheint unter ökonomischen Aspekten durchaus als fragwürdig. Dennoch ist zu vermuten, daß von der Norm des § 11 Abs. 3 BauNVO die gewichtigere Behinderung ausgeht, so daß es sinnvoll erscheint, diese Regulierung in den Vordergrund zu stellen.
 - (2) Die BauNVO 1977 gilt lediglich für Flächennutzungs- und Bebauungspläne, die gemäß § 2a Abs. 6 nach dem 1.10.1977 öffentlich ausgelegt werden. Somit können innerhalb eines Gemeindegebietes unter Umständen die drei Fassungen der BauNVO (1962, 1968, 1977) nebeneinander auf verschiedenen Flächen Gültigkeit haben, je nachdem, wann die Pläne aufgestellt bzw. ausgelegt wurden. Die Zulässigkeit großflächiger Handelsbetriebe richtet sich daher nicht automatisch seit 1977 nach der BauNVO 1977, sondern vielmehr nach den für die Grundstücke maßgeblichen Fassungen der BauNVO [K. Hoffmann, 1984, S. 23].

Expansionstempo nach einer durchschnittlichen Steigerungsrates von 20 vH je Jahr (1968 bis 1977) auf 4 vH vermindert (1977 bis 1982).

71. Die starke Zunahme der Anzahl großflächiger Handelsbetriebe stand insofern den planerischen Vorstellungen der Raumordnung und des Städtebaus entgegen, als solche Betriebe von der Zweckbestimmung der verschiedenen Baugebiete her in die von den Gemeinden ausgewiesenen Kerngebiete gehörten [Deutscher Bundesrat, a, S. 37] und nicht in Randgebiete oder gar "auf die grüne Wiese". Doch selbst die Kerngebiete sollten solchen Betrieben verschlossen bleiben, wenn von ihnen nicht nur unwesentlich "schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des § 3 des Bundesimmissionsschutzgesetzes...sowie Auswirkungen auf die infrastrukturelle Ausstattung, auf den Verkehr, auf die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich der Betriebe, auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden, auf das Orts- und Landschaftsbild und auf den Naturhaushalt" ausgehen (§ 3 Abs. 3 Satz 2 BauNVO).

72. Folgende Auswirkungen werden - beispielhaft - als schädlich angesehen (1):

- Lärmeinwirkung vor allem auf vorrangig geschützte Wohngebiete durch Anlieferungs- und Kundenverkehr sowie Maschinen- oder Ladegeräusche;
- Bau oder Veränderung von Verkehrseinrichtungen und sonstigen Einrichtungen, die zur infrastrukturellen Ausstattung zählen;
- fühlbare Verschlechterung der Versorgungslage der Bevölkerung durch die Neuansiedlung;
- Kaufkraftabfluß, Geschäftsaufgaben und damit "Verödung" bestehender oder geplanter Zentren;
- Beeinträchtigung des gewachsenen Ortsbildes.

Solche Auswirkungen sind nach der Verordnung in der Regel (im Einzelfall jedoch widerlegbar) anzunehmen, wenn die Geschoßfläche 1500 m² übersteigt (§ 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO) (2).

Wenn diese Auswirkungen befürchtet werden können und die Betriebe daher nicht in Kerngebieten angesiedelt werden, dann soll eine Ansiedlung überhaupt nur möglich sein, wenn die Gemeinden in einer ausdrücklichen planerischen Entscheidung ein spezielles Sondergebiet im Bebauungsplan ausweisen [vgl. Söfker, 1978, S. 384].

- (1) Vgl. K. Hoffmann [1984, S. 29 ff.]. Die Genehmigungsbehörde muß auch bei niedrigerer Geschoßflächenzahl in jedem Einzelfall prüfen, "ob sich der Betrieb nach Art, Lage oder Umfang nicht mehr als nur unwesentlich auswirken wird. Kommt die Prüfung zu diesem Ergebnis, ist der Betrieb auch im Misch-, Gewerbe- oder Industriegebiet zulässig; es spricht jedoch nichts dagegen, für ihn (danach) ein Sondergebiet auszuweisen" [Gelzer, 1979, Rdnr. 759, S. 273].
- (2) Den Genehmigungsbehörden geben die unbestimmten Rechtsbegriffe der "nicht nur unwesentlichen" Auswirkungen, die eintreten "können", einen erheblichen Spielraum bei Einzelprüfungen, der - so K. Hoffmann [1984, S. 28] - die Gefahr einer willkürlichen oder mißbräuchlichen Anwendung von § 11 Abs. 3 BauNVO mit sich bringt.

73. Allerdings sind die Gemeinden nicht frei in der Entscheidung, Sondergebiete auszuweisen. Zum einen haben sie dem Gesetz nach zu berücksichtigen, "daß die Entwicklung der Verkaufsflächen die übrigen zentralen Versorgungsfunktionen eines Zentrums und damit den Rang des Zentrums in seiner vorgegebenen städtebaulichen Hierarchie nicht gefährden soll" [Bremer et al., 1977, S. 87]. Zum anderen sind die Gemeinden eingebunden in die Landesraumordnungspläne der jeweiligen Landesregierung, die ein hierarchisch strukturiertes System zentraler Orte vorgeben. Der Ausweis von Sondergebieten für großflächige Handelsbetriebe in kommunalen Bebauungsplänen ist in der Regel nur dann möglich, wenn der Gemeinde eine vergleichsweise hohe zentrenbildende Bedeutung zugeordnet wurde (1). In den Einschränkungen der Ansiedlungsfreiheit der Unternehmen und der Entscheidungsfreiheit der Gemeinden (2) schlägt sich die grundlegende Hypothese der Landesplanung hinsichtlich der Versorgungslage der Bevölkerung nieder, daß eine optimale Versorgung am besten durch eine streng zentralörtlich ausgerichtete Handelsstruktur erreicht werden kann [vgl. K. Hoffmann, 1984, S. 47]. Die Neuregelung des § 11 Abs. 3 BauNVO dient mithin dem Zweck, die politisch-administrativ vorgegebene Zentrenbildung (3) nicht durch "ungeplante" privatwirtschaftliche Standortentscheidungen zu beeinträchtigen.

74. Der Wortlaut der Verordnung läßt für die Behörden nur Raum für raumplanerische und städtebauliche Entscheidungskriterien, nicht jedoch für Maßnahmen zum Schutz bestehender Betriebe gegen neue Konkurrenten. In den Raumordnungsplänen aber wird oft das Ziel formuliert, eine "ausgewogene Struktur" von Betrieben zu fördern, wie es das Landesentwicklungsprogramm Bayerns zeigt: "Im Interesse der Warenversorgung, des Arbeitsmarktes und des Wettbewerbs sollen eine Vielfalt von Handelsbetrieben verschiedener Größe und Form sowie die erforderliche Dichte von Handelseinrichtungen erhalten und, soweit erforderlich, weiter vergrößert werden. Maßnahmen sind insbesondere zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit des mittelständischen Handels zu ergreifen" [ibid., S. 41]. Über die Zielfestlegungen in den

-
- (1) So kommen z.B. in Schleswig-Holstein für Verkaufseinrichtungen mit über 3000 m² nur Oberzentren und Mittelzentren in Betracht; für Betriebe mit einer Verkaufsfläche von 1000 bis 3000 m² können auch Unterzentren in Frage kommen. "Sonstige Standorte sind in der Regel für Einkaufseinrichtungen von über 1000 m² Verkaufsfläche nicht geeignet" [Der Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, 1982, S. 5]. Auf Grund dieses Runderlasses sind manche Bemühungen von Gemeinden unterbunden worden, Handelsbetriebe anzusiedeln. Die Ansiedlungsbedingungen wurden jüngst in Bayern erneut verschärft: Flächen für Großmärkte des Einzelhandels dürften künftig nur noch in Unterzentren und zentralen Orten höherer Stufe ausgewiesen werden; bislang waren sie auch in zentralen Orten zulässig, vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 23.10.1985.
 - (2) Die Bindung der Gemeinden an die Richtlinien der Landesraumordnung dürfte die interkommunale Konkurrenz der Gemeinden vermindern; Konkurrenz der Gemeinden um ansiedlungswillige Einzelhandelsunternehmen würde einer restriktiven Handhabung bei der Zulassung von Sondergebieten entgegenwirken.
 - (3) Inwieweit ökonomische Zielsetzungen bei der Zentrenbildung eine Rolle spielen, kann hier nicht untersucht werden.

Raumordnungsplänen dürften mithin wettbewerbs- und strukturpolitische Aspekte in die konkrete Anwendung des § 11 Abs. 3 BauNVO mit einfließen, die zunächst vom Verordnungsgeber nicht intendiert waren.

75. Aus ökonomischer Sicht liegt der Vorschrift des § 11 Abs. 3 BauNVO die Behauptung zugrunde, daß unbehinderte private und kommunale Entscheidungen über die Ansiedlung von großflächigen Handelsbetrieben in der Regel mit negativen externen Effekten verbunden sind; dies rechtfertigt ein staatliches Eingreifen. Durch die Einbindung in die raumordnungspolitischen Entwicklungspläne kommen indes auch Struktur- und wettbewerbpolitische Ziele ins Spiel (1). Diese Ziele werden - wie K. Hoffmann [1984, S. 57] aufzeigt - letztlich mit sozialpolitischen Erwägungen begründet: "Das Ausscheiden der kleinen Läden, die die angestammte Kundschaft mit Gütern des täglichen und periodischen Bedarfs versorgen, trifft fast ausschließlich die immobileren Schichten der Verbraucher (zum Beispiel Rentner und Hausfrauen mit Kindern), da die großflächigen Handelsbetriebe vorwiegend autokundenorientierte Standorte bevorzugen. Die Preisvorteile dieser Märkte kommen daher mehrheitlich den mobileren (meist auch einkommensstärkeren) Schichten zugute."

b. Rechtfertigungsanalyse zu § 11 Abs. 3 BauNVO

76. In einer ausführlichen Untersuchung der Anwendung der Baunutzungsverordnung kommt K. Hoffmann [1984, S. 163 f.] im wesentlichen zu folgendem Urteil:

- Die Anwendung der Baunutzungsverordnung behindert die Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe oder vermindert sie sogar.
- Der restriktive Einsatz dieser Regelung wird durch das äußerst vage und sehr weit formulierte Eingriffskriterium ermöglicht. Begünstigt wird diese Anwendungspraxis durch eine verbreitet anzutreffende ablehnende Einstellung von Kommunen und Bauplanungsinstanzen gegenüber großflächigen Handelsbetrieben.
- Die Identifikation und Bewertung von Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe auf die in § 11 Abs. 3 BauNVO angeführte Versorgung der Bevölkerung und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche reduziert sich vielfach auf eine rechnerische Gegenüberstellung von Nachfragevolumen und Umsatzpotential im Rahmen bedarfsorientierter Planungs- und Genehmigungsverfahren [vgl. hierzu im einzelnen K. Hoffmann, 1984, S. 128 ff.].
- Die Planungs- und Genehmigungspraxis orientiert sich an einer von der Bauplanung vorgegebenen starr festgelegten Zentrenstruktur, die großflächige Handelsbetriebe verhältnismäßig fest an zentrale Orte bindet beziehungsweise eine Ansiedlung außerhalb dieser Zentren nicht zuläßt.

(1) Selbst wenn in den entsprechenden Ländererlassen zur Anwendung der BauNVO ausdrücklich darauf hingewiesen wird, "daß mit den Mitteln des Planungsrechts insbesondere nicht wettbewerbs- und strukturpolitische Ziele verfolgt werden dürfen" [K. Hoffmann, 1984, S. 166].

Da die vermuteten Versorgungsprobleme innerhalb der Planungs- und Genehmigungsentscheidungen eine sehr bedeutsame Rolle spielen, konzentriert sich die Rechtfertigungsanalyse auf diesen Aspekt (1).

77. Das Urteil der Behörden über die ausreichende Versorgung der Bevölkerung wird stark beeinflusst durch den Vergleich von Nachfragevolumen (Kaufkraftpotential) und Umsatzpotential, das sich an der (Flächen-)Kapazität der bestehenden Einzelhandelsbetriebe orientiert. Die Entwicklung von Urteilkriterien stützt sich mithin auf Elemente einer Bedarfswirtschaft. Die Ausstattung eines Gebiets mit Einzelhandelskapazitäten (Flächenangebot) im Verhältnis zur Kaufkraft erlaubt jedoch kein Urteil über die Leistungsfähigkeit der vorhandenen Einkaufsstätten und damit über die Versorgungslage der Bevölkerung. Würde ein Genehmigungsverfahren auf solche Kennziffern gestützt, läge der Verdacht nahe, daß eine - vom Bundesverfassungsgericht z.B. bei Apotheken für verfassungswidrig erklärte [BVerfG, 7, 377] - Bedürfnisprüfung vorgenommen wird. Das wäre nicht vereinbar mit einer wettbewerbsmäßig verfaßten Wirtschaftsordnung, die bestehenden Unternehmen abverlangt, sich gerade unter dem innovatorischen Druck des Wettbewerbs zu behaupten.

78. Im Zuge des Eindringens von neuen Wettbewerbern ist im Einzelhandel das stark zentralörtlich ausgerichtete räumliche Allokationsprinzip erschüttert worden, von dem die Planungsinstanzen glaubten, es sei wichtig für die ausreichende Versorgung der Bevölkerung. Die Entscheidung der Verbraucher für das Angebot solcher Wettbewerber zeigt offenbar, daß zwischen ihren Vorstellungen über eine befriedigende Versorgung und denen der Planer Diskrepanzen bestanden.

Unternehmerische Aktivität im Handel äußert sich auch in Standortinnovationen, durch die (vermutete) Divergenzen zwischen den streng zentralörtlichen Planvorgaben und den Konsumentenpräferenzen ausgenutzt werden. Das unternehmerische Standortkalkül ist dabei unmittelbar mit der Versorgungsqualität der Konsumenten verbunden. Wenn Verbraucher die Standortinnovation annehmen, ist es möglich, daß Nachfrage an marktbestimmten Zentren gebündelt wird und nicht in bürokratisch geplanten oder historisch entstandenen (2). Es spricht a priori keine Vermutung dafür, daß sich Wachstumsprozesse gerade dort vollziehen werden, wo sie sich nach den raumordnenden Vorstellungen der Planungsbehörden vollziehen sollen oder wo es sie früher gab. "Im Hinblick auf die mit der zentralörtlichen Gliederung angestrebte Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung ist schwer einzusehen, warum die Nachfrage gerade an einem bestimmten zentralen Ort gebunden werden soll und

(1) Dieser Abschnitt stützt sich auf K. Hoffmann [1984, Kapitel V].

(2) Großflächige Betriebsformen des Handels mit Nahrungs- und Genußmitteln insgesamt (eine Trennung von zentral und peripher gelegenen Unternehmen ließ sich nicht vornehmen) haben ihren Anteil am Gesamtumsatz mit Nahrungs- und Genußmitteln erheblich ausweiten können: Im Jahre 1976 machte dieser Betriebstyp 1,5 vH der gesamten Unternehmen aus und erzielte 17,2 vH des Umsatzes, im Jahre 1982 betrug der Anteil an der Anzahl der Unternehmen 2,7 vH und am Gesamtumsatz 23,4 vH. Zu den Zahlen vgl. Batzer et al. [1984, S. 554].

nicht an einem auch für den Verbraucher attraktiveren Standort außerhalb vorgegebener Zentren wirksam werden darf" [K. Hoffmann, 1984, S. 175]. Für standortinnovative Unternehmen ist das Ansiedeln "auf der grünen Wiese" immer mit dem Risiko verbunden, nicht die Präferenzen der Konsumenten zu treffen; sind sie erfolgreich, dürfte sich die Qualität der Versorgung der Bevölkerung insgesamt verbessert haben.

79. Der Erfolg von Unternehmen in Randlagen hängt stark von den individuellen Zeit-Wege-Überlegungen der Konsumenten ab; je mehr Konsumenten sich für längere Wege zum "one-stop-shopping" entscheiden, um so mehr spricht dafür, daß im Kernbereich des Zentrums die optimale Agglomeration überschritten ist. Die Bereitschaft von Konsumenten zu weiten Wegen - die wegen der Ballung des Verkehrs in der City nicht immer länger sein müssen - dürfte auch dadurch erhöht werden, daß großflächige Handelsunternehmen wegen vergleichsweise niedriger Grundstückskosten an der Peripherie billiger anbieten können als Unternehmen in Kerngebieten (1). Mit ihrer Standortentscheidung für die Peripherie reagieren die Unternehmen genau besehen in einem gesamtwirtschaftlich wünschenswerten Sinne auf Knappheiten und entsprechende Preissignale - die Planung hält eben dagegen.

80. Durch einen intensiven Wettbewerb werden Unternehmen in den Kernbereichen ebenfalls zu Innovationen oder Imitationen bei ihrem Leistungsangebot gezwungen (niedrigere Preise, verbesserte Serviceleistungen, geändertes Sortiment). Durch diese Wirkung des intensiven Wettbewerbs werden auch relativ immobile Schichten der Bevölkerung (wie Rentner, Hausfrauen mit Kindern) begünstigt, die vielfach als benachteiligt angesehen werden, wenn kleine wohnortnahe Einzelhandelsbetriebe schließen; wegen einer solchen vermuteten partiellen Unterversorgung wird oft ein negatives Urteil über die Standortpolitik großflächiger Handelsunternehmen gefällt [vgl. z.B. Eick, Haller, 1978, S. 75; Losch, 1976, S. 436]. Es erscheint jedoch zweifelhaft, ob der Marktaustritt marginaler Anbieter zu verhindern ist, wenn die Substitutionskonkurrenz durch Marktzutrittsbeschränkungen für großflächige Betriebe abgeblockt wird. Vor allem bei sogenannten Tante-Emma-Läden ist das Fortführen eines Betriebs an Personen gebunden. Die Eröffnung eines Verbrauchermarkts war nur selten die eigentliche Ursache für Geschäftsaufgaben. Wenn Inhaber von kleinen Lebensmittelgeschäften aufgaben, lag dies in erster Linie an persönlichen Gründen (Alter, Krankheit, Nachfolgerprobleme) sowie auch daran, daß der Strukturwandel im Einzelhandel es mit sich brachte, daß "Lebensmittelgeschäfte im *Vollerwerb* (bzw. als einzige Erwerbsgrundlage) betriebswirtschaftlich nicht genügend tragfähig sind" [Jaumann, 1982, S. 9]. Die Hypothese einer bedenklichen Unterversorgung sozial schwacher Gruppen erscheint zu wenig begründet, um mit ihr das Einschränken des Marktzutritts und eine veränderte räumliche Allokation im Einzelhandel zu rechtfertigen (2). Zudem bilden sich bei

(1) Von Baubehörden wird dies unter Umständen als wettbewerbsverzerrendes Element angesehen (so der Leiter einer Baubehörde in Schleswig-Holstein). Es gehört vielmehr zu den wichtigen Funktionen des Wettbewerbs - und der unternehmerischen Aktivität - , solche Kostenunterschiede zu erkennen und für ein preiswerteres Angebot auszunutzen.

(2) Vgl. ergänzend K. Hoffmann [1984, S. 176-185] und die dort angegebene Literatur.

Versorgungsproblemen am Markt alternative Handelsformen wie Hauslieferungen oder mobile Verkaufsstätten heraus [vgl. Wölk, 1983, S. 73 ff.]. Im übrigen muß bedacht werden, daß einer möglichen Benachteiligung bestimmter Gruppen in den Zentren eine Begünstigung bestimmter Gruppen an der Peripherie, insbesondere auf dem Lande, gegenübersteht, die sich oft zu sehr hohen Kosten versorgen müssen.

81. Peripher gelegenen großflächigen Handelsbetrieben wird auch angelastet, zur "Verödung der Innenstädte" beizutragen und damit auch das - kostspielige - Bemühen der Kommunen zur Innenstadtsanierung zu unterlaufen [vgl. Eick et al., 1980, S. 33; Stadt Münster, 1982, S. 44]. Abgesehen davon, daß sich - wie gerade erwähnt - innovative Impulse des Wettbewerbs auch auf die zentral gelegenen Einzelhandelsbetriebe positiv auswirken dürften, scheint es wenig zweckmäßig zu sein, dem Attraktivitätsverlust der City durch eine künstliche Verminderung des Wettbewerbs zu begegnen. Vielversprechender dürfte es sein, zusätzliches Aktivitätspotential in den Zentren z.B. durch kapazitätserhöhende verlängerte Öffnungszeiten freizugeben, mit denen man zugleich die Spezialisierung und die Vielfalt des Angebots anregen kann. Auch würde sich bei unbehindertem Ansiedeln an der Peripherie oder "auf der grünen Wiese" das Gefälle bei Grundstückspreisen mit der Zeit ausgleichen und die City-Lagen wieder relativ begünstigen.

82. Soweit durch periphere große Handelsbetriebe zusätzliche Infrastrukturinvestitionen erforderlich werden, ist dies noch kein hinreichender Grund für restriktive Ansiedlungsnormen. Handelt es sich z.B. um verkehrsregelnde Maßnahmen (Ampeln, Straßenanbindungen), so dürften sie direkt zurechenbar sein und dem Unternehmen angelastet werden können. In der Regel bevorzugen die fraglichen Unternehmen aber ohnehin Standorte, die von vornherein über eine gute verkehrsmäßige Infrastrukturausstattung verfügen.

83. Umweltbelastungen sind nach dem Wortlaut des § 11 Abs. 3 Satz 2 Anlaß, großflächige Handelsbetriebe nur in Kerngebieten oder Sondergebieten anzusiedeln. Das Auftreten von Umweltbelastungen - beim Handel typischerweise vor allem Verkehrslärm - dürfte gerade in peripheren Regionen weniger ins Gewicht fallen als in Ballungsgebieten, weil es hier eher die Ausnahme und dort die Regel sein dürfte, daß sich in der unmittelbaren Nachbarschaft besonders schutzwürdige Wohngebiete befinden. Auch ist zu fragen, ob tatsächlich die Ansiedelung restriktiv normiert werden muß, wenn dem Nachbarschaftsschutz Rechnung getragen werden soll. Dies könnte nämlich auch durch Auflagen zur lärmmindernden Bauweise bzw. Lärmbegrenzung erreicht werden oder durch Verhandlungen zwischen den betroffenen Parteien; die Nachteile der Restriktion würden so vermieden.

84. Zusammenfassend ist K. Hoffmann [1984, S. 200 ff.] zuzustimmen, daß durch den § 11 Abs. 3 BauNVO die Wettbewerbsintensität und damit die Effizienz im Einzelhandel vermindert und insbesondere die standortinnovativen Handelsunternehmen beeinträchtigt werden. Die behördlichen Interventionen bewirken einen - vom Verordnungsgeber nicht explizit beabsichtigten - direkten Schutz bereits ansässiger Unternehmen vor dem Marktzutritt neuer Konkurrenten; hier besteht zumindest in einigen Bundesländern ein Widerspruch zwischen den Erlassen zur BauNVO und den

Richtlinien der Landesraumordnung, die in der Genehmigungspraxis der Gemeinden zu berücksichtigen sind. Die vermuteten negativen externen Effekte erscheinen nicht als so gravierend, daß sie eine allgemein restriktive Norm bei einem niedrig angesetzten Vermutungstatbestand (1500 m²-Regel) rechtfertigen, zumal sie anderweitig vermieden oder internalisiert werden könnten.

2. Regulierung des Preiswettbewerbs im Einzelhandel

85. Die verhaltensreglementierenden Vorschriften (Zugabeverordnung, Rabattgesetz und Sonderveranstaltungsrecht) sind in engem Zusammenhang mit dem restriktiven Gesetz zum Schutze des Einzelhandels vom 12.5.1933 zu sehen. All diese Vorschriften dienten "einer Reglementierung des Wettbewerbs und hatten ebenso Mittelstandsschützenden Charakter. Sie dienten somit gleichfalls dem Gesamtziel der Reformen, den wirtschaftlich schwächeren Kleinhandel vor den ihn erdrückenden Werbemethoden konkurrenzfähiger Unternehmen, insbesondere der Warenhäuser, zu schützen" [Kind, 1979, S. 54]. Diese Vorschriften markieren das Ziel eines langen Entwicklungsprozesses, der insbesondere durch den DIHT sowie die Hauptgemeinschaft des deutschen Einzelhandels seit dem Ende des 19. Jahrhunderts vorangetrieben wurde (1). Die Ziele und Begründungen für die drei Bereiche werden hier in der historischen Abfolge separat beschrieben, die Rechtfertigungsanalyse wird jedoch zusammenfassend erstellt.

a. Die Zugabeverordnung (ZugabeVO) vom 9. März 1932

86. Die Zugabe ist eine besondere Form der Wertreklame, die darin besteht, daß eine Ware oder Leistung neben einer Hauptware (-leistung) ohne besonderes Entgelt angeboten, angekündigt oder gewährt wird, um den Absatz der Hauptware (-leistung) zu fördern. Der innere Zweckzusammenhang zwischen Zugabe und dem Abschluß eines Hauptgeschäfts hat den Gesetzgeber veranlaßt, diese Form der Wertreklame grundsätzlich - also für alle Wirtschaftsstufen - zu verbieten. Die Zugaben nahmen gegen Ende der zwanziger Jahre nach der Phase der Güterknappheit einen zuvor nie geahnten Umfang an, hauptsächlich im Einzelhandel mit Waren des täglichen Bedarfs.

87. Das grundsätzliche Verbot der Zugabe beruht auf dem Urteil, daß das Zugabewesen nicht nur den Fachhandel schädige, den regulären Warenumsatz belaste und verzerre, "sondern auch die Gefahr mit sich bringt, daß der echte, auf der Preiswürdigkeit und Güte einer Ware aufgebaute Leistungswettbewerb verfälscht, der Käufer unsachlich beeinflusst und durch die Verschleierung des Preises auch oft irreführt wird" [Baumbach, Hefermehl, 1978, S. 1521].

(1) Vgl. hierzu den Abschnitt "Zur Geschichte der Regulierungen im Einzelhandel" [Soltwedel et al., 1986, Kapitel A].

Gerechtfertigt wird das grundsätzliche (1) Zugabeverbot vor allem damit (2), daß

- Markttransparenz und Konsumentensouveränität beeinträchtigt werden: Zugaben würden den Käufer unsachlich beeinflussen und zu unwirtschaftlichen Ausgaben und zu einer Anschaffung über den Bedarf verleiten; sie würden es dem Käufer unmöglich machen, die wirklichen Preise zu erkennen und so dessen Preisvorstellungen verwirren und dessen Urteilsfähigkeit trüben;
- unerwünschter Strukturwandel stattfände: Erfahrungsgemäß würden branchenfremde Zugaben gemacht, die nicht zum Geschäftszweig des Verkäufers gehören; dadurch werde der leistungsfähige Fachhandel beeinträchtigt;
- ein Prozeß ruinöser und unlauterer Konkurrenz ausgelöst würde: Hersteller und Händler würden sich unter dem Druck der Konkurrenz in der Gewährung wertvoller Zugaben gegenseitig überbieten und der Wettbewerb, der sich vornehmlich auf die Güte und die Preiswürdigkeit der Waren und Leistungen beziehen soll, würde durch Lockmittel verfälscht.

Neben dem Ziel des Verbraucherschutzes (vor allem durch geringere Informationskosten) ist die Zugabeverordnung darauf ausgerichtet, gleichsam ständische Vorstellungen von Distributionswegen - also einer Aufteilung der Märkte - gegen neue Entwicklungen abzusichern (3) sowie die Einzelhändler gegen "ruinöse Konkurrenz" zu schützen.

b. Das Rabattgesetz vom 25. November 1933

88. Eine rechtliche Regelung des Rabattwesens erschien nach Erlaß der Zugabeverordnung erforderlich, weil an Stelle der verbotenen Zugaben nunmehr in steigendem Umfang Rabatte gewährt wurden (4).

Das Rabattgesetz bezweckt indes nicht den Ausschluß jeder Rabattierung; gegen einen Rabatt sei so lange nichts einzuwenden, "als er sich innerhalb einer vernünftigen und gesunden kaufmännischen Preisberechnung bewege" (5). Das Rabattgesetz will lediglich Auswüchse ver-

- (1) In § 1 Abs. 2 ZugabeVO werden Ausnahmen zugelassen, die z.B. auf einen geringeren Wert der Reklamegegenstände, handelsübliches Zubehör, Auskünfte und Ratschläge abstellen.
- (2) Vgl. Amtliche Erläuterungen zur Zugabeverordnung, Regierungsanzeiger Nr. 61 vom 12.3.1932.
- (3) Die ZugabeVO will "die Umsätze, die durch Zugaben neben einer Hauptleistung anderer Waren an den Verbraucher gelangten, wieder an den zu diesem Umstand berufenen Fachhandel zurückleiten" [Tiburtius, 1935, S. 711].
- (4) "Die vom Rabatt betroffenen Umsätze im Einzelhandel beliefen sich auf nahezu 1/3 des gesamten Einzelhandelsumsatzes. Die Lebensfähigkeit vieler kleiner Betriebe war bedroht. Eine Ordnung des Rabattwesens, insbesondere auch des 'organisierten Rabatts', wurde daher nötig" [Baumbach, Hefermehl, 1978, S. 1599].
- (5) Amtliche Begründung zum Rabattgesetz im Regierungsanzeiger [Nr. 258, 5.12.1933, S. 4].

hindern und den Rabatt als Werbemittel auf ein Höchstmaß beschränken. Der Unternehmer soll an seinen eigenen Normalpreis - den er frei bestimmen kann - gebunden werden. Dem Unternehmer ist es grundsätzlich verwehrt, besonderen Umständen eines Einzelkaufaktes - wie sie in einer unterschiedlichen Zahlungsbereitschaft einzelner Kunden vorliegen können - Rechnung zu tragen. Lediglich ein sachliches Merkmal rechtfertigt ein Abweichen vom Preis, z.B. eine wertmindernde Beschaffenheit der Ware. "Das Rabattverbot soll außerdem auch nicht einer allgemeinen Preissenkung im Verlauf einer Kaufverhandlung entgegenstehen, wobei der Unternehmer aber keinen Zweifel darüber aufkommen lassen darf, daß der neue Preis für die Ware generell gilt" [Johannson, 1977, S. 54 f.].

89. Johannson [1977, S. 14] sieht das Ziel des Rabattgesetzes im wesentlichen darin, die Einkommen im kleingewerblichen Handel zu sichern: "Die Misere des Kleinhandels, die aus seiner Sicht eine Misere der übersteigerten Konkurrenz war, sollte mit dem Rabattgesetz beendet werden - zu Lasten der leistungsfähigeren, preisaktiven Betriebe und letztlich auf Kosten des Verbrauchers". Demgegenüber meinen Baumbach und Hefermehl [1978, S. 1601], die umfassende Zielsetzung des Rabattgesetzes werde verkannt, wenn man in ihm lediglich ein Instrument zum Schutze des mittelständischen Gewerbes sehe; das Gesetz verfolge auch die Interessen der Verbraucher vor überhöhten Normalpreisen, von denen dann der Rabatt gewährt werde.

c. AO zu Verkaufsveranstaltungen besonderer Art vom 4. Juli 1935

90. Nachdem der Wettbewerb durch die ZugabeVO und das Rabattgesetz erheblich eingeschränkt worden war, wichen die Einzelhandelsunternehmen auf die noch nicht regulierte Form des Preiswettbewerbs durch Verkaufsveranstaltungen besonderer Art aus; die Sonderverkaufsveranstaltungen breiteten sich in starkem Maße aus (1). Diese Ausweichreaktion veranlaßte den Gesetzgeber, der sein Ziel des Mittelstandsschutzes gefährdet sah, diese Sonderveranstaltungen einzuschränken. Die zu diesem Zweck erlassene Anordnung (AO) verfolgte drei Ziele [Kind, 1979, S. 144]:

1. Verhinderung eines Ausufers der Werbung mit Sonderveranstaltungen und der damit verbundenen Mißbräuche.
2. Sicherung der Marktanteile des mittelständischen Einzelhandels und Verhinderung einer weiteren Ausdehnung der Warenhäuser.
3. Erreichung einer weiteren Uniformität im Wettbewerbsverhalten der Einzelhändler, insbesondere eine Nivellierung der kaufmännischen Kalkulation und damit der Preise."

(1) "Da Ausverkäufe und Räumungsverkäufe nicht erlaubt waren, suchte man auf Verkaufsveranstaltungen besonderer Art auszuweichen, die keiner ausdrücklichen Beschränkung unterlagen. Weiße Wochen, Aussteuertage, Wochenendverkäufe und ähnliche Veranstaltungen nahmen derart zu, daß der gewöhnliche Geschäftsbetrieb häufig stark zurücktrat" [Baumbach, Hefermehl, 1978, S. 1230].

91. In der heutigen Wettbewerbsordnung entfällt als Intention des Gesetzgebers ein spezieller Mittelstandsschutz (1) der Anordnung - sowohl das UWG als auch das GWB haben keine speziellen strukturpolitischen Ziele - ebenso wie das Zurückdrängen der Warenhäuser. Somit bleibt als alleinige Zielsetzung der Anordnung der Schutz vor Mißbräuchen [Kind, 1979, S. 144 ff.].

Als Hauptgefahr wird gesehen, daß bei häufigen Sonderveranstaltungen eine Eskalation droht, da alle Konkurrenten mitmachen müßten, um existieren zu können [ibid., S. 32]. Das Sonderveranstaltungsrecht regelt wettbewerbsrechtlich Geschäftspraktiken im Vorfeld der §§ 1, 3 UWG, weil der Gesetzgeber glaubt, nur mit solchen Maßnahmen die Auswüchse des Sonderveranstaltungsrechts (Pseudoleistungswettbewerb) in den Griff zu bekommen. Potentielle Gesetzesverstöße sollen im Ansatz verhindert werden. Ökonomisch gewendet gehen die Befürchtungen des Gesetzgebers dahin, daß von Sonderveranstaltungen Anstöße zu ruinöser Konkurrenz ausgehen (können), daß sie negative externe Effekte insofern haben (können), daß die Markttransparenz für die Verbraucher sinkt und "Kaufpsychosen" ausgelöst werden, die ungeplante Mehrkäufe induzieren und das kritische Prüfen des Preis/Qualitäts-Verhältnisses unterdrücken; die anhaltende Rechtsgültigkeit des Rabattgesetzes muß offenbar so interpretiert werden, daß der Staat - der Bitte "und führe uns nicht in Versuchung" entsprechend - die Verbraucher vor sich selbst schützen muß.

d. Rechtfertigungsanalyse der Regulierungen des Preiswettbewerbs im Einzelhandel

92. Die drei Rechtsbereiche stammen aus einer Zeit, in der eher ständische Vorstellungen über die Organisation des wirtschaftlichen Prozesses herrschten. Es erhebt sich die grundsätzliche Frage, ob diese Vorschriften heute noch berechtigt sind. Schon in juristischen Kommentaren wird eine Berechtigung zumindest in Zweifel gezogen (2) und das Fortgelten eher dem Wirken eines "Beharrungsprinzips" als rechtlicher Notwendigkeit zugeschrieben.

Aus ökonomischer Sicht ist zum einen zu analysieren, inwieweit die Vorschriften insbesondere mit der Rolle des Verbrauchers in einem Wettbewerbssystem in Einklang stehen und ob sie für den Schutz der Verbraucher zweckmäßig sind; zum anderen stellt sich die Frage, ob die Vorschriften erforderlich sind, um den Wettbewerbsprozeß zu erhalten.

93. Bei der gesetzlichen Regelung des Preiswettbewerbs im Einzelhandel scheint der historische Gesetzgeber von dem Leitbild eines passiven Ver-

(1) "Allerdings sollte nicht übersehen werden, daß jede Auslegung wettbewerbsrechtlicher Vorschriften, also auch der AO, Auswirkungen auf den Mittelstand hat... Die AO hat nicht die Aufgabe, 'durch die Hintertür' über das GWB hinaus Strukturpolitik zu betreiben" [Kind, 1979, S. 147].

(2) Vgl. hierzu z.B. Baumbach, Hefermehl [1978, S. 1230, 1523, 1600]; Kind [1979, S. 269]; Reimer [1974, S. 574]; Lehmann [1977, S. 796]; Schrickler, Lehmann [1977, S. 301]; Johannson [1977, S. 107 ff.].

brauchers ausgegangen zu sein, der davor geschützt werden muß, durch Verlockungen einer Kaufhysterie zu verfallen, und der offenbar nicht in der Lage ist, auch komplexe Güter- oder Leistungsbündel zu bewerten [vgl. Johannson, 1977, S. 106 f.; Kind, 1979, S. 269]. Dieses Bild deckt sich nicht mit der Vorstellung eines kritischen, preisbewußten und aktiven Konsumenten, der von sich aus Suchaktivität nach den günstigsten Angeboten entfaltet und auch aggressiv um einen individuellen Preisnachlaß verhandelt. Es ist nicht einzusehen, weshalb dem Verbraucher ein vorstoßender Preiswettbewerb versagt werden sollte. Das Rabattrecht will eine unterschiedliche Behandlung einzelner Kunden bzw. Kundengruppen verhindern [Hinz, 1980, S. 192]. Dagegen wendet Johannson [1977, S. 71] ein, "daß die Ungleichbehandlung des Verbrauchers durch Einzelnachlaß und Sonderpreis nicht gegen Grundgedanken des Wettbewerbsrechts verstößt und daß eine rechtliche Verpflichtung, die das Verbot der Einzelnachlässe und Sonderpreise rechtfertigen könne, unserer Rechtsordnung nicht entnommen werden kann"(1).

94. Den Konsumenten wird Mündigkeit in wichtigen und manchmal komplexen Wahlhandlungssituationen, so z.B. bei politischen Wahlen, zugesprochen; um so eher ist ihnen zuzutrauen, auch komplexe Güter- und Leistungsbündel zu bewerten und nach Maßgabe ihrer finanziellen Möglichkeiten Kaufentscheidungen zu fällen (2). Die Hektik an den Wühltischen, die bisweilen bei Saisonverkäufen zu beobachten ist, dürfte eher darauf zurückzuführen sein, daß solche Veranstaltungen so selten, einheitlich für alle Unternehmen und zeitlich begrenzt durchgeführt werden. Aus der Sicht des Konsumenten ist nicht entscheidend, ob der Anlaß für Sonderveranstaltungen auch tatsächlich zutrifft; ihn interessiert, "ob die Werbeanündigung wahr ist, nicht dagegen, ob sie auch gesetzlich zulässig ist, solange die Rechtswirksamkeit der von ihm in dem betreffenden Geschäft durchgeführten Käufe nicht berührt wird, was nicht der Fall ist" [Kind, 1979, S. 85]. Der zentrale Aspekt von Sonderveranstaltungen ist der preisgünstige Einkauf, der gerade für einkommensschwache Konsumentengruppen im Vordergrund steht; den Preiswettbewerb aus sozialpolitischen Erwägungen heraus einschränken zu wollen erscheint absurd, denn gerade das würde unsoziale Wirkungen nach sich ziehen, indem besonders preisgünstige Angebote unterblieben. Um Täuschung und Betrug an Konsumenten schon präventiv zu verhindern, dürfte es kaum angemessen sein, das Recht der Sonderveranstaltungen eng zu fassen [vgl. hierzu insbesondere Lehmann, 1977, S. 796].

95. Die Problematik des Rechts der Sonderveranstaltung ist vergleichbar der Problematik von "Lockvogel"-Angeboten. Bei diesen Angeboten handelt es sich oft um Produkte, die, zu nicht kostendeckenden Preisen kalkuliert, dem Konsumenten den Eindruck vermitteln sollen, daß das Unternehmen in seiner gesamten Angebotspalette besonders preisgünstig

(1) Der Grundsatz der Gleichbehandlung entfaltet eine bindende Wirkung nur für das Verhältnis des Staates gegenüber den Bürgern. Dies ist ein Prinzip des öffentlichen Rechts. Im Privatrecht (abgesehen von einigen Bereichen des Arbeitsrechts) stellt Vertragsfreiheit das durchgängige Prinzip dar.

(2) Zu den Fragen der unlauteren Beeinflussung von Kunden durch Sonderveranstaltungen vgl. Kind [1979, S. 84 ff.] und die dort angegebene Literatur.

ist. Daß Verbraucher oft zu einer solchen Schlußfolgerung gelangen, hat die Demoskopie bestätigt [vgl. hierzu Kind, 1979, S. 35 ff.]. Die Gefahr einer Täuschung des Verbrauchers besteht, wenn er das Prinzip der Mischkalkulation nicht durchschaut. Hier liegt es jedoch nahe, daß Verbraucherverbände (und auch die Einzelhandelsverbände) die Konsumenten verstärkt anregen, Preisvergleiche vorzunehmen (1). Würden die Verbraucher lediglich verlustbringende Lockvogel-Artikel kaufen (Rosinenpicken), würde sich das unternehmerische Verhalten schon aus betriebswirtschaftlichen Gründen verändern (2).

96. Neben dem Schutz des Verbrauchers zielt der Zweck der Regulierung des Preiswettbewerbs darauf, die Institution des Wettbewerbs vor Entartung und Verwilderung zu schützen. Auch in der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion wird oft auf Gefahren hingewiesen, die mit einem besonders aktiven Preiswettbewerb verbunden sind. Besonders pointiert vertritt Sölter [1984, S. 15] diesen Standpunkt. Er sieht die Gefahr, daß Wettbewerbsverzerrungen und "Preisschlachten" im Einzelhandel in einen nicht enden wollenden Konzentrationsprozeß münden. "Konzentration im Handel führt zwangsläufig zu Vertriebsstellenverdichtungen, Sortimentbereinigungen und zu Produktvereinfachungen und damit schließlich zur Wohlfahrtsminderung. In der Endphase der Konzentrationsbewegung werden sich im wesentlichen nur noch wenige große Angebots- und Nachfrageblöcke gegenüberstehen, die dem Konsumenten gemeinsam ihre Bedingungen diktieren."

97. Im Rahmen dieser Studie kann die in der Literatur und in der öffentlichen Diskussion (3) äußerst umstrittene Frage nach der Beziehung von Preiswettbewerb und Konzentration nicht im einzelnen nachgezeichnet werden. Allgemein ist zu sagen, daß Schranken gegen den Wettbewerb immer auch Innovationen verhindern mit der Gefahr der Schädigung der Konsumenten. Außerdem besagt die Anzahl der Anbieter wenig für die Intensität des Wettbewerbs, die Effizienz und den Verbrauchernutzen. Wenn marginale und submarginale Anbieter ausscheiden müssen, weil z.B. Wettbewerbsbeschränkungen fallen, die sie bislang künstlich lebensfähig hielten, dann nimmt die Konzentration wie auch die Wettbewerbsin-

-
- (1) Statt dessen gibt es starke Bestrebungen, Verkäufe unter Einstandspreis gesetzlich verbieten zu lassen. Vgl. hierzu die treffende Kritik des Kronberger Kreises [1985, S. 44 f.].
 - (2) Bedacht werden muß allerdings, daß Menschen die Kosten, die mit der Informationssuche verbunden sind, oft scheuen. Wer aus diesem Grunde Fehlkäufe tätigt, der muß die Konsequenzen daraus ebenso tragen wie jemand, der beispielsweise Reparaturkosten an seinem Auto einspart und deshalb einen Totalschaden erleidet. In diesem wie in jenem Falle gibt es keinen Anlaß für gesetzgeberisches Eingreifen. - Mehr Transparenz durch Preisvergleiche setzt aber voraus, daß die Konsumenten auch genügend Zeit haben, solche Vergleiche durchzuführen. Die Suchkosten für die Konsumenten werden aber durch die bestehenden Ladenschlußvorschriften künstlich erhöht, wodurch das "one-stop-shopping" begünstigt wird. Vgl. dazu auch Gschwendtner et al. [1976, S. 211]; Aengenendt [1971, S. 78].
 - (3) Vgl. z.B. Sölter [1984] und die dort angegebene Literatur sowie Monopolkommission [1977; 1985] und die Stellungnahmen der meisten Verbände des Handels in Markenartikel, Vol. 47, 1985, H. 11.

tensität zu. Dies ist ein ökonomisch erwünschter Prozeß. Gleichwohl sollen drei populäre Hypothesen kurz analysiert werden: die Sortimentsverarmung, die Frage des relevanten Marktes sowie die Frage des Marktzutritts.

98. Zur Hypothese der *Sortimentsverarmung* und der damit verbundenen Wohlfahrtsverluste ist anzumerken, daß die zunehmend anspruchsvolle Verbrauchernachfrage [K.-D. Schmidt, 1976] dazu geführt hat, daß die Vielfalt des Sortiments erheblich zugenommen hat. So stellt z.B. Zellekens [1982, S. 18] fest, daß sich im Zeitraum von 1968 bis 1982 die Artikelzahl, die im Einzelhandel geführt wird, verdoppelt hat [vgl. dazu auch K. Hoffmann, 1984, S. 13]. Diese Sortimentsausweitung vollzog sich, obgleich die Zahl der Einzelhandelsunternehmen im Jahr 1982 um mehr als 40000 geringer war als 1968 [Batzer, Täger, 1985, S. 361] und sich der Umsatz im Einzelhandel verstärkt auf nur wenige Unternehmen konzentrierte: "Auf nur knapp 1% der Einzelhandelsunternehmen entfiel fast die Hälfte des Einzelhandelsumsatzes gegenüber rund einem Drittel Ende der sechziger Jahre" [ibid., S. 363].

Während Sölter mit zunehmender Konzentration im Handel die Gefahr geringerer Wahlmöglichkeiten für den Konsumenten steigen sieht, vermutet Tessar [1971, S. 606] gerade in dem nachfragebedingten Anwachsen der Sortimente eine Ursache der Konzentration: Die Anzahl der Artikel habe von 1950 bis 1970 um schätzungsweise vier Millionen neuer Artikel zugenommen, was die Bildung von Ketten und Genossenschaften geradezu herausgefordert habe.

Selbst wenn in vielen Geschäften das Sortiment vermindert würde, folgt daraus nicht, daß sich die Wahlmöglichkeiten der Konsumenten insgesamt verringern; es kann sich dabei um neue Formen der Spezialisierung handeln, die sich ohnehin nur dann durchsetzen, wenn die Konsumenten davon profitieren.

99. Der Abgrenzung des *relevanten Marktes* stehen gerade im Einzelhandel erhebliche Schwierigkeiten entgegen. "Je vielfältiger die Sortimente sind (je breiter und/oder tiefer), desto sinnärmer wird es, für Handelsunternehmen Marktanteile ermitteln zu wollen. Das gleiche gilt für räumlich abnehmende Verbundbeziehungen zwischen den Unternehmen" [Schenk et al., 1984, S. 136]. Selbst wenn es gelingen sollte, Marktmacht dadurch zu messen, daß verschiedene Konzentrationsmaße kombiniert werden (1), ist noch keine Aussage darüber möglich, "ob die diagnostizierte Marktmacht kompetitiv oder restriktiv ist" [Wilde, 1979, S. 58]. Nicht eine abnehmende Zahl von Anbietern allein rechtfertigt es, eine Verminderung des Wettbewerbs zu vermuten, entscheidend sind vielmehr die Verhaltensweisen der Unternehmen im konkreten Einzelfall.

100. Die Monopolkommission [1985, S. 72, passim] hat in ihrem Gutachten zur Konzentration im Lebensmitteleinzelhandel der Ansicht des Bundeskartellamts widersprochen, daß die Marktschranken z.B. im Lebensmitteleinzelhandel erheblich seien und deswegen potentieller Wettbewerb weitgehend ausgeschlossen sei. Nach Ansicht der Monopolkommission geht ein

(1) Vgl. hierzu Schenk et al. [1984, S. 159 f.] und die dort angegebene Literatur.

(potentieller) Konkurrenzdruck zum einen von etablierten Handelsunternehmen aus, "die bereits auf anderen sachlich und räumlich relevanten Märkten anbieten und die einen Anreiz haben zu expandieren, um die marktübergreifenden Größensparnisse zu realisieren". Ergänzend zu diesem Aspekt sollte angeführt werden, daß auch kapitalkräftige ausländische Handelsunternehmen oder diversifizierende branchenfremde Unternehmen in den Markt eintreten könnten und damit ein erhebliches Konkurrenzpotential darstellen. Zum anderen vermag nach Auffassung der Monopolkommission auch der mögliche Zutritt neu gegründeter kleinerer Unternehmen die Preiserhöhungsspielräume in einem relevanten Markt zu begrenzen. Im Ergebnis schätzt die Monopolkommission den Marktzutritt im Vergleich zu industriellen Märkten als relativ leicht ein (1). "Die Kommission schließt daraus, daß im Lebensmittelhandel auch bei Vorliegen der Oligopolvermutung in der Regel intensiver Wettbewerb herrschen wird" (2).

101. Die Vermutung, im Einzelhandel lägen Produktionsbedingungen vor, die zur natürlichen Monopolbildung und zu mißbräuchlicher Preisgestaltung führen, ist ebenso abwegig wie die Vorstellung, hohe Marktzutrittsschranken würden wegen des leichten Marktzutritts ruinöse Konkurrenzprozesse hervorrufen. Es erscheint daher nicht sinnvoll, im Einzelhandel eine gesetzliche Regulierung des Preiswettbewerbs mit dem Argument aufrechtzuerhalten, sie sei notwendig, um zu verhindern, daß am Ende eines intensivierten Wettbewerbsprozesses - der Schlange gleich, die sich selbst frißt - eine Situation eintritt, in der die Institution Wettbewerb nicht mehr existiert.

-
- (1) Gerade dieser Vermutung wird von den Verbänden der Hersteller und des Einzelhandels heftig widersprochen, vgl. z.B. Markenartikel, Vol. 47, 1985, H. 11, S. 571 sowie DIHT [1985, S. 44 f.].
- (2) Vgl. hierzu auch Schenk et al. [1984, S. 217]: "Vor diesem Hintergrund muß die traditionelle Wettbewerbstheorie versagen. Sie kann den Widerspruch nicht auflösen, daß mit empirisch-statistisch nachgewiesener Zunahme an absoluter und relativer Umsatzkonzentration der Wettbewerb im Handel im allgemeinen an Intensität nicht ab-, sondern zugenommen hat...Konzentration hat bislang den Wettbewerb nicht gemindert oder gar beseitigt, sondern (unbeabsichtigt) intensiviert." Zwei Aspekte seien hierzu hervorgehoben: Zum einen ist die Zahl der Einzelhandelsunternehmen, die bis in die zweite Hälfte der siebziger Jahre kontinuierlich abgenommen hatte (von 1968 bis 1976 um 12 vH), von 1976 bis 1982 insgesamt um 7 vH gestiegen. Zum anderen sind mit zunehmender absoluter Umsatzkonzentration der fünf oder zehn größten Handelsunternehmen gleichzeitig Tausende von Kleinunternehmen (Boutiquen, Woll-, Tee- und Videostuben) entstanden; "im Schatten der 'Riesen' gedeihen die 'Zwerge' des Handels" [ibid.]. - Es wird in der neueren Wettbewerbstheorie zunehmend in Zweifel gezogen, daß zwischen der Zahl der Marktteilnehmer und der Existenz von Wettbewerb ein kausaler Zusammenhang besteht. "The existence of rivalrous competition requires *simply freedom of entry*" [Kirzner, 1978, S. 9]. Ähnliche Überlegungen finden sich schon bei Machlup [1966, S. 100 f.], der für einen solchen offenen Markt, in den *zusätzliche* Anbieter als Konkurrenten eintreten können, den Terminus "Pleiopol" prägte, um ihn abzuheben vom Polypol, in dem es *viele* Anbieter gibt.

3. Die Regulierung des Ladenschlusses

a. Das Gesetz über den Ladenschluß vom 25. November 1956

102. Die Ziele, die mit dem Ladenschlußgesetz erreicht werden sollen, haben sich im Laufe der Zeit erheblich gewandelt und mit ihnen auch die Gründe, die herangezogen werden, um eine gesetzliche Regelung der Betriebszeiten im Einzelhandel zu rechtfertigen. Schoneweg [1955, S. 18] unterscheidet zwischen der Periode, in der das *soziale Motiv* des Arbeitsschutzes bestimmend war, und der Periode, in der *wettbewerbspolitische Aspekte* im Vordergrund stehen (1). Die erste Phase beginnt mit den sozialen Reformen gegen Ende des 19. Jahrhunderts und reicht bis in die dreißiger Jahre; die Wettbewerbspolitik ist seither das bestimmende Motiv. Beide Motive wurden jedoch immer zusammen in die Rechtfertigung einbezogen.

Die Neigung des Gesetzgebers, die Arbeitszeiten im Handel zu begrenzen, wurde bestärkt durch Erhebungen der Reichskommission für Arbeiterstatistik im Jahre 1893; die Untersuchungen hatten ergeben, daß die Arbeitszeiten von Gehilfen und Lehrlingen außerordentlich lang waren (2). Für eine reine Arbeitsschutzmaßnahme wäre es jedoch nicht erforderlich gewesen, zugleich die Betriebszeit im Einzelhandel gesetzlich zu regeln. Bei der gleichzeitigen Regelung von Arbeits- und Ladenöffnungszeiten, die auch im gegenwärtig gültigen Ladenschlußgesetz besteht (3), waren vor allem zwei Gründe maßgebend [Aengenendt, 1971, S. 12] (4):

- Lange Geschäftszeiten seien die Folge einer "ungesunden" Konkurrenz, nicht der Kaufwünsche der Verbraucher.
- Eine Kontrolle der Arbeitszeiten ohne gleichzeitige Regelung der Ladenöffnungszeiten sei undurchführbar.

103. Daß der Konkurrenzschutzgedanke bei der gesetzlichen Regulierung des Ladenschlusses maßgeblich war, geht daraus hervor, daß auch Verkaufsstellen einbezogen wurden, in denen keine Arbeitnehmer tätig sind. Solche Betriebe sollen nicht besser gestellt werden als die anderen [BVerfG, 1, 297; 13, 240]. An einer Gleichbehandlung aller Einzelhan-

(1) Schoneweg [1955, S. 18] nennt zudem eine frühere Periode, in der das religiöse Motiv vorherrschend war. Deren Gesetze und Verordnungen erstreckten sich lediglich auf die Schließung der Läden an Sonntagen und sonstigen kirchlichen Feiertagen; sie waren bis spät in das 19. Jahrhundert hinein gültig.

(2) Vgl. die zusammenfassende Darstellung bei Schoneweg [1955, S. 8 ff.].

(3) In den Beratungen zum Entwurf des Gesetzes über den Ladenschluß hatte Stücklen einen Initiativgesetzentwurf über Freizeit im Einzelhandel eingebracht. Sein Initiativantrag wollte den Einzelhandelsangestellten den Rechtsanspruch auf einen arbeitsfreien Halbtags sicherstellen, ohne die Betriebszeit der Geschäfte gesetzlich festzulegen. Zitiert nach dem Deutschen Industrieministerium [1955, S. 14 ff.].

(4) Vgl. hierzu auch den schriftlichen Bericht des Ausschusses für Arbeit [Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, S. 9339].

delsbetriebe bestehe ein öffentliches Interesse (1) - "die gesetzlichen Ladenschlußzeiten dienen...auch dem Wirtschaftsfrieden" [Schwerdtner, 1982, S. 314]. In dieser friedenschaffenden Funktion dürfte die wesentliche Begründung für die Verfassungsrechtlichkeit des Gesetzes zu sehen sein (2). Diese Begründung faßt Aengenendt [1971, S. 19] wie folgt zusammen: "Das Ladenschlußgesetz ist ein Kompromiß zwischen den verschiedenen Interessen der Verbraucher, der Einzelhändler und der Angestellten im Einzelhandel. Es dient dem Gemeinwohl, indem es die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer im Einzelhandel unterstützt und die Wettbewerbsverhältnisse auf den Einzelhandelsmärkten zufriedenstellend regelt." Die Bedeutung des Ladenschlußgesetzes als Kompromiß zwischen widerstreitenden Interessen wird auch gegenwärtig insbesondere von den Einzelhandelsverbänden und Gewerkschaften betont (3,4). Gleichwohl scheint es verfehlt, die Verfassungsrechtlichkeit gleichzusetzen mit sozialökonomischer Zweckmäßigkeit (5). Diese Zweckmäßigkeit aber ist wichtig für die Frage, ob das Ladenschlußgesetz geändert oder gar aufgehoben werden soll (6).

In der folgenden Rechtfertigungsanalyse soll daher geprüft werden, ob das Ladenschlußgesetz ein zweckmäßiges Instrument ist, um die mit ihm

-
- (1) Eine bundeseinheitliche Regelung des Ladenschlusses begründe die Bundesregierung "vor allem mit der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, den die Landesgrenzen überschreitenden einheitlichen Wirtschaftsräumen und dem Zusammenhang des Ladenschlusses mit dem bundesrechtlich geregelten Schutz der Arbeitszeit" [BVerfG, 13, 234].
 - (2) Das Bundesverfassungsgericht [BVerfG, 13, 235] rechtfertigt eine gesetzliche Regelung des Ladenschlusses zudem folgendermaßen: "Ladenschlußbestimmungen für den Werktag waren schon in der Gewerbeordnung seit 1900, der Demobilmachungsverordnung vom 18. März 1919 und in den Arbeitszeitordnungen vom 20. Juli 1934 (§§ 24, 25) und 30. April 1938 (§§ 22, 23) enthalten. Sie galten bis zum Erlass des Ladenschlußgesetzes und beweisen, daß seit Jahrzehnten eine gesetzliche Ordnung der Ladenschlußzeiten für notwendig gehalten wurde." Inwieweit aber, dies sei kritisch vermerkt, Gütermangel bzw. eine staatliche Ideologie des gleichförmigen Wettbewerbs für eine offene demokratische Gesellschaft akzeptable Gründe sein können, bleibt fragwürdig.
 - (3) Vgl. z.B. die Beiträge von Tessar, Triesch, Gartz und Volkmar in Piepenbrock [1984].
 - (4) Dieser Kompromiß hatte keine breite Basis im Parlament: Nur 282 (von 493) Abgeordnete stimmten ab, 153 mit ja, 129 mit nein, es gab 6 Enthaltungen [Deutscher Bundestag, g, S. 9382].
 - (5) "Wenn menschliche Satzung sich als unzweckmäßig erweist, dann muß sie geändert werden; niemand kann es daher in der Erörterung der Zweckmäßigkeit einer Politik als Argument gelten lassen, daß sie gesetz-, rechts- oder verfassungswidrig sei" [von Mises, 1926, S. 614].
 - (6) Für das Bundesverfassungsgericht sind Fragen der Zweckmäßigkeit irrelevant; es steht ihm nicht zu, seine Urteilsfindung davon abhängig zu machen, ob Gesetze im Ganzen oder in einzelnen Bestimmungen zweckmäßig sind oder nicht [BVerfG, 4, 18]. Wenn Normen nicht zweckmäßig sind, fällt es mithin in die alleinige Zuständigkeit des Gesetzgebers, die Normen zu verändern.

verfolgten sozial-, wettbewerbs- und verbraucherpolitischen Ziele zu erreichen.

b. Rechtfertigungsanalyse des Ladenschlußgesetzes

104. Der (historische) Gesetzgeber hatte es als erforderlich erachtet, die Betriebszeiten im Einzelhandel aus *sozialpolitischen Motiven* heraus zu beschränken. So sollte sichergestellt werden, daß die politisch gewollte Arbeitszeitordnung auch in diesem Bereich eingehalten wird. Im Kontext der bundesrepublikanischen Wirtschaftsordnung sollte verhindert werden, daß die im Einzelhandel beschäftigten Arbeitnehmer hinter dem allgemeinen Trend zur Verkürzung der Arbeitszeit in der Industrie zurückbleiben [Nehring, 1984, S. 37] (1, 2). Jedoch hat schon das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1961 darauf hingewiesen, daß das Ladenschlußgesetz neben der Festsetzung der Arbeitszeit durch Gesetz und Tarifverträge seine Bedeutung als Arbeitszeitschutz verloren habe [BVerfG, 13, 240]. Dies wird daran deutlich, daß die gesetzlich zulässige Ladenöffnungszeit pro Woche 64,5 Stunden (mit dem langen Samstag 68,5 Stunden) beträgt gegenüber einer tariflichen Wochenarbeitszeit von mittlerweile 40 Stunden (3); die tarifliche Arbeitszeit wird also um rund 60 vH (bzw. 70 vH) überschritten [Nehring, 1984, S. 37] (4). Entscheidend ist aber nicht die Länge der zulässigen Arbeitszeit, sondern vielmehr die Flexibilität, die Läden nach den Wünschen der Verbraucher auch zu Zeiten offenhalten zu können, die bei der gegenwärtigen Rechtslage illegal sind.

105. Zudem geht es gegenwärtig im Einzelhandel aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht so sehr darum, die tägliche Arbeitszeit möglichst lang zu gestalten, sondern Wege zu finden, die Arbeitszeit den Schwankungen in den Nachfrageströmen flexibel anzupassen; der Einzelhandel ist mittlerweile der Wirtschaftszweig mit der wohl größten Bandbreite flexibler Arbeitszeiten (5). Die möglicherweise früher einmal angestrebte Kopplung von Betriebszeit und individueller Arbeitszeit wird von den Unternehmen immer weniger als sinnvoll angesehen. Dem Bemühen, effiziente

-
- (1) Bach et al. [1978] haben aufgezeigt, daß die trendmäßige Verkürzung der effektiven Arbeitszeit im Zeitraum von 1960 bis 1975 in der Gesamtwirtschaft nicht schneller vonstatten ging als im Handel. Die effektiven Arbeitszeiten liegen schon seit geraumer Zeit deutlich und immer mehr unter der durch das Ladenschlußgesetz zulässigen maximalen Betriebszeit.
 - (2) Zudem sollten die Selbständigen - vor allem in kleinen Betrieben - vor "Selbstausschöpfung" geschützt werden.
 - (3) In einigen Tarifbereichen, so z.B. in Niedersachsen, wurde im Frühjahr 1986 die 38,5 Stunden Woche im Einzelhandel eingeführt.
 - (4) Die tatsächlichen wöchentlichen Verkaufszeiten bei normalem Geschäftsgang liegen im Einzelhandel bei 48 Stunden, in Warenhäusern bei 52 Stunden; bei Saisonspitzen erhöht sich die wöchentliche Einkaufszeit im Einzelhandel um 4 1/2 und bei Warenhäusern um 3 1/2 Stunden [vgl. Reyher et al., 1985, S. 37].
 - (5) Aktuelle Informationen über die Betriebs- und Arbeitszeitorganisation im Einzelhandel vermittelt der Beitrag von Reyher et al. [1985, S. 37 ff.].

Arbeitsorganisationen mit differenzierten tariflichen Instrumenten zu vereinen, ist das Ladenschlußgesetz jedoch nicht dienlich. Die Rechtsdurchsetzung gesetzlicher Höchstarbeitszeitnormen ist kein Problem mehr. Der Rechtfertigungsgrund dafür, die Betriebszeit im Einzelhandel einzuschränken, ist durch die wirtschaftliche Entwicklung hinfällig geworden. Von daher besteht kein Anlaß, weiterhin die Betriebszeit der Unternehmen des Einzelhandels gesetzlich diskriminatorisch zu regeln (1).

106. Das sozialpolitische Anliegen, das mit dem Ladenschlußgesetz angestrebt wurde, nämlich die soziale Situation der Angestellten in den kleinen und mittleren Betrieben zu verbessern, hatte unmittelbare *wettbewerbspolitische* Konsequenzen (2): Eine auf die Problemgruppen zugeschnittene Lösung hätte kleine Betriebe ohne Angestellte begünstigt; folglich mußten auch diese in eine Regelung einbezogen werden. Und des Weiteren galt es, die Gruppe der kleinen Betriebe insgesamt gegen die Konkurrenz der großen Betriebe, der Einheitspreisgeschäfte und der Warenhäuser zu schützen. Durch das Ladenschlußgesetz sollte Wettbewerbsneutralität zwischen den einzelnen Betriebsformen des Einzelhandels hergestellt werden. Es bestehen jedoch erhebliche Zweifel, ob das Gesetz tatsächlich wettbewerbsneutral war und ob der Schutz der Kleinbetriebe überhaupt durch das Ladenschlußgesetz zu erreichen war.

107. Die Wettbewerbsneutralität des Gesetzes war allein schon dadurch nicht gewährleistet, daß der zeitunabhängige Einzelhandel - Versandhandel, Warenautomaten - nicht dem Gesetz unterworfen wurde (3). Da zudem aus der Sicht der Konsumenten der Zeitbedarf für Einkäufe wichtig war, haben die Unternehmen versucht, die Beschränkung des Wettbewerbs mit Hilfe von zeitsparenden Innovationen zu kompensieren.

Die Standort-, Flächen-, Sortiments- und Investitionspolitik dürften dabei im Vordergrund gestanden haben. Die Möglichkeiten, auf diese Wettbewerbsparameter auszuweichen, standen aber gerade den kleinen Unternehmen des Einzelhandels in geringerem Maße offen als den großen. Die kleinen Unternehmen stehen ohnehin bei weiteren Wettbewerbsparametern wie Werbe-, Preis- und Einkaufspolitik hinten (4), so daß das Ladenschlußgesetz sie eher daran hindert, sich durch Flexibilität in der Betriebszeit und intensive Servicepolitik im Wettbewerb zu behaupten. Vor dem Hintergrund dieses Entwicklungsprozesses ist die Behauptung zweifelhaft, daß - wie Tessar [1984, S. 135] es vermutet - das Ladenschlußgesetz gleichsam das letzte Bollwerk gegen eine ruinöse Konkurrenz für

-
- (1) Eine solche Notwendigkeit habe - wie das Deutsche Industrieinstitut schon 1955 [S. 15] schrieb - ohnehin nicht bestanden: "Eine grundsätzliche Trennung von Arbeits- und Betriebszeit, wie sie in der Industrie, bei Bahn, Post, Gaststätten und Vergnügungsbetrieben seit langem zur Selbstverständlichkeit geworden ist, wäre auch für den Einzelhandel wünschenswert."
 - (2) Vgl. hierzu die Ausführungen des Abgeordneten Dr. Böhm (Frankfurt) in der Bundestagsdebatte am 9.11.1956 [Deutscher Bundestag, g, S. 9355].
 - (3) Der Anteil des Versandhandels an dem Gesamtumsatz im Einzelhandel stieg von 3 vH (1956) auf mehr als 5 vH zu Beginn der achtziger Jahre [vgl. BAG, Vademecum, versch. Jgg.].
 - (4) Zu den verschiedenen Parametern der Wettbewerbspolitik im Einzelhandel vgl. Schenk et al. [1984, S. 74 ff.].

den Mittelstand darstellt. Der tiefgreifende Strukturwandel, der sich im Einzelhandel vollzogen hat, zeigt an, daß gerade der mittelständische Handel ins Hintertreffen geraten ist (1). Die vom Gesetzgeber angestrebte Wettbewerbsneutralität kann keinesfalls als erreicht angesehen werden. Es ist überdies nicht von der Hand zu weisen, daß sich die ursprünglich beabsichtigte Auswirkung des Gesetzes - nämlich Mittelstandsschutz - unter dem Druck von Ausweichreaktionen und der Marktverhältnisse in ihr Gegenteil verkehrt [Aengenendt, 1971, S. 165]. Zumindest für den Facheinzelhandel mit hochwertigen beratungs- und serviceintensiven Produkten böten flexiblere Betriebszeiten vermutlich zusätzliche Wettbewerbschancen (2).

108. Das Ladenschlußgesetz ist nicht nur nicht wettbewerbsneutral, es behindert auch die Effizienz des Marktprozesses, weil es dem Verbraucher die Möglichkeit beschneidet, Preisvergleiche durchzuführen: Die Markttransparenz wird künstlich vermindert und der Verbraucher zum "one-stop-shopping" gedrängt. Dagegen wird eingewendet, die effektive Arbeitszeit der Arbeitnehmer sei seit dem Inkrafttreten des Ladenschlußgesetzes erheblich verkürzt worden [vgl. z.B. Triesch, 1984, S. 156]; zur Marktbeobachtung stünde daher genügend Zeit zur Verfügung. Dem ist in erster Linie entgegenzuhalten, daß seither auch die Zahl der angebotenen Produkte außerordentlich stark angestiegen ist (Ziff. 98), daß sich das reale verfügbare Einkommen der privaten Haushalte - je Kopf der Wohnbevölkerung gerechnet - in diesem Zeitraum verdreifacht hat und daß die Konsumenten sich verstärkt höherwertigen Gütern zugewandt haben (3). Produktvielfalt und Qualitätsansprüche lassen auch den Bedarf für intensive Marktbeobachtung steigen.

109. Das Zumessen von Einkaufszeit spiegelt eine bedarfswirtschaftliche Betrachtungsweise wider (4), die nicht der den Konsumentenwünschen dienenden Funktion des Einzelhandels entspricht. Sie steht auch nicht im Einklang mit *verbraucherpolitischen* Zielen. Die Einschränkung der Konsumentensouveränität wird vom Bundesverfassungsgericht als wirtschafts-

(1) Vgl. hierzu insbesondere Batzer et al. [1984, S. 250 ff.] und Schenk et al. [1984, S. 176 ff.].

(2) Vgl. dazu auch Aengenendt [1978, S. 36]. Kleine und mittlere Betriebe des Einzelhandels könnten solche Anpassungen in der Regel schneller vollziehen als große Unternehmen, da sie nicht die nach dem Betriebsverfassungsgesetz vorgeschriebene Abstimmung mit einem Betriebsrat durchführen müssen bzw. bei den in kleineren Betrieben oft vergleichsweise guten informellen Kontakten zum Betriebsrat rasch eine Übereinkunft erzielen können. Kritisch äußert sich Althoff [1984, S. 61] zum Aktionsspielraum der größeren Handelsunternehmen.

(3) Zu den längerfristigen Entwicklungslinien des privaten Verbrauchs vgl. K.-D. Schmidt [1976].

(4) Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 29.11.1961 die Einschränkung der zeitlichen Konsumentensouveränität für verfassungskonform erklärt. "Für den täglichen Bedarf reicht die Zeit zwischen Beendigung der Arbeitszeit und Ladenschluß an den ersten fünf Tagen der Woche und am Samstagvormittag, zum Einkauf von anderen Gegenständen kann, wenn sonst keine Zeit zur Verfügung steht, der erste Samstagnachmittag im Monat benutzt werden" [BVerfG, 13, 276].

politisch notwendig begründet (1) [BVerfG, 13, 230 ff., 237 ff.]. Die wirtschaftspolitische Notwendigkeit des Ladenschlußgesetzes aus Gründen des Arbeitszeitschutzes entfällt, die Gründe des Wettbewerbsschutzes sind zumindest äußerst zweifelhaft. Wirtschaftliche Zweckmäßigkeit rechtfertigt es demzufolge nicht, daß die Konsumenten durch die regulierte Betriebszeit im Einzelhandel in ihrem Entscheidungsspektrum beschnitten werden.

III. Deregulierungspotentiale im Einzelhandel

110. Die vorangegangenen Analysen der Regulierung des Marktzugangs sowie der Gewerbeausübung haben ergeben, daß es aus ökonomischer Sicht nicht gerechtfertigt ist, die Vertragsfreiheit zwischen Gemeinden und investierenden Einzelhandelsunternehmen auf der einen Seite sowie den Einzelhändlern und den Konsumenten auf der anderen Seite weiterhin in dem Maße einzuschränken, wie es im geltenden Recht geschieht. Die Regulierungen stellen im wesentlichen Erhaltungsinterventionen zum Schutze des Mittelstandes dar; insoweit liegen ihnen überwiegend Vorstellungen eines ständisch verfaßten Wirtschaftssystems zugrunde, das zukünftigen Entwicklungen den Weg verbaut.

Die Vorschläge zur Deregulierung reichen von einer weniger restriktiven Normierung im Baurecht (Ziff. 111 ff.) bis zur Abschaffung der Normen, die den Preiswettbewerb (Ziff. 113 ff.) und den Ladenschluß beschränken (Ziff. 118 ff.). Im folgenden werden die Vorschläge - die überwiegend in der Literatur schon ausführlich beschrieben und begründet wurden - kurz dargestellt. Vergleichsweise ausführlich soll dabei auf die Debatte um freiere Ladenschlußzeiten eingegangen werden.

111. Die Vorschriften des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 führen zusammen mit dem *Bauplanungsrecht* zu Marktzugangsbeschränkungen im Interesse des Schutzes bereits ansässiger Anbieter vor neuen Konkurrenten. K. Hoffmann [1984, S. 218] hat Leitlinien entwickelt, die hier übernommen werden sollen:

- "1. Die Schwelle für einen bauplanungsrechtlichen Eingriff muß höher als derzeit in § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 gesetzt und das Eingriffskriterium enger formuliert werden.
2. Auf eine quantitative Vermutungsregel für das Vorliegen von Auswirkungen sollte verzichtet werden.
3. Die strenge Einbindung großflächiger Handelsbetriebe in die Zentrenhierarchie ist aufzuheben.

(1) Solche Einschränkungen haben die Konsumenten hinzunehmen; "das Menschenbild des Grundgesetzes ist nicht das eines isolierten souveränen, sondern vielmehr des gemeinschaftsbezogenen Individuums" [BVerfG, 4, 15]. Im Zusammenhang mit dem Ladenschlußgesetz heißt das nichts anderes, als daß die Individuen als Verbraucher Rücksicht zu nehmen haben auf die Gemeinschaft der Einzelhändler, die dort beschäftigten Arbeitnehmer und deren Gewerkschaftsfunktionäre.

4. Eine Bedarfsprüfung im Sinne des skizzierten Nachfrage/Umsatzvergleichs (Kaufkraft/Umsatz-Analyse) darf nicht als Begründung für die Nicht-Zulassung großflächiger Handelsbetriebe dienen."

Diese Leitlinien (1) engen den Ermessensspielraum der Behörden ein, der sich durch die unbestimmten Rechtsbegriffe in der Verordnung ergibt, und vermeiden die problematischen, an bedarfswirtschaftlichen Vorstellungen anknüpfenden Methoden. Sie eröffnen mehr Raum für innovative Entwicklungen und strukturelle Veränderungen im Einzelhandel (2).

112. Die faktische Bedeutung der BauNVO für die Knappheit von Standorten für großflächige Handelsbetriebe wird kontrovers beurteilt. Die Monopolkommission [1985, S. 74] hält sie für nicht sonderlich relevant: Selbst wenn die Standorte für großflächige Betriebe in einem relevanten Markt vergeben wären, seien nach wie vor Umschichtungen möglich, die monopolartigem Marktmißbrauch einer räumlichen Marktschließung entgegenwirken. Anders urteilt Ahlert [1985, S. 544], der darauf verweist, daß solche Umschichtungsvorgänge auf der Grundlage von höheren Standortkosten stattfinden. In den abgeschotteten Märkten lasse der Druck nach, Rationalisierungs-, Standort- und/oder Bezugskonditionenvorteile in Form niedrigerer Preise weiterzugeben. Eine weniger restriktive BauNVO würde daher dazu beitragen, den potentiellen Wettbewerb zu intensivieren und dem Abschöpfen von Konsumentenrente bei Standortknappheit entgegenzuwirken. Bei liberalisierten Ladenschlußzeiten dürfte auch die Nachfrage nach Standorten für großflächige Handelsbetriebe tendenziell zurückgehen. Der Kapazitätswachstum, den längere Verkaufszeiten - bis hin zum Verkauf am Sonntag - mit sich bringen, stellt in gewisser Weise ein Substitut zur Kapazitätsexpansion über die Fläche dar; darauf deuten zumindest die Erfahrungen in Schweden nach der Freigabe der Ladenschlußzeiten hin (Ziff. 122).

113. Die hier behandelten Einschränkungen des *Preiswettbewerbs* (3) basieren offenbar auf einem Bild des Verbrauchers, das nicht mehr zeit-

-
- (1) Die Leitlinien werden bei K. Hoffmann [1984, S. 205-218] eingehend begründet.
- (2) Vgl. hierzu auch die Ausführungen des DIHT [1985, S. 28 ff.]. Dort wird auf die Gefahr hingewiesen, die entsteht, wenn baurechtliche Entscheidungen - wie es zunehmend geschieht - in das Feld der Mixtur mittelstandspolitischer Überlegungen gezogen werden. Dadurch würde "das Baurecht de facto noch mehr zum Gegenstand tagespoltischer kommunaler Auseinandersetzungen, als es heute schon der Fall ist. Das wäre letzten Endes nichts anderes als eine verkappte Bedürfnisprüfung, die unserem Wirtschaftssystem fremd ist."
- (3) Im Rahmen dieser Arbeit wurde die Preisbindung für Verlagserzeugnisse (§ 16 GWB) nicht in die Rechtfertigungsanalyse einbezogen. Es sei aber beispielhaft hingewiesen auf die Arbeit von Böck [1980], der eine Preisbindung allein aus kulturpolitischen Gründen für gerechtfertigt ansieht. Es ist jedoch zweifelhaft, ob diese Gründe tragfähig genug sind, um eine Sonderbehandlung von Verlagserzeugnissen zu rechtfertigen. So konkurriert das Buch mit Medien wie Tonträgern (Schallplatten, Kassetten) und Bild-Tonträgern (Videokassetten), für die keine Preisbindung besteht. Auf diesen Märkten hat sich ein äußerst umfangreiches und vielfältiges Angebot herausgebildet. Es wäre lohnend, in einer separaten Studie die Berechtigung

gemäß ist: Seine Schutzbedürftigkeit wird vermutet, weil er machtlos und passiv, in der Urteilsfähigkeit eingeschränkt der Anbietermacht der Unternehmen ausgesetzt sei. Bei einem unbehinderten Preiswettbewerb der Anbieter untereinander wird befürchtet, daß am Ende eines solchen Prozesses eine oligopolartige Situation mit höherem Preisniveau stehe. Für beide Vermutungen fehlt der empirische Beleg. Im Vergleich zu den dreißiger Jahren - in denen der Einzelhandel vollständig reglementiert wurde - sind die Informationskosten der Marktbeobachtung gegenwärtig deutlich niedriger, dürfte das Bewußtsein der Verbraucher kritischer geworden sein, und ist insbesondere die Bedeutung des Preiswettbewerbs für einen wohlfahrtssteigernden Strukturwandel gewachsen, ebenso die Einsicht, daß zunehmende Konzentration im Handel nicht mit abnehmendem Wettbewerb gleichzusetzen ist. Daher - und auch wegen der Folgekosten in Form der behördlichen Überwachung und der gerichtlichen Rechtsdurchsetzung - dürfte es angeraten sein, diese Relikte aus der Zeit einer staatlich gelenkten Wirtschaft zu beseitigen.

114. Dem Recht der Sonderveranstaltungen (einschließlich des Rechts der Saisonverkäufe) ist nicht nur eine besitzstandswahrende Funktion inhärent, "die es allem Neuen erschwert, sich auf dem Markt durchzusetzen, sondern wirkt auch dem legitimen Interesse der Verbraucherschaft, billig einkaufen zu können, entgegen. Besonders benachteiligt werden dadurch sozial schwache Käuferschichten, die auf preiswerte Angebote angewiesen sind" [Kind, 1979, S. 248]. Sonderveranstaltungen dienen so lange der Förderung des Leistungswettbewerbs - und sind de lege ferenda insoweit zuzulassen -, als sie nicht zur unlauteren Kundenbeeinflussung und Konkurrentenbehinderung führen, also zu Fällen, die ohnehin von den §§ 1, 3 UWG erfaßt werden (1). Wenn Sonderveranstaltungen grundsätzlich erlaubt wären, entfielen auch die Vorschriften, sie bei den Behörden anzumelden und auf ihre Lauterkeit hin prüfen zu lassen. Falsche Behauptung wie auch erwiesene Unlauterkeit müßte ohnehin nach dem UWG als ordnungswidrig geahndet werden. Dann haben aber jene die Beweislast zu tragen, die den Vorwurf der Unlauterkeit erheben.

Eine Vielzahl von Sonderveranstaltungen selbst als wettbewerbspolitisches Problem anzusehen, wie Kind [1979, S. 46] es tut, ist abwegig: Die Häufigkeit deutet eher auf besonders intensive Wettbewerbsverhältnisse in einer Situation, in der das Angebot an Gütern im Vergleich zur Nachfrage insgesamt erheblich zu groß ist. Von den Sonderveranstaltungen gehen zwei stabilisierende Effekte aus, nämlich bei sinkenden Preisen wird das Angebot eingeschränkt und die Nachfrage ausgeweitet. Ein Verbot des Preiswettbewerbs würde in einer solchen Situation die wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Handels eher verschärfen als lindern [vgl. hierzu auch Machlup, 1934, S. 195 ff.].

115. Kind [1979, S. 46] weist darauf hin, "daß im Jahr 1931 allein im Bezirk der Industrie- und Handelskammer Berlin 1166 'Ausverkäufe' gemeldet wurden. Insgesamt bot sich das Bild eines Wettbewerbs, der mehr durch Sonderverkäufe als durch Wettstreit im normalen Geschäftsbetrieb gekennzeichnet war." Kind berücksichtigt jedoch nicht, daß gerade in

der vertikalen Preisbindung für Verlagserzeugnisse erneut zu überprüfen.

(1) Vgl. dazu auch Reimer [1974, S. 574]; Lehmann [1977, S. 796]; Schricker, Lehmann [1977, S. 43].

diesem Jahr, in dem sich die Depression ausbreitete, von einem "normalen Geschäftsgang" ohnehin schwerlich gesprochen werden konnte. Eher dürfte in dem damaligen Umfeld gravierender Verfehlungen der Wirtschaftspolitik die Devise "rette sich, wer kann" Richtschnur für wirtschaftlich vernünftiges Handeln gewesen sein. Hätten 1931 schon die Verbotstatbestände der späteren Regulierung bestanden, wäre die Zahl der Einzelhandelsunternehmen schon früher und wohl stärker gesunken, als es so der Fall gewesen ist (1).

116. Die aktuellen Vorschläge zur Reform des Sonderverkaufsrechts laufen darauf hinaus, alle Sonderverkäufe in einer Art Rahmengesetz zusammenzufassen und es dann dem Einzelhändler selbst zu überlassen, wann und aus welchem Anlaß er davon Gebrauch macht (zweimal zwei Wochen-Regel) (2). Dies ist nur ein kleiner Schritt in die richtige Richtung, zumal der Ausnahmekatalog von dieser Regel eng begrenzt werden soll. Je enger er begrenzt würde, um so weniger wäre es dem einzelnen Einzelhändler möglich, flexibel auf unvorhergesehene Ereignisse zu reagieren (die es z.B. erforderlich machen, die Liquiditätspolster schnell zu erhöhen). Auch diese Begrenzung dürfte auf einer falschen Interpretation der wirtschaftlichen Entwicklung im Einzelhandel zu Beginn der dreißiger Jahre liegen (3).

117. Im Rabattgesetz haben ständische, wettbewerbsfeindliche Ordnungsvorstellungen ihren Ausdruck gefunden, die ebenfalls als Reaktion auf die Wirtschafts- und Handelsmisere der zwanziger und frühen dreißiger Jahre zu verstehen sind [Johannson, 1977, S. 107 f.]: Es spräche nichts dafür, das Rabattgesetz beizubehalten; zur Bekämpfung mißbräuchlicher Wettbewerbspraktiken seien die allgemeinen Vorschriften des UWG geeigneter als der formal begrenzte und daher leicht zu umgehende Tatbestand des Rabattgesetzes. Das Gesetz habe keinen Rückhalt im allgemeinen Rechtsbewußtsein und werde daher in der Praxis nicht selten übersehen und häufig umgangen. Eine klare, eindeutige Lösung wäre die Aufhebung des Gesetzes. Diesem Urteil von Johannson ist zuzustimmen, zumal es dem Verbraucher, der bereit ist, Suchkosten auf sich zu nehmen, schwerfallen dürfte einzusehen, daß ihm die Rückverteilung der Konsumentenrente durch einen individuellen Preisnachlaß verwehrt bleiben sollte. Das würde den Anreiz, Preisunterschieden nachzuspüren, also den Anreiz zum effizienzsteigernden Nachfragerwettbewerb erheblich beeinträchtigen.

118. Aus der Rechtfertigungsanalyse des *Ladenschlußgesetzes* ergab sich, daß die erzwungenen Ladenschlußzeiten der Einzelhandelsbetriebe

-
- (1) Zur Entwicklung des Einzelhandels von 1925 bis 1935 vgl. Tiburtius [1935].
 - (2) Zitiert nach der FAZ, "Koalition: Zwei Sonderverkäufe im Jahr sind genug", 16.9.1985, S. 13.
 - (3) Im Grundsatz gelten die gleichen Überlegungen bei einem Urteil über die ZugabeVO, die noch insofern dem Prinzip eines offenen Wirtschaftssystems stärker widerspricht, als sie von einer festgefügt Marktstruktur ausgeht (Ziff. 87) und es den Unternehmen erschwert, mit neuartigen Produkt- oder Produkt/Leistungs-Kombinationen auf den Markt zu kommen und die Nachfragepotentiale zu testen.

weder ökonomisch noch sozialpolitisch überzeugend begründet werden können. Der wettbewerbspolitische Schutz kleiner und mittlerer Unternehmen - nach herrschender Auffassung die gegenwärtig wichtigste Funktion dieser Norm - ergab sich aus der Sicht des Gesetzgebers als notwendige Konsequenz des Ladenschlußgesetzes als Arbeitszeitschutz. Die soziale Schutzfunktion wurde jedoch durch die wirtschaftliche Entwicklung obsolet (Ziff. 104). Damit entfällt aber auch die Rechtfertigung für die Regulierung des Wettbewerbs durch das Ladenschlußgesetz. Es kommt hinzu, daß dieses Gesetz die Rechte der Verbraucher erheblich beschneidet. Daraus ergibt sich die Schlußfolgerung, daß das Ladenschlußgesetz unzweckmäßig ist und aufgehoben werden sollte (1).

119. Die Verbände des Einzelhandels wie die Gewerkschaften bestreiten, daß von liberalisierten Betriebszeiten im Einzelhandel positive Effekte ausgehen würden (2):

- Die Verbraucher hätten keinen Bedarf an veränderten Ladenschlußzeiten; die Frequenz der Kundenbesuche ließe am späten Nachmittag schon deutlich nach, korrespondierend zum Anstieg der Fernsehanschaltquoten.
- Liberalisierte Ladenschlußzeiten brächten Kostensteigerungen mit sich, ohne daß der Umsatz steigen würde; die Folge wären Betriebsschließungen, weil der Wettbewerb die erforderlichen Preiserhöhungsspielräume nicht zuließe. Die Konzentration würde zunehmen, da größere Betriebe ein höheres Maß an organisatorischer Flexibilität aufweisen und zudem die Existenz von kleineren Betrieben durch einen aggressiven Preiswettbewerb bedrohten.
- Die Arbeitsbedingungen vor allem für Frauen würden sich verschlechtern; für die unbeliebten Verkaufszeiten - so in den Abendstunden - würden sich kaum (qualifizierte) Arbeitskräfte finden lassen.
- Die ohnehin starke Expansion von Unternehmen "auf der grünen Wiese" würde zusätzlich verstärkt, denn sie würden die Betriebszeiten ebenfalls ausweiten; statt daß sich die Innenstädte belebten, würden sie weiter veröden.

120. Die Argumente der Verbände und der Gewerkschaften sind über viele Jahre hinweg vielfach diskutiert, widerlegt oder als irrelevant für die Frage erkannt worden (3), so daß es an dieser Stelle genügt, die besonders wichtigen Einwände aufzuführen. Freiheit in der Ladenschlußzeit bedeutet für die Unternehmen, offenhalten zu können, nicht aber zu müssen. Weder theoretische Argumente noch Erfahrungen im Ausland (Ziff. 122) erlauben die Schlußfolgerung, daß alle Unternehmen ihre Läden aus Wettbewerbsgründen offenhalten müssen, wenn auch nur eine Minderheit dies tut. Noch abwegiger wäre es, in der Freiheit, die Läden offenhalten zu können, einen Auslöser für ruinöse Wettbewerbsprozesse anzusehen. Spätere Ladenschlußzeiten werden sich nur durchsetzen,

(1) Die gleiche Schlußfolgerung zieht z.B. auch der Kronberger Kreis [1985, S. 46].

(2) Vgl. zum Folgenden die Beiträge von Tessar, Triesch, Gartz und Volkmar in Piepenbrock [1984].

(3) Vgl. z.B. Glismann, Nehring [1985]; Aengenendt [1971; 1978]; Disch [1965]; Schoneweg [1955].

wenn es sich für die Unternehmen lohnt. Sicherlich ist die Erwartung, daß der Gesamtumsatz im Einzelhandel erheblich steigen wird, nicht zweifelsfrei, selbst wenn insgesamt längere Einkaufszeiten angeboten würden (1). Doch rechtfertigte dies nicht den Verzicht auf die Liberalisierung: Denn in erster Linie kommt es darauf an, daß die Einkaufszeitwünsche der Konsumenten von den Unternehmen befriedigt werden. Die Unternehmen werden schon von sich aus versuchen, durch ein verbessertes Angebot das Konsumenteninteresse auf sich zu ziehen. Hier liegt ein Potential für Effizienzsteigerungen, die zusätzlich wohlfahrtssteigernd wirken. Es macht die Produkte auch billiger und kann so eine steigende Nachfrage bewirken.

Der Bedarf der Konsumenten an flexibleren Schlußzeiten dürfte schwerlich durch die Demoskopie zu ermitteln sein (2). Die Individuen wissen am besten, welche Wünsche ihnen vorschweben, und ihr Bedarf konkretisiert sich am Markt, wenn nicht künstliche Barrieren errichtet werden. "Es gibt bislang nur einen bekannten und sicheren Weg herauszufinden, welche Öffnungszeiten der Verbraucher bevorzugt und welche Öffnungszeiten wirtschaftlich sind, mithin auch dem Handel die höchsten Renditen bringen. Das ist, die individuelle Freiheit der Wahl und den Wettbewerb wiederherzustellen" [Glismann, Nehring, 1985].

Die wichtigsten Vorteile liberalisierter Betriebszeiten lassen sich folgendermaßen zusammenfassen [vgl. hierzu auch Nehring, 1984, S. 40 f.]:

- Die Entscheidungsfreiheit des Verbrauchers über die Einkaufszeit würde wiederhergestellt und nur noch der Einschränkung des Marktes unterworfen; der regulierungsinduzierte Zwang zum "one-stop-shopping" entfielen, es bliebe mehr Zeit für Preis- und Qualitätsvergleiche; die Streßbelastung beim Einkauf besonders der berufstätigen Verbraucher würde reduziert.
- Den Einzelhändlern würden es liberalisierte Öffnungszeiten erleichtern, die Öffnungszeiten an den Wünschen ihres spezifischen Kundensegments auszurichten. Es wäre nicht länger erforderlich, hohe Kosten zur Staubewältigung (zusätzliches Personal, zusätzliche Kassen) hinzunehmen; daraus entstehen Rationalisierungspotentiale, die der intensive Wettbewerb den Konsumenten zukommen lassen dürfte.
- Den im Einzelhandel beschäftigten Arbeitnehmern bieten sich durch längere Arbeitszeiten oder auch durch die Bereitschaft, allgemein wenig beliebte Arbeitszeitsegmente zu übernehmen, zusätzliche Einkommenschancen; eine höhere Flexibilität der Arbeitsorganisation erlaubte eine bessere Anpassung der Arbeitszeit an die individuellen Bedürfnisse der Beschäftigten.

(1) So war es 1957 nach der Einführung des Ladenschlußgesetzes auch nicht zu der von manchen befürchteten Umsatzeinbuße gekommen [Deutsches Industrieministerium, 1955, S. 11]. Zwar schwächte sich die Expansion der Einzelhandelsumsätze deutlich ab, aber dies war eher Reflex der allgemeinen konjunkturellen Abschwächung.

(2) Dichtl und Müller [1984, S. 39] weisen nachdrücklich auf die Problematik von Befragungsergebnissen hin, die zum Teil in der "Ja-sage-Tendenz" der Befragten liegt, zum Teil in der interessengeleiteten Formulierung der Fragen. Vgl. zu dieser Frage auch Harris, Seldon [1984].

- Arbeitslosen Arbeitskräften eröffnen sich Chancen, wieder im Arbeitsmarkt Fuß zu fassen; das gilt insbesondere für Frauen, die eine Teilzeitbeschäftigung suchen und auch bereit sind, zu bisher unkonventionellen Zeiten zu arbeiten (1).
- Der oft beklagten Verödung der Innenstädte könnte entgegengewirkt werden, wenn nicht die einheitliche Ladenschlußzeit für alle Unternehmen gesetzlicher Zwang wäre (2).

121. Es ist mehrfach versucht worden, durch Modellrechnungen die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen liberalisierter Ladenschlußzeiten zu schätzen [z.B. Tietz, 1973; Gschwendtner et al., 1976].

Diese Untersuchungen gelangen übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß die Verbraucher von dem dann intensivierten Preiswettbewerb und beschleunigten Produktivitätsanstieg im Einzelhandel profitieren würden; ein höherer Gesamtumsatz ist dabei keine notwendige Bedingung (3). Zu gleichen Schlußfolgerungen kommt das Institute for Fiscal Studies [1984], das die Wirkungen der (anstehenden) Freigabe des Sonntags(!)-verkaufs in Großbritannien quantifiziert hat (4). In der kurzen Frist werden die Kosten bei jenen, die Sonntags öffnen, ansteigen mit der Folge geringfügiger Preiserhöhungen und eines Drucks auf die Gewinnmargen. Auf längere Sicht sinken jedoch die Kosten der Werktagsöffnung und die marginalen Anbieter werden verdrängt; die Margen würden dann wieder ansteigen (5). Die geschätzte Kostensenkung würde zu einem Rückgang der Einzelhandelspreise um 0,4 vH gegenüber dem Status quo führen. Bei der Beschäftigtenzahl käme es zu einem geringfügigen Rückgang bei steigendem Anteil der Teilzeitbeschäftigung; da die Einkommen auch steigen, dürfte die Lohnsumme im Einzelhandel höher sein, als sie es ohne Sonntagsöffnung wäre.

122. Die gesamtwirtschaftlich positiven Wirkungen einer Freigabe der Ladenschlußzeiten werden auch durch die Erfahrungen belegt, die in den Ländern mit überwiegend marktbestimmten Verkaufszeiten bzw. deutlich weniger restriktiven Vorschriften - und das sind die meisten - gemacht wurden [vgl. hierzu Kayser, Schmidt, 1986]. Im folgenden soll lediglich auf das schwedische Beispiel kurz eingegangen werden. In Schweden wurden zum 1. Januar 1972 die gesetzlichen Vorschriften über die La-

-
- (1) Dieser Aspekt ist besonders wegen der steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen von großem Gewicht.
 - (2) In einem Programmentwurf der BAG [1985] taucht indes das Ladenschlußgesetz an keiner Stelle auf.
 - (3) "Die Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten erweist sich als eine Maßnahme marktkonformer Strukturpolitik: Sie beschleunigt den unvermeidlichen Anpassungsprozeß; sie beseitigt Wettbewerbsverzerrungen und eröffnet dem leistungsfähigen mittelständischen Facheinzelhandel neue Möglichkeiten des gesicherten Bestandes" [Gschwendtner et al., 1976, S. 253].
 - (4) Diese Untersuchung hat wesentlich dazu beigetragen, daß das Home Office Committee [1984] der Regierung empfohlen hat, den Sonntagsverkauf freizugeben.
 - (5) "But because the retail trade would be more efficient, and trade spread more evenly over the week, retail costs per unit of sale could be lower than at present" [Home Office Committee, 1984, S. 59].

denschlußzeiten ersatzlos abgeschafft, einschließlich der Beschränkungen des Verkaufs am Sonntag.

- Ein allgemeiner Zwang zu längeren Öffnungszeiten hat sich nicht ergeben. Insbesondere Lebensmittelgeschäfte ließen ihre Läden bis 20 Uhr und später geöffnet, während bei Warenhäusern und Möbelgeschäften die späten Öffnungszeiten eher reduziert wurden. Die Möglichkeit des Sonntagsverkaufs wurde demgegenüber vor allem von Warenhäusern genutzt (1).
- Der zeitliche Kapazitätszuwachs, der den Handelsbetrieben durch die Freigabe der Schlußzeiten ermöglicht wurde, zog einen Rückgang bei der Zahl der neueröffneten großflächigen Handelsbetriebe nach sich. Eine beträchtliche Steigerung gab es nach der Deregulierung bei sogenannten Nachbarschaftsläden: "both neighbourhood and motorists shops have grown up entirely since the deregulation of trading hours, taking advantage of the liberalization of hours to provide an out-of-hours service previously uncommon in Sweden" [Home Office Committee, 1984, S. 189].
- Die Zahl der Geschäftsschließungen im schwedischen Einzelhandel mit Gütern des täglichen Bedarfs hat nach 1971 erheblich abgenommen; im Durchschnitt der Jahre 1965 bis 1971 betrug sie gut 7,5 vH des Bestandes, von 1972 bis 1982 lag sie unter 5 vH. Positiv veränderte sich auch die Zahl der Neueröffnungen. Von 1965 bis 1971 lag sie bei 1,1 vH, von 1972 bis 1982 bei 1,6 vH (2).
- Die Einzelhandelsunternehmen hatten offenbar keine Probleme, Arbeitnehmer zu rekrutieren (3); in der Mehrzahl handelte es sich um Frauen und Studenten. Für viele Frauen bot dabei die Sonntagsarbeit (4) der Kinder wegen die einzige Möglichkeit, Geld zu verdienen. Seit 1973 hat sich der Trend zu mehr Teilzeitbeschäftigung im schwedischen Einzelhandel verstärkt [ibid., S. 190] (5).
- Die Preise waren in den Geschäften, die auch am Sonntag öffneten, der Tendenz nach niedriger als in jenen Geschäften, die dies nicht taten. Dies reflektiert, daß es überwiegend die effizienteren Anbieter sind, die zum Sonntagsverkauf bereit sind [ibid., S. 189].

-
- (1) Tetzell [1983] zitiert nach Home Office Committee [1984, S. 188]: "This suggests that sunday opening, by increasing the effective capacity in retailing...has enabled stores to close at other, less popular, shopping times."
 - (2) Zu den Zahlen vgl. Statistiska Centralbyrån, versch. Jgg.; eigene Berechnungen.
 - (3) Diese Erfahrung wird auch von der Mietervereinigung der Klett-Passage [1984, S. 3] bestätigt.
 - (4) Sonntagsarbeit ist im Handel in der Bundesrepublik gemäß § 105b Abs. 2 GewO grundsätzlich verboten und nur in Ausnahmefällen für bis zu zehn Sonn- und Feiertagen auf Antrag möglich; die Beschäftigungsstunden müssen dabei die Zeiten des öffentlichen Gottesdienstes berücksichtigen.
 - (5) Daß in der Bundesrepublik die gesetzliche Plafondierung der Betriebszeit im Einzelhandel vermutlich einem Ansteigen der Beschäftigtenzahl im Wege steht, heben Reyher et al. [1985, S. 39] hervor.

Die Erfahrungen in Schweden belegen, daß die Erwartung berechtigt ist, daß mit einer Liberalisierung der Ladenschlußzeiten positive Wohlfahrtseffekte verbunden sind.

123. Die theoretischen Argumente und die empirische Evidenz für die gesamtwirtschaftliche Zweckmäßigkeit sprechen gleichermaßen dafür, das Ladenschlußgesetz abzuschaffen. Vielleicht dürfte es politisch kaum möglich sein, das Gesetz zu reformieren oder gar aufzuheben, ohne daß in Modellversuchen getestet wird, daß Wasser bergab und nicht bergauf fließt. Doch sind solche Modellversuche mit vielerlei Problemen behaftet: So dürften vor allem zeitlich eng befristete, punktuelle Modellversuche Verzerrungen aufweisen, "denn das Verbraucherverhalten unterliegt einer gewissen Trägheit, so daß die Konsequenzen der ergriffenen Maßnahmen nicht unverzüglich sichtbar würden" [Dichtl, Müller, 1984, S. 39]. Auch Kayser [1985, S. 6] sieht die Gefahr von Verzerrungen bei eng voneinander abgegrenzten Räumen. Kayser folgert daraus sogar, "daß es nur sinnvoll ist, die Ladenschlußregelung beizubehalten oder völlig abzuschaffen." Wenn aber dennoch ein Modellversuch die *conditio sine qua non* ist, bevor sich der Gesetzgeber bereit erklärt, das Ladenschlußgesetz abzuschaffen, sollte dieser Versuch unternommen werden. Dabei böte es sich an, ein Bundesland oder weite Teile davon als Testgebiet auszuwählen. Prädestiniert für einen solchen Versuch dürfte Berlin sein, weil hier die Gefahr von regionalen Verzerrungen nicht zu befürchten ist.

D. Regulierung der Finanzmärkte

I. Vorbemerkungen

124. Aufgabe des Finanzsystems ist es, interpersonale, interregionale und intertemporale Einnahme- und Ausgabeüberschüsse anzugleichen. Freie Finanzmittel sollen so von den Überschüßeinheiten (z.B. den privaten Haushalten) zu den Defiziteinheiten (z.B. den Unternehmen) geleitet werden. Die Finanzmärkte bilden das Bindeglied zwischen Sparern und Investoren und bieten die Möglichkeit der Geldvermögensbildung. Ihre Leistungsfähigkeit bei der Aufbringung und Weiterleitung finanzieller Mittel ist von entscheidender Bedeutung für die gesamte Wirtschaftsentwicklung.

125. Im Finanzkreislauf der Bundesrepublik fließt nur ein relativ geringer Teil der Finanzströme direkt über Wertpapier- und Direktkreditmärkte von den Überschuß- zu den Defiziteinheiten [vgl. Andreas, 1980]. Quantitativ bedeutsamer sind die indirekten Finanzströme, die über Institutionen des finanziellen Sektors laufen. So nehmen Kreditinstitute Einlagen von Überschüßeinheiten entgegen oder verkaufen eigene Effekten an sie und vergeben auf dieser Grundlage Kredite an Defiziteinheiten. Finanzintermediäre, zu denen neben den Banken auch die Versicherungen und andere Kapitalsammelstellen zählen, gleichen qualitative Unterschiede aus, die zwischen den von den Defiziteinheiten gebotenen und den von den Überschüßeinheiten gewünschten Vermögensanlagen bestehen. Ihre Fähigkeit, Angebot und Nachfrage hinsichtlich der Laufzeiten, der Beträge und Risiken aufeinander abzustimmen, verschafft ihnen eine zentrale Rolle im Finanzierungskreislauf.

126. In einer Marktwirtschaft kann der Wettbewerb auch im finanziellen Sektor als Mechanismus zur Steuerung und Kontrolle ökonomischer Tätigkeit genutzt werden. Freier Zutritt zu den Finanzmärkten, Entscheidungsfreiheit bei Angebot und Nachfrage und ein Preismechanismus, der die Knappheitsrelationen widerspiegelt, sind wesentliche Voraussetzungen für eine optimale Kapitalallokation. Tatsächlich gelten die Prinzipien der Wettbewerbsfreiheit auf den Finanzmärkten allerdings nur in sehr eingeschränktem Maße. Ein straffes Regulierungssystem überzieht nahezu den gesamten Finanzierungskreislauf und läßt oft nur sehr wenig Raum für das Wirken der Marktfaktoren. Geld- und währungspolitische Ziele, eine besondere Instabilität und Krisenanfälligkeit im finanziellen Sektor sowie die Notwendigkeit eines umfassenden Anlegerschutzes werden als Begründungen für staatliche Wettbewerbseingriffe angeführt. Ob sich diese Begründungen im Einzelfall als stichhaltig erweisen und ob die Wettbewerbsbeschränkungen in einem zieladäquaten Zusammenhang stehen, wird in den nächsten Abschnitten überprüft.

127. Ein einheitliches Ordnungsprinzip läßt sich bei der Vielzahl staatlicher Regulierungen nur schwer erkennen. Als Ansatzpunkte wählt der Gesetzgeber sowohl Marktteilnehmer (z.B. Kreditinstitute), Marktobjekte (z.B. Wertpapiere) als auch Marktinstitutionen (z.B. die Börse). Bei einer isolierten Betrachtung einzelner Regulierungsvorschriften werden die Auswirkungen auf Kapitalallokation und Wettbewerb leicht unterschätzt. Aufgrund der engen Verflechtung der Finanzmärkte und der

vielfältigen Wechselbeziehungen im Finanzierungskreislauf können selbst vermeintlich geringfügige Eingriffe weitreichende Verzerrungen im finanzwirtschaftlichen Allokations- und Wettbewerbsmechanismus nach sich ziehen. Durch das Ineinandergreifen der unterschiedlichen Regulierungskonzepte werden zudem bestimmte Finanzierungsvorgänge von mehreren Seiten her behindert. Anlage- und Finanzierungsentscheidungen werden dann nicht mehr allein durch Marktfaktoren bestimmt, sondern ebenso durch die unterschiedliche Intensität staatlicher Regulierungseingriffe. Kapitalfehlleitungen und Wettbewerbsverzerrungen können auch hier die Folge sein.

128. Die folgenden Überlegungen konzentrieren sich auf den Bankensektor, die Wertpapiermärkte und die private Versicherungswirtschaft. Diese Regulierungsbereiche nehmen in quantitativer Hinsicht eine zentrale Stellung im deutschen Finanzsystem ein. Bei ihnen treten aber auch die qualitativen Wirkungszusammenhänge am deutlichsten zutage. Mit der Regulierung des Bankensektors nimmt der Staat Einfluß auf die wichtigste Schaltstelle im Finanzierungskreislauf. Rund die Hälfte des gesamten Geldvermögens der nichtfinanziellen Sektoren wird als Bankeinlagen gehalten. Auch an den Wertpapiermärkten spielen die Banken eine zentrale Rolle, so daß zwischen diesen beiden Regulierungsbereichen ein sehr enger Zusammenhang besteht. Besonders einschneidende Regulierungen betreffen die private Versicherungswirtschaft. Diese ist nicht nur die nach den Banken zweitgrößte Kapitalsammelstelle in der Bundesrepublik, sondern steht insbesondere mit dem Produkt Kapitallebensversicherung im Wettbewerb zu Vermögensanlagen auf dem Wertpapiermarkt und bei Banken.

129. Bedingt durch die Fülle der Einzelvorschriften im Banken-, Versicherungs- und Wertpapiersektor ist eine detaillierte Überprüfung aller Regulierungen hier nicht möglich. Die Untersuchung muß sich auf die wesentlichen Vorschriften beschränken. Die Rechtfertigungsargumente, die dabei anzutreffen sind, haben allerdings grundsätzliche Bedeutung für alle Regulierungen im jeweiligen Sektor. Vorschriften, die im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft erlassen wurden, der weite Bereich der Steuer- und Subventionsgesetzgebung sowie die spezielle Problematik internationaler Finanzmärkte können nicht behandelt werden. Von Fall zu Fall wird es allerdings notwendig sein, auch auf einzelne Regulierungen in diesen Bereichen einzugehen.

II. Bankensektor

1. Staatliche Eingriffe im Überblick

130. Im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen nehmen die Kreditinstitute eine Sonderstellung ein. § 102 GWB stellt die Kreditwirtschaft frei vom Kartellverbot des § 1 GWB, vom Verbot vertraglicher Preis- und Konditionenabsprachen des § 15 GWB und vom Verbot der "Verbandsempfehlungen" (§ 38 Abs. 1 Nr. 11). Die Freistellung des § 102 GWB bewirkt im wesentlichen eine Umwandlung des Verbotsprinzips in ein Mißbrauchsprinzip und führt zu einer Privilegierung der Kreditinstitute gegenüber anderen Unternehmen.

131. Die Vorschriften des Kreditwesengesetzes (KWG) schaffen die rechtliche Grundlage für die Bankenaufsicht in der Bundesrepublik. Erklärtes Ziel des KWG ist es, "die Funktionsfähigkeit des Kreditapparates zu wahren und die Gläubiger der Kreditinstitute nach Möglichkeit vor Verlusten zu schützen" [Deutscher Bundestag, j, S. 20]. Um dieses Ziel zu erreichen, erließ der Gesetzgeber eine große Anzahl von Einzelregulierungen, die praktisch alle Bankgeschäfte umfassen. Das KWG regelt den Marktzutritt für Kreditinstitute; es enthält Vorschriften über das "angemessene" Eigenkapital und die "ausreichende" Liquidität, über das Kreditgeschäft, den Sparverkehr, den Jahresabschluß u.a. mehr. Darüber hinaus unterstellt das KWG die Kreditinstitute einer umfassenden Aufsicht durch das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (BAK) und verpflichtet sie zu einer weitgehenden Informationsoffenlegung gegenüber den Aufsichtsbehörden.

132. Neben dem KWG greift auch das Gesetz über die Deutsche Bundesbank (BBankG) regulierend in den Bankensektor ein. Gemäß § 3 BBankG hat die Bundesbank die Aufgabe, die Währung zu sichern. Zur Erfüllung dieser Aufgabe besitzt die Bundesbank als grundlegendes Vorrecht das Notenausgabemonopol (§ 14 BBankG). Daneben steht der Bundesbank ein umfangreiches Instrumentarium an Ge- und Verbotsregeln (z.B. Mindestreserveregeln) und eine direkte Marktteilnahme (z.B. Offenmarktpolitik) zur Erfüllung ihrer Aufgabe zur Verfügung. Unmittelbarer Adressat der Bundesbankpolitik sind die Kreditinstitute, die durch den Einsatz des notenbankpolitischen Instrumentariums direkt und indirekt in ihrer Liquidität, Rentabilität und allgemeinen Vermögenslage betroffen werden.

133. Aus den Begründungen des Gesetzgebers zu den Sonderrechtsvorschriften für den Bankensektor lassen sich zwei widerstrebende Absichten erkennen. Einerseits wird Wettbewerb im Bankensektor prinzipiell gewünscht. Andererseits wird eine volle Anwendung des Wettbewerbsprinzips abgelehnt [vgl. Deutscher Bundestag, m, Ziff. 55 und j, S. 20]. Die Argumente, mit denen Regulierung und Privilegierung gerechtfertigt werden, lassen sich in zwei Kategorien einteilen.

- Der ersten Gruppe lassen sich Argumente zuordnen, die einen prinzipiellen Konflikt zwischen einzelwirtschaftlichem Gewinnstreben und übergeordneten gesamtwirtschaftlichen Zielen behaupten. Staatlich unbeeinflusster Wettbewerb wird abgelehnt, nicht weil er nicht funktionieren würde, sondern weil er nicht zu den politisch erwünschten Ergebnissen führen könne. Insbesondere das im BBankG verankerte Ziel der Geldwertstabilität dient als Rechtfertigung für wettbewerbspolitische Sonderregelungen.
- Die zweite Kategorie von Regulierungsargumenten läßt sich mit dem Begriff "Marktversagen" überschreiben. Aufgrund ökonomischer Besonderheiten in der Kreditwirtschaft könnten sich die "üblicherweise erwarteten positiven Wirkungen" [Möschel, 1983, S. 608] des Wettbewerbs nicht einstellen. Unregulierter Wettbewerb müsse schwerwiegende Funktionsstörungen im gesamten Finanzsystem zur Folge haben.

Regulierungsargumente beider Kategorien sollen im folgenden genauer dargestellt und auf ihre Stichhaltigkeit hin untersucht werden.

2. Sachliche Rechtfertigung der Regulierung

a. Bankenwettbewerb und Währungssicherung

134. Die wettbewerbliche Sonderstellung der Kreditwirtschaft wird häufig aus der *Geldschöpfungsfähigkeit* des Bankensystems abgeleitet (1). Da das gesamtwirtschaftliche Preisniveau durch die umlaufende Geldmenge determiniert sei, die Geldmenge wiederum zum großen Teil aus der Buchgeldschöpfung der Geschäftsbanken resultiere, bestünde ein enger Zusammenhang zwischen Bankenverhalten und Inflationsentwicklung. Wettbewerb in der Kreditwirtschaft würde nun gerade die gegenteilige Wirkung haben wie Wettbewerb auf den Gütermärkten: Wettbewerb im Gütersektor führe zu einer Erhöhung des Angebots und zu einer Senkung der Preise [vgl. Gnam, 1969, S. 423]. Es könne jedoch "nicht das Ziel einer gesunden Währungs- und Kreditpolitik sein, daß möglichst viel Kredit zu möglichst niedrigen Zinsen gewährt wird" [Schreihage, 1960, S. 15].

Behauptet wird also, daß Wettbewerb in Verbindung mit der Branchenbesonderheit "Geldschöpfungsfähigkeit" zu einer starken Ausweitung des Kredit- und damit Geldvolumens führt, die das Ziel eines stabilen Preisniveaus gefährdet. Da die Grenzkosten der Geldproduktion gleich Null seien, würde das Geld- bzw. Kreditangebot entsprechend der marktwirtschaftlichen Regel Grenzkosten gleich Grenzerlös so lange erhöht, bis der Geldwert auf Null gesunken und ein völliger Kaufkraftverfall eingetreten sei [vgl. z.B. Gurley, Shaw, 1960, S. 255; Friedman, 1959, S. 6 ff.].

In ökonomischen Kategorien wird also Marktversagen vom Typ "negative externe Produktionseffekte" unterstellt [vgl. Kupitz, 1983, S. 104]: die Kreditpolitik einzelner Banken löse einen Kaufkraftverfall aus, der alle Geldhalter treffe. Da nun der Geldwert durch das Verhalten des gesamten Bankensystems bestimmt sei und dieses Verhalten für das einzelne Kreditinstitut eine unsichere Größe sei, würden durch den Markt verkehrte Anreize gesetzt: für die einzelne Bank müsse der Versuch der Geldwertstabilisierung weniger lohnend erscheinen als eine aggressive Kreditausweitung.

135. Bei der Überprüfung dieses Arguments ist es sehr wichtig, "Wettbewerb um Geld" von "Wettbewerb um Kredit" scharf zu trennen. Wettbewerb um Geld unterstellt ein hypothetisches Währungssystem, in dem kein Zentralbankgeld-Monopol existiert und folglich die privaten Geschäftsbanken eigene Banknoten emittieren und in Umlauf bringen können. Ob in einer solchen Situation der freie Bankenwettbewerb inflationär wirkt oder ob gerade die Aufhebung des staatlichen Notenbankmonopols ein geeignetes Mittel zur Stabilisierung des Geldwertes sein kann, ist noch nicht ausdiskutiert und soll hier nicht weiter verfolgt werden (2).

-
- (1) Ausführliche Darstellungen und Diskussionen der folgenden Argumente finden sich u.a. in Kupitz [1983]; Seifert [1984]; Möschel [1972; 1975a; 1975b; 1983].
 - (2) Vgl. dazu von Hayek [1977], der für eine Abschaffung des Notenbankmonopols plädiert. Die Diskussion im Anschluß an von Hayeks Vorschlag wird zusammengefaßt in Gerding, Starbatty [1980] und in Vaubel [1985]. Bedacht werden muß in diesem Zusammenhang, daß

136. "Wettbewerb um Kredit" hat eine reale Situation zum Gegenstand, wie sie etwa in der Bundesrepublik durch das BBankG geschaffen wurde. Hier besitzt die Zentralbank das alleinige Recht, gesetzliche Zahlungsmittel auszugeben. Auf der Grundlage ihrer Zentralbankgeldbestände können die Banken jedoch Kredite vergeben und damit Buchgeld schaffen. Beide Geldarten zusammen bilden die volkswirtschaftliche Geldmenge (1). Im Gegensatz zu der Notenbank besteht jedoch für die Geschäftsbanken ein Liquiditätsproblem. Sie müssen einen Teil ihrer Zahlungen in einem Geld leisten, das sie selbst nicht schaffen können - in Zentralbankgeld. Damit ist der private Geldschöpfungsspielraum durch die von der Notenbank zur Verfügung gestellte Menge an Zentralbankgeld begrenzt (2). Aus diesen Zusammenhängen folgt, daß eine inflationäre Geldschöpfung der Geschäftsbanken nicht gegen den Willen der Zentralbank durchgesetzt werden kann, der nach dem BBankG auch die Aufgabe der Währungssicherung übertragen ist. Eine Gefährdung der Geldwertstabilität durch Wettbewerb im Bankensektor ist also - eine effiziente Geldmengensteuerung durch die Notenbank vorausgesetzt - kaum ein stichhaltiges Argument für einen wettbewerblichen Sonderstatus der Kreditwirtschaft.

137. Gegen diese Überlegung kann nun eingewandt werden, daß gerade der Bankenwettbewerb eine effiziente Geldpolitik erschwere. Aufgrund ihres Geldschöpfungsspielraums hätten die Geschäftsbanken die Möglichkeit, geldpolitische Maßnahmen der Bundesbank zumindest eine Zeitlang

nicht allein auf die Schuldnerwünsche an billigen Krediten, die Banken zur Ausweitung ihrer Geldmenge veranlassen könnten, abgestellt werden darf. Vielmehr muß in das Kalkül auch einbezogen werden, daß jene Banken, die eine solche aggressive Politik mit der Folge einer inflationären Entwertung ihres jeweils eigenen Geldes betreiben, Verluste erleiden, weil der Realwert der Tilgungen und Zinszahlungen auf früher gewährte Kredite abnimmt. Zwar könnten solche Verluste durch exponentiell ansteigende Ausweitung der Geldmenge bzw. der Kreditvergabe kompensiert werden, aber gleichzeitig nähme der Realwert der Kredite auch für die Kreditnehmer ab, weil sich immer weniger Dritte fänden, die bereit wären, solches Geld zu akzeptieren. Derartige Dritte wären auch immer weniger bereit, Ersparnisse bei den als Geldmengenausweitern bekannten Banken zu deponieren. Es wäre aus beiden Gründen für Banken lohnend, eine ihr eigenes Geld stabilisierende Politik zu betreiben und einen Qualitätswettbewerb um Stabilität zu führen. So gesehen scheint das Argument nicht zutreffend, es ginge beim Bankensektor um negative währungspolitische Externalitäten. Dies wäre gegeben, wenn ein Monopol existierte, was bei Wettbewerb aber nicht der Fall ist. Auch die Unabhängigkeit von (Monopol-)Notenbanken kann vor diesem Hintergrund gesehen werden, weil so vermieden werden kann, daß Regierungen wirtschaftliche Mißerfolge in Form von Inflation an die Bürger weitergeben (externalisieren) können. Vgl. weiterführend zu dieser Argumentation Vaubel [1985].

- (1) Die unterschiedlichen Geldmengenkonzepte in der Bundesrepublik werden ausführlich dargestellt in Issing [1984, S. 6 ff.].
- (2) Analytisch wird die Geldschöpfungsgrenze für das Bankensystem durch den Geldschöpfungsmultiplikator dargestellt [vgl. Issing, 1984, S. 52 ff.].

zu durchkreuzen: Unnötige und unerwünschte *Wirkungsverzögerungen* nach dem Einsatz der Notenbankinstrumente seien die Folge [vgl. Seifert, 1984, S. 104 ff.]. Um die Durchschlagskraft und -geschwindigkeit der Geldpolitik insbesondere auf die Zinsen zu erhöhen, wäre eine wettbewerbliche Koordination z.B. durch Zinsempfehlungen der Bankenverbände währungspolitisch sinnvoll [vgl. Deutscher Bundestag, m, Ziff. 55]. Gegen dieses Argument spricht, daß gerade die volle Anwendung des Wettbewerbsprinzips ein geeignetes Mittel sein kann, die Zinsreagibilität im Bankensektor zu erhöhen. Wettbewerb um Kredit und Einlagen senkt tendenziell die Kredit-(Soll-)Zinsen und erhöht die Einlagen-(Haben-)Zinsen. Die Marge zwischen Soll- und Habenzinsen sinkt, und die Bankgewinne reduzieren sich. Je stärker der Bankenwettbewerb, desto kleiner die Zinsmarge und um so schneller müssen sich die Geschäftsbanken an geänderte monetäre Rahmenbedingungen anpassen, um Verlusten zu entgehen. So betrachtet lassen Wirkungsverzögerungen bei der Geldpolitik eher ein Zuwenig als ein Zuviel an Wettbewerb vermuten [Kupitz, 1983, S. 117 f.; Seifert, 1984, S. 107 f.].

138. Eine etwas anders gelagerte Begründung für die wettbewerbliche Sonderstellung der Kreditwirtschaft, insbesondere für die Bereichsausnahme des § 102 GWB, liefert das *Ausgleichsargument* [vgl. Möschel, 1975b, S. 357]. Durch die starke Einbindung in die Notenbankpolitik entstünden den Kreditinstituten Kosten und damit Rentabilitätseinbußen, die - als Branchenbesonderheit - durch eine kartellrechtliche Privilegierung auszugleichen wären. Fraglich erscheint bei diesem Argument schon der Ansatz: Läßt man Kostensteigerungen, die durch staatliche Maßnahmen verursacht werden, als Rechtfertigung für kartellrechtliche Sonderregelungen zu, dann stünde das gleiche Recht auch den Adressaten der Steuerpolitik, des Gewerberechts oder des Umweltschutzes zu. Zudem muß im Fall der Kreditinstitute berücksichtigt werden, daß währungspolitisch bedingte Kostensteigerungen zumindest zum Teil durch Zinsanpassungen auf die Bankkundschaft überwältigt werden können. Gerade diese Überwälzung ist ja im Interesse einer wirksamen Geldpolitik.

139. Eine weitere Version des Ausgleichsargumentes sieht in der wettbewerblichen Sonderstellung eine notwendige Entschädigung für wettbewerbsverzerrende Wirkungen des notenbankpolitischen Instrumentariums [vgl. Seifert, 1984, S. 111 ff.]. Hier gelten dieselben grundsätzlichen Einwände wie oben. Wird die Wettbewerbsneutralität staatlicher Maßnahmen bezweifelt, so dürfte es zweckmäßiger sein, entsprechende Änderungen am Instrumentarium vorzunehmen.

140. Die Ergebnisse der Diskussion sollen nun kurz zusammengefaßt werden: Ein Konflikt zwischen freiem Wettbewerb im Bankensektor und dem Ziel der Preisniveaustabilisierung kann nicht generell unterstellt werden. Ob eine Abschaffung des Notenbankmonopols und die Zulassung konkurrierender privater Geldausgabe eine bessere Inflationstherapie ermöglicht als die Regelungen des BBankG, soll hier offen bleiben. Weist man jedoch das Ziel der Währungssicherung einer entsprechend ausgestatteten Notenbank zu, so lassen sich Regulierungen, die über das BBankG hinausgehen, kaum mit währungspolitischen Bedenken rechtfertigen.

b. Bankenwettbewerb, Funktionsfähigkeit der Kreditwirtschaft und Einlegerschutz

Die Thesen im Überblick

141. Eine zentrale Rolle bei der Rechtfertigung der Regulierung von Banken spielen Argumente, die bei freiem Wettbewerb die Funktionsfähigkeit der Kreditwirtschaft bedroht sehen. Eine volle Anwendung des marktwirtschaftlichen Prinzips würde aufgrund von Branchenbesonderheiten zu einer "zu hohen" Anzahl [vgl. Horvitz, 1980, S. 228] von Bankinsolvenzen führen. Darüber hinaus könnte bereits durch einzelne Bankkonkurse eine allgemeine Vertrauenskrise gegenüber dem gesamten Kreditgewerbe ausgelöst werden. Ein umsichgreifender Run auf die Bankschalter müßte zwangsläufig zum Zusammenbruch des Bankensystems und damit zu schweren volkswirtschaftlichen Schäden führen (Kettenreaktion) (1).

142. Der Gläubigerschutzgedanke, wie er sich im GWB und im KWG findet, steht im engen Zusammenhang mit diesen Befürchtungen. Von der Mehrheit der "kleinen" Bankeinleger könne nicht erwartet werden, daß sie sich die Informationen beschaffen und Kenntnisse aneignen, die notwendig sind, um die Bonität eines Kreditinstitutes beurteilen zu können [W.A. Müller, 1981, S. 18]. Informations- und Wissensdefizite begründen jedoch nicht nur die Schutzbedürftigkeit der Einleger, sondern sie werden auch zur Erklärung von allokativem Marktversagen aufgrund von ruinöser Konkurrenz herangezogen [vgl. hierzu die ausführliche Darstellung bei Kupitz, 1983].

143. Zudem soll die Sicherheit der Bankeinlagen staatlich geschützt werden, um das Vertrauen in die Kreditwirtschaft nicht zu gefährden. Gläubigerschutz wird damit zur vorbeugenden Maßnahme gegen panikartige Einlagenabzüge. Die Notwendigkeit eines umfassenden Einlagenschutzes wird also nicht nur mit sozialpolitischen, sondern ebenso mit allokativen Zielen gerechtfertigt. Gläubigerschutz und Sicherung der Funktionsfähigkeit der Kreditwirtschaft werden daher häufig als unterschiedliche Formulierungen der gleichen Zielsetzung aufgefaßt (2). Bei der Überprüfung dieser Regulierungsbegründungen ist es zweckmäßig, die einzelnen Begründungselemente zu isolieren und getrennt auf ihre Stichhaltigkeit hin zu untersuchen.

Besondere Konkursanfälligkeit der Kreditinstitute

144. Eine gesamtwirtschaftlich schädliche Konkurshäufung im Kreditgewerbe, so wird befürchtet, könnte sich aus den folgenden Branchenbesonderheiten ergeben. Jedes Kreditinstitut schafft auf der Grundlage eines geringen Bodensatzes von Zentralbankgeld eigenes Buchgeld. Dieses Geld wird vom Publikum jedoch nur so lange akzeptiert, wie die Zah-

(1) Vgl. zur ausführlichen Darstellung des Run-Argumentes aus offizieller Sicht Deutscher Bundestag [j, S. 19 ff.; m, S. 16 ff.].

(2) Diese Ansicht wird u.a. vertreten von Möschel [1972, S. 249]; W.A. Müller [1981, S. 47]; Kupitz [1983, S. 21]; Seifert [1984, S. 208].

lungsfähigkeit des Kreditinstituts in Zentralbankgeld außer Frage steht. Treten hieran Zweifel auf, so kann es geschehen, daß alle oder ein Großteil der Einleger ihre Bankguthaben in Zentralbankgeld zurückfordern. Ein derartig massiver Liquiditätsabzug kann den Zusammenbruch einer Bank bedeuten. Vertrauenskrisen bedrohen deshalb die Existenz eines Kreditinstituts weit stärker, als dies bei Unternehmen anderer Branchen der Fall ist [vgl. Seifert, 1984, S. 122].

145. Zudem verfügen Banken im Vergleich zu anderen Unternehmen über sehr geringe Nettohaftungsreserven. Während die Eigenkapitalquote in der deutschen Industrie rund 20 vH beträgt (1), beläuft sich die durchschnittliche Eigenkapitalquote in der deutschen Kreditwirtschaft auf nur 3,4 vH (2). Schon relativ geringe Verluste können daher zu Insolvenzen führen. Selbst wenn man bereit ist, in der Vertrauensanfälligkeit und den niedrigen Haftungsreserven Branchenbesonderheiten der Kreditwirtschaft zu sehen, so folgt allein daraus noch kein Regulierungsbedarf. Denn letztendlich ist jede Branche mit "besonderen" Risiken konfrontiert und daher in "besonderer" Weise konkursgefährdet. In einem marktwirtschaftlichen System ist es Sache der Unternehmen, einzelwirtschaftlichen Risiken durch eine geeignete Risikopolitik zu begegnen.

Ruinöse Konkurrenz

146. Im Zusammenhang mit diesen Branchenbesonderheiten wird nun aber befürchtet, Wettbewerb im Bankensektor könnte zu Marktversagen in der Form von ruinöser Konkurrenz führen. Die Möglichkeit eines "periodisch-ruinösen Wettbewerbs" wird dabei häufig als Rechtfertigung für bankpolitische Sondervorschriften benutzt. Durch das zeitliche Auseinanderfallen von Leistung und Gegenleistung im Bankgeschäft könnte eine Situation entstehen, in der die "schlechten" Banken die "guten" vom Markt verdrängen: Schätzt eine Bank ihre zukünftige Ertrags- und Liquiditätssituation zu günstig ein, so hätte dieser Erwartungsirrtum kurzfristig keine Sanktionen zur Folge. Im Gegenteil, aufgrund ihrer positiven Erwartungen würde die Bank sowohl im Kredit- als auch im Einlagengeschäft Konditionen bieten, zu denen auch leistungsfähigere Institute, die jedoch ihre zukünftigen Verpflichtungen richtig einschätzen, nicht konkurrieren könnten. Diese leistungsfähigeren Banken würden daher vom Markt gedrängt, bevor sich zu einem späteren Zeitpunkt die Zahlungsunfähigkeit der falsch kalkulierenden Bank erweist. Damit würde jedoch der wettbe-

(1) Vgl. Albach [1984, S. 1]. Die exakte Zahl ist 21,3 vH und bezieht sich auf 1980.

(2) Berechnet als Kapital (einschließlich offener Rücklagen gemäß § 10 KWG)/Geschäftsvolumen aus den Zahlenangaben im Monatsbericht der Deutschen Bundesbank [d, Mai 1985]. Allerdings ist gerade bei Kreditinstituten die offen ausgewiesene Eigenkapitalquote ein sehr unzuverlässiger Maßstab für die Nettohaftungsreserven. § 26a KWG erlaubt den Kreditinstituten, Teile ihres Umlaufvermögens niedriger zu bewerten, als dies nach § 155 Aktiengesetz (AktG) für andere Unternehmen zulässig ist. Dadurch können in erheblichem Umfang stille Reserven gebildet werden, die aus den Jahresabschlüssen nicht ersichtlich sind, die aber - richtig gerechnet - bei den Haftungsreserven berücksichtigt werden müßten.

werbliche Ausleseprozeß pervertiert, was durch staatliche Maßnahmen verhindert werden müsse (1).

147. Gegen dieses Argument spricht, daß Vorleistungen und Erwartungsunsicherheiten in jedem Wirtschaftszweig auftreten und geradezu Kennzeichen eines dynamischen Wettbewerbs im Sinne eines Such-, Lern- und Informationsprozesses sind. Es handelt sich hier also keineswegs um eine Besonderheit des Bankgeschäfts. Nimmt man realistischerweise an, daß Banken grundsätzlich daran interessiert sind, ihren eigenen Konkurs zu vermeiden, dann erscheint eine systematische Überschätzung der eigenen Möglichkeiten wenig wahrscheinlich. Erwartungsirrtümer sind natürlich immer möglich; aber es ist fraglich, ob staatliche Instanzen den zukünftigen Finanzierungsbedarf eines Kreditinstituts besser abschätzen können als das Unternehmen selbst.

148. Auch als Argument für die Notwendigkeit eines Gläubigerschutzes ist das Vorleistungsargument problematisch. Unterstellt wird, daß risikofreudige Banken Einlagen von risikoscheuen Banken abziehen, indem sie höhere Habenzinsen bieten: die Marktverdrängung der risikobewußten Banken vollzieht sich durch Konditionenwettbewerb. Damit kommt das Einlagenrisiko der Gläubiger in der Höhe der Habenzinsen zum Ausdruck und ermöglicht eine Entscheidung der Einleger. Erfüllt der Zins seine Funktion als Risikoindikator - hohe Verzinsung bei riskanten Banken und niedrigere bei Banken mit größerer Sicherheitsneigung -, dann kann kaum von allokativem Marktversagen gesprochen werden.

Informationsdefizite der Einleger

149. Gegen die schützende Funktion des Zinses als Risikoindikator wird nun eingewandt, daß die Bonität einer Bank für den einzelnen (Klein-)Einleger nicht erkennbar wäre und sich daher auch nicht in Zinsunterschieden niederschlagen würde. Auf dem Markt zwischen Banken und Kleineinlegern läge Marktversagen aufgrund "asymmetrisch verteilter Informationen" vor [vgl. Kupitz, 1983, S. 135 ff.].

Von asymmetrisch verteilten Informationen spricht man, wenn der Anbieter eines Gutes besser über dessen Qualität informiert ist als die Nachfrager. Da die Nachfrager vor dem Kauf nicht zwischen guten und schlechten Qualitäten unterscheiden können, besteht für den Anbieter ein Anreiz, schlechte Waren (lemons) als gute zu verkaufen. Kann nun aber für gute Qualität kein höherer Preis erzielt werden, so würden die qualitativ minderwertigen Produkte die qualitativ höherwertigen vom Markt verdrängen - auf dem Markt würden nur noch sogenannte Zitronen gehandelt. Im nachhinein stellen die Käufer die Qualitätsverminderung jedoch fest. Es setzt ein Lernprozeß ein, der zu niedrigeren Preisgeboten der Nachfrager führt. Bei diesem niedrigeren Preis wiederholt sich der umgekehrte Selektionsprozeß, der sich - im theoretischen Modell - bis zum Marktzusammenbruch fortsetzen kann (2).

(1) Dieses "Vorleistungsargument" [Möschel, 1975b, S. 358] geht zurück auf Börner [1972, S. 1 ff.].

(2) Vgl. Akerlof [1970]; Boadway, Bruce [1984, S. 123 ff.]; Koch [1981, S. 131 ff.].

150. Übertragen auf die Kreditwirtschaft könnte sich dieser "lemon-process" folgendermaßen darstellen: Da die Einleger die Bonität eines Kreditinstituts nicht einschätzen können, besteht für Banken mit geringer Bonität kein Anlaß, höhere Einlagenzinsen zu bieten als Banken mit hoher Bonität. Risikounterschiede bei Bankeinlagen führen - aufgrund fehlender Bonitätsinformation - nicht zu Zinsdifferenzen. Dementsprechend erhöht sich der Anreiz, "schlechte", d.h. riskante Depositen anzubieten, und der oben beschriebene Qualitätsverschlechterungsprozeß setzt ein.

151. Auch bei diesem Argument kann eingewandt werden, daß erstens asymmetrisch verteilte Informationen keine Branchenbesonderheit der Kreditwirtschaft darstellen und zweitens die Annahme eines fortschreitenden Qualitätsverschlechterungsprozesses gleichbedeutend ist mit der Annahme eines kollektiven Selbstmords der Banken.

Informationsdefizite bei der Masse der Kleineinleger scheinen zwar eine plausible Vermutung zu sein, und die Gefahr von Qualitätstäuschungen besteht auf freien Wettbewerbsmärkten immer. Spricht man jedoch den Einlegern nicht prinzipiell die Fähigkeit zur Interpretation von Marktinformationen ab, so besteht der naheliegendste Ansatz zur Lösung des Problems in einer Verbesserung der Informationslage der Einleger. Ein Teil des Informationsdefizits könnte über den Marktmechanismus abgebaut werden: Banken mit hoher Bonität werden ein Interesse daran haben, den Kunden ihre "gute Qualität" über geeignete Informationen zu signalisieren (1). Die Wirksamkeit dieses "signaling"-Prozesses könnte gegebenenfalls durch gesetzliche Publizitätsauflagen verstärkt werden.

Mit dem Argument, freier Wettbewerb im Bankensektor kann aufgrund von asymmetrisch verteilten Informationen zu ruinöser Konkurrenz führen, ließen sich allenfalls staatliche Maßnahmen rechtfertigen, die der Informationsverbesserung bei den Bankeinlegern dienen; eine wettbewerbliche Sonderstellung der Kreditwirtschaft läßt sich daraus jedoch nicht ableiten.

152. Das Argument der ruinösen Konkurrenz steht zudem im Widerspruch zur Kettenreaktionsthese: Bei ruinöser Konkurrenz verdrängen die unseriös operierenden Banken leistungsfähigere Institute vom Markt, bevor letztendlich auch die unseriösen Banken fallieren. In der Kettenreaktionsthese wird genau der umgekehrte zeitliche Ablauf behauptet. Der Konkurs von zu riskant operierenden Banken löst eine Vertrauenskrise aus und bewirkt so auch den Zusammenbruch solventer Banken [vgl. Seifert, 1984, S. 141 ff.].

Vertrauenskrisen und Kettenreaktionen

153. Im Mittelpunkt der Kontroverse um die Sonderstellung der Kreditwirtschaft steht jedoch das Run-Argument: Ohne staatliche Schutzmaßnahmen könnten schon einzelne Bankkonkurse das Vertrauen der Einleger in das gesamte Kreditgewerbe erschüttern. Eine allgemeine Panik mit ku-

(1) "Signaling" als Mittel zur Verringerung der Informationsdefizite wird diskutiert in Spence [1974]. Eine zusammenfassende Darstellung der Informations- und Signalisierungsproblematik findet sich in Kupitz [1983]; Koch [1981] und Boadway, Bruce [1984, S. 123 ff.].

mulativen Einlagenabzügen bei allen Banken müßte zum Zusammenbruch des Finanzsystems führen. Haben die Einleger kein Vertrauen in die Sicherheit ihrer Bankguthaben, so steht die Teilnahme an einem beginnenden Run durchaus im Einklang mit rationalem Verhalten: Aufgrund der banktypischen Finanzierungsstruktur ist selbst das solventeste Kreditinstitut nicht in der Lage, aus eigener Kraft alle Einleger zu einem Zeitpunkt auszuzahlen. Ist eine allgemeine Vertrauenskrise erst einmal ausgelöst, so bedeutet der (rationale) "Zwang zum Windhundverfahren" [Seifert, 1984, S. 124] eine Bedrohung für jede Bank.

In ökonomischer Terminologie handelt es sich bei derartigen Kettenreaktionen um Marktversagen aufgrund von negativen externen Effekten. "The default by one bank can induce the default of other banks which constitutes the proper phenomenon of negative externalities" [Claassen, 1985, S. 219]. Über die Möglichkeit eines allgemeinen Runs auf Banken und die Notwendigkeit von Schutzvorkehrungen besteht wenig Dissens in der Literatur. Strittig hingegen ist die Beantwortung der folgenden Fragen: Wo liegen die Ursachen für einen allgemeinen Vertrauensschwund - welche Faktoren führen zu einer plötzlichen Homogenisierung der Erwartungen der Einleger? Was folgt daraus für eine ursachenadäquate Strategie zur Verhinderung einer Vertrauenskrise?

154. Der Kern der Kettenreaktionsthese, bei staatlich unreguliertem Wettbewerb würde schon der Zusammenbruch einzelner Kreditinstitute ausreichen, um eine allgemeine Panik auszulösen, ist empirisch in dieser generellen Form nicht haltbar. In der Zeit von 1925 bis 1929 - also vor Erlaß des ersten KWG im Jahre 1934 - mußten in Deutschland 490 Banken Konkurs anmelden. Dennoch fand während dieser Zeit kein allgemeiner Run auf Banken statt (1). In den USA gingen im Zeitraum von 1921 bis 1929 - also vor Einführung der staatlichen Einlagenversicherung - 5712 Kreditinstitute in Konkurs. Auch hier trat kein allgemeiner Run ein [vgl. Kupitz, 1983, S. 165].

Die Gründe für eine umsichgreifende Vertrauenskrise sind also nicht allein im Konkurs einer oder mehrerer Banken zu suchen. Als besonders wichtige Faktoren werden betrachtet (2):

- Wirtschaftspolitische, insbesondere geldpolitische Fehler in Krisen- oder Depressionszeiten. Im Fall der deutschen Bankenkrise 1931 wird diesem Ursachenkomplex ein großer Erklärungswert beigemessen (3).
- Schwerwiegende Fehlleistungen einzelner oder mehrerer Banken, die erwartungsprägend wirken, d.h. ein generelles Mißtrauen in die Solvenz der Kreditinstitute nach sich ziehen (4).

-
- (1) Zu den Daten siehe Walb [1933, S. 144], zur Schlußfolgerung Kupitz [1983, S. 164].
 - (2) Vgl. die Zusammenfassung in Seifert [1984, S. 127 ff.].
 - (3) Die Rolle der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen und der Einfluß exogener Faktoren in der deutschen Bankenkrise wird besonders von Möschel [1972, S. 204] betont. Ähnlich aber auch Born [1967; 1977, S. 480 ff.]; Stucken [1968, S. 390 ff.].
 - (4) Zu diesen erwartungsprägenden Faktoren zählen z.B. gleichartige Portfoliostrukturen der Banken und gleichartige Geschäfts- bzw. Bilanzrisiken. Vgl. ebenso Stützel [1964, S. 29]. Daraus könnte der

Aus der Tatsache, daß Bankenwettbewerb mit Konkursen verbunden sein kann, diese aber unter bestimmten Bedingungen eine Vertrauenskrise auslösen können, kann indes nicht der Schluß gezogen werden, die Verhinderung von Runs erfordere Wettbewerbsbeschränkungen.

155. Von dem eigentlichen Fall einer Vertrauenskrise sollten die beiden folgenden Situationen unterschieden werden:

- Massive Einlagenabzüge bei Kreditinstituten, die aufgrund einer verfehlten Geschäftspolitik tatsächlich vom Konkurs bedroht sind, stellen keine Branchenbesonderheit dar. Auch in anderen Wirtschaftszweigen ist es üblich, daß zweifelhaften Schuldnern keine Kredite mehr gewährt bzw. Kredite gekündigt werden. Mit einer besonderen Vertrauensanfälligkeit haben Einlagenkündigungen bei insolvenzbedrohten Banken wenig zu tun.
- Eine sehr enge Kreditverflechtung innerhalb des Bankensektors kann dazu führen, daß der Konkurs einer Bank auch die Zahlungsfähigkeit anderer Banken gefährdet. Derartige Kettenreaktionen sind weder besonders banktypisch, noch handelt es sich dabei um Marktversagen. Denn ganz ähnlich liegt der Fall, wenn der Konkurs eines Produktionsunternehmens zu Zahlungsausfällen bei den Vorlieferanten führt.

156. Aus marktwirtschaftlicher Sicht besteht das Run-Problem also nicht in der Verhinderung von Bankkonkursen, sondern in der Verhinderung von Vertrauenskrisen, die gewissermaßen als Erwartungsirrtum auch solvente Kreditinstitute fallieren lassen. Banken werden ein Eigeninteresse daran haben, die Gefahr einer Kettenreaktion - die letztendlich jede Bank bedroht - schon im Ansatz zu verhindern. Gerät ein an sich gesundes Kreditinstitut aufgrund einer Vertrauenskrise unter den Druck massiver Einlagenabzüge, so liegt es im Eigeninteresse der restlichen Banken, den Liquiditätsengpaß durch Kredithilfen auszugleichen [vgl. Claassen, 1985, S. 223]. Ist man wie Stützel [1964, S. 34] der Meinung, daß die Liquidität der Bonität folgt, wird ein solventes Institut in der Regel eine Vertrauenskrise leichter durchstehen als ein Institut, das ohnehin schon konkursgefährdet ist.

157. Liquiditätskrisen bei solventen Banken können durchaus Probleme verursachen. Betrifft der Run eine Großbank, kann die entstehende Liquiditätslücke die kurzfristigen Finanzierungsmöglichkeiten der anderen Banken übersteigen. Auch wird das Bankensystem als Ganzes nicht mehr in der Lage oder bereit sein, mit Krediten einzuspringen, wenn die Vertrauenskrise sich sehr schnell ausbreitet oder mehrere Banken gleichzeitig betrifft. Staatliche Maßnahmen zur Stabilisierung des Vertrauens der Einleger sind in sehr unterschiedlicher Form möglich.

158. Der "klassische" Vorschlag zur *Verhinderung von Kettenreaktionen* weist der staatlichen Zentralbank die Rolle als *Kreditgeber der letzten Instanz* zu. Im Falle einer einsetzenden Panik erhalten illiquide, aber solvente Kreditinstitute Mittel in unbegrenzter Höhe von der Zentralbank, die jedoch nach Beendigung des Runs verzinst zurückgezahlt wer-

Schluß gezogen werden, daß mit zunehmender Gleichförmigkeit des Bankensystems die Gefahr einer Vertrauenskrise als Reaktion auf Bankkonkurse wächst.

den müssen. Durch die Vergabe einer solchen Liquiditätsgarantie soll das Vertrauen in die Zahlungsbereitschaft der solventen Banken erhöht und damit eine Erwartungshomogenisierung vermieden werden (1). Die "lender of last resort"-Lösung verhindert jedoch keine Zusammenbrüche und Einlagenverluste bei insolventen und illiquiden Banken. Wird die Unterstützung nur gesunden Banken gewährt und besteht beim Publikum Unsicherheit bei der Bonitätsbeurteilung ihrer Bank, so ist die präventive Wirkung dieser Maßnahme gering. Andererseits beeinflusst ein staatlicher Liquiditätsbeistand in Krisensituationen, der an die Solvenz des Instituts geknüpft wird, das individuelle Risikoverhalten von Banken und Einlegern vergleichsweise wenig (2).

159. Eine allgemeine *Depositenversicherung*, die jeden Einleger direkt gegen Verlust seines Guthabens schützt, kann als wesentlich wirksamere Methode der Vertrauensstabilisierung betrachtet werden. Hier stellt sich jedoch auch das "moral hazard"-Problem in stärkerem Maße als bei der "lender of last resort"-Lösung. Ist die Rückzahlung der Bankeinlagen durch eine leistungsfähige Versicherung garantiert, dann entfällt für die Einleger nicht nur der "Zwang zum Windhundverfahren" bei einer vermuteten Bankenkrise, sondern auch die Notwendigkeit zur individuellen Risikoabwägung und Bonitätsüberprüfung. Bonitätsunterschiede zwischen den Banken schlagen sich dann nicht mehr als Risikoprämien bei den Einlagenzinsen nieder, und es entsteht für die Banken ein Anreiz zur größeren Risikoübernahme [Claassen, 1985, S. 221 ff.]. Rationale Versicherungsträger werden deshalb versuchen müssen, ihre Verluste aus einer künstlich erhöhten Risikobereitschaft der Banken zu begrenzen. Als Mittel kommen dabei jedoch nicht nur Auflagen und direkte Verhaltensreglementierungen in Betracht. Orientieren sich die Versicherungsprämien an den jeweiligen Geschäftsrisiken der Kreditinstitute und werden diese Prämien entsprechend der individuellen Geschäftsentwicklung fortlaufend angepaßt, so kann auch dadurch dem "moral hazard"-Problem begegnet werden (3). Zudem könnte durch eine Begrenzung des Versicherungsschutzes - allerdings bei Verzicht auf einen völligen Einlegerschutz - Änderungen im Risikoverhalten entgegengewirkt werden. Ganz allgemein bietet die Depositenversicherung eine große Bandbreite von Abstufungsmöglichkeiten zwischen Vertrauensstabilisierung durch Gläubigerschutz und freiem Bankennettbewerb [vgl. Seifert, 1984, S. 224; Schnetzer, 1984, S. 306 ff.].

-
- (1) Zur "lender of last resort"-Lösung siehe die ausführliche und auch heute noch gültige Beschreibung in Bagehot [1874, S. 102 ff.] sowie Solow [1982, S. 237 ff.]; Claassen [1985, S. 220].
 - (2) Zum "moral hazard"-Problem der "lender of last resort"-Lösung vgl. Solow [1982, S. 243 ff.].
 - (3) Das Problem einer Überwachung und Reglementierung der Kreditinstitute dürfte somit auch bei einer kollektiven Depositenversicherung nicht generell hinfällig werden. Dies ist der Haupteinwand Stützels [1964, S. 48] gegen eine staatliche (Zwangs-)Depositenversicherung; ähnlich Horvitz [1980, S. 234]. Die verschiedenartigen Lösungsmöglichkeiten dieses Aufsichtsproblems im Rahmen einer privatwirtschaftlich organisierten Versicherung diskutieren Seifert [1984, S. 238 ff.] und umfassend Schnetzer [1984].

160. Die dritte Strategie zur Vermeidung von Bankenkrisen setzt mit staatlichen Bonitätsnormen und -kontrollen direkt bei der Solvenz der einzelnen Kreditinstitute an. Der Grundgedanke ist einfach: Werden Bankkonkurse schon im Ansatz verhindert, so entfällt auch die Gefahr von Kettenreaktionen. Das Konzept der *Unternehmenssicherung* steht damit im direkten Konflikt mit den ordnungspolitischen Grundsätzen einer Marktwirtschaft. "Absolute Institutssicherung impliziert stringente Regulierung und hat 'unsterbliche' Unternehmen sowie 'toten' Wettbewerb zur Folge" [Seifert, 1984, S. 229]. Ist der Institutsschutz nicht vollständig, treten also weiterhin Bankkonkurse auf, so kann die Möglichkeit von Vertrauenskrisen und Kettenreaktionen nicht ausgeschlossen werden; ein unvollständiger Institutsschutz beseitigt nicht die Furcht vor Einlagenverlusten und ist insofern keine taugliche Run-Präventivmaßnahme.

161. Die Bundesrepublik hat alle drei der oben genannten Sicherungssysteme parallel zueinander verwirklicht. Im internationalen Vergleich der Einlegerschutzvorkehrungen dürfte sie damit eine führende Position einnehmen [vgl. Elbern, 1985]. Die Funktion des "Kreditgebers der letzten Instanz" wurde 1974 im Anschluß an die Herstatt-Krise der Liquiditäts-Konsortialbank GmbH übertragen, an der sowohl die Deutsche Bundesbank als auch die Geschäftsbanken beteiligt sind. Ihre Hauptaufgabe ist es, Banken von einwandfreier Bonität mit Krediten über Liquiditätsschwierigkeiten hinwegzuhelfen.

Depositenversicherungen existieren in der Form von gruppenspezifischen Einlagensicherungsfonds beim Bundesverband deutscher Banken (privates Bankgewerbe), beim Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken und im Sparkassensektor (1). Der Versicherungsschutz deckt das Einlagenrisiko von Nichtbanken praktisch in vollem Umfang ab (2). Die Mitgliedschaft in den Sicherungsfonds verlangt von den Banken die Einhaltung bestimmter, oft KWG-ähnlicher Vorschriften. Zudem unterliegen die Mitgliedsbanken der Aufsicht durch verbandseigene Prüfer. In der Praxis üben damit die Bankenverbände als Träger der Sicherungsfonds bankenaufsichtsähnliche Funktionen aus, die aus wettbewerbspolitischen Gründen - insbesondere im Fall des privaten Bankgewerbes - umstritten sind (3).

-
- (1) Die kollektiven Einlagensicherungssysteme des Sparkassen- und Genossenschaftssektors stellen direkt auf die Sicherung der angeschlossenen Kreditinstitute ab und sind daher nur mittelbare Depositenversicherungen. Bei dem Einlagensicherungsfonds des Bundesverbands deutscher Banken handelt es sich jedoch um eine unmittelbare Gläubigersicherung ohne Unternehmenssicherung [vgl. Schnetzer, 1984, S. 32 ff.].
 - (2) Der Einlagensicherungsfonds des Bundesverbands deutscher Banken sichert die Einlage eines jeden Bankkunden bis zu 30 vH des haftenden Eigenkapitals der jeweiligen Bank [vgl. Elbern, 1985].
 - (3) Seifert [1984, S. 253] faßt die Kritik folgendermaßen zusammen: "Die zweifellos erhöhte Sicherheit der Bankgläubiger erkaufte dieses 'offensichtlich konkurrenzangierende Selbstverwaltungsmodell des privaten Kreditgewerbes' tendenziell mit einer 'weitgehenden Einschränkung der Unternehmensautonomie', einer 'Einebnung der Konditionen', einer 'Zementierung von Marktanteilen', der 'Disziplinierung von Außenseitern' und der Entwicklung von Verhaltensstandards" (Satzteile in einfachen Anführungszeichen sind Zitate, zu den Quellen

Das dritte Element des umfassenden Einlagensicherungssystems bildet die staatliche Bankenaufsicht nach den Vorschriften des KWG. Hier steht nicht die direkte Sicherung der Einlagen, sondern die Solvenzsicherung der Kreditinstitute im Mittelpunkt.

c. Zusammenfassung

162. Die Vorschriften des Bundesbankgesetzes, des Kreditwesengesetzes und die kartellrechtliche Bereichsausnahme des § 102 GWB schaffen einen wettbewerblichen Sonderstatus für die Kreditwirtschaft. Gerechtfertigt wird dieser Sonderstatus zumeist mit dem Hinweis auf mögliche Konflikte zwischen einer vollen Anwendung des Wettbewerbsprinzips in der Kreditwirtschaft und übergeordneten gesamtwirtschaftlichen Zielen: Sicherung der Preisniveaustabilität, Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Kreditwirtschaft und Schutz der Bankeinleger vor Verlusten. Ob derartige Konflikte vorliegen und in welcher Form sie sich konkret darstellen, war in den letzten Abschnitten zu überprüfen.

163. Bleibt die Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Geldmenge einer unabhängigen Zentralbank überlassen, so besteht wenig Grund, den freien Bankenwettbewerb aus währungspolitischen Bedenken heraus zu reglementieren. Zur Erhaltung der Preisniveaustabilität sind die Maßnahmen des BBankG ausreichend. Weitergehende Einschränkungen des Wettbewerbs, insbesondere kartellrechtliche Sonderprivilegien (1), scheinen hier nicht nur unnötig, sondern einer Zielerreichung abträglich: Wettbewerb erhöht tendenziell die Flexibilität der Bankzinsen und verstärkt damit die Durchschlagskraft der Geldpolitik auf Soll- und Habenzinsen.

164. Die Befürchtung, ein unregulierter Bankenwettbewerb würde zu einem Versagen des marktwirtschaftlichen Ausleseprozesses führen (ruinöse Konkurrenz), erweist sich bei näherer Betrachtung als nicht überzeugend. Auch das Argument der ungleichen Informationsverteilung zwischen Einlegern und Banken begründet keine Wettbewerbsbeschränkungen. Eine möglichst aussagekräftige Information der Einleger über die Bonität der Kreditinstitute ist jedoch nicht nur aus allokatons- und wettbewerbspolitischen Gründen wünschenswert, sondern ist auch eine wichtige Voraussetzung für den Einlegerselbstschutz.

165. Die Gefahr, daß eine allgemeine Verunsicherung der Bankeinleger zu massiven Einlagenabzügen und kettenreaktionsartigen Bankkonkursen führen kann, ist nicht völlig von der Hand zu weisen. Ein umsichgrei-

siehe Seifert [1984, S. 253]. Gegen die Handhabung der Zulassung zum Einlagensicherungsfonds der privaten Banken leitet das Bundeskartellamt ein förmliches Mißbrauchsverfahren nach § 102 GWB ein [vgl. Deutscher Bundestag, o, S. 93]. Eine Mißbrauchsverfügung scheiterte zwar am Einspruch des BAK, aber als Reaktion wurden formelle Prüfungsrichtlinien erlassen, die eine objektivere Handhabung der verbandsinternen Prüfungsverfahren gewährleisten sollen [vgl. Ronge, 1979, S. 107 ff.].

(1) Vgl. zu der praktischen Bedeutung der Ausnahmeregelung des § 102 GWB - insbesondere zu den Zinsempfehlungen der Verbände mit ihren kartellähnlichen Wirkungen - Soltwedel et al. [1986, Kapitel B].

fender Run auf Banken kann zu erheblichen negativen externen Effekten führen und kann adäquate Maßnahmen erforderlich machen.

3. Zieladäquanz der Regulierung von Banken

166. Sind die Regelungen des Kreditwesengesetzes und die Bereichsausnahme des § 102 GWB geeignete Instrumente zur Vermeidung von Vertrauenskrisen und zur Verbesserung der Informationslage der Einleger?

Das Ziel des Vertrauensschutzes findet sich ausdrücklich in der Begründung zum KWG-Entwurf und dient auch zur Rechtfertigung des § 102 GWB [vgl. Deutscher Bundestag, j, S. 19 ff.; m, S. 16 ff.]. Von der Konzeption her versuchen beide Gesetze dieses Ziel über den Weg des Institutsschutzes zu erreichen. § 102 GWB eröffnet den Kreditinstituten kartellrechtliche Freiräume, die tendenziell Gewinne ermöglichen, die über den bei freiem Wettbewerb erzielbaren Gewinnen liegen. Schutz der Kreditinstitute im Sinne des § 102 GWB bedeutet Rentabilitätssicherung (1). Mit dem KWG wird versucht, die Zahlungsfähigkeit und Bonität der einzelnen Kreditinstitute durch gesetzliche Normen zu erzwingen. Unternehmenssicherung wird über den Weg der staatlichen Risikoplafondierung angestrebt.

Eine absolute Institutssicherung wird mit beiden Regelungen nicht angestrebt. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll das Konkursrisiko prinzipiell erhalten bleiben. Lediglich die Anzahl der Insolvenzen soll gesenkt werden [vgl. Deutscher Bundestag, j, S. 20]. Die Auffassung, daß mit sinkender Konkurshäufigkeit auch die Wahrscheinlichkeit von Bankenrisiken sinken würde, läßt sich mit den Erfahrungen aus der deutschen Bankenkrise nicht empirisch belegen (2). Dennoch kann gefragt werden, ob die Regelungen des § 102 GWB und des KWG geeignet sind, die Anzahl der Bankinsolvenzen zu senken.

Die Wirksamkeit des § 102 GWB als Mittel der Institutssicherung ist fraglich. Nach aller Erfahrung sind zu niedrige Gewinne keine Ursache von Bankinsolvenzen: Rentabilitätssicherung durch Wettbewerbsbeschränkungen steht in keiner sachgerechten Beziehung zu den Konkursrisiken einer Bank. Zudem müssen Kartellrenten keineswegs zu einer Verbesserung der Liquidität und Bonität eines Instituts führen. Durch hohe Kartellrenten erhöht sich auch der Anreiz zum Markteintritt für schwache Grenzanbieter, die besonders konkursanfällig sind [vgl. Möschel, 1975b, S. 351 f.].

167. Anders liegt der Fall bei den Risikobegrenzungsvorschriften des KWG: Die Regeln des KWG stellen gezielt auf empirisch beobachtete Ur-

(1) Vgl. Möschel [1975b, S. 351]; Stützel [1964, S. 35]; Liepmann [1980, S. 47]; Kupitz [1983, S. 202 ff.]

(2) So schwankte z.B. die Zahl der Bankenkonkurse in den Jahren vor der Bankenkrise sehr stark, ohne daß Paniken ausgelöst wurden (1925: 159; 1926: 92; 1927: 51; 1928: 72; 1929: 116) [vgl. Kupitz, 1983, S. 164]. Ausgelöst wurde der allgemeine Run auf Banken im Juli 1931 durch den Zusammenbruch einer Bank, der Darmstädter und Nationalbank [vgl. Born, 1977, S. 480 ff.].

sachen von Bankinsolvenzen ab (fehlende Risikostreuung durch Großkredite, spekulative Devisengeschäfte etc.). Auch unter Kritikern ist wenig umstritten, daß die Vorschriften des KWG geeignet sind, die Konkurswahrscheinlichkeit im Bankensektor zu senken [vgl. Möschel, 1975a, S. 1026; Seifert, 1984, S. 231 f.].

Die Gefahren dieses Risikobegrenzungsansatzes sind - abgesehen von der ordnungspolitischen Problematik - unübersehbar. Jeder Konkurs, der sich trotz Bankenaufsicht ereignet, untergräbt das Vertrauen in die Zuverlässigkeit der staatlichen Unternehmenssicherung und erlaubt Zweifel an der Zahlungsfähigkeit auch anderer Kreditinstitute. In dem Bestreben, möglichst alle relevanten Risiken zu erfassen und "Lücken in der Bankenaufsicht zu schließen" [vgl. Deutsche Bundesbank, d, April 1985, S. 37], werden die Handlungsspielräume der Banken mit jeder KWG-Novelle (zuletzt im Januar 1985) zunehmend eingeschränkt. Einzelne Bankkonkurse, wie z.B. im Fall der Herstatt-Bank 1974, dienen als Anlaß für gesetzliche Neuregelungen, deren Breitenwirkung alle Kreditinstitute erfaßt (1). Da jedoch mit den Vorschriften des KWG nicht alle relevanten Bankrisiken erfaßt werden können, gesetzliche Regeln der tatsächlichen Entwicklung meist nachhinken und staatliche Risikovorschriften Umgehungsaktionen der Betroffenen provozieren, sind Insolvenzen, Einlagenverluste und damit auch Runs durch die Bankenaufsicht nicht zu verhindern.

168. Sind die Regelungen des § 102 GWB und des KWG nützliche Instrumente zur Verbesserung der Informationslage der Bankeinleger? Bei der Ausnahmeregelung des § 102 GWB dürfte sogar das Gegenteil der Fall sein: Wettbewerbsbeschränkungen behindern tendenziell die Anpassung der Habenzinsen an Marktänderungen. Spiegeln sich Risikodifferenzen zwischen den einzelnen Banken nicht mehr in den Zinsen wider, so entfällt ein wichtiger Bonitätsindikator für die Einleger.

169. Ähnlich nachteilig wirken die Bilanzierungsregeln des KWG auf die Informationslage der Einleger. § 26a KWG erlaubt den Kreditinstituten, Forderungen und Wertpapiere des Umlaufvermögens niedriger zu bewerten, als dies nach § 155 des AktG ansonsten zulässig ist (2). Die so gebildeten stillen Reserven können aufgelöst und mit Abschreibungen auf Forderungen und Wertpapiere verrechnet werden, ohne daß dies in der Gewinn- und Verlustrechnung erscheinen muß oder im Geschäftsbericht zu erläutern wäre. Aus den Bankabschlüssen läßt sich die tatsächliche Vermögenslage eines Kreditinstituts nicht mehr erkennen.

Dieses Bewertungsprivileg wird den Banken zugestanden, um die Wahrscheinlichkeit von Fehlreaktionen der Bankkunden bei eventuellen Verlusten der Kreditinstitute zu senken [vgl. Kupitz, 1983, S. 213]. Empirische Untersuchungen weisen allerdings darauf hin, daß die meisten

(1) Nach dem Zusammenbruch der Herstatt-Bank wurde im Rahmen einer Sofort-Novelle der "Grundsatz Ia" eingeführt, der die offenen Devisen- und Edelmetallpositionen der Kreditinstitute begrenzt.

(2) Nach dem Niederstwertprinzip des § 155 AktG dürfen Abschreibungen auf das Umlaufvermögen grundsätzlich nur bis zum Anschaffungs- bzw. dem niedrigeren Tageswert vorgenommen werden. Die Bewertungsfreiheit des § 26a KWG wird durch § 5 Abs. 2 Nr. 6 des Publizitätsgesetzes auf alle Kreditinstitute ausgedehnt.

Einleger auf eine Verschlechterung der Ertragslage ihrer Bank nicht mit panikartigen Einlagenabzügen reagieren [vgl. Süchting, 1981, S. 217 ff.]. Mit Einlegerschutz- und Runargumenten läßt sich diese Sonderregelung also kaum rechtfertigen. Ein wirksamer Einlegerselbstschutz wird vielmehr schon vom Ansatz her behindert und das Mißtrauen der (rationalen) Einleger in den Informationsgehalt der Bankbilanzen muß sich verstärken. Getragen von der Unsicherheit der rationalen Einleger über die Bonitätslage der Banken, kann sich die Gefahr einer allgemeinen Vertrauenskrise erhöhen [ähnlich kritisch mit weiteren Nachweisen Seifert, 1984, S. 301 ff.].

4. Ansätze einer Deregulierung

170. Bei den hier dargestellten Überlegungen zur Rechtfertigung des Regulierungssystems im Bankwesen und zur Deregulierung muß zunächst folgendes bedacht werden:

- Die empirische Basis zur Begründung der Regulierung von Banken ist sehr dürftig und nur von begrenzter Aussagekraft. Das gilt insbesondere für die Run-Hypothese: Soll die Wahrscheinlichkeit eines Runs in einem weitgehend regulierungsfreien Bankensystem abgeschätzt werden, so ist man entweder auf die Erfahrungen aus der Zeit vor 1934 oder auf Vermutungen angewiesen.
- Problematisch ist es, die Wirkungen einer Deregulierung im Ausland als Vergleichsmaßstab heranzuziehen. In den meisten Industrieländern, insbesondere in den USA und Japan, unterliegen die Geschäftsbanken weitaus stringenteren Handlungsbeschränkungen als in der Bundesrepublik. Die dort z.Z. stattfindende Deregulierung betrifft zum großen Teil Vorschriften, die im bundesdeutschen Universalbankensystem irrelevant sind (1). Der relativ liberale Status der deutschen Kreditwirtschaft sollte allerdings kein Rechtfertigungsgrund für die Aufrechterhaltung unnötiger und fragwürdiger Vorschriften sein. Die Diskussion einer Reihe von Einzelproblemen, insbesondere im Bereich des Kreditwesengesetzes, aber auch im Bereich des Bundesbankgesetzes, die hier nicht behandelt werden konnten, würde gerade im Hinblick auf eine graduelle Deregulierung nützliche Ergebnisse liefern [W.A. Müller, 1981; Seifert, 1984].

171. Mit diesen Einschränkungen können die Ergebnisse folgendermaßen zusammengefaßt werden:

- Mit den Vorschriften des KWG wird der Handlungsspielraum der Banken im Wettbewerb beschränkt, ohne daß dadurch die befürchteten Vertrauenskrisen zu verhindern wären. Die KWG-Konzeption der individuellen Unternehmenssicherung ist nicht nur wenig ziel- und ursachenadäquat bei der Verhinderung eines Runs auf Banken, sie steht auch im direkten Konflikt mit dem marktwirtschaftlichen Ausleseprinzip. Dieser Konflikt läßt sich entscheidend verringern, wenn Einlegerschutz

(1) Vgl. zu den Deregulierungsmaßnahmen in den USA J. Streit [1984], für Japan Yamashita [1985] und Morgan Guaranty Trust Company [1984].

und Institutsschutz getrennt werden. Direkte Einlagensicherungssysteme bieten diese Möglichkeit (vgl. dazu Ziff. 159). Als Mittel zur Stabilisierung des Vertrauens der Bankeinleger sind solche Systeme grundsätzlich geeigneter als bankenaufsichtsrechtliche Regulierungen. Die Erfahrungen mit den verbandsorganisierten Sicherungsfonds zeigen allerdings, daß die Wettbewerbswirkungen ganz entscheidend von der konkreten Ausgestaltung und Finanzierung der Fonds abhängen. Neue Denkansätze für eine umfassende und marktwirtschaftlich konforme Einlagenversicherung könnten sich als Alternative zur traditionellen Bankenaufsicht erweisen (1).

- Deregulierungsmaßnahmen sind jedoch auch im Rahmen der Sicherungskonzeption des KWG möglich. Das Erfordernis, daß Kreditinstitute grundsätzlich von zwei Geschäftsführern geleitet werden müssen, scheint auch unter dem Aspekt der Unternehmenssicherung unangemessen. Das gleiche gilt für das Eigenkapitalminimum von 6 Mio. DM für Kreditinstitute, die das Einlagengeschäft betreiben wollen. Mit einer Lockerung dieser Marktzutrittsbarrieren würden nicht nur Neugründungen erleichtert, sondern ebenso der zunehmenden Konzentration im Bankensektor entgegengesteuert.

Die vielfältigen Kredit- und Bilanzstrukturvorschriften begrenzen den wettbewerblichen Handlungsspielraum der Banken bei der Risiko-, Fristen- und Losgrößentransformation. Außer acht bleibt dabei, daß die Summe der regulierten Einzelrisiken nicht mit dem Gesamtrisiko eines Bankbetriebs identisch ist. Erst bei Berücksichtigung der zahlreichen Risikoausgleichsmöglichkeiten innerhalb eines Bankportfolios läßt sich die tatsächliche Bonität und Zahlungsfähigkeit bestimmen. Würde allein auf dieses Gesamtrisiko abgestellt, so könnten die geschäftspolitischen Freiräume der Kreditinstitute vergrößert werden, ohne daß dadurch die Konkursgefahr steigen würde (2).

Unnötig für den Vertrauensschutz und schädlich für die Wettbewerbs-
transparenz ist das Bewertungsprivileg der §§ 26a, 26b KWG. Einer ersatzlosen Streichung dieser Paragraphen sollte nichts im Wege stehen.

- Ähnlich kritisch muß auch die Bereichsausnahme des § 102 GWB beurteilt werden. Mit Branchenbesonderheiten und Funktionsstörungen im Bankenwettbewerb läßt sich § 102 GWB nicht überzeugend rechtfertigen. Im Hinblick auf die angestrebten Ziele sind kartellrechtliche Sonderprivilegien für die Kreditwirtschaft eher schädlich. Als Kompromiß zur Aufhebung des § 102 GWB bietet sich an, die Mißbrauchsaufsicht in vollem Umfang der Kartellbehörde zu übertragen.

(1) Umfassende Darstellungen der Alternativen des Einlagenversicherungsmodells finden sich in Seifert [1984] und Schnetzer [1984].

(2) Stützels Vorschlag einer "Einlegerschutzbilanz", in der die gesamten Vermögensverlustrisiken einer Bank den Nettohaftungsreserven gegenübergestellt werden, geht in diese Richtung [Stützel, 1964]. Das Problem, einen operationalen Maßstab für das Gesamtrisiko eines Bankportfolios zu bestimmen, wird ausführlich in W.A. Müller [1981] diskutiert.

III. Versicherungssektor

1. Staatliche Eingriffe in die private Versicherungswirtschaft im Überblick

172. Regulierung und Privilegierung ist auch in der Versicherungswirtschaft das Mittel staatlicher Wettbewerbssteuerung. Wie in der Kreditwirtschaft gibt es neben der kartellrechtlichen Privilegierung durch § 102 GWB noch die staatliche Reglementierung durch Gesetz und Fachaufsicht. Die Intensität der Wettbewerbseingriffe liegt allerdings im Versicherungssektor wesentlich höher als im Bankensektor. Regulierungsvorschriften betreffen sowohl die Angebots- und Nachfrageseite als auch die vertragsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten.

173. Für bestimmte Risiken bestehen Nachfrageregulierungen in der Form von gesetzlichen Versicherungspflichten. Die Entscheidungsfreiheit der Versicherungsnehmer ist damit auf die Wahl des Versicherers beschränkt. Begründet wird der Versicherungszwang mit dem Schutzbedürfnis geschädigter Dritter [vgl. Farny, 1979, S. 53]. Vom Umsatz her ist die Kfz-Haftpflichtversicherung, bei der zusätzlich ein Kontrahierungszwang für den Versicherer besteht, die bedeutendste Pflichtversicherung (1).

174. Vertragsrechtliche Regulierungen begrenzen die Gestaltungsfreiheit sowohl der Versicherungsnachfrager als auch der Anbieter. Angestrebt wird eine weitgehende Standardisierung der Versicherungsbedingungen mit dem Ziel, die Markttransparenz zu erhöhen [vgl. Angerer, 1982, S. 174]. Die wichtigsten Vorschriften sind [Farny, 1982, S. 19]:

- das Versicherungsvertragsgesetz (VVG) vom 30.5.1908, das die grundsätzlichen schuldrechtlichen Beziehungen in den einzelnen Versicherungszweigen regelt;
- die Allgemeinen Versicherungsbedingungen (AVB), die für die verschiedenen Zweige die Rechte und Pflichten der Vertragspartner konkretisieren, werden zwar von den Versicherungsunternehmen erstellt, müssen aber durch das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (BAV) genehmigt werden;
- das Pflichtversicherungsgesetz vom 7.11.1939, das den Versicherungsschutzumfang für die Kfz-Haftpflichtversicherung bestimmt.

175. Im Mittelpunkt staatlicher (Anbieter-)Regulierungspolitik steht jedoch die Fachaufsicht nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) vom 12.5.1901 (2). Sie wird durch das BAV durchgeführt und erstreckt sich

(1) Weitere wichtige Pflichtversicherungen sind die Gebäudeversicherung gegen Feuer in einzelnen Teilen der Bundesrepublik; Haftpflichtversicherung der Jäger; Vermögensschadenshaftpflichtversicherung der Notare, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater; Haftpflichtversicherung für Atomanlagen; Haftpflichtversicherung der Arzneimittelhersteller für Produkteschäden; Unfallversicherung für Luftfahrtpassagiere; Unfallversicherung für Probanden von Arzneimitteln [vgl. Farny, 1982, S. 12].

(2) Unter die Sparte Angebotsregulierung fallen auch die regional begrenzten Monopole der öffentlich-rechtlichen Gebäudeversicherer. In

auf nahezu alle wettbewerbsrelevanten Größen wie z.B. Marktzutritt, Versicherungsbedingungen und -prämien, Gewinne, Rechnungslegung. Ziel ist es, die "Belange der Versicherten zu wahren" und die "dauernde Erfüllbarkeit der Versicherungsverträge" sicherzustellen (1). Das gesetzlich vorgegebene Ziel "Wahrung der Belange der Versicherten" wird in der Aufsichtspraxis des BAV vor allem unter dem Gesichtspunkt des Gläubigerschutzes interpretiert. Um die Versicherungsnehmer vor Verlusten zu schützen, sollen Konkurse so weit wie möglich vermieden werden. Gläubigerschutz wird als Auftrag zur Unternehmenssicherung verstanden und konkretisiert sich somit als Schutz der Versicherungswirtschaft (2). Mit der Regulierung des Preis- und Leistungswettbewerbs werden erhebliche Nachteile für die Versicherten in ihrer Position als Nachfrager und Prämienschuldner in Kauf genommen. Das gesamte Regulierungssystem engt die Handlungsspielräume der Marktteilnehmer so weit ein, daß Scholz [1984, S. 2] von einer "umfassend steuernde(n) Wirtschaftslenkung" spricht und Farny [1979, S. 38] fragt, ob Versicherungsunternehmen "überhaupt noch die Merkmale marktorientierter Unternehmen tragen." Die Argumente, die zur Rechtfertigung für derartig weitreichende Markteingriffe vorgebracht werden, sind noch eingehend zu prüfen.

2. Sachliche Rechtfertigung der Markteingriffe

a. Bankenregulierung und Versicherungsaufsicht

176. Staatliche Eingriffe in den Versicherungsmarkt werden häufig mit der Begründung gerechtfertigt, unregulierter Wettbewerb sei wegen Besonderheiten des Versicherungsgeschäfts nicht funktionsfähig (3). Schon ein erster Vergleich der Argumentation im Fall der Versicherungen und im Fall der Banken zeigt, daß die theoretischen Konstruktionen, aus denen ein Marktversagen abgeleitet wird, weitgehend identisch sind: Ruinöse Konkurrenz wegen fehlender Angebotsbegrenzung oder eines irrationalen Verhaltens der Anbieter, Informationsdefizite auf der Nachfrageseite mit der Folge "umgedrehter Ausleseprozesse" sowie eine besondere Vertrauensanfälligkeit, um nur die wichtigsten zu nennen. In

einigen Fällen treffen hier staatliches Anbietermonopol und Versicherungspflicht zusammen, so daß keinerlei Entscheidungsspielraum für den Versicherungsnehmer mehr besteht. 1980 betrug der Anteil der Pflicht-/Monopolversicherungen am Gesamtmarkt für Feuer- und Wohngebäudeversicherung 20 vH [vgl. Farny, 1982, S. 53]. Derartig weitgehende Eingriffe sind selbst nach Meinung von Regulierungsbeurteilern mit dem Prinzip der sozialen Marktwirtschaft nicht mehr vereinbar und "nur historisch erklärbar" [ibid., 1979, S. 53].

- (1) Vgl. Finsinger [1983b, S. 26]; Angerer [1982, S. 172, 179]; Sieg [1979, S. 96].
- (2) Für eine eingehendere Diskussion des Zielsystems des VAG siehe Soltwedel et al. [1986, Kapitel B, Abschnitt II].
- (3) Am deutlichsten wird dies bei Farny [1972, S. 67], der eine "generelle Funktionsunfähigkeit des Wettbewerbsprinzips" in der Versicherungswirtschaft feststellt.

den meisten Fällen läuft die Argumentationskette parallel und ist deshalb derselben Kritik ausgesetzt, die bereits bei der Diskussion der Bankenregulierung vorgebracht wurde. Theoretische Hintergründe und spezielle Argumentationsvarianten sollen deshalb hier nicht wiederholt werden.

177. Die Gleichläufigkeit der Argumente, die sich zum Teil bis in Details fortsetzt, erlaubt jedoch erste Zweifel an den immer wieder betonten Branchenbesonderheiten. Insoweit muß es überraschen, daß die Regulierungssysteme im Banken- und Versicherungssektor in der Praxis stark voneinander abweichen. So wird z.B. eine Preisregulierung im Bankenbereich mittlerweile fast einmütig abgelehnt - der Zinsparagraph 23 Abs. 1 und 2 KWG wurde auch Anfang des Jahres 1985 gestrichen. Im Versicherungssektor bildet die Prämienregulierung jedoch immer noch den Kern der Fachaufsicht und wird mit Argumenten verteidigt, die einer Abschaffung des § 23 KWG nicht im Wege standen. Schon daraus ergibt sich, daß die ökonomische Rechtfertigung der Regulierung in der Aufsichtspraxis von sehr untergeordneter Bedeutung ist.

b. Kapazitäts- und Kalkulationsargumente

178. Bei der Verabschiedung des VAG im Jahre 1901 und auch in der Diskussion um die Rechtfertigung des § 102 GWB spielte das Argument der "ruinösen Konkurrenz" eine wichtige Rolle. Ganz allgemein werden Besonderheiten auf der Angebotsseite behauptet, die ein stabiles Marktgleichgewicht im Versicherungssektor verhindern. Wettbewerb führe zu einer permanenten Ausweitung des Angebots und daher zu drastischen Preissenkungen bis hin zu "Unterkostenprämien". Konkurse bremsen diesen ruinösen Preisverfall nicht, da sie im Gegensatz zu anderen Branchen keine Kapazitätsverringering bewirken. Um gesamtwirtschaftliche Schäden zu vermeiden, müsse durch Prämienkartelle und gesetzliche Prämienregulierungen der Preiswettbewerb gelenkt werden (1). Worin bestehen nun die Angebotsbesonderheiten im Versicherungswesen, die für den ruinösen Prozeß verantwortlich gemacht werden?

179. Die Instabilität des Marktgleichgewichts wird zum einen mit dem Fehlen von Kapazitätsgrenzen bei der Produktion von Versicherungsschutz begründet. Versicherungspolice seien praktisch kostenlos vermehrbar, die Grenzkosten der Produktion lägen nahe bei Null. Folglich würde auch das gewinnmaximierende Unternehmen im Wettbewerb Preise akzeptieren, die seine Gesamtkosten nicht decken. Ruinöse Prämien-schleuderei sei die Folge.

Dieses Kapazitäts- und Grenzkostenargument ist unzutreffend. Grundsätzlich muß beachtet werden, daß es in der Versicherungswirtschaft nicht um den Verkauf von bedrucktem Papier in Form von Versicherungspolice geht, denn nachgefragt und verkauft wird die Dienstlei-

(1) Vgl. zu dieser Argumentation u.a. Farny [1972; 1979] sowie Seuss [1979]. Eine umfassende Darstellung und Kritik sowie eine große Anzahl weiterer Nachweise findet sich in Hollenders [1985, S. 90]. Die folgenden Begründungsversuche gehören mittlerweile zu dem traditionellen Bestandteil der Versicherungswissenschaft und sind nahezu in allen Beiträgen zu diesem Thema zu finden.

stung "Risikoabsicherung". Die Produktion von Versicherungsleistungen setzt in erheblichem Umfang den Einsatz von knappen persönlichen und sachlichen Ressourcen voraus. Eine nachhaltige Ausweitung des Absatzes ist daher mit erhöhten Aufwendungen u.a. bei der Angebotsausarbeitung, Tarifberechnung, Schadensabwicklung verbunden. Insbesondere der Ausbau des Außendienstes - einer der zentralen Produktionsfaktoren in der Versicherungswirtschaft - dürfte dem Gesetz des abnehmenden Grenzertrags unterliegen. Nicht nur die Stückzahl der absetzbaren Versicherungsverträge unterliegt Kostenbegrenzungen. Die Übernahme hoher Risikosummen ist für einzelne Versicherer nur bei Abschluß einer Rückversicherung möglich. Die dabei entstehenden Kosten schlagen sich gewissermaßen als Vorprodukt in der Kostenrechnung nieder und begrenzen die "Summenkapazität" der Erstversicherer. Von einem beliebig vermehrbaren Angebot an Versicherungsschutz kann daher kaum gesprochen werden [ähnlich auch Möschel, 1983, S. 628 ff.; Hollenders, 1985, S. 90 ff.]. Zudem stellt die Produktion/Kosten-Beziehung in der Versicherungswirtschaft keine Branchenbesonderheit dar. Ähnliche Verhältnisse sind in vielen Dienstleistungsbereichen zu finden, in denen immaterielle Güter produziert werden.

180. Während das Kapazitätsargument an der objektiven Kostensituation in der Versicherungswirtschaft ansetzt, wird mit dem "Kalkulationsargument" ein Unvermögen bzw. ein "Hang zur Fahrlässigkeit" bei den Versicherern unterstellt: Die Versicherungen, die mit Risiken handeln, hätten wegen der Ungewißheit über die zukünftigen Schadensverläufe keine sichere Kalkulationsbasis für die Prämienberechnung. Der Wettbewerb übe Druck auf die Preise aus und verleite deshalb zu falschen, d.h. zu niedrigen Prämienforderungen [vgl. für viele Farny, 1972, S. 64 f.]. Aufgrund der häufig großen zeitlichen Differenz zwischen Leistung und Gegenleistung würde dieses Fehlverhalten nicht unmittelbar durch den Markt sanktioniert, sondern führe erst bei Eintreten des Schadensfalls zum Konkurs des Unternehmens.

Der zweite Teil dieser Kausalkette entspricht dem "Vorleistungsargument", das bereits weiter oben kritisiert wurde (vgl. Ziff. 147 f.). Versicherungstypisch ist allerdings die Annahme einer besonderen Unsicherheit der Kalkulationsgrundlagen. Prinzipiell sollte man hier davon ausgehen, daß der Unternehmer selbst an einer kostendeckenden Prämienkalkulation schon aus Selbsterhaltungsgründen interessiert ist. Reines Unvermögen oder Irrationalität ist durch gesetzliche Maßnahmen nicht zu beseitigen und insoweit auch keine Branchenbesonderheit. Bei den Versicherungsrisiken ist eine Differenzierung angebracht. Reine Zufallsrisiken gehorchen dem Gesetz der großen Zahl. Ihre Erwartungswerte sind daher relativ problemlos kalkulierbar. Beispiele sind die durchschnittliche Lebenserwartung oder Krankheits- bzw. Unfallhäufigkeit. In diesen Fällen bestehen statistisch hinreichend gesicherte Kalkulationsgrundlagen. Dennoch sind es gerade die Lebens-, Krankheits- und Kfz-Versicherung, die einer besonderen Genehmigungspflicht bei der Prämienberechnung unterliegen. Anders im Fall des Änderungsrisikos, der eigentlichen Unsicherheit, die nicht vorhersehbar und berechenbar ist (z.B. sprunghafte Kostensteigerungen im Gesundheitswesen). Von derartigen Unsicherheiten sind allerdings alle Wirtschaftszweige insbesondere bei langfristigen Investitionsvorhaben betroffen. Eine Begrenzung dieses Risikos ist zudem über Anpassungsklauseln (die im übrigen schon heute üblich sind) und kürzere Laufzeiten der Versicherungsverträge möglich. Wettbewerbspoli-

tische Sonderregelungen mit Kalkulationsunsicherheiten zu begründen scheint aus marktwirtschaftlicher Sicht schon im Grundsatz abwegig.

181. Gegen eine Tendenz zu ruinösem Wettbewerb aus Kalkulations- und Kapazitätsgründen spricht auch folgende empirische Beobachtung. Nach § 1 Abs. 2 VAG gelten für reine Rückversicherungsunternehmen die aufsichtsrechtlichen Vorschriften nur in sehr begrenztem Umfang [vgl. im einzelnen Goldberg, Müller, 1982, S. 81 f.]; insbesondere dürfen bei ihnen die Prämien frei kalkuliert werden. Obwohl die versicherungstechnischen Besonderheiten bei diesen Unternehmen ähnlich sind wie bei den Erstversicherern, konnten ruinöse Entwicklungen bislang nicht festgestellt werden (1). Dies ist um so überraschender, als bei den professionellen Rückversicherern rund 35 vH des Geschäfts im internationalen Bereich anfällt und hier der Wettbewerbsdruck erheblich stärker sein dürfte als im reinen Inlandsgeschäft.

c. Informationsdefizite der Versicherungsnehmer

182. Komplexität und Abstraktheit des Gutes "Versicherungsschutz" dienen nicht nur als Rechtfertigung für eine besondere Schutzbedürftigkeit der Versicherungsnehmer. Mangelnde Transparenz bei den Versicherungsbedingungen gilt gleichermaßen als Ursache für ein mögliches Marktversagen in der Versicherungswirtschaft: Da der Marktmechanismus nur dann optimal funktionieren könne, wenn die Nachfrager völlige Marktübersicht besitzen und sich rational entscheiden, müsse man in der Versicherungswirtschaft von einer "generellen Funktionsunfähigkeit" des Wettbewerbs ausgehen (2). Als Gegenmaßnahmen wurde auf der Grundlage des VAG und des § 102 GWB von Aufsichts- und Verbandsseite in vielen Versicherungssparten eine weitgehende Produktstandardisierung angestrebt und verwirklicht.

183. Das "Transparenzargument" ist stark in der Vorstellung einer "vollkommenen Konkurrenz" verhaftet, die als eine Voraussetzung völlige Markttransparenz verlangt. Es wurde bereits dargelegt, daß der statische Ansatz der neoklassischen Preistheorie ungeeignet ist, die Funktionsweise und -fähigkeit eines dynamischen Wettbewerbs zu beschreiben (vgl. Ziff. 10 f.). Fehlende Produktübersicht - wie sie gerade für innovative Wachstumsmärkte typisch ist (3) - setzt Informations- und Suchprozesse in Gang, die darauf gerichtet sind, die günstigen Angebote von den ungünstigen zu trennen. Markttransparenz ist dann das Ergebnis des Wettbewerbs, nicht dessen Voraussetzung. Die Resultate dieses Prozesses, die Marktpreise, sind Informationsträger, über die eine Orientierung auch für weniger informierte Einzelnachfrager möglich wird [vgl.

(1) Vgl. zur ökonomischen Situation der deutschen Rückversicherer Farny [1982, S. 134 ff.].

(2) Eine Darstellung des "Transparenzarguments" mit weiteren Quellenachweisen geben Möschel [1983, S. 629 f.] und Hollenders [1985, S. 177 ff.].

(3) Als nur ein Beispiel sei hier der Markt für Heimcomputer genannt, der sich durch eine ganz besondere Markttransparenz auszeichnet, ohne daß hier staatliche Eingriffe wegen "Marktversagens" gefordert werden.

Grossmann, Stiglitz, 1980]. Bei einheitlichen Versicherungsbedingungen ist es sowohl für den Versicherungsnehmer als auch für den Versicherer uninteressant, sich um eine Verbesserung des Versicherungsschutzes zu bemühen. Ein Informationsaustausch über den Markt findet nicht mehr statt, und der Qualitätswettbewerb stirbt ab bzw. verlagert sich auf andere Bereiche. Der generelle Schluß von mangelnder Markttransparenz auf Wettbewerbsversagen ist daher aus neuerer wettbewerbstheoretischer Sicht verfehlt (1).

In neueren theoretischen Untersuchungen der Versicherungsmärkte spielt die Informationslage auf der Anbieter- und Nachfrageseite allerdings eine ganz entscheidende Rolle für das dynamische Marktgeschehen. Je nach der unterstellten Informationslage bei Versicherungsnehmern und Versicherern, den angenommenen Erwartungsbildungsprozessen und den gewählten Gleichgewichtskonzepten kann sich eine stabile oder instabile Marktlage ergeben (2). Aufgrund der hohen Sensibilität dieser Modelle in bezug auf ganz spezifische Annahmen und der bisher noch ungenügenden empirischen Fundierung sind sie für die wirtschaftspolitische Entscheidungsfindung nur sehr begrenzt relevant. In der Praxis der Versicherungsaufsicht und in ihrer offiziellen Begründung haben diese Ansätze noch keinerlei Bedeutung erlangt.

184. Wie ist das Problem der *ruinösen Konkurrenz aus empirischer Sicht* zu beurteilen? Systematische Untersuchungen liegen hier noch nicht vor. Dennoch lassen die Erfahrungen insbesondere in Großbritannien den Schluß zu, daß "die Besonderheiten der Versicherungsmärkte eher in der Theorie konstruierbar sind, als daß sie praktisch hätten belegt werden können" [Gärtner, 1984, S. 511]. Bis 1974 herrschte in Großbritannien im wesentlichen freier Wettbewerb auf den Versicherungsmärkten. Nach dem Prinzip "Freedom with Publicity" beschränkten sich die gesetzlichen Vorschriften auf bestimmte Minimalanforderung hauptsächlich in bezug auf die Kapitalausstattung der Unternehmen (solvency margins). Einzelne

-
- (1) Ähnlich argumentieren Finsinger [1983b, S. 56 ff.] und Seuss [1979, S. 82 f.]; vgl. auch die Ausführung zum Problem der asymmetrischen Informationen im theoretischen Teil der Studie (Ziff. 23).
- (2) In einer Anwendung der Theorie asymmetrischer Informationen zeigt z.B. Williamson [1975], daß Informationsvorsprünge bei den Versicherungsnehmern - die Versicherten sind besser über ihr Risiko informiert als die Versicherer - zu einem umgekehrten Ausleseprozeß führen können: Letztendlich bleibt nur noch die Gruppe mit dem höchsten Risiko am Markt; für alle anderen liegt die einheitliche Marktprämie über der Prämie, die sie für ihr Risiko zu zahlen bereit sind. Rothschild und Stiglitz [1976] zeigen jedoch, daß ein solcher "lemon-process" nicht stattfinden muß, wenn die Unternehmen unterschiedliche Prämien und Risikodeckungsquoten anbieten. Werden allerdings die Versicherungsbedingungen als Instrument des Wettbewerbs um gute Risiken benutzt, so besteht im Modell die Gefahr eines instabilen (Nash-)Gleichgewichts. Wilson [1977] beweist, daß unter geänderten Annahmen über das Unternehmerverhalten dennoch Stabilität des Gleichgewichts gewährleistet ist. Die Auswirkungen von Risikoirrtümern auf der Versicherungsnehmerseite werden von Kleindorfer und Kunreuther [1983] in einem Nash-Wilson-Gleichgewichtsmodell untersucht; hier findet sich auch ein kurzer Überblick der neueren Diskussion.

Versicherungskonkurse traten auf und wurden insbesondere im Fall der Vehicle and General Insurance Co. Ltd. (V&G) als Beispiel für "ruinöse Konkurrenz" zitiert [vgl. Brandt, 1977, S. 68 f.; E. Meyer, 1972, S. 33]. Abgesehen von der Tatsache, daß ruinöse Konkurrenz nicht mit dem Nachweis eines Konkurses zu belegen ist - denn dann wäre selbst funktionsfähige Konkurrenz ruinös -, ergeben sich Zweifel an der Stichhaltigkeit des Beispiels. Die Untersuchung des Konkurses der V&G durch offizielle Stellen ergab keine Hinweise auf versicherungstechnische Besonderheiten. "The real cause of the loss was the mismanagement of the company's affairs and the weakness of its financial structure" (1). Als Reaktion wurden die aufsichtsrechtlichen Vorschriften verschärft und 1974 den recht umfangreichen EG-Richtlinien angepaßt, ohne jedoch Prämien- und Produktregulierungen einzuführen (2). Ruinöse Konkurrenz war jedoch auch vor 1974 keine Gefahr für die Leistungsfähigkeit der britischen Versicherungsmärkte [so z.B. Finsinger, 1983b, S. 19, 36]. Die internationale Bedeutung der Versicherungsbörse Lloyd - die auch heute noch von den Vorschriften des Insurance Companies Act von 1974 ausgenommen ist - zeigt, daß von einem generellen Marktversagen im Versicherungssektor nicht gesprochen werden kann (3).

Ähnliche Evidenz liegt aus den USA vor, wo im Zuge der Deregulierung in rund der Hälfte der Staaten die Prämien freigegeben wurden. Müller und Vogelsang [1979, S. 175] berichten, "daß in den liberalisierten Einzelstaaten weder ruinöser Wettbewerb noch Insolvenzschaden aufgetreten ist. Vielmehr sind dort die Prämien niedriger." Andere Autoren stützen diese Aussage (4). Ob es sich bei den "Unterbedarfsprämien" in der deutschen Feuer- und Transportversicherung (mit denen Sanierungskartelle begründet werden) um das Ergebnis ruinöser Konkurrenz handelt oder ob andere Erklärungen zutreffend sind, kann hier nicht entschieden werden (5).

d. Vertrauensanfälligkeit

185. Ähnlich wie im Bankensektor wird für die Versicherungswirtschaft eine besondere Vertrauensanfälligkeit als Rechtfertigung für staatliche

-
- (1) Zitiert nach Rosenkranz [1974, S. 93], der auch eine kritische Darstellung der ruinösen Konkurrenz und des V&G-Konkurses gibt.
 - (2) Vgl. Central Office of Information [1979, S. 37 ff.]; vgl. auch die Nachweise bei Hollenders [1985, S. 202].
 - (3) R. Schmidt [1984, S. 164] führt das Funktionieren des englischen Systems allerdings auf "den Unterbau angelsächsischer Versicherungstradition" zurück, weshalb "es auf dem Kontinent der Sache nach überhaupt nicht zur Debatte stehen" könne. Hier wäre eine genauere Untersuchung des englischen Versicherungssystems sicher sehr aufschlußreich für die deutsche Versicherungsaufsicht.
 - (4) Vgl. die verschiedenen Beiträge in Weber [1982] oder auch die Zusammenfassung empirischer Ergebnisse in Harrington [1984].
 - (5) Vgl. dazu die Diskussion in Röper [1978]; kritisch auch Gärtner [1984, S. 522 f.] und Klauke [1978, S. 130], der als Direktor des Bundeskartellamts meint: "Ich sehe aus dem Preismechanismus heraus keine Begründung für eine besondere Schutzbedürftigkeit eines Marktes gegenüber dem Wettbewerb."

Wettbewerbseingriffe angeführt. In der amtlichen Begründung zum VAG von 1901 heißt es: "Dazu kommt, daß der Versicherungsbetrieb mehr als irgend ein anderer Wirtschaftszweig auf das Vertrauen der Bevölkerung angewiesen ist...Wird dieses Vertrauen getäuscht, so sind nicht nur die Getäuschten die Leidtragenden,...sondern das gesamte Versicherungswesen leidet empfindliche Einbuße an Vertrauen...auch die soliden und gut verwalteten Anstalten..." [Begründung zum VAG, zitiert nach Farny, 1972, S. 50].

Auch die Begründung zu § 102 GWB nennt die Notwendigkeit "des besonderen Vertrauensschutzes, der von der Sache her vorgegeben ist" als Grund dafür, daß "das marktwirtschaftliche Ausleseprinzip, das in letzter Konsequenz auch den Konkurs bedeuten kann, keine uneingeschränkte Anwendung finden" kann [Deutscher Bundestag, m, Tz. 55].

186. Im Fall der Banken findet der besondere Vertrauensschutz eine ökonomische Erklärung in der Run-Hypothese. In welcher Weise der Konkurs einzelner Versicherungsunternehmen im Zusammenhang mit Marktversagen gebracht werden könnte, bleibt dagegen unklar. Versicherungsverträge sind nicht auf Sicht zahlbar, ein Run deshalb unmöglich. Eine kumulative Welle von Vertragskündigungen, ausgelöst durch den Konkurs einzelner Institute, die zum Zusammenbruch des gesamten Versicherungsmarkts führt, konnte in der Praxis auch noch nie beobachtet werden [vgl. Hollenders, 1985, S. 282]. Einzelne Konkurse können zwar das Vertrauen der Kunden in die Leistungsfähigkeit eines Wirtschaftszweigs verringern, aber hierbei handelt es sich weder um eine Branchenbesonderheit noch um Marktversagen im ökonomischen Sinn.

e. Gläubigerschutz

187. Die bisherigen Überlegungen befaßten sich kritisch mit häufig vorgebrachten Argumenten, die ein Marktversagen in der Versicherungswirtschaft belegen sollen. Als Zwischenergebnis läßt sich festhalten: Eine besondere Schutzbedürftigkeit der Versicherungsnehmer ist mit grundlegenden Funktionsstörungen im Versicherungswettbewerb nicht zu begründen. Die weitgreifenden Insolvenzschutzmaßnahmen werden daher auch häufig mit reinen Verbraucherschutzargumenten gerechtfertigt. Im Versicherungsbereich sei es für die Verbraucher wesentlich schwerer als in anderen Bereichen, sich selbst vor Verlusten zu schützen. Hinzu komme eine besondere sozialpolitische Verantwortung des Staates, die es nicht erlaube, das Konkursrisiko dem einzelnen Versicherungsnehmer aufzubürden [vgl. ausführlich Scherer, 1975].

188. Traditioneller Ausgangspunkt aller Gläubigerschutzargumente ist die *schwierige Informationslage* im Versicherungssektor, derzufolge "selbst der sorgsame und verständige Bürger ohne Hilfe von anderer Seite zu eigener zuverlässiger Beurteilung der Anstalten, denen er sich anvertrauen muß, regelmäßig nicht imstande ist" [Begründung zum VAG, zitiert nach Farny, 1972, S. 49]. Selbst wenn man dieses Argument akzeptiert, begründen lassen sich damit lediglich Maßnahmen, die zu einer Verbesserung der Informationslage des Versicherungskunden führen. Ob diese Informationsbeschaffung kostengünstiger und bedarfsgerechter über eine zentrale Aufsichtsbehörde oder über Marktinstitutionen durchgeführt

werden kann, soll hier dahingestellt bleiben (1). Aber auch wenn man der Aufsichtsbehörde geringere Transaktionskosten bei der Informationsgewinnung zubilligt: Leitlinie wäre dann allein das britische System des "Freedom with Publicity", nicht aber das deutsche System der materiellen Staatsaufsicht. Stehen den Konsumenten geeignete Informationen über die Bonität der Versicherer zur Verfügung, so ist prinzipiell ein Verbraucherselbstschutz durch Versicherungsverwechsel möglich.

189. Dagegen wird nun eingewandt, die langen Laufzeiten der Versicherungsverträge würden ein "Umsteigen" bei drohender Konkursgefahr unmöglich machen. Tatsächlich überwiegen langfristige Versicherungsverträge in der Kranken-, Hausrat-, Haftpflicht- und Kfz-Versicherung [vgl. Hollenders, 1985, S. 142]. Mit einer durchschnittlichen Laufzeit von 28 Jahren hält die Lebensversicherung die Spitze [vgl. Finsinger, 1983b, S. 131]. Entscheidender jedoch als die Vertragszeiten sind die Wechselmöglichkeiten für den Versicherungsnehmer (2). Nach den dispositiven Rechtsgrundsätzen der §§ 9, 165 VVG ist eine jährliche Kündigung vom Gesetzgeber vorgesehen. Der Abschluß von kürzer laufenden Verträgen ist also prinzipiell möglich. Daß in der Realität insbesondere in der Lebens- und Krankenversicherung ganz erhebliche Hemmnisse beim Wechsel des Versicherers bestehen (3), ist keine versicherungstechnische Notwendigkeit und liegt vor allem im Interesse der Versicherer, die an langfristiger Vertragsbindung interessiert sind [weitere Beispiele und Nachweise bei Hollenders, 1985, S. 142 ff.]. Vorschläge zur Beseitigung dieser auch unter Wettbewerbsgesichtspunkten problematischen Mobilitätshemmnisse wurden schon von verschiedenen Autoren vor-

-
- (1) Finsinger [1983b, S. 34 f.] meint hier: "Die Aufsichtsbehörde kann diese Aufgabe gründlicher und mit geringeren Informationskosten bewerkstelligen, als wenn jeder einzelne Versicherungsnehmer sich informieren müßte." Außer acht bleibt dabei allerdings, daß bei entsprechender Nachfrage auch über den Marktmechanismus Informationsbeschaffungs- und -sammelstellen entstehen können. Ob staatliche Instanzen eine Informationslücke kostengünstiger und bedarfsgerechter, d.h. mit geringeren Transaktionskosten, schließen können als Marktinstitutionen, ist umstritten. Weiterführend zu diesem Transaktionskostenproblem Coase [1960] und M. Streit [1984].
 - (2) Das wird z.B. übersehen, wenn argumentiert wird: "It was unreasonable to hold the policy holder culpable for lack of foresight if the office failed many years after the policy had been effected" [Barrow, Ferguson, 1984, S. 239].
 - (3) Bei Lebensversicherungen besteht ein besonderes Provisionsverrechnungssystem, das bei einer vorzeitigen Vertragskündigung durch den Versicherungsnehmer eine erhebliche Verringerung des Rückkaufswerts bewirkt. Vorzeitiger Vertragswechsel ist daher meist mit erheblichen finanziellen Einbußen verbunden. Rechtsgrundlage sind § 173 ff. VVG [vgl. Gärtner, 1984, S. 530 f.]. Ähnlich bei der Krankenversicherung: Kündigt ein Versicherungsnehmer vorzeitig, so wird ihm das aus seinen Prämien angesammelte Deckungskapital für zukünftige Krankheitskosten nicht ausbezahlt. Ein Versicherungsverwechsel wird daher mit einem Anstieg des Lebensalters und der Versicherungszugehörigkeit zunehmend finanziell sanktioniert [vgl. Finsinger, Kraft, 1984].

gebracht (1). Die faktische Langfristigkeit der Versicherungsverträge ist daher kaum ein stichhaltiges Argument für die Notwendigkeit eines branchenweiten Insolvenzschutzes.

190. Der wesentliche Punkt des Gläubigerschutzarguments liegt jedoch im *sozialpolitischen Bereich*. Selbst bei gut informierten und anpassungsfähigen Konsumenten sind Konkurschäden bei einzelnen Versicherungsnehmern nicht auszuschließen. Eine Branchenbesonderheit ist das nicht. Im Versicherungsbereich sind jedoch solche Gläubigerverluste aus sozialpolitischen Gründen unerwünscht (2). Betrachtet man die Dominanz des Gläubigerschutzes gegenüber dem Wettbewerbsprinzip als eine politische Wertentscheidung bei Zielkonflikt [so z.B. Farny, 1979, S. 64 f.; Möschel, 1983, S. 607 f.], so ist dies aus ökonomischer Sicht als politisches Datum hinzunehmen. Die Analyse hat sich dann auf das Ziel-Mittel-Problem zu beschränken.

Dennoch sollte auch bei solchen politischen Zielkonfliktentscheidungen die sozialpolitische Rationalität überprüft werden. Mit anderen Worten: Läßt sich eine besondere Schutzwürdigkeit der Versicherungsnehmer sozialpolitisch begründen?

191. Geht man davon aus, daß sozialpolitische Maßnahmen darauf abzielen, die Lage der als "sozial schwach" angesehenen Bevölkerungskreise zu verbessern [vgl. z.B. Weisser, 1978, S. 275], so ergeben sich erste Zweifel an der sozialpolitischen Grundlage eines generellen Gläubigerschutzes in der Versicherungswirtschaft. Eine besondere Schutzwürdigkeit des Unternehmers, der sich gegen bestimmte Betriebsrisiken versichert, läßt sich sozialpolitisch kaum rechtfertigen. Ähnliche Bedenken bestehen bei der Versicherung reiner Verbraucherrisiken (3) z.B. in der Hausrat- oder privaten Haftpflichtversicherung. Hier ist zusätzlich zu beachten, daß eine Schädigung des Versicherungsnehmers bei Konkurs des Versicherers nur dann eintritt, wenn bereits Schadensansprüche geltend gemacht wurden, die nun nicht mehr erfüllt werden können. Für den Großteil der Versicherten stellt sich bei den reinen Risikoversicherungen lediglich das Problem, einen neuen Versicherer zu finden. Kurios wird ein sozialpolitisch motivierter Insolvenzschutz z.B. bei der Schlüsselverlust- oder Skibruchversicherung.

192. Eine sozialpolitische Rechtfertigung des Gläubigerschutzes läßt sich noch am ehesten im Bereich der Sozialrisiken wie in der Lebens-, Kranken-, Unfall- und Kfz-Versicherung finden, zumal hier auch häufig Risikoversicherung und Kapitalansammlung kombiniert sind. Aber auch in diesen Bereichen könnte unter sozialpolitischen Gesichtspunkten weiter differenziert werden (4). Ein umfassender Gläubigerschutz, der alle Ver-

(1) Vgl. Gärtner [1984, S. 530 f.]; Finsinger, Kraft [1984, S. 5 f.]; Hollenders [1985, S. 142 ff.].

(2) Vgl. Scherer [1975, S. 15 ff.]; Klauke [1978, S. 130] spricht hier von einer "politisch-sozialen Komponente", die "mit marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten nichts zu tun" hat.

(3) Die Unterscheidung zwischen "Verbraucherrisiken" und "Sozialrisiken" geht auf Baumann [1975] zurück.

(4) So ist z.B. die Verbindung einer reinen Risikolebensversicherung mit einer Kapitalansammlung für den Erlebensfall keineswegs zwingend. Was den Sparvorgang betrifft, ist nur schwer einzusehen, weshalb

sicherungsarten umfaßt, ist jedenfalls auch aus sozialpolitischer Perspektive nicht zu rechtfertigen. Hier sollte bedacht werden, daß Insolvenzschutzmaßnahmen Kosten verursachen, die durch überhöhte Prämien gerade sozial schwache Gruppen besonders stark belasten.

193. Eine differenzierte Betrachtung des Gläubigerschutzarguments führt daher zu zwei Ergebnissen. Aus ökonomischer Perspektive läßt sich allenfalls eine Hilfe zur Selbsthilfe begründen. Bessere Informationen für die Versicherungsnehmer und Maßnahmen zur Erleichterung eines Versicherungsverwechslens sind hier die Ansatzpunkte. Gerade im Bereich der Sozialrisiken wie z.B. bei der Lebens- und Krankenversicherung bestehen Mobilitätshemmnisse, die einen wirkungsvollen Selbstschutz erschweren.

Auch aus sozialpolitischer Sicht ist ein umfassender Insolvenzschutz nicht zu rechtfertigen. Eine Differenzierung des Gläubigerschutzes nach Versicherungssparten bzw. -risiken könnte den Zielkonflikt zwischen Wettbewerb und sozialpolitisch motiviertem Insolvenzschutz verringern [ähnlich argumentieren Baumann, 1975; Gärtner, 1984, S. 526 ff.].

f. Zusammenfassung

194. Die Analyse der traditionellen Argumente für ein Marktversagen in der Versicherungswirtschaft erlaubt erhebliche Zweifel an dem Argument einer Nichtfunktionsfähigkeit des Versicherungswettbewerbs. Neuere ökonomische Ansätze weisen auf die Gefahr von Fehlentwicklungen hin, die sich aus Informationsmängeln bei Versicherungsnehmern und Versicherern ergeben können. Die Erfahrungen in Großbritannien und auch in den USA zeigen jedoch, daß die theoretische Möglichkeit von instabilen und ruinösen Wettbewerbslagen auch bei weitgehend freiem Wettbewerb wenig praktische Relevanz besitzt. Eine besondere Schutzbedürftigkeit der Versicherungsnehmer läßt sich daher nicht mit Wettbewerbsversagen in der Versicherungswirtschaft begründen.

195. Eine Rechtfertigung des Gläubigerschutzes mit übergeordneten Zielsetzungen sozialpolitischer Natur ist einer ökonomischen Überprüfung nur begrenzt zugänglich. Aber auch unter sozialpolitischen Gesichtspunkten scheint ein genereller Insolvenzschutz durchaus fragwürdig. Akzeptiert man jedoch die Priorität des Gläubigerschutzes gegenüber dem Wettbewerbsprinzip als politische Entscheidung bei Zielkonflikten, so muß aus ökonomischer Sicht dennoch gefragt werden, ob das angestrebte Ziel - Schutz der Versicherungsnehmer vor Verlusten - durch das angewandte Mittel der materiellen Staatsaufsicht sinnvoll erreicht wird bzw. erreicht werden kann.

Lebensversicherer strengeren Regulierungen unterworfen werden sollten als Kreditinstitute. Für das Sterbefallrisiko wiederum ist festzustellen, daß gerade hier die statistische Kalkulationsbasis besonders gut ist und insoweit ein besonderes Insolvenzrisiko nicht besteht. Die große Attraktivität des Mischprodukts aus Risikovorsorge und Kapitalansammlung findet ihre Erklärung vor allem in der steuerlichen Privilegierung des Lebensversicherungssparens. Darauf wird später noch einzugehen sein (Ziff. 203).

3. Zieladäquanz der Regulierung: Gläubigerschutz durch Konkursvermeidung?

196. In der deutschen Versicherungswirtschaft sind offene Insolvenzen nahezu unbekannt. Der letzte größere Versicherungskonkurs datiert aus dem Jahr 1931 (1). So betrachtet ist das deutsche System der Versicherungsaufsicht durchaus erfolgreich. Die grundsätzlichen Probleme einer Strategie des Gläubigerschutzes durch Verhinderung von Unternehmenskonkursen wurden bereits oben im Zusammenhang mit der Bankenregulierung dargestellt (Ziff. 160, 167). Hier soll davon ausgegangen werden, daß das Ziel "Schutz der Versicherungsnehmer vor Insolvenzschiäden" als Ziel vorgegeben ist. Sind die umfangreichen Einzelregulierungen im Versicherungssektor notwendig, um den Insolvenzschutz zu gewährleisten, oder kann das Ziel nicht auch mit weniger Regulierung und damit mehr Wettbewerb erreicht werden?

197. Einen ersten Anhaltspunkt für alternative Ansätze bietet die *Marktlösung* (2). Insolvenzverluste treten nicht auf, wenn andere Versicherer bereit sind, ein fallierendes Institut zu übernehmen. Übersteigt der Wert des Versichertenbestands die Verbindlichkeiten eines konkursbedrohten Unternehmens, so ist es für andere Versicherer durchaus attraktiv, das gesamte Unternehmen mit allen Verpflichtungen zu übernehmen. Der Wert des Versichertenbestands bemißt sich nach den Kosten, die aufgewendet werden müßten, um einen entsprechenden Versichertenbestand neu zu akquirieren. Laut Finsinger [1983b, S. 141] belaufen sich die Abschlußkosten in der Lebensversicherung im Durchschnitt aller Betriebe auf 19 vH der Prämieinnahmen (3). Im Versichertenbestand spiegelt sich also ein beträchtlicher (aber nicht liquidierbarer) Substanzwert wider, der Konkursaufkäufe selbst bei Übernahme der Zahlungsverpflichtungen für andere Versicherer lohnend machen kann. Erfahrungen in den USA [vgl. Stelzer, Alpert, 1982, S. 6; Finsinger, 1983b, S. 35] zeigen, daß über diesen Weg die Gefahr offener Insolvenzen tatsächlich reduziert werden kann (4). Ein vollständiger Gläubigerschutz wird jedoch durch den Übernahmemechanismus allein nicht zu erreichen sein.

-
- (1) Der Zusammenbruch der Frankfurter Allgemeinen Versicherungs-AG führte 1931 zu einer Verschärfung der Fachaufsicht. Vgl. Hollenders [1985, S. 282]. Laut Scherer [1975, S. 269] sind "in der Nachkriegszeit...in Deutschland keine privaten Versicherer in Konkurs gegangen." Eine Ausnahme von dieser Regel bildet der offene Konkurs eines Transportversicherers im Jahre 1984, der "letztlich durch betrügerische Manipulationen" ausgelöst wurde [Schmitz, 1985].
 - (2) Die folgende Argumentation basiert auf Finsinger [1983b, S. 36 f., 47 ff.].
 - (3) Nach Joskow [1973] lagen in den USA die Verkaufskosten in der Schadensversicherung 1970 bei 36 vH der Prämieinnahmen.
 - (4) Um ein Beispiel für Deutschland zu finden, muß man bis ins Jahr 1929 zurückgehen. Scherer [1975, S. 269] berichtet über den Zusammenbruch einer bedeutenden Versicherungsgesellschaft im Jahr 1929: "Damals kamen keine Versicherten zu Schaden, weil alle Bestände, einschließlich der Verbindlichkeiten daraus, von Konkurrenzunternehmen übernommen wurden."

198. Der Marktmechanismus kann durch *Mindestreservevorschriften* unterstützt werden. Sind die Versicherer verpflichtet, einen bestimmten Mindestbestand an Eigenmitteln zu halten, so erhöht sich der Substanzwert der Unternehmen und damit die Übernahmewahrscheinlichkeit, ohne daß die Möglichkeit eines Konkurses ausgeschlossen wäre. Durch Solvabilitätsregulierung, wie sie auch das VAG vorsieht, kann also der Umfang des Gläubigerschutzes gesteuert werden (1). Regelmäßige Solvabilitätskontrollen bieten zudem die Möglichkeit, Konkursrisiken rechtzeitig zu entdecken und Insolvenzsünden durch geeignetes Eingreifen im Ernstfall zu begrenzen (2). Mit diesem Instrument läßt sich, wie Erfahrungen in den USA und Großbritannien zeigen, bereits ein sehr weitgehender Gläubigerschutz verwirklichen.

199. Marktmechanismus und Eigenmittelvorschriften könnten durch einen *Garantiefonds* ergänzt werden, um einen vollständigen Gläubigerschutz sicherzustellen (3). Der Grundgedanke des Sicherungsfonds ist ebenso einfach wie kontrovers. Insolvenzverluste der Versicherungsnehmer werden direkt durch den Fonds abgedeckt, der Zwang zur Unternehmenssicherung entfällt, und das aufsichtsrechtliche System kann gelockert werden. Gegen diesen Vorschlag werden zahlreiche Bedenken vorgebracht (4). Eine Solidarhaftung der solventen Versicherer für Fehlleistungen ihrer Konkurrenten entspräche nicht marktwirtschaftlichen Grundsätzen und sei überdies nur bei gegenseitiger Einflußnahme auf das Wettbewerbsverhalten denkbar. Auch entstünde dadurch eine künstlich erhöhte Risikobereitschaft bei Versicherungsnehmern und Versicherern (*moral hazard*). Ob und inwieweit durch die Errichtung eines Konkursicherungsfonds Wettbewerbschäden bzw. -verzerrungen verursacht werden, hängt entscheidend von der organisatorischen Ausgestaltung des Fonds ab und davon, ob ein solcher Fonds als Ergänzung oder Ersatz für andere Regulierungen eingesetzt wird. Zu vergleichen sind immer die Wettbewerbseinbußen durch staatliche Konkursverhinderungsmaßnahmen, insbesondere die Kosten einer Prämien- und Gewinnregulierung, mit den alternativen Kosten eines Garantiefonds. Daß ein solcher Vergleich nicht zuungunsten einer Minimallösung "Markt plus Solvabilitätskontrolle plus Garantiefonds" ausfallen muß, zeigen die Beispiele Großbritannien und USA.

-
- (1) Auf der Basis eines Modells von Borch [1981; 1982] zeigt Finsinger [1983b, S. 37, 47 ff.], "daß mit der Regulierung der Eigenmittel die Wahrscheinlichkeit der Bestandsübernahme auf jeden gewünschten Wert angehoben werden kann." Daß auch eine solche Strategie Kosten verursacht, die sich in höheren Prämien niederschlagen, wurde bereits oben erwähnt.
 - (2) Nach Farny [1984, S. 43] widerspricht ein Gläubigerschutz ohne Institutsschutz der Aufgabenstellung der Versicherungsaufsicht. Nach seiner Meinung ist "die Sicherung von Gläubigerinteressen durch Sorge für dauerhafte Existenz des schuldenden Versicherers" zu gewährleisten.
 - (3) Für die Kfz-Versicherung wurde von Rosenkranz [1974] ein Konkursicherungsfonds als Ersatz für Prämienregulierungen vorgeschlagen.
 - (4) Vgl. z.B. Farny [1979, S. 72 f.]; Gärtner [1984, S. 525 f.] mit weiteren Nachweisen. Die Versicherungswirtschaft selbst hat solche Fondsvorschläge immer einmütig abgelehnt [vgl. Forster, 1983, S. 121].

200. Auch in *Großbritannien* ist es das Ziel der Versicherungsaufsicht, die Konkurswahrscheinlichkeit zu verringern bzw. einen umfassenden Gläubigerschutz sicherzustellen (1). Aber selbst als man 1974 mit dem Insurance Companies Act den Schritt vom traditionellen System des "Freedom with Publicity" zu einem EG-angepaßten Aufsichtssystem vollzog, wurden Prämien und Gewinnregulierungen, wie sie in der Bundesrepublik bestehen, nicht eingeführt (2). Die wesentlichen Elemente des britischen Gläubigerschutzsystems sind finanzielle und qualifikationsorientierte Marktzugangsvoraussetzungen, Solvabilitätsvorschriften mit Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten für die Aufsichtsbehörde sowie ein Garantiefonds, der 1975 mit dem Policyholders Protection Act gegründet wurde. Der Garantiefonds sichert die Ansprüche der Versicherungsnehmer zu 90 vH (im Fall der Pflichtversicherungen zu 100 vH) und finanziert sich im Bedarfsfall durch Umlage des Schadens auf die restliche Versicherungswirtschaft. Verwaltet wird der Fonds durch ein staatlich ernanntes Gremium, in dem die Vertreter der Versicherungswirtschaft die Mehrheit bilden.

Ähnlich ist das System bei Lloyd: Jedes Mitglied hat einen Teil seines Prämieeinkommens an einen zentralen Fonds abzuführen, der immer dann als Zahlstelle einspringt, wenn das geschäftliche und private Vermögen eines Versicherers nicht zur Schadensabdeckung ausreicht [vgl. Aaronovitch, Sawyer, 1982; Central Office of Information, 1979]. Diese Solidarhaftungssysteme mögen aus vielerlei Gründen problematisch erscheinen, aber sie garantieren einen umfassenden Gläubigerschutz, machen Prämienregulierungen unnötig und ermöglichen einen leistungsorientierten Wettbewerb (3). Die Attraktivität des liberalen britischen Versicherungsmarkts zeigt sich in der großen und ansteigenden Marktbeteiligung ausländischer Unternehmen. Der Anteil ausländisch kontrollierter Versicherungsunternehmen an der Gesamtzahl der in Großbritannien zugelassenen Versicherer stieg von 30 vH in 1969 auf 43 vH in 1979 [Aaronovitch, Sawyer, 1982, S. 58]. Eine Erklärung für diese Diskrepanz gibt die EG-Auftragsstudie [ibid., S. 61]: "The UK insurance market is relatively free from government control, from consumer protection pressures as well as from excessive competition."

201. In den *USA* ist zwischen Lebensversicherung und Eigentum/Schaden-Versicherung zu unterscheiden. Im Bereich der Lebensversicherung bestehen strenge Solvabilitäts- und Kapitalanlagevorschriften [vgl. zum Regulierungssystem in den USA Crane 1984, S. 457 ff.]. Direkte Prämien- bzw. Gewinnregulierungen erfolgen jedoch nicht. Der Wettbewerb ist recht dynamisch: Während der letzten 20 Jahre schieden jährlich zwi-

-
- (1) Vgl. z.B. Barrow, Ferguson [1984] und Daykin et al. [1984] für eine Darstellung der historischen Entwicklung, der Ziele und Instrumente sowie aktueller Probleme des britischen Aufsichtssystems.
 - (2) Relativ strenge Richtlinien und Informationspflichten bestehen allerdings seit 1974 für Neugründungen während der ersten fünf Geschäftsjahre. Vgl. im einzelnen Central Office of Information [1979].
 - (3) In ihrer Studie des britischen Versicherungsmarkts stellen Aaronovitch und Sawyer [1982, S. 123] fest: "Although government control has been increasing, it is probably fair comment that the UK insurance market is much less government regulated and more 'disciplined' than other major markets."

schen 26 und 86 Lebensversicherer aus dem Markt aus und zwischen 50 und 216 Lebensversicherungsunternehmen wurden neu gegründet [vgl. Mehr, Cammack, 1980, S. 697 (zitiert nach Finsinger, 1983b, S. 35)]. Trotz dieser starken Fluktuation traten kaum offene Insolvenzen auf, so daß ein Garantiefonds, wie er für die Eigentum/Schaden-Versicherung besteht, nicht notwendig erschien (1).

Bei der Eigentum/Schaden-Versicherung bestehen in rund der Hälfte der Bundesstaaten Prämienregulierungen, die aber in den letzten Jahren zunehmend abgebaut wurden [vgl. Harrington, 1984, S. 578]. Die Einführung von "open competition rates" hatte nach übereinstimmenden Aussagen vieler Beobachter keinen Einfluß auf die Zahl der Insolvenzen (2), obwohl in vielen Staaten als Folge der Deregulierung das Prämienniveau sank (3). Traten Insolvenzen auf, so wurden in den meisten Fällen die Bestände durch solvente Versicherer übernommen und schon dadurch größere Gläubigerschäden vermieden [vgl. Finsinger, 1983b, S. 35]. Daneben bestehen in allen Staaten Garantiefonds, die ähnlich wie in Großbritannien organisiert sind. Insolvenzschiäden werden bis auf eine Selbstbeteiligung von 100 US \$ voll ersetzt. Die Finanzierung erfolgt durch Umlage des Schadens auf alle Eigentum/Schadens-Versicherer entsprechend den jeweiligen Prämienaufkommen. Reserven werden also nicht gebildet [vgl. Crane, 1984, S. 471 f.]. Von 1960 bis 1979 mußte der Garantiefonds nur in 57 Fällen Zahlungen leisten, die sich insgesamt auf 200 Mio. \$ beliefen (4).

202. Beide Beispiele zeigen, daß ein umfassender Gläubigerschutz auch ohne staatliche Eingriffe in die Prämien- und Gewinngestaltung der einzelnen Unternehmen möglich ist. Die Vermutung liegt nahe, daß das deutsche System der materiellen Staatsaufsicht über alle marktrelevanten Entscheidungsgrößen weit über das Insolvenzschutzziel hinausschießt. Besonders deutlich wird dies bei der Prämienregulierung. Hier werden erhebliche negative Auswirkungen für den Versicherungskonsumenten in Kauf genommen, um einen Insolvenzschutz sicherzustellen, der sich auch mit marktkonformen Mitteln realisieren ließe. Ähnliches gilt für die Ausnahmebereichsregelung des § 102 GWB. Rentabilitätssicherungsversuche über kartellrechtliche Freistellungen stehen in keinem sachgerechten Zusammenhang zu den Insolvenzrisiken im Versicherungssektor. Auch in

-
- (1) Vgl. Crane [1984, S. 471]. Genaue Statistiken über offene Insolvenzen in der Lebensversicherung liegen allerdings nicht vor.
 - (2) Stelzer und Alpert [1982, S. 11] fassen die Ergebnisse empirischer Einzelstudien wie folgt zusammen: "Studies cited here...have concluded that the number of insolvencies is unrelated to the form of rate regulation and that there is no evidence that openly competitive rating statutes have any more tendency to cause insolvencies than prior approval rating statutes."
 - (3) Vgl. für eine Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse Harrington [1984]; Newman [1982]. J. Müller und Vogelsang [1979, S. 175] berichten in Anlehnung an die Studie von Joskow [1973], "daß in den liberalisierten Einzelstaaten weder ruinöser Wettbewerb noch Insolvenzschiäden aufgetreten ist. Vielmehr sind dort die Prämien niedriger."
 - (4) Vgl. Mehr und Cammack [1980, S. 697 (zitiert nach Finsinger [1983b, S. 35]), etwas abweichend davon Crane [1984, S. 472].

den USA wurde daher schon 1979 vorgeschlagen, die Versicherungswirtschaft wieder in vollem Umfang den Antitrust-Gesetzen zu unterstellen (1).

4. Ansätze einer Deregulierung

203. Aus den Überlegungen zur Rechtfertigung und Zieladäquanz staatlicher Markteingriffe in die Versicherungswirtschaft ergeben sich zahlreiche Ansatzpunkte für Reformüberlegungen. Nimmt man die Funktionsfähigkeit des Versicherungswettbewerbs als Maßstab für die Notwendigkeit staatlicher Regulierungen, so scheint das gesamte System der Versicherungsaufsicht fragwürdig und weit überzogen. Auch unter dem Gesichtspunkt des Gläubigerschutzes sind Sicherungssysteme denkbar und, wie die USA und Großbritannien zeigen, realisierbar, die dasselbe Ziel mit geringeren Wettbewerbseinbußen erreichen. Eine grundsätzliche Umstrukturierung des Regulierungssystems dürfte jedoch auf erhebliche Widerstände in der Versicherungswirtschaft stoßen und politisch, auch in der EG, kaum durchsetzbar sein. Reformüberlegungen könnten an den folgenden Punkten ansetzen:

- Eine *Begrenzung des Gläubigerschutzes* auf sozialpolitisch relevante Versicherungszweige bzw. eine Abstufung des Insolvenzschutzes wurde bereits verschiedentlich angeregt [vgl. Baumann, 1975; Gärtner, 1984]. In der ökonomischen Ideallösung wäre dabei der Gläubigerschutz vom Institutsschutz zu trennen. Aber selbst wenn dies nicht durchsetzbar sein sollte, besteht die Möglichkeit, mit Hilfe des Spartentrennungsprinzips wettbewerbliche Freiräume zu schaffen. Geschäftsbereiche, in denen ein sozialpolitischer Schutzbedarf nicht (z.B. Industrieversicherung) oder nur sehr eingeschränkt (z.B. reine Verbraucherrisiken) besteht, könnten verselbständigt und aus dem System des Gläubigerschutzes ausgegliedert werden.
- Einer derartigen Trennung stehen jedoch auch Hemmnisse steuerrechtlicher Art entgegen. Durch Sonderprivilegien bei der Einkommens- und Vermögenssteuer fördert der Staat ein Mischprodukt aus Risikovorsorge und Kapitalbildung - die Kapitallebensversicherung. Die steuerlichen Sonderregelungen zugunsten der Kapitallebensversicherung diskriminieren andere Geldanlagen mit Vorsorgecharakter und verschaffen den Versicherungsanbietern auf Kosten der Steuerzahler einen Rentabilitätsvorteil (2). Kostenineffizienz bei Verwaltung und Außendienst, hohe Abschlußkosten und eine niedrige Verzinsung der Sparbeträge vor Steuern werden möglich, ohne daß eine marktwirtschaftlich sinnvolle Abwanderung der Versicherungssparer befürchtet werden muß. Voraussetzung für die Steuervorteile ist jedoch eine mehr als zwölf-

(1) Dies wurde von der National Commission for the Review of Antitrust Laws and Procedures empfohlen. Vgl. Weber [1982, S. 3].

(2) Während z.B. Zinserträge und Dividenden aus alternativen Sparformen grundsätzlich zu versteuern sind, bleibt die Auszahlung einer Kapitallebensversicherung einschließlich der Gewinnanteile steuerfrei, soweit die Gewinnanteile erst zwölf Jahre nach Vertragsabschluß ausbezahlt werden. Vgl. zu den Steuerbegünstigungen im einzelnen Weichert [1985a, S. 117] und Finsinger [1983b, S. 157 ff.].

jährige Laufzeit des Versicherungsvertrags. Die Langfristigkeit der Kapital(!)-lebensversicherungsverträge - ein Hauptargument für staatliche Insolvenzschutzmaßnahmen - wird durch Steuervorschriften erst hervorgerufen. Eine *Abschaffung der Steuerprivilegien* würde den Kaufanreiz für das Mischprodukt aus Risikolebensversicherung und Geldanlage entscheidend verringern. Würden beide Komponenten getrennt angeboten, so verbesserte sich nicht nur die Markttransparenz für die Nachfrager; auch kürzere Laufzeiten, ein problemloser Versicherungsverwechsel und ein Preiswettbewerb mit alternativen Vermögensanlagen wären dann möglich. Darüber hinaus würde die Voraussetzung für eine breite und damit risikoreduzierende Streuung der Sparbeträge geschaffen.

- Verbraucherschutz durch mehr Wettbewerb ist auch bei den Prämien in anderen Versicherungssparten möglich. Erfahrungen in den USA und Großbritannien zeigen, daß die befürchteten Unternehmenszusammenbrüche bei *freiem Prämienwettbewerb* nicht stattfinden. Auch im deutschen Bankensektor hält man eine staatliche Zins- und Konditionenregulierung nicht für notwendig, um Insolvenzen zu verhindern.
- Privatwirtschaftliche Wettbewerbsbeschränkungen, wie sie § 102 GWB ermöglicht, sind *kein adäquates Mittel* des Gläubigerschutzes (1). Mit Wettbewerbsversagen läßt sich das Kartellprivileg nicht begründen.
- *Fragwürdig* ist auch die von der Aufsicht *verordnete Produktstandardisierung*. Sie behindert den Qualitätswettbewerb und verringert die Angebotsvielfalt für den Konsumenten, ohne daß die Transparenz des Produkts Versicherungsschutz prinzipiell erhöht wird. Informationspolitische Maßnahmen und Erleichterungen beim Wechsel der Versicherung sind verbraucherfreundlicher als eine Vereinheitlichung des Angebots.
- Ein wichtiger Schritt zu mehr Wettbewerb könnte durch die Realisierung des *freien Dienstleistungsverkehrs* im Rahmen der EG getan werden. Es müßte zu denken geben, daß ausländische, insbesondere britische Versicherer anerkanntermaßen (2) preisgünstiger anbieten können als ihre deutschen Konkurrenten, obwohl auch in Großbritannien ein umfangreicher Gläubigerschutz verlangt und verwirklicht wird.

Die hier angeführten Deregulierungspotentiale können nur einen groben Rahmen für weitere detailliertere Überlegungen abstecken. Einzelprobleme, die sich bei der konkreten Umsetzung von Deregulierungsmaßnahmen ergeben, wurden hier nicht angesprochen. Daß sie erheblich sein können, zeigt die Diskussion um die Prämienfreigabe in der Kfz-Versicherung (3).

-
- (1) Zum faktischen Wirkungsbereich des § 102 GWB in der Versicherungswirtschaft vgl. Soltwedel et al. [1986, Kapitel B, Abschnitt II].
 - (2) Vgl. z.B. die Entscheidung des Berliner Kammergerichts vom 30. Juni 1982 im Fall des Versicherungsmaklers Schleicher. Hierin wird eine Beschränkung des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs für zulässig erklärt, da ausländische Versicherer, die weniger strengen Aufsichtsregeln unterliegen, preisgünstiger anbieten könnten als deutsche Versicherer [Pool, 1984, S. 139 f.].
 - (3) Vgl. die Zusammenfassung der Diskussion um das Rosenkranz-Gutachten bei J. Müller, Vogelsang [1979, S. 270 f.].

IV. Wertpapiermärkte

1. Regulierung des Wertpapierangebots

a. Schuldverschreibungen

204. Nach §§ 795, 808a BGB dürfen Order- und Inhaberschuldverschreibungen nur mit Genehmigung des Bundesministeriums für Finanzen im Einvernehmen mit dem entsprechenden Landesministerium in den Verkehr gebracht werden. Bundes- und Länderanleihen sind von der Genehmigungspflicht ausgenommen (1). Auch DM-Anleihen ausländischer Emittenten sind genehmigungsfrei [vgl. Hartwig, 1985]. Ohne detaillierte Kontrolle werden die Emissionen der Daueremittenten - Banken und Kommunen - genehmigt [vgl. Wymeersch, 1978, S. 69]. Letztlich trifft der volle Umfang des Genehmigungsprozesses nur die Industriefinanzen inländischer Emittenten.

Die Genehmigung wird erst nach eingehender Prüfung der Bonität des Emittenten erteilt. Ziel ist es, das Anlegerpublikum vor Unternehmen zweifelhafter Bonität zu schützen, Störungen der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarkts durch Überlastung zu verhindern und Gefahren für die Währung durch Überflutung des Geldmarkts mit geldähnlichen Zahlungsmitteln privater Herkunft abzuwehren (2).

205. Neben den gesetzlichen Vorschriften steht seit 1957 die Selbstregulierung des Marktes durch elf Emissionsbanken, die sich im Zentralen Kapitalmarktausschuß (ZKMA) zusammengeschlossen haben. Der ZKMA erteilt "Empfehlungen"; er stimmt Reihenfolge, Umfang und Ausstattung der Anleihen aufeinander ab und prüft die wirtschaftlichen Voraussetzungen für die Emission (Marktlage, ausreichende Gewähr für Verzinsung und Rückzahlung der Anleihe). An den Beratungen des ZKMA nehmen Vertreter der Bundesbank und gelegentlich auch der Bundesregierung als Gäste teil.

206. Eine ähnliche Funktion erfüllte im Bereich der Auslandsanleihen der im November 1968 gegründete Unterausschuß für DM-Auslandsanleihen im ZKMA. Dieses Gremium, in dem sechs Banken und die Bundesbank (als Gast) vertreten waren, wurde am 1.5.1985 mit dem Inkrafttreten der Erklärung der Deutschen Bundesbank zur Begebung von DM-Auslandsanleihen überflüssig. Nach dieser Erklärung steht es nun ausländischen Finanzinstituten frei, über ihre in der Bundesrepublik ansässigen Tochterbanken die Führung von Emissionskonsortien zur Begebung von DM-Anleihen ausländischer Emittenten zu übernehmen. Damit wurde das zuletzt im Januar 1980 zwischen sechs deutschen Banken und der Bundesbank

(1) § 4 des Gesetzes über die staatliche Genehmigung der Ausgabe von Inhaber- und Orderschuldverschreibungen vom 26.6.1954. Länderemissionen müssen jedoch mit der Bundesregierung abgestimmt werden. Zudem ist die Begebung von Bundes- und Länderanleihen nur im Benehmen mit der Bundesbank möglich (§ 20 Abs. 2 BBankG).

(2) Vgl. Deutscher Bundestag [e]; Samm [1978, S. 101]; Schwark [1978, S. 302].

getroffene Gentleman's Agreement hinfällig, das Auslandsbanken die Konsortialführung untersagte.

207. Mit derselben Erklärung erlaubt die Bundesbank den Geschäftsbanken die Emission neuer Anleiheformen, die zwar an den internationalen Finanzmärkten bereits weit verbreitet sind, bisher aber in deutscher Währung untersagt waren. Zu diesen Finanzinnovationen zählen Anleihen mit variabler Verzinsung, Null-Kupon-Anleihen und Doppelwährungsanleihen, bei denen Zins- und Tilgungszahlung in verschiedenen Währungen erfolgen. Mit Beschluß des Zentralbankrats vom 19. Dezember 1985 wurde im Zusammenhang mit einer Neugestaltung der Mindestreserveregeln nun auch der Weg für die Ausgabe von DM-Einlagenzertifikaten freigegeben (1). Weiterhin untersagt bleibt jedoch die Ausgabe von Anteilen an DM-Geldmarktfonds [vgl. Breuer, 1985]. Ebenso wird die Emission von ECU-Anleihen durch Inländer von der Bundesbank z.Z. nicht genehmigt. ECU-Anleihen werden von der Bundesbank als Indexierung interpretiert, die nach § 3 Währungsgesetz i.V. mit § 49 Abs. 2 des Außenwirtschaftsgesetzes die Genehmigung der Bundesbank erfordert [vgl. Wahlig, 1985].

Das Regulierungssystem bei der Emission von Anleihen besteht also aus den drei Komponenten der gesetzlichen Genehmigungspflichten, die insbesondere Industrieobligationen als "Einzelemission" betreffen, der Selbstregulierung des Marktzugangs durch die im ZKMA vertretenen Banken und der speziellen Regulierungen der Bundesbank, die als Gentleman's Agreement zwischen den Banken und der Bundesbank abgestimmt werden.

b. Beteiligungspapiere

208. Die Möglichkeit zur Schaffung von verbrieften und fungiblen Anteilen am Eigenkapital eines Unternehmens wird durch das Gesellschaftsrecht begrenzt. Eigenkapitalbeteiligungen sind grundsätzlich bei allen Personen- und Kapitalgesellschaften möglich. Die Entwicklung eines Marktes für Beteiligungen wird jedoch in starkem Maß durch die Übertragbarkeit der Anteile und die rechtlichen Pflichten des Erwerbers bestimmt. Für einen Kapitalanleger, der nicht bereit ist, an der Geschäftsführung mitzuwirken, der seine Haftung auf die Kapitaleinlage begrenzen möchte und am Gewinn des Unternehmens beteiligt sein will, stehen mehrere Beteiligungsmöglichkeiten offen. Erhebliche Unterschiede bestehen jedoch hinsichtlich der Übertragbarkeit, d.h. der Marktfähigkeit der Kapitalbeteiligungen.

209. Beteiligungen an Personengesellschaften wie z.B. Kommanditeinlagen bei einer Kommanditgesellschaft (KG) sind in ihrer Übertragbarkeit stark eingeschränkt (2). Der Gesetzgeber sieht den Teilhaber einer Personengesellschaft eng mit der Geschäftsführung des Unternehmens verbunden. Eine Übertragung der Einlage hat deshalb grundsätzlich die Auflösung der Gesellschaft zur Folge. Diese Auflösungswirkung kann jedoch bei der

(1) Zu den Einzelheiten vgl. Deutsche Bundesbank [a].

(2) Vgl. hierzu und zum Folgenden Roth [1980]; Hahn [1983, S. 207 ff.]; Weichert [1985a, S. 83 ff.].

KG durch Gesellschaftsvertrag ausgeschlossen werden, aber auch in diesem Fall sind die Kosten einer Übertragung des Anteils prohibitiv hoch.

210. Eine echte Handelbarkeit von Gesellschaftsanteilen ist prinzipiell nur bei den Kapitalgesellschaften (Aktiengesellschaft (AG), Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)) gegeben (1). Die Übertragung eines GmbH-Anteils muß notariell erfolgen (§ 15 GmbH-Gesetz (GmbHG)) und bei der Gesellschaft angemeldet werden. Die Geschäftsanteile der GmbH sind nicht standardisiert, und jeder Gesellschafter hat nur eine Stammeinlage. GmbH-Anteile sind auch keine Wertpapiere im rechtlichen Sinn: Der Besitz allein ist nicht ausreichend für die Geltendmachung der Gesellschafterrechte (2).

211. Nach deutschem Gesellschaftsrecht ist eine problemlose Übertragung von Kapitalanteilen allein bei der AG gegeben. Aktien sind, in der Form der Inhaberaktie, formlos übertragbar. Der geringe Mindestnennbetrag von 50 DM erlaubt eine breite Streuung des Kapitals und gewährleistet gute Verkaufsmöglichkeiten. Damit sind Aktien die fungibelsten Beteiligungspapiere und deshalb existieren auch nur für Aktien organisierte Zirkulationsmärkte. Das Angebot an verbrieften und fungiblen Kapitalbeteiligungen an Unternehmen ist daher praktisch identisch mit dem Angebot an Aktien. Der Umfang dieses Angebots wird bestimmt

- von der Bereitschaft der Unternehmen, die AG als Rechtsform zu wählen, und damit von der Attraktivität der AG im Vergleich zu anderen möglichen Rechtsformen sowie
- von der Bereitschaft und den Möglichkeiten der Unternehmen, ihr Aktienkapital einem breiten Anlegerpublikum auf den Kapitalmärkten zugänglich zu machen.

212. Ende 1984 wurden gut 2000 Unternehmen als AG geführt. Ihr Anteil an der Gesamtzahl aller umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen beträgt nur rund 0,1 vH [vgl. Statistisches Bundesamt, d, S. 30]. Die Zahl der GmbHs liegt mit rund 325000 weit höher und weist im Gegensatz zu den AGs eine stark steigende Tendenz auf (3). Diese Zahlen lassen vermuten, daß die AG im Vergleich zur GmbH eine relativ unattraktive Rechtsform darstellt. Als mögliche Nachteile der AG gegenüber der GmbH werden genannt (4):

- Die Komplexität des Aktienrechts,
- die starre Organisationsstruktur und Aufgabenverteilung, die den Gesellschaftern nur einen geringen Einfluß auf die Geschäftsleitung zugesteht,

(1) Dazu zählt auch die Kommanditgesellschaft auf Aktien (KGaA), die allerdings nur sehr selten als Rechtsform gewählt wird.

(2) Vgl. zu dem Wertpapiercharakter von GmbH-Anteilen Beyer [1971, S. 96]; Roth [1980, S. 116 ff., 245 ff.] und insbesondere auch § 40 GmbHG.

(3) Von Ende 1979 bis Ende 1984 stieg die Zahl der GmbHs von 225209 auf 324773 und damit um rund 44 vH [Statistisches Bundesamt, c, versch. Jgg.].

(4) Vgl. H. Schmidt [1984, S. 185 ff.]; Weichert [1985a, S. 88 ff.]; Deutsche Bundesbank [e, April 1984].

- die Mitbestimmungsregelung des Betriebsverfassungsgesetzes von 1952, nach der bei AGs in jedem Fall zumindest ein Drittel der Aufsichtsratssitze von den Arbeitnehmern zu wählen ist (wenn man von Familiengesellschaften absieht), während diese Regelung für GmbHs erst ab 500 Beschäftigte gilt,
- die generelle Prüfungs- und Publizitätspflicht des Aktienrechts (1).

213. Von den über 2000 deutschen AGs werden weniger als ein Fünftel an der Börse notiert (2). Die Gründe für das relativ geringe Aktienangebot auf den organisierten Märkten können auf zwei Ebenen liegen. Zum einen haben rund 60 vH der deutschen AGs ein Grundkapital von weniger als 10 Mio. DM. Gerade bei diesen relativ kleinen AGs ist die Hemmschwelle, ein breites Anlegerpublikum anzusprechen, sehr hoch [vgl. Schürmann, 1980, S. 97 ff.]. Die Angst vor zunehmender Fremdbestimmung scheint hier eine besondere Rolle zu spielen [vgl. Fritsch, 1978; H. Schmidt, 1984, S. 184 ff.].

Als zweite Ursache für das relativ geringe Angebot an Aktien können die Bedingungen auf dem Emissionsmarkt gelten. Bei der Emission von Aktien und anschließender außerbörslicher Erstplazierung beim Publikum ist die Einschaltung einer Bank üblich. Die herrschende Praxis auf dem Emissionsmarkt läßt vermuten, daß selbst Unternehmen, die bereit sind, ihre Aktien einem breiten Anlegerpublikum anzubieten, oft an der restriktiven Haltung der Emissionsbanken scheitern (vgl. Ziff. 216).

214. Der Staat greift in den Emissionsmarkt in nur geringem Umfang direkt ein (3). Aus den rechtlichen Vorschriften folgt z.B. nicht, daß nur Banken als Emissionspartner der Unternehmen in Frage kommen. Zwar ist die Abwicklung einer Emission nur Kreditinstituten in ihrer Eigenschaft als Kommissionäre gestattet (§ 1 Nr. 4 KWG); die feste Übernahme des Emissionsbetrags ist jedoch auch Nichtbanken erlaubt. Das

-
- (1) Nach dem Regierungsentwurf zum Bilanzrichtliniengesetz aus dem Jahre 1983 [Deutscher Bundestag, u] sollen alle Kapitalgesellschaften (AG, GmbH, KGaA) einheitlichen Prüfungs- und Publizitätspflichten unterworfen werden. Der Umfang der Pflichten bestimmt sich dann nur noch nach der Größe der Gesellschaft. Je nach Bilanzsumme, Umsatz und Beschäftigtenzahl wird zwischen kleinen, mittelgroßen und großen Unternehmen unterschieden. Mit dem Bilanzrichtliniengesetz wird zwar die Attraktivität der "kleinen" AGs erhöht, allerdings auf Kosten einer stärkeren Reglementierung der GmbHs. Vgl. Dicke, Hartung [1986, S. 97 ff.].
 - (2) Anzahl der AGs (einschließlich KGaA) 1983: 2118; Anzahl der Unternehmen, die am amtlichen Markt oder geregelten Freiverkehr notiert sind: 442 [Statistisches Bundesamt, a, 1984].
 - (3) Die folgenden Ausführungen zur Stellung der Banken auf den Wertpapiermärkten illustrieren die oft nur mittelbaren, aber dennoch wichtigen Wirkungen von Regulierungsvorschriften. Ein umfassendes Verständnis von der Tragweite der Regulierung erfordert auch die Berücksichtigung derartiger Regulierungsinterdependenzen. Die Dominanz der Banken im Wertpapierbereich ist nicht unabhängig zu sehen von der Regulierung des Bankensektors, die in Ziff. 130 ff. behandelt wurde. Zur großen Bedeutung dieser mittelbaren Regulierungseffekte vgl. auch Ziff. 127.

allgemein übliche Verfahren in Deutschland ist, daß ein Emissionshaus den Gesamtbetrag der Aktien zu einem festen Preis vom Emittenten übernimmt und damit das Plazierungsrisiko trägt [vgl. Soltwedel et al., 1986, Kapitel B, Abschnitt III].

215. Die starke Stellung der Banken als Emissionshäuser ergibt sich also weniger aus den gesetzlichen Vorschriften, sondern folgt aus zwei anderen Gründen:

- Die Übernahme einer Emission erfordert eine sehr hohe Kapitalkraft und gute Absatzkanäle zum breiten Publikum. Selbst Großbanken übernehmen deshalb eine Emission in der Regel nicht allein, sondern teilen das Risiko in einem Bankenkonsortium.
- Zulassungsanträge für Wertpapiere zu den wichtigsten Segmenten des Zirkulationsmarkts können nur Banken stellen: Als Antragsteller für die Zulassung zum amtlichen Handel (gesetzlich geregelt) und zum geregelten Freiverkehr (gFV, Selbstregulierung der Marktteilnehmer) können nur Kreditinstitute auftreten. Auch beim unregulierten Freiverkehr (uFV) an der Börse ist der als "market-maker" tätige Freiverkehrsmakler nur mit Rückendeckung einer Bank bereit, ein Wertpapier in seine Notierung aufzunehmen (1).

216. Worin äußert sich nun die restriktive Haltung der Banken bei Neuemissionen? Zum einen übernehmen Banken nur Emissionen von Wertpapieren, die anschließend an zumindest einer deutschen Börse zum amtlichen Handel zugelassen oder in den gFV einbezogen werden sollen (2). Dadurch versuchen die Banken, ihr Plazierungsrisiko bei der außerbörslichen Unterbringung zu reduzieren; denn es wird vermutet, daß private Kapitalanleger nur dann bereit sein werden, ein Wertpapier zu erwerben, wenn sichergestellt ist, daß dieses Papier anschließend auf einem hochorganisierten Zirkulationsmarkt gehandelt wird. Wegen dieser Praxis finden viele kleine und junge Unternehmen, die den Voraussetzungen für die Zulassung zum amtlichen Handel oder zum gFV nicht genügen, keine Emissionsbetreuung bei den Banken.

Die restriktive Haltung der Banken drückt sich auch in einer strengen Bonitätsprüfung bei Neuemissionen aus. Banken sehen ihren Ruf in einem sehr engen Zusammenhang mit dem Erfolg der von ihnen betreuten Emissionen: Der Konkurs eines neu am Markt eingeführten Unternehmens wird als Imageschaden für das Emissionshaus verstanden, der sich auch auf andere Sparten des Bankgeschäfts negativ auswirkt. Um dieses Risiko zu minimieren, werden Bonitätsprüfungen durchgeführt, bei denen gerade die kleinen, jungen und oft auch riskanten Unternehmen schlecht abschneiden müssen [vgl. H. Schmidt, 1984, S. 190 f.].

Um das Preisrisiko beim Erstabsatz der Aktien möglichst niedrig zu halten und um Anleger mit der Hoffnung auf starke Kurssteigerungen zur Zeichnung anzuregen, werden die Emissionskurse für Neuemittenten sehr

(1) H. Schmidt [1984, S. 220]. An einigen Börsen dürfen zudem nur solche Werte des uFV im Börsensaal gehandelt werden, die von einem Kreditinstitut als "börsenbegleitendes Institut" betreut werden. Vgl. Ziff. 245.

(2) Vgl. die Zusammenstellung der Neuemissionen in Soltwedel et al. [1986, Kapitel B, Abschnitt III].

niedrig angesetzt (1). Diese Unterbewertung führt zu einem Verlust an potentielltem Eigenkapital bei den Unternehmen und zu einer Verteuerung der Unternehmensfinanzierung für die Altgesellschafter. Das "underpricing" kann als Folge eines zu geringen Wettbewerbs zwischen den Emissionsbanken betrachtet werden.

217. Erst 1981 hat sich die Emissionstätigkeit durch die Aktivität einer Nichtbank belebt. Von den 37 Neuemissionen im Zeitraum von 1981 bis Ende 1984 wurden 10 von der PM Portfolio Management Gesellschaft für Wertpapierberatung mbH & Co. KG durchgeführt. Mit ihrer Emissionspolitik stieß die Nichtbank in die durch das Bankenverhalten vorgegebene Marktlücke: Die zehn Emissionen betrafen kleine Unternehmen mit geringem Emissionsvolumen und riskante Branchen (drei Anbieter von Bauherrenmodellen und sieben EDV-Häuser), vgl. Wertpapier, "Emissionsfrühling in Deutschland", Nr. 2, 1985, S. 207-209. Obwohl einige dieser Neuemittenten inzwischen wieder vom Markt verschwanden, hat diese Initiative wohl auch das Emissionsverhalten der Banken belebt.

218. Die Grundstruktur der Regulierung des Aktienangebots kann in drei Punkten zusammengefaßt werden:

- Aufgrund des deutschen Gesellschaftsrechts erfordert eine breitgestreute Eigenkapitalfinanzierung durch Beteiligungspapiere die Rechtsform der AG. Die rechtliche Ausgestaltung der AG widerspricht jedoch in vielen Fällen den Interessen der Unternehmen. Die attraktivere GmbH ist aufgrund der Rechtsvorschriften für den Beteiligungshandel ungeeignet.
- Der Emissionsmarkt für Aktien (und Anleihen) unterliegt einer strengen Selbstregulierung durch die Banken. Der starke Hang der Emissionsbanken zur Risikominimierung bewirkt eine faktische Marktzutrittsbeschränkung für kleine und junge Unternehmen.
- Die begrenzten Möglichkeiten, Aktien von kleinen Unternehmen auf den bestehenden Zirkulationsmärkten zu handeln, bewirkt schon auf dem Emissionsmarkt eine Blockierung des Aktienangebots. Die rechtlichen und faktischen Zugangsbeschränkungen zu den Zirkulationsmärkten erweisen sich bereits als Zugangsschranken zu dem vorgelagerten Emissionsmarkt.

c. Investmentzertifikate

219. Investmentzertifikate sind nennwertlose Anteilscheine am Wertpapiersondervermögen einer Kapitalanlagegesellschaft, die neben dem KWG noch den speziellen Bestimmungen des Gesetzes über Kapitalanlagegesellschaften (KAGG) unterliegen. Als miteigentumsrechtliche Wertpapiere ermöglichen sie dem Anleger, sich auch mit kleinen Beträgen an einem breitgestreuten Wertpapiervermögen zu beteiligen. Dadurch kann eine Risikostreuung verwirklicht werden, die bei einer vergleichbaren Direktanlage in Aktien oder Rentenwerten nicht möglich wäre. In ihrer Attraktivität steht diese Anlageform kaum hinter der alternativen Direktanlage in Aktien zurück: 1984 betrug das Fondsvermögen der deutschen Publikums-

(1) Vgl. Weichert [1985b, S. 21 ff.] und Soltwedel et al. [1986, Kapitel B, Abschnitt III].

fonds rund 39 Mrd. DM. Zusammen mit dem Vermögen der Spezialfonds ergibt sich ein Gesamtanlagebetrag in Wertpapierfonds von rund 73 Mrd. DM, vgl. Börsenzeitung, "Investmentsparen wächst in Europa", 22.8.1985 (1).

220. Der Wettbewerb mit ausländischen Anbietern von Investmentzertifikaten wurde 1969 durch das Auslandsinvestmentgesetz (AuslInvestmG) stark eingeschränkt. Nicht zuletzt als Reaktion auf die Verkaufspraktiken der IOS-Organisation wurde der bis dahin freie Vertrieb von ausländischen Investmentanteilen einer strengen Regulierung unterworfen. Anlegerschutz und Wettbewerbsgleichheit zwischen deutschen und ausländischen Fonds dienten als Begründung für das AuslInvestmG. De facto hat das Gesetz stark protektionistische Züge: Ausländische Anbieter werden gezwungen, eine Repräsentanz in der Bundesrepublik zu unterhalten; die Zulassung zum Vertrieb ist an eine weitgreifende und aufwendige Prüfung der Vertragsbedingungen und des Verkaufsprospekts geknüpft; bei Mißständen kann das BAK in die Werbung eingreifen; das BAK ist laufend über die Geschäftslage zu unterrichten. Ausländische Fonds müssen im Gegensatz zu ihren deutschen Konkurrenten Halbjahresberichte beim BAK vorlegen, die von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu bestätigen sind. Die je Prüfung anfallenden Kosten belaufen sich auf bis zu 50000 US \$ [Hardenberg, 1985]. Ebenso zwingt das BAK ausländische Anbieter zu einer Geschäftspolitik, die weit restriktiver ist, als dies von ausländischen Anlegerschutzgesetzen gefordert wird (2).

Die protektionistische Wirkung des AuslInvestmG läßt sich auch mit Zahlen deutlich dokumentieren. Vor Inkrafttreten des Gesetzes waren etwa 460 ausländische Fonds auf dem deutschen Markt vertreten. Gegenwärtig sind nur noch 23 Fonds registriert, von denen nur drei wirklich aktiv im Markt sind (3). Verständlich ist, daß die deutschen Kreditinstitute als Eigentümer der inländischen Investmentgesellschaften meist jede Vertriebstätigkeit für Auslandsfonds ablehnen. Unverständlich ist jedoch, daß der Gesetzgeber durch eine extensive Auslegung des Anlegerschutz-

-
- (1) Publikumsfonds werden öffentlich angeboten und können von jedermann erworben werden. Ende 1984 betrug das Fondsvermögen der Aktienfonds rund 10 Mio. DM und das der Rentenfonds 29 Mio. DM. Spezialfonds (Fondsvermögen 1984: 34 Mio. DM) werden nur für institutionelle Anleger aufgelegt.
 - (1) So ist es Investmentgesellschaften generell untersagt, Kredite auf das Fondsvermögen aufzunehmen. US-amerikanische Gesellschaften dürfen hingegen Kredite bis zu einem Drittel des Fondsvermögens aufnehmen (§ 18a 1A Investment Company Act 1984). Ähnlich verhält es sich mit Leerverkäufen, die für Investmentfonds die Möglichkeit bieten, als "Stillhalter" bei Optionsgeschäften den Ertrag ihres Fonds zu verbessern. Ausländische Fonds müssen daher häufig ihre Satzungen ändern, wenn sie am deutschen Markt anbieten wollen [vgl. Hardenberg, 1985].
 - (3) In den ersten sieben Monaten des Jahres 1969 - das AuslInvestmG wurde am 31.7.1969 verkündet - setzten ausländische Fonds Anteile im Wert von mehr als 1,5 Mrd. DM ab, inländische Anbieter hingegen im gleichen Zeitraum nur rund 1 Mrd. DM. Im Jahr 1984 verkauften ausländische Anbieter nur noch Anteile in Höhe von 37 Mio. DM, während inländische Fonds Anteile im Wert von 4,1 Mrd. DM absetzten [Hardenberg, 1985].

gedankens diese Einschränkung des Wettbewerbs unterstützt. Unnötige Marktzutrittsbarrieren für ausländische Anbieter gehen letztendlich immer auf Kosten des Sparers [ähnlich kritisch Schwark, 1979, S. 272 ff.].

2. Regulierung des Wertpapierhandels

a. Der amtliche Markt

221. Der amtliche Markt ist das einzige Segment des Wertpapiermarkts, das einer direkten staatlichen Regulierung unterworfen ist [vgl. Soltwedel et al., 1986, Kapitel B, Abschnitt III]. Ziel des weitverzweigten Regulierungssystems ist der Schutz des Publikums vor Mißständen und die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wertpapiermarkts; in der Sprache der Börsen-Enquete-Kommission von 1893: "Diese Gesetzgebung ist bemüht...ausgleichende, schützende, nachhelfende Maßregeln in denjenigen Punkten durchzuführen, in denen die Erwerbsfreiheit in Gefahr gerät, empfindliche Störungen für das Ganze oder einzelne Teile hervorzurufen" (1).

222. Allerdings kann die Börse selbst nicht ohne weiteres mit dem amtlichen Wertpapierhandel gleichgesetzt werden. In den Börsenräumen findet auch der gFV und zum Teil der uFV statt. Durch das Hausrecht des Börsenvorstands und die Zulassung der Börsenhändler sind die Freiverkehrsmärkte indirekt in das allgemeine Börsenrecht einbezogen.

Rechtliche Stellung der Börse

223. Die acht regionalen deutschen Börsen sind als öffentlich-rechtliche Anstalten organisiert, die der Genehmigung und Aufsicht durch die jeweilige Landesregierung unterliegen (2). Gemäß § 2 Abs. 1 BörsG ist bei jeder Börse als Organ der Landesregierung ein Staatskommissar zu bestellen. Ziel der Aufsicht ist es zu verhüten, daß "durch Mißstände im Börsenverkehr wirtschaftliche Interessen der Allgemeinheit gefährdet oder geschädigt werden" [Bremer, 1969, S. 59].

Die Leitung der Börse ist dem Börsenvorstand übertragen. Er wird aus der "Mitte der zum Handel zugelassenen Börsenbesucher" gewählt (3)

-
- (1) Bericht und Beschlüsse der Börsen-Enquete-Kommission, zitiert nach Samm [1978, S. 22].
 - (2) Die eigentlichen Träger der Börsen sind Industrie- und Handelskammern oder privatrechtliche Vereine. Auf den Geschäftsverlauf und die Funktionen der Börse haben die Träger jedoch keinen bestimmenden Einfluß. Zum öffentlich-rechtlichen Charakter der Börse vgl. von Olenhusen [1983, S. 73].
 - (3) Die Wahl des Börsenvorstands wurde 1975 neu geregelt. Mit der Neuregelung soll die Beteiligung der Kursmakler, der Freimakler, der Anleger und Emittenten am Börsenvorstand gestärkt werden. Die Situation vor 1975 wird durch den Gesetzgeber beschrieben: "So übten z.B. in den Vorständen der für die Allgemeinheit besonders wichtigen Wertpapierbörsen bisher die Banken den wesentlichen Ein-

und erläßt die Börsenordnung (BörsO), die durch die Landesregierung genehmigt werden muß und den Charakter einer Rechtsverordnung trägt [Samm, 1978, S. 36].

224. Alle acht Börsenplätze haben im Wertpapierhandel denselben rechtlichen Zuständigkeitsbereich. Obwohl Regionalbörsen, sind alle acht Börsen in rechtlicher Hinsicht für den gesamten räumlichen Wirkungsbereich des BörsG zuständig. Wertpapieremittenten und Börsenhändler können frei entscheiden, an welchem der acht Börsenplätze sie Zulassung beantragen wollen (Wahlfreiheit des Börsenplatzes). Die Begründung zur Börsengesetznovelle von 1975 spricht von einem "begrüßenswerten Wettbewerb zwischen den Börsen" [Deutscher Bundestag, 1, S. 8]. Von einem Wettbewerb im Leistungsangebot der acht Börsen kann jedoch kaum gesprochen werden: Die BörsO sind weitgehend angeglichen, die Börsengeschäftsbedingungen wurden 1983 vereinheitlicht, und die Gebühren der Börsen für die Wertpapierzulassung und -einführung sind ebenfalls vereinheitlicht (1). Der ohnehin relativ schmale wettbewerbliche Spielraum, den die gesetzlichen Vorschriften lassen, wird durch die Vereinheitlichungstendenz weiter eingeschränkt. Mehr Wettbewerb zwischen den Börsenplätzen kann zu einer Verbesserung der Börsenleistungen für die Emittenten und Wertpapierkäufer beitragen. Dies gilt im besonderen Maß für den gFV und uFV, die organisatorisch vom Börsenvorstand beeinflußt werden und deren Ausgestaltung weitgehend den Börsenteilnehmern überlassen bleibt.

Zulassung von Händlern und Wertpapieren zur Börse

225. Die Zulassung von Personen zum Börsenhandel ist durch das BörsG geregelt. Bundeseinheitliche Zulassungsbestimmungen wurden allerdings erst 1975 im Rahmen der Börsengesetznovelle erlassen (2). Bei der Zulassung zum Börsenhandel ist zwischen amtlichen Kursmaklern, freien Maklern und Kreditinstituten zu unterscheiden. Während die amtlichen Makler von der Landesregierung bestellt werden und kraft Amtes zur Börse zugelassen sind, erfolgt die Zulassung der Freimakler und Kreditinstitute durch den Börsenvorstand (3).

fluß aus" [Deutscher Bundestag, 1, S. 9]. - In den beiden wichtigsten Wertpapierbörsen, Frankfurt und Düsseldorf, schreiben die BörsO eine Bankenmehrheit in den Vorständen vor. Düsseldorf: bei mindestens 19 Vorständen zwischen 12 und 14 Bankenvertreter und in Frankfurt bei 19 bis 22 Vorständen 13 Bankenvertreter, vgl. § 5 Düsseldorfer BörsO vom 23.10.1975, § 5 Frankfurter BörsO vom 13.10.1970.

- (1) Vgl. H. Schmidt [1984, S. 201]; von Olenhusen [1983] sieht darin eine nach dem GWB unzulässige Kartellbildung. Zu den neueren weitreichenden Koordinationsplänen der Börsen vgl. Kutzer [1985].
- (2) Die vorher geltenden Bestimmungen erlaubten den Börsenvorständen einen relativ großen Ermessensspielraum bei der Zulassung und wurden u.a. deshalb als verfassungsrechtlich bedenkliche Eingriffe in die Berufsfreiheit eingestuft. Dieses Problem betraf besonders die Zulassung von Freimaklern.
- (3) Amtliche Kursmakler sind mit der Kursfeststellung der amtlich zugelassenen Wertpapiere betraut und dürfen keine Eigengeschäfte außerhalb dieser Funktion betreiben. An den meisten Börsen können sie

Eine Zulassung muß nach § 7 BörsG erteilt werden, wenn bestimmte gesetzliche Voraussetzungen subjektiver Art erfüllt sind (Vollkaufmannseigenschaft, Zuverlässigkeit und berufliche Eignung, Nachweis der Kreditfähigkeit, Sicherheitsleistung). Schutzobjekt des § 7 BörsG ist das öffentliche Interesse an der Funktionsfähigkeit der Börse.

226. Die Präzisierung der Zulassungsbedingungen erfolgt durch den Börsenvorstand in der Börsenordnung. Nach dem Willen des Gesetzgebers darf dabei "die Börse nicht zu einem closed shop werden; der Zustrom neuer Mitglieder und Ideen muß gesichert sein" [Deutscher Bundestag, I, S. 10]. Hinsichtlich der tatsächlichen Zulassungspraxis spricht H. Schmidt [1977, S. 97] von einer "überragenden Bedeutung der Banken als Börsenmitglieder."

227. Die Zulassung von Wertpapieren zum amtlichen Handel am Kassamarkt ist im wesentlichen durch §§ 36-49 BörsG und die Bekanntmachung betreffend die Zulassung von Wertpapieren zum Börsenhandel (ZulBek) vom 4.7.1910 geregelt. Weitere Richtlinien enthalten die "Arbeitsunterlagen" der Arbeitsgemeinschaft der deutschen Wertpapierbörsen. Das Börsengesetz unterscheidet drei Zulassungsarten:

- Zulassung kraft BörsG (Anleihen von Bund, Ländern, DBP und DB),
- Zulassung durch die jeweilige Landesregierung (Anleihen der Kommunen und Kommunalbanken, Hypothekenbankankleihen, sonstige Anleihen, deren Verzinsung und Tilgung vom Bund oder einem Bundesland garantiert ist),
- Zulassung durch ein besonderes Zulassungsverfahren, dem sich alle anderen Emissionen unterziehen müssen. Das Verfahren wird von der Zulassungsstelle der jeweiligen Börse durchgeführt, die auch die Zulassungsgenehmigung erteilt. Die Zulassungsstelle muß nach § 36 Abs. 1 BörsG mindestens zur Hälfte aus Personen bestehen, die nicht berufsmäßig am Börsenhandel beteiligt sind. Die Mitglieder werden zum Teil vom Börsenvorstand gewählt (1).

228. Der Zulassungsantrag muß von einem an der jeweiligen Börse zugelassenen Kreditinstitut gestellt werden (§ 5 Abs. 1 ZulBek). Antragsteller sind dabei immer die Mitglieder des Emissionskonsortiums. Die wichtigsten Zulassungsvoraussetzungen sind (2):

jedoch wie freie Makler agieren und Eigengeschäfte abschließen, vorausgesetzt sie handeln nicht mit Papieren, die ihnen in ihrer Funktion als Kursmakler zugewiesen sind [vgl. Wymeersch, 1978, S. 98 f.]. Freie Makler können in sämtlichen in den Börsenräumen gehandelten Wertpapieren tätig werden, also auch in Werten des gFV und uFV. Ihnen ist der Abschluß eigener Geschäfte und die Vermittlungstätigkeit erlaubt (§ 7 BörsG).

- (1) Die genaue Zusammensetzung und die Regeln der Wahl werden in den BörsO geregelt. In Frankfurt werden die berufsmäßig am Börsenhandel beteiligten Personen vom Börsenvorstand gewählt und die übrigen Mitglieder durch die Industrie- und Handelskammer auf Vorschlag des Börsenvorstands ernannt, in Düsseldorf werden alle Mitglieder vom Börsenvorstand ernannt.
- (2) Vgl. dazu auch im einzelnen H. Schmidt [1984, S. 201 ff.]; Schürmann [1980, S. 85]; Hahn [1983, S. 329]; Samm [1978, S. 87 ff.].

- Der Gesamtnennbetrag der zuzulassenden Wertpapiere muß mindestens 500000 DM betragen. Darüber hinaus muß sichergestellt sein, daß die Stückzahl der Wertpapiere ausreicht, um eine ordnungsgemäße Kursfeststellung zu gewährleisten. In der Praxis der Jahre 1977-1984 lag der Nennwert der eingeführten Aktien nie unter 2 Mio. DM, meist jedoch deutlich darüber [vgl. Soltwedel et al., 1986, Kapitel B, Abschn. III].
- Der Emittent sollte in der Vergangenheit - in der Regel mindestens fünf Jahre - sein Unternehmen mit wirtschaftlichem Erfolg betrieben und angemessene Gewinne ausgeschüttet haben [Schürmann, 1980, S. 185]. Dem Zulassungsantrag sind die Geschäftsberichte der letzten drei Jahre beizufügen.
- Die Einreichung eines Prospekts ist zwingend vorgeschrieben. Der Prospekt ist die Grundlage für die Börsenzulassungsprüfung und muß alle zur Beurteilung des Wertpapiers notwendigen Informationen enthalten. Die Liste der geforderten Informationen ist sehr detailliert. Der Prospekt muß vom Emittenten und Antragsteller (Bank) unterzeichnet werden. Die Unterzeichner haften für die Richtigkeit und Vollständigkeit der im Prospekt enthaltenen Informationen (Prospekthaftung).
- Der Antrag auf Börsenzulassung und der Prospekt sind im Bundesanzeiger und in einem weiteren Börsenpflichtblatt auf Kosten des Antragstellers zu veröffentlichen. Darüber hinaus ist eine bestimmte Anzahl von Prospekten der interessierten Öffentlichkeit kostenfrei zur Verfügung zu stellen.
- Der Emittent verpflichtet sich zu kostenfreien Zins- und Dividendenzahlungen und einer Reihe weiterer Dienstleistungen gegenüber den Aktionären.
- Die Bilanz des Unternehmens ist regelmäßig in einem der Börsenpflichtblätter zu veröffentlichen. Darüber hinaus wird die Gesellschaft aufgefordert, freiwillige Zwischenberichte zu publizieren. Unternehmen, die dieser Aufforderung nachkommen, werden in den amtlichen Kursblättern besonders gekennzeichnet.

229. Die Zulassungsstelle prüft die eingereichten Unterlagen und entscheidet über die Zulassung. Nach der amtlichen Begründung zum BörsG wird nur die Vollständigkeit der Unterlagen überprüft und nicht die materielle Richtigkeit der Angaben [vgl. dazu auch Samm, 1978, S. 95 ff.]. Dennoch hat die Zulassungsstelle den Antrag abzulehnen, wenn "Umstände bekannt sind, die eine erhebliche Benachteiligung der Erwerber der Wertpapiere oder eine Gefährdung erheblicher allgemeiner Interessen befürchten lassen" (§ 14 Abs. 2 ZulBek; ganz ähnlich auch § 36 Abs. 3 BörsG). Die Prüfung führt jedoch so gut wie nie zu einer Ablehnung, da die Banken als Antragsteller der Zulassung ihre eigene, strengere Bonitätsprüfung vorgeschaltet haben.

230. Die Kosten, die ein Emittent bei der Börseneinführung zu tragen hat, sind erheblich; der Hauptkostenanteil entfällt jedoch auf die vorgelegte Emission. H. Schmidt [1984, S. 203 ff.] veranschlagt die Kosten, die einem kleinen Unternehmen durch die Einführung auf dem amtlichen Markt entstehen (Börseneinführungsgebühren; Druckkosten der Aktien; Druck; Verteilung und Veröffentlichung des Prospekts) mit 2-3 vH des Emissionsbetrags. Die Kosten der Emission selbst (Konsortialgebühren,

Beratungskosten etc.) schätzt er auf 5-10 vH des Emissionsbetrags (1). Zu diesen Gesamtkosten von 7-13 vH kommen noch die Kosten, die durch eine Unterbewertung des Emissionskurses entstehen, sowie die laufenden Kosten im Zusammenhang mit der Information und Betreuung eines breiten Aktionärskreises.

231. Die Wirkungen der Zulassungsbedingungen zum amtlichen Markt können in zwei Punkten zusammengefaßt werden:

- Das Zulassungsverfahren diskriminiert die Kapitalbeschaffung privater Unternehmen gegenüber der Schuldenaufnahme des öffentlichen Sektors. Rechtfertigung für die unterschiedlichen Zulassungsverfahren ist der Anlegerschutz.
- Die Zulassungsvoraussetzungen sowie die Kosten, die mit einer am amtlichen Markt erfolgten Emission verbunden sind, bilden eine hohe Marktzutrittsschranke für kapitalsuchende "newcomer". Als Handelsplatz für Kapitalanteile von kleineren und mittleren Unternehmen steht der amtliche Markt in der Regel nicht zur Verfügung.

Die Handelsmöglichkeiten der Börse: Kassa- und Terminhandel

232. Der Wertpapierhandel in der Bundesrepublik wird fast ausschließlich als Kassahandel abgewickelt: Preis- bzw. Kursfeststellung und Übertragung des Wertpapiers finden zum selben Zeitpunkt statt (bzw. innerhalb einer börsentechnisch bedingten Abwicklungsspanne von bis zu zwei Geschäftstagen). Unbedingte Termingeschäfte in Wertpapieren, bei denen zwischen der Preisfestlegung und Erfüllung des Geschäfts ein bestimmter vorher fixierter Zeitraum liegt, sind in der Bundesrepublik seit 1931 verboten. Dieses Verbot gilt sowohl für den börslichen Handel als auch ganz allgemein.

233. Der börsliche und außerbörsliche Terminhandel in Devisen und die Abwicklung von Warentermingeschäften wurden Anfang der sechziger Jahre durch den Gesetzgeber wieder zugelassen. Das weiterhin beibehaltene Verbot von unbedingten Wertpapiertermingeschäften steht im Gegensatz zu der Praxis im Ausland: Aktientermingeschäfte können in London, Paris, Zürich oder Basel abgeschlossen werden - auch in deutschen Aktien, vgl. Capital, "Ruchlos", Nr. 4, 1985. Das Termingeschäft in festverzinslichen Wertpapieren erlebte während der letzten Jahre einen erheblichen Aufschwung an den US-amerikanischen "futures markets". Grundlegend für das Verbot des Wertpapierterminhandels in der Bundesrepublik war der Anlegerschutzgedanke (hohes Risiko), eine negative Einschätzung der Spekulation und die Furcht, ein ausufernder Terminhandel könnte die Funktionsfähigkeit der Kapitalmärkte in Frage stellen. Diese Einstellung spiegelt sich auch in anderen Rechtsvorschriften wider: nach §§ 762, 764 BGB sind Termingeschäfte grundsätzlich Spiel- und Wettgeschäfte und als solche rechtlich unverbindlich (2).

(1) Vgl. die detaillierte Kostenaufstellung bei Hennerkes, Binz [1985].

(2) Termingeschäfte, zu denen auch die Optionsgeschäfte zählen, sind grundsätzlich nur verbindlich, wenn beide Vertragsparteien termingeschäftsfähig sind. Dazu muß in der Regel die Vollkaufmannseigenschaft vorliegen. Personen, die nicht selbst termingeschäftsfähig sind und ein Termingeschäft z.B. über ein Kreditinstitut getätigt

234. Die volkswirtschaftlich positiven Aspekte des Terminhandels, insbesondere die Preis- bzw. Kurssicherungsfunktionen, werden durch den Gesetzgeber im Fall der Devisen- und Warentermingeschäfte anerkannt. Beim Wertpapierterminhandel wird dieser Überlegung nur in sehr begrenztem Umfang Rechnung getragen. Auf Empfehlung der Börsensachverständigenkommission wurden am 1.7.1970 bedingte Termingeschäfte in Aktien in der Form des Optionshandels an deutschen Börsen wieder zugelassen. Bei Optionsgeschäften werden nicht die Aktien selbst gehandelt, sondern nur das Recht (die Option), eine bestimmte Anzahl von Aktien jederzeit während eines vereinbarten Zeitraums zu einem vorher fixierten Kurs zu kaufen oder zu verkaufen. Die Wiederaufnahme des Termingeschäfts in der Form des Optionshandels schien dem Gesetzgeber vor allem deshalb zulässig, weil der Kapitaleinsatz relativ gering und damit eine Risikobegrenzung gegeben ist [vgl. Samm, 1978, S. 111].

235. Gegenwärtig sind rund 40 deutsche und niederländische Aktien zum Optionshandel an der Börse genehmigt. Die Bedeutung des Optionshandels ist jedoch auch 15 Jahre nach Einführung noch sehr gering. Die Optionsumsätze (1984, 1. Halbjahr) belaufen sich auf maximal 5 vH der Kassaumsätze und liegen im Durchschnitt unter 2 vH [Commerzbank, 1984, S. 23]. Eine leichte Belebung des Optionshandels bewirkte die am 1.4.1983 in Kraft getretene Vereinheitlichung der Basispreise und Fälligkeitstermine. Damit ist es möglich, nicht nur wie bisher zwischen Ausübung bzw. Nichtausübung zu entscheiden, sondern Optionen können nun auch während der Laufzeit an der Börse verkauft werden.

236. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die Wiederzulassung des unbedingten Terminhandels für Wertpapiere - wie bei Devisen und Waren - nicht eine geeignetere Maßnahme zur Verbesserung der Kapitalallokation wäre. Es wäre nämlich zu prüfen, ob sich die in Form der Einführung des Optionshandels erwartete Belebung des Marktes mit einer Ausweitung der Umsätze, einer Verbesserung der Markttransparenz sowie einer Ausgleichswirkung bei größeren Kursausschlägen [Samm, 1978, S. 111] nicht durch die Aufhebung des Verbots von Termingeschäften erreichen ließe. Insbesondere der Terminhandel in festverzinslichen Wertpapieren - ähnlich dem "futures trading" in den USA - könnte helfen, Zinsänderungsrisiken für die Privatwirtschaft zu verringern. Wachstumshemmnissen, die aus unsicheren Zinserwartungen entstehen, könnte damit zumindest teilweise entgegengewirkt werden.

b. Der geregelte Freiverkehr

237. Im Gegensatz zum amtlichen Markt unterliegt der gFV nicht der staatlichen Börsenaufsicht und ist auch ansonsten weitgehend frei von

haben, können sich u.U. auf die "Differenzeinrede" nach §§ 764, 762 BGB berufen. Dies kann zur Folge haben, daß der termingeschäftsfähige Vertragspartner gebunden bleibt, der nichttermingeschäftsfähige Partner allerdings nicht erfüllen muß. Für ihn ist das Geschäft unverbindlich. Vgl. dazu auch die Grundsatzentscheidung des Bundesgerichtshofs vom 11.10.1984, zusammengefaßt in Handelsblatt, "Rechtlich sind Optionen Börsentermingeschäfte", 19.1.1985.

direkter staatlicher Regulierung. Folgende Einschränkungen sind jedoch zu beachten:

- Der gFV findet in den Räumen der Börse statt und unterliegt deshalb dem Hausrecht des Börsenvorstands.
- § 43 BörsG verbietet dem gFV die Benutzung der Börseneinrichtungen und untersagt die Veröffentlichung von Preislisten. Diese Verbote sollten bei Erlaß des Börsengesetzes im Jahr 1908 dazu dienen, den Freiverkehr zu unterbinden. In der Praxis sind sie allerdings bedeutungslos (1), und im Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung des Börsengesetzes ist eine Abschaffung des § 43 BörsG vorgesehen [vgl. Deutscher Bundesrat, c].
- In Freiverkehrswerten ist kein offizieller Optionshandel möglich.

238. Das Prinzip der Selbstverwaltung ist beim gFV stark ausgeprägt. Hinsichtlich der Organisationsstruktur unterscheidet er sich nur wenig vom amtlichen Markt. Neben der "Ständigen Kommission für Angelegenheiten in amtlich nicht notierten Werten" beim Bundesverband deutscher Banken und den örtlichen Freiverkehrsausschüssen bestehen noch eigene Sachverständigenkommissionen und Schiedsgerichte. Die Handelsusancen und Einbeziehungs Voraussetzungen für den gFV sind an den acht deutschen Börsen weitgehend einheitlich. Die Freiverkehrsausschüsse werden vom Börsenvorstand gewählt. Sie überwachen den Handel in Freiverkehrswerten, legen die örtlichen Handelsusancen fest und entscheiden über die Einbeziehung von Wertpapieren in den gFV. Der Antrag auf Einbeziehung eines Wertpapiers in den gFV muß von einer an der jeweiligen Börse zugelassenen Bank gestellt werden. Das Einbeziehungsverfahren unterscheidet sich nur unwesentlich vom Zulassungsverfahren des amtlichen Marktes, und auch die gestellten Bedingungen für die Einbeziehung sind nur in wenigen Punkten niedriger angesetzt als am amtlichen Markt:

- Der Gesamtnennbetrag der einzubeziehenden Wertpapiere kann unter 500000 DM liegen. Im allgemeinen wird jedoch in der Praxis ein Emissionsvolumen von 3-5 Mio. DM als notwendig erachtet, um einen ausreichenden Handel zu gewährleisten, so daß kein wesentlicher Unterschied zum amtlichen Handel besteht [H. Schmidt, 1984, S. 218].
- Der Prospekt der amtlichen Zulassung wird durch ein Exposé ähnlichen Inhalts ersetzt, das jedoch nicht veröffentlicht werden muß. Auch ansonsten bestehen bei der Einbeziehung selbst keine Veröffentlichungspflichten.
- Wird ein bereits länger bestehendes Unternehmen in eine AG umgewandelt, so kann die Einbeziehung ohne Wartezeit sofort nach der Umwandlung erfolgen. Für Neugründungen ist eine Einbeziehung erst nach Ablauf des ersten Geschäftsjahrs möglich.
- Die Gebühren für die Einbeziehung in den gFV sind niedriger als die Gebühren für eine amtliche Zulassung. Aufgrund der degressiven Ta-

(1) Der gFV findet de facto in den Börsenräumen statt. Auf den Kurslisten des gFV werden fiktive Angebots- und Nachfragepreise aufgeführt. Die Spanne zwischen diesen Preisen ist standardisiert, so daß ohne weiteres auf den tatsächlichen Mittelpreis geschlossen werden kann [H. Schmidt, 1984, S. 217].

rifgestaltung ist dieser Kostenvorteil des gFV jedoch nur bei relativ hohen Emissionsbeträgen von praktischer Bedeutung. Dementsprechend ist der gFV vor allem für Emittenten von kurzlaufenden Anleihen mit hohem Volumen interessant. Für kleine und mittlere AGs sind die Gesamtkosten der Einbeziehung kaum geringer als die Kosten einer amtlichen Zulassung [H. Schmidt, 1984, S. 215 ff.]. In der Praxis ist der gFV deshalb auch vor allem ein Markt für festverzinsliche Wertpapiere und nur in geringem Umfang Aktienmarkt (rund 80 notierte Unternehmen).

239. Insgesamt betrachtet läßt sich feststellen, daß die Qualitätsanforderungen an Wertpapiere des gFV nur unwesentlich unter denen des amtlichen Marktes liegen. Das Fehlen gesetzlicher Regulierungseingriffe führt also nur in geringem Umfang zu einer Marktöffnung für "riskante" Aktien. Diese weitgehende Gleichschaltung der Qualitätsanforderungen wird auch durch den Gesetzgeber in Rechnung gestellt: Die Anlagevorschriften für Versicherungen, Investmentgesellschaften und Banken unterscheiden nicht zwischen Wertpapieren des amtlichen Marktes und denen des gFV (vgl. Ziff. 248 ff.).

c. Der unregelte Freiverkehr

240. Für den uFV gilt hinsichtlich der rechtlichen Rahmenvorschriften derselbe Freiheitsspielraum wie für den gFV: Der uFV unterliegt nicht den börsengesetzlichen Regelungen und untersteht keiner direkten Staatsaufsicht. Er umfaßt den Handel mit Papieren, die weder amtlich notiert noch in den gFV einbezogen sind (uFV im engeren Sinn), sowie die Vor- und Nachbörse. Der vor- und nachbörsliche Handel findet außerhalb der offiziellen Börsenzeiten in amtlichen Werten und Werten des gFV vor allem als Interbankenhandel statt. Beim uFV i.e.S. ist zu unterscheiden zwischen dem Handel "an" der Börse, d.h. dem Handel, der in den Börsenräumen abgewickelt wird, und dem reinen "over the counter" (OTC)-Markt.

241. Als Zirkulationsmarkt für Neuemissionen ist der OTC-Markt ohne Bedeutung. In den letzten Jahren gab es keinen Neuemittenten, der allein den OTC-Markt als Zirkulationsmarkt benutzte (1). Von größerer Bedeutung ist der uFV an der Börse. Er ist allein auf den Aktienhandel beschränkt. 1981 wurden rund 70, meist kleine und junge Unternehmen ausschließlich in diesem Marktsegment gehandelt. Zudem benutzen viele Unternehmen den börslichen uFV als Zweitmarkt für ihre Aktien, die an anderen Börsen im gFV oder amtlichen Markt gehandelt werden. Die geforderten Voraussetzungen sind weit weniger anspruchsvoll als für eine amtliche Zulassung oder die Einbeziehung in den gFV. Meist genügt es, einen an der Börse zugelassenen Freiverkehrsmakler mit dem Handel zu beauftragen. Dieser Freimakler wird allerdings nur dann bereit sein, die

(1) Die Umsätze sind gering, und die Suche nach Käufern und Verkäufern ist relativ aufwendig. Der Handel wird zum großen Teil über Börsenmitgliedsbanken abgewickelt, die als Vermittler fungieren und von Zeit zu Zeit Preislisten veröffentlichen. Der OTC-Markt ist eher ein Spezialitätenmarkt als ein funktionsfähiger Zirkulationsmarkt für Neuemittenten.

"market maker"-Funktion zu übernehmen, wenn der Auftrag von einer Bank an ihn gerichtet wird. Die Bank übernimmt eine Sponsor-Position und sichert dem Freimakler einen ausreichenden Markt (1). Der Zugang zum uFV hängt damit wesentlich von der Bereitschaft der Banken ab, den Handel in Aktien eines Unternehmens zu begleiten und zu betreuen.

242. Die Preisnotierung als Spannenpreis (Geld-Brief) erfolgt durch den Freimakler. In Frankfurt, der größten deutschen Wertpapierbörse, gibt die Vereinigung Frankfurter Effektenhändler e.V. täglich eine (rote) Liste über "Angebot und Nachfrage in Frankfurt nicht notierter Werte" heraus. Ein Redaktionsausschuß entscheidet aufgrund von Bilanzen und Geschäftsberichten über die Aufnahme von Wertpapieren in die Preisliste [vgl. Samm, 1978, S. 100].

243. Diese weitgehende Flexibilität und Freiheit des Zugangs zum uFV ist jedoch in letzter Zeit immer stärkeren Beschränkungen unterworfen worden. Ansatzpunkte für die Regulierung des uFV bilden zwei seiner wesentlichen Merkmale: Erstens findet der uFV in den Börsensälen statt und untersteht deshalb dem Hausrecht des Börsenvorstands. Zweitens hängt der Zugang zum uFV ganz entscheidend von der Bereitschaft der Banken ab, eine Markteinführung zu unterstützen.

Seit dem 1.2.1985 dürfen z.B. an der Münchener Börse nur noch solche Werte des uFV im Börsensaal gehandelt werden, die von einem an der Bayerischen Börse zugelassenen Kreditinstitut als "börsenbegleitendes Institut" betreut werden. Mit dieser schriftlichen Regelung des Börsenvorstands wurden 43 Aktien vom uFV an der Münchener Börse ausgeschlossen, vgl. Wertpapier, Nr. 4, 1985, S. 268 ff.. Ähnliche Regelungen, wenn auch nicht in schriftlicher Form, existieren schon seit längerem in Frankfurt und Düsseldorf. Aufgrund dieser Praxis wird der Zugang zum börslichen uFV weitgehend durch die Banken - als Mehrheit in den Börsenvorständen und als "börsenbegleitende Institute" - reguliert. Damit werden alle Werte vom uFV ferngehalten, die den Ansprüchen der Banken nicht genügen - meist Aktien junger und risikofreudiger Unternehmen.

d. Zusammenfassung

244. Für den Wertpapierhandel stehen in der Bundesrepublik drei Marktsegmente zur Verfügung: der amtliche Markt, der gFV und der uFV.

Nur ein Marktsegment - der amtliche Markt - unterliegt einer direkten gesetzlichen Regulierung und einer staatlichen Aufsicht. Reguliert sind die Zulassung von Wertpapieren und Marktteilnehmern, weite Bereiche des Marktprozesses (z.B. Preisbildungsverfahren) und die Handelsmöglichkeiten (Terminhandel). Die rechtlichen Vorschriften machen den amtlichen Markt für Aktien fast ausschließlich zu einem Markt für etablierte Unternehmen mit hohem Aktienumschlag und relativ geringem Ertragsrisiko.

Die beiden restlichen Marktsegmente - der gFV und uFV - sind zwar weitgehend frei von direkten staatlichen Vorschriften, aber die staatliche

(1) Vgl. allgemein zu der Sponsor-Funktion der Banken H. Schmidt [1984, S. 468 ff.].

Regulierung der Börse wirkt auch auf diese Bereiche ein. Rückwirkungen ergeben sich daraus, daß sowohl der gFV als auch der organisierte uFV, die beide in den Börsenräumen stattfinden, vom Börsenvorstand beeinflusst werden. So werden z.B. die Freiverkehrsausschüsse des gFV, die über die Einbeziehung von Wertpapieren zum Handel und die Handelsusancen entscheiden, vom Börsenvorstand gewählt. Sowohl beim gFV als auch beim uFV wird der Handel über Freimakler abgewickelt. Über die Zulassung der Freimakler entscheidet wiederum der Börsenvorstand.

245. Wesentlicher für die Organisation und den Zugang zu den Wertpapiermärkten als gesetzliche Vorschriften ist die Einflußnahme des Bankensektors. Die organisierten Wertpapiermärkte in der Bundesrepublik werden durch bankpolitische Vorstellungen, in denen Risikominimierung eine zentrale Rolle einnimmt, entscheidend geprägt. Die dominierende Stellung der Banken ergibt sich vor allem aus den folgenden drei Punkten:

- Für die Zulassung eines Wertpapiers zu einem der drei Marktsegmente ist die Mitwirkung einer Bank erforderlich.
- Die Börsenorgane und Freiverkehrsausschüsse sind in ihrer Mehrheit mit Bankenvertretern besetzt.
- Der gesamte Wertpapierhandel - börslich und außerbörslich - wird durch Banken abgewickelt.

Wettbewerb im Bankensektor wird damit zu einer zentralen Funktionsbedingung auch für die Wertpapiermärkte.

3. Regulierung der Wertpapiernachfrage

246. Die bedeutendsten Nachfrager von festverzinslichen Wertpapieren sind die privaten Haushalte (Ende 1984: 33 vH Marktanteil) und Banken (38 vH). An dritter Stelle folgen die Versicherungen (14 vH). Anders sieht die Nachfragestruktur auf den Aktienmärkten aus. Hier dominieren die inländischen Unternehmen (Ende 1984: 38 vH Marktanteil) und das Ausland (21 vH). Erst danach folgen mit 17 vH die privaten Haushalte [vgl. Soltwedel et al., 1986, Kapitel B, Abschn. III].

247. Eine vollständige Erfassung staatlicher Einflüsse auf die Wertpapiernachfrage müßte einen sehr weiten Bereich abdecken: Jede Änderung des verfügbaren Gesamteinkommens der Sektoren, jede Einkommensumverteilung zwischen den Sektoren, jede Beeinflussung der Substitutionsbeziehungen zwischen Wertpapieren und anderen Anlageformen und jeder Eingriff in den internationalen Kapitalverkehr beeinflusst letztendlich auch die Wertpapiernachfrage. So betrachtet müßten u.a. die gesamte Steuer- und Subventionsgesetzgebung, das Unternehmensrecht, die Kapitalverkehrsregelungen und alle wirtschaftspolitischen Regulierungen berücksichtigt werden. Das Problem soll und kann hier jedoch nicht so weit gefaßt werden.

Obwohl die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nach Wertpapieren nachhaltig durch steuerrechtliche Vorschriften beeinflusst wird, erscheint der Regulierungscharakter dieser Eingriffe doch fragwürdig. Bei einer Definition des Regulierungsbegriffs als direkte hoheitliche Einschränkung der

unternehmerischen Betätigung ist das Steuer-(und Subventions-)System dem ordnungspolitischen Rahmen zuzuordnen und soll deshalb hier aus-geklammert werden. In einer weitergehenden Untersuchung müßte jedoch u.a. auf folgende steuerlich verursachte Wettbewerbsverzerrungen eingegangen werden (1):

- das Steuererhebungsverfahren bei Kapitaleinkünften benachteiligt den Besitz von Aktien gegenüber festverzinslichen Wertpapieren;
- die einkommensteuerliche Begünstigung der Kapitallebensversicherung verzerrt den Wettbewerb mit alternativen Anlageformen;
- die Besteuerung von "Spekulationsgewinnen" bei Nichteinhaltung der sechsmonatigen Wartefrist macht kürzerfristige Wertpapieranlagen unattraktiv;
- die Börsenumsatzsteuer führt nicht nur zu einer Sonderbelastung des Wertpapiererwerbs; die Staffelung der Steuersätze diskriminiert zudem die Wertpapiere privater Emittenten gegenüber Anleihen des Staates und öffentlich-rechtlicher Institutionen (2).

Die folgende Darstellung konzentriert sich auf direkte Nachfrageregulierungen. Staatliche Anlagevorschriften betreffen vor allem die Finanzintermediäre. In Anbetracht der großen Bedeutung dieser Institutionen als Wertpapiernachfrager nehmen diese Regulierungen einen starken Einfluß auf die gesamte Nachfrage nach Wertpapieren.

248. Die Anlagepolitik der *Banken* unterliegt den Vorschriften des KWG. Nach Grundsatz II zu § 11 KWG sollen die Anlagen eines Kreditinstituts in langfristigen Ausleihungen, in Konsortialbeteiligungen, in Beteiligungen, in nicht börsengängigen Wertpapieren sowie in Grundstücken und Gebäuden die langfristigen Finanzierungsmittel nicht übersteigen. Diese Vorschrift begrenzt den Erwerb von Wertpapieren, die weder amtlich noch im gFV gehandelt werden, und begünstigt dementsprechend den Absatz von Werten, die zum amtlichen Handel bzw. zum gFV zugelassen sind.

Eine weitere Anlagerestriktion des KWG wurde mit der Novellierung vom 1.1.1985 verschärft. Nach § 12 KWG durften vorher die dauernden Anlagen eines Kreditinstituts in Grundstücken, Gebäuden, Schiffen und Beteiligungen das haftende Eigenkapital nicht übersteigen. In der Neufassung des § 12 KWG wurde der Begriff Beteiligung durch den Begriff Anteil ersetzt (3). Nach der KWG-Novelle vom 1.1.1985 ist nun jeglicher Anteilsbesitz an anderen Kreditinstituten ohne Rücksicht auf seine Höhe sowie der Anteilsbesitz an sonstigen Unternehmen ab 10 vH (sowie Genußrechte und der Wert der Betriebs- und Geschäftsausstattung) in die Relation des § 12 einzurechnen. Diese Neuregelung dürfte vor allem die Aktiennachfrage der Kreditinstitute verringern.

249. Zu den großen institutionellen Anlegern in der Bundesrepublik gehören neben den Banken auch die *Investmentgesellschaften*. Das Anlage-

(1) Vgl. dazu und weiterführend Weichert [1985a].

(2) Auch die Bundesbank hat mittlerweile die Abschaffung der Börsenumsatzsteuer vorgeschlagen [Pöhl, 1985a].

(3) Vgl. zur Novellierung des KWG vom 1.1.1985 Deutsche Bundesbank [d, April 1985].

verhalten der Investmentgesellschaften unterliegt neben den Vorschriften des KWG den speziellen Regelungen des KAGG. Nach § 8 KAGG dürfen in das Fondsvermögen nur Wertpapiere aufgenommen werden, die zum amtlichen Handel zugelassen oder in den gFV einbezogen sind. Diese Regelung diskriminiert vor allem die im uFV gehandelten Aktien. Daneben besteht u.a. noch eine generelle Genehmigungspflicht für den Erwerb von Wertpapieren eines einzigen Ausstellers, soweit beim Erwerb 5 vH des Fondsvermögens überschritten werden.

Ziel dieser Regelungen wie generell aller Anlagevorschriften im Wertpapierbereich ist der Schutz der privaten Kapitalanleger vor einer zu risikanten Portfoliopolitik der Finanzintermediäre (1). Die Investmentgesellschaften selbst empfinden die Anlagevorschriften als eine unnötige und vor allem ertragsverringende Einengung ihrer Risikotransformationsmöglichkeiten (2).

250. Rund 14 vH des Umlaufs an festverzinslichen Wertpapieren und 8 vH des Aktienumlaufs befinden sich im Besitz der *Versicherungen*. Ebenso wie bei den Banken und Kapitalanlagegesellschaften lenkt der Gesetzgeber auch bei den Versicherungen die Wertpapiernachfrage in eine vermeintlich risikominimierende Richtung. Nach § 54a VAG darf der Aktienanteil am gebundenen Vermögen der Versicherungen 25 vH nicht überschreiten. (Das gebundene Vermögen ist der Vermögensteil, dem Verpflichtungen aus Versicherungsverträgen gegenüberstehen.) Für den 25 vH-Anteil kommen regelmäßig nur Aktien in Frage, die amtlich notiert oder in den gFV einbezogen sind. Beteiligungen an GmbHs und AGs, die nicht in diesen Marktsegmenten gehandelt werden, müssen jeweils einzeln vom Versicherungsaufsichtsamt genehmigt werden. § 54a schreibt weiterhin vor, daß sich nicht mehr als 5 vH der Aktien einer Gesellschaft im Portfolio der Versicherung befinden dürfen. Als Ergebnis dieser Regulierungen konzentriert sich das Anlageverhalten der Versicherungen vor allem auf festverzinsliche Wertpapiere und Aktien großer Unternehmen.

4. Anlegerschutz als Regulierungsbegründung

251. Nahezu alle regulierenden Eingriffe in den Kapitalmarkt werden mit Anlegerschutzargumenten begründet. Die börsengesetzlichen Vorschriften, das Investmentrecht und rechtsformspezifische Prüfungs- und Publizitätsregelungen sind nur einige Beispiele aus der Palette des Anlegerschutzes; einen vollständigen Überblick gibt Schwark [1979]. Zwei Ziele werden mit diesen Vorschriften angestrebt: Schutz des einzelnen Anlegers vor unangemessenen Benachteiligungen durch die Marktgegenseite und Schutz des Kapitalmarkts vor Funktionsstörungen. Maßnahmen des Individual- oder Personenschutzes sollen den Kapitalgeber vor Betrug, Täuschung und Veruntreuung des anvertrauten Kapitals schützen. Funktionenschutz bezieht sich auf die Leistungsfähigkeit des Marktes bei

(1) Auch Beherrschungs- und Machtgesichtspunkte spielen bei den Anlagevorschriften eine Rolle.

(2) Vgl. die Vorschläge des Bundesverbands Deutscher Investmentgesellschaften (BVI) in Wertpapier, "Mehr Freiheit gefordert", Nr. 6, 1985, S. 361.

der Aufbringung und Lenkung des Kapitals. Die Anleger werden nur dann bereit sein, ihre Ersparnisse am Kapitalmarkt zu investieren, so wird vermutet, wenn sie auf einen korrekten Marktablauf vertrauen können. Dieses Vertrauen müsse wiederum geschützt bzw. erzeugt werden, um Ersparnisse zu mobilisieren und damit die Leistungsfähigkeit des Marktes bei der Kapitalaufbringung zu gewährleisten [vgl. Koch, Schmidt, 1981; Ballwieser, 1984, S. 97 ff.]. Beide Zielkriterien sind wenig operational. Konkrete Inhalte des Individual- und Funktionenschutzes lassen sich erst in der Anwendung erkennen. Ob die jeweiligen Maßnahmen des Anlegerschutzes notwendig und sinnvoll sind, kann hier nicht für jeden Einzelfall überprüft werden. Ein ökonomisch sinnvoller Anlegerschutz sollte jedoch an bestimmten Grundprinzipien ausgerichtet sein, die im folgenden dargestellt werden.

252. Von ökonomischer Seite wurde das Problem des Anlegerschutzes lange Zeit ignoriert und wohl eher der sozialen Komponente der Marktwirtschaft zugerechnet. Jede Kapitalanlage, ob als Direktkredit, Beteiligungspapier oder als festverzinsliches Wertpapier, ist mit Ertrags- und Bonitätsrisiken behaftet. In einer neoklassischen Welt mit vollkommener Markttransparenz und rationalen Anlegern entsteht daraus kein Anlegerschutzproblem. Risikounterschiede bei den alternativen Anlagen sind dem Kapitalgeber ebenso gut bekannt wie dem Kapitalnehmer. Hohe Risiken werden sich deshalb in hohen Renditen niederschlagen, und jeder Anleger kann frei entscheiden, welche Risiko/Ertrags-Kombination seinen Präferenzen entspricht (1).

253. Im Grundsatz bedeutsamer scheint allerdings die Annahme, daß der Anbieter einer Kapitalanlage besser über das Risiko seines Angebots informiert ist als die Anleger. Dieser Informationsvorsprung erlaubt Betrugs- und Täuschungsmanöver, gegen die sich der einzelne Anleger nur schwer schützen kann. Hinzu kommt, daß der Kapitalnehmer nach Vertragsabschluß die Möglichkeit besitzt, durch die Art der Kapitalverwendung das Risiko zu Lasten des Anlegers zu ändern (2). Informationsdefizite auf der Anlegerseite erlauben nicht nur eine vorsätzliche Schädigung des einzelnen Kapitalgebers, sie können sich auch auf den gesamten Kapitalmarkt negativ auswirken.

Da eine Unterscheidung zwischen betrügerischen und seriösen Wertpapierangeboten für die Anleger nicht möglich ist, bestehen zweierlei Gefahren. Gehen die Anleger von einer durchschnittlichen Risikobewertung etwa für bestimmte Wertpapiergruppen aus, so müßten seriöse Anbieter die gleiche Risikoprämie in Kauf nehmen wie die Anbieter hochriskanter

(1) Wesentlich ist dabei nicht, daß Ungewißheit über die Zukunft besteht. Auch ohne perfekte Voraussicht wird der Markt effiziente Ergebnisse liefern, sofern Anbieter und Nachfrager gleich gut über die Gegenwart informiert sind. Grundlegend zu dem neoklassischen Ansatz vgl. Debreu [1959]; Arrow [1963].

(2) Auch das Risiko einer Vermögensverschiebung nach Vertragsabschluß bzw. nach Verkauf eines Wertpapiers kann als ein Problem ungleicher Informationsverteilung verstanden werden. Denn auch ein zukünftiges Betrugsrisiko kann sich im gegenwärtigen Kaufpreis niederschlagen bzw. durch vorbeugende Regelungen bei Vertragsabschluß berücksichtigt werden.

Papiere. Hier ergibt sich das Problem der "adverse selection" (1). Aufgrund der hohen geforderten Renditen ziehen sich Anbieter guter Risiken vom Markt zurück, das durchschnittliche Risiko steigt und damit die geforderten Renditen. Der Prozeß der negativen Auslese setzt sich fort, bis nur noch sogenannte Zitronen am Markt sind, die kein Anleger nachfragt. Wahrscheinlicher ist allerdings die zweite Möglichkeit: die Anleger erkennen ihre Informationsunterlegenheit und schützen sich durch Rückzug vom Markt vor Verlusten. Das Kapitalaufkommen sinkt, und der Wertpapiermarkt trocknet aus. Aus der hier geschilderten Perspektive der Informationsökonomie ist die juristische Trennung von Personen- und Funktionenschutz unnötig. Voraussetzung für den Schutz des einzelnen Anlegers und auch für die Funktionsfähigkeit des Marktes ist ein leistungsfähiger Informationsmechanismus, der zuverlässige Anhaltspunkte über das Anlagerisiko liefert. Gerade die Asymmetrie der Informationen ist immanenter Grund genug dafür, daß sich ein solcher Informationsmechanismus auf dem Markt herausbildet.

254. Marktinstitutionen wie Informationsdienste, Börsen oder Anlageberater haben in den Informationsdefiziten der Anleger schon immer ein lukratives Feld für unternehmerische Betätigung gesehen. Auch die Kapitalnehmer selbst werden versuchen, durch informationspolitische Maßnahmen und anlegerfreundliche Vertragsgestaltung ihre hohe Bonität in niedrige Risikoprämien umzumünzen. Allerdings, so wird befürchtet, kann der Anleger nie sicher sein, daß der Marktmechanismus korrekte Informationen produziert, denn auch unseriöse Kapitalnehmer bzw. Marktinstitutionen werden versuchen, hohe Qualität, d.h. geringes Risiko, zu signalisieren. Ein wirksamer Qualitätswettbewerb kann jedoch unter zwei Voraussetzungen erwartet werden. Erstens muß es für den seriösen Anbieter kostengünstiger sein als für den unseriösen, hohe Qualität zu signalisieren, und zweitens müssen Instrumente zur Verfügung stehen, die eine glaubhafte Informationsvermittlung ermöglichen (2).

255. In beiden Bereichen kann der Gesetzgeber unterstützend einwirken. Ein fast schon selbstverständlicher Eingriff besteht darin, Betrug, bewußte Irreführung oder Veröffentlichung gezielter Fehlinformationen unter Strafe zu stellen. Sinnvoll kann es auch sein, bestimmte Rechtsinstitutionen zu schaffen, die es dem Kapitalnachfrager erlauben, eine bestimmte Risikoqualität wirksam zu signalisieren. Unterwirft sich z.B. der Anbieter eines Wertpapiers freiwillig einer strengen Prospekthaftung, so gibt er damit die Zuverlässigkeit der Prospektinformationen glaubhaft zu erkennen. Eine ähnliche Möglichkeit der freiwilligen Selbstbindung besteht in der Wahl einer bestimmten Rechtsform. Wählt z.B. ein eigenkapitalsuchendes Unternehmen die AG als Rechtsform und nimmt damit die Anlegerschutzbestimmungen des AktG in Kauf, so kann dies als Qualitätssignal für den Anleger dienen. Wichtig ist dabei allerdings, daß diese Rechtsinstitutionen tatsächlich Bonitätsinhalte besitzen und daß sie für

(1) Vgl. Akerlof [1970] und die Beschreibung des "lemon-process" für den Fall der Banken in Ziff. 149 f.

(2) Die Funktionsfähigkeit des Qualitätswettbewerbs bei asymmetrischer Informationsverteilung wird theoretisch unter den Überschriften "signaling" [Spence, 1974], "screening" [Stiglitz, 1975] und "self-selection" [Rothschild, Stiglitz, 1976] diskutiert.

den Anleger erkennbar standardisiert sind. Hier sind eine Reihe von Instrumenten denkbar (und vorhanden), die dem Kapitalnehmer zur Disposition gestellt werden können und einen wirksamen Qualitätswettbewerb durch "self-selection" ermöglichen.

256. Marktwirtschaftlicher Anlegerschutz sollte darauf abstellen, den Qualitätswettbewerb zu fördern und zu sichern. Risikotransparenz spielt dabei eine wichtige Rolle, nicht jedoch Risikonivellierung oder Risikoausschluß. Denn gerade ein funktionierender Kapitalmarkt bietet die Möglichkeit, Risiken zu handeln und dadurch marktmäßig zu bewerten. Dabei wird es immer unmöglich bleiben, alle Anleger über alle Risiken aufzuklären. Das kann aber auch nicht das Ziel einer sinnvollen Anlegerschutzpolitik sein. Zu bedenken ist auch, daß Informationsbereitstellung Kosten verursacht, die sich für den Anleger in niedrigeren Ertragsraten bzw. für den Kapitalnachfrager in höheren Beschaffungskosten niederschlagen werden. Wird durch gesetzliche Vorschriften ein Informationsniveau erzwungen, das an den Bedürfnissen des Marktes vorbeigeht, verteuert sich die Kapitalbeschaffung bzw. sinken die Kapitalerträge, ohne daß dies durch einen entsprechenden Nutzengewinn auf der Anlegerseite ausgeglichen würde.

Risiken überschaubar zu machen verlangt nicht, Risiken zu standardisieren. Im Bereich der Börsen hat sich z.B. eine Marktsegmentierung herausgebildet, die es erlaubt, Anlegerschutz und effiziente Marktorganisation zu kombinieren. Werden auf dem amtlichen Markt die umsatzstarken Aktien etablierter Unternehmen gehandelt, im gFV Aktien mit geringerem Handelsvolumen, so könnte man im uFV auf Zulassungsvoraussetzungen weitgehend verzichten und dieses Marktsegment zu einem leicht erkennbaren Handelsplatz für risikoreiche Neuemissionen kleinerer Unternehmen ausbauen. Damit würde dem Anlegerschutz Rechnung getragen, ohne daß die typischen Ertragsrisiken innovativer junger Gesellschaften vom Handel ausgeschlossen werden müßten.

5. Ansätze einer Deregulierung

257. Gerade im Bereich der Wertpapiermärkte werden in letzter Zeit verstärkt Deregulierungsmaßnahmen diskutiert. Im Mittelpunkt stehen dabei Vorschriften, die der Beschaffung von Risikokapital für junge Unternehmen im Wege stehen. Über diesem Eigenkapitalproblem sollten jedoch andere Regulierungsvorschriften nicht vergessen werden, die ganz allgemein den Finanzierungsspielraum des Kapitalmarkts einengen.

So trifft z.B. die *Genehmigungspflicht für Schuldverschreibungen* nach § 795, 808a BGB fast ausschließlich inländische Industrieobligationen. Das Anlegerschutzargument für diese Regelung scheint wenig überzeugend, wenn man bedenkt, daß ausländische Emittenten von der staatlichen Bonitätsprüfung ausgenommen sind. Bei der inzwischen erreichten Leistungsfähigkeit des deutschen Kapitalmarkts sollte auch die befürchtete Überlastung des Marktes kein Grund mehr für dirigistische Emissions- und Konditionenkontrollen sein.

258. Ähnliche Überlegungen haben bereits zu einer liberalen Zulassungspraxis bei *neuen Finanzierungsinstrumenten* geführt. Allerdings bestehen

auch hier noch Beschränkungen, die den Handlungsspielraum der deutschen Emittenten im internationalen Wettbewerb einengen. Das Verbot von ECU-Anleihen sowie die Mindestreserveregeln im internationalen Kapitalverkehr sollten hier unter geld- und bankpolitischen Gesichtspunkten einer eingehenden Überprüfung unterzogen werden (1).

259. Auch bei dem Verbot des *Terminhandels* in Wertpapieren an deutschen Börsen scheint eine Neuorientierung angebracht. Insbesondere Zinsterminkontrakte - Terminverträge auf festverzinsliche Wertpapiere - können nützliche Instrumente bei der Absicherung gegen Zinsänderungsrisiken sein. Terminkontrakte und Optionen auf festverzinsliche DM-Papiere stehen den deutschen Investoren auch an ausländischen Börsenplätzen bisher nicht zur Verfügung. Hier besteht für die deutschen Börsen ein innovativer Spielraum, der nicht durch überkommene Vorschriften eingeengt werden sollte (2).

260. Deregulierung sollte auch bei den *Kapitalanlagevorschriften für Versicherungen und Investmentfonds* ansetzen. Mit dem Argument des Anlegerschutzes werden die Investitionsmöglichkeiten für Versicherungen und Investmentfonds auf vermeintlich risikoarme Anlagen beschränkt. Übersehen wird dabei, daß das Gesamtrisiko eines Portfolios nicht allein durch die Summe der Einzelrisiken, sondern ebenso durch die Korrelation zwischen den Risiken bestimmt ist. Eine breite Streuung der Anlagen kann bei höheren Einzelrisiken dennoch zu einem niedrigen Gesamtrisiko führen. Stellt man diesen Zusammenhang in Rechnung, so scheint es unangemessen, das Anlagespektrum auf Wertpapiere des amtlichen Handels und des gFV zu beschränken. Diese Beschränkung widerspricht nicht nur dem Ziel, das Angebot an Risikokapital zu vergrößern, sie kann auch zu Ertragseinbußen bei Versicherungsnehmern und Besitzern von Investmentanteilen führen. Konkret empfehlen sich folgende Maßnahmen: Das gesetzlich zulässige Anlagespektrum sollte auf Wertpapiere des uFV erweitert werden. Auch die Bestimmung, daß nicht mehr als 5 vH der Kapitalanteile einer Gesellschaft im Portefeuille gehalten werden dürfen, sollte aufgehoben werden. Die wettbewerbspolitischen Bedenken, die einer solchen Deregulierung im Wege stehen - befürchtet wird eine Machtkonzentration bei den Kapitalsammelstellen -, sind unbegründet,

-
- (1) Vgl. zu der laufenden Diskussion Deutsche Bundesbank [d, August 1985] und Handelsblatt, "Juristen: Genehmigungspraxis ließe sich nicht auf Teilbereiche beschränken", 25.2.1985; "Internationale Abteilung betont Gleichgewicht für Wirtschaft und EG-Harmonisierung", 26.2.1985.
- (2) Der Vorschlag der Börsensachverständigenkommission vom 20.2.1985, festverzinsliche Wertpapiere in den Optionshandel an deutschen Börsen einzubeziehen, ist zu begrüßen. Einer Verwirklichung dieses Vorschlags stehen z.Z. noch Bedenken der Bankenaufsicht entgegen, die einen spekulativen Einsatz der neuen Instrumente befürchtet und auf eine qualitative Kontrolle drängt. Die Kreditwirtschaft hingegen lehnt eine strenge Begrenzung auf Sicherungsgeschäfte ab und schlägt eine Einbeziehung der offenen Kontraktpositionen in den Grundsatz Ia vor, vgl. Herrhausen et al. [1985] sowie Börsenzeitung, "Zins-Termin Kontrakte in den Grundsatz Ia", 25.6.1986 und "Optionshandel in DM-Festverzinslichen", 29.6.1985.

wenn für einen funktionsfähigen Wettbewerb zwischen den Finanzintermediären gesorgt ist (1).

Dafür kann im Bereich der Investmentgesellschaften auch eine Lockerung des AuslInvestmG sorgen. Die strengen Vorschriften des AuslInvestmG errichten eine nahezu unüberwindliche Barriere für ausländische Investmentfonds und schützen so die heimischen Gesellschaften vor internationalem Wettbewerb. Detaillierte und kostenaufwendige Prüfungs- und Informationspflichten sowie Vertriebsvoraussetzungen, die im Widerspruch zu den Anlegerschutzbestimmungen anderer Länder stehen, machen den deutschen Investmentmarkt auch für seriöse Anbieter unattraktiv. Ein überzogener Anlegerschutz verringert den Wettbewerbsdruck, der zu höheren Renditen und attraktiveren Angeboten führen könnte. Er geht damit letztendlich zu Lasten der Sparer.

261. Im Mittelpunkt der Deregulierungsdebatte stehen z.Z. die *börsenrechtlichen Vorschriften*. Die Einführung eines neuen Marktsegments mit erleichterten Zugangsbedingungen ist geplant und soll vor allem den kleineren und mittleren Unternehmen den Weg zur Eigenkapitalbeschaffung ebnen [vgl. Deutscher Bundesrat, c]. Ob dieses Ziel erreicht wird, dürfte ganz wesentlich von der konkreten Zulassungsvoraussetzung, aber auch von Zulassungsverfahren für den neuen "geregelten Markt" abhängen.

Die Zulassungsbedingungen sind in dem Gesetzentwurf sehr allgemein gehalten. Genauere Anforderungen sollen in der BörsO durch den Börsenvorstand festgelegt werden. In den Börsenvorständen besitzen die Bankenvertreter die Mehrheit. Die Erfahrungen mit dem bisherigen gFV, der durch den neuen "geregelten Markt" ersetzt werden soll, legen die Vermutung nahe, daß die Börsenvorstände hohe Maßstäbe an die Börsenfähigkeit eines Unternehmens anlegen werden. Durch eine restriktive Auslegung des gesetzlichen Spielraums könnten Unternehmen mit unsicheren Ertragserwartungen vom Börsenhandel ausgeschlossen werden. Hier sollte der Gesetzgeber auf Zulassungsbedingungen hinwirken, die so gesetzt sind, daß tatsächlich eine Verbesserung der Risikokapitalausstattung erreicht wird. Ähnliche Probleme könnten sich durch ein Antragsmonopol der Banken ergeben. Ob die Zulassung zum geregelten Markt allein vom Emittenten oder nur unter Mitwirkung eines Kreditinstituts beantragt werden kann, ist z.Z. noch umstritten (2). Als Hauptargument für ein Antragsmonopol der Banken wird angeführt, daß nur dadurch eine zuverlässige Bonitätsprüfung des Emittenten gewährleistet sei. Hier sollte bedacht werden, daß weder öffentliche Institutionen noch Kreditinstitute darüber zu entscheiden haben, welche Risiken die Kapitalanleger sich selbst zumuten dürfen. Anlegerschutz im marktwirtschaftlichen Sinn sollte Markttransparenz schaffen und bewußte Fehlinformatio-

(1) Detaillierte Änderungsvorschläge wurden bereits als Gesetzesantrag des Landes Niedersachsen vorgelegt [Deutscher Bundesrat, d]. Vgl. zu weiteren Vorschlägen Weichert [1985b].

(2) Der ursprüngliche Regierungsentwurf sieht kein Antragsmonopol der Banken vor. Nach § 71 des Entwurfs ist die Zulassung vom Emittenten zu beantragen. Dagegen haben sich der Bundesverband deutscher Banken, der Bundesverband der Deutschen Industrie und der DIHT ausgesprochen. In der Stellungnahme des Bundesrats [Deutscher Bundesrat, c] wird das Antragsmonopol der Banken wieder in den § 71 eingefügt.

nen bzw. Betrug verhindern. Ein Markt für Risikokapital kann nur dann seine Funktion erfüllen, wenn Zukunftsrisiken tatsächlich auch in Angriff genommen und dabei handelbar gemacht werden. Dem Anleger bleibt es dann überlassen, die materielle Bonität im Sinne der langfristigen Ertragsperspektiven eines Unternehmens zu bewerten. Billigt man den Banken das Antragsmonopol zu, so schafft man, wie die Erfahrung zeigt, eine Vorselektion der Risiken und verhindert ein Kapitalmarktgleichgewicht im Bereich von Kombinationen mit hohen Erträgen und Risiken.

262. Die Diskussion um das Antragsmonopol der Banken zeigt die Bedeutung von emissionsbegleitenden Instituten. Wettbewerb zwischen den *Emissionshäusern* senkt die Emissionskosten und sichert ein leistungsfähiges Betreuungsangebot für emissionswillige Unternehmen. Das Entstehen kleiner Emissionshäuser, die in Konkurrenz zu den etablierten Kreditinstituten treten könnten, wird jedoch durch das KWG behindert. Die Begebung von Wertpapieren im Kommissionsverfahren ist nach § 1 KWG nur Kreditinstituten gestattet und unterliegt deshalb den hohen Mindestkapitalvorschriften des Bundesaufsichtsamts für das Kreditwesen. Hier wäre es sinnvoll, diese Emissionsart aus den Vorschriften des KWG auszugliedern und evtl. der Gewerbeordnung nach § 34c zu unterstellen. Die Mindestkapitalvorschriften ließen sich dann so absenken, daß ein Kompromiß zwischen Gründungserleichterung und Anlegerschutz gewährleistet ist.

263. Auch Änderungen im *Gesellschaftsrecht* könnten zu einer Verbesserung der Eigenkapitalausstattung bei kleineren und mittleren Unternehmen beitragen (1). Ein leistungsfähiger Markt für GmbH- und Kommanditanteile kann sich jedoch nur dann entwickeln, wenn die Übertragbarkeit dieser Anteile verbessert wird. Die zwingenden gesetzlichen Formvorschriften bei der Veräußerung könnten durch dispositives Recht ersetzt werden, das den Gesellschaften erlaubt, die Fungibilität ihrer Kapitalbeteiligung im Gesellschaftsvertrag zu regeln. Als Handelsplatz für frei übertragbare GmbH- und Kommanditanteile bietet sich ein Teil der deutschen Börsen, nämlich der uFV, an [vgl. den ähnlichen Vorschlag bei Weichert, 1985b].

264. Eine Vielzahl weiterer Deregulierungsmöglichkeiten wurde bereits bei der Beschreibung des Regulierungssystems erwähnt. Die meisten dieser Regulierungen folgen aus einem Anlegerschutzverständnis, das eher an Risikominimierung als an Risikotransparenz orientiert ist. Eine grundsätzliche Umorientierung in diesem Bereich ist notwendig, damit der Kapitalmarkt nicht zu einem "closed shop" für etablierte Marktteilnehmer wird. Notwendig ist auch, die Wettbewerbsintensität zu fördern und privatwirtschaftliche Marktzugangsbeschränkungen zu beseitigen. Auf dem Emissionsmarkt, aber auch im Bereich des Börsenhandels wird die Marktentwicklung und -gestaltung ganz entscheidend von den Kreditinstituten geprägt. Wettbewerb im Bankensektor, Wettbewerb auch zwischen den Börsenplätzen und zwischen den großen Kapitalsammelstellen ist die zentrale Voraussetzung für einen leistungsfähigen Wertpapiermarkt.

(1) Vgl. z.B. die Überlegungen der Bundesregierung [Deutscher Bundestag, w] und die kritischen Stellungnahmen von Seiten der Kreditwirtschaft, vgl. Handelsblatt, Beilage, 25.10.1984, und des DIHT, vgl. Handelsblatt, "DIHT setzt sich für die 'Kleine AG' ein", 19.6.1985.

E. Regulierung des Kommunikationssektors

Handwritten signature

I. Vorbemerkungen

265. Unter Kommunikation wird im allgemeinen die Übertragung und der Austausch von Informationen in Form von Sprache, Texten, Bildern oder numerischen Daten verstanden. Werden dabei Verbindungen über größere Entfernungen geknüpft, so spricht man von Fernkommunikation oder Nachrichtenverkehr. Dieser Bereich gehört in der Bundesrepublik wie in den meisten anderen Industrieländern zu den marktwirtschaftlichen Ausnahmebereichen: Durch eine Vielzahl gesetzlicher Vorschriften ist der Aufbau und die Nutzung der für diese Zwecke vorgesehenen Kommunikationsmittel reglementiert. Dies fällt besonders ins Gewicht, seitdem mit neuen Kommunikationstechnologien die Möglichkeiten, Informationen auszutauschen, erheblich zugenommen haben, wie vor allem im traditionellen Fernmeldewesen bzw. in der Telekommunikation (1): Traditionelle Kommunikationsformen wie zum Beispiel der Fernsprehdienst bieten einen besseren Komfort durch leistungsfähigere Telefone; neue Dienstleistungen wie der Bildschirmtextdienst oder der Fernkopierdienst wurden eingeführt. Dabei ist das Ende dieser Entwicklung nicht abzusehen. Gegenwärtig sind die Nutzungsmöglichkeiten, die mit der Digitalisierung der Kommunikationsnetze und -dienste und mit der Einführung der Glasfasertechnologie für den einzelnen Verbraucher verbunden sind, nur in groben Zügen erkennbar. Der Fortschritt in der Nachrichten- und Computertechnik - speziell in der Halbleitertechnologie und Digitaltechnik - führte dazu, daß Kommunikationsanlagen heute nicht nur zum Austausch, sondern auch zur Speicherung und Weiterverarbeitung von Informationen eingesetzt werden können.

Während es früher kaum möglich war, zwischen der Informations-/Datenverarbeitung (Informationstechnologie) einerseits und der Übertragung von Informationen (Kommunikationstechnologie) andererseits zu unterscheiden, werden aufgrund der technischen Entwicklungen heute beide Bereiche so miteinander verzahnt, daß eine Trennung immer schwieriger wird. Im Hinblick auf die Deregulierungsdiskussion ist dieser Aspekt deswegen interessant, weil solche Abgrenzungsprobleme es erschweren, den Geltungsbereich der jeweiligen Regulierungsvorschriften zu bestimmen. Damit ist die Gefahr verbunden, daß staatliche Eingriffe, die bisher eng umgrenzte Teilbereiche (z.B. Kommunikationssektor) betrafen, auf andere Wirtschaftszweige (Informationssektor) ausgedehnt werden. Dies bedeutet aber, daß die Zahl der marktwirtschaftlichen Ausnahmebereiche in einer Volkswirtschaft, die sich ansonsten an einer Wettbewerbsordnung orientiert, zunimmt (2).

-
- (1) Dabei handelt es sich um eine Art der Fernkommunikation, bei der Informationen mit Hilfe elektrischer Energie übermittelt werden. Detailliertere Ausführungen zu Definitionen und technischen Sachverhalten siehe Soltwedel et al. [1986].
 - (2) Die wachsenden Definitionsprobleme zwischen Informations- und Kommunikationsbereich lassen es ratsam erscheinen, beide Begriffe synonym zu verwenden. Daher werden im folgenden unter Kommunikation nicht nur Aktivitäten erfaßt, die der Informationsübertragung dienen. Hinzu kommen die Informationssuche, -sammlung, -verarbeitung und -speicherung.

Neue Technologien erweitern nicht nur das Angebot an Kommunikationsmitteln, sie erlauben auch erhebliche Produktivitätssteigerungen im Kommunikationssektor. Sinkende Kosten bei der Informationsbeschaffung, -verarbeitung und -übermittlung sowie die schnelle Verfügbarkeit von Informationen fördern die Markttransparenz und bieten die Grundlage für eine bessere Qualität unternehmerischer Entscheidungen. Das Innovationspotential, welches sich hinter den neuen Kommunikationstechniken verbirgt, entscheidet nicht nur über die internationale Wettbewerbsfähigkeit der zugehörigen Industrie. Leistungsfähige Kommunikationsmittel sind für alle Unternehmen wichtig, die im Wettbewerb stehen. Der Einsatz neuer Technologien im Kommunikationssektor ist daher aus gesamtwirtschaftlicher Sicht bedeutsam. Aus diesen Gründen ist es nötig, die Argumente aufzuzeigen, die für eine Regulierung des Kommunikationssektors vorgebracht werden, sie auf ihre gesamtwirtschaftliche Bedeutung hin zu überprüfen und gegebenenfalls Maßnahmen für einen Abbau der relevanten Vorschriften zu erörtern.

266. Es werden im Rahmen dieser Arbeit vor allem wettbewerbs- und ordnungspolitische Gesichtspunkte untersucht, die in der Debatte um die zukünftige Entwicklung des Kommunikationssektors in der Bundesrepublik eine Rolle spielen. Das Interesse der Öffentlichkeit konzentriert sich bislang vorwiegend auf die Einführung von privatem bzw. öffentlich-rechtlichem Kabel- und Satellitenfernsehen sowie Satellitenrundfunk. Auch dabei ergeben sich wichtige wettbewerbs- und ordnungspolitische Probleme; es dominieren jedoch außerökonomische Fragestellungen, vor allem gesellschaftspolitische. Diesen Bereichen, in denen es um die Verteilung von Informationen geht, wird hier nicht nachgegangen.

II. Rechtfertigungsanalyse

1. Überblick über die staatlichen Eingriffe

267. Die staatliche Regulierung (1) im Kommunikationssektor der Bundesrepublik drückt sich vor allem im Post und Fernmeldemonopol der DBP aus (2). Sie ist alleiniger Betreiber sämtlicher öffentlicher Kommunikationsnetze und Anbieter von Fernmeldediensten. Sämtliche privaten Einrichtungen, die an ein öffentliches Netz angeschlossen werden sollen, müssen vor Inbetriebnahme von der DBP zugelassen werden (Zulassungsmonopol). Die Genehmigung wird erteilt, wenn die untersuchten Geräte die von ihr formulierten technischen Anforderungen erfüllen. Der Einfluß der DBP auf die technische Konzeption einzelner Kommunikationseinrichtungen geht teilweise sogar so weit, daß man von einem Gestaltungsmonopol sprechen kann. Neben dem Angebotsmonopol im Netzbereich besitzt die DBP für einige Kommunikationsendgeräte ein Alleinvertriebsrecht. Andere Einrichtungen wiederum bietet sie im Wettbewerb mit privaten

(1) Zum Begriff "Regulierung" vgl. Ziff. 7 f.

(2) Die Ausführungen in diesem Abschnitt konzentrieren sich aufgrund der zentralen Bedeutung für den Kommunikationssektor nur auf das Fernmeldemonopol. Zum Postmonopol siehe Soltwedel et al. [1986, Kapitel C].

Firmen an, während sie bei einer weiteren Gruppe von Geräten grundsätzlich auf den Vertrieb verzichtet hat.

268. Als Spiegelbild des umfangreichen Fernmeldemonopols gilt der Kontrahierungszwang, dem die DBP als Netzbetreiber und Anbieter von Kommunikationsdiensten unterliegt. Sie ist im Grundsatz dazu verpflichtet, jeden Interessenten an ein öffentliches Netz anzuschließen und sämtliche Dienstleistungen an allen Orten zu gleichen Bedingungen anzubieten. Hierbei kann sie allerdings einen erheblichen Ermessensspielraum nutzen.

269. Die zentrale Bedeutung der DBP im Kommunikationssektor findet ihren Niederschlag aber nicht nur im Leistungsangebot, sondern auch in deren Beschaffungspolitik. Die DBP bezieht ihre Kommunikationseinrichtungen von privaten Produzenten. Auf nahezu allen Teilmärkten ist sie der dominante Nachfrager. Ihre Lieferanten sind hauptsächlich einige wenige Großunternehmen der deutschen Elektroindustrie. Ausländische Hersteller sind vom deutschen Markt nahezu ausgeschlossen.

2. Argumente für eine Regulierung

270. Gleich welche Gründe einmal dafür ausschlaggebend waren, der DBP das weitreichende Post- und Fernmeldemonopol einzuräumen, solche Privilegien müssen immer wieder auf ihre Berechtigung überprüft werden. Die augenblickliche Lage ist aber nun so, daß das Monopol der DBP von vornherein als begründet angesehen wird, sofern nicht das Gegenteil nachgewiesen werden kann. Nicht denjenigen, die das Monopol als eine erhebliche Ausnahme von den sonst geltenden marktwirtschaftlichen Prinzipien befürworten, fällt die Beweislast zu, sondern denen, die für die Abschaffung des Monopols plädieren.

271. Die Argumente, die für eine Regulierung des Kommunikationssektors in der Bundesrepublik vorgebracht werden, sind vielschichtig und haben sich im Laufe der Zeit gewandelt. Historisch betrachtet wurde der Monopolspruch der staatlichen Postanstalten mit der Zensur der Kommunikation, später mit fiskalischen Zielen und schließlich mit staatlicher Gewährleistung des Post- und Briefgeheimnisses begründet. In Fällen, in denen bestehende Dienstleistungen der Postanstalten Konkurrenz durch neue Technologien und/oder private Unternehmen erhielten, wurde das Alleinvertriebsrecht der Postverwaltung ausgedehnt [von der Heyden, 1971, S. 41 ff.]. Heute gibt es zwei Gruppen von Argumenten, mit denen ein Post- und Fernmeldemonopol gerechtfertigt wird. Sie sind entweder unmittelbar aus gesetzlichen Vorschriften ablesbar oder müssen durch teilweise sehr weite Auslegung gesetzlicher Quellen nachvollzogen werden. Mit den früheren Argumenten haben sie wenig gemeinsam. Sie betreffen Marktversagen im ökonomischen Sinne sowie gesellschaftspolitische Zielsetzungen (vgl. Ziff. 9-ff.).

a. Marktversagen

272. Wettbewerb im Fernmeldewesen wird mit der Behauptung abgelehnt, er führe zu keiner optimalen Allokation von Ressourcen. Die These vom

Marktversagen im Fernmeldewesen beruht auf der Vorstellung, daß Größenvorteile existieren. Diese führten dazu, daß ein einziges Unternehmen ein Gut oder eine Dienstleistung kostengünstiger bereitstellen kann als mehrere Anbieter zugleich [Sharkey, 1982, S. 54]. Selbst bei Wettbewerb würde unter solchen Kosten- bzw. Produktionsbedingungen nur ein Unternehmen am Markt bestehen. Man spricht in diesem Fall von einem natürlichen Monopol (1). Eine staatliche Regulierung, verbunden mit einem Ausschluß von Wettbewerb, wird mit dem Argument gerechtfertigt, ein solches Monopolunternehmen könnte ohne behördliche Kontrolle seine Marktmacht zu Lasten der Konsumenten ausnutzen (2).

273. Größenvorteile, die ein Marktversagen im Kommunikationssektor begründen sollen, werden insbesondere im Zusammenhang mit dem Betrieb von Kommunikationsnetzen diskutiert [von Weizsäcker, 1984a, S. 120 f.; Schön, Neumann, 1985, S. 490 ff.]. So wird u.a. darauf verwiesen, daß mit wachsender Teilnehmerzahl die Kosten für die Errichtung von Vermittlungs- und Übertragungseinrichtungen eines Telefonnetzes pro Hauptanschluß sinken. Solche Kostenersparnisse fallen demnach um so größer aus, je geringer die Entfernung der einzelnen Teilnehmer zueinander ist, weil dann die Leitungen gebündelt und gemeinsam genutzt werden können. Des weiteren wird behauptet, daß die Kosten pro übertragener Information dadurch sinken, daß die Übertragungskapazitäten von den Teilnehmern möglichst intensiv genutzt werden, d.h., bei vorgegebener Betriebsgröße die (Grenz-)Kosten mit steigender Auslastung sinken. Bei diesen (kurzfristigen) "economies of scale" handelt es sich um solche Größenvorteile, die in anderem Zusammenhang mit dem Begriff "economies of density" umschrieben werden (vgl. auch Ziff. 441 ff.).

274. Die Betonung der Größenvorteile im Kommunikationssektor vermittelt den Eindruck, als handele es sich dabei um ein branchenspezifisches Phänomen. Zumindest kurzfristige Größenvorteile, die sogenannten "economies of density", treten auch in anderen Wirtschaftszweigen auf. Da der Kommunikationssektor seine Kapazitäten an der Spitzenlast ausrichtet, sinken bei einer Nachfrageausweitung die Grenzkosten. Dies ist kein branchenspezifisches Phänomen. Auch andere Dienstleistungsunternehmen, die ihre Betriebsgröße nicht mit den Nachfrageschwankungen kurzfristig variieren können, sind davon betroffen (3). Diese Konstellation ist z.B. im Hotel- und Gaststättengewerbe, vor allem in Saisonbetrieben, besonders ausgeprägt. Trotzdem funktioniert der Wettbewerb in diesen Fällen, von einem Marktversagen kann keine Rede sein. Auch im Hinblick auf die langfristigen Größenvorteile im Kommunikationssektor ist eine Beschränkung des Wettbewerbs nicht plausibel. Wenn die "economies of scale" in diesem Wirtschaftszweig tatsächlich so stark ausgeprägt sind,

-
- (1) Anders ausgedrückt: Ein natürliches Monopol liegt dann vor, wenn im relevanten Bereich die Kostenfunktionen subadditiv sind [Baumol et al., 1982, S. 17]. Detaillierte Ausführungen zu den Bedingungen für ein "natürliches Monopol" vgl. Ziff. 12 ff.
 - (2) Im Rahmen eines mikroökonomischen Preisbildungsmodells kann z.B. für den Ein-Produkt-Fall gezeigt werden, daß ein Monopolist höhere Preise verlangt und geringere Mengen anbietet als unter Wettbewerbsbedingungen [Schumann, 1975, S. 208 ff.].
 - (3) Dabei ist noch nicht einmal allgemeingültig festzulegen, was lang- bzw. kurzfristig ist. Dies hängt wesentlich von der Länge des Zeithorizonts ab, den der einzelne Investor hat [Kaufer, 1981, S. 162].

daß der Betrieb eines Kommunikationsnetzes mit wachsender Teilnehmerzahl immer kostengünstiger wird, wäre es geradezu sinnvoll, die nationalen Grenzen zu öffnen und die Netze für ausländische Konsumenten zu öffnen. Dem steht aber die Praxis nahezu aller europäischen Länder gegenüber, ausländische Netzbetreiber zum Schutz der eigenen Postverwaltungen vom heimischen Markt auszuschließen.

275. Die wichtigsten empirischen Untersuchungen über Größenvorteile im Kommunikationsbereich beziehen sich fast nur auf die USA und Kanada [Neumann, 1984, S. 57 ff.; J.R. Meyer, 1980, S. 125 ff.] (1). Sowohl inhaltliche als auch methodische Probleme machen es aber schwierig, im Rahmen dieser Studien aussagekräftige Ergebnisse zu erhalten (2). Man könnte im Gegensatz dazu den Nachweis von Größenvorteilen in der Weise erbringen, daß man private Konkurrenz unter den Anbietern von Kommunikationsleistungen zuließe. Der wettbewerbsmäßige Ausleseprozeß würde nämlich dazu führen, daß sich nur die Unternehmen am Markt behaupten können, die die günstigste Kostenstruktur aufweisen. Im Extremfall handelt es sich dabei um einen einzigen Anbieter, d.h. einen natürlichen Monopolisten.

276. Neben Größenvorteilen wird auf Verbundvorteile verwiesen, die die Kostenstruktur im Kommunikationssektor, vor allem im Fernmeldewesen, begründen. Es ist demnach billiger, wenn die verschiedenen Güter oder Dienstleistungen von einem Unternehmen allein angeboten werden statt von mehreren zugleich. So könnten z.B. Vermittlungs- und Übertragungseinrichtungen der DBP für mehrere Kommunikationsdienste eingesetzt werden, z.B. das Fernmeldenetz zum Telefonieren und zur Übertragung von Daten im Rahmen der Datenübertragungsdienste. Ebenso könnten Kosten für Vertrieb und Verwaltung eingespart werden, wenn die DBP sämtliche Dienste anbieten würde. Darüber hinaus sollte die Bereitstellung, Wartung und Reparatur von Telefonnetz und Endgeräten zentral von der DBP durchgeführt werden, weil damit möglichst schnell und kostengünstig Betriebsstörungen beseitigt werden könnten. Ebenso sei damit gewährleistet, daß die Kommunikationsversorgung möglichst sicher sei, weil die DBP als Netzbetreiber nur störungsfreie Geräte an ihr Netz anschließen würde [Tenzer, 1985, S. 542 f.]. Wegen der Verbundvorteile sollte - folgt man der Argumentation - die DBP auch andere Fernmeldegeräte vertreiben als das Telefon, um den Vorteil ihrer großen Vertriebsorganisation zu nutzen.

277. Die von den Befürwortern einer Regulierung des Fernmeldewesens vorgetragenen Verbundvorteile können auch in anderen Wirtschaftszweigen festgestellt werden. Es gibt kaum ein Unternehmen, welches nur ein

(1) Ökonometrische Studien zur Schätzung von Produktions- und Kostenfunktionen dienen dazu, Größenvorteile im Fernsprechsysteem zu bestimmen. Für Teilbereiche wurden entsprechende Versuche im Rahmen sogenannter Expertengespräche unternommen. Darüber hinaus wurden auch Modellnetze konstruiert, in denen Größenvorteile durch die Simulation der Zusammenhänge zwischen Nachfrage, Kapazität und Kosten geschätzt wurden.

(2) Empirische Einzelergebnisse führen teilweise zu widersprüchlichen Aussagen. Kostenschätzungen beziehen sich z.T. nur auf Kapazitätskosten. Methodische Probleme beeinträchtigen die Verlässlichkeit der Schätzergebnisse [Neumann, 1984, S. 57].

Produkt oder eine Dienstleistung anbietet. Man denke zum Beispiel an Handelsunternehmen mit ihrem umfangreichen Warensortiment oder Industriebetriebe, die sehr unterschiedliche Güter produzieren, oder solche Unternehmen, die neben der Herstellung von Produkten auch Wartungs- und Reparaturarbeiten ausführen. Der Wettbewerb, dem diese Firmen unterliegen, deutet darauf hin, daß die Verbundvorteile nicht so ausgeprägt sind, daß sie ein Marktversagen verursachen.

278. Hinter der Absicht, ein solches Monopol im Interesse des Konsumenten durch staatliche Regulierung zu verhindern, verbirgt sich die Vorstellung, solche Marktunvollkommenheiten seien etwas grundsätzlich Schlechtes. Private Monopole hat es aber in einer Wettbewerbsordnung schon immer gegeben, ohne daß dies zwangsläufig zu einem Marktversagen geführt hätte (1). Die Mißbrauchsgefahr und langfristige Überlebenschance eines Monopols werden grundsätzlich dadurch beschränkt, daß Außenseiter durch Gewinnchancen angelockt werden und mit niedrigen Preisen oder besseren Produkten in einen Wettbewerb zum Monopolisten treten. Die disziplinierende Wirkung einer potentiellen Konkurrenz auf etablierte Unternehmen hängt grundsätzlich davon ab, ob der relevante Markt hohe Zu- und Austrittsschranken besitzt [Baumol et al., 1983, S. 5]. Darunter sind hohe produktspezifische Fixkosten (sogenannte verlorene Kosten oder "sunk costs") in einer Industrie zu verstehen, die einen Marktzug- bzw. -austritt gegebenenfalls zu einem hohen finanziellen Risiko machen (2). Aus der Existenz solcher Kostenfaktoren, durch die "potentielle" Konkurrenz als Kontrollinstrument marktbeherrschender Unternehmen ausfällt, wird der Schluß gezogen, nur staatliche Regulierungsmaßnahmen könnten einen Mißbrauch von Marktmacht verhindern. Dabei wird vergessen, daß auch staatliche Monopole wie das der DBP nicht die Gewähr dafür bieten, daß Konsumenten vor einem solchen Mißbrauch geschützt sind. Auch solche Unternehmen neigen nämlich dazu, ihre Gewinne zu maximieren (3). Der Wettbewerb kann in diesen Fällen seine Kontrollfunktion aber nicht wahrnehmen, weil durch gesetzgeberische Maßnahmen Konkurrenten vom Markt ausgeschlossen sind.

279. Sowohl im Netz- als auch im Endgerätebereich des Kommunikationssektors sind "sunk costs" vorstellbar. Sie werden beim Aufbau eigener Kommunikationsnetze vermutlich höher sein als beim Betrieb von Fernmeldediensten, die über gemietete Leitungen bestehender Netze abgewickelt werden. Beim Vertrieb von Endgeräten werden solche produktspezifischen Fixkosten u.a. von der Größe des Marktes und der Art der Vertriebsorganisation abhängen. Das wahre Ausmaß solcher Kosten kann aber nur empirisch bestimmt werden (4). Der Einsatz von Schätzverfahren

-
- (1) So gibt es z.B. den Lebensmittelhändler, der ein regional begrenztes Gebiet nahezu allein versorgt, oder das Unternehmen, das ein neues Produkt exklusiv vertreibt.
 - (2) Hierunter fallen u.a. Aufwendungen für Ingenieurleistungen vor Aufnahme der Produktion und für die Anschaffung von Spezialeinrichtungen, für die bei Aufgabe der Tätigkeit nur noch geringe oder gar keine Wiederverkaufserlöse mehr erzielt werden können.
 - (3) Ein Vergleich der Umsatzrenditen der DBP mit denen anderer Industrieunternehmen bestätigt dies [Soltwedel et al., 1986, Kapitel C].
 - (4) Die Bedeutung solcher Kosten hängt auch von der individuellen Risikoneigung des Investors und den erwarteten Gewinnen ab. Siehe hierzu Ziff. 15 ff.

ren, die bereits beim Nachweis von Größenvorteilen zu kaum befriedigenden Ergebnissen geführt haben, dürfte auch im Falle der "sunk costs" mit vergleichbaren Schwierigkeiten verbunden sein. Deshalb sollten in erster Linie die administrativen Wettbewerbsbeschränkungen beseitigt werden, die bisher eine Konkurrenz unter Kommunikationsunternehmen verhindert. Die Zahl der neuen, auf den Markt für Kommunikationsdienste und -anlagen drängenden Anbieter vermittelt dann erst einen Eindruck davon, wie hoch die Bedeutung von "sunk costs" eingeschätzt werden muß.

280. Die Gefahr, daß Monopole durch "sunk costs" gesichert werden, kann grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden. Wenn man aber die betont statische Sichtweise aufgibt, die die Befürworter einer Regulierung auszeichnet, und dynamische Aspekte des Wettbewerbs berücksichtigt, dann verlieren "sunk costs" ebenso wie Größen- und Verbundvorteile für die langfristige Überlebenschance eines natürlichen Monopols im Kommunikationssektor an Bedeutung. So können Außenseiter durch den Einsatz neuer kostensparender Technologien kostenbedingte Wettbewerbsvorteile der etablierten Unternehmen kompensieren oder mit neuartigen Produkten Marktanteile gewinnen. Außerdem ist vorstellbar, daß sich das Marktvolumen durch zusätzliche Nachfrageimpulse so ausweitet, daß neben den etablierten Anbietern neue Kommunikationsunternehmen bestehen können. Hinweise auf derartige Entwicklungen liefern die Erfahrungen, die im Ausland in jüngster Zeit mit einem Abbau marktlenkender Eingriffe im Fernmeldewesen gemacht wurden.

b. Gesellschaftspolitische Zielsetzungen

281. Das Argument des natürlichen Monopols rechtfertigt es immer weniger, den Nachrichtenverkehr, vor allem die Telekommunikation, zu regulieren. In der Diskussion um das Post- und Fernmeldemonopol gewinnen daher gesellschaftspolitische Zielsetzungen zunehmend an Bedeutung. § 2 Postverwaltungsgesetz (PostVerwG) bestimmt, daß die Leitung der Verwaltung der DBP den Interessen der deutschen Volkswirtschaft zu dienen hat (1). Dabei sind nicht allein erwerbswirtschaftliche Aspekte, sondern vor allem Grundsätze der Verkehrs-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik zu beachten (§ 2 Abs. 1 PostVerwG) (2).

282. Aus der Zurechnung der DBP zu den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen wird abgeleitet, daß die DBP im Rahmen ihres Leistungsangebots eine flächendeckende Versorgung mit Kommunikationsdiensten anzubieten hat [Rittershofer, 1978, S. 19 ff.]. Aus dieser Zielsetzung werden die gemeinwirtschaftlichen Grundpflichten der DBP wie Zulassungs-, Beförderungs-, Betriebs- und Tarifpflicht, vor allem aber der Grundsatz der Tarifeinheit, abgeleitet. Es handelt sich hierbei um allgemeine Richtlinien, die, wenn überhaupt, nur mangelhaft gesetzlich beschrieben werden.

-
- (1) Auch der Entwurf zum PostVerwG sagt nichts darüber aus, was genau darunter zu verstehen ist [Deutscher Bundestag, c, S. 3].
- (2) Schon vor Gründung der DBP hieß es: "Die Reichspost (ist)...eine dem Gemeinwohl dienende Staatsverkehrsanstalt, nicht Gewerbebetrieb" [zitiert nach Badura, 1963, S. 202 ff.].

283. Unter Tarifeinheit im Raum wird dabei die Verpflichtung verstanden, sämtliche Post- und Fernmeldedienste überall im Bundesgebiet zu gleichen Bedingungen, Gebühren und in gleicher Qualität anzubieten, ohne Rücksicht auf die entstandenen Kosten. Der DBP wird dabei ein Monopol zugestanden, damit sie vor dem "Rosinenpicken" oder dem "cream skimming" privater Anbieter geschützt wird (1). Diese Unternehmen würden nämlich nur solche Dienstleistungen anbieten bzw. Regionen bedienen, die eine angemessene Verzinsung ihres eingesetzten Kapitals sicherstellten. Würde die DBP auf solche Weise aus lukrativen Bereichen herausgedrängt, so verblieben ihr im Zweifel nur noch Aufgaben, die sie aufgrund gesetzlicher Auflagen mit Verlust anbieten könnte, d.h. das "schlechte Risiko". Da sie aber nach § 15 PostVerwG verpflichtet ist, Ausgaben durch eigene Einnahmen zu decken, wäre sie folglich dazu gezwungen, Leistungen teilweise oder ganz einzustellen bzw. Höhe und Struktur der Tarife zu ändern. Damit würden aber unter Wettbewerbsbedingungen die Konsumenten in einem Umfang und zu Konditionen mit Kommunikationsdiensten versorgt, die offensichtlich aus gesellschaftspolitischen Gründen nicht erwünscht sind. Anders ausgedrückt: Wenn alle Verbraucher im gesamten Bundesgebiet die Post- und Fernmeldedienste zu gleichen Preisen und gleichen Qualitäten unabhängig von den Kosten nutzen sollen, so ist dies Ausdruck bestimmter sozialer, regionaler oder verteilungspolitischer Zielsetzungen [Schön, Neumann, 1985, S. 496; Schwarz-Schilling, 1984, S. 8 f.].

284. Die DBP bietet nicht in allen Fällen ihre Post- und Fernmeldedienste zu kostendeckenden Tarifen an. Überschüsse, die sie erzielt, werden dazu verwendet, Verluste in anderen Dienstzweigen auszugleichen. Auf diese Weise subventionieren die Benutzer rentabler Dienstleistungen intern solche Postkunden, die defizitäre Dienste in Anspruch nehmen (2). Das Postwesen wies 1984 einen Kostendeckungsgrad von 91 vH auf, das Fernmeldewesen von 112 vH [Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (BMPF), 1985, S. 80]. Wenn man berücksichtigt, daß 60 vH der gesamten Umsatzerlöse der DBP im Fernmeldewesen anfallen, wird deutlich, wie stark die "graue" die "gelbe" Post subventioniert.

Eine Untersuchung von 1984, die die sektorale Aufgliederung der Einnahmen und Kosten der DBP auf der Grundlage der Geschäftsdaten von 1982 analysiert, zeigt, daß einzelne Wirtschaftsgruppen in unterschiedlicher Weise von der internen Subventionierung betroffen sind [Hahn, Ratzenberger, 1984]. Private Haushalte hatten demnach eine im Vergleich zu Wirtschaft und Verwaltung geringe Nachfrage nach Postdiensten; entsprechend fiel ihr Anteil an dem Fehlbetrag der gelben Post aus. Demgegenüber bewirkte ihr hoher Anteil im Fernmeldebereich einen relativ hohen Beitrag zu den Überschüssen in diesem Sektor. Wirtschaft und Verwaltung hingegen waren die Hauptnutzer der gelben Post. Sie trugen zum Defizit in diesem Sektor in einem größeren Maße bei als zum Überschuß der Fernmeldedienste. Insofern hat die interne Subventionierung der gelben durch die graue Post sogar dazu geführt, daß gewerbliche und öffentliche Postbenutzer durch private Konsumenten finanziell unterstützt werden.

(1) AT&T wehrte sich mit dem Argument des "cream skimming" gegen die Konkurrenz von MCI [Kaufer, 1981, S. 39].

(2) Zur Definition und theoretischen Diskussion über den Begriff "Interne Subventionierung" siehe Neumann [1984, S. 151 ff.].

285. Nicht nur zwischen den einzelnen Post- und Fernmeldediensten, sondern auch innerhalb eines einzelnen Dienstes wird interne Subventionierung betrieben. Ein Beispiel dafür stellt der Fernsprechdienst dar. Obwohl über die Kostenstruktur des Fernsprechnetzes in der Bundesrepublik nur wenige Informationen vorliegen, besteht allgemein kein Disens darüber, daß die Tarifstruktur im Fernmeldedienst nur zum Teil die tatsächlich entstandenen Kosten widerspiegelt [Neumann, 1984, S. 82]. Ferngespräche werden z.B. fast ausschließlich nach der Entfernung und proportional zur zeitlichen Inanspruchnahme berechnet. Jedoch gibt es Anhaltspunkte dafür, daß andere Faktoren für die Höhe der Kosten bedeutender sind, z.B. das Aufkommen an Nachrichten zwischen zwei Punkten. So ist etwa ab einer bestimmten Verkehrsdichte bzw. Verkehrsintensität der Einsatz von Übertragungssystemen denkbar, deren Bereitstellungskosten trotz größerer Entfernung zwischen zwei Kommunikationspunkten günstiger sind als bei kürzeren Routen (1).

Wenn aber, wie bei der Tarifeinheit im Raum, solche Kostenfaktoren nicht gebührenrelevant werden, so führt eine "nationale Durchschnittsbildung" der Tarife zu einer Einkommensumverteilung unter den Telefonkunden. Ferngesprächgebühren, die im wesentlichen nach der Entfernung, nicht aber nach der Verkehrsintensität berechnet werden, führen dazu, daß die Benutzer "dünnere Strecken" durch die Konsumenten subventioniert werden, die ihre Gespräche über verkehrsentensive Leitungen abwickeln. Ähnliches geschieht dadurch, daß die Tarife für Orts- und Ferngespräche gegenwärtig unabhängig von Grenzkostenunterschieden festgelegt werden. So sind Ortsgespräche vergleichsweise billig, weil ein Teil der fixen Netzkosten (d.h. Kosten für die Unterauslastung des Netzes) durch die Gebühren für Ferngespräche gedeckt werden [Kaufer, 1981, S. 161]. Kunden, die vorwiegend im Ortsbereich telefonieren, werden daher gegenüber solchen Netzteilnehmern bessergestellt, die hauptsächlich Ferngespräche führen. Die DBP benutzt somit ihre Tarifpolitik zu verteilungspolitischen Zwecken. Das wird auch daran deutlich, daß sie einigen Gruppen von Telefonnutzern "Sozialtarife" gewährt.

Im Hinblick auf sämtliche Post- und Fernmeldedienste ist die DBP gemäß § 31 PostVerwG auch verpflichtet, bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen angemessen Industrie, Handel und Handwerk jedes (Bundes-)Landes zu berücksichtigen, mit dem Ziel, die Entwicklung der Wirtschaft der Länder zu fördern. Über dieses regionalpolitische Ziel hinaus ist es offensichtlich Aufgabe der DBP, den Mittelstand zu fördern. Nicht anders ist der Hinweis zu werten, ein Engagement der Post auf den Fernmeldeendgerätemärkten diene vor allem der mittelständischen Fernmeldeindustrie, die auf diese Weise die Postorganisation als kostengünstigen Vertriebsweg nutzen können [von Weizsäcker, 1984b, S. 585; Schwarz-Schilling, 1984, S. 9].

286. Die Forderung nach Versorgung der Bevölkerung mit Kommunikationsdiensten durch den Staat bzw. ein öffentliches Unternehmen erweckt den Eindruck, als handele es sich bei der Nachrichtenübermittlung um ein meritorisches Gut, d.h. um einen Wirtschaftsbereich, in dem der Staat die Konsumentenpräferenzen korrigieren muß. Kommunikation ist aber kein homogenes Gut an sich, sondern der Sammelbegriff für eine

(1) Vgl. Neumann [1984, S. 82, 200]; dort auch Näheres zur Definition und Zurechenbarkeit von Kosten im Fernsprechbereich.

Vielzahl von Diensten, die sich in Form und Qualität voneinander unterscheiden. Daher ist es im einzelnen notwendig, die meritorischen von den ausschließlich privaten Bereichen zu trennen [Cornell, Webbink, 1980, S. 14]. So ist z.B. denkbar, daß der Staat Basisdienste wie den Telefondienst zur Verfügung stellt, um das Grundbedürfnis der Bevölkerung nach Kommunikation zu befriedigen. Wenn man aber berücksichtigt, daß im Gegensatz dazu andere elementare Güter im Wettbewerb angeboten werden (Brot und andere Lebensmittel), ohne daß die Versorgung der Verbraucher dadurch jemals gefährdet gewesen wäre, dann ist es kaum gerechtfertigt, das Angebot von Kommunikationsdiensten staatlich zu lenken.

287. Das zentrale Problem bei der Definition und Abgrenzung der meritorischen Güter im Kommunikationssektor ist es aber, die Präferenzen der Konsumenten überhaupt festzustellen. Die DBP muß erst einmal wissen, in welchem Umfang und in welcher Qualität ihre Kunden überhaupt Kommunikationsdienste nutzen wollen. Grundsätzlich ist jeder Produzent mit diesem Problem konfrontiert. Private Anbieter im Wettbewerb haben dabei den Vorteil, daß die Nachfrager auf den Märkten ihre Präferenzen artikulieren. Die DBP ist hingegen bei dem Versuch, ihr Angebot an Kommunikation dem Bedarf anzupassen, auf eine Reihe von Prognoseverfahren angewiesen. Erfahrungen bis in die Gegenwart deuten darauf hin, daß sie dabei nicht immer zufriedenstellende Ergebnisse erzielen konnte (1). Selbst der Hinweis der DBP auf das vielseitige Angebot an Kommunikationsgeräten und -diensten sowie auf deren hohe Zuverlässigkeit sagt nichts darüber aus, ob die Leistungen der DBP in Form, Qualität und Preis auch tatsächlich auf die Wünsche der jeweiligen Bevölkerungsgruppen und Regionen zugeschnitten sind [Tenzer, 1985, S. 543]. Der deutsche Verbraucher kann nur das nutzen, was die DBP nach eigenem Ermessen anbietet bzw. für den Handel zuläßt. So werden Kommunikationsdienste, die bereits im Ausland im Einsatz sind, hierzulande - wenn überhaupt - nur mit Verzögerung eingeführt (2). Unterschiede gibt es

-
- (1) Erhebliche Wartezeiten mußte z.B. ein Antragsteller Ende der sechziger Jahre in Kauf nehmen, um einen Telefonanschluß zu erhalten. Der Grund dafür waren begrenzte Leitungskapazitäten der Post [Stanowsky, Gräffe, 1982, S. 75 ff.]. Nach mündlichen Aussagen der DBP beträgt die Lieferzeit des drahtlosen Telefons, das bereits im März 1985 von der DBP angeboten werden sollte, z.Z. mehr als ein halbes Jahr. Sie wird damit ihrem Auftrag, "...Dienstleistungen des Post- und Fernmeldewesens der Nachfrage entsprechend anzubieten..." [Arnold, 1981, S. 3], wohl kaum gerecht.
- (2) So ist es in den USA wie in den meisten Ländern Europas schon lange möglich, in öffentlichen Telefonzellen Gespräche anzunehmen. Anrufbare Telefonhäuschen gab es in der Bundesrepublik nach mündlichen Aussagen der DBP in der Bundesrepublik bis Mitte der 60er Jahre. Seit 1981 hat die DBP begonnen, diesen "alten" Telefonservice wieder einzuführen. 1983 installierte die Post auch den Service 130, der es ermöglicht, bestimmte Telefonteilnehmer von allen Stellen der Bundesrepublik aus zum Nahbereichstarif anzurufen [Hiergeist, 1982, S. 275 ff.]. Diese für hiesige Verhältnisse neue Dienstleistung, mit der sich die Post vor allem an Motels, Luftfahrtunternehmen, Autovermittlungen, Versandhäuser etc. richtet, gehört in den USA schon seit Jahren zum Standardservice. Der Telefonkunde hat dort auch

Tabelle 2 - Telefonversorgung in ausgewählten Ländern 1980

| Land | Zahl der an das öffentliche Netz angeschlossenen Telefone | Zahl der Telefonhauptanschlüsse |
|----------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------|
| | pro 100 Einwohner | |
| Bundesrepublik | 50,89 | 36,85 |
| USA | 78,78 | 40,90 |
| Großbritannien | 51,33 | 34,21 |
| Japan | 49,54 | 34,77 |
| Schweden | 85,62 | 59,61 |
| Frankreich | 54,18 | 35,65 |
| Italien | 38,52 | 26,16 |

Quelle: International Telecommunication Union (ITU) [1985]; International Monetary Fund (IMF) [1984]; eigene Berechnungen.

auch im Hinblick auf die Endgerätemärkte. So wurden z.B. in der Bundesrepublik die sogenannten intelligenten Telefone, d.h. Apparate mit integrierten Zusatzfunktionen, erst 1982 eingeführt, obwohl Siemens bereits Jahre zuvor ein solches Gerät in Eigeninitiative entwickelt hatte [Graf, 1981, S. 410]. Zu diesem Zeitpunkt waren in den USA vergleichbare Einrichtungen bereits erhältlich.

288. Weil die DBP nicht der Kostenkontrolle des Wettbewerbs unterliegt, besteht die Gefahr, daß sie ihre Produkte teurer anbietet als unter Konkurrenzbedingungen. Dies verdeutlicht eine Gegenüberstellung von Gerätepreisen auf dem liberalisierten Endgerätemarkt der USA und Großbritanniens einerseits und dem regulierten deutschen Markt andererseits. In New York sind Telefone bereits zu Preisen von unter 20 DM erhältlich. Ein Standardtelefon würde nach mündlichen Angaben der Post in der Bundesrepublik umgerechnet 100 DM inklusive Lohn für Anschlußarbeiten kosten. Das von der DBP exklusiv angebotene Modell "Mickey Mouse" hat 1983: 713 DM gekostet (einmalige Mietzahlung). Der Kunde in Großbritannien konnte das gleiche Gerät für umgerechnet 600 DM, in den USA für rund 340 DM kaufen, vgl. The Financial Times, "Mickey Mouse moves in", 28.12.1983, S. 9. Telefonanrufbeantworter kosten in der Bundesrepublik zwischen 600 und 1300 DM [Zietz, 1985]. In den USA sind ver-

die Möglichkeit, von öffentlichen Telefonapparaten anzurufen, ohne bar zu bezahlen. Die angefallenen Gebühren werden dem eigenen Telefonanschluß angelastet und erscheinen auf der zugehörigen Telefonrechnung. Diese ist außerdem weitaus informativer als entsprechende Belege in der Bundesrepublik. So erhält jeder Teilnehmer eine detaillierte Aufschlüsselung sämtlicher Gespräche mit Datum, Teilnehmernummer und Gebühreangaben. - Zur Telefonversorgung in der Bundesrepublik siehe auch Tabelle 2.

Tabelle 3 - Produktivität nationaler Telefongesellschaften 1981-1983

| Land | Verhältnis zwischen der Gesamtzahl der Telefongespräche (in 1000) und der Zahl der bei Telefongesellschaften Beschäftigten | | |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|
| | 1981 | 1982 | 1983 |
| USA | 333,6 | . | . |
| Bundesrepublik | 114,0 | 118,6 | 124,0 |
| Großbritannien | 82,0 | 84,5 | 87,4 |
| Italien | 139,9 | 143,7 | 144,7 |
| Kanada | 264,7 | 262,3 | 260,1 |

Quelle: ITU [1985]; eigene Berechnungen.

gleichbare Geräte für unter 300 DM erhältlich [BEUC, 1985b, S. 43]. Wenn die DBP am Markt vorbeiproduziert bzw. ihr Leistungsangebot nicht in genügendem Umfang auf die Bedürfnisse der Konsumenten abstimmt, dann werden volkswirtschaftliche Ressourcen verschwendet.

289. Wenn man darüber hinaus die Produktivität der DBP im Fernmeldewesen mit der amerikanischer Telefongesellschaften vergleicht, erkennt man, daß das deutsche Monopolunternehmen relativ ineffizient produziert (Tabelle 3). Zwar schneidet die DBP im europäischen Vergleich - vor allem im Hinblick auf die Fernmeldegebühren - noch recht gut ab. Jedoch sind diese Zahlen für die Deregulierungsdiskussion irrelevant, weil man berücksichtigen muß, daß in den betrachteten Ländern der Kommunikationssektor - von Ausnahmen abgesehen - wie in der Bundesrepublik zu den marktwirtschaftlichen Ausnahmebereichen gehört, d.h., die jeweiligen Gesellschaften ebenso wie die DBP keinem Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind (Tabelle 4) [vgl. auch Zietz, 1985].

Nicht nur die Beschränkung des Wettbewerbs führt dazu, daß die DBP vergleichsweise ineffizient produziert. Hinzu kommt, daß sie eine Tarifpolitik nach dem Grundsatz der Tarifeinheit im Raum verfolgt sowie interne Subventionierung betreibt. Beide Faktoren verhindern, daß die Bereitstellung von Post- und Fernmeldediensten an den tatsächlichen (Grenz-)Kosten orientiert wird und Möglichkeiten offengelegt werden, Kosten einzusparen, z.B. durch neue oder alternative Technologien. Wenn aber Tarife weitgehend nivelliert sind, d.h., der Preismechanismus als Knappheitsindikator nicht mehr funktioniert, und Defizite in Teilbereichen automatisch ausgeglichen werden, dann fehlt der Anreiz, möglichst kostengünstig zu produzieren [Finsinger, 1979, S. 4 f.].

Die Tarifeinheit führt auch in intertemporaler Hinsicht zu einem ineffizienten Einsatz der Produktionsfaktoren. Vor allem Fernmeldedienste können wie andere Dienstleistungen nur für die unmittelbare Nachfrage bereitgestellt werden, d.h., eine Lagerung ist ausgeschlossen. Um die Kommunikationswünsche jederzeit befriedigen zu können, müßten die Netzkapazitäten - bei einheitlichen Gebühren - entsprechend auf Spitzen-

Tabelle 4 - Kosten von Telefongesprächen in der Europäischen Gemeinschaft (DM)

| Land | Monatliche Grundgebühr | Gebühren für | |
|--------------------|------------------------------------|------------------|------------------|
| | | Ortsgespräch (a) | Ferngespräch (b) |
| Griechenland (c) | 3,61 | 0,05 | 2,02 |
| Italien | 9,54/21,99 | 0,20 | 2,17 |
| Frankreich (e) | 11,48/13,13/15,43 | 0,25 | 4,30 |
| Belgien (e) | 15,36/18,73/22,61 | 0,30 | 1,18 |
| Dänemark (d) | 20,67 | 0,12 | 0,54 |
| Spanien (e) | 20,67 (inkl. 127 Einheiten à 0,06) | 0,12 | 1,87 |
| Niederlande | 20,40 | 0,13 | 0,53 |
| Großbritannien | 20,93 | 0,78 | 1,37 |
| Irland (e) | 22,86/30,75 | 0,30 | 3,00 |
| Bundesrepublik (e) | 27,00 (inkl. 20 Einheiten à 0,23) | 0,23 | 1,82 |

(a) Montags 10.00 Uhr, 5 Min. lang. - (b) 150 km, montags 20.00 Uhr, 5 Min. lang. - (c) Durchschnittspreis, weil die Gebühren je nach Jahreszeit und Einheiten pro Monat variieren. - (d) Durchschnittspreis der vier Telefongesellschaften. - (e) Grundgebühren sind nach Einkommenshöhe gestaffelt.

Quelle: Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC) [1985a]; eigene Berechnungen.

belastung ausgerichtet sein (1). Durch Anwendung einer Spitzenlastpreisbildung, d.h. zeitlich differenzierten Gebühren, könnte die Nachfrage besser verteilt werden; es wären weniger Netzkapazitäten erforderlich, volkswirtschaftliche Ressourcen würden eingespart (2).

290. Nach den bisherigen Erkenntnissen stellt das Post- und Fernmelde-monopol der DBP keineswegs sicher, daß der Verbraucher eine möglichst preisgünstige, ausreichende und seinen Bedürfnissen angepaßte Versorgung mit Kommunikationsleistungen erhält. Darüber hinaus ist zweifelhaft, ob die DBP als Kommunikationsunternehmen in der Lage ist, verteilungspolitische Aufgaben mit Hilfe der Gebührenpolitik, insbesondere der internen Subventionierung, ausreichend zu erfüllen. Die Kom-

- (1) Näheres zu der Spitzenlastpreisbildung ("peak-load-pricing") und den gesamtwirtschaftlichen Wirkungen bei Sothen [1976].
- (2) Dabei kann anhand der Tarifgestaltung im Fernsprechdienst gezeigt werden, daß durch eine stärkere Orientierung der Gebühren an den Grenzkosten durch Spitzenlastpreise vor allem sozial Schwache, d.h. weniger Zahlungskräftige, begünstigt werden. Grenzkostenpreisbildung erleichtert also das Anliegen, verteilungspolitische Anliegen durchzusetzen [Kaufer, 1981, S. 162 f.].

plexität und die Unübersichtlichkeit des von der DBP zu diesem Zweck eingesetzten Instrumentariums machen es nahezu unmöglich, den Umfang der Einkommenstransfers sowie die Gewinner und Verlierer der internen Subventionierung eindeutig zu bestimmen (1). So ist nicht auszuschließen, daß sich einzelne Maßnahmen in ihrer Wirkung teilweise oder ganz kompensieren und damit die Wirksamkeit einer solchen Verteilungspolitik als Ganzes in Frage stellen. Unbestritten ist aber, daß im gegenwärtigen System sämtliche Einkommenstransfers, die die DBP im Rahmen ihrer Gebührenpolitik einzelnen Nutznießern von Kommunikationsdiensten gewährt, durch andere Benutzer(-gruppen) finanziert werden (2). Gegen eine solche Art der Finanzierung spricht vor allem das Verständnis der Verteilungspolitik als gesellschaftspolitische Aufgabe: Nicht einzelne Postkunden, sondern die Gesellschaft als Ganzes sollte eine solche Umverteilung tragen, wenn sie Ausdruck eines allgemeinen politischen Konsenses ist.

Es erscheint in diesem Zusammenhang auch wichtig darauf hinzuweisen, daß eine Deregulierung des Kommunikationssektors keineswegs einen Verzicht auf die Verfolgung verteilungspolitischer Zielsetzungen in Zukunft erfordert. Immerhin werden als Folge eines intensiven Wettbewerbs in diesem Wirtschaftszweig gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsgewinne erwartet, die den Spielraum für Verteilungsmaßnahmen gegenüber der heutigen Situation insgesamt sogar erweitern.

3. Abbau von Regulierungen im Kommunikationssektor des Auslands

291. In den meisten europäischen Ländern ist das Fernmeldewesen unverändert staatlich reguliert. In einigen Staaten hat jedoch ein Umdenkungsprozeß eingesetzt. In Großbritannien, Japan und den USA wurden seit geraumer Zeit Maßnahmen ergriffen, um eine weitgehende Deregulierung des Fernmeldesektors zu erreichen.

a. Großbritannien und Japan

292. In Japan war bis zum März 1985 das Fernmeldewesen durch ein staatliches Monopol geprägt. Die öffentliche Monopolgesellschaft Nippon Telephone and Telegraph (NTT) bediente den Fernsprech- und Fernschreibverkehr im Inland, während das internationale Fernmeldegeschäft der Telegramm- und Telefonaktiengesellschaft Kokusai Denshin Denwa (KDD) vorbehalten war. Seit dem 1. April 1985 ist eine gesetzliche Neu-

-
- (1) Es ist nicht auszuschließen, daß dies sogar das eigentliche Ziel einer Regulierung im Sinne der "capture theory" ist, um die wahren Nutznießer staatlicher Verteilungsmaßnahmen unerkannt zu lassen. Näheres zur "capture theory" bei Mitnick [1980]. Über mögliche Verteilungseffekte der internen Subventionierung und Tarifeinheit vgl. Ziff. 285 ff. sowie Hahn, Ratzenberger [1984].
 - (2) Dies gilt auch in den Fällen, in denen die DBP bei der Vergabe von Aufträgen nicht die besten und billigsten Anbieter - notfalls aus dem Ausland - wählen kann, sondern nach struktur-, regional- oder industriepolitischen Aspekten zu entscheiden hat.

regelung in Kraft getreten, nach der die Anbieter in zwei Kategorien eingeteilt werden [Scherer, 1985, S. 242 ff.]. Unter Kategorie I fallen Unternehmen, die selbst Nachrichtenübermittlungssysteme installieren und betreiben sowie Dienstleistungen vom Telefon bis zur Datenübertragung anbieten. Kategorie II umfaßt Firmen, die solche Fernmeldedienste betreiben, hierzu aber Leitungen und andere Übertragungseinrichtungen von Anbietern der Kategorie I mieten. Unternehmen vom Typ I benötigen die Zulassung durch das Postministerium, das auch die Gebühren festlegt. Anbieter der Kategorie II müssen sich nur registrieren lassen. Sie können ihre Gebühren selbst festlegen, sind aber zum Teil dazu verpflichtet, diese dem Postministerium mitzuteilen. Diese Regelungen betreffen sowohl inländische als auch internationale Kommunikationsdienste. NTT wurde im Rahmen der Fernmeldereform in eine privatrechtliche AG umgewandelt und soll im Laufe der nächsten Jahre vollständig privatisiert werden. Im Gegensatz zu etwaigen privaten Konkurrenten ist sie weiterhin dazu verpflichtet, das gesamte Land zu gesetzlich festgelegten Bedingungen mit Fernmeldediensten zu versorgen.

Parallel zu den Entwicklungen im Inland plant eine japanische Firmengruppe einen internationalen Telex- und Datenübertragungsdienst zwischen Japan und der restlichen Welt erstmals in Konkurrenz zu KDD (1). Die Deregulierung betrifft auch den Endgerätemarkt. So ist der Telefontkunde nicht mehr wie bisher darauf angewiesen, sein Haupttelefon von NTT zu mieten, sondern kann es bei anderen Produzenten und Händlern kaufen. Andere Fernmeldeeinrichtungen können schon seit 1971 auf diese Weise erworben werden, nachdem NTT auf ihr Alleinvertriebsrecht bei solchen Apparaten verzichtet hatte [Scherer, 1985, S. 241].

Im Netzbereich erwarten die Firmen Preissenkungen von 20-30 vH gegenüber den von NTT verlangten Tarifen (2). Auf dem Endgerätemarkt hat die Deregulierung zu einer Ausweitung des Marktangebots geführt: Als Folge der Teilliberalisierung und in Erwartung der vollständigen Freigabe des Wettbewerbs hat allein die Anzahl und Art der angebotenen Apparate - auch aus dem Ausland - zugenommen (3). Rund 200 japanische Firmen bereiten sich neben ausländischen Unternehmen auf eine Expansion des japanischen Telefonmarkts vor, der bis vor zwei Jahren als weitgehend gesättigt galt.

293. In Großbritannien ist das ehemals staatliche Fernmeldeunternehmen British Telecom (BT) 1981 vom Brief- und Paketsektor abgespalten und 1984 zur privatrechtlichen AG umgewandelt worden (4). Über 50 vH der Aktien von BT wurden an der Börse verkauft [Heuermann, Neumann,

-
- (1) Die Preise sollen 40-50 vH unter denen von KDD liegen, vgl. The Financial Times, "Japanese group plans cut price world telex and data link", 3.8.1985.
 - (2) NTT hatte bereits vor dem 1. April 1985 Preissenkungen für den Fall der Deregulierung angekündigt, vgl. The Japan Economic Journal, "NTT plans telephone charge cuts after going private", 5.2.1985.
 - (3) 1983 wurden etwa 224000 Telefone importiert, 1984 waren es dagegen 900000. Davon entfielen 30 vH auf Produkte aus den USA, 20 vH aus Hongkong, 10 vH aus Singapur, vgl. The Japan Economic Journal, "Imports of telephones rise rapidly due to deregulation", 12.3.1985.
 - (4) Neue Zürcher Zeitung, "Bevorstehende Privatisierung von British Telecom", 14./15.10.1984.

1985, S. 52]. Bereits seit 1982 ist es Mercury, einer Tochtergesellschaft von Cable- and Wireless, erlaubt, in Konkurrenz zur staatlichen Telefongesellschaft BT ein privates Kommunikationsnetz für Dienste der Sprach- und Datenkommunikation zu installieren und zu betreiben (1). Außerdem wurde jedem Interessenten die allgemeine Erlaubnis erteilt, Mehrwertdienste anzubieten. Parallel dazu wurde die Liberalisierung der Endgerätemärkte durch eine Vereinfachung der Zulassungsverfahren vorangetrieben.

294. Die Liberalisierung hat dazu geführt, daß 72 private Anbieter von Kommunikationsdiensten zwischen Oktober 1982 und April 1984 zugelassen wurden, die rund 200 Dienstleistungen anbieten, darunter Bildschirmtextdienste, Mailbox-Dienste, Anrufbeantworterdienste [Scherer, 1985, S. 233]. Die Preise für Ferngespräche sind seither um durchschnittlich 15 vH gesunken. Die Warteliste für Neuanschlüsse enthielt 1980 etwa 260000 Anträge auf Neuanschlüsse. Sie ist seither nahezu auf Null zurückgegangen [Sachverständigenrat, 1985, Ziff. 339].

b. USA

295. Die wohl längste Erfahrung mit einem Abbau staatlicher Eingriffe in den Telekommunikationssektor weisen die USA auf. Den vorläufigen Abschluß der Deregulierungsmaßnahmen, die bereits Ende der 50er Jahre begannen, stellt die Entflechtung des privaten Telefonkonzerns American Telephone and Telegraph (AT&T) in eigenständige Unternehmen dar, die gleichzeitig mit einer neuen Aufteilung der von AT&T bislang wahrgenommenen Aufgaben verbunden ist. Dieser zum 1. Januar 1984 vorgenommene Schritt war notwendig geworden, weil bis dahin alle zur Intensivierung des Wettbewerbs durchgeführten Maßnahmen die beherrschende Marktposition von AT&T nicht beseitigen konnten. AT&T ist schon seit 1934 das dominierende Unternehmen im Fernmeldesektor. Bereits damals bediente es als Netzbetreiber etwa 80 vH sämtlicher Telefonanschlüsse, 1980 waren es 83 vH bei einer geographischen Ausdehnung von 42 vH der Fläche der USA [Brock, 1981, S. 177; Wieland, 1985, S. 21]. 83 vH aller Erträge aus dem Kommunikationsbereich entfielen 1980 auf das Bell-System bzw. AT&T. 70 vH aller installierten Fernmeldegeräte gehörten vor der Aufspaltung dem vollständig vertikal integrierten Konzern AT&T [U.S. House of Representatives, 1981, S. 160].

Von den insgesamt 1500 Unternehmen in den USA, die als "ordinary common carrier" (OCC) öffentliche Fernsprechnetze betreiben, wurden die bislang zu AT&T gehörigen 23 Betriebsgesellschaften durch die Entflechtung zu sieben eigenständigen, regional operierenden Holdinggesellschaften zusammengefaßt. Die meisten der OCC konzentrieren sich nach wie vor auf den lokalen Telefonverkehr. Sie besitzen in diesem Umfang - auch nach der Auflösung von AT&T - regional begrenzte Monopolstellungen und unterliegen daher weiterhin bei der Tarifgestaltung der Kontrolle der Federal Communications Commission (FCC) bzw. Institutionen der jeweiligen Bundesstaaten. Die Holdinggesellschaften selbst sind für den Fernverkehr innerhalb eines Bundesstaats sowie mit angrenzenden Bundesstaaten zuständig. Der weitergehende Fernverkehr wird von der

(1) Vgl. The Economist, "Buy a telephone, save money", 3.9.1983.

nunmehr kleineren Gesellschaft AT&T betrieben. Den Holdinggesellschaften wurde im Zuge der Konzernauflösung der Vertrieb der Endgeräte überlassen.

296. Im Netzbereich wurden die Voraussetzungen für einen intensiveren Wettbewerb durch eine Reihe von Beschlüssen der FCC seit Ende der 50er Jahre geschaffen. Auf der Grundlage der "Above-890"-Entscheidung über die Vergabe von Funkfrequenzen erhielten 1959 Großkunden des dominierenden Telefonkonzerns AT&T die Erlaubnis, separate Kommunikationsnetze zur eigenen Nutzung auf der Basis von Richtfunkstrecken zu betreiben. Für diese Entscheidung war maßgebend, daß durch Fortschritte in der Nachrichtentechnik die Zahl der nutzbaren Funkfrequenzen ausgedehnt werden konnte. Im Nachrichtenfernverkehr existierten bis dahin eine Reihe von Marktzutrittsbeschränkungen, die den von AT&T dominierten und von der FCC kontrollierten Marktbereich vor Konkurrenz schützte. Hierzu zählten u.a. die Zulassungsverfahren der FCC, deren Langwierigkeit potentielle Mitbewerber von einem Marktzutritt abschreckte [Brock, 1981, S. 198]. Firmen, die auf Fernstrecken mit AT&T konkurrieren wollten, waren auf den Anschluß an das Ortsnetz angewiesen, um für Kunden attraktiv zu sein. Den Zugang hierzu kontrollierte aber AT&T (1). In regionalen Teilmärkten begünstigten zwar gewisse Größenvorteile im Netz AT&T auf befristete Zeit gegenüber Konkurrenten, diese Wettbewerbsvorteile nahmen aber mit wachsender Verkehrsdichte ab. Hohe Tarife von AT&T sowie der technische Fortschritt bei den Richtfunkssystemen machte es für Großkunden lohnend, in Konkurrenz zu AT&T zu treten, indem sie private Telefonsysteme installierten [Waverman, 1975, S. 211] (2). Die Attraktivität dieser Übertragungsmittel sank aber beträchtlich, als AT&T begann, Leitungen hoher Kapazität zu Sonderkonditionen anzubieten (3).

297. Die "special common carrier"-Entscheidung (1971) führte dazu, daß ab 1972 spezialisierte Trägergesellschaften, "special common carrier" (SCC), auf den Markt für Kommunikationsdienste drängten [Wieland, 1985, S. 14 ff.] (4). Es handelt sich dabei um Unternehmen, die Standleitungen zwischen verschiedenen Städten der USA installieren und an Interessenten zur Sprach- und Datenübertragung vermieten (Private Line Service). Bereits 1969 hatte die FCC der Microwave Communications Inc.

-
- (1) AT&T benutzte dieses Instrument teilweise mit Billigung der FCC dazu, Konkurrenten vom Markt auszuschließen [Brock, 1981, S. 198 f.].
 - (2) Die Kosten für ein privates Telefonsystem mit 240 festgeschalteten Leitungen über 100 Meilen betragen 1959 nach Schätzungen monatlich etwa 17000 \$. AT&T berechnete hierfür Kosten von rund 75000 \$ [Brock, 1981, S. 206].
 - (3) Von seiten der Hersteller privater Übertragungssysteme wurde AT&T diese Maßnahme als ruinöser Wettbewerb ausgelegt [Brock, 1981, S. 208]. Die Konsumenten profitierten davon, weil sie fortan die Standleitungen von AT&T billiger mieten konnten als vor der FCC-Entscheidung.
 - (4) Microwave Communications Inc. (MCI) hatte bereits 1963 eine Zulassung als SCC beantragt. 10 Mio. \$ hatte die Firma an Verwaltungs- und Gerichtskosten aufzuwenden, bis sie 1972 die Genehmigung erhielt [Brock, 1981, S. 213].

(MCI), einem Pionier auf diesem Gebiet, die Erlaubnis erteilt, eine kommerzielle Richtfunkstrecke zwischen Chicago und St. Louis zu installieren. Aufgrund des Widerstands der traditionellen Trägergesellschaften konnte der Dienst erst drei Jahre später aufgenommen werden.

298. Nicht nur durch die SCC, sondern auch durch die "reseller" erhielten AT&T und die anderen traditionellen Gesellschaften zunehmend Konkurrenz. Es handelt sich dabei um Unternehmen, die freie Leitungskapazitäten von Trägergesellschaften anmieten und Interessenten zur Verfügung stellen. Aber auch die Tarife im Telefonwähldienst, der bis dahin von AT&T beherrscht wurde, lockten zunehmend andere Unternehmen an. Nach einer Reihe von Untersuchungen der FCC und daran anschließender Gerichtsverfahren erhielt MCI die Zulassung, eine dem Telefonwähldienst sehr ähnliche Dienstleistung - den "execunet-service" - anzubieten, über die Ferngespräche geführt werden (1).

299. Mit dem Fortschritt in der Satellitentechnologie entstand zusätzlich ein neuer Teilmarkt des Kommunikationssektors. Die Möglichkeit, Informationen auch über Satelliten statt über terrestrische Übertragungsmittel zu transportieren, führte 1971 zu der "open-sky"-Entscheidung der FCC. Beim Satellitenbetrieb wurden die Größenvorteile noch höher eingeschätzt als bei vergleichbaren landgestützten Kommunikationssystemen. Trotz dieser Tatsache und der im Vergleich zu bestehenden Kommunikationssystemen sehr hohen Entwicklungskosten wurden Satelliten eine kostengünstige Alternative zu den herkömmlichen terrestrischen Sprach-, Bild- und Datenübertragungsanlagen (2). Dies führte dazu, daß Unternehmen einzeln oder in Kooperation mit anderen Firmen in den Bau satellitengestützter Kommunikationsnetze investierten. Beispiele hierzu sind die Netze THYMNET und TELENET, auf denen nationaler und internationaler Datenverkehr betrieben wird (3).

300. Die zunehmende Verzahnung von Computer- und Nachrichtentechnik veranlaßte die FCC zu der Computer-I-Entscheidung von 1971. Um eine Ausdehnung der Regelungsbefugnisse der FCC zu verhindern, wurden

-
- (1) Dabei wird im lokalen Netz eine Telefonverbindung zwischen dem Kunden und der örtlichen MCI-Niederlassung hergestellt. Über MCI-Fernleitungen wird das Gespräch an ein anderes MCI-Büro weitervermittelt, von wo es über das öffentliche lokale Telefonnetz den Adressaten erreicht.
 - (2) Zwischen 1974 und 1981 wurden von 8 Firmen bzw. -konsortien insgesamt 16 Satelliten auf einer geostationären Umlaufbahn über den USA in Position gebracht. 1981 boten 16 Unternehmen über Satellit Kommunikationsdienste zur Daten-, Bild- und Sprachübertragung an [U.S. House of Representatives, 1981, S. 92, 100].
 - (3) 1981 boten 51 Gesellschaften als "common carrier" diverse Kommunikationsdienste wie den Fernsprechdienst, die Datenübertragung, elektronische Post u.a. auf unterschiedlichen Übertragungswegen an [U.S. House of Representatives, 1981, S. 92 f., 237]. Dazu kamen spezialisierte Gesellschaften, die nur Richtfunknetze betreiben, sowie die lokalen Telefongesellschaften (circa 1450). Etwa 6000 Firmen betrieben 1981 über das Telefonnetz unterschiedliche Datenverarbeitungsdienste. Im gleichen Zeitraum gab es ungefähr 5000 Betriebe, die eine Art Anrufbeantworter-Dienst anboten.

Telekommunikationsdienste und Datenverarbeitung (DV) gegeneinander abgegrenzt und neu definiert. Trägergesellschaften durften ab sofort DV-Dienste nur durch separate Tochtergesellschaften anbieten, AT&T war von diesem zunehmend lukrativen Geschäftszweig grundsätzlich ausgeschlossen.

301. Zwei Jahre später wurde durch die "value added network"-Entscheidung die Errichtung von Spezialnetzen auf der Basis gemieteter Leitungen der traditionellen Trägergesellschaften erlaubt, auf denen fortan Telekommunikationsdienste mit zusätzlichen Leistungsmerkmalen angeboten werden konnten. Die Computer-II-Entscheidung (1979) führte zu einer neuen Aufteilung der Fernmelde- und DV-Dienste in Basis- und Mehrwertdienste; letztere zeichnen sich gegenüber den Basisdiensten durch mehr Leistungsmerkmale aus und wurden von der FCC aus dem Regulierungsbereich herausgenommen.

302. Die bisher dargestellten Entscheidungen der FCC lieferten zwar die grundsätzlichen Voraussetzungen für einen intensiveren Wettbewerb im Netzbereich, aber AT&T war auch weiterhin - zumindest bis zur Auflösung des Konzerns 1983 - das dominante Unternehmen in wichtigen Teilbereichen (1).

Es kann festgehalten werden, daß die Anzahl sowohl der Kommunikationsunternehmen als auch der angebotenen Dienstleistungen zeigt, daß es mit der Freigabe des Wettbewerbs keine nennenswerten Schwierigkeiten für Außenseiter gab, in Teilmärkte des amerikanischen Kommunikationssektors einzutreten. Die von den traditionellen Trägergesellschaften bzw. AT&T verlangten Tarife waren ausreichender Anreiz dafür, separate Netze zur eigenen Nutzung oder für Dritte zu installieren. Die Fortschritte in der Kommunikations- und Nachrichtentechnik haben zu Kommunikationsformen und Kostenkonstellationen geführt, die die neuen Unternehmen gegenüber etablierten Anbietern durchaus wettbewerbsfähig machten. Dabei ging die Initiative zur Einführung neuer Technologien in den betrachteten Fällen fast ausschließlich von den Markteindringlingen aus. Die Versuche von AT&T bzw. den traditionellen Trägergesellschaften, Konkurrenten durch Tarifkorrekturen nach unten und gerichtliche Auseinandersetzungen abzuschrecken, schlugen in der Regel fehl (2). Der Markteintritt wurde dadurch teilweise verzögert, verhindert wurde er jedoch nur selten.

Die Neigung von AT&T und anderen etablierten Unternehmen, gegen potentielle Mitbewerber mit solchen administrativen Instrumenten vorzugehen, zeigt außerdem, daß diese Firmen keineswegs von ihrer eigenen

-
- (1) 1980 realisierten AT&T und andere zum Bell-System gehörende Gesellschaften einen Marktanteil von 83 vH aller Einnahmen im Kommunikationssektor. Zum Vergleich: Die SCC erzielten nur 0,7 vH des gesamten Umsatzes in Höhe von 63 Mrd. \$ [U.S. House of Representatives, 1981, S. 95].
 - (2) In solchen Fällen war die Verzögerung u.a. darauf zurückzuführen, daß die FCC und die Gerichte vielfach nicht in der Lage waren, die jeweiligen Verfahrensgegenstände - etwa die Rechtmäßigkeit von Tarifen oder neuen Dienstleistungen - ausreichend zu beurteilen. In der Regel führte dies dazu, daß etablierte Unternehmen einen - wenn auch befristeten - Schutz vor neuer Konkurrenz erhielten.

Wettbewerbsfähigkeit überzeugt waren. Andernfalls hätten sie keine Konkurrenz zu fürchten brauchen. Das Verhalten von AT&T, bei (potentiell) Wettbewerb Tarife zu senken bzw. -strukturen zu verändern, deutet darauf hin, daß in den umkämpften Teilmärkten Effizienzgewinne erzielt wurden bzw. Monopolrenten bestanden.

303. Aus der Befürchtung heraus, daß AT&T seine über Jahre hinweg auf- und ausgebaute Marktmacht in Zukunft zu Lasten von (potentiellen) Konkurrenten mißbrauchen könnte, wurde 1982 im Zuge eines Vergleichs zwischen AT&T und dem Justice Department die Auflösung des Telefonkonzerns in selbständige Unternehmen mit unterschiedlichen Aufgaben zum 1. Januar 1984 beschlossen. Als "Ersatz" für die Aufgabe der Vormachtstellung in wichtigen Teilbereichen wurde der neuen Gesellschaft AT&T das Recht eingeräumt, bei der Datenkommunikation und Büroautomation mit eigenen Diensten und Produkten tätig zu werden und damit in einem Wirtschaftszweig, der dem Konzern bisher verschlossen war, der aber in Zukunft an Bedeutung gewinnen wird.

304. Bereits ein Jahr nach der Entflechtung waren als Folge verstärkter Konkurrenz die Preise im Telefonfernverkehr um 5-6 vH gefallen (1, 2). Die Preise für Orts- und Nahgespräche stiegen erwartungsgemäß, weil die Betriebsgesellschaften durch den Wettbewerb keine Quersubventionierung mehr betreiben konnten (3). Es wird auch darauf hingewiesen, daß sich der Telefonservice verschlechtert habe, z.B. dadurch, daß Kunden heute mehrere Telefonrechnungen bekämen, während sie vor der Entflechtung nur eine einzige erhielten [Schön, Neumann, 1985, S. 51]. Wer annimmt, daß damit der Kunde überfordert sei, vergißt, daß auch bei anderen Kaufentscheidungen Informationen eingeholt, Preise verglichen oder Rechnungen kontrolliert werden müssen. Auch der Hinweis, mit wachsender Konkurrenz hätten Störungen im Fernsprechdienst zugenommen, spricht nicht gegen die Deregulierung an sich. Zum einen kann es sich dabei um Übergangs- bzw. Anpassungsprobleme handeln. Zum anderen stellt auch die Nachrichtenübermittlung kein homogenes Gut dar. Die Qualität einer solchen Leistung darf nicht unabhängig von den Tarifen gesehen werden. Allein der Kunde kann entscheiden, ob das Preis-/Leistungsverhältnis seinen Vorstellungen entspricht. Anders ausgedrückt: Vielleicht sind Telefonkunden bereit, einen niedrigeren Qualitätsstandard hinzunehmen, wenn sie gleichzeitig billiger telefonieren können. Der Wettbewerb zwischen verschiedenen Kommunikationsunternehmen bietet die Möglichkeit dazu, Preis und Qualität der einzelnen Kommunikationsdienste den Bedürfnissen der Verbraucher anzupassen.

305. Die Deregulierung auf den amerikanischen Endgerätemärkten entwickelte sich in ähnlicher Weise wie im Netzbereich, insbesondere wie im Nachrichtenfernverkehr. Dies läßt sich am Beispiel des Telefonmarkts nachweisen. Die Liberalisierung wurde 1968 besonders durch die Carterfone-Entscheidung beeinflußt. Während bis dahin Telefonteilnehmer

(1) The Wall Street Journal, "The Disconnection - A Year after the Break Up of AT&T", 20.12.1984.

(2) Es wird geschätzt, daß AT&T-Ferntarife um 15-30 vH gefallen sind [Wiley, 1984, S. 41].

(3) Nach Angaben von Schön, Neumann [1985, S. 524] sollen die Erhöhungen im Durchschnitt 37 vH betragen haben.

ihre Endgeräte nur von der zuständigen Telefongesellschaft beziehen konnten, waren sie fortan berechtigt, selbst beschaffte Geräte an das öffentliche Fernmeldenetz anzuschließen. Datenterminals mußten vor ihrer Verwendung mit einem Schnittstellengerät von AT&T verbunden werden (1). Die Trägergesellschaften erwarben sämtliche Endeinrichtungen in der Regel von einigen wenigen Herstellerfirmen, die teilweise eigene Tochterunternehmen waren (2). AT&T bediente schon damals etwa 85 vH aller Telefonanschlüsse. Die geringe Anzahl von Abnehmern führte bei Telefonen zu einer Verkrustung der Angebotsseite, die durch die vertikale Integration von Herstellern und Trägergesellschaften noch verstärkt wurde. Solche Fusionen wurden zwar mit Verbundvorteilen gerechtfertigt, die aus der Standardisierung und dem gemeinsamen Angebot von Geräten und Diensten entstehen sollten, für den Kunden hatte die Marktkonzentration aber den Nachteil, daß er nur eine begrenzte Auswahl an Geräten hatte und auf den - nicht befriedigenden - Service der Betriebsgesellschaften angewiesen war. Technisch fortschrittlichere Geräte wurden außerdem von diesen Unternehmen nur zögernd eingeführt. Die Preise für Telefone waren so hoch, daß es sich für potentielle Mitbewerber offensichtlich lohnte, auf diesen Markt zu drängen. Die traditionellen Betriebsgesellschaften, vor allem AT&T, wehrten sich aber gegen eine Zulassung von Telefonen und Zusatzeinrichtungen fremder Hersteller an ihr Netz mit dem Argument, diese könnten die Betriebssicherheit des Netzes beeinträchtigen [Brock, 1981, S. 236, 238, 241].

306. Ungeachtet dessen öffnete die FCC 1956 den Markt für Zusatzeinrichtungen und 1968 für Telefonapparate. Die Netzbetreiber mußten fortan auch Endgeräte fremder Hersteller anschließen. Die Netzsicherheit sollte durch Schutzstecker gewährleistet werden, die exklusiv von den Trägergesellschaften verkauft wurden. Durch eine entsprechende Preisgestaltung bei diesen Geräten gelang es AT&T, zumindest den Markt für einfache Telefone gegen Konkurrenz zu verteidigen. Auf den Märkten für größere Telefonanlagen mit Vermittlungseinrichtungen ("private branch exchanges" (PBX) und "key telephone systems" (KTS)) hingegen verstärkte sich der Wettbewerb. Die Verwendung von Schutzsteckern erübrigte sich, als die FCC 1977 begann, ein spezielles Zulassungsverfahren einzurichten, das jeder Gerätetyp durchlaufen muß, bevor er an ein Kommunikationsnetz angeschlossen werden darf [FCC, 1977, S. 599 ff.]. In der Praxis erwies sich dieses Verfahren als effektive und zudem billige Methode, einerseits das Netz vor Schäden zu bewahren, andererseits Marktzutrittsbeschränkungen abzubauen (3). Für den Kunden bedeutete

-
- (1) Diese Bestimmung wurde 1975 durch die Einführung eines speziellen Zulassungsprogramms aufgehoben [Brock, 1981, S. 247].
 - (2) Dies betraf z.B. die AT&T-konzernerneigene Tochter Western Electric.
 - (3) Die Zulassung ist an Mindeststandards und folgende Bedingungen gebunden, die auf der Rückseite eines jeden Gerätes vermerkt sind: "The device complies with part 15 of FCC rules. Operation of this device is subject to the following two conditions: (1) This device may not cause harmful interference. (2) This device must accept any interference that may cause undesired operation." Für etwaige Schäden muß der jeweilige Händler bzw. Produzent haften. "Bis zum 1. Juli 1984 sind keinerlei Fälle von Schäden am Netz oder Schädigung des Netzpersonals berichtet worden. Unter diesem Programm sind bis heute etwa 20000 verschiedene Geräte von mehr als 500 Herstellern

dies im Vergleich zu früher vor allem, daß er unter einer größeren Anzahl von Anbietern und technisch hochwertigen Geräten wählen konnte (1). Ebenso gerieten die Preise unter Druck (2). AT&T ging als Reaktion darauf dazu über, das eigene Sortiment an Geräten auszuweiten. Der Konzern war auch weiterhin bestrebt, durch vergleichsweise hohe Anschlußgebühren für herstellerfremde Produkte die Kunden für das eigene Sortiment zu gewinnen. Der Marktanteil von AT&T auf den Endgerätemärkten betrug auch Jahre nach der Freigabe des Wettbewerbs je nach Produkt zwischen 50 und 85 vH (3). Ebenso wie im Netzbereich führten die beschriebenen Deregulierungsmaßnahmen also nicht dazu, die dominante Marktstellung von AT&T im Endgerätesektor zu verringern.

307. Mit der Entflechtung des Konzerns änderte sich die Angebotsstruktur auch im Endgerätebereich. Einige Unternehmen mußten Verluste hinnehmen und aus dem Markt ausscheiden (4). Der Anteil von Western Electric, der ehemals dominierenden Tochtergesellschaft von AT&T, sank auf dem Endgerätemarkt von 80 vH (1970) auf 40 vH (1985) [Sachverständigenrat, 1985, Ziff. 340]. Einige der bisherigen Betriebsgesellschaften von AT&T, die nach der Entflechtung zu unabhängigen Holdinggesellschaften zusammengefaßt wurden, haben angekündigt, sich aus dem Vertrieb von bestimmten Endgeräten zurückzuziehen, da die Distributionskosten zu hoch seien [Wieland, 1985, S. 57]. Umgekehrt haben andere Anbieter, z.B. Ladenketten, einen Teil des Absatzes von Telefonen an sich gezogen. Der Wettbewerb wird in Zukunft vor allem im Bereich der geschäftlichen Kommunikation (Nebenstellenanlagen, Datenterminals) liegen. Dies zeigt neben den allgemeinen Wachstumsprognosen der Markteintritt von AT&T bei Computeranlagen sowie das Engagement des Computerherstellers IBM im Fernmeldesektor. Das Interesse beider Unternehmen beim Vertrieb von Telefoneinrichtungen am japanischen Kommunikationsmarkt nach der dortigen Liberalisierung weist auf ähnliche Entwicklungstendenzen außerhalb Amerikas hin.

308. Die Wirkungen der Deregulierung in Japan und den USA - Verluste und Konkurse von Unternehmen, Abbau von Arbeitsplätzen, aber auch die Gründung neuer Unternehmen, neue Beschäftigungsmöglichkeiten, Änderungen im Angebot von Waren und Dienstleistungen - sind keine außergewöhnlichen Erscheinungen. Diese Phänomene kennzeichnen vielmehr jeden Strukturwandel, der aus gesamtwirtschaftlicher Sicht gerade-

registriert worden. 70 vH dieser Geräte stammen von Unternehmen, deren Stammsitz nicht in den USA liegt" [IBM-Deutschland, 1985, S. 62].

- (1) Bei den PBX/KTS-Systemen stieg der Marktanteil neuer Anbieter zwischen 1969 und 1974 von Null auf 3,7 vH [Brock, 1981, S. 244 f.]
- (2) Der Preis für Anrufbeantworter fiel z.B. nach Freigabe des Wettbewerbs 1976 von über 500 \$ auf 70-200 \$ je nach Ausstattung [Wiley, 1980, S. 41].
- (3) Der Anteil von AT&T an installierten Geräten war 1980 größer als der der Konkurrenten. Er sinkt, seitdem der Marktanteil anderer Anbieter bei Neuverkäufen stärker zunimmt als der von AT&T [U.S. House of Representatives, 1981, S. 186].
- (4) U.S. News & World Report, "It's Boom to Bust for Many Phone Makers", 15.10.1984.

zu notwendig ist. Im wettbewerblichen Ausleseprozeß geben Verluste, Konkurse oder Änderungen der Preise Informationen darüber, wie Produktionsfaktoren am günstigsten eingesetzt werden können. Je länger aber mit staatlichen Eingriffen Marktsignale außer Kraft gesetzt, d.h. Produktions- und Konsumstrukturen administrativ festgesetzt werden, desto höher fallen wahrscheinlich die Kosten aus, die ein Übergang zu Wettbewerbsverhältnissen verursacht. Anpassungskosten werden also im Zweifel eher dadurch verringert, daß man Wettbewerb intensiviert bzw. beschleunigt, anstatt ihn künstlich zu behindern.

309. Abschließend einige Anmerkungen zum amerikanischen Postwesen: Es besteht diesbezüglich - ähnlich wie in der Bundesrepublik - ein Beförderungsmonopol des U.S. Postal Service (USPS) nur für Briefe [Haldi, 1974, S. 3 ff.]. Bereits seit 1940 gibt es eine Reihe von Firmen, die sich etwas auf den Transport von Paketen und die Verteilung von Werbematerial spezialisiert haben und in Wettbewerb zum USPS treten. Konkurrenz erhält das Unternehmen zusätzlich durch den verstärkten Einsatz neuer Technologien seit Ende der 70er Jahre. Die Möglichkeiten, Briefe und Telegramme auf elektronischem Wege zu übersenden, haben bereits 1978 das Post Office veranlaßt, den Dienst "electronic computer originated mail" gemeinsam mit Western Union, dem Betreiber des einzigen nationalen Telegrammnetzes in den USA, zu installieren (1). Mit der Entscheidung der FCC von 1979, Unternehmen wie GRAPHNET zuzulassen, die Telegramme auf elektronischem Wege übertragen, ist weiteren Unternehmen der Marktzutritt ermöglicht worden [Brock, 1981, S. 278].

310. Die vorangegangenen Ausführungen haben die wesentlichen Maßnahmen aufgezeigt, mit denen eine Deregulierung des Kommunikationssektors in Japan, Großbritannien und den USA eingeleitet wurde. Dabei konzentrierte sich das Interesse beim Abbau staatlicher Eingriffe nicht nur auf den Endgerätebereich; Ziel der Reform war es auch, den Wettbewerb unter den Netzträgern und -betreibern zu fördern. Die Gründe, die in diesen Ländern für eine marktwirtschaftliche Sonderstellung des Kommunikationssektors angeführt wurden, haben offensichtlich an Relevanz verloren. Wie die Innovationen in der Richtfunktechnik andeuten, ist der Umdenkungsprozeß in diesen Ländern vermutlich durch den technischen Fortschritt zusätzlich beschleunigt worden. Jedenfalls deuten die Erfahrungen aus dem Ausland darauf hin, daß natürliche Monopole als Folge von Größen- und Verbundvorteilen sowie "sunk costs" im Kommunikationssektor kaum langfristig Bestand haben. Technischer Fortschritt und die Ausweitung des Nachfragepotentials erwiesen sich grundsätzlich als ausreichende Voraussetzung dafür, zumindest in Teilbereichen marktbeherrschende Unternehmen am Marktmißbrauch zu Lasten der Konsumenten zu hindern. Staatliche Regulierungsinstrumente sind insofern überflüssig. Sie führen im Gegenteil dazu - wie das Beispiel AT&T deutlich zeigt -, daß die Marktposition etablierter Unternehmen gegen Konkurrenz geschützt wird (2).

(1) Derzeit gibt es in den USA fünfzehn Unternehmen, die elektronische Postzustellung betreiben, vgl. Nachrichten für den Außenhandel, "US-Datenübertragungsgesellschaft", 13.8.1985.

(2) Dieses Ergebnis scheint die "capture theory" zu stützen, die aussagt, daß jede Regulierungskommission früher oder später dazu übergeht, die Interessen der regulierten Branche zu vertreten [Mitnick, 1980, S. 90].

311. Es stellt sich die Frage, ob die Deregulierungserfahrungen aus dem Ausland, vor allem die aus den USA, als Richtschnur für entsprechende Schritte in Europa, speziell in der Bundesrepublik, verwendet werden können. Da nämlich länderspezifische und historische Unterschiede existieren, können Vergleiche nur unter Einschränkungen zugelassen werden. Man denke in diesem Zusammenhang etwa an die unterschiedliche Größe der betrachteten Länder, an verschiedenartige Regulierungsformen oder Arten der angebotenen Dienstleistungen. Ebenso ist der Erfahrungsschatz noch zu gering, um endgültige - vor allem quantitative - Aussagen über die Deregulierung des amerikanischen und japanischen Kommunikationssektors machen zu können. Die Erfahrungen aus den USA zeigen zumindest, daß einige Probleme weiterhin ungelöst sind, wie die Deregulierung des lokalen Telefonverkehrs, die Festlegung der Gebühren ("access charges"), die die Fernverkehrsgesellschaften für die Zulassung an die Ortsnetze zahlen müssen, sowie die Kontrolle der FCC über Tarife von AT&T. Dennoch deuten erste Ergebnisse aus dem Ausland darauf hin, daß Deregulierungsmaßnahmen in der beschriebenen Richtung grundsätzlich auch für die Bundesrepublik von Vorteil wären.

III. Ansätze für eine Deregulierung des Kommunikationssektors

1. Grundsätzliche Bemerkungen

312. Die vorausgegangenen Ausführungen haben keine ausreichenden Begründungen dafür geliefert, das gesamte Post- und Fernmeldewesen in der Bundesrepublik zum marktwirtschaftlichen Ausnahmebereich zu erklären und durch diverse staatliche Eingriffe zu regulieren. Im Interesse einer Kommunikationsversorgung, die sich an den Bedürfnissen der Bevölkerung orientiert und sich durch wirtschaftlich und technisch hochwertige Einrichtungen auszeichnet, erscheint es ratsam, den Rahmen für private wirtschaftliche Aktivitäten in diesem Sektor möglichst weit zu stecken. Ein Abbau staatlicher Regulierungen hat daher zum Ziel, Bedingungen zu schaffen, die ein Höchstmaß an Benutzer- und Produzentenfreiheit innerhalb des Kommunikationsbereichs erlauben. Deregulierungsmaßnahmen betreffen somit grundsätzlich sämtliche Teilmärkte, die heute noch staatlichen Eingriffen unterliegen. Im Mittelpunkt des Interesses steht dabei das Fernmeldewesen. Im Vergleich zum Postwesen hat es eine Schlüsselposition bei der zukünftigen Entwicklung des Kommunikationssektors. Denn die Gestaltung des ordnungspolitischen Rahmens entscheidet darüber, in welchem Ausmaß das Innovationspotential, das in dieser Branche steckt, genutzt werden kann und wie stark damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft beeinflußt wird.

313. Auch wenn sich die Diskussion um Reformschritte im wesentlichen auf den Fernmeldebereich konzentriert, schließt dies aber nicht aus, daß im folgenden auch auf den traditionellen Nachrichtenverkehr in Gestalt des Postwesens Bezug genommen wird. Denn eine Deregulierung des Fernmeldesektors hat unweigerlich Auswirkungen auf das Postwesen. Dies liegt u.a. daran, daß bisher beide Dienstzweige von der DBP zentral in einer Organisation betrieben werden. Viel wichtiger ist aber, daß tech-

nischer Fortschritt im Telekommunikationsbereich Folgen für den traditionellen Nachrichtenverkehr hat. So fordern neue Kommunikationsformen wie die elektronische Postzustellung, die in Substitutionskonkurrenz zu bestehenden Postdiensten steht, einen Strukturwandel heraus, der vermutlich zu Lasten des "klassischen" Transports von Nachrichten geht (1). Innovationen können im Kommunikationssektor aber nur dann ohne Verzögerung realisiert werden, wenn der Strukturwandel nicht durch konservierende Maßnahmen behindert wird.

314. Reformen, die den Fernmeldesektor betreffen, sind nicht zuletzt aus Kostengesichtspunkten auch für das Postwesen relevant. Die massiven Verluste der gelben Post, die bisher nur durch Gewinne der grauen Post ausgeglichen werden konnten, sind vermutlich nicht nur in gesetzlichen Auflagen, die die Post zu erfüllen hat, begründet, sondern auch in dem fehlenden Wettbewerbsdruck. Konkurrenz zwingt zu einem stärkeren Kostenbewußtsein und verringert die Chance, unrentable Postdienste durch Überschüsse aus anderen Bereichen zu finanzieren. In dem Maße, wie der Postsektor nicht mehr durch Überschüsse aus dem Fernmeldesektor subventioniert wird, müssen bei unverändertem Leistungsumfang die Postdienste kostengünstiger bereitgehalten werden. Die durch die Aufhebung der Quersubventionierung im Fernmeldesektor frei werdenden Mittel können hingegen neben Preissenkungen auch für innovative Investitionen eingesetzt werden [Hahn, Ratzenberger, 1984, S. 23]. Dies bedeutet im Vergleich zur heutigen Situation eine effizientere Ressourcenallokation und damit eine höhere Wohlfahrt für die Volkswirtschaft als Ganzes.

Nach der Abkehr von dem Grundsatz der Tarifeinheit, der internen Subventionierung und anderen gesellschaftspolitischen Auflagen sollten, wenn dies politisch erwünscht ist, verteilungspolitische Ziele durch direkte Einkommenstransfers realisiert werden. Den entscheidenden Vorteil dieser Methode gegenüber anderen Verfahren stellt die Möglichkeit dar, daß jeder Empfänger selbst entscheiden kann, zu welchen Zwecken er die empfangenen Mittel einsetzen will. Da grundsätzlich unterschiedliche Ziele am besten dann erfüllt werden, wenn separate Instrumente eingesetzt werden, sollten im vorliegenden Fall die Versorgungsaufgaben, die die DBP als Kommunikationsunternehmen zu erfüllen hat, von den gesellschafts- bzw. außerökonomischen Zielsetzungen getrennt werden. Für die Finanzierung einer solchen Verteilungspolitik sollte auf das bestehende Steuersystem zurückgegriffen werden, mit dem gegenüber dem bisher von der DBP praktizierten Verfahren im Zweifel die Kosten gleichmäßiger auf alle Bevölkerungskreise verteilt werden können.

315. Wie die Erfahrungen aus den USA lehren, stößt ein Abbau von staatlichen Regulierungen im Kommunikationssektor auf erheblichen Widerstand und führt damit teilweise zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen. Einmal erworbene - gesetzlich legitimierte - Monopolstellungen werden nur ungern aufgegeben. So profitierte ein Unternehmen wie AT&T in den gerichtlichen Auseinandersetzungen um eine Markttöffnung lange Zeit davon, daß potentielle Markteindringlinge nachweisen mußten, daß ein

(1) In den USA hat die Diskussion um die Auswirkungen der neuen Technologien auf das Postwesen - vor allem in Hinblick auf die Beschäftigung - bereits begonnen [Comptroller General of the United States, 1981].

Bedarf an zusätzlichen Kommunikationsdiensten und -unternehmen besteht [Brock, 1981, S. 196]. Auch bei der Beurteilung des Post- und Fernmeldemonopols der DBP machen sich bundesdeutsche Gerichte noch heute diese Ansicht zu eigen. Dabei sollte in einer wettbewerbswirtschaftlichen Marktordnung der Grundsatz gelten, im Zweifelsfall dem Wettbewerb gegenüber staatlichen Eingriffen den Vorzug zu geben. Ein erster Schritt zum Abbau von Monopolstellungen im Post- und Fernmeldewesen der Bundesrepublik wäre daher eine Umkehr der Beweislast bei der Rechtfertigung solcher staatlicher Eingriffe. Nicht die Kritiker, sondern die Befürworter eines Post- und Fernmeldemonopols müßten die Gründe für ihre Position darlegen und nachweisen, daß eine Freigabe des Wettbewerbs zu vergleichsweise schlechten gesamtwirtschaftlichen Ergebnissen - wie Monopolmißbrauch oder einer Unterversorgung mit Kommunikationsdiensten - führen würde. Eine Reform des Post- und Fernmeldewesens sollte sich an dem Grundsatz orientieren, daß hoheitliche und unternehmerische Tätigkeiten möglichst organisatorisch getrennt werden. Nur so können Interessenkollisionen weitestgehend vermieden werden, wie sie bei der DBP in ihrer Funktion als Zulassungsbehörde und Anbieter von Fernmeldeendgeräten vermutet werden [Mestmäcker, 1980, S. 196].

2. Deregulierung des Endgerätebereichs

316. Eine Freigabe des Wettbewerbs auf den Fernmeldeendgerätemärkten hat zum Ziel, ein Angebot an Kommunikationsanlagen zu schaffen, das in Vielfalt, Qualität und Preisen den Vorstellungen der Verbraucher entspricht. In- und ausländische Unternehmen sollten im Gegensatz zu heute uneingeschränkt die Möglichkeit haben, ihre Produkte auf den deutschen Märkten anzubieten. Ausdruck steigender Konsumentenouveränität ist es, wenn der Kunde selbst entscheiden kann, ob er die von ihm präferierten Kommunikationsgeräte bei der Post oder einem anderen Unternehmen kaufen oder mieten möchte. Schon heute ist es für einen Außenstehenden schwer nachzuvollziehen, nach welchen Kriterien die DBP die Fernmeldegeräte in posteigene, teilnehmereigene und private Anlagen unterteilt. In Zukunft wird es noch schwieriger, das regulierte, traditionelle Fernmeldewesen von anderen, neuen Kommunikationsbereichen zu trennen. Denn die Verschmelzung der Nachrichten- und Computertechnik führt dazu, daß die bislang getrennten Funktionen der Informationsübermittlung, -speicherung und -verarbeitung in wenigen Geräten integriert werden können. Multifunktionale Telefone oder Personalcomputer, mit denen Informationen ausgetauscht werden, deuten bereits die vielfältigen Kommunikationsmöglichkeiten an, die sich in Zukunft dem einzelnen Verbraucher bieten. Damit dieses Innovationspotential möglichst optimal genutzt werden kann, ist es wichtig, nicht nur bestehende institutionelle Hemmnisse zu beseitigen, sondern auch ökonomisch unbegründete Regulierungsschritte für die Zukunft zu verhindern.

Grundsätzlich sollte auch nach Freigabe des Wettbewerbs gewährleistet sein, daß Geräte netzsicher sind, damit Netz, Betreiber und am Netz arbeitendes Personal geschützt werden. Außerdem sollte sichergestellt sein, daß die Verbindungsmöglichkeiten Dritter nicht durch fehlerhafte Geräte eingeschränkt werden; ebenso sollte der Empfänger der Nachrichten eine gewisse Garantie für die Mindestqualität des Empfanges haben [J. Müller, 1981, S. 165]. Selbst unter Konkurrenzbedingungen könnten

diese Ziele auf verschiedene Weise erfüllt werden; man könnte den Gebrauch von Schutzsteckern vorschreiben, die zwischen Endgerät und Netz geschaltet werden (1). Die DBP lehnt solche Zusatzeinrichtungen mit dem Argument ab, sie seien zu teuer [Arnold, 1981, S. 203]. Es ist aber nicht auszuschließen, daß die Kunden bereit sind, diese Mehrkosten zu tragen, wenn sie dafür ein größeres Angebot an Geräten zur Auswahl haben. Man kann die Gefahr von Netzschäden auch dadurch ausschließen, daß man ein administratives Zulassungsverfahren einführt. Wenn sich auch diese Methode in den USA als recht zuverlässiges und effizientes Instrument erwiesen hat, so bergen solche administrativen Regelungen eine grundsätzliche Gefahr. Die geforderten Mindeststandards entsprechen u.U. nicht den ökonomischen und technischen Rahmenbedingungen. Sie sind möglicherweise so hoch angesetzt, daß eine Produktion bzw. Nutzung solcher Fernmeldegeräte erhebliche Kosten verursacht und damit weitgehend unattraktiv wird (2).

317. Administrative Zulassungsprogramme würden überflüssig, wenn man die Produzenten von Fernmeldeeinrichtungen per Gesetz zum Abschluß von Haftpflichtversicherungen zwänge [Busch, 1985a, S. 38]. In solchen Fällen könnten private Versicherungsgesellschaften die Formulierung der Sicherheitsnormen für Fernmeldegeräte vornehmen und deren Einhaltung kontrollieren. Dies wäre gesamtwirtschaftlich gesehen die beste Lösung, um die Netzsicherheit zu gewährleisten. Abgesehen von dem Angebotsmonopol der DBP bei Telefonen für den Hauptanschluß und Modems besitzt sie ein Zulassungsmonopol bei sämtlichen anderen Geräten. Ein Blick auf die wesentlichen Fernmeldemärkte zeigt, daß die DBP bei der Zulassung von Herstellern und Geräten in der Vergangenheit überaus restriktiv vorgegangen ist (3). Die Zulassungspraxis war offensichtlich stärker von industriepolitischen als von technischen Gesichtspunkten geprägt und begünstigte fast ausschließlich die deutsche Fernmeldeindustrie. Ein solches Verfahren mag zwar aus politischen Gründen opportun erscheinen, im Interesse einer möglichst hochwertigen Kommunikationsversorgung ist es aber abzulehnen.

318. Wenn man sich in der Bundesrepublik auch weiterhin für administrative Verfahren zur Gewährleistung der Netzsicherheit entscheidet, so empfiehlt sich die Bildung einer unabhängigen Kommission aus Sachverständigen, wie sie in den USA besteht und in Großbritannien 1982 einge-

-
- (1) Zeitweise wurde diese Lösung in den USA praktiziert [Brock, 1981, S. 242 f.]. Siehe auch Ziff. 306.
 - (2) Dem stehen angeblich gesamtwirtschaftliche Vorteile gegenüber, die dadurch entstehen, daß eine Festlegung von Normen durch eine zentrale Stelle die Standardisierung und Kompatibilität von Netzen und Geräten erleichtert und im Vergleich zu marktwirtschaftlichen Lösungen vermutlich Transaktionskosten spart [J. Müller, 1981, S. 165]. Jedoch beweisen Beispiele aus der Unterhaltungselektronik (Hifi-Geräte, Videoanlagen) und Computertechnik (Peripherie), daß Standardisierungs- und Kompatibilitätsprobleme auch ohne administrative Eingriffe durch den Wettbewerb wie in einem Entdeckungsprozeß gelöst werden können.
 - (3) In der Bundesrepublik wurden in jüngster Zeit die wettbewerbsverzerrenden Wirkungen der Zulassungspraxis der DBP am Markt für Anrufbeantworter beklagt, vgl. Blick durch die Wirtschaft, "Anrufbeantworter werden immer leistungsfähiger", 14.10.1983, S. 7.

richtet wurde. Eine solche Institution hätte Fernmeldeanlagen auf ihre Betriebssicherheit zu überprüfen, wobei sie in Anlehnung an die Verfahrensweise der FCC Mindeststandards formulieren sollte. Zwar besitzt die DBP vermutlich Vorteile, wenn sie als Netzbetreiber auch die Zulassungsfunktion übernimmt. Man denke an das technische Know-how, welches die DBP z.B. bei Fragen der Standardisierung besitzt. Jedoch ist nicht auszuschließen, daß die unternehmerischen Interessen der DBP beim Angebot von eigenen Endgeräten mit der Pflicht, möglichst objektiv Geräte auf eine Zulassung hin zu überprüfen, kollidieren. Eine solche Situation, die dem Bild des Schiedsrichters und Mitspielers in einer Person ähnelt, wurde bisher nicht dadurch behoben, daß die DBP die Zulassungsstelle aus dem Fernmeldetechnischen Zentralamt (FTZ), welches weiterhin über das eigene Produktsortiment entscheidet, ausgegliedert und ein "unabhängiges" Zentralamt für Zulassung im Fernmeldewesen (ZZF) innerhalb der Postorganisation eingerichtet hat [ähnlich äußert sich der Sachverständigenrat, 1985, Ziff. 347]. Die Gründung einer unabhängigen Zulassungskommission ist wichtig, um zu gewährleisten, daß nur solche Institutionen diese Aufgabe übernehmen dürfen, die keine parallelen unternehmerischen Interessen besitzen - sei es als Anbieter von Endgeräten oder als Netzbetreiber.

319. Die Aufhebung des Zulassungsmonopols betrifft auch die einschränkenden Bestimmungen, wonach nur von der Post beauftragte oder autorisierte private Unternehmen Endgeräte an das Netz anschließen dürfen. In Zukunft könnte dies je nach technischem Aufwand entweder vom Endgerätenutzer bzw. -anbieter oder von speziellen Installationsfirmen (1) durchgeführt werden (2). Mit dem Verzicht auf das Angebots- und Zulassungsmonopol verlöre die DBP einen Teil ihrer bisher wahrgenommenen Aufgaben. Welche Rolle soll sie aber künftig in einem den privaten Unternehmen geöffneten Endgerätemarkt spielen? Grundsätzlich sind zwei Lösungen möglich: Entweder sie zieht sich völlig aus dem Vertrieb für Endgeräte zurück und überläßt diesen Bereich nur privaten Firmen, oder sie bietet wie schon heute Kommunikationsanlagen auf Teilmärkten in Konkurrenz mit privaten Unternehmen an. Die Befürworter eines Engagements der DBP auf den Endgerätemärkten rechtfertigen ihre Position mit drei wesentlichen Argumenten [von Weizsäcker, 1984b, S. 578-587; Tenzer, 1985, S. 548 f.]: Die DBP soll den Wettbewerb fördern und dazu beitragen, daß Innovationen in diesem Bereich intensiviert sowie Verbundvorteile realisiert werden.

320. Eine Beteiligung der DBP als Anbieter auf den Endgerätemärkten wird wettbewerbspolitisch damit begründet, daß vor allem kleinere mittelständische Unternehmen die Chance erhalten sollen, die DBP als Großabnehmer zu beliefern und dabei das Vertriebs- und Servicesystem der DBP zu nutzen. Abgesehen davon, daß es sich auch hierbei wieder um ein primär mittelstands- bzw. industriepolitisches Argument handelt, ist

-
- (1) Schon heute nehmen private Firmen solche Arbeiten im Auftrag der DBP vor bzw. sind durch die DBP autorisiert, solche Dienstleistungen auf eigene Rechnung durchzuführen.
 - (2) Die bisher von der DBP vorgenommene Überprüfung von Installationsfirmen auf ihre fachliche Qualifikation hin (§ 27 FO) wäre dann im Zweifelsfall ebenfalls Aufgabe des bereits erwähnten Sachverständigenrats.

unter wettbewerbswirtschaftlichen Aspekten nicht einzusehen, warum auf diese Weise eine Angebotsstruktur geändert werden soll, die sich als Folge eines marktwirtschaftlichen Ausleseprozesses herausgebildet hat. Auch in Anbetracht der oligopolistischen Marktstruktur auf den wesentlichen deutschen Fernmeldemärkten überzeugt das Argument "Wettbewerbsförderung" nicht. Denn die DBP hat erst im Rahmen ihres Fernmeldemonopols maßgeblich zu einer Verkrustung der Angebotsstruktur beigetragen. Eine Förderung des Wettbewerbs im gegebenen Sinne würde allenfalls Symptome kurieren, nicht aber die eigentlichen Ursachen beseitigen, die zu den bestehenden Wettbewerbsbeschränkungen geführt haben.

321. Ähnlich wie die vorangegangene Begründung ist die Behauptung zu werten, die DBP solle als Nachfrager auf den Endgerätemärkten Innovationen fördern, indem sie u.a. den Herstellern Absatzgarantien gewährt. Staatliche Fördermaßnahmen werden meist dann gefordert, wenn private Unternehmen nicht bereit sind, bestimmte Investitionen mit eigenen Mitteln durchzuführen. Als Grund wird u.a. angegeben, private Firmen seien in solchen Fällen zu risikoscheu. In Wahrheit zeigen sie wirtschaftliche Vernunft (1). Sie sind nämlich nicht bereit, in Projekte zu investieren, die eine zu geringe Rentabilität versprechen oder sogar das eigene Kapital gefährden. Innovationen, die aus gesellschaftspolitischen Gründen gewünscht werden, sollten aber - wie dies schon bei anderen Zielen diskutiert wurde - aus Steuermitteln finanziert werden. Die DBP als "Hebamme" erscheint als ein umständliches und, wie die Erfahrungen zeigen, keineswegs erfolversprechendes Instrument (2).

322. Letztlich könnte nur mit der Existenz von Verbundvorteilen ein Engagement der DBP auf den Endgerätemärkten gerechtfertigt werden. Danach sei nicht auszuschließen, daß die DBP z.B. beim Vertrieb von Endgeräten in Verbindung mit dem Netzbetrieb Verbundvorteile habe, so daß es nicht vernünftig sei, sie von den Endgerätemärkten im Sinne einer Marktzutrittsbeschränkung auszuschließen. Da jedoch keineswegs sicher ist, wo und in welchem Umfang solche Verbundvorteile auftreten, bietet der Wettbewerb die beste Methode, eine Antwort auf diese Frage zu finden (3). Mit der Wahl der entsprechenden Kommunikationsanlagen, -dienste und -anbieter zeigt der Kunde darüber hinaus, wie hoch er solche Verbundvorteile bewertet.

-
- (1) Ebenso sollen mit den Innovationen positive externe Effekte verbunden sein, die zu privaten Investitionen in suboptimalem Umfang führen [von Weizsäcker, 1984b, S. 583].
 - (2) Man denke nur an die Erfahrungen der DBP bei Einführung des Elektronischen Wählsystems (EWS) Mitte der sechziger Jahre; siehe hierzu Ziff. 329.
 - (3) Wie hoch diese Vorteile einzuschätzen sind, vermag das Beispiel der amerikanischen Holdinggesellschaften zu verdeutlichen, die als Ergebnis der Entflechtung 1983 aus dem Konzern AT&T entstanden sind. Sie haben teilweise bereits auf den Vertrieb von Endgeräten verzichtet oder sich auf wenige Produkte spezialisiert (vgl. Ziff. 307). Auch bei anderen Leitungsmonopolen bewerteten die Netzbetreiber solche Verbundvorteile offensichtlich nicht so hoch, daß sie den Vertrieb der zugehörigen Endgeräte angestrebt hätten [Brock, Evans, 1982, S. 50].

323. Wie die Erfahrungen der USA zeigen, führt eine Öffnung des Endgerätesektors nicht zwangsläufig zu einer Abnahme der wirtschaftlichen Konzentration. Die Maßnahmen, die AT&T nach der Freigabe des Wettbewerbs ergriff, um Konkurrenten vom Endgerätebereich fernzuhalten, deuten darauf hin, daß einmal erworbene - bisher gesetzlich geschützte - marktbeherrschende Positionen auch zur Ausschaltung von Konkurrenten mißbraucht werden können [Monopolkommission, 1981, Ziff. 156]. Wettbewerbsverzerrend kann die DBP auch dann wirken, wenn sie als Großabnehmer auf den Beschaffungsmärkten auftritt [J. Müller, 1981, S. 166; von Weizsäcker, 1984b, S. 582]. Damit ein solcher Mißbrauch der Marktmacht von seiten der DBP auf den deutschen Endgerätemärkten möglichst ausgeschlossen wird, sollte parallel zu einer Freigabe des Wettbewerbs der Aufgabenbereich der Kartellbehörde auf sämtliche unternehmerischen Aktivitäten der DBP ausgedehnt, d.h. die Mißbrauchsaufsicht intensiviert werden. Zumindest was die Preiskonkurrenz angeht, ist im Vergleich zu anderen marktwirtschaftlichen Ausnahmebereichen (wie Elektrizitätsversorgung) die Überwachung des Mißbrauchs im Endgerätebereich vermutlich einfacher und erfolgreicher, weil hier Einkaufsdaten vorliegen. Schwieriger wäre eine Mißbrauchskontrolle in bezug auf die Miet-, Kauf- und Überlassungskonditionen der DBP gegenüber ihren Kunden. Als Vergleichszahlen könnten hier die jeweiligen Vertragsbedingungen der Konkurrenten dienen.

324. Die Gefahr eines Mißbrauchs wirtschaftlicher Macht durch die DBP kann nicht ausgeschlossen werden, solange sie nur in Teilbereichen Konkurrenz ausgesetzt ist, auf anderen Märkten aber - wie im Netz - ein Monopol hat. Bereits in der Vergangenheit wurde beklagt, die DBP könnte sich einen Wettbewerbsvorteil verschaffen, indem sie zum Zwecke der Markteroberung und der Abschreckung von Konkurrenten Verluste auf bestimmten Märkten realisiere, die sie durch Überschüsse in anderen Bereichen im Wege der internen Subventionierung abdecke [Monopolkommission, 1981, Ziff. 157]. Solange ein Abbau staatlicher Regulierung nicht in allen Bereichen, d.h. auch im Netz, vollzogen ist, kann die Gefahr des Verdrängungswettbewerbs dadurch verringert werden, daß die DBP den Vertrieb von Endgeräten eigenständigen Tochterunternehmen überträgt. Da durch eine solche Trennung die Rechnungslegung klarer und übersichtlicher würde, könnte die Mißbrauchsaufsicht insgesamt effektiver gestaltet werden. Je enger aber der Spielraum wird, den die DBP durch eine Deregulierung des Kommunikationssektors für eine interne Subventionierung hat, desto größer wären die Chancen für die Konkurrenten und solche Unternehmen, die in den Markt eintreten wollen. Grundsätzlich sollte also die DBP im Wettbewerb beweisen, ob sie mit den angebotenen Endgeräten und dem zugehörigen Service gegenüber privaten Unternehmen konkurrenzfähig ist.

325. In dem Umfang, in dem die DBP auf den Endgerätemärkten wachsendem Konkurrenzdruck privater Anbieter ausgesetzt wäre, müßte sie wahrscheinlich ihre Beschaffungspolitik korrigieren (1). So ist unter diesen Bedingungen sicher nicht der Grundsatz aufrechtzuerhalten, Produktionsaufträge nur an solche Unternehmen zu vergeben, die im Inland

(1) Dies betrifft auch die Beschaffung von Vermittlungs- und Übertragungseinrichtungen, wenn die DBP mit privaten Netzträgern und -betreibern in Wettbewerb tritt (siehe Ziff. 336 ff.).

Endgeräte herstellen (1). Vielmehr sollte der DBP - unter Aufgabe solcher beschäftigungs- bzw. industriepolitischer Auflagen - die Möglichkeit offenstehen, auch auf ausländische Produkte und Hersteller auszuweichen, soweit diese gegenüber den etablierten Unternehmen (Amtsbaufirmen) im Inland Kosten- bzw. Qualitätsvorteile versprechen. Selbst die Herstellung eigener Endgeräte bzw. die Produktion durch Tochterunternehmen wäre unter diesen Bedingungen nicht ausgeschlossen (2). Die Verpflichtung, möglichst kostengünstige und technologisch hochwertige Geräte anzuliefern, zwingt dazu, von dem bisher verfolgten Grundsatz der Einheitstechnik bei der Vergabe von Produktions- und Entwicklungsaufträgen stärker als bisher abzuweichen. Denn den betrieblichen Vorteilen, die mit einer Standardisierung der Fernmeldegeräte verbunden sind, stehen erhebliche Nachteile gegenüber (3): Eine zu starke Orientierung am Einheitsprinzip mindert die Chancen, auf technische Veränderungen und solche in der Nachfragestruktur flexibel genug reagieren zu können (4). Dies ist besonders problematisch, wenn die Produktlinie bereits in der Entwicklungsphase durch Vorgabe von technischen Normen festgelegt wird. Es wäre vorteilhafter, auch Entwicklungsaufträge an verschiedene Unternehmen zu vergeben. Mit der Ausarbeitung von mehreren Alternativen verschafft man sich die Möglichkeit, Vor- und Nachteile einzelner Strategien und Lösungen herauszustellen, Fehlentwicklungen frühzeitig zu registrieren und damit die Beschaffung kostengünstiger und schneller zu gestalten (5).

-
- (1) Ausländische Produzenten von Nebenstellenanlagen erhielten bisher keine Zulassung für den deutschen Markt, wenn sie keine Produktionsstätten im Inland hatten [Graf, 1981, S. 416]. Für eine stärkere Öffnung der Kommunikationsmärkte gegenüber dem Ausland plädiert auch der Sachverständigenrat [1985, Ziff. 346]. Die DBP vertreibt bisher nur solche Telefone und -nebenstellenanlagen, die in der Bundesrepublik gefertigt sind [Graf, 1981, S. 416]. AT&T hat nach der Entflechtung beschlossen, einen Teil seiner Telefone aus Kostengründen im Ausland (z.B. Singapur) produzieren zu lassen, vgl. Nachrichten für den Außenhandel, "US-Datenübertragungsgesellschaft", 13.8.1985, S. 5.
 - (2) Ein solcher Vorschlag wurde bereits von Arnold, einem ehemaligen Abteilungsleiter im Bundespostministerium, in die Diskussion geworfen.
 - (3) Zu den Vorteilen sind zu zählen:
 - Übertragungs- und Betriebsqualität von Fernmeldegeräten wird gesichert;
 - Kosten bei Beschaffung, Lagerung und Wartung werden gesenkt;
 - Kompatibilität verschiedener Systeme wird erleichtert.
 - (4) Die DBP versucht, durch stärkere Betonung der "funktionellen Einheitstechnik" dem zu begegnen. Siehe hierzu Soltwedel et al. [1986, Kapitel C].
 - (5) Es muß sich zeigen, ob die Schritte der DBP in diese Richtung den technischen Anforderungen in der Zukunft gerecht werden: Zwei deutsche Firmen haben von der DBP den Auftrag erhalten, unabhängig voneinander ein digitales Vermittlungssystem zu produzieren [Schwarz-Schilling, 1984, S. 26]. Dem ging ein beschränktes Ausschreibungsverfahren voraus, in dem vier deutsche Unternehmen zur Abgabe eines Angebots aufgefordert wurden [Scherer, 1985, S. 305 f.].

326. Die von der DBP bisher geübte Praxis, Forschungsaufträge und das Recht auf anschließende Herstellung von Fernmeldeanlagen miteinander zu verbinden, ist auch für die Wettbewerbsintensität auf den Kommunikationsmärkten insgesamt von Bedeutung (1). Die DBP nutzt diese Vorgehensweise, um den Produzenten angefallene Entwicklungsaufwendungen zu erstatten. Diese Unternehmen erhalten einen künstlichen Wettbewerbsvorteil, soweit sie diese mit der Entwicklung erworbenen Schutzrechte nicht gegen Entgelt an interessierte Firmen weiterveräußern müssen. Wenn die DBP - wie bisher - nur ausgewählte, etablierte Firmen mit der Planung von neuen Fernmeldeanlagen betraut, fördert sie die Verkrustung von Marktstrukturen, wobei das Ausmaß solcher Marktverzerrungen maßgeblich vom Nachfrage- bzw. Marktanteil der DBP bei einzelnen Produkten abhängt.

327. Die Geltungsdauer von Schutzrechten für technische Neuerungen im Endgerätesektor sollte so bemessen sein, daß eine wirtschaftliche Nutzung der Baulizenz gewährleistet ist. Je länger aber diese Periode ist, desto eher besteht die Gefahr, daß der Lizenzinhaber einen künstlichen Wettbewerbsvorteil gegenüber Konkurrenten erwirbt. Die Schutzrechte sollten generell unter den interessierten Unternehmen versteigert werden. Derjenige, der glaubt, am kostengünstigsten produzieren zu können, erhält die Baulizenz, denn er wird den höchsten Preis bieten.

3. Deregulierung des Netzbereichs

328. Eine Öffnung des Netzbereichs für private Unternehmen betrifft zwei Aspekte, den Dienstleistungswettbewerb und den Netzwettbewerb. Dienstleistungswettbewerb bedeutet, daß private Unternehmen in Konkurrenz mit der DBP Kommunikationsdienste anbieten (2). Dabei werden entweder angemietete Leitungen oder eigene Netzkapazitäten genutzt. Beim Netzwettbewerb installieren private Unternehmen neben den (öffentlichen) Kommunikationsnetzen der DBP separate Netze, die sie zur eigenen Nutzung betreiben oder an Dritte im Rahmen eines Kommunikationsdienstes zur Verfügung stellen. Dabei kann es sich sowohl um Netze der Vermittlungs- bzw. Individualkommunikation als auch um solche der Verteil- bzw. Massenkommunikation handeln.

329. Eine Liberalisierung des Netzbereichs für private Anbieter hat - ähnlich wie im Endgerätebereich - zum Ziel, die Kosten für bestehende Dienstleistungen zu senken und die vielfältigen neuen Dienste, die die Informations- und Kommunikationstechnik heute bietet, für den deutschen Konsumenten nutzbar zu machen. Tabelle 5 vermittelt selbst bei Bedenken gegen solche Schätzungen einen groben Eindruck davon, welche Wohlfahrtsgewinne für den deutschen Telefonkunden erzielt werden könnten, wenn die Tarife für internationale Ferngespräche auf das Niveau

(1) Bereits 1962 kritisierte der Bundesrechnungshof diese Vorgehensweise. Bis heute haben sich jedoch keine grundlegenden Änderungen ergeben [Scherer, 1985, S. 285, 289 f.].

(2) Grundsätzlich sind die sich im folgenden ergebenden Überlegungen auch auf die von der DBP angebotenen Postdienste (Brief-, Paket-, Zeitungsdienst) übertragbar.

Tabelle 5 - Wohlfahrtsgewinne im Falle einer Senkung der Tarife von internationalen Telefongesprächen in ausgewählten EG-Ländern (Mio. DM)(a)

| Land | Kostensparnis bei konstanter Anzahl der Gespräche | Wohlfahrtsgewinn durch zusätzliche Gespräche | | Gesamter Wohlfahrtsgewinn | |
|------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------|---------------------------|----------------------|
| | (1) | (2) | | (3) = (1) + (2) | |
| | | $\epsilon_1 = -1,25$ | $\epsilon_2 = -2,28$ | $\epsilon_1 = -1,25$ | $\epsilon_2 = -2,28$ |
| Bundesrepublik (Bonn) | 210,2 | 71,5 | 130,3 | 281,7 | 340,5 |
| Italien (Rom) | 102,4 | 42,8 | 78,0 | 145,2 | 180,4 |
| Niederlande (Den Haag) | 55,0 | 17,0 | 31,0 | 72,0 | 86,0 |

(a) Bei den Berechnungen wurden folgende Annahmen gemacht: (i) Das Telefongespräch wird aus der jeweiligen Hauptstadt mit einem Teilnehmer in Washington geführt (abends um 20.00 Uhr, 5 Min. lang); (ii) 5 vH sämtlicher internationaler Gespräche dieser Länder werden mit Teilnehmern in den USA geführt; (iii) das Telefongespräch kostet in der Bundesrepublik 23,37 DM, in Italien 32,09 DM, in den Niederlanden 21,07 DM. Zum Vergleich: ein Gespräch aus Washington in die jeweilige Hauptstadt kostet einheitlich 4,35 US \$, umgerechnet 10,66 DM; (iv) es werden zwei unterschiedliche Preiselastizitäten der Nachfrage (ϵ) unterstellt, die das Ergebnis verschiedener Länderstudien sind.

Quelle: BEUC [1985a, S. 15]; ITU [1985, S. 38, 190, 264]; Neumann [1984, S. 302]; Zietz [1985]; eigene Berechnungen.

der in den USA geltenden Tarife gesenkt würden (1). Wettbewerb im Netzbereich dürfte vor allem im Rahmen der Individualkommunikation zu einer wachsenden Zahl sogenannter Mehrwertdienste (value added networks) führen, die sich gegenüber dem traditionellen Nachrichtenverkehr durch zusätzliche Leistungsmerkmale auszeichnen. Ein Beispiel ist der Bildschirmtextdienst, bei dem per Bildschirm Waren bestellt oder Banküberweisungen getätigt werden können (2).

- (1) So würden z.B. die deutschen Telefonkunden bei der angenommenen Tarifsenkung von rund 23 DM auf 11 DM über 200 Mio. DM sparen. Berücksichtigt man zusätzlich noch den Nutzenzuwachs, der durch die gestiegene Zahl der geführten Gespräche entsteht (Konsumentenrente), so würde der gesamte Wohlfahrtsgewinn auf einen Wert zwischen rund 282 und 341 Mio. DM ansteigen. Dieser Betrag schwankt mit der Höhe der Preiselastizität der Nachfrage.
- (2) Eine Übersicht über die beim heutigen Stand der Technik möglichen Mehrwertdienste liefern Schön, Neumann [1985, S. 487 f.].

Eine Öffnung der Märkte für private Unternehmen ist vor allem im Hinblick auf solche innovativen Dienstleistungen wichtig. Die DBP besitzt eine hierarchische Organisationsstruktur. Führungs-, aber auch großenteils Detailaufgaben werden nicht delegiert, sondern von der Unternehmensleitung zentral ausgeführt [Hermann, 1985, S. 288]. Entscheidungswege sind vielfach starr und lang. Wie private Großbürokratien auch unterliegt die DBP der Gefahr, daß unternehmensrelevante Entscheidungen verzögert, möglicherweise sogar nicht sachgerecht gefällt werden. Für Unternehmen, die aufgrund der Größe und Struktur keine ausreichende Marktnähe besitzen und nicht flexibel genug sind, auf Marktveränderungen zu reagieren, ist es daher schwieriger, innovative und bedarfsgerechte Produkte zu entwickeln und am Markt zu platzieren. Kleine - private - Unternehmen haben, wie die Entwicklungen in der Computertechnik zeigen, im Zweifel dabei eher Erfolg. Die Zulassung von privaten Netzträgern und -betreibern bietet also die Chance, neue und alternative Kommunikationsformen einzuführen [ähnlich der Sachverständigenrat, 1985, Ziff. 346 ff.]. Im Wettbewerb unter den Unternehmen können unterschiedliche Technologien dezentral und im kleinen Rahmen auf ihre Verwendungsfähigkeit getestet werden. Gegenüber einer Strategie, bei der eine bestimmte Technik auf "breiter Front" eingeführt wird, hat dieses Verfahren einen wesentlichen Vorteil: Potentielle Nachteile einzelner Alternativen werden durch Vergleiche sichtbar, Fehlentwicklungen können frühzeitig korrigiert werden. Entsprechend geringer sind die Entwicklungs- und Produktionskosten, die bei solchen Fehlinvestitionen entstehen (1).

330. Wenn gegenüber den bestehenden Verhältnissen der Wettbewerb im Netzbereich intensiviert werden soll, so setzt dies in bezug auf die bestehenden Netze der DBP eine erweiterte Zulassung von Spezialnetzen und eine unbeschränkte Zulassung der Weitervermietung von Leitungen voraus (2). Bei der Zulassung von Spezialnetzen verfährt die DBP bisher nach dem Grundsatz, daß nur für solche Dienste Anlagen genehmigt

-
- (1) Die DBP hat in der Vergangenheit mit der Beschaffung des EWS für Orts- und Fernvermittlungsstellen bereits gezeigt, welche gesamtwirtschaftlichen Verluste entstehen, wenn Investitionen zu starr an einer bestimmten Technik orientiert sind. Damals wurde von einem Firmenkonsortium auf der Basis eines von der DBP aufgestellten Anforderungskatalogs ein Fernsprechvermittlungssystem entwickelt. Bereits nach Abschluß eines Teils der Entwicklungsarbeiten mußte 1979 die auf Analogtechnik arbeitende Anlage als veraltet angesehen werden. Die Entwicklungsarbeiten wurden abgebrochen. Da digitale Vermittlungssysteme kurzfristig nicht verfügbar waren, wurde trotz des Stopps weiterer Forschungsanstrengungen das EWS im Ortsvermittlungsdienst installiert. Die von den beteiligten Firmen erfaßten Kosten betragen bis dahin etwa eine halbe Milliarde DM [Graf, 1981, S. 398 f., 481 f.].
- (2) Das bestehende Tarifsystem der DBP bietet innerhalb der einzelnen Kommunikationsnetze diverse Möglichkeiten zur Tarifarbitrage. Im Fernsprechbereich gibt es sie zwischen Mietleitungstarifen und Wähl-netzstarifen sowie innerhalb des Tarifsystems von Wähl-netzen. Solche Arbitragegeschäfte sind aber administrativ verboten bzw. werden nur gegen "Befreiungsgebühren" in einzelnen Fällen erlaubt [BMPF, 1983, Abschn. 6].

werden, die die DBP nicht selbst anbietet [BMPF, 1972, S. 2376]. In Zukunft sollte jedes private Unternehmen die Möglichkeit erhalten, solche Kommunikationsformen in Konkurrenz mit der DBP anzubieten. Dies gilt insbesondere für die angesprochenen Mehrwertdienste. Wichtig ist, daß sich die Aktivitäten der privaten Firmen nicht nur auf das Aufspüren von Marktlücken beschränken - wie Vertreter der Post empfehlen [Schön, Neumann, 1985, S. 497]. Wettbewerb bedeutet vielmehr, daß Private auch mit solchen Kommunikationsdiensten in Wettbewerb mit der DBP treten, die diese bisher allein anbietet. Der Wettbewerb könnte dann den Nachweis erbringen, ob die Verbundvorteile der DBP aus der Kombination von Netzträgerschaft und dem Betrieb von Kommunikationsdiensten die Spezialisierungsvorteile von privaten Anbietern auf Postleitungen übertreffen (1). So könnte z.B. eine private Fernmeldeagentur durch Kombination von Fernsprechnebenstellenanlagen und Standleitungen der DBP ein privates Fernsprechnetz betreiben und damit die Tarife öffentlicher Netze selektiv unterbieten.

331. Auch wenn durch solches "Rosinenpicken" die DBP Einnahmeverluste realisieren würde und daher gezwungen wäre, als Ausgleich dafür andere Tarife zu erhöhen, wäre die Zulassung von privaten Wiederverkäufen gesamtwirtschaftlich sinnvoll: Arbitragegeschäfte deuten auf erhebliche Preis- und Kostenunterschiede bei vergleichbaren Fernmeldediensten hin. Die Ausnutzung dieser Unterschiede ist für private Arbitrageure offensichtlich mit Gewinnen verbunden (2). Durch den Wiederverkauf von Leitungen, vor allem durch stärkere Preisdifferenzierung gegenüber den Posttarifen, die sich stärker an den (Grenz-)Kosten orientiert, wird eine bessere Auslastung der Netzkapazitäten erreicht. Die Verluste, die der DBP dadurch entstehen (3), sind Ausdruck einer falschen Gebührenpolitik. Arbitragegeschäfte privater Unternehmen sind in solchem Fall dazu da, die gesamtwirtschaftlichen Verluste zu minimieren.

332. Die von der DBP begonnene Reform der Tarifstrukturen - vor allem die Aufhebung der Pauschaltarife für Mietleitungen und die Angleichung an die Wähltarife, d.h. eine nutzungsabhängige Tarifierung - wäre unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten dann sinnvoll, wenn sie durch eine Änderung der Kostenstrukturen motiviert wäre und insgesamt zu einer besseren Auslastung bestehender Netzkapazitäten führen würde. Jedoch stellt dieses Verfahren nur eine andere Form dar, die DBP vor Konkurrenz und Einnahmeverlusten zu schützen: Administrative Arbitrageverbote werden durch eine prohibitive Gebührengestaltung ersetzt. Zwar kann die DBP auch auf diese Weise ihre gemeinwirtschaftlichen Aufgaben erfüllen, denn es findet nach wie vor eine interne Subventionierung statt. Gesamtwirtschaftliche Verluste entstehen weiterhin aber durch eine ineffiziente Allokation der Ressourcen.

(1) In Japan bieten z.B. private Firmen Postleitungen für Datenkommunikation zu Tarifen an, die 30-50 vH unter den von NTT verlangten Tarifen liegen, vgl. The Japan Economic Journal, "NTT unveils new services to combat competition", 28.5.1985, S. 28.

(2) In den USA gibt es etwa 400 "reseller", d.h. Firmen, die von Netzträgern Leitungen zu Pauschalgebühren anmieten und Dritten zu Kommunikationszwecken zur Verfügung stellen.

(3) "... (Tarifarbitrage in Wählnetzen) kann nicht geduldet werden, denn es geht hier um immerhin ein DBP-Geschäftsvolumen von jährlich über 10 Mrd. DM" [Schön, Neumann, 1985, S. 514].

333. Von der besseren Nutzung bestehender Leitungskapazitäten der DBP abgesehen ist nicht auszuschließen, daß private Unternehmen auch separate Strecken und Netze installieren wollen, um für eigene Zwecke oder für Dritte als Dienstleistung Nachrichtenverkehr zu betreiben. Auch wenn dazu ein erheblicher Kapitalbedarf notwendig ist, ist nicht auszuschließen, daß finanzkräftige Firmen das damit verbundene Risiko eingehen (1). Ihre vermutlich bessere Einschätzung des Bedarfs an Netzkapazitäten und Dienstleistungen wird mit dazu beitragen, das gesamtwirtschaftliche Risiko, welches mit solchen Großprojekten verbunden ist, zu begrenzen (2). Im Ausland hat der hohe Kapitalbedarf einzelne Firmen bzw. Konsortien bisher nicht davor abgeschreckt, entsprechende Investitionen durchzuführen [U.S. House of Representatives, 1981, S. 94]. Offensichtlich werden die Gewinnaussichten hoch genug eingeschätzt, um solche finanziellen Risiken einzugehen. Dabei konzentriert sich heute das Interesse der Firmen keineswegs nur auf den Bau von Kommunikationsfernstrecken und -netzen. Vielmehr hat der technische Fortschritt in der Funktechnik dazu geführt, daß auch im lokalen Bereich im Gegensatz zu früher Wettbewerb zwischen verschiedenen Netzträgern möglich ist (3).

334. Vor allem bei der Einführung der Glasfasertechnologie und der digitalen Kommunikationsnetze sollten die dynamischen Wirkungen, die vom Wettbewerb ausgehen, nicht unterschätzt werden. Die optische Nachrichtentechnik hat international gesehen einen solchen Reifegrad erreicht, daß im Ausland schon heute mit der Umstellung der Netze von Kupferkabel auf Glasfaser begonnen wird (4). Die Vorteile der Glasfasersysteme

-
- (1) Dabei brauchen die Kosten noch nicht einmal solche Dimensionen anzunehmen, die in der Diskussion um bestehende und zukünftige Kommunikationsnetze in der Bundesrepublik genannt werden: Die Kosten für eine flächendeckende Breitbandverkabelung werden z.B. auf 25-60 Mrd. DM geschätzt [Krath, 1979, S. 12; Mestmäcker, 1980, S. 161, 176]. Zwischen 90 und 185 Mrd. DM liegen die geschätzten Kosten für die Wiederbeschaffung des Telefonnetzes [Monopolkommission, 1981, Ziff. 231; Kretschmar, 1981, S. 621].
 - (2) Auch die DBP hat offensichtlich den Vorteil einer solchen Lösung erkannt und strebt im Rahmen der Breitbandverkabelung mit sogenannten Kooperationsmodellen eine stärkere Beteiligung von privaten Unternehmen an [Hesse, 1984, S. 62 f.]. In die gleiche Richtung zielt die Entscheidung der DBP, Privaten statt des Anschlusses an das Kabelnetz auch die Installation von Parabolantennen zum Empfang von Rundfunk und Fernsehen zu erlauben.
 - (3) In den USA ist eine starke Nachfrage nach Lizenzen zur Betreibung von Telefondiensten für Kraftfahrzeuge und tragbare Telefone in begrenzten geographischen Räumen zu beobachten. Die FCC teilte bereits 60 Lizenzen für die 30 größten Ballungsgebiete zu. Die Zuteilung von 180 Betriebsgenehmigungen für 90 mittelgroße und kleinere Städte steht bevor. Seit 1983 werden solche "cellular mobile phone systems" in 15 Städten der USA betrieben, vgl. Nachrichten für den Außenhandel, "Drahtloser Telefonverkehr nimmt in den USA zu", 8.1.1985, S. 1.
 - (4) In Japan sollen im Laufe der nächsten 15 Jahre 230 Mrd. DM in ein glasfasergestütztes Fernsprechnetz investiert werden, vgl. Handelsblatt, "Post geht am forcierten Ausbau des Koax-Netzes vorbei", 16.1.1984, S. 5. British Telecom (BT), Großbritanniens halbstaat-

gegenüber anderen Übertragungsmitteln liegen vor allem in der vergleichsweise hohen Leitungskapazität, dem geringen Energiebedarf und den niedrigen Kosten der Glasfaserherstellung [Maier, 1984, S. 137]. Auch unter Berücksichtigung der anderen für den Betrieb notwendigen technischen Einrichtungen (Kopplungseinrichtungen, Kabelstecker u.a.) werden Glasfasersysteme auf längere Sicht kostengünstiger sein als vergleichbare Übertragungsmittel auf der Basis von Kupferkabeln. Darüber hinaus werden mit der Glasfaser die Voraussetzungen dafür geschaffen, neue Kommunikationsformen wie z.B. das Bildtelefon wirtschaftlich zu nutzen. In der Bundesrepublik wird die optische Nachrichtentechnik von der DBP bisher nur zögernd - im Rahmen von Pilotprojekten - eingesetzt. Die DBP betont in diesem Zusammenhang, es bestünde ein Bedarf an Glasfasertechnik allein für große kommerzielle Anwender, nicht aber für die Masse der Bevölkerung, d.h. für den privaten Konsumenten sowie mittlere und kleinere Unternehmen [Schwarz-Schilling, 1984, S. 25]. Um Klarheit über diese Frage zu erhalten, sollte die DBP privaten Firmen, die schon heute dazu bereit sind, erlauben, Glasfaserstrecken in der Bundesrepublik außerhalb von Betriebsversuchen zu installieren und zu betreiben (1). Dies hätte den Vorteil, daß die Diskussion um Kosten und Nutzen der neuen Technologien von der politischen Ebene, wo sie heute noch geführt wird, direkt zu den potentiellen Betreibern und Konsumenten verlagert würde [Busch, 1985a, S. 19]. Diese Gruppen entscheiden dann, ob, in welchem Umfang, in welcher Qualität und zu welchem Preis sie einzelne Technologien nutzen wollen. Selbst die Vermutung, langfristig könnte ein einziges integriertes, digitales, glasfaser-gestütztes Netz für die Kommunikationsversorgung der Bevölkerung ausreichen, rechtfertigt es nicht, private Interessenten schon heute vom Bau eigener Netze auszuschließen. Solange nicht erwiesen ist, daß nur ein Netzträger als Ergebnis eines wettbewerbsmäßigen Ausleseprozesses übrig bleibt, sollte auf die Konkurrenz durch private Unternehmen nicht verzichtet werden. Denn sonst kommt das Netz nur langsam oder gar nicht zustande.

335. Auch wenn institutionelle Marktzutrittsbarrieren abgebaut werden, folgt daraus nicht zwangsläufig, daß der Wettbewerb im Netzbereich zunimmt. Bei Kommunikationsnetzen auf der Basis von Funkanlagen muß je nach Zahl der verfügbaren Frequenzen die Zahl der Netzträger begrenzt werden, um einen störungsfreien Kommunikationsbetrieb zu gewährleisten (2). Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sollten deshalb befristete Lizenzen vergeben werden, nicht administrativ, sondern im Rahmen einer Versteigerung, bei der die leistungsfähigsten Unternehmen, d.h. diejenigen,

liche Telefongesellschaft, rüstet seit 1984 ihre Hauptlinien im Netz, die Fernstrecken, mit Glasfaser aus. Die Installation eines kompletten Glasfasernetzes in Großbritannien durch die private Gesellschaft Mercury steht bevor. In den USA werden Glasfaserkabel hauptsächlich in Nahbereichsverbindungen eingesetzt, vgl. The Financial Times, Financial Times Survey, "Optimal fibres make a commercial break through", 25.10.1983, S. XXIV; "Mercury wins concession", 31.7.1984, S. 9.

- (1) Hier könnten also private Investoren eine ähnliche "Vorreiterrolle" spielen wie beim Angebot von Mehrwertdiensten.
- (2) Durch die Entwicklung neuer Funksysteme (cellular telephone net) werden in Zukunft solche Engpässe reduziert.

die den höchsten Preis bieten, den Zuschlag erhalten. Die DBP wäre dabei privaten Unternehmen gleichzustellen.

336. Solange die DBP zugleich dominanter Netzträger und Anbieter von Kommunikationsdiensten ist, kann ein Verdrängungswettbewerb zu Lasten privater Unternehmen grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden. Betroffen wären u.a. solche Unternehmen, die auf Postleitungen Kommunikationsdienste anbieten. Hier dürfte ein Machtmißbrauch vergleichsweise unwahrscheinlich sein, wenn man voraussetzt, daß die DBP intern die gleichen Leitungsgebühren veranschlagt wie für private Unternehmen. Dies wäre vermutlich - ähnlich wie auf den Endgerätemärkten - relativ leicht nachzuprüfen (1).

337. Wettbewerbsverzerrende Maßnahmen der DBP könnten aber auch privaten Netzträgern gelten. Die Attraktivität und Rentabilität einzelner Kommunikationsnetze und -dienste hängt - wie die Erfahrungen der SCC in den USA zeigen - wesentlich von der Möglichkeit ab, an die lokalen - öffentlichen - Netze angeschlossen zu werden [U.S. House of Representatives, 1981, S. 94]. Die Gewährleistung von "gleichem Zugang" für alle Anbieter von Kommunikationsdiensten könnte auf Schwierigkeiten stoßen, wenn technisch bedingte Engpässe eine Auswahl an Unternehmen erfordern. Wenn die DBP als einziger Betreiber von lokalen Netzen in Konkurrenz mit privaten Unternehmen Kommunikationsdienste unterhält, hat sie das Interesse und die Möglichkeit, solche Anbieter vom Markt fernzuhalten (2). Dazu könnte auch - wie die Erfahrungen auf den amerikanischen Endgerätemärkten und im Telefonverkehr belegen - die Erhebung von prohibitiven Anschlußgebühren dienen [Wiley, 1984, S. 40]. Um einen Mißbrauch wirtschaftlicher Macht zu verhindern, wäre daher die Aufsicht der zuständigen Kartellbehörde auf diesen Bereich auszuweiten. Bei dieser Forderung werden keineswegs die Schwierigkeiten verkannt, die z.B. mit einer Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Anschlußgebühren verbunden sind (3).

338. Die Chance von lokalen Netzbetreibern wie der DBP, Anbietern von Kommunikationsdiensten den Anschluß zu verwehren, sinkt mit der Möglichkeit, parallele Netze zu benutzen (4). Beim momentanen Stand der

-
- (1) Dabei wird nicht verkannt, daß der Nachweis von Verdrängungswettbewerb schwerfällt, wenn die DBP aufgrund von Verbundvorteilen günstiger als private Unternehmen Kommunikationsdienste anbieten kann.
 - (2) Deshalb hat die FCC die Betreiber der lokalen Netze in den USA aufgefordert, bis spätestens Anfang der neunziger Jahre technische Voraussetzungen zu schaffen, um gleiche Zugangsbedingungen für alle Fernstreckenbetreiber zu gewährleisten [Wiley, 1984, S. 40].
 - (3) Diese Probleme waren ein wesentlicher Grund für die forcierte Deregulierung des amerikanischen Telekommunikationswesens.
 - (4) Um dabei Wettbewerbsvorteile der DBP gegenüber privaten Investoren zu verhindern, müßten dann aber die Bedingungen für die Nutzung öffentlicher Wege einheitlich gestaltet werden [Hesse, 1984, S. 19]. Bisher hat die DBP das Recht, öffentliche Wege für die Verlegung ihrer Leitungen unentgeltlich zu benutzen (§ 1 Telegrafengesetz (TWG)). Gegenüber privaten Unternehmen hätte sie zusätzlich den Vorteil, daß sich Gemeinden der Verlegung von Postka-

Technik ist jedoch unabhängig davon zu vermuten, daß auch eine Freigabe des Wettbewerbs im lokalen Bereich kaum zu einem Bau von terrestrischen Parallelnetzen führen würde (1). Konkurrenz könnte aber auch in diesen Fällen grundsätzlich dadurch erreicht werden, daß die Berechtigung, bestehende (lokale) Netze zu betreiben, jeweils für befristete Zeit unter interessierten Unternehmen versteigert wird. Grundsätzlich wäre diese Regelung auf sämtliche momentan in der Bundesrepublik verfügbare Netzkapazitäten anwendbar. Die DBP müßte sich in einem solchen Fall nach Freigabe des Wettbewerbs um die Erlaubnis zum Betrieb der bisherigen Netze in Konkurrenz mit anderen Gesellschaften bewerben.

Der Vorteil einer solchen Lösung wäre, daß potentieller Wettbewerb und seine positiven Wirkungen auf Innovationen im Kommunikationssektor nicht behindert würden. Gleichzeitig würde sichergestellt, daß bestehende Netze möglichst kostengünstig betrieben werden. Grundsätzlich werden private Unternehmen aber nur dann bereit sein, in den Bau von Kommunikationsnetzen und den Betrieb von Kommunikationsdiensten zu investieren, wenn eine entsprechende Rechtssicherheit bezüglich der angestrebten Aktivitäten besteht. Zu verhaltenen Reaktionen würde eine Liberalisierung des Wettbewerbs im Netzbereich dann führen, wenn sich ähnliche Fälle wiederholen wie Anfang der 70er Jahre im Zusammenhang mit dem Bau von Großantennenanlagen (2).

339. Dieses Beispiel verdeutlicht, daß auch im Netzbereich Interessenkollisionen wegen der institutionellen Verbindung von Zulassungsbehörde einerseits und Netzträgerschaft andererseits nicht ausgeschlossen sind. Ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zu einem intensiveren Wettbewerb wäre es daher, beide Funktionen voneinander zu trennen. Der Zulassungsbehörde würden damit alle administrativen Aufgaben zufallen, die mit der Zulassung von Netzträgern und -betreibern sowie mit dem Bau und der Inbetriebnahme von Kommunikationseinrichtungen zusammenhängen. Hierzu gehören z.B. die Versteigerung von Lizenzen sowie die technische Prüfung von Vermittlungs- und Übertragungseinrichtungen.

beln nicht widersetzen können und daß eine einzige Planfeststellung statt einer Vielzahl von Gestaltungsverträgen für den Netzbau genügt.

- (1) Änderungen werden vermutlich mit dem verstärkten Einsatz von Funknetzen (cellular radio networks) eintreten.
- (2) Durch Änderung der Fernmeldeordnung sicherte sich die DBP 1974 das alleinige Recht, neue Gemeinschaftsantennenanlagen für die Verteilung von Fernseh- und Rundfunkprogrammen zu installieren und zu betreiben. Seit 1922 war dies privaten Unternehmen vorbehalten, sogar dort, wo für den Betrieb solcher Anlagen öffentliche Netze beansprucht wurden [Monopolkommission, 1981, S. 64 f.; Hesse, 1984, S. 62]. Seit 1974 sollten Anlagen für die Versorgung größerer Flächen nur noch von der DBP bereitgestellt werden, private Unternehmen konnten noch eine Genehmigung für Versorgungslücken in ländlichen Gebieten erhalten. Ähnliches geschah auf dem Markt für Nebenstellenanlagen. Bis 1934 waren private Unternehmen nur sehr wenigen Vorschriften beim Vertrieb von Nebenstellenanlagen unterworfen, der Marktzutritt war frei. Weniger aus technischen als vielmehr aus wirtschaftlichen Gründen wurden diese Regelungen von der damaligen Reichspost verschärft [Mestmäcker, 1980, S. 179 ff.].

Die Funktionen der DBP würden sich unter diesen Bedingungen auf die eines Kommunikationsunternehmens reduzieren, das wie andere - private - Unternehmen auch Kommunikationsnetze und -dienste bereitstellt (1).

340. Eine Gleichstellung mit privatwirtschaftlichen Unternehmen würde konsequenterweise eine Aufhebung gesetzlicher Auflagen und Ziele erfordern, die die DBP bisher im Rahmen der Bereitstellung von Kommunikationsmöglichkeiten nach allgemeiner Auffassung zu erfüllen hat (Grundsatz der Tarifeinheit, flächendeckende Kommunikationsversorgung, Verzicht auf Gewinnabführung an den Bund u.a.m.). Dieser Schritt würde die DBP in die Lage versetzen, Investitionen in den Bau und Betrieb von Kommunikationsnetzen ausschließlich nach erwerbswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu tätigen. Damit wären voraussichtlich sowohl Änderungen bei den Grundsätzen der Beschaffungspolitik als auch bei der Gebührenbemessung verbunden.

341. Die Aufgabe der aus gesellschaftspolitischen Motiven betriebenen internen Subventionierung würde voraussichtlich dazu führen, daß die DBP bisher defizitäre Dienste teurer anbieten würde, während die Preise für solche Dienste, die bisher Überschüsse abwarfen, gesenkt werden könnten (2). Die grundsätzliche Orientierung der Gebühren an den Kosten schließt nicht aus, daß mittelfristig einzelne Dienste nur zu Preisen angeboten werden, die die entstandenen Kosten nicht decken. Vor allem bei innovativen Investitionen ist eine solche Gebührenpolitik sinnvoll, um Kunden für neue Dienstleistungen zu gewinnen. Demgegenüber besteht bei Tarifen, die schon in der Anfangsphase die Kosten decken, die Gefahr, daß sie auf die Konsumenten prohibitiv wirken und damit die Einführung neuer Dienste gefährden.

342. Mit der Abkehr von der internen Subventionierung, durch die bisher die gelbe von der grauen Post unterstützt wird, wäre des weiteren zu überlegen, ob es notwendig ist, beide Teilbereiche in einer Organisation zu belassen, oder ob es dem Beispiel anderer Länder folgend zweckmäßig ist, sie jeweils in eigenständige Unternehmen zu verwandeln (3). Für die zweite Lösung spricht, daß bereits heute beide Bereiche - aufgrund der Art des Nachrichtenverkehrs - weitestgehend unabhängig voneinander betrieben werden.

343. Mit einer Liberalisierung des Wettbewerbs im Fernmeldebereich wären konsequenterweise entsprechende Maßnahmen im Postwesen verbunden. Dabei geht es vor allem um das Briefmonopol, welches bisher nur insofern eingeschränkt wurde, als private Unternehmen grenzüberschreitenden Kurierdienst betreiben dürfen. Ein Abbau von Regulierungsvor-

(1) Dies umfaßt sämtliche Netze und Dienste der Vermittlungs- und Verteilkommunikation.

(2) Dies bezieht sich sowohl auf die Fernmelde- als auch auf die Postdienste.

(3) In den meisten europäischen Ländern sind beide Bereiche zusammengefaßt. In Großbritannien wurde vor wenigen Jahren erst die Trennung vollzogen und quasi als erster Schritt damit eine Liberalisierung des Kommunikationssektors eingeleitet (vgl. Ziff. 293 ff.). - Ähnlich hierzu der Sachverständigenrat [1985, Ziff. 347].

schriften bei den Postdiensten bedeutet aber auch, daß die DBP wie bei den Fernmeldediensten von gesetzlichen Auflagen befreit wird und nach erwerbswirtschaftlichen Aspekten handeln darf. Eine Gleichstellung der DBP mit anderen - privaten - Unternehmen müßte konsequenterweise zu einer Änderung der Rechtsform der DBP führen (1). Die Überführung der DBP in ein privatrechtlich geführtes Unternehmen hätte aber auch steuerliche Konsequenzen, u.a. die seit jeher diskutierte Einbeziehung der DBP in die Mehrwertsteuerpflicht [siehe von der Heyden, 1971, 1980].

4. Bewertung der Deregulierungsmaßnahmen

344. Ausgangspunkt für die vorangegangenen Überlegungen war, daß keine ausreichenden Begründungen für eine Regulierung des Kommunikationssektors existieren. Daher ist es konsequent, im Interesse einer technisch hochwertigen und bedarfsgerechten Kommunikationsversorgung den Rahmen für wirtschaftliche Aktivitäten in diesem Sektor möglichst weit zu stecken. Somit war es die Aufgabe, Bedingungen aufzuzeigen, die jedem Interessenten die Möglichkeit bieten, nach eigenen Wünschen Kommunikationsnetze und Dienstleistungen zu betreiben oder zu nutzen. Dabei wurde - wie auch Erfahrungen aus dem Ausland zeigen - deutlich, daß eine Deregulierung des Post- und Fernmeldewesens keineswegs einen Verzicht auf sämtliche Regulierungsvorschriften impliziert. Vielmehr würden branchenspezifische Bedingungen zu Überlegungen führen, nach denen der Staat zur Sicherung des Wettbewerbs auch weiterhin Kontrollfunktionen übernehmen müßte - z.B. im Rahmen von Zulassungsverfahren oder als Mißbrauchsaufsicht.

345. In Anbetracht der vorliegenden Verhältnisse im Post- und Fernmeldewesen ist zu vermuten, daß einige Vorschläge zum Abbau staatlicher Regulierungen in der Praxis nur unter Schwierigkeiten durchsetzbar sind. Das Post- und Fernmeldemonopol bzw. die DBP als hoheitliche Verwaltung ist in einer Reihe gesetzlicher Vorschriften verankert, u.a. im Grundgesetz. Für eine durchgreifende Reform im Kommunikationssektor der Bundesrepublik, die auch für die DBP Konsequenzen im Hinblick auf Organisation und Funktionen hätte, wären gegebenenfalls entsprechende verfassungsrechtliche Änderungen notwendig. Ebenso stünden alle anderen Gesetze zur Disposition, die bisher für eine Rechtfertigung des staatlichen Post- und Fernmeldewesens herangezogen worden sind. Dabei wäre im einzelnen zu entscheiden, ob bereits Änderungen in der Auslegung gesetzlicher Vorschriften die Voraussetzung für eine Freigabe des Wettbewerbs leisten können oder ob hierzu Gesetzesreformen notwendig sind. Darüber eine Aussage zu treffen ist jedoch Aufgabe des Gesetzgebers, nicht des Ökonomen.

346. Politischer Widerstand gegen eine Änderung des Status quo wäre von solchen Gruppen und Institutionen zu erwarten, die die hauptsächlichen Nutznießer der momentanen Situation sind [Hermann, 1985]. Hier-

(1) Dies hätte zur Folge, daß § 99 Abs. 1 GWB auf Tätigkeiten der DBP nicht mehr zuträfe [Mestmäcker, 1980, S. 197].

unter fallen u.a. die Angestellten und Beamten der DBP sowie die Zulieferer der DBP, die Vorleistungen für Post- und Fernmeldedienste erbringen. Ihre Abneigung gegen eine Marktöffnung für private Unternehmen resultiert aus der - wohl nicht unberechtigten - Vermutung, daß damit die Marktstellung der DBP zumindest in Teilbereichen geschwächt würde. Monopolrenten gingen verloren, die bisher Begünstigten würden fortan nach ihrem tatsächlichen Marktwert belohnt. Auch diejenigen, die von der bisher betriebenen internen Subventionierung profitieren, würden sich vermutlich gegen eine Liberalisierung des Kommunikationsbereichs wehren, da sie eine Gefährdung ihres einmal erworbenen sozialen Besitzstands befürchten. Auch der Bund hat aus fiskalischen Gründen ein gewisses Interesse an der Aufrechterhaltung der momentan herrschenden Verhältnisse, denn er erhält den wesentlichen Teil des Jahresüberschusses der DBP. Im Falle einer Aufgabe der internen Subventionierung müßte er gegebenenfalls sogar für die Finanzierung von Soziallasten aufkommen, die bisher allein von bestimmten Benutzergruppen innerhalb des Kommunikationssektors getragen werden.

347. Gewinner einer Liberalisierung wären vor allem die Konsumenten. Sie könnten unter bestehenden und neuen Kommunikationsdiensten und -geräten diejenigen auswählen, die am ehesten in Art, Qualität und Preis ihren Vorstellungen entsprechen. Die Dynamik des Wettbewerbs würde den Einsatz neuer Technologien im Kommunikationssektor begünstigen. Neben einem wachsenden Angebot an Kommunikationsmitteln sind vor allem Produktivitätssteigerungen zu erwarten, die sich in sinkenden Informationskosten ausdrücken. Neue Unternehmen mit neuen Beschäftigungsmöglichkeiten könnten entstehen, bestehende Firmen könnten ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern und Arbeitsplätze sichern. Dies betreffe nicht nur unmittelbar die Kommunikationsindustrie, sondern sämtliche Branchen. Eine Liberalisierung des Kommunikationssektors würde unter diesen Bedingungen der gesamten Volkswirtschaft nützen.

F. Regulierung der Versorgungswirtschaft

I. Vorbemerkungen

348. Eine preisgünstige, ausreichende und an den jeweiligen Bedürfnissen der Verbraucher orientierte Energieversorgung stellt eine wesentliche Grundlage für die wirtschaftliche Entwicklung dar [Mönig et al., 1977, S. 60 ff.]. Ähnlich wie der Verkehrssektor hat die Energiewirtschaft große Bedeutung für Produktion und Konsum in einer hochentwickelten, arbeitsteiligen Volkswirtschaft. Die Energiekrisen in den 70er Jahren und die damit verbundenen gesamtwirtschaftlichen Anpassungsprobleme haben dies deutlich gemacht.

349. Man unterscheidet in der Energiewirtschaft verschiedene Energieformen bzw. -träger [Grothwohl, 1983, S. 16]. Sogenannte Primärenergieträger sind die natürlichen Energieträger wie Kohle, Erdöl und Erdgas, die im allgemeinen erst nach Umwandlung in andere Energieformen - z.B. elektrische Energie oder Mineralölprodukte - eingesetzt werden können. Solche Sekundärenergieträger sowie direkt nutzbare Primärenergieträger bezeichnet man als End- oder Nutzenergien, wenn sie von Endverbrauchern zur Erzeugung von Wärme, mechanischer Arbeit oder Licht verbraucht werden. Einzelne Energieträger stehen in Substitutionsbeziehung zueinander. Erd- und Flüssiggas können z.B. zur Wärmeversorgung ebenso eingesetzt werden wie Stein- und Braunkohle oder Fernwärme und Strom. Während auf dem Wärmemarkt auf diese Weise intermodale Konkurrenz herrscht, besitzt auf dem Lichtmarkt die Elektrizität eine dominierende Position. Auf dem Kraftmarkt sind je nach Bedarf Motoren unterschiedlicher Energieträger im Einsatz (Gas-, Elektro-, Benzin- und Diesel-Aggregate).

350. Auch wenn in Teilbereichen des Energiesektors Substitutionskonkurrenz herrscht, zeichnet sich dieser Wirtschaftszweig insgesamt durch eine Reihe staatlicher Eingriffe aus, mit denen die Wettbewerbsverhältnisse bzw. Marktstrukturen beeinflusst werden. Hierzu gehören zum einen finanzpolitische Maßnahmen wie Zölle, Subventionen und Steuern. Zum anderen handelt es sich um direkte staatliche Eingriffe, wie Preis- und Investitionskontrollen, staatlich legitimierte oder angeordnete Marktzugangsbeschränkungen oder gesetzliche Auflagen, die Unternehmen dieser Branche erfüllen müssen (1).

351. Dem Schwerpunkt der Studie entsprechend konzentriert sich die Untersuchung im vorliegenden Fall auf die zweite Gruppe von staatlichen

(1) Im Steinkohlenbereich handelt es sich z.B. um das Kohlekontingentierungsgesetz (1959), die Heizölsteuer (1960), die Genehmigungspflicht für Ölimporte (1964), die Pflicht zur Mineralölbevorratung (1965 und 1975) sowie um Rationalisierungsbeihilfen, Stilllegungsbeihilfen, steuerliche Erleichterungen beim Bau von Steinkohlekraftwerken (1. Verstromungsgesetz) und um Absatzhilfen (2. und 3. Verstromungsgesetz). Diese Maßnahmen dienen dazu, die Konkurrenz der Substitutionenergieträger Mineralöl oder Importkohle zu erschweren und damit die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Steinkohle künstlich zu fördern [Mönig et al., 1977, S. 307].

Eingriffen, die man zu den charakteristischen Instrumenten staatlicher Regulierung rechnet (vgl. Ziff. 7). Innerhalb des Energiesektors betrifft dies hauptsächlich die Versorgungswirtschaft, d.h. die Erzeugung, Verteilung und Verwendung der leitungsgebundenen Energien Strom, Gas und Fernwärme. Ökonomisch-technische Besonderheiten charakterisieren diesen Teil der Energiewirtschaft. Dazu zählen die Leitungsgebundenheit des Energietransports, die mangelnde oder beschränkte Speicherefähigkeit, die sehr hohe Kapitalintensität sowie die langen Ausreifungszeiten der Investitionen [Monopolkommission, 1976, Ziff. 702]. Es sind im wesentlichen diese Besonderheiten, mit denen begründet wird, daß die verschiedenen Sparten der Versorgungswirtschaft wettbewerbliche Ausnahmehereiche seien, also Märkte vorkommen, auf denen ein Wettbewerb nicht möglich sei bzw. zu unerwünschten Ergebnissen führe.

II. Überblick über die staatlichen Eingriffe

352. Wesentliche Grundlage der staatlichen Regulierung in der Versorgungswirtschaft sind das Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft (EnWiG), das GWB, das Energiepreisrecht mit der Bundestarifordnung Elektrizität und Gas sowie die AVB Elektrizität, Gas und Fernwärme (1).

353. Energieversorgungsunternehmen (EVU), die Gas oder Elektrizität neben dem Eigenbedarf oder ausschließlich für Dritte erzeugen bzw. transportieren, unterliegen nach dem Energiewirtschaftsgesetz einer umfangreichen staatlichen Fachaufsicht (2). So ist der Bau, die Erneuerung, Erweiterung und Stilllegung von Energieanlagen anzeigespflichtig, ebenso die Veräußerung, soweit damit eine Verringerung öffentlicher Versorgungskapazitäten verbunden ist. Mit dem Hinweis auf das Gemeinwohl kann die zuständige Aufsichtsbehörde entsprechende Vorhaben der EVU beanstanden oder gar untersagen. Genehmigungspflichtig sind vor allem Investitionsvorhaben von Unternehmen, die bisher keine EVU gewesen sind. Die Zulassung erfolgt nach Maßgabe der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Antragstellers sowie der potentiellen Auswirkungen neuer EVU auf die Versorgungsgebiete. Die Aufsichtsbehörde kann auch bestehenden EVU den Betrieb untersagen, wenn diese außerstande sind, die Versorgungsaufgaben zu erfüllen.

354. Die EVU sind berechtigt, untereinander und mit Gebietskörperschaften sogenannte Demarkations-, Verbund- und Konzessionsverträge abzuschließen. Solche privaten Vereinbarungen sind von wesentlichen Bestimmungen des GWB ausgenommen. In Verbindung mit dem Wegemonopol der Gemeinden führen sie dazu, daß die jeweiligen Erzeuger und Lieferanten von Gas, Strom und Fernwärme geschlossene Versorgungsgebiete bedienen und daher auf lokalen und regionalen Teilmärkten keinem Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind. Allenfalls zwischen den Energieträgern

(1) BGBI. [n, S. 1761]; RGBI. [I, S. 1451], letzte Änderung durch BGBI. [h, S. 2750]; BGBl. [l, S. 122; j, S. 676; i, S. 684; k, S. 676; m, S. 742].

(2) Die Bestimmungen des EnWiG gelten nicht für die Fernwärmeversorgung.

- vor allem auf dem Wärmemarkt - existiert Substitutionskonkurrenz, die aber häufig dadurch eingeschränkt wird, daß Gas, Strom und Fernwärme von kommunalen Querverbundunternehmen angeboten werden.

355. Der Staat nimmt nicht nur Einfluß auf die Wettbewerbsverhältnisse in der Versorgungswirtschaft, durch Rechtsverordnungen gestaltet er auch die Versorgungsverträge zwischen EVU und den Endverbrauchern. Hierzu dienen die AVB Gas, Elektrizität und Fernwärme sowie die Bundestarifordnung Gas und Elektrizität, an die alle Tarifikunden gebunden sind. Im Gegensatz dazu können Abnehmergruppen, die einen überdurchschnittlichen Energiebedarf haben (z.B. Industrieunternehmen), mit den EVU Verträge frei aushandeln.

356. Alle Tarifikunden müssen im Rahmen eines abgeschlossenen Versorgungsgebiets vom ortsansässigen EVU zu gleichen Konditionen versorgt werden. Dieser Kontrahierungszwang der EVU ist mit der Pflicht der Verbraucher verbunden, Energie nur von diesem Unternehmen zu beziehen. Die allgemeine Anschluß- und Versorgungspflicht der EVU ist jedoch aufgehoben, wenn dies aus wirtschaftlichen Gründen nicht zumutbar ist. Gemeinden können ihre Bewohner zum Bezug von Fernwärme verpflichten, auch wenn dadurch alternative Energieträger wie Gas und Heizöl benachteiligt werden.

III. Rechtfertigungsanalyse

1. Vorbemerkungen

357. Die Diskussion um marktlenkende Eingriffe des Staates in die leistungsgebundene Energiewirtschaft hält seit Jahren an. Ausschlaggebend hierfür sind einerseits die ineffiziente Nutzung der behördlichen Fach- und Mißbrauchsaufsicht, die im wesentlichen zu einem Schutz der etablierten Unternehmen in ihren historisch gewachsenen Monopolstellungen geführt hat [Monopolkommission, 1976, Ziff. 735 ff.; Gröner, 1981, S. 432]. Andererseits vollzieht sich in der Gesamtwirtschaft, mit der der Energiesektor so intensiv wie kaum ein anderer Bereich verflochten ist, ein grundlegender Strukturwandel, der zu erheblichen Teilen auch durch Verknappung und Verteuerung von Energieträgern bedingt ist. Vor diesem Hintergrund ist es geradezu notwendig, die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen zu untersuchen, innerhalb derer neue Technologien und Energiequellen sowie Möglichkeiten rationellerer Energieverwendung in optimaler Weise entwickelt und eingesetzt werden können. Vor allem ist zu prüfen, ob mehr Wettbewerb im Energiesektor möglich und wünschenswert ist.

358. Die Versorgungswirtschaft und der zuvor behandelte Kommunikationssektor weisen eine Reihe von Gemeinsamkeiten auf wie die Leitungsgebundenheit und die hohe Kapitalintensität. Es ist unter diesen Umständen keineswegs verwunderlich, daß die Argumente, die für eine staatliche Regulierung im jeweiligen Sektor vorgebracht werden, sehr ähnlich sind. Dennoch soll im folgenden von der Struktur, wie sie der Rechtfertigung

tigungsanalyse im Kommunikationssektor zugrunde gelegen hat, abgewichen werden. Zwei Gründe sind hierfür maßgebend:

- Aufgrund branchenspezifischer Merkmale sind in der Verbundwirtschaft die Ziele, die mit einer Regulierung erreicht werden sollen, anders gewichtet als im Kommunikationssektor. Im Kommunikationssektor werden vor allem gesellschaftspolitische Zielvorgaben sowie die Förderung des technischen Fortschritts als Rechtfertigungsgrundlage betont. In der Versorgungswirtschaft hingegen steht eine preisgünstige und sichere Energieversorgung als Zielsetzung im Vordergrund.
- Vor allem im Hinblick auf die wirtschaftspolitischen Implikationen ist es notwendig, die Diskussion um die Regulierung anhand der unmittelbar vorgebrachten Argumente zu führen. Da "Marktversagen" und "natürliche Monopole" im Gegensatz zum Kommunikationssektor in der aktuellen Debatte nur eine untergeordnete Rolle spielen, werden sie nur am Rande behandelt. Soweit Erläuterungen erforderlich sind, wird an entsprechender Stelle auf die vergleichbaren Ausführungen zum Kommunikationssektor verwiesen.

2. Argumente für eine Regulierung

359. Bereits in der Präambel zum EnWiG von 1935 ist vermerkt, daß es das Ziel staatlicher Eingriffe in die Versorgungswirtschaft ist, die Energieversorgung so sicher und billig wie möglich zu gestalten [Danner, 1980, S. 1]. Aus der Sicht der Bundesregierung [Deutscher Bundestag, p] heißt dies:

"Es sollte eine Energieversorgung verwirklicht werden,

- bei der ein auf die Bedürfnisse der Verbraucher ausgerichtetes Energieangebot sichergestellt ist,
- das mittel- und langfristig sicher ist
- und zu möglichst günstigen Gesamtkosten auf lange Sicht erfolgt".

360. Dadurch ist der Zweck staatlicher Einflußnahme auf die Versorgungswirtschaft relativ eng gefaßt. Gleichwohl werden daraus vereinzelt auch andere - vornehmlich gesellschaftspolitische Zielsetzungen abgeleitet. So wird u.a. darauf hingewiesen, daß durch hohe Energiepreise in erster Linie wirtschaftlich schwache Haushalte und Gewerbetreibende in einer Weise getroffen würden, die mit sozial- und mittelstandpolitischen Vorstellungen nicht vereinbar sei (1). Bei dieser Überlegung muß berücksichtigt werden, daß es zweifelhaft ist, ob eine Energieversorgung im bestehenden System tatsächlich zu besseren Ergebnissen führt als unter Konkurrenzbedingungen. Eine öffentliche Energieversorgung jedoch, die gezielt einzelne Verbrauchergruppen oder Versorgungsgebiete begünstigt, muß als besondere Form der Sozial-, Regional- oder Strukturpolitik gewertet werden [Hamm, 1972b, S. 33]. In diesen Fällen sind aber direkte Einkommenstransfers an die Betroffenen zweckmäßiger als staatliche Eingriffe in den Marktprozeß.

(1) Vgl. Baur [1979, S. 9], der sich auf S. 10 auch zur strukturpolitischen Aufgabe der öffentlichen Energieversorgung äußert.

361. Das Wegemonopol der Gemeinden und die Gebietsschutzverträge, die durch die Freistellung vom GWB rechtlich zugelassen sind, unterbinden einen Wettbewerb in der Versorgungswirtschaft vollständig. Dieses Ergebnis ist aus der Vorstellung heraus erwünscht, daß eine marktwirtschaftliche Ordnung in diesem Sektor keine ausreichende, sichere und möglichst preisgünstige Versorgung mit Energie gewährleistet [vgl. Lukes, 1979, S. 74 ff.].

362. In der ökonomischen Literatur werden eine Reihe von Argumenten gegen die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs in der Versorgungswirtschaft angeführt. Im Vordergrund der Diskussion stehen dabei die besonderen Angebotskonstellationen in der Versorgungswirtschaft, die aus den technischen und ökonomischen Besonderheiten für den Transport und die Verteilung von Strom und Gas resultieren. Solche Argumente unterscheiden sich oft nur wenig von denen, die nicht nur für den Kommunikationssektor, sondern auch für andere Bereiche - z.B. Verkehrssektor - vorgebracht werden. Bevor auf diese für die Versorgungswirtschaft als typisch bezeichneten Aspekte im einzelnen eingegangen wird, sollte geklärt werden, ob ein Wegemonopol eine Voraussetzung für eine preisgünstige und sichere Energieversorgung darstellt.

a. Das Wegemonopol der Gemeinden

363. Aufgrund der Leitungsgebundenheit des Transports bzw. der Verteilung von Strom, Gas und Fernwärme fällt den Gemeinden bzw. den Landkreisen als Eigentümer von Wegen und Straßen eine strategische Rolle zu. Sie müssen nämlich zur Verlegung von Energieleitungen in öffentlichen Wegen, die sich wegen der Nähe der angrenzenden Endverbraucher hierfür besonders eignen, ihre Zustimmung geben. Die Gemeinden verfügen damit quasi über den maßgebenden Produktionsfaktor Boden und können in erheblichem Umfang Einfluß auf die faktische Gestaltung der Energieversorgung nehmen (1). Im Rahmen der zwischen den EVU und den Kommunen abgeschlossenen Konzessionsverträge bedingen diese sich sogar diverse Mitspracherechte bei der Errichtung von Leitungen und anderen Anlagen aus [Evers, 1983, S. 176].

364. Das Wegemonopol der Gemeinden resultiert daraus, daß es keine gesetzliche Pflicht dazu gibt, jedem Interessenten die öffentlichen Wege für die Verlegung von Energieleitungen zur Verfügung zu stellen [Gröner, 1965, S. 350]. Schwer verständlich ist das Wegemonopol der Kommunen schon deshalb, weil es nicht für sämtliche Arten von Leitungen gilt, zu deren Verlegung man öffentliche Straßen und Wege nutzt. So ist es z.B. für die Verlegung von Fernmeldeleitungen nicht notwendig, die Zustimmung der jeweils betroffenen Gemeinde einzuholen [Aubert, Klingler, 1976, S. 56 f.]. Viel wichtiger ist aber, daß es keine ökonomische Begründung für das Wegerecht der Kommunen gibt.

(1) Unabhängig davon können die Kommunen auf der Grundlage des Gemeindeverfassungsrechts nicht nur Konzessionen an EVU vergeben, sondern eigene - kommunale - EVU betreiben. Die Voraussetzungen hierfür regeln die je nach Bundesland unterschiedlichen Gemeindeverordnungen.

365. Denn es muß bezweifelt werden, ob die Sicherheit der Energieversorgung dadurch maßgeblich beeinflusst wird, daß die Gemeinde im Rahmen des Wegemonopols darüber bestimmt, wer ein Versorgungsnetz in ihren Straßen verlegt [Gröner, 1965, S. 352]. Dies gilt unabhängig davon, ob die Kommune von den Verzicht- und Ausschließbarkeitsklauseln in den Konzessionsverträgen Gebrauch macht. Maßgebend für die Preise und die Kontinuität der Energieversorgung sind vielmehr die unternehmenspolitischen Entscheidungen der EVU, die die Energieleitungen benutzen. Das Wegemonopol ist insofern überflüssig.

366. Diese Aussage gilt selbst für den sehr wichtigen Fall, daß sich mehrere EVU um den Betrieb eines (lokalen) Versorgungsnetzes bewerben. Zwar könnte die Gemeinde in einer solchen Situation administrativ die Auswahl treffen. Gegenüber dieser Lösung hätte jedoch eine Versteigerung der Nutzungsrechte erhebliche gesamtwirtschaftliche Vorteile. Ein solches marktwirtschaftliches Verfahren bietet nämlich eher die Gewähr dafür, daß auch das leistungsfähigste EVU ausgewählt wird. Denn nur dieses wird bereit sein, das höchste Gebot für die Konzession abzugeben (1). Unterstellt man, daß die im Rahmen des EnWiG geforderte energiewirtschaftliche Fachaufsicht wie bereits heute am besten von den Länderministerien ausgeübt wird, dann ergeben sich für die Kommunen selbst nach Wegfall des Wegemonopols keine wesentlichen Aufgaben im Rahmen der Energieversorgung (2).

367. In unmittelbarem Zusammenhang mit dem Wegerecht müssen auch die Konzessionsabgaben gesehen werden, die die EVU momentan im Rahmen der Konzessionsverträge den Gemeinden zahlen müssen. Sie werden offiziell als Entgelt dafür betrachtet, daß die Kommune die Benutzung der Verkehrsräume zur Verlegung von Versorgungsleitungen gestattet bzw. daß sie darauf verzichtet, die Energieversorgung in ihrem Gebiet anders zu regeln (3). Faktisch stellen diese Abgaben für die Gemeinden eine Beteiligung am Monopolgewinn der EVU und eine Einnahmequelle von nicht unerheblichem finanziellem Gewicht dar (4). Damit wird ein Interessenkonflikt sichtbar, dem die Kommunen ausgesetzt sind. Einerseits sollen sie als Ausdruck des Gemeinwohls zu einer möglichst preiswerten Energieversorgung beitragen, andererseits haben die Gemeinden aus fiskalischen Gründen ein großes Interesse an möglichst hohen Einnahmen

-
- (1) Diese Methode wäre aus demselben Grund auch dann anzuwenden, wenn mehrere EVU Doppelleitungen in Konkurrenz zueinander legen wollen, lokale Bedingungen aber nur einigen von ihnen Platz dazu lassen. Dieser Fall wird weiter unten noch näher behandelt (Ziff. 382, 394 ff.).
 - (2) Bei dieser Aussage bleibt vorerst offen, inwieweit überhaupt eine staatliche Fachaufsicht in der Versorgungswirtschaft nötig ist. Siehe hierzu Näheres unter Ziff. 404 ff.
 - (3) Hamm [1972b, S. 23]. Zum Vergleich: Die DBP braucht für die Inanspruchnahme öffentlicher Wege zur Verlegung ihrer Fernmeldenetze keine Abgaben zu zahlen. Privatpersonen müssen ihre Grundstücke zur Verlegung von Energieversorgungsleitungen kostenlos zur Verfügung stellen.
 - (4) 1983 erhielten die Kommunen von Versorgungsunternehmen Konzessionsabgaben in Höhe von ca. 2,1 Mrd. DM [Statistisches Bundesamt, c, 1983, S. 77].

der EVU. Als weiterer Kritikpunkt ist zu erwähnen, daß die unterschiedliche steuerliche Behandlung der Konzessionsabgaben bei der Eigenversorgung durch die Gemeinde selbst bzw. bei Fremdversorgung durch ein EVU verhindert, daß eine Wahl zwischen beiden Versorgungsmöglichkeiten ausschließlich nach energiepolitischen Kriterien erfolgt (1).

368. Zum Zwecke einer möglichst sicheren und preiswerten Energieversorgung scheinen das Wegemonopol und die damit verbundenen Konzessionsverträge somit nicht nötig zu sein. Konzessionsabgaben erhöhen sogar die Energiepreise und begünstigen Preisverzerrungen. Dennoch wird das Wegemonopol mit dem Hinweis verteidigt, es diene mit dazu, die Funktionsmängel des Wettbewerbs in der Versorgungswirtschaft zu korrigieren. Daher werden im folgenden die Faktoren analysiert, die für ein Marktversagen in diesem Wirtschaftszweig und für staatliche Regulierungsmaßnahmen angeblich sprechen.

b. Branchenspezifische Charakteristika der Versorgungswirtschaft

369. Die ordnungspolitische Sonderstellung, die die Versorgungswirtschaft gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen genießt, wird vor allem mit den branchenspezifischen Merkmalen begründet [Deutscher Bundestag, f]. Es handelt sich dabei um Argumente, die nicht unabhängig voneinander gesehen werden können, wie Leitungsgebundenheit, fehlende Speicherbarkeit, hohe Kapitalintensität sowie allgemeine Anschluß- und Versorgungspflicht (inklusive der daraus resultierenden mittelbaren Investitionspflicht).

370. Der Transport und die Verteilung von Gas, Fernwärme und Strom ist leitungsgebunden; nur über ein Netz von speziellen Leitungen, an das jeder Endverbraucher angeschlossen ist, kann die Energieversorgung betrieben werden. Die Installation eines solchen Netzes gilt als sehr kapitalintensiv; in diesem Zusammenhang wird vor allem auf die relativ hohen Fixkosten der Energieversorgung hingewiesen (2). Daraus wird abgeleitet, daß die EVU sich nur schwer an wettbewerbsbedingte Absatzschwankungen anpassen können. Entsprechend könnte auf einen Nachfragerückgang nur langfristig mit einem Kapazitätsabbau reagiert werden. Eine Unterauslastung von Erzeuger- und Leitungskapazitäten müßte jedoch eine Verteuerung der Energieversorgung nach sich ziehen. Des weiteren wird betont, daß die Leitungsgebundenheit der Energieversorgung auch zu einer Starrheit der Märkte führen würde, da der Absatz der erzeugten und bezogenen Energie nur innerhalb des eigenen oder weiterverteilenden EVU, nicht aber wie bei anderen Produkten durch ein Eindringen in fremde Märkte möglich sei [Büdenbender, 1978, S. 737].

371. Als weiteres Charakteristikum der leitungsgebundenen Versorgungswirtschaft wird die Tatsache angesehen, daß Strom unter wirtschaftlichen Bedingungen nahezu gar nicht, Gas und Fernwärme jedoch aus techni-

-
- (1) Vor allem aus diesem Grund hat die Monopolkommission bereits 1974 die Abschaffung der Konzessionsabgaben empfohlen [Monopolkommission, 1976, Ziff. 741].
 - (2) Etwa 2/3 der Kosten für die Energieversorgung sind verbrauchsunabhängig [Büdenbender, 1978, S. 737].

schen und wirtschaftlichen Gründen nur in begrenztem Umfang gespeichert werden können. Deswegen sei es nicht möglich, kurzfristige Nachfrage- und Angebotsschwankungen durch eine entsprechende Lagerhaltung zu kompensieren und damit eine kontinuierliche Auslastung der Erzeuger- und Transportkapazitäten zu gewährleisten. Daraus wird für die EVU die Notwendigkeit abgeleitet, die Kapazitäten möglichst an der Höchstlast, d.h. dem Spitzenbedarf inklusive einer Störungs- bzw. Zusatzreserve, auszurichten. Es wird besonders darauf hingewiesen, daß es - zumindest bei der Stromversorgung - infolge Überlastung der Kapazitäten zu einem Netzzusammenbruch kommen könne, der für alle angeschlossenen Netzteilnehmer die zeitweise Unterbrechung der gesamten Energieversorgung zur Folge hätte [Baur, 1979, S. 11].

372. Bereits im Zusammenhang mit der Leitungsgebundenheit und der fehlenden Speicherbarkeit in der Versorgungswirtschaft wurde auf die hohe Kapitalintensität und Fixkostenbelastung hingewiesen. Damit hängt unmittelbar das Problem der optimalen Betriebsgröße zusammen. Gefordert werden daher Versorgungsgebiete, die eine genügend große Absatzmenge garantieren. Darüber hinaus sollten diese Flächen so abgesteckt sein, daß eine optimale Durchmischung mit Verbrauchern unterschiedlichen Nachfrageverhaltens erreicht wird, mit dem Ziel, die Energieerzeugungs- und -verteilungskapazitäten möglichst gleichmäßig auszulasten [Büdenbender, 1978, S. 740]. Wettbewerb würde hingegen - so die Argumentation - im Zweifel zu einer Zersplitterung der Versorgungsgebiete führen. Die Energieversorgung würde zudem teurer und unsicherer als unter den bestehenden Bedingungen. Eine Einschränkung des Wettbewerbs, die in Richtung geschlossener Versorgungsgebiete zielt, soll allein schon deswegen notwendig sein, weil nur so private Unternehmen zu Investitionen in diesen Wirtschaftsbereich bewegt werden könnten. Ohne gesicherte Absatzchancen, wie sie durch die Monopolstellung gewährleistet sind, würden private Investoren die hohen finanziellen Risiken nicht eingehen [Gröner, 1965, S. 365]. Die Energieversorgung würde entsprechend geringer ausfallen als unter den jetzigen Bedingungen.

Diese Argumentation wird mit dem Hinweis darauf untermauert, die EVU besäßen immerhin eine Anschluß- und Versorgungspflicht gegenüber ihren Kunden, die sie zu einer störungsfreien und ausreichenden Lieferung mit Energie zwingt. Es wird vermutet, daß bei Freigabe des Wettbewerbs die Versorgung von Energiekunden nicht mehr gewährleistet sei. Denn bei erhöhtem Wettbewerbsdruck und deshalb schlechterer Ertragslage könnten die EVU die Versorgung ihrer angestammten Versorgungsgebiete gegebenenfalls nicht mehr sicherstellen [Lukes, 1979, S. 82] und damit ihre Versorgungspflichten nicht mehr erfüllen. Aus der Verpflichtung, alle Abnehmer mit Energie zu versorgen, wird die Notwendigkeit abgeleitet, eine langfristige Investitionsplanung zu betreiben [Büdenbender, 1978, S. 738]. Wegen der Unvorhersehbarkeit der zukünftigen Energienachfrage sollen daher geschlossene Versorgungsgebiete dazu beitragen, möglichst sichere Ausgangsdaten für den Energieabsatz zu liefern und damit Fehlplanungen zu verhindern.

373. Handelt es sich bei den vorgebrachten Argumenten tatsächlich um branchenspezifische Besonderheiten der Versorgungswirtschaft? Die Leitungsgebundenheit ist kein Charakteristikum dieses Wirtschaftszweigs. Netzstrukturen weisen vielmehr auch weite Teile des Verkehrssektors auf. Man denke z.B. an den Schienenverkehr (Kapitel G) und den Kom-

munikationssektor (Kapitel E). In anderen Ländern hat man diese Wirtschaftszweige dennoch mit Erfolg dereguliert.

374. Der Hinweis, die leitungsgebundene Energiewirtschaft verfüge nur über starre Absatzmärkte, trägt jedenfalls kaum zur Rechtfertigung dieses marktwirtschaftlichen Ausnahmebereichs bei. Strom, Fernwärme und Gas müssen wie andere Produkte auch von den Produzenten zu den Verbrauchern transportiert werden. Der Umfang und die Entwicklung eines Absatzgebiets hängen u.a. von den Transportmöglichkeiten und den dabei entstehenden Kosten ab. Nun ist aber z.B. der Produzent von Strom (ohne eigene Verteilanlagen) im Gegensatz zu Herstellern anderer Produkte nicht frei in der Wahl seiner Abnehmer und Absatzgebiete. Der Betreiber einer Eigenanlage, der z.B. die überschüssige Energie an Dritte verkaufen will, kann diese nur in das Netz des für dieses Gebiet zuständigen EVU einspeisen. Dies ist die Folge der staatlich legitimierten Versorgungsgebiete, die eine "Durchleitung" von Energie zu anderen Abnehmern nahezu ausschließen. Insofern ist die Starrheit der Absatzmärkte kein natürliches Kennzeichen der Versorgungswirtschaft und damit Grund für einen staatlichen Eingriff in diesen Sektor, sondern vielmehr ein gewolltes Resultat solcher Maßnahmen. Folglich handelt es sich um ein "hausgemachtes" Argument und ist für die weitere Diskussion ohne Belang.

375. Ebenso wie die Leitungsgebundenheit ist auch die mangelnde Speicherbarkeit kein besonderes Merkmal, welches nur die Versorgungswirtschaft auszeichnet [Gröner, 1965, S. 344]. Vielmehr tritt bei sämtlichen Dienstleistungen das Phänomen auf, daß der Verbrauch und die Produktion zeitlich zusammenfallen. Würde man dies als einziges bzw. wesentliches Kriterium für staatliche Regulierungseingriffe auswählen, müßten z.B. Friseurleistungen, der Gaststätten- und Hotelbetrieb u.a.m. ebenfalls zu marktwirtschaftlichen Ausnahmebereichen erklärt werden.

Gegen eine solche Sichtweise wird eingewandt, daß im Unterschied zu diesen Wirtschaftszweigen in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft ein öffentliches Interesse an einer sicheren Versorgung bestünde [Baur, 1979, S. 20]. Ein öffentliches Interesse ist dann gegeben bzw. staatliche Eingriffe sind dann erforderlich, wenn Privatinitiative und der Markt eine befriedigende Erfüllung der gesteckten Ziele nicht gewährleisten können [Giersch, 1961, S. 260]. Sind aber die hohe Kapitalintensität und die damit verbundene Fixkostenbelastung die Ursache für ein Marktversagen in der Versorgungswirtschaft? Welche Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Anschluß- und Versorgungspflicht bei, die den EVU auferlegt wird?

376. Eine hohe Kapitalintensität ist nicht nur in der Versorgungswirtschaft anzutreffen. Auch andere - nicht regulierte - Wirtschaftszweige wie die Automobilindustrie oder die Chemische Industrie sind mit diesem Phänomen konfrontiert. Eine hohe Kapitalintensität gibt aber nur dann Anlaß zu staatlichen Eingriffen, wenn sie private Investoren unter Wettbewerbsbedingungen daran hindert, in erforderlichem Maß zu investieren. Privatinitiative wird insbesondere in solchen Wirtschaftszweigen gehemmt, in denen keine ausreichenden Ertragsaussichten bestehen. Selbst ein Kapitalbedarf, der den finanziellen Rahmen einzelner Investoren übersteigt, ist bei einem funktionstüchtigen Kapitalmarkt kaum ein Investitionshindernis. Der Bau von Gemeinschafts-Wärme- und Stromkraftwerken von Ver-

bundunternehmen ist ein Beispiel dafür, wie Großprojekte durch mehrere Kapitalgeber finanziert werden. Überhaupt muß das Investitionsrisiko der EVU unter heutigen Bedingungen relativiert werden. Die den Verbrauchern im Rahmen der AVB abverlangten Baukostenzuschüsse und Zuschüsse zu den Kosten der Hausanschlüsse sowie die verbrauchsunabhängigen Tarifbestandteile bieten den EVU die Möglichkeit, einen Teil der finanziellen Risiken abzuwälzen [vgl. Emmerich, 1978, S. 91].

377. Hohe Kapitalintensität und die damit verbundene Fixkostenbelastung gehören in der leitungsgelassenen Energiewirtschaft nicht zu den unveränderbaren Entscheidungsfaktoren. Es ist Baur zu widersprechen, der behauptet, "Schwankungen der Nachfrage können...(in der Versorgungswirtschaft)...allein durch den Ausbau der Kapazitäten auf den Spitzenbedarf hin aufgefangen werden" [Baur, 1979, S. 10]. Zum einen wird die Möglichkeit übersehen, Energie aus dem Ausland zu importieren [Gröner, 1972, S. 59 f.]. Zum anderen wird nicht berücksichtigt, daß auch die Belastungsspitze zu den in gewissem Umfang variierbaren ökonomischen Größen gehört. Da die periodenmäßig schwankende Nachfrage vom Preis abhängt, kann das EVU über die Tarifgestaltung Einfluß auf die zeitliche Folge des Energieverbrauchs nehmen [Sohmen, 1976; Käufer, 1981]. Eine solche Spitzenlastpreisbildung bietet zum einen die Chance, mit einer kleineren Kapazität auszukommen und damit Investitionskosten zu senken; zum anderen kann während der gesamten Periode die gewählte Kapazität gleichmäßiger ausgelastet werden. Die Energieversorgung wird dadurch insgesamt billiger. Wenn auf diese Weise die Nachfrage der Endverbraucher stärker verteilt wird, verliert auch - bezogen auf die Elektrizitätsnetze - das Argument der Kapazitätsüberlastung zunehmend an Bedeutung.

378. Nun kann mit Recht darauf verwiesen werden, daß die EVU bereits durch zeitliche Staffelung der Tarife die Spitzenlastpreisbildung eingeführt haben (siehe § 10 BTOElt.). Offen ist jedoch, ob damit bereits ein Höchstmaß an Kapazitätsausnutzung erreicht wird. Skepsis ist angebracht, weil durch den staatlichen Schutz der EVU vor Konkurrenz der wesentliche Anreiz für eine möglichst effiziente Ressourcennutzung genommen ist (1). Wenn auch der Staat im Rahmen der Preisaufsicht gehalten ist, die Tarife unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten möglichst gut zu gestalten, muß bezweifelt werden, ob er hierbei zu besseren Ergebnissen gelangt, als sie durch Wettbewerbsprozesse zu erzielen wären [Gröner, 1984, S. 124].

379. Von Befürwortern der Wettbewerbsbeschränkungen wird im Zusammenhang mit der Kapazitätsnutzung der Versorgungsleitungen auf die Bedeutung der geschlossenen Versorgungsgebiete verwiesen. Ihrer Meinung nach führe gerade die "gute Durchmischung" der Absatzgebiete mit Gruppen mit zeitlich unterschiedlichem Nachfrageverhalten (Tarifkunden und Sonderabnehmer) dazu, daß die Leitungskapazitäten ausgelastet, die Fixkostenbelastung niedrig gehalten und damit die Energieversorgung insgesamt möglichst billig angeboten werden könne [Büdenbender, 1978, S. 740]. Jedoch entsprechen die auf der Basis von Demarkations-, Kon-

(1) Selbst das Verbot des weiteren Betriebs durch die Aufsichtsbehörden bei Nichterfüllung der Versorgungsaufgaben ("Abmeierung" gem. § 8 EnWiG) vermag nicht die "Selbstreinigungskräfte" des Wettbewerbs zu ersetzen.

zessions- und Verbundverträgen konzipierten Energieverteilanlagen tatsächlich wohl kaum optimalen Betriebsgrößen. Die damit korrespondierenden geschlossenen Versorgungsgebiete wurden nämlich - zumindest in der Vergangenheit - nach Maßgabe von teilweise jahrhundertealten Gemeinde- bzw. Kreisgrenzen zugeschnitten. Richtschnur für die Größenauswahl waren keine ökonomischen, sondern administrative Kriterien. Außerdem muß berücksichtigt werden, daß das optimale Versorgungsgebiet bzw. das Betriebsoptimum keine unveränderliche Größe ist. Wenn institutionelle Rahmenbedingungen dem Strukturwandel nicht Rechnung tragen und die Verfestigung einer Angebotsstruktur begünstigen, dann müssen sie zu Allokationsverzerrungen führen (1). Schon heute gibt es allerdings Ausnahmen von geschlossenen Versorgungsgebieten, die sogenannten Grenzmengenabkommen in der Stromversorgung, in denen die Lieferanten von Energie unter Umgehung lokaler Verteilunternehmen Endverbraucher direkt beliefern. Die Abgrenzung der Abnehmer erfolgt dabei nach der Art des gelieferten Stroms, nach Kundengruppen oder namentlich [Emmerich, 1978, S. 82].

380. Für die geschlossenen Versorgungsgebiete gilt in der Regel, daß nur ein EVU die Strom-, Gas- und Fernwärmeversorgung übernimmt und die Endverbraucher gezwungen sind, die Energie ausschließlich von diesem Unternehmen zu beziehen. Dieses Angebotsmonopol wird mit der Behauptung verteidigt, daß beim Betrieb von Versorgungsnetzen ähnlich wie im Kommunikationssektor Bedingungen für ein natürliches Monopol vorlägen, d.h., die Verteilung und der Transport von Energie nur von einem Netzbetreiber am kostengünstigsten sichergestellt werden könne [Gröner, 1984, S. 121 f.]. In die gleiche Richtung zielt die These, Wettbewerb zwischen EVU müsse schon deshalb ausgeschlossen werden, weil die Installation zusätzlicher Leitungen erhebliche Finanzmittel erfordere, die Nachfrage nach Energie aber eine Kapazitätsausweitung über das bestehende Maß hinaus nicht zulasse. Die Folge wären Fehlinvestitionen, deren Kosten nur über eine Erhöhung der Energiepreise aufgefangen werden könnten [Lukes, 1979, S. 79 f.]. Die Energieversorgung würde entsprechend teurer.

381. Den Nachweis, ob in der Versorgungswirtschaft Bedingungen für ein natürliches Monopol vorliegen, kann nur der Wettbewerb unter verschiedenen EVU erbringen. Er entscheidet auch darüber, ob diese so ausgeprägt sind, daß nur einzelne EVU als Anbieter übrigbleiben. Wie überlebensfähig solche natürlichen Monopole im Einzelfall sind, ist ausführlich am Beispiel des Nachrichtenverkehrs diskutiert worden (Ziff. 272 ff.). Entsprechende Schlüsse sind auf die Versorgungswirtschaft übertragbar. Die Gefahr, daß bei Wettbewerb zwischen mehreren Netzbetreibern infolge "ruinöser Konkurrenz" mehr Ressourcen verschwendet würden als bei staatlich geschützten Monopolen, muß bezweifelt werden: Grundsätzlich wird ein privates Unternehmen unter Wettbewerbsbedingungen nur dann parallel zu einem bestehenden Netz eigene Versorgungsleitungen legen, wenn solche Doppelinvestitionen eine ange-

(1) Die Einführung des § 103a in das GWB deutet darauf hin, daß der Gesetzgeber die gesamtwirtschaftlichen Nachteile einer zu langen Laufzeit der Verträge erkannt hat. Offen bleibt aber, ob dies ausreicht, um Rationalisierungs- und Innovationspotentiale in der Versorgungswirtschaft besser zu realisieren.

messene Verzinsung des eingesetzten Kapitals versprechen. Selbst unter dem Aspekt, daß im marktwirtschaftlichen Ausleseprozeß nur ein EVU bestehen kann, erweist sich ein Marktausschluß zum Schutz des bestehenden EVU möglicherweise als sehr kostspielig (1). Denn gerade der Verzicht auf den Wettbewerb verhindert, daß die leistungsfähigsten EVU und damit die günstigsten Möglichkeiten für eine sichere Energieversorgung gewählt werden können.

382. Die Befürworter von geschlossenen Versorgungsgebieten unterstellen in der Diskussion um die Doppelinvestition in Energienetzen stets, daß die installierten Leitungen ausschließlich von den Eigentümern genutzt werden. Es wird dabei aber die Möglichkeit übersehen, daß Netzträger bzw. -betreiber freie Leitungskapazitäten an solche Energieerzeuger oder -lieferanten vermieten, deren eigene Transport- bzw. Verteilmöglichkeiten nicht ausreichen oder die grundsätzlich über keine eigenen Kapazitäten verfügen. Man spricht in einem solchen Fall von einer "Durchleitung". Durch eine solche Kooperation ist es möglich, bestehende Leitungsnetze in Zeiten der Unterauslastung besser zu nutzen. Für den einzelnen Betreiber solcher Versorgungsleitungen hat eine Weitervermietung den Vorteil, daß seine Belastung mit Fixkosten sinkt, die Energieversorgung wird dadurch preisgünstiger. Es ist auch vorstellbar, daß einzelne Unternehmen Versorgungsleitungen ausschließlich mit dem Ziel installieren, sie als Dienstleistung Dritten anzubieten, d.h., nicht für eigene Zwecke zu verwenden. Auf einem Markt für Energietransporte würde sich unter diesen Umständen ein Preis bilden, für den Durchleitungsrechte erworben werden können. Anhand solcher Daten könnte ein EVU entscheiden, ob es sich eher lohnt, eigene Leitungskapazitäten zu installieren oder Transportkapazitäten anzumieten. Der Preis als Knappheitsindikator würde dafür sorgen, daß Angebot und Bedarf an Energieversorgungsleitungen bestmöglich aufeinander abgestimmt werden, d.h., möglichst wenig Transport- und -verteilkapazitäten bzw. Kapital für die Deckung des Energiebedarfs eingesetzt werden.

383. In der Vergangenheit waren von dem Angebotsmonopol der EVU auf der Basis der geschlossenen Versorgungsgebiete vor allem die Stromerzeuger der industriellen Kraftwirtschaft betroffen. Die ortsansässigen EVU in ihrer marktbeherrschenden Position boten ihnen nur niedrige Übernahmepreise an, während die Konditionen für die Zusatz- und Reserveversorgung, auf die die Betreiber von Eigenanlagen in der Regel angewiesen sind, vergleichsweise schlecht waren [Gröner, 1982, S. 248]. Auf ortsfremde EVU konnten sie jedoch nicht ausweichen, da sie aufgrund der geschlossenen Versorgungsgebiete nur Lieferbeziehungen zu dem ortsansässigen EVU unterhalten dürfen. Dies scheint ein wesentlicher Grund dafür zu sein, daß die Stromerzeugung in eigenen Anlagen im Laufe der Jahre zugunsten der öffentlichen Energieversorgung

(1) Empirische Studien zum Nachweis von Skalenerträgen sind nur für die USA vorhanden. Bei der Stromerzeugung wurden nur in Teilbereichen Größenvorteile festgestellt, wobei die Resultate zum Teil nicht signifikant waren. Auch die Aussagen zur Stromverteilung geben kein einheitliches Bild über die Existenz von Skalenerträgen [Blankart, 1981, S. 166 ff.]. Primeaux [1985, S. 14-15] zeigt exemplarisch an einem Fall, daß auch zwei Parallelnetze in der Stromversorgung durchaus rentabel sein können.

(Fremdversorgung) an Bedeutung verloren hat [Mönig et al., 1977, S. 356]. Es ist nicht auszuschließen, daß die industriellen Eigenerzeuger durch eine liberalere Handhabung der Lieferbeziehungen unter Berücksichtigung von Erzeugern und Abnehmern in anderen Versorgungsgebieten Kostenvorteile realisieren könnten (1). So ist z.B. über einen Netzverbund ein interregionaler Spitzenlastausgleich zwischen verschiedenen Stromversorgungsunternehmen möglich, der zu einer Einsparung von Kapazitätsreserven für Bedarfsspitzen führt. Die Stromversorgung würde insgesamt billiger. Ähnliche Wirkungen könnten über eine gemeinsame Reservekapazität mehrerer Kraftwerksbetreiber - auch solche der industriellen Kraftwirtschaft - erzielt werden (2).

384. Als Ergebnis bleibt festzuhalten: Nach den vorliegenden Erkenntnissen liefern die hohe Kapitalintensität sowie die damit verbundene Fixkostenbelastung keine ausreichende Begründung dafür, den Wettbewerb in diesem Wirtschaftssektor zu beschränken. Die aufgezeigten Merkmale sind keineswegs branchenspezifisch, sondern sind ebenso auf andere Sektoren übertragbar. Auch in Verbindung mit der Leitungsgebundenheit und der mangelnden Speicherbarkeit kann daraus allein kein Marktversagen in der Versorgungswirtschaft abgeleitet werden. Bei der Verteidigung der Konzessions-, Demarkations- und Verbundverträge sowie der damit verbundenen geschlossenen Versorgungsgebiete wird stets unterstellt, daß damit sämtliche Möglichkeiten für eine effiziente Energieversorgung ausgeschöpft seien [Lukes, 1979, S. 79 f.]. Die Diskussionen um die Spitzenlastpreisbildung und die Fremd- und Eigenversorgung deuten dagegen auf Innovations- und Rationalisierungspotentiale im bestehenden System hin (3). Darüber hinaus ist zu vermuten, daß gerade solche Unternehmen, die wie die EVU keinen Wettbewerbsdruck verspüren, eher dazu neigen, ineffizient zu produzieren.

385. Über die bisherigen Argumente hinaus wird von Befürwortern von Wettbewerbsbeschränkungen in der Versorgungswirtschaft die Anschluß- und Versorgungspflicht der EVU gegenüber ihren Kunden in die Diskussion geworfen. Die Bedeutung des Kontrahierungszwangs für die EVU

-
- (1) Auch im Hinblick auf den Einsatz der Fernwärme als alternativem Energieträger scheint dieser Aspekt wichtig. Da die industriellen Kraftwerksbetreiber Fernwärme und Strom im Rahmen der Wärme-Kraft-Kopplung als Kuppelprodukte herstellen, wäre es aus energiepolitischen Gründen sinnvoll, ihnen ungehinderten Zugang nicht nur zu Strom, sondern auch zu Fernwärmenetzen zu ermöglichen [Gröner, 1982, S. 248; VIK, 1981, S. 12].
 - (2) [Kaufer, 1981, S. 14]. Die Existenz von Verbundunternehmen deutet auf die Realisierung solcher Verbundvorteile hin. Jedoch gehören nur eine begrenzte Anzahl von Unternehmen zu dem angesprochenen Kreis. Wettbewerb ist dabei insofern ausgeschlossen, als die beteiligten EVU auf der Basis gesetzlich zugelassener Verbundverträge flächendeckende Kartelle bilden und Außenseiter nicht zulassen.
 - (3) Dabei liegt es in der Natur der Sache, daß Aussagen in dieser Richtung unter gegebenen Bedingungen nur grundsätzlicher Art sein können. Quantitative Ergebnisse über die effizienteste Form der Energieversorgung auf der Erzeuger- und Verteilerstufe kann in letzter Konsequenz allein der Wettbewerb zwischen den EVU liefern [Baur, 1979, S. 29].

muß aber aus verschiedenen Gründen relativiert werden. In erster Linie besteht eine Anschluß- und Versorgungspflicht nur gegenüber Tarifkunden (§ 6 Abs. 1 EnWiG). Diese Pflicht ist eingeschränkt, wenn dem EVU die Versorgung aus wirtschaftlichen Gründen nicht zugemutet werden kann. Die Unzumutbarkeit kann bereits durch die Zahlungsunfähigkeit des Abnehmers begründet sein. Vor allem bei sozial Schwachen erweist sich dann die so häufig zitierte Sozialverpflichtung der EVU als kaum glaubhaft [Baur, 1979, S. 9]. Im Fall der Bedürftigkeit ist es nämlich Sache des Trägers der Sozialhilfe, nicht aber der EVU, Abhilfe zu schaffen [Evers, 1983, S. 130]. Sind die Kosten für Anschluß bzw. Versorgung des Verbrauchers an das örtliche Netz überdurchschnittlich hoch, so hat der Betroffene nur dann ein Anrecht auf Energieversorgung, wenn er bereit ist, die Kosten hierfür zu tragen. Man denke z.B. an die Bewohner weniger dicht besiedelter Gebiete, in denen erfahrungsgemäß die Investitionskosten besonders hoch sind. Verweigert das EVU in einem solchen Fall die Versorgung, wird es wohl kaum der in diesem Zusammenhang des öfteren zitierten Infrastrukturaufgabe gerecht. Für die vergleichsweise schwache Position des einzelnen Tarifabnehmers gegenüber dem EVU sind vor allem die Verpflichtungen gem. AVB maßgebend, die den Betroffenen aus dem Vertragsverhältnis mit dem EVU erwachsen (1). Tarifkunden müssen diese nämlich akzeptieren, um überhaupt an das Versorgungsnetz angeschlossen zu werden. Die Möglichkeit für den Tarifkunden, mit anderen EVU individuelle Liefervereinbarungen zu treffen, besteht wegen der festgelegten Absatzgebiete und der Normierung der Verträge nicht.

386. In einer ähnlichen Situation wie Tarifkunden befinden sich die Betreiber von Eigenanlagen der industriellen Kraftwirtschaft. Die Verpflichtung der EVU ihnen gegenüber, die Zusatz- und Reserveversorgung sicherzustellen bzw. Überschußstrom abzunehmen, ist an finanzielle und technische Vorleistungen des Kunden geknüpft. So besitzt das zuständige EVU im Falle dieser Gruppe einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Interpretation des Kontrahierungszwangs. Dem steht der Benutzungszwang der Kraftwerksbetreiber gegenüber, die grundsätzlich nicht auf ortsfremde EVU ausweichen können. Einen Abnehmer, der einen überdurchschnittlichen Energiebedarf hat, braucht ein EVU nur dann zu Sonderkonditionen zu beliefern, wenn ihm dies unter wirtschaftlichen Aspekten zumutbar ist (2).

387. Die Anschluß- und Versorgungspflicht gegenüber ihren Kunden bedeutet also für die EVU eine weitaus geringere Bindung, als gemeinhin unterstellt wird. Dazu trägt im wesentlichen bei, daß die gesetzlichen Grundlagen eine weite Auslegung des Kontrahierungszwangs zugunsten der EVU ermöglichen. Die Anschluß- und Versorgungspflicht als Rechtfertigung für Wettbewerbsbeschränkungen erweist sich noch aus einem

-
- (1) Hierzu zählen z.B. die unentgeltliche Bereitstellung von Grundstücken für die Verlegung von Leitungen, das Verbot des Weiterverkaufs von Energie, Vorauszahlungen, Bürgerschaftsleistungen und das Verbot der Verwendung der Energie für bestimmte Zwecke.
 - (2) Abgesehen davon verlangt das Diskriminierungsverbot nach § 26 GWB, daß Kunden Energielieferung zu Sonderkonditionen verlangen können, wenn bereits vergleichbare Abnehmer solche Verträge abgeschlossen haben.

zweiten Grund als fragwürdig: Der Kontrahierungszwang der EVU wurde nicht mit der Vorstellung eingeführt, nur so könne eine möglichst sichere Energieversorgung erzielt werden. Er wurde vielmehr den EVU als Ausgleich dafür auferlegt, daß die etablierten Unternehmen als Monopolisten durch diverse gesetzliche Regelungen staatlichen Schutz erhielten [Emmerich, 1978, S. 26]. Insofern ist die Anschluß- und Versorgungspflicht nicht die Ursache für die wettbewerbliche Ausnahmestellung der Versorgungswirtschaft, sondern umgekehrt eine direkte Konsequenz aus dem staatlichen Schutz.

388. Auch der Hinweis, eine Freigabe des Wettbewerbs und damit eine Aufhebung des Kontrahierungszwangs würde zu einer schlechteren Versorgung mit Energie - vor allem in den ländlichen Gebieten - führen [Hamm, 1972b, S. 39; Baur, 1979, S. 30], kann die Versorgungswirtschaft nicht als marktwirtschaftlichen Ausnahmereich rechtfertigen. Erst die Abschaffung der wesentlichen wettbewerbsbeschränkenden Maßnahmen eröffnet die Möglichkeit herauszufinden, ob Konkurrenz unter EVU entsteht und welche Allokations- und Verteilungswirkungen damit verbunden sind.

IV. Ansatzpunkte für einen Abbau von Regulierungsvorschriften

389. Kaum ein Argument, das für eine Beschränkung des Wettbewerbs in der Diskussion genannt wird, läßt sich theoretisch halten. Zwar sind keine quantitativ gesicherten Aussagen über die Wirkungen des Wettbewerbs in der Versorgungswirtschaft möglich. Aber erst ein solcher Wettbewerb könnte zeigen, daß eine preiswerte, sichere und ausreichende Versorgung mit Energie besser ohne das bisherige System als mit ihm erreicht werden kann. Die Regulierungsmaßnahmen, die bisher zu Versorgungsmonopolen innerhalb der einzelnen Energieträger geführt haben, sollten daher abgebaut werden (1). Wo bereits heute intensive (Substitutions-)Konkurrenz herrscht, wie auf dem Wärmemarkt, muß sichergestellt werden, daß der Spielraum für privatwirtschaftliche Aktivitäten in Zukunft nicht durch staatliche Eingriffe eingeengt wird. Wie aktuell diese Frage ist, kann man an der Tatsache erkennen, daß bereits gefordert wurde, den Wettbewerb auf dem Wärmemarkt zugunsten der Fernwärmeversorgung einzuschränken [Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, 1981, Tz. 579].

1. Wegemonopol der Gemeinden und Konzessionsverträge

390. Damit der Wettbewerb zwischen Versorgungsunternehmen eines Energieträgers zunimmt, ist es notwendig, daß das Wegemonopol der Gemeinden und die Ausschließbarkeitsklausel in den Konzessionsverträgen zwischen Kommunen und EVU beseitigt werden. Dies soll am Beispiel der Stromversorgung verdeutlicht werden.

(1) Selbst die 4. Novelle zum Kartellgesetz hat am bestehenden ordnungspolitischen Rahmen in der Versorgungswirtschaft nichts grundlegend geändert [Klaue, 1981, S. 2053 f.].

391. Interessierte EVU sollten fortan die Möglichkeit erhalten, für die Versorgung ihrer Energieabnehmer eigene Leitungen in die Straßen und Wege der Gemeinden zu verlegen, auch dann, wenn bereits ein anderes EVU dort ein Versorgungsnetz unterhält. Ob ein EVU von dieser Gelegenheit Gebrauch macht, wird maßgeblich von seinem unternehmerischen Kalkül und den wirtschaftlichen Rahmendaten abhängen. Möglicherweise erweist es sich als ökonomisch sinnvoller, nur wenige eigene Leitungen zu installieren, ansonsten aber auf das bereits bestehende Netz des ortsansässigen EVU zurückzugreifen. Für dieses Unternehmen läge der Vorteil darin, daß seine freien Leitungskapazitäten besser genutzt würden. Das Entgelt für die Durchleitung würde nämlich die Installations- und Betriebskosten des Netzes senken [Hamm, 1972b, S. 34]. Der Bau separater, parallel zum bestehenden Netz verlaufender Versorgungsleitungen wird sich vor allem für die Versorgung solcher Gruppen eignen, die einen überdurchschnittlichen Energiebedarf haben (1). Die Existenz von Grenzmengenabkommen, mit denen bereits heute unter Umgehung der Gebietsmonopole Verbraucher beliefert werden, deutet darauf hin, daß sich Konkurrenz unter Versorgungsunternehmen vornehmlich auf Sonderkunden konzentrieren würde.

392. Eine Öffnung des Marktes für Stromversorgung bietet die Möglichkeit, die Auswahl zwischen verschiedenen Energielieferanten zu treffen. Nutznießer einer solchen Entwicklung sind vor allem die industriellen Kraftwerksbetreiber, die zwischen alternativen Bezugsquellen die kostengünstigste für ihren Zusatz- und Reservestrom auswählen können. Darüber hinaus bietet ihnen die Durchleitung von Energie die Chance, den Überschußstrom zu besten Konditionen - notfalls auch außerhalb der Versorgungsgebiete des ortsansässigen EVU - zu verkaufen. Erst mit einer Aufhebung der Ausschließbarkeitsklausel werden insgesamt die Voraussetzungen dafür geschaffen, die Rentabilität der Eigen- gegenüber der Fremdversorgung zu testen.

393. Eine Öffnung der Versorgungsgebiete würde auch einen Beitrag zur effizienteren Energieversorgung leisten. Kraftwerke sind heute auf den Spitzenbedarf des abgegrenzten Versorgungsgebiets ausgelegt. Da die Nachfragemaxima aber je nach Region zeitlich auseinanderfallen, könnte eine stärkere Kooperation zwischen industriellen und öffentlichen Energieunternehmen zu einer besseren Auslastung der gesamten Kapazitäten und damit zu einem geringeren Kapitalbedarf führen [Gröner, 1972, S. 59].

394. Während eine Beseitigung des Wegemonopols der Gemeinden im Interesse eines intensiven Wettbewerbs um die Sonderabnehmer problemlos erscheint, muß die Situation bei den Tarifkunden, die an lokale Netze angeschlossen sind, differenzierter betrachtet werden. Hier ist im Vergleich zu regionalen und überregionalen Energienetzen und -leitungen, über die ein Teil der Sonderabnehmer versorgt wird, vermutlich noch eher mit technisch bedingten Größenvorteilen zu rechnen, die nur den rentablen Betrieb eines einzigen Netzes zulassen. Auch wenn die Energienachfrage ausreicht, zusätzliche parallele Leitungen im Ortsbereich zu verlegen, sollte die Nutzungsberechtigung für die bereits verlegten Lei-

(1) Wieviel EVU im Einzelfall um einen Sonderkunden konkurrieren, hängt vom jeweiligen Standort der Kraftwerke sowie den Transmissionskosten ab.

tungen im Rahmen einer Versteigerung unter den Interessenten vergeben werden. Die Leitungen befinden sich bisher im Eigentum des ortsansässigen EVU. Wenn es in der Auktion gegenüber anderen Interessenten unterliegt, müßte es sein Netz gegen eine Entschädigung an den Höchstbietenden abtreten [Schneider, 1972, S. 84].

395. Bei den Netzbetreibern kann es sich um Energieproduzenten oder Energieverteilunternehmen handeln. Alternativ dazu könnte die Lizenz zum Betrieb des Versorgungsnetzes auch den Verbrauchern übertragen werden, die zu diesem Zweck eine Genossenschaft oder eine andere Gesellschaftsform bilden [Gröner, 1972, S. 63]. Die Energie würde in einem solchen Fall von einem separaten Erzeuger oder Händler geliefert; die Betriebskosten des Netzes könnten dabei über eine Umlage der angeschlossenen Netzteilnehmer finanziert werden.

396. Damit in den Fällen, in denen ein EVU das Netz unterhält, ein Monopolmißbrauch des Konzessionsinhabers zu Lasten der Verbraucher in Form von Preiserhöhungen ausgeschlossen wird, könnten Lohn-Preis-Klauseln in den Verträgen vereinbart werden, die bei Überschreiten bestimmter Grenzen zu einer Neuausschreibung der Konzession führen [Hamm, 1972b, S. 37]. Die Konzessionen könnten darüber hinaus auch an die Erfüllung bestimmter Qualitätsanforderungen bei der Energieversorgung gebunden sein (z.B. Anschluß- und Versorgungspflicht). Dies würde der Befürchtung von Kritikern einer Deregulierung Rechnung tragen, eine Liberalisierung des Wettbewerbs würde in bestimmten Gebieten zu einer Unterversorgung mit Energie führen. Private EVU werden stets bereit sein, solche Verpflichtungen im Rahmen der Energieversorgung zu übernehmen, wenn ihnen gestattet wird, kostendeckende Preise zu verlangen. Da aber unter diesen Bedingungen mit der Tarifgestaltung keine sozial- oder verteilungspolitischen Ziele erfüllt werden könnten, sollten statt dessen gegebenenfalls direkte Einkommenstransfers erfolgen. Dieses Verfahren hat gegenüber anderen Lösungen den Vorteil, daß es die geringsten gesamtwirtschaftlichen Verluste verursacht. Vor allem bietet es am ehesten die Möglichkeit, die eigentlichen Gewinner und Verlierer solcher Umverteilungsmaßnahmen zu bestimmen und offenzulegen.

397. Mit einem Abbau des Wegemonopols und der Ausschließbarkeitsklausel in den Konzessionsverträgen stünden auch die Konzessionsabgaben, die bisher die EVU an die Gemeinden zahlen müssen, zur Disposition. Für ihre Erhebung können keine ökonomischen Gründe angeführt werden. Jedoch führen sie zu einer Verteuerung der Energieversorgung und zu Allokationsverzerrungen. Für die Kommunen bedeutet die Beseitigung dieser Abgaben unter Umständen einen empfindlichen Verlust. Um die Gemeinden für diesen Verlust schadlos zu halten, müssen gegebenenfalls Kompensationszahlungen aus anderen Quellen, z.B. im Rahmen des Finanzausgleichs, erfolgen. Ein solcher Schritt ist vermutlich schon deswegen notwendig, weil ansonsten die Gemeinden kaum ihre Zustimmung zu einer ordnungspolitischen Reform in der Versorgungswirtschaft geben würden.

398. Mit der Entscheidung für mehr marktwirtschaftliche Steuerungsinstrumente in der Versorgungswirtschaft muß auch die Rolle der Gemeinden als Kapitalgeber in Frage gestellt werden. Private Unternehmen investieren immer dann in die Installation und den Betrieb von Energieversorgungsnetzen, wenn gute Gewinnchancen bestehen. Ein Kapitalengage-

ment der öffentlichen Hand ist unter diesem Gesichtspunkt nicht notwendig. Dagegen spricht schon im Hinblick auf eine preiswerte Energieversorgung die allseits gemachte Erfahrung, daß öffentliche Unternehmen im Zweifel ineffizienter arbeiten als private Firmen, die einem Konkursrisiko unterliegen und deren Verluste nicht vom Steuerzahler getragen werden. Vor allem in Anbetracht der hohen Anzahl öffentlicher Versorgungsunternehmen auf lokaler Ebene muß sich an die Deregulierungsdebatte eine Auseinandersetzung um die Privatisierung der kommunalen Aufgaben anschließen (1). Ein solcher Schritt ist schon deswegen notwendig, weil die Kommunen bei Wegfall der Konzessionsabgaben versuchen könnten, zum finanziellen Ausgleich anstelle der Fremdversorgung wieder die Eigenversorgung aufzunehmen [Mönig et al., 1977, S. 456 und die dort angegebene Literatur].

399. Wenn auch durch den Wegfall des Wegemonopols der Gemeinden und der Ausschließbarkeitsklausel in den Konzessionsverträgen in erster Linie die intramodale Konkurrenz unter Versorgungsunternehmen (insbesondere der Stromversorgungsunternehmen) beeinflußt werden soll, sind Wirkungen auf substitutive Energieträger nicht ausgeschlossen. So ist z.B. eine Öffnung des Elektrizitätsmarkts eine wichtige Voraussetzung dafür, daß die Fernwärme mit anderen Energieträgern auf dem Wärmemarkt konkurrieren kann. Denn die Produktion der Fernwärme in solchen Unternehmen der industriellen Kraftwirtschaft, die sich vornehmlich auf die Wärmegegewinnung konzentrieren, wird durch die Möglichkeit bestimmt, die als Kuppelprodukt anfallende elektrische Energie an das öffentliche Netz abzugeben [Gröner, 1982, S. 248] (2). Damit im Wettbewerb untereinander die effizientesten Formen der Energieversorgung ermittelt werden können, sollten jegliche staatliche Eingriffe beseitigt werden, mit denen einzelne Energieträger diskriminiert werden. Unter diesem Gesichtspunkt ist vor allem das Wegerecht in Verbindung mit der jeweiligen Gemeindeordnung zu sehen, das den Kommunen die Möglichkeit bietet, Fernwärme gegenüber Heizöl oder Gas als lokalen Wärmeträger zu bevorzugen (3). Gerade auf dem Wärmemarkt, der bisher im Vergleich zu anderen Teilen der Energiewirtschaft am stärksten von (Substitutions-)Konkurrenz geprägt ist, werden auf diese Weise die Dynamik des Wettbewerbs gebremst und die Marktstrukturen verzerrt.

2. Demarkations- und Verbundverträge

400. Neben dem Wegemonopol sowie den Konzessionsverträgen haben die horizontalen Demarkationsverträge dazu geführt, daß geschlossene Ab-

(1) Auf die nähere Behandlung dieses Themas wird im Rahmen dieser Arbeit verzichtet.

(2) In der Gesetzesnovelle zum Kartellgesetz von 1980 wurde die Kontrolle gegenüber Elektrizitätsunternehmen verschärft, mit der Absicht, Mißbräuche gegenüber Betreibern von Eigenanlagen, die die Wärme-Kraft-Kopplung einsetzen wollen, zu unterbinden [Klaue, 1981, S. 2094].

(3) Motiv hierfür ist der Umweltschutz, wobei keineswegs sicher ist, ob die Fernwärme tatsächlich geringere Umweltschäden verursacht als z.B. das als umweltfreundlich eingestufte Erdgas [Gröner, 1982, S. 244].

satzgebiete in der Versorgungswirtschaft entstanden sind. Wenn ihre Freistellung von den einschlägigen Bestimmungen des GWB aufgehoben wird, so dient dies dazu, den Wettbewerb zwischen Unternehmen desselben Energieträgers zu intensivieren (1). Im Mittelpunkt des Interesses steht dabei vor allem die Stromversorgung. Von einer Konkurrenz überörtlicher EVU würden zu Beginn vor allem solche Verbraucher profitieren, die in den Randzonen von Versorgungsgebieten benachbarter EVU liegen [Schneider, 1972, S. 84]. Jedoch ist damit zu rechnen, daß mit wachsendem Konkurrenzdruck auch die Preise für andere Abnehmergruppen und Versorgungsstandorte in Bewegung geraten. Neben dem Verbot von Demarkationsabsprachen sollte auch die Freistellung der Verbundverträge nach § 103 Abs. 1 Nr. 4 GWB aufgehoben werden. Bisher boten sie die Grundlage dafür, die Durchleitung von Energie durch fremde Netze zu verhindern. In Zukunft sollten EVU also die Möglichkeit erhalten, Energie, vor allem Strom, auch auf gemieteten Leitungen durch Einspeisung in fremde Netze zum Endverbraucher zu transportieren (2).

401. In der Diskussion um die Energiedurchleitung wird häufig auf die Koordinierungsprobleme hingewiesen, die mit solchen Regelungen verbunden wären (3). Sie betreffen bei der Stromversorgung z.B. den Transport von Stromlieferungen unterschiedlicher Spannung, Zugangsmodalitäten bei Leitungsgängen oder Abrechnungsverfahren bei gemeinsamer Leitungsnutzung durch mehrere EVU. Bei den anderen Energieträgern sind ähnlich gelagerte Schwierigkeiten nicht auszuschließen. Generell ist gegen diese Sichtweise einzuwenden, daß der Wettbewerb unter den EVU, der voraussichtlich durch solche Durchleitungsrechte intensiviert wird, als Entdeckungsverfahren neue Organisationsformen in der Energieversorgung hervorbringen kann und damit zur Beseitigung von Koordinierungsschwierigkeiten beiträgt [ibid., 1979, S. 94 f.]. Vor allem dürfte es sich bei den Einwänden gegen eine Durchleitung zum Großteil um Anpassungs- bzw. Übergangsprobleme handeln, die nicht unlösbar sind. Anlaß zu diesem Optimismus geben Erfahrungen aus der Stromwirtschaft: Bereits heute kooperieren in der Bundesrepublik unterschiedliche Energieerzeuger und -lieferanten in einem Verbundsystem miteinander. Offensichtlich vollzieht sich die Einspeisung von Energie aus verschiedenen Kraftwerken und die Weiterleitung über einen gemeinsamen Lastverteiler unproblematisch. Beispiele aus den USA belegen zudem, wie mit neuen technischen Hilfsmitteln derartige Probleme höchst effizient gelöst werden können (4).

-
- (1) Vertikale Demarkationsverträge wären auch nach Aufhebung des § 103 GWB zulässig, jedoch unterliegen sie einer Mißbrauchsaufsicht gemäß § 18 GWB.
 - (2) Dies gilt grundsätzlich auch für die Gasversorgung. Im Fall der Fernwärmeversorgung dürfte der Vorschlag aufgrund technischer Bedingungen zumindest für die Überbrückung weiter Entfernungen ohne Bedeutung sein. Allenfalls in den Fällen, in denen Unternehmen im Rahmen der Wärme-Kraft-Kopplung Wärme gewinnen, könnte der allgemeine Zugang zum öffentlichen Fernwärmenetz wichtig werden.
 - (3) Schneider [1979, S. 94 f.]; Büdenbender [1978, S. 739 f.; 1979, S. 14-25].
 - (4) So wird z.B. im Rahmen eines Unternehmensverbunds zwischen drei verschiedenen Bundesstaaten der Einsatz von Kraftwerksanlagen durch Computer gesteuert. Je nach Verlauf der Grenzkosten und je

402. Darüber hinaus sind bereits Fälle bekannt, in denen industrielle Kraftwerksbetreiber über Leitungen der Verbundunternehmen eigene, entfernter gelegene Betriebsstätten mit Energie versorgen. Selbst wenn es sich, wie betont wird, dabei nur um reine Durchleitungen durch fremde Versorgungsgebiete handelt, ohne daß dort Verbraucher beliefert werden [Baur, 1979, S. 44], sind Situationen vorstellbar, in denen solche Kraftwerke - gegebenenfalls nur bei Nachfragespitzen - über gemietete oder eigene Leitungskapazitäten Endabnehmer innerhalb des Versorgungsgebiets direkt versorgen. Diese Energielieferanten würden sich dann nicht von Verbund-EVU unterscheiden. Überhaupt scheint die industrielle Kraftwirtschaft, die besonders von einer Durchleitung von Strom, Gas und Fernwärme durch fremde Netze profitieren würde, von Bedenken gegen solche Maßnahmen unbeeindruckt. Sie fordert schon lange eine Freigabe der fremden Netze für Durchleitungen [VIK, 1977, S. 5, 7]. In einer Vereinbarung zur stromwirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen ihr und den Verbänden der Elektrizitätswirtschaft wurde zwar die Möglichkeit der Durchleitung geregelt, jedoch nur die Fälle, bei denen es sich um die Versorgung von unselbständigen Betriebsteilen handelt [Evers, 1983, S. 141]. Hingegen lehnen die öffentlichen EVU nach wie vor eine Versorgung von Dritten auf diesem Weg ab. Dies verdeutlicht ihr Bestreben, eine Konkurrenz von angestammten Versorgungsgebieten möglichst fernzuhalten.

403. Mit der Absicht, den Wettbewerb in der Versorgungswirtschaft zu intensivieren, ist es jedenfalls nicht vereinbar, solche Verbundverträge vom GWB freizustellen, die in der Vergangenheit zu Produktionskartellen geführt haben. Vielmehr sollte in Zukunft der marktwirtschaftliche Ausleseprozeß zeigen, ob und - wenn ja - in welcher Form eine Kooperation von Versorgungsunternehmen auf der Verteiler- und Erzeugerstufe die beste Form der Energieversorgung darstellt. In diesem Rahmen kann dann auch entschieden werden, ob es sinnvoll ist, die verschiedenen Energieträger in einem Querverbund oder von getrennten Versorgungsunternehmen anzubieten. Wenn EVU die Möglichkeit erhalten, auf eigenen oder angemieteten Netzen die Abnehmer mit Energie zu versorgen, ist damit zu rechnen, daß ein Markt für Energietransporte entsteht. Der Preis, der sich dort bildet, wird den Bedarf und das Angebot an Durchleitungskapazitäten steuern. Damit die Inhaber solcher Leitungen die Nutzungsgebühren nicht dazu mißbrauchen, um neue Marktschranken zu errichten, müßte eine besondere Preisaufsicht durch die Kartellbehörde eingerichtet werden (1).

3. Staatliche Mißbrauchs- und Fachaufsicht

404. Es ist kein Widerspruch, wenn einerseits der Abbau direkter staatlicher Eingriffe in die Versorgungswirtschaft gefordert, andererseits aber die Bedeutung einer staatlichen Preis- bzw. Mißbrauchsaufsicht betont wird. Grundsätzlich wird beim Mitteleinsatz das Ziel der Wettbe-

nach Kapazitätsbedarf werden die marginal am wenigsten effizienten Generatoren ab- oder zugeschaltet [Kaufer, 1981, S. 14].

- (1) Ähnlich Schneider [1979, S. 85]: Die Festlegung des angemessenen Entgelts für die Anlagenbenutzung soll durch eine neutrale Stelle erfolgen, wenn die Vertragspartner sich nicht einigen können.

werbskonformität verfolgt, d.h., wettbewerbsfördernde Maßnahmen sollten vor solchen Eingriffen eingesetzt werden, die Korrektur- und Steuerungsfunktionen haben. Maßnahmen der staatlichen Mißbrauchsaufsicht dienen in erster Linie dazu, Verhaltensweisen zu untersagen, welche die Offenheit der Märkte bedrohen. Eine entsprechende staatliche Kontrolle in der Versorgungswirtschaft ist vor allem in der Übergangsphase zur vollständigen Deregulierung notwendig, weil nur so verhindert werden kann, daß die traditionellen EVU ihre im Schutz der Regulierung erworbenen dominanten Marktpositionen zu Lasten der Konkurrenten und Verbraucher mißbrauchen. Aus dem gleichen Grund ist eine staatliche Aufsicht auch in den Fällen zu fordern, in denen die technisch-ökonomischen Merkmale der Versorgungswirtschaft auch unter Wettbewerbsbedingungen zu Marktkonzentrationen führen können (z.B. Leitungsmonopole bei lokalen Versorgungsnetzen, Querverbund bei Fernwärme und Stromversorgung). Grundsätzlich dürften für eine Kontrolle aber die gesetzlichen Vorschriften des Kartellrechts ausreichen, die bereits in anderen Wirtschaftszweigen gegen den Marktmißbrauch dominanter Unternehmen eingesetzt werden.

405. Bei der Forderung nach einer Preis- bzw. Mißbrauchsaufsicht werden nicht die Schwierigkeiten verkannt, die im praktischen Umgang damit entstehen. Insbesondere die schlechten Erfahrungen mit der Preisaufsicht haben dazu geführt, daß die ordnungspolitische Diskussion in der Versorgungswirtschaft der Bundesrepublik stets aufs neue belebt wird. Problematisch erwies sich vor allem die mangelnde Fähigkeit der Kartellbehörden, die Rechtmäßigkeit von Preisen und Kosten der EVU festzustellen [Hölker, 1984, S. 424]. Entscheidend ist, daß es sich bei Energie nicht um ein homogenes Gut handelt. Je nach Tages- oder Jahreszeit variieren die Produktionskosten und Preise erheblich [Hamm, 1972b, S. 41 f.]. Auch durch einen Abbau der Marktschranken wird dieses Problem nicht grundsätzlich beseitigt. Jedoch werden mit einem intensiveren Wettbewerb zwischen den EVU auch für die Kartellbehörden die Möglichkeiten verbessert, Preisvergleiche anzustellen (1). Die von ihnen unternommenen Preisschätzungen für marktdominante Unternehmen werden kaum die Genauigkeit von Marktergebnissen erreichen. Insofern kann es sich im Fall der Preisaufsicht nur um einen Notbehelf bei dem Versuch handeln, Marktmißbrauch zu verhindern [Hoppmann, 1974, S. 12].

406. Die Preiskontrolle der Aufsichtsbehörde wird im Leitungssystem durch die vertikale Integration der EVU zusätzlich erschwert. Einstufige EVU sind leichter zu beaufsichtigen als vertikal integrierte, da sie über weniger Möglichkeiten verfügen, die Kostenverhältnisse zu verschleiern. Daher sollte als Deregulierungsmaßnahme auch in Betracht gezogen werden, die Energieerzeugung und -verteilung grundsätzlich voneinander zu trennen, soweit keine ökonomischen Vorteile aus der Kombination beider Aufgaben in einem Unternehmen bestehen (2). Ähnliche Überlegungen sollten auch in bezug auf den (kommunalen) Querverbund angestellt werden. Ein wesentlicher Nachteil solcher Unternehmen ist, daß der Wettbewerb zwischen den Energiearten Gas, Strom und Fernwärme weitestge-

(1) Heute sind sie weitestgehend auf die Angaben des jeweiligen Monopol-EVU angewiesen.

(2) Näheres hierzu bei Schneider [1972, S. 77 ff.]; Hamm [1972a, S. 82 f.; 1972b, S. 43 f.].

hend ausgeschlossen wird [Münch, 1953, S. 40], wenn man unterstellt, daß auch bei getrenntem Angebot jeweils nur ein Spartenunternehmen rentabel produzieren könnte. Selbst wenn Außenseiter in den Markt eintreten wollten, bestünde stets die Gefahr, daß Querverbundunternehmen im Rahmen der Mischkalkulation bzw. internen Subventionierung den Wettbewerb künstlich verzerren [Gröner, 1975, S. 193]. In den Fällen, in denen Kuppelproduktion für einen Querverbund spricht (Fernwärme- und Stromversorgung), müßte durch entsprechende Preis- bzw. Mißbrauchsaufsicht sichergestellt werden, daß Spartenunternehmen dadurch nicht diskriminiert werden.

407. Ebenso wie die Preisaufsicht nach Maßgabe des GWB hat sich bisher auch die Fachaufsicht als wenig erfolgreich erwiesen. Die Genehmigungsverbehalte der Energieaufsichtsbehörden beim Bau, der Stilllegung oder Erweiterung von Energieanlagen müssen aus ökonomischer Sicht kritisch beurteilt werden. Da die privaten Investoren aufgrund ihres finanziellen Risikos bzw. ihrer Marktnähe im Zweifel eher die Wirtschaftlichkeit eines Bauvorhabens beurteilen können, sollten administrative Entscheidungen in diesem Rahmen auf ein Minimum reduziert werden. Dies gilt auch im Zusammenhang mit dem Ausbau der Fernwärmeversorgung in der Bundesrepublik. Eine behördliche Fachaufsicht würde wie auch andere staatliche Eingriffe, die der Fernwärme künstliche Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Energieträgern verschaffen (Benutzungszwang der Verbraucher, bevorzugte Einräumung von Wegerechten, finanzielle Anreize), zu Wettbewerbsbeschränkungen und Marktverzerrungen führen. Betrachtet man die Argumente, die für eine besondere Förderung der Fernwärme vorgebracht werden - Versorgungssicherheit, Kostendegression, hohe Kapitalintensität - [Diekmann, 1985, S. 3 ff.], so ist es nicht schwer, sich vorzustellen, daß auch dieser Bereich gegen alle ökonomische Vernunft in Zukunft immer stärker in den "Regulierungsstrudel" hineingerissen wird. Die Konkurrenz auf dem Wärmemarkt käme damit vollends zum Erliegen. Die Bestimmungen des Energiewirtschaftsgesetzes, die eine Investitions-, Angebots- und Zulassungskontrolle ermöglichen, sind nicht nur im Fall der Gas- und Elektrizitätsversorgung überflüssig. Obwohl die Fernwärme diesen Bestimmungen heute noch nicht unterliegt, sollte verhindert werden, daß entsprechende staatliche Maßnahmen auf diesen Teil der Versorgungswirtschaft ausgedehnt werden. Im Interesse einer preisgünstigen und sicheren Energieversorgung sollten daher in erster Linie die gesetzlichen Vorschriften abgebaut werden, die den Aufsichtsbehörden Investitions-, Angebots- und Zulassungskontrollen ermöglichen. Im Mittelpunkt stehen die §§ 4, 5 und 8 des Energiewirtschaftsgesetzes.

4. Schlußbemerkungen

408. Die vorgestellten Maßnahmen bieten einen Überblick über Ansatzpunkte für eine grundlegende ordnungspolitische Reform in der Versorgungswirtschaft. Im Vorfeld wurden keine hinreichenden Argumente entdeckt, die eine wettbewerbliche Sonderstellung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft rechtfertigen. Der Mißbrauch wirtschaftlicher Macht in der öffentlichen Energieversorgung ist schwer nachweisbar. Gleichwohl und gerade deshalb erweist es sich als sinnvoll, den wettbewerblichen Ausleseprozeß unter den EVU als Kontrollinstrument zu fördern. Er bie-

tet gegenüber den staatlichen Regulierungsmaßnahmen die beste Gewähr dafür, daß die Energieversorgung möglichst preiswert, sicher und ausreichend ist.

G. Regulierung der Verkehrsmärkte

I. Vorbemerkungen

409. Die Verkehrsmärkte werden seit jeher besonders intensiv staatlich reguliert. Dies betrifft fast alle Parameter, die für Verträge von Bedeutung sind - seien es Regulationen von Vertragsinhalten wie Preise, Mengen und/oder Qualitäten, seien es Maßnahmen, mit denen darauf Einfluß genommen wird, wer als Anbieter auftreten darf. Es spricht einiges dafür, daß der Verkehrssektor einer der am umfassendsten regulierten Wirtschaftsbereiche ist.

410. Untersucht werden in diesem Kapitel Deregulierungsmöglichkeiten hinsichtlich der Vertragsfreiheit im gewerblichen inländischen Personen- und Güterverkehr, soweit dieser über Märkte und Verträge abgewickelt wird. Der Verkehr mit dem Ausland wird insofern berücksichtigt, als er denselben Einschränkungen der Vertragsfreiheit unterliegt wie der inländische Verkehr. Ausdrücklich nicht einbezogen ist der Bereich der Verkehrsinfrastrukturpolitik, der ohnehin traditionell dem staatlichen Sektor zugerechnet wird.

411. Während Deregulierungschancen hin zu mehr Wettbewerb im Verkehr bei Eisenbahn-, Bus-, Taxi-, Lkw-, Binnenschiffs- und Luftverkehr untersucht werden, bleiben der Bereich des Seeverkehrs und des Rohrleitungsfernverkehrs außer Betracht.

Die Deregulierungsmöglichkeiten werden an den vier Regulierungsparametern von Kahn [1970, S. 3 f.] gemessen, nämlich (i) Marktzutrittsbeschränkungen, (ii) Preiskontrollen, (iii) Qualitäts-, Kapazitäts- und Konditionenfestsetzung sowie (iv) Kontrahierungszwang, wobei der Kontrahierungszwang weitgehend mit den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen gleichgesetzt wird.

412. Die Untersuchung beginnt damit, daß zunächst kurz die Struktur und die Bedeutung des Verkehrswesens in der Bundesrepublik aufgezeigt wird. Dann wird das bestehende Regulierungssystem für die deutsche Verkehrswirtschaft beschrieben. Welche Folgen die Verkehrsmarktregulierung gehabt hat, ist Gegenstand des darauffolgenden Abschnitts. Anschließend soll untersucht werden, ob die behaupteten Gründe für ein Versagen der Verkehrsmärkte einer näheren Überprüfung standhalten oder ob doch mehr Wettbewerb im Verkehrswettbewerb möglich ist, auch unter Berücksichtigung verteilungspolitischer Ziele. Zur Beurteilung dieser Frage werden auch ausländische Erfahrungen mit Deregulierungsversuchen herangezogen. Schließlich sollen mögliche Reformansätze beschrieben werden, die teils innerhalb des bestehenden Regulierungssystems gegeben sind, teils auch dessen Bestand selbst umfassen.

II. Größe und Struktur des Verkehrswesens

413. Der Verkehrssektor umfaßt neben dem Subsistenzbereich den gewerblichen Bereich, dessen Bedeutung darauf beruht, daß Produktion

und Konsumtion Transportleistungen erfordern. Das Verkehrswesen steht quasi im Zentrum einer Volkswirtschaft und ist Verbindungsglied bei den Tauschbeziehungen ihrer Mitglieder [Predöhl, 1958, S. 8].

An wichtigen volkswirtschaftlichen Kennziffern gemessen läßt sich die Bedeutung des Verkehrswesens als Wirtschaftszweig in der Bundesrepublik wie folgt beschreiben [Soltwedel et al., 1986, Kapitel E, Tabellen- teil]:

- Alle Verkehrsträger zusammengenommen investierten 1984 rund 9,9 Mrd. DM (1), wobei die Eisenbahnen mit 4,6 Mrd. DM den größten Anteil hatten (2). Insgesamt sind das rund 3,1 vH der realen Brutto- Anlageinvestitionen der Gesamtwirtschaft.
- Die Anzahl der Erwerbstätigen im Bereich der Transportunternehmen betrug 1984 (ohne Beschäftigte in den See-, Binnen- und Flughäfen) rund 825000 oder 3,3 vH aller Erwerbstätigen; bei der DB waren es allein 289500.
- Die Bruttowertschöpfung, die in den Verkehrsunternehmen insgesamt erwirtschaftet wurde, betrug 1984 in Preisen von 1976: 40,7 Mrd. DM, wobei der Güterkraftverkehr mit 16,9 Mrd. DM deutlich mehr erbrachte als die Eisenbahnen (DB und nichtbundeseigene Eisenbahnen) mit zusammen 11,1 Mrd. DM. Die Bruttowertschöpfung der Verkehrsbereiche machte insgesamt 3,2 vH derjenigen der Gesamtwirtschaft aus.

414. Anbieter an den Verkehrsmärkten sind neben der DB die nichtbun- deseigenen Eisenbahnen, die Güterkraftverkehrsbetriebe - die Wagenladungs-, Teilladungs- oder Spediteursammelgutverkehr betreiben -, die Reedereien und Partikuliere in der Binnenschifffahrt, die öffentlichen Nahverkehrsbetriebe, die Taxi- und Mietwagenunternehmen sowie im Li- nien-Luftverkehr die Deutsche Lufthansa und die DLT Deutsche Luftver- kehrsgesellschaft, an der die Lufthansa 26 vH des Gesellschaftskapitals hält, sowie einige private Regionalfluggesellschaften und Charterflugge- sellschaften.

415. Der Subsistenzbereich im Personenverkehr reicht in der weitesten Abgrenzung vom Fußgängerverkehr bis hin zum individuellen Kraftfahr- zeugverkehr. Der Individualverkehr mit Kraftfahrzeugen nimmt inzwi- schen den überwiegenden (und im Zeitablauf steigenden) Anteil am ge- samten binnenländischen Personenverkehr ein. Während sein Anteil am Verkehrsaufkommen (beförderte Personen) 1960 noch 66,6 vH und an der Verkehrsleistung (erbrachte Personenkilometer-pkm) 64,1 vH betrug, stiegen diese Werte bis 1984 auf 79,2 bzw. 79,4 vH [Soltwedel et al., 1986, Kapitel E, Tabellenteil]. Der Anteil des gewerblichen Verkehrs, bei dem Transportdienstleistungen gegen Entgelt erbracht werden, nahm entsprechend ab, konnte aber im Zeitraum 1960-1984 seine absoluten Lei- stungen von 90,5 Mrd. pkm auf 124 Mrd. pkm steigern; die Zahl der beförderten Personen nahm von 7,65 Mio. auf 7,42 Mio. leicht ab.

416. Vor allem die Eisenbahn profitierte nicht von der kräftigen Expan- sion im Fern- und Nahverkehr sowohl hinsichtlich des Verkehrsaufkom-

(1) In Preisen von 1976; ohne Seehäfen, Binnenhäfen, Flughäfen, See- verkehr und staatliche Bereitstellung von Infrastruktur.

(2) Davon entfielen allein 3 Mrd. auf Verkehrswegeinvestitionen, die die Eisenbahnen selbst bereitzustellen hatten.

mens als auch der Verkehrsleistung; ihre Leistung in absoluten Werten ging seit 1960 leicht zurück. Der Busverkehr beförderte im Linienverkehr 1984 weniger Personen als 1960, setzte aber mehr pkm ab. Bedingt durch den Anstieg des Individualverkehrs gingen auch seine Anteile zurück. Bemerkenswert ist die Expansion des privaten Gelegenheitsverkehrs mit Bussen, der keinerlei Marktzugangsbeschränkungen unterliegt und zwischen 1960 und 1984 sein Aufkommen nahezu und seine Leistungen mehr als verdoppeln konnte.

Schwunghaft zugenommen haben sowohl der Inlands- als auch der internationale Luftverkehr; der Linienluftverkehr und der Gelegenheitsverkehr, der den Pauschaltourismus einschließt, waren an dieser Entwicklung gleichermaßen beteiligt.

Im Kurzstreckenverkehr sind Beförderungsaufkommen und -leistung von Taxis und Mietwagen im Beobachtungszeitraum um das zweieinhalbfache gestiegen. Die Entwicklung im Personenverkehr ist somit wesentlich gekennzeichnet vom relativen Rückgang der Bedeutung des Schienenverkehrs. Darin kommt zum Ausdruck, daß das einstige Massenverkehrsmittel dem Individualverkehr an Attraktivität unterlegen ist [vgl. Soltwedel et al., 1986, Kapitel E, Tabellenteil].

417. Das Verkehrsaufkommen im Güterverkehr aller Verkehrsträger (1) stieg von 1,7 Mrd. t 1960 auf 3,0 Mrd. t 1983, die Verkehrsleistung im gleichen Zeitraum von 142 Mrd. tkm auf 251,5 Mrd. tkm. Das Wachstum des Güterverkehrs ging an der Eisenbahn vorbei; es fand im wesentlichen beim Güterkraftverkehr mit Lkw statt, der sein Verkehrsaufkommen und seine Verkehrsleistung im Fernverkehr mehr als verdreifachen konnte. Die Anteile des Straßengüterverkehrs an den Aufkommens- und Leistungsmaßen stiegen vor allem im Fernverkehr drastisch an (2).

Bemerkenswert ist dabei, daß im Bereich des Werkfernverkehrs das Wachstum überproportional war. Sowohl beim Verkehrsaufkommen als auch bei der Verkehrsleistung lagen die Steigerungsraten fast viermal so hoch wie diejenigen des gewerblichen Bereiches [vgl. Soltwedel et al., 1986, Kapitel E, Tabellenteil].

Die Binnenschifffahrt konnte zwar ebenfalls ihr gesamtes Aufkommen und ihre Leistung absolut steigern, mußte aber einen Rückgang ihres Verkehrsanteils hinnehmen, weil der Anteil ihrer traditionellen Haupttransportgüter (transportkostenintensive, aber weniger geschwindigkeitssensible Massengüter) am Gesamttransportaufkommen gefallen ist und sie sich ein neues Transportaufkommen kaum erschließen konnte.

Einen rapiden Anstieg nahm wiederum - allerdings von einem sehr geringen Ausgangsniveau - der Luftfrachtverkehr (einschließlich Luftpostbeförderung). Teilweise kommen in den Werten auch die Zuwächse der Postbeförderung zum Ausdruck, die als zeitsensible Leistung eine besondere Affinität zum Luftfrachtverkehr aufweist.

-
- (1) Beim Straßengüterverkehr einschließlich Werkverkehr und Verkehr ausländischer Lkw.
 - (2) Im Nahverkehr verdoppelten sich Verkehrsaufkommen und -leistung auf 2,0 Mrd. t bzw. 40,2 Mrd. tkm [Soltwedel et al., 1986, Kapitel E, Tabellenteil].

III. Die Regulierung im Überblick (1, 2)

418. Der Verkehrsbereich ist nach § 99 I des GWB von den wichtigsten Vorschriften dieses Gesetzes, die sich gegen den Mißbrauch von Marktmacht, unerlaubte Preisabsprachen etc. richten, ausgenommen. Die Vorschriften des GWB gelten weder für die staatlichen Eisenbahnen noch für all diejenigen Unternehmen der Güter- und Personenbeförderung, deren Preise und Beförderungsbedingungen durch staatliche Regulierungsbehörden festgesetzt oder genehmigt werden. An die Stelle der Wettbewerbsaufsicht nach dem GWB tritt im Verkehrswesen die direkte Kontrolle des Zugangs zu den einzelnen Märkten, der Preise und Qualitäten der angebotenen Dienstleistungen sowie teilweise ein Kontrahierungszwang. Gewerbliche Güter- und Personenbeförderung in der Bundesrepublik findet im Rahmen der sogenannten kontrollierten Wettbewerbsordnung statt [vgl. hierzu z.B. Storsberg, 1983, S. 257], in der die Elemente der Kontrolle und der Ordnung überwiegen; Wettbewerb ist als Marktregulativ nahezu bedeutungslos (3).

419. Die Regulierungen an den Verkehrsmärkten, wie man sie heute vorfindet, unterscheiden sich nur wenig von denen der Vorkriegszeit (4). Es gibt nur wenige Teilbereiche, die ohne Marktzugangsbeschränkungen und Preiskontrollen auskommen, wie z.B. der Gelegenheitsverkehr mit Omnibussen oder der vielerorts mit dem regulierten Taximarkt in Substitutionskonkurrenz stehende Mietwagenverkehr. Ansonsten sind Marktzutritt und Preisbildung staatlich reguliert (5).

-
- (1) Die Ausführungen stützen sich im wesentlichen auf von Kunowski [1978], Bürgel [1983] und Gröben [1982]. An dieser Stelle wird nur ein kurzer Abriß der Vorschriften gegeben. Detailliertere Angaben finden sich in Soltwedel et al. [1986, Kapitel E].
 - (2) Da jeder Verkehrsträger sein Spezialgesetzeswerk hat, werden die Vorschriften für jedes Verkehrsmittel getrennt untersucht. Das bedeutet jedoch nicht, daß hier der in der Verkehrstheorie zuweilen anzutreffende Meinung gefolgt wird, jeder Verkehrsträger konstituiere einen relevanten Markt für sich.
 - (3) Die Bundesregierung hat in ihrem "Bericht über Ausnahmereiche des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen" [Deutscher Bundestag, m] die Ansicht vertreten, daß der Verkehrsbereich nach wie vor als wettbewerbspolitischer Ausnahmereich anzusehen und eine marktwirtschaftliche Koordination von Angebot und Nachfrage ausgeschlossen sei. Vgl. auch Hamm [1984, S. 457].
 - (4) Ihren historischen Ursprung hat die Regulierung des Verkehrswesens in der Verstaatlichung der Eisenbahnen im vorigen Jahrhundert, die damals vornehmlich aus fiskalischen und machtpolitischen Erwägungen heraus erfolgte. Mit dem Aufkommen konkurrierender Verkehrsträger etwa seit Beginn der zwanziger Jahre wurden auch diese den strengen Regulierungen hinsichtlich Marktzutritt und Preisgestaltung unterworfen; der Schutz der staatlichen Eisenbahn, der bei ihr Beschäftigten und der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung bildete das Motiv für die Regulation [vgl. zu diesem Komplex ausführlicher Soltwedel et al., 1986, Kapitel E, Abschnitte I und II].
 - (5) Einschlägig für den Verkehrsbereich sind die Art. 73 Nr. 6, 74 Nr. 6 und 87 des GG; das GWB vom 24.9.80 [BGBl., n, S. 1761]; das Allgemeine Eisenbahn Gesetz (AEG) vom 29.3.51 [BGBl.,

420. Bei den Eisenbahnen hat die DB auf ihrem Schienennetz ein ungefährdetes rechtliches Monopol; der Betrieb auch durch andere Anbieter ist im Netz der DB nur unter dem Schlepp- und Fahrplanmonopol der DB in eingeschränktem Maße möglich und in das Belieben der DB gestellt. Nichtbundeseigene Eisenbahnen spielen neben der DB nur eine untergeordnete Rolle, obwohl sie sich als kleine Unternehmen oft sehr viel flexibler und kostenbewußter verhalten.

421. Der Güterkraftverkehr ist qua Gesetz in Nah- (bis 50 km Radius um den Standort), Bezirks- (bis 150 km Radius um den Standort) und Fernverkehr aufgespalten:

- Im Nahverkehr bestehen nur subjektive Marktzugangsbedingungen, d.h., daß jeder Bewerber, der sich als zuverlässig und fachkundig erweist und für einen sicheren Betrieb einsteht, eine Genehmigung zum Nahverkehr erhält. Die zu genehmigenden Tarife sind Margentarife, die Marge beträgt derzeit +10/-30 vH. Sie werden in der Tarifkommission für den Nahverkehr zwischen Vertretern von Gewerbe und Verladern (Nachfragern) allgemeinverbindlich ausgehandelt.
- Im Bezirks- und Fernverkehr bestehen außer den subjektiven auch objektive Marktzutrittsbedingungen, die aus ökonomischer Sicht die eigentlichen Hemmnisse darstellen: die Anzahl der Genehmigungen für den Bezirks- und Fernverkehr ("blaue" und "rote" Konzessionen) ist durch Rechtsverordnung beschränkt und seit 1960 nur marginal nach oben angepaßt worden. Die Tarife werden von der nur gewerbeintern besetzten Tarifkommission bestimmt und vom Bundesministerium für Verkehr (BMV) genehmigt; die Marge beträgt nur ±8,5 vH.
- Mehrfach hat der Gesetzgeber (vergeblich) versucht, den Werkverkehr zu beschränken. Dieser spielt trotz der Einschränkung, daß keine Rückfrachten für Dritte ausgeführt werden dürfen, im Straßentransport mittlerweile eine fast ebenso große Rolle wie der gewerbliche Fernverkehr.

422. In der Binnenschifffahrt ist zwar der Marktzutritt nicht beschränkt, Transporte zwischen den deutschen Lösch- und Ladeplätzen unterliegen

[BGBI., a, S. 225, ber. S. 438]; das Bundesbahngesetz (BbG) vom 22.12.81 [BGBI., p, S. 1689]; die Eisenbahnverkehrsordnung (EVO) i.d.F. vom 10.5.82 [BGBI., q, S. 611]; die Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) i.d.F. vom 18.12.81 [BGBI., o, S. 1490]; die Verordnungen des Rates der EWG Nr. 1191/69 und Nr. 1192/69 vom 26.6.69 und 1107/70 vom 4.6.70; das Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG) i.d.F. vom 10.3.83 [BGBI., s, S. 256]; die 6. Höchstzahlverordnung i.d.F. vom 18.11.84 [BGBI., t, S. 1399]; das Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffahrtsverkehr (BSchVG) vom 1.10.53 [BGBI., b, S. 1453]; das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) vom 21.3.61 [BGBI., I, S. 41] i.d.F. vom 25.2.83 [BGBI. r, S. 196]; die Verordnung über die Befreiung bestimmter Beförderungsfälle von den Vorschriften des PBefG vom 30.8.62 [BGBI., I, S. 601] i.d.F. vom 16.6.67 [BGBI., g, S. 602]; das Luftverkehrsgesetz (LuftVG) vom 5.12.58 [BGBI., I, S. 899 veröffentlicht im BGBI., c, S. 9]; die Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) vom 19.6.64 [BGBI., e, S. 370].

jedoch der Tarifpflicht (1); üblich sind trotz der gesetzlichen Möglichkeiten zu Margentarifen in etwa der Hälfte der Fälle Festfrachten. Außerdem haben sich die mittelständischen Partikuliere Reedereien oder Genossenschaften angeschlossen, die für ihre Mitglieder Verträge schließen und Frachten nach dem Warteschlangenprinzip verteilen. Der Staat hat auch versucht, durch Abwrackprämien für veralteten Schiffsraum Einfluß auf die Kapazitäten der Binnenschifffahrt zu nehmen. Zwar konnten seit 1969 rund 40 vH der damaligen Tonnage abgebaut werden, teilweise wurden die Prämien jedoch sogar zum Schiffsneubau verwendet, den die Bundesregierung zudem noch steuerlich begünstigt hat [Hamm, 1984, S. 471 f.].

423. Im Personenverkehr auf der Straße ist der linienmäßig betriebene Omnibusverkehr genehmigungspflichtig; die Preise werden staatlich kontrolliert. Durch die Vorschriften, die den etablierten Unternehmen Vorrechte und insbesondere der DB ein Gestaltungsrecht für den Schienenparallel- und -ersatzverkehr einräumen, bestehen objektive Marktzugangssperren; es wird praktisch für jede Linie nur ein Unternehmen konzessioniert, und das meist auf Dauer.

424. Im Taxiverkehr ist ähnlich wie im Güterfernverkehr die Anzahl der Genehmigungen (hier je Genehmigungsbezirk, das sind die Kreise und kreisfreien Städte) beschränkt, und die Tarife werden behördlich kontrolliert. Bis 1983 waren die hierfür zuständigen Kommunalbehörden nur an Richterrecht gebunden und konnten auch beliebig viele Genehmigungen ausgeben. Allerdings war dies nur in wenigen Großstädten der Fall. Seit der Verschärfung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) sind die Behörden gesetzlich verpflichtet, nur so viele Genehmigungen auszugeben, daß die "Existenz und Funktionstüchtigkeit" des Gewerbes nicht beeinträchtigt werden. Ihnen sind dazu detaillierte gesetzliche Verfahrensvorschriften gemacht worden. Die Tarife werden meist entsprechend den Kostensteigerungen des vor Wettbewerb geschützten Gewerbes angehoben. Mietwagenunternehmen, die demgegenüber nur subjektive Zulassungsbedingungen (Nachweis der Zuverlässigkeit etc.) und keinen Tarifzwang kennen, sind gegenüber Taxis durch das Gebot, nach jeder Fahrt zum Einsatzort zurückkehren zu müssen, durch das Verbot, Fahrgäste auf der Straße aufzunehmen, und steuerlich benachteiligt. Dennoch hat sich in vielen Städten ein taxiähnlicher Funk-Mietwagen-Service etabliert, der seine Leistungen zu niedrigeren Tarifen anbietet.

425. Der Luftverkehr unterliegt besonders strengen Regulierungen. Für den Linienluftverkehr sind sowohl eine Unternehmens- als auch eine Liniengenehmigung erforderlich, die der BMV als Genehmigungsbehörde erteilt, der zugleich auch die Tarife kontrolliert. Inlandsflugverkehr ist fast ausschließlich der (zu 82,16 vH) staatseigenen Lufthansa vorbehalten; nur wenige regionale Fluggesellschaften sind daneben als Bedarfsfluggesellschaften, die nach festem Flugplan fliegen, konzessioniert.

Internationaler Luftverkehr kann wegen der Lufthoheit der einzelnen Staaten und des Fehlens multilateraler Abkommen nur aufgrund bilateraler Abkommen zwischen den entsprechenden Staaten stattfinden; in den Vereinbarungen sind Lande- und Linienverkehr, Preise und Kapazitäts-

(1) Grenzüberschreitender Binnenschiffsverkehr unterliegt nicht der Tarifpflicht.

aufteilungen zwischen den beteiligten nationalen Fluggesellschaften detailliert geregelt. Erst wenige Abkommen enthalten liberalere Bestimmungen; bei denen, die die Bundesrepublik abgeschlossen hat, ist es bislang nur dasjenige mit den USA [Schatz, 1985].

IV. Folgen der Verkehrsmarktregulierung

426. Die strenge Regulierung, die fast das gesamte Verkehrswesen in der Bundesrepublik praktisch kartelliert, ist nicht ohne Folgen geblieben. Von einem Kartell müssen auf Dauer wettbewerbliche Fehlentwicklungen erwartet werden. Sie lassen sich für die Verkehrsmärkte wie folgt zusammenfassen [Studnicki-Gizbert, 1975, S. 651 f.; Hamm, 1980, S. 585 ff.]:

- Regulierung zerstört die intermodale Konkurrenz;
- Regulierung führt zu überhöhten Kosten, auch durch Überkapazitäten und ein der Nachfrage nicht angepaßtes Preis/Leistungs-Bündel des Angebots;
- Regulierung führt zu überhöhten Preisen, weil sie Anbietern monopolistische Praktiken erlaubt; wo Wettbewerb stattfindet, ist es vor allem kostentreibender Qualitätswettbewerb;
- Regulierung behindert langfristig die Innovationsfähigkeit;
- Regulierung führt zu hohen Überwachungs- und Verwaltungskosten, die steigen, wenn dynamische Anbieter versuchen, die Wettbewerbsbeschränkungen zu umgehen. Für das Gros der Anbieter gilt allerdings, daß sie mit den Regulierungsbehörden eine Art "Ehe" eingehen (1).

Für die These, daß unternehmensinterne Effizienz, Kostenkontrolle, Preisbildung und Innovationsfähigkeit im Verkehrssektor ganz erheblich gestört zu sein scheinen, gibt es eine ganze Reihe von Anzeichen.

427. Bei der *Bundesbahn* gibt es wegen des Konkurrenzschutzes, des Stilllegungsvorbehalts, des öffentlichen Dienstrechts und der Defizitgarantie des Staates Überkapazitäten bei Streckennetz und dazu komplementärer Infrastruktur ebenso wie beim Rollmaterial und beim Personal. Von den gegenwärtig noch bedienten knapp 28000 km Streckennetz [vgl. DB, 1984, S. 56] sind etwa 10000 km von der DB nicht mehr rentabel zu bedienen; der teilweise veraltete Lokomotiven- und Wagenpark (insbesondere Güterwagen der Normalbauarten) ist zu einem beträchtlichen Teil abzuschreiben; von den derzeit 295000 Mitarbeitern können bis 1990 mindestens 80000 nicht mehr beschäftigt werden (2, 3).

-
- (1) Letzteres ist Gegenstand der (positiven) "capture-theory" der Regulierung [Posner, 1971]. Daß Regulierungen immer wieder umgangen werden, so perfektionistisch sie auch sein mögen, ist u.a. die Botschaft von Blankart [1983].
 - (2) Vorstandsvorsitzender Rainer Gohlke auf einem Vortrag vor dem Deutschen Beratertag am 6./7. Dezember 1984.
 - (3) Die personelle Überbesetzung der DB ist ganz wesentlich auf den Einfluß der Eisenbahnergewerkschaft und den mangelnden Anreiz für

Infolge der Protektion sowohl von der Absatz- als auch von der Finanzierungsseite her hat die DB lange Zeit ein Preisgebaren auf ihren verschiedenen Märkten an den Tag gelegt, bei dem die Kostenerhöhungen als gegeben hingenommen und auf die Preise abgewälzt wurden. Ihre kaufmännische Aufgabe hat sie zeitweise einseitig als offensive Preissetzung nach oben verstanden, während in ihrem institutionellen Umfeld Kosteneinsparungen, die sonst durch Wettbewerb und Konkursrisiko erzwungen würden, weniger Gewicht hatten [Lenel, 1982, S. 210 f.]. Im Personenverkehr, bei dem die DB durch das faktische Verbot von Inter-city-Buslinien ein verkehrsträgerübergreifendes Monopol über den Personenverkehr auf den Strecken ihres traditionellen Schienennetzes besitzt und bei dem der intermodale Wettbewerb mit dem Luftverkehr durch die dortige Genehmigungspraxis der Tarife (1) eingeschränkt ist, dürfte die DB ganz erhebliche Preissetzungsspielräume besitzen [Wissenschaftlicher Beirat beim BMV, 1984, S. 14]. Auch die Marktzutritts- und Preisregulierungen bei den Güterverkehrsträgern dürften der DB solche Spielräume geben [ibid.].

Die erwarteten Fehlentwicklungen aus der Protektion zeigen sich in vieler Hinsicht auf der Kostenseite: Infolge der Verstaatlichung der Bahn hat sich dieses Unternehmen im Laufe der Zeit zu einem vertikal sehr stark integrierten Konzern entwickelt. Das Konkurrenzschutzsystem hat auch hier bewirkt, daß viele komplementäre Dienstleistungen und Vorleistungen unternehmensintern produziert werden, ohne daß dabei geprüft wird, ob diese Leistungen am Markt billiger von privaten Auftragsunternehmen erbracht werden können. Das Unternehmen der DB erscheint überdimensioniert (2).

Die Produktivität der DB in bezug auf die eingesetzten Faktoren Kapital und Arbeit ist sowohl im zeitlichen Verlauf (vgl. Tabelle 6) als auch im internationalen Vergleich (vgl. Tabelle 7) mit anderen Eisenbahngesellschaften nur durchschnittlich (3). Die Kosten, insbesondere die Perso-

den Vorstand, sich diesem entgegenzusetzen, zurückzuführen [Aberle, Hamm, 1978, S. 16]. Letzteres galt jedenfalls so lange, wie die effektiven Bundeszuschüsse nicht strikt begrenzt waren, sondern quasi automatisch gewährt wurden.

- (1) Die Tarife im inländischen Luftverkehr werden stets oberhalb der 1. Klasse-Tarife der DB angesetzt, vgl. Hamm [1980, S. 582] und BMV [1984, S. 243]. Die Untersuchungen von Frischkorn [1980, S. 196]; Hermsen [1977, S. 27]; Lehmann [1976, S. 19] und Süssenguth [1976, S. 24] deuten allerdings darauf hin, daß sich der Personenfernverkehr auch bei Preiswettbewerb gegen den Luftverkehr behaupten könnte.
- (2) Diese Vermutung beruht auf der Theorie der Firma [Coase, 1937], nach der sich der Integrationsgrad eines Unternehmens danach bestimmt, inwieweit die Kontrakt- und Kontrollkosten bei Fremdproduktion von vorgelagerten Leistungen die Effizienzgewinne aus dezentraler Arbeitsteilung übersteigen. Ein Unternehmen, das im Wettbewerb steht, wird externe Leistungen kaufen, wenn diese billiger sind.
- (3) Vgl. Aberle [1984a, S. 178]; Hamm [1980, S. 586]; Laaser [1983, S. 16 f.]; Kronberger Kreis [1984, S. 25 f.]. Bei dem Querschnittsvergleich mit den ausländischen Eisenbahngesellschaften muß bedacht werden, daß hier die Leistungen von Monopolen miteinander verglichen werden.

Tabelle 6 - Zur Produktivitätsentwicklung bei der Deutschen Bundesbahn 1960-1984

| Jahr | Bruttowertschöpfung | Bruttoanlagevermögen | Anzahl der Beschäftigten | Bruttowertschöpfung pro 1000 DM Bruttoanlagevermögen | Bruttowertschöpfung pro Beschäftigten in DM(a) |
|------|---------------------|----------------------|--------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| | Mio. DM(a) | | | | |
| 1960 | 10750 | 84399 | 483225 | 127,37 | 22246,37 |
| 1965 | 11460 | 106843 | 448280 | 107,26 | 25564,39 |
| 1966 | 11300 | 109054 | 429003 | 103,62 | 26340,14 |
| 1967 | 10590 | 111884 | 409603 | 94,65 | 25854,30 |
| 1968 | 11290 | 114273 | 392564 | 98,80 | 28759,64 |
| 1969 | 12540 | 116811 | 383720 | 107,35 | 32680,08 |
| 1970 | 13110 | 120355 | 392680 | 108,93 | 33385,96 |
| 1971 | 12230 | 124021 | 402809 | 98,61 | 30361,78 |
| 1972 | 12200 | 127456 | 402992 | 95,72 | 30273,55 |
| 1973 | 12750 | 131086 | 404715 | 97,26 | 31503,65 |
| 1974 | 13200 | 134925 | 405713 | 97,83 | 32535,31 |
| 1975 | 10700 | 138313 | 394903 | 77,36 | 27095,26 |
| 1976 | 11110 | 141418 | 380092 | 78,56 | 29229,77 |
| 1977 | 10580 | 144384 | 365715 | 73,28 | 28929,63 |
| 1978 | 10670 | 147114 | 350434 | 72,53 | 30447,96 |
| 1979 | 11780 | 149302 | 336923 | 78,90 | 34963,48 |
| 1980 | 11430 | 151316 | 328980 | 75,54 | 34743,75 |
| 1981 | 11380 | 152854 | 324871 | 74,45 | 35029,29 |
| 1982 | 10380 | 154051 | 317475 | 67,38 | 32695,49 |
| 1983 | 10440 | 155078 | 307246 | 67,32 | 33979,29 |
| 1984 | 10670 | 131827 | 295554 | 80,94 | 36101,69 |

(a) In Preisen von 1976.

Quelle: BMV [1984; 1985]; DB [lfd. Jgg.]; eigene Berechnungen.

nalkosten, die nur zu 87 vH aus Betriebseinnahmen gedeckt werden, sind im Vergleich zur Gesamtwirtschaft drastisch überhöht (1). Da die DB als öffentliches Unternehmen auch für beschäftigungspolitische Ziele herangezogen wurde, mußte sie zwischen 1970 und 1973: 22000 neue Mit-

Bemerkenswert ist immerhin, daß private Monopole wie die Bern-Lötschberg-Simplon (BLS) Bahn in der Schweiz und die Canadian Pacific Railroad in Kanada eine deutlich bessere Leistung aufweisen als die DB.

- (1) Hamm [1980, S. 586]; Sohl [1980, S. 12]. Lenel [1982, S. 225] stellte fest, daß die Durchschnittsverdienste der DB-Mitarbeiter von 1961 bis 1980 deutlich stärker gestiegen sind als die Bruttoverdienste der Angestellten und Arbeiter in Industrie und Handel. Außerdem kann man anhand der DB-Geschäftsberichte feststellen, daß der Anteil der Beamten an der Zahl der Mitarbeiter der DB in der jüngeren Vergangenheit tendenziell noch gestiegen ist auf nunmehr 59,6 vH (1984).

Tabelle 7 - Technische Produktivitätskennziffern und Anteil der staatlichen Zuwendungen an den Betriebserträgen der europäischen Eisenbahnen 1982

| Eisenbahngesellschaft (Staat) | Personen- + Tonnen-km je Beschäftigten | Beschäftigte je Strecken-km | Anteil der staatl. Zuwendungen an den Betriebserträgen (vH) |
|-------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------------------------------|
| BLS (Schweiz, privat) | 305800 | 8,0 | 15,6 |
| BR (Großbritannien) | 221418 | 11,3 | 38,3 |
| SBB (Schweiz, staatl.) | 415263 | 12,7 | 15,4 |
| CFL (Luxemburg) | 214869 | 13,8 | 75,3 |
| CH (Griechenland) | 162036 | 5,2 | 86,9 |
| CIE (Irland) | 215125 | 3,6 | 38,5 |
| CP (Portugal) | 279361 | 6,4 | 76,6 |
| DB (Bundesrepublik) | 319528 | 10,9 | 50,1 |
| DSB (Dänemark) | 315803 | 9,4 | 38,8 |
| FS (Italien) | 265350 | 13,2 | 80,9 |
| NS (Niederlande) | 447086 | 9,7 | 41,7 |
| NSB (Norwegen) | 305344 | 3,7 | 30,2 |
| ÖBB (Österreich) | 253271 | 11,9 | 29,1 |
| RENFE (Spanien) | 361144 | 5,2 | 63,2 |
| SJ (Schweden) | 613203 | 2,8 | 18,4 |
| SNCB (Belgien) | 240524 | 13,6 | 52,5 |
| SNCF (Frankreich) | 490314 | 7,0 | 42,9 |
| VR (Finnland) | 465609 | 4,1 | 38,1 |
| Zum Vergleich: | | | |
| JNR (Japan) | 619546 | 15,3 | 55,2 |
| CPR (Canada, privat) | 2819487 | 1,3 | 8,9 |

Quelle: UIC [1982]; eigene Berechnungen.

arbeiter einstellen, obwohl sie diese überhaupt nicht benötigte. Sie konnte erst 1976 wieder an den säkularen Trend des Personalabbaus anschließen. Die Mehrkosten für dieses Abweichen dürften bis heute etliche Milliarden betragen haben.

Die mangelnde Kostendisziplin hat mit dazu geführt, daß die DB mit derzeit jährlich über 13 Mrd. DM aus dem Bundeshaushalt unterstützt werden muß, wobei der ausgewiesene Jahresfehlbetrag 1978 mit 4,5 Mrd. DM ein Maximum erreichte und auch 1984 trotz aller Konsolidierungserfolge immer noch 3,12 Mrd. DM ausmachte [vgl. Soltwedel et al., 1986, Kapitel E, Tabellenteil]. Zwar kann man das Defizit nicht generell als volkswirtschaftlichen Verlust verbuchen, weil eventuell die Abgeltung externer Effekte dies theoretisch gerechtfertigt erscheinen lassen kann. Der Verlust kann auch politisch gewollt sein, weil Leistungen an Dritte unter Grenzkosten abgegeben werden müssen. Dennoch bietet die pauschale staatliche Defizitgarantie eine Exkulpationsmöglichkeit für Bahnvorstand und Bahnmitarbeiter, erforderliche Anpassungen zu unterlassen [Hamm, 1980, S. 586]. Dies ist über lange Zeit hinweg geschehen; dadurch wur-

den etablierte Strukturen bei der Bahn festgeschrieben [Aberle, 1984b, S. 585]. Weiterhin hat die Unternehmenseffizienz zwangsläufig gelitten, weil die Unternehmenszielsetzung diffus definiert ist. Das undefinierte Nebeneinander von kaufmännischer und gemeinwirtschaftlicher Zielsetzung führte dazu, daß das Unternehmenskalkül von Management und Verwaltung nicht mehr eindeutig und konsequent verfolgt werden konnte.

Das Defizit ist schließlich auch auf eine mangelnde Qualität des DB-Angebots in ihren verschiedenen Verkehrszweigen zurückzuführen. Wenn in jüngster Zeit durch den kostendeckenden IC-Verkehr, IC-Kurierdienst und zuletzt mit den Intercargo-Zügen im Güterverkehr wieder mehr Angebote gemacht wurden, die den Nachfragern den geforderten Preis wert sind und kostendeckend produziert werden können [Sachverständigenrat, 1985, Ziff. 332], so spricht das eher für Versäumnisse der Vergangenheit. In der Vergangenheit war dieser inhärente Vorteil der Bündelung von Verkehrsströmen und deren schnelle Weiterleitung weitgehend dem Güterkraftverkehr überlassen worden. Transportkostensparende Innovationen wie der Kombiverkehr, die sich im Wettbewerb vermutlich von selbst einstellen (1), sich also lohnen, mußten hoch subventioniert werden (2).

Verfahrens- und Leistungsinnovationen sind häufig erst dann eingeführt worden, nachdem sie sich schon lange Zeit im Ausland bewährt hatten. Dazu zählt etwa die Einführung des Intercity-Netzes im Personenverkehr mit abgestimmten Verbindungen und Taktfahrplan, das in ähnlicher Form schon vorher in Großbritannien und den Niederlanden existierte, oder der Ausbau des Huckepack- und Containerverkehrs im Güterverkehr, das ebenfalls in Großbritannien sowie in Australien seine Vorläufer hatte [Hamm, 1984, S. 485]. Auf der anderen Seite stehen technologische Groß-(und Prestige-)projekte wie die Neubaustrecken oder die mit Unterstützung des Bundesministeriums für Forschung und Technologie (BMFT) vorangetriebenen Entwicklungsprojekte für die neuen Hochgeschwindigkeitszüge "ICE" bzw. die Drehstrom-E-Lok 120. Bei diesen Projekten wurde im Gegensatz zu früher geübten Praktiken (mit Ausschreibung und konkurrierenden Projekten der beteiligten Unternehmen) von vornherein die Konzeption festgelegt und im Konsortium der beteiligten Firmen durchgeführt (3). Damit wollte man Doppelforschung vermeiden, die jedoch gerade sehr effizient sein kann. Der technische und erst recht der ökonomische Erfolg dieser Projekte kann noch nicht abschließend beurteilt werden; es muß jedoch konstatiert werden, daß hier ebenso wie bei einem anderen Projekt, den Nebenbahn-Triebwagen 628/928, der trotz vorhandener Konkurrenzprodukte für den Einsatz bei nichtbundeseigenen Eisenbahnen von der DB neu entwickelt wurde (und mehrfach kostenträchtig umgestaltet werden mußte, weil die Prototyp-Versionen nicht die gewünschten Betriebskostensenkungen brachten), die Kostenkontrollfunktion des Wettbewerbs auch im Bereich der Forschung nicht greifen konnte [J. Müller, 1985, S. 23, auch Fn. 22].

(1) Vgl. zu britischen Erfahrungen Nelson [1980, S. 152].

(2) Vgl. Kronberger Kreis [1984, S. 18]; Wissenschaftlicher Beirat beim BMV [1984, S. 12]. 1984 waren es bei der DB allein 142 Mio. DM [DB, 1984, S. 34].

(3) Ein vergleichbares Beispiel im Telekommunikationsbereich ist die Fehlinvestition im EWS (siehe dazu Ziff. 321, Fn. 1).

428. Im *Güterkraftverkehr* bedingt die künstliche Aufteilung des Verkehrs in Nah-, Bezirksfern- und allgemeinen Fernverkehr mit strikten Abgrenzungskriterien, daß die Arbeitsteilung innerhalb des Gewerbes administrativ vorgeschrieben wird, statt daß sie sich am Markt einspielt. Dies bedingt Allokationsverzerrungen, weil durch die Marktsegmentierung unnötige Leerfahrten entstehen, nicht in jedem Fall die effizientesten Unternehmen für die jeweiligen Transporte herangezogen werden und kostenträchtige Umwegtransporte nötig werden können, ganz abgesehen davon, daß die Wahlfreiheit der Verlager durch dieses Verfahren empfindlich beschnitten wird [Kronberger Kreis, 1984, S. 16 f.].

Seit langem haben sich Monopolrenten bei konzessionierten Güterfernverkehrsunternehmen herausgebildet, die in Knappheitspreisen für die Konzessionen zum Ausdruck kommen (1). Auf diese Weise nutzt das Regulierungssystem, das zum Schutz der Eisenbahn konzipiert wurde, auch und vor allem den bereits zugelassenen Unternehmen [Bonus, 1983, S. 216 ff.], so daß es hier zu einem "Drinnen-draußen-Problem" kommt: Neue Unternehmen haben keine Chance, ins Geschäft zu kommen, etablierte Unternehmen dagegen haben Preissetzungsspielräume. Seit 1960 wurde die Zahl der Konzessionen im Fernverkehr nur um ein Drittel erhöht, obwohl sich die Verkehrsleistung mehr als verdreifachte (vgl. Tabellen 8 und 9). Moore [1976, S. 48] hat aufgrund unternehmensinterner Informationen errechnet, daß die 1973 zu erzielende Knappheitsrente von 130000 DM für eine allgemeine Güterfernverkehrskonzession Frachtraten entsprach, die um 11 vH über denen bei Wettbewerb lagen. Die Protektion der etablierten Anbieter kommt auch dem Produktionsfaktor Arbeit in Form höherer Löhne zugute, und die Kapitalkosten sind bei Protektion höher als im Wettbewerb, die Monopolrenten werden also weiterverteilt. Bezieht man derartige Rentenelemente in den Faktorkosten mit ein, steigt das Preisdifferential nach Moore [1976, S. 128 ff.] gegenüber dem Wettbewerbszustand auf 40-50 vH, wobei er ausländische Erfahrungen mit einem unregulierten Güterkraftverkehr und niedrigeren Kosten als Referenz zugrunde legte. Auch wenn er die Unterschiede in der Mineralöl- und Kfz-Besteuerung (2) berücksichtigte, verblieben immer noch deutliche Preisdifferenziale. Daß die Preise im Güterkraftverkehr allgemein unnötig hoch sind, erkennt man auch daran, daß die meisten Transporte nach wie vor an der Untergrenze der erlaubten Tarifmarge abgewickelt werden (3). Das Transportgewerbe sieht darin ein Zeichen für zu intensiven Wettbewerb und die Marktmacht der Verlager, doch spricht dieser Umstand eher dafür, daß die amtlich festgesetzten Tarife zu hoch sind und bei einer Tariffreigabe vermutlich deutlich fallen würden. Des wei-

-
- (1) Darauf wird unter Ziff. 447 noch einzugehen sein im Zusammenhang mit dem Argument, der Güterkraftverkehr neige zu ruinös übersteigter Konkurrenz.
 - (2) Zu diesem Punkt siehe Seidenfus [1984, S. 187 ff.] und Aberle [1984a, S. 180]. In der Bundesrepublik sind Mineralöl- und Kfz-Steuer für Lkw deutlich höher als in den europäischen Nachbarländern. Dennoch schlagen sich diese Unterschiede in maximal einem Fünftel der Tarifunterschiede zwischen dem deutschen und ausländischen Güterfernverkehr nieder [Sachverständigenrat, 1985, Ziff. 330].
 - (3) Hoener [1980, S. 178]; Aberle [1984a, S. 179 f.]; Kronberger Kreis [1984, S. 14].

Tabelle 8 - Anzahl der Konzessionen im Güterkraftverkehr 1960-1984

| Art | 1960 | 1964 | 1966 | 1970 | 1974 | 1978 | 1982 | 1984 |
|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|-----------|----------|
| Allgemein (rot) | 15875 | 16030 | 17298 | 17432 | 18166 | 20319 (a) | 20364 (b) | 20499 |
| International (rosa) | - | - | 995 | 994 | 1101 | 1107 | 2103 (c) | 2122 (f) |
| EG + CEMT | - | - | - | - | 410 | 566 | 798 | 798 |
| Bezirke 150 km (blau) | 6010 | 6040 | 6524 | 6601 | 7003 | 7056 | 7098 | 8935 |
| Möbelverkehr und Umzüge | 3829 | 3862 | 4418 | 4460 | 4619 | 4851 (d) | 5774 (e) | 5744 |
| Zusammen | 25714 | 25932 | 29235 | 29487 | 31299 | 33809 | 36137 | 38128 |
| Unternehmen | 11289 | 10440 | 10654 | 9614 | 9148 | 9031 | 9090 | - |

(a) Inkl. 2114 Umtausch gelb in rot. - (b) Inkl. 2177 Umtausch gelb in rot. - (c) Inkl. 1001 "neurosa". - (d) Inkl. 2740 Umzüge. - (e) Inkl. 3959 Umzüge. - (f) Inkl. 1020 "neurosa".

Quelle: BAG [1982] (Daten für 1984 nach den Angaben der 3. Verordnung zur Änderung der 6. Verordnung über die Höchstzahlen im Güterfernverkehr und Möbelfernverkehr vom 18.11.1984 [BGBl., t, S. 1399]).

teren wären wesentlich stärker differenzierte Tarifstrukturen zu erwarten. Das würde dann auch einen Druck auf Lohn- und Kapitalkosten ausüben. Weitere Indizien für zu hohe und inflexible Tarife im Güterfernverkehr auf der Straße sind darin zu sehen [Hamm, 1984, S. 482; Aberle, 1984b, S. 585],

- daß nach wie vor für die Frachtberechnung im Güterfernverkehr die Schienenentfernung entsprechend dem "Deutschen-Eisenbahn-Güter-Tarif" (DEGT) zugrunde gelegt werden muß,
- daß neue Transportgüter grundsätzlich in die höchste Tarifklasse A des für den Güterfernverkehr geltenden "Reichskraftwagentarifs" eingestuft werden,
- daß trotz einer nennenswerten Zahl von Ausnahmetarifen auch für den Straßengüterverkehr (117 in 1982) nur 10 vH der Frachteinnahmen der Güterfernverkehrsunternehmen nach diesen Tarifen abgerechnet wurden,
- daß Verlader häufig über die mangelnde Flexibilität und Bereitschaft des Gewerbes klagen, auf Kundenwünsche einzugehen.

429. Vermutlich wirkt die Regulierung auch mittelstandsfeindlich und damit postulierten Zielen der Verkehrspolitik entgegen. Größere Unternehmen, die neben den reinen Transportdienstleistungen auch die nicht der Tarifüberwachung unterliegenden Nebenleistungen wie beispielsweise Spedition, Lagerei und Großhandel anbieten, haben im Gegensatz zu klei-

Tabelle 9 - Entwicklung des Werkverkehrs und des Gewerblichen Güterkraftverkehrs 1960-1984(a)

| | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1983 | 1984 | Zuwachs 1960-84 (vH) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------------------|
| Verkehrsaufkommen (Mio. t) | | | | | | | | |
| Werkfernverkehr | 23,5 | 34,1 | 41,1 | 79,2 | 99,6 | 107,7 | 115,5 | 391,5 |
| Gewerblicher Fernverkehr | 71,3 | -88,4 | 104,8 | 112,3 | 140,9 | 141,8 | 141,6 | 98,6 |
| Werknahverkehr | 620,0 | 851,0 | 1203,0 | 1165,0 | 1355,0 | 1195,0 | 1220,0 | 96,8 |
| Gewerblicher Nahverkehr (b) | 470,0 | 659,0 | 735,0 | 760,0 | 900,0 | 800,0 | 820,0 | 74,5 |
| Verkehrsleistung (Mrd. tkm) | | | | | | | | |
| Werkfernverkehr | 3,9 | 5,8 | 7,4 | 13,7 | 17,5 | 19,1 | 20,4 | 423,1 |
| Gewerblicher Fernverkehr | 18,5 | 23,3 | 28,7 | 31,8 | 41,1 | 41,9 | 42,3 | 128,7 |
| Werknahverkehr | 11,7 | 16,0 | 19,2 | 19,2 | 23,1 | 20,9 | 21,4 | 82,9 |
| Gewerblicher Nahverkehr (b) | 10,1 | 13,9 | 16,9 | 17,5 | 21,3 | 19,3 | 19,9 | 97,1 |
| (a) Ohne Verkehr ausländischer Fahrzeuge. - (b) Ohne grenzüberschreitenden Nahverkehr und freigestellten Verkehr nach § 4 GükG. | | | | | | | | |

Quelle: BMV [1985].

neren Unternehmen wesentlich mehr Chancen zu mittelbaren Tarifunterbietungen, wenn sie mit einem Mischtarif kalkulieren (1). Daher gilt der Tarifzwang streng genommen nur für kleinere und spezialisierte Transportfirmen, für die der Wettbewerbsdruck höher ist, die jedoch gleichzeitig weniger Optionen zu unternehmerischer Initiative haben. Weiter kommt hinzu, daß die beobachteten Konzentrationstendenzen im Güterkraftverkehr möglicherweise auch von der Praxis der Konzessionierung herrühren. Eine Übernahme von Konzessionen ist nur durch den Aufkauf von anderen Unternehmen bzw. Unternehmensteilen möglich - eine Option, die normalerweise nur großen und kapitalkräftigen Transportunternehmen offensteht [Storsberg, 1983, S. 263]. Dies muß nicht unbedingt zu kostengünstiger Produktion führen, da protegierte Großunternehmen ein höheres Kostenniveau aufweisen als kleinere Unternehmen, die im Wettbewerb stehen, und "economies of scale" in der Produktion kaum auftreten [Winston, 1985, S. 67 ff.], während kleinere Unternehmen durch Flexibilität Kostenvorteile erringen können [Hamm, 1984, S. 479].

(1) Vgl. Storsberg [1983, S. 263]; Hamm [1984, S. 483]; Aberle [1984b, S. 586]; Sachverständigenrat [1985, Ziff. 327].

Infolge des Kartells im gewerblichen Güterkraftverkehr hat sich auch der Werkfernverkehr stark ausgedehnt. Im Fernverkehr haben sich die Zuwachsraten von Verkehrsaufkommen und -leistung zwischen gewerblichem Verkehr und Werkverkehr seit 1960 rasant auseinanderentwickelt. Im Nahverkehr, bei dem keine administrativen Hemmnisse bestehen, verlief die Entwicklung dagegen annähernd parallel. Die Aufwärtsentwicklung des Werkverkehrs wird von seiten der Verkehrswissenschaft eindeutig dem monopolistischen Angebotsverhalten im gewerblichen Fernverkehr zugeschrieben (1). Die Kapazitätsauslastung im Werkverkehr ist dabei relativ niedrig. Aberle [1984a, S. 178] nennt eine Zahl von 40 vH. Das ist nicht zuletzt auf das Verbot zurückzuführen, Transporte für Dritte auszuführen. Damit steigt automatisch die Anzahl der Leerfahrten, und die Betriebsführung ist weniger effizient, als sie es ohne dieses Verbot sein könnte. Das hat zur Folge, daß die Anzahl der ohne eigentliche Transportleistung durchgeführten Fahrzeug-km und auch der bereitgehaltene Kapitalstock unnötig hoch ist (2). Für die Unternehmen, die Werkverkehr betreiben, ist diese Entscheidung betriebswirtschaftlich durchaus rational, weil das Gewerbe Leistungen zu teuer und nicht in der gewünschten Qualität anbietet (3). Die angebliche Kapitalverschwendung durch den Werkverkehr ist daher auf die Regulierung selbst zurückzuführen. Weniger Leerfahrten und ein rationellerer Kapitaleinsatz wären gerade bei einer Deregulierung zu erwarten. Sofern dann die Grenzen zwischen gewerblichem Güterverkehr und Werkverkehr aufgehoben würden, so daß ersterer effizienter produziert und letzterer umfangmäßig schrumpft, steht zu erwarten, daß in einem deregulierten Umfeld auch die Unpaarigkeit der Verkehrsströme ein geringeres Problem darstellt.

430. In der *Binnenschifffahrt* wird nach wie vor über erhebliche Überkapazitäten an Schiffsraum geklagt, vor allem im Bereich der Partikuliere, der Kleinschiffer mit bis zu drei Schiffseinheiten. Es wird mittels Abwrackprämien versucht, einen Kapazitätsausgleich zu schaffen. Im Zusammenwirken mit dem Umstand, daß nach wie vor zum großen Teil Festtarife vereinbart werden [Massenberg, 1981, S. 145; Hamm 1984, S. 472], hat das zur Folge, daß die Marktauslese nicht dem Preiswettbewerb überlassen wird; das Investitionsrisiko wird den Binnenschiffern abgenommen, und ineffiziente Betriebe werden vor einem Ausscheiden aus dem Markt bewahrt [vgl. Willeke, 1977, S. 165 f.; Hamm, 1980, S. 588].

431. Im *Personenverkehr* mit Bussen, Straßenbahnen etc. verhindert das weitreichende Vorrecht der DB im Schienenparallel- und -ersatzverkehr in Verbindung mit den "Großvaterklauseln" zugunsten etablierter Unternehmen im allgemeinen, daß überhaupt nach billigeren Anbietern gesucht wird (4). Ein Vergleich der Lohnkosten zwischen den Geschäftsbereichen

(1) Vgl. Aberle [1984a, S. 178 f.]; Kronberger Kreis [1984, S. 17 f.]; Moore [1976, S. 49].

(2) Blankart [1984, S. 166]; Kronberger Kreis [1984, S. 18]; Hamm [1984, S. 472 f.].

(3) Dabei muß man berücksichtigen, daß auch die anderen Motive, die für ein Ausweichen auf den Werkverkehr verantwortlich sind, auf qualitative Mängel des Angebots des gewerblichen Verkehrs hindeuten [vgl. Moore, 1976, S. 49].

(4) Blankart [1984, S. 163] vermutet, daß das rechtliche Monopol der Eisenbahn auf den Personenferntransport tendenziell den Individual-

Bahnbus, privatrechtlichen Beteiligungsgesellschaften der DB und privaten Unternehmen fördert eine bis zu 30 vH billigere Produktion durch letztere zutage [Sohl, 1980; Hamm, 1980, S. 586; von Arnim et al., 1978]. Effizienzgewinne, die in einem unregulierten Markt möglich wären, werden hier durch die Tarifvertragsparteien aus gesamtwirtschaftlicher Sicht vertan; das öffentliche Dienstrecht in den Bahnbusbereichen stützt dies. Wegen des erwähnten Vorrechts der DB gibt es im Busverkehr praktisch weder modalen noch intermodalen Wettbewerb.

432. Auch die Regulierung des *Taxiverkehrs* dürfte zu einer Fehlleitung von Ressourcen und überhöhten Preisen geführt haben, weil hier ebenfalls Knappheitspreise für die allein zum Gewerbezutritt berechtigenden, zahlenmäßig beschränkten Konzessionen beobachtet werden können (1).

Klagen des Gewerbes, daß die Kostensituation keine Gewinne zulasse und die Nachfrage nach Taxileistungen stagniere - vgl. FAZ, "Von der Tram in das Taxi", 10.5.1985 -, sprechen angesichts der Knappheitspreise für die Genehmigungen auch für Rentenanteile, die an Produktionsfaktoren weitergegeben wurden, also für überhöhte Kosten auch in diesem Verkehrsbereich. Außerdem dürfte zu einem nicht geringen Teil die subventionierte Konkurrenz des öffentlichen Personennahverkehrs für diese Situation verantwortlich sein.

433. In der *Luftfahrt* bewirkt das Vorrecht der Deutschen Lufthansa im Binnenflugverkehr (mit Ausnahme des Berlinverkehrs [vgl. J. Müller, 1983, S. 519]) und die Politik des "national flag carriers" im Rahmen der internationalen Luftfahrtabkommen, daß private kleinere Gesellschaften, die Regionalluftverkehr - auch innereuropäisch - aufnehmen wollen, über Gebühr behindert werden (2). Im Verkehr innerhalb der Bundesrepublik genießen die Deutsche Lufthansa und ihre Tochtergesellschaft DLT ein ungefährdetes Monopol; ausländische Gesellschaften werden zur Kabotage nicht zugelassen. Der intermodale Wettbewerb zur Eisenbahn wird durch die Tarifpolitik behindert, die innerdeutschen Flugtarife oberhalb der Eisenbahntarife (1. Klasse) anzusetzen [Hamm, 1980, S. 582]. Ob marktgerechte Tarife niedriger oder vielleicht auch höher wären und welche Qualitäten der Leistung sich am Markt durchsetzen könnten, kann sich wegen des Ausschlusses des Wettbewerbs nicht erweisen; die Wahlfreiheit der Konsumenten ist dadurch unnötig eingeschränkt [Schatz, 1985, S. 24].

434. Kühne [1985, S. 26 ff.] wertete Studien über die Differenzen im Tarifniveau zwischen den USA und Europa aus. Dabei ergab sich, daß die europäischen Economy-Tarife durchschnittlich das 1,8fache der amerikanischen Tarife (auf vergleichbaren Strecken) nach der dortigen Deregulierung betragen: Die Erträge der europäischen Gesellschaften lagen um das 1,9fache über denen der amerikanischen Inlandscarrier, zugleich auch die Betriebskosten um einen ähnlichen Faktor. Teilweise waren die Kosten in Europa höher als in den USA, weil die Kurzstreckenentfernung

verkehr gefördert hat, so daß das Verbot intermodaler Konkurrenz letztlich auch der Bahn nicht genützt hat.

- (1) Siehe hierzu mehr in Ziff. 459 ff. zum Problem der ruinösen Konkurrenz im Taxigewerbe.
- (2) Dabei waren diese, soweit sie sich etablieren konnten, durchaus erfolgreich. Vgl. Schatz [1985, S. 24].

gen stärker zu Buche schlagen und die Luftkorridore ungünstiger angelegt sind. Ein Teil der Kostendifferenzen liegt daher in Strukturunterschieden und unterschiedlichen Produktionsbedingungen in den USA und Europa begründet; insofern könnten die Tarife bei einer Deregulierung in Europa nicht so stark fallen wie in den USA. Eine Reihe der von Kühne für die Kostendifferenzen verantwortlich gemachten Unterschiede in den Betriebsstrukturen (Streckennetz, Flugentfernung, zu kleine Flugmuster, höhere Standzeiten, mangelnde Personalkostenflexibilität) sind jedoch, wie Sichelschmidt [1984, S. 31 ff.] nachgewiesen hat, eine Folge der Regulierungspraxis innerhalb der europäischen Luftfahrtabkommen. Die Kapazitäts- und Preisfixierung entlang strikt festgelegter Routenpaare zwischen den die bilateralen Abkommen schließenden Staaten führt gerade dazu, daß die Kapazitäten durch Stillstandszeiten nicht hinreichend ausgelastet werden, zu kleine Flugzeuge zu viele Linien bedienen müssen und zwischen Routen nicht flexibel sind [ibid., S. 14 f., S. 32 f.]. Wenn man Wettbewerb zuließe, indem man Marktzugangsbeschränkungen und Preiskontrollen lockerte, wären daher vermutlich genügend Produktivitätsreserven vorhanden, die Kostensenkungen und niedrigere Preise ermöglichen würden. Außerdem erscheint im heutigen Zustand die Wahlfreiheit für den Flugpassagier exzessiv eingeschränkt durch den Umstand, daß neue Preis/Leistungs-Optionen von neuen Gesellschaften kaum angeboten werden.

Daher können die Preise im europäischen Flugverkehr als insgesamt überhöht gelten [Schatz, 1985, S. 22]. Wenn auch im Vergleich zu den USA erhebliche Kostenunterschiede beobachtet werden, bedeutet das jedoch nicht, daß die Preise am Wettbewerbsniveau gemessen richtig gesetzt wären, weil in einer Situation, in der es Marktzugangsbeschränkungen und Preiskontrollen gibt, ineffiziente Anbieter nicht vom Markt gedrängt werden. Die staatlich genehmigten Tarife orientieren sich bei den internationalen Abkommen an den höheren Kosten marginaler Unternehmen [Sichelschmidt, 1984, S. 19 f.], während bei den intramarginalen Gesellschaften Differentialrenten anfallen.

V. Rechtfertigungsanalyse

435. Analysiert man die Ziele der Verkehrspolitik, so kann man zeigen, daß die Regulierung des Verkehrswesens in der Bundesrepublik vorrangig dem Schutz der DB und des Systems der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienungen dienen soll [vgl. Soltwedel et al., 1986, Kapitel E]. Dennoch hat es auch nicht an ökonomischen Rechtfertigungsversuchen für diese eher im eigenen Interesse betriebene Umverteilungspolitik gefehlt [vgl. Hamm, 1980, S. 578]. Dabei wird zum einen auf theoretisch wohl fundierte Argumente zurückgegriffen, die Marktversagen betreffen; zum anderen werden für das Verkehrswesen zahlreiche besondere "Konstruktionsmängel" der Marktstruktur und des Verhaltens der Marktpartner beansprucht, die eine wettbewerbliche Koordination von Angebot und Nachfrage und eine optimale Allokation der Ressourcen gerade in diesem Sektor verhindern.

Die "Konstruktionsmängel" in den Produktionsfunktionen und im Nachfragerverhalten werden im Rahmen der Lehre der "Besonderheiten des Verkehrs" vertreten. Eine Liste dieser Besonderheiten gibt Hamm [1964, S. 77-122], der sie zugleich schon damals heftig kritisierte: (a) keine Produktion auf Vorrat, (b) Vorhalten von Reservekapazität, (c) Leerfahrten wegen Unpaarigkeit der Verkehrsströme, (d) kein Ausweichen auf andere Branchen, (e) hohe fixe Kosten und langlebige Investitionen, (f) uneinheitliche Marktform, (g) geringe Preiselastizität der Nachfrage, die Preissenkungen unmöglich macht, (h) intermodale Technologieunterschiede, (i) Wettbewerbsverfälschungen aufgrund einseitiger Staatseingriffe, (j) Wettbewerbsentartungen wegen internationaler Verkehrsverflechtung und (k) gerade die Häufung dieser Besonderheiten mache eine Besonderheit für sich aus.

Ohne auf jede Einzelheit einzugehen, kann man sagen, daß die meisten dieser Besonderheiten entweder nicht nur für den Verkehrsbereich bestehen oder gerade auf die hier betriebene Regulierung zurückgeführt werden können. Vgl. dazu im Detail Storsberg [1963]; Hamm [1964]; Peters [1966]. Kriterium (a) etwa gilt für alle Dienstleistungsunternehmen, nicht nur für das Verkehrswesen; dennoch würde bei den meisten anderen Dienstleistungsbranchen niemand auf die Idee kommen, deswegen diese hinsichtlich Marktzugang und Preisgestaltung zu regulieren. Außerdem bietet sich im Spitzenlastpreisbildungsverfahren die Möglichkeit, eine gleichmäßigere Auslastung der Kapazitäten zu erreichen [vgl. dazu z.B. Kaufer, 1981, S. 69 ff. und die dort angegebene Literatur]. Das schließt zugleich an Besonderheit (b) an, die ebenfalls für alle Unternehmen der Wirtschaft gilt: konstante Nachfrage ist eine Fiktion. Wenn es hier besondere Probleme im Verkehrswesen geben sollte, ist dies eher ein Ausfluß des redistributiv begründeten Kontrahierungszwangs: Wenn auch Kapazitäten für die Spitzennachfrage bereitgehalten werden müssen, zugleich aber höhere Spitzenlastpreise nicht genehmigt werden, dann sind bei geringerer Nachfrage nicht ausgelastete Kapazitäten eine Folge der Regulierung, nicht deren Ursache. Weiterhin können Überkapazitäten auch eine Folge fehlenden Wettbewerbsdrucks und Kostenbewußtseins sein. Punkt (c) spricht nicht gegen Wettbewerb im Verkehrswesen, da es für alle derartigen Transporte darauf ankommt, daß derjenige Wettbewerber zum Zuge kommt, der die Kosten inklusive derjenigen für Leerfahrten minimiert. Wenn der Wettbewerb zu einer besseren Kapazitätsplanung zwingt, können Leerfahrten sogar verringert werden. Kriterium (d) spricht auf das Phänomen der "sunk costs" an, also der verlorenen Kosten aus nicht wieder veräußerbaren Kapitalgütern. Dies ist jedoch ebenfalls nicht verkehrsspezifisch, sondern gilt für viele andere Wirtschaftsbetriebe auch, deren Kapital zwischen Märkten noch viel weniger transferierbar erscheint als dasjenige der meisten Verkehrsunternehmen, die zumindest ihr rollendes Kapital zwischen Relationen verschieben können. Für die Eisenbahnen stellt zumindest das Schienennetz weitgehend "verlorenes" Kapital dar. Dies gilt aber genauso etwa für Unternehmen des primären Sektors, der Chemischen Industrie etc. In dynamischer Sicht stellen "sunk costs" jedoch kein Problem dar, weil durch Innovationen oder Substitutionskonkurrenz der bestehende Kapitalstock ökonomisch obsolet werden kann.

Punkt (e) liegt dem behaupteten Marktversagen wegen des Vorliegens natürlicher Monopolstellungen oder der Gefahr ruinös übersteigter Konkurrenz zugrunde. Punkt (f) impliziert, daß es eine vorgegebene oder optimale (statische) Marktform für den Verkehrsbereich gäbe. Das ist aber in einer dynamischen Welt kaum zu erwarten, ebensowenig wie statische Gleichgewichte. Kriterium (g) läßt sich in dieser Uniformität ohnehin nicht nachweisen. Intermodale Technologieunterschiede nach Punkt (h) tragen gerade in einem dynamischen Konkurrenzprozeß dazu bei, daß sich die jeweils gesamtwirtschaftlich billigste Lösung am Markt durchsetzen kann. A priori-Wissen beim Staat über die beste Technologie dürfte man kaum unterstellen können. Wenn Staatseingriffe einseitig oder international unterschiedlich sind, wie die Kriterien (i) und (j) behaupten, spricht das eher für eine Aufhebung der Regulierungen. Dies kann in einem "internationalen Politikwettbewerb" geschehen, wenn z.B. eine Deregulierung des Verkehrswesens zur Imitation im Ausland anregt. Daher muß auch die Behauptung (k) zurückgewiesen werden, im Verkehrswesen würden sich die sogenannten Besonderheiten eher häufen als in anderen Wirtschaftsbereichen.

436. Obwohl die Lehre von den Besonderheiten im Verkehrswesen vom überwiegenden Teil der Wirtschaftswissenschaften schon lange heftig abgelehnt wird [Willeke, 1977, S. 155 f.], wird immer wieder angezweifelt, daß Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten überhaupt möglich ist. Als häufigste Argumente für Marktversagen (und damit gegen eine effiziente wettbewerbliche Koordination von Angebot und Nachfrage) werden angeführt:

- das Argument des natürlichen Monopols, das insbesondere die Eisenbahnen auszeichnen soll,
- die permanente Neigung zu ruinöser Konkurrenz an den verschiedenen Verkehrsmärkten,
- die externen Effekte, die vom Verkehrswesen als Ganzem oder von Teilen auf andere Wirtschaftssubjekte ausgehen sollen [vgl. etwa J. Müller, Vogelsang, 1979, S. 36 ff.].

In den folgenden Ausführungen soll untersucht werden, ob diese Argumente für Marktversagen zutreffen.

1. Das Argument des natürlichen Monopols

437. Die Behauptung, daß für weite Teile des Verkehrswesens zunehmende Skalenerträge sowie sinkende Grenz- und Durchschnittskosten charakteristisch seien und diese Marktsegmente daher zur Marktform des natürlichen Monopols tendieren, hat ihren Ursprung in den speziellen Kostenverhältnissen bei den Eisenbahnen. Oft wurde auch für andere Verkehrsträger angenommen, daß sie natürliche Monopole bilden. Das trifft beispielsweise auch auf den Personenverkehr mit Bussen sowie den gesamten Luftverkehrsbereich zu: im Busverkehr werden die Linienkonzessionen als Monopolrechte entlang der jeweiligen Strecken vergeben, und im Luftverkehr hat das Argument des natürlichen Monopols bei der Debatte um die Liberalisierung der inneramerikanischen Luftverkehrsmärkte eine bedeutende Rolle gespielt [Schatz, 1985, S. 23].

a. Eisenbahnverkehr

438. Die Eisenbahnen bilden - für sich genommen - eines der klassischen und immer wieder angeführten Beispiele für das Vorliegen eines natürlichen Monopols, das als alleiniger Anbieter am kostengünstigsten produzieren könne, weil die Durchschnittskostenkurve bis zum Schnittpunkt mit der aggregierten Nachfragekurve falle. Wenn einmal die hohen Fixkosten für das Schienennetz und die komplementären Terminaleinheiten getätigt seien, könne das Schienennetz sehr viel zusätzlichen Verkehr aufnehmen, ehe an der Kapazitätsgrenze des alten Netzes neue Strecken zu bauen seien [Scherer, 1973, S. 520]. Ganz ähnlich argumentierte schon Sax [1878, S. 67 f.] (1).

439. Hinsichtlich der Frage, ob Eisenbahnen tatsächlich ein natürliches Monopol bilden, wird man unterscheiden müssen zwischen einer Situation, in der die Eisenbahnen Alleinanbieter von Transportleistungen waren (oder sind), und einer solchen, in der intermodaler Wettbewerb durch andere Verkehrsträger auf den meisten Märkten vorhanden ist.

Die zweite Art der Analyse ist die umfassendere und schließt hinsichtlich der Aussage zur Relevanz des Wettbewerbs die erste mit ein. Die erste Art der Fragestellung war so lange uneingeschränkt relevant, wie die Eisenbahn keine nennenswerte Konkurrenz durch andere Verkehrsträger (einschließlich des Individualverkehrs auf der Straße) hatte, in historischer Betrachtungsweise also etwa bis 1920. Nach dem Aufkommen intermodalen Wettbewerbs verlor die erste Fragestellung zwangsläufig an Bedeutung, hätte jedoch immer noch wichtige Aufschlüsse darüber geben können, ob

- innerhalb eines Schienennetzes Wettbewerb zwischen verschiedenen Betreibern möglich und wirksam ist,
- verschiedene Betreiber, die sich auf unterschiedliche Transportarten spezialisiert haben, gemeinsam ein Netz teilen können oder aber auch
- mehrere teils miteinander verzahnte, teils räumlich spezialisierte, teils parallele Netze nebeneinander lebensfähig sind.

440. Die verfügbaren empirischen Studien, die sich fast ausschließlich auf die Verhältnisse in den USA beziehen (2), beschäftigen sich mit der Frage des Wettbewerbs jedoch bestenfalls am Rande und gehen einen anderen, mehr betriebswirtschaftlich-ökonomischen Weg. Sie untersuchen die Frage des natürlichen Monopols der Eisenbahnen stets nur

-
- (1) Wie im theoretischen Teil in Fn. 1 zu Ziff. 12 erwähnt, sind zunehmende Skalenerträge und sinkende Durchschnittskosten keine notwendige und keine hinreichende Bedingung für das Vorliegen eines natürlichen Monopols. Das gilt insbesondere im Fall von Mehrproduktunternehmen. Dennoch verwenden besonders die älteren empirischen Studien zur Frage des natürlichen Monopols im Eisenbahnwesen das Kriterium der zunehmenden Skalenerträge als einzig meßbare Variable. Um nicht den Kontakt zur Empirie zu verlieren, wird hier dem Sprachgebrauch der verwendeten Studien gefolgt.
- (2) Siehe dazu die Übersichten von Walters [1963, S. 50], identisch damit Blankart [1977, S. 428]; weiterhin Blankart [1979, S. 26]; Keeler [1983, S. 52, 153 ff.]; Winston [1985, S. 62, Fn. 6].

intramodal anhand einer Kosten(struktur)analyse für ausgewählte Eisenbahnunternehmen. Dabei wird von Substitutionswettbewerb durch andere Verkehrsträger und technologischen Innovationen abstrahiert und der für die Analyse relevante Markt mit demjenigen für Eisenbahnleistungen gleichgesetzt. Die Kostenfunktion der Eisenbahnen wird geschätzt und auf die Existenz steigender Skalenerträge hin untersucht. Lassen sich solche (meist für einen Querschnitt unter den US-amerikanischen Eisenbahnen, seltener für Zeitreihendaten derselben Gesellschaft) signifikant nachweisen, wird daraus der Schluß gezogen, daß Eisenbahnen für sich genommen ein natürliches Monopol bilden. Weiterhin wird dann geschlossen, daß dieses natürliche Monopol der staatlichen Regulierung bedürfe.

441. Abgesehen von dem fragwürdigen Schluß, daß zunehmende Skalenerträge konstitutiv für ein natürliches Monopol seien, haftet den meisten Studien der Mangel an, daß intermodale Wettbewerbsverhältnisse unberücksichtigt bleiben. Selbst wenn sich aufgrund der Analyse ergibt, daß ein natürliches Monopol vorliegt, sagt das nichts darüber aus, ob ein natürliches Monopol durch den Staat reguliert werden muß oder durch Substitutions- oder potentiellen Wettbewerb in seinem Verhalten kontrolliert werden kann (1). Der Wert eines Teils der Untersuchungen für diese Arbeit wird zusätzlich gemindert durch die Wahl der Outputvariablen, die in bezug auf die Skalenerträge gemessen werden. Vor allem die neueren unter den Untersuchungen stellen auf sogenannte "economies of density" ab. Diese sind dadurch definiert, daß "they capture the savings that result from moving larger amounts of traffic over a fixed route system (network)" [Winston, 1985, S. 63]. Keeler [1983, S. 49] kommentiert dies folgendermaßen: "Economies of route density can produce a natural monopoly on a given route, though in the absence of any other economies of scale, the national railway system could be made up of a large number of small firms, each with a local monopoly". Diese Art der Analyse stellt also auf den an sich trivialen Zusammenhang ab, daß die Durchschnitts- und Grenzkosten mit steigender Kapazitätsauslastung sinken. Für die Frage, ob (aktueller oder potentieller) Wettbewerb möglich und für die Kostenkontrolle effizient ist, sind die Studien jedoch wenig hilfreich.

442. Faßt man die Ergebnisse der verfügbaren Studien zusammen (2), dann zeigt sich, daß sich die Eigenschaft des natürlichen Monopols der Eisenbahnen selbst unter den aufgezeigten einschränkenden Bedingungen der empirischen Untersuchungen nicht eindeutig nachweisen läßt. Kleinere Unternehmen, die mit einer Netzgröße bis zu 500 Meilen (800 Kilometer) operieren, zeigen nach den Untersuchungen sowohl "economies of firm size" (3) als auch "economies of density"; bei dem von ihnen reali-

-
- (1) Die traditionelle Theorie des natürlichen Monopols konstatiert zwar ebenso wie die neuere im Anschluß an Baumol [1977], daß zunehmende Skalenerträge oder Verbundvorteile für ein natürliches Monopol sprechen. Dieses läßt sich aber zumindest durch potentiellen Wettbewerb in seinem Marktverhalten und Kostengebahren kontrollieren [Baumol, Willig, 1981, S. 420].
 - (2) Vgl. die genauere Darstellung der Resultate in Soltwedel et al. [1986, Kapitel E, Abschn. III].
 - (3) Mit der Unternehmensgröße zunehmende Skalenerträge, wobei die Unternehmensgröße anhand der Verkehrsleistung gemessen wird.

sierten Outputniveau ist weder die optimale Firmengröße erreicht noch die Auslastung des vorhandenen Netzes optimal. Diese Gesellschaften bilden innerhalb ihrer Netze natürliche Monopole im Sinne der verwendeten Definitionen. Jenseits der von mehreren Autoren festgelegten Trennlinie bei einer Netzgröße von 500 Meilen wird das Ergebnis widersprüchlich: auf der einen Seite lassen sich auch hier - wie bei diesem trivialen Konzept nicht anders zu erwarten - noch "economies of density" beobachten, andererseits treten keine "economies of firm size" mehr auf. Moore [1984, S. 137] und Babcock [1984, S. 7] verknüpfen letztere mit der Eigenschaft des natürlichen Monopols der Eisenbahnen und lehnen diese daher ab (1, 2).

443. Wie jedoch schon oben betont, erscheint es wenig sinnvoll für eine Betrachtung der innereuropäischen Verkehrsmärkte, die Analyse der Eigenschaft eines natürlichen Monopols bei den Eisenbahnen lediglich auf diesen Verkehrsträger zu beschränken und mit den Aussagen der Studien, die teilweise Kostenverläufe mit zunehmenden Skalenerträgen für die Eisenbahn ermitteln, eine Regulierung des Geschäftsgebarens der Eisenbahnen sowie der Wettbewerbsverhältnisse bei den anderen Verkehrsträgern als gerechtfertigt anzunehmen. Diesen Schluß zieht etwa Keeler [1983, S. 43]. Selbst wenn eine Eisenbahngesellschaft auf einer Strecke mit Skalenerträgen arbeitet und bei parallel angelegten Netzen nur ein Unternehmen am Markt übrigbleibt, sind dem Preissetzungsverhalten der Eisenbahnen spätestens seit dem Zeitpunkt, an dem es Substitutionswettbewerb gibt, Grenzen gesetzt. Die Situation, in der eine Eisenbahngesellschaft als Alleinanbieter ihre Preise diktieren, gegen Verladener im Güterverkehr durch Werttarifizierung diskriminieren und die Konsumentenrente abschöpfen oder auch monopolistisch überhöhte Preise fordern konnte, war nur so lange gegeben, wie es keine Substitutionswettbewerber gab, solange also die Eisenbahn die überlegene Technologie für alle Arten von Transporten besaß.

Dies ist heute aber eine irrelevante Situation. Denn zu einem relevanten Verkehrsmarkt, der ansonsten durch das Objekt der Beförderung (Personen oder bestimmte Güter) und in sehr elementarer Betrachtungsweise auch durch Ausgangs- und Zielpunkt des Transportobjekts definiert ist, zählen nicht nur die Anbieter eines Verkehrsträgers, sondern alle Anbieter, die Personen und/oder Güter zwischen den betreffenden Punkten transportieren wollen. Das gilt unabhängig von den jeweiligen Kostenfunktionen, die zwischen den verschiedenen Verkehrsmitteln sehr differieren mögen. Relevante Märkte im Verkehr sind daher verkehrsträger-

- (1) Zumindest wird man, wie Blankart [1979, S. 8 f.] dies tut, aus den "constant returns to firm scale" ableiten können, daß nicht notwendigerweise ein landesweites Eisenbahnnetz in einer Hand bestehen muß, daß regional dezentral organisierte, dennoch im Anschlußverkehr miteinander kooperierende Gesellschaften nebeneinander bestehen können und daß die Stilllegung wenig genutzter Strecken die Durchschnittskosten über das verbleibende Netz nicht erhöhen würde.
- (2) Keeler [1983, S. 44 ff.] sieht dagegen "economies of density" als konstitutiv für ein natürliches Monopol an und kommt deshalb zwangsläufig zu dem Ergebnis, daß Eisenbahnen intramodale natürliche Monopole sind. Sein Konzept ist jedoch, wie oben dargelegt, für eine Entscheidung für oder gegen Wettbewerb wenig hilfreich.

übergreifend zu definieren. Insofern gehören alle Anbieter substitutiver Verkehrsmittel mit anderen Technologien ebenfalls zu den relevanten Märkten der Eisenbahn (1, 2).

Selbst wenn also die Eisenbahn ein natürliches Monopol innerhalb ihres eigenen Netzes haben sollte, wie ein Teil der empirischen Untersuchungen anzudeuten scheint, dann hätte das Argument des natürlichen Monopols in dem Maße an Bedeutung verlieren müssen, wie sich die anderen Verkehrsmittel durchsetzten; letzteres trotz der regulativen Erschwernisse, denen diese seit den zwanziger Jahren ausgesetzt wurden. Teilweise wurden sie allerdings auch begünstigt durch staatliche Fördermaßnahmen in Form des Ausbaus von Straßen (Reichsautobahnen), Flugplätzen etc.

444. Durch die Technologie der neuen Verkehrsmittel wurden die bis dahin von den Eisenbahnen beherrschten Verkehrsmärkte "contestable", also durch potentiellen Wettbewerb kontrollierbar: die Anbieter anderer Verkehrsmittel hatten kaum verlorene Kosten beim Aufbau ihres jeweiligen Gewerbes zu verzeichnen, die erforderlichen Kapitalgüter waren in hohem Grade fungibel und stellten daher kein Hindernis für Marktzugang und -austritt dar [Keeler, 1983, S. 48; Baumol, Willig, 1981, S. 406, 418]. Die natürlichen Marktzutrittsschranken in Form verlorener Kosten für das Streckennetz, Terminals etc., die gleichsam einen Schutzschild für die Eisenbahnen darstellten, verloren durch die neuen Technologien an Bedeutung, so daß neue Anbieter in die Verkehrsmärkte eindringen konnten. Gerade die Bestrebungen des Gesetzgebers, das Wachstum der anderen Verkehrsträger in Grenzen zu halten und der Eisenbahn Marktanteile zu sichern, sprechen dafür, daß das Verhalten der Eisenbahnen sehr leicht im Wettbewerb hätte kontrolliert werden können, denn die gesetzlichen Begründungen stellen - wie angezeigt - auf den Schutz der installierten internen Subventionierung politisch vorgegebener, aber betriebswirtschaftlich unrentabler Leistungen ab.

-
- (1) Etwas sonderbar muß es in diesem Zusammenhang anmuten, wenn diese Konkurrenzbeziehung auf der einen Seite sehr klar erkannt wird, wenn nämlich beklagt wird, daß etwa der Individualverkehr der Eisenbahn im Personenverkehr die führende Rolle abgenommen habe oder die Eisenbahn im Güterverkehr die größten Marktanteile an den Straßengüterverkehr verloren habe. Auf der anderen Seite wird dann aber nicht der Schluß gezogen, daß das natürliche Monopol der Eisenbahnen kein Regulierungsgrund mehr sein kann.
 - (2) Das geben selbst Gegner einer Liberalisierung im Verkehrswesen wie Massenberg [1981] zu, die ansonsten nicht müde werden, Argumente für monopolistische Machtmißbrauchsmöglichkeiten der Eisenbahn und ihre Schutzbedürftigkeit gegen die ruinöse Konkurrenz des Kraftwagens in einem Atemzug zu behaupten. Denn es gibt im heutigen Verkehrssystem der Bundesrepublik nur wenige Elementarmärkte, auf denen die Eisenbahn keinen Wettbewerb beachten müßte und sich daher monopolistisch verhalten könnte. Im Güterverkehr dürfte das allenfalls in den Verkehrsverbindungen der Fall sein, in denen Massengüter in großen Mengen zu transportieren sind und zugleich keine Wasserwege vorhanden sind, die es der Binnenschifffahrt erlauben, als Konkurrent aufzutreten.

445. Die Position einer etablierten Eisenbahngesellschaft wird selbst innerhalb des Eisenbahnwesens wettbewerblich kontrollierbar, wenn man das Netz und den Betrieb auf diesem trennt (1). Besteht kein Zwang, verlorene Kosten in den Aufbau eines parallelen Netzes zu investieren (2), so kann eine etablierte Eisenbahngesellschaft auch dann wettbewerblich kontrolliert werden, wenn der Netzträger (3) einen Wettbewerb zwischen verschiedenen Betriebsgesellschaften auf dem Netz zuläßt. Sollten Monopolelemente aus dem Vorhalten des Netzes bestehen, dann könnten diese mittels Wettbewerb im Betrieb umgangen werden. Die erforderliche Koordination des Angebots auf den einzelnen Strecken zu den jeweiligen Fahrplanlagen könnte im Versteigerungswege geschehen, wobei zusätzlich Wegekosten, die den Staugrenzkosten entsprechen, als Versteigerungsgelote angelastet werden könnten [vgl. hierzu Bonus, 1983, S. 225 ff.]. Wenn Betriebsrechte an verschiedene Betreiber versteigert werden, könnte sich eine staatliche Einflußnahme auf diese Koordinationstätigkeit beschränken. Die in diesem Zusammenhang häufig geäußerten Probleme, daß die technische Koordination von Netzverwaltung und Betriebsgesellschaften zu hohe Transaktionskosten erfordere, daß die Wegekostenzurechnung zu kompliziert sei oder daß zwischen Netzträger und Betriebsgesellschaften Uneinigkeit hinsichtlich der Vorhaltung bestimmter Strecken herrschen könnte [vgl. dazu etwa Göhringer, 1980; J. Müller, 1985; Michelbach, 1984], wären gerade durch das Versteigern der Betriebsrechte zu lösen, weil sich dann für alle Teilleistungen Preise herausbilden könnten und die einzelnen Kostenkategorien transparenter würden.

446. Die Relevanz empirischer Analysen zum Nachweis eines natürlichen Monopols wird zusätzlich dadurch eingeschränkt, daß der Ausschluß des Wettbewerbs bei der protegierten staatlichen Eisenbahn zu X-Ineffizienz geführt hat. Wenn wegen unternehmensinterner Ineffizienz, die sich besonders in protegierten öffentlichen Unternehmen ohne unternehmerische Zielfunktion in Richtung auf Gewinnmaximierung zeigt (4), Ressourcen verschwendet werden und die Kosten überhöht sind, dann sind alle Ana-

-
- (1) Dieser Gedanke ist schon länger unter dem Stichwort "Trennung von Fahrweg und Betrieb" in der Diskussion, vgl. dazu Michelbach [1984]. Dabei geht es aber eher um eine Entlastung der DB von den Fahrwegunterhaltskosten in Analogie zu denen für das Straßennetz. Die Debatte ist noch nicht beendet und kann daher hier nur angerissen werden.
 - (2) Amerikanische Erfahrungen mit Parallellinien im vergangenen Jahrhundert zeigen, daß bei ausreichender Rentabilität noch nicht einmal verlorene Kosten einen Marktzutritt ausschlossen [Kolko, 1965, S. 7 ff.]. Fallen jedoch nur geringe "verlorene" Kosten an, wie es bei den Kapitalgütern eines reinen Eisenbahnbetriebs in einem gegebenen Netz der Fall ist [Baumol, Willig, 1981, S. 408], die jederzeit auf andere Märkte verlagerbar sind, wird wettbewerbliche Kontrolle um so eher möglich.
 - (3) Das muß nicht notwendigerweise der Staat sein, würde es unter den gegebenen Kompetenzen für die Verkehrsinfrastruktur in der Bundesrepublik aber wohl sein.
 - (4) Vgl. Leibenstein [1966; 1978]; vor allem in letzterer Publikation bezieht Leibenstein sein Konzept auf öffentliche Monopole. Vgl. weiter Peacock, Rowley [1972]; Wiseman [1978]; Rosenschon [1980].

lysen, die unter idealen Bedingungen zunehmende Skalenerträge für die Eisenbahnen behaupten, insofern irrelevant, als zunehmende Skalenerträge in der Produktionstechnik durch Ineffizienz und durch abnehmende Skalenerträge in der Kommunikation und Kontrolle der Betriebsergebnisse ausgeglichen werden. Daß dies für sich genommen keine unrealistische Annahme ist, zeigen die Analysen von Primeaux [1979, S. 67 f.; 1985, S. 15] für die leitungsgebundene Elektrizitätswirtschaft, die ebenfalls als ein klassisches natürliches Monopol gilt: Im Wettbewerb stehende Versorgungsunternehmen wiesen niedrigere Kosten auf als solche, die ein Gebietsmonopol zugesprochen bekommen hatten, weil letztere ihre theoretisch möglichen Skalenerträge im Leitungsnetz wegen unternehmerischer Ineffizienz überhaupt nicht realisieren konnten (1).

b. Straßengebundener Personenverkehr

447. Die Linienkonzessionen gewähren den Omnibusunternehmen ebenfalls Monopolrechte. Es fragt sich, ob auch dieses Monopol natürlich ist. Zunächst ist festzuhalten, daß für diese Unternehmen das Wegenetz bereits staatlich vorgegeben und finanziert wird. Es kann sich daher bestenfalls um eine Kostendegression im reinen Busbetrieb handeln. Bezüglich der kurzfristigen Durchschnittskosten dürften ähnliche Verhältnisse wie im Eisenbahnbereich herrschen, daß nämlich die kurzfristigen Durchschnittskosten mit besserer Auslastung der vorhandenen Kapazitäten sinken. Hinsichtlich der langfristigen Durchschnittskosten, die mit dem Netz und der Unternehmensgröße variieren, ist nach Kostenstudien für Busunternehmen in Großbritannien, die Blankart [1979, S. 12, 21] zitiert, eher mit konstanten Skalenerträgen zu rechnen. Wettbewerb im Busbereich dürfte daher prinzipiell möglich sein. Da allerdings der Bus in weitem Maße auch als Verkehrsmittel im Rahmen der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung benutzt wird, wo sich wegen fehlender Kostendeckung im Markt kaum Wettbewerb entwickeln würde, bietet sich hier noch in stärkerem Maße als bei der Bahn die Versteigerung der Linienkonzessionen an, mit der herausgefunden werden kann, welcher Anbieter mit dem geringsten Zuschußbedarf wirtschaften kann. Wettbewerb um den Markt ist hier durchaus denkbar [Blankart, 1979, S. 13].

c. Luftverkehr

448. Auch für den Luftverkehr hat man teilweise das Entstehen natürlicher Monopole befürchtet, wenn die Marktzugangsbeschränkungen, Preis- und Kapazitätskontrollen gelockert würden [Schatz, 1985, S. 23]. Hier wie in den anderen Bereichen gilt jedoch, daß mit der Auslastung der Kapazitäten sinkende Durchschnittskosten (höhere Sitzladefaktoren) nicht ursächlich für ein natürliches Monopol sein können, weil es dazu der ausschließlich mit der Unternehmensgröße steigenden Skalenerträge bedürfte. Zur Frage, ob mit der Unternehmensgröße "economies of scale" anfallen, gibt es aus den Vereinigten Staaten eine Reihe von Untersu-

(1) Dies ist insbesondere nach Peacock und Rowley [1972, S. 241] das wesentliche Argument gegen eine öffentliche Regulierung natürlicher Monopole.

chungen (1). Sie beziehen sich auf die Kostenverhältnisse der amerikanischen Inlandscarrier seit den vierziger Jahren bis in die neueste Zeit nach der Deregulierung des amerikanischen Binnenflugverkehrs. Keine dieser Untersuchungen konnte jenseits einer gewissen Unternehmensgröße "economies of scale" feststellen. Wohl waren "economies of density" zu beobachten, d.h. eine Kostendegression mit steigender Kapazitätsauslastung; dies ist jedoch ohne Einfluß auf die Eigenschaft des natürlichen Monopols. Allenfalls kann es ein Hinweis darauf sein, wieviele Gesellschaften eine einzelne Linie bedienen können. Aber auch wenn nur ein Anbieter im Markt ist, muß dies im Luftverkehr nicht zu einer Monopolisierung des Marktes führen, weil die Märkte "contestable" sind: Marktzu- und -austritt potentieller Konkurrenten sind leicht und verhindern, daß der aktuelle Bediener eine Monopolstellung ausnutzen kann (2). Wettbewerb zwischen Luftfahrtgesellschaften erscheint deshalb möglich, eine natürliche Monopolisierungstendenz ergibt sich nicht. Schließlich gilt auch im Luftverkehr, daß durch Eisenbahnen und Kraftfahrzeuge intermodale Wettbewerber ein natürliches Monopol verhindern.

2. Ruinöse Konkurrenz im Verkehrswesen

449. Die Behauptung, Teile des Verkehrswesens neigten zur ruinös übersteigerten Konkurrenz [Oettle, 1967, S. 8], ist fast ebenso alt wie der Wunsch nach Schutz der Staatsbahn. Prinzipiell handelt es sich um einen Zustand, in dem es zuviel Wettbewerb gibt. Man muß jedoch schon bei der Definition des Begriffs Vorsicht walten lassen. Häufig, insbesondere von Vertretern betroffener Unternehmen, wird Konkurrenz allein schon dann als ruinös hingestellt, wenn infolge von Überkapazitäten eine hohe Wettbewerbsintensität herrscht und kurzfristig die Kosten nicht gedeckt werden können oder wenn ein Unternehmen aus dem Markt ausscheidet. Betriebsinterne Ineffizienzen als mögliche Ursachen für diese Entwicklung werden dabei kaum in Erwägung gezogen [vgl. z.B. VDKS, 1982, S. 17 ff.]. Das Verhindern von "ruinöser Konkurrenz" auf dieser Ebene liefe dann auf einen totalen Bestandsschutz hinaus (3).

450. Willeke [1977, S. 157 ff.] weist zu Recht darauf hin, daß der Begriff "ruinöse Konkurrenz" selbst im wirtschaftswissenschaftlichen Be-

-
- (1) Vgl. dazu Kyle III, Phillips [1985, S. 13 ff.] sowie Winston [1985, S. 67 ff.]. Es handelt sich u.a. um die Studien von Caves [1962]; Eads et al. [1969]; Douglas, Miller [1974]; Pulsifer et al. [1975]; Keeler [1978]; Caves et al. [1984].
 - (2) Vgl. z.B. Starkie und Starrs [1984, S. 282 f.] zu einem Beispiel von "contestability" im inneraustralischen Regionalflugverkehr.
 - (3) Von Kunowski [1978, S. 218 ff.] zitiert im Zusammenhang mit der Interpretation der sogenannten Wettbewerbsparagrafen § 8 AEG, § 7 GükG, § 33 BschVG und § 8 PBefG die ganze Palette von Definitionen, die ruinösen Wettbewerb als unbilligen Wettbewerb im Sinne dieser Vorschriften zu ergründen suchen. Unter diesen gehen etwa die Meinungen von Most [1963] und Fikentscher [1963] stark in die Nähe des reinen Bestandsschutzes. Vgl. hierzu auch Baum [1980, S. 132, Fn. 12].

reich unscharf und mehrdeutig definiert ist. Faßt man die von Willeke [1977] und Tolksdorf [1971] zitierten Meinungen der Literatur zusammen, dann ergeben sich zwei grobe Kategorien für das Phänomen "ruinöse Konkurrenz":

- Auf konzentrierten Märkten könne sich ein Verdrängungs- und Vernichtungswettbewerb durch gezielte Preisunterbietungen vollziehen, an dessen Ende möglicherweise ein Monopol stehe. Dieser Fall rekurriert wiederum auf die behauptete Situation bei den Eisenbahnen und beim Luftverkehr.
- Auf Märkten mit einer geringen wirtschaftlichen Konzentration könne es wegen großer Marktaustrittsschwierigkeiten chronisch zu Überkapazitäten kommen. Die Unternehmen versuchten, durch Preisunterbietungen bis unter die Ertragsgrenze ihre vorhandenen Kapazitäten besser auszulasten. Sei die Nachfrage preisunelastisch und verhielten sich alle Unternehmen gleichgerichtet, so sei die Ertragslage permanent schlecht und überlebten nicht die Unternehmen, die am effizientesten produzierten, sondern diejenigen, die finanziell am längsten durchhielten. Jedoch auch diese müßten mit ständig neuem Marktzutritt rechnen, so daß in diesem Marktsegment permanent Ressourcen an Kapital und Arbeit fehlgeleitet würden (1).

Letzteres ist dasjenige Konzept, das sinngemäß den amtlichen Begründungen der Regulierungsgesetze und den höchstrichterlichen Entscheidungen zu den Marktzutrittsbeschränkungen und Preiskontrollen im Verkehrswesen zugrunde liegt und das deshalb hier geprüft werden muß.

a. Güterkraftverkehr

451. Für die regulierten Güterfernverkehrsunternehmen, die im Besitz einer Konzession waren, war es durchaus von Vorteil, daß der Wettbewerbsdruck insgesamt auf dem Güterverkehrssektor abgemildert wurde. Dadurch entstanden den Güterfernverkehrsunternehmen, die durch die Marktordnung kartelliert wurden, mit der Zeit erhebliche Renten, die nicht durch Außenseiterkonkurrenz zum Verschwinden gebracht werden konnten [vgl. Bonus, 1983, S. 210].

Insofern ist es wenig verwunderlich, daß gerade im Güterkraftverkehr von ruinöser Konkurrenz gesprochen wird: es geht um den "Ruin" von staatlich sanktionierten Monopolrenten, die teilweise auch in überhöhten Faktorkosten oder einem "ruhigen Leben" bestehen können [vgl. Willeke, 1977, S. 167; Hoener, 1980, S. 46].

452. Insgesamt fehlen dem Güterkraftverkehr alle Voraussetzungen, die für eine Fehlsteuerung des Marktmechanismus erforderlich wären. Das wird schon daran deutlich, daß der Güternahverkehr, der lediglich den subjektiven Zugangsbedingungen unterliegt, gesamtwirtschaftlich eine bemerkenswerte Stabilität aufweist [Sachverständigenrat, 1985, Ziff. 331]. Der natürliche Marktzutritt ist leicht zu bewerkstelligen, insbesondere im Wagenladungsverkehr; schwieriger ist er wegen des Terminal- und Netzaufbaus im Teilladungsverkehr. Zugleich aber stehen einem

(1) Am Markt verbleiben dann lediglich die Anbieter von sogenannten Zitronen, vgl. Akerlof [1970]; von Weizsäcker [1982, S. 330].

Ausscheiden marginaler Kapazitäten, die im Wettbewerb nicht bestehen können, keine wesentlichen Marktaustrittsschranken im Wege, weil für die verwendeten Kapitalgüter (Lkw etc.) einschließlich des Humankapitals der Mitarbeiter funktionsfähige Märkte bestehen. Die Güterkraftverkehrsmärkte können daher als "contestable" und damit wettbewerbsmäßig als steuerbar gelten (1).

453. Ein Argument gegen eine Liberalisierung des Marktzugangs im Güterfernverkehr, das etwa von Massenberg [1981, S. 226 ff.] und in schwächerer Form auch von Hoener [1980, S. 183] vorgebracht wird, lautet, daß es nach einem Verzicht auf Kontingentierung der Güterfernverkehrsgenehmigungen verstärkt zu ökonomisch irrationalen Marktzutritten kommen würde, insbesondere im Wagenladungsverkehr (2). Bei diesem Argument dürfte es sich jedoch um eine Schutzbehauptung aus der Sicht des etablierten Gewerbes handeln. Denn mehrere Argumente sprechen dagegen, daß ein liberalisiertes Güterkraftgewerbe instabil wäre:

- Die Kontingentierung bewirkt, daß innovative Unternehmen ausgesperrt oder in ihrer Expansion behindert werden. Dadurch bleibt ein a priori nicht abzuschätzendes Innovations- und Rationalisierungspotential ungenutzt. Daher würde ein ungehinderter Marktzutritt neuer Unternehmen zunächst eine Leistungsverbesserung im Güterfernverkehr bewirken.
- Gerade in einem unkonzentrierten Sektor wie dem des Güterfernverkehrsgewerbes dürfte der Preismechanismus seine Auslesefunktion ausüben können. Wäre es wirklich an dem, daß die etablierten Unternehmen die bessere Leistung in den Augen der Verladern anzubieten in der Lage sind, dann müßten sie sich gegen angeblich unqualifizierte Neulinge leicht zur Wehr setzen können (3). Wenn sich umgekehrt neue

(1) Vgl. Willeke [1977, S. 168]. Vgl. auch die empirischen Untersuchungen für die USA und Großbritannien, die zeigen, daß die Skalenerträge im Güterkraftverkehr dieser Staaten schon bei kleinsten Unternehmen (5 Lkw in Großbritannien) ausgebeutet werden und in den USA - sofern sie sich abzeichnen - eher auf die Regulierung als auf technische Gegebenheiten zurückgeführt werden müssen. Vgl. Aberle [1984a, S. 176], der die Untersuchungen von Friedlaender [1978], Owen [1978], Friedlaender und Spady [1981] anführt, sowie Hoener [1980, S. 181 f.], der auf Edwards und Bayliss [1971] sowie Koenker [1977] verweist. Vgl. ferner Harrison [1963] und Winston [1985, S. 67].

(2) Die zitierten Autoren befürchten, daß sich Neunternehmer entweder Illusionen über die Ertragschancen in diesem Gewerbe machen oder von eher romantischen Vorstellungen von der unabhängigen Existenz als "selbständiger Trucker" leiten lassen und so das Gewerbe in seiner Gesamtheit destabilisieren würden. Die subjektiven Zulassungsbedingungen (fit, able and willing) wären nicht ausreichend, um abschreckend zu wirken, und seien von Neubewerbern leicht zu erfüllen.

(3) Moore [1976, S. 33] berichtet von ausgesprochenen Vertrauensverhältnissen zwischen Verladern und guten Spediteuren im englischen Güterkraftverkehr, die von Neulingen nur mit guten Leistungen erworben werden können. Willeke [1977, S. 167] empfiehlt darüber hinaus eine Verschärfung der subjektiven Zugangsbeschränkungen in Richtung auf eine kaufmännische Ausbildung.

Unternehmen als relevante Wettbewerber erweisen sollten, dürften sie gerade nicht vom Markt ausgesperrt werden.

- Selbst wenn die subjektiven Zulassungsbedingungen leicht zu erfüllen sind, besagt das noch nicht, daß alle Bewerber, die diese Hürden nehmen, unqualifiziert wären. Wenn Kleinstunternehmen entstehen, dürften diese sich auf Dauer nur halten können, wenn sie hochwertige Leistungen anzubieten haben. Festpreise und Marktzutrittsbeschränkungen verhindern dagegen nur, daß sich manche dieser vermeintlichen Illusionen auch in realen Kostensenkungen im Gesamtgewerbe niederschlagen. Im übrigen kann es nicht die Aufgabe des Staates sein, Unternehmen das Investitionsrisiko abzunehmen [Freimuth, 1969, S. 51 f.; Peters, 1966, S. 30].

454. Daß die Preise und Kosten im Güterkraftverkehr überhöht sind (1) und durch das Kartell abgesichert werden, wird durch die beobachteten Knappheitspreise für Lizenzen belegt, die trotz der administrativen Erschwernis, daß mit einer Lizenz nur das Unternehmen oder selbständig abtrennbare Teile veräußert werden dürfen [Bürgel, 1983, S. 69], auftreten. Über die Höhe gibt Tabelle 10 Aufschluß.

Tabelle 10 - Knappheitspreise für Konzessionen im Güterkraftverkehr

| Jahr | DM je rote Konzession im Durchschnitt | Quelle |
|--------------|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1965 | 5000 a) | a) Moore [1976, S. 48] b) J. Müller, Vogelsang [1979, S. 236, Fn. 65] c) Blankart [1983, S. 17, Tabelle 9] |
| 1966 | 10000 a) | |
| 1969 | 100000 a) | |
| 1973 | 110000 a) | Hamm [1978, S. 166] Drude [1978, S. 26, Fn. 37] Hamm [1980, S. 586] Bürgel [1983, S. 69] Bonus [1983, S. 216] Aberle [1984a, S. 180] Hamm [1984, S. 470] |
| 1976 | 90000 b) | |
| 1981 | 170000 c) | |
| zeitlich | 40000 - 60000 | |
| unbestimmbar | 40000 - 100000 | |
| | 50000 - 100000 | |
| | 150000 | |
| | 150000 - 200000 | |
| | 180000 | |
| | 250000 | |

Da diese Übertragungen von Konzessionen eigentlich dem Sinn des Gesetzes zuwiderlaufen und daher eher in einer Grauzone stattfinden, sind die Angaben notwendigerweise mit Vorsicht zu behandeln. Dennoch geben sie einen Einblick in die Monopolrenten, die im Güterkraftverkehrsgewerbe

- (1) Aus der subjektiven Sicht des einzelnen Unternehmens, das Kostensenkungen angesichts der festgelegten Tarife weniger Aufmerksamkeit schenkt, mag die Kostensituation den Eindruck ruinöser Konkurrenz erwecken. Damit ist jedoch nichts über das Vorliegen eines systematischen Marktversagens gesagt, zumal im Wettbewerb Chancen und Anreiz zu Kostensenkungen bestehen.

durch das Kartell entstanden sind. Die Preise beziehen sich dabei, soweit ersichtlich, auf das reine Recht, als Güterkraftverkehrsunternehmer tätig zu sein, beziehen sich also nicht auf den Kapitalwert des Unternehmensteils, das mitübertragen werden soll.

Wenn aber allein das Recht, Güterfernverkehr betreiben zu dürfen, den Unternehmen, die diese Preise zahlen, solche Summen wert ist, dann spricht das für erhebliche Gewinnerwartungen, die über die reine Kostendeckung (inklusive Kapitalkosten für den Betrieb und Unternehmerlohn) hinausgehen. Denn im Falle des Marktgleichgewichts bei freiem Marktzutritt müßte der Wert der Konzessionen auf Null fallen. Die Preise für Transportleistungen sind demzufolge deutlich überhöht. Wie weiter oben ausgeführt, errechnete Moore aus den beobachteten Renten Preisdifferenzen zum Ausland von 11 vH bzw. 40-50 vH, wenn man auch Rentenelemente in den Faktorkosten einbezieht. "Ruinös" könnte mehr Wettbewerb daher nur für die Renteneinkommen der etablierten Unternehmen bzw. für die ineffizient operierenden Güterkraftverkehrsbetriebe sein, die sich dies nur wegen der Beschränkung des Marktzugangs leisten können. Eine permanente Fehlleistung des Wettbewerbs bei einer Liberalisierung anzunehmen erscheint vor dem Hintergrund der Knappheitspreise für Konzessionen als eine Schutzbehauptung für staatlich garantierte Monopolrenten [Bonus, 1983, S. 216; Willeke, 1977, S. 166 ff.].

455. Auch das Wachstum des Werkfernverkehrs im Vergleich zum gewerblichen Transport (vgl. Tabelle 9) ist ein Indiz gegen ruinöse Wettbewerbsverhältnisse im Güterfernverkehr und für Rentenelemente im gewerblichen Bereich, zumal der Werkverkehr künstlichen Hindernissen ausgesetzt ist wie dem Verbot des Transports für Dritte (1). Bei Preisflexibilität und freiem Marktzutritt im gewerblichen Bereich sowie einer Aufhebung des Transportverbots für Dritte im Werkfernverkehr dürften die Preise tendenziell erheblich sinken. Dann könnte sich beim herrschenden Marktpreis herausstellen, welche der heute vorhandenen Kapazitäten beider Bereiche "überflüssig" und bei effizienter Betriebsführung rentabel zu betreiben sind. Marktaustrittsschranken für marginale Unternehmen bestehen - wie gesagt - nicht und die Gefahr, daß statt dessen intramarginale Unternehmen den Markt verlassen müssen, ist angesichts der Homogenität der angebotenen Leistungen gering.

b. Binnenschifffahrt

456. In der amtlichen Begründung zu den Binnenschifffahrtsgesetzen wird [vgl. Kapitel E in Soltwedel et al., 1986] für die Binnenschifffahrt ruinöser Wettbewerb sowohl als Verdrängungswettbewerb mit Kampfтарifen seitens der Eisenbahnen und der größeren Reedereien gegen die Partikuliere als auch als verzögerter Anpassungsprozeß bei den Partikulieren befürchtet [vgl. hierzu Willeke, 1977, S. 163 ff.], die nach gängiger

(1) Moore [1976, S. 49] nennt die Motive für das Betreiben von Werkverkehr. Die meisten Motive lassen auf mindere Leistungen des regulierten Gewerbes schließen, wie zu hohe Preise, schlechter Service oder mangelnde Innovationsfähigkeit. Die niedrige Kapazitätsauslastung von 40 vH [Aberle, 1984a, S. 178] wurde dabei in Kauf genommen.

Auffassung zum Teil "traditionalistische Verhaltensweisen" an den Tag legen [Seidenfus, 1959, S. 123 ff.] und selbst dann ihr Angebot nicht einschränken, wenn nicht einmal mehr die Abschreibungen für ihr "schwimmendes" Kapital zu erwirtschaften sind. Teilweise können Partikuliere als Familienbetriebe Personalkosten und Unternehmerlohn niedriger ansetzen [Hoener, 1980, S. 187] und sind erst dann zum Marktaustritt gezwungen, wenn das Unternehmensvermögen aufgezehrt ist, was wegen der technischen Haltbarkeit der Schiffe (1) teilweise sehr lange dauert.

457. Ein Verdrängungswettbewerb der Eisenbahn gegen die gesamte Binnenschifffahrt dürfte wenig wahrscheinlich sein, weil diesem Versuch die potentielle ausländische Konkurrenz, die auch in einige inländische Relationen eindringen könnte, entgegenstehen würde (2). Selbst wenn es der Eisenbahn temporär gelänge, durch eine verstärkte Anwendung von Ausnahmetarifen einen Teil der deutschen Binnenschifffahrt vom Markt zu verdrängen, könnte sie die entsprechenden Relationen wegen der ausländischen Konkurrenz dennoch nicht monopolisieren; eine Fehlsteuerung des Wettbewerbs wäre auf längere Sicht nicht zu erwarten, weil die Bahn kaum (3) einen offensichtlich erfolglosen Verdrängungswettbewerb beginnen würde [Massenberg, 1981, S. 235]. Darüber hinaus haben die großen Reedereien, die schon 1979 zwar nur 7 vH der Betriebe, aber 40 vH der Schiffe, 57 vH der Tonnage und 52 vH der Beschäftigten ausmachten [ibid., S. 182 f.], dank der Einführung produktivitätssteigernder Neuerungen wie der Schubschifffahrt eine effiziente Waffe zur Abwehr von Verdrängungsaktionen der DB in der Hand.

458. Die Binnenschifffahrt als Ganzes dürfte kaum von einer Verdrängung von ihren angestammten Massengutmärkten bedroht sein, wie auch die Aufwärtsbewegung ihres Frachtaufkommens und ihrer Verkehrsleistung über die Jahre zeigt. Daher stellt sich der Schutz gerade der Partikuliere durch Preiskontrollen und die genossenschaftliche Organisation als Maßnahme gegen eine effiziente Kapazitätsanpassung dar. Marginale Schiffe bzw. Betriebe werden vor dem Ausscheiden aus dem Markt bewahrt. Es spricht daher in der Binnenschifffahrt nichts für eine systematische Fehlsteuerung des Marktes (4). Es handelt sich demgegenüber

-
- (1) Hoener [1980, S. 187] berichtet, daß 1976 noch zwei Drittel aller Schiffe älter als 35 Jahre war. Heute allerdings gehört die deutsche Binnenschifffahrts-Flotte zu den modernsten der Welt [Busch, 1983, S. 245].
 - (2) Das ausländische Binnenschifffahrtsgewerbe könnte auch inländische Relationen bedienen, weil schon 1958 der Kabotagevorbehalt aufgegeben wurde [Busch, 1983, S. 240]. Gegenwärtig wird gegen die ausländischen Binnenschifffahrtsunternehmen durch das Festfrachtensystem im inländischen Verkehr diskriminiert [ibid., S. 244].
 - (3) Daß es in der Weltwirtschaftskrise, als mit der Anpassungsverordnung 1931 die Binnenschifffahrt vor Kampftarifen der Reichsbahn geschützt werden sollte, anders war, dürfte der Krise mit ihrem Zusammenbruch der Transportnachfrage anzulasten sein [Willeke, 1977, S. 163 f.; Hamm, 1980, S. 577 f.].
 - (4) Der technische Fortschritt im Zusammenhang mit Schubschifffahrt, Radar, etc. weist demgegenüber für die Binnenschifffahrt in Richtung auf einen Anstieg der optimalen Betriebsgröße.

um eine Korrektur eines politisch unerwünschten Marktergebnisses im Sinne des Ziels der Mittelstandspolitik.

Wie Willeke [1977, S. 165] und Hamm [1978, S. 164] nachweisen, haben die starren Festfrachten im Zusammenwirken mit Abwrackprämien nach § 32a BSchVG und gleichzeitigen Steuererleichterungen bei Schiffsneubauten dazu geführt, daß sich die Kapazitätsüberhänge, die als Auslöser für ruinöse Konkurrenz dargestellt werden, sich überhaupt erst gebildet haben. Die traditionalistischen Verhaltensweisen wurden daher erst durch die Regulierung hervorgerufen. Ob dieser Preis für das Verteilungsziel gezahlt werden sollte, scheint fraglich. Statt dessen empfiehlt es sich auch hier, daß der Investor in einem deregulierten Markt die volle Verantwortung für seine ökonomische Entscheidung tragen sollte.

c. Taxigewerbe

459. Die vorhandenen subjektiven und objektiven Marktzugangsbeschränkungen und Preiskontrollen im Taxigewerbe werden im allgemeinen mit der Gefahr ruinöser Konkurrenz im Taxigewerbe gerechtfertigt [BVerfG, 11, 168, 191] (1).

460. Von den beiden vorgestellten Spielarten ruinöser Konkurrenz kann der Verdrängungswettbewerb auf konzentrierten Märkten nicht gemeint sein; dies würde sowohl gegen die Evidenz als auch gegen die Auslegung des Richterrechts verstoßen, das in diesem Bereich einschlägig war, bevor durch die 5. Novelle zum PBefG 1983 den Genehmigungsbehörden in § 13 IV und V PBefG die Marktbeobachtung obligatorisch gemacht wurde. Die Evidenz zeigt, daß die Marktstruktur im Taxibereich ausgesprochen polypolistisch ist. Die Untersuchungen von Wollrab [1977, S. 31 ff.], die teilweise auf vorangegangenen Studien basieren (2), zeigen, daß 1976 auf rund 24300 Taxiunternehmen 31700 Taxis entfielen, also nur etwa 1,3 Wagen pro Unternehmen. Auch wenn inzwischen eine etwas höhere Konzentration eingetreten sein sollte, dürften diese Zahlen nach wie vor tendenziell Gültigkeit beanspruchen können, zumal Beesley [1973, S. 151, Fn. 1979, S. 103 ff.] für Großbritannien, das in diesem Bereich ähnliche Regulationen kennt, Vergleichbares berichtet.

(1) Anders als bei den Verkehrsträgern Bus und Lkw dienen die zahlenmäßigen Beschränkungen der Lizenzen nicht dem Schutz der DB. Weil Taxis wichtige Verkehrsfunktionen in der Fläche im Anschluß an die Verkehrslinien der Bahn erbringen, sind sie komplementär und nicht substitutiv zum öffentlichen Linienverkehr; Zugangsbeschränkungen nur aus dem Grund des Schutzes der DB würden im Falle der Taxis gegen die Freiheit der Berufswahl verstoßen [BVerfG, 11, 168, 191].

(2) Bei der Analyse des Taximarkts ist man auf diese Untersuchungen und Befragungen angewiesen, da in der Zwischenzeit keine neueren verfügbar sind. Die Ergebnisse dürften aber tendenziell noch gültig sein. Dafür spricht auch, daß sich Sparmann [1981] in seinem Bericht für das 54. Round Table on Transport Economics des Economic Research Centre der CEMT ebenfalls auf Wollrab [1977] und die von ihm verarbeiteten Studien von Pampel, Bidinger [1974] und der Wirtschaftsberatungs AG [1976] stützt.

Diese Ergebnisse sind auch theoretisch einleuchtend: Die geringe optimale Betriebsgröße dürfte in der Tat schon bei einem Wagen liegen, Marktzutritt ist bereits auf dieser Stufe möglich [Blankart, 1984, S. 164]. "Economies of scale" aufgrund der Betriebsgröße (Anzahl der Fahrzeuge) entstehen in diesem Gewerbe nicht [Beesley, 1973, S. 151, Fußnote 2]. Lediglich aus dem genossenschaftlichen Zusammenschluß der einzelnen Taxi-Unternehmen in Funkzentralen können Skalenerträge erwachsen, weil die Koordination der Fahrten den Anteil der Leerfahrten minimiert [Wollrab, 1977, S. 73; J. Müller, Vogelsang, 1979, S. 258; Blankart, 1984, S. 164].

Die Märkte für Taxiverkehr könnten allenfalls dann monopolisiert werden, wenn künstliche Marktzugangsbeschränkungen errichtet werden, etwa wenn die zuständige Genehmigungsbehörde die Konzessionsvergabe nach § 13 IV PBefG sehr restriktiv handhabt oder die innergewerblichen Zusammenschlüsse restriktiv gegen potentielle Preisbrecher vorgingen (1). Letzteres wäre dann aber ein Fall für die wettbewerbliche Mißbrauchsaufsicht; natürliche Tendenzen zur Monopolisierung gibt es nicht [Blankart, 1984, S. 164]. Zwar stehen die Taxis - zumindest teilweise - auch mit Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) im Wettbewerb. Weil solche Unternehmen im allgemeinen hoch subventioniert werden, ginge es den Taxiunternehmen ohne diese Konkurrenz sicherlich besser. Gleichwohl stellt dieser Umstand kein Hemmnis für eine Liberalisierung der Taximärkte dar.

461. Worum es also im Taxigewerbe nur gehen kann, sind Überkapazitäten, die bei leichtem Marktzutritt durch einen erschwerten Marktaustritt hervorgerufen werden könnten. Es müßte also permanent "zu viel Wettbewerb" herrschen, wobei das gesamte Gewerbe seine Kosten nicht decken kann und auch die intramarginalen Unternehmen zum Marktaustritt gezwungen werden [Tolksdorf, 1971, S. 29 ff.; Wollrab, 1977, S. 54 ff.].

Diese Art von ruinöser Konkurrenz, nämlich ein verzögerter Anpassungsprozeß, in dessen Verlauf gerade die marginalen Unternehmen nicht schnell genug vom Markt ausscheiden, um das Überleben der intramarginalen zu garantieren, könnte gemeint sein, wenn nach der Entscheidung des BVerwG vom 14.7.1961 die Existenz des gesamten örtlichen Gewerbes und nicht etwa schon die Existenz einzelner Unternehmen vom Ruin bedroht sein muß [Bidinger, 1985, B § 13, S. 32 ff., Rd.-Nr. 89].

462. Natürliche Marktzutrittschennisse im Taxiwesen gibt es kaum, der Marktzutritt verlangt außer einem Kraftfahrzeug nur Ortskenntnis. Auch

(1) Derartiges ist dem Taxigewerbe durchaus nicht fremd: "...there are informal ways to discipline those trying to undercut an established cartel price...price undercutters can be punished by being allocated fewer or less profitable drives" [Blankart, 1984, S. 164]. Auch berichtet die Presse häufiger über Praktiken, die hart am Rande oder jenseits der Legalität liegen [vgl. z.B. Reinsch, 1982]. J. Müller und Vogelsang [1979, S. 166] führen als einen weiteren Grund für die Regulierung des Taxiwesens am Beispiel der USA an, daß durch die Wettbewerbsbeschränkungen "Taxi-Kriege" zwischen den Kleinunternehmen verhindert werden sollten. Dieses Argument kann jedoch weder aus ökonomischer noch aus rechtsstaatlicher Sicht überzeugen.

die subjektiven Zugangsbedingungen der Leistungsfähigkeit, Sicherheit und Zuverlässigkeit des Taxiunternehmers (1) sind leicht zu überspringende Hürden [J. Müller, Vogelsang, 1979, S. 252 f.].

Zwar ist nach §§ 25-29 und 41 der Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrtunternehmen im Personenverkehr (BOKraft) eine zusätzliche Ausrüstung der Taxis mit vier Türen, genügend Gepäckraum, Sicherheitseinrichtungen, Taxameter etc. vorgesehen [Blankart, 1984, S. 164]. Da es jedoch für die solcherart umgerüsteten Fahrzeuge einen funktionierenden Markt gibt (2), kann für das Kapital der Taxiunternehmen auch nicht von natürlichen Marktaustrittsschranken gesprochen werden: entweder können bei sinkenden Preisen überzählige Fahrzeuge an andere Unternehmen - auch in anderen Städten - verkauft oder auch auf dem Gebrauchtwagenmarkt ohne Kapitalverluste (außer den gebrauchsbedingten Abschreibungen) wieder veräußert werden.

Auch die von Wollrab [1977, S. 45 f. und 57] aufgeführte Attraktivität des Berufsbilds, die auch bei sinkenden Reallöhnen für ein Verbleiben am Markt verantwortlich sein könnte, kann nicht zu "Überkapazitäten" führen, weil dann freiwillig materielle Einkommensbestandteile gegen immaterielle getauscht werden (3). Übermäßige Marktaustrittshemmnisse bestehen deshalb nicht; wenn im unregulierten Zustand temporär Überkapazitäten entstehen (4), ist ein Marktaustritt leicht möglich; der Wettbewerb bei freier Preisbildung kann nicht zu dauerhafter Fehlsteuerung führen. Der Preismechanismus würde auch im Taxiwesen auf Dauer als Informations- und Lenkungsinstrument für die Branche funktionsfähig sein (5). Dies gilt - ganz in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des BVerwG - für das Gewerbe als Ganzes, nicht jedoch für jedes einzelne Taxiunternehmen, dessen individuellen Bestand aber auch das ge-

-
- (1) Jeder Fahrer muß zudem im Besitz eines Personenbeförderungsscheins sein.
 - (2) Wollrab [1977, S. 56]. Die Tatsache, daß das Verbot des reinen Konzessionshandels durch die 5. Novelle zum PBefG 1983 dies beeinträchtigt haben mag, ändert nichts an der Tatsache, daß der Markt funktionsfähig war, als Konzessionen ohne Unternehmensteil gehandelt werden durften.
 - (3) Eine wirksame Bremse gegen allzu illusorische Rentabilitätskalküle von Neulingen am Markt, die nicht wirklich auf Kostensenkungen beruhen, stellt ein funktionierender Fremdkapitalmarkt dar.
 - (4) Im Anpassungsprozeß nach einer Deregulierung dürften in der Tat einige Firmenzusammenbrüche zu erwarten sein. Das ist dann aber ein Zeichen dafür, daß die Taxiunternehmen dem Wettbewerb entwöhnt sind und sich nicht rasch genug anpassen.
 - (5) Die Gefahr, daß unqualifizierte Wettbewerber auftreten, wird durch die in § 13 I PBefG normierten subjektiven Zulassungshemmnisse begrenzt. Daß diese Hürden relativ leicht zu überspringen sind, ändert nichts an der qualitativen Auslesefunktion. Solange zudem Taxis gekennzeichnet und registriert sind, ist auch die Justiziabilität von unerfüllten Ansprüchen z.B. aus Beförderungsverträgen und Betrugsbehauptungen gegeben. Eine Lizenzierung ohne zahlenmäßige Beschränkung der Genehmigungen und eine Kennzeichnung der Taxis (und Mietwagen) dürften auch von Nachfragerseite gewünscht werden. Eine mögliche Schwarzmarktkonkurrenz durch nicht registrierte Privatwagen erfordert nur eine polizeiliche Mißbrauchsaufsicht, nicht aber eine Beschränkung der Anzahl der regulären Taxis.

genwärtige Recht gar nicht schützen soll [Bidinger, 1985, B § 13, S. 33, Rd.-Nr. 87].

463. Gegen die Existenz schwerwiegender Marktmängel sprechen schließlich auch die Erfahrungen mit einer liberalen Handhabung der Konzessionsvergabe in einigen Städten, in denen vor der Verschärfung des § 13 PBefG keinerlei objektive Zulassungsbeschränkungen bestanden. Ruinöse Konkurrenz im Taxiverkehr konnte nicht festgestellt werden [J. Müller, Vogelsang, 1979, S. 256; Hamm, 1984, S. 468].

464. Ebenso wie im Fall des Güterkraftverkehrs besteht Anlaß zu vermuten, daß die Preiskontrollen eher dazu gedacht waren, dem Gewerbe Gewinne zu sichern und diesen Zustand durch die objektiven Marktzuwangsbeschränkungen kartellmäßig abzusichern. Auch im Taxigewerbe kann man erhebliche Knappheitspreise für Konzessionen beobachten: offen vor 1983, solange die Konzessionen noch frei gehandelt werden durften, und verdeckt auch heute noch. Wollrab [1977, S. 63 f.], der 136 kommunale Verkehrsämter befragte, ermittelte in über 50 vH der Fälle Knappheitspreise für Konzessionen zwischen 2500 und 27500 DM mit einer Häufung im Bereich von 12500 bis 22500 DM (1). Zugleich existierten in denselben Städten lange Wartelisten für Bewerber. Auf diesen Listen waren Anträge auf weitere Konzessionen in Höhe von 50 bis 200 vH der Anzahl der bereits vergebenen Genehmigungen registriert [ibid., S. 62]. Da rund ein Viertel der auf den Wartelisten verzeichneten Bewerber bereits im Gewerbe tätig war und die Kapazitäten ausdehnen wollte [ibid., S. 62], kann auch nicht davon gesprochen wer-

(1) Daß die Zahlen, die Wollrab für die Konzessionspreise ermittelte, über die Zeit Bestand hatten, zeigt die folgende Tabelle:

Tabelle 11 - Knappheitspreise für Konzessionen im Taxiwesen

| Preis (DM)... | Quelle |
|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| der reinen Konzessionen mindestens 10000 | Bürgel [1983, S. 47]. |
| der reinen Konzessionen mindestens 20000 | FAZ, "Taxikonzessionen leichter erhältlich", Nr. 285, 9.12.1981, S. 14; "Pyrrhus-Sieg im Taxi-Krieg, Nr. 64, 17.3.1983, S. 12. |
| einer Konzession einschließ- lich eines nahezu abge- schriebenen Wagens 50000 | Reinsch [1982] |

Die Preise beziehen sich auf die Zeit vor dem Verbot des reinen Konzessionshandels. Da aber nach wie vor Konzessionen mit Unternehmensteilen übertragen werden dürfen, wenn auch unter restriktiven Bedingungen, dürfte sich daran nur marginal etwas geändert haben. Im Jahre 1971 wurden in verschiedenen Städten Großbritanniens, die - anders als London - ebenfalls eine Beschränkung der Konzessionsanzahl kennen, zwischen 2000 und 3000 £ gefordert [Beesley, 1973, S. 156]. In den USA waren in größeren Städten sogar 10000 bis 30000 \$ üblich [J. Müller, Vogelsang, 1979, S. 168].

den, daß sich die Bewerber praxisferne Illusionen über die Erträge in ihrem angestrebten Gewerbe machten. Vielmehr müssen dafür Gewinnerwartungen ausschlaggebend gewesen sein.

Würden neue Wettbewerber zugelassen und die Taxitarife freigegeben, dürfte auch der Preis für die Konzessionen sehr schnell auf Null sinken, so daß bei Druck auf die Taxitarife (und letztlich auch die Kosten) ein effizientes Marktergebnis bei funktionierendem Marktein- und -austritt erreicht werden könnte (1).

Ein weiteres Indiz dafür, daß die Regulierung im Taxiverkehr die Preise marktwidrig hochhält, ist darin zu sehen, daß vielerorts neben dem Taxigewerbe trotz aller behördlichen Einschränkungen (2) Mietwagenunternehmen taxiähnlichen Service mit sogenannten Funk-Minicars anbieten. Das läßt darauf schließen, daß noch sehr viel mehr Wettbewerb möglich ist, als vom Taxigewerbe zugestanden wird. Bei der Untersuchung von Wollrab [1977, S. 105] waren solche Mietwagenunternehmen vor allem dort weit verbreitet, wo die Genehmigungsbehörden Taxis nur restriktiv zuließen.

3. Externe Effekte im Verkehrswesen (3)

465. Als drittes allokatorentheoretisches Argument für ein staatliches Eingreifen auf den Verkehrsmärkten wird häufig behauptet, daß das Ver-

-
- (1) Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß im Richterrecht bei der Auslegung des früheren § 13 III PBefG der Knappheitspreis für Konzessionen durchaus eine Rolle gespielt hat. In zwei Urteilen vom 25.2.1966 und 29.9.1970 hatte das BVerwG anerkannt, daß die Existenz des örtlichen Taxigewerbes solange nicht bedroht sein könne, wie es Wartelisten und Knappheitspreise für die Genehmigungen gäbe [Bidinger, 1985, B § 13, S. 25 ff.]. Diese Ansicht bestätigte das BVerwG nochmals in einem Urteil vom 27.11.1981 [NJW, 1982, S. 1168], als es einem Mietwagenunternehmer Recht gab, der unter Hinweis auf erhebliche Knappheitspreise für Taxi-Konzessionen eine solche Konzession ohne Wartezeit erteilt haben wollte, vgl. FAZ, "Taxikonzessionen leichter erhältlich", Nr. 285, 9.12.1981, S. 14; "Pyrrhus-Sieg im Taxi-Krieg", Nr. 64, 17.3.1983, S. 12. Seit in § 3 III PBefG der Konzessionshandel erheblich erschwert wurde, ist selbst diese relativ liberale Handhabung, die manche Genehmigungsbehörden pflegten [Wollrab, 1977, S. 61], beseitigt.
 - (2) Siehe Kapitel E, Abschnitt I.4.c. in Soltwedel et al. [1986]. Daneben werden Mietwagen häufig das Opfer nahezu krimineller Übergriffe von seiten des Taxigewerbes (vgl. Fußnote 1 zu Ziff. 460, Abs. 3).
 - (3) Die Mehrzahl der externen Effekte für das Verkehrswesen berühren sehr stark die Frage der Verkehrsinfrastrukturpolitik. Wo das im speziellen der Fall ist, ist darauf Rekurs genommen. Eine Debatte über die Kompetenzen in der Infrastrukturpolitik zwischen Staat und privaten Wirtschaftssubjekten wird jedoch nicht geführt. Auch sind mit Investitionsentscheidungen für Häfen, Straßen, Eisenbahnan-schlüsse etc. Rückwirkungen auf die einzelnen Verkehrsträger verbunden; da es aber hier um Deregulierungspotentiale geht, wird die Frage gestellt, ob es externe Effekte des Verkehrs gibt, die einer

kehrswesen positive und negative Auswirkungen auf andere Sektoren oder auch auf einzelne Konsumentengruppen ausübe. Von einzelnen Verkehrsleistungsproduktionen etwa gingen negative externe Effekte auf die Umwelt oder auf die Verkehrssicherheit aus, so daß diese Zweige der Verkehrswirtschaft beschnitten werden müßten. Umgekehrt hätten vermehrte Leistungen anderer Verkehrsträger positive externe Effekte auf die Gesamtwirtschaft. Eine Korrektur der Ergebnisse der unregulierten Märkte durch den Staat in Form von Subventionen, Ge- und Verboten sowie Kontrahierungszwang führten zu einer besseren Allokation der Ressourcen der Volkswirtschaft.

Als Externalitäten, die mit dem reinen Betrieb bzw. dem Angebot von Verkehrsleistungen im Zusammenhang stehen und die eventuell Anlaß zu staatlichen Eingriffen in die Preisbildung und die Konkurrenzverhältnisse an den Verkehrsmärkten geben könnten, werden am häufigsten genannt:

- Fragen des Umweltschutzes,
- Staukosten durch verstärkte Inanspruchnahme von Verkehrswegen und
- Sicherheit auf den Verkehrswegen.

466. Die umweltpolitische Zielsetzung stellt für die Verkehrspolitik eine politische Vorgabe dar. Das Umweltproblem spielt auch in der Verkehrspolitik eine herausragende Rolle und soll hier ausführlicher behandelt werden. Insbesondere die DB wird als das umweltfreundlichste Verkehrsmittel angesehen. Im einzelnen wird darauf verwiesen, daß die Bahn Verkehrsleistungen mit dem geringsten Raumbedarf aller Verkehrsträger anbiete, weniger Verkehrslärm produziere, wegen des zu 40 vH elektrifizierten Streckennetzes (auf dem 85 vH aller Verkehrsleistungen erbracht werden) die Luft vergleichsweise wenig verschmutze, den geringsten spezifischen Primärenergieverbrauch aller Verkehrsträger habe und deutlich mehr Sicherheit biete als andere Verkehrsträger und der Individualverkehr [vgl. dazu DB, 1982, S. 72 ff.]. Damit wird suggeriert, daß die Bahn weniger negative externe Effekte produziere als andere Verkehrsmittel und deshalb Anspruch auf mehr Marktanteile an den Verkehrsmärkten habe, als sie im unbehinderten Wettbewerb erringen würde.

467. Abgesehen davon, daß man Zweifel daran haben kann, ob diese Behauptungen stichhaltig sind (1), muß man zusätzlich fragen, ob subventionierende Eingriffe in die Preisstruktur oder gar Marktzugangsbeschränkungen bei den Konkurrenten der Bahn für die Internalisierung von Umweltschäden ein adäquates Mittel wären. Denn zum einen haben die Erfahrungen der Vergangenheit gezeigt, daß das Regulationssystem trotz aller Schutzmechanismen zugunsten der staatlichen Eisenbahn nicht hat verhindern können, daß die Bahn ihre einst marktbeherrschende Stellung verloren hat.

(schrittweisen) Lockerung der Marktzugangsbeschränkungen, Preis- und Qualitätskontrollen sowie dem Kontrahierungszwang entgegenstehen könnten.

- (1) So wird der Bahnstrom auch unter Umweltbelastungen durch Kraftwerke hergestellt. Lenel [1974, S. 75 f.; 1982, S. 213] bestreitet ausdrücklich ökologische Vorteile der Bahn im Flächenverkehr.

Zum anderen muß man aus den aufgezeigten Wirkungen des Regulationsystems konstatieren, daß die Umweltbelastungen, die im allgemeinen dem Verkehrswesen zugeschrieben werden, bei einer Deregulierung tendenziell sogar geringer werden dürften. Im selben Maße nämlich, in dem z.B. durch eine Markttöffnung im Güterverkehr der gewerbliche Güterkraftverkehr und der Werkverkehr ihre vorhandenen Kapazitäten rationeller einsetzen müssen (und können), eine wettbewerblich gesteuerte Anpassung der Kapazitäten an die Transportnachfrage stattfinden kann und in der Folge der Anteil und absolute Umfang der Leerfahrten abnimmt, werden auch die dem Güterkraftverkehr zugeschriebenen Umweltbelastungen relativ zurückgehen (1). Selbst wenn nach einer Deregulierung des Verkehrswesens der Straßengüterfernverkehr seine Markanteile und Verkehrsleistung absolut steigern könnte und damit die Möglichkeiten von Umweltbelastungen durch Abgase und Lärm wieder zunehmen, spricht das noch nicht für einschränkende Maßnahmen der Verkehrsordnungspolitik. Denn solange noch nicht alle Möglichkeiten zu direkten Maßnahmen (wie z.B. technische Normen, Steuern, etc. (2)) ausgeschöpft sind, ist die ultima ratio von Marktzugangsbeschränkungen noch nicht erreicht.

468. Ähnliches dürfte auch für den gesamten Bereich des Personenfernverkehrs gelten. Wenn es stimmt, wie Blankart [1984, S. 166] vermutet, daß der Verkehrsrückgang der Eisenbahn nicht allein dem Wunsch der privaten Autobesitzer nach individueller Fahrtgestaltung, sondern auch der Monopolisierung der Eisenbahn für den Personenverkehr zuzuschreiben ist, dann kann man daraus ableiten, daß sich bei einer Deregulierung im Verkehrswesen der Personenverkehr der Eisenbahn, der Luftverkehr und ein dann zuzulassender Intercity-Busverkehr zusammengenommen durch bessere Leistungen im Wettbewerb, rationelle Betriebsführung und eine innovative Dienstleistungspalette gegenüber dem Individualverkehr behaupten könnten (3). Damit würden im gleichen Maße die vor allem dem Individualverkehr zugeschriebenen externen Effekte auf die Umwelt in Form von Luftverschmutzung und Lärm wenigstens tendenziell gemildert, selbst wenn dieser aus sich heraus weiter anwächst, wie aufgrund der Schätzungen über die Nachfrage nach Kraftfahrzeugen angenommen werden kann. Dazu kommt, daß der Straßenverkehr (individuell wie gewerblich) durch Kfz- und Mineralölsteuer über seine Wegekosten hinaus für seine Sozialkosten aufkommt und davon nicht allzuviel unabgolt lässt [Hamm, 1984, S. 458].

-
- (1) Blankart [1984, S. 166]. Der Kronberger Kreis [1984, S. 18] weist zu Recht darauf hin, daß gerade das bestehende Rückfrachtverbot für Dritte für die im Werkfernverkehr eingesetzten Lkw zu einer Ausdehnung der Leerfahrten und daher gerade zu mehr Umweltbelastungen führt.
 - (2) Diese stellen allerdings selbst wieder - wenn auch subjektive - Marktzugangshemmnisse dar.
 - (3) Das dürfte sich anhand der für den Luftverkehr angestellten Überlegungen von Sichelschmidt [1984, S. 43] ergeben, wonach das Konkurrenzpotential von Eisenbahn und Luftverkehr auch den hochwertigen Individual-Geschäftsreiseverkehr (mit Firmenwagen) einschließen dürfte, der ebenfalls eine hohe Einkommenselastizität der Nachfrage aufweist.

469. Umweltpolitik sollte daher prinzipiell an der Wurzel des erkannten Übels ansetzen, nämlich an den mangelhaft definierten Rechten an der Umwelt. Über Verschmutzungslizenzen etc. ließe sich das Umweltproblem direkt anfassen [vgl. Schatz, 1983, S. 245 ff.; Bonus, 1979, S. 196 ff.]. Die sozialen Kosten der Regulierung in Form von Fehlleitung von Produktionsfaktoren, Preisverzerrungen an Güter- und Faktormärkten sowie unternehmensinternen Ineffizienzen lassen es geraten erscheinen, Umweltpolitik und Verkehrspolitik zu trennen.

470. Was hier für die externen Effekte des Verkehrswesens auf die Umwelt gesagt wurde, gilt gleichermaßen für die Inanspruchnahme der Verkehrsinfrastruktur durch die Verkehrsteilnehmer, also die externen Effekte, die sich die Verkehrsteilnehmer im bodengebundenen Verkehr in Form von Staukosten gegenseitig aufbürden (1). Weil mehr Wettbewerb im Bereich des gewerblichen Verkehrs hier zu einem rationelleren Kapitaleinsatz führt, dürfte der auf diesen Teil der Verkehrsteilnehmer entfallende Anteil an den Verursachern von Staus auf den Straßen tendenziell eher abnehmen, selbst wenn sich der Verkehrsanteil der Eisenbahnen an den Güterverkehrsleistungen weiter verringern sollte. Wenn mehr Wettbewerb im Personenverkehr die Attraktivität des öffentlichen Verkehrs gegenüber dem Individualverkehr steigert, dann gilt auch hier, daß ein Zulassen von mehr Wettbewerb zu weniger externen Effekten des Verkehrs im Bereich der intensiven Nutzung der Verkehrsinfrastruktur führt. Im übrigen fällt der Prozeß des Internalisierens von Staukosten eher in den Bereich der Infrastruktur- und weniger in den der Verkehrsordnungspolitik. Wo es zu Problemen mit vermehrten Verkehrsstaus kommen sollte, muß daher die Frage gestellt werden, ob Ausbaumaßnahmen an der Infrastruktur zu erwägen sind. Das stetig steigende Mineralöl- und Kfz-Steueraufkommen kann in diesem Zusammenhang als die Verzinsung (und nachträgliche Rechtfertigung) der Straßenbauprojekte der Vergangenheit gewertet werden. Da Stauprobleme zudem räumlich begrenzte und umgrenzbare Phänomene sind, kann ihnen durch Infrastrukturmaßnahmen sowie verkehrslenkende Maßnahmen im Rahmen der Straßenverkehrsordnung besser beigegeben werden als durch eine die unternehmerische Freiheit einengende Regulierungspolitik. Zumindest in Ballungsgebieten lassen sich Staukosten sogar durch Knappheitspreise (Benutzungsgebühren) für knappen Straßenraum internalisieren, wie etwa das Beispiel Singapur zeigt (2).

Schließlich sollte man bedenken, daß auch bei einer Umlenkung der Verkehrsnachfrage zur Eisenbahn auf administrativem Wege - etwa in Form eines Gebotes, daß bestimmte Güter nur mit der Bahn befördert werden dürfen - Stauprobleme lediglich verlagert würden: statt der Bundesautobahnen wären dann die meist innerstädtischen Verkehrswege von und zu den Eisenbahnterminals mit dem zusätzlichen Verteilerverkehr belastet.

-
- (1) Staukosten im Luftverkehr, die aus einem Wachstum dieses Sektors im unregulierten Zustand entstehen könnten, sind über variable Landegebühren auf den Flughäfen internalisierbar. Hier kann ein marktwirtschaftliches Instrument den Zweck besser erfüllen als eine Beschränkung der Konkurrenz.
- (2) Vgl. dazu Button [1982, S. 170 ff.] und die dort angegebene Literatur. Neuerdings sind Benutzungsgebühren auch für den Innenstadtkern von Hongkong im Gespräch.

471. Was den Bereich der Sicherheit im Verkehr anlangt, werden vor allem zwei Aspekte im Zusammenhang zwischen Regulierung und externen Effekten diskutiert:

- die Gefahr verminderter Sicherheit auf den Straßen, wenn nach einem Abbau der Protektion der Bundesbahn mehr Güter- und Personenverkehr auf dem Straßennetz stattfindet,
- eine Vernachlässigung von Sicherheitsvorschriften, weil der Wettbewerb finanzielle Reserven aufzehrt oder der Einsatz von Personal und Material intensiver wird.

Zum ersten Aspekt kann gesagt werden, daß hinsichtlich der Sicherheit im Verkehrsnetz ähnlich wie bei den Umweltverschmutzungen und den Staukosten gerade eine Deregulierung den Sicherheitsgrad erhöhen kann, wenn die Effizienz des Fahrzeugeinsatzes im Wettbewerb steigt und zugleich der gewerbliche Verkehr relativ zum Individualverkehr attraktiver wird. Die Sicherheit im Straßenverkehr dürfte dabei mit der Verkehrsdichte korreliert sein, so daß eine Deregulierung, die die Produktivität des Verkehrswesens verbessert und damit die Inanspruchnahme von Transportinfrastruktur und der Transportmittel je tkm oder pkm verringert, eher sicherheitssteigernde Effekte hat.

Von größerer Bedeutung sind unter dem zweiten Aspekt die externen Effekte, die von der Produktion und Bereitstellung von Verkehrsleistungen auf die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer, unbeteiligter Dritter oder die Unversehrtheit des Transportguts ausgehen können. Häufig werden Sozialkosten direkt dem Wettbewerb angelastet. Es wird behauptet, daß verschärfter Wettbewerb zu einem Vernachlässigen von kostenträchtigen Sicherheitsmaßnahmen führen würde (1).

472. Am deutlichsten wird dies im Luftverkehr, wo die amtliche Begründung zum Luftfahrtgesetz 1959 festhält, daß die Marktzugangs- und Preiskontrollen in der Luftfahrt auch deshalb im öffentlichen Interesse liegen, weil unbeschränkter Wettbewerb auf Kosten der Sicherheit ginge [Deutscher Bundestag, h, S. 15]. Der Aspekt der angeblich wettbewerbsbedingt niedrigeren Sicherheit ist auch im Zusammenhang mit den zahlreichen Flugzeugkatastrophen des Jahres 1985 diskutiert worden (siehe Fn. 1). Ebenfalls in diese Richtung gehen im Güterkraftverkehr Beschwerden der zuständigen Gewerkschaft ÖTV gegen eine Routenplanung der Betriebsdisponenten, die die Lkw-Touren so vorschreiben würden, daß Sicherheits- und Arbeitsschutzbestimmungen von den Fahrern notwendigerweise verletzt werden müßten. Dies würde bei freiem Wettbewerb im Güterkraftverkehr in noch stärkerem Maße der Fall sein [Schneider, 1985] (2). Der gleiche Gedanke scheint auch hinter den Vorwürfen gegen die Busunternehmen zu stehen, die ausschließlich sogenannten freigestellten Schülerverkehr betreiben und damit nicht den Bestimmungen des PBefG unterliegen. Hier würden fast ausschließlich alte Fahrzeuge ohne ausreichende Sicherheitsvorkehrungen für die Schüler verwendet. Derartiges könnte bei mehr Wettbewerb im bisher regulierten Straßenpersonenverkehr um sich greifen.

(1) Vgl. hierzu etwa Odrich [1985]; Handelsblatt, "US-Flugsicherheit: Geiz und Laissez-faire zehren an Sicherheits-Marge, Lotsen beklagen unzumutbare Arbeitsbedingungen: Die Öffentlichkeit ist zunehmend besorgt", 9.10.1985.

(2) ÖTV-Magazin, "Tagtäglich in Lebensgefahr", H. 5, 1985, S. 18 f.

Eine solche Sicht der Dinge impliziert, daß die durch Wettbewerbsbeschränkungen ermöglichten Monopolrenten der Verkehrsleistungsanbieter notwendigerweise auch in effiziente Sicherheitsvorkehrungen fließen würden - sei es in Form erhöhter Ausgaben für Sicherheitseinrichtungen, sei es in Form erhöhter Aufmerksamkeit von Fahrpersonal etc.

473. Was nun die Analyse der Berechtigung solcher Befürchtungen angeht, so wird man zunächst festhalten müssen, daß die Übertretungen von Sicherheitsvorschriften im Güterkraftverkehr oder die vermehrten Flugzeugkatastrophen 1985 (mit Ausnahme derjenigen in den USA) mehrheitlich in einem regulierten Umfeld vorgekommen sind bzw. stattgefunden haben. Das widerspricht einer Verwendung regulationsbedingter Monopolrenten zugunsten eines höheren Sicherheitsstandards.

Die Sicherheitsbelange von unbeteiligten Dritten werden im übrigen durch die überall im Verkehrswesen (ob Kontrakt- oder Individualbereich) bereits bestehenden Verpflichtungen zu Haftpflichtversicherungen gewahrt. Am Zwang für die Unternehmen, Mindest-Haftpflicht-Versicherungen abschließen zu müssen, sollte nichts geändert werden. Mit diesem Mechanismus werden zugleich auch externe Kosten internalisiert, sofern die Versicherungsprämien mit dem Risiko variieren, wie es bei einem rationalen Versicherungsvertrag zu erwarten ist: verursacht ein Verkehrsunternehmen mehr Unfälle, dann steigen seine Versicherungsprämie und damit seine Kosten; gerade im Wettbewerb besteht daher ein verstärkter Anreiz, die Haftpflichtversicherungsprämien, die als Schattenpreise für die externen Sicherheitskosten gelten können, durch Vermeiden von Schadensfällen so niedrig wie möglich zu halten.

Geschäftspraktiken deregulierter Verkehrsunternehmen, die der Sicherheit Dritter abträglich sein könnten, lassen sich direkt durch eine Verschärfung des Versicherungsschutzes bekämpfen. Dies dürfte die adäquate Maßnahme für den geschilderten Fall im Güterkraftverkehr sein. Den Kosteneinsparungen aus einem Überschreiten von Sicherheitsnormen stünden dann die höheren Versicherungsprämien gegenüber.

Berücksichtigen muß man weiterhin, daß der Sicherheitsaspekt auch für die Nachfrager nach Verkehrsdienstleistungen ein wesentlicher Entscheidungsparameter neben dem Entgelt für Leistung ist (1). Transportleistungen sind kein homogenes Gut. Sicherheitsleistungen sind ein Qualitätskriterium und schlagen sich im Preis der Leistung nieder. Daraus ergibt sich, daß gerade einer Deregulierung der Wettbewerbsverhältnisse soziale Kosten in Form von mangelnder Sicherheit bei der Verkehrsleistungsproduktion nicht angelastet werden können, weil im Wettbewerb die Chance viel größer ist, daß sich die Palette der Preis/Leistungs-Kombinationen einschließlich verschiedener Sicherheitsoptionen ausweitet. Die Sicherheit kann sich dann im Preis niederschlagen und damit der Bewertung durch die Konsumenten stellen. Wenn Sicherheit besonders gefragt ist, werden Konsumenten gerade die Angebote höher bewerten, die mehr Sicherheitsleistungen enthalten. Das dürfte ganz besonders dem Luftverkehr gelten: hier spielt der Faktor Sicherheit schon aus psychologischen Gründen eine besondere Rolle. Daher haben gerade im Wettbewerb stehende Luftfahrt-Unternehmen ein hohes Interesse daran, als sicher zu gelten. Eine Vernachlässigung von Sicherheitsvorschriften würde im

(1) Wäre es nicht so, dann würden zumindest bei den Nachfragern selbst keine externen Effekte bei der Sicherheit auftreten.

Wettbewerb der Fluggesellschaften untereinander den Ruf der betreffenden Gesellschaft so schädigen, daß sie gerade dann vom Markt verdrängt würde, wenn sie die kurzfristig vermeintlich kostensparende Lösung wählen und Wartungsarbeiten vernachlässigen würde. Es liegt daher gar nicht im Interesse der Gesellschaften, im Wettbewerb die Sicherheit ihrer Passagiere und Dritter zu gefährden (1, 2).

Weiterhin muß man festhalten, daß sich mehr Wettbewerb in den verschiedenen Bereichen des Verkehrswesens einerseits und Kontrollen der Sicherheit durch Überwachungsbehörden oder durch private Organisationen im staatlichen Auftrag oder durch private Versicherungen (bei Versicherungspflicht) andererseits nicht gegenseitig ausschließen. Auch Versicherungen führen scharfe Kontrollen der Sicherheit durch, weil sie pekuniäre Anreize haben, Versicherungsfälle und Schäden so niedrig wie möglich zu halten. Daher kann man folgern, daß auch bei Wettbewerb im Luftverkehr private Versicherungen aus Eigeninteresse für die optimale Sicherheit sorgen werden, solange nur die staatlich vorgeschriebene Mindest-Versicherungspflicht bestehen bleibt. Die heute bereits genutzten Instrumente zur Internalisierung externer Kosten im Sicherheitsbereich würden im Wettbewerb genauso, wenn nicht sogar besser funktionieren als heute im regulierten Zustand.

474. Wenn im Fall des Lkw-Verkehrs befürchtet wird, daß nach einer Deregulierung durch einen verstärkten Wettbewerbsdruck die Sicherheits- und Arbeitsschutzbedingungen von den Fahrern notwendigerweise verletzt werden müßten und dadurch Sicherheitsrisiken für andere Verkehrsteilnehmer entstehen würden, dann ist das sicherlich ein Argument, das nicht auf die leichte Schulter genommen werden sollte. Es fragt sich jedoch, ob die Straßenverkehrssicherheit gerade durch Wettbewerbsbeschränkungen wirksam gewährleistet werden kann, weil erstere eher ein Fall für verkehrspolizeiliche Überwachung ist (3). Zwar dürfte eine Deregulierung dafür sorgen, daß Rentenelemente für Inhaber von Fernverkehrsgenehmigungen erodiert werden. Demgegenüber müssen aber vermutlich folgenschwere Lkw-Unfälle, die durch Übermüdung der Fahrer ausgelöst werden, als Folge der bestehenden Regulierung angesehen werden. Denn die Hemmnisse für die Unternehmen, ihre Kapazitäten auszuweiten (knappe Lizenzen), veranlassen die Unternehmen, die vorhandenen Sachkapazitäten (Lkw) soweit wie möglich auszunutzen und die Fahrzeiten der Fahrer zu verlängern. Daher wäre gerade von einer Deregulierung des Marktzutritts und der Kapazitätskontrollen ein Ansteigen des Sicherheitsniveaus zu erwarten. Schließlich lassen sich ausländische Er-

-
- (1) Daß dies keine utopische Argumentationslinie ist, zeigt die Entwicklung von Japan Airlines, die 1985 den Absturz eines Jumbos über 500 Tote zu beklagen hatte. Nach diesem spektakulären Unfall verspricht sich die japanische Regierung bessere Leistungen bei geringeren Preisen durch eine Privatisierung der Gesellschaft und mehr Wettbewerb durch andere japanische Luftfahrtunternehmen.
 - (2) Die Sicherheitsniveaus müssen dabei nicht zwangsläufig mit den Ausgaben für Sicherheitsmaßnahmen korrelieren [Drude, 1976, S. 212].
 - (3) In einem Urteil hat der Bundesgerichtshof jüngst die strafrechtliche Mitschuld des Betriebsdisponenten bestätigt, wenn dieser die Routenplanung so vornimmt, daß Ruhezeiten für die Fahrer wegfallen, Geschwindigkeitsbeschränkungen erheblich übertreten werden müssen etc.

fahrungen ebenso wie die Erfahrungen mit dem weniger regulierten Güternahverkehr dagegen stellen, wo ebenfalls keine überhöhten Unfallrisiken beobachtet werden konnten (1).

475. Der Fall der Busunternehmen, die nur im freigestellten Schülerverkehr tätig sind, kann nicht auf den allgemeinen Linienverkehr übertragen werden. Wenn hier Übertretungen von Sicherheitsvorschriften beobachtet werden, dann ist das eher ein Problem der die Verträge schließenden Kommunen. Externe Effekte entstehen dabei nicht mangels Konzessionierung nach dem PBefG, sondern letztlich aus einer mangelnden Kostenzurechnung aus der Raumplanung mit Zentralschulen etc. Solange im Linienverkehr subjektive Eignungsprüfungen und eventuell regelmäßiges Versteigern von Konzessionen vorgenommen werden, sind die Erfahrungen aus dem freigestellten Schülerverkehr für den allgemeinen Linienverkehr wenig aussagekräftig.

4. Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung

476. Ein Phänomen, das zuweilen in die Rubrik der externen Effekte des Verkehrswesens eingeordnet wird, jedoch ein Redistributions- und kein Allokationsargument in der Debatte um die Verkehrsmarktregulierung darstellt (2), ist die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung. Gleichwohl ist sie für die vorliegende Analyse relevant, denn sie ist einer der Gründe für die Verstaatlichung der Eisenbahn gewesen (3) und ist auch heute noch ein wesentliches Ziel deutscher Verkehrspolitik (4). Sie äußert sich sowohl im Güter- als auch im Personenverkehr. Betraf die Bindung an das Gemeinwohl ursprünglich eine möglichst gleichmäßige Erschließung des Staatsgebiets und dessen Bedienung mit Güter- und Personenverkehrsleistungen [Drude, 1976, S. 208], so hat sich später ihre Bedeutung hin zur gemeinwirtschaftlichen Tarifpolitik gewandelt - sie wurde gleichbedeutend mit der Tarifeinheit im Raum [ibid.; Kloten, 1962, S. 208]. Die Sozialbindung zeigt sich auch in einer Vorzugsbehandlung bei den Tarifen und einer durch die geäußerte Nachfrage nicht gedeckten Betriebsbereitschaft der Bahn für bestimmte Personengruppen, Verloader, Branchen und Regionen (5). Zu deren Finanzierung wurde

(1) Siehe zu den ausländischen Erfahrungen Ziff. 490 ff.

(2) Bei der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung geht es nicht darum, daß externe Nutzen/Kosten nicht über Preise internalisiert werden könnten [Blankart, 1977, S. 430], sondern bewußt nicht internalisiert werden sollen. Es handelt sich also um reine Redistributionsmaßnahmen.

(3) Drude [1976, S. 212]. Vom Motiv her war sie dem fiskalischen Interesse des Staates an den Eisenbahngewinnen nachgelagert [Hamm, 1980, S. 579], zugleich aber erforderlich, um eine erfolgreiche Koalition für die Verstaatlichung zusammenzubekommen [Blankart, 1983, S. 6 ff.; Laaser, 1983, S. 10].

(4) Das kommt u.a. im Urteil des BVerfG [11, 168, 191] zur Lkw-Kontingentierung zum Ausdruck.

(5) Blankart [1977, S. 437] spricht in diesem Zusammenhang auch vom "externen Effekt der Bahn für die Regionalpolitik".

eine interne Subventionierung dieser defizitträchtigen Dienste über Preis/Grenzkostendifferentiale auf den Hauptstrecken der Bahn bzw. bei den "high value-goods" eingeführt [Kaufer, 1981, S. 147].

Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung tritt in drei Formen auf: (i) der Güterverkehr in der Fläche, also auch in peripheren Regionen; (ii) der Personenverkehr in ländlichen Gebieten und (iii) der Personenverkehr in Ballungsgebieten. Zwei Instrumente werden dafür eingesetzt:

- Nicht kostendeckende Tarife, die vor allem den Verlager- bzw. Personenkreisen zugute kommen sollen, die auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen sind und nicht auf Werk- bzw. Individualverkehr zurückgreifen können.
- Zwang zur Bedienung konzessionierter Linien, die im Güterverkehr vor allem der Bahn (1, 2) und im Personenverkehr gemeinsam der Bahn und dem gesamten ÖPNV-Gewerbe obliegt (3), letzterem allerdings in abgemilderter Form (4).

477. Das Ziel, Regional- und Sozialpolitik über eine Umverteilung von Verkehrsleistungen zugunsten peripherer Regionen, bestimmter Branchen und einkommensschwacher Gruppen zu betreiben, soll in dieser Studie als politisch vorgegeben betrachtet werden. Doch selbst dann bleibt die Frage offen, ob sich diese Zielsetzung und mehr Wettbewerb im Verkehrswesen gegenseitig ausschließen. Zu klären ist auch die Frage, ob die Versorgung im gegenwärtigen Verkehrssystem gemeinwirtschaftlichen Postulaten überhaupt gerecht wird. In zwei Bereichen, der Tarifpolitik des Güterverkehrs sowie im Stilllegungsvorbehalt des Personenverkehrs in der Fläche, gibt es Anzeichen dafür, daß die gegenwärtige Regulierung nicht zielkonform ist. Dieser Aspekt soll zunächst untersucht werden.

478. Eine Tarifeinheit im Raum, die eine Ausprägung des Ziels der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung ist, ist im Güterverkehr in der Fläche schon längst nicht mehr gegeben, seit es sowohl bei der Bahn als auch im Güterkraftverkehr Ausnahmetarife geben kann, die explizit oder de facto gegen periphere Räume diskriminieren [Drude, 1976, S. 208; Hamm, 1984, S. 110 ff.]. Wenn zudem in jüngster Zeit wie bei der Bahn auch für den Güterkraftverkehr Seehafentarife zur Vorzugsbehandlung deutscher Seehäfen eingeführt wurden [Storsberg, 1983, S. 262; Böhme, Sichelschmidt, 1984, S. 110 ff.], dann spricht das ebenfalls dagegen,

-
- (1) § 13a GükG bietet allerdings den Genehmigungsbehörden die Möglichkeit, auch Güterkraftverkehrsunternehmen die Bedienung von Güterlinien mit gemeinwirtschaftlichen Pflichten aufzuerlegen [vgl. von Kunowski, 1978, S. 126].
 - (2) Vgl. zu diesem Komplex ausführlich J.H. Müller, Drude [1971]; Drude [1976, S. 208 ff.; 1978].
 - (3) Die DB betrachtet in ihrer Trennungsrechnung den ÖPNV als den von ihr zu erbringenden gemeinwirtschaftlichen Beitrag, der ihr allerdings abzugelten ist. Das Aufrechterhalten defizitärer Nebenstrecken, das ebenfalls abgeltungspflichtig ist, sofern es nach § 14 III BbG vom BMV verordnet wird, zählt dagegen zum staatlichen Infrastrukturbereich der Trennungsrechnung. Vgl. DB [lfd. Jgg.].
 - (4) Ein kommunales Verkehrsunternehmen kann immerhin Konkurs machen und seine Konzession zurückgeben.

daß die Tarifpolitik im Güterverkehr an diesem Ziel ausgerichtet ist (1). Dies muß für sich genommen kein Nachteil sein, denn die mit der Tarifeinheit im Raum verfolgte Politik der Einebnung von Standortvor- und -nachteilen kann kaum als raumwirtschaftlich effizient eingestuft werden [Drude, 1976, S. 208].

Auch im Personenverkehr in der Fläche wird in einem Teilbereich vom gemeinwirtschaftlichen Ziel abgewichen. Eine gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung, die sich hier nicht nur in Form von Tarifermäßigungen, sondern auch in der Betriebspflicht der Bahn für viele betriebswirtschaftlich obsoleete Nebenstrecken äußert, dürfte nicht mehr die ursprünglich zgedachte Inzidenz haben. Denn für den eher als Streuverkehr einzustufenden Personenverkehr in ländlichen und peripheren Regionen hat sich das Kraftfahrzeug als viel geeigneter erwiesen als die Bahn. Das äußert sich dann darin, daß in verbliebenen peripheren Schienenverkehrsrelationen der DB "Geisterzüge" mit ganz wenigen Fahrgästen verkehren. Das hat häufig zur Folge, daß kaum Verkehrsnutzer subventioniert werden, sondern nurmehr Landes- oder Kommunalpolitiker, die aus Prestige Gründen den Bahnanschluß von Städten und Gemeinden fordern und durchsetzen, obwohl ökonomisch dafür eine Berechtigung fehlt [Bonus, 1983, S. 211].

Zweifel kann man auch - zumindest im Fall der Ballungsgebiete - an der sozialen Inzidenz des ÖPNV haben (2). Wenn man auch unterstellen kann, daß die Inzidenz dieser Art der Umverteilung von Verkehrsleistungen in Ballungsgebieten günstiger ausfällt als bei vielen Überlandverbindungen, so kann man dennoch zumindest Zweifel daran haben, ob hier wirklich eine gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung im Sinne von Sozialpolitik stattfindet. So weist z.B. Blankart [1977, S. 437] darauf hin, daß ÖPNV vornehmlich solchen Bürgern zugute kommt, die in Vorstädten wohnen und weniger den unteren Einkommenschichten zuzurechnen sind. In sozialer Hinsicht ist die Inzidenz deshalb zumindest ambivalent zu beurteilen.

479. Als Ergebnis der vorangegangenen Überlegungen zeigt sich, daß eine rein gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung nicht mehr konsequent verfolgt wird. Daher stellt sich die Frage nach dem geeigneten Instrument um so dringender. Das gegenwärtige Regulierungssystem steht unter der Prämisse, daß gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung und Wettbewerb einander ausschließen. Gleichwohl soll auch das gemeinwirtschaftliche Ziel so ressourcensparend wie möglich verfolgt werden. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß derjenige, der in einem prinzipiell marktwirtschaftlich verfaßten Wirtschaftssystem einem Unternehmen Auflagen zu betriebsfremden Diensten macht, dem Unternehmen diese Dienste abzugelten hat (3). Regionalpolitik auf Kosten eines Verkehrsträgers mag

-
- (1) Auch der neue Ausnahmetarif 480 für IC-Kuriergut, das nur zwischen IC-Stationen, also im Hauptnetz der DB, befördert wird, spricht für die These der nicht mehr konsequent verfolgten Tarifeinheit im Raum.
 - (2) Nach einem prägnanten Schlagwort soll der ÖPNV den "4A" zugute kommen: den "Armen, Alten, Auszubildenden und Ausländern" [Drude, 1978, S. 23].
 - (3) Es handelt sich hierbei um das Prinzip der "speziellen Entgeltlichkeit" [Aberle, 1985, S. 240; Hamm, 1984, S. 464]. Was die DB be-

daher zu Subventionen berechtigen (1), nicht jedoch zu Wettbewerbsbeschränkungen, weil dabei billigere Lösungen für das gemeinwirtschaftliche Ziel möglicherweise unbeachtet bleiben.

480. Man kann daher bezweifeln, ob es angebracht ist, der DB die Güterverkehrsbedienung in der Fläche verbindlich vorzuschreiben bzw. über den Stilllegungsvorbehalt nach §§ 12 und 14 BbG zu verhindern, daß sie ihre Kapazität an die Nachfrage anpassen kann. Das folgt zum einen daraus, daß sie auch in der Fläche nicht mehr - wie früher angenommen [diesen Standpunkt vertritt z.B. Oettle, 1972, S. 113] - ein Marktregulativ darstellt, nachdem sich der Güterkraftverkehr zum eigentlichen Flächenverkehrsträger entwickelt hat. Zum anderen muß man berücksichtigen, daß die DB als Staatsunternehmen nicht die einzige Alternative ist, wenn der Schienengüterverkehr aufrechterhalten werden soll. Nichtbundeseigene Eisenbahnen können Strecken unter vereinfachten Betriebsbedingungen zu deutlich geringeren Faktorkosten bedienen, als es der DB möglich ist. Auch wenn der Güterfernverkehr subventioniert wird, weil regionalpolitische Ziele verfolgt werden, schließt dies nicht aus, daß nach billigeren Anbietern gesucht wird, wo immer sich die Gelegenheit dazu bietet (2).

481. Schienengüterverkehr betrifft in erster Linie transportkostenintensive Massengutprodukte. Es besteht somit eine Komplementarität zwischen Eisenbahn und Primärgütersektor. Dieser Sektor gehört in der Bundesrepublik und anderen hochentwickelten Ländern zu den schrumpfenden Wirtschaftsbereichen, für die komparative Kostenvorteile verloren gehen. Wer Transportkostensubventionen gewährt, verzögert dieses Schrumpfen des primären Sektors und hemmt den notwendigen Strukturwandel der Volkswirtschaft (3, 4). Aus diesen Gründen verspricht ein wettbewerblich organisiertes Transportwesen, das alle internen Effizienzgewinne und Produktivitätsreserven nützt, gesamtwirtschaftliche Vorteile. Bei einer umfassenden Liberalisierung im Güterverkehr sind Monopolisierungstendenzen kaum zu erwarten; nicht nur auf den Hauptrelationen, sondern

trifft, ist dieser Anspruch in § 28a BbG auch anerkannt, die aufgrund dieser Vorschrift der DB zufließenden Beträge machen jedoch nur einen Bruchteil der Kosten aus, die aus der Bedienungspflicht für periphere Relationen entstehen - allerdings zu den speziellen Faktorkosten und den Bedingungen des öffentlichen Dienstrechts, denen die DB unterliegt.

- (1) Bei fehlendem Wettbewerb ist auch eine Subventionierung bedenklich, weil sie negative Anreize auslösen kann; schon das Prinzip der "speziellen Entgeltlichkeit" ist wenig operational zu definieren, wenn Wettbewerb ausgeschlossen ist. Wenn für jeden Dienst, der auferlegt und speziell abgegolten wird, die aktuellen Kosten des Subventionsnehmers als Bemessungsgrundlage herangezogen werden, kommt das einer Einladung zum "Kostenmachen" gleich.
- (2) Vgl. dazu W. Hoffmann [1984]; Steinecke [1977, S. 69 ff.]; Sohl [1980].
- (3) Hier wirkt eine gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung strukturschonend [Drude, 1976, S. 209].
- (4) An unmittelbaren Transportoptionen nutzen der primäre Sektor und die Schwerindustrie, die relativ an Bedeutung abnehmen, ohnehin umfangreiche Werksbahnnetze.

auch in peripheren Regionen dürfte der Wettbewerbsdruck zunehmen [J.H. Müller, Drude, 1971, S. 172; Drude, 1978, S. 26]. Wo erhebliche Transportkostensteigerungen auch bei dereguliertem Güterkraftverkehr auftreten sollten, besteht immer noch die Alternative, direkte Zuwendungen an Regionen bzw. ihre Bewohner und einzelne Verlader zu zahlen, die man aus politischen Überlegungen begünstigen will [Drude, 1976, S. 213]. Allerdings deutet etwa die 1983 vom DIHT gemachte Umfrage darauf hin, daß mit solchen gravierenden Transportkostensteigerungen kaum zu rechnen ist; nach dieser Umfrage haben Streckenstilllegungen der Bahn weder im Güter- noch im Personenverkehr nennenswerte Nachteile für die betroffenen Regionen gebracht (1).

Mit dieser Untersuchung bestätigt der DIHT die Ergebnisse einer früheren Studie [DIHT, 1977], wobei zunächst in ausgewählten Testgebieten und später flächendeckend in den Bundesländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hessen, Baden-Württemberg und Bayern sowie teilweise Nordrhein-Westfalen durch die Industrie- und Handelskammern diejenigen Unternehmen befragt wurden, die noch am Wagenladungsverkehr der Bahn teilnahmen. Danach machte der Anteil des Aufkommens der Schiene bei diesen Unternehmen im Versand 14,5 vH und im Empfang 24 vH ihres Gesamttransportaufkommens aus. Tatsächlich wurde die Bedeutung des Schienenverkehrs für die Unternehmen der Regionen insgesamt noch überschätzt, weil die Untersuchungen entweder die nicht-bahnverladenden Unternehmen nicht berücksichtigten oder diese Unternehmen auf die Befragung nicht reagierten [ibid., S. 37 ff.]. Weiterhin ergab sich, daß die große Mehrheit der verladenden Unternehmen genügend Optionen beim gewerblichen Güterkraftverkehr oder im Werkverkehr hatte und somit nicht bahnhabhängig war [ibid., S. 46].

In dieselbe Richtung geht auch ein von Vogt [1977, S. 66] zitiertes Papier des Bundesverbands Spedition und Lagerei e.V., wonach auch periphere Gebiete schon 1975 selbst im regulierten Zustand durch mehrere Speditionsunternehmen bedient wurden, so daß hinreichend Transportoptionen zur Verfügung standen. Bei einer Deregulierung des gewerblichen Güterkraftverkehrs dürften aufgrund des steigenden Wettbewerbsdrucks vermehrt Unternehmen auf periphere Regionen ausweichen. Schließlich kann auf die Umfrageergebnisse einer neueren Studie von Marcinowski [1983] verwiesen werden, der Auswirkungen von Streckenstilllegungen in Bayern detailliert untersuchte. Für den Güterverkehr zeigte sich, daß sich die Unternehmen nahe der stillgelegten Strecken an die Einstellung des Schienenbetriebs relativ schnell anpassen konnten und sich für die betroffenen Regionen - auch nach den Angaben der zuständigen Behörden - keinerlei negative Auswirkungen signifikant nachweisen ließen [ibid., S. 180 f.].

482. Für den Personenverkehr in der Fläche dürfte es in ähnlicher Sicht ebenfalls Chancen für ein Nebeneinander von Wettbewerb und Redistribution geben. Hier ist zu beobachten, daß die DB seit langem darangeht, hoch defizitäre Schienenstrecken auf Busbetrieb umzustellen. Dies ist im Prinzip sicher ein Schritt in die richtige Richtung, wenn man die Ko-

(1) Handelsblatt, "Streckenstilllegungen, DIHT-Untersuchung: Wechsel auf Lkw und Bus klappt besser als erwartet", 6./7.1.1984; Süddeutsche Zeitung, "DIHT: Streckenstilllegungen sind verkraftbar", 9.1.1984.

stendifferenzen zwischen beiden Betriebsformen berücksichtigt (1, 2). Hinderlich auf dem Wege zu einer möglichst sparsamen Betriebsführung ist jedoch das Gestaltungsprivileg, das die DB für den Schienenparallel- und -ersatzverkehr durch § 13 II Nr. 2c PBefG besitzt, denn dadurch findet kein Wettbewerb um die Position des Konzessionsinhabers statt, der das effizienteste Unternehmen zum Zuge kommen ließe. Da die Bahn angibt, hier noch im Durchschnitt kostendeckend zu arbeiten, zugleich aber nach Angaben des Bundesverbands Deutscher Omnibusunternehmer (BDO) die Bahn etwa doppelt so hohe Faktorkosten pro Bus-km aufweist wie private Unternehmen (3), dürften hier noch erhebliche Produktivitätsreserven zu aktivieren sein, die beim gegenwärtigen Regulierungssystem mit Besitzstandsprivilegien der DB und etablierter Unternehmen nicht genutzt werden. Eine Versteigerung von Konzessionen an den meistbietenden Bewerber dürfte auch in den Fällen, in denen kein kostendeckender Betrieb von Linien möglich ist, durchführbar sein, wenn man ein festdefiniertes Leistungspaket ausschreibt und an denjenigen Bewerber vergibt, der die geringste Subvention für den Betrieb fordert (4, 5).

483. Genau wie im Güterverkehr bleibt als weitere Option aber auch noch die direkte Subventionierung von betroffenen Personenkreisen. Denn zum einen ist die soziale Inzidenz der Umverteilung von Verkehrsleistungen zweifelhaft (6), zum anderen eröffnet man dadurch möglicherweise brachliegende Innovationspotentiale. Wenn die Subventionen als Fahrtkostenzuschuß für Bewohner peripherer Regionen über Steuerermäßigungen oder direkte Zuwendungen gewährt werden, zugleich aber das PBefG dahingehend liberalisiert wird, daß die Liniengenehmigungen leichter erhältlich

- (1) Bei Drude [1978, S. 23] ist von einem Kostenverhältnis von 4:1 zwischen Bahn und Bus für den angebotenen Personen-km die Rede.
- (2) Marcinowski [1983, S. 127] fand für Bayern heraus, daß für die Mehrheit der betroffenen Benutzer der Busverkehr sogar Vorteile brachte und diese die Umstellung ex post dementsprechend positiv beurteilten.
- (3) Nach der Pressemitteilung des BDO [1985] betragen die Kosten pro Bus-km bei der Bahn 4 DM und bei privaten Unternehmen nur 2 DM. Da der Abgeltungssatz für private Subunternehmer der Bahn nur 1,75 DM/Bus-km betrage, betreibe die Bahn hier eine Mischkalkulation.
- (4) Auf diese Art kann auch die defizitverursachende potentielle Nachfrage der Bürger nach Verkehrsoptionen, die nur im Bedarfsfall in Anspruch genommen werden, befriedigt werden [Blankart, 1977, S. 430 f.]. Die Optionsnachfrage vor allem in Ballungsgebieten kann auch dadurch befriedigt werden, daß die Märkte für Bedarfsverkehr, d.h. die Taximärkte, liberalisiert werden.
- (5) Ein solches Verfahren ist jüngst im Kreis Steinburg praktiziert worden. Im Rahmen des Bieterverfahrens konnten über subjektive Zulassungsbeschränkungen und Vorschriften über die Fahrpläne, Liniengestaltung etc. die gemeinwirtschaftlichen Ziele wahrgenommen werden, nunmehr allerdings zu geringeren Kosten als früher [vgl. hierzu ausführlich Rocke, Müller, 1985, S. 242-245].
- (6) Siehe oben Ziff. 478 sowie Drude [1978, S. 23]; Blankart [1977, S. 429] und die dort angegebene Literatur.

sind, haben auch neue Lösungen wie Linientaxis oder Bürgerbusse eine Chance, sich zu entfalten (1).

Auch im Personenverkehr der Ballungsgebiete sind noch Lösungen möglich, die das PBefG überhaupt nicht vorsieht, wie die Linientaxis oder "Jitneys", die unregelmäßig feste Linien innerhalb bestimmter Gebiete befahren, aber dadurch auch in der Lage sind, defizitäre ÖPNV-Strecken zu ersetzen [vgl. Blankart, 1984, S. 166 f.; Wollrab, 1979, S. 243 ff.]. Wenn im PBefG eine eigenständige Kategorie für diesen Verkehrstyp vorhanden wäre, könnte man annehmen, daß der kommunale ÖPNV sehr viel rationeller gestaltet werden könnte (2).

484. Zusammenfassend kann gesagt werden, daß das Internalisieren externer und sozialer Effekte mit Wettbewerb im Verkehrswesen nicht zu kollidieren braucht. Es sind Modelle denkbar, bei denen Wettbewerb stattfindet und dennoch sozialen und regionalpolitischen Zielsetzungen entsprochen wird, indem Anbietern bestimmte Angebotsparameter vorgeschrieben werden. Zudem könnten die eigentlichen Ziele, nämlich die Versorgung aller Bürger mit Transportleistungen zu "angemessenen" Preisen, im Wettbewerb besser erreicht werden, wobei Härten auch direkt ausgeglichen werden können.

Daß freier Wettbewerb im Verkehrswesen durchaus nicht zu negativen Ergebnissen führen muß, zeigen ausländische Erfahrungen, die - auch wenn sie nur bedingt übertragbar sein sollten - doch den Versuch einer Liberalisierung nahelegen.

VI. Erfahrungen mit entregulierten Transportmärkten im Ausland

485. Deregulierungsexperimente haben bisher fast ausschließlich im angelsächsischen Bereich stattgefunden. Das dürfte zu einem guten Teil in den Unterschieden der Philosophien begründet liegen, die hinter der jeweiligen Verkehrspolitik stehen. Button [1984, S. 11] unterscheidet in diesem Zusammenhang die angelsächsische und die kontinentaleuropäische Verkehrsphilosophie. Die angelsächsische Verkehrspolitik strebt nach maximaler Effizienz im privaten Transportgewerbe, wobei Staatseingriffe nur zur Korrektur von Allokationsverzerrungen für nötig erachtet werden: die Märkte sollen effizient funktionieren, und der Volkswirtschaft sollen die geringstmöglichen Transportkosten entstehen. Die kontinentaleuropäische Verkehrspolitik dagegen macht den Verkehr zum "Diener der Wirtschaft und der allgemeinen Politik". Effizienzverluste zugunsten distributiver Zielsetzungen werden bewußt hingenommen. Verkannt wird

-
- (1) Das Beispiel des Bürgerbusses im Kreis Borken, bei dem sich - allerdings noch im bestehenden Rechtsrahmen mit Unterstützung der in der Umgebung konzessionierten Busfirma - ein neues Modell des ÖPNV in peripheren Regionen entwickelte, zeigt, daß private Initiative vorhanden ist, auf die man in einem deregulierten Umfeld zurückgreifen könnte. Vgl. dazu Kirbach [1985].
 - (2) Heute sind Linientaxis lediglich in der Form bekannt, daß zu Zeiten geringer Verkehrsnachfrage konzessionierte Taxis im Auftrag der ÖPNV-Unternehmen deren Liniendienst zu deren Tarifen übernehmen [Wollrab, 1977, S. 82 f.].

dabei, daß gerade ein wettbewerblich organisiertes Verkehrswesen der Gesamtwirtschaft viel größere Dienste leisten kann, weil die Effizienzgewinne allen Vertragspartnern der Verkehrsunternehmen zugute kommen. Diese Unterschiede in der Verkehrsphilosophie kommen auch darin zum Ausdruck, daß in den USA private Unternehmen vom Staat reguliert werden, während in Europa häufig öffentliche Unternehmen als Anbieter von Verkehrsleistungen auftreten [J. Müller, Vogelsang, 1979].

1. Zur Frage der Übertragbarkeit der Erfahrungen

486. Zur Beurteilung der Frage, ob für das deutsche Verkehrswesen Deregulierungsschritte hinsichtlich des Marktzugangs und der Preiskontrollen angebracht sind, dürfte auch ein Blick über die Grenzen hilfreich sein. In verschiedenen europäischen und überseeischen Ländern verfügt man auf dem Gebiet der Verkehrsmarktderegulierung bereits über langjährige Erfahrungen, auf die man in diesem Zusammenhang zurückgreifen kann und die zumindest von der Tendenz her Hinweise liefern können, ob auch in der Bundesrepublik eine Lockerung der strengen Regulationen angezeigt ist. Diese Hinweise können einmal aus der grundsätzlichen Beobachtung abgeleitet werden, daß andernorts die Verkehrsmärkte (oder Teile davon) auch ohne Wettbewerbsbeschränkungen, wie man sie in der Bundesrepublik kennt, funktionsfähig sind - und das unabhängig davon, ob vergleichbare Beschränkungen bei den ausländischen Deregulierungsexperimenten abgebaut wurden oder dort niemals bestanden haben. Konkrete Hinweise können sich andererseits noch ergeben, wenn im Ausland zuvor ähnliche Regulierungsmaßnahmen wie hierzulande bestanden haben, die dann im Zuge einer Reform der jeweiligen Verkehrsmarktordnung abgebaut wurden.

487. Zwar wird häufig eingewendet, daß die Erfahrungen aus anderen Ländern auf die Verhältnisse in der Bundesrepublik nicht übertragen werden könnten, weil erstere in einem anders gearteten institutionellen Umfeld gemacht würden, weil die Produktionsbedingungen grundverschieden seien oder weil die Zielsetzungen der jeweiligen Verkehrspolitik nicht kongruent seien [Baum, 1980, S. 216 f., Fn. 33; ähnlich Aberle, 1984a, S. 174 f.]. Insbesondere auch das gemeinwirtschaftlich orientierte Zielssystem der Verkehrspolitik in der Bundesrepublik mache eine Übertragung schwierig. Wie die bisherigen Überlegungen ergeben haben, stehen sich Wettbewerb im Verkehrswesen und gemeinwirtschaftliche Ziele keinesfalls diametral gegenüber. Daher sind auch aus diesem Grund Zweifel an einer Übertragbarkeit nicht ohne weiteres relevant.

488. In zwei weiteren Bereichen, nämlich im Güterfernverkehr sowie im innereuropäischen Luftverkehr, wird gegen eine Übertragbarkeit der Erfahrungen häufig eingewendet, daß sich die Verkehrsmärkte der Bundesrepublik in einem Spannungsfeld unterschiedlicher regulativer Zielssysteme der nationalen und der gesamteuropäischen Verkehrspolitik der EG-Kommission befänden [vgl. vor allem Seidenfus, 1984, S. 183 ff.]. Nach dieser Lesart sind Liberalisierungsschritte im Güterfernverkehr auf der Straße erst dann zu vertreten, wenn sich die Mitgliedsstaaten der EG auf eine Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen bzgl. Kfz- und Mineralölbesteuerung, technischer Normen wie maximaler Achsdruck und höchstzulässiges Gesamtgewicht oder Sozialvorschriften sowie eine einheitliche Überwachung der Einhaltung behördlicher Vorschriften geeinigt

hätten (1). Liberalisierungsversuche in anderen Ländern, die nicht unter institutionellen Bedingungen wie dem Zwang zur Harmonisierung verzerrter Wettbewerbsbedingungen vorgenommen worden wären, könnten nicht direkt auf die deutschen Verhältnisse angewendet werden.

Für den innereuropäischen Luftverkehr wird in ähnlicher Weise argumentiert, daß Wettbewerb erst mit Zustimmung anderer Regierungen möglich würde. Da Luftverkehr in Europa zu 80 vH internationaler Verkehr sei und auf der Basis bilateraler Luftfahrtabkommen zwischen den Regierungen abgewickelt wird, die Verkehrsrechte, Preise und Kapazitäten regeln, seien die amerikanischen Erfahrungen mit der Deregulierung, die den dort viel größeren Bereich des Inlandsflugverkehrs betraf, nicht auf europäische Verhältnisse übertragbar. Aber auch allein die unterschiedlichen Produktionsbedingungen, die sich aus den größeren Entfernungen innerhalb des amerikanischen Verkehrssystems und der andersgearteten Siedlungsstruktur ergäben, würden die dortigen Erfahrungen für eine Anwendung auf europäische Verhältnisse stark relativieren. Letzteres würde auch für die Bereiche des Eisenbahn- und Güterfernverkehrs auf der Straße gelten.

489. Diese Einwände gegen die Übertragbarkeit der Erfahrungen aus Deregulierungsversuchen in anderen Ländern erscheinen jedoch nicht stichhaltig. Denn auch wenn unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen herrschen, besagt das im Grunde nur, daß andere Strategien bei der Deregulierung verfolgt werden müssen, über Unterschiede in der elementaren Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs und des Preismechanismus sagen sie nichts aus. Darüber hinaus kann man beim Studium der Regulierungsvorschriften auf ausländischen Verkehrsmärkten die Beobachtung machen, daß oftmals vergleichbare Wettbewerbsbeschränkungen bestanden haben wie in der Bundesrepublik, wie etwa Marktzugangsbeschränkungen durch staatliche Genehmigungen oder strenge Tarifkontrollen (2). In den Fällen, in denen diese Beschränkungen abgebaut wurden, sind also durchaus Parallelen zu ziehen. Lediglich dann, wenn Einzelmaßnahmen beseitigt wurden, die in der Bundesrepublik nicht existieren, wären die (Teil-)Erfahrungen für hiesige Verhältnisse wertlos. Wie eine genauere Analyse jedoch zeigt, sind solche Fälle eindeutig in der Minderzahl und werden zudem von weitergehenden Deregulierungsschritten überlagert, die auch für eine Deregulierung der bundesdeutschen Verkehrsmärkte von Belang sind (3). Ebenso bedeuten partielle Unterschiede im technischen Umfeld der Leistungserstellung wie beispielsweise unterschiedliche Beförderungsentfernungen, Netzgrößen und größere Transportmittel keine grundsätzlichen Unterschiede in der Pro-

-
- (1) Diese Argumentation hat sich auch der BMV zu eigen gemacht, der zusammen mit dem BMF eine Arbeitsgruppe eingesetzt hat, die ein europäisches Gesamtkonzept für den Güterfernverkehr auf der Straße erarbeiten soll, vgl. Handelsblatt, "Deutsche Ordnung kein Muster für die EG", 17.10.1985.
 - (2) Einen Überblick über verschiedene Regulierungspraktiken beispielsweise im Straßengüterverkehr in verschiedenen europäischen Ländern geben Moore [1976] und Button [1984, S. 59 ff.].
 - (3) Als Beispiel kann der Abbau von Routenvorschriften für US-amerikanische Lkws gelten, die zwar hierzulande keine Parallele haben, aber gleichzeitig mit den strengen Tarif- und Marktzugangskontrollen abgebaut wurden.

duktionstechnologie. Die Fragen, ob z.B. Eisenbahnen ein natürliches Monopol im Schienenverkehr haben oder ob die Fixkosten im Lastwagenverkehr, im Luftverkehr oder beim Betrieb von Taxis eine Rolle für den Wettbewerb spielen, dürften selbst bei aller Verschiedenartigkeit der in den betrachteten Ländern vorherrschenden Rahmenbedingungen gleich oder ähnlich zu beantworten sein.

2. Ausländische Erfahrungen im einzelnen

490. Im folgenden sollen zunächst die Deregulierungsexperimente im Straßengüterfernverkehr in Kanada, Australien, den USA, Großbritannien und der Schweiz kurz vorgestellt werden. Außerdem wird auf die Erfahrungen mit der Deregulierung des Busverkehrs in Großbritannien und auf die Liberalisierung des inneramerikanischen Luftverkehrs einzugehen sein (1).

a. Straßengüterverkehr in Kanada, Australien, den USA sowie in Großbritannien und der Schweiz

491. In Kanada (2) finden regulierter und unregulierter Güterkraftverkehr nebeneinander statt; die Ergebnisse können daher direkt miteinander verglichen werden.

- Im Verkehr zwischen den kanadischen Bundesstaaten sind Marktzutritt und Preisbildung reguliert (3).
- Innerhalb der Grenzen der meisten Provinzen, z.B. in Ontario und Saskatchewan, ist auch der Straßengüterverkehr bezüglich Marktzutritt und Tarifgestaltung reguliert.
- In der Provinz Alberta dagegen gibt es einen weitgehend entregulierten Straßengüterverkehr, Marktzutritt und Tarifbildung sind frei [Ellison, 1984, S. 12].

492. Wie die zahlreichen Studien zum kanadischen Güterverkehr zeigen, schlagen sich die Unterschiede im Regulierungssystem deutlich in Unter-

-
- (1) Aus Raumgründen kann nur eine kurze Zusammenfassung der Ergebnisse gegeben werden. Eine ausführliche Analyse enthält Laaser [1986a].
 - (2) Siehe hierzu im einzelnen Bureau of Competition Policy (BCP) [1982]; Nelson [1980].
 - (3) 1950-1954 war der Güterverkehr zwischen den Provinzen nicht reguliert; der Oberste Gerichtshof hatte festgestellt, daß Regulierungen durch die Provinzen beim interprovinziellen Verkehr nicht verfassungskonform seien. Erst 1954 erhielten die Provinzen mit dem Motor Vehicle Transport Act die Autorität zugesprochen, auch den interprovinziellen Verkehr zu regulieren. In der Zwischenzeit herrschte Wettbewerb, die Zahl der Unternehmen stieg nach einer Anpassungsphase und das Gewerbe prosperierte [vgl. BCP, 1982, S. 51 f.; Carr and Associates, 1962, S. 13 ff.].

schieden in der Leistungsfähigkeit des jeweiligen Güterverkehrsgewerbes nieder [Bureau of Competition Policy (BCP), 1982, S. 42 ff.]:

- In den Provinzen mit strenger Regulierung sind die Transporttarife deutlich höher als im unregulierten Alberta: um 5 bis 40 vH im Wagenladungsverkehr, um bis zu 100 vH im Teilladungsverkehr [BCP, 1982, S. 43].
- Auch die Kosten der regulierten Unternehmen liegen signifikant über denjenigen der Unternehmen in Alberta [Chow, 1982, S. 54-66].
- Die "rate of return" auf das eingesetzte Kapital enthält in Ontario Rentenelemente und liegt über derjenigen in Alberta [Klymchuk, 1982, S. 40].
- In den regulierten Provinzen ist auch der Werkverkehr (private trucking) ausgeprägter und kann als Ausweichreaktion der Verlader auf die Ineffizienzen im gewerblichen Transportsektor interpretiert werden [BCP, 1982, S. 45; Nelson, 1980, S. 157, 166].
- In Alberta ist die Palette der Preis/Leistungs-Optionen, unter denen die Verlader wählen konnten, größer als in den Provinzen mit Regulierung [Nelson, 1980, S. 156 f., 170 ff., 192].
- In Alberta bieten sich auch mehr Beschäftigungsmöglichkeiten für die Unternehmen; stets ist eine große Anzahl auch mittelständischer Unternehmen am Markt präsent, die sich zudem durch eine hohe Anpassungsfähigkeit im Wettbewerb auszeichnen [ibid.; BCP, 1982, S. 55; McRae, Prescott, 1979a, S. 13-26].
- In Alberta haben auch die Verlader in peripheren Regionen keine Schwierigkeiten, Transportunternehmen für ihre Aufträge zu finden. Gerade weil die Tarife frei und die Transporte von und nach diesen Destinationen etwas teurer sind, können die Verlader dort in Alberta besser bedient werden als in den anderen Provinzen, in denen die Tarife für entsprechende Transporte künstlich gedrückt werden [McRae, Prescott, 1979b, S. 41 f.; Nelson, 1980, S. 199 f.].
- Zwischen den mit kommerziellen Freiheiten ausgestatteten kanadischen Eisenbahnen und dem Straßengüterverkehr herrsche ein lebhafter intermodaler Wettbewerb, ohne daß dieser die Züge eines aggressiven Verdrängungswettbewerbs angenommen hätte [Nelson, 1980, S. 156 f., 169, 194; Heaver, Nelson, 1978].

Insgesamt ergibt sich, daß der unregulierte Straßengüterverkehr in Alberta deutlich bessere Ergebnisse zeigte als derjenige in den Provinzen mit Marktzutritts- und Preisregulierung.

493. Ein Nebeneinander von reguliertem und unreguliertem Straßengüterverkehr findet sich auch in *Australien* (1):

- Der Straßengüterverkehr zwischen den einzelnen Bundesstaaten ist seit 1954 dereguliert, freier Marktzutritt und freie Preisbildung sind garantiert. Die Regulierung vor 1954, die Einzelfahrgenehmigungen und Transportsteuern von nahezu prohibitiver Höhe vorsah, wurde vom

(1) Vgl. hierzu Kolsen [1968, S. 132 f.]; Fels [1981, S. 35 f.]; Forsyth [1982, S. 24 f.]; Nelson [1980, S. 153 f.]; Rosengren, Webb [1981, S. 299].

Obersten Gerichtshof als verfassungswidrig erklärt: Sie hatte gegen das Verfassungsgebot verstoßen, daß der Handel zwischen den australischen Bundesstaaten frei von Beschränkungen sei.

- Einige Bundesstaaten, wie New South Wales, South Australia, Queensland und Western Australia haben inzwischen auch den innerstaatlichen Straßengüterverkehr dereguliert.
- In den restlichen Bundesstaaten bestehen dagegen Marktzutrittsbeschränkungen, Preiskontrollen und Beförderungsverbote für bestimmte Güter fort.

494. Im Straßengüterverkehr in Australien zeigen sich wie im Falle Kanadas deutliche Leistungsunterschiede zwischen regulierten und deregulierten Teilbereichen des Gewerbes:

- Die Tarife in den deregulierten Bereichen und insbesondere im Verkehr zwischen den Bundesstaaten sind niedriger als in den regulierten Bereichen und enthalten augenscheinlich keine Rentenelemente. Der Preiswettbewerb ist im Teilladungsverkehr und insbesondere im Wagenladungsverkehr lebhaft. Eine leichte Konzentrationstendenz im Teilladungsverkehr ist dem nicht abträglich, weil in allen Bereichen zudem potentielle Konkurrenz zu verzeichnen ist. Die Marktaustritte im Wagenladungs- wie im Teilladungsverkehr spiegeln zudem Effizienzgewinne wider, weil nachweislich marginale Unternehmen den Markt verlassen mußten (1).
- Die Kosten der Unternehmen in den unregulierten Bereichen liegen unter denen der regulierten Unternehmen [Nelson, 1980, S. 164 ff.].
- Zusammen mit dem Preiswettbewerb tritt auch ein Qualitätswettbewerb auf; den Verladern steht eine differenzierte Preis/Leistungs-Palette zur Verfügung [ibid.].
- Periphere Regionen in den Staaten ohne Regulierung werden nachweislich besser bedient als in den Staaten mit Regulierung. Die Verloader empfinden die dafür geforderten Tarife nicht als diskriminierend [ibid., S. 154, 197].
- Der intermodale Wettbewerb zwischen Eisenbahnen und Straßengüterverkehr hat sich dort, wo letzterer dereguliert war, als ebenso intensiv wie funktionsfähig erwiesen. Beide Verkehrsträger konnten dabei transportkostenmindernde Innovationen einführen [ibid., S. 154, 161, 174; Forsyth, 1982, S. 38 f.].

Insgesamt zeigt sich, daß im deregulierten Teil des australischen Straßengüterverkehrs die Allokation der Ressourcen deutlich besser war als im regulierten.

495. Die Deregulierung des *Straßengüterverkehrs in den USA* (1) durch den Motor Carrier Act 1980 umfaßte eine Erleichterung des Marktzugangs, einen Abbau qualitativer Vorschriften und eine Liberalisierung

(1) Nelson [1980, S. 164 ff.]; Forsyth [1982, S. 38 f.]; Bureau of Transport Economics [1979, S. 2]; Rosengren, Webb [1981, S. 302 ff.].

(2) Vgl. zum folgenden Moore [1984]; Alexis [1983]; Beilock, Freeman [1984].

der Tarifbildung; Unternehmensgenehmigungen werden künftig erteilt, wenn nicht durch die etablierten Unternehmen nachgewiesen wird, daß dies dem öffentlichen Interesse widerspricht, wodurch die Beweislast von den neuen auf die etablierten Unternehmen verlagert wurde; qualitative Einschränkungen der Genehmigung auf bestimmte Routen, Güter und das Verbot von Rückfracht wurden aufgehoben; Tarife müssen nur noch angezeigt, nicht aber genehmigt werden [Moore, 1984, S. 146; Alexis, 1983, S. 128].

496. Soweit die Deregulierung bis heute beurteilt werden kann, hat sie eine Reihe von bemerkenswerten Ergebnissen gebracht:

- Die Tarifraten gingen - bedingt durch den freieren Marktzutritt - deutlich zurück, das Tarifsysteem ist seitdem sehr viel differenzierter [Moore, 1984, S. 146, 151 ff.; Breen, 1982, S. 52].
- Neben dem Preiswettbewerb entwickelte sich parallel ein intensiver Qualitätswettbewerb. Die Zahl der Preis/Leistungs-Optionen stieg nennenswert, die Qualität der Leistungen erhöhte sich beträchtlich [Moore, 1984, S. 154, Tabelle 5].
- Die Anzahl der Marktzutritte und Kapazitätserweiterungen stieg bedeutend an, der Knappheitspreis für die Genehmigungen sank daher auf unbedeutende Beträge [ibid., S. 146, 149 f.].
- Die Arbeitsproduktivität im Transportgewerbe stieg nach der Deregulierung, die Kosten sanken beträchtlich, insbesondere die Lohnkosten, weil die Fernfahrerergewerkschaft Zugeständnisse bei Löhnen und Arbeitsbedingungen machte. Das hatte zur Folge, daß intramarginale Unternehmen die Rezession 1982 wesentlich besser und mit einem deutlich geringeren Beschäftigungsrückgang überstehen konnten als 1973-1975, und auch besser als andere Branchen. Der Wettbewerb im Straßengüterverkehr wirkte daher tendenziell beschäftigungsfördernd [Breen, 1982, S. 52; Moore, 1984, S. 146 f., 150 ff.].
- Die zu beobachtenden Konkurse nach der Deregulierung können nachweislich auf mangelnde Anpassungsfähigkeit der betroffenen Unternehmen zurückgeführt werden; es fand eine Marktberreinigung von marginalen Unternehmen statt [Moore, 1984, S. 153].
- Die Zunahme des Angebots im gewerblichen Verkehr ging zu Lasten des Werkverkehrs, so daß sich die Kapazitätsauslastung verbesserte [Interstate Commerce Commission (ICC), 1981].
- Periphere Regionen werden seit der Deregulierung mindestens ebenso häufig und zu kaum höheren Tarifen bedient; die Verlagerer in peripheren Regionen sind mit der Bedienung zufriedener als vor der Deregulierung [Moore, 1984, S. 146, 154; Beilock, Freeman, 1983, S. 71 f., 80].

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die Liberalisierung des Straßengüterverkehrs in den USA wesentliche Effizienzgewinne brachte und von nahezu allen Betroffenen positiv beurteilt wurde.

497. Mit dem Transport Act 1968 wurde in *Großbritannien* die bis dahin praktizierte quantitative Regulierung über die Kontingente abgeschafft, der Betrieb von Lkws bis zu 3,5 t Gesamtgewicht absolut freigestellt und die Unterscheidung zwischen gewerblichem Güterverkehr und Werkver-

kehr aufgehoben. Statt dessen wurden die subjektiven (qualitativen) Regulierungen verschärft, und zwar dahingehend, daß der Unternehmer als verlässlicher Geschäftsmann gelten muß, daß der Betrieb der Lkws allgemeinen Sicherheitsauflagen genügen muß und daß die allgemein geltenden Arbeitszeitbestimmungen eingehalten werden müssen. Tariffreiheit bestand schon länger, nämlich seit der Freigabe der Eisenbahntarife im Jahre 1962 [Nelson, 1980, S. 151].

498. Die Deregulierung des britischen Straßengütergewerbes hat, anders als ihre Gegner befürchteten, zu gesamtwirtschaftlichen Vorteilen geführt:

- Im Gefolge der Freigabe des Marktzutritts hat es eine ganze Reihe von Marktzutritten - vor allem kleinerer Unternehmen - gegeben; Konkurse bestehender Unternehmen stellten eine Marktberreinigung von ineffizient arbeitenden Unternehmen dar; Überkapazitäten, ruinöse Konkurrenz oder zusätzliche Konzentrationstendenzen traten nicht auf [ibid., S. 151; Bayliss, 1973, S. 12 f.; Moore, 1976, S. 29 ff.].
- Die Preise für Güterverkehrsleistungen sanken nach der Freigabe des Marktzugangs und paßten sich in der Folgezeit flexibel den auftretenden Änderungen von Struktur- und Konjunkturbedingungen an [Moore, 1976, S. 37 f.; Nelson, 1980, S. 160, 189 f.].
- Der Preiswettbewerb führte auch zu Kostensenkungen [Nelson, 1980, S. 167].
- Zusammen mit dem Preiswettbewerb konnte auch ein intensiverer Qualitätswettbewerb beobachtet werden [ibid., S. 173].
- Die intermodale Konkurrenz zwischen entreguliertem Straßengüterverkehr und der Eisenbahn erwies sich im Laufe der Jahre als funktionsfähig; insbesondere der Zwang zu kostensparenden Innovationen auch bei den Eisenbahnen verstärkte sich [ibid., S. 174].
- Die Gewinne der intramarginalen Unternehmen waren nach der Deregulierung fast ebenso hoch wie vorher, obwohl mehr Unternehmen am Markt tätig waren und nach einer Übergangsperiode auch Werkverkehrskapazitäten im gewerblichen Verkehr auftraten. Das spricht sowohl für eine bessere Ressourcennutzung als auch für bessere Beschäftigungschancen im deregulierten Güterkraftverkehr [Moore, 1976, S. 35 f.; Nelson, 1980, S. 151 f.].
- Die Bedienung peripherer Gebiete hat sich nach der Deregulierung sowohl preislich als auch qualitativ nicht verschlechtert [Nelson, 1980, S. 151, 195 ff.].

Insgesamt gesehen war die Deregulierung des britischen Güterkraftverkehrsgewerbes daher ebenfalls sehr erfolgreich.

499. Der Straßengüterverkehr in der Schweiz ist seit langem dereguliert [H.-R. Meyer, 1976, S. 133]: Von 1940 bis 1951 war der Güterfernverkehr mit Lkws in der Schweiz durch die Autotransportordnung (ATO) ebenso reguliert, wie sie es heute noch in der Bundesrepublik ist [vgl. zur Geschichte H.-R. Meyer, 1976, S. 231 f.; Zünd, 1961]. Die Ziele, die hinter der ATO standen, sind ebenfalls mit denen in der Bundesrepublik zu vergleichen: die Eisenbahnen sollten vor Wettbewerb geschützt werden, und der Wettbewerbsdruck innerhalb des Güterverkehrsgewerbes sollte gemildert werden [H.-R. Meyer, 1976, S. 232].

Die ATO kam 1951 zu Fall. In einem Volksentscheid machten sich die Stimmbürger der Eidgenossenschaft die Argumente der Gegner der ATO zu eigen, daß ein ruinöser Konkurrenzkampf nicht drohe und die Transportnachfrage marktwirtschaftlich besser und billiger befriedigt werden könne (1).

Nach der Abschaffung der Autotransportordnung versuchten Fuhrunternehmen sowie Eisenbahnen auf privatrechtlicher Basis ein Straßentransportkartell zu errichten, das den Status quo von 1951, wie er bei Aufhebung der ATO hinsichtlich des Fahrzeugbestands, der Transportleistungen und der Umsätze herrschte, festschreiben sollte [vgl. zu den Maßnahmen Zünd, 1961, S. 106 ff.].

Dieses Kartell hatte zwar offiziell bis 1960 Bestand, jedoch gelang es ihm nie, sein Ziel, den Wettbewerb zu beschränken, zu erreichen. Der Kartellvertrag wurde schließlich im Jahre 1960 von den Schweizerischen Bundesbahnen gekündigt. Seither unterliegt der Schweizer Straßengüterverkehr keinerlei öffentlichen und privaten Einschränkungen mehr. Lediglich die im internationalen Vergleich relativ restriktive Höchstgrenze für das zulässige Gesamtgewicht der Lkws von 28 t könnte als ein Marktzugangshemmnis - insbesondere für ausländische Fahrzeuge, deren Werte mit 38-50 t wesentlich höher liegen - interpretiert werden. Die schweizerischen Bestimmungen werden jedoch durch die topographische Lage des Landes und durch die Straßenverhältnisse im Alpenraum für gerechtfertigt angesehen [H.-R. Meyer, 1976, S. 129 f.].

500. Die Erfahrungen, die man in der Schweiz mit diesem nahezu entregulierten Güterkraftverkehr auch im Fernverkehr gemacht hat, werden im allgemeinen als sehr positiv bewertet. Nach 1951 und mehr noch nach 1960, als auch die letzten privatrechtlichen Behinderungen zum Marktzutritt und zur Tarifliberalisierung in der Schweiz aufgehoben worden waren, blieb das von vielen befürchtete Chaos in der Straßentransportbranche aus. Die Transportnachfrage stieg kräftig an und die Wettbewerbsverhältnisse zeigten sich als keineswegs ruinös; die bestehenden und neuen Transportunternehmen konnten seither stark expandieren [H.-R. Meyer, 1972, S. 165]. Auch der zusätzliche Wettbewerb seitens des Werkverkehrs, der seither für Dritte Transporte durchführen darf, war für das Transportgewerbe bislang fruchtbar [ibid., S. 138]. Negative Auswirkungen auf die finanzielle Lage der Eisenbahnen in der Schweiz aus der Entregulierung des Straßengüterverkehrs dürften gering gewesen sein, die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) selbst haben für die Abschaffung der Autotransportordnung mit dem Argument plädiert, daß diese nur die bestehenden Lkw-Unternehmen protegiere, nicht aber den Schutz der Marktanteile der Eisenbahn garantiere [ibid., 1972, S. 165].

(1) H.-R. Meyer [1972, S. 165 f.; 1976, S. 233] schreibt den Erfolg bei der Deregulierung der Existenz und Anwendung des Verfassungsinstruments des Volksentscheids zu und mutmaßt, daß Deregulierungsprozesse auch in anderen Ländern leichter wären, wenn dort die Bürger (und Marktteilnehmer) direkt über die Regulierungen zu entscheiden hätten.

b. Busverkehr in Großbritannien

501. Mit dem Transport Act 1980 und dem Public Passenger Vehicles Act 1981 ist in Großbritannien auch der erste Schritt zur Liberalisierung des Busverkehrs eingeleitet worden. Das Gesetz sieht vor, daß die Monopolisierung von Linien über 30 Meilen Länge (48 km) aufgehoben wird. Im Nahverkehrsbereich unter 30 Meilen wurde wie im Lkw-Verkehr in den USA die Beweislast im Verfahren um eine Linienkonzession umgekehrt: Nunmehr muß nicht mehr der Neuling beweisen, daß sein Linienverkehr den öffentlichen Interessen dient, sondern diejenigen, die der Lizenzerteilung widersprechen, müssen beweisen, daß die neue Lizenz dem öffentlichen Interesse zuwiderläuft. Zusätzlich wurden lizenzfreie Feldversuche eingeleitet: Neue Unternehmen können in einigen Regionen am Markt auftreten, ohne daß sie vom bisherigen Lizenzinhaber zurückgewiesen werden können (1).

Der Busverkehr ist in Großbritannien seit langem so organisiert, daß der überwiegende Teil des regelmäßigen Überland-Linienverkehrs von den staatlichen Gesellschaften National Bus Company (NBC) und Scottish Bus Group (SBG) und deren Tochtergesellschaften betrieben wird, während der regionale und kommunale Verkehr von Unternehmen im öffentlichen Eigentum der jeweiligen Gebietskörperschaften getragen wird. Die überwiegende Zahl der daneben bestehenden, meist sehr kleinen privaten Busgesellschaften ist im Zusatz-, Kontrakt-, Gelegenheits-, Werk- und Schulverkehr tätig [Hibbs, 1982, S. 20 f.]. Im Gegensatz zur Bundesrepublik hat es in Großbritannien auch vor 1980 ein landesweites IC-Busnetz gegeben, das die meisten Städte mit London verbindet und seine Dienste zu geringeren Tarifen, aber längeren Fahrzeiten als die Eisenbahn anbietet. Neben der Eisenbahn hat sich das Busnetz stets behaupten können (2).

502. Als Ergebnis der Deregulierung des Busverkehrs in Großbritannien hat sich im IC-Busverkehr ergeben, daß

- die NBC und SBG ihre Stellung haben behaupten können,
- jedoch diese Gesellschaften sich wegen potentieller Konkurrenz nicht in Kartellvereinbarungen mit der staatlichen Eisenbahngesellschaft British Railways hineingewagt haben und statt dessen mit dieser in scharfem Wettbewerb stehen,
- die NBC und SBG Rationalisierungsvorteile dadurch genutzt haben, daß sie verstärkt ihre Produktion dezentralisiert haben,
- es zwar wenig aktuellen Marktzutritt großen Stils gegeben hat, aber kleinere Unternehmen in geringerem Rahmen dennoch Marktzutritte gewagt haben und teilweise auch erfolgreich waren,

(1) Vgl. Hibbs [1982, S. 84]; Committee on Scottish Affairs [1982, S. 13].

(2) Hibbs [1971, S. 13 ff.]. Allerdings hat die Zunahme des Individualverkehrs in Großbritannien den Marktanteil des Busverkehrs von 41 (1951) auf 9 vH (1980) an den geleisteten Personenkilometern schrumpfen lassen. Der Anteil der Eisenbahnen nahm im gleichen Zeitraum von 20 auf 6 vH ab [vgl. Transport Committee, 1985, S. 9].

- die Preis/Leistungs-Palette im Omnibusverkehr ausgeweitet wurde, wobei die kleinen Unternehmen zusammen mit Teilen der NBC bessere Qualitäten zu höheren Tarifen anbieten, während andere Teilbereiche der NBC weiterhin Standardservice zu Normalkosten offerieren (1).

503. Auf regionaler und lokaler Ebene sind in den "trial areas" nach Angaben des Weißbuchs der Regierung zum Omnibusverkehr [zitiert nach Transport Committee, 1985, S. 61 ff.] ebenfalls erhebliche Kostensenkungen und Rationalisierungsschritte beobachtet worden, die nach der probeweisen Freigabe des Marktzutritts durch den Druck des Wettbewerbs erzwungen wurden. Die Bedienung wurde billiger, nur wenige Dienste wurden eingestellt. Obwohl es sich hier um keine Privatisierung handelte (eine Tochtergesellschaft der staatlichen NBC konnte sich erfolgreich dem Wettbewerb privater Unternehmen stellen), war allein die aktuelle und potentielle Konkurrenz seitens der privaten Unternehmen ausreichend, um die Rationalisierungsschritte herbeizuführen. Behörden und Benutzer waren im allgemeinen mit den Ergebnissen zufrieden; einzelne Behörden beklagten jedoch, daß sicherheits- und verkehrspolitischen Erwägungen nicht genug Beachtung geschenkt würde.

504. Obwohl das Transport Committee [1985, S. 62] Zweifel an einer generellen Übertragbarkeit der Ergebnisse aus den "trial areas" auf andere Regionen hegt (2), empfiehlt es doch, wenigstens ein Ausschreibungsverfahren für Lizenzen, verbunden mit Sicherheits- und Qualitätskontrollen, durchzuführen, um die Chancen des Wettbewerbs zu nutzen [ibid., S. 65 ff.]. Dabei sei eine linienmäßige Ausschreibung einer netzmäßigen vorzuziehen, weil dadurch evtl. erforderliche Subventionsbeträge besser offenzulegen seien.

Die Erfahrungen mit der Deregulierung des britischen Busverkehrs sprechen deshalb per Saldo für eine stärkere wettbewerbliche Ausrichtung dieses Bereiches: IC-Linien können in Konkurrenz zur Bahn betrieben werden, und bei subventionsträchtigen örtlichen Verkehren sind Produktivitätsreserven durch Wettbewerb zu aktivieren.

c. Luftverkehr in den USA

505. Die Liberalisierung des Luftverkehrs ist in den USA verwirklicht worden. Jahrelange Unzufriedenheit der Verbraucher mit der strengen Lizenzierung im inländischen Luftverkehr im Verein mit restriktiven Preiskontrollen, die zu überhöhten Flugtarifen, Überkapazitäten, ressourcenverschwendender Qualitätskonkurrenz bei untersagtem Preiswettbewerb (3) und zu Konzentrationstendenzen geführt hatten [vgl.

(1) Vgl. Transport Committee [1985, S. 61 ff.]; Hibbs [1982, S. 29, Fn. 3, S. 54, S. 70 f.].

(2) Es begründet seine Ansicht damit, daß die Kostensenkungen und das Aufrechterhalten des gesamten Netzes in den beobachteten Regionen auf das Fehlen einer Quersubventionierung vor der Deregulierung zurückzuführen seien [Transport Committee, 1985, S. 64].

(3) Vom Preiswettbewerb verlagerte sich der Konkurrenzprozeß auf andere Parameter wie z.B. Abflughäufigkeit, Raum- und Bequemlichkeitsangebot, Nebenleistungen etc., über die Monopolrenten immer wieder in Kostenbestandteile überführt wurden.

Douglas, Miller, 1974], brachte schließlich die Regierung Carter dazu, mit dem Airline Deregulation Act 1978 den inneramerikanischen Luftverkehr weitgehend zu liberalisieren. Die restriktive Zulassungspolitik der Regulierungsbehörde, des CAB, wurde aufgegeben. Sie hatte zwischen 1938, dem Jahr der Verabschiedung des Civil Aeronautics Act, und 1978 für den inneramerikanischen Langstreckenverkehr lediglich 16 Gesellschaften zugelassen (1) und zwischen diesen die einzelnen Flugrelationen aufgeteilt (2). Nunmehr wurde ein System der qualitativen (technischen) Kontrolle eingeführt. Dies ist im wesentlichen der subjektive "fit, able and willing"-Test, der bei Vorliegen der geforderten Qualitätsansprüche an Unternehmen und technisches Gerät zur Lizenzierung berechtigt. Die Tarifregulierung ist ebenfalls weniger streng als vorher. Einer der Hauptpunkte des Airline Deregulation Act bestand im übrigen darin, daß die Lizenzbehörde CAB zum 1.1.1985 völlig aufgelöst wurde und deren Restkompetenzen an andere Behörden im US-Verkehrsministerium verlagert wurden.

Gegen die Liberalisierung hatte es heftigen Widerstand gegeben. Die meisten etablierten Gesellschaften lehnten sie ab, weil sie ihnen den Bestandsschutz nahm (3). Die Gewerkschaften der Luftfahrtbediensteten fürchteten um die überhöhten Einkommen ihrer Mitarbeiter. Die kleineren Kommunen, die in den Genuß der CAB-Regelungen und Subventionen zur Bedienung unrentabler Nebenfluglinien gekommen waren, befürchteten, vom Liniennetz abgekoppelt zu werden. Viele Flughafen-Verwaltungsgesellschaften, die mit den etablierten Gesellschaften langfristige Kontrakte eingegangen waren und sich mit dieser Sicherheit beim Bau ihrer Anlagen verschuldet hatten, erwarteten eine Entwertung ihres Kapitals [vgl. Kahn, 1983, S. 136].

Die Argumente gegen eine Deregulierung konzentrierten sich auf sieben Punkte [vgl. *ibid.*, S. 137 ff.]: Überkapazitäten, Konzentrationstendenzen, schlechtere Bedienung peripherer Flughäfen, geringere Beschäftigung, verschlechterte Sicherheit, finanzielle Instabilität, Fehlgehen der Deregulierung.

506. Keine dieser düsteren Prophezeiungen über die negativen Wirkungen der Deregulierung des Luftverkehrs hat sich auch nur annähernd bewahrheitet, und das, obwohl die nunmehr dem freien Wettbewerb ausgesetzten amerikanischen Luftfahrtunternehmen durch den weltweiten Konjunkturreinbruch 1979 und die Verdoppelung der Treibstoffkosten im Anschluß an die 2. OPEC-Erdölkrise im selben Jahr sehr ungünstige gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen antrafen. Das machte sich in der ersten Phase der Deregulierung in starken Verlusten bemerkbar; diese können allerdings nicht primär der Deregulierung angelastet werden, weil sie erstens nicht nur die inneramerikanischen Carrier, sondern auch die IATA-Mitglieder weltweit betrafen [Sichelschmidt, 1981, S. 172 ff.], und sie sich zudem in den USA auf die etablierten "trunk-carriers" konzentrierten. Neu hinzutretende Firmen zeigten dagegen eine ebenso gute

-
- (1) Im Laufe der Jahre verringerte sich diese Zahl durch Fusionen auf 10 [vgl. Kahn, 1983, S. 150, Fn. 1].
 - (2) Pro Linie wurden zwei bis vier Gesellschaften lizenziert [vgl. Schatz, 1985, S. 7].
 - (3) Wenn auch durch die Qualitätskonkurrenz auf den meisten Linien nicht alle Vorteile als Rente an die Eigentümer flossen.

Leistung wie die "local carriers" (1) oder die nicht dem CAB unterstehenden Unternehmen, die nur innerbundesstaatliche Dienste anbieten und die auch in dieser Phase noch Gewinne machten [Pustay, 1983, S. 274 f.]. Die Verluste gerade bei den etablierten "trunk carriers" lassen darauf schließen, daß der Wettbewerb der neu hinzutretenden Unternehmen erhebliche interne Ineffizienzen bei den älteren und bis dahin geschützten Firmen aufgedeckt hat [Schatz, 1985, S. 11].

507. Trotz der insgesamt schwierigen Lage in den ersten Jahren nach der Deregulierung zeigt der inneramerikanische Luftverkehr mittlerweile eine bemerkenswerte Entwicklung: Bald nach der Deregulierung war in der Tat eine erhebliche Anzahl von Marktzutritten zu verzeichnen, und zwar seitens

- neuer Gesellschaften wie Midway Airlines, New York Air and People Express,
- der bislang nur als "local carriers" konzessionierten Unternehmen, die bis 1978 zwischenstaatliche Ergänzungsflugnetze zu denjenigen der großen, die Hauptlinien bedienenden "trunk carriers" betrieben und nun in deren traditionelle Märkte eindringen,
- der vor 1978 nicht dem CAB unterstehenden innerstaatlichen Gesellschaften sowie
- der Chartergesellschaften [Pustay, 1983, S. 272 f.].

Diese Marktzutritte haben über verschärften Wettbewerb zu einer Umstrukturierung des Angebots und der Preise geführt. Unter dem Druck des Wettbewerbs haben die Flugpreise insgesamt real nachgegeben. Nach Berechnungen von Schatz [1985, S. 14] auf der Basis von Daten des CAB sanken sie im Durchschnitt um 15 vH, von 5,15 cts/mile (1977) auf 4,40 cts/mile (1983).

Die niedrigeren Tarife brachten es zugleich mit sich, daß die interne Subventionierung der Kurz- durch die Langstreckentarife, die das CAB den regulierten "trunk carriers" auferlegt hatte, nicht länger aufrechterhalten werden konnte; die Tarife im aufkommensschwachen Kurzstreckenverkehr bis 500 Meilen stiegen, aber diejenigen in aufkommensstarken Relationen aller Entfernungszonen und ebenso im gesamten Langstreckenverkehr über 500 Meilen fielen deutlich [Pustay, 1983, S. 269 f. und Tabelle 1; Graham et al., 1983]. Auf den Langstrecken ersetzte der nunmehr einsetzende Preiswettbewerb den ineffizienten Nur-Servicewettbewerb via Flugplanverdichtung, Zusatzleistungen etc., wobei zugleich die Anzahl der den Passagieren eröffneten Preis/Leistungs-Optionen stieg (2). Weiterhin hat es eine ganze Reihe neuer Flugverbindungen gegeben, insbesondere im Zusammenhang mit dem sogenannten "hub-and-spoke"-System, das vor allem von den Neulingen am Markt eingeführt wurde. Dabei werden in einem strahlenförmig angelegten Netz um einen Zentral-Umsteige-Flughafen herum komplette Anschlüsse aus und nach den am Ende der Strahlen liegenden Flughäfen hergestellt. Da die neuen Unternehmen bei der Wahl ihrer Netzmittelpunkte auf bislang unterausgelastete

(1) Die "local carriers" unterhielten bis zur Deregulierung zwischenstaatliche Netze in Ergänzung zu denjenigen der "trunk carriers".

(2) Pustay [1983, S. 284, auch Fn. 1]; Kyle III, Phillips [1985, S. 12 f.]; J.R. Meyer [1984, S. 166].

Flughäfen zurückgegriffen haben, ist die Netzdichte trotz der Aufgabe von Linien zwischen peripheren Orten gestiegen [Kahn, 1983, S. 140, 145; Graham et al., 1983].

508. Die Kosten des Luftverkehrs sind mit der erhöhten Wettbewerbsintensität stark zurückgegangen, die Produktivität ist gestiegen. Das gilt für alle Produktionsfaktoren.

- Die Maschinen waren trotz des zunächst rezessionsbedingt stagnierenden Passagieraufkommens durchweg besser ausgelastet als vor 1978: der Sitzladefaktor als Maßstab für Kapazitätsauslastung betrug im Durchschnitt der Jahre 1972-1977: 54,2 vH, aber nach der Deregulierung 59,6 vH [Schatz, 1985, S. 14 f., auch Tabelle 3], und das, obwohl die Gesellschaften 20 vH mehr Plätze in ihren Maschinen anboten und die Zahl der Starts und Landungen zwischen Juni 1978 und 1982 um 2,3 vH stieg [Kahn, 1983, S. 142 f., Tabelle 8-5, S. 146 f., Tabelle 8-9]. Dies kann der NetZRationalisierung, den niedrigeren Tarifen und vor allem dem Abbau des regulationsbedingten Nur-Qualitätswettbewerbs zugeschrieben werden, der zuvor mehr, dafür aber schlechter ausgelastete Flüge gebracht hatte.
- Drastisch waren auch die Steigerungen der Arbeitsproduktivität, ausgelöst wiederum durch die neugegründeten Unternehmen, die die effektiven Arbeitszeiten (Zeit hinter dem Steuerknüppel) von den industrieeüblichen 45 auf 65 bis 70 Stunden/Monat erhöhten und die Zahl der Cockpitbesatzung von drei auf zwei senkten [Kahn, 1983, S. 140]. Zugleich konnten die neuen Unternehmen auf nicht gewerkschaftlich organisiertes Personal zurückgreifen, das zu bis zu 70 vH niedrigeren Löhnen (1) zu arbeiten bereit war. Der gewerkschaftsfreie Raum in den neugegründeten Unternehmen wurde auch dazu genutzt, Flugpersonal bei Bedarf zu Diensten am Boden bis hin zur Buchhaltung oder zum Gepäcktransport (je nach Arbeitsanfall) heranzuziehen [Schatz, 1985, S. 17].
- Dies alles schlug sich in Kostendifferenzen von 25-30 vH zwischen neugegründeten und etablierten Carriern nieder, was erstere in den Preisen an die Konsumenten weitergaben. Die bestehenden Unternehmen wurden damit erheblich unter Druck gesetzt, ihrerseits die Kosten - insbesondere die Personalkosten - zu senken. So führten sie gespaltene Gehaltsstrukturen mit niedrigeren Gehältern für neu eingestellte Mitarbeiter ein und handelten mit den Gewerkschaften erhebliche Lohnkonzessionen für schon Beschäftigte aus, führten "Änderungskonkurse" mit anschließender Neugründung ohne Gewerkschaftseinfluß durch und gründeten Tochtergesellschaften, die ebenfalls ohne den Einfluß der Gewerkschaften niedrigere Löhne durchsetzen konnten [Kyle III, Phillips, 1985, S. 18]. Insgesamt stieg die Produktivität bei den "trunk carriers" zwischen 1973 und 1980 um 27 vH, bei den "local carriers" um 40 vH [Kahn, 1983, S. 142 ff., insbes. Tabelle 8-7].

509. Wie man aus den Statistiken über die Marktanteile im Gesamtmarkt sowie aus empirischen Untersuchungen von Graham et al. [1983] und anderen über die Wettbewerbsverhältnisse auf den einzelnen Flugrouten ablesen kann, ist der Konzentrationsgrad im inneramerikanischen Luftver-

(1) Verglichen mit den Löhnen bei den etablierten Gesellschaften mit gewerkschaftlich organisiertem Personal. Vgl. Schatz [1985, S. 17].

kehr zurückgegangen. Der Marktanteil der zehn großen "trunk carriers" - gemessen in verkauften Passagiermeilen - nahm von 88 (1977) auf 75 vH (1984) ab. Demgegenüber konnten die nach 1978 neugegründeten Unternehmen inzwischen einen Marktanteil von 3 vH erreichen. Die "local carriers" steigerten ihren Anteil von 8,4 (1977) auf fast 13 vH (1984) und die ehemaligen "intrastate carriers" von 2,3 auf über 4 vH (1). Graham und Kaplan [1982] fanden heraus, daß der Konzentrationsgrad auf nahezu allen Relationen nach der Deregulierung zurückgegangen ist (2).

510. Die Deregulierung hat auch nicht - wie befürchtet - dazu geführt, daß kleinere Flughäfen nicht mehr bedient wurden. Im Rahmen der Netzrationalisierungen der Newcomer und "trunk-" sowie "local carriers" kam es allerdings zu einem Strukturwandel in der Bedienung dieser Flughäfen. Nach einer von Kahn [1983, S. 146 f.] zitierten Statistik des CAB verzeichneten 229 Flughäfen Bedienung durch mehr Gesellschaften, 256 gleich viele und 221 weniger als vor der Deregulierung. Bis auf periphere Flughäfen ohne Knotenpunktfunktion, wo zwischen 1978 und 1982 11,7 vH weniger Starts und Landungen stattfanden, wiesen alle Flughäfen mit Knotenpunktfunktion zwischen 2,4 und 10,4 vH mehr Starts und Landungen auf. Dorman [1982] untersuchte die Situation von 50 über die ganzen USA verteilten kleineren Städte nach der Deregulierung.

Er stellt fest, daß in der Mehrzahl der Fälle günstigere Verbindungen zum nächsten Knotenpunktflughafen bzw. zum Regionalzentrum bestanden; die durchschnittliche Zeitersparnis lag bei einer Stunde. Das war dadurch zu erklären, daß zwar "trunk-" und teilweise "local carrier" die Bedienung kleinerer Flughäfen aufgegeben hatten, daß aber umgehend an deren Stelle neue oder bestehende "commuter-carriers" traten, die ihre lokalen Zubringerdienste entscheidend ausweiteten [Kahn, 1983, S. 147].

511. Die Beschäftigung im Luftfahrtgewerbe hat nach der Deregulierung zu- und nicht abgenommen. Nach Berechnungen von Schatz [1985, S. 18] stieg die Anzahl der Beschäftigten bei allen Gesellschaften zusammen zwischen 1976 und 1983 um 8 vH; die "trunk carriers" beschäftigten 1983 nur noch 71 vH des Personals gegenüber 83 vH in 1977. Angesichts der zitierten Zugeständnisse der Beschäftigten bei Entlohnung und Arbeitsbedingungen verwundert dieses Ergebnis nicht: die Reallohnzurückhaltung in einer dank der Deregulierung prosperierenden Branche wurde mit einem Mehr an Beschäftigung belohnt, und dies besonders in jenem Bereich, in dem sich der Faktor Arbeit als besonders flexibel er-

(1) Berechnungen von Schatz [1985] auf der Basis des Zahlenmaterials vom CAB.

(2) Dies wird auch durch eine von Kyle III und Phillips [1985, S. 15 f.] zitierte Wirtschaftsberatungsstudie von Maldutis und DeRenzi [1982] erhärtet, wonach die Konzentration auf allen Teil-Märkten abnahm. Beispielsweise sank der Anteil dreier ausgewählter Gesellschaften auf Märkten mit einem hohen Konzentrationsgrad (von mehr als 90 vH Marktanteil für die vier größten Firmen) von 13,8 vH resp. 26,3 vH resp. 25,5 vH in 1978 auf 2,9 vH resp. 17,6 vH resp. 10,6 vH. Auch Graham et al. [1983] stellten (anhand des Herfindahl-Index) fest, daß der Konzentrationsgrad für alle Entfernung- und Aufkommensbereiche abgenommen hatte.

wies. Zusätzliche Anreize für die Beschäftigung in neuen Unternehmen gab es etwa durch Gewinnanteile, Belegschaftsaktien etc.

512. Kahn [1983, S. 148 f.] hebt hervor, daß auch das Sicherheitsniveau im inneramerikanischen Luftverkehr nach der Deregulierung nicht schlechter geworden ist. Die Anzahl der tödlichen Unfälle pro 100 Millionen Passagiermeilen betrug bei den "trunk-" und "local carriers" von 1971 bis 1977 im Durchschnitt 0,108 und bei den "commuter-airlines" 5,0. Nach der Deregulierung sanken diese Werte bis 1982 auf 0,042 resp. 4,0. Die 20 größten "commuter-airlines", die mehr und mehr in die Rolle der "local carriers" bei der Bedienung peripherer und kleinerer Flughäfen geschlüpft sind, haben inzwischen die Werte der voll lizenzierten Gesellschaften erreicht [J.R. Meyer et al., 1981, S. 88-94].

513. Was die finanzielle Situation der Fluggesellschaften am Kapitalmarkt angeht, so haben insbesondere die neuen Unternehmen keine Schwierigkeiten gehabt, ihren Marktzutritt finanzieren zu lassen. Wie Kahn [1983, S. 148 f.] bemerkt, waren Probleme, die teilweise die etablierten Gesellschaften hatten, ein deutliches Zeichen für die Marktbewertung ihrer Leistungen und ein besserer Schutz vor Überkapazitäten als jede Kapazitätskontrolle durch das CAB, die im Gegenteil erst zu den Überkapazitäten geführt hatte.

514. Zusammenfassend kann man daher sagen, daß die Deregulierung des Luftverkehrs in den USA eindeutig vorteilhaft war, weil die Preise und Kosten real stärker gesunken sind als vorher, die eingesetzten Ressourcen besser eingesetzt und ineffiziente Verwendungen abgebaut wurden, kurzum weil das Gewerbe heute mehr Leistungen als vor der Deregulierung zu geringeren privaten und sozialen Kosten pro Leistungseinheit erbringt. Nicht vergessen werden sollte der Umstand, daß sich auch die Wahlmöglichkeiten der Konsumenten verbessert haben.

VII. Ansatzpunkte zu einer Deregulierung

515. Die Analyse der staatlichen Regulierung im Verkehrswesen hat ergeben, daß die ökonomischen Begründungen für eine Regulierung des Verkehrswesens wenig stichhaltig erscheinen.

- Die Eisenbahnen bilden für die Gesamtverkehrsmärkte kein natürliches Monopol, auch innerhalb ihres Streckennetzes neigen sie nicht so eindeutig dazu, wie es häufig angenommen wird (Ziff. 438 ff.).
- Die Begründungen für chronisch ruinöse Konkurrenz innerhalb von Teilbereichen des Verkehrssektors können sowohl anhand der Strukturbedingungen als auch anhand der zu beobachtenden Monopolrenten falsifiziert werden (Ziff. 449 ff.).

(1) Ein Nebeneffekt besteht auch darin, daß die Entwicklung und der Bau mittlerer Flugzeugtypen mit bis zu 60 Plätzen angeregt wurde, nachdem die Kapazitätsbeschränkung für die "commuter-airlines" (auf Maschinen bis 19 Plätze) aufgehoben worden war [Schatz, 1985, S. 18., Fn. 2].

- Die externen Effekte sind weniger bedeutsam als angenommen (Ziff. 465 ff.).

Eine Deregulierung läßt sich auch dann in die Wege leiten, wenn die Verkehrspolitik weiterhin das Ziel verfolgt, bestimmten Nachfragergruppen Verkehrsoptionen im Wege der Umverteilung bereitzustellen. Denn die errichteten Marktzugangsbeschränkungen und globalen Preiskontrollen haben, wie gezeigt, letztlich nicht verhindern können, daß die Situation eingetreten ist, die eigentlich verhindert werden sollte: sowohl die Verluste aus der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung der Eisenbahn als auch die Kosten der betriebsinternen Ineffizienz der Bahn müssen nunmehr aus dem allgemeinen Staatshaushalt über die Zuschüsse an die Bundesbahn finanziert werden [vgl. Willeke, 1977, S. 167 f.].

Die Regulierung erscheint daher weder ökonomisch gerechtfertigt noch aus ihrer ursprünglich distributiven Begründung länger haltbar. Folglich sollte man nicht nur dort ansetzen, wo die Interessen der Bahn nicht oder kaum berührt sind, sondern auch die Wettbewerbsverhältnisse zwischen der Bahn und ihren Substitutionskonkurrenten mit einschließen. Dabei wird man nicht umhin kommen, den Leistungsauftrag der Bundesbahn innerhalb der Volkswirtschaft neu zu definieren.

516. Zieht man die Ergebnisse der Rechtfertigungsanalyse (Ziff. 435 ff.) und die ausländischen Erfahrungen mit Deregulierungsexperimenten (Ziff. 485 ff.) heran, dann könnte das Verkehrswesen der Bundesrepublik in seiner Gesamtheit im Idealfall völlig ohne Marktzugangsbeschränkungen und staatliche Preis- und Kapazitätskontrollen auskommen.

- Auf dem Netz der DB könnten auch andere Anbieter Schienenverkehrsleistungen anbieten, wenn die Koordination der unterschiedlichen Angebote bei einer zentralen Netzträgergesellschaft verbliebe. Auch die Rolle der nichtbundeseigenen Eisenbahnen könnte bedeutender werden, wenn sie teilweise Leistungen im Personen- und Güterverkehr von der DB übernahmen. Staatliche Preiskontrollen über das Geschäftsgebaren der Eisenbahn sind überflüssig, weil im Güterverkehr das Güterkraftverkehrsgewerbe wirksamen Preiswettbewerb entfalten könnte und im Personenverkehr ähnliches von einem deregulierten Busverkehr zu erwarten wäre.
- Im Personenverkehr auf der Straße sollte das Konzessionsgebot aufgehoben werden. Auf alle Fälle aber ist eine regelmäßige Versteigerung der Linienkonzessionen angezeigt. Privilegien für die DB und Altunternehmer sind nicht angebracht. Die Tarife brauchen aus wettbewerblichen Gründen nicht staatlich kontrolliert zu werden, weil zumindest der Individualverkehr lokale Monopolisierungsversuche wirksam begrenzen kann.
- Im Straßengüterverkehr erscheinen Marktzugangssperren und Preiskontrollen weder aus intra- noch aus intermodalen Wettbewerbsgründen gerechtfertigt. Dieser Bereich ist wettbewerblich organisierbar mit freiem Marktzutritt und freier Tarifbildung. Wenn sich die Verkehrsteilung von der Eisenbahn hin zu einem deregulierten Straßengüterverkehr verlagern sollte, ist dies - bei freier Preisbildung - die autonome Marktentscheidung der Verlagerer. Auch der grenzüberschreitende Güterfernverkehr kann liberalisiert werden.
- In der Binnenschifffahrt besteht gleichfalls kein Anlaß, die Frachtenbildung staatlich zu kontrollieren. Hier können die Regelungen den Ge-

pflogenheiten im internationalen Rheinverkehr angepaßt werden. Die mittelstandspolitische Komponente der Förderung der Partikuliere erscheint aus Effizienzgründen fragwürdig.

- Im Luftverkehr ist eine wettbewerbliche Koordination von Angebot und Nachfrage in besonderer Weise angezeigt, wie die Erfahrungen aus den USA zeigen. Im Luftverkehr innerhalb der Bundesrepublik bestehen gute Deregulierungschancen. Europaweit stehen zwar die Kompetenzprobleme, die aus der Lufthoheit jedes einzelnen europäischen Staates erwachsen, möglicherweise schnellen Liberalisierungsfortschritten entgegen, bieten aber zugleich die Chance, mit liberal ausgerichteten Regierungen neue Abkommen mit freiem Marktzugang und freier Preisbildung auszuhandeln.
- Die sozialpolitische Komponente der Verkehrsmarktregulierung kann entweder durch Auftragsvergabe an Verkehrsunternehmen mit staatlicher Abgeltung oder durch direkte Zuschüsse an betroffene Nachfrager erfüllt werden.

Nun muß man eine solche Lösung nicht auf einmal verwirklichen. Man kann schrittweise vorgehen. Welche Schritte sich anbieten, wird im folgenden diskutiert. Bei den Vorschlägen für Ansätze einer Deregulierung werden Güter- und Personenverkehr getrennt behandelt. Zwar werden verkehrsträgerspezifische Fragen einbezogen, im Kern geht es jedoch um intermodale Wettbewerbsprozesse, die den gesamten Verkehrsbereich als Einheit umfassen.

1. Güterverkehr

a. Preiswettbewerb

517. Preiswettbewerb ist bislang wegen der allgemeinen Tarifkontrollen im Güterverkehr nur in eingeschränkter Form oder durch Umgehungstatbestände möglich:

- In der Binnenschifffahrt sind zwar Margentarife möglich, werden aber nach wie vor kaum ausgenutzt; allerdings unterliegen internationale Transporte zwischen deutschen und ausländischen Binnenhäfen nicht dem Tarifzwang, so daß Umgehungsmöglichkeiten gegeben sind.
- Im Güterkraftverkehr sind zwar Margentarife verbindlich, aber die aktuellen Frachtraten rangieren am unteren Margenende; Unternehmen, die mit anderen Gewerbearten verbunden sind (vornehmlich größere), können jedoch mittels Mischtarifizierung die offiziellen Preisuntergrenzen unterlaufen.
- Bei allen Verkehrsträgern wurden zwar Ausnahmetarife genehmigt, es mußte aber in jedem Fall erst das Genehmigungsverfahren beim BMV als Regulatorbehörde durchlaufen werden.
- Die DB kann zwar ihre Tarife um bis zu 20 vH erhöhen und erhält dies automatisch genehmigt, aber für eine Tarifflexibilität nach unten muß sie wiederum auf genehmigungspflichtige Ausnahmetarife zurückgreifen.

Eingeschränkt wird der Preiswettbewerb durch die Allgemeinverbindlichkeit, da diese Tarife als Rechtsverordnung verkündet werden. Außenseiter, die die verordneten Tarife zu umgehen suchen, werden kriminalisiert [Aberle, 1984b, S. 586].

Eine Deregulierung der Tarifkontrollen sollte daher am Allgemeinverbindlichkeitscharakter der Tarife ansetzen. Zunächst wären bei allen Verkehrsträgern Margentarife verbindlich zu erlassen. Das betrifft vor allem die noch überwiegend Festfrachten vereinbarende Binnenschifffahrt und die normalerweise Ausnahmetarife beantragende DB. Hierbei kann es sich aber nur um ein Übergangsstadium handeln, denn wettbewerbliche Transportpreise könnten damit immer noch unterhalb der Marge liegen, wie es gegenwärtig im Güterkraftverkehr der Fall ist; nach wie vor würden sich günstiger anbietende Transportunternehmen einer Gesetzesübertretung schuldig machen. Darum sollten bei allen Verkehrsträgern - je nach Effizienz der Produktion - einzelne Anbieter diese Tarife auch unterbieten dürfen.

518. Für die Verkehrsträger im Güterverkehr heißt das im einzelnen, daß die Frachtausschüsse der Binnenschifffahrt auch im nationalen Verkehr zwischen deutschen Lösch- und Ladeplätzen lediglich Tarifempfehlungen aussprechen könnten, deren Höhe sich wegen des freien Marktzutritts vermutlich an den freien internationalen Tarifen orientieren würde (1). An die Stelle der bisher eingesetzten sozialpolitischen Instrumente (Abwrackprämien und interner Frachtausgleich) sollten Anpassungsmaßnahmen treten, die nicht strukturkonservierend wirken, z.B. personengebundene Umschulungsbeihilfen. Für die Reedereien würden Margen- und schließlich Referenztarife bedeuten, daß sie auch im nationalen Verkehr der Tarifgestaltung der DB besser Paroli bieten könnten.

Im Güterkraftverkehr bestehen derzeit im Nahverkehr (bis 50 km Radius um den Standort) und im Fernverkehr unterschiedliche Tarifmargen. Da diejenige im Nahverkehr mit +10/-30 vH deutlich größer ist als jene im Fernverkehr mit +/-8,5 vH und im Nahverkehr zudem objektive Marktzugangssperren nicht bestehen, dürfte hier die Tarifmarge ohnehin schon mehr Empfehlungscharakter haben. Man sollte aus Gründen der Rechtssicherheit dennoch festschreiben, daß Tarifunterbietungen möglich sind und nicht seitens der Aufsichtsbehörden geahndet werden dürfen.

519. Wichtiger erscheint eine Tarifderegulierung im Fernverkehr, da sich hier die Frachtkosten meist an der Margenuntergrenze befinden und damit signalisieren, daß die Bandbreite über dem Marktpreis angesetzt wurde. Zudem führt die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr eine weitreichende Tarifkontrolle durch und ahndet Verstöße gegen den Kartellpreis scharf (2). Daher ist es hier ganz besonders erforderlich, zunächst die Tarifmargen zu erweitern und dann die Tarife in unverbind-

(1) Das könnte zwar bedeuten, daß insbesondere ineffizient arbeitende Partikulierbetriebe einem Preiswettbewerb nicht standhalten, aber es erscheint ohnehin zweifelhaft, ob deren mittelstandspolitisch begründete Protektion ein Ziel der Verkehrspolitik sein kann.

(2) Vgl. die Tabelle in J. Müller, Vogelsang [1979, S. 239]. Dennoch versuchen immer wieder Außenseiter, den Kartellpreis zu umgehen [Hamm, 1980, S. 589].

liche Referenztarife umzuwandeln. Das gilt auch für die bilateralen Tarife im grenzüberschreitenden Verkehr. Die Gefahr, daß Verbandsempfehlungen den Charakter von privaten Kartellpreisen annehmen können, ist mit freiem Marktzugang zu begegnen (siehe hierzu Abschn. b).

520. Etwas problematischer scheint die Tarifderegulierung bei der Eisenbahn zu sein. Das fehlende Konkursrisiko und die Defizitabdeckung durch den Bund könnten die Bahn bei einer Lockerung der Tarifkontrolle dazu verleiten, ihre Substitutionskonkurrenten durch aggressive subventionierte Tarife vom Markt zu verdrängen. Eine solche Strategie wäre aber erstens nur erfolgreich, wenn die Eisenbahn ihre Konkurrenten damit auf Dauer verdrängen könnte. Das ist bei deren Angebotsflexibilität aber kaum zu erwarten, wenn der Marktzugang offengehalten wird. Zusätzlich sollten die Bundeszuschüsse enger als bisher begrenzt und vorangekündigt abgebaut werden (1). Das dürfte die DB zwingen, sich auf diejenigen Märkte zu konzentrieren, auf denen sie auch unter eigenwirtschaftlichen Vorzeichen wettbewerbsfähig anbieten kann [Willeke, 1977, S. 167 f.].

b. Freier Marktzugang und Kapazitätsderegulierung

521. Nicht zu trennen von der Frage des freien Preiswettbewerbs ist die Regelung des Marktzutritts bzw. gegebenenfalls auch des Marktaustritts. Die Frage des freien Marktzugangs stellt sich vor allem im Bereich des Güterkraftverkehrs. Hier sind die Monopolrenten besonders hoch (vgl. Tabelle 10 in Ziff. 454), der Marktzutritt im Fernverkehr sollte daher an die Verhältnisse im Nahverkehr angepaßt werden, also nur an subjektive Zulassungsbedingungen (Zuverlässigkeit des Unternehmers und Sicherheit des Betriebes (12)) gebunden sein.

522. Der Verkehrsbericht der Bundesregierung vom Dezember 1984 sieht als erste Maßnahmen in Richtung auf eine Deregulierung im Güterfernverkehr vor, daß Lkws bis 4 t Nutzlast von der Konzessionierung ausgenommen werden, daß die Anzahl der "blauen" Konzessionen für den Bezirksgüterfernverkehr um ein Drittel erhöht wird und daß die Beförderungsbescheinigungen im Werkfernverkehr über 4 t Nutzlast nach §§ 50-50f GükG entfallen. Die beiden letzten Maßnahmen wurden inzwischen bereits umgesetzt (3). Außerdem sahen die Pläne für Deregulierungsmaßnahmen vor, daß die Kontingentierung im Vor- und Nachlauf

-
- (1) Sind Zuschüsse auf einen festen Betrag begrenzt und werden sie auf Dauer in dieser Höhe einem öffentlichen Unternehmen gezahlt, dann kann auch das negative Anreizwirkungen haben, weil sich das Management darauf verläßt, daß die Zuschüsse sicher fließen. Von einem derartigen Fall bei den britischen Eisenbahnen berichtet J. Müller [1985, S. 36], der sich auf Pryke und Dodgson [1975] bezieht.
 - (2) Ein erster Deregulierungsschritt wäre es, wenn ein Neuunternehmer nicht mehr ein Mindestkapital in Höhe von 25 vH des Neupreises eines Lkws nachweisen müßte. Der Nachweis des gleichen Anteils am Preis eines gebrauchten Lkws wäre völlig ausreichend.
 - (3) Siehe Verkehrsbericht der Bundesregierung [Deutscher Bundestag, v, S. 7 f.]; Sachverständigenrat [1985, Ziff. 329]; Aberle [1984b, S. 587].

zum Huckepackverkehr der Bahn und die Konzessionierung für den Transport solcher Güter, bei denen die DB einen geringen Marktanteil hat, aufgehoben werden (1).

Diese Maßnahmen würden sicherlich schon einen Fortschritt gegenüber dem bestehenden starren System bringen, weil sie Optionen für neue Anbieter eröffnen. Man sollte allerdings auch nicht übersehen, daß eine derartige partielle Lösung das Güterkraftverkehrsgesetz zunehmend in Einzelfälle aufspalten und dadurch weiter verkomplizieren würde. Der administrative Kontrollaufwand bei der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr würde möglicherweise sogar noch steigen, wenn nunmehr intensiv geprüft würde, ob wirklich konzessionsfreie Ware mit konzessionsfreien Lkws transportiert wird. Auch könnte die Auswahl der Waren, die konzessionsfrei befördert werden dürfen, von der Aufsichtsbehörde BMV doch wieder unter protektionistischem Vorzeichen für das Gewerbe getroffen werden. Waren Lkws unter 4 t Nutzlast generell von der Konzessionierung ausgenommen, wäre auch dies nur eine Teillösung, weil die Gewichtsgrenze mit Blick auf den Schutzzweck der DB gewählt ist. Auf mögliche Kostenvorteile anderer Nutzlastklassen von Lkws in verschiedenen Betriebssituationen nähme diese Lösung keine Rücksicht, obwohl sich nur im Wettbewerb herausstellen könnte, welche Art von Lkws im jeweiligen Transportfall die beste wäre. Insgesamt stellen die angestrebten Lösungen einen Schritt in die richtige Richtung dar. Nach wie vor sind jedoch ökonomisch nicht gerechtfertigte Eingriffe in die unternehmerische Freiheit gegeben. Daher muß diesen Schritten eine generelle Liberalisierung des Marktzugangs für alle Güter und Lkws folgen.

523. Es fragt sich daher, ob nicht besser gleich eine pauschale Lösung angestrebt werden sollte. Als eine wirkungsvollere, gleichwohl noch nicht abschließende Möglichkeit bietet sich eine spürbare Aufstockung der Anzahl der Konzessionen insgesamt an, was durch eine neue Höchstzahlenverordnung des BMV geschehen könnte. Dabei sollte auch die künstliche Trennung zwischen allgemeinem Fernverkehr und Bezirksfernverkehr (rote und blaue Konzessionen) aufgehoben werden, indem blaue in rote Konzessionen umgewandelt werden. Eine effiziente Arbeitsteilung im Raum kann sich gerade unter den Bedingungen eines freien Marktzugangs besser herausbilden als durch die administrative Aufteilung des räumlichen Einsatzbereichs der Fahrzeuge. Die Anzahl der Konzessionen sollte freilich nicht nur einmal und diskretionär angehoben werden, sondern vielmehr schrittweise so lange, bis die Knappheitspreise für die Konzessionen auf Null gefallen sind. Die Bundesregierung müßte diesen Prozeß vorankündigen und sich zugleich von vornherein derart festlegen, daß ein nachträgliches Abgehen von diesem Liberalisierungskurs mit einem Verlust an Glaubwürdigkeit verbunden und daher unmöglich wäre. Die zusätzlich ausgegebenen Konzessionen sollten versteigert werden, damit sichergestellt ist, daß die effizientesten (neuen und bestehenden) Un-

(1) Vgl. Storsberg [1983, S. 259] zu den Vorschlägen des Bundesrats zu einer GükG-Novelle 1982 und des niedersächsischen Ministers für Wirtschaft und Verkehr, Frau Breuel, sowie Mahnke [1985]. Der Widerstand des Gewerbes ist bereits gegen die Herausnahme der 4 t-Lkws aus der Kontingentierung groß, obwohl davon gegenwärtig nur rund 5500 Fahrzeuge (von insgesamt 24500 Fahrzeugen) im gewerblichen Fernverkehr betroffen sind. Vgl. auch Aberle [1984b, S. 587].

ternehmen in den Besitz der Genehmigungen gelangen. Zugleich sollte der Handel mit Genehmigungen zugelassen werden. Am Ende des Prozesses muß der freie Marktzugang stehen, bei dem jedem Neubewerber auf Antrag die Erlaubnis erteilt wird, Güterfernverkehr zu betreiben, wenn er sich als subjektiv zuverlässig erweist und jedes Unternehmen frei in der Wahl seiner Kapazität ist. Daher sollte man die objektive Zulassungsbeschränkung in Form der Höchstzahl an Genehmigungen aufgeben, sobald der Wert der Konzessionen auf Null gefallen ist. Damit wäre auch gewährleistet, daß in Zukunft der Marktzutritt nicht so leicht wieder beschränkt werden kann. Zugleich wäre damit die künstliche Trennung zwischen Nah- und Fernverkehr aufgehoben. Bei den subjektiven Zugangsbeschränkungen empfiehlt es sich zudem, daß nurmehr 25 vH vom Preis eines gebrauchten statt eines neuen Lkws als Mindestkapitalnachweis gefordert werden.

524. Die Liberalisierung des Marktzugangs sollte auch auf den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr ausgedehnt werden. Dazu sollte die Bundesregierung bei den bilateralen Verhandlungen über Auslandsfahrergenehmigungen eine deutlich flexiblere Position einnehmen als bisher. Das gilt besonders unter dem Vorzeichen, daß die gegenseitig eingeräumten Kontingente gegen den Grundsatz verstoßen, daß alle EG-Partner gleich behandelt werden müssen. Weiterhin sollten die Gemeinschaftskontingente der EG kräftig aufgestockt werden mit dem Ziel, die Kontingentierung auch für den grenzüberschreitenden Verkehr ganz abzuschaffen. Hier besteht auch innerhalb der EG durchaus Handlungsspielraum, weil andere EG-Partner deutlich liberalere Positionen einnehmen [vgl. auch Bürgel, 1983, S. 73; Button, 1984, S. 84 ff.]. Es ist im übrigen nicht einzusehen, weshalb spezielle "rosa" Konzessionen für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr ausgegeben werden und nicht jedes in der Bundesrepublik zugelassene Unternehmen für den grenzüberschreitenden Verkehr zugelassen ist. Eine Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen hinsichtlich der Mineralöl- und Kfz-Steuer sowie der Fahrzeuggewichte und -längen stellt dabei kein Hindernis auf dem Wege zu einer Liberalisierung im Inland und auch im grenzüberschreitenden Verkehr dar [Sachverständigenrat, 1985, Ziff. 330] (1). Der Sachverständigenrat weist darauf hin, daß in einer Übergangsperiode die ausländischen Fahrzeuge ohnehin benachteiligt sind, da sie den deutschen Normen entsprechen müssen. Dies entspricht der derzeitigen Situation in der Schweiz, wo das höchstzulässige Gesamtgewicht von 28 t um 10 t unter demjenigen der Fahrzeuge in der Bundesrepublik liegt [H.-R. Meyer, 1976, S. 128].

525. Schließlich sollte auch das Verbot für den Werkverkehr aufgehoben werden, Transporte für Dritte auszuführen. Dadurch lassen sich be-

(1) Seidenfus [1984, S. 189] dagegen gehört zu denjenigen, die eine Harmonisierung als Vorbedingung selbst für eine nur partielle Deregulierung bezeichnen. Dem ist die Bemerkung von Button [1984, S. 85] entgegenzuhalten, daß "the situation is made even more complex by the 'horsetrading' which takes place over movements in policy positions by members. The core states, and Germany in particular, still seek harmonisation as a prior condition to liberalisation. Since there is little sign of agreement..., these states are reluctant to accept movement on the liberalisation question."

trächtliche Wohlfahrtsgewinne erzielen. Im Zusammenhang mit der Liberalisierung des Marktzugangs und der Preisbildung im gewerblichen Verkehr dürften Lkw-Transporte erheblich billiger werden, so daß sich Werkverkehr vielfach nicht mehr lohnt oder in den gewerblichen Bereich übergeht. Das bietet große Chancen auch für neue und bestehende kleinere Unternehmen im Güterfernverkehr. Wo partiell Überkapazitäten bestehen sollten, wie vor allem vom etablierten Gewerbe befürchtet, können diese gar nicht effizienter als durch den Preiswettbewerb abgebaut werden [Sachverständigenrat, 1985, Ziff. 335 f.].

526. Solange Netzträgerschaft und Betrieb im Netz bei der Bahn in einer Hand liegen, umfaßt die Marktzutritts- bzw. die Kapazitätsderegulierung zwei Möglichkeiten:

- die Genehmigungsprozedur zur Streckenstilllegung nach den §§ 12 I, 14 III BbG - also der Zwang der Bahn, in der Fläche betriebs- und beförderungspflichtig zu sein - wird aufgehoben;
- die alleinige Verwaltung des Bundeseisenbahnvermögens durch die DB kann fallengelassen werden, so daß die Chance besteht, daß die für die DB unrentablen Strecken durch nichtbundeseigene Eisenbahnen oder private Eisenbahngesellschaften weiterbedient werden können.

Der Zwang zur Omnipräsenz der Bahn und die umständliche Genehmigungsprozedur, damit auf einer Strecke der Güter- und Personenverkehr eingestellt werden kann, erscheint überholt: Mit dem Güterkraftverkehr und der Binnenschifffahrt stehen flächendeckende Verkehrsmittel zur Verfügung. Zusammen mit einem verstärkten kommerziellen Leistungsauftrag sollte der Bahn daher die Chance gegeben werden, ihr Schienennetz zu rationalisieren; sie sollte verstärkt und von regionalen Interessen unbehindert solche Strecken stilllegen, die betriebswirtschaftlich nicht mehr rentabel sind. Die Entregulierung des Güterkraftverkehrs auf der Straße dürfte wegen des dann verschärften Wettbewerbsdrucks im Lkw-Fernverkehr dazu führen, daß mehr Speditionsunternehmen auch auf die Bedienung der Fläche ausweichen müssen und damit der Abhängigkeit und der "Ausbeutbarkeit" der Verloader in peripheren Regionen entgegenwirken.

527. Als Übergangslösung auf dem Wege zu einem kommerziellen Leistungsauftrag für die DB bietet sich an, die Bedienung aufkommensschwacher Nebenstrecken den kostengünstiger arbeitenden nichtbundeseigenen Eisenbahnen oder privaten Betreibern mit Auffanggesellschaften anzubieten (1). Ein Vorschlag aus der BbG-Novelle von 1981, der in eine ähnliche Richtung zielte, scheiterte zwar am Widerstand der Länder. Dessen Kritik richtete sich aber gegen die finanziellen Konsequenzen: ein Weiterbetreiben der von der DB stillgelegten Strecken hätte auf Kosten der Länder erfolgen sollen, die entweder die DB oder nichtbundeseigene

(1) Die verbliebenen nichtbundeseigenen Eisenbahnen betreiben ihre Strecken unter vereinfachten Betriebsbedingungen, mit deutlich niedrigeren Faktorkosten, mit großer Flexibilität des Personaleinsatzes und mit deutlich höheren Kostendeckungsgraden als die DB auf vergleichbaren Strecken; zugleich haben die nichtbundeseigenen Eisenbahnen auch Interesse an der Übernahme bestimmter Strecken bekundet. Vgl. dazu die Ausführungen von Steinecke [1977]; W. Hoffmann [1984].

Eisenbahnen hätten beauftragen können, eine Mindestbedienung aufrechtzuerhalten. Obwohl dies dem Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit entsprochen hätte, waren die Länder nicht bereit, ihre bisher im Wege einer Art verdeckten Finanzausgleichs bezogenen Subventionen aufzugeben. Um nun sicherzustellen, daß wenigstens nach einer gesamtwirtschaftlich billigeren Option gesucht werden kann, könnte dieser Vorschlag in modifizierter Form wieder aufgenommen werden: Der Bund als Eigentümer der DB sollte den Ländern eine einmalige Abgeltungszahlung anbieten, wohingegen die Länder im Gegenzug auf Einsprüche gegen Streckenstilllegungen seitens der DB verzichten und zugleich in die Lage versetzt werden, eine Weiterbedienung des Schienenverkehrs an den billigsten Betreiber auszuschreiben. Die Höhe der Abgeltungszahlung müßte sich eigentlich an dem abdiskontierten Nutzen aus der Flächenbedienung durch die Bahn ausrichten. Da sich hierbei jedoch ganz erhebliche Meßprobleme ergeben würden, empfiehlt sich aus Praktikabilitätsgründen eine andere Meßgröße: nämlich die abdiskontierten künftigen Verluste der DB, die entstehen würden, wenn sie die in Frage stehende Strecke weiterbedienen müßte. Über diese Größe liegen der DB recht gute Informationen aus ihren Streckenrechnungen vor.

Die DB muß bei einer Übertragung der Betriebsrechte garantieren, den Anschluß der übergegangenen Strecken an ihr Netz beizubehalten. Ob, wie lange und von wem Schienenverkehr auf den betreffenden Strecken betrieben wird, liegt in der Kompetenz der Länder, wenn die Strecken zugleich aus dem Bundeseisenbahnvermögen herausgelöst und auf die Länder übertragen werden, weil dann die Bestimmungen des AEG und der untergeordneten Ländergesetze gelten. Für den Bund muß diese Lösung auf Dauer nicht teurer sein, wenn der DB damit zugleich Chancen zu einer Rationalisierung gegeben werden, die sie wegen der Betriebspflicht nicht einleiten könnte. Die beschriebenen Maßnahmen lösen zwar nicht das grundlegende Problem, daß Schienenverkehr in der Fläche vielfach kaum noch rentabel zu betreiben ist, aber stellt auf alle Fälle die Chance zu einem Übergang vom heutigen DB-Netz zu einem unternehmerischen Kernnetz dar.

528. Führt man die Deregulierungslösung, bei der Netzteile auf andere Betriebe übergehen, konsequent weiter, dann kann man sogar noch eine dritte Deregulierungsoption ins Auge fassen, nämlich einen Wettbewerb von Anbietern im Kernnetz der DB (1). Wie die Analyse der Kostenverhältnisse der Eisenbahnen gezeigt hat, ist die Annahme, sie seien natürliche Monopole, nicht zwingend begründet und dürfte schon gar nicht für den Betrieb in einem gegebenen Netz gelten. Daher sind in einem gegebenen Netz durchaus mehrere Betriebsgesellschaften nebeneinander denkbar. Ob dabei eine Spezialisierung einzelner Anbieter auf den allgemeinen Güterverkehr, nur bestimmte Arten von Güterverkehr und/oder den Personenverkehr stattfände, könnte sich im Wettbewerb ergeben und dürfte nicht zwangsläufig vorgegeben sein. Jedenfalls könnten bei allen

-
- (1) Tendenziell geschieht das sogar heute schon, wenn mit dem Luft-hansa-Airportexpress, den Reisebürosonderzügen, privaten Nostalgiezügen im Personenverkehr und privat gecharterten Huckepackzügen sowie Ganzzügen von rohstoffverarbeitenden Unternehmen private Züge das DB-Netz benutzen. Allerdings hat die DB dabei immer noch das Schlepp- und Fahrplanmonopol, weil sie Lokomotiven und Personal stellt.

Betriebsarten mehrere Anbieter nebeneinander bestehen, ohne daß es zu Monopolisierungstendenzen käme.

Das Zulassen auch anderer Anbieter von Schienenverkehrsleistungen im Netz verlangt im Idealfall eine institutionelle Trennung der Verwaltung des Wegerechts vom Betrieb im Netz (1, 2). Denn anderenfalls könnte die DB überhöhte Preise für die Fremdbenutzung ihres Netzes verlangen. Statt dessen könnte eine Netzverwaltungsgesellschaft Wegerechte sowohl an die bestehende DB als auch an Bewerber von außerhalb des bestehenden institutionellen Rahmens für jede Strecke und Fahrplanlage versteigern. Dann hätten auch solche Unternehmen eine Chance, als Anbieter im Schienennetz aufzutreten, die bestimmte Leistungen billiger als die DB anbieten können oder neuartige Schienenverkehrsleistungen auf den Markt bringen würden, die von der DB gegenwärtig nicht angeboten werden. Zugleich wäre auch das von der DB in ihrer fiktiven Trennungsrechnung ausgeklammerte Problem der Wegekosten durch die Versteigerung lösbar: Entsprechend der Auslastung der Strecke und der Attraktivität der jeweiligen Fahrplanlage würden die Wegeabgaben mit den jeweiligen Grenzkosten variieren.

2. Personenverkehr

529. Im Personenverkehr empfiehlt es sich, die Ansatzpunkte für Tarif- und Kapazitätsderegulierung getrennt für die einzelnen Verkehrsträger zu untersuchen, weil das Regulierungssystem in den einzelnen Bereichen sehr uneinheitlich gehandhabt wird.

a. Taxiverkehr

530. Bei der Deregulierung des Taxigewerbes geht es darum, sowohl die kommunale Tarifaufsicht als auch die Beschränkung der Anzahl der örtlichen Taxikonzessionen aufzuheben.

Gegenwärtig sind für alle Taxiunternehmen eines Genehmigungsbezirks Einheitstarife vorgeschrieben, obwohl bei unterschiedlichen Fahrzeugmustern durchaus nennenswerte Betriebskostenunterschiede auftreten. Bei einer weniger rigoros durchgeführten Tarifaufsicht würden sich durchaus gespaltene Tarife für unterschiedliche Fahrzeuggrößen, die auch Qualitätsunterschiede widerspiegeln, herausbilden (3). Daß Genos-

-
- (1) Eine explizite Regulierung der technischen Normen für den Betrieb existiert bereits im heutigen System der Zusammenarbeit der europäischen Staatsbahnen. Kompatibilitätsprobleme dürften sich daher nicht ergeben, wenn zusätzliche Betreiber auf Rollmaterial zurückgreifen, das den Normen der Union der europäischen Eisenbahnverwaltungen (UIC) entspricht.
 - (2) Zur Debatte über eine Trennung von Fahrweg und Betrieb bei der DB siehe Göhringer [1980]; Michelbach [1984]; J. Müller [1985].
 - (3) Versuche einzelner Taxiunternehmer, Kosteneinsparungen durch Verwenden von Kleinwagen in Form von niedrigeren Tarifen an die Kunden weiterzugeben, wurden von den zuständigen Genehmigungsbe-

senschaften, die sich in einer Funkrufzentrale zusammenschließen, von ihren Mitgliedern verlangen, Einheitstarife zu fordern, und rigoros gegen "Preisbrecher" vorgehen [Blankart, 1984, S. 167], kann weder in einem Rechtsstaat noch aus ökonomischer Perspektive eine Rechtfertigung für den Gesetzgeber oder ausführende Behörden sein, von sich aus den Preiswettbewerb zu unterbinden. Auch das Motiv, auswärtige, ortsunkundige oder weniger verhandlungsgeschickte Fahrgäste vor der Ausbeutung durch die Anbieter zu schützen, stellt keine Rechtfertigung für nach unten starre Tarife, sondern bestenfalls für Höchsttarife. Ausbeutungsversuche dürften im großen Stil ohnehin nur möglich sein, wenn der Wettbewerb durch die strengen Marktzugangsregelungen eingeschränkt wird, so daß sich Betrugsversuche für "schwarze Schafe" lohnen [von Weizsäcker, 1982], ohne daß sie von besseren Anbietern vom Markt verdrängt werden (1). Umgekehrt hätten bei freiem Marktzutritt all diejenigen Unternehmen, die einen verlässlichen Service zu niedrigeren Tarifen anbieten, einen Anreiz, für ihre Qualitäten zu werben.

531. Zur Deregulierung des Taxigewerbes kann in einer Vorstufe die Tarifpflicht aufgehoben und zugleich der reine Handel mit Taxikonzessionen, wie ihn § 3 III PBefG gegenwärtig verbietet, wieder zugelassen werden. Solange überhaupt noch am Instrument der Konzessionierung festgehalten wird (2), hat die Behörde dann einen besseren Anhaltspunkt für die Wettbewerbslage im örtlichen Taxigewerbe, weil anhand der Knappheitspreise deutlich würde, wieviel zusätzliche Genehmigungen mindestens vergeben werden müssen. Die Behörde sollte angehalten werden, zusätzliche Konzessionen zu versteigern, bis deren Wert auf Null fällt (3).

In einer zweiten Stufe sollten die Grenzen zwischen Taxi- und Mietwagengewerbe ganz aufgehoben werden und auch für Taxis nur noch die subjektiven Zulassungsbedingungen gelten. Wenn freier Wettbewerb herrschen kann und jeder subjektiv geeignete Bewerber eine Lizenz erhält, erübrigt es sich auch, die Betriebs- und Beförderungspflicht verbindlich vorzuschreiben; der intensivierete Wettbewerb würde eine ausreichende Versorgung des jeweiligen Gebietes mit Taxileistungen zu frei gebildeten Beförderungsentgelten sicherstellen. Die Erfahrungen im Mietwagengewerbe, das sich mit vergleichbarer Technologie (Funkruf, Wegstreckenzähler) ohne objektive Marktzutrittsbeschränkungen und Tarifkontrollen

hörden mit dem Hinweis abgeblockt, daß gespaltene Tarife mit dem PBefG nicht vereinbar seien [Bidinger, 1985, B § 51, Rd.-Nr. 11-20]. Diese Rechtsauffassung ist allerdings nicht unumstritten.

- (1) Darüber hinaus sorgen subjektive Zulassungsbedingungen und Kennzeichnungspflicht für die Taxis dafür, daß Ansprüche aus Beförderungsverträgen justiziabel sind.
- (2) Es ist aus ökonomischer Sicht, wie die Analyse ergeben hat, nicht zwingend, überhaupt die Zahl der Genehmigungen zu kontingentieren. Daher darf in einem stufenweisen Deregulierungsprozeß nicht auf dieser Stufe Halt gemacht werden.
- (3) Diese Praxis ist dem Überwachungsverfahren nach § 13 V PBefG mit Wartelisten und Marktbeobachtung durch die Behörde hinsichtlich des bürokratischen Aufwands überlegen, weil alle benötigten Informationen im Knappheitspreis für die Konzessionen enthalten sind; zudem gehen bei der Versteigerung die Konzessionen an die effizienten Unternehmen.

dauerhaft am Markt behaupten kann (1), sprechen dafür, daß auch der Taxiverkehr dem Wettbewerb geöffnet wird.

b. Personenverkehr mit Omnibussen

532. Gegenwärtig werden Betriebsrechte an Stadt-, U- und Straßenbahn- sowie O-Bus-Linien auf die Dauer von 25 Jahren (nach §§ 38, 41 PBefG) vergeben. Daher dürften während der Laufzeit der Konzessionen wenig Chancen für eine Deregulierung des Marktzugangs in diesem Teilbereich bestehen. Allerdings erscheint es zumindest für die Zukunft überlegenswert, ob bei Neukonzessionen nicht auch mehrere Anbieter auf verschiedenen Linien berücksichtigt werden sollten.

Die folgende Analyse ist daher auf die Deregulierungspotentiale beim Busverkehr beschränkt und hier auch nur auf den Linienverkehr nach §§ 42, 43 PBefG.

533. Der Personenverkehr mit Bussen umfaßt so heterogene Teilbereiche wie den meist hochdefizitären innerörtlichen Busverkehr, der vorwiegend von kommunalen Regiebetrieben durchgeführt wird, und den rentablen Überlandlinienverkehr, der teilweise von öffentlichen Unternehmen (mit privaten Subunternehmern) und teilweise von konzessionierten privaten Omnibusunternehmen wahrgenommen wird. Die Tarifkontrolle ist ursprünglich eine Folge der Monopolisierung des Angebots entlang einzelner Linien durch die Linienkonzession (nach § 13 II Nr. 1 und 2 PBefG) einerseits und des staatlichen Einflusses auf die Höhe der Beförderungsentgelte im Sinne sozialpolitischer Eingriffe oder staatlicher Daseinsvorsorge andererseits.

Da der Straßenpersonenverkehr ebenso wie der Eisenbahnverkehr in einem engen Konkurrenzverhältnis mit dem Individualverkehr steht, sind selbst auf den rentablen Buslinien monopolistisch überhöhte Preise wenig wahrscheinlich. Daher wäre aus diesem Grund eine staatliche Tarifkontrolle überflüssig (2).

Daseinsvorsorge über ermäßigte und subventionierte Tarife für kommunale Busunternehmen ist direkten Zuwendungen an die betroffenen Bevölkerungskreise aus theoretischer Sicht unterlegen. Dennoch wird man realistischerweise unterstellen müssen, daß von dieser Praxis kurzfristig wohl kaum abgewichen werden wird. Aber auch unter dieser Prämisse ergeben sich einige Möglichkeiten für Deregulierungsmaßnahmen im Busverkehr.

534. Die erste Maßnahme sollte sein, daß das Altunternehmerprivileg nach § 13 III 1 PBefG abgeschafft wird. Wenn eine Buskonzession nach

(1) Das gilt vor allem angesichts der Tatsache, daß das Mietwagengewerbe unter rentabilitätsmindernden Hemmnissen wie beispielsweise höherer Mehrwertsteuerpflicht oder Rückkehrgebot operiert (Ziff. 424). Diese Rahmenbedingungen müßten bei einer Deregulierung angeglichen werden.

(2) Zwar würde auch ein unreguliertes Busunternehmen einen Tarif veröffentlichen, weil das die Transaktionskosten senkt [Peters, 1968, S. 23]. Aber dieser würde nicht durch den Staat, sondern durch den Wettbewerb des Individualverkehrs kontrolliert.

acht Jahren (§ 44 PBefG) ausläuft, sollte sie für eine einzelne Linie oder einen Verbund von Linien an den billigsten Betreiber versteigert werden (1). Das Altunternehmerprivileg begünstigt tendenziell Ineffizienzen (2), während bei der Ausschreibungs-/Auktionslösung der Zwang zu effizienter Leistungserstellung besteht: Unternehmen, die alle Produktivitäts- und Rationalisierungsreserven ausschöpfen, haben diesen Markttest nicht zu befürchten, sei es, daß sie für eine rentable Linie den höchsten Betrag bieten können, sei es, daß sie für eine zu subventionierende Linie den geringsten Zuschuß beantragen müssen (3, 4).

535. Als zweiter Punkt auf der Agenda für Deregulierungsschritte im Straßenpersonenverkehr sollte das Vorrecht der DB (und nichtbundeseigener Eisenbahnen) auf Gestaltung des Schienenparallel- und -ersatzverkehrs (nach §§ 13 II Nr. 2c Satz 2 PBefG) abgebaut werden.

Auch im Ersatzverkehr mit Bussen auf Strecken, die im Schienenverkehr stillgelegt werden, muß sich herausstellen dürfen, wer der effizienteste Betreiber ist. Das könnte, muß aber längst nicht zwangsläufig das Unternehmen sein, das bisher Schienenverkehr betrieb. Deshalb sollten Konzessionen im Schienenersatzverkehr genauso wie ablaufende Buskon-

-
- (1) Eine in diese Richtung gehende Lösung sah die vom Bundesrat am 1.3.1985 eingebrachte Novelle zum PBefG vor: Wenn konzessionierte Unternehmen Subventionen erhalten oder sich teilweise beim Betrieb privater Auftragsunternehmen bedienen, sollte danach eine Konzession bei Ablauf an denjenigen Betreiber - eventuell den bisherigen Subunternehmer selbst - vergeben werden, der mit der geringsten Subvention auszukommen verspricht, also quasi versteigert werden [Stertamp, 1985, S. 421]. Die Bundesregierung hat sich ablehnend geäußert, und zwar mit dem Hinweis, daß die Beschäftigung von Auftragsunternehmen für die Bahn kostensenkend und für die Auftragsunternehmen selbst beschäftigungssichernd sei; sie hat mit dieser Stellungnahme naturgemäß den Beifall der DB geerntet [Thimm, 1985, S. 471 f.]. Vermutlich wird dieser Gesetzentwurf im Bundestag scheitern. Dennoch stellt diese Initiative einen Schritt in die richtige Richtung dar, weil dadurch den Genehmigungsbehörden die Chance gegeben würde, den billigsten Anbieter ausfindig machen zu können. Die DB argumentiert, daß ihre Auftragsunternehmen ohnehin nicht anstreben, selbst Konzessionär mit vollem unternehmerischen Risiko zu werden. Wenn diese Bedenken gerechtfertigt sein sollten, dürfte die vorgeschlagene Gesetzesänderung am Besitzstand der DB an den Konzessionen nichts ändern. Umgekehrt gäbe die Novelle privaten Unternehmen verstärkt die Chance, sich als überlegen zu erweisen.
 - (2) Das gilt insbesondere dann, wenn das Privileg zugunsten der öffentlichen Unternehmen besteht, die nachweislich mit höheren Faktorkosten als die privaten Subunternehmen [Sohl, 1980; BDO, 1985, S. 2] operieren.
 - (3) Siehe hierzu das schon oben in Fn. 5 zu Ziff. 482 zitierte Beispiel aus dem Kreis Steinburg. Vgl. Rocke, Müller [1985, S. 242 ff.].
 - (4) Prinzipiell wird man beim Ausschreibungsverfahren nicht solche Praktiken völlig ausschließen können, die im öffentlichen Bauwesen anzutreffen sind, nämlich Kollusionslösungen zwischen den Bietern. Es ist aber nicht gerechtfertigt, die Versteigerungslösung schon allein wegen dieser Gefahr gesetzlich von vornherein nicht zuzulassen.

zessionen ausgeschrieben und versteigert werden. Die nichtbundeseigenen Eisenbahnen, die das Privileg formal ebenfalls genießen, haben aufgrund ihres Flexibilitätsvorteils und ihrer Kostendisziplin weniger zu fürchten, wenn der Schutz entfällt (1).

Damit auch neue Dienste im Personenverkehr auf der Straße entstehen können, ist es weiterhin empfehlenswert, das DB-Gestaltungsprivileg auch im Schienenparallel-, insbesondere im Fernverkehr zu lockern. Dann könnte sich auch in der Bundesrepublik ein IC-Bussystem entwickeln, das bislang gesetzlich unterdrückt wird. Interessanterweise betreibt die DB selbst auf vereinzelt Linien auch im Langstreckenverkehr über Tochtergesellschaften Buslinienverkehr parallel zu Schienenstrecken, ohne daß es bislang zu einer nennenswerten Verlagerung des Langstreckenpersonenverkehrs gekommen wäre. Es erscheint daher nicht einsichtig, weshalb diese Option nicht auch privaten Anbietern offenstehen sollte.

536. Innovationen wie beispielsweise Bürgerbusse, Rufbussysteme oder private Fahrgemeinschaften können kaum entstehen, wenn die Behörde weiterhin prüfen kann, ob die neu beantragte Linie eine Verbesserung des Verkehrsangebots bringt und die neue Linie auch von den etablierten Unternehmen bedient werden kann, und beim Anhörungsverfahren nach §§ 14, 15 PBefG vor allem deren Rechte berücksichtigen soll. Daher sollte der Bestandsschutz, den das Anhörungsverfahren nach § 14 PBefG vorschreibt, im Zusammenhang mit den Klagemöglichkeiten der an diesem Verfahren Beteiligten gegen eine Verletzung ihrer Bestandsrechte nach § 15 PBefG gelockert und von seiner de facto innovationsfeindlichen Tendenz befreit werden; alle etablierten Anbieter haben nämlich auch bei freierem Marktzugang immer noch die Möglichkeit, durch bessere und effizientere Leistungserstellung ihre Rechte gegenüber Neulingen zu wahren. Die Beweislast sollte - wie in den USA und Großbritannien - grundsätzlich bei den etablierten Unternehmen liegen; Wettbewerb durch neue Unternehmen sollte als Klagegrund nicht mehr zulässig sein.

(1) Für die DB gilt darüber hinaus, daß gerade das Gestaltungsprivileg für den Schienenersatzverkehr auf wenig befahrenen Strecken ihren Bemühungen zur Streckennetzkonzentration im Schienenverkehr entgegenstehen dürfte. Im selben Maße wie der Zugang zum Markt für Busleistungen parallel zu unrentablen Schienenstrecken auch für private Anbieter freigegeben würde, könnte sich die Bahn leichter aus unrentablen Schienenverkehrsrelationen zurückziehen. Eine Bedienung dieser Relationen wäre leichter sicherzustellen, wenn sich auch kostengünstiger als die DB arbeitende Anbieter eine Chance ausrechnen könnten. Dies gilt auch und gerade angesichts der Versuche der DB, mit den Ländern Nahverkehrskonzepte auszuarbeiten, wie jüngst in Schleswig-Holstein geschehen [Pällmann, 1985, S. 476 f.]. Deren Inhalt bezieht sich auf eine Bedienungsgarantie der DB für die Hauptstrecken im Tausch gegen einen Verzicht auf Einsprüche seitens des Landes gegen eine Umstellung von Nebenlinien der DB auf Busverkehr; diese neuen Buslinien werden auf die verbleibenden Schienenstrecken so abgestimmt, als handele es sich nach wie vor um ein geschlossenes Schienennetz.

c. Eisenbahnverkehr

537. Für den Personenverkehr der Eisenbahn gelten die gleichen Grundsätze wie im Güterverkehr. In dem Umfang, in dem die Konkurrenten der Bahn ihre Tarife freier setzen können als bislang und zugleich durch freieren Marktzutritt einer erhöhten Wettbewerbsintensität ausgesetzt werden, sollten auch die DB (und mit ihr in noch stärkerem Maße die nichtbundeseigenen Eisenbahnen) mehr Freiheit bei der Tarifbildung haben, zugleich aber auch mit freierem Marktzug- und -austritt im Bereich des Schienenverkehrs konfrontiert werden.

538. Die DB sollte deshalb unter der Bedingung, daß insgesamt mehr Wettbewerb im Personenverkehr zugelassen wird, freie Hand zu effizienter Tarifbildung und sonstigem unternehmerischem Handeln erhalten. Die Genehmigungsprozedur für all diese unternehmensinternen Entscheidungen sollte erleichtert, der Verwaltungsrat als aktienrechtlicher Aufsichtsrat eingestuft und die Einzelgenehmigungsprozedur beim BMV in eine generelle Aufsichtsfunktion umgewandelt werden. Wenn zugleich die Bundeszuschüsse begrenzt und nach unten angepaßt werden, besteht kaum die Gefahr, daß die DB einen vom Steuerzahler finanzierten Verdrängungswettbewerb dort führt, wo sie keine komparativen Vorteile hat. Dann werden auch Ansätze zu einem effizienteren Tarifsysteem, wie sie gegenwärtig mit einem wenigstens saisonalen "peak load pricing"-Tarif in der Planung sind, verstärkt eingeführt (1). Im Wettbewerb mit privaten Busdiensten auf Fernstrecken wäre eine verstärkte unternehmerische Freiheit der DB sicherlich im Hinblick auf Preis- und Kostendisziplin zu begrüßen (2). Außerdem könnte dadurch die bestehende bahnorientierte Tarifbildung im Luftverkehr innerhalb der Bundesrepublik aufgegeben werden. Hier wie dort wäre im unregulierten Zustand wohl mit einer noch stärkeren Tariffdifferenzierung nach verschiedenen Fallgruppen zu rechnen, was aber insgesamt zu einer besseren Kapazitätsauslastung führen dürfte.

539. Im Zusammenhang mit der Tarifderegulierung wäre dann im Personenverkehr der DB parallel zu den Empfehlungen im Güterverkehr zu prüfen, ob nicht bestimmte periphere DB-Linien auch im Personenschienenverkehr von nichtbundeseigenen Eisenbahnen übernommen sowie die Betriebspflicht und der Stilllegungsvorbehalt des Verwaltungsrats und des BMV nach §§ 12 I, 14 III BbG aufgehoben werden könnten. Als ergänzende Maßnahme sollte der Zugang zum Busverkehr für private Omnibusunternehmen erleichtert werden; dadurch ließe sich verhindern, daß der Personenverkehr in der Fläche vernachlässigt wird. Beließe man der DB das Gestaltungsprivileg für den Ersatzverkehr, würde das manch gangbare Lösung von vornherein ausschließen.

-
- (1) Dieses System basiert auf den Erfahrungen mit den verschiedenen "rosaroten" Sonderangeboten und differenziert die Tarife nach teuren verkehrsreichen und billigeren verkehrsarmen Tagen. Zugleich wird zur Vereinfachung ein Zonensystem eingeführt, das auf der einen Seite zwar einen Anreiz zu Fernfahrten bietet, andererseits aber räumliches "peak load pricing" je nach Streckenauslastung ausschließt - zumindest soweit die bisherigen Planungen bekannt geworden sind.
 - (2) Gegen mißbräuchliche Preispraktiken der DB steht wiederum als Wettbewerbskorrektiv der Individualverkehr bereit.

540. Schließlich sollte gerade auch im Personenverkehr die Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden, daß mehrere Anbieter im bestehenden Schienennetz der Bahn auftreten, damit auch hier alle Chancen der Technik effizient genutzt werden können. Wie schon weiter oben ausgeführt (Ziff. 493), ist diese Deregulierungsstrategie nicht so utopisch, wie sie zunächst klingt. Denn schon heute gibt es gerade im Personenverkehr einige andere Anbieter von Schienenverkehrsleistungen neben der DB, allerdings unter deren "Schlepp- und Fahrplanmonopol", wenn sie für diese "fremden" Züge Lokomotiven, Personal und Wagen stellt. Mehr Wettbewerb z.B. durch private Autoreisezuggesellschaften oder Fernverkehrsunternehmen wäre unter den beim Güterverkehr geschilderten Prämissen des Versteigerns von Fahrplanlagen durch eine Netzträgergesellschaft durchaus denkbar. Insofern könnte neben die Erleichterungen für die DB selbst, aus dem Markt auszutreten, durchaus auch das Zulassen von mehr Markteintritt durch zusätzliche private Anbieter treten.

d. Luftverkehr

Luftverkehr innerhalb der Bundesrepublik

541. Der inländische Luftverkehr (1) fällt vollständig in die administrative Kompetenz des BMV als Genehmigungsbehörde. Daher sind Liberalisierungsschritte sowohl bei der Zulassung von Unternehmen und Linien als auch bei den Tarifen im Luftverkehr relativ einfach einzuleiten.

Wenn sich Unternehmen neu um eine Genehmigung zum Luftverkehr innerhalb der Bundesrepublik bewerben, sollte ihnen diese erteilt werden, wenn sie den Sicherheitsauflagen genügen. Letztere könnten im übrigen, wie oben (Ziff. 473) dargelegt, auch von privaten Versicherungen für den Luftverkehr festgelegt werden. Ansonsten sollten bei der Genehmigung die DB und die Deutsche Lufthansa nicht länger protegiert werden. Es besteht kein ökonomischer Grund dafür, daß das "öffentliche Interesse", das nach §§ 21, 22 LuftVG zu berücksichtigen ist, als Schutz des Besitzstands der DB und der Deutschen Lufthansa interpretiert werden muß. Es macht dabei auch keinen Unterschied, ob zusätzliche Anbieter für den Luftverkehr innerhalb der Bundesrepublik aus dem In- oder Ausland kommen. Das Argument, daß sich ausländische Luftfahrzeuge

(1) In diesem Bereich haben die Lufthansa und die zu ihrem Beteiligungsvermögen gehörende "DLT Deutsche Luftverkehrsgesellschaft" nahezu ein Monopol (der Berlin-Verkehr ist den Luftfahrtgesellschaften der West-Alliierten vorbehalten [J. Müller, 1983, S. 516]); dazu kommen nur einige private Regionalfluggesellschaften, die sowohl im grenzüberschreitenden als auch im Verkehr innerhalb der Bundesrepublik tätig sind. In dem bescheidenen Rahmen, in dem letztere tätig sein dürfen, sind sie allerdings sehr erfolgreich, vgl. Wirtschaftswoche, "Regionalfluggesellschaften, Bremsklotz aus Brüssel", Nr. 15, 5.4.1985. Der grenzüberschreitende Verkehr der Regionalfluggesellschaften fällt nicht unter die Preis- und Kapazitätsregulierungen der bilateralen Luftverkehrsabkommen der betroffenen Staaten, weil der Regionalverkehr als Gelegenheitsverkehr nach festem Flugplan (hierzulande nach § 22 LuftVG) eingestuft wird.

der deutschen Sicherheitskontrolle entziehen, trägt kaum. Denn eine Luftfahrtgesellschaft aus dem Ausland könnte dann für den inländischen Luftverkehr zugelassen werden, wenn sie sich freiwillig den deutschen Sicherheitsprüfungen unterwirft.

542. Wenn ausländischen Gesellschaften Genehmigungen für Fluglinien innerhalb der Bundesrepublik erteilt werden, wäre dies zwar eine Aufgabe des Kabotage-Vorbehalts. Die Kabotage ist aber aus ökonomischer Sicht ohnehin nicht gerechtfertigt, weil dadurch Optionen zum Wettbewerb und damit Effizienzgewinne, Rationalisierungschancen, Kostensenkungen und niedrigere Flugtarife im Inlandsverkehr verschenkt werden [Schatz, 1985, S. 20] (1). Vor allem von seiten der Regionalfluggesellschaften - mit Sitz im In- oder Ausland - könnte erwartet werden, daß sie verstärkt ein zusätzliches Netz von Zubringerlinien zu den bestehenden nationalen und internationalen Netzen aufbauen und zugleich Direktverbindungen zwischen zweit- und drittrangigen Flughäfen anbieten, die bislang von der Lufthansa aus betriebswirtschaftlichen Gründen (2) nicht bedient werden.

Eine Erleichterung des Marktzugangs könnte die Regionalfluggesellschaften auch in die Lage versetzen, Zubringerdienste für das internationale Netz der Lufthansa zu erbringen (3). Mit einem leichteren Marktzugang im Inlandsluftverkehr könnte auch die DB unter verstärkten Wettbewerbsdruck gesetzt werden. Derzeit besteht das zwischen den Verkehrsträgern Eisenbahn und Luftverkehr umkämpfte Marktsegment im wesentlichen aus dem Geschäftsreiseverkehr auf mittleren Entfernungen. 1980 machte es 12 vH des Schienenverkehrsaufkommens aus (4).

Selbst wenn mehr Wettbewerb im inländischen Luftverkehr der DB Verkehrsnachfrage entziehen würde, hat die Bahn gerade auch im Wettbewerb Chancen zu bestehen. Wie Sichelschmidt [1984, S. 37 ff.] feststellte, könnten bei einer umfassenden Liberalisierung des Luftverkehrs in Europa und in der Bundesrepublik im besonderen die Flugtarife auf den Kurzstrecken wohl weniger sinken, und die Bahn würde gerade durch den Wettbewerbsdruck zu besseren Leistungen angeregt werden. Dann könnten eventuell Luftverkehr und Bahn gemeinsam Teile des heutigen Individualverkehrs auf sich ziehen [ibid., S. 43].

-
- (1) Das gilt auch angesichts der vom Gesetzgeber in § 23a LuftVG vorgesehenen Ermächtigung zur "Do ut des"-Regulierung [Schleicher et al., 1966, S. 124 f.]. Denn auch wenn das Ausland deutschen Luftverkehrsgesellschaften gleiche Rechte bei sich nicht gewährt, ist nicht einzusehen, weshalb man im Inland auf die Wohlfahrtsgewinne aus der Deregulierung und dem Wettbewerb verzichten sollte. Siehe zum vergleichbaren Fall der Reziprozität von Zollsenkungen Bastiat [1880, S. 145 ff.].
 - (2) Zu den Gründen, die auf gesamteuropäische Verhältnisse bezogen, aber auch im Inlandsluftverkehr gültig sind, vgl. Schatz [1985, S. 21].
 - (3) Das inländische Zubringernetz der Lufthansa erbrachte nach Firmenangaben 1984 Verluste von 30 Mio. DM. Es wird dennoch aufrechterhalten, weil man ihm Gewinne aus Übergangsverkehren zurechnet, vgl. Wirtschaftswoche, "Regionalfluggesellschaften, Bremsklotz aus Brüssel", Nr. 15, 5.4.1985.
 - (4) Vgl. hierzu Hermsen [1977, S. 26]; Lehmann [1976, S. 19]; Süssengut [1976, S. 24]; Frischkorn [1980, S. 196].

543. Damit sich herausstellen kann, wo Preis- und Kostensenkungen möglich sind und wo aus betrieblichen Gründen die Flugtarife vielleicht sogar steigen müßten [Schatz, 1985, S. 25], muß zusammen mit dem Marktzugang im Inlandsflugverkehr die staatliche Tarifikontrolle liberalisiert werden. Wenn bislang auch praktisch jeder von der (monopolisierten) Lufthansa eingereichte Tarifantrag vom BMV genehmigt worden ist, so hat doch das institutionalisierte Zusammenwirken von Fluggesellschaft und Luftverkehrsreferat im BMV zu der Tarifpraxis geführt, daß die Inlandsflugtarife stets deutlich oberhalb der 1. Klasse-Bahntarife lagen, auch wenn die Kosten niedrigere Preise zugelassen hätten. Hier muß Sorge getragen werden, daß eine Fluggesellschaft selbstverantwortlich entscheiden kann, ob sie mit den geforderten Preisen auf ihre Kosten kommt, die ihrerseits kein festgeschriebenes Datum sind. Daher sollte die staatliche Tarifikontrolle (auf die Vereinbarkeit mit "öffentlichen Interessen") ersatzlos entfallen. Gegen monopolistische Preise auf den Linien, auf denen nur ein Anbieter rentabel fliegt, wirkt der potentielle Wettbewerb bei freiem Marktzugang ebenso wie die intermodale Konkurrenz durch Eisenbahn, einen zu liberalisierenden Busverkehr und das private Kraftfahrzeug [ibid., S. 24].

Internationaler Luftverkehr

544. Bedingt durch die geographischen Verhältnisse ist der Linienluftverkehr in Europa zu 90 vH grenzüberschreitend - der Charterverkehr sogar zu fast 100 vH [Sichelschmidt, 1984, S. 4 ff.]. Es wird also fast immer die Lufthoheit anderer europäischer Länder berührt (1). Da der sogenannten Transportvereinbarung im Gefolge des Luftfahrtabkommens von Chicago nur sehr wenige europäische Staaten beigetreten sind, existieren zwischen den einzelnen luftfahrttreibenden Staaten zwangsläufig bilaterale Abkommen, in denen Flug- und Landrechte im zivilen Passagier- und Frachtverkehr sowie Preis- und Kapazitätskontrollen festgelegt sind. Die Bundesrepublik gehört über 80 vH dieser internationalen Abkommen an; es bestehen allein 21 Verträge mit europäischen Staaten (2). Mit diesen Abkommen werden meist die jeweiligen inländischen staatlichen Fluggesellschaften (3) protegiert, indem z.B. scharfe 50:50 Poolvereinbarungen abgeschlossen und die Tarife so angesetzt werden, daß auch weniger effizient arbeitende Unternehmen auf ihre (überhöhten) Kosten kommen [Schatz, 1985, S. 22].

545. Soweit internationaler Luftverkehr betroffen ist, ist der BMV als Genehmigungsbehörde an die internationalen Abkommen gebunden, denen die Bundesrepublik angehört (4). Dennoch ist der Spielraum für Deregulierungsschritte nicht so gering, wie es aufgrund des Vertragsnetzes scheinen mag.

-
- (1) Die Lufthoheit wird durch den Art. 1 des Luftfahrtabkommens von Chicago (ChicAbk) gewährt [Schleicher et al., 1966, S. 22 ff.].
 - (2) Insgesamt existieren in Europa rund 160 solcher Abkommen [Schatz, 1985, S. 19].
 - (3) Dafür hat sich der terminus technicus "national flag carrier" eingebürgert.
 - (4) Bezüglich der deutschen Kabotage gilt allerdings das in Ziff. 542 Gesagte: innerhalb der Bundesrepublik kann der BMV ausländische Gesellschaften zulassen (wenn er will).

Bei den meisten jetzigen Abkommen ist es so, daß beide Regierungen den von den Luftfahrtgesellschaften beantragten Tarifen zustimmen müssen. Etliche europäische Staaten, wie z.B. Großbritannien, die Niederlande und zuletzt sogar Frankreich nehmen mittlerweile eine deutlich liberalere Haltung ein als früher. Im Verkehr mit diesen Staaten wäre eine liberalere Tarifpolitik möglich; z.B. können beide Regierungen Tarife automatisch genehmigen oder durch Zulassung neuer Wettbewerber dafür sorgen, daß sich damit Kosten und Tarife auch nach unten bewegen können (und nicht nur wie bisher nach oben) (1).

Weiterhin enthält eine Reihe von Abkommen im offiziellen Text keine Kapazitätsabsprachen oder Linienbeschränkungen; letztere sind Zusatzprotokollen oder sogar Vereinbarungen der auf den Linien konzessionierten Gesellschaften vorbehalten [Schatz, 1985, S. 20]. Wo immer das der Fall ist, sollten - zumindest in Absprache mit den Genehmigungsbehörden des anderen Landes - die Aufnahme neuer Linien, das Zulassen neuer Gesellschaften und Preiswettbewerb eingeführt werden.

546. Unter dem Zwang der Verhältnisse hat die Bundesrepublik 1978 mit den USA ein liberaleres Luftverkehrsabkommen abgeschlossen, das sich an demjenigen zwischen den USA und den Niederlanden orientiert. Es bestimmt, daß jeder Vertragsstaat beliebig viele Fluggesellschaften zum bilateralen Luftverkehr zulassen kann, daß die Linienrechte wesentlich erweitert werden und daß bei Zwischenlandungen Passagiere und Fracht aufgenommen und weiterbefördert werden dürfen. Die Tarife sind allerdings weiterhin genehmigungspflichtig, und die Kapazitäten werden export überprüft, d.h., daß bei Marktanteilsverschiebungen Kapazitätsverschiebungen stattfinden können [ibid., S. 27 f.]. Die Behörden der USA haben aufgrund dieses Abkommens inzwischen eine ganze Reihe zusätzlicher Unternehmen für den Verkehr USA - Bundesrepublik konzessioniert, die Bundesregierung dagegen bisher neben der Lufthansa keine weitere Gesellschaft. Hier wäre also ebenso wie bei den Tarifen, bei denen die USA ebenfalls eine liberale Politik verfolgen, ein erheblicher Deregulierungsspielraum gegeben.

547. Da die Kommission der Europäischen Gemeinschaft ohnehin plant, den Luftverkehr unter die Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrags zu stellen (2, 3), kann und sollte die Bundesregierung von sich aus in Rich-

- (1) Damit würde § 23a LuftVG, der eigentlich zur Verschärfung der Regulierung als Gegenmaßnahme dienen soll, gewissermaßen in der umgekehrten Richtung angewendet.
- (2) Dabei steht eher zu vermuten, daß die EG-Kommission trotz gegenteiliger Beteuerungen lediglich plant, die Regulierung europaweit zu kontrollieren [Schatz, 1985, S. 28 f.]. Dadurch würde vermutlich ähnlich dem "Gemeinsamen Agrarmarkt" nur eine ressourcenverzehrende und die Allokation verzerrende neue Bürokratie in der EG entstehen.
- (3) Aus Furcht vor einer EG-Initiative zur rechtlichen Umgestaltung des innereuropäischen Luftverkehrs hat die Association of European Airlines (AEA) einen "Deregulierungsvorschlag" vorgelegt, der zwei Discountmargen bei den Tarifen (jedoch nur unter sehr restriktiven Bedingungen) und ein marginales Abweichen von der 50:50 Kapazitätsteilung vorsieht. Dies stellt jedoch noch keinen Fortschritt dar.

tung auf eine Neugestaltung der bilateralen Luftverkehrsabkommen aktiv werden. Sie sollte vergleichbare Luftverkehrsabkommen abschließen, wie dies beispielsweise schon Großbritannien und andere Länder getan haben.

H. Zusammenfassung — Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik

I. Analyse der Gründe für staatliche Markteingriffe

548. Staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen werden - wenn nicht einfach auf das historische Entstehen verwiesen wird - damit gerechtfertigt, sie seien wegen besonderer Marktbedingungen ökonomisch notwendig oder politisch erwünscht. Eine Notwendigkeit wird dann gesehen, wenn Marktbedingungen es verhindern, daß effiziente Marktergebnisse überhaupt zustande kommen (z.B. durch natürliche Monopole und externe Effekte). Doch selbst bei Markteffizienz wird dann ein Anlaß für Regulierungsmaßnahmen gesehen, wenn die Ergebnisse aus (verteilungs-)politischen Gründen nicht akzeptiert werden.

549. Die theoretische Analyse der Regulierungsgründe (Ziff. 9-28) machte deutlich, daß der Kreis notwendiger Markteingriffe äußerst eng gezogen werden muß:

- Die Existenz natürlicher Monopole berechtigt auf offenen Märkten nicht zu staatlichen Eingriffen; die Effizienz könnte dadurch nicht erhöht werden. Natürliche Monopole sind im Marktprozeß aufgrund des technischen Fortschritts und ökonomischer Innovationen angreifbar. Die Monopolisten werden dadurch gleichsam zur effizienten Produktion gezwungen - die Prosperität des natürlichen Monopols ist der Keim für sein Ende. Eintrittsschranken würden verhindern, daß (potentielle) Konkurrenten das Monopol angreifen können (1). Selbst eine Mißbrauchsaufsicht ist wegen der Bedrohung durch potentielle Konkurrenz nicht erforderlich; sie wäre höchstens dann angebracht, wenn rechtliche Privilegien - z.B. aus früherer Marktabschirmung - die Marktmacht aufrechterhalten (Ziff. 12-16).
- Das Auftreten externer Effekte rechtfertigt staatliche Maßnahmen, die darauf zielen, effiziente Marktlösungen zu verwirklichen. Die eigentliche Ursache haben Externalitäten in fehlenden Eigentumsrechten (Ziff. 25). Überall dort, wo es möglich ist, sollten aus diesen Gründen bei staatlichen Maßnahmen zunächst klar definierte Eigentumsrechte geschaffen werden. Dann können Externalitäten durch den Marktmechanismus internalisiert und bessere Ergebnisse möglich werden, als sie staatlicher Interventionismus bewirkt (Ziff. 26).

Der Katalog außerökonomischer Zielsetzungen ist äußerst vielfältig; sie lassen sich aus ökonomischer Sicht nicht in Frage stellen. Zu prüfen ist aber in jedem Einzelfall die Konsistenz der jeweiligen Zielbündel sowie die Ziel-Mittel-Rationalität vor dem Hintergrund alternativer Maßnahmen (z.B. Transferzahlungen), die den Allokationsprozeß weniger stark beeinträchtigen (Ziff. 27 f.).

(1) Nur unter sehr restriktiven Annahmen wären rechtliche Marktzutrittsschranken nicht schädlich, nämlich wenn sich ein natürlicher Monopolist des Eindringens von Konkurrenten in Teilmärkte nicht erwehren kann und dadurch die Kosten der Gesamtversorgung steigen. Der Nachweis der empirischen Relevanz eines solchen Falles steht jedoch noch aus (Ziff. 17).

550. Die zentrale Aufgabe dieser Studie lag darin, das Regulierungssystem auf bedeutsamen Märkten auf seine Rechtfertigung hin zu überprüfen und Deregulierungspotentiale aufzuzeigen. Für den Bereich der freien Berufe, für das Sachverständigenwesen, das Handwerk, die Arbeitsvermittlung und den Einzelhandel wurden Aspekte der Kritik an der Behinderung des Wettbewerbs dargestellt (Kapitel B und C). Im Mittelpunkt standen jene Bereiche, für die der Gesetzgeber einen weitgehenden rechtlichen Schutz vor Wettbewerb vorgesehen hat: die Finanzmärkte (Kapitel D), der Kommunikationssektor (Kapitel E), die Versorgungswirtschaft (Kapitel F) und die Verkehrsmärkte (Kapitel G). Die Ergebnisse der Rechtfertigungsanalyse werden im folgenden kurz zusammengefaßt.

551. Die vermeintliche Notwendigkeit, *natürliche Monopole* vor dem Wettbewerb schützen zu müssen, damit Größen- und Verbundvorteile ausgenutzt werden können, wird vor allem für den Kommunikationssektor, die Versorgungswirtschaft und die Verkehrswirtschaft angeführt.

- Es ist umstritten, ob und - wenn ja - in welchem Umfang hierzulande Größen- und Verbundvorteile im Kommunikationssektor auftreten, die natürliche Monopole begründen. Die wichtigsten empirischen Studien zu dieser Frage beziehen sich auf die USA und auf Kanada. Sie legitimieren Zweifel an den unterstellten Größen- und Verbundvorteilen (Ziff. 279). Selbst wenn solche Vorteile vorliegen sollten, gilt jedoch, daß natürliche Monopole bei offenen Märkten nicht auf Dauer Renten abschöpfen und fortbestehen können: Der gerade im Kommunikationsbereich rasante technische Fortschritt führt nämlich dazu, daß etablierte Unternehmen durch Außenseiter Konkurrenz erhalten, die mit billigeren, besseren und neuartigen Kommunikationsgeräten und -leistungen in den Markt eintreten, ein überkommenes natürliches Monopol bedrohen und verdrängen können und dadurch die Wohlfahrt erhöhen (Ziff. 280).
- Die Leitungsgebundenheit, die fehlende Speicherbarkeit der Produkte und die hohe Kapitalintensität sind Argumente, mit denen für die Versorgungswirtschaft die Gefahr ruinöser Konkurrenzkämpfe und letztlich eines (natürlichen) Monopols begründet wird (Ziff. 369 ff.). Jedoch weisen auch andere Wirtschaftszweige, die nicht zu den wettbewerblichen Ausnahmebereichen gehören, solche oder ähnliche Merkmale auf. Führte man in der Versorgungswirtschaft Wettbewerb ein, so müßten einzelne EVU vermutlich ausscheiden. Ein solches Ausscheiden im marktwirtschaftlichen Ausleseprozeß wäre aber nicht gleichzusetzen mit ruinöser Konkurrenz, sondern in erster Linie mit ineffizienter Unternehmensführung. Erst der Wettbewerb zwischen verschiedenen EVU könnte verhindern, daß Verschwendung stattfindet. Solange Wettbewerb rechtlich nicht möglich ist, muß als sicher angenommen werden, daß Energie nicht so günstig produziert und verteilt wird, wie es sein könnte. Anhand von Beispielen wurde verdeutlicht, daß in der Versorgungswirtschaft Innovations- und Rationalisierungspotentiale stecken, die bisher aufgrund der starren Marktabgrenzung und des damit verbundenen hohen Wettbewerbsschutzes etablierter EVU nicht realisiert wurden (Ziff. 380 ff.).
- Die Eigenschaft des natürlichen Monopols wird insbesondere auch für die Eisenbahnen behauptet. Die zahlreichen empirischen Untersuchungen - vor allem für die USA - kommen nicht zu einheitlichen Ergebnissen (Ziff. 442). Wo Ergebnisse auf natürliche Monopole hindeuten, ist dies überwiegend durch unangemessene Untersuchungsansätze bedingt.

So ist es verfehlt, bei der Frage, ob die Bahn ein natürliches Monopol besitzt, lediglich auf ihr eigenes Netz - z.B. das der DB - zu blicken; vielmehr kommt es darauf an, den Verkehrsmarkt insgesamt zu betrachten. Sonst würde gerade der Mechanismus außer acht gelassen, der aufdeckt, daß bei Verkehrsdienstleistungen wegen der intermodalen Konkurrenz letztlich kein natürliches Monopol der Bahn mehr vorliegt (Ziff. 439 f.).

Die in den einzelnen Kapiteln jeweils diskutierten Argumente machen deutlich, daß Regulierungen, die sich auf die Monopol-Vermutung stützen und insbesondere den Marktzutritt beschränken, von einem statischen Bild der Volkswirtschaft ausgehen und wichtige Konsequenzen einer prozeßorientierten Betrachtung des Wirtschaftsablaufs außer acht lassen.

552. Eng verbunden mit dem natürlichen Monopol sind Argumentationsmuster, die für bestimmte Märkte die Gefahr sehen, daß ineffiziente Marktergebnisse wegen *ruinöser Konkurrenz* auftreten.

- Die Befürchtung, unregulierter Preiswettbewerb würde zu einem Versagen des marktwirtschaftlichen Ausleseprozesses im Einzelhandel führen, erweist sich als nicht überzeugend: Ein aggressiver Verdrängungswettbewerb ist für einzelne Unternehmen nur dann möglich und erfolgversprechend, wenn sie über ein entsprechendes Potential an Marktmacht verfügen; solche Bedingungen sind gerade im Einzelhandel wenig wahrscheinlich (Ziff. 96 ff.); eine ähnliche Argumentation läßt sich für den Bankenbereich führen (Ziff. 146 ff.).
- Auch für die Versicherungswirtschaft kann die These vom ruinösen Wettbewerb nicht überzeugen. Erfahrungen vor allem in Großbritannien und den USA zeigen, daß die theoretische Möglichkeit von instabilen Wettbewerbslagen bei freiem Preis- und Produktwettbewerb wenig praktische Relevanz besitzt (Ziff. 184 ff.).
- Nach gängiger Meinung ist im Straßengüterverkehr, in der Binnenschifffahrt, im Taxiverkehr und im Luftverkehr Regulierung wegen ruinöser Konkurrenz erforderlich. Es wurde aber gezeigt, daß diese Befürchtungen kaum mehr als ein Vorwand für protektionistische Gruppeninteressen sind (Ziff. 449 ff.); verschärfte Marktauslese ist ein erwarteter Vorgang im Übergang von Protektion zu Wettbewerb in Bereichen, die hinter einem Schutzzaun des Wettbewerbs entwöhnt wurden und möglicherweise ihre Anpassungsfähigkeit verloren haben. Ausländische Erfahrungen zeigen, daß es sich hierbei allenfalls um vorübergehende Anpassungsprozesse handelt.

553. Die Hypothese, *externe Effekte* machten eine Regulierung erforderlich, wurde vor allem für den Verkehrssektor vertreten: Von verstärkten Leistungen bestimmter Verkehrsträger würden negative externe Effekte z.B. auf die Umwelt und die Sicherheit anderer Verkehrsteilnehmer in Form von Staukosten ausgehen (Ziff. 465 ff.). Zum Teil sind diese Effekte erst die Folge von Regulierungsmaßnahmen, und darüber hinaus steht zu vermuten, daß bei einer Entregulierung diese speziellen externen Effekte zumindest relativ gemildert werden durch effizientere Produktionsverfahren und einen rationalisierten Betriebsablauf der dann unter Wettbewerbsdruck stehenden Verkehrsunternehmen. Selbst wenn externe Effekte nach einer Deregulierung absolut stärker zu Buche schlagen sollten, wäre dies kein Argument dafür, am gegenwärtigen Zustand festzuhalten. Zur Internalisierung der externen Effekte bieten sich ande-

re als verkehrspolitische Maßnahmen an. So sollten beispielsweise zum Schutz der Umwelt die Schadstoffemissionen von Lkws durch umweltpolitische Bestimmungen begrenzt, nicht aber die Anzahl der Lkws durch die Verkehrspolitik beschränkt werden.

554. Negative externe Effekte werden auch bei der privaten gewerblichen Arbeitsvermittlung vermutet. Nicht bedacht wird dabei, daß bei der Öffnung der Vermittlung für den Wettbewerb private Vermittler gezwungen wären, bessere Leistungen anzubieten als die kostenlose öffentliche Vermittlung, damit sie sich gegen diese durchsetzen können (Ziff. 58 ff.).

555. Die Hypothese des Marktversagens wegen *asymmetrischer Informationsverteilung* zwischen Produzenten und Konsumenten dient als Rechtfertigung für Maßnahmen des Verbraucherschutzes (z.B. Befähigungsnachweis im Handwerk, Ziff. 53) sowie zur Regulierung des Preiswettbewerbs im Einzelhandel (Ziff. 85 ff., 113), aber vor allem auf den Finanzmärkten (Ziff. 149 ff., 183, 253 f.). Diese Hypothese verkennt zum einen, daß sich bei geringer Markttransparenz effiziente Informationssysteme herausbilden, und unterschätzen zum anderen die Urteilsfähigkeit der Konsumenten.

556. Zur Sicherstellung (tatsächlicher oder vermeintlicher) *öffentlicher Güter* - wie z.B. Rechtspflege, Volksgesundheit - wurden insbesondere die freien Berufe erheblich reguliert. Aber auch hier ist in den letzten Jahren eine Diskussion in Gang gekommen, die begründete Zweifel daran formuliert, daß sich die strikte Regulierung der Anbieter durch Werbeverbote und Gebührenordnungen aus Sorge um wichtige Gemeinschaftsgüter zwingend rechtfertigen läßt; zudem gibt es Anhaltspunkte dafür, daß die Bindung an Gebührenordnungen eine effiziente Rechtspflege behindert (Ziff. 38 ff.).

557. Bei der Regulierung der Finanzmärkte spielt die *Kombination externer Effekte mit sozialpolitischen Zielen* eine herausragende Rolle.

- Ein unregulierter Bankenwettbewerb wird auch deswegen abgelehnt, weil vermutet wird, zwischen Einlegern und Banken bestünde eine ungleiche Informationsverteilung (Ziff. 149 ff.). Wer aus diesem Grund den Wettbewerb beschränkt, behindert aber gerade die Beseitigung der Asymmetrie; denn Wettbewerb zwingt Banken wie Anbieter auch sonst dazu, den Kunden möglichst aussagekräftige Informationen an die Hand zu geben. Eine möglichst aussagekräftige Information der Einleger über die Bonität der Kreditinstitute ist nicht nur aus allokatons- und wettbewerbspolitischen Gründen wünschenswert, sondern schafft auch die Voraussetzungen für den Einlegerselbstschutz. Die Bilanzierungsregeln des KWG stehen allerdings im Widerspruch zu diesen Überlegungen (Ziff. 169).
- Die Furcht der Einleger vor Vermögensverlusten und die dadurch bedingte besondere Vertrauensanfälligkeit der Kreditwirtschaft ist der wichtigste Anlaß für deren Regulierung. Theoretisch ist die Gefahr denkbar, eine um sich greifende Furcht vor Einlagenverlusten könne eine Bankenkrise auslösen. Dies wäre jedoch durch die praktizierten Regulierungen ohnehin nicht zu verhindern. Statt diese Regulierungen beizubehalten, sollten die in der wissenschaftlichen Diskussion entwickelten Vorschläge zu Versicherungslösungen aufgegriffen werden (Ziff. 166 ff.).

- In der Versicherungswirtschaft beruht die Regulierung in erster Linie auf der sozialpolitischen Absicht des Staates, das Risiko eines Versicherungskonkurses nicht dem einzelnen Versicherungsnehmer aufzubürden (Gläubigerschutz). Aber selbst wenn man die Priorität des Gläubigerschutzes gegenüber dem Wettbewerbsprinzip als politischen Entscheid akzeptiert, erscheint das deutsche Versicherungsaufsichtssystem unnötig restriktiv: Sicherungssysteme, wie sie in Großbritannien und den USA verwirklicht sind, zeigen, daß ein umfassender Gläubigerschutz auch ohne staatliche Eingriffe in die Prämien-, Gewinn- und Produktgestaltung möglich ist (Ziff. 196 ff.).
- Auf dem Wertpapiermarkt werden nahezu alle Eingriffe mit Anlegerschutzargumenten begründet; im Vordergrund steht dabei häufig die Absicht, riskante Anlageangebote von den organisierten Kapitalmärkten fernzuhalten (Ziff. 204 ff.). Anlegerschutz, der als Risikovorselektion verstanden wird, beschneidet jedoch nicht nur die Entscheidungsfreiheit der Investoren, er behindert auch die optimale Kapitalallokation und drängt risikokapitalsuchende Unternehmen auf die unorganisierten und wenig transparenten grauen Finanzmärkte ab. Ein marktwirtschaftlich sinnvoller Anlegerschutz sollte sich darauf beschränken, die Markttransparenz zu fördern und bewußte Täuschungen und Fehlinformationen der Kapitalanleger zu verhindern (Ziff. 251 ff.).

558. *Außerökonomische Zielsetzungen* spielen auch in allen anderen Regulierungsbereichen eine erhebliche, wenn nicht gar entscheidende Rolle.

- Im Post- und Fernmeldewesen soll durch das Monopol der DBP sichergestellt werden, daß sämtliche Kommunikationsdienste im Bundesgebiet zu gleichen Konditionen, Gebühren und in gleicher Qualität angeboten werden. Es handelt sich vorwiegend um sozial- und regionalpolitische Aufgaben, denen die staatliche Regulierung dienen soll und deretwegen "Rosinenpicken" privater Anbieter ausgeschlossen wird. Dadurch werden schwerwiegende Allokationsverzerrungen und gesamtwirtschaftliche Verluste verursacht. Ob die verteilungspolitischen Ziele erreicht werden oder überhaupt erreichbar sind, ist zweifelhaft: Die Komplexität und Unübersichtlichkeit des Instrumentariums der DBP machen es unmöglich, den Umfang der Einkommenstransfers sowie die Gewinner und die Verlierer der Umverteilung zu bestimmen (Ziff. 290).
- Auch in der Verkehrswirtschaft ist die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung oft als distributives Argument für die Regulierung angeführt worden. Dazu kann festgehalten werden, daß erstens dieses Ziel von den Verkehrsbehörden und der Regierung nicht mehr konsequent verfolgt wird (Ziff. 478 f.), daß zweitens eine Deregulierung die distributiven Zielsetzungen weniger berühren dürfte als gemeinhin angenommen (Ziff. 482 ff.) und daß drittens die Deregulierung zu beachtlichen Effizienzsteigerungen führen würde.
- Verteilungspolitische Absichten dürften in all jenen Fällen das Beharrungsvermögen staatlicher Regulierungen erklären, in denen etablierte Unternehmen (und deren Arbeitnehmer) Renteneinkommen durch den Schutz vor Außenseiterkonkurrenz beziehen und auch weiterhin absichern wollen; im politischen Bereich werden solche Regulierungen oft als Mittelstandsschutz bezeichnet. Sie sind verbreitet bei den freien Berufen (Ziff. 38), dem Handwerk (Ziff. 53), dem Einzelhandel (Ziff. 104), in der Verkehrswirtschaft (Ziff. 476) und im Kommunikationssektor (Ziff. 281 ff.).

Allgemein gilt, daß zwischen dem Beharren auf verteilungspolitischen Zielen und dem Bemühen, die Verschwendung infolge ineffizienter Allokation zu vermindern, kein Gegensatz besteht, wenn allokativen und distributiven Instrumente auseinandergelassen werden.

559. Aus der Analyse der Rechtfertigungsgründe für Eingriffe, mit denen der Wettbewerb behindert oder gar ausgeschlossen wird, ist mithin die Schlußfolgerung zu ziehen, daß die meisten Maßnahmen ökonomisch nicht notwendig sind. In den wenigen Fällen, in denen wegen des Vorliegens externer Effekte Korrekturen von Marktergebnissen begründet erscheinen, sind - wie in der Umweltpolitik - Änderungen der Rahmenbedingungen den direkten staatlichen Interventionen überlegen. Allgemein gilt, daß es für keinen der hier untersuchten regulierten Bereiche stichhaltige Gründe gibt, mehr Wettbewerb durch Marktöffnung und stärker marktorientiertes Verhalten der Anbieter als schädlich abzulehnen. Insgesamt gesehen ergeben sich überall beträchtliche Deregulierungspotentiale.

II. Vorschläge zur Deregulierung

560. Die in diesem Abschnitt synoptisch zusammengestellten Deregulierungsvorschläge ergeben sich unmittelbar aus den für die einzelnen Bereiche durchgeführten Rechtfertigungsanalysen. Die Vorschläge geben die Richtung an, in der vorgegangen werden sollte; sie sind nicht bis in konzeptionelle Einzelheiten ausformuliert. Auch sind die Vorschläge, die hier zur Diskussion gestellt werden, nicht in allen Fällen gleichermaßen konkret; bisweilen geht es lediglich um Denkanstöße für künftige Forschungsarbeiten auch auf anderen Gebieten, in denen es eher die Ausnahme als die Regel ist, daß das Angebot marktgeleitet erstellt wird.

561. Dies gilt besonders für viele *freie Berufe*, für das Angebot von (tatsächlichen oder vermeintlichen) öffentlichen Gütern überhaupt und für das *Sachverständigenwesen*. Die vorgetragenen Ansätze einer ökonomischen Kritik legen nahe, Verfahren der Bedarfsprüfung zu überdenken, zur Erstellung staatlich vorgeschriebener Überwachungsaufgaben mehr Anbieter zuzulassen und restriktive Berufsausübungsregeln (Werbeverbot, Gebührenordnungen) aufzuheben (Ziff. 39 ff., 47 ff.).

562. Im Bereich des *Handwerks* sollte der obligate Befähigungsnachweis aufgehoben werden (Ziff. 53 ff.); jeder Handwerker könnte sich freiwillig qualifizieren und dies dokumentieren lassen.

563. Im *Einzelhandel* erscheint es zweckmäßig, die Standortplanung von Unternehmen weniger stark in raum- und städteplanerischen Zielsetzungen einzubinden, in denen zudem oft Interessen etablierter Unternehmen ihren Niederschlag finden (Ziff. 66 ff.). Rechtliche Normen, die den Preiswettbewerb einschränken (Rabattgesetze, ZugabeVO, Sonderveranstaltungsrecht), und das Ladenschlußgesetz sollten aufgehoben werden (Ziff. 110 ff.).

564. Die *wettbewerbspolitischen Ausnahmereiche* nach dem GWB (DBP, DB und sonstige Verkehrsträger (§ 99 GWB), von Kreditinstituten und Versicherungsunternehmen (§ 102 GWB), Versorgungsunternehmen

(§§ 103, 103a GWB)) erscheinen nicht als gerechtfertigt, weil ein generelles Versagen des Wettbewerbs auf diesen Märkten nicht begründet werden kann. Das Kartellprivileg sollte daher aufgehoben werden.

565. Im *Bankenbereich* sind kartellrechtliche Privilegien im Hinblick auf die angestrebten Ziele kontraproduktiv (Ziff. 166, 168). Auch bei der Begründung und Zieladäquanz des KWG ergeben sich Bedenken grundsätzlicher Art. Hier scheint es nicht nur gerechtfertigt, Korrekturen bei Einzelvorschriften zu erwägen (z.B. Aufhebung des Bilanzierungsprivilegs nach § 26a KWG, Absenkung der Marktzutrittsanforderung für neue Kreditinstitute), sondern durchaus sinnvoll, nach neuen Wegen des Vertrauensschutzes zu suchen (Ziff. 158 ff., 166 ff., 171).

566. Aus den Überlegungen zur Rechtfertigung und Zieladäquanz der Regulierung der *Versicherungswirtschaft* ergeben sich zahlreiche Ansatzpunkte für Reformen (Ziff. 203 ff.).

- Sinnvoll erscheint eine Begrenzung des Gläubigerschutzes auf Versicherungsbranche, denen man mit sozialpolitischen Argumenten tatsächlich eine besondere Bedeutung zumessen könnte, wie z.B. die Lebens- oder Krankenversicherung. In der ökonomischen Ideallösung wäre dabei der Gläubigerschutz vom Institutsschutz zu trennen.
- Das Steuerprivileg der Kapitallebensversicherung und damit der künstliche Wettbewerbsvorteil für das Mischprodukt Risikoversicherung-Geldanlage ist nicht gerechtfertigt; würde es abgeschafft, entfielen ein wesentliches Argument für staatliche Insolvenzschutzmaßnahmen in der Lebensversicherung.
- Verbraucherschutz durch mehr Wettbewerb ist gerade bei den Prämien möglich. Die befürchteten Unternehmenszusammenbrüche bei freiem Prämienwettbewerb lassen sich anhand der Erfahrungen in den USA und Großbritannien nicht nachweisen.
- Fragwürdig ist die von der Aufsicht angestrebte Produktstandardisierung. Sie behindert den Qualitätswettbewerb und verringert die Angebotsvielfalt für die Konsumenten, ohne daß die Transparenz des Produkts Versicherungsschutz prinzipiell erhöht wird. Informationspolitische Maßnahmen und die Beseitigung von Hemmnissen beim Versicherungswechsel sind verbraucherfreundlicher als eine Vereinheitlichung des Angebots.
- Ein weiterer Schritt zu mehr Wettbewerb könnte durch die Realisierung des freien Dienstleistungsverkehrs im Rahmen der EG getan werden.

567. Auch auf den *Wertpapiermärkten* ergeben sich vielfältige Möglichkeiten, effizienzsteigernde Deregulierungsschritte einzuleiten, ohne daß ein sinnvoller Anlegerschutz in Frage gestellt werden müßte:

- Die Genehmigungspflicht für die Emission von Schuldverschreibungen nach §§ 795, 808a BGB sollte aufgehoben werden (Ziff. 257).
- Das Verbot des unbedingten Terminhandels in Wertpapieren an deutschen Börsen - insbesondere in festverzinslichen Papieren - sollte beseitigt werden (Ziff. 259).
- Die Kapitalanlagevorschriften für Versicherungen und Investmentfonds könnten ebenfalls ohne negative Konsequenzen für den Anlegerschutz gelockert werden. Positive Wirkungen auf das Angebot an Risikokapital

sind zu erwarten, wenn das gesetzlich zulässige Anlagespektrum um Wertpapiere des unregulierten Freiverkehrs erweitert wird. Auch die Bestimmung, daß nicht mehr als 5 vH der Kapitalanteile einer Gesellschaft gehalten werden dürfen, erscheint insbesondere im Hinblick auf Beteiligungen an kleinen Unternehmen unnötig restriktiv (Ziff. 260).

- Angebracht ist eine Revision des Auslandsinvestmentgesetzes; es bewirkt einen faktischen Marktausschluß ausländischer Investmentfonds. Die Beschränkung des Wettbewerbs geht letztlich zu Lasten der Sparer (Ziff. 260).
- Um auch jungen Unternehmen mit unsicheren Ertragsperspektiven den Zugang zur Börse zu erleichtern, wäre es hilfreich, das Antragsmonopol der Kreditinstitute bei der Zulassung zum Handel abzubauen. Die Gründung kleinerer, spezialisierter Emissionshäuser, die in Konkurrenz zu den etablierten Kreditinstituten treten könnten, sollte durch eine Änderung des KWG erleichtert werden (Ziff. 261).
- Mehr Wettbewerb zwischen den acht deutschen Börsen könnte zu einer Verbesserung der Börsenleistungen für Emittenten und Wertpapierkäufer beitragen. Die zunehmende Vereinheitlichungstendenz im Dienstleistungsangebot der Börsen erscheint unter wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten bedenklich (Ziff. 224).
- Änderungen im Gesellschaftsrecht könnten die Eigenkapitalausstattung bei kleineren und mittleren Unternehmen verbessern helfen; ein leistungsfähiger Markt für GmbH-Anteile kann sich nur dann entwickeln, wenn die Übertragbarkeit dieser Anteile erleichtert wird (Ziff. 263).

568. Ansätze für einen erfolgreichen Abbau staatlicher Eingriffe im *Kommunikationssektor* dürften zunächst vor allem im Endgerätebereich liegen (Ziff. 316 ff.).

- Die Märkte, auf denen die DBP bisher noch exklusive Vertriebsrechte besitzt, sollten für private in- und ausländische Produzenten geöffnet werden. Staatliche Eingriffe wären darauf zu beschränken, Sicherheitsnormen zu formulieren, denen Geräte zu genügen hätten, wenn sie an das öffentliche Netz angeschlossen werden. Die technischen Anforderungen sollten Mindeststandards nicht überschreiten, um Marktzutrittschranken möglichst zu vermeiden. In Form verstärkter Produzentenhaftung stünde ein adäquates marktwirtschaftliches Instrument zur Verfügung (Ziff. 317 f.).
- Solange die DBP noch Netzträger und -betreiber ist, sollte sie von den Endgerätemärkten nicht ausgeschlossen werden. Die Verhinderung eines Verdrängungswettbewerbs durch die DBP zu Lasten von Konkurrenten wäre Aufgabe einer Mißbrauchsaufsicht der Kartellbehörden (Ziff. 322 f.).
- Die DBP müßte ihre Beschaffungspolitik ändern. Insbesondere wäre der Grundsatz aufzugeben, aus industriepolitischen Gründen vorwiegend deutsche Produzenten bei der Auftragsvergabe zu berücksichtigen (Ziff. 325).

Eine Öffnung des Netzbereichs für private Unternehmen betrifft zwei Aspekte (Ziff. 328 ff.):

- Dienstleistungswettbewerb: private Unternehmen bieten in Konkurrenz zur DBP Kommunikationsdienste an. Dabei werden entweder Leitungen von der DBP angemietet oder eigene Netzkapazitäten genutzt.

- Netzwettbewerb: Neben öffentlichen Kommunikationsnetzen der DBP installieren private Unternehmen selbständig Netze, die sie für ihre eigenen Zwecke nutzen oder Dritten als Dienstleistung zur Verfügung stellen.

Die DBP sollte ihre Widerstände gegen den erweiterten Aufbau von Spezialnetzen aufgeben sowie die agenturmäßige Vermarktung eigener Netzkapazitäten durch unabhängige Arbitrageure zulassen. Private sollten auch mit solchen Kommunikationsleistungen in Konkurrenz zur DBP treten können, die die DBP bisher allein anbietet (Ziff. 330 f.).

Eine Gleichstellung der DBP mit privatwirtschaftlichen Unternehmen erfordert konsequenterweise eine Aufhebung von gesetzlichen Auflagen und Zielen, die die DBP bisher zu erfüllen hat. Für gesellschaftspolitische Ziele wären andere, effizientere Instrumente einzusetzen (Ziff. 340 ff.).

569. Anhaltspunkte für eine Deregulierung in der *Versorgungswirtschaft* bieten vor allem die Funktion, die die Gemeinden in der Energieversorgung spielen, sowie die nach dem GWB freigestellten Verträge.

- So könnte das Wegemonopol der Gemeinden aufgehoben sowie die Ausschließbarkeitsklausel in den Konzessionsverträgen zwischen den Kommunen und den EVU beseitigt werden (Ziff. 390 ff.).
- Im lokalen Bereich, in dem vermutlich nur ein Unternehmen jeweils eine Versorgungsform anbieten kann, sollte eine auf Zeit befristete Konzession unter Interessenten versteigert werden. Durch ein solches Verfahren steigt die Wahrscheinlichkeit, daß derjenige den Zuschlag erhält, der die Versorgungskapazitäten in der effizientesten Weise nutzen kann (Ziff. 394 f.).
- Ebenso sollten die Konzessionsabgaben, die bisher die EVU an die Gemeinden zahlen müssen, entfallen (Ziff. 397 f.).

Vor allem durch das Verbot der Demarkationsabsprachen sollten Voraussetzungen für einen intensiven Wettbewerb geschaffen werden. Dem gleichen Zweck dient es, Verbundverträge zu untersagen, die bisher die Bildung von Versorgungskartellen auf der Erzeugerstufe zuließen (Ziff. 400 ff.).

Eine besondere energiewirtschaftliche Fachaufsicht in Form der Investitions-, Angebots- und Zulassungskontrolle ist überflüssig. Die Marktnähe von privaten Investoren läßt Risiko und Wirtschaftlichkeit von Bauvorhaben wohl zuverlässiger beurteilen, als dies administrative Stellen vermögen (Ziff. 404 ff.).

570. Das *Verkehrswesen* der Bundesrepublik könnte in seiner Gesamtheit völlig ohne Marktzugangsbeschränkungen und staatliche Preis- und Kapazitätskontrollen auskommen.

- Auf dem Netz der DB könnten auch andere Anbieter Schienenverkehrsleistungen anbieten, wenn die Koordination der unterschiedlichen Angebote bei einer zentralen Netzträgergesellschaft verbliebe. Staatliche Preiskontrollen über das Geschäftsgebahren der Eisenbahn sind wegen des intermodalen Preiswettbewerbs überflüssig (Ziff. 516, 526 ff.).
- Im Personenverkehr auf der Straße sollte das Konzessionsgebot aufgehoben werden. Auf alle Fälle aber ist eine regelmäßige Versteigerung der Linienkonzessionen angezeigt. Privilegien für die DB und Altunternehmer sind fehl am Platz. Die Tarife brauchen aus wettbewerblichen

Gründen nicht staatlich kontrolliert zu werden, weil zumindest der Individualverkehr lokale Monopolisierungsversuche wirksam begrenzen kann (Ziff. 529 ff.).

- Im Straßengüterverkehr erscheinen Marktzugangssperren und Preiskontrollen weder aus intra- noch aus intermodalen Wettbewerbsgründen gerechtfertigt. Dieser Bereich ist wettbewerblich organisierbar mit freiem Marktzutritt und freier Tarifbildung (Ziff. 518 f., 522 ff.).
- In der Binnenschifffahrt besteht gleichfalls kein Anlaß, die Frachtenbildung staatlich zu kontrollieren. Die mittelstandspolitische Komponente der Förderung der Partikuliere erscheint aus Effizienzgründen fragwürdig (Ziff. 517 f., 456 ff.).
- Auch im Luftverkehr ist Wettbewerb möglich. Im Luftverkehr innerhalb der Bundesrepublik bestehen gute Deregulierungschancen. Die Kompetenzprobleme innerhalb Europas, die aus der Lufthoheit jedes einzelnen europäischen Staates erwachsen, könnten durch bilaterale Abkommen vermindert werden (Ziff. 541 ff.).
- Die sozialpolitische Komponente der Verkehrsmarktregulierung kann entweder durch Auftragsvergabe an Verkehrsunternehmen mit staatlicher Abgeltung oder durch direkte Zuschüsse an betroffene Nachfrager erfüllt werden (Ziff. 479 ff.).

III. Zur Politischen Ökonomie der Deregulierung

571. Der Katalog der Deregulierungsvorschläge macht deutlich, daß die Effizienz des Wirtschaftsprozesses und das Innovationspotential der westdeutschen Wirtschaft erheblich gesteigert werden könnten. Das bedeutet aber auch, daß vor allem von ineffizienten Anbietern, die hinter den protektionistischen Schutzwällen gegenwärtig noch bestehen können, wahrscheinlich aber von all jenen Anbietern (und deren Beschäftigten), die hohe protektionsbedingte Renten abschöpfen, harter Widerstand gegen Veränderungen des herrschenden Zustands zu erwarten ist.

572. Es wäre daher wünschenswert, wenn die quantitativen Wirkungen der einzelnen Deregulierungsschritte im vorhinein aufgezeigt werden könnten. Dann bestünde die Möglichkeit, daß die Gewinner die Verlierer gleichsam bestechen, um dadurch deren Zustimmung zu erkaufen. Solche ins einzelne gehenden Wirkungsanalysen sind jedoch nicht möglich (Ziff. 33 f.). Die Gewinner sind auch im voraus nicht bekannt, zudem wären mit einem solchen Kompensationsverfahren außerordentlich hohe Transaktionskosten verbunden, die es zweifelhaft erscheinen lassen, ob dann überhaupt noch Änderungen vorgenommen würden.

Das Verteilungsproblem als Gegenstand wirtschaftspolitischer Entscheidungen hat die Wirtschaftswissenschaft lange beschäftigt; so wurden theoretische Kriterien entwickelt, die erfüllt sein müssen, bevor eine Veränderung als positiv angesehen werden kann. (Zur Frage der Kompensationskriterien vgl. Sohlen [1976, Kapitel 9].) Die Schwierigkeit beruht letztlich darauf, daß die Vorstellung einer logisch konsistenten Wertordnung der Gesellschaft, abgeleitet aus den individuellen Präferenzen der Bürger, "ohne Umschweife als nicht existent bzw. nicht realisierbar verworfen werden (kann)" [Sohlen, 1976, S. 363]. Buchanan

und Tullock [1962] haben darauf hingewiesen, daß Einstimmigkeit zwar als hinreichende Bedingung für eine Verbesserung anzusehen ist, wegen der hohen Friktionskosten jedoch nicht praktikabel sei. Zudem würde ein solches Kriterium zu einem extremen Konservativismus führen [Sohmen, 1976, S. 363].

573. Die Wirkungen der Deregulierungsschritte lassen sich lediglich ihrer Richtung nach bestimmen und in den Fällen, in denen Erfahrungen - vor allem aus dem Ausland - vorliegen, auch beispielhaft empirisch belegen. In den jeweiligen Kapiteln wurde auf diese empirische Evidenz Bezug genommen. Sie bestätigen die Vermutung, daß die Öffnung zu einer marktgelenkten Allokation zu billigeren und besseren Produkten führt, die Wahlmöglichkeiten für die Konsumenten erhöht und den Innovationsprozeß beschleunigt (1). Daraus ist die Schlußfolgerung gerechtfertigt, daß die Volkswirtschaft insgesamt schneller wachsen würde, als es sonst der Fall wäre. In einem offenen System bieten sich dann auch jenen, die temporär Verluste erleiden, Möglichkeiten, diese bei hoher Anpassungs- und Leistungsbereitschaft mehr als wettzumachen. Die Kenntnis aller Einzelwirkungen und Kompensationen ist daher eigentlich entbehrlich.

574. Hieraus ergibt sich die Aufgabe für die Regierung (2), einen klaren Willen zur Deregulierung zu entwickeln und sich der Führungsrolle bewußt zu werden, die sie im Deregulierungsprozeß wahrnehmen muß. Von tiefgreifender Bedeutung dürfte dabei die Öffentlichkeitsarbeit sein, durch die deutlich gemacht werden muß, daß es nicht im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegt, die Regulierungen beizubehalten; auf diese Weise könnte ein Gegengewicht geschaffen werden gegen die gut organisierten Interessen jener, die von Regulierungen profitieren (3).

Wie wichtig eine solche Öffentlichkeitsarbeit ist, mag das folgende Beispiel verdeutlichen [Laaser, 1986a]: In einem Volksentscheid machten sich die Stimmbürger der Schweiz 1951 die Argumente der Gegner der Autotransportordnung zu eigen, daß ein ruinöser Konkurrenzkampf nicht drohe und die Transportnachfrage marktwirtschaftlich besser und billiger befriedigt werden könne. Mitentscheidend dürfte dabei die Evidenz gewesen sein, daß für die beschränkte Zahl der Konzessionen - wie heute in der Bundesrepublik - Knappheitspreise im illegalen Handel gezahlt wurden und damit nicht die Gefahr einer übersteigerten Konkurrenz, sondern Monopolpositionen der Inhaber signalisierten. H.-R. Meyer [1972, S. 165 f.; 1976, S. 233] schreibt den Erfolg bei der Deregulierung in der Schweiz der Existenz und Anwendung des Verfassungsinstruments des Volksentscheids zu und mutmaßt, daß Deregulierungsprozesse auch

-
- (1) Vgl. beispielhaft zur Liberalisierung von Ladenschlußzeiten Ziff. 122; zur Liberalisierung des Kommunikationssektors Ziff. 291 ff.; zur Liberalisierung im Straßengüterverkehr, Busverkehr und Luftverkehr Ziff. 490 ff..
 - (2) Im Gegensatz zum einzelnen Parlamentsmitglied, das durchaus Interessenvertreter sein kann, ist die Bundesregierung durch Eid auf das Wohl aller festgelegt.
 - (3) Olson [1982] hat gezeigt, daß die Anreize zur Bildung von Interessenkoalitionen gering sind, wenn die Erträge des Lobbyismus nicht mehr den Gruppenmitgliedern, sondern der Gesamtheit aller Bürger zufließen. Es ist daher zu vermuten, daß die Gruppen, die Partikularinteressen vertreten, besser organisiert sind.

in anderen Ländern leichter wären, wenn auch dort die Bürger (und Marktteilnehmer) direkt über die Regulierungen zu entscheiden hätten.

575. Ein wichtiger Schritt zur Deregulierung in allen Bereichen würde darin bestehen, daß die Nachfrager nach Schutzmaßnahmen gegen Außenseiterkonkurrenz in jedem Fall unter Argumentationszwang gestellt werden; ein solcher Schritt wurde in den USA mit dem Motor Carrier Act 1980 für den Straßengüterverkehr getan: Unternehmensgenehmigungen werden künftig erteilt, wenn nicht durch die etablierten Unternehmen nachgewiesen wird, daß dies dem öffentlichen Interesse (und nicht dem Interesse der Branche) widerspricht. Dadurch wurde die Beweislast von den neuen auf die etablierten Unternehmen verlagert [Moore, 1984, S. 146; Alexis, 1983, S. 128].

576. Angesichts des Umfangs der Deregulierungspotentiale mag die Frage auftauchen, ob es nicht sinnvoll sei, eine Rangfolge für Deregulierungsmaßnahmen zu entwickeln; als Kriterium für eine solche Rangfolge könnte angesichts hoher Arbeitslosigkeit die Erwartung einer Beschäftigungszunahme infolge der Deregulierung sein. Solche Projektionen sind indes mit erheblichen Schwierigkeiten behaftet und wurden in dieser Studie nicht durchgeführt. Gleichwohl sei eine prinzipielle Erwägung vorgetragen: Aus empirischen Untersuchungen ist bekannt, daß kleine und mittlere Unternehmen für das Arbeitsplatzangebot die größte Bedeutung haben [vgl. hierzu Birch, 1984; Schatz, 1985; Aiginger, Tichy, 1985]. Demzufolge wäre solchen Deregulierungsschritten eine zeitliche Priorität einzuräumen, bei denen die Öffnung neuer Märkte große Chancen für neue selbständige Tätigkeiten und auch für die Rückverlagerung von wirtschaftlichen Aktivitäten aus der Schattenwirtschaft verspricht. Dies wäre möglicherweise bei der Deregulierung der Verkehrsmärkte und des Telekommunikationssektors, des Handwerks und des Sachverständigenwesens eher der Fall als bei anderen Maßnahmen. Man sollte aber nicht verkennen, daß es nicht unwahrscheinlich ist, daß sich bei einer breit angelegten Deregulierungsstrategie Synergien entwickeln, die zu einer beträchtlichen Steigerung des Produktionspotentials führen können.

577. Es mag auch eingewendet werden, daß ein einziger großer Schritt in Richtung auf mehr Wettbewerb die gesellschaftlichen Kräfte überfordere. Die Relevanz eines solchen - populären - Einwands ist schwer zu überprüfen. Oft wird jedoch die Aufbruchsstimmung nicht antizipiert, die von einem schlagartigen Wechsel von der Protektion zum Wettbewerb ausgeht; Beispiele für die sich spontan entwickelnde Dynamik liefern nicht nur die jüngsten Erfahrungen in den USA, sondern vor allem auch der Übergang zur Marktwirtschaft in der Bundesrepublik nach der Währungsreform 1948. Noch im September 1947 hatte Semler, der Direktor der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebiets - ein engagierter Befürworter der freien Marktwirtschaft -, die These vertreten: "20 Jahre werden wir ganz bestimmt eine 'Planwirtschaft' brauchen, auch wir, die wir den Grundsatz der staatlichen Planwirtschaft ablehnen" [zitiert nach Eschenburg, 1983, S. 404].

Sollte gleichwohl eine Strategie der kleinen Schritte gewählt werden, ist darauf zu achten, daß nicht schon der erste Schritt für die ganze Tat genommen wird (1). Die Selbstbindung der Regierung an das klar formu-

(1) Zur Frage einer schrittweisen oder umfassenden Reform vgl. auch Jones, Thompson [1984].

lierte Ziel deregulierter Märkte wäre eine unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg mittel- und längerfristiger Strategien. Die Selbstbindung würde ein außerordentlich hohes Maß an Standfestigkeit voraussetzen, wie es zum Beispiel von Ludwig Erhard in den frühen Jahren der Bundesrepublik praktiziert wurde [vgl. Eschenburg, 1983, S. 442, insbes. S. 434 ff.]. Zu überlegen wäre auch, durch restriktive Verfassungsnormen das Ausgabeverhalten von Regierungen und die Vergabe von Privilegien an Interessengruppen einer stärkeren Kontrolle zu unterwerfen (1).

(1) Vgl. hierzu z.B. Dicke, Hartung [1986]; Burton [1984, S. 101 f.]; Schelling [1984]. Ein praktisches Beispiel hierzu findet sich in den USA durch den Erlaß von Präsident Reagan am 19. Februar 1981 [zitiert nach Dicke, Hartung, 1986, S. 113 ff.].

Literaturverzeichnis

- AARONOVITCH, Sam, Malcolm C. SAWYER, A Study of Evolution of Concentration in the UK Insurance Industry with Special Reference to Life Assurance. Commission of the European Communities, Working Paper, 44, Brüssel 1982.
- ABERLE, Gerd [1984a], "Comment on Moore". In: Herbert GIERSCH (Ed.), New Opportunities for Entrepreneurship. Symposium 1983. Tübingen 1984, S. 174-182.
- [1984b], "Zeitgespräch: Mehr Markt im Verkehr? - Der politische Muth fehlt". Wirtschaftsdienst, Vol. 64, 1984, S. 584-587.
- , "Die Eisenbahn am Ende des 20. Jahrhunderts - noch Chancen oder nur Risiken". Internationales Verkehrswesen, Vol. 37, 1985, S. 239-241.
- , Walter HAMM, "Economic Prospects for Railways". Report of the 39th Round Table on Transport Economics. European Conference of Ministers of Transport. OECD Publication No. 40709, Paris 1978, S. 7-42.
- AENGENENDT, Renate, Ladenöffnungszeiten im Einzelhandel. Köln 1971.
- , Neue Materialien zur gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Ladenöffnungszeiten. Informationen zur Mittelstandsforschung, Bd. 33, Köln 1978.
- AHLERT, Dieter, "Das Sondergutachten der Monopolkommission zur Konzentration im Lebensmittelhandel - Grundzüge einer kritischen Stellungnahme aus betriebswirtschaftlicher Sicht". Markenartikel, Vol. 47, 1985, S. 536-555.
- AIGINGER, Karl, Gunther TICHY, Die Größe der Kleinen. Die überraschenden Erfolge kleiner und mittlerer Unternehmungen in den achtziger Jahren. Wien 1985.
- AKERLOF, George A., "The Market for 'Lemons'. Quality Uncertainty and the Market Mechanism". The Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, 1970, S. 488-500.
- ALBACH, Horst, Welche Maßnahmen empfehlen sich, insbesondere im Gesellschafts- und Kapitalmarktrecht, um die Eigenkapitalausstattung der Unternehmen langfristig zu verbessern? Institut für Mittelstandsforschung, Materialien Nr. 21, Bonn 1984.
- ALEXIS, Marcus, "The Political Economy of Federal Regulation of Surface Transportation". In: Roger G. NOLL, Bruce M. OWER (Eds.), The Political Economy of Deregulation. Interest Groups in the Regulatory Process. Washington 1983, S. 115-131.
- ALTHOFF, Theodor, "Was wäre wenn?". In: Hartwig PIEPENBROCK (Hrsg.), Ladenschluß kontrovers. Stuttgart 1984, S. 54-66.

- ANDREAS, Kurt, "Kapitalmarkt der Bundesrepublik Deutschland". In: Georg OBST, Otto HINTNER (Hrsg.), Geld-, Bank- und Börsenwesen. 37. Aufl., Stuttgart 1980, S. 769 ff.
- ANGERER, August, "Perspektiven der Versicherungsaufsicht in Deutschland". In: Michael MUTH (Hrsg.), Mit Sicherheit gewinnen. Trends und Zukunftsaufgaben im Versicherungsmanagement. Karlsruhe 1982, S. 171-190.
- ARNIM, Hans H. von, Rolf BORELL, Gustav VOGT, "Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen". Schriften des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, H. 41, Wiesbaden 1978.
- ARNOLD, Franz, Endeinrichtungen der öffentlichen Fernmeldenetze. Heidelberg 1981.
- ARROW, Kenneth J., "The Role of Securities in the Optimal Allocation of Risk-Bearing". The Review of Economic Studies, Vol. 31, 1963, S. 91-96.
- ASCHINGER, Gerhard, "Regulierung und Deregulierung". Wirtschaftswissenschaftliches Studium, November 1985, S. 545-549.
- AUBERT, Joachim, Ulrich KLINGLER, Fernmelderecht. Heidelberg 1976.
- BABCOCK, Michael W., "Efficiency and Adjustment: The Impact of Railroad Deregulation". Cato Institute, Policy Analysis, 33, Washington, Januar 1984, S. 1-19.
- BACH, Hans-Uwe, Hans KOHLER, Lutz REYHER, Bernhard TERIET, "Arbeitszeit und Arbeitsvolumen in der Bundesrepublik Deutschland 1960-1975". Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 23, Nürnberg 1978.
- BADURA, Peter, Das Verwaltungsmonopol. Berlin 1963. Zitiert nach Peter LERCHE, "Das Fernmeldemonopol öffentlich-rechtlich gesehen". In: Ernst-Joachim MESTMÄCKER (Hrsg.), Kommunikation ohne Monopole. Baden-Baden 1980.
- BAGEHOT, Walter, Lombardstreet. Leipzig 1874.
- BALLWIESER, Wolfgang, "Anlegerschutz". GABLER BANK LEXIKON, 9. völlig neu bearbeitete und erweiterte Aufl., Wiesbaden 1984.
- BARROW, G.E., D.G. FERGUSON, "A Review of the Law Relating to Insolvent Life Insurance Companies and Proposals for Reform". Journal of the Institute of Actuaries, Vol. 111, Part II, 1984, S. 229-257.
- BASTIAT, Frédéric, "Gegenseitigkeit". In: Karl BRAUN-WIESBADEN (Hrsg.), Frédéric Bastiat. Eine Auswahl aus seinen Werken. Berlin 1880, S. 145-149.

- BATZER, Erich, Uwe Chr. TÄGER, "Einzelhandel: Anhaltender Strukturwandlungs- und Konzentrationsprozeß". Markenartikel, Vol. 47, 1985, S. 359-367.
- , Josef LACHNER, Walter MEYERHÖFER, Uwe Chr. TÄGER, Die Warendistribution in der Bundesrepublik Deutschland - Struktur und Entwicklungsbild. Ifo-Studien zu Handels- und Dienstleistungsfragen, Vol. 24, 1984, Monographie.
- BAUM, Herbert, Staatlich administrierte Preise als Mittel der Wirtschaftspolitik. Eine empirische Erfolgskontrolle für die Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden 1980.
- BAUMANN, Horst, "Versicherungswirtschaft, Kartellrecht und Gesamtrechtsordnung". Zeitschrift für das Gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht, Bd. 139, 1975, S. 291-346.
- BAUMBACH, Adolf, Wolfgang HEFERMEHL, Wettbewerbsrecht. 12. neu bearb. Aufl., München 1978.
- BAUMOL, William J., "On the Proper Cost Test for Natural Monopoly in a Multiproduct Industry". The American Economic Review, Vol. 67, 1977, S. 809-822.
- , "Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure". The American Economic Review, Vol. 72, 1982, S. 1-5.
- , Robert D. WILLIG, "Fixed Costs, Sunk Costs, Entry Barriers, and Sustainability of Monopoly". The Quarterly Journal of Economics, Vol. 96, 1981, S. 405-431.
- , John C. PANZAR, Robert D. WILLIG, Contestable Markets and the Theory of Industry Structure. New York 1983.
- BAUR, Jürgen F., "Abbau der Gebietsschutzverträge und Durchleitungspflicht - Mittel zur Verbesserung der Versorgung?". In: Rudolf LUKES (Hrsg.), Geschlossene Versorgungsgebiete, Versorgungssicherheit oder Wettbewerb? Köln 1979, S. 1-63.
- BAYLISS, Brian T., Der englische Güterkraftverkehr im freien Wettbewerb. Vortrag gehalten am 14.9.1973 vor der Bezirksvereinigung Köln der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Vereinigung. Köln 1973.
- BEESELEY, M.E., "Regulation of Taxis". The Economic Journal, Vol. 83, 1973, S. 150-169.
- , "Competition and Supply in London Taxis". Journal of Transport Economics and Policy, Vol. 13, 1979, S. 102-131.
- BEILOCK, Richard, James FREEMAN, "Deregulated Motor Carrier Service to Small Communities". Transportation Journal, Vol. 23, 1984, S. 71-82.
- BEYER, Horst-Thilo, Finanzlexikon. München 1971.

- BIDINGER, Helmuth, Personenbeförderungsrecht. Kommentar zum Personenbeförderungsgesetz nebst sonstigen einschlägigen Vorschriften. Loseblattsammlung. 2. Aufl., Berlin 1971, 26. Ergänzungslieferung vom November 1985.
- BIRCH, David, "The Contribution of Small Enterprise to Growth and Employment". In: Herbert GIERSCH (Ed.), New Opportunities for Entrepreneurship. Symposium 1983. Tübingen 1984, S. 1-17.
- BLANKART, Charles B., "Wohlfahrtsökonomie und Defizite öffentlicher Unternehmungen: Das Beispiel der Bundesbahnen". Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Vol. 115, 1977, S. 425-446.
- , "Die wirtschaftspolitische Bedeutung von Skalenerträgen öffentlicher Unternehmen. Eine theoretische und empirische Betrachtung". Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 2, 1979, S. 1-25.
- , Ökonomie der öffentlichen Unternehmen. München 1981.
- , Waves of Regulation and Deregulation in the German Railroad and Trucking Industry 1830-1980. Diskussionsbeiträge der Institute für Volkswirtschaftslehre der Hochschule der Bundeswehr München, 16, April 1983.
- , "Deregulating Surface Transportation in Germany: New Opportunities for Entrepreneurship and New Opportunities for Political Entrepreneurship?". In: Herbert GIERSCH (Ed.), New Opportunities for Entrepreneurship. Symposium 1983. Tübingen 1984, S. 158-173.
- BLEUTGE, Peter, Geprüft, bestellt, vereidigt. Der öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige in der Rechtsprechung. Bonn 1979.
- BOADWAY, Robert W., Neil BRUCE, Welfare Economics. Oxford 1984.
- BÖCK, Max, Die Auswirkungen neuer Markt- und Vertriebsformen auf Preisbildung und Sortiment. München 1980.
- BÖHME, Hans, Henning SICHELSCHMIDT, "Die Wettbewerbslage der deutschen Seehäfen und die Regulierung der Verkehrsmärkte". Die Weltwirtschaft, 1984, H. 1, S. 110-121.
- BÖRNER, Bodo, "Grenzen der Wettbewerbswirtschaft. Das Beispiel der Ausnahmebereiche des GWB". In: Bodo BÖRNER, Ernst MEYER (Hrsg.), Ausnahmebereiche des GWB. Köln 1972, S. 1-24.
- BONUS, Holger, "Über Schattenpreise von Umweltressourcen". In: Horst SIEBERT (Hrsg.), Umwelt und wirtschaftliche Entwicklung. Darmstadt 1979, S. 189-206.
- , "Öffentliche Güter, Verführung und Gefangenendilemma". List-Gesellschaft, List Forum, Vol. 10, 1979/80, H. 2, S. 69-102.

- BÖRNER, Bodo, "Mehr Markt im Verkehrswesen". In: Herbert GIERSCH (Hrsg.), *Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik*. Stuttgart 1983, S. 206-231.
- BORCH, Karl H., "Is Regulation of Insurance Companies Necessary?". In: Hermann GÖPPL, Rudolf HENN (Hrsg.), *Geld, Banken und Versicherungen*, Bd. 2, Königstein/Ts. 1981, S. 717-731.
- , "Optimal Strategies in a Game of Economic Survival". *Naval Research Logistics Quarterly*, Vol. 29, 1982, S. 19-27. Zitiert nach Jörg FINSINGER [1983b].
- BORN, Karl-Erich, *Die deutsche Bankenkrise 1931*. München 1967.
- , *Geld und Banken im 19. und 20. Jahrhundert*. Stuttgart 1977.
- BRANDSTÄTTER, Arnulf, "Der Erlaß von Berufsordnungen durch die Kammern der freien Berufe". *Schriften zum öffentlichen Recht*, Bd. 147, Berlin 1981.
- BRANDT, Ulrich, *Wettbewerbspolitische Ausnahmehereiche*. Frankfurt/M. 1977.
- BREEN, Denis A., *Regulatory Reform and the Trucking Industry: An Evaluation of the Motor Carrier Act of 1980*. Federal Trade Commission, Bureau of Economics, Washington 1982.
- BREMER, Günter, Hans-Georg CRONE-ERDMANN, Horst von HOLLEBEN, *Baunutzungsverordnung. Text 1977. Erläuterungen gegenüber 1962/68. Kommentar, Tendenz 1977*. Deutscher Industrie- und Handelstag, Bonn 1977.
- BREMER, Heinz, *Grundzüge des deutschen und ausländischen Börsenrechts*. Berlin 1969.
- BREUER, Rolf E., "Die Börse und der Neue Wettbewerb". *Börsen-Zeitung, Supplement*, August 1985.
- BROCK, Gerald W., *The Telecommunications Industry*. Cambridge, Mass., 1981.
- BROCK William A., David S. EVANS, "Creamskimming". In: David S. EVANS (Ed.), *Breaking up Bell*. New York 1983, S. 61-94.
- BROLL, Udo, Michael B. GILROY, "Marktverhalten bei Qualitätsunsicherheit". *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Juni 1985, S. 307-309.
- BUCHANAN, James M., Gordon TULLOCK, *The Calculus of Consent*. Ann Arbor, Mich., 1962.
- BUDENBENDER, Ulrich, "Zur Notwendigkeit geschlossener Versorgungsgebiete in der leitungsgebundenen Versorgungswirtschaft". *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, Vol. 28, 1978, S. 735-743.

- BUDENBERGER, Ulrich, "Läßt sich der Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft mit Hilfe von Durchleitungen elektrischer Energie über fremde Leitungsnetze einführen?". Recht der Elektrizitätswirtschaft, Bd. 40, 1979, S. 14-24.
- BÜRCEL, Heinrich, Grundlagen deutscher Verkehrspolitik. Aus der Werkstatt deutscher Verkehrspolitik. Darmstadt 1983.
- BÜSCHGEN, Hans E., Das kleine Börsen-Lexikon. 16. Aufl., Lengerich, Westf., 1985.
- BULL, Hans-Peter, "Arbeitsvermittlung - Staatsmonopol für alle Zeiten?". Juristenzeitung, 1967, S. 564-567.
- BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT, Amtliche Nachrichten. Nürnberg 1970, 1985.
- BUNDESANSTALT FÜR DEN GÜTERFERNVERKEHR (BAG), Unternehmen und Fahrzeuge des gewerblichen Güter- und Möbelfernverkehrs, Bd. BG 10, Köln 1982.
- BUNDEARBEITSGEMEINSCHAFT DER MITTEL- UND GROSSBETRIEBE DES EINZELHANDELS (BAG), Gefahr für die Innenstädte wächst. Köln 1985.
- , Vademecum, Nürnberg, versch. Jgg.
- BUNDESGESETZBLATT (BGBl.) [a], I, Allgemeines Eisenbahn Gesetz (AEG) vom 29.3.1951.
- [b], I, Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffahrtsverkehr (BSchVG) vom 1.10.1953.
- [c], I, Luftverkehrsgesetz (LuftVG) vom 5.12.1958, veröffentlicht im BGBl., I, 1959.
- [d], I, Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung) vom 26.6.1962.
- [e], I, Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) vom 19.6.1964.
- [f], I, Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung-BauNVO) in der Fassung vom 26.11.1968.
- [g], I, Verordnung über die Befreiung bestimmter Beförderungsfälle von den Vorschriften des PBefG vom 30.8.1962 in der Fassung vom 16.6.1967.
- [h], I, Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft (Energiewirtschaftsgesetz - EnWiG), letzte Änderung vom 19.12.1977.
- [i], I, Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Elektrizitätsversorgung von Tarifkunden (AVBEltV) vom 21.6.1979.

BUNDESGESETZBLATT (BGBl.) [j], I, Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Gasversorgung von Tarifkunden (AVBGasV) vom 21.6.1979.

- [k], I, Verordnung über allgemeine Tarife für die Versorgung mit Gas (Bundestarifordnung Gas) vom 21.6.1979.
- [l], I, Verordnung über allgemeine Tarife für die Versorgung mit Elektrizität (Bundestarifordnung Elektrizität) vom 30.1.1980.
- [m], I, Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV) vom 20.6.1980.
- [n], I, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vom 24.9.1980.
- [o], I, Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) in der Fassung vom 18.12.1981.
- [p], I, Bundesbahngesetz (BbG) vom 22.12.1981.
- [q], I, Eisenbahnverkehrsordnung (EVO) in der Fassung vom 10.5.1982.
- [r], I, Personenbeförderungsgesetz (PBefG) vom 21.3.1961 in der Fassung vom 25.2.1983.
- [s], I, Güterkraftverkehrsgesetz (GükG) in der Fassung vom 10.3.1983.
- [t], I, 6. Höchstzahlverordnung in der Fassung vom 18.11.1984.

BUNDESMINISTERIUM FÜR DAS POST- UND FERNMELDEWESEN (BMPF), Amtsblatt 1972, geändert am 20.8.1979: Amtsblatt Nr. 101. Zitiert nach Albrecht HESSE [1984].

- , Fernmeldeordnung mit Verwaltungsanweisungen, Anlage 3, Fernmeldegebührenvorschriften. Bonn 1983.
- , Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost 1984. Frankfurt/M. 1985.

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR (BMV), Verkehr in Zahlen. Bonn 1984, 1985.

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (BMWi), Jahreswirtschaftsbericht 1984 der Bundesregierung. Bonn 1984.

BUNDESVERBAND DEUTSCHER OMNIBUSUNTERNEHMEN (BDO), "Presseerklärung OPNV-Skandal: 'Die Bahn verteuert den Nahverkehr um 100%'". Zitiert in INTERNATIONALES VERKEHRSWESEN, Vol. 37, 1985, S. 62.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (BVerfG), versch. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Tübingen.

- BUREAU EUROPEEN DES UNIONS DE CONSOMMATEURS (BEUC) [1985a],
Telephoning in Europe. BEUC/113/85 - 17.6.1985, Brüssel 1985.
- [1985b], Telephoning in Europe. Derzeitige Situation und zukünftige
Entwicklung des Angebots an Telefonen und an Zusatzeinrichtungen
für private Haushalte. Bundesrepublik Deutschland (Endbericht).
BEUC/113/85, Annex Report. München 1985.
- BUREAU OF COMPETITION POLICY (BCP), Research Branch, Consumer
and Corporate Affairs Canada. Trucking Industry: Analysis of Per-
formance. Ottawa 1982.
- BUREAU OF TRANSPORT ECONOMICS, The Long Distance Road Haulage
Industry. Canberra 1979.
- BURTON, John, "The Instability of the Middle Way". The Institute of
Economic Affairs, Hayek's "Serfdom" Revisited. London 1984,
S. 87-115.
- BUSCH, Axel [1985a], Brauchen wir ein Fernmeldemonopol? Die Rolle der
Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen. Institut für Weltwirt-
schaft, Kieler Arbeitspapiere, 228, März 1985.
- [1985b], "Hat das Fernmeldemonopol der Deutschen Bundespost aus-
gedient?". Wirtschaftsdienst, Vol. 65, 1985, S. 138-145.
- BUSCH, Berthold, "Zur Frage des Wettbewerbs ausländischer Anbieter
auf dem innerdeutschen Binnenschiffmarkt". Zeitschrift für Ver-
kehrswissenschaft, Vol. 54, 1983, S. 239-246.
- BUTTON, Kenneth John, Transport Economics. London 1982.
- , Road Haulage Licensing and EC Transport Policy. Adlershot 1984.
- CARR, D.W. and Associates, Truck-Rail Competition in Canada. Royal
Commission on Transportation, Vol. 3, Ottawa 1962.
- CAVES, Douglas W., Laurits R. CHRISTENSEN, Joseph A. SWANSON,
"Productivity Growth, Scale Economies, and Capacity Utilization in
U.S. Railroads, 1955-74". The American Economic Review, Vol. 71,
1981, S. 994-1002.
- , --, Michael W. TRETHERWAY, Economics of Density versus Economics
of Scale: Why Trunk and Regional Airline Costs Differ. Paper pre-
sented at Department of Justice Seminar, Washington, Januar 1984,
unveröff. Manuskript.
- CAVES, Richard E., Air Transport and Its Regulators. Harvard Econ-
omic Studies. Cambridge, Mass., 1962.
- CENTRAL OFFICE OF INFORMATION, Insurance in Britain. Reference
Pamphlet 133. London 1979.
- CHOW, Garland, Rate and Cost Analysis of For-Hire Trucking: Provincial
Comparisons. Ottawa 1982.

- CLAASSEN, Emil-Maria, "The Lender-of-Last-Resort-Function in the Context of National and International Financial Crisis". *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 121, 1985, S. 217-237.
- COASE, Ronald H., "The Nature of the Firm". *Economica*, Vol. 4, N.S., 1937, S. 386-405.
- , "The Problem of Social Cost". *The Journal of Law and Economics*, Vol. 3, 1960, S. 1-44.
- COMMERZBANK AG, *Rund um die Börse 1984*. Frankfurt/M. 1984.
- COMMITTEE ON SCOTTISH AFFAIRS OF THE HOUSE OF COMMONS, *Rural Road Passenger Transport and Ferries*. Second Report, Session 1981-82, HMSO, London 1982.
- COMPTROLLER GENERAL OF THE UNITED STATES, *Implications of Electronic Mail for the Postal Services Work Force*. Washington 1981.
- CORNELL, Nina W., Douglas W. WEBBINK, "Common Carrier Regulation and Technological Change: The New Competition in the Communications Industries". *Special Study on Economic Change*, Vol. 5, *Government Regulation: Achieving Social and Economic Balance*. Studies prepared for the Use of the Special Study on Economic Change of the Joint Economic Committee Congress of the United States. Washington 1980, S. 197-224.
- COX, Helmut, Harald HUBENER, "Wettbewerb. Eine Einführung in die Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik". In: Helmut COX, Uwe JENS, Kurt MARKERT (Hrsg.), *Handbuch des Wettbewerbs*. München 1981, S. 1 ff.
- CRANE, Frederick G., *Insurance*. 2nd Edition. New York 1984.
- DANNER, Wolfgang (Hrsg.), *Energierrecht*. München 1980.
- DAYKIN, C.D., E.R. DEVITT, M.R. KHAN, J.P. McCAUGHAN, "The Solvency of General Insurance Companies". *Journal of the Institute of Actuaries*, Vol. 111, Part II, 1984, S. 279-319.
- DEBREU, Gérard, *Theory of Value: An Axiomatic Analysis of Economic Equilibrium*. New York 1959.
- DEMSETZ, Harold, "Information and Efficiency: Another Viewpoint". *The Journal of Law and Economics*, Vol. 12, 1969, S. 1-22.
- DEUTSCHE BUNDESBahn (DB), *Geschäftsbericht*, Frankfurt/M., lfd. Jgg.
- DEUTSCHE BUNDESBANK [a], *Auszüge aus Presseartikeln*, Nr. 86 vom 20.12.1985.
- [b], *Die Deutsche Bundesbank - Geldpolitische Aufgaben und Instrumente*. Sonderdruck 7, Frankfurt/M. 1982.

- DEUTSCHE BUNDESBANK [c], Geschäftsbericht 1984. Frankfurt/M. 1985.
- [d], Monatsberichte, Frankfurt/M., lfd. Jgg.
- [e], Statistische Beihefte zu den Monatsberichten, Reihe 2, Wertpapierstatistik. Frankfurt/M., lfd. Jgg.
- [f], Zahlenübersichten und methodische Erläuterungen zur gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung der Deutschen Bundesbank 1960 bis 1982. Sonderdruck 4, Frankfurt/M. 1983.
- DEUTSCHER BUNDESRAT [a], Zweite Verordnung zur Änderung der Baunutzungsverordnung. Bundesrats-Drucksache 261/77 vom 31.5.1977.
- [b], Entwurf eines Gesetzes zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften. Bundesrats-Drucksache 606/84 vom 28.12.1984.
- [c], Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines neuen Marktabschnitts an den Wertpapierbörsen und zur Durchführung der Richtlinien des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 5. März 1979, vom 17. März 1980 und vom 15. Februar 1982 zur Koordinierung börsenrechtlicher Vorschriften (Börsenzulassungsgesetz), Bundesrats-Drucksache 254/85 vom 24.5.1985.
- [d], Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für institutionelle Anleger. Bundesrats-Drucksache 315/85 vom 19.6.1985.
- DEUTSCHER BUNDESTAG [a], Regierungsentwurf eines Bundesbahngesetzes. Bundestags-Drucksache 1/1341 vom 14.9.1950.
- [b], Regierungsentwurf eines Gesetzes über den Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen. Bundestags-Drucksache 1/1343 vom 14.9.1950.
- [c], Entwurf eines Gesetzes über die Verwaltung der Deutschen Bundespost. Bundestags-Drucksache 1/3479 vom 20.6.1952.
- [d], Entwurf eines Gesetzes über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr. Bundestags-Drucksache 1/3622 vom 15.7.1952.
- [e], Entwurf eines Gesetzes über die staatliche Genehmigung der Ausgabe von Inhaber- und Orderschuldverschreibungen. Bundestags-Drucksache 2/272 vom 19.2.1954.
- [f], Entwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Bundestags-Drucksache 2/1158 vom 22.1.1955.
- [g], Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode 1953. Stenographische Berichte, Band 32. Bonn 1956.
- [h], Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes. Bundestags-Drucksache 3/100 vom 20.12.1957.

- DEUTSCHER BUNDESTAG [i], Entwurf eines Personenbeförderungsgesetzes. Bundestags-Drucksache 3/255 vom 8.3.1958.
- [j], Entwurf eines Gesetzes über das Kreditwesen. Bundestags-Drucksache 3/1114 vom 25.5.1959.
- [k], Entwurf eines Gesetzes über das Schornsteinfegerwesen. Bundestags-Drucksache 5/4282.
- [l], Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Börsengesetzes. Bundestags-Drucksache 7/101 vom 5.2.1973.
- [m], Bericht der Bundesregierung über die Ausnahmereiche des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Bundestags-Drucksache 7/3206 vom 4.2.1975.
- [n], Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit im Jahre 1975. Bundestags-Drucksache 7/5390 vom 16.6.1976.
- [o], Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit im Jahre 1976. Bundestags-Drucksache 8/704 vom 4.7.1977.
- [p], Zweite Fortschreibung des Energieprogramms der Bundesregierung. Bundestags-Drucksache 8/1357 vom 19.12.1977.
- [q], Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit im Jahre 1977. Bundestags-Drucksache 8/1925 vom 16.6.1978.
- [r], Bericht der Bundesregierung über die Lage der freien Berufe in der Bundesrepublik Deutschland. Bundestags-Drucksache 8/3139 vom 29.08.1979.
- [s], Technische Kraftfahrzeugüberwachung. Bundestags-Drucksache 9/654 vom 13.7.1981.
- [t], Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 1981/1982. Bundestags-Drucksache 10/243.
- [u], Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Vierten Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften zur Koordinierung des Gesellschaftsrechtes (Bilanzrichtlinie-Gesetz). Bundestags-Drucksache 10/317 vom 26.8.1983.
- [v], Verkehrsbericht der Bundesregierung. Bundestags-Drucksache 10/2695 vom 4.1.1985.
- [w], Antwort der Bundesregierung auf den Prüfungsauftrag des Deutschen Bundestages zur "Verbesserung der Risikokapitalausstattung der deutschen Wirtschaft". Bundestags-Drucksache 10/2881 vom 21.2.1985.
- DEUTSCHER INDUSTRIE- UND HANDELSTAG (DIHT), Vom Gleis abgekommen. Die verkehrs- und regionalpolitische Bedeutung von Schienen für die Fläche. Bonn 1977.

- DEUTSCHER INDUSTRIE- UND HANDELSTAG (DIHT), Sachverständige - Inhalt und Pflichten ihrer öffentlichen Bestellung. Bonn 1980.
- , Handel im Umbruch. Grundpositionen der Binnenhandelspolitik. Bonn 1985.
- DEUTSCHES INDUSTRIEINSTITUT, "Ladenschluß und Arbeitszeit im Einzelhandel". Berichte zur Sozialpolitik, Nr. 3, 1955.
- DICHTL, Erwin, Stefan MÜLLER, "Das Ladenschlußgesetz: Probieren geht über Studieren". In: Hartwig PIEPENBROCK (Hrsg.), Ladenschluß kontrovers. Stuttgart 1984, S. 27-42.
- DICKE, Hugo, Hans C. HARTUNG, Externe Kosten von Rechtsvorschriften. Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Gesetzesanalyse. Kieler Studien, 199, Tübingen 1986.
- DIEKMANN, Jochen, Manfred HORN, Hans-Joachim ZIESING, Beurteilung der Förderung des Fernwärmeausbaus unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin 1985.
- DISCH, Wolfgang K.A., "Überholtes Ladenschlußgesetz". Wirtschaftsdienst, H. 12, 1965, S. 625-627.
- DONGES, Juergen B., Klaus-Werner SCHATZ, Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland: Umfang, Struktur, Wirkungen. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 119/120, Mai 1986.
- DORMAN, Gary J., "Air Service to Small Communities after Airline Deregulation". National Economic Research Associates, N/E/R/A Topics, New York, Januar 1982.
- DOUGLAS, George W., James C. MILLER, Economic Regulation of Domestic Air Transport: Theory and Policy. Washington 1974.
- DRUDE, Michael, "Sanierung der Deutschen Bundesbahn durch Privatisierung?". Zeitschrift für Verkehrswissenschaft. Vol. 47, 1976, S. 195-221.
- , "Zur raumordnungspolitischen Bewertung einer Streckennetzkonzentration der Deutschen Bundesbahn". Raumforschung und Raumordnung, Vol. 36, 1978, H. 1/2, S. 21-27.
- EADS, George, Mare NERLOVE, William RADUCEL, "A Long-Run Cost Function for the Local Service Airline Industry: An Experiment in Non-Linear Estimation". The Review of Economics and Statistics, Vol. 60, 1969, S. 258-270.
- EDWARDS, S.L., Brian T. BAYLISS, Operating Costs in Road Freight Transport. London 1971.

- EICK, Christian, Frank HALLER, Kommunalpolitik und Strukturwandel im Einzelhandel. Bremer Ausschuß für Wirtschaftsforschung, Regionalwirtschaftliche Studien 1. Bremen 1978.
- , Dieter PORSCHEN, Rüdiger SCHRÖDER, "Optimale Einzelhandelsstruktur in der Seestadt Bremerhaven 1990". Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Vol. 3, 1980, S. 5-56.
- EICKHOF, Norbert, "Wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche und staatliche Regulierung". Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Vol. 36, 1985, S. 63-79.
- ELBERN, Marlene, "Deutschland vorn". Capital, Nr. 4, 1985, S. 228-232.
- ELLISON, Anthony P., "Regulatory Reform in Transport: A Canadian Perspective". Transportation Journal, Vol. 23, 1984, No. 4, S. 4-19.
- EMERSON, Michael, Europe on the Mend? Commission of the European Communities, Luxemburg 1984.
- EMMERICH, Volker, Ist der kartellrechtliche Ausnahmebereich für die leitungsgebundene Versorgungswirtschaft wettbewerbspolitisch gerechtfertigt? Niedersächsischer Minister für Wirtschaft und Verkehr, Hannover 1978.
- , "Sachverständigenmarkt: Die Technischen Überwachungsvereine". In: Peter OBERENDER (Hrsg.), Marktstruktur und Wettbewerb. München 1984, S. 659-680.
- ESCHENBURG, Theodor, Jahre der Besatzung: 1945-1949. Stuttgart 1983.
- EVERS, Hans-Ulrich, Das Recht der Energieversorgung. Baden-Baden 1983.
- FARNY, Dieter, "Wirtschaftswissenschaftliches Gutachten über Prämienkartelle von Versicherungsunternehmen". In: Bodo BÖRNER, Ernst MEYER (Hrsg.), Ausnahmebereiche des GWB. Köln 1972, S. 43-88.
- , "Die Versicherungswirtschaft im Wettbewerbskonzept der Marktwirtschaft". Zeitschrift für die Gesamte Versicherungswissenschaft, Vol. 68, 1979, S. 31-74.
- , Die deutsche Versicherungswirtschaft - Markt, Wettbewerb, Konzentration. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Sammlung Arbeitsdokumente, 56, Brüssel 1982.
- , "Solvabilität und Solvabilitätspolitik der Versicherungsunternehmen". Zeitschrift für die Gesamte Versicherungswissenschaft, Vol. 73, 1984, S. 35-67.
- FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION (FCC), Reports. 2nd Series, Vol. 56, Washington 1977.

- FELS, Allan, Theories of Economic Regulation and Their Application to Australia. Monash University, Department of Economics, Seminar Paper No. 1/81, Melbourne, Februar 1981.
- FIKENTSCHER, Werner, Rechtsgutachten über Fragen des Wettbewerbs der Verkehrsträger. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Verkehr, H. 24, Bad Godesberg 1963.
- FINSINGER, Jörg, Wohlfahrtsoptimale Preisstrukturen von Unternehmen unter staatlicher Regulierung. Bonn 1979.
- [1983a], "Kritische Anmerkungen zum Entwurf des Vierzehnten Gesetzes zur Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes". Wirtschaft und Wettbewerb, Vol. 33, 1983, S. 99-108.
- [1983b], Versicherungsmärkte. Frankfurt/M. 1983.
- , Kornelius KRAFT, Marktordnung und Kostenstruktur in der Privaten Krankenversicherung. Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Paper, 21, 1984.
- FORSTER, Edgar, Ökonomische Sicherungspolitik. Berlin 1983.
- FORSYTH, Peter J., "The Australian Transport Industry: Regulation and Its Alternatives". In: Peter J. FORSYTH, Juanita M. KREPS, Peter SCHERER (Eds.), Regulation and Deregulation. University of New South Wales, Centre for Applied Economic Research, Paper No. 17, Oktober 1982, S. 22-46.
- FREIMUTH, Wolfgang, Zur Frage der Kontingentierung des gewerblichen Straßengüterverkehrs in einer marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnung. Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, 24, Düsseldorf 1969.
- FRIEDLAENDER, Ann F., "Hedonic Costs and Economics of Scale in the Regulated Trucking Industry". The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 9, 1978, S. 159-179.
- , Richard H. SPADY, Freight Transport Regulation. Equity, Efficiency, and Competition in the Rail and Trucking Industry. Cambridge, Mass., 1981.
- FRIEDMAN, Milton, A Program for Monetary Stability. New York 1959.
- FRISCHKORN, Günter, Der Wettbewerb zwischen der Deutschen Bundesbahn und den Luftverkehrsgesellschaften im innerdeutschen Personenfernverkehr unter Berücksichtigung verkehrsgeographischer Aspekte. Frankfurter Wirtschafts- und Sozialgeographische Schriften, H. 32, Frankfurt/M. 1980.
- FRITSCH, Ulrich, Mehr Unternehmen an die Börse. Köln 1978.
- GABLER BANK LEXIKON, 9. völlig neu bearbeitete und erweiterte Aufl., Wiesbaden 1984.

- GÄRTNER, Rudolf, "Versicherungen". In: Peter OBERENDER (Hrsg.), Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland. München 1984, S. 492-535.
- GARTZ, Hubert, "Hände weg vom Ladenschluß!". In: Hartwig PIEPENBROCK (Hrsg.), Ladenschluß kontrovers. Stuttgart 1984, S. 203-216.
- GELZER, Konrad, Bauplanungsrecht. Köln 1979.
- GERDING, Rainer, Joachim STARBATTY, Zur Entnationalisierung des Geldes. Tübingen 1980.
- GERKEN, Egbert, Karl Heinz JÜTTEMEIER, Klaus-Werner SCHATZ, Klaus-Dieter SCHMIDT, Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 113/114, Oktober 1985.
- GIEBEL, Ulrich J., Sozialleistungen und Unternehmensgrößenstruktur. Analyse unternehmensgrößenspezifischer Belastungswirkungen von gesetzlichen, tarifvertraglichen und freiwilligen Regelungen im Sozialbereich. Köln 1985.
- GIERSCH, Herbert, Allgemeine Wirtschaftspolitik, Bd. 1: Grundlagen. Wiesbaden 1961.
- (Ed.), Towards an Explanation of Economic Growth. Symposium 1980. Tübingen 1981.
- (Ed.), Reassessing the Role of Government in the Mixed Economy. Symposium 1982. Tübingen 1983.
- (Ed.), New Opportunities for Entrepreneurship. Symposium 1983. Tübingen 1984.
- , "Perspectives on the World Economy". Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 121, 1985, S. 409-426.
- GLISMANN, Hans H., Sighart NEHRING, "Eine festgefügte Front". Die Zeit, Nr. 16, 12.4.1985.
- , Frank D. WEISS, On the Political Economy of Protection in Germany. World Bank, Staff Working Paper, 427, Washington 1980.
- GNAM, Arnulf, "Kreditinstitute im Wettbewerb". Wirtschaft und Wettbewerb, Vol. 9, 1956, S. 581-586. Wiederabgedr. in: Ernst DÜRR (Hrsg.), Geld- und Bankpolitik. Köln 1969, S. 421-427.
- GOHRINGER, Michael, Trennung von Infrastruktur und Verkehrsleistungsproduktion im Bereich des Schienenverkehrs. Eine Betrachtung unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland. Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, Bd. 29, Berlin 1980.

- GOLDBERG/MÜLLER, Versicherungsaufsichtsgesetz. Kommentar. Berlin 1982.
- GRAACK, Erdmann, Die Arbeitsvermittlung in Deutschland. Entstehung - Formen - Wirksamkeit. Stuttgart 1926.
- GRAF, Gerhard, Probleme der Nachfragemacht öffentlicher Abnehmer. Frankfurt/M. 1981.
- GRAHAM, David R., Daniel P. KAPLAN, "Airline Deregulation in Working". Regulation - AEI Journal on Government and Society, Vol. 6, 1982, S. 26-32.
- , --, David S. SIBLEY, "Efficiency and Competition in the Airline Industry". The Bell Journal of Economics, Vol. 14, 1983, S. 118-138.
- GRÖBEN, Hans-Joachim, Taschenbuch der Eisenbahn-Gesetze. Darmstadt 1982.
- GRÖNER, Helmut, "Ordnungspolitik in der Elektrizitätswirtschaft". ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Vol. 16, 1965, S. 333-412.
- , "Grundzüge einer Wettbewerbsordnung für die Elektrizitätswirtschaft". In: Burkhardt RÖPER (Hrsg.), Wettbewerbsprobleme der Elektrizitätsversorgung. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., 65, Berlin 1972, S. 13-45.
- , Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft. Baden-Baden 1975.
- , "Wettbewerbsliche Ausnahmereiche im GWB". In: Helmut COX, Uwe JENS, Kurt MARKERT (Hrsg.), Handbuch des Wettbewerbs. München 1981, S. 420-455.
- , "Fernwärmeversorgung und Struktur der Elektrizitätswirtschaft". ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Vol. 33, 1982, S. 241-252.
- , "Elektrizitätsversorgung". In: Peter OBERENDER (Hrsg.), Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland. München 1984, S. 87-138.
- GROSSMAN, Sanford J., Joseph E. STIGLITZ, "On the Impossibility of Informationally Efficient Markets". The American Economic Review, Vol. 70, 1980, S. 393-408.
- GROTHWOHL, Manfred, Energieversorgung. Berlin 1983.
- GSCHWENDTNER, Helmut, Winand KAU, Dietrich LÜDEKE, Helge MAJER, Alfred E. OTT, Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Liberalisierung des Ladenschlußgesetzes. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Forschungsbericht Nr. 15. Tübingen 1976.

- GUNDLACH, Erich, Klaus-Dieter SCHMIDT, Das amerikanische Beschäftigungswunder: Was sich daraus lernen läßt. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 109, Juli 1985.
- GURLEY, John G., Edward S. SHAW, Money in a Theory of Finance. Washington 1960.
- HAHN, Oswald, Die Finanzwirtschaft. 2. Aufl., Landsberg, Lech, 1983.
- HAHN, W., R. RATZENBERGER, "Verteilungswirkungen interner Subventionen der Deutschen Bundespost". Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München, Ifo-Schnelldienst, Vol. 37, H. 19, 1984, S. 13-25.
- HALDI, John, Postal Monopoly. Washington 1974.
- HAMM, Walter, Preise als verkehrspolitisches Ordnungselement. Heidelberg 1964.
- [1972a], "Korreferat zum Referat von Hans-Karl Schneider". In: Burkhardt ROPER (Hrsg.), Wettbewerbsprobleme der Elektrizitätsversorgung. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., 65, Berlin 1972, S. 71-91.
- [1972b], "Wettbewerbliche Probleme der öffentlichen Energieversorgung". In: Burkhardt ROPER (Hrsg.), Wettbewerbsprobleme der Elektrizitätsversorgung. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., 65, Berlin 1972, S. 13-45.
- , "Staatsaufsicht über wettbewerbliche Ausnahmebereiche als Ursache ökonomischer Fehlentwicklungen". ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Vol. 29, 1978, S. 156-172.
- , "Regulated Industries: Transportation". Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft, Vol. 136, 1980, S. 576-592.
- , "Transportwesen". In: Peter OBERENDER (Hrsg.), Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland. München 1984, S. 455-489.
- HARDENBERG, Carl, Graf, "Nicht nur die Spreu, sondern auch der Weizen wurde damals aus Deutschland vertrieben". Handelsblatt, 1.10.1985.
- HARRINGTON, Scott, "The Impact of Rate Regulation on Prices and Underwriting Results in the Property-Liability Insurance Industry: A Survey". Journal of Risk and Insurance, Vol. 51, 1984, S. 577-623.
- HARRIS, Ralph, Arthur SELDON, Shoppers' Choice. The Institute of Economic Affairs, Occasional Paper, 68, London 1984.
- HARRISON, A.J., "Economies of Scale and the Structure of the Road Haulage Industry". Oxford Economic Papers, Vol. 15, 1963, S. 287 ff.

- HARTWIG, Dierk, "Zäsur am DM-Auslandsanleihemarkt". Börsen-Zeitung, 1./2.5.1985.
- HAYEK, Friedrich A. von, "The Use of Knowledge in Society". The American Economic Review, Vol. 35, 1945, S. 19-530.
- , Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. Kieler Vorträge, N.F., 68, Tübingen 1968.
- , Die Theorie komplexer Phänomene. Tübingen 1972.
- , Individualismus und wirtschaftliche Ordnung. 2. Aufl., Salzburg 1976.
- , Entnationalisierung des Geldes. Tübingen 1977.
- HEAVER, Trevor D., James C. NELSON, Railway Pricing under Commercial Freedom: The Canadian Experience. University of British Columbia, The Centre for Transportation Studies. 2. Aufl., Vancouver 1978.
- HENNERKES, Brun-Hagen, Mark K. BINZ, "Fast unbegrenzte Möglichkeiten zur Eigenkapitalbildung". Handelsblatt, 18.6.1985.
- HERDER-DORNEICH, Philipp, "Die Ärzteschwemme als Steuerungsproblem". In: Philipp HERDER-DORNEICH, Alexander SCHULLER (Hrsg.), Die Ärzteschwemme. Baden-Baden 1985, S.17-34.
- HERMANN, Ernst, "Das Kräftespiel bei der Lenkung der Deutschen Bundespost". Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 8, 1985, S. 285-300.
- HERMSEN, Willi, "Europäischer Luftverkehr und Eisenbahnen - konkurrierende oder komplementäre Verkehrsträger?". Verkehrsannalen, Vol. 24, Wien 1977, S. 19-37.
- HERRHAUSEN, Alfred, Martin KOHLHAUSSEN, Rüdiger von TRESCKOW, "Financial Futures". Zeitschrift für das Gesamte Kreditwesen, Nr. 15, 1985, S. 702-704.
- HERSCHEL, Wilhelm, "Konkurrenz zum TÜV bedeutet: Wahl des schlechtesten Prüfers". Sozialer Fortschritt, Vol. 30, 1981, S. 224-225.
- HESSE, Albrecht, Die Verfassungsmäßigkeit des Fernmeldemonopols der Deutschen Bundespost. Heidelberg 1984.
- HEUERMANN, Arnulf, Karl-Heinz NEUMANN, Die Liberalisierung des britischen Telekommunikationsmarktes. Berlin 1985.
- HEYDEN, Gerhard von der, Zulässigkeit und Notwendigkeit der Einbeziehung der Deutschen Bundespost in die Mehrwertsteuerpflicht. Köln 1971.

- HEYDEN, Gerhard von der, "Besteuerung, Abgabepflicht und Befreiungen der Deutschen Bundespost - rechtliche und wirtschaftliche Bedeutung". Archiv für das Post- und Fernmeldewesen, Vol. 32, 1980, S. 122-147.
- HIBBS, John, Transport for Passengers. A Study in Enterprise without Licence. The Institute of Economic Affairs, Hobart Paper No. 23, 2nd. Edition, London 1971.
- , Transport without Politics ...? A Study of the Scope for Competitive Markets in Road, Rail and Air. The Institute of Economic Affairs, Hobart Paper No. 95, London 1982.
- HIELSCHER, Udo, "Börsen". In: Georg OBST, Otto HINTNER (Hrsg.), Geld-, Bank- und Börsenwesen. 37., völlig neu gestaltete Aufl., Stuttgart 1980, S. 804-862.
- HIERGEIST, Franz, "'Service 130' - gebührenfrei erreichbare Rufnummern als neue Telefondienstleistung". In: Dietrich ELIAS (Hrsg.), Telekommunikation in der Bundesrepublik Deutschland 1982. Hamburg 1982.
- HINZ, Hans Werner, "Unzulässige Werbung unter dem Gesichtspunkt der §§ 1 und 3 UWG, des Rabattgesetzes und der Zugabeverordnung". Wirtschaft und Verwaltung, H. 3, 1980, S. 171-193.
- HÖLKER, Franz-Josef, "Die Ordnung der Energiewirtschaft der Bundesrepublik Deutschland". Annalen der Gemeinwirtschaft, Vol. 53, 1984, S. 414-431.
- HOENER, Walter, Der Güterverkehr als wettbewerbspolitischer Ausnahmehereich. Zur Effizienz und Neuorientierung staatlicher Lenkungsmaßnahmen auf den Güterverkehrsmärkten der Bundesrepublik Deutschland. Opladen 1980.
- HÖRL, Henner, "Konkurrenz zum TÜV bedeutet: Beseitigung eines unhaltbaren Quasi-Monopols". Sozialer Fortschritt, Vol. 31, 1982, S. 114-116.
- HOFFMANN, Kurt, Auswirkungen der 1977 neugefaßten Baunutzungsverordnung auf die Ansiedlung von Handelsbetrieben und die räumliche Struktur des Handels. Mainz 1984.
- HOFFMANN, Wolfgang, "Eisenbahnen: Klein - aber rentabel". Die Zeit, Nr. 19, 4.5.1984.
- HOLLENDERS, Christoph, Die Bereichsausnahme für Versicherungen nach § 102 GWB. Baden-Baden 1985.
- HOME OFFICE COMMITTEE, The Shop Acts. Late-Night and Sunday Opening. London 1984.
- HOPPMANN, Erich, "Zum Problem einer wirtschaftspolitisch praktikablen Definition des Wettbewerbs". In: Hans K. SCHNEIDER (Hrsg.), Grundlagen der Wettbewerbspolitik. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., 48, Berlin 1968, S. 9-49.

- HOPPMANN, Erich, Preiskontrolle und Als-Ob-Konzept. Tübingen 1974.
- , Das Konzept des wirksamen Preiswettbewerbs. Tübingen 1978.
- , "Korreferat zu: Wettbewerb und Wachstum in marktwirtschaftlichen Ordnungen". In: Erich STRASSLER, Christian WATRIN (Hrsg.), Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen. Tübingen 1980, S. 240-248.
- , "Wettbewerb und Werbung". Wirtschaft und Wettbewerb, Vol. 33, 1983, S. 776-779.
- HORVITZ, Paul, The Impact of Regulation of Financial Institutions on Competition, and the Allocation of Resources. Joint Economic Committee Congress of the U.S., Special Study on Economic Change, Vol. 5, Government Regulation: Achieving Social and Economic Balance, Washington, Dezember 1980.
- IBM-DEUTSCHLAND GMBH, Die Entwicklung der Telekommunikation in Deutschland. Stuttgart 1985.
- DER INNENMINISTER DES LANDES SCHLESWIG-HOLSTEIN, Ansiedlung von Einkaufszentren, Verbrauchermärkten und entsprechenden Einkaufseinrichtungen. Runderlaß des Innenministers vom 10.12.1981. Amtsblatt für Schleswig-Holstein, Nr. 1/2, 1982.
- INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES, Effects of Sunday Trading. The Regulation of Retail Trading Hours. Report Series, 13, London 1984.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF), International Financial Statistics Yearbook 1984. Washington 1984.
- INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION (ITU), Yearbook of Common Carrier Telecommunication Statistics. Genf 1985.
- INTERSTATE COMMERCE COMMISSION (ICC), Office of Policy Analysis, The Effect of Regulatory Reform on the Trucking Industry: Structure, Conduct and Performance. Preliminary Report. Washington, Juni 1981.
- ISSING, Otmar, Einführung in die Geldtheorie. 5. Aufl., München 1984.
- JAUMANN, Anton, "Einzelhandelsprojekte". Bericht vor dem Wirtschaftsausschuß des Bayerischen Senats am 22. Juni 1982. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, Dokumentation Nr. 2, München 1982.
- JOHANNSON, Jürgen, Rabattgesetz und Einzelhandel. Eine Darstellung der Systematik und der Wirkungen des Gesetzes über Preisnachlässe vom 25.11.1933. München 1977.

- JONES, L.R., Frederick THOMPSON, "Incremental vs. Comprehensive Reform of Economic Regulation: Predictable Outcomes and Unintended Consequences". *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 43, 1984, S. 1-17.
- JOSKOW, Paul L., "Cartels, Competition and Regulation in the Property-Liability Insurance Industry". *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 4, 1973, S. 375-427.
- JUTTEMEIER, Karl Heinz, *Deutsche Subventionspolitik in Zahlen 1973-1981. Anlagenband zum Zweiten Strukturbericht des Instituts für Weltwirtschaft*. Kiel 1984.
- KAHN, Alfred E., *The Economics of Regulation*. New York 1970.
- , "Deregulation and Vested Interests: The Case of Airlines". In: Roger G. NOLL, Bruce M. OWEN (Eds.), *The Political Economy of Deregulation. Interest Groups in the Regulatory Process*. Washington 1983, S. 132-151.
- KANTZENBACH, Erhard, "Zur wirtschaftspolitischen Beurteilung der Werbung". *Wirtschaft und Wettbewerb*, Vol. 34, 1984, S. 297-301.
- KAUFER, Erich, *Theorie der öffentlichen Regulierung*. München 1981.
- KAYSER, Gunter, Überblicksreferat anlässlich des Symposiums "Ladenschluß in Europa: Erfahrungen der Nachbarn - Konsequenzen für die Bundesrepublik?". Königswinter 1985, unveröff. Typoskript.
- , Axel SCHMIDT, "Das Ladenschlußgesetz in der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich". *Schriften zur Mittelstandsforschung*, Köln 1986 (in Vorbereitung).
- KEELER, Theodore E., "Railroad Costs, Returns to Scale and Excess Capacity". *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 56, 1974, S. 201-208.
- , *Domestic Trunk Airline Regulation: An Economic Evaluation. Study on Federal Regulation*. U.S. Senate, Committee on Governmental Affairs. Washington 1978.
- , *Railroads, Freight, and Public Policy*. Washington 1983.
- KIND, Hans Joachim, *Handbuch des Ausverkaufsrechts*. Heidelberg 1979.
- KIRBACH, Roland, "Modellversuch: Ein neues Fahrgefühl". *Die Zeit*, Nr. 13, 22.3.1985.
- KIRZNER, Israel, *Competition and Entrepreneurship*. Chicago 1973.
- , *The Perils of Regulation*. Coral Gables 1978.

- KLAUE, Siegfried, "Die Wettbewerbsbeschränkungen im Kreditgewerbe aus der Sicht des Bundeskartellamtes". In: Burkhardt ROPER (Hrsg.), Wettbewerbsprobleme im Kreditgewerbe. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., 87, Berlin 1975, S. 65-75.
- , "Wettbewerbsbeschränkungen im Bereich Feuer- und Rückversicherung sowie Diskussionsbeiträge". In: Burkhardt ROPER (Hrsg.), Wettbewerbsprobleme der Versicherungswirtschaft. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., 93, Berlin 1978, S. 71-79.
- , "Vorbemerkungen zu §§ 103, 103a GWB". In: Ulrich IMMENGA, Ernst-Joachim MESTMACKER (Hrsg.), GWB Kommentar zum Kartellgesetz. München 1981, S. 2046-2104.
- KLEINDORFER, Paul R., Howard KUNREUTHER, "Misinformation and Equilibrium in Insurance Markets". In: Jörg FINSINGER (Hrsg.), Economic Analysis of Regulated Markets. London 1983, S. 67-90.
- KLOTEN, Norbert, "Die Gemeinwirtschaftlichkeit im Verkehr. Zum Stilwandel in der Verkehrspolitik". ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Vol. 13, 1962, S. 199-232.
- KLYMCHUK, Andrew B., Motor Carrier Rate of Return Analysis: Selected Markets. Report. Consumer and Corporate Affairs Canada, Interdepartmental Committee on Transportation Competition and Regulation. Ottawa 1982.
- KNUMANN, Matthias, Preis- und wettbewerbspolitische Problematik staatlicher Gebührenordnungen für Freie Berufe. Mainz 1975.
- KOCH, Hans-Dieter, Reinhard H. SCHMIDT, "Ziele und Instrumente des Anlegerschutzes". Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, Vol. 33, 1981, S. 231-250.
- KOCH, Hans-Georg, Konzeptionelle Grundlagen der Diskussion über Kapitalanlegerschutz unter besonderer Berücksichtigung des Nebenkapitalmarktes. Frankfurt/M. 1981.
- KOENKER, R., "Optimal Scale and the Size Distribution of American Trucking Firms". Journal of Transport Economics and Policy, Vol. 11, 1977, S. 54-67.
- KOLKO, Gabriel, Railroads and Regulation 1877-1916. Princeton, N.J., 1965.
- KOLSEN, Helmut M., The Economics and Control of Road-Rail Competition: A Critical Study of Theory and Practice in the United States of America, Great Britain and Australia. Sidney 1968.
- KORNBLUM, Udo, "Zum Werbeverbot für die rechts- und wirtschaftsberatenden akademischen freien Berufe". Der Betriebs-Berater, Vol. 40, 1985, S. 65-76.
- KOTŹOREK, Andreas, Mehr Markt im Bereich der Ziviljustiz. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 107, April 1985.

- KRAKOWSKI, Michael, "Grenzen natürlicher Monopole". Wirtschaftsdienst, Vol. 65, 1985, S. 404-412.
- KRATH, H., "Rundfunkversorgung in der Bundesrepublik Deutschland und der Stellenwert des drahtgebundenen Versorgungsteils". Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, Nr. 8, 1979, S. 12 ff.
- KRETSCHMAR, Alfons, "Deutsche Bundespost und Endgerätemarkt". Der Betriebs-Berater, Vol. 36, 1981, S. 621-629.
- KRONBERGER KREIS, Mehr Markt im Verkehr. Bad Homburg v.d.H. 1984.
- , Mehr Markt für den Mittelstand. Bad Homburg v.d.H. 1985.
- KUHNE, Manfred, "Luftverkehrstarif in Europa und USA - Welche Erkenntnisse sind aus Vergleichen zu ziehen?". Internationales Verkehrswesen, Vol. 37, 1985, S. 26-30.
- KUNG, Emil, "Der obligatorische Fähigkeitsausweis in der Schweiz". Wirtschaft und Wettbewerb, Vol. 4, 1954, S. 117-124.
- KUNOWSKI, Jan von, Ordnung des Wettbewerbs und Wirtschaftslenkung in der verkehrspolitischen Gesetzgebung: Grundlagen der Verkehrswirtschaft im deutschen und europäischen Recht. Diss., Ludwig-Maximilians-Universität zu München, München 1978.
- KUPITZ, Rolf, Die Kreditwirtschaft als wettbewerbspolitischer Ausnahmehereich. Frankfurt/M. 1983.
- KUTZER, Hermann, "Der internationale Wettbewerb erzwingt ein engeres Zusammenrücken der Märkte". Handelsblatt, 20.8.1985.
- KYLE III, Reuben, Laurence T. PHILLIPS, "Airline Deregulation: Did Economists Promise Too Much or Too Little?". The Logistics and Transportation Review, Vol. 21, 1985, S. 3-25.
- LAASER, Claus-Friedrich, Rentseeking im deutschen Verkehrswesen. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 177, Juli 1983.
- [1986a], Ausländische Erfahrungen mit Deregulierungsexperimenten im Verkehrswesen. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, in Vorbereitung.
- [1986b], Zur Geschichte der Verkehrsmarktregulierung in Deutschland. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, in Vorbereitung.
- LACH, Michael, Formen freiberuflicher Zusammenarbeit. Der Konflikt zwischen Gesellschaftsrecht, Standes- und Berufsrechten sowie den Notwendigkeiten gesellschaftlicher Zusammenarbeit. München 1970.
- LAMMEL, Siegbert, "Wettbewerbsrecht contra Standesrecht". Wirtschaft und Wettbewerb, Vol. 34, 1984, S. 853-871.

- LANGFELDT, Enno, Die Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Kieler Studien, 191, Tübingen 1984.
- LEHMANN, Heinrich, "Möglichkeiten und Grenzen des Wettbewerbs zwischen Eisenbahn und Flugzeug im innerdeutschen und grenzüberschreitenden Verkehr. I. Beurteilung aus der Sicht der Eisenbahn". Internationales Verkehrswesen, Vol. 28, 1976, S. 16-21.
- LEHMANN, Michael, Anmerkung zur AO betr. Sonderveranstaltungen vom 4. Juli 1935 § 1. - Geburtstagswerbung. Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht. Köln 1977, S. 794-796.
- LEIBENSTEIN, Harvey, "Allocative versus X-Efficiency". The American Economic Review, Vol. 56, 1966, S. 392-415.
- , "On the Basic Propositions of X-Efficiency Theory". The American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 68, 1978, S. 328-332.
- LENEL, Hans-Otto, "Neue Wege zur Sanierung der Deutschen Bundesbahn". ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Vol. 25, 1974, S. 57-99.
- , "Zur derzeitigen Situation und Politik der Deutschen Bundesbahn". ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Vol. 33, 1982, S. 201-239.
- LIEPMANN, Peter, Bankenverhalten und Bankenregulierung. Berlin 1980.
- LOSCH, Siegfried, "Ergebnisse des Expertengesprächs über Verbrauchermärkte und Einkaufszentren". Informationen zur Raumentwicklung, H. 9, 1976, S. 431-446.
- LUDWIG, Franz, Der gewerbsmäßige Einkommensnachweis. Berlin 1906.
- LUKES, Rudolf, "Die Reformdiskussion zur wettbewerblichen Regelung der leitungsgebundenen Versorgungswirtschaft, insbesondere der Elektrizitätswirtschaft". In: Jürgen F. BEUR, Rudolf LUKES (Hrsg.), Geschlossene Versorgungsgebiete, Versorgungssicherheit oder Wettbewerb. Köln 1979, S. 65-101.
- MACHLUP, Fritz, Führer durch die Krisenpolitik. Wien 1934.
- , Wettbewerb im Verkauf. Göttingen 1966.
- MAHNKE, Hans-Jürgen, "Führunternehmer - Das Gewerbe läuft Sturm gegen Minister Dollingers bescheidene Liberalisierungspläne: 'Geisterschlacht' um Verkehrsmarktordnung". Die Welt, Hamburg, 25.3.1985.
- MAIER, Herbert, Kommunikationstechnik. Köln 1984.
- MALDUTIS, Julius, Cathleen DeRENZI, The Airlines: Industry Concentration - Update. Salomon Brothers Inc., New York 1982, unveröff. Manuskript.

- MARCINOWSKI, Bernhard, "Auswirkungen von Streckenstillegungen, dargestellt am Beispiel von Nebenbahnen in Bayern". In: Ernst WEIGT, Wigand RITTER (Hrsg.), Nürnberger Wirtschafts- und Sozialgeographische Arbeiten, Bd. 35, Nürnberg 1983.
- MASSENBERG, Hans-Joachim, Deregulierung des Güterverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland - Eine kritische Analyse vor dem Hintergrund der US-amerikanischen Deregulierungsdiskussion. Göttingen 1981.
- McRAE, James J., David M. PRESCOTT [1979a], The Effects of Economic Regulation on the Canadian Common Carrier Industry. Ottawa 1979.
- , -- [1979b], The Structure of Rates in the Canadian For-Hire Trucking Industry: A Further Analysis. Ottawa 1979.
- MEHR, Robert I., E. CAMMACK, Principles of Insurance. Homewood 1980. Zitiert nach Jörg FINSINGER [1983b].
- MESTMÄCKER, Ernst-Joachim, "Fernmeldemonopol und Nachfragemacht - Wirtschaftsrechtliche und ordnungspolitische Probleme der hoheitlichen und unternehmerischen Funktionen der DBP". In: Ernst-Joachim MESTMÄCKER (Hrsg.), Kommunikation ohne Monopole. Baden-Baden 1980, S. 161-200.
- MEYER, Ernst, "Versicherungswirtschaft und Wettbewerbsordnung". In: Bodo BÖRNER, Ernst MEYER (Hrsg.), Ausnahmehbereiche des GWB. Köln 1972, S. 25-42.
- MEYER, Hans-Reinhard, "Wettbewerbsprobleme der Verkehrswirtschaft". In: Hugo SIEBER, Egon TUCHTFELDT (Hrsg.), Wettbewerbspolitik in der Schweiz. Bern 1972, S. 161-180.
- , Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik. Aktuelles und Grundsätzliches. Bern 1976.
- MEYER, John R., The Economics of Competition in the Telecommunications Industry. Cambridge, Mass., 1980.
- , "Deregulierung und die Wiedergeburt des Unternehmers. Mit besonderer Berücksichtigung der Erfahrungen in der U.S.-Luftfahrt". In: Dieter BOS, Hans-Dieter STOLPER (Hrsg.), Schumpeter oder Keynes? Zur Wirtschaftspolitik der neunziger Jahre. Studies in Contemporary Economics, Vol. 12, Berlin 1984, S. 147-176.
- , Clinton V. OSTER, Jr., Ivor P. MORGAN, Benjamin A. BERMAN, Diana L. STRASSMAN, Airline Deregulation: The Early Experience. Boston 1981.
- MICHELBAACH, Roger, Probleme der Sanierung der Deutschen Bundesbahn durch die Änderung institutioneller Rahmenbedingungen. Thun 1984.
- MIETERVEREINIGUNG DER KLETT-PASSAGE, Die Klett-Passage. Stuttgart 1984.

- MISES, Ludwig von, "Interventionismus". Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Vol. 56, 1926, S. 610-653.
- MITNICK, Barry M., The Political Economy of Regulation. New York 1980.
- MÖNIG, Walter, Dieter SCHMITT, Hans K. SCHNEIDER, Jürgen SCHURMANN, Konzentration und Wettbewerb in der Energiewirtschaft. München 1977.
- MÖSCHEL, Wernhard, Das Wirtschaftsrecht der Banken. Frankfurt/M. 1972.
- [1975a], "Bankenrecht und Wirtschaftsordnung". Der Betriebs-Berater, Vol. 30, 1975, S. 1025-1030.
- [1975b], "Kreditwirtschaft und Bereichsausnahme nach § 102 GWB". Zeitschrift für das Gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht, Vol. 139, 1975, S. 347-361.
- , Recht der Wettbewerbsbeschränkungen. Köln 1983.
- MONOPOLKOMMISSION, Mehr Wettbewerb ist möglich. Hauptgutachten 1975. Baden-Baden 1976.
- , Mißbräuche der Nachfragemacht und Möglichkeiten zu ihrer Kontrolle im Rahmen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Sondergutachten, 7, Baden-Baden 1977.
- , Wettbewerbsprobleme bei der Einführung von privatem Hörfunk und Fernsehen. Sondergutachten, 11, Baden-Baden 1981.
- , Die Konzentration im Lebensmittelhandel. Sondergutachten, 14, Baden-Baden 1985.
- MOORE, Thomas G., Trucking Regulation: Lessons from Europe. AEI-Hoover Policy Study No. 18, Washington 1976.
- , "Deregulating Ground Transportation". In: Herbert GIERSCH (Ed.), New Opportunities for Entrepreneurship. Symposium 1983. Tübingen 1984, S. 136-157.
- MORGAN GUARANTY TRUST COMPANY OF NEW YORK, "Japan's Financial Liberalization and Yen Internationalization". World Financial Markets, June 1984.
- MOST, Otto, Gutachten zu Begriffen der Verkehrsnovellen vom 1. August 1961. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Verkehr, H. 25, Bad Godesberg 1963.
- MULLER, Jürgen, "Die Möglichkeiten des Wettbewerbs im Telekommunikationsbereich und die Rolle der Postverwaltungen". Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 4, 1981, S. 153-170.

- MÜLLER, Jürgen, "Air Transport and its Regulation in West Germany". Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft, Vol. 139, 1983, S. 506-526.
- , Möglichkeiten der Privatisierung im Bereich der Deutschen Bundesbahn. Vortrag gehalten bei der Tagung des Walter Eucken Instituts zum Thema "Privatisierung öffentlicher Aufgaben" in Freiburg am 18.10.1984. Fassung vom Januar 1985, unveröff. Manuskript.
- , Ingo VOGELSSANG, Staatliche Regulierung. Baden-Baden 1979.
- MÜLLER, J. Heinz, Michael DRUDE, "Eigenwirtschaftlichkeit der Eisenbahnen und aktive Sanierung ländlicher Räume - ein Zielkonflikt?". Zeitschrift für Verkehrswissenschaft. Vol. 42, 1971, S. 162-173.
- MÜLLER, Werner A., Bankenaufsicht und Gläubigerschutz. Baden-Baden 1981.
- MÜNCH, Paul, "Was ist kommunaler Querverbund?". Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, H. 12, 1953, S. 36-41. Zitiert nach Helmut GRÖNER [1975].
- MÜNNICH, Frank E. [1984a], Kostenexplosionen im Krankenhaus. Möglichkeiten der Reform. Köln 1984.
- [1984b], "Mehr Freiheit und Eigenverantwortlichkeit in der Krankenversicherung". Institut der Deutschen Wirtschaft, Soziale Sicherung. Von der Finanzkrise zur Strukturreform. Köln 1984, S. 55-74.
- NEHRING, Sighart, "Deregulierung auch im Einzelhandel?". Wirtschaftsdienst, H. 1, 1984, S. 37-41.
- NELSON, James C., "Regulatory Performance in Surface Freight Transportation in Australia, Canada, Great Britain and the USA". International Journal of Transport Economics, Vol. 7, 1980, S. 133-206.
- NEUE JURISTISCHE WOCHENSCHRIFT (NJW), Entscheidungen. 3. Verwaltungsgerichte, a) BVerWG, 24. GG Art. 12I. PersBefG §§ 13 III, IV, 47, 79 IV (Versagung der Kraftdroschkengenehmigung wegen Bedrohung der Existenz des örtlichen Droschkengewerbes), Vol. 35, 1982, S. 1168-1170.
- NEUMANN, Karl-Heinz, Gebührenpolitik im Telekommunikationsbereich. Baden-Baden 1984.
- NEWMAN, James W., "Market versus Regulated Rates". In: Nathan WEBER (Ed.), Insurance Deregulation: Issues and Perspectives. New York 1982, S. 26-30.
- NICKLISCH, Fritz, "Sachkunde, Neutralität und Unabhängigkeit technischer Sachverständiger und Sachverständigenorganisationen. Am Beispiel des Kraftfahrzeugwesens". Der Betriebs-Berater, Vol. 36, 1981, S. 1653-1664.

- OBERENDER, Peter, "Mehr Wettbewerb im Gesundheitswesen. Zur Reform des Gesundheitswesens in der Bundesrepublik Deutschland". Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Vol. 31, 1980, H. 2, S. 145-176.
- , "Mehr Wettbewerb im Gesundheitswesen: Vorschläge für eine Neuorientierung". Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, H. 4, 1985, S. 32-36.
- ODRICH, Peter, "Katastrophenjahr im Luftverkehr". Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.9.1985.
- OETTLE, Karl, Verkehrspolitik. Stuttgart 1967.
- , "Forderungen der Landesplanung an die Verkehrsplanung". Raumforschung und Raumordnung, Vol. 30, 1972, S. 113 ff.
- OLENHUSEN, Peter G. von, Börsen- und Kartellrecht. Baden-Baden 1983.
- OLSON, Mancur, The Rise and Decline of Nations. New Haven 1982.
- PÄLLMANN, Wilhelm, "Neue Formen der Zusammenarbeit mit den Ländern". Die Bundesbahn, Vol. 61, 1985, S. 475-477.
- PAMPEL, E., G. BIDINGER, Voraussetzungen und Möglichkeiten für eine stärkere Integration des Taxis in den öffentlichen Personennahverkehr. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr. Hamburg 1974.
- PAPIER, Hans-Jürgen, "Was gegen die 'Arzteschwemme' zu tun ist". Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.7.1985.
- PEACOCK, Alan T., Charles K. ROWLEY, "Welfare Economics and the Public Regulation of Natural Monopoly". Journal of Public Economics, Vol. 1, 1972, S. 227-244.
- PELTZMAN, Sam, "Toward a More General Theory of Regulation". The Journal of Law and Economics, Vol. 19, 1976, S. 211-240.
- PETERS, Hans-Rudolf, Marktwirtschaftliche Verkehrsordnung und die "Besonderheiten" des Güterverkehrs. Ein Beitrag zur Liberalisierung des Güterverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland. Bad Godesberg 1966.
- , Die volkswirtschaftliche Problematik von Konzessionssystemen im Personenverkehr. Bad Godesberg 1968.
- PICHT, Christine, Möglichkeiten einer verstärkten Verlagerung öffentlicher Dienstleistungen auf freiberufliche Tätigkeiten. Berlin 1984.
- PIEPENBROCK, Hartwig (Hrsg.), Ladenschluß kontrovers. Beiträge zur aktuellen Diskussion. Stuttgart 1984.

- POHL, Karl Otto [1985a], Grußwort anlässlich der 400-Jahr-Feier der Frankfurter Wertpapierbörse. Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 53 vom 23.8.1985, S. 1-2.
- [1985b], "Neuorientierung an den Börsen und am Kapitalmarkt". Festvortrag anlässlich der 300-Jahr-Feier der Berliner Börse. Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 33 vom 7.5.1985, S. 1-4.
- POOL, William E., "Moves Towards a Common Market in Insurance". Common Market Law Review, Vol. 21, 1984, S. 123-147.
- POSNER, Richard A., "Taxation by Regulation". The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, 1971, S. 22-50.
- , "Theories of Economic Regulation". The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 5, 1974, S. 335-358.
- PREDÖHL, Andreas, Verkehrspolitik. Göttingen 1958.
- PRIMEAUX, Walter J., "Some Problems with Natural Monopoly". Antitrust Bulletin, Vol. 24, 1979, S. 63-85.
- , "An End to Natural Monopoly". Economic Affairs, Vol. 5, 1985, S. 14-15.
- PRYKE, Richard, John DODGSON, The British Rail Problem. A Case Study in Economic Disaster. Boulder 1975.
- PÜTZ, Paul, Walter MEYERHÖFER, Hemmnisse und Hilfen für Unternehmensgründungen. Köln 1982.
- PULSIFER, R.L. Keys, P. ELRIDGE, J. McMAHON, W.L. DEMORY, Regulatory Reform. A Report of the CAB Special Staff. Civil Aeronautics Board, Washington 1975.
- PUSTAY, Michael W., "Deregulating Air Transportation". In: Herbert GIERSCHE (Hrsg.), Reassessing the Role of Government in the Mixed Economy. Symposium 1982. Tübingen 1983, S. 265-286.
- RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN, Energie und Umwelt. Sondergutachten. Stuttgart 1981.
- RAUSCHHOFER, Gisela, Das Arbeitsvermittlungsmonopol. Berlin 1974.
- REICHSGESETZBLATT (RGBl.), I, Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft (Energiewirtschaftsgesetz - EnWiG) vom 13.12.1935, S. 1451.
- REIMER, Dietrich, "Lockvogelwerbung und Sonderangebot". Deutsche Vereinigung für Gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht, Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht. Köln 1974.
- REINSCH, Ursula, "Der 'schöne Franz' funkt mit". Die Zeit, Nr. 28, 9.7.1982.

- REYHER, Lutz, Eugen SPITZNAGEL, Wolf R. STRECK, Bernhard TERIET, Ludwig K. VOGLER, "Zu den Beschäftigungspotentialen einer Entkoppelung von Arbeits- und Betriebszeiten". Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Vol. 18, 1985, S. 30-40.
- RITTERSHOFER, Werner, Die Deutsche Bundespost als Teil der Gemeinwirtschaft. Bank für Gemeinwirtschaft AG, Schriftenreihe Gemeinwirtschaft, 28, Frankfurt/M. 1978.
- ROCKE, Burghard, Roland MÜLLER, "Marktwirtschaftlicher Lösungsansatz zur Erhaltung defizitärer öffentlicher Verkehrswesen". Internationales Verkehrswesen, Vol. 37, 1985, S. 242-245.
- RÖPER, Burkhardt (Hrsg.), Wettbewerbsprobleme der Versicherungswirtschaft. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., 93, Berlin 1978.
- RONGE, Volker, Bankpolitik im Spätkapitalismus. Frankfurt/M. 1979.
- ROSENGREN, Eric, George WEBB, "The Australian Road Freight Industry: Is there a Need for Government Regulation?". Australian Economic Papers, Vol. 20, 1981, S. 299-308.
- ROSENKRANZ, Ulrich, Staatliche Preisaufsicht in der Kraftverkehrsversicherung. Berlin 1974.
- ROSENSCHON, Astrid, Verschwendung in Staat und Markt. Eine vergleichende Analyse. Göttingen 1980.
- ROTH, Günter H., Handels- und Gesellschaftsrecht. München 1980.
- ROTHSCHILD, Michael L., Joseph E. STIGLITZ, "Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information". The Quarterly Journal of Economics, Vol. 90, 1976, S. 629-649.
- RUDOLPH, Helmut, Die Entwicklung der Vermittlung in Arbeit. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Vol. 2, 1984, S. 168-182.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, Chancen für einen langen Aufschwung. Jahresgutachten 1984/85. Stuttgart 1984.
- , Auf dem Wege zu mehr Beschäftigung. Jahresgutachten 1985/86. Stuttgart 1985.
- SAMM, Carl-Theodor, Börsenrecht. Stuttgart 1978.
- SAX, Emil, Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft. Bd. 1. Wien 1878.

- SCHATZ, Klaus-Werner, "Neue Wege im Umweltschutz". In: Herbert GIERSCH (Hrsg.), *Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik*. Stuttgart 1983, S. 232-253.
- , *Stand und Bedingungen der Regulierungen im Luftverkehr - Möglichkeiten und Grenzen der Deregulierung*. Kiel 1985, unveröff. Manuskript.
- SHELLING, Thomas C., "Self-command in Practice, in Policy, and in a Theory of Rational Choice". *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 74, 1984, S. 1-11.
- SCHENK, Hans-Otto, Hiltrud TENBRINK, Horst ZUNDORF, *Die Konzentration im Handel. Ursachen, Messung, Stand, Entwicklung und Auswirkungen der Konzentration im Handel und konzentrationspolitische Konsequenzen*. Berlin 1984.
- SCHERER, F.M., *Industrial Market Structure and Economic Performance*. 4. Aufl., Chicago 1973.
- SCHERER, Günter, *Schutz der Gläubiger- und Schuldnerinteressen der Versicherten in der Individualversicherung*. Diss., Universität Köln. Köln 1975.
- SCHERER, Joachim, *Telekommunikationsrecht und Telekommunikationspolitik*. Baden-Baden 1985.
- SCHLEICHER, Rüdiger, Friedrich REYMAN, Hans J. ABRAHAM, *Das Recht der Luftfahrt. Kommentar und Quellensammlung*. Bd. I: Allgemeine Einleitung und Internationales Luftrecht. Köln 1960.
- , --, --, Bd. II: Nationales deutsches Luftrecht und Nachträge zum ersten Band. Köln 1966.
- SCHMIDT, Franz, *Die Bedürfnisprüfung als Instrument der Wirtschaftslenkung und der Gesellschaftsgestaltung*. Hamburg 1968.
- SCHMIDT, Hartmut, *Vor- und Nachteile eines integrierten Zirkulationsmarktes für Wertpapiere gegenüber einem gespaltenen Effektenmarkt*. Bericht für die Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Kollektion Studien, Reihe Wettbewerb-Rechtsangleichung. Luxemburg 1977.
- , *Special Stock Market Segments for Small Company Shares*. Commission of the European Communities, Directorate-General, Information Market and Innovation. Luxemburg 1984.
- SCHMIDT, Ingo, *Wettbewerbstheorie und -politik*. Stuttgart 1981.
- SCHMIDT, Klaus-Dieter, *Strukturwandlungen des privaten Verbrauchs in der Bundesrepublik Deutschland 1950-1985*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 47, Mai 1976.
- , et al., *Im Anpassungsprozeß zurückgeworfen. Die deutsche Wirtschaft vor neuen Herausforderungen*. Kieler Studien, 185, Tübingen 1984.

- SCHMIDT, Reimer, Entwicklungen und Erfahrungen auf dem Gebiet der Versicherung. Veröffentlichungen 1951-1982. Karlsruhe 1984.
- SCHMITZ, Horst, "Aktionärsvertreter". Capital, Nr. 11, 1985, S. 135-139.
- SCHNEIDER, Hans Karl, "Stufenplan zur Fortentwicklung der Energieversorgung". In: Burkhardt RÖPER (Hrsg.), Wettbewerbsprobleme der Elektrizitätsversorgung. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., 65, Berlin 1972, S. 71-91.
- , "Verbesserung der leitungsgebundenen Energieversorgung durch Lockerung des Gebietsschutzes? - Offene Fragen in einer Grundsatzdiskussion". Zeitschrift für Energiewirtschaft, Ordnungsprobleme in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft, 1979, Sonderheft 1, S. 75-97.
- SCHNEIDER, Wilfried, "Freibeuterei wird noch gefördert. Folgen des sogenannten freien Wettbewerbs im Verkehrsgewerbe angeprangert". ÖTV-Magazin, H. 5, 1985.
- SCHNETZER, Wilhelm, Möglichkeiten für eine Versicherung von Bankanlagen in der Bundesrepublik Deutschland. Karlsruhe 1984.
- SCHÖN, Helmut, Karl-Heinz NEUMANN, "Mehrwertdienste (Value Added Services) in der ordnungspolitischen Diskussion". In: Christian SCHWARZ-SCHILLING, Winfried FLORIAN (Hrsg.), Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1985. Bad Windsheim 1985, S. 478-527.
- SCHOLZ, Rupert, "Verfassungsrechtliche Strukturfragen der Versicherungsaufsicht". Zeitschrift für die Gesamte Versicherungswissenschaft, Vol. 73, 1984, S. 1-33.
- SCHONEWEG, Rüdiger, Ladenzeiten im Einzelhandel. Entwicklung und Probleme. Köln 1955.
- SCHREIHAGE, Heinrich, "Wettbewerb und Wettbewerbsbeschränkungen im Kreditgewerbe". Zeitschrift für das Gesamte Kreditwesen, Vol. 13, 1960, S. 15-18.
- SCHRICKER, Gerhard, Michael LEHMANN, "Wettbewerbsrechtliche Probleme der Sortimentserweiterung und Diversifikation im Fachhandel - Dargestellt am Beispiel des Kaffeefilialhandels". Wettbewerb in Recht und Praxis, Vol. 23, 1977, S. 289-309.
- SCHÜRMAN, Walter, Familienunternehmen und Börse. Wiesbaden 1980.
- SCHUMANN, Jochen, Grundzüge der mikroökonomischen Theorie. Heidelberg 1975.
- SCHWARK, Eberhard, "Regulation of the German Capital Markets - Present Situation, Problems and Outlook". Journal of Comparative Corporate Law and Securities Regulation, Vol. 1, 1978, S. 299 ff.

- SCHWARK, Eberhard, Anlegerschutz durch Wirtschaftsrecht. München 1979.
- SCHWARZ-SCHILLING, Christian, Die Rolle der Deutschen Bundespost im Rahmen der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung. Kieler Vorträge, N.F., 104, Tübingen 1984.
- SCHWERDTNER, Eberhard, "Gedanken zum Ladenschlußgesetz, de lege lata - de lege ferenda". Gewerbearchiv, Vol. 28, 1982, S. 313-315.
- SCITOVSKY, Tibor, "Two Concepts of External Economies". Journal of Political Economy, Vol. 17, 1954, S. 143-151.
- SEIDENFUS, Hellmuth S., Verkehrsmärkte. Marktform, Marktbeziehung, Marktverhalten. Basel 1959.
- , "Comment on Moore". In: Herbert GIERSCH (Ed.), New Opportunities for Entrepreneurship. Symposium 1983. Tübingen 1984, S. 183-191.
- SEIFERT, Ekkehard, Privilegierung und Regulierung im Bankenwesen. Baden-Baden 1984.
- SEUSS, Wilhelm, "Wettbewerb und Bewertung von Risiken". Zeitschrift für die Gesamte Versicherungswissenschaft, Vol. 68, 1979, S. 75-90.
- SHARKEY, William W., The Theory of Natural Monopoly. Cambridge 1982.
- SICHELSCHMIDT, Henning, Die neue Luftverkehrspolitik der Vereinigten Staaten - ein Modell für Europa. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 81, Oktober 1981.
- , Wettbewerb statt staatlicher Regulierung - Wege zu einem besseren Luftverkehrssystem in Europa. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 100, August 1984.
- SIEG, Karl, "Kompetenzgrenzen der Versicherungsaufsicht unter dem Aspekt des Wettbewerbs". Zeitschrift für die Gesamte Versicherungswissenschaft, Vol. 68, 1979, S. 91-114.
- SOFKER, Wilhelm, "Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe. Neue Vorschriften der Baunutzungsverordnung". Der Landkreis, Vol. 48, 1978, S. 384-385.
- SÖLTER, Arno, Der Januskopf des Preiswettbewerbs. Köln 1984.
- SOHL, Hans-Günter, "Freie Fahrt in den öffentlichen Skandal? Zur Lage der DB". Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.2.1980.
- SOHMEN, Egon, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik. Tübingen 1976.
- SOLOW, Robert M., "On the Lender of Last Resort". In: Charles P. KINDLEBERGER, Jean-Pierre LAFFARGUE (Eds.), Financial Crises. Cambridge 1982, S. 237-248.

- SOLTWEDEL, Rüdiger, Rückwirkungen sozialpolitischer Maßnahmen der Tarifpartner und des Staates zugunsten bestimmter Erwerbstätigen-
gruppen auf dem Arbeitsmarkt - Identifikation und Vorschläge. Un-
veröff. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirt-
schaft. Kiel 1980.
- , Staatliche Interventionen am Arbeitsmarkt. Eine Kritik. Kiel 1984.
- , et al., Zur staatlichen Marktregulierung in der Bundesrepublik.
Sonderpublikation. Kiel 1986.
- SPARMANN, Volker, "A Classic System in a Country with High Income".
Report of Fifty-Fourth Round Table on Transport Economics,
"Organisation of Taxi Services in Towns". European Conference of
Ministers of Transport, Paris, 12.-13.3.1981.
- SPENCE, Michael, Market Signaling: Informational Transfer in Hiring and
Related Screening Processes. Cambridge, Mass., 1974.
- STADT MÜNSTER, Verbrauchermärkte und Fachmärkte in Münster. Ober-
stadtdirektor der Stadt Münster, Beiträge zur Stadtforschung,
Stadtentwicklung, Stadtplanung 1/1982. Münster 1982.
- STANOWSKY, Guido, Heinrich GRÄFFE, "Marktkommunikation der Deut-
schen Bundespost". In: Kurt GSCHIEDLE, Dietrich ELIAS (Hrsg.),
Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1982. Bad Windsheim 1982,
S. 29-155.
- STARKIE, David, Margaret STARRS, "Contestability and Sustainability in
Regional Airline Markets". Economic Road, Vol. 60, 1984, S.
274-283.
- STATISTIKA CENTRALBYRÅN, Statistisk Årsbok för Sverige. Stockholm,
versch. Jgg.
- STATISTISCHES BUNDESAMT [a], Statistisches Jahrbuch für die Bun-
desrepublik Deutschland 1984. Stuttgart 1984.
- [b], Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1985.
Stuttgart 1985.
- [c], Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland.
Stuttgart, versch. Jgg.
- [d], Fachserie 14: Umsatzsteuer 1982. Finanzen und Steuern,
Reihe 8. Stuttgart 1984.
- [e], Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe
S. 7: Lange Reihen 1950 bis 1984. Stuttgart 1985.
- STEINDORFF, Ernst, Freie Berufe - Stiefkinder der Rechtsordnung?
Köln 1980.

- STEINECKE, Falk-Eckehard, "Fortführung von Nebenstrecken der DB in der Trägerschaft von Bundesländern?". Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, Reihe B, Bd. 37, Köln 1977, S. 69-86.
- STEINER, Udo, Staatliche Gefahrenvorsorge und Technische Überwachung. Schriftenreihe Recht und Technik, Bd. 9, Heidelberg 1984.
- STELZER, Irwin M., Geraldine ALPERT, "Benefits and Costs of Insurance Deregulation". In: Nathan WEBER (Ed.), Insurance Deregulation: Issues and Perspectives. New York 1982, S. 6-13.
- STERTKAMP, Wolfgang, "Auswirkungen der beabsichtigten Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes". Die Bundesbahn, Vol. 61, 1985, S. 421-424.
- STIGLER, George J., "The Theory of Economic Regulation". The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, 1971, S. 3-21.
- STIGLITZ, Joseph E., "The Theory of 'Screening', Education, and the Distribution of Income". The American Economic Review, Vol. 65, 1975, S. 283-300.
- STORSBERG, Günter, Die Bedeutung der kleinen Verkehrsreform für die Preis- und Tarifbildung im Güterverkehr. Gutachten im Auftrag des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz. Bonn 1963.
- , "Verkehrspolitik - Liberalisierungstendenzen in der Bundesrepublik Deutschland?". Internationales Verkehrswesen, Vol. 35, 1983, S. 257-263.
- STREIT, Joachim, Deregulierung, Finanzinnovationen und Geldmengensteuerung in den USA seit 1979. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft. Kiel 1984.
- STREIT, Manfred, "Reassessing Consumer Safety Regulation". In: Herbert GIERSCH (Ed.), New Opportunities for Entrepreneurship. Symposium 1983. Tübingen 1984, S. 190-215.
- STUCKEN, Rudolf, "Die deutsche Bankenkrise von 1931". Kredit und Kapital, Vol. 1, 1968, S. 390-404.
- STUDNICKI-GIZBERT, Konrad W., "The Administration of Transport Policy. The Regulatory Problems". Canadian Public Administration, Vol. 18, 1975, S. 642-658.
- STUTZEL, Wolfgang, Bankpolitik - Heute und Morgen. Frankfurt/M. 1964.
- SÜCHTING, Joachim, "Scheinargumente in der Diskussion um stille Reserven bei Kreditinstituten". Die Betriebswirtschaft, Vol. 41, 1981, S. 207-220.

- SUSSENGUTH, Hans, "Möglichkeiten und Grenzen des Wettbewerbs zwischen Eisenbahn und Flugzeug im innerdeutschen und grenzüberschreitenden Verkehr. II. Beurteilung aus der Sicht des Luftverkehrs". Internationales Verkehrswesen, Vol. 28, 1976, S. 21-26.
- TENZER, Gerd, "Aspekte der Endgerätepolitik". In: Christian SCHWARZ-SCHILLING, Winfried FLORIAN (Hrsg.), Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1985. Bad Windsheim 1985, S. 528-550.
- TESSAR, Hubertus, "Konzentration im Einzelhandel". Wirtschaftsdienst, Vol. 51, 1971, S. 606-609.
- , "Das Ladenschlußgesetz ist ein optimaler Kompromiß". In: Hartwig PIEPENBROCK (Hrsg.), Ladenschluß kontrovers. Stuttgart 1984, S. 127-150.
- TETZELL, T. Business Hours. Unpubl. Paper for the Swedish Finance Department. Zitiert nach HOME OFFICE COMMITTEE [1984].
- THIMM, Reinhard, "Bonner Bericht: Bundesregierung lehnt Änderungen beim Personenbeförderungsgesetz ab". Die Bundesbahn, Vol. 61, 1985, S. 471-474.
- TIBURTIUS, Joachim, "Der deutsche Einzelhandel im Wirtschaftsverlauf und in der Wirtschaftspolitik von 1925-35". Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 142, 1935, S. 562-596, 693-719.
- TIETZ, Bruno, Ladenzeitordnung im Umbruch. Stuttgart 1973.
- TOLKSDORF, Michael, Ruinöser Wettbewerb. Ein Beitrag zur Phänomenologie und wettbewerbpolitischen Behandlung einer marktwirtschaftlichen Fehlentwicklung. Berlin 1971.
- TOUMANOFF, Peter G., "A Positive Analysis of the Theory of Market Failure". Kyklos, Vol. 37, 1984, S. 529-541.
- TRANSPORT COMMITTEE OF THE HOUSE OF COMMONS, Financing of Public Transport Services. The Buses White Paper. Second Report, Session 1984-85, HMSO, London 1985.
- TRIESCH, Günter, "Liberalisierung ohne Nutzen". In: Hartwig PIEPENBROCK (Hrsg.), Ladenschluß kontrovers. Stuttgart 1984, S. 151-164.
- TUCHTFELDT, Egon, "Gewerbefreiheit als wirtschaftspolitisches Problem". Volkswirtschaftliche Schriften, H. 18, Berlin 1955.
- UNION INTERNATIONALE DE CHEMINS DE FER (UIC), Bureau de Statistique, Statistique Internationale de Chemins de Fer, Statistiques des Réseaux (Internationale Eisenbahnstatistik, Statistik der Bahnen). Paris 1982.

- U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, Majority Staff of the Subcommittee on Telecommunications, Consumer Protection, and Finance of the Committee on Energy and Commerce, Telecommunications in Transition: The Status of Competition in the Telecommunications Industry. Washington 1981.
- VAUBEL, Roland, "Competing Currencies: The Case for Free Entry". Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, H. 5, 1985, S. 547-564.
- VEREINIGUNG DER INDUSTRIELLEN KRAFTWIRTSCHAFT (VIK) (Hrsg.), Stellungnahme der VIK 1977, S. 5, 7. Zitiert nach Rudolf LUKES, "Die Reformdiskussion zur wettbewerblichen Regelung der leitungsgebundenen Versorgungswirtschaft, insbesondere der Elektrizitätswirtschaft". In: Jürgen F. BEUR, Rudolf LUKES (Hrsg.), Geschlossene Versorgungsgebiete, Versorgungssicherheit oder Wettbewerb. Köln 1979, S. 65-101.
- , Tätigkeitsbericht 1980/81. Essen 1981, S. 9-15. Zitiert nach Helmut GRONER, "Fernwärmeversorgung und Struktur der Elektrizitätswirtschaft". ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Vol. 33, 1982, S. 241-252.
- VEREINIGUNG DEUTSCHER KRAFTWAGENSPEDEITEURE e.V. (VDKS), Jahresbericht 1981/82. Bonn 1982.
- VOGT, Gustav, Die Deutsche Bundesbahn - Sprengsatz des Bundeshaushalts. Schriften des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, H. 37, Wiesbaden 1977.
- WAHLIG, Berthold, "Rechtsfragen zur privaten Verwendung der ECU in der Bundesrepublik Deutschland". Wertpapier-Mitteilungen, Nr. 35, Teil IV, Frankfurt/M. 1985.
- WALB, Ernst, "Übersetzung und Konkurrenz im deutschen Kreditapparat". Untersuchungsausschuß für das Bankwesen, Untersuchung des Bankwesens 1933, Teil I., Bd. 1, Berlin 1933. Zitiert nach Rolf KUPITZ [1983].
- WALTER, Norbert, Rüdiger SOLTWEDEL, Arbeitsmarkt und Zeitarbeit. Bonn 1984.
- WALTERS, Alan A., "Production and Cost Functions: An Econometric Survey". Econometrica, Vol. 31, 1963, S. 1-66.
- WATRIN, Christian, Der Befähigungsnachweis in Handwerk und Einzelhandel. Köln 1958.
- WAVERMAN, Leonhard, "The Regulation of Intercity Telecommunications". In: Almarin PHILLIPS (Ed.), Promoting Competition in Regulated Markets. Washington 1975, S. 201-239.
- WEBER, Nathan, "Introduction: Reversals and Continuities". In: Nathan WEBER (Ed.), Insurance Deregulation: Issues and Perspectives. New York 1982, S. 1-4.

- WEICHERT, Ronald [1985a], Kapitalfehlleitung und Förderung von Risikokapital. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft. Kiel 1985.
- [1985b], Mehr Risikokapital durch Erleichterung des Börsenzugangs für Unternehmen. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 116, Oktober 1985.
- WEISSER, Gerhard, Beiträge zur Gesellschaftspolitik. Göttingen 1978.
- WEIZSACKER, Carl Christian von, Barriers to Entry. A Theoretical Treatment. Berlin 1980.
- , "Staatliche Regulierung - positive und normative Theorie". Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Vol. 118, 1982, S. 325-343.
- [1984a], "Free Entry into Telecommunications?" In: Herbert GIERSCH (Ed.), New Opportunities for Entrepreneurship. Symposium 1983. Tübingen 1984, S. 107-128.
- [1984b], "Wettbewerb im Endgerätebereich". In: Christian SCHWARZ-SCHILLING, Winfried FLORIAN (Hrsg.), Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1984. Bad Windsheim 1984, S. 578-587.
- WIELAND, Bernhard, Die Entflechtung des amerikanischen Fernmelde-monopols. Berlin 1985.
- WILDE, Olga, Wettbewerbsverzerrungen und Wettbewerbsbeschränkungen durch Nachfragemacht. Freiburg/Br. 1979.
- WILEY, Richard E., "Competition and Deregulation in Telecommunications: The American Experience". In: Ernst-Joachim MESTMÄCKER (Hrsg.), Kommunikation ohne Monopole. Baden-Baden 1980, S. 31-50.
- , "The End of Monopoly". In: Harry M. SHOOSHAN (Ed.), Disconnecting Bell. New York 1984, S. 23-46.
- WILLEKE, Rainer J., "'Ruiniöse Konkurrenz' als verkehrspolitisches Argument". ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Vol. 28, 1977, S. 155-170.
- WILLIAMSON, Oliver E., Markets and Hierarchies. New York 1975.
- WILSON, Charles, "A Model of Insurance Markets with Incomplete Information". Journal of Economic Theory, Vol. 16, 1977, S. 167-207.
- WINSTON, Clifford, "Conceptual Developments in the Economics of Transportation: An Interpretive Survey". Journal of Economic Literature, Vol. 23, 1985, S. 57-94.

- WIRTSCHAFTSBERATUNGS AG (WIBERA), Wirtschaftliche Voraussetzungen für eine Neuordnung des Taxi- und Mietwagenwesens als Ergänzung des Linienverkehrs. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr. Düsseldorf 1976.
- WISEMAN, Jack, "The Political Economy of Nationalised Industry". In: James M. BUCHANAN et al. (Eds.), The Economics of Politics. London 1978.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR - GRUPPE VERKEHRSWIRTSCHAFT, "Stellungnahme zur Frage der Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der Deutschen Bundesbahn vom 10. Dezember 1983". Internationales Verkehrswesen. Vol. 36, 1984, S. 9-14.
- WÖLK, Andrea, Funktion und Bedeutung mobiler Verkaufsstellen im Lebensmittelhandel in der Bundesrepublik Deutschland. Wirtschaftspolitische, volkswirtschaftliche und versorgungspolitische Aspekte. Berlin 1983.
- WOLLRAB, Helmut, Struktur und Bedeutung des Taxiverkehrs in der BRD - Eine empirische Untersuchung. Gesellschaft für Wirtschafts- und Verkehrswissenschaftliche Forschung e.V., Diskussionspapier Nr. 37, Bonn 1977.
- , "Individualisierung des öffentlichen Personennahverkehrs durch Sammeltaxis". Institut für Mittelstandsforschung, Perspektiven der Mittelstandspolitik und Mittelstandsforschung. Festschrift für Mathias Ernst Kamp zum 70. Geburtstag. Schriften zur Mittelstandsforschung, Nr. 78, Göttingen 1979.
- WYMEERSCH, Eddy O., Supervision of Security Markets in the Member-states of the European Community. Commission of the European Communities, Brüssel 1978.
- YAMASHITA, Izumi, "Der Yen wird zur internationalen Währung". Börsen-Zeitung, 27.7.1985.
- ZELLEKENS, H.J., "Einzelhandel / Artikelzahl in 15 Jahren verdoppelt. Die Bereinigung der Sortimente begünstigt die intensiv beworbenen Herstellermarken". Handelsblatt, Nr. 205, 25.10.1982. Zitiert nach Kurt HOFFMANN [1984, S. 13].
- ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS, Handwerk 1984. Bonn 1985.
- ZIETZ, Joachim, "Nichttarifäre Handelshemmnisse in der EG - Das Beispiel Telekommunikation". Die Weltwirtschaft, 1985, H. 2, S. 149-165.
- ZUND, Lorenz, "Von der vertraglich gebundenen zur freien Konkurrenz im Güterverkehr Schiene/Straße". Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, Vol. 16, 1961, S. 105-141.