

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

Research Report — Digitized Version

Zur staatlichen Marktregulierung in der Bundesrepublik

Kieler Sonderpublikationen

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 (1987) : Zur staatlichen Marktregulierung in der Bundesrepublik, Kieler Sonderpublikationen, ISBN 3-925357-42-4, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1085>

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.

Institut für Weltwirtschaft
an der Universität Kiel

Rüdiger Soltwedel et al.

Zur staatlichen Marktregulierung
in der Bundesrepublik

Autoren:

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

Ag 451/87
Weltwirtschaft
Kiel

Kiel 1987

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Zur staatlichen Marktregulierung in der
Bundesrepublik / Inst. für Weltwirtschaft an d.
Univ. Kiel. Rüdiger Soltwedel et al. Autoren:
Axel Busch ... — Kiel: Inst. für Weltwirtschaft,
1987.

(Kieler Sonderpublikationen)

ISBN 3-925357-42-4

NE: Soltwedel, Rüdiger [Hrsg.]; Busch, Axel
[Mitverf.]; Institut für Weltwirtschaft <Kiel>

Schriftleitung: Hubertus Müller - Groeling

©

Institut für Weltwirtschaft an der
Universität Kiel
Kiel 1987

Alle Rechte vorbehalten

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

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Tabellen und der Übersicht	VI
Verzeichnis der Abkürzungen	VIII
Vorwort	X
A. Das Regulierungssystem im Einzelhandel	1
I. Zur Geschichte der Regulierungen im Einzelhandel	1
II. Regulierungsinstrumente	2
1. Marktzutrittsschranken	3
a. Objektive Marktzugangsbeschränkungen	3
b. Subjektive Marktzugangsbeschränkungen	4
2. Maßnahmen zur Regulierung der Gewerbeausübung	5
a. Gesetze über den Ladenschluß	5
b. Maßnahmen zur Regulierung des Preiswettbewerbs	5
B. Regulierung der Finanzmärkte	9
I. Regulierung des Bankensektors	9
1. Struktur des Bankensektors	9
2. Staatliche Eingriffe in den Bankensektor - Normen, Ziele und Wirkungen	13
a. Systematik	13
b. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen	13
c. Gesetz über das Kreditwesen	17
d. Bundesbankgesetz	21
II. Regulierung des Versicherungssektors	22
1. Struktur des Versicherungssektors	22
2. Staatliche Eingriffe in die private Versicherungs- wirtschaft - Normen, Ziele und Wirkungen	28
a. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen	28
b. Versicherungsaufsichtsgesetz	30
3. Exkurs: (Prämien-)Empfehlungen der Versicherungs- verbände 1978-1982	38
III. Regulierung der Wertpapiermärkte	39
1. Struktur der Wertpapiermärkte	39
2. Organisation der Wertpapiermärkte	45

C. Regulierung des Kommunikationssektors	50
I. Begriffliche Abgrenzung	50
II. Rechtliche Gestaltung des Kommunikationssektors	51
1. Regulierungen im Leistungsangebot der Bundespost	52
2. Regulierungen im Beschaffungswesen der Bundespost	56
III. Die quantitative Bedeutung des Kommunikationssektors unter besonderer Berücksichtigung der Bundespost	58
D. Regulierung der Versorgungswirtschaft	64
I. Zur Struktur der wichtigsten Teilbereiche	64
1. Die Elektrizitätswirtschaft	64
2. Die Gaswirtschaft	66
3. Die Fernwärmeversorgung	67
II. Marktlenkende Eingriffe des Staates in die Versorgungs- wirtschaft	67
1. Instrumente zur Beschränkung des Wettbewerbs	68
a. Maßnahmen im Rahmen des Energiewirtschaftsgesetzes ..	68
b. Maßnahmen im Rahmen des Gesetzes gegen Wettbe- werbsbeschränkungen	70
2. Staatliche Preisregulierung und Kontrahierungszwang	73
E. Regulierung der Verkehrsmärkte	76
I. Eine Übersicht über die Regulierungen im Verkehrssektor ...	76
1. Eisenbahnrecht	76
2. Güterkraftverkehrsrecht	79
a. Güternahverkehr	79
b. Güterfernverkehr	81
c. Grenzüberschreitender Güterkraftverkehr	83
d. Möbelverkehr	84
e. Werkverkehr	84
3. Binnenschiffahrtsrecht	84
4. Personenbeförderungsrecht	85
a. Linienverkehr inklusive Sonderformen	88
b. Gelegenheitsverkehr mit Taxis	90
c. Sonstiger Gelegenheitsverkehr mit Mietomnibussen und Mietwagen	91
5. Luftverkehrsrecht	92

II. Die Regulierung des deutschen Verkehrswesens aus historischer Sicht - Ziele der Verkehrspolitik	94
III. Ein Überblick über die Studien zur Eigenschaft des natürlichen Monopols bei Eisenbahnen	101
Literaturverzeichnis	106

Verzeichnis der Tabellen und der Übersicht

Tabelle 1	- Anzahl der Universal- und Spezialbanken und deren Geschäftsvolumen am 31.12.1984	10
Tabelle 2	- Gliederung der monatlich berichtenden Kreditinstitute nach Größenklassen Dezember 1984	11
Tabelle 3	- Zahl der Kreditinstitute, die die Eigenkapital- bzw. Liquiditätsgrundsätze gemäß §§ 10 und 11 KWG überschritten haben	20
Tabelle 4	- Beitragseinnahmen der Sozial- und Privatversicherungen in der Bundesrepublik 1960-1983	22
Tabelle 5	- Internationaler Vergleich der zehn größten Versicherungsländer 1980	23
Tabelle 6	- Die zehn größten Versicherungszweige in der Bundesrepublik nach dem Brutto-Beitragsaufkommen	24
Tabelle 7	- Wettbewerbslage und Aktionsparameter auf den Versicherungsteilmärkten	25
Tabelle 8	- Konzentrationsgrade in den drei größten Versicherungssparten der Bundesrepublik 1982	26
Tabelle 9	- Anteile der sieben größten Versicherungsgruppen/Konzerne in den drei größten Versicherungssparten der Bundesrepublik 1980	27
Tabelle 10	- Vermögensstatus der Versicherungswirtschaft im Jahre 1982	37
Tabelle 11	- Bestände an langfristigem Geldvermögen aller und der nichtfinanziellen Sektoren 1978-1984	41
Tabelle 12	- Bildung von langfristigem Geldvermögen aller Sektoren 1978-1984	42
Tabelle 13	- Umfang und Struktur der Wertpapiermärkte ausgewählter Länder 1983	42
Tabelle 14	- Struktur des Bestands und des Angebots an festverzinslichen Wertpapieren der einzelnen Sektoren in der Bundesrepublik 1978-1984	43
Tabelle 15	- Anteil einzelner Wertpapiere am gesamten Umlauf inländischer Wertpapiere 1978-1984	44
Tabelle 16	- Struktur des Bestands und des Angebots an Aktien der einzelnen Sektoren in der Bundesrepublik 1978-1984	45

Tabelle 17 - Aktienneuemissionen in der Bundesrepublik seit 1981 ...	48
Tabelle 18 - Aktienneuemissionen nach Marktsegmenten in der Bundesrepublik 1977-1985	49
Tabelle 19 - Ausgestaltung des Fernmeldemonopols im Endgerätebereich	54
Tabelle 20 - Die Entwicklung des Kommunikationssektors in der Bundesrepublik zwischen 1974 und 1983	59
Tabelle 21 - Exporte und Importe elektrotechnischer Güter ausgewählter Länder 1974 und 1982	60
Tabelle 22 - Exporte und Importe elektrotechnischer Güter ausgewählter Länder nach verschiedenen Gütergruppen	61
Tabelle 23 - Die zehn umsatzstärksten Unternehmen in der Bundesrepublik 1984	62
Tabelle 24 - Die zehn größten Arbeitgeber in der Bundesrepublik 1984	62
Tabelle 25 - Ausgewählte volkswirtschaftliche Kennziffern für den Verkehrsbereich nach Verkehrsträgern	77
Tabelle 26 - Verkehrsaufkommen und Verkehrsleistung im Güterverkehr 1960-1984	80
Tabelle 27 - Verkehrsaufkommen im Personenverkehr 1960-1984	86
Tabelle 28 - Verkehrsleistungen im Personenverkehr 1960-1984	87
Tabelle 29 - Leistungen des Bundes an die Bundesbahn nach Arten sowie Jahresfehlbeträge der Bundesbahn 1960-1984	98
Übersicht - Struktur und Ordnungsrahmen der Bankenregulierung ..	14

Verzeichnis der Abkürzungen

AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AVB	Allgemeine Versorgungsbedingungen
BAG	Bundesanstalt für den Güterfernverkehr
BAK	Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen
BauNVO	Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung)
BAV	Bundesaufsichtsamt für Versicherungswesen
BBankG	Bundesbankgesetz
BBauG	Bundesbaugesetz
BbG	Bundesbahngesetz
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMV	Bundesministerium für Verkehr
BO	Betriebsordnung
BSchVG	Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffahrtsverkehr
BSparG	Gesetz über Bausparkassen
BTO	Bundestarifordnung
BVB	Besondere Vertragsbedingungen der Deutschen Bundespost
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
Datex-L	Datexnetz mit Leitungsvermittlung
Datex-P	Datexnetz mit Paketvermittlung
DB	Deutsche Bundesbahn
DBP	Deutsche Bundespost
DepG	Depotgesetz
DTV	Deutscher Transport-Versicherungs-Verband
EGB	Ergänzende Bedingungen der Deutschen Bundespost
EnWiG	Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft
EVO	Eisenbahnverkehrsordnung
EVU	Energieversorgungsunternehmen
FAG	Fernmeldeanlagen-gesetz
FO	Fernmeldeordnung
FTZ	Fernmeldetechnisches Zentralamt
GDV	Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft
GewO	Gewerbeordnung
GFV	Güterfernverkehr
GNV	Güternahverkehr
GükG	Güterkraftverkehrsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz)
HGB	Handelsgesetzbuch
HypbankG	Hypothekenbankgesetz
IC	Intercity
ICC	Interstate Commerce Commission
IDN	Integriertes Text- und Datennetz
KAGG	Gesetz über Kapitalanlagegesellschaften
KWG	Kreditwesengesetz
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LuftVZO	Luftverkehrszulassungsordnung
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PO	Postordnung
PostG	Gesetz über das Postwesen

PostVerwG	Postverwaltungsgesetz
RabattG	Gesetz über Preisnachlässe (Rabattgesetz)
TWG	Telegrafenerweggesetz
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
ZugabeVO	Zugabeverordnung
ZZF	Zentralamt für Zulassungen im Fernmeldewesen

Vorwort

Im Dezember 1984 erteilte der Bundesminister für Wirtschaft dem Institut für Weltwirtschaft den Auftrag, ein Gutachten über "Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik" zu erstellen. Der größte Teil dieses Gutachtens - die theoretischen Grundlagen, die Rechtfertigungsanalyse der Regulierung und die Vorschläge zur Deregulierung - wurde als Kieler Studie Nr. 202 veröffentlicht. In der Studie konnten jedoch die Synopse der einschlägigen Rechtsvorschriften der Regulierungssysteme, die historischen Entwicklungslinien von Regulierungen, analytische Exkurse sowie statistische Informationen über die Struktur der Märkte nicht aufgenommen werden. Diese gerade für den nicht spezialisierten Leser empfindliche Lücke wird nun mit der Sonderpublikation "Zur staatlichen Marktregulierung in der Bundesrepublik" geschlossen.

Entsprechend der Arbeitsteilung bei der Erstellung des Gutachtens schrieb der Projektleiter Rüdiger Soltwedel das Kapitel A, Alexander Groß das Kapitel B, Axel Busch die Kapitel C und D und Claus-Friedrich Laaser das Kapitel E.

Die Autoren danken Margitta Führmann und Ursula Dittkuhn für die Erstellung des Manuskripts sowie Dietmar Gebert und Itta Esskuchen für die redaktionellen Abschlußarbeiten.

Kiel, im Dezember 1986

Rüdiger Soltwedel

A. Das Regulierungssystem im Einzelhandel

I. Zur Geschichte der Regulierungen im Einzelhandel (1)

1. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurden in den deutschen Staaten die Zunftordnungen durch Gewerbeordnungen ersetzt, die den Grundsatz der Gewerbefreiheit zum vorherrschenden Prinzip der Wirtschaftsordnung erhoben. Für den Bereich des Einzelhandels gab es lediglich beim Hausiererhandel und Branntweinhandel Marktzutrittsbeschränkungen; das Apothekenwesen wurde demgegenüber durch landesrechtliche Apothekengesetze restriktiv geregelt. Das Marktgeschehen, das sich im Zuge der Liberalisierung der Märkte entwickelte, ging mit einem erheblichen strukturellen Wandel einher. Wanderbetriebe sowie neue und große Betriebsformen des Einzelhandels bedrängten die etablierten Einzelhändler. Auf Drängen der mittelständischen Einzelhändler sowie der im Einzelhandel Beschäftigten sah sich der Staat genötigt, den Mittelstand mit Hilfe gesetzlicher Maßnahmen zu schützen [Jacobi, 1972, S. 23]. In den einzelnen Bundesstaaten des Norddeutschen Bundes wurden Wanderbetriebe, Warenhäuser und Konsumvereine (Einkaufsgenossenschaften) mit Sondersteuern belastet. Die Außenseiterkonkurrenz wurde zusätzlich durch mehrere Novellen zur Gewerbeordnung und zum Genossenschaftsgesetz erheblich eingeschränkt [ibid., S. 24 f.]. Außer den Schutz des Mittelstands sollten die Einschränkungen des Marktzugangs zum Wandergewerbe einen besseren Verbraucherschutz bewirken. Bestimmte Wettbewerbspraktiken wurden als unlauter und damit als illegal definiert (2). Die staatlichen Reglementierungen erstreckten sich im Gefolge kriegsbedingter Güterknappheit sowohl auf den Ladenschluß als auch auf die Preispolitik im Einzelhandel.

2. Die gesetzlichen Einschränkungen der Gewerbefreiheit wurden nach dem Ersten Weltkrieg zunächst weitgehend beibehalten. Lediglich die Warenhaussteuer wurde aufgehoben (1919); der Arbeitnehmerschutz hingegen wurde durch Arbeitszeitverordnungen verschärft. Die Eingriffe in die Preispolitik wurden 1926 aufgehoben. Der Einzelhandel wurde seit dem Ende der zwanziger Jahre dann zunehmend reguliert, u.a. mit der Absicht, den Schutz der öffentlichen Ordnung und der Konsumenten zu erhöhen: Die wichtigsten Vorschriften waren das Lebensmittelgesetz (1927), das Schußwaffengesetz (1928) sowie das Milchgesetz (1930).

3. Mit dem Ausbruch der Weltwirtschaftskrise zu Beginn der dreißiger Jahre verschärfte sich der Wettbewerb im Einzelhandel drastisch [Uhlig, 1956, S. 4]; der Mittelstand konnte sich gegen Warenhäuser und Einheitspreisgeschäfte immer weniger behaupten [Tuchtfeldt, 1955, S. 56 ff.]. Gegen diesen aus der Sicht der Regierung unerwünschten Strukturwandel zog der Gesetzgeber mit Marktzugangsbeschränkungen und Eingriffen in die Preispolitik zu Felde [Jacobi, 1972, S. 32].

(1) Vgl. zum Folgenden insbesondere Jacobi [1972, S. 21 ff.].

(2) Gesetz zur Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs vom 27.5.1896 (RGBl. I, S. 145 ff.). Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb vom 7.6.1909 (RGBl. I, S. 499 ff.).

Diese Politik wurde nach 1933 fortgesetzt. Um ihre politischen Zusagen einzuhalten, verfolgten die Nationalsozialisten eine konsequente Mittelstandspolitik. In bezug auf den Einzelhandel konzentrierte sich die Wirtschaftspolitik auf Zulassungsbeschränkungen, die verschärfte Bekämpfung unerwünschter Betriebsformen und die Schaffung "lauterer" Wettbewerbsbedingungen. Das wichtigste Instrument war das Gesetz zum Schutze des Einzelhandels vom 12.5.1933 (RGBl. I, S. 262 ff.), das - mit den späteren Änderungen - absolute Marktzutrittssperren für neue stationäre Einzelhandelsgeschäfte errichtete. Ausnahmen wurden nur für mittelständische Betriebe vorgesehen. Der Bewerber hatte den Nachweis eines volkswirtschaftlichen Bedürfnisses und seiner Befähigung zu erbringen [Watrin, 1958, S. 123]. Seinem Antrag wurde nur stattgegeben, wenn durch die Neuerrichtung keine außergewöhnliche Übersetzung in der betroffenen Gegend drohte. Das Errichtungsverbot wurde durch ein Erweiterungsverbot ergänzt. Sachkunde, persönliche Zuverlässigkeit und Bedarfsprüfung waren zentrale Elemente dieses Gesetzes. Großbetriebsformen des Einzelhandels wurden mit zusätzlichen Steuern belastet. Der Automatenverkauf wurde eingeschränkt (1934). Der Preiswettbewerb wurde durch das Gesetz über Preisnachlässe (RabattG) vom 25.11.1933 eingeschränkt.

4. Komplementär zur Marktzugangssperre durch das Einzelhandelsschutzgesetz wurde später auch in den Marktaustritt eingegriffen, und zwar durch staatliche Anordnungen "zur Beseitigung der Übersetzung im Einzelhandel" (1939); unwirtschaftliche Betriebe wurden auf Veranlassung des Staates "aufgrund kriegswirtschaftlicher Notwendigkeiten" [Jacobi, 1972, S. 93] geschlossen. Diese Reglementierung des Einzelhandels blieb - von wenigen Ausnahmen abgesehen - bis zur Währungsreform bestehen. Lediglich in der britischen Zone wurden schon 1946 zahlreiche Regulierungsinstrumente außer Kraft gesetzt.

II. Regulierungsinstrumente

5. Nach der Währungsreform wurde der Einzelhandel in den einzelnen Besatzungszonen unterschiedlichen Vorschriften unterworfen: In der amerikanischen Zone wurde die volle Gewerbefreiheit wiederhergestellt, in der französischen und der britischen Zone wurde eine gelockerte Form des Einzelhandelsschutzgesetzes angewandt. Erst im Jahre 1957 wurde mit dem Gesetz über die Berufsausübung im Einzelhandel vom 5.8. eine bundeseinheitliche Regelung der Zulassungsbedingungen für die Eröffnung oder Übernahme eines Einzelhandelsbetriebs geschaffen. Dieses Gesetz sah in § 3 Abs. 2 vor, daß die Erlaubnis zum Betreiben des Einzelhandels bei mangelnder persönlicher Zuverlässigkeit des Unternehmensleiters versagt werden könne und auch dann, "wenn weder der Unternehmer noch eine zur Vertretung des Unternehmens gesetzlich berufene noch eine von dem Unternehmer mit der Leitung des Unternehmens beauftragte Person die erforderliche Sachkunde nachweisen kann". Das Erfordernis des Sachkundenachweises wurde 1965 vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) als verfassungswidrig aufgehoben. Das Gesetz über die Berufsausübung im Einzelhandel wurde im Jahre 1984 insgesamt aufgehoben (BGBl. I, S. 1009).

6. Die folgende Übersicht über die Regulierung des Einzelhandels in der Bundesrepublik gliedert sich in Maßnahmen zur Regelung des Marktzutritts, der Gewerbeausübung und des Wettbewerbs.

1. Marktzutrittsschranken

a. Objektive Marktzugangsbeschränkungen

7. In der bundesrepublikanischen Gesetzgebung gibt es hinsichtlich des Marktzutritts keine direkten beschränkenden Regulierungen, wenn man von dem Verkaufsverbot für bestimmte Waren im Reisegewerbe absieht (§ 56 Abs. 1 Gewerbeordnung - GewO). Einschränkungen unternehmerischen Handelns gibt es jedoch bei der Standortwahl durch das Baurecht. Das Baurecht spricht den Gemeinden das Recht zu, die zulässigen Standorte für die Errichtung eines gewerblichen Betriebes in der jeweiligen Bauleitplanung festzulegen (1). Das Bauplanungsrecht unterscheidet 10 verschiedene Gebietstypen, in denen über ein gewisses Spektrum jeweils einheitliche Nutzungsarten vorgesehen sind (2); die Zuordnung von gewerblicher Aktivität zu einzelnen Gebieten berücksichtigt den Unternehmensgegenstand, die Betriebsform und das Absatzgebiet [vgl. hierzu den Überblick bei Pütz und Meyerhöfer, 1982, S. 216 ff.].

8. Die Bauleitplanung begrenzt die für gewerbliche Nutzung bereitstehenden Bodenflächen. Pütz und Meyerhöfer [1982, S. 216] weisen darauf hin, daß die Genehmigungsbehörden auch Bedarfsprüfungen vornehmen können, die als objektive Marktzugangsbarriere wirken können: Nach § 1 Abs. 6 Bundesbaugesetz (BBauG) muß bei land- und forstwirtschaftlich oder für Wohnzwecke genutzte Gemeindeflächen eine Bedarfsprüfung vorgenommen werden, wenn sie zu einem anderen Zwecke genutzt werden sollen; eine andere Nutzung ist nur im "notwendigen" Umfang zulässig [Gelzer, 1979, Anm. 34, S. 18]. Erlaubt sind in "reinen" und "allgemeinen" Wohngebieten vorwiegend Läden, die dem täglichen Bedarf bzw. der Versorgung des jeweiligen Gebietes dienen (§§ 3, 4 Baunutzungsverordnung - BauNVO) (3). Zwar ist ein direkter Schutz ansässiger Unternehmen nicht intendiert; aber "bei der Prüfung ist es aus juristischer Sicht möglich, daß als ermessensgerecht Erwägungen gelten, ob die bereits

(1) Bundesbaugesetz (BBauG) vom 23.6.1960 (BGBl. I, S. 340) in der Fassung vom 18.8.1976 (BGBl. I, S. 2256), zuletzt geändert am 6.7.1979 (BGBl. I, S. 949).

(2) Zu den Zielsetzungen der Bauleitplanung vgl. § 1 BBauG, zu den Abgrenzungen der verschiedenen Gebietstypen vgl. § 1 bis 11 der Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (BauNVO) vom 26.6.1962 (BGBl. I, S. 429) in der Neufassung vom 15.9.1977 (BGBl. I, S. 1763).

(3) Neben Lebensmittelläden, Fleischerei- und Bäckereiverkaufsstellen, Tabak-, Zeitungs-, Milch- und Blumenläden können z.B. auch Drogerien und Apotheken zugelassen werden. Der Begriff Lebensmittelladen kann auch einen Selbstbedienungsladen einbeziehen, der eine größere Grundfläche benötigt, nicht jedoch einen Discountladen [vgl. Gelzer, 1979, Rdnr. 573, S. 227].

vorhandenen Geschäfte für den täglichen Bedarf ausreichen. Wenn sie bereits übersetzt erscheinen oder mit dem beantragten Vorhaben übersetzt wären, könnte die Häufung von Läden der Eigenart des Gebietes widersprechen und - in Anlehnung an § 15 BauNVO - die Ablehnung der Ausnahme rechtfertigen" [Gelzer, 1979, Rdnr. 573, S. 227]. Auf diese Weise können etablierte Unternehmen vor dem Zustrom neuer Konkurrenten voll geschützt werden [vgl. Pütz, Meyerhöfer, 1982, S. 225].

9. Eine weitere objektive Marktzutrittsbarriere für bestimmte Formen des Einzelhandels ist in § 11 Abs. 3 der BauNVO zu sehen. Nach der Novelisierung im Jahre 1977 bestimmt diese Vorschrift nunmehr, daß Einkaufszentren sowie alle großflächigen Betriebsformen des Handels (1), "...die sich nach Art, Lage oder Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nicht nur unwesentlich auswirken können, ...außer in Kerngebieten nur in für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig" sind. Als Schwellenwert gilt eine Geschoßfläche von 1500 m². § 11 Abs. 3 stellt lediglich auf Betriebe ab, die an "letzte Verbraucher" verkaufen, reine Großhandelsbetriebe sind also ausgenommen. Die Vorschrift bezieht sich jedoch auch auf jene Großhandelsbetriebe, "die im Hinblick auf den Verkauf an letzte Verbraucher und etwaige Auswirkungen den erfaßten Einzelhandelsbetrieben vergleichbar sind" [Hoffmann, 1984, Fn. 3, S. 1].

b. Subjektive Marktzugangsbeschränkungen

10. Nachdem das Gesetz über die Berufsausübung im Einzelhandel im Jahre 1984 aufgehoben worden ist, bestehen allgemein für den Einzelhandel keine subjektiven Zugangsbeschränkungen. Es herrscht weitgehende Gewerbefreiheit, die jedermann die jederzeitige Aufnahme eines Handelsgewerbes ermöglicht. Wer Einzelhandel betreiben will, hat im allgemeinen lediglich der Anzeigepflicht nach § 14 Abs. 1 GewO zu genügen (2). Die Ausübung des Gewerbes kann untersagt werden, "wenn Tatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden oder einer mit der Leitung des Gewerbebetriebs beauftragten Person in bezug auf dieses Gewerbe dartun" (§ 35 Abs. 1 GewO). Nicht Unzuverlässigkeit allgemein ist ein Versagungsgrund, sondern Unzuverlässigkeit im Hinblick auf das auszuübende Gewerbe. Vorschriften über die persönliche Zuverlässigkeit und den Nachweis der Sachkunde finden nur Anwendung bei der Erteilung einer Erlaubnis für den Einzelhandel mit Milch (Milch-

-
- (1) Einkaufszentren sind eine Zusammenfassung von Betrieben verschiedener Branchen und Größenordnung; es handelt sich dabei in der Regel um einen einheitlich geplanten, finanzierten und verwalteten Gebäudekomplex; die einzelnen Läden werden an die interessierten Einzelhandels-, Handwerks- und sonstigen Dienstleistungsbetriebe vermietet [vgl. Gelzer, 1979, Fn. 132, S. 271]. Ein Verbrauchermarkt bietet Einkaufsgelegenheiten für Endverbraucher mit der Tendenz zum Verkauf in größeren Mengen bei preisgünstigem Angebot, in der Regel handelt es sich um Selbstbedienungsbetriebe.
 - (2) Gleiches gilt für eine Betätigung im Reisegewerbe (§ 55a Abs. 1 Nr. 9 GewO i.V.m. § 55c GewO).

gesetz vom 31.7.1930 (RGebl. I, S. 421)) und Schußwaffen (1) sowie für die Eröffnung oder Übernahme einer Apotheke (2).

2. Maßnahmen zur Regulierung der Gewerbeausübung

a. Gesetze über den Ladenschluß (3)

11. Den Einzelhandelsgeschäften (Verkaufsstellen) wird eine Zeit, während der sie ihre Geschäfte geschlossen halten müssen, in § 3 gesetzlich vorgeschrieben (4): "Verkaufsstellen müssen, vorbehaltlich der Vorschriften der §§ 4 bis 16, zu folgenden Zeiten für den geschäftlichen Verkehr mit Kunden geschlossen sein:

1. an Sonn- und Feiertagen,
2. montags bis freitags bis sieben Uhr und ab achtzehn Uhr dreißig Minuten,
3. sonnabends bis sieben Uhr und ab vierzehn Uhr, am ersten Sonnabend im Monat oder, wenn dieser Tag auf einen Feiertag fällt, am zweiten Sonnabend im Monat sowie an den vier aufeinanderfolgenden Sonnabenden vor dem 24. Dezember ab achtzehn Uhr,
4. am 24. Dezember, wenn dieser Tag auf einen Werktag fällt, ab vierzehn Uhr.

Die beim Ladenschluß anwesenden Kunden dürfen noch bedient werden."

b. Maßnahmen zur Regulierung des Preiswettbewerbs

12. Die Bekämpfung unlauterer Wettbewerbshandlungen und die Sicherung des Wettbewerbs gegen Beschränkungen wurden gerade im Einzelhandel als vordringlich angesehen (5). Die wichtigsten rechtlichen Grundlagen sind:

- Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) vom 7.6.1909 (RGebl. I, S. 499) mit Änderungen,

- (1) Bundeswaffengesetz vom 14.6.1968 einschließlich erste und zweite Verordnung zum Waffengesetz vom 19. und 20.12.1972.
- (2) Gesetz über das Apothekenwesen vom 20.8.1960 (BGBI. I, S. 697).
- (3) Vom 28.11.1956 (BGBI. I, S. 875), zuletzt geändert durch Art. 5 Gesetz vom 5.7.1976 (BGBI. I, S. 1773).
- (4) Ausnahmeregelungen bestehen für Apotheken (§ 4), Zeitungen und Zeitschriften (§ 5), Tankstellen (§ 6), Warenautomaten (§ 7), Verkaufsstellen auf Personenbahnhöfen (§ 8), Verkaufsstellen auf Flughäfen (§ 9), Kur- und Erholungsorte (§ 10), Verkauf in ländlichen Gebieten an Sonntagen (§ 11), Verkauf bestimmter Waren am Sonntag (§ 12) sowie für weitere Verkaufssonntage (§ 14), Sonntagsverkauf am 24.12. (§ 15) und für Märkte, Messen und ähnliche Veranstaltungen (§ 16).
- (5) Hefermehl [1984, S. 9] veranschaulicht die unterschiedlichen Regelungsfelder der beiden Rechtsbereiche folgendermaßen: "Der Tiefschlag, mit dem ein Boxer seinen Gegner im Ring regelwidrig niederstreckt, ist 'unlauterer Wettbewerb', die verabredete Schiebung eines Boxkampfes 'Wettbewerbsbeschränkung.'"

- Anordnung zur Regelung von Verkaufsveranstaltungen besonderer Art vom 4.7.1935 (RAnz., 1935, Nr. 158, S. 1; BAnz., 1951, Nr. 14, S. 2),
- Verordnung über Sommer- und Winterschlußverkäufe vom 13.7.1950 (BAnz., 1950, Nr. 135, S. 1),
- Zugabeverordnung (ZugabeVO) vom 9.3.1932 (RGBl. I, S. 121) mit Änderungen,
- Gesetz über Preisangaben vom 3.12.1984 (BGBl. I, S. 1429) (1),
- Gesetz über Preisnachlässe vom 25.11.1933 (RGBl. I, S. 1011) mit Änderungen,
- Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über Preisnachlässe vom 21.2.1934 (RGBl. I, S. 120) mit Änderungen,
- Warenzeichengesetz in der Fassung vom 2.1.1968 (BGBl. I, S. 29) mit Änderungen,
- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz - GWB) in der Fassung vom 24.9.1980 (BGBl. I, S. 1761) mit Änderungen; von besonderer Bedeutung für den Einzelhandelsbereich ist der § 37a Abs. 3 (2).

13. Die rechtlichen Vorschriften können hier nicht alle im einzelnen beschrieben werden. Von besonderer Bedeutung sind jene Regulierungen, die direkt oder indirekt auf die unternehmerische Freiheit in der Preisbildung einwirken; die Rechtsvorschriften sollen kurz beschrieben werden.

Unlauterer Preiswettbewerb

Im Prinzip ist der Einzelhändler in der Preisgestaltung frei, das Unterbieten von Konkurrenten ist bei nicht preisgebundenen Waren grundsätzlich erlaubt (3). Aus juristischer Sicht wird die Trennungslinie zwischen

-
- (1) Die für den Handel relevante Norm der Verordnung über Preisangaben (Verordnung PR Nr. 3/73) vom 10.5.1973 (BGBl. I, S. 461) ist vom BVerfG in seiner Entscheidung vom 8.11.1983 für verfassungswidrig erklärt worden [BVerfG, 65, S. 248-265]. Das Preisangabengesetz ermächtigt den Bundesminister für Wirtschaft, durch Rechtsverordnungen zu bestimmen, ob und welche Preisangaben gegenüber Letztverbrauchern anzugeben sind. Verordnungen auf der Grundlage dieses Gesetzes sind noch nicht ergangen.
 - (2) § 37a Abs. 3 GWB: "Die Kartellbehörde kann auch einem Unternehmen, das auf Grund seiner gegenüber kleinen und mittleren Wettbewerbern überlegenen Marktmacht in der Lage ist, die Marktverhältnisse wesentlich zu beeinflussen, ein Verhalten untersagen, das diese Wettbewerber unmittelbar oder mittelbar unbillig behindert und geeignet ist, den Wettbewerb nachhaltig zu beeinträchtigen."
 - (3) Eine Preisbindung für Markenwaren ist, abgesehen von wenigen Ausnahmen wie Arzneimittel und Bücher, verboten. Gestattet sind dagegen "unverbindliche Preisempfehlungen" oder "unverbindlich empfohlene Richtpreise". Dieser Unverbindlichkeitsvermerk muß deutlich lesbar und darf nicht abgekürzt sein. Vgl. IHK Südlicher Oberrhein [1979, S. 22].

lauterem und unlauterem Verhalten in der Absicht eines Unternehmers gesehen, Konkurrenten vom Markt zu verdrängen (1). Nun ist es gerade die ökonomische Essenz der "rivalrous competition", sich gegenüber anderen Anbietern durchzusetzen und diese - wenn sie sich als weniger effizient erweisen - auch vom Markt zu verdrängen. Vermutlich war es die Furcht vor ruinöser Konkurrenz und Monopolmißbrauch, die bei der Entwicklung des Lauterkeitsrechts Pate gestanden hat (2).

Sonderveranstaltungsrecht

Verkaufsveranstaltungen sind wegen ihrer besonderen preislichen Attraktivität für die Konsumenten an klare, eng begrenzte Kriterien gebunden. Ausverkäufe und Räumungsverkäufe sind bei der höheren Verwaltungsbehörde anzuzeigen und nur in der durch diese Behörde festzusetzenden Frist zulässig; die zu verkaufenden Waren sind nach ihrer Art, Beschaffenheit und Menge im einzelnen der Behörde mitzuteilen (§ 7c Abs. 1 UWG). Nach einem Ausverkauf bzw. Räumungsverkauf sind Sperrfristen für den erneuten Marktzutritt zu beachten (§ 7c Abs. 1 bis 3 UWG). Zeitpunkt für Schlußverkäufe und ihre Dauer sind bundeseinheitlich festgelegt, die einbezogenen Waren klar eingegrenzt (§§ 1, 2 VO über Sommer- und Winterschlußverkäufe vom 13.7.1950). Sonderveranstaltungen, die außerhalb des regelmäßigen Geschäftsverkehrs im Einzelhandel zur Beschleunigung des Warenabsatzes stattfinden und deren Ankündigungen den Eindruck besonderer Kaufvorteile hervorrufen, sind grundsätzlich verboten (3). Zugelassen sind nur Jubiläums- und Resteverkäufe. Sonderangebote, durch die einzelne nach Güte und Preis gekennzeichnete Waren ohne zeitliche Begrenzung angeboten werden, sind keine "Sonderveranstaltungen" [vgl. Hefermehl, 1984, S. 15 f.].

Zugaberecht

Eine Zugabe ist dadurch gekennzeichnet, daß der Kunde sie nur durch den Abschluß eines entgeltlichen Geschäfts über eine Ware oder Dienstleistung erlangen kann. Zugaben wurden für alle Wirtschaftsstufen verboten, weil - so Hefermehl [1984, S. 19] - befürchtet wird, daß der Kunde unsachlich beeinflußt und der echte, auf der Preiswürdigkeit und

-
- (1) "Der Kaufmann darf seine Waren so billig verkaufen, wie er will. Solange das Unterbieten dazu dient, das eigene Unternehmen durch Geschäftsabschlüsse unmittelbar zu fördern, ist es erlaubt. Dient es jedoch nur dazu, lästige Mitbewerber zunächst einmal aus dem Wege zu räumen, um sodann freie Bahn für den eigenen Absatz zu haben und den Preis künftig allein zu bestimmen, so ist eine solche Verdrängungs- oder Vernichtungsabsicht wettbewerbswidrig. Die Feststellung hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Anzeichen für eine unlautere Vernichtungsunterbietung können der ständige Verkauf zu Verlustpreisen oder das fortgesetzte systematische Unterbieten bestimmter Mitbewerber sein. Verschleudert ein Unternehmen seine Waren sinn- und nutzlos zu Spottpreisen, so kann ein solches Verhalten wegen seiner gemeinschädlichen Auswirkung verwerflich sein" [Hefermehl, 1984 S. 13].
 - (2) Vgl. hierzu den Abschnitt "Theorie der Regulierung" in Soltwedel et al. [1986].
 - (3) § 9a UWG; AO zur Regelung von Verkaufsveranstaltungen besonderer Art vom 4.7.1935.

Güte einer Ware beruhende Wettbewerb verfälscht wird. Aus diesem Grunde verbietet die ZugabeVO vom 9.3.1932 grundsätzlich das Ankündigen, Anbieten und Gewähren von Zugaben (§ 1 Abs. 1 ZugabeVO). Ausnahmen bestehen für geringwertige Reklamegegenstände und Kleinigkeiten, handelsübliches Zubehör und handelsübliche Nebenleistungen, für Kundenzeitschriften sowie für Auskünfte und Ratschläge (§ 1 Abs. 2 ZugabeVO). Verstöße gegen die ZugabeVO werden sowohl strafrechtlich als auch zivilrechtlich geahndet (§§ 2, 3 ZugabeVO).

Rabattrecht

Das Rabattgesetz läßt Preisermäßigungen vom angekündigten oder allgemein geforderten Preis des Einzelhändlers im Verkehr mit Endverbrauchern nur in beschränktem Umfang zu. Zulässig sind Barzahlungsrabatte bis zur Höhe von 3 vH des Rechnungsbetrags durch Sofortabzug oder Geldgutschein (§§ 2-4 RabattG), ferner Mengenrabatte durch Preisabzug oder Mehrlieferung bei Aufträgen auf mehrere gewerbliche Leistungen, sofern der Nachlaß handelsüblich ist (§§ 7, 8 RabattG), sowie Sondernachlässe für berufliche oder gewerbliche Verwerter, Großabnehmer und Werksangehörige (§ 9 RabattG). Alle anderen Rabattformen sind in der letzten Handelsstufe verboten (§ 1 RabattG). Verstöße gegen das RabattG werden sowohl strafrechtlich als auch zivilrechtlich verfolgt (§§ 11, 12 RabattG).

B. Regulierung der Finanzmärkte

I. Regulierung des Bankensektors

1. Struktur des Bankensektors

14. In der Bundesrepublik lassen sich zwei Banktypen unterscheiden: Universalbanken und Spezialbanken.

- Universalbanken betreiben grundsätzlich alle Bankgeschäfte, wie sie in § 1 Kreditwesengesetz (KWG) aufgeführt sind, soweit dafür nicht sondergesetzlich ein besonderes Institut verlangt wird. Das wesentliche Kennzeichen dieses Banktyps liegt schon dann vor, wenn sowohl das Kredit- und Einlagengeschäft als auch das Wertpapiergeschäft durchgeführt werden [vgl. Bundesministerium der Finanzen (BMF), 1979, S. 42]. Zu den Universalbanken zählen in der Bundesrepublik die Kreditbanken und die Institute des Sparkassen- und des Genossenschaftssektors.
- Der Geschäftsbereich der Spezialbanken beschränkt sich dagegen entweder auf das Kredit- und Einlagengeschäft oder auf das Wertpapiergeschäft. Diese Trennung ist zum Teil eine Folge der privatwirtschaftlichen Arbeitsteilung wie z.B. bei den Teilzahlungsbanken, resultiert aber auch aus gesetzlichen Regelungen. So besteht z.B. seit 1899 ein Spezialisierungszwang für Hypothekenbanken. Aufgrund von § 5 Hypothekbankgesetz (HypBankG) konzentriert sich ihre Geschäftstätigkeit auf die Emission von Pfandbriefen und Kommunalobligationen - ein Bereich, der anderen privaten Banken verschlossen ist. Andererseits wurde den Hypothekenbanken das normale Einlagen- und Kreditgeschäft weitgehend untersagt (1). Ein weiteres Beispiel für die gesetzlich vorgeschriebene Aufgabentrennung sind die Bausparkassen. Das Bauspargeschäft darf nur von gesetzlich zugelassenen Bausparkassen betrieben werden. Der Geschäftsbereich der Bausparkassen ist wiederum im Gesetz über Bausparkassen (BSparG) eng eingegrenzt [vgl. § 1 Abs. 1 des BSparG].

15. Obwohl der gesetzliche Spezialisierungszwang in der Bundesrepublik weit weniger ausgeprägt ist als z.B. in den USA, Frankreich oder Japan (2), dürfte hierin wohl eine der Ursachen für die starke Konzentrationsbewegung im deutschen Bankensektor liegen. Größenwachstum, Sortimenterweiterung und Risikodiversifikation konnten in vielen Fällen nur durch Beteiligungserwerb realisiert werden. Die Konzernverflechtung im Bankensektor ist beträchtlich und hat dazu geführt, daß die meisten

-
- (1) Vgl. Möller, Consbruch [1983, S. 22]. Dieser Spezialisierungszwang gilt jedoch nicht für öffentlich-rechtliche Institute. Landesbanken/ Girozentralen dürfen z.B. neben dem normalen Bankgeschäft auch Pfandbriefe und Kommunalobligationen emittieren [vgl. Geigant, 1984, S. 544]. Ausgenommen von dem Spezialisierungszwang sind auch die vor dem 1.5.1898 gegründeten Hypothekenbanken (z.B. Bayerische Vereinsbank, Bayerische Hypotheken- und Wechselbank). Vgl. § 46 Abs. 1 HypBankG.
- (2) Zur Struktur des Bankensystems im Ausland vgl. Hein [1980, S. 199 ff.].

Tabelle 1 - Anzahl der Universal- und Spezialbanken und deren Geschäftsvolumen am 31.12.1984

Bankengruppe	Geschäftsvolumen			Marktanteil in vH	
	Anzahl 1984	Mio. DM 1984	Veränderung in vH 1970-1984	Dez. 1970	Dez. 1984
Universalbanken	3087	2353076	282,24	70,22	71,58
Kreditbanken	236	686300	237,07	23,23	20,88
Großbanken	6	253997	203,95	9,53	7,73
Regionalbanken	96	316621	219,19	11,32	9,63
Zweigstellen ausl. Banken	62	75157	.	.	2,29
Privatbankiers	72	40525	94,38	2,38	1,23
Sparkassensektor	603	1173287	269,45	36,22	35,69
Sparkassen	591	678737	261,78	21,40	20,65
Girozentralen	12	494550	280,53	14,82	15,04
Genossenschafts- sektor	2248	493489	422,67	10,77	15,01
Zentralbanken	9	137051	336,82	3,58	4,17
Kreditgenossen- schaften	2239	356438	465,40	7,19	10,84
Spezialbanken	322	934102	257,81	29,78	28,42
Realkreditinstitute	37	439121	293,54	12,73	13,36
Private Hypotheken- banken	25	274420	411,35	6,12	8,35
Öffentlich-rechtliche Grundkreditanstalten	12	164701	184,37	6,61	5,01
Teilzahlungskredit- anstalten	95	37371	319,00	1,02	1,14
Kreditanstalten mit Sonderaufgaben	16	209030	203,13	7,86	6,35
Postscheck- und Post- sparkassenämter	15	48901	211,87	1,79	1,49
Investmentfonds	128	38742	328,80	1,03	1,18
Bausparkassen	31	160937	243,25	5,35	4,90
private	18	108799	288,94	3,19	3,31
öffentliche	13	52138	175,67	2,16	1,59
Alle Bankengruppen	3409	3287178	274,97	100,00	100,00

. = 1970 keine Angaben.

Quelle: Deutsche Bundesbank [d, April 1971; März 1985, Tab. III, 12; e, April 1971; April 1985]; eigene Berechnungen.

Spezialkreditinstitute - bei rechtlicher Selbständigkeit - eine wirtschaftliche Einheit mit den Universalbanken bilden (1). Die statistische Gegenüberstellung von Universal- und Spezialbanken in Tabelle 1 berücksichtigt diese Konzentrationsbewegung nicht und kann deshalb leicht zu Fehlschlüssen führen. Im Ergebnis muß in der Bundesrepublik von einer eindeutigen Dominanz des Universalbankprinzips gesprochen werden.

16. Die Größengliederung der Banken nach dem Geschäftsvolumen in Tabelle 2 zeigt, daß der Markt von vielen kleinen und wenigen großen Banken besetzt ist (teiloligopolistische Marktstruktur). Anhand der vorliegenden Zahlen läßt sich die Konzentration hinsichtlich des Geschäftsvolumens nur überschlagsartig abschätzen. Die Ergebnisse weisen auf eine recht hohe Konzentration hin: Ende 1984 hatten 88 vH der Banken einen Anteil von nur 26 vH am Geschäftsvolumen aller Banken. Stellt man die Konzernverflechtung zwischen Universalbanken und Spezialbanken in Rechnung, dann "kann festgestellt werden, daß der Markt in der Nachkriegszeit immer deutlichere Konturen einer oligopolistischen Struktur angenommen hat" [Geigant, 1984, S. 563].

Tabelle 2 - Gliederung der monatlich berichtenden Kreditinstitute nach Größenklassen Dezember 1984

Geschäftsvolumen in Mio. DM	Anzahl der Kreditinstitute	Geschäfts- volumen(a)
	vH	
unter 10	0,92	0,01
10 - 25	1,22	0,03
25 - 50	12,19	0,66
50 - 100	27,01	2,93
100 - 250	25,26	6,40
250 - 500	12,36	6,72
500 - 1000	8,70	9,45
1000 - 5000	9,25	40,19
5000 und mehr	3,09	33,60
insgesamt (b)	100,00	100,00

(a) Bei der Berechnung des Geschäftsvolumens in vH wurde Gleichverteilung innerhalb der jeweiligen Größenklasse unterstellt. In der Größenklasse "5000 und mehr" wurde das durchschnittliche Geschäftsvolumen mit 7500 Mio. DM angesetzt. Abweichung der Summen von 100 durch Runden der Zahlen. - (b) Einschließlich Bausparkassen, aber ohne Postscheck- und Postsparkassenämter.

Quelle: Deutsche Bundesbank [d, März 1985, Tab. III, 24]; eigene Berechnungen.

(1) Die Konzernverflechtung wird eingehend dokumentiert in BMF [1979, S. 83 ff.] und Geigant [1984]. Einen Überblick über die intersektoralen Bankbeteiligungen gibt Schmacke [1984].

17. Dieses Bild wird noch deutlicher, wenn auch die unterschiedlichen Verbandssysteme und Eigentumsstrukturen berücksichtigt werden. Dem privaten Bereich sind im wesentlichen die Kreditbanken, die privaten Hypothekenbanken, die Genossenschaftsbanken und einige Spezialkreditinstitute zuzurechnen. Im Besitz des öffentlichen Sektors befinden sich vor allem die Institute des Sparkassensektors, die öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten sowie einige Kreditinstitute mit Sonderaufgaben. Beteiligungen des öffentlichen Sektors an privaten Banken sind bei dieser Unterscheidung noch nicht berücksichtigt. Gemessen am Geschäftsvolumen befinden sich rund 45 vH des Bankensystems in der Hand des Staates (1).

18. Die Unterteilung der Universalbanken in Kreditbanken, Genossenschaftsbanken und Institute des Sparkassensektors spiegelt sich auch in der Verbandsstruktur wider. Die drei wichtigsten Verbände sind der Bundesverband deutscher Banken e.V., der Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V. und der Deutsche Sparkassen- und Giroverband e.V. (2). Neben den wirtschaftspolitischen Aufgaben nehmen die Verbände eine betreuende, aber auch koordinierende Funktion innerhalb der jeweiligen Bankengruppe wahr. Zudem werden die gruppenspezifischen Einlagensicherungsfonds bei den Verbänden unterhalten. Die damit verbundene Möglichkeit einer indirekten "Verbandsaufsicht" wird insbesondere für die im Bundesverband deutscher Banken organisierten Kreditbanken kontrovers diskutiert [vgl. Scheidl, 1980, S. 135; Seifert, 1984, S. 242 f.]. Die Kooperation im Bankgewerbe durch Verhaltensabstimmung innerhalb der einzelnen Gruppe wird auch durch den Gesetzgeber toleriert (3).

19. Die ursprünglichen Unterschiede in den Zielsetzungen der Bankengruppen sind in der Realität kaum mehr wahrzunehmen. Das Sparkassenprinzip der Gemeinnützigkeit und das Förderungsprinzip im Genossenschaftssektor führt im konkreten Geschäftsgebaren kaum zu Verhaltensunterschieden im Vergleich zu den erwerbswirtschaftlichen Kreditbanken [vgl. Geigant, 1984, S. 540; Ketzl, 1982, S. 81 ff.]. Die wesentlichen Merkmale des deutschen Bankensystems lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- das Universalbankprinzip dominiert,³⁾
- Konzernverflechtung und Größenkonzentration sind stark,
- Gruppen- und Verbandsstruktur ist ausgeprägt,
- die Beteiligung des Staates am Bankensystem durch öffentlich-rechtliche Banken ist hoch,
- die Marktstruktur ist (teil-)oligopolistisch.

(1) Für ähnliche Ergebnisse mit zum Teil genaueren Abgrenzungen siehe Bitz [1981] sowie Moesch und Simmert [1976, S. 19 ff.].

(2) Nach Geigant [1984, S. 569] betrug die Gesamtzahl der Bankenverbände 1981 (einschließlich der Arbeitgeberverbände) 88. Vgl. auch Ketzl [1982, S. 119 ff.].

(3) So ausdrücklich in dem Bericht der Bundesregierung über die Ausnahmebereiche des GWB [Deutscher Bundestag, h, Tz. 69].

2. Staatliche Eingriffe in den Bankensektor - Normen, Ziele und Wirkungen

a. Systematik

20. Die folgende Übersicht soll einen ersten Eindruck vom System der Regulierungsnormen im Bankensektor vermitteln. Das Normensystem ist in vielen Fällen dreistufig, zumindest aber zweistufig.

Auf der ersten Stufe finden sich gesetzliche Vorschriften, die nur für bestimmte Banktypen gelten. So wird z.B. die Geschäftstätigkeit der Hypothekenbanken durch das HypBankG geregelt, und Investmentfonds unterliegen den speziellen Vorschriften des Gesetzes über Kapitalanlagegesellschaften (KAGG). Neben diesen speziellen Regulierungen gelten für alle Kreditinstitute die Vorschriften des KWG, des Bundesbankgesetzes (BBankG) und die Ausnahmeregelung § 102 des GWB. Die Einhaltung der Regeln auf der ersten und zweiten Stufe wird vor allem durch das Bundesaufsichtsamt für Kreditwesen und die Deutsche Bundesbank überwacht. Das Bundeskartellamt ist zuständig für die Mißbrauchsaufsicht im Zusammenhang mit § 102 GWB. Eine dritte Stufe der Regulierung bilden allgemeine Normen, die zwar grundsätzlich für die gesamte Wirtschaft gelten, aber von besonderer Bedeutung im Bereich der Kreditwirtschaft sind (z.B. Scheckgesetz, Wechselgesetz).

21. Eine umfassende Diskussion aller Regulierungsnormen, wie sie in der folgenden Übersicht zusammengefaßt sind, würde den Rahmen sprengen. Im Mittelpunkt der folgenden Darstellung stehen die Normen, die grundlegend für die wettbewerbliche Sonderstellung der Kreditwirtschaft und damit für das gesamte System der Bankenregulierung sind: die kartellrechtliche Bereichsausnahme des § 102 GWB, das KWG und das BBankG.

b. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

22. Der Bankensektor zählt zu den wettbewerbspolitischen Ausnahmereichen des GWB. Die Ausnahmeregelung des § 102 GWB ist von grundlegender Bedeutung für das gesamte System der Bankenregulierung. Zum einen schafft § 102 GWB eine konkrete kartellrechtliche Privilegierung des Bankensektors. Zum anderen kommt in der Ausnahmeregelung eine Grundsatzentscheidung des Gesetzgebers zum Ausdruck: Der Kreditsektor wird zu einem Bereich erklärt, in dem das ansonsten allgemein anerkannte Wettbewerbsprinzip nicht im vollen Umfang gelten soll.

23. Durch die Sonderregelung des § 102 GWB wird die Kreditwirtschaft vom allgemeinen Kartellverbot des § 1 GWB, vom Verbot vertraglicher Preis- und Konditionenabsprachen (§ 15 GWB) und vom Verbot der "Verbandsempfehlungen" (§ 38 Abs. 1 Nr. 11 GWB) freigestellt (1). Alle übrigen Vorschriften des GWB behalten jedoch ihre volle Gültigkeit auch

(1) Die folgende Darstellung bezieht sich auf das GWB nach der vierten Novellierung 1980. Zu Einzelheiten des § 102 GWB vgl. z.B. Möschel [1983] und die Literaturhinweise dort.

Übersicht - Struktur und Ordnungsrahmen der Bankenregulierung

Kreditinstitute	Ordnungsrahmen			Ordnungs- institutionen
	Spezielle Rechts- normen(1) für		Allgemeine Normen	
	einzelne Kreditinstitute	alle		
<i>Privatrecht- liche</i>				
Kreditbanken		KWG	BGB	Deutsche Bundesbank
Genossen- schaftsbanken- sektor	DGBankG GenG	BBankG	HGB AktG	
Hypotheken- banken	HypBankG		GrnBHG	Bundesaufsichts- amt für das Kreditwesen
Investment- gesellschaften	KAGG AuslInvestmG	§ 102 GWB		
Bausparkassen	BSpKG		AWG	Bundeskartellamt
Sonstige			AVO WährG	
<i>Öffentlich- Rechtliche</i>			StabG DatSchG AGBG	
Sparkassen	SparkassenG Satzungen			
Girozentralen	Satzungen ÖPG		SchG	Anstalts- aufsicht
Grundkredit- anstalten	ÖPG Sondergesetze		UWG etc.	
Bausparkassen	BSpKG			
Sonstige	Sondergesetze			

(1) Hierzu zählt auch das Depotgesetz (DepG), das aber im Vergleich zu KWG, BBankG und § 102 GWB von geringer Bedeutung ist.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

für die Kreditwirtschaft. Als formale Voraussetzung für die Freistellung müssen Kartellverträge nach § 1 GWB und Verbandsempfehlungen dem Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (BAK) gemeldet werden. Der Anmeldung ist eine Begründung beizufügen, die im Bundesanzeiger zu veröffentlichen ist. Zwischen der Anmeldung einer Wettbewerbsbeschränkung und dem Wirksamwerden muß in der Regel eine dreimonatige Wartezeit liegen. Konsortialgeschäfte und Verträge nach § 15 GWB sind von diesen formalen Vorschriften befreit.

24. Wettbewerbsbeschränkungen nach § 102 GWB unterliegen der Mißbrauchsaufsicht des Bundeskartellamts. Im Ergebnis bewirkt die Bereichsausnahme des § 102 GWB also eine Umwandlung des Verbotsprinzips in ein Mißbrauchsprinzip. Das tatsächliche Ausmaß der kartellrechtlichen Privilegierung der Kreditinstitute hängt daher wesentlich von der Auslegung des Mißbrauchsbegriffs ab. Eine eventuelle Mißbrauchsverfügung liegt jedoch nicht allein im Entscheidungsbereich des Kartellamts. Voraussetzung ist das Einvernehmen mit dem BAK, dem auf diese Weise ein faktisches Vetorecht gegenüber der Kartellaufsicht eingeräumt wird.

25. Das eigentliche Ziel der kartellrechtlichen Sonderbehandlung der Kreditinstitute ist unklar. Den Begründungen zu § 102 GWB läßt sich zwar entnehmen, daß der Gesetzgeber einen Konflikt zwischen der "vollen Anwendung des Wettbewerbsprinzips" und bestimmten gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen unterstellt [vgl. Deutscher Bundestag, h, Ziff. 55]. Inwieweit die kartellrechtliche Ausnahmeregelung zur Beseitigung dieses Konfliktes beitragen soll, wird jedoch nicht näher erläutert.

Das Fehlen einer klaren Zielkonzeption für § 102 GWB ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte des 1957 erlassenen GWB. Die Ausnahmeregelung des § 102 GWB ist das Ergebnis eines Kompromisses: Bei der Beratung des GWB plädierten die Bundesregierung und der Ausschuß für Wirtschaftspolitik mit dem Hinweis auf die bereits bestehende Fachaufsicht nach dem KWG für eine volle Einbeziehung des Kreditgewerbes in das GWB. Für eine völlige Freistellung der Banken von den kartellrechtlichen Regeln sprachen sich der Bundesrat, der Ausschuß für Geld- und Kredit, die Bank deutscher Länder, die Bankenaufsicht und die Bankenverbände aus (1). Vor diesem Hintergrund wird es verständlich, wenn Möschel [1975a, S. 348] schreibt: "Der Einführung des § 102 GWB liegt entgegen der Darstellung der Bundesregierung kein präziser legislativer Sinn zugrunde. Die Vorschrift stellt historisch vielmehr einen Ergebniskompromiß ohne eigentliche positive Fundierung dar."

26. Welche praktische Bedeutung hat die Ausnahmeregelung des § 102 GWB? Aus der bisherigen Arbeit des Kartellamtes ergeben sich deutliche Hinweise, daß der Freistellungsbereich des § 102 GWB von den Banken weitgehend genutzt wurde [vgl. Liepmann, 1980, S. 59 ff.; Klaue, 1975, S. 65 ff.]. Vertragliche Kartellabsprachen, die vor allem die Rationalisierung des Zahlungsverkehrs zum Gegenstand haben, bilden dabei die Ausnahme. 70-80 vH der angemeldeten Wettbewerbsbeschränkungen betreffen Verbandsempfehlungen [Klaue, 1975, S. 65 ff.]. Etwa die Hälfte dieser Empfehlungen richtet sich auf die Kunden/Bank-Beziehung und

(1) Vgl. Seifert [1984, S. 93]; Kupitz [1983, S. 28 ff.]; Möschel [1972, S. 333 ff.].

greift damit direkt in den Bankenwettbewerb ein [Klaue, 1975, S. 65 ff.]. Inhaltlich handelt es sich dabei um Allgemeine Geschäftsbedingungen, Provisionen, Kontogebühren und insbesondere Habenzinsempfehlungen [Möschel, 1983, S. 631]. In neuerer Zeit werden Zinsempfehlungen vor allem von den Verbänden der Sparkassen und Kreditgenossenschaften in der Form von "Tendenzempfehlungen" angemeldet (1).

Aus ökonomischer Sicht sind von derartigen Verbandsempfehlungen kartellähnliche Wirkungen zu erwarten: Der Wettbewerbsdruck und damit der Zwang zur ständigen Anpassung der Konditionen an die Marktlage nimmt vor allem im standardisierbaren Klein- bzw. Mengengeschäft ab. Die Folge ist eine Erstarrung des Preis- und Konditionengefüges auf überhöhtem Niveau (2). Die wesentliche Wirkung des § 102 GWB wird deshalb häufig in der Rentabilitätssicherung der Kreditwirtschaft gesehen (3).

Die Vermutung, daß unverbindliche Zinsempfehlungen durchaus wie branchenweite Kartellabsprachen wirken, wird durch Liepmann [1980] empirisch gestützt. Nach seinen Ergebnissen stimmten in den siebziger Jahren die Marktsätze für Spareinlagen mit den Zinsempfehlungen der Verbände weitgehend überein [ibid., S. 69 ff.]. Während der letzten Jahre scheint sich der strenge Bindungseffekt der Zinsempfehlungen etwas gelockert zu haben [Fischer, 1985]. Dennoch werden auch weiterhin "eintönige und stabile Konditionen im Mengengeschäft" [Geigant, 1984, S. 570] festgestellt sowie ein Spareckzins - Hauptgegenstand der Verbandsempfehlungen -, der kaum an der allgemeinen Zinsentwicklung orientiert ist (4). Die bisherigen Erfahrungen geben daher wenig Anlaß, die faktische Kartellwirkung des § 102 GWB zu bezweifeln.

27. Vom Bundeskartellamt wurden die Habenzinsempfehlungen zeitweise als Mißbrauch eingestuft. Ein Verbot dieser Verbandsempfehlungen scheiterte jedoch 1973 an dem Einspruch des BAK. Die beteiligten Verbände zogen zwar 1973 ihre Empfehlung wieder zurück; in der Folgezeit wurden jedoch weiterhin Habenzinsempfehlungen praktiziert, die nun ohne for-

-
- (1) Dabei werden keine bestimmten Zinssätze mehr empfohlen. Anhand einer Marktanalyse des Verbandes wird den Mitgliedern nahegelegt, vor allem ihre Sparzinsen der geänderten Marktlage anzupassen. Eine solche Tendenzempfehlung wurde z.B. am 21.8.1985 vom Sparkassenverband angemeldet, vgl. Die Welt, "Verband für Sparzinssenkung", 22.8.1985. Zur neueren Entwicklung bei der Handhabung der Zinsempfehlungen vgl. Schmidt [1985] und Fischer [1985].
 - (2) Vgl. Stützel [1964, S. 35]; Möschel [1975a, S. 351]; Kupitz [1983, S. 202 ff.]; Liepmann [1980, S. 47].
 - (3) Vgl. zu den theoretischen Grundlagen z.B. Krelle [1968] und Schumann [1976, S. 291 ff.].
 - (4) Beispielsweise hat sich während des starken Zinsanstiegs von Anfang 1979 bis Mitte 1981 die Spanne zwischen den Habenzinsen für Spareinlagen mit gesetzlicher Kündigungsfrist und den Sollzinsen für Kontokorrentkredite mehr als verdoppelt [vgl. Deutsche Bundesbank, a, S. 52]. Eine geringe Wettbewerbsintensität im Bereich des Spareckzinses, die hohe Zinsspannen zuungunsten der Sparer erlaubt, wurde in letzter Zeit mehrfach festgestellt, vgl. z.B. Posny [1985]. Ähnlich auch Bank für internationalen Zahlungsausgleich [1985, S. 43].

male Beanstandung durch das Kartellamt in Kraft traten (1). Das gesetzlich vorgeschriebene Einvernehmen zwischen Kartellamt und Fachaufsicht bei der Auslegung des Mißbrauchsbegriffs erwies sich damit auch in der Praxis als Hemmnis für eine wirkungsvolle Mißbrauchsaufsicht.

c. Gesetz über das Kreditwesen

28. Die Vorschriften des KWG bilden die rechtliche Grundlage für die Bankenaufsicht in der Bundesrepublik. Erklärtes Ziel des KWG ist es, "die Funktionsfähigkeit des Kreditapparats zu wahren und die Gläubiger der Kreditinstitute nach Möglichkeit vor Verlusten zu schützen" [Deutscher Bundestag, g, S. 20]. Die Regelungen des KWG sollen "allgemeine gesetzliche Ordnungsvorschriften für die innere Struktur der Kreditinstitute" setzen, um damit die "Krisenanfälligkeit der Kreditinstitute zu vermindern" [ibid.]. Im Mittelpunkt der Begründung zum Entwurf des KWG von 1959 steht die Befürchtung, daß schon einzelne Bankinsolvenzen eine allgemeine Vertrauenskrise und damit Kettenreaktionen auslösen könnten. Ein allgemeiner Run auf die Bankschalter müßte jedoch zum Zusammenbruch des gesamten Bankensystems führen. Andererseits will der Gesetzgeber mit dem KWG nicht jeden einzelnen Bankzusammenbruch verhindern (2). Geschützt werden soll die Stabilität des Bankensystems, also das Vertrauen in die Kreditwirtschaft als Ganzes.

29. Die allgemeine Gewerbefreiheit für Banken wurde 1931/32 als Folge der damaligen Bankenkrise mit einer Notverordnung aufgehoben. Basierend auf dieser Notverordnung entstand das KWG von 1934, das in seiner Grundkonzeption vom derzeit geltenden KWG übernommen wurde (3). Historisch betrachtet entspringt die Auffassung von der volkswirtschaftlichen Schädlichkeit eines staatlich nichtregulierten Bankenwettbewerbs der Bankenkrise von 1931. Dieser Grundkonsens wurde auch später kaum mehr prinzipiell in Frage gestellt (4). Die 1957 getroffene Entscheidung, die Kreditwirtschaft als wettbewerblichen Ausnahmebereich im GWB zu behandeln, wurde nun wiederum damit begründet, daß die Bankenaufsicht nach § 6 KWG "bereits eine gewisse Pflege des Wettbewerbsgedankens ermöglicht" [Deutscher Bundestag, h, Ziff. 54]. Die Bankenkrise von 1931 diene damit als Rechtfertigung für das KWG, die Existenz des KWG wiederum als Begründung für die Ausnahmeregelung des § 102 GWB.

-
- (1) Vgl. zu dem Konflikt zwischen Kartell- und Fachaufsicht Liepmann [1980, S. 70 ff.] und Möschel [1983, S. 638 ff.].
 - (2) Wörtlich heißt es in der Begründung zum "Entwurf eines Gesetzes über das Kreditwesen vom 25.5.1959": "Allerdings kann durch die staatliche Bankenaufsicht der Zusammenbruch eines Kreditinstituts nicht in jedem Fall ausgeschlossen werden. Dies würde, wenn es überhaupt erreichbar sein sollte, so starke Eingriffe in die Betätigungsfreiheit der Kreditinstitute erfordern, daß die privatwirtschaftliche Initiative in diesem Wirtschaftszweig weitgehend zum Erliegen käme, was in einem marktwirtschaftlichen System keineswegs in Kauf genommen werden kann" [Deutscher Bundestag, g, S. 20].
 - (3) KWG von 1961, zuletzt geändert durch das dritte Änderungsgesetz vom 1.1.1985.
 - (4) Vgl. Kupitz [1983, S. 20 ff.]; Möschel [1972, S. 200 ff.]; Seifert [1984, S. 89].

30. Durch § 6 KWG werden alle Kreditinstitute der Bankenaufsicht durch das BAK unterstellt. Die Aufsicht wird in enger Zusammenarbeit mit der Deutschen Bundesbank durchgeführt. Überwacht wird nicht nur die Einhaltung der Normen des KWG, sondern praktisch das gesamte Bankgeschäft der Kreditinstitute (1). Das BAK besitzt ein fast unbeschränktes Informations- und Prüfungsrecht. Daneben enthält das KWG eine Vielzahl von Einzelregulierungen, von denen hier nur die wesentlichen dargestellt werden können.

Marktzutrittsregeln

31. Der kaufmännische Betrieb von Bankgeschäften setzt die Erlaubnis des BAK voraus. Die Erlaubnis kann verweigert werden, wenn eines der folgenden Kriterien nicht erfüllt ist (2):

- ausreichend hohes haftendes Eigenkapital,
- persönliche und fachliche Eignung der Geschäftsführung,
- mindestens zwei hauptberufliche Geschäftsführer (Vier-Augen-Prinzip).

Diese Anforderungen können insbesondere für kleine Banken erhebliche Eintrittsbarrieren bedeuten. Für Kreditinstitute, die das Einlagengeschäft betreiben wollen, schreibt das BAK z.Z. ein Mindestkapital von 6 Mio. DM vor. Die Einhaltung des "Vier-Augen-Prinzips" ist mit Kosten verbunden, die vom Geschäftsumfang her gerade für Kleinbanken schwer zu tragen sind [vgl. Hahn, 1984; Frankenberger, 1984]. Die deutlichen Konzentrationsbewegungen in der deutschen Kreditwirtschaft werden durch solche Regelungen noch verstärkt (3).

Bilanzstrukturregeln

32. Das KWG enthält Vorschriften über das "angemessene" Eigenkapital (§ 10 KWG) und die "ausreichende" Liquidität (§ 11 KWG) der Kreditinstitute. Die recht allgemein gehaltenen Gesetzesnormen werden durch die "Grundsätze" des BAK konkretisiert (4).

-
- (1) In § 6 Abs. 2 KWG heißt es: "Das Bundesaufsichtsamt hat Mißständen im Kreditwesen entgegenzutreten, die die Sicherheit der den Kreditinstituten anvertrauten Vermögenswerte gefährden, die ordnungsgemäße Durchführung der Bankgeschäfte beeinträchtigen oder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft herbeiführen können."
 - (2) Seit dem 1.1.1985 muß dem Antrag auf Erlaubnis ein Geschäftsplan beigefügt werden, aus dem die geplante Geschäftstätigkeit und der organisatorische Aufbau des Kreditinstituts hervorgeht. Mit dieser Änderung wurde das KWG an die Erste Richtlinie des Rats der Europäischen Gemeinschaften vom 12.12.1977 angepaßt.
 - (3) Insbesondere für die Vielzahl der Kreditgenossenschaften mit relativ geringem Geschäftsvolumen bedeutet das Vier-Augen-Prinzip eine erhebliche Kostenbelastung. Gerade im Genossenschaftssektor ist ein drastischer Rückgang in der Anzahl selbständiger Kreditinstitute festzustellen [vgl. Deutsche Bundesbank, d, Mai 1985, S. 45].
 - (4) Diese Grundsätze werden im Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank aufgestellt, wobei die Spitzenverbände der Kreditinstitute vorher zu hören sind (§§ 10, 11 KWG). Sie haben zwar nicht den Charakter von Rechtsnormen, bilden aber den Bewertungsmaßstab des BAK bei der Eigenkapital- und Liquiditätsbeurteilung.

Grundsatz I bindet die Kreditvergabe der Banken an das haftende Eigenkapital und begrenzt damit ihren Kreditspielraum. Im Anschluß an die Herstattkrise wurde 1974 die zulässige Höhe der offenen Devisenpositionen als Prozentsatz des haftenden Eigenkapitals vorgeschrieben. In diesen "Grundsatz Ia" wurden 1980 auch offene Edelmetallpositionen einbezogen. Mit den Eigenkapitalvorschriften versucht das BAK die Einhaltung einer bestimmten Risiko/Kapital-Relation durchzusetzen. Risikobegrenzung im Sinn dieser Regeln bedeutet stets auch eine Begrenzung der Geschäftstätigkeit und des Geschäftsvolumens der Banken.

Grundsatz II und III bestimmen den Rahmen für die Fristentransformation. Erreicht werden soll, daß die Zahlungsbereitschaft der Kreditinstitute jederzeit sichergestellt ist: Langfristige Vermögensanlagen sollen die langfristigen Finanzierungsmittel nicht übersteigen, und bestimmte kurz- und mittelfristig gebundene Vermögenswerte sind durch entsprechende Finanzierungsmittel fristenkongruent abzudecken. Im einzelnen sind die Liquiditätsregeln der Grundsätze II und III recht komplex: Den unterschiedlichen Fristenbereichen - langfristig und kurz- bzw. mittelfristig - werden Aktiv- und Passivpositionen zugeordnet, die je nach Fälligkeit und Umsatzgeschwindigkeit unterschiedlich gewichtet sind.

33. Der tatsächliche Begrenzungseffekt der Bilanzstrukturvorschriften ist nur schwer abzuschätzen, da nicht bekannt ist, welche Eigenkapital- und Liquiditätspolitik die Banken ohne die Regulierungen des BAK betreiben würden. Gemessen an der Zahl der Grundsatzüberschreitungen (Tabelle 3) gehen von den Liquiditätsvorschriften im kurz- und mittelfristigen Bereich (Grundsatz III) die restriktivsten Wirkungen aus. Grundsatz III beschneidet vor allem die Möglichkeiten der Banken bei der Fristentransformation. Anpassungs- und Umgehungsreaktion, die erst durch die Regulierungsvorschriften induziert werden, kommen in diesen Zahlen allerdings nicht zum Ausdruck. Dies in Rechnung gestellt, muß der Begrenzungseffekt weit höher eingeschätzt werden. Bis Januar 1985 war es z.B. möglich, durch eine Verlagerung des Kreditgeschäfts auf Auslandstöchter die Bilanzvorschriften des BAK zu umgehen. Mit dem Inkrafttreten des dritten Änderungsgesetzes zum KWG müssen nun konsolidierte Konzernbilanzen bei der Aufsichtsbehörde vorgelegt werden. Die ersten Ergebnisse dieses Konsolidierungsverfahrens zeigen, daß die Kreditvergabe bei den bisher regulierungsfreien Auslandstöchtern deutscher Banken weit höher liegt, als dies bei Anwendung der Eigenkapitalvorschriften möglich gewesen wäre, vgl. Capital, "Kiesgruben", 1985, Nr. 10, S. 195. Aber auch weiterhin besteht für die Banken eine Reihe von Möglichkeiten, die Vorschriften des BAK zu umgehen. So wird insbesondere auf den Euromärkten ein zunehmender Teil der Kreditgeschäfte auf Finanzinnovationen verlagert, die nicht in den Bilanzen wirksam werden und damit der Überwachung durch das BAK entzogen sind (1).

-
- (1) Die Besonderheit dieser Finanzinnovationen liegt darin, daß die Banken Kredite nicht mehr selbst gewähren, sondern nur noch über die Plazierung von Geldmarktpapieren vermitteln. In der Regel werden dem kreditnehmenden Unternehmen bestimmte Plazierungskonditionen garantiert und ihm damit eine bedingte Finanzierungszusage ("back-up"-Linie) erteilt. Vgl. dazu im einzelnen Storck [1985].

Tabelle 3 - Zahl der Kreditinstitute, die die Eigenkapital- bzw. Liquiditätsgrundsätze gemäß §§ 10 und 11 KWG überschritten haben (Jahresdurchschnitte) (a)

Jahr	Grundsatz			
	I (b)	Ia (c)	II (d)	III (e)
1975	37	16	5	59
1976	41	9	6	77
1977	35	6	3	89
1978	41	8	10	83
1979	46	5	11	122
1980	58	4	29	170
1981	41	5	47	118
1982	19	5	20	59
1983	17	4	10	42
1984	16	8	9	56

(a) Bis auf die Spalte "Grundsatz Ia" Kreditinstitute ohne Zweigstellen ausländischer Banken, Teilzahlungskreditinstitute und öffentlich-rechtliche Grundkreditanstalten. - (b) Kredit/Eigenkapital-Regel. - (c) Regelung der Quote aus offenen Devisen- und Edelmetallpositionen und Eigenkapital. - (d) Langfristige Liquidität. - (e) Kurz- und mittelfristige Liquidität.

Quelle: Deutsche Bundesbank [c, 1984, S. 91].

Kreditregeln

34. Das KWG enthält eine Reihe von Vorschriften für das Kreditgeschäft, unter denen die Großkreditregel von besonderer Bedeutung ist. Ein Großkredit liegt vor und ist dem BAK zu melden, wenn der Kreditbetrag, der einem einzigen Schuldner gewährt wird, 15 vH des haftenden Eigenkapitals der Bank übersteigt. Mit der Verschärfung der Risikovorschriften durch die dritte KWG-Novelle darf seit Januar 1985 ein einzelner Großkredit 50 vH und alle Großkredite zusammen 800 vH des haftenden Eigenkapitals nicht überschreiten. Mit dieser Vorschrift sollen Risiken eingeschränkt werden, die sich aus der Konzentration von Krediten an einzelne Großkunden ergeben können.

Gefahrenregeln

35. Sieht das BAK die Erfüllbarkeit der Verpflichtungen eines Kreditinstituts als gefährdet an, kann es zur Abwendung der Konkursgefahr einstweilige Maßnahmen treffen. Der Maßnahmenkatalog ist umfangreich und reicht von direkten Anweisungen an die Geschäftsleitung über Kreditvergabe- und Einlagenannahmeverbote bis zur Schließung des Kreditinstituts. Der Konkursantrag selbst kann nur vom BAK gestellt werden. Werden im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten bei Kreditinstituten schwerwiegende Gefahren für die Gesamtwirtschaft befürchtet, kann die Bundesregierung über Rechtsverordnung eingreifen. In diesem Fall kann die Bundesregierung anordnen, daß einem Kreditinstitut ein

Moratorium gewährt wird, daß die Kreditinstitute geschlossen und der Bank- und Börsenverkehr eingestellt werden.

36. Diese kurze Darstellung vermittelt nur einen unvollständigen Eindruck von der Fülle der Einzelvorschriften des KWG (1). Nahezu alle diese Normen sind darauf ausgerichtet, das Geschäftsrisiko bei den einzelnen Kreditinstituten so gering wie möglich zu halten. Mit dem Ziel der präventiven Risikobegrenzung werden die Handlungsmöglichkeiten der Banken eingeschränkt und der Bankenaufsicht weitgehende Überwachungsbefugnisse zugebilligt, letztlich aber auch Umgehungsreaktionen bei den Kreditinstituten ausgelöst.

d. Bundesbankgesetz

37. Nach § 3 BBankG hat die Deutsche Bundesbank primär die Aufgabe, den Geldumlauf zu regeln mit dem Ziel, die Währung zu sichern. Zur Erfüllung ihrer Aufgabe besitzt die Deutsche Bundesbank das Notenausgabemonopol. Darüber hinaus steht ihr ein umfangreiches geldpolitisches Instrumentarium zur Steuerung der Geldschöpfungstätigkeit der Geschäftsbanken zur Verfügung. Nach der Eingriffsintensität lassen sich diese Instrumente in zwei Gruppen einteilen [Bitz, 1981, S. 49 ff.; Aust, 1963, S. 112 ff.]: hoheitliche Eingriffe durch Erlaß von Geboten und Verboten sowie geschäftspolitische Maßnahmen durch Angebote von Geschäftsabschlüssen zu bestimmten Bedingungen. Zu den hoheitlichen Eingriffen gehört insbesondere die Mindestreserverpflicht der Geschäftsbanken. Die Diskont- und Lombardpolitik sowie die Offenmarktpolitik stellen Preisbeeinflussungen durch Marktinterventionen dar und gehören dem geschäftspolitischen Bereich an.

Der Einsatz dieses Instrumentariums beeinflußt direkt und indirekt die Liquidität, Rentabilität und den allgemeinen Vermögensstatus der Kreditinstitute [Möschel, 1972, S. 85 ff.]. Der Handlungsspielraum der Geschäftsbanken wird damit in erheblichem Umfang durch währungspolitische Maßnahmen der Bundesbank begrenzt.

38. Die Reglementierung der Geschäftsbanken durch die staatliche Währungspolitik kann aus sehr unterschiedlichen Perspektiven betrachtet werden: So stellt von Hayek [1977] die grundsätzliche Frage, ob nicht gerade freier Wettbewerb im Bankensektor und die Aufhebung des Notenbankmonopols geeignete Maßnahmen wären, um das Ziel der Währungssicherung zu verwirklichen. Auf weniger grundsätzlichem Niveau werden dem bundesbankpolitischen Instrumentarium wettbewerbsverzerrende Wirkungen innerhalb des Bankensektors angelastet, die dem globalsteuernden Charakter der Geldpolitik widersprechen [vgl. Zimmermann, 1984]. Und schließlich dient das BBankG auch häufig als Rechtfertigungsgrundlage für die wettbewerbsrechtliche Sonderstellung der Kreditinstitute.

(1) Vgl. die eingehenden Darstellungen des KWG bei Müller [1981] sowie Szagunn und Wohlschiess [1980].

II. Regulierung des Versicherungssektors

1. Struktur des Versicherungssektors

39. Das Versicherungssystem in der Bundesrepublik besteht aus zwei Elementen: der marktwirtschaftlich organisierten Privatversicherungswirtschaft und der gesetzlichen Sozialversicherung. Die Beiträge zur gesetzlichen Alters-, Kranken-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung sind in ihrer Summe rund dreimal so hoch wie die Beitragseinnahmen der Privatversicherer (Tabelle 4). Trotz der erheblichen quantitativen Bedeutung der gesetzlichen Sozialversicherung und der vielfältigen Wechselwirkungen, die zwischen privater und staatlicher Risikovorsorge bestehen [vgl. Forster, 1983, S. 159 ff.], beschränkt sich die folgende Darstellung auf die Privatversicherungswirtschaft.

40. Einen Eindruck von der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Privatversicherungswirtschaft geben die Tabellen 4 und 5. Der Anteil der Versicherungsbeiträge am Volkseinkommen steigt im Zeitablauf: von 3,6 vH im Jahre 1960 auf 7,2 vH im Jahre 1983. Die Versicherungswirt-

Tabelle 4 - Beitragseinnahmen der Sozial- und Privatversicherungen in der Bundesrepublik 1960-1983

Jahr	Volks- einkommen Mrd.DM	Sozial- versicherungsbeiträge(a)			Beitragseinnahmen der Versicherungsunternehmen (b)		
		Mrd.DM	in vH des Volks- einkom- mens	pro Kopf der Be- völke- rung (DM) (c)	Mrd.DM	in vH des Volks- einkom- mens	pro Kopf der Be- völke- rung (DM) (c)
1960	240,1	29,0	12,1	523	8,7	3,6	157
1970	530,4	78,2	14,7	1289	26,6	5,0	439
1975	803,1	153,4	19,1	2481	46,7	5,8	755
1980	1149,4	229,1	19,9	3721	73,8	6,4	1199
1981	1187,8 (d)	248,2	20,9	4024	80,7	6,8	1308
1982	1226,2 (d)	264,0	21,5	4283	86,1	7,0	1397
1983	1277,5 (d)	268,7	21,0	4374	92,1	7,2	1499

(a) Tatsächliche Sozialbeiträge an den Staat (Alters- und Hinterbliebenenversorgung, Kranken- und Unfallversicherung, Arbeitslosenversicherung). - (b) Brutto-Beitragseinnahmen der Mitglieder des GDV; entspricht rund 93 vH des gesamten Brutto-Beitragsaufkommens. - (c) Einwohner (Wohnbevölkerung). - (d) Vorläufige Ergebnisse.

Quelle: Sachverständigenrat [1984, Tab. 16*, 5*]; Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) [1984, S. 22]; Statistisches Bundesamt [b, Tab. 22]; eigene Berechnungen.

Tabelle 5 - Internationaler Vergleich der zehn größten Versicherungsländer 1980

	Anteil am gesamten Prämienaufkommen der Welt	Prämien in vH des Sozialprodukts	Prämien pro Kopf der Einwohner in US \$(b)
USA (a)	46,6	7,2	834
Japan	13,6	5,1	507
Bundesrepublik	9,3	5,3	654
Großbritannien (a)	7,1	5,8	555
Frankreich	5,2	3,7	419
Kanada	2,9	5,1	520
Niederlande	2,0	5,5	603
Italien	1,7	2,0	127
Australien	1,6	5,0	482
Schweiz	1,4	6,1	961

(a) Werte zum Teil geschätzt. - (b) Umrechnungskurse Ende 1980.

Quelle: Sigma, 1982, Nr. 5, zitiert nach Farny [1982, S. 17].

schaft gehört zu den wichtigsten Wachstumssektoren in Deutschland (1). Gemessen am Prämienaufkommen - absolut und pro Kopf der Einwohner - steht sie im internationalen Vergleich an dritter Stelle. Als Kapitalsammelstellen und Investoren nehmen die Versicherungen starken Einfluß auf die Finanzmärkte: Das bei ihnen angesammelte Geldvermögen betrug 1984 rund 14 vH des gesamten Geldvermögens der inländischen nichtfinanziellen Sektoren (Unternehmen, private und öffentliche Haushalte) [Deutsche Bundesbank, d, Mai 1985, S. 47].

41. In der Bundesrepublik besteht kein einheitlicher Markt für Versicherungen. Nach dem Spartenentrennungsprinzip dürfen die Lebens-, Kranken-, Kredit- und Rechtsschutzversicherung nicht zusammen mit anderen Versicherungszweigen betrieben werden (2). Für ein einzelnes Unterneh-

(1) Nach Finsinger [1983b, S. 13] hat sich der Anteil der privaten Versicherungswirtschaft an der gesamten Wertschöpfung der Bundesrepublik im Zeitraum von 1960 bis 1976 verdoppelt. Die zweithöchste Wachstumsrate weist die Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwirtschaft mit 68 vH auf.

(2) Das Spartenentrennungsprinzip wurde nach langjähriger Praxis des Bundesaufsichtsamts für Versicherungswesen (BAV) erst durch die 14. Novelle des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) im März 1983 gesetzlich verankert (§ 8 Abs. 1a VAG). Das Spartenentrennungsprinzip wird für die einzelnen Versicherungssparten wie folgt begründet: (i) Lebensversicherung: Schutz der Gläubigerinteressen der Versicherungsnehmer aus langfristigen Sparvorgängen, (ii) Krankenversi-

Tabelle 6 - Die zehn größten Versicherungszweige in der Bundesrepublik nach dem Brutto-Beitragsaufkommen (a)

	1980		1983	
	Beitrags- einnahmen (Mrd. DM)	Markt- anteil (vH)	Beitrags- einnahmen (Mrd. DM)	Markt- anteil (vH)
Lebensversicherung	28,6	38,9	36,6	39,8
Autoversicherung	15,3	20,8	17,7	19,2
Private Krankenvers.	9,8	13,2	12,6	13,7
Allgemeine Haftpflicht- versicherung	3,6	5,0	4,6	4,9
Feuerversicherung	3,5	4,7	4,2	4,5
Private Unfallvers.	2,9	3,9	3,7	4,1
Hausratsversicherung	1,7	2,3	2,4	2,6
Rechtsschutzvers.	1,6	2,2	2,1	2,3
Transportversicherung	1,8	2,4	1,9	2,1
Wohngebäudeversicherung	1,3	1,8	1,9	2,1
Beitragseinnahmen insgesamt (b)	70,1	95,2	87,7	95,3

(a) Brutto-Beitragseinnahmen der Mitglieder des GDV (entspricht rund 93 vH des gesamten Brutto-Beitragsaufkommens). - (b) Auf die restlichen Versicherungszweige entfallen 1980: 3,5 Mrd. DM (4,8 vH des gesamten Brutto-Beitragsaufkommens); 1983: 4,4 Mrd. DM (4,8 vH).

Quelle: GDV [1984, S. 26].

men ist es deshalb unmöglich, alle Versicherungsarten "aus einer Hand" anzubieten. Die restlichen Versicherungsarten, insbesondere Schaden- und Unfallversicherungen, werden jedoch häufig von "Kompositversicherern" in einem Unternehmen zusammengefaßt. Das Spartenentrennungsprinzip führt zu einer unternehmensrechtlichen Angebotssegmentierung der umsatzstärksten Versicherungszweige (Tabelle 6).

42. In wettbewerbspolitischer Hinsicht hat das Spartentrennungsprinzip zwei Konsequenzen. Zum einen sind die Märkte der wichtigsten Versicherungszweige wie der Lebens-, Kranken-, Schaden- und Unfall(komposit)-

versicherung: Schutz der Gläubigerinteressen aus den Versicherungsverträgen sowie aus den angesammelten Altersrückstellungen, (iii) Kreditversicherung: wird wegen der Konjunkturabhängigkeit als besonders riskant angesehen, (iv) Rechtsschutzversicherung: Vermeidung von Interessenkonflikten zwischen Haftpflicht- und Rechtsschutzversicherung aus einem Versicherungsfall [vgl. Farny, 1982, S. 29 f.].

Tabelle 7 - Wettbewerbslage und Aktionsparameter auf den Versicherungsteilmärkten

Markt (Marktanteil 1983 in vH)	Wettbewerbsparameter		
	Preis	Produktdifferenzierung	Sonstiges
1. Lebensversicherung (39,8)	Genehmigungspflichtige und nahezu einheitliche Prämien; erhebliche Unterschiede bei der Ausgestaltung und in der Höhe der Überschußbeteiligung	Einheitliche AVB und nur geringer Wettbewerb über Produktgestaltung	Ausgeprägter Wettbewerb im Bereich Service/Außendienste
2. Krankenversicherung (13,7)	Genehmigungspflichtige Prämien mit Beitragsrückerstattung; Prämien wenig vergleichbar wegen unterschiedlicher Leistungen; bei den Gesamtkosten in vH der Prämieinnahmen treten Unterschiede von mehr als 100 vH zwischen den Versicherern auf	AVB nur in den Grundinhalten normiert; große Produktvielfalt	Beschränkter Kundenkreis durch Pflichtversicherung
3. Schaden/Unfallversicherung (44,5)			
3.1. Sachversicherung (14,0)	Freie Prämien und starker Preiswettbewerb insbes. im Industriegebiet; daher schwankende Marktanteile und uneinheitliche Gewinnraten	Einheitliche AVB mit fallweiser Differenzierung	
3.2. Kfz-Versicherung (19,2)	Genehmigungspflicht bei Kfz-Haftpflicht; weitgehend einheitliche Prämiengestaltung; Preiswettbewerb bei der Beitragsrückerstattung	Einheitliche AVB mit keinerlei Abweichungsmöglichkeit	Starker Wettbewerb um Marktanteile (Umsatzerweiterung), da die Gewinne im Regelfall auf 3 vH der Prämieinnahmen begrenzt sind
3.3. Haftpflichtversicherung (4,9)	Freie Prämien und deutliche Preisunterschiede; intensiver Wettbewerb mit stark schwankenden Marktanteilen und Gewinnen	Einheitliche AVB mit geringen Abweichungen	
3.4. Unfallversicherung (4,1)	Freie Prämien; die Verbandsempfehlungen werden deutlich unterschritten; starker Wettbewerb und gute Gewinnlage	Einheitliche AVB	
3.5. Rechtsschutzversicherung (2,3)	Freie Prämien mit starkem Preiswettbewerb	Einheitliche AVB	Starker Anstieg der Anzahl der Anbieter (24 neue Anbieter) seit 1957 und intensiver Wettbewerb über Absatzsystem und Service

AVB = Allgemeine Versicherungsbedingungen.

Quelle: Farny [1982]; Finsinger [1983b]; Finsinger, Kraft [1984].

versicherung zugleich die Märkte bestimmter Unternehmen. Die Wettbewerbssituation auf diesen Teilmärkten ist sowohl nach Anzahl der Marktteilnehmer und Konzentration der Geschäftsvolumina als auch nach der Intensität staatlicher Regulierungseingriffe unterschiedlich (vgl. dazu Tabelle 7). Tabelle 8 zeigt die Unterschiede in der Konzentration der Prämieinnahmen auf einzelne Unternehmen in den drei umsatzstärksten Versicherungssparten. Auf die größten zehn Versicherungsunternehmen entfallen in der Krankenversicherung rund 77 vH, in der Lebensversicherung 49 vH und in der Schaden/Unfallversicherung 31 vH des Brutto-Beitragsaufkommens.

Tabelle 8 - Konzentrationsgrade in den drei größten Versicherungssparten der Bundesrepublik 1982 (vH)

Konzentrationsgrad	Anteil am Brutto-Beitragsaufkommen der		
	Lebensversicherung	Krankenversicherung	Schaden-/Unfallversicherung
Das größte Unternehmen	14,1	17,5	11,5
Die 3 größten Unternehmen	28,0	43,0	19,0
Die 5 größten Unternehmen	35,7	57,5	24,8
Die 10 größten Unternehmen	48,9	77,1	31,2
Anzahl der erfaßten Versicherungsunternehmen	101	51	330

Quelle: BAV [1984, Tab. 150, 151, 350, 351, 450, 451]; eigene Berechnungen.

43. Zum anderen dürfte im Spartenrennungsprinzip eine Hauptursache für Unternehmenszusammenschlüsse zu sehen sein, denn ein umfassendes Produktsortiment ist nur in Zusammenarbeit mit anderen Unternehmenseinheiten zu realisieren [so auch Farny, 1982, S. 30 und Gromann, 1981, S. 243]. Unternehmensverbindungen in der Versicherungswirtschaft sind von vielfältiger und komplexer Art. Versicherungskonzerne mit einheitlicher Leitung, aber zum Teil recht unterschiedlicher Organisationsstruktur sind häufig wiederum in Versicherungsgruppen zusammengeschlossen. Die Mitgliedsunternehmen dieser Gruppen behalten ihre rechtliche und wirtschaftliche Selbständigkeit, koordinieren aber bestimmte betriebsinterne und marktbezogene Verhaltensweisen (1). Tabelle 9 zeigt die Geschäftsanteile der sieben größten Versicherungsgruppen/Konzerne.

44. Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß ein Großteil des Versicherungsgeschäfts in den Einzelsparten auf nur wenige Unternehmenseinheiten entfällt. Neben diesen marktdominierenden Anbietern besteht jedoch eine Vielzahl kleiner und kleinster Versicherungsbetriebe, deren Marktanteil verschwindend gering ist. So unterstehen insgesamt rund 800 Unternehmen der Versicherungsaufsicht (2), von denen nur 284 einen Marktanteil von mehr als 0,1 vH aufweisen und die wiederum zu 102 selbständigen Wirtschaftseinheiten zusammengefaßt werden können [vgl. Farny, 1982, S. 35]. Gärtner [1984, S. 501] spricht im Zusammenhang mit dieser teilligopolistischen Marktstruktur von einer "Übersetzung" des Marktes. Wie im folgenden zu zeigen ist, kann diese Marktstruktur auch auf Wirkungen der staatlichen Regulierung zurückgeführt werden.

(1) Einen detaillierten Überblick über Konzern- und Gruppenstrukturen in der Versicherungswirtschaft gibt Farny [1982, S. 31 ff.].

(2) Nur Bundesaufsicht. Faßt man die unter Bundes- und Landesaufsicht stehenden Versicherungen zusammen, beträgt die Zahl der Versicherungsunternehmen rund 3100 [vgl. BAV, 1984, S. 10*].

Tabelle 9 - Anteile der sieben größten Versicherungsgruppen/Konzerne in den drei größten Versicherungssparten der Bundesrepublik 1980 (a) (vH)

	Lebensversicherung	Krankenversicherung	Schaden-/Unfallversicherung	Alle Versicherungszweige
Allianz/Münchener Rück	24,2	18,3	23,0	22,6
Volksfürsorge	7,3	-	1,4	5,1
Rheinische Gruppe	4,1	0,5	6,2	4,5
Victoria/DAS	4,4	-	3,5	3,7
Gerling Konzern	3,4	-	3,3	3,2
Aachener & Münchener	2,8	4,1	3,1	3,0
SRB	1,3	14,1	2,5	2,9
Insgesamt	47,5	37,0	43,0	45,0

(a) Kriterium: Durchschnitt der Anteile an den Bruttoprämien und an der Bilanzsumme.

Quelle: Farny [1982, S. 94].

45. Das Marktverhalten der Einzelanbieter wird nicht nur durch die Konzern- und Gruppenzugehörigkeit beeinflusst. Auch die Verbände bewirken eine starke Verhaltenskoordination. Dachverband ist der GDV, in dem die fünf Fachverbände (Lebens-, Haftpflicht-, Kranken-, Sach-, Transportversicherer) zusammengeschlossen sind. Die im GDV vertretenen Unternehmen erwirtschaften rund 93 vH des in der Bundesrepublik erzielten Brutto-Beitragsaufkommens [vgl. GDV, 1984, S. 115]. Der GDV steht in allen Versicherungsfragen, insbesondere im Bereich der Tarife und Prämien, in sehr engem Dialog mit der Versicherungsaufsicht und koordiniert das Verhalten der Verbandsmitglieder - mit Billigung des Gesetzgebers (1) - über Empfehlungen [vgl. Gärtner, 1984, S. 513 f.; Hollenders, 1985, S. 75 ff.; Röper, 1978].

46. Die Bedeutung der Rechtsformunterschiede in der Versicherungswirtschaft wird unterschiedlich eingeschätzt. Den gewinnorientierten Aktiengesellschaften stehen Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit (VVaG) sowie die öffentlich-rechtlichen Versicherer gegenüber. Während die These von der Angleichung der Verhaltensweisen zwischen den Unternehmensformen bisher dominierte (2), stellt Finsinger [1983b] gravierende Unterschiede im Wettbewerbsverhalten der verschiedenen Rechtsformen fest [vgl. auch Klaue, 1978, S. 118].

Die wesentlichen Merkmale der deutschen Versicherungswirtschaft lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- starke Segmentierung der Versicherungsbranchen,

(1) In dem Bericht der Bundesregierung über die Ausnahmereiche des GWB [Deutscher Bundestag, h, S. 21] heißt es z.B., daß in der Versicherungswirtschaft "die Probleme nicht gegeneinander, sondern miteinander gelöst werden sollen."

(2) Vgl. Gärtner [1984, S. 497]; Finsinger [1983b, S. 22 f. und die dort angegebenen Quellen].

- ausgeprägte Konzern- und Gruppenverflechtung bei den umsatzstarken Unternehmen,
- starke Verhaltenskoordinierung über Verbände,
- teilligopolistische Marktstrukturen in den Teilsparten,
- unterschiedliche Rechtsformen und Zielsetzungen der Wettbewerber.

2. Staatliche Eingriffe in die private Versicherungswirtschaft - Normen, Ziele und Wirkungen

a. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

47. Die kartellrechtliche Ausnahmeregelung des § 102 GWB gilt gleichermaßen für die Kredit- und Versicherungswirtschaft. Beide Sektoren werden vom Gesetzgeber als wettbewerbliche Ausnahmebereiche betrachtet, "bei denen die Wirksamkeit des Wettbewerbsmechanismus infolge besonderer Umstände nicht zu den regelmäßig zu erwartenden Ergebnissen führt" (1). Parallelitäten ergeben sich auch aus der Entstehungsgeschichte des Kartellprivilegs.

Der ursprüngliche Regierungsentwurf von 1952 sah keine Sonderstellung für die Versicherungswirtschaft vor. Erst die Forderung nach einer völligen Freistellung der Versicherungen vom GWB, die vom Bundesrat, vom BAV und den Versicherungsverbänden erhoben wurde, führte bei der Verabschiedung des Gesetzes 1957 zu der kartellrechtlichen Privilegierung der Versicherungen (2). Das generelle Verbot von Kartellverträgen und Empfehlungen wurde aufgehoben und durch das Mißbrauchsprinzip ersetzt. Die Mißbrauchsaufsicht wird durch das Bundeskartellamt im Einvernehmen mit der Fachaufsichtsbehörde durchgeführt (vgl. die genauere Darstellung in Ziff. 23 f.).

48. Allerdings wird der faktische Wirkungsbereich privatwirtschaftlicher Wettbewerbsbeschränkungen nach § 102 GWB durch die umfassende staatliche Regulierung stark eingeschränkt. Durch die Genehmigungspflichten bei der Prämienbestimmung reduzieren sich z.B. die "Restbestände des Wettbewerbs" (3), die für eine Kartellregelung noch zur Verfügung stehen, auf rund 30 vH des gesamten Versicherungsmarkts.

Dort wo die Gestaltung der Versicherungsbedingungen, Prämien, Tarife etc. nicht schon durch Gesetz und Vorschriften des BAV vorgegeben ist, bestehen sehr häufig private Wettbewerbsabsprachen [für den Prä-

(1) Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik [Deutscher Bundestag, d, S. 8].

(2) Vgl. eingehend zur Diskussion um die Einbeziehung der Versicherungswirtschaft in das GWB Hollenders [1985, S. 31 ff.], der in Anlehnung an Möschel [1972, S. 335 f.] den Schluß zieht: Die "These vom 'Ergebniskompromiß ohne eigentliche positive Fundierung' von einer 'Art arithmetisches Mittel zweier divergierender Auffassungen' hat auch für den Bereich der Versicherungswirtschaft Gültigkeit" [Hollenders, 1985, S. 44].

(3) Hollenders [1985, S. 74]. Die 30 vH beziehen sich auf das Beitragsaufkommen in den Versicherungssparten, in denen 1982 keine Prämien genehmigungspflicht bestand.

mienbereich vgl. Farny, 1982, S. 28]. Form und Umfang der Verhaltenskoordinierung kann dabei unterschiedlich sein (1). Vertragliche Kartellabsprachen existieren im Bereich der Mitversicherungsgemeinschaften (z.B. Speditionsversicherung) und der Versicherungspools (z.B. Deutscher Luftpool, Pharmapool, Kernreaktor-Versicherungsgemeinschaft). Dabei handelt es sich um Quotenkartelle zur Risikoaufteilung. Prämien- und Provisionskartelle als Sanierungsinstrumente bei Ertragsschwierigkeiten haben eine lange Tradition im deutschen Versicherungswesen (2). Häufiger aber sind die unverbindlichen Prämien- und Tarifempfehlungen der Versicherungsverbände. In den Tätigkeitsberichten des Bundeskartellamts werden für die Zeit von 1978 bis 1982 achtzehn derartige Empfehlungen aufgeführt (3). Eine "ordnende" Wettbewerbslenkung stellen die "Wettbewerbsrichtlinien" von 1967 dar [vgl. Möschel, 1983, S. 632; Farny, 1982, S. 28]. Branchenumfassend werden hier insbesondere die Absatzverfahren und die Rekrutierung von Versicherungsvermittlern geregelt. Weitere privatwirtschaftliche Wettbewerbsbeschränkungen finden sich bei Kooperationsabkommen in der Form von Wettbewerbsverboten oder bei Rückversicherungsunternehmen, die eine Übernahme des Versicherungsrisikos von der Preis- und Vertragsgestaltung der Erstversicherer abhängig machen [vgl. Klaue, 1978, S. 78 f.].

49. Viele dieser Wettbewerbsbeschränkungen werden durch das BAV nicht nur geduldet, sondern auch unterstützt und angeregt (4). Da Wettbewerb zum Ausscheiden von unrentablen Unternehmen führt, Versicherungskonkurse aber aufsichtsrechtlich unerwünscht sind, liegen Wettbewerbsbeschränkungen durchaus im Interesse der Versicherungsaufsicht. Kartellvereinbarungen verringern den Wettbewerbsdruck und sichern auskömmliche Prämieinnahmen für die Versicherer. Nach § 102 GWB kann das Bundeskartellamt gegen diese Praxis nur dann einschreiten, wenn ein Mißbrauch vorliegt. Dazu ist allerdings das Einvernehmen mit dem BAV erforderlich. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß eine wirksame Mißbrauchsaufsicht durch das Kartellamt Gefahr läuft, am Veto-recht des BAV zu scheitern (5). "Faktisch bewegt sich also die Versicherungswirtschaft in einem kartellrechtlichen Freiraum" [Gärtner, 1984, S. 511].

(1) Vgl. zum Folgenden Gärtner [1984, S. 513 f.]; Hollenders [1985, S. 75]; Möschel [1983, S. 631 ff.]; Goldberg/Müller [1982, S. 810 ff.].

(2) Vgl. Hollenders [1985, S. 21 ff.]. Hierzu zählt z.B. die 1963 gegründete "Rothenburger Vereinigung", deren Zweck die Sanierung der Industriefeuerversicherung durch einheitliche Anhebung des Prämien-niveaus und Begrenzung der Provisionen war; weitere Nachweise bei Goldberg/Müller [1982, S. 810] und Gärtner [1984, S. 522].

(3) Vgl. die Zusammenstellung bei Hollenders [1985, S. 75 ff.], die weiter unten in einem Exkurs wiedergegeben wird.

(4) Hollenders [1985, S. 75]; Gärtner [1984, S. 512 f., 523]; Möschel [1983, S. 632].

(5) Vgl. z.B. zum fehlenden Einvernehmen im Fall des "Rothenburger Kartells" Goldberg/Müller [1982, S. 815]; allgemein zu dem Konflikt zwischen den Zielen der Fachaufsicht und des Kartellamts vgl. Möschel [1983, S. 639 f.]; Sieg [1979, S. 97]; BAV [1984, S. 37]. Darüber hinaus wird auch die Zusammenarbeit des Aufsichtsamts mit den Verbänden vom Bundeskartellamt kritisch beurteilt [vgl. Sieg, 1979, S. 101].

b. Versicherungsaufsichtsgesetz

Struktur und Ziele

50. Rechtliche Grundlage der Versicherungsaufsicht ist das Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (1). Das VAG wurde 1901 erlassen und blieb bis heute in seiner Grundstruktur unverändert. Zentrales Leitmotiv der Versicherungsaufsicht ist der Schutz der Versicherungsnehmer oder, wie es im VAG heißt, die Wahrung der Belange der Versicherten (vgl. z.B. §§ 8 Abs. 1 Nr. 2 und 81 Abs. 2 Satz 1 VAG). Dieses vage Zielkriterium wird unter zwei Aspekten interpretiert. Einerseits sind die Versicherungsnehmer in einer Schuldnerposition und daher an niedrigen Prämien und einer bedarfsgerechten Versorgung interessiert. Andererseits sind sie Gläubiger des Versicherungsschutzes. In Anlehnung an § 8 Abs. 1 Nr. 2 VAG werden ihre Gläubigerinteressen dann als gewahrt angesehen, wenn die dauernde Erfüllbarkeit der Versicherungsverträge sichergestellt ist. Konkurse könnten die Ansprüche der Versicherten gefährden und seien deshalb soweit wie möglich auszuschließen. Hohe Prämien würden die Zahlungsfähigkeit der Unternehmen sichern und die Konkurswahrscheinlichkeit senken. Dieser Zielkonflikt zwischen Gläubiger- und Schuldnerinteressen wurde in der über 80jährigen Aufsichtspraxis eindeutig zugunsten des Gläubigerinteresses und damit gegen die Wettbewerbsfreiheit gelöst. Der gesetzlich geforderte Schutz der Versicherungsnehmer konkretisiert sich deshalb vor allem als Schutz der Versicherungswirtschaft (2).

51. Mit der Generalklausel "Wahrung der Belange der Versicherten" eröffnet sich für die Versicherungsaufsicht ein weiter Spielraum für Markt eingriffe (rechtliche Grundlage bildet der § 81 VAG). Die Interpretation der Versicherungsaufsicht als "Verbraucherschutzbehörde" [Müller, Vogelsang, 1979, S. 260] stößt jedoch auch von juristischer Seite auf massive Kritik (3). Nach dieser abweichenden Auffassung ist die Funk-

-
- (1) Der folgenden Darstellung liegt das VAG nach dem 14. Änderungsge-
setz vom 31.3.1983 zugrunde.
 - (2) Zu dem gesamten Komplex dieser Zielinterpretation vgl. Farny [1972,
S. 49; 1979, S. 64; 1982, S. 2; 1984, S. 42 f.]; Forster [1983,
S. 106 ff.]; Finsinger [1983b, S. 26 f.]; Rosenkranz [1974,
S. 19 ff.].
 - (3) Sehr deutlich wird dies bei Scholz [1984, S. 13]: "Schutzgut der
Versicherungsaufsicht ist mit anderen Worten die Sicherung der
Funktionsfähigkeit des Versicherungswesens gegenüber gegenläufigen
Gefahren und Mißbräuchen. Richtschnur zu solcher Gefahren- und
Mißbrauchsabwehr sind die 'Belange der Versicherten'". Und auf
S. 17: "Das VAG ist kein Verbraucherschutzgesetz, selbst wenn ein-
zelne Interpreten es hierzu umzugestalten oder doch in diese Rich-
tung zu drängen suchen. Bereits der Systemgedanke des VAG ist ein
prinzipiell anderer: nämlich der Schutz der Funktionsfähigkeit der
Versicherungswirtschaft, also nicht der eines vom Versicherungs-
wesen abhängigen Konsumenten. Dieser Ordnungsgedanke der zu si-
chernden Funktionsfähigkeit basiert auf der Überlegung, daß gerade
eine funktionsfähige Versicherungswirtschaft im Rahmen von Privat-
autonomie und Wettbewerb versicherungswirtschaftlich prinzipiell ver-
brauchergerechte Leistungs- und Vertragsergebnisse produzieren
wird." Eine enge Verbindung zwischen der Funktionsweise von Ver-

tionsfähigkeit des Versicherungswesens alleiniges Schutzgut der Versicherungsaufsicht, und es sei das Ziel, diese Funktionsfähigkeit vor Gefahren und Mißbräuchen zu schützen. Ganz analog zur Bankenaufsicht nach dem KWG wird durch diese Interpretation auch die Versicherungsaufsicht auf eine ökonomische Grundlage gestellt. Die zunehmende Betonung der ökonomischen Rechtfertigung des VAG ist nicht zuletzt eine Reaktion auf die steigende Zahl der Markteingriffe des BAV, die mit "allgemeine(n) Floskeln wie Schutz des Verbrauchers" (1) gerechtfertigt werden und die einigen Beobachtern sogar verfassungsrechtlich bedenklich erscheinen (2).

52. Trotz dieser unterschiedlichen Interpretationsmöglichkeiten blieb der vage "Schutz der Versicherungsnehmer" in seiner einseitigen Auslegung als "Gläubigerschutz" und letztlich "Institutsschutz" lange Zeit alleiniges Leitmotiv der Versicherungsaufsicht. Der Maßstab "Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs" wurde als ein rein versicherungswissenschaftliches Problem betrachtet, das auch heute noch in der Praxis des BAV unbedeutend ist und vom Gesetzgeber 1957 bei der Verabschiedung des GWB nur als Hilfsargument benutzt wurde. Die Struktur des Aufsichtssystems ist weder an der Verhinderung von möglichem Marktversagen ausgerichtet, noch wurde es in dieser Hinsicht jemals vom Gesetzgeber auf Zieladäquanz geprüft [vgl. Finsinger, 1983b, S. 27]. Die unterschiedlichen Zielinterpretationen des VAG machen jedoch deutlich, daß ein Mehr an Marktwirtschaft im Versicherungswesen auch auf der Basis und im Rahmen des VAG möglich ist.

53. Durch das VAG wurde die materielle Staatsaufsicht über das Versicherungswesen geschaffen, die heute durch das BAV ausgeübt wird. Die Aufsicht umfaßt den gesamten Geschäftsbetrieb der Versicherungsunternehmen. Die Eingriffsrechte des BAV reichen von Informations- über Anordnungsrechte bis zur faktischen Übernahme bzw. Auflösung des Geschäftsbetriebs. Nach Steinhaus [1983, S. 51] neigt das BAV "dazu, ihre über den Überwachungsauftrag hinausgehende Ermächtigung zur Bekämpfung von Mißständen voll auszunutzen und die Geschäftsführung der beaufsichtigten Versicherungsunternehmen umfassend zu beeinflussen" (3). Durch die laufende Rechtsprechung und Verwaltungspraxis des BAV hat sich das Aufsichtssystem in den einzelnen Versicherungssparten zum Teil sehr unterschiedlich entwickelt. Die Grundstruktur der materiellen Staatsaufsicht blieb jedoch in allen Sparten erhalten und soll im folgenden dargestellt werden.

sicherungsmärkten und der Zielsetzung des VAG ergibt sich auch aus dem geschichtlichen Hintergrund bei der Entstehung des VAG im Jahre 1901. Insbesondere die Furcht vor ruinöser Konkurrenz scheint hier eine entscheidende Rolle gespielt zu haben. Vgl. Forster [1983, S. 106]; Finsinger [1983b, S. 25, 123].

- (1) Rittner, 1982, S. 208, zitiert nach Steinhaus [1983, S. 52, Fn. 34].
- (2) Kritisch zur Aufsichtspraxis des BAV und zur verfassungsrechtlichen Grundlage vgl. Scholz [1984] und Steinhaus [1983] sowie die dort angeführten Quellen.
- (3) Angerer, Präsident des BAV, drückt dies so aus: "Zu den Verdiensten der über 80jährigen Versicherungsaufsicht gehört ein Verbraucherschutz in ihrem Wirkungskreis, der über die Praxis in anderen Wirtschaftsbereichen weit hinausgeht." Vgl. Angerer [1982, S. 171].

Marktzutritt

54. Unternehmen, die Versicherungsgeschäfte betreiben wollen, benötigen eine Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb (§ 5 VAG). Die Zulassung ist u.a. an folgende Bedingungen geknüpft (1):

- Als Rechtsform ist die Aktiengesellschaft, der Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit oder die öffentlich-rechtliche Anstalt vorgeschrieben (2).
- Die erforderliche Mindestausstattung mit Eigenkapital bewegt sich je nach Geschäftszweig zwischen 2 Mio. DM (Lebensversicherung) und 0,732 Mio. DM (Schadenversicherung). Daneben muß ein Organisationsfonds zur Finanzierung der Verwaltung und des Vertriebsnetzes vorhanden sein.
- Ein Geschäftsplan ist einzureichen, der die Allgemeinen Versicherungsbedingungen (AVB), die Tarife, die beabsichtigte Rückversicherung und eine Reihe weiterer rechtlicher, finanzieller und versicherungstechnischer Informationen enthalten muß.
- Das Unternehmen darf nur Versicherungsgeschäfte betreiben. Nach dem Spartenrennungsprinzip (Ziff. 41) wird die Zulassung nicht generell für alle Versicherungsgeschäfte erteilt, sondern nur für einzelne Versicherungszweige.

Sind alle Voraussetzungen gegeben und scheinen die Belange der Versicherten ausreichend gewahrt sowie die Verpflichtungen des Unternehmens aus zukünftigen Versicherungsverträgen dauerhaft erfüllbar (§ 8 VAG), muß die Erlaubnis erteilt werden.

55. Für ausländische Versicherer aus EG-Ländern gelten die gleichen Marktzugangsvorschriften (3). Allerdings besteht für sie die Pflicht, eine Niederlassung in Deutschland zu errichten. Ein Marktzugang im Rahmen des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs, wie ihn die EG-Verträge vorsehen und mit dem eine Umgehung der deutschen Versicherungsaufsicht möglich wäre, scheidet zur Zeit noch am Widerstand des BAV (4).

56. Nicht nur das mit erheblichen Kosten verbundene Zulassungsverfahren hemmt den Marktzutritt, sondern auch die Komplexität und der Umfang des nachfolgenden Aufsichtsprozesses [vgl. Finsinger, Kraft, 1984]. Insbesondere ausländische Versicherer klagen über Marktzutrittschwierigkeiten durch die Genehmigungspraxis des BAV, vgl. Neue Zürcher Zeitung, 29.11.1983, S. 15. Bei den 33 Neugründungen im Zeitraum 1975-1980 handelt es sich fast ausnahmslos um Reorganisationsmaßnahmen

(1) Vgl. im einzelnen Angerer [1982, S. 173 ff.]; Farny [1982, S. 24 ff.].

(2) GmbHs und Personengesellschaften sind für Versicherungsgeschäfte nicht zulässig. Vgl. zur Kritik an der Rechtsformbeschränkung Scholz [1984, S. 29 f.].

(3) Die Zulassung für Versicherer aus Ländern außerhalb der EG ist demgegenüber erschwert (§ 106 Abs. 1 Ziff. 2 VAG i.V.m. § 106b VAG).

(4) Gegen die Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs durch das BAV hat die Kommission der EG beim Europäischen Gerichtshof Klage eingereicht. Vgl. Wirtschaftswoche, 1985, Nr. 50, S. 32 ff.

bestehender Versicherungskonzerne zur Umgestaltung oder Erweiterung des Sortiments (1). Die Geschäftstätigkeit ausländischer Anbieter ist nur von geringer Bedeutung und gemessen am Marktanteil ziemlich konstant. Insgesamt ergibt sich der Eindruck eines geschützten Marktes mit einer ausgeprägten Stabilität in der Unternehmenszahl und den Marktanteilen [vgl. Farny, 1982, S. 148 ff.]. Diese Entwicklung ist auch ökonomisch plausibel, wenn man bedenkt, daß ein wirksamer Konkurschutz bei den bestehenden Unternehmen eine Begrenzung der Neuzugänge erfordert. Soll ein natürlicher Marktaustritt verhindert werden, so setzt dies voraus, daß der Marktzutritt blockiert wird - zu Lasten der Wettbewerbsintensität.

Produktgestaltung

57. Der Inhalt der Versicherungsverträge wird, soweit das Versicherungsvertragsgesetz (VVG) keine bindende Vorschriften enthält, von den Unternehmen in den AVB festgelegt. Die Ausgestaltung des Versicherungsschutzes in den AVB ist in allen Versicherungszweigen mit Ausnahme der Transportversicherung genehmigungspflichtig. Abweichungen von den genehmigten AVB sind wiederum nur mit Einverständnis der Aufsichtsbehörde möglich (§ 5 Abs. 3 Satz 2 VAG, § 13 VAG). Die Aufsicht genehmigt für die einzelnen Teilmärkte grundsätzlich nur einheitliche Versicherungsbedingungen. Erklärtes Ziel sind brancheneinheitliche Verträge, die die Markttransparenz verbessern und den Wettbewerb bei der Preisgestaltung erhöhen sollen [vgl. Angerer, 1982, S. 174]. Im Privatkundengeschäft sind die Versicherungsbedingungen im Bereich der Lebens-, Sach- und Unfall- sowie der Kfz-Versicherungen weitgehend vereinheitlicht. Große Produktvielfalt herrscht hingegen bei der privaten Krankenversicherung (2).

58. Wird durch Produktvereinheitlichung die Nachfragerposition der Versicherungsnehmer verbessert? Standardisierungsmaßnahmen, die zu einer Verringerung der Angebotsvielfalt führen, erschweren eine individuell abgestimmte Risikodeckung, die an den Präferenzen der Nachfrager orientiert ist. Die Transparenz des Gutes "Versicherungsschutz" wird durch eine solche Strategie nicht erhöht, es werden lediglich die Wahlmöglichkeiten begrenzt [vgl. Seuß, 1979, S. 79]. Zudem wird bei den Versicherungsanbietern die Innovationsdynamik im Qualitätswettbewerb beeinträchtigt. Der Anreiz zur Entwicklung neuer Produkte ist gering, denn im Rahmen des Genehmigungsverfahrens, an dem regelmäßig auch die Verbände beteiligt sind, wird die Neuentwicklung als standardisiertes Produkt für alle Versicherten zugänglich. Da Versicherungsprodukte nicht urheberrechtlich geschützt werden können, besteht kaum eine Chance, Marktvorsprünge durch innovatives Verhalten zu erzielen. Ein dynamischer Wettbewerb durch Produktinnovationen ist daher auch in der Praxis kaum festzustellen (3). Der Versuch, die Markttransparenz durch Beschränkung des Qualitätswettbewerbs und durch Einheitsprodukte zu

-
- (1) Vgl. Farny [1982, S. 99 ff.]. Eine gewisse Ausnahme bildet die Rechtsschutzversicherung mit sechs Neugründungen.
 - (2) Zu den einzelnen Versicherungszweigen vgl. Farny [1982, S. 104 ff.].
 - (3) Vgl. Farny [1979, S. 69 f.]; Gärtner [1984, S. 509]; Kleyboldt [1979, S. 126].

erhöhen, erweist sich letztlich als Bumerang zu Lasten des Verbrauchers.

Prämien- und Gewinngestaltung

59. Die Tarifaufsicht nach dem VAG nimmt massiven Einfluß auf die zentrale Steuergröße eines jeden Marktsystems: den Preis. Genehmigungspflichtig sind die Prämien in der Lebens-, Kranken-, Kraftfahrzeughaftpflicht- und der Unfallversicherung mit Prämienrückgewährung (1). Das Beitragsaufkommen in diesen Sparten beträgt rund 70 vH des Gesamtvolumens. In den übrigen Versicherungszweigen können die Prämien zwar grundsätzlich frei gestaltet werden, aber auch hier kontrolliert die Aufsichtsbehörde, ob die Prämien mit dem Prinzip auskömmlicher Tarife vereinbar sind (rechtliche Grundlage ist die Generalklausel des § 81 VAG). Zudem existieren bei den meisten genehmigungsfreien Tarifen unverbindliche Prämienrichtlinien der Verbände [vgl. Farny, 1982, S. 28].

60. Die direkte Einschränkung des Preiswettbewerbs soll die Unternehmen vor Zahlungsunfähigkeit bewahren und so die dauernde Erfüllbarkeit der Versicherungsverträge im Sinne des VAG sicherstellen. Preiskontrollen werden daher als Insolvenzschutzmaßnahme verstanden, die im Gläubigerinteresse der Versicherungsnehmer liegt. Um Verluste selbst in relativ unbedeutenden Teilsparten auszuschließen, gilt der Grundsatz, daß jeder einzelne Versicherungszweig sich selbst tragen muß. Defizitäre Tarife werden nicht genehmigt und Abweichungen von dem einmal genehmigten Tarif sind unzulässig (Verbot von Begünstigungsverträgen). Preisanpassungen im Wettbewerb sollen verhindert werden (2).

61. Mit einem Anteil von rund 40 vH am gesamten Prämienaufkommen ist die Lebensversicherung das wichtigste Beispiel für die Prämienregulierung. Nach den Vorschriften des BAV muß die Bruttoprämie nach der folgenden Formel berechnet werden [vgl. zum Folgenden Finsinger, 1983b, S. 125 ff.]:

$$\text{Bruttoprämie} = \text{Risiko-} + \text{Sparprämie} + \text{Verwaltungskosten-} + \text{Abschlußkosten-} \\ \text{prämie} \quad \text{prämie} \quad \text{zuschlag} \quad \text{zuschlag}$$

Risiko- und Sparprämie sowie der Verwaltungskostenzuschlag sind für alle Versicherer einheitlich vorgeschrieben. Bei der Prämienberechnung werden extrem vorsichtige Maßstäbe angelegt. So wird die Risikoprämie nach der Sterblichkeitstafel von 1960/62 (oder älteren) berechnet, obwohl die Sterblichkeit seitdem gesunken ist. Um die tatsächlichen Verpflichtungen aus Sterbefällen abzudecken, wird deshalb in der Praxis nur die Hälfte der Risikoprämie benötigt. Bei der Sparprämie wird ein Rechnungszinssatz von 3 vH zugrunde gelegt - die durchschnittliche Rendite der Kapitalanlagen der Lebensversicherer betrug rund 7 vH. Der Verwaltungskostenzuschlag ist für alle Unternehmen einheitlich. Der Ab-

- (1) In der Kfz-Vollkaskoversicherung wurde die Genehmigungspflicht Anfang 1982 abgeschafft; dasselbe gilt für die Kfz-Teilkaskoversicherung im April 1985. Beide Bereiche zusammen haben einen Anteil von rund 30 vH an den gesamten Beitragseinnahmen der Kfz-Versicherungen.
- (2) Vgl. Gärtner [1984, S. 509 ff.]. Aus verfassungsrechtlicher Sicht wird das Begünstigungsverbot des § 21 VAG von Scholz [1984, S. 20] kritisiert.

schlußkostenzuschlag ist auf 3,5 vH der Versicherungssumme begrenzt und wird in der Praxis von allen Versicherern mit Außendienstorganisation voll ausgeschöpft. Das Ergebnis sind stark überhöhte und nahezu einheitliche Prämien, die zu hohen und ständig wachsenden Überschüssen bei den Versicherern führen (1). Von diesen Überschüssen müssen mindestens 90 vH wieder an die Versicherten zurückerstattet werden. Da die Prämien als Wettbewerbsparameter blockiert sind, findet ein Preiswettbewerb nur über die "Gewinnbeteiligung" statt; in der Praxis liegt die Gewinnbeteiligung der Versicherten bei rund 98 vH der erzielten Überschüsse [vgl. Farny, 1982, S. 69].

Ähnlich liegen die Verhältnisse bei der Kfz-Haftpflichtversicherung, der vom Beitragsaufkommen her zweitgrößten Versicherungssparte mit genehmigungspflichtigem Tarif: Hier besteht allerdings bei der Prämienkalkulation ein gewisser Spielraum für die einzelnen Unternehmen, der sich auch in den Marktpreisen niederschlägt (2).

62. Welche Wirkungen gehen von einem so gestalteten Preissystem aus? Zum einen kann festgestellt werden, daß das Ziel der Aufsicht, Insolvenzen zu verhindern und auskömmliche Prämien zu gewährleisten, weitgehend erreicht wird. Dies entspricht jedoch vor allem dem Interesse der etablierten Versicherungsunternehmen. Für die Versicherungsnehmer als Schuldner der Prämien entstehen allerdings nachteilige Wirkungen.

63. Das Gewinnbeteiligungssystem verringert die Markttransparenz und erhöht die Informationskosten für die Verbraucher. Erst im nachhinein kann die tatsächliche Preiswürdigkeit eines Anbieters festgestellt werden. Empirische Ergebnisse für die Kfz-Versicherung zeigen, daß die Nachfrage hoch elastisch auf Prämienänderungen reagiert, die nur ex-post feststellbaren Rückerstattungen aber nahezu ohne Einfluß auf den Absatz bleiben. Dadurch wird verständlich, daß systematische Unterschiede bei den vertraglich festgelegten Prämien gering ausfallen, während die Differenzen beim Gesamtpreis (Prämie minus Rückerstattung) ganz erheblich sind (3). Selbst wenn Unterschiede in der Gewinnbeteiligung nachträglich erkannt werden, ist der Wechsel zu preisgünstigeren Anbietern, insbesondere in der Lebens- und Krankenversicherung, oft nur mit erheblichen finanziellen Verlusten möglich [vgl. Soltwedel et al., 1986, Fn. 3 zu Ziff. 189]. Die Preisreaktion der Nachfrage wird künstlich verringert, Nachfrageumschichtungen von teuren zu billigeren Anbietern werden erschwert, und der Wettbewerbsdruck auf Preise und Kosten sinkt. Effizienzverluste sind die Folge.

(1) So betrug die Überschüsse in der Lebensversicherung 1975 rund 25 vH der Prämieinnahmen. Bis 1983 stieg der Überschußanteil auf rund 40 vH [vgl. GDV, 1984, S. 39 ff.].

(2) Zur Prämienregulierung in der Kfz-Haftpflichtversicherung vgl. Finsinger [1983b, S. 64 ff.]; Rosenkranz [1974].

(3) Vgl. Finsinger [1983b, S. 110 ff.]. Die Tatsache, daß manche Unternehmen trotz der geringen Absatzwirkung hohe Rückerstattungen leisten, anstatt die Prämien zu senken, erklärt Finsinger [ibid., S. 114] mit der Praxis der Versicherungsaufsicht, die manche Unternehmen daran hindere, ihre Kostenvorteile in den Prämien weiterzugeben.

64. Das System der Prämienregulierung mit flexibler Überschußbeteiligung stellt auch eine erhebliche Marktzutrittsbarriere für neue Anbieter dar. Sie können ihre Leistungsfähigkeit nicht durch günstige Prämien wirksam am Markt signalisieren. Beim Wettbewerb mit Gewinnbeteiligung sind sie im Nachteil, da keine Vergangenheitsdaten vorgelegt werden können, die auf hohe Rückerstattungsquoten hinweisen.

65. Hohe Ausschüttungsquoten bei den Prämienüberschüssen, wie sie z.B. in der Lebensversicherung durchaus üblich sind (rund 98 vH) und wie sie beim Leistungsvergleich zwischen Versicherungsunternehmen häufig herangezogen werden, vermitteln ein falsches Bild von der Preiswürdigkeit eines Unternehmens. Hohe Rückerstattungsquoten können künstlich produziert werden, indem Überschüsse in Kosten verwandelt bzw. Gewinne verlagert werden und vom verbleibenden Rest eine hohe Ausschüttung vorgenommen wird [vgl. Gärtner, 1984, S. 520 ff.]. Derartige Strategien sind von der Versicherungsaufsicht mehrfach nachgewiesen worden und sollen mit dem 14. Änderungsgesetz zum VAG von 1983 durch eine erweiterte Kontrolle verhindert werden - eine Kontrolle, die erst durch die staatlich verursachte Markttransparenz bei den Preisen notwendig wurde [vgl. kritisch zu dieser Gesetzesänderung Finsinger, 1983a].

66. Sind Preis und Qualität als Wettbewerbsparameter nur sehr begrenzt einsetzbar, so verlagert sich der Wettbewerb in andere Bereiche, die häufig mit der tatsächlichen Leistungsfähigkeit eines Versicherers nur in einem losen Zusammenhang stehen. Bei den Privatversicherungen spricht man von "Beziehungswettbewerb" (1). Über den massiven Ausbau der Außendienstorganisationen wird versucht, eine Kundenbindung zu erzeugen, die in anderen Branchen mit hoher Qualität und günstigen Preisen angestrebt wird.

67. Die wesentlichen Wirkungen der Prämienregulierung lassen sich in den folgenden Punkten zusammenfassen:

- Verminderung der Markttransparenz durch schwer kalkulierbare Überschußbeteiligungssysteme,
- erhebliche Preis- und Kostenspielräume auf der Anbieterseite,
- Beeinträchtigung des Leistungswettbewerbs und Ausweichen auf künstliche Differenzierungen, irrationale Qualitätsmerkmale und Beziehungspflege,
- Marktzutrittshemmnis für neue Anbieter,
- hohe Kontroll- und Verwaltungskosten der Aufsichtsbehörde.

Daß diese Wirkungen nicht nur theoretische Vermutungen sind, sondern auch empirisch belegt werden können, beweisen die Untersuchungsergebnisse von Finsinger [1983b] für die Lebens- und Kfz-Versicherung. Mit dem Ziel des Verbraucherschutzes lassen sich diese Konsequenzen der Prämienregulierung nicht vereinbaren.

Interne Finanzstruktur

68. Um die dauerhafte Erfüllbarkeit der Verpflichtungen aus den Versicherungsverträgen sicherzustellen, überwacht das BAV auch die interne

(1) Vgl. Kleybold [1979, S. 120]; Forster [1983, S. 397]; Gärtner [1984, S. 515 ff.].

Tabelle 10 - Vermögensstatus der Versicherungswirtschaft im Jahre 1982
(Mrd. DM)

	Bruttobeiträge	Kapitalanlagen	Laufende Erträge aus (2)
	(1)	(2)	(3)
Lebensversicherung	33,8	216,8	17,0
Krankenversicherung	11,9	17,8	1,4
Schaden- und Unfallvers.	42,7	57,9	4,7
Alle Zweige (ohne Rückversicherung)	92,3	351,2	27,7

Quelle: BAV [1984, Tab. 311, 351, 411, 451, 111, 151, 040, 050]; eigene Berechnungen.

Finanzstruktur der Versicherungsunternehmen. Die Vorschriften betreffen hier vor allem die Kapitalausstattung und die Kapitalanlagen.

69. Nach § 53c VAG sind die Versicherer verpflichtet, "freie unbelastete Eigenmittel mindestens in der Höhe einer Solvabilitätsspanne zu bilden, die sich nach dem gesamten Geschäftsumfang bemißt". Im Ergebnis bindet die Solvabilitätsregulierung das Geschäftsvolumen an die vorhandenen Eigenmittel und begrenzt dadurch den Entscheidungsfreiraum der Unternehmen (1). Direkte Wirkungen gehen von dieser Geschäftsbegrenzung nur dann aus, wenn die freiwillige Sicherheitskapitalbildung niedriger liegen würde als die gesetzlich vorgeschriebene. In diesem Fall, der empirisch kaum nachzuweisen ist, bewirkt die Solvabilitätsregulierung eine Prämienhöhung: Zum einen erhöht die geforderte Kapitalbindung die Opportunitätskosten aus alternativen Verwendungen, und zum anderen erschwert sie - ähnlich wie Mindestkapitalforderungen - den Marktzutritt neuer Unternehmen. Der empirisch nachweisbare Effekt auf die Prämienhöhe scheint indes gering zu sein [vgl. zu den empirischen Nachweisen Finsinger, 1983b, S. 35].

70. Größere Bedeutung haben die Kapitalanlagevorschriften des VAG, die nicht nur die Ertragslage der Versicherer, sondern auch das Kapitalangebot auf den Finanzmärkten nachhaltig beeinflussen. Insbesondere in der Lebensversicherung sammeln sich durch die extrem vorsichtig kalkulierende Prämienaufsicht erhebliche Beitragsüberschüsse an, die als Deckungsrückstellungen in der Bilanz erscheinen und von den Versicherern ertragbringend angelegt werden. Allein die Zinseinnahmen aus diesen Vermögensanlagen betrugen 1982 rund die Hälfte des gesamten Prämienaufkommens in der Lebensversicherung (Tabelle 10). Die Anlagemöglichkeiten für die so angesammelten Beiträge werden aus Sicherheitsgründen (Gläubigerschutz) durch die Aufsicht begrenzt (2). Durch die ge-

- (1) Die Solvabilitätsspanne wird für die einzelnen Versicherungszweige unterschiedlich berechnet [vgl. Farny, 1984].
- (2) Eine genauere Darstellung findet sich in Soltwedel et al. [1986, Ziff. 252].

setzlichen Anlagevorschriften wird nicht nur die Rentabilität des Versicherungsvermögens - die letztendlich über die Gewinnbeteiligung auch den Versicherungsnehmern zugute kommt - beeinflusst, sondern es findet auch eine massive Beeinflussung der Kapitalallokation statt.

3. Exkurs: (Prämien-)Empfehlungen der Versicherungsverbände 1978-1982

71. Der Exkurs enthält eine Liste von Empfehlungen der Verbände, soweit sie sich den Tätigkeitsberichten des Bundeskartellamts (TB) für die fünf Berichtsjahre 1978-1982 entnehmen lassen [vgl. Hollenders, 1985, S. 75 ff.].

- Empfehlung des Verbandes der Lebensversicherungsunternehmen betr. die Werbung mit Überschußbeteiligung (Rechenformel für die Berechnung des Durchschnittsertrages aus Kapitalanlagen, Hervorhebung des Fehlens eines Rechtsanspruches auf die in einer Werbung dargestellte Überschußbeteiligung) (TB 1978, S. 91),
- Empfehlung des Verbandes der Lebensversicherungsunternehmen zur Ermäßigung des Verwaltungskosten- und Sicherheitszuschlags auf die Netto- oder Bruttoprämie im Falle der Kombination von Risikoversicherungen auf den Todesfall mit selbständigen Berufsunfähigkeitsversicherungen (ibid., S. 92),
- Empfehlung des Verbandes der Lebensversicherungsunternehmen zur Einrechnung bestimmter Kostensätze in den Verwaltungskosten- und Sicherheitszuschlag als Voraussetzung der Genehmigung des Abschlusses von BUZ-Renten zu Risikoversicherungen durch das Bundesaufsichtsamt (ibid.),
- Empfehlung des Gesamtverbandes der deutschen Versicherungswirtschaft an sämtliche Mitgliedsverbände, die Werbung mit dem Durchschnittsertrag ihrer Kapitalanlagen (Durchschnittsrendite) in der Weise zu vereinheitlichen, daß die Überschaubarkeit gefördert wird und zutreffende Vergleiche möglich werden (ibid.),
- Empfehlungen des HUK-Verbandes aus dem Jahre 1978: das "Tarifbuch für die Unfallversicherung, Ausgabe 1978", der "Tarif für die allgemeine Haftpflichtversicherung, Ausgabe Juli 1978", das Tarifwerk für die Rechtsschutzversicherung sowie das Tarifwerk für eine Verkehrs-Service-Versicherung (ibid.),
- Empfehlung von Tarifstrukturen der Pharma Rückversicherungs-Gemeinschaft (Pharmapool) (ibid.),
- Besondere Bedingungen und Risikobeschreibungen der Pharma Rückversicherungs-Gemeinschaft (Pharmapool) (ibid.),
- Die Hansa-Industrie-Tarifvereinigung, ein seit 1900 bestehendes Kartell für Feuer- und FBU-Risiken, nach dessen Statuten die Vereinigung über Tarifierungsanträge der Mitglieder in Form einer verbindlichen Festlegung der auf der Basis der Prämienrichtlinien des Verbandes der Sachversicherer ermittelten Prämie entscheidet (ibid.),
- Die "DTV-Kaskoklauseln 1978" des Deutschen Transport-Versicherungs-Verbandes für die Seekaskoversicherung, ein Bedingungswerk für die Reise- und Zeitversicherungen in europäischer und außereuropäischer Fahrt (ibid., S. 93),

- "Punktecatalog zur Vermeidung mißbräuchlicher Ausgestaltung von Maklerverträgen" des Gesamtverbandes der deutschen Versicherungswirtschaft unter Mitwirkung der Verbände der Versicherungsmakler und -vermittler (TB 1979/80, S. 106),
- "Unternehmenstarif 80" des HUK-Verbandes für die Kfz-Versicherung, eine Tarifierungsempfehlung (ibid., S. 107),
- Empfehlung des Verbandes der Sachversicherer vom Mai 1980 zur Sanierung der Industriefeuer- und Betriebsunterbrechungs-Versicherung, wonach Prämien ab einer bestimmten Versicherungssumme grundsätzlich und bei schlechtem Verlauf noch stärker erhöht und im Falle von Spitzenrisiken weiterhin von Tarifierungskommissionen nach den Verbandsprämienrichtlinien ermittelt und empfohlen werden sollen (ibid., S. 108),
- Als "flankierende Maßnahme" dazu die gegenseitige Empfehlung einer "Prämienberechnungsklausel" großer Rückversicherer, nach der sie ihre Leistung an den Erstversicherer kürzen können, wenn dieser seinen Bestand nicht nach den Stabilisierungs- und Sanierungsempfehlungen des Verbandes tarifiert (ibid.),
- Empfehlungen des Deutschen Transport-Versicherungs-Verbandes in Gestalt der Richtlinien zur Risikobeurteilung und Prämienkalkulation für die Ausstellungsversicherung, der Prämienempfehlung für die See-, Fluß- und Landgütertransportversicherung, eines Kalkulationsschemas für die Flußkaskoversicherung und der "DTV-Kriegsklauseln 1981" (ibid.),
- Prämienrichtlinien zur Extended Coverage-Deckung im Rahmen der Industriefeuer- und FBU-Versicherung des Verbandes der Sachversicherer (TB 1981/82, S. 84),
- "Tarif '82" des Verbandes der Sachversicherer, der eine Prämienanhebung im Industriefeuergeschäft zur Sanierung dieser Sparte zum Gegenstand hat (ibid.),
- Empfehlung der "Tarifierungsgrundsätze" des Verbandes der Sachversicherer aus dem Jahre 1968 (ibid.),
- Versicherungsgemeinschaft für die 1954 gegründete Maschinenversicherung (ibid., S. 84 f.).

III. Regulierung der Wertpapiermärkte

1. Struktur der Wertpapiermärkte

72. Etwas vereinfachend läßt sich der deutsche Wertpapiermarkt in den Rentenmarkt (Markt für festverzinsliche Wertpapiere) und in den Aktienmarkt (Markt für Beteiligungspapiere) unterteilen (1). Er ist damit nur

(1) Unschärf wird diese Einteilung z.B. durch variabel verzinsliche Anleihen, die nicht dem eigentlichen Rentenmarkt zuzuordnen sind. Gemessen an ihrem Anteil am gesamten Geldvermögen in der Bundesrepublik ist die Bedeutung dieser Papiere allerdings noch recht gering.

ein Teilbereich des Kapitalmarkts, der die gesamte mittel- und langfristige Kreditgewährung und auch den Handel mit Unternehmensbeteiligungen umfaßt. Nimmt man das gesamte längerfristige Geldvermögen in der Bundesrepublik als Maßstab für das Kapitalmarktvolumen, so entfallen davon rund 20 vH auf Wertpapierbestände (1). Der Anteil der festverzinslichen Wertpapiere am Kapitalmarktvolumen beträgt mehr als das Dreifache des Aktienanteils und weist steigende Tendenz auf, während die Bedeutung der Aktie kontinuierlich sinkt (Tabellen 11 und 12).

73. Eine Sonderrolle neben Renten- und Aktienwerten spielen Investmentzertifikate. Sie verbriefen Anteile an dem Wertpapierfonds einer Kapitalanlagegesellschaft, der sich wiederum selbst aus Aktien- und Rentenwerten zusammensetzt (2). Investmentzertifikate dürfen nur von Kapitalanlagegesellschaften ausgegeben werden, die neben dem KWG noch den speziellen Bestimmungen des KAGG unterliegen. Als Rechtsform ist die AG oder GmbH vorgeschrieben. In jedem Fall ist ein Aufsichtsrat nach dem AktG zu bilden. Besondere Vorschriften gelten für das Mindestgründungskapital (500000 DM), die Zusammensetzung und Verwaltung des Fondsvermögens sowie für Publizität und Rechnungsverlegung. Die Vertragsbedingungen, die das Rechtsverhältnis zwischen Investmentgesellschaft und Anteilhaber regeln, müssen durch das BAK genehmigt werden (3). Alle deutschen Investmentfonds befinden sich im Besitz der Banken. Auch der Vertrieb der Zertifikate erfolgt fast ausschließlich direkt über Kreditinstitute; Anteile an deutschen Investmentfonds werden nicht an der Börse gehandelt (4).

74. Ein internationaler Vergleich zeigt, daß die Bedeutung der Aktie in der Bundesrepublik relativ gering ist (Tabelle 13). Setzt man die Kurswerte inländischer Aktien ins Verhältnis zum jeweiligen Bruttosozialprodukt, ergibt sich ein Maßstab für den Beitrag des Aktienmarkts zur Unternehmensfinanzierung bzw. zur Kapitalanlage. Die höchste Quote erreichen die USA (1983: 63 vH), gefolgt von Großbritannien (52 vH), Japan (48 vH) und der Schweiz (46 vH). Die Bundesrepublik (14 vH) und Frankreich (9 vH) liegen weit zurück.

-
- (1) Die folgenden Zahlen können nur ein ungefähres Bild vermitteln. Probleme bei der Berechnung entstehen vor allem bei der immer etwas willkürlichen Unterscheidung zwischen kurz- und langfristigem Geldvermögen sowie bei der Bewertung der Wertpapierbestände [vgl. Andreas, 1980, S. 770]. So wurden z.B. Termingelder in vollem Umfang dem längerfristigen Geldvermögen zugerechnet und die Wertpapiere zu Emissionskursen bewertet.
 - (2) Um quantitative Doppelerfassungen zu vermeiden, bleiben die Investmentzertifikate hier - wie in der Finanzierungsrechnung der Bundesbank - außer Betracht.
 - (3) Die Vertragsbedingungen enthalten u.a. die Grundsätze bei der Auswahl der Fondspapiere, die Vergütungen für die Investmentgesellschaft aus dem Sondervermögen, den Aufschlag bei Ausgabe der Zertifikate, die Bedingungen für die Rücknahme und die beabsichtigte Verwendung der Erträge aus dem Sondervermögen. Vgl. Büschgen [1985, S. 348]; Gabler Bank Lexikon [1984, S. 1056].
 - (4) Die Investmentfonds sind verpflichtet, börsentäglich den Ausgabe- und Rücknahmepreis bekanntzugeben.

Tabelle 11 - Bestände an langfristigem Geldvermögen aller und der nichtfinanziellen Sektoren 1978-1984

Jahr	Insgesamt (b)	Darunter (a)			
		Festverzinsliche Wertpapiere		Aktien	
	Mrd. DM	Mrd. DM	vH	Mrd. DM	vH
Alle Sektoren (b)					
1978	3513,6	473,7	13,5	140,8	4,3
1979	3859,4	519,6	13,5	149,8	4,1
1980	4224,8	572,2	13,5	158,6	4,0
1981	4652,4	646,2	13,9	171,1	3,9
1982	5003,0	730,5	14,6	182,5	3,8
1983	5388,1	823,1	15,3	205,9	3,8
1984	5764,2	910,1	15,8	217,4	3,8
Nichtfinanzielle Sektoren (c)					
1978	1919,0	202,3	10,5	129,0	6,7
1979	2104,5	243,1	11,6	136,8	6,5
1980	2303,6	269,9	11,7	144,7	6,3
1981	2551,0	312,2	12,2	156,1	6,1
1982	2730,9	335,9	12,3	163,3	6,0
1983	2921,2	378,8	13,0	174,6	6,0
1984	3140,8	435,2	13,9	180,0	5,7

(a) Zu Emissionskursen. - (b) 1978. Gesamtes Geldvermögen aller Sektoren (private Haushalte, Unternehmen, öffentliche Haushalte, Ausland, Banken, Bausparkassen, Versicherungen) ./.. Bargeld und Sichteinlagen ./.. Geldmarktpapiere ./.. Auslandsposition der Bundesbank ./.. kurzfristige Bankkredite ./.. Handelskredite. - (c) Gesamtes Geldvermögen aller nichtfinanziellen Sektoren (private und öffentliche Haushalte, Unternehmen, Ausland) ./.. Bargeld und Sichteinlagen ./.. Geldmarktpapiere ./.. Handelskredite ./.. Auslandsposition der Bundesbank.

Quelle: Deutsche Bundesbank [d, Mai 1983; Mai 1984; Mai 1985]; eigene Berechnungen.

75. Banken und private Haushalte sind die bedeutendsten Nachfrager von festverzinslichen Wertpapieren (Tabelle 14). Während das relative Gewicht der Banken als Nachfrager im Zeitraum 1978-1984 leicht abnahm, stieg die Bedeutung der privaten Haushalte bis Ende 1981 ständig, sank dann aber wieder. Beide Sektoren zusammen hielten Ende 1984 über 70 vH des Gesamtbestands an festverzinslichen Wertpapieren. Drittwichtigste Nachfragergruppe sind die Versicherungen mit leicht steigender Tendenz (Ende 1984: 13,6 vH).

Auf der Angebotsseite ist die Stellung der Banken noch weit stärker als auf der Nachfrageseite. Im Durchschnitt der Jahre 1978-1984 bestand das Angebot an Rentenwerten zu rund 70 vH aus Bankschuldverschreibungen. An zweiter Stelle in der Rangliste der Anbieter folgt die öffentliche Hand mit einem Anteil von rund 21 vH am Gesamtangebot des Jahres

Tabelle 12 - Bildung von langfristigem Geldvermögen aller Sektoren 1978-1984 (a)

Jahr	Insgesamt (a)	Darunter Erwerb von			
		Festverzinslichen Wertpapieren		Aktien	
		Mrd. DM	vH	Mrd. DM	vH
1978	332,13	44,48	13,4	9,53	2,9
1979	350,33	45,09	12,9	9,11	2,6
1980	358,16	51,98	14,5	10,56	2,9
1981	417,78	72,90	17,4	10,23	2,4
1982	352,89	83,75	23,7	9,85	2,8
1983	386,81	91,41	23,6	15,22	3,9
1984	422,63	86,56	20,5	10,42	2,5

(a) Geldvermögensströme, d.h. Änderung des langfristigen Geldvermögens in den jeweiligen Jahren; Definition des langfristigen Geldvermögens wie in Tabelle 11.

Quelle: Vgl. Tabelle 11.

Tabelle 13 - Umfang und Struktur der Wertpapiermärkte ausgewählter Länder 1983

	Aktien(a)	Festverzinsliche Wertpapiere (b)	Aktien/festverzinsliche Wertpapiere	Aktien/BSP
	Mrd. DM(c)		vH	
Bundesrepublik	261	778	34	14
Frankreich	111	338 (d)	33	9
Großbritannien	618	472	31	52
Japan	1545	2677	58	48
Niederlande	92	115	80	28
Schweiz	120	103	17	46
USA(e)	5688	6009	95	63

(a) Kurswerte, inländische Aktien. - (b) Nominalwerte, inländische Anleihen. - (c) DM-Umrechnung nach Jahresschlußkursen. - (d) Kurswerte. - (e) In- und ausländische Wertpapiere.

Quelle: Commerzbank [1984, S. 39].

1984. Beide Sektoren zusammen - Banken und öffentliche Haushalte - stellen also rund 90 vH des gesamten Anleiheangebots. Interessant ist die steigende Neigung des Auslands, sich am deutschen Rentenmarkt zu verschulden: Der Anteil des Auslands am Angebot stieg von 1978 bis Ende 1984 von 4,1 vH auf 7,6 vH. Bei den inländischen privaten Unter-

Tabelle 14 - Struktur des Bestands und des Angebots an festverzinslichen Wertpapieren der einzelnen Sektoren in der Bundesrepublik 1978-1984 (a)

	Anteil am Gesamtbestand Ende													
	1978		1979		1980		1981		1982		1983		1984	
	N	A	N	A	N	A	N	A	N	A	N	A	N	A
Private Haushalte	29,4	-	32,5	-	34,0	-	37,1	-	35,2	-	33,5	-	33,3	-
Unternehmen	5,5	6,4	6,1	5,3	5,7	5,0	4,8	4,5	4,6	4,4	6,1	3,9	6,7	3,7
Öffentliche Haushalte	3,5	20,1	3,5	19,7	3,1	18,3	2,8	15,6	2,7	17,2	2,5	19,4	2,3	21,3
Ausland	4,3	4,1	4,7	4,4	4,3	5,3	3,6	5,6	3,5	6,5	4,4	6,5	5,5	7,6
Banken	44,2	69,5	40,5	70,4	40,1	71,3	38,3	74,2	39,6	71,9	39,5	70,2	38,1	67,3
Bausparkassen	1,2	-	1,1	-	0,8	-	0,6	0,1	0,6	0,1	0,6	-	0,5	-
Versicherungen	11,9	-	11,6	-	11,9	-	12,7	-	13,9	-	13,5	-	13,6	-
Gesamtbestand	100		100		100		100		100		100		100	

(a) N = Bestandsnachfrage: prozentualer Anteil am Gesamtbestand der im Umlauf befindlichen Anleihen; A = Bestandsangebot: prozentualer Anteil am Gesamtangebot (Gesamtverschuldung) von Anleihen. Aufgrund von Rundungen kann die Summe der Anteile von 100 abweichen.

Quelle: Vgl. Tabelle 11.

nehmen geht der Trend in die andere Richtung: Industrieobligationen verlieren ständig an Bedeutung als Finanzierungsinstrument der Unternehmen. Ihr Anteil am Gesamtangebot von festverzinslichen Werten war Ende 1984 mit rund 4 vH nur noch gering (1).

76. Bei der Betrachtung der Angebots- und Nachfragestruktur auf dem Aktienmarkt (Tabelle 16) fallen die folgenden Punkte auf: Die zunehmende Aktienmüdigkeit der privaten Haushalte drückt sich darin aus, daß ihr Anteil am gesamten Aktienbestand von 22 vH im Jahre 1978 auf 17 vH im Jahre 1984 sank (2). Die wichtigsten Aktienhalter sind die Unternehmen (1984: 38 vH) und das Ausland (1984: 21 vH). Eine Gegenüberstellung von Angebot und Nachfrage an Aktien innerhalb des Unternehmenssektors läßt vermuten, daß hier der Beteiligungscharakter der Aktie gegenüber dem Anlagecharakter dominiert. Auffallend ist auch die abnehmende Bedeutung der inländischen Unternehmen als Aktienemittenten im Vergleich zum Ausland. Der Anteil der inländischen Aktien sank von 1978 bis Ende 1984 von 65 vH auf 59 vH, während der Anteil ausländischer Aktien von 25 vH auf 31 vH stieg.

- (1) Gemessen am Gesamtumlauf inländischer Wertpapiere betrug der Anteil der Industrieobligationen 1984 nur 0,2 vH (Tabelle 15).
- (2) Der Aktienanteil am gesamten längerfristigen Geldvermögen der privaten Haushalte betrug 1984 nur knapp 2 vH.

Tabelle 15 - Anteil einzelner Wertpapiere am gesamten Umlauf inländischer Wertpapiere 1978-1984 in vH (a) (jeweils Jahresende)

Wertpapierarten	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Bankenschuldverschreibungen	61,1	62,8	64,5	68,2	67,3	66,5	64,9
Pfandbriefe	17,2	16,6	16,3	15,6	15,2	14,7	14,0
Kommunalobligationen	29,8	30,2	31,9	33,9	35,3	35,1	34,3
Schuldverschreibungen von Spezialkreditinstituten	4,2	4,2	4,2	4,5	4,7	5,0	4,9
Sonstige	9,7	11,7	12,2	14,2	12,2	11,8	11,7
Anleihen der öffentlichen Hand	22,1	21,3	20,5	18,0	19,9	21,8	23,9
Bundesanleihen	15,2	15,4	14,7	12,8	14,5	16,4	18,2
Länder	2,6	2,2	1,9	1,4	1,6	1,9	2,3
Gemeinden	0,1	0,1	-	-	-	-	-
Bundesbahn und -post	4,2	3,7	3,8	3,7	3,7	3,4	3,4
Industrieobligationen	1,3	1,0	0,7	0,5	0,4	0,3	0,2
Aktien	15,5	14,9	14,2	13,2	12,4	11,5	11,0
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100
(a) Abweichungen der Anteile der Untergruppen von den Gesamtanteilen können aufgrund von Rundungen auftreten.							

Quelle: Deutsche Bundesbank [e. lfd. Jgg.]; eigene Berechnungen.

Diese Strukturdaten illustrieren zwei zentrale Probleme des deutschen Aktienmarkts:

- Der Rückzug privater Anleger aus dem Aktienmarkt verringert das Kapitalangebot für eigenkapitalsuchende Unternehmen und erschwert eine breite Streuung des Aktienkapitals. Aktien dienen mehr als Verflechtungsinstrument innerhalb des Unternehmenssektors und weniger als Beteiligungsinstrument für private Anlegerkreise.
- Parallel zu diesem Nachfragerückgang sinkt die Bereitschaft (oder die Möglichkeit) der Unternehmen, Kapital über Aktienemissionen aufzunehmen. Die sinkende relative Bedeutung inländischer Unternehmen als

Tabelle 16 - Struktur des Bestands und des Angebots an Aktien der einzelnen Sektoren in der Bundesrepublik 1978-1984 (a)

	Anteil am Gesamtbestand Ende													
	1978		1979		1980		1981		1982		1983		1984	
	N	A	N	A	N	A	N	A	N	A	N	A	N	A
Private Haushalte	22,1	-	20,4	-	18,7	-	16,7	-	16,2	-	17,3	-	16,7	-
Unternehmen	35,0	65,4	36,4	64,4	37,2	62,8	39,5	61,3	40,0	60,9	40,0	59,3	38,1	58,6
Öffentliche Haushalte	8,4	-	8,6	-	8,5	-	8,4	-	8,1	-	7,8	-	7,4	-
Ausland	20,6	24,8	20,9	25,4	20,1	26,9	20,8	28,4	20,7	28,7	20,2	30,5	20,8	31,0
Banken	9,1	7,5	9,0	7,6	10,2	7,6	8,8	7,6	8,7	7,7	8,6	7,4	9,6	7,5
Bausparkassen	0,1	0,2	0,1	0,3	-	0,4	0,1	0,4	0,1	0,4	-	-	-	-
Versicherungen	4,7	2,1	4,7	2,3	5,3	2,3	5,6	2,3	6,2	2,4	6,6	2,5	7,5	2,4
Gesamtbestand	100		100		100		100		100		100		100	

(a) N = Bestandsnachfrage: prozentualer Anteil am Gesamtbestand der im Umlauf befindlichen Aktien; A = Bestandsangebot: prozentualer Anteil am Gesamtangebot von Aktien. Aufgrund von Rundungen kann die Summe der Anteile von 100 abweichen.

Quelle: Vgl. Tabelle 14.

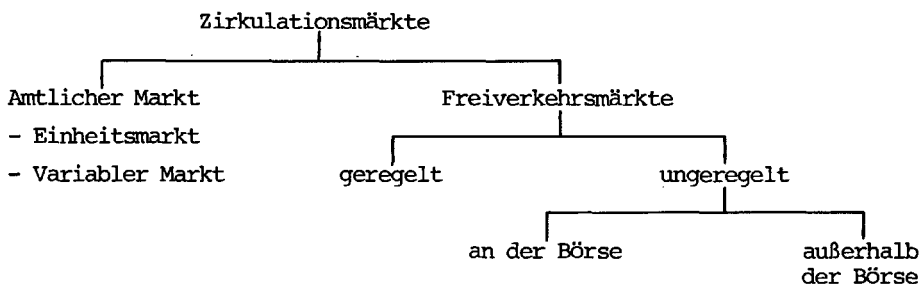
Aktienanbieter verringert die Palette der Anlagemöglichkeiten und kann von daher wieder negativ auf die Bereitschaft zur Aktienanlage zurückwirken.

2. Organisation der Wertpapiermärkte

78. Bei der Darstellung des Wertpapiermarkts ist es wichtig, zwischen Emissions- und Zirkulationsmärkten zu unterscheiden. Die Emission umfaßt nicht nur die Ausgabe der Wertpapiere durch den Aussteller (Emittenten), sondern alle Tätigkeiten, die mit der Unterbringung neuer Wertpapiere bei den eigentlichen Kapitalgebern zusammenhängen. Von der Vielzahl theoretischer Möglichkeiten bei der Emission [vgl. Breuer, 1980, S. 402 ff.] hat in der Bundesrepublik nur ein Verfahren größere praktische Bedeutung: die Fremdemission mit fester Übernahme durch ein Bankenkonsortium und anschließender außerbörslicher Unterbringung durch die Konsortialbanken [BMF, 1979, S. 131 ff.; Hahn, 1983, S. 324 ff.].

Bei diesem Verfahren übernimmt ein Bankenkonsortium die gesamte Emission zu einem festen, zwischen den Banken und dem Emittenten ausgehandelten Emissionskurs. Anschließend plazieren die Konsortialbanken die Wertpapiere auf eigene Kosten und eigenes Risiko beim Publikum. Die Plazierung erfolgt stets außerbörslich durch Auflegung zur öffentlichen Zeichnung oder freihändigen Verkauf.

79. Neben dem Emissionsmarkt, der sich zwischen Emittenten, Banken und Erstkapitalgebern abspielt, stehen die Zirkulationsmärkte für bereits im Umlauf befindliche Papiere. Die Zirkulationsmärkte üben keine Finanzierungsfunktion für den Emittenten aus, sondern dienen der Refinanzierung der Kapitalanleger. Ein Anleger wird in der Regel nur dann bereit sein, ein bestimmtes Wertpapier zu erwerben, wenn eine problemlose Refinanzierung durch Verkauf auf einem Zirkulationsmarkt gewährleistet ist. Eine erfolgreiche Erstplazierung hängt deshalb wesentlich davon ab, ob für das Wertpapier ein funktionsfähiger Zirkulationsmarkt besteht.



80. In der Bundesrepublik lassen sich mit dem amtlichen Markt und den Freiverkehrsmärkten zwei Hauptsegmente des Zirkulationsmarkts unterscheiden:

- Der amtliche Markt an den acht deutschen Börsen (1) steht unter staatlicher Aufsicht [vgl. Soltwedel et al., 1986, Ziff. 78]. Die wesentlichen Rechtsgrundlagen sind das Börsengesetz (BörsG) von 1896 in der Fassung von 1908 (zuletzt geändert durch die Novelle vom 28.4.1975), die Bekanntmachung betreffend die Zulassung von Wertpapieren zum Börsenhandel (ZulBek) vom 4.7.1910, die Börsenordnungen der acht amtlichen Wertpapierbörsen und die einheitlichen Börsengeschäftsbedingungen für den amtlichen Handel, die 1983 in Kraft traten. Daneben stehen eine Vielzahl weiterer börsenrechtlicher Einzelregulierungen [vgl. dazu detailliert Samm, 1978, S. 21 ff.; Hielscher, 1980, S. 839]. Die Börsenordnung enthält u.a. Bestimmungen über den Geschäftszweig und die Organisation der Börse, die Veröffentlichung der Preise und Kurse sowie die Zusammensetzung und Wahl der Mitglieder der Zulassungsstelle. Ergänzt wird die BörsO durch eine große Zahl weiterer Bestimmungen, die die innere Ordnung der Börse betreffen. Der Börsenvorstand selbst hat insbesondere die Aufgabe, über den Börsenbesuch von Personen zu befinden, die Einhaltung der Börsenbestimmungen zu überwachen, Geschäftsbedingungen festzulegen (verbindliche Usancen), die Kursfeststellung zu überwachen und die Gebührenordnung zu erlassen. Als weitere wichtige Organe stehen neben dem Börsenvorstand die Zulassungsstelle für Wertpapiere, die Kursmaklerkammer und das Ehren- und Schiedsgericht.
- Die Freiverkehrsmärkte unterliegen nicht der staatlichen Börsenaufsicht und sind auch sonst weitgehend unbeeinflusst von direkter staatlicher

(1) Frankfurt, Düsseldorf, Berlin, Bremen, Hamburg, Hannover, München, Stuttgart, wobei Frankfurt und mit einigem Abstand Düsseldorf die wichtigsten Börsenplätze sind.

Regulierung. Hinsichtlich der Organisation steht der geregelte Freiverkehr (gFV) dem amtlichen Markt am nächsten. Der Handel erfolgt in den Börsenräumen und wird über die zur Börse zugelassenen Freiverkehrsmakler abgewickelt. Die Marktorganisation und die Zulassung von Wertpapieren zum Handel liegt in den Händen eines privaten Ausschusses der Börsenmitglieder (Ausschuß für amtliche nicht notierte Werte - Freiverkehrsausschuß), der allerdings vom Börsenvorstand gewählt wird. Obwohl an die Zulassung von Wertpapieren etwas geringere Anforderungen gestellt werden als am amtlichen Markt, ist der gFV in vielen Bereichen dem amtlichen Markt näher als den übrigen Freiverkehrsmärkten. Die Marktorganisation auf den unregulierten Freiverkehrsmärkten bleibt weitgehend den Marktteilnehmern überlassen, und auch die Zulassungsbedingungen für Wertpapiere können individuell verschieden sein. Der Handel erfolgt entweder in den Börsenräumen über Freiverkehrsmakler (Handel mit Papieren, die weder amtlich notiert noch in den gFV einbezogen sind) oder außerhalb der Börse durch Telefonverkehr oder "over-the-counter" (OTC)-Transaktionen.

81. Generell werden auf dem amtlichen Markt und den Freiverkehrsmärkten sowohl Aktien als auch Anleihen gehandelt. Der größte Teil des Rentenhandels wird jedoch direkt zwischen den Banken und den institutionellen Anlegern abgewickelt. Nur etwa 10-15 vH des Handels läuft über die Börse [Zass, 1985]. Rund 20 vH der umlaufenden Anleihen sind Emissionen des Staates zur Finanzierung der öffentlichen Schuld. 70 vH sind Bankschuldverschreibungen, die der Refinanzierung der Banken dienen. Für diese Emittenten stellen die Zugangsvoraussetzungen zu den börslichen Märkten kein Hindernis dar. Eine Notierung auf dem amtlichen Markt oder im gFV dient der breiten Streuung der Anleihebeträge und ermöglicht den Erwerb durch institutionelle Anleger (1). Eine Entscheidung zwischen Zulassung zum amtlichen Handel oder Einbeziehung in den gFV ist für diese Emittenten zum großen Teil keine Frage der Zulassungsvoraussetzungen, sondern eine Kostenfrage.

82. Die Bedeutung der einzelnen Marktsegmente ist für den Aktienhandel anders zu beurteilen. Zulassungsbestimmungen, Mindestemissionsbeträge und sonstige Voraussetzungen für die Zulassung zu den einzelnen Marktsegmenten sind oft entscheidend für die Wahl eines bestimmten Zirkulationsmarkts. Die oberen Segmente - der amtliche Handel und der gFV - sind in der Praxis den relativ großen Aktiengesellschaften vorbehalten, die bereits seit längerer Zeit ihre Leistungsfähigkeit auf dem Markt unter Beweis gestellt haben. Die Eigenkapitalbeschaffung von kleineren und oft auch recht risikoreichen Newcomern muß meist über die Märkte des unregulierten Freiverkehrs (uFV) abgewickelt werden (vgl. auch Tabelle 17).

Die Bedeutung der verschiedenen Marktsegmente für den Aktienhandel kann an der Anzahl der notierten inländischen Unternehmen grob abgeschätzt werden. Ende 1981 waren rund 370 Unternehmen am amtlichen Markt notiert und 80 Unternehmen in den gFV einbezogen (2); die Ak-

(1) Versicherungen und Investmentgesellschaften dürfen nach dem Gesetz regelmäßig nur Werte des amtlichen Handels und des gFV in ihr Portfolio aufnehmen. Vgl. Soltwedel et al. [1986, Ziff. 252 f.].

(2) Überschneidungen durch Mehrfachnotierung an den verschiedenen Börsen sind herausgerechnet. Rund die Hälfte des börsennotierten

Tabelle 17 - Aktienneuemissionen in der Bundesrepublik seit 1981

Jahr	Gesellschaft	Federführendes Emissionshaus	Neuwert der eingeführten Aktien (a)	Emissionsvolumen	Ausgabepreis	Erster Kurs	Marktsegment (b)	Bemerkungen
			(Mic. DM)					
1981	Deckel	Bay. Vereinsb.	19,4	48,3	125	131	xxx	
	Knürr	PM Portfolio	2,3	7,1	155	163	xx	
1982	Electronic 2000	PM Portfolio	1,8	8,8	250	265	xx	
	Monachia	Merck, Finck & Co.	7,3	-	-	2160	xxx	
	Rückforth	PM Portfolio	2,9	8,6	150	190	xx	Konkurs
1983	Kerkerbachbahn	PM Portfolio	0,7	3,25	250	600	x	Konkurs
	Vögele	Deutsche Bank	2,0	5,0	125	145	xxx	
	SM Software	PM Portfolio	0,3	1,0	200	570	x	
	Tewidata	PM Portfolio	2,8	11,3	202,5	310	xx	Konkurs
	Wella	Deutsche Bank	27,1	184,4	340	375	xxx	
	Gestra	Deutsche Bank	8,0	20,0	125	157	xxx	
	GFC	PM Portfolio	0,5	2,0	200	600	x	
	Hagen Batterie	Deutsche Bank	5,0	12,0	120	129	xxx	
	Trewo	PM Portfolio	5,0	22,0	220	210	x	Konkurs
	E. Aigner	Bayern Hypo	5,4	26,5	245	275	xxx	
	Hornschuch	Deutsche Bank	15,0	31,5	105	109	xx	
1984	Zanders	Deutsche Bank	20,0	50,0	125	178	xxx	
	BCT Computer	PM Portfolio	6,0	12,0	100	135	x	Konkurs
	Kolbenschmidt	Deutsche Bank	30,0	96,0	160	170	xxx	
	MCS	BHF-Bank	0,6	2,05	185	305	xx	
	Forsche	Deutsche Bank	21,0	327,6	780	1020	xxx	
	Ymos	Deutsche Bank	15,0	46,5	155	156	xxx	
	Carl Schenk	BHF-Bank	2,0	6,4	160	161	xx	
	Hegener & Glaser	PM Portfolio	1,25	5,6	225	250	x	
	Nixdorf	Deutsche Bank	72,0	547,2	380	490	xxx	
	Markt u. Technik	Deutsche Bank	1,0	6,4	320	450	xx	
	Berliner Bank	Deutsche Bank	65,0	188,5	145	145	xxx	
	Garny	Deutsche Bank	7,8	23,4	150	150	xx	
	Leifheit	Deutsche Bank	20,0	120,0	300	302	xxx	
	Schmalbach	Deutsche Bank	52,5	136,5	130	138,2	xxx	
	Krones	Commerzbank	7,0	64,4	460	510	xxx	
	Berliner Elektro-							
	Bet.	Deutsche Bank	5,0	19,0	190	195	xx	
	Scheu u. Wirth	Dresdner Bank	3,5	15,4	220	223	xx	
	Sinn	Deutsche Bank	6,4	19,2	150	155	xx	
	Nino	Deutsche Bank	8,0	24,0	130	138	xxx	
	Moto Meter	Commerzbank	2,0	4,6	115	155	xx	
ADV/ORGA	Commerzbank	2,2	11,1	250	320	xx		
1985 bis September	Fuchs	Deutsche Bank	9,0	18,0	100	108	xxx	
	Brillantleuchten	DG-Bank	3,0	10,5	175	185	xxx	
	Schumag	Commerzbank	4,7	28,2	300	325	xx	
	Springer	Deutsche Bank	83,3	558,1	335	-	xxx	
	Henkel	Deutsche Bank	75,8	432,3	285	390	xxx	

(a) Stamm- und Vorzugsaktien. - (b) Nur das "oberste" Marktsegment ist aufgeführt; Mehrfachnotierungen in verschiedenen Marktsegmenten an verschiedenen Börsenplätzen sind üblich; xxx = amtlicher Markt; xx = geregelter Freiverkehr; x = unregelmäßiger Freiverkehr an der Börse.

Quelle: Wertpapier, "Emissionsfrühling in Deutschland", 1985, Nr. 2; Wirtschaftswoche, "Einbruch des Eisbrechers", 1985, Nr. 18; Handelsblatt, "Börsen Neulinge", November 1985.

Tabelle 18 - Aktienneuemissionen nach Marktsegmenten in der Bundesrepublik 1977-1985

Jahr	Erstmalig notierte deutsche Aktien(a)		
	amtlicher Markt	geregelter Freiverkehr	ungeregelter Freiverkehr an der Börse
1977	6	-	-
1978	1	-	-
1979	1	1	-
1980	2	1	-
1981	1	1	-
1982	-	3	-
1983	5	2	4
1984	10	9	2
1985 (Jan.-Sept.)	4	1	-

(a) Bei Notierung in mehreren Segmenten ist nur das "oberste" berücksichtigt.

tionen von 70 Unternehmen wurden in dem "börslichen" uFV und 146 Titel per Telefon und "over-the-counter" gehandelt [Schmidt, 1977; 1984, S. 198]. Ein weiterer Indikator für die Bedeutung der einzelnen Marktsegmente - insbesondere hinsichtlich ihrer dynamischen Entwicklung - ist die Zahl der Neuemissionen (Tabelle 18).

Innerhalb der zwei Jahre 1983 und 1984 haben mehr Gesellschaften zur Börse gefunden als in den 20 Jahren zuvor (1). Aus den Zahlen wird ersichtlich, daß in den letzten Jahren der gFV und auch der uFV an der Börse vermehrt als (einziger) Zirkulationsmarkt benutzt wird. Dennoch übersteigen die Neuzulassungen auf dem amtlichen Markt und dem geregelten Freiverkehrsmarkt bei weitem die Neueinführungen auf dem unregulierten Freiverkehrsmarkt.

Aktienkapitals ist im Dauerbesitz und damit nicht im Handel [Commerzbank, 1984].

(1) In der Zeit von 1963 bis 1982 betrug die Anzahl der Neuemissionen 31 [vgl. Weichert, 1985b, S. 10].

C. Regulierung des Kommunikationssektors

I. Begriffliche Abgrenzung

83. Unter Kommunikation wird hier Vermittlung und Austausch, aber auch Verarbeitung und Speicherung von Informationen in Form von Texten, Sprache, Bildern oder numerischen Daten verstanden (1). Je nach Entfernung des Empfängers vom Sender unterscheidet man zwischen der Bürokommunikation und der Fernkommunikation. Bei der Telekommunikation wiederum handelt es sich um eine Art der nachrichtentechnisch unterstützten Fernkommunikation, bei der Informationen immateriell, d.h. mit Hilfe elektrischer Energie analog oder digital übertragen und gespeichert werden. Hingegen zeichnet sich die Printkommunikation dadurch aus, daß Nachrichten auf physische Datenträger übertragen und übermittelt werden. Telekommunikationsnetze bestehen aus drei Elementen: den Übertragungseinrichtungen (wie Kabel), den Vermittlungseinrichtungen, die Verbindungen innerhalb der Netze zwischen einzelnen Kommunikationspartnern herstellen, sowie den Endgeräten, die zum Senden und Empfangen von Signalen dienen.

84. Bei der Individual- oder Dialogkommunikation handelt es sich um eine Punkt-zu-Punkt-Verbindung zwischen Kommunikationspartnern [Witte, 1984, S. 333 f.]. Das Netz, auf dem die Informationen ausgetauscht werden, besitzt eine Sternstruktur. Sie erlaubt es, daß die an der Kommunikation unmittelbar beteiligten Personen exklusiv miteinander verbunden sind, während alle übrigen Netzteilnehmer ausgeschlossen sind. Bei der Verteil- oder Massenkommunikation werden gleichzeitig möglichst viele Netzteilnehmer von einer Quelle aus mit denselben Informationen versorgt (Rundfunk, Fernsehen). Für diese Zwecke sind Netze ausreichend, die eine sogenannte Baumstruktur besitzen. Als Kommunikationsdienste werden solche Dienstleistungen bezeichnet, die private oder staatliche Veranstalter nach Leistung und Qualität differenziert anbieten. In der Bundesrepublik unterscheidet man [Deutscher Bundestag, I, S. 14 f.]:

- Fernsprechdienst: Übermittlung hörbarer Nachrichten zwischen Teilnehmern des Fernsprechnetzes.
- Telexdienst: Fernschreiben über das Fernschreibwählnetz als Teil des integrierten Text- und Datennetzes (IDN).
- Teletextdienst: Bürofernschreiben in Direktwahl über das Datexnetz mit Leitungsvermittlung (Datex L-Netz) als Teil des IDN.
- Telefaxdienst: Faksimile Übertragung von Texten und Graphiken mit Fernkopieren über das Fernsprechnet.
- Datendienste: Datenübertragung über das Fernsprechnet, das Datex L-Netz, das Datex-Netz mit Paketvermittlung (Datex-P), festgeschaltete Leitungen des Direktrufnetzes und internationale Mietleitungen.
- Bildschirmtextdienst: Dienst, bei dem Informationen und andere Leistungen durch Nutzung von Fernmeldenetzen und einem elektronischen Rechner gespeichert und zum Abruf bereitgestellt werden.

(1) Zur Begründung dieser weiten Definition des Begriffs "Kommunikation" siehe Soltwedel et al. [1986, Ziff. 265].

- Rundfunkdienst: Einseitige Nachrichtenübermittlung an die Allgemeinheit als Ton- oder Fernsehgrundfunk unter Verwendung elektromagnetischer Wellen.
- Brief-, Paket-, Post-Zeitungsdienst sowie die Kurierdienste DATAPOST und Postkurierdienst: Beförderung von physischen Text- und Datenträgern.

Neue Entwicklungen in der Nachrichten- und Computertechnik sowie die zunehmende Verschmelzung von Teilen des Informations- und Kommunikationssektors erweitern vor allem die Nutzungsmöglichkeiten im Rahmen der Dialogkommunikation. Aus diesem Grund ist es gerechtfertigt, hauptsächlich diesen Teil des Nachrichtenverkehrs zu behandeln und die Massenkommunikationsmittel (Kabelfernsehen etc.) zu vernachlässigen.

II. Rechtliche Gestaltung des Kommunikationssektors

85. Die Fernkommunikation bzw. der Nachrichtenverkehr in der Bundesrepublik wird, wie in anderen Ländern auch, staatlich reguliert (1). Die staatlichen Eingriffe in das Post- und Fernmeldewesen sind wesentlich durch das Fernmeldeanlagengesetz (FAG), Telegraphenwegegesetz (TWG), Gesetz über das Postwesen (PostG), Postverwaltungsgesetz (PostVerwG) und Rechtsverordnungen benutzungsrechtlicher Art sowie das GWB gesetzlich bestimmt (2). Nach Art. 73 Nr. 7 GG steht dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung über das Post- und Fernmeldewesen zu. Die Aufgaben auf diesem Gebiet übt die DBP in bundesweiter Verwaltung mit eigener Verwaltungsorganisation aus (Art. 87 Abs. 1 GG; § 1 Abs. 2 PostVerwG). Ihr Tätigkeitsbereich ist dabei keineswegs genau definiert. Man rechtfertigt dies damit, daß aufgrund der Erfahrung und des Fortschritts der Technik auch künftig mit Veränderungen in der Aufgabenstellung gerechnet werden muß [Mauser, Kühn, 1970, S. 625]. Aufgrund ihres maßgebenden Einflusses auf zentrale Bereiche des Nachrichtenwesens ist es angebracht, von einem (staatlichen) Post- und Fernmelde-monopol der DBP zu sprechen.

86. Der Bund hat das alleinige Recht, Telegraphenanlagen für die Übermittlung von Nachrichten, Fernsprech- und Funkanlagen zu errichten

-
- (1) Unter Regulierung versteht man dabei Maßnahmen staatlicher Gestaltung von Preisen, Gewinnen, Marktzutritts- und -austrittsbedingungen, Produktstandards und Leistungskonditionen. Vgl. auch Soltwedel et al. [1986, Ziff. 7].
 - (2) Gesetz über Fernmeldeanlagen, 17.3.1977 (BGBl. I, S. 459); Gesetz über das Postwesen, 28.7.1969 (BGBl. I, S. 1006), geändert durch das Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (EGStGB) vom 2.3.1974 (BGBl. I, S. 469); Postverwaltungsgesetz, 24.7.1953 (BGBl. I, S. 676); GWB, 26.9.1980 (BGBl. I, S. 1761); TWG, 18.12.1899 (BGBl. I, S. 705); Fernmeldeordnung, 5.5.1971 (BGBl. I, S. 541) geändert durch 21. Verordnung zur Änderung der Fernmeldeordnung vom 29.11.1982 (BGBl. I, S. 1583); Verordnung über Gebühren für den Fernschreib- und DATEX-Dienst, 5.5.1971 (BGBl. I, S. 627); Verordnung über das öffentliche Direkttelefonnetz für die Übertragung digitaler Nachrichten [BMPF, 1974].

und zu betreiben (§ 1 Abs. 1 FAG). Es wurden damit die rechtlichen Bedingungen geschaffen, die die Errichtung und den Betrieb von Fernmeldeanlagen und die Unterhaltung von Fernmeldediensten festlegen und die Anbindung an öffentliche Fernmeldeanlagen und deren Nutzung durch Teilnehmer regeln.

1. Regulierungen im Leistungsangebot der Bundespost

87. Der Begriff der Fernmeldeanlage gem. § 1 FAG umfaßt alle Übertragungs- und Vermittlungseinrichtungen und Endgeräte zum Senden und Empfangen von Informationen. Ausnahmen von diesem ausschließlichen Betätigungsrecht der DBP betreffen nur private Fernmeldeanlagen. So dürfen ohne Genehmigung sogenannte Behördenanlagen der Polizei und Feuerwehr, Fernmeldeanlagen von Verkehrsunternehmen (Eisenbahn, Schiff) zur geschäftlichen Kommunikation und allgemein grundstücks- und betriebsinterne Anlagen betrieben werden, solange sie nicht an das öffentliche Fernmeldeanlagenetz angeschlossen werden (§ 3 Abs. 1-3 FAG). Elektrizitätsunternehmen ist die Genehmigung zu erteilen, soweit dem keine betrieblichen Interessen der DBP entgegenstehen (§ 2 FAG). Auf der Grundlage dieser Bestimmungen ist die DBP alleiniger Betreiber sämtlicher öffentlicher Kommunikationsnetze und Anbieter von Fernmeldediensten. Ansonsten kann die DBP im eigenen Ermessen den Bau und Betrieb eigener Fernmeldeanlagen erlauben [Hesse, 1984, S. 15]. In Einzelfällen hat sie von diesem Recht bereits Gebrauch gemacht. Es handelt sich dabei um geschlossene Kommunikationsnetze einzelner Benutzergruppen, die aus gemieteten Postleitungen aufgebaut werden, z.B. das DATEV-Netz der Steuerberater. Ein Wettbewerb mit der DBP findet deshalb nicht statt, weil die Betreiber dieser Netze Außenstehenden Leitungskapazitäten z.B. im Rahmen von Arbitragegeschäften nicht zur Verfügung stellen dürfen [Zurhorst, 1969, S. 272]. Das Angebotsmonopol der DBP im Netzbereich gilt auch für die Bereitstellung des sende- und empfangstechnischen Teils des Ton- und Fernsehfunks (Art. 73 Nr. 7 GG) (1).

88. Die faktische Ausgestaltung des Fernmeldemonopols ist zusätzlich Gegenstand sogenannter Benutzungsverordnungen, d.h. Rechtsverordnungen fernmeldebenutzungsrechtlicher Art. Sie werden gemäß § 14 PostVerwG nach Maßgabe der Beschlüsse des Verwaltungsrats der DBP oder der Bundesregierung vom Bundespostminister - bei Gebührenfestlegungen im Einvernehmen mit dem Bundeswirtschaftsminister - erlassen. Sie regeln die Übernahme neuer, die Änderung oder die Aufgabe bestehender Dienstwege sowie die Durchführung grundlegender Neuerungen oder die Änderung technischer Anlagen (2). Von besonderer Bedeutung sind solche Bestimmungen, weil sie auch die Nutzung von Fernmeldeanlagen im einzelnen festlegen. Sämtliche private Einrichtungen dieser Art

(1) Die Veranstaltung von Rundfunksendungen ist eine öffentliche Aufgabe und wird durch die Länder geregelt [BVerfG, 1962, S. 205 ff.].

(2) "Die Deutsche Bundespost entscheidet, in welchen Ortsnetzen und in welchem Umfang ein Fernsprechauftragsdienst unterhalten wird" (§ 38 Abs. 1 FO).

müssen nämlich vor ihrem Anschluß an öffentliche Kommunikationsnetze von der DBP bzw. dem Zentralamt für Zulassungen im Fernmeldewesen (ZZF) zugelassen werden [Scherer, 1985, S. 79]. Selbst einfache Zusatz- und Hilfseinrichtungen für Telefone fallen unter diese Regelung. Die Zulassung erfolgt - als Typen- oder Einzelzulassung - entweder durch ausdrückliche Genehmigung oder durch Tarifierung in entsprechenden Gebührenvorschriften. Die Zulassung darf "nur aus Gründen der Sicherheit und Störungsfreiheit des Fernmeldeverkehrs versagt werden" (1).

89. Die DBP entscheidet im eigenen Ermessen, ob die jeweiligen Geräte die geforderten Leistungsmerkmale und Gestaltungsbedingungen erfüllen. Die inhaltlichen Voraussetzungen für die Zulassung sind grundsätzlich in den jeweiligen Benutzungsverordnungen erfaßt, jedoch sehr allgemein gehalten und daher wenig aussagekräftig. Darüber hinaus existieren weitere Verwaltungsvorschriften der DBP, die aber "...derart verzweigt sind, daß selbst die mit Zulassungsverfahren befaßten Beamten nur die für bestimmte Geräte...einschlägigen Vorschriften zu übersehen vermögen" [Scherer, 1985, S. 80]. Die jeweiligen Spezifikationen werden vom Fernmeldetechnischen Zentralamt (FTZ) allein oder teilweise gemeinsam mit Herstellerfirmen und Verbänden als sogenannte FTZ-Normen erarbeitet (2). Die Zulassungsentscheidungen werden durch verschiedene Prüfungs- und Anschließungsentscheidungen ergänzt, die ebenfalls in unterschiedlicher Deutlichkeit durch Benutzungsverordnungen legitimiert sind. Der Einfluß der DBP auf die technische Konzeption einzelner Endeinrichtungen geht teilweise so weit, daß man von einem Gestaltungsmonopol sprechen kann (Tabelle 19).

90. Neben den technischen Zulassungsbedingungen schreiben die Benutzungsverordnungen von Netz zu Netz verschieden vor, ob die zugelassenen Fernmeldeeinrichtungen posteigen, teilnehmereigen oder privat sein müssen (3). Damit wird über das Alleinvertriebsrecht bzw. das Angebotsmonopol der DBP im Endgerätebereich entschieden. In den Fällen aber, in denen die Teilnehmer Anlagen von privaten Unternehmen beziehen dürfen, besitzt die DBP zumindest ein ausgedehntes Kontrollrecht (4).

(1) BVerfG 46, 120 (157), zitiert nach Scherer [1985, S. 79].

(2) Man unterscheidet vier Typen von FTZ-Normen: (i) Verfahrensnormen, (ii) allgemeine Normen, (iii) technische Vorschriften und (iv) technische Lieferbedingungen. Näheres hierzu bei Scherer [1985, S. 352].

(3) posteigen: DBP überläßt dem Teilnehmer das Endgerät, behält aber das Eigentum an der Anlage und hält sie betriebsbereit (§ 22 FO); teilnehmereigen: DBP übereignet dem Teilnehmer das Endgerät, DBP hält die Anlage betriebsbereit (§ 25 FO); privat: Teilnehmer bezieht die Anlage von privaten Unternehmen, die Wartung übernimmt eine private Firma (§ 27 FO).

(4) Private Firmen, welche Telefonnebenstellenanlagen installieren und warten, müssen von der DBP zugelassen werden (§ 27 Abs. 1 FO). § 27 Abs. 2 FO bestimmt, daß Miet-, Kauf- und Wartungsverträge zwischen Teilnehmern und privaten Firmen von der DBP eingesehen werden können.

Tabelle 19 - Ausgestaltung des Fernmeldemonopols im Endgerätebereich

Fernmeldedienste	Ausgestaltung des Fernmeldemonopols				
	Zulas- sungs- monopol	Gestal- tungs- monopol	Ange- bots- monopol	Post als Mitan- bieter	Angebot durch private Anbieter
Fernsprechen					
Hauptanschlüsse	x	x	x		
Nebenstellenanlagen	x	x		x	
Fernschreiben	x	x			x
Fernkopieren	x	x		x	
Datenübertragung					
Fernsprechnetz					
Modem	x	x	x		
DV-Anlage	x				x
Direktrufnetz					
Modem	x	x	x		
DV-Anlage	x				x
DATEX-Netz					
Fernschaltung	x	x	x		
DV-Anlage	x				x
Ton- und Fernseh- rundfunk	x				x

Quelle: Graf [1981, S. 330].

Bei Telefonen für den Hauptanschluß, Modems und Fernschaltgeräten besitzt die DBP ein Alleinvertriebsrecht (1). Bei Telefonnebenstellenanlagen und Fernkopierern steht sie im Wettbewerb mit privaten Anbietern. Fernschreibgeräte werden ausschließlich von privaten Unternehmen vertrieben. Das gleiche gilt für Datenverarbeitungsanlagen sowie Ton- und Fernsehgrundfunkeinrichtungen. In diesen beiden Fällen hat die DBP auf ihr Recht, auch die technischen Bedingungen festzulegen, d.h. auf das sogenannte Gestaltungsmonopol, verzichtet. Die DBP fällt den Entschluß, welche Endgeräte sie allein oder im Wettbewerb mit Privaten anbietet, zwar grundsätzlich im eigenen Ermessen. Da aber eine solche Entscheidung ihren Niederschlag in entsprechenden Gebührenvorschriften findet,

(1) Bei Modems handelt es sich um Geräte, die zwischen einen Netzanschluß und Datenverarbeitungsanlagen geschaltet werden. Damit können die auf Analogtechnik arbeitenden Fernmeldenetze für den digitalen Datenverkehr eingesetzt werden.

über die der Bundeswirtschaftsminister mitzubestimmen hat, kann die DBP nicht völlig autonom handeln (1).

91. Angesichts der ausgeprägten Monopolstellung der DBP stellt sich die Frage nach dem Kontrahierungszwang, d.h. Beförderungs-, Bedienungs- und Zulassungspflichten der DBP gegenüber den Kommunikationskunden [Rittershofer, 1978, S. 19 ff.]. Nach heute vorherrschender Ansicht gibt es eine allgemeine Pflicht der DBP, nicht nur Grundstückseigentümer, sondern auch Mieter und Pächter an die öffentlichen Fernmelde netze anzuschließen [Scherer, 1985, S. 68, Fn. 177]. Die Verpflichtung, sämtliche Fernmeldedienste an allen Orten anzubieten - die sogenannte Betriebspflicht -, sowie eine Beförderungspflicht in dem Sinne, allen Teilnehmern die Nutzung der Netze nach Bedarf zu ermöglichen, kann, wenn überhaupt, nur aus § 2 PostVerwG abgeleitet werden (2). Sie ist ansonsten als gemeinschaftliche Grundpflicht anzusehen, wobei die DBP bei der Auslegung dieser Aufgabe einen erheblichen Ermessensspielraum besitzt: "An welchen Orten und in welcher Zahl Posteinrichtungen zur Verfügung gestellt werden, liegt im Ermessen der Post. Das gleiche gilt für die Erweiterung, Einschränkung und Aufhebung der Einrichtungen" (3). Wenn aber ein Monopolunternehmen wie die DBP die ihm auferlegten Verpflichtungen nach eigenen Vorstellungen auslegen kann, so ist der Kontrahierungszwang als recht gering einzustufen.

92. Der Nachrichtenverkehr im Rahmen des Postwesens umfaßt die Beförderung von Briefen, Päckchen, Paketen und Zeitungen. Neben dem PostVerwG und dem GWB beinhalten das PostG sowie die Postordnung (PO) die relevanten rechtlichen Bestimmungen. Nach § 2 Abs. 1 PostG ist das Errichten und Betreiben von Einrichtungen zur entgeltlichen Beförderung von Sendungen mit schriftlichen Mitteilungen oder mit sonstigen Nachrichten von Person zu Person ausschließlich der DBP vorbehalten. Der Bundespostminister ist im Einzelfall befugt, Befreiungen von diesem sogenannten Beförderungsvorbehalt - gegebenenfalls mit Bedingungen und Auflagen - zu erteilen (§ 2 Abs. 4 PostG). Im Gegensatz zum Fernmeldewesen besteht somit kein Alleinrecht der DBP zum Errichten und Betreiben von postalischen Einrichtungen [Herrmann, 1980, S. 6 ff.].

93. Der Verzicht auf einen Benutzungszwang bedeutet, daß auch ein selbstorganisierter Transport von Orts- und Fernsendungen prinzipiell möglich ist. Hinsichtlich der o.a. Dienstleistungen hat die DBP von ihrem Beförderungsvorbehalt nur im Fall des Brieftransports Gebrauch gemacht

-
- (1) Dies zeigte sich in jüngster Zeit bei der Diskussion um den Vertrieb der "drahtlosen Telefone". Erst auf Protest des Bundeswirtschaftsministers und der EG-Kommission für Wettbewerb hat die DBP von einem geplanten Angebotsmonopol bei diesem neuen Gerät abgesehen, vgl. Stuttgarter Zeitung, "Kein Postmonopol für schnurloses Telefon", 27.3.1985.
 - (2) "Die Anlagen der Deutschen Bundespost sind in gutem Zustand zu erhalten und technisch und betrieblich den Anforderungen des Verkehrs entsprechend weiterzuentwickeln und zu vervollkommen" (§ 2 Abs. 3 PostVerwG).
 - (3) Schuster [1954, S. 13], zitiert nach Neumann [1984, S. 185 f.].

und private Konkurrenz ausgeschlossen (1). Der Postkunde ist diesbezüglich auf die Post als Briefbeförderer angewiesen und unterliegt damit nach wie vor einem faktischen Annahmezwang. Im Paket- und Kleingüterverkehr steht die DBP mit der Bundesbahn, privaten Transportunternehmen und mit dem Werkverkehr im Wettbewerb. Auch der Transport von Zeitschriften ist nicht allein der DBP vorbehalten [Pausch, 1977, S. 78]. Wie im Fernmeldewesen regelt eine Rechtsverordnung die Benutzungsbedingungen für den Brief- und Paketdienst (§ 1 Abs. 1 PO) sowie die Gebührenbemessung für die Postdienste (§ 14 PostVerwG).

94. Die Bedeutung des Postwesens, vor allem des Monopols der DBP beim Briefdienst, ergibt sich aus seiner Substitutionsbeziehung zu Dienstleistungen im Telekommunikationsbereich. So bietet etwa die "Elektronische Post" die Möglichkeit, Briefe nicht mehr physisch zu transportieren, sondern auf elektronischem Weg zu übermitteln und in elektronischen Textspeichern abzulegen, bis sie von dem Empfänger an einem Bildschirm abgerufen werden. § 2 Abs. 2 Satz 2 PostVerwG bestimmt, daß der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen die Entwicklung der verschiedenen Nachrichtenzweige innerhalb der DBP in Einklang zu bringen hat. Daher ist nicht auszuschließen, daß neuartige Dienstleistungen mit Rücksicht auf bestehende Dienste von der DBP nur verzögert eingeführt werden (2).

95. Bisher wurde das Leistungsangebot der DBP gemeinhin zu den marktwirtschaftlichen Ausnahmebereichen gezählt und fiel damit nicht unter eine kartellrechtliche Kontrolle nach dem GWB. Nach neuerer Rechtsprechung unterliegt jedoch in all den Fällen, in denen sich die DBP "mit ihrem Angebot in einem auf der Ebene der Gleichordnung liegenden Wettbewerbsverhältnis zu privaten Anbietern befindet...", ihr unternehmerisches Verhalten dem Kartellrecht [Monopolkommission, 1981, Ziff. 61 ff.]. Daraus ist abzuleiten, daß nur bei den Leistungen, welche die DBP als Monopolist anbietet, eine kartellrechtliche Prüfung nach § 99 GWB ausgeschlossen ist.

2. Regulierungen im Beschaffungswesen der Bundespost

96. Die Auswirkungen des Post- und Fernmeldemonopols lassen sich nicht nur am Güter- und Dienstleistungsangebot der DBP ablesen. Von zentraler Bedeutung ist auch der Einfluß, den die DBP auf den Beschaffungsmärkten ausübt. Das Interesse konzentriert sich dabei vor allem auf das

- (1) Nach langen Verhandlungen hat die DBP 1984 ihren Beförderungsvorbehalt bei Briefen insofern eingeschränkt, als sie für Kurierdienste, d.h. Transporte von Briefsendungen von Haus zu Haus, private Unternehmen zugelassen hat, soweit diese Transporte Grenzen überschreiten, vgl. Deutsche Verkehrszeitung, Sonderbeilage, 18.7.1985, S. 18.
- (2) Eine kanadische Firma bot ihren deutschen Kunden einen der elektronischen Post vergleichbaren Kommunikationsdienst an, den sie jedoch nach einem verlorenen Prozeß, den die DBP angestrebt hatte, wieder einstellen mußte, vgl. The Financial Times, "The high price of state monopoly", 11.7.1985.

Fernmeldewesen, denn dort tätigt die DBP den größten Teil ihrer Investitionen. Als alleiniger Träger und Betreiber von Fernmeldenetzen und -diensten sowie Anbieter von Fernmeldegeräten stellt die DBP keine eigenen Anlagen her, sondern bezieht diese von privaten Produzenten. Nach § 31 PostVerwG hat sie dabei angemessen Industrie, Handwerk und Handel jedes (Bundes-)Landes zu berücksichtigen. Bei der Wahl und Gestaltung der Beschaffungsmethode ist die DBP wie andere öffentliche Unternehmen auch an die Bestimmungen der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) - ausgenommen Bauleistungen - gebunden [Graf, 1981, S. 343 ff.]. Die VOL ist weder Gesetz noch Rechtsverordnung, für die Post als Bundesverwaltung aber aufgrund interner Anweisungen verbindlich. Die VOL kennt drei verschiedene Vergabeverfahren: die öffentliche Ausschreibung, die beschränkte förmliche Ausschreibung sowie die freihändige Vergabe von Aufträgen. Die Auswahl der jeweiligen Methode liegt im Ermessen der Beschaffungsstelle, je nach Beschaffungswertvolumen sind dies das FTZ oder die Fernmeldezeug- und Fernmeldeämter der Oberpostdirektionen. Das Beschaffungsverhalten der DBP wird zusätzlich durch das öffentliche Preisrecht bestimmt, welches der DBP bei der Preisgestaltung von Aufträgen gewisse Grenzen setzt. Trotzdem besitzt die DBP einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Auftragsvergabe. So werden z.B. die Verträge zwischen Auftraggeber und -nehmer nach ergänzenden Verordnungen der DBP gestaltet (1).

97. Wesentliche Grundlage beim Bau von Kommunikationssystemen im Auftrag der DBP sind die Normen der Fernmeldeverwaltung, vor allem technische Vorschriften und technische Lieferbedingungen, die vom FTZ teilweise mit den Entwicklungsfirmen zusammen erarbeitet werden. Unternehmen, die Produktionsaufträge der DBP übernehmen, müssen die darin enthaltenen technischen Anforderungen an Material, Qualität, Prüfung und Verpackung der Geräte beim Bau der Anlagen berücksichtigen. Die FTZ-Normen werden in der Regel an alle inländischen Interessenten abgegeben. Ausländische Unternehmen erhalten sie nur dann, wenn das FTZ die Genehmigung dazu erteilt [Scherer, 1985, S. 356].

98. Bei der Vergabe von Entwicklungsaufträgen für neue Fernmeldeanlagen verfährt die DBP nach dem folgenden Prinzip: die Entwicklungsfirmen tragen vorerst die Entwicklungsaufwendungen; diese werden durch Produktionsaufträge abgegolten [Graf, 1981, S. 362 f.]. Mit dieser Regelung sind Entwicklungsfirmen automatisch an der Produktion beteiligt. Eine Trennung von Entwicklungs- und Produktionsauftrag erfolgt in der Regel nicht (2). Die technische Gestaltung der Kommunikationssysteme der DBP vollzieht sich im wesentlichen nach der sogenannten Einheitstechnik [vgl. Knieps et al., 1981, S. 67]. Man unterscheidet im einzelnen: die Geräteeinheitstechnik, bei der die einzelnen

-
- (1) Hierzu zählen die besonderen Vertragsbedingungen (BVB) der DBP für Gruppen von im wesentlichen gleichartigen Leistungen (BVB Fernmeldeanlagen), die ergänzenden Bedingungen (EGB) der DBP zu Teil V der VOL und die Angebotsbedingungen Fernmeldeanlagen [Graf, 1981, S. 470].
 - (2) Um diesen Zustand zu ändern, wurde zwar 1968 die "Richtlinie des FTZ über die Entwicklung und Einführung neuer Gegenstände" eingeführt, sie hat aber bis heute keine praktische Bedeutung erlangt [Scherer, 1985, S. 287].

Anlagen in allen Elementen identisch sind, die einheitliche Technik, bei der einzelne "Bausteine" einheitlich und austauschbar sind, sowie die funktionale Einheitstechnik. Sie verlangt nur noch die Einhaltung bestimmter Schnittstellenbedingungen, läßt aber ansonsten den Herstellern bei der Konzeption ihrer Anlagen freie Gestaltungsmöglichkeiten. Die DBP hat begonnen, bei den von ihr in Auftrag gegebenen Kommunikationssystemen die Geräteeinheitstechnik durch die funktionale Einheitstechnik zu ersetzen [Schwarz-Schilling, 1984, S. 26; Tenzer, 1985, S. 20 f.].

99. Die Anwendbarkeit des GWB auf die Beschaffungstätigkeit der DBP richtet sich nach § 98 Abs. 1 GWB [vgl. Monopolkommission, 1981, Ziff. 58 ff.]. Die Vergabe von Entwicklungs- und Produktionsaufträgen an private Unternehmen bzw. der Bezug von Fernmeldeanlagen von privaten Anbietern stellt eine unternehmerische Tätigkeit im Sinne des § 98 Abs. 1 GWB dar. Da die Beschaffungstätigkeit der DBP aber durch Gesetze und Verordnungen nicht zwingend geregelt ist - § 99 GWB greift somit nicht -, ist das GWB in vollem Umfang auf die Beschaffungspolitik der DBP anwendbar (1).

III. Die quantitative Bedeutung des Kommunikationssektors unter besonderer Berücksichtigung der Bundespost

100. In der Bundesrepublik wurden 1983 für rund 100 Mrd. DM Elektrogeräte produziert (Tabelle 20). Dies entspricht einem Anteil von 6 vH des Bruttosozialprodukts. Auf die Produktion von Geräten der Kommunikationstechnik entfielen rund 32 Mrd. DM. Die Elektroindustrie insgesamt trug mit 12 vH bzw. 51 Mrd. DM zum Gesamtexport der Bundesrepublik 1983 bei [Statistisches Bundesamt, a, S. 259]. Dabei wurden im Wert von 21 Mrd. DM Güter der Kommunikationsindustrie exportiert. Dies entspricht einem Anteil an den Gesamtexporten der elektrotechnischen Industrie von 41 vH. Güter der elektrotechnischen Industrie wurden im Wert von rund 36 Mrd. DM 1983 importiert. Dies entspricht einem Anteil am Gesamtimport in die Bundesrepublik von rund 9 vH. Von 14 ausgesuchten Industrieländern, auf die etwa 97 vH des gesamten Exports an elektrotechnischen Geräten in die Welt entfallen, stand die Bundesrepublik 1982 auf Platz drei hinter den USA und Japan (Tabelle 21). 1974 war sie noch zweiter mit knapp 21 vH hinter den USA. Bei den Importen nahm sie in beiden Jahren die zweite Position hinter den USA und vor Großbritannien ein. Japan folgte mit Abstand auf Platz fünf.

101. Der Anteil von Kommunikationseinrichtungen am Gesamtexport elektrotechnischer Geräte ist je nach Land unterschiedlich (Tabelle 22). Er machte 1982 bei den USA 60 vH aus, bei Japan rund 72 vH, während bei der Bundesrepublik rund 42 vH der Exporte auf Kommunikationsgeräte entfielen. Rund 74 vH der amerikanischen Importe an Gütern der Elektroindustrie entfielen auf den Kommunikationssektor. In Japan waren

(1) Bereits mehrfach hat das Bundeskartellamt als zuständige Behörde das Beschaffungsverhalten der DBP im Fernmeldewesen einer kartellrechtlichen Überprüfung unterzogen [Monopolkommission, 1981, Ziff. 72 ff.].

Tabelle 20 - Die Entwicklung des Kommunikationssektors in der Bundesrepublik zwischen 1974 und 1983

	Produktion		Export		Import		Veränderungsraten 1974-1983 (a)		
	Mrd. DM						vH		
	1974	1983	1974	1983	1974	1983	Pro- duktion	Ex- port	Im- port
1. Nachrichtentechnik	5,9	9,4	1,1	3,2	0,5	1,5	5,4	12,1	12,5
2. Unterhaltungselektronik	8,6	8,3	4,3	5,1	2,0	6,2	-0,5	1,8	13,3
3. Bauelemente der Fernmelde- und Hochfrequenztechnik, Röhren, Halbleiter, Kristalle	4,1	4,9	2,1	5,0	2,0	5,2	0,2	10,1	11,1
4. Geräte und Einrichtungen für die automatische Datenverarbeitung	4,2	10,3	2,5	7,6	2,0	8,7	10,6	13,1	17,6
5. Summe 1.-4.	22,8	32,9	10,0	20,9	6,5	21,6	15,7	37,1	54,5
6. Gesamte Elektroindustrie	68,8	100,7	24,6	50,8	11,8	35,6	4,3	8,4	13,0
7. Quotient 5./6. in vH	33,0	32,7	41,0	41,0	55,5	60,6	-0,1	0,0	9,8

(a) Durchschnittliche jährliche Veränderungsraten.

Quelle: ZVEI [b].

es 57 vH, in der Bundesrepublik rund 60 vH. Prognosen über die zukünftige Entwicklung des Weltelektromarkts, vor allem des Kommunikationssektors, sind mit erheblicher Unsicherheit behaftet. Unbestritten ist aber, daß dieser Wirtschaftszweig für die Zukunft ein erhebliches Wachstumspotential besitzt und die Wettbewerbsfähigkeit aller westlichen Industrieländer berührt. Den nationalen Trägern des Post- und Fernmeldewesens kommt dabei eine zentrale Bedeutung zu.

102. Mit Umsatzerlösen von etwa 46 Mrd. DM im Jahre 1984 nimmt die DBP Platz zwei in der Liste der umsatzstärksten deutschen Unternehmen ein (Tabelle 23). In der Rangfolge der größten Arbeitgeber ist die DBP Spitzenreiter mit rund 543000 Mitarbeitern (Tabelle 24). Rund 208000 Beamte und Angestellte der DBP, das sind 43 vH der Vollzeitkräfte, arbeiten im Fernmeldebereich [BMPF, 1985, S. 81]. Bei einem Jahresüberschuß von 4,3 Mrd. DM und Ablieferungen an den Bund von 4,4 Mrd. DM realisierte die DBP 1984 eine Umsatzrendite von rund 19 vH (1).

(1) Diese Berechnungsmethode entspricht der in anderen öffentlichen Unternehmen geübten Praxis, Abführungen an den Bund nicht als

Tabelle 21 - Exporte und Importe elektrotechnischer Güter ausgewählter Länder 1974 und 1982

Land	Absolute Werte (Mrd. DM)		Anteile (vH)		Zuwachs (vH) (b)
	1974	1982	1974	1982	
	Exporte				
USA	26,1	75,1	21,9	24,8	14,14
Japan	18,7	68,7	15,7	22,7	17,63
Bundesrepublik	24,6	48,8	20,6	16,2	8,96
Großbritannien	10,2	23,1	8,5	7,7	10,83
Frankreich	9,3	21,6	7,8	7,2	11,06
Schweden	3,8	7,6	3,2	2,5	9,15
Italien	6,9	16,1	5,8	5,3	11,17
Sonstige	19,7	41,0	16,5	13,6	9,60
Insgesamt (a)	119,3	302,0	100,0	100,0	12,32
	Importe				
USA	17,4	56,2	19,1	25,0	15,83
Japan	4,4	10,2	4,8	4,5	11,20
Bundesrepublik	11,8	31,5	13,0	14,0	13,00
Großbritannien	10,0	27,7	11,0	12,3	13,63
Frankreich	9,4	23,7	10,4	10,5	12,24
Schweden	4,0	7,7	4,5	3,4	8,15
Italien	5,9	14,1	6,5	6,3	11,49
Sonstige	27,8	54,2	30,7	24,0	8,68
Insgesamt (a)	90,7	225,3	100,0	100,0	12,03
(a) USA, Japan, Bundesrepublik, Großbritannien, Frankreich, Schweden, Italien, Niederlande, Schweiz, Belgien-Luxemburg, Kanada, Österreich, Dänemark, Norwegen. - (b) Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate 1974-1982.					

Quelle: ZVEI [a].

VEBA, Siemens, VW und Daimler Benz konnten hingegen nur 3,3 vH, 2,3 vH, 2,5 vH und 0,5 vH aufweisen (1). Von den Umsatzerlösen der

betrieblichen Aufwand, sondern als Gewinnverwendung zu interpretieren [Deutsche Bundesbank, c, 1985].

(1) VEBA AG [1985]; Siemens AG [1985]; Volkswagenwerk AG [1985]; Daimler Benz AG [1985].

Tabelle 22 - Exporte und Importe elektrotechnischer Güter ausgewählter Länder nach verschiedenen Gütergruppen (Mrd. DM)

Sektor	USA	Japan	Bundes- republik	Groß- britan- nien	Frank- reich	Schweden	Italien
Exporte in die Welt							
1. Nachrichtentechnik	6,1	6,3	3,5	1,9	2,4	2,3	1,2
2. Unterhaltungselektronik	2,9	28,3	5,1	1,4	0,9	0,4	0,9
3. Büro- und Informations- technik	25,3	11,5	7,8	6,8	4,1	1,4	3,1
4. Elektronische Bauele- mente, Mikroelektronik	12,2	8,3	4,3	1,9	1,9	0,2	1,0
5. Nachrichten-, Hochfre- quenzkabel u. -leitungen, ohne Kabelgarnituren	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,0	0,3
6. Summe 1.-5.	47,0	54,8	21,1	12,4	9,6	4,3	6,5
7. Gesamte Elektroindustrie (+ Büromaschinen)	78,5	75,7	50,6	24,9	22,0	7,9	16,9
8. (Quotient 6./7.) · 100	60,0	72,3	41,8	50,2	43,2	53,5	38,6
Importe aus der Welt							
1. Nachrichtentechnik	5,0	0,6	1,5	1,4	0,9	0,4	0,8
2. Unterhaltungselektronik	18,8	0,6	5,3	5,2	3,5	1,1	2,4
3. Büro- und Informations- technik	10,7	2,5	8,3	9,0	7,7	1,9	3,8
4. Elektronische Bauele- mente, Mikroelektronik	12,9	2,2	4,6	3,0	2,8	0,7	1,8
5. Nachrichten-, Hochfre- quenzkabel u. -leitungen, ohne Kabelgarnituren	0,5	0,0	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0
6. Summe 1.-5.	47,9	5,9	19,9	18,8	15,0	4,1	8,8
7. Gesamte Elektroindustrie (+ Büromaschinen)	64,5	10,4	33,1	29,3	25,5	8,0	15,0
8. (Quotient 6./7.) · 100	74,4	57,1	60,3	63,9	58,5	50,0	58,9

Quelle: ZVEI [a, 1983]; UN [1984].

DBP entfielen auf das Fernmeldewesen rund 68 vH, auf das Postwesen rund 32 vH. Dabei wies die "gelbe" Post einen durchschnittlichen Kostendeckungsgrad von 91 vH auf, während die "graue" Post 112 vH realisierte.

103. 1984 betrug die Investitionen in Sachanlagen 14,6 Mrd. DM. Der größte Teil davon entfiel auf den Fernmeldesektor. Das Investitionsvolumen entsprach mehr als einem Viertel der Investitionen im Industrie- und Handwerksbereich. Ihre Nachfrage nach Fernmeldeanlagen deckt die DBP zu fast 100 vH im Inland. 1974 entfielen rund 55 vH der Aufträge im Fernmeldewesen auf die zehn größten nachrichtentechnischen Unternehmen der Bundesrepublik. Bis heute hat sich dieser Wert kaum verändert [vgl. Monopolkommission, 1981, Ziff. 93, 94]. Dabei betrafen 1980

Tabelle 23 - Die zehn umsatzstärksten Unternehmen in der Bundesrepublik 1984

Rang		Name des Unternehmens	Umsatz 1984	
1984	1983		Mio. DM	Veränderung in vH gegenüber 1983
1.	1.	VEBA	48611	1,4
2.	2.	DBP	45954	3,8
3.	5.	Siemens	45819	16,1
4.	3.	VW	45671	13,9
5.	4.	Daimler Benz	43505	8,3
6.	6.	Bayer	43032	15,3
7.	8.	BASF	42596	14,9
8.	7.	Hoechst	41457	11,5
9.	9.	Thyssen	32430	14,3
10.	10.	RWE	26759	11,0

Quelle: Die Zeit, "Gewinn für die Wirtschaft", Nr. 33, 9.8.1985; BMF [1985].

Tabelle 24 - Die zehn größten Arbeitgeber in der Bundesrepublik 1984

Rang		Name des Unternehmens	Zahl der Mitarbeiter	
1984	1983		Absolute Werte	Veränderung in vH gegenüber 1983
1.	1.	DBP	543217	0,5
2.	3.	Siemens	319000	1,9
3.	2.	DB	289513	-9,2
4.	4.	VW	238353	2,9
5.	5.	Daimler Benz	199872	8,1
6.	6.	Hoechst	177940	-1,1
7.	7.	Bayer	174755	0,0
8.	9.	Ruhrkohle	135857	4,5
9.	(-)	Bosch	134571	5,4
10.	8.	Thyssen	132954	-4,5

Quelle: Die Zeit, "Gewinn für die Wirtschaft", Nr. 33, 9.8.1985.

etwa 90 vH des gesamten Beschaffungsvolumens den Netzbereich, d.h. die Beschaffung von Übertragungs- und Vermittlungseinrichtungen. Je nach Produkt beträgt ihr Anteil am Gesamtumsatz zwischen 50 und 100 vH. Die Zahl der Lieferanten beschränkt sich dabei in der Regel auf maximal fünf Anbieter.

104. Im Endgerätebereich sieht die Situation etwas anders aus. Bei Telefonen für den Hauptanschluß ist die DBP Alleinanbieter. Sie bezieht die Geräte von 11 Firmen, die wichtigsten dabei sind Siemens, DETEWE und T&N [BEUC, 1985, S. 39]. Von Ausnahmen abgesehen sind die Umsatzanteile dieser Unternehmen in der Vergangenheit nahezu konstant geblieben.

Nebenstellenanlagen vertreibt die DBP im Wettbewerb mit rund 200 privaten Firmen [vgl. Graf, 1981, S. 413 ff.]. Die Produktion solcher von der DBP zugelassenen Anlagen teilen sich mehrere nachrichtentechnische Unternehmen. Die größeren unter ihnen (wie Siemens, SEL und DETEWE) bauen Geräte mit unterschiedlichster Leistungsfähigkeit. Neuere Firmen konzentrieren sich vor allem auf die Herstellung kleinerer Anlagen. Die von der DBP in den Gebührevorschriften vorgegebenen Preise werden dabei von den Herstellern und Vertriebs- bzw. Montagefirmen als oberer Richtwert bei der Kalkulation ihrer Verkaufs-, Miet- und Wartungspreise akzeptiert. Den Markt für Fernkopierer teilt sich die DBP ebenfalls mit einer Reihe von privaten Firmen. Unter den Anbietern sind Unternehmen wie Siemens, SEL und AEG ebenso vertreten wie kleinere Produzenten von Fernsprechnebenstellenanlagen, Firmen der Datentechnik und dem Bürohandel. Auf diesem Markt, auf dem Produkte japanischer und amerikanischer Herkunft dominieren, beschränkt sich die DBP nach eigenen Aussagen auf einen Marktanteil von 10 vH [Tenzer, 1985, S. 68]. Auf den Verkauf und die Vermietung von Fernschreibgeräten hat die DBP vollständig zugunsten privater Unternehmen verzichtet. Jedoch hat sie bisher nur zwei Geräte der Firmen Siemens und SEL zum Anschluß an das Fernschreibnetz zugelassen. Modems, für die die DBP im Bereich öffentlicher Fernmeldenetze ein Alleinvertriebsrecht besitzt, werden von fünf Herstellern - darunter Siemens, SEL und AEG-Telefunken - geliefert.

105. Die Nachfragedominanz der DBP, der nahezu unveränderte Marktanteil von etablierten Unternehmen über Jahre hinweg sowie die dominierende Position einiger weniger Großunternehmen der deutschen Elektroindustrie kennzeichnen die Wettbewerbssituation auf den deutschen Märkten für Fernmeldeeinrichtungen. Außenseiterkonkurrenz durch in- und ausländische Unternehmen bestand in der Vergangenheit kaum [Monopolkommission, 1981, Ziff. 93 f.]. Diese Marktconstellation wurde maßgeblich durch die Beschaffungs- und Zulassungspolitik der DBP begünstigt.

D. Regulierung der Versorgungswirtschaft

106. Die Versorgungswirtschaft umfaßt die Erzeugung, Verteilung und Verwendung der leitungsgebundenen Energien Gas, Strom, Wasser und Fernwärme. Es handelt sich hierbei um einen Teil des Energiesektors, der in besonders starkem Maße von staatlichen Markteingriffen betroffen ist. In den folgenden Abschnitten werden die wichtigsten Teilbereiche der Versorgungswirtschaft - Elektrizitäts-, Gas- und Fernwärmeversorgung - vorgestellt. Daran schließt sich eine nähere Beschreibung des Regulierungssystems in diesem Wirtschaftszweig an.

I. Zur Struktur der wichtigsten Teilbereiche

1. Die Elektrizitätswirtschaft

107. Die Stromversorgung in der Bundesrepublik kann in drei miteinander verknüpften Funktionsstufen unterteilt werden [Monopolkommission, 1976, Ziff. 702]:

- die Stromerzeugung und der überregionale Stromtransport,
- die regionale Versorgung,
- die lokale Versorgung.

Zur öffentlichen Elektrizitätswirtschaft gehören alle Unternehmen, die elektrische Energie erzeugen, transportieren oder an Endverbraucher verkaufen. Von Unternehmen der öffentlichen Elektrizitätsversorgung mit eigenen Kraftwerken sind stromerzeugende Firmen zu unterscheiden, die im wesentlichen für den eigenen Bedarf produzieren. Man faßt diese unter dem Begriff "industrielle Kraftwirtschaft" zusammen.

108. Die Stromversorgung von Endverbrauchern wird von den sogenannten lokalen Energieversorgungsunternehmen (EVU) betrieben. Sie unterhalten eigene Niederspannungsnetze und befinden sich in der Regel im Eigentum der Kommunen. Mit der benötigten Energie werden sie aus Mittel- und Hochspannungsnetzen der Verteilunternehmen beliefert, die schwerpunktmäßig die regionale Elektrizitätsversorgung sicherstellen.

109. Als Großverteiler im Rahmen des überregionalen Stromtransports fungieren vertikal integrierte Verbundunternehmen. Sie kontrollieren das Hochspannungsnetz und die meisten Erzeugungskapazitäten. Sie beliefern Regionalunternehmen, große Industriebetriebe und Gemeinden ohne eigenes lokales Energieversorgungsunternehmen [Baur, 1979, S. 12]. Bei den Verbrauchern unterscheidet man folgende Abnehmergruppen [Gröner, 1984, S. 94]:

- Tarifabnehmer: Haushalte, Landwirtschaft und kleinere Gewerbebetriebe. Sie werden zu festen Tarifbedingungen aus dem örtlichen Niederspannungsnetz beliefert.
- Sonderabnehmer: Großkunden, die gewöhnlich aus dem Mittelspannungsnetz nach Standardverträgen versorgt werden, und Großabnehmer, die Strom über das Hochspannungsnetz beziehen auf der Basis individueller Sonderverträge.

110. Der Strombedarf der Bundesrepublik wird zu über 90 vH aus inländischen Kraftwerken gedeckt, wobei die öffentliche Elektrizitätswirtschaft gegenüber der industriellen Kraftwirtschaft und der DB als weiteren Stromerzeuger den größten Teil der Produktion auf sich vereinigt. Der Anteil von Eigenanlagenbetreibern an der Stromerzeugung in der Bundesrepublik ist seit Anfang der siebziger Jahre absolut und relativ gesunken. Der Anteil des Stroms, der über den eigenen Bedarf hinaus von solchen Unternehmen an das öffentliche Netz abgegeben wird, ist seit Mitte der siebziger Jahre in absoluten Zahlen gemessen nahezu konstant geblieben, in Relation zur gesamten Stromerzeugung hat er aber an Bedeutung verloren (1).

111. Die Unternehmensstruktur in der Elektrizitätswirtschaft hat sich im Verlauf der letzten Jahrzehnte auffallend verändert. 1955 existierten noch 3000 EVU, 1980 wurden 678 im Hauptbetrieb registriert (2). 1979 vereinigten die zehn größten EVU rund 77 vH der öffentlichen Gesamterzeugung an Strom auf sich [Gröner, 1984, S. 105]. Dieses Ergebnis fällt sogar teilweise noch deutlicher aus, wenn man die Kapitalverflechtungen innerhalb der Elektrizitätswirtschaft berücksichtigt. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die sogenannten Verbundunternehmen. Sie besitzen sowohl an Stromerzeugungsunternehmen als auch - mit wachsender Tendenz - an Gesellschaften der regionalen und lokalen Stromversorgung Kapitalbeteiligungen [Mönig et al., 1977, S. 473]. Soweit unabhängige regionale und lokale EVU mit teilweise eigenen Kraftwerken existieren, sind für sie ökonomische und rechtliche Abhängigkeiten von den Verbundgesellschaften zunehmend wichtiger geworden. Dabei spielen die langfristigen Lieferbeziehungen zueinander sowie die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen, aber auch solche wettbewerbsbeschränkenden Faktoren wie Demarkations-, Verbund- und Konzessionsverträge eine besondere Rolle .

112. Im Hinblick auf die staatliche Regulierung in der Elektrizitätswirtschaft ist darüber hinaus die Struktur der Kapitaleigner von Bedeutung. Von den im Jahr 1981 erfaßten 686 EVU waren 66 vH im Eigentum der öffentlichen Hand, 15 vH gemischtwirtschaftliche Unternehmen, und 19 vH hatten ausschließlich private Kapitaleigner (3). Gemessen an den etwa 71 vH der nutzbaren Abgabe an den Verbraucher stellen jedoch die gemischtwirtschaftlichen EVU die wirtschaftlich bedeutendste Gruppe innerhalb der Elektrizitätswirtschaft dar [VDEW, 1981, S. 46].

-
- (1) 1983 betrug die Bruttostromerzeugung im Inland etwa 374 TWh, davon entfielen auf die Kraftwerke der öffentlichen Versorgung ungefähr 83 vH, auf die industrielle Kraftwirtschaft rund 15 vH und auf die DB etwa 2 vH [BMW, 1984, S. 5].
 - (2) Davon waren 43 reine Erzeugungsunternehmen, 9 Verbundunternehmen, 59 EVU der Regionalversorgung und 563 EVU mit örtlicher Versorgung. Die Zahlen können je nach Abgrenzung variieren [Gröner, 1981, S. 427; 1984, S. 107].
 - (3) Man spricht von öffentlichen Unternehmen, wenn zu mehr als 95 vH öffentliche Gebietskörperschaften beteiligt sind; bei privaten Unternehmen müssen mehr als 75 vH des Eigenkapitals in privater Hand sein. In den anderen Fällen handelt es sich um gemischtwirtschaftliche Unternehmen [Gröner, 1984, S. 109].

2. Die Gaswirtschaft

113. Die Gasversorgung gehört wie die Elektrizitätswirtschaft zu den leitungsgebundenen Energieträgern. Den dortigen Verhältnissen vergleichbar, unterteilt man die Gaswirtschaft in drei Bereiche:

- inländische Erzeugung und Import (Aufkommen),
- regionaler und überregionaler Transport,
- lokale Gasversorgung.

114. Im Gegensatz zur Stromversorgung muß ein erheblicher Teil des inländischen Gasbedarfs durch Importe gedeckt werden. Der Anteil betrug 1982 etwa 70 vH [Evers, 1983, S. 22]. Die wesentlichen Gaslieferanten sind die Niederlande- und die UdSSR. Von den acht importierenden inländischen Unternehmen nimmt die Ruhrgas AG die führende Position ein (1). Die inländische Erdgasförderung bestritten 1983 sieben Unternehmen [BGW, 1984, S. 369]. 1979 waren es zwölf Firmen; auf die beiden größten entfielen knapp 70 vH der Förderleistung [Hölker, Radszus, 1983, S. 102 f.]

115. Ferngasgesellschaften betreiben im wesentlichen den über- und regionalen Gastransport. Soweit es sich dabei um Firmen handelt, die auch an der Förderung bzw. Produktion von Gas beteiligt oder als Betreiber von Kraftwerken Großabnehmer sind, spricht man von Ferngasunternehmen i.w.S. Ansonsten handelt es sich um reine Verteilunternehmen bzw. Ferngasgesellschaften i.e.S.

116. Die Firmenkonzentration in der Ferngaswirtschaft ist zwar geringer als beim Gasaufkommen (Erzeugung + Import), aber dennoch recht hoch. 1977 vereinigten die beiden größten Ferngasunternehmen (i.w.S.) rund 58 vH der gesamten Gasabgabe auf sich [Hölker, Radszus, 1983, S. 104]. Dabei war die Position der Ruhrgas AG am stärksten (rund 41 vH). Bei den Ferngasunternehmen (i.e.S.) ist ihre Marktdominanz noch ausgeprägter (rund 62 vH) [ibid., S. 106].

117. In der Ferngaswirtschaft bestehen intensive Kapitalverflechtungen zwischen den Firmen, die auf der Aufkommensstufe tätig sind, Verteilunternehmen und solchen, die in beiden Bereichen engagiert sind. Erhebliche Beteiligungen besitzen internationale Ölkonzerne [Monopolkommission, 1976, Ziff. 628; Hölker, Radszus, 1983, S. 103]. Darüber hinaus ist der Einfluß der Ruhrgas AG und der öffentlichen Hand von Bedeutung:

118. Die Gasversorgung der Endverbraucher erfolgt durch Ortsgasunternehmen, Ferngasgesellschaften, Förder- und Liefergesellschaften sowie die Kokereiwirtschaft. Zwar haben die Ortsgasunternehmen mit 42 vH den größten Anteil am Gesamtabsatz, aber die industriellen Endverbraucher werden in erster Linie von vorgelagerten Verteilunternehmen direkt beliefert. Bei den Ortsgasunternehmen ist der Einfluß der öffentlichen Hand beträchtlich. Hier herrschen öffentliche und gemischtwirtschaftliche

(1) Die Ruhrgas AG, die die Gasimporte aus der Sowjetunion durchführte [Evers, 1983, S. 22], hat nach Schätzungen der Monopolkommission [1976, Ziff. 620] voraussichtlich einen Anteil von rund 58 vH am Gesamtimport von Gas in die Bundesrepublik.

Unternehmen vor. Auf vorgelagerten Stufen ist der Kapitaleinfluß der öffentlichen Hand wesentlich geringer. Auf private Unternehmen entfallen über 80 vH des Gasaufkommens [Mönig et al., 1977, S. 628]. Ortsgasunternehmen sind in der Mehrzahl der Fälle Verbundunternehmen, d.h., sie stellen neben der Gas- auch die Strom- und/oder Wasserversorgung bereit. Nur 12 vH sind reine Gasunternehmen.

3. Die Fernwärmeversorgung

119. Unter Fernwärme versteht man die zentrale Erzeugung und gebietsweise Verteilung von Wärme für die Raumbeheizung, zur Warmwasserbereitung und als Prozeßwärme für Industriebetriebe des verarbeitenden Gewerbes [Buch, 1983, S. 12]. 1981 lieferten Heizkraftwerke im Rahmen der Wärme-Kraft-Kopplung über 75 vH sowie Heizwerke 24 vH der in Fernwärmenetze eingespeisten Wärmeleistung [Karl, Rammer, 1984, S. 8 f.]. Die Fernwärmeversorgung wird zu rund drei Vierteln von sogenannten Querverbundunternehmen betrieben, d.h. Firmen, die aufgrund von Konzessions- und Demarkationsverträgen in einem begrenzten Gebiet ein flächendeckendes Gebietsmonopol für mehrere leitungsgebundene Energieträger besitzen (1) [ibid., S. 15 f.]. Das bedeutet, daß Wettbewerb allenfalls unternehmensintern, nicht aber wie auf anderen Märkten zwischen verschiedenen Anbietern stattfindet. In einigen Regionen wird dem Verbraucher sogar Fernwärme als einzige leitungsgebundene Energie angeboten. Neben den EVU sind hierfür vor allem die Kommunen verantwortlich, die in ihren Versorgungskonzepten der Fernwärme den Vorzug vor Gas oder Heizstrom geben. Rund ein Viertel der Fernwärmeversorgungsunternehmen waren 1973 gemischtwirtschaftlich organisiert, während 58 vH der öffentlichen Hand gehörten (2). Vor allem auf Gemeindeebene wird das Interesse am Ausbau der Fernwärmeversorgung immer größer. Einige Kommunen beabsichtigen, eigene Fernwärmeunternehmen zu gründen, mit dem Ziel, den Wettbewerb zu intensivieren, Fördermittel zu beantragen und Steuervorteile nutzen zu können [Karl, Rammer, 1984, S. 11 ff., S. 17].

II. Marktlenkende Eingriffe des Staates in die Versorgungswirtschaft

120. Die wichtigsten Vorschriften für die Regulierung der Versorgungswirtschaft sind:

- Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft (EnWiG)
- Energiepreisrecht mit der Bundestarifordnung Elektrizität und Gas (BTO)
- Allgemeine Versorgungsbedingungen (AVB) Elektrizität, Gas und Fernwärme
- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

(1) Zum Begriff der Konzessions- und Demarkationsverträge siehe Ziff. 19 ff.

(2) Stumpf, Orth [1974], zitiert nach Karl, Rammer [1984, S. 105].

Diese Vorschriften sind die gesetzliche Grundlage dafür, daß in der Versorgungswirtschaft Marktzutrittsschranken existieren, Tarife reglementiert, Investitionen kontrolliert und Unternehmen diverse Verpflichtungen bei der Versorgung der Verbraucher auferlegt werden (1).

121. Die einzelnen Bereiche sind in unterschiedlichem Maß von den Regelungen betroffen. So unterliegt nur die Strom- und Gasversorgung den Bestimmungen des Energiewirtschaftsgesetzes, nicht aber die Fernwärme [Karl, Rammer, 1984, S. 16]. Da die drei Energieträger auf dem Wärmemarkt aber in Substitutionsbeziehung zueinander stehen, haben staatliche Entscheidungen im Rahmen des EnWiG zumindest mittelbar auch Auswirkungen auf die Fernwärmeversorgung (2).

1. Instrumente zur Beschränkung des Wettbewerbs

a. Maßnahmen im Rahmen des Energiewirtschaftsgesetzes

122. Energieversorgungsunternehmen i.S. des EnWiG sind alle Unternehmen, die Energie wie Gas und Strom erzeugen, ebenso Großverteiler und solche Gesellschaften, die an Endverbraucher liefern (§ 2 Abs. 2 EnWiG). Öffentliche EVU und solche, die neben dem Eigenbedarf auch Dritte mit Energie versorgen, unterliegen einer umfangreichen energierechtlichen Aufsicht. Schwerpunkt dieser Kontrolle ist die auf §§ 4 und 5 EnWiG beruhende Investitions-, Zulässigkeits- und Angebotskontrolle (3). Wer nur für den eigenen Bedarf erzeugt, betreibt eine sogenannte Eigenanlage. Solche Unternehmen unterliegen nur einer beschränkten Fachaufsicht [Evers, 1983, S. 66].

123. Nach § 4 EnWiG sind der Bau, die Erneuerung, die Erweiterung und Stilllegung von Energieanlagen anzeigepflichtig, ebenso die Veräußerung, soweit damit eine Verringerung öffentlicher Energiekapazitäten verbunden ist [ibid., S. 107]. Die zuständige Aufsichtsbehörde, d.h. der jeweilige Landeswirtschaftsminister, kann die Investition oder Stille-

-
- (1) Darüber hinaus sind im Zusammenhang mit dem Bau von Energieerzeugungs- und -verteilanlagen folgende - hier nicht näher behandelte - gesetzliche Vorschriften relevant: das Bauplanungsrecht, Natur- und Landschaftsschutzrecht, Wasserrecht, Bergbaurecht u.a.m. Für die Anlagen der Energieerzeugung gibt es keine einheitlichen Genehmigungsvorschriften. Sie unterscheiden sich vielmehr nach der im Kraftwerk eingesetzten Primärenergie. Für die Kohle-, Öl- und Gaskraftwerke sind dabei insbesondere die Bestimmungen des Bundesimmissionsgesetzes relevant. Für die Errichtung von Kernkraftwerken ist das Atomgesetz maßgebend.
 - (2) Wird bereits ein Großteil der städtischen Wärmeversorgung mit Gas sichergestellt, dann ist es schwierig, eine Fernwärmeversorgung aufzubauen, selbst dann, wenn die Voraussetzungen für eine kostengünstige Wärmebeschaffung am Ort gegeben sind [Stumpf, Windorfer, 1985, S. 59].
 - (3) Die Unterscheidung zwischen Fremd- und Eigenversorgung ist in erster Linie bei der Stromerzeugung und -verteilung sowie der Fernwärmeversorgung relevant.

gung beanstanden und aus Gründen des Gemeinwohls untersagen (1). Da nach allgemeiner Auffassung die anzeigepflichtigen Vorhaben erst mit Freigabebescheid der zuständigen Behörde durchgeführt werden dürfen, kommt § 4 EnWiG einem Genehmigungsvorbehalt gleich, mit der Folge, daß Investitionsvorhaben auf lange Zeit verzögert werden können [Immenga, 1968, S. 218]. Ergänzt wird die Investitionskontrolle durch eine Angebots- und Zulassungskontrolle aufgrund § 5 EnWiG. Genehmigungspflichtig ist demnach nicht nur die Übernahme der Versorgung eines Gebiets bis zum Endverbraucher, sondern jede Fremdversorgung. Dies betrifft also auch den industriellen Stromerzeuger, der den über den eigenen Bedarf hinaus produzierten Strom an Dritte absetzen will. § 5 Abs. 1 EnWiG unterwirft aber nur solche EVU einer Zulassungspflicht, die bisher keine Energieanlagen betrieben haben. Die Energieaufsichtsbehörde hat dabei zu prüfen, inwieweit der Antragsteller die nötige technische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit besitzt und welche Auswirkungen sein Engagement als EVU auf die entsprechenden Versorgungsgebiete hat. Im einzelnen dürfte es sehr schwer sein, genau festzulegen, was unter technischer und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zu verstehen ist. Einen Anspruch auf Zulassung hat der Antragsteller nicht. Außerdem besitzt die Zulassungsbehörde einen erheblichen Ermessensspielraum bei ihrer Entscheidung. Die Orientierung am Gemeinwohl beim Zulassungsverfahren soll verhindern, daß eine Aufnahme der Versorgung durch neue Unternehmen die Deckung des Energiebedarfs gefährdet und gegenüber bestehenden Verhältnissen verteuert. Implizit wird damit bezweckt, eine Schwächung bestehender EVU zu verhindern [Evers, 1983, S. 104]. Wenn auch die Zulassung von neuen Unternehmen grundsätzlich nicht ausgeschlossen ist, so bedeutet die Rechtslage "...eine erhebliche Einschränkung des potentiellen Wettbewerbs, da im Ergebnis die Monopolstellung der Versorgungsunternehmen auch gegenüber Außenseitern gesichert werden kann" [Immenga, 1968, S. 246].

124. Die gesetzlich vorgesehene Energieaufsicht betrifft nicht nur potentielle öffentliche EVU, sondern auch solche, die nur für den Eigenbedarf produzieren wollen (§ 5 EnWiG). Betreiber von Eigenanlagen sind dazu verpflichtet, vor Inbetriebnahme oder Erweiterung einer Energieanlage, das EVU, welches das Gebiet versorgt, in dem die Anlage errichtet werden soll, über die Investitionsvorhaben zu unterrichten. Damit soll das ortsansässige EVU die Möglichkeit erhalten, gegebenenfalls günstigere Lieferangebote zu unterbreiten, um damit eine geplante Eigenversorgung zu verhindern. Nach § 8 EnWiG besitzt die Energieaufsichtsbehörde das Recht, einem EVU den Betrieb zu untersagen, wenn dieses außerstande ist, seine Versorgungsaufgaben zu erfüllen, die ihm das EnWiG vorschreibt (sogenannte Abmeierung). In diesem Fall wird das EVU einer anderen öffentlichen Gebietskörperschaft damit beauftragt, Versorgungsaufgaben zu übernehmen (§ 8 Abs. 1 EnWiG) (2). Grund-

- (1) Der Begriff "Gemeinwohl" bedarf einer genaueren Auslegung. Zum einen muß dabei das Ziel des EnWiG - eine möglichst sichere und billige Energieversorgung - berücksichtigt werden. Zum anderen können nach neuerer Auffassung auch andere Zwecke - Umweltschutz oder raumordnungspolitische Aspekte - nicht vernachlässigt werden [Immenga, 1968, S. 229; Evers, 1983, S. 108 ff.].
- (2) Anderen EVU wird in Grenzen zugemutet, die Versorgung zu übernehmen. Betreiber von Eigenanlagen können damit beauftragt werden, wenn sie sich dazu bereit erklären.

sätzlich soll diese Regelung dazu dienen, Energieverbraucher vor leistungsunfähigen und unwilligen EVU zu schützen (1).

Ungeachtet der praktischen Auswirkungen, die dem § 8 EnWiG für die Vergangenheit zugeschrieben werden (2), birgt er ein grundsätzliches Problem. Eine hoheitliche Betriebsuntersagung in der beschriebenen Form impliziert, daß eine Behörde ein Unternehmen zur Aufgabe veranlassen kann, noch bevor die Konkurrenz einen solchen Schritt erzwingen würde. Administrative Entscheidungen haben aber nur dann gegenüber dem marktwirtschaftlichen Ausleseprozeß Vorteile, wenn man unterstellt, daß die zuständige Aufsichtsbehörde bessere Informationen besitzt, als sie der Wettbewerb hervorbringt. Da dies aber nach Erfahrungen aus anderen Branchen in der Regel nicht der Fall ist, besteht grundsätzlich die Gefahr, daß die Energieaufsicht sowohl bei der Genehmigung als auch bei der Untersagung des Betriebs von Energieanlagen nicht immer die effizientesten Unternehmen mit der Energieversorgung betraut (3).

b. Maßnahmen im Rahmen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen

125. Neben der erwähnten Fachaufsicht, die ein Eindringen der Wettbewerber in die Versorgungsgebiete etablierter EVU unmöglich macht, gibt es eine Reihe von privatrechtlichen Vereinbarungen, die zu erheblichen Wettbewerbsbeschränkungen in der Versorgungswirtschaft führen. In der Bundesrepublik ist der Markt für Endverbraucher von Strom, Gas und Fernwärme durch vertragliche Vereinbarungen der EVU miteinander und mit den Gebietskörperschaften (vor allem der Kommunen) in regionale und lokale Teilmärkte aufgeteilt. In jedem auf solche Weise abgegrenzten Versorgungsgebiet besitzt ein EVU ein Angebotsmonopol. Es kann sich dabei auch um Querverbundunternehmen handeln (4). Bereits 1935 - beim Erlaß des EnWiG - war der Gesetzgeber mit einer monopolistischen Struktur der Elektrizitäts- und Gasversorgung konfrontiert, die maßgeblich durch Konzessions-, Demarkations- und Verbundverträge geschaffen worden war [Emmerich, 1978, S. 26].

126. Derartige Verträge sind gemäß §§ 103, 103a GWB von den Vorschriften der §§ 1, 15 und 18 GWB ausgenommen. Obwohl nach dem Willen des Gesetzgebers die Freistellung der Versorgungswirtschaft bis zur Verabschiedung eines neuen EnWiG nur vorläufigen Charakter haben sollte, ist es, von der Gesetzesnovelle 1980 abgesehen, bisher zu keiner

-
- (1) Nach § 9 EnWiG ist sogar für diese Zwecke eine Enteignung betreffender EVU möglich.
 - (2) Siehe hierzu die unterschiedlichen Auffassungen von Immenga [1968, S. 221 f.] und Gröner [1975, S. 358].
 - (3) Seit 1964 verfolgt die staatliche Energieaufsicht den Grundsatz, nur noch Kraftwerke mit einer Mindestgröße von 300 MW je Kraftwerkblock zu genehmigen. Dabei ist keineswegs bewiesen, daß es sich hierbei um die effizienteste Größenstruktur handelt. Treffsicherer wären diesbezüglich wahrscheinlich die Ergebnisse, die man im Rahmen von Wettbewerbsprozessen erzielen würde [Gröner, 1984, S. 119].
 - (4) Zur Problematik von Querverbundunternehmen Gröner [1975, S. 146-157].

grundlegenden Änderung gekommen [Deutscher Bundestag, c]. Die Freistellung der Konzessions-, Demarkations- und Verbundverträge setzt voraus, daß diese bei der Kartellbehörde angemeldet werden (§§ 103, 103a und 9 Abs. 2 GWB). Wegen der freigestellten Verträge unterliegt die Versorgungswirtschaft einer Mißbrauchsaufsicht nach § 104 GWB.

127. Gegenstand der Demarkationsverträge, die sowohl zwischen EVU untereinander als auch mit Gebietskörperschaften geschlossen werden, ist die Verpflichtung einer der Parteien, in einem bestimmten festgelegten Gebiet eine öffentliche Versorgung mit Gas oder elektrischer Energie über feste Leitungswege zu unterlassen (§ 103 Abs. 1 Nr. 1 GWB) (1). Zweck dieser Abreden ist es, den Markt zwischen den Beteiligten aufzuteilen und somit feste Absatzgebiete zu schaffen (2).

128. Konzessionsverträge werden zwischen EVU und Gebietskörperschaften, in der Regel den Gemeinden, vereinbart. Darin wird dem EVU das exklusive Recht zubilligt, Rohre und elektrische Leitungen in einem bestimmten Gebiet zu verlegen (Ausschließlichkeitsklausel) (§ 103 Abs. 1 Nr. 2 GWB). Auf diese Weise erhält das entsprechende EVU einen Gebietsschutz vor potentiellen Konkurrenten eingeräumt (3).

129. Grundlage für diese Gebietsmonopole der EVU ist das Wegemonopol der Gemeinden: es besagt, daß Kommunen als Eigentümer an den lokalen Wegen und Straßen nach Landesstraßenrecht die Zustimmung geben müssen, wenn Versorgungsleitungen gelegt werden sollen. Die Gemeinden haben insoweit maßgebenden Einfluß auf die Gestaltung der regionalen Absatzstruktur in der Energieversorgung. Auswirkungen hat dies nicht nur auf die intramodale Konkurrenz, sondern auch auf den Wettbewerb zwischen verschiedenen Energieträgern (4). Meist verpflichten sich die Gemeinden im Rahmen der Konzessionsverträge sogar, auf eine eigene öffentliche Energieversorgung zu verzichten (Verzichtsklausel). Als Gegenleistung für die Nutzung öffentlicher Wege, für die Ausschließbarkeits- und Verzichtsklausel zahlen die EVU in der Regel eine Konzessionsabgabe, deren Höhe sich nach dem Erlös aus der Energieversorgung bemißt. Das EVU erhält durch die Konzession ein Monopol für die Energieverteilung. Aus ökonomischer Sicht kann man die Abgaben an die Gemeinde als eine verdeckte Gewinnverwendung verstehen, wenn die Kommune Eigentümer des EVU ist, im anderen Fall als Energieverbrauchs-

-
- (1) Man unterscheidet horizontale Demarkationsverträge, bei denen die Vertragsbeteiligten keine Lieferbeziehungen untereinander halten, und vertikale Demarkationsverträge, die zwischen Liefer-EVU und Verteiler-EVU abgeschlossen werden.
 - (2) Ausnahmen von vertikalen Demarkationsverträgen sind die sogenannten Grenzmengenabkommen, in denen sich das Liefer-EVU vorbehält, Letztabnehmer von einer bestimmten Energiemenge an unter Umgehung des Verteil-EVU direkt zu beliefern.
 - (3) Die Freistellung der Konzessionsverträge bezieht sich aber nur auf die öffentliche Energieversorgung von Endverbrauchern in einem bestimmten Gebiet. Daraus folgt, daß z.B. Ausschließbarkeitsklauseln, die sich auf die bloße Durchleitung oder auf Leitungen für Zwecke der industriellen Eigenversorgung beziehen, nichtig sind (§§ 1 und 38 Abs. 1 Nr. 1 GWB) [Monopolkommission, 1976, S. 412].
 - (4) So dient z.B. das Wegemonopol den Kommunen dazu, den Ausbau der Fernwärmeversorgung zu intensivieren [Karl, Rammer, 1984, S. 17].

steuer. Treffender ist wohl die Aussage, daß es sich dabei um ein "Mit-saugen" am Monopolgewinn der EVU handelt [Gröner, 1965, S. 357].

130. Demarkations- und Konzessionsverträge führen also zu geschlossenen Versorgungsgebieten und begünstigen die etablierten EVU. Die lange Laufzeit der Vereinbarungen - in der Vergangenheit betrug sie teilweise 30-50 Jahre - begünstigt eine Erstarrung der Versorgungsverhältnisse. Wenn sich unter solchen Umständen die Rahmenbedingungen ändern (technischer Fortschritt, Nachfrageverschiebungen), dann ist nicht gewährleistet, daß Versorgungsgebiete in Größe und Struktur angepaßt und Betriebsoptima rasch oder überhaupt erreicht werden können. Es besteht die Gefahr, daß Energie ineffizient erzeugt und verteilt wird. Eine solche Entwicklung wird dadurch begünstigt, daß die Konzessionsinhaber durch die Ausschließbarkeitsklausel vor leistungsfähigen Konkurrenten geschützt werden (1).

131. In ähnlicher Weise wie die Demarkations- und Konzessionsverträge tragen die sogenannten Verbundverträge zu einer Verkrustung der Angebotsstruktur in der Versorgungswirtschaft bei. Sie sind nach § 103 Abs. 1 Nr. 4 GWB freigestellt. Diese Vereinbarungen werden zwischen EVU untereinander abgeschlossen und regeln die gemeinsame Energieversorgung durch mehrere oder ein Unternehmen über feste Leitungswege, wobei andere Unternehmen vertraglich ausgeschlossen werden. Sie sind Ausdruck für eine weitgehende Arbeitsteilung zwischen Energieerzeugung und -transport (2). So werden z.B. Verträge abgeschlossen, in denen die zuliefernden Unternehmen vereinbaren, ihre Erzeugnisse nur einem anderen, möglicherweise zu diesem Zweck gegründeten EVU zur öffentlichen Versorgung zur Verfügung zu stellen. Die unter den Verbundunternehmen der Elektrizitätswirtschaft anzutreffenden Absatzsyndikate erhalten auf diese Weise ihre rechtliche Legitimation (3). Durch solche Kartellvereinbarungen wird der Wettbewerb sowohl auf der Erzeuger- als auch auf der Verteilerstufe zusätzlich eingeschränkt und eine Konzentration in der Energieversorgung, die sich vor allem auf vertikal integrierte Unternehmen bezieht, zusätzlich gefördert.

132. Demarkations- und Konzessionsabreden sind grundsätzlich dann unzulässig, wenn dadurch der Substitutionswettbewerb zu anderen Energie-

-
- (1) Das 4. Gesetz zur Änderung des GWB schreibt daher in § 103a GWB vor, daß Gebietsschutzverträge nur noch 20 Jahre nach erfolgter Anmeldung, spätestens jedoch am 1.1.1995 enden. Durch eine Verkürzung der Laufzeit solcher Vereinbarungen soll der Verkrustung der Versorgungsgebiete vorgebeugt und die Anpassungsfähigkeit der Energieversorgung an geänderte Rahmenbedingungen verbessert werden. Insbesondere soll sie den Spielraum für mehr Wettbewerb vergrößern.
 - (2) Unter allokativen Aspekten ist eine solche Spezialisierung richtig, wenn dadurch Ressourcen eingespart werden. Aus verteilungspolitischer Sicht ist Kritik angebracht, wenn die potentiellen Ersparnisse bei den Energieproduzenten und -verteilunternehmen verbleiben und nicht an die Verbraucher weitergegeben werden.
 - (3) Inhalt entsprechender Absprachen sind sämtliche Grundlagen der großflächigen Energieversorgung über Erzeugerkapazitäten, Preise, Lieferkonditionen etc. [Emmerich, 1978, S. 34; Evers, 1983, S. 201].

trägern behindert wird (§ 103 Abs. 2 GWB). So könnte z.B. ein Elektrizitätsunternehmen in Konzessionsabsprachen mit einer Gemeinde vereinbaren, daß einem anderen Unternehmen, das die Versorgung mit Gas bereitstellen möchte, das Wegerecht verwehrt wird (sogenannte Gasklausel) [Immenga, 1968, S. 265]. Auf diese Weise wäre das EVU nicht nur vor intra-, sondern auch vor intermodaler Konkurrenz geschützt. Ähnliche Überlegungen gelten im Fall der Versorgung mit Fernwärme in Konkurrenz zu Gas und Strom als Wärmequelle. Daher ist es einer Gemeinde nicht erlaubt, daß sie nur einem einzigen Energieträger Wegekonzessionen einräumt (§ 103 Abs. 1, 2 GWB). Sie würde auf diese Weise Fernwärme- Gas- oder Stromversorgungsmonopole schaffen (1).

133. Die Demarkations-, Konzessions- und Verbundverträge sind zwar nach § 103 GWB von den Vorschriften der §§ 1, 15 und 18 GWB freigestellt, alle anderen gesetzlichen Regelungen finden aber grundsätzlich auf die EVU uneingeschränkt Anwendung. Hierzu gehören insbesondere das Mißbrauchsverbot (§ 22 Abs. 4 GWB) sowie das Diskriminierungsverbot (§ 26 Abs. 2 GWB) (2).

134. Das wesentliche Mittel zur kartellrechtlichen Kontrolle der EVU stellt die Mißbrauchsaufsicht nach § 104 GWB dar. Sie soll verhindern, daß die durch die Freistellung privilegierten EVU ihre Marktstellung zu Lasten der Verbraucher ausnutzen. Sämtliche Verfügungen, die im Rahmen dieser Kartellaufsicht gegenüber EVU erlassen werden, bedürfen der Absprache mit den Behörden der energiewirtschaftlichen Fachaufsicht, d.h. den Landeswirtschaftsministern. Freigestellte Verträge gelten als mißbräuchlich (i.S. des § 104 Abs. 1 Nr. 1 GWB), wenn damit nicht mehr eine möglichst sichere und billige Energieversorgung gewährleistet werden kann, sondern diese nur unter höheren Kosten angeboten wird. In solchen Fällen ist die Kartellbehörde berechtigt, in § 104 Abs. 2 GWB näher spezifizierte Maßnahmen zu ergreifen. Bisher beschränkte sich die Mißbrauchsaufsicht im wesentlichen auf die Preiskontrolle. Dem lag die Vorstellung zugrunde, daß sich eine rationellere Energieversorgung vor allem in den Tarifen für die Abnehmer widerspiegeln müßte (3).

2. Staatliche Preisregulierung und Kontrahierungszwang

135. In den bisherigen Ausführungen wurden staatliche Regulierungsinstrumente vorgestellt, die entweder direkt (Investitions-, Zulassungs-

-
- (1) Eine Ausnahme bildet der Fall bei der Fernwärmeversorgung, bei dem aus Umweltschutzgründen der Anschluß- und Benutzungszwang angeordnet werden kann. Näheres hierzu siehe Ziff. 147.
 - (2) Beide Instrumente wurden in der Vergangenheit sehr selten eingesetzt, um den Wettbewerb in der Versorgungswirtschaft zu intensivieren [Monopolkommission, 1976, Ziff. 762 ff.].
 - (3) Der Frage nach der Effizienz solcher Preiskontrollen soll an dieser Stelle nicht nachgegangen werden. Die Kritik an dieser Form der Mißbrauchsaufsicht hat aber die Diskussion um eine Intensivierung des Wettbewerbs in der Versorgungswirtschaft immer wieder belebt, zuletzt im Zusammenhang mit der 4. Gesetzesnovelle zum GWB. Siehe hierzu Emmerich [1978] und Lukes [1979].

und Angebotskontrolle) oder indirekt (Freistellung privatrechtlicher Verträge von Vorschriften des GWB) den Wettbewerb in der leitungsgewandenen Energiewirtschaft beschränken. Darüber hinaus gibt es staatliche Regelungen zur Tarifbildung und zur Ausgestaltung der Lieferbeziehungen. Da beide Aspekte Gegenstand der vertraglichen Vereinbarungen zwischen Energielieferanten und Energieverteilern bzw. -endabnehmern sind, werden sie unter dem Begriff "energiewirtschaftliche Vertragsaufsicht" behandelt. Dabei konzentriert sich das Interesse vornehmlich auf die §§ 6 und 7 EnWiG. In diesen beiden Fällen geht es um die Vertragsgestaltung mit Endabnehmern. Ebenso wie mit der Mißbrauchsaufsicht nach § 104 GWB wird mit einer energiewirtschaftlichen Vertragsaufsicht bezweckt, einen Mißbrauch wirtschaftlicher Macht der EVU zu Lasten der Energiekunden zu verhindern.

136. Nach § 6 Abs. 1 EnWiG ist ein Unternehmen, das ein bestimmtes Gebiet mit Energie versorgt, dazu verpflichtet, allgemeine Bedingungen und Tarifpreise öffentlich bekanntzugeben und jedermann dort zu diesen Konditionen an sein Versorgungsnetz anzuschließen und zu versorgen. Tarifkunden sind - im Gegenzug - grundsätzlich dazu verpflichtet, den Energiebedarf aus dem Versorgungsnetz des ortsansässigen EVU zu decken. Das Vertragsverhältnis zwischen den Tarifkunden und dem Lieferunternehmen wird detailliert in den AVB Gas, Elektrizität und Fernwärme geregelt, die den Charakter von Rechtsverordnungen haben. Energieverbraucher, die einen überdurchschnittlichen Bedarf an Strom, Gas und Fernwärme haben - sogenannte Sonderabnehmer -, sind nicht an diese Bestimmungen gebunden. Sie schließen individuelle Verträge mit dem EVU ab, und zwar sowohl im Hinblick auf den Vertragsinhalt als auch auf die Lieferpreise unter Berücksichtigung kartellrechtlicher Vorschriften. Bestandteil solcher - langfristigen - Sonderverträge sind auch heute noch Preisanpassungsklauseln, die in allen anderen Wirtschaftsbereichen verboten sind. Die EVU haben damit die Möglichkeit, die Energiepreise der allgemeinen Preisentwicklung anzupassen [Evers, 1983, S. 171].

137. Die Verpflichtung der EVU, allen Tarifkunden im Versorgungsgebiet Energie bereitzustellen, wird aus der Tatsache abgeleitet, daß sie im Bereich der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern eine Monopolstellung besitzen [Baur, 1979, S. 2]. Die Versorgungs- und Anschlußpflicht ist aufgehoben, wenn sie aus wirtschaftlichen Gründen dem EVU nicht zumutbar ist (1). Ein Strom- bzw. Gasversorgungsunternehmen ist auch dann nicht dem Kontrahierungszwang unterworfen, wenn es sich bei den Energieverbrauchern um Betreiber von Eigenanlagen handelt. Ein solches Unternehmen kann nur Anschluß an ein Netz und Versorgung in einem Umfang und zu Bedingungen verlangen, die dem EVU wirtschaftlich zumutbar sind. Kriterien für einen solchen Fall liefert die 5. Durchführungsverordnung EnWiG vom 21.10.1940 (2). So ist demnach die Vorhal-

(1) Dies ist z.B. der Fall, wenn der Kunde zahlungsunfähig ist oder eine Versorgung nur zu Kosten realisierbar ist, die "...mit der auf den Durchschnitt der Abnehmerverhältnisse im Versorgungsgebiet abgestellten Kalkulation nicht vereinbar sind..." [Evers, 1983, S. 131].

(2) Sie wird noch heute angewandt und stellt aus der Sicht der Monopolkommission ein Hemmnis für die Entwicklung einer rationellen industriellen Eigenversorgung dar [Monopolkommission, 1976, Ziff. 750].

tung von Reserve- und Zusatzversorgung für die Betreiber von Eigenanlagen nur dann den EVU zumutbar, wenn bestimmte finanzielle bzw. technische Vorleistungen vom Abnehmer erbracht werden.

138. Da für die Fernwärmeversorgung die Vorschriften des EnWiG gelten, gibt es für diesen Energieträger keine bundeseinheitlichen Richtlinien über Anschluß- und Benutzungszwang [Buch, 1983, S. 147]. Je nach Gemeindegliederung können Energieverbraucher unter bestimmten Voraussetzungen - vor allem aus Umweltschutzgründen - zur Abnahme von Fernwärme verpflichtet werden [Karl, Rammer, 1984, S. 15; Baur, 1979]. Der Einsatz dieses Energieträgers ist aber in der Regel auf Neubau- und Sanierungsgebiete sowie auf Bereiche in der Nähe von Heiz- und Heizkraftwerken beschränkt. Maßgebend hierfür sind die hohen Wärmeverluste im Versorgungsnetz und die vergleichsweise hohen Installationskosten. Die Fernwärmewirtschaft legt auf die Bestimmung, wonach Kunden sich ans Netz anschließen lassen müssen, vielfach keinen Wert, weil für sie daraus eine Versorgungspflicht resultieren würde [Evers, 1983, S. 96]. Die AVB Fernwärme räumt darüber hinaus jedem Kunden das Recht ein, den Bezug von Fernwärme auf einen bestimmten Verbrauchszweck zu beschränken. Solche Vereinbarungen müssen für das EVU jedoch zumutbar sein.

139. § 7 EnWiG bestimmt, daß die Energieaufsichtsbehörde wirtschaftliche allgemeine Tarife gestalten kann. Zu diesem Zweck gibt es die Bundestarifordnung Elektrizität und Gas. Beide wenden sich nur an die EVU und dokumentieren den Rahmen für die Tarifgestaltung (1). Strompreise und ihre Bestandteile für Tarifikunden sind Höchstwerte und dürfen nur mit Genehmigung der zuständigen Aufsichtsbehörde angehoben werden. Gaspreise für Tarifikunden können hingegen ohne preisrechtliche Genehmigung erhöht werden [Evers, 1983, S. 165].

140. Im Zusammenhang mit der kartellrechtlichen Aufsicht über die Preisgestaltung muß auf die Vertikalverträge gem. § 103 Abs. 1 Nr. 3 GWB hingewiesen werden. Sie sind wie die Konzessions- und Demarkationsabreden von den Vorschriften der §§ 1, 15 und 18 GWB freigestellt. Dies betrifft vor allem Stromlieferverträge. In ihnen verpflichten sich die Verteiler-EVU, ihre Abnehmer nicht zu höheren Preisen zu versorgen als das zuliefernde EVU seine vergleichbaren Abnehmer. Diese Preisbindung der zweiten Hand soll insbesondere Stromverbrauchern zugute kommen, weil sie die Preise nach oben hin bindet (2).

-
- (1) Im einzelnen werden darin Zahl und Art der Tarife, Verbrauchergruppen, Bemessungsgrundlage für Tarife, Pflichten der EVU bei Tarifgestaltung etc. geregelt.
 - (2) Die Stromeinkaufspreise der Verteiler-EVU sind gesetzlich nicht näher geregelt. Jedoch sollen die Preise gemäß § 12 Bundestarifordnung Elektrizität (BTOElT) so gestaltet sein, "daß das Verteilunternehmen ... in der Lage ist, seine Verpflichtungen aus dieser Verordnung zu erfüllen". Maßstab ist der Preis für letztverbrauchende Sonderkunden in vergleichbaren Abnahmesituationen.

E. Regulierung der Verkehrsmärkte

I. Eine Übersicht über die Regulierungen im Verkehrssektor (1)

1. Eisenbahnrecht

141. Dem Bund unterliegt die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Bundeseisenbahnen (Art. 73 Nr. 6 GG); bei nichtbundeseigenen Eisenbahnen hat er nach Art. 74 Nr. 23 nur die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Die Länder haben hier für die sogenannten Privatbahnen jeweils eigene Gesetze erlassen, die sich dem für alle Eisenbahnen geltenden Allgemeinen Eisenbahn Gesetz (AEG) unterordnen.

Ausfluß des Art. 73 Nr. 6 GG ist das Bundesbahngesetz (BbG). Nach § 6 II, III BbG sind die Dienststellen der DB Bundesbehörden; der Dienst bei der DB gilt als öffentlicher Dienst. Nach Art. 87 GG obliegt dem Bund die Verwaltungskompetenz für das Bundeseisenbahnvermögen; diese Funktion wird nach § 1 BbG durch die DB wahrgenommen.

142. Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen sind prinzipiell in der ambivalenten Unternehmenszielfunktion der DB nach § 28 BbG kodifiziert. Hier stehen kaufmännische Geschäftsführung und Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben (Redistribution) gleichberechtigt und in ihrem Verhältnis zueinander letztlich undefiniert nebeneinander. Die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen gelten aber auch für die nichtbundeseigenen Eisenbahnen. Sie umfassen im einzelnen:

- die Betriebspflicht (die Bahn muß den Betrieb bis zur formellen Stilllegungsgenehmigung aufrechterhalten, sie kann also nicht wie andere Verkehrsunternehmen eine Streckenkonzession einfach zurückgeben) nach §§ 12 I und 14 III BbG,
- die Beförderungspflicht (Kontrahierungszwang) nach §§ 2 I und 53 Eisenbahnverkehrsordnung (EVO) i.V.m. § 453 HGB,
- den Tarifzwang (keine Preisdifferenzierung) gemäß § 6 EVO i.V.m. § 16 I BbG und
- die Fahrplanpflicht (regelmäßige Dienste) nach § 17 BbG i.V.m. § 3 EVO.

Zwar erfolgt nach § 28a BbG i.V.m. der EG-Verordnung 1107/70 ein Ausgleich solcher gemeinwirtschaftlicher Lasten, die der DB durch den Bundesminister für Verkehr (BMV) nach § 14 BbG auferlegt werden, doch behauptet die Bahn, daß dies nicht ausreiche. Für nichtbundeseigene Eisenbahnen gelten entsprechend §§ 6a-g AEG. Hier sind die Länder als Eigentümer zuschlußpflichtig.

143. Marktzugangsbeschränkungen: Die DB hat ein Vorrecht, neue Eisenbahnstrecken zu bauen und zu betreiben (§ 4 II AEG). Erst wenn der BMV erklärt, daß die DB dieses Recht nicht in Anspruch nimmt, kann ein Bundesland mittels eines Länderbahnunternehmens oder eines von ihm mit den Betriebsrechten versehenen Privatunternehmens die neue Strecke bauen und betreiben. Daneben hat die DB das Gestaltungspri-

(1) Zu volkswirtschaftlichen Kennziffern für den Verkehrsbereich vgl. Tabelle 25.

Tabelle 25 - Ausgewählte volkswirtschaftliche Kennziffern für den Verkehrsbereich nach Verkehrsträgern

	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983*	1984*
Reale Brutto- Anlageinvestitionen (Mio. DM) (a)									
Eisenbahnen (DB + NE)	6162	5154	5627	6003	5145	4807	4570	4490	4570
Binnenschifffahrt	261	207	259	124	126	103	103	160	129
Öffentl. Straßen- personenverkehr	956	1197	1990	2533	3183	2943	2811	2938	2565
Güterkraftverkehr	1813	2352	2338	1508	2009	1545	1461	1863	1566
Fluggesellschaften	273	504	683	744	656	1259	518	731	1066
insgesamt	9455	9414	10897	10912	11119	10657	9463	10182	9896
in vH der Gesamt- wirtschaft	6,3	4,7	4,6	4,9	4,0	4,0	3,7	3,9	3,1
Erwerbstätige (in 1000) (b)									
Eisenbahnen (DB + NE)	518	480	414	433	354	353	346	333	310
Binnenschifffahrt	32	27	18	15	12	12	11	11	11
Öffentl. Straßen- personenverkehr	148	152	146	162	175	178	179	178	176
Güterkraftverkehr	259	273	289	291	297	293	288	291	292
Fluggesellschaften	10	17	23	28	35	35	35	35	36
insgesamt	967	949	890	929	873	871	859	849	825
in vH der Gesamt- wirtschaft	3,7	3,5	3,4	3,6	3,3	3,3	3,4	3,4	3,3
Bruttowertschöp- fung (Mio. DM) (a)									
Eisenbahnen (DB + NE)	11170	11840	13510	11050	11840	11790	11050	10830	11080
Binnenschifffahrt	770	770	910	900	890	900	920	910	930
Öffentl. Straßen- personenverkehr	3370	3870	4540	5200	6580	6720	6490	6560	6510
Güterkraftverkehr	6100	8760	11950	13030	17910	17320	17060	17070	16920
Fluggesellschaften	430	960	1780	2470	3830	4350	4400	4750	5220
insgesamt	21840	26200	28690	32650	41050	41080	39920	40120	40660
in vH der Gesamt- wirtschaft	3,7	3,5	3,1	3,1	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2
(a) In Preisen von 1976. - (b) Einschließlich Auszubildende etc. - NE = nichtbundeseigene Eisenbahnen. - * Vorläufig.									

Quelle: BMV [1985].

vileg für den Busverkehr parallel zum Schienenverkehr nach § 13 II Nr. 2c des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG), das sie in Anspruch nimmt, jedoch meist keinen Busverkehr betreibt, so daß de facto ein Verbot von IC-Buslinien besteht. Für die Übernahme bestehender Eisenbahnstrecken durch nichtbundeseigene Eisenbahnen sollte 1981 eine Vereinfachung eintreten, indem § 51 BbG dahingehend geändert werden sollte, daß die DB im ordentlichen Verfahren stillgelegte Bahnen für Rechnung des betreffenden Landes im Wege der Organleihe hätte weiterbetreiben können; alternativ hätte die Strecke auch direkt auf nichtbundeseigene Eisenbahnen übertragen werden können. Diese Gesetzesnovelle scheiterte am Widerstand der Bundesländer, die fürchteten, daß damit finanzielle Belastungen verbunden wären, die sie nicht tragen wollten (1). Art. 87 I GG und § 1 I BbG dürften einstweilen dem Betrieb von konkurrierenden Eisenbahngesellschaften auf dem weiter bestehenden DB-Netz entgegenstehen (2). Das Einstellen von Privatwagen dagegen ist nach § 4 EVO möglich. Näheres regelt der Einstellungsvertrag, etwa auch, ob ganze Züge im geschlossenen Betrieb eingestellt werden können. Bei der Ausgestaltung der Vertragsbedingungen ist die DB autonom. Die DB kann für Privatwagen nach § 5 II EVO besondere Beförderungsbedingungen erlassen.

Im Gegensatz zu ihren Konkurrenten unterliegt die DB auch einer effektiven Marktaustrittsschranke: Sie unterliegt der Betriebspflicht (s.o. gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen) (3). Will sie einen Dienst wegen mangelnder Rentabilität aufgeben, muß sie ein kompliziertes Genehmigungsverfahren mit Zustimmung des Verwaltungsrats (§ 12 I BbG) und des BMV (§ 14 III BbG) durchlaufen. Im Verwaltungsrat haben alle Betroffenen, die an einer Umverteilung von Verkehrsleistungen ein Interesse haben könnten, vor allem die organisierten Interessen, Sitz und Stimme. Der BMV wird ebenfalls häufig Ziel von Lobby-Aktivitäten.

144. Die Kontrolle über die Tarife erfolgt durch den BMV; jede Tarifänderung ist nach § 16 BbG genehmigungspflichtig. Nach § 6 II EVO können die Tarife prinzipiell entweder Festentgelte oder Mindest-Höchstentgelte sein. Generell werden Festentgelte genehmigt. Dabei gibt es aber eine Vereinfachung des Genehmigungsverfahrens. Seit 1971 ist der DB eine Rahmengenehmigung eingeräumt worden, wonach die Genehmigung als im voraus erteilt gilt, wenn die DB ihre Tarife um nicht mehr als 20 vH erhöht und den Tarifantrag beim BMV nachträglich einreicht [Massenberg, 1981, S. 142 f.]. § 16 V BbG bestimmt, daß Änderungen von Tarifen nicht zu wesentlichen Beeinträchtigungen von Wettbewerbern

-
- (1) Dennoch bliebe zu prüfen, ob eine Übertragung einer Strecke aus dem Bundeseisenbahnvermögen (das nach § 1 I BbG die DB allein verwaltet) im Wege der Schenkung an das Land es ermöglicht, daß eine landeseigene Eisenbahngesellschaft oder vom Lande mit dem Betriebsrecht beliehene Privatbahn den Betrieb weiterführt.
 - (2) Die herrschende Lehre im Verkehrsrecht geht dahin, daß selbst eine formale Privatisierung der DB - DB als AG des Bundes - nur über eine Änderung des Art. 87 I GG möglich wäre [Finger, 1982, S. 661].
 - (3) Diese Pflicht kann die Bahn teilweise dadurch abschwächen, daß sie die Fahrpläne ausdünnert. Eine völlige Einstellung des Betriebes ist jedoch von der Genehmigung des BMV abhängig, siehe Hamm [1984, S. 466 f.].

führen dürfen, außerdem sollen nach § 6 II 2 EVO bei den Tarifen Rücksicht auf landwirtschaftliche und mittelständische Wirtschaftskreise sowie wirtschaftlich schwache und verkehrsgünstig gelegene Gebiete genommen werden. Normalerweise ist die DB an die genehmigten Tarife, die allerdings auch Ausnahmetarife sein können, gebunden. § 7 EVO erlaubt allerdings im Hinblick auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Bahn Sonderabmachungen im Verkehr mit deutschen Seehäfen bei Ex- oder Import über See, wenn innerhalb von drei Monaten mindestens 500 t Güter befördert werden sollen. Darüber hinaus sind Sonderabmachungen im Stück- und Expressgutverkehr zulässig.

2. Güterkraftverkehrsrecht

145. Rechtsgrundlage ist das Güterkraftverkehrsgesetz 1952 (GükG), das den Güternahverkehr, den Güterfernverkehr, den Möbelverkehr und den Werkverkehr regelt. Ausgenommen von der Regulation sind lediglich Hoheitsverkehrs- und Schienenersatzverkehr in Notfällen (1).

a. Güternahverkehr

146. Güternahverkehr (GNV) ist nach § 2 II GükG Verkehr in einer Nahzone von 50 km Radius um den angemeldeten Standort, der fiktiv gewählt werden kann (§§ 6 I, 6a GükG (2)). Solange der GNV nicht gewerblich betrieben wird oder die Fahrzeuge max. 750 kg Nutzlast haben, ist er zulassungsfrei und unterliegt im zweiten Fall lediglich den allgemeinen Richtlinien der Gewerbeordnung. Ebenfalls zugelassen ist landwirtschaftlicher GNV (§ 89a GükG) sowie solcher der DB und der für den Fernverkehr konzessionierten Unternehmen (§ 89 GükG).

147. Wenn der GNV gewerblich und mit Fahrzeugen über 750 kg Nutzlast betrieben wird, ist er zulassungspflichtig. § 80 GükG fordert eine Erlaubnis, auf deren unbefristete Erteilung der Antragsteller einen Rechtsanspruch hat, wenn er die subjektiven Zulassungsvoraussetzungen (3) nach § 81 (entspricht inhaltlich § 10 I) GükG erfüllt. Die subjektiven Voraussetzungen sind:

- Unternehmer und Geschäftsführer müssen zuverlässig sein, was durch ein polizeiliches Führungszeugnis nachgewiesen wird; sie müssen weiterhin fachlich geeignet sein: hier gelten Berufserfahrung oder ein Zeugnis der Industrie- und Handelskammer;

-
- (1) Vgl. zur Bedeutung der einzelnen Verkehrsträger für den Güterverkehr die Tabelle 26.
 - (2) Nach § 6a gelten besondere Regelungen für das Zonenrandgebiet und die Nordseeküstenregion.
 - (3) Auf subjektive Zulassungsbeschränkungen hat der Bewerber einen Einfluß, indem er die geforderte Qualifikation nachweist; objektive Beschränkungen kann er dagegen durch eigenes Verhalten nicht beeinflussen. Letztere stellen die eigentlichen Zugangsbarrieren im ökonomischen Sinne dar.

Tabelle 26 - Verkehrsaufkommen und Verkehrsleistung im Güterverkehr 1960-1984 (a)

Verkehrsträger	1960		1965		1970		1975		1980		1983		1984	
	Verkehrsaufkommen													
	Mio.t	vH	Mio.t	vH	Mio.t	vH	Mio.t	vH	Mio.t	vH	Mio.t	vH	Mio.t	vH
Eisenbahnen(b)	317,1	18,7	311,4	14,2	378,0	13,3	315,0	11,3	350,1	10,8	299,7	10,4	319,2	10,7
Binnenschifffahrt(c)	172,0	10,2	195,7	8,9	240,0	8,5	227,3	8,2	241,0	7,5	223,9	9,7	236,5	7,9
Straßengüterfernverkehr(d)	99,2	5,9	133,3	6,1	164,9	5,8	229,9	8,3	298,2	9,2	312,6	10,8	323,1	10,8
Straßengüternahmverkehr(e)	1090,0	64,4	1510,0	68,7	1972,0	69,3	1925,0	69,3	2255,0	69,9	1995,0	68,8	2040,0	68,3
Rohrleitungen	13,3	0,8	46,3	2,1	89,2	3,1	80,3	2,9	84,0	2,6	67,1	2,3	68,3	2,3
Luftfracht(f)	0,1	0,0	0,2	0,0	0,4	0,0	0,5	0,0	0,7	0,0	0,7	0,0	0,8	0,0
Insgesamt(a)	1691,7	100	2196,9	100	2844,5	100	2778,0	100	3229,0	100	2899,0	100	2987,6	100
	Verkehrsleistung													
	Mrd.tkm	vH	Mrd.tkm	vH	Mrd.tkm	vH	Mrd.tkm	vH	Mrd.tkm	vH	Mrd.tkm	vH	Mrd.tkm	vH
Eisenbahnen(b)	53,1	37,4	58,2	33,6	71,5	33,2	55,3	25,9	64,9	25,5	56,0	23,2	60,0	23,9
Binnenschifffahrt(c)	40,4	28,5	43,6	25,2	48,8	22,7	47,6	22,3	51,4	20,1	49,1	20,4	52,0	20,7
Straßengüterfernverkehr(d)	23,7	16,7	32,6	18,8	41,9	19,4	59,3	27,8	80,0	31,4	85,1	35,3	88,1	35,1
Straßengüternahmverkehr(e)	21,8	15,3	29,9	17,2	36,1	16,8	36,7	17,2	44,4	17,4	40,2	16,7	41,3	16,4
Rohrleitungen	3,0	2,1	8,9	5,2	16,9	7,9	14,6	6,8	14,3	5,6	10,6	4,4	9,8	3,9
Luftfracht(f)	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,2	0,1	0,3	0,1	0,3	0,1	0,3	0,1
Insgesamt(a)	142,0	100	173,3	100	215,3	100	213,7	100	255,3	100	241,3	100	251,5	100
<p>(a) Ohne Seeverkehr. - (b) Ohne Dienstgüterverkehr, nur Schienenverkehr. - (c) Deutsche und ausländische Binnenschiffe. - (d) Gewerblicher inländischer und Werk-Verkehr sowie Verkehr ausländischer Fahrzeuge. - (e) Ohne grenzüberschreitenden und freigestellten Güternahverkehr, einschließlich Werknahverkehr. - (f) Fracht und Luftpost, Verkehrsleistung über dem Bundesgebiet und im Berlin-Verkehr.</p>														

Quelle: BMV [1985].

- der Betrieb muß leistungsfähig sein, insbesondere muß ein Mindestkapital nachgewiesen werden: bei Berufsanfängern 25 vH des Anschaffungspreises eines neuen Lkws.

Objektive Zulassungsbeschränkungen, wie z.B. eine Kontingentierung der Konzessionen existieren im GNV nicht. Auch gibt es keine Kapazitätskontrollen. 1983 waren über 101000 Lkw im Nahverkehr eingesetzt.

Für den GNV besteht Tarifzwang nach §§ 84 f. GükG. Üblich sind Margentarife (+10/-30 vH). Sie werden von der Tarifkommission für den Straßengüternahverkehr ausgehandelt, in der im Gegensatz zum Fernverkehr die Verlader (Kunden) über ihre Spitzenverbände Sitz und Stimme haben. Die Tarifkommission fungiert als Selbstverwaltungsorgan des Gewerbes. Der BMV genehmigt die kollektiv ausgehandelten und gültigen Tarife nach § 20 IV GükG. Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen kennt der GNV, sieht man vom Tarifzwang ab, nicht (1).

b. Güterfernverkehr

148. Güterfernverkehr (GFV) ist nach § 3 I GükG derjenige Güterverkehr mit Lkw, der über die Nahzone von 50 km Radius um den angemeldeten Standort des Unternehmens hinausgeht. GFV ist nach § 8 I GükG grundsätzlich genehmigungspflichtig; zuständig für die Erteilung der Genehmigungen (Konzessionen) sind die Regierungspräsidenten der Regierungsbezirke. Es gibt subjektive und im Gegensatz zum GNV auch objektive Zulassungsschranken.

149. Die subjektiven Zulassungsbeschränkungen nach § 10 I GükG entsprechen denen aus § 81 GükG für den GNV. Die eigentliche Marktzugangsbeschränkung stellt die Bestimmung des § 9 I GükG dar, nach der die Anzahl der für den GFV erforderlichen Konzessionen durch Rechtsverordnung des BMV beschränkt und auf die einzelnen Bundesländer nach deren wirtschaftlicher Bedeutung verteilt wird (2). Dies ist eine objektive Zulassungsbeschränkung.

- (1) Lediglich im - mittlerweile allerdings bedeutungslosen - Güterlinienverkehr nach § 90 GükG besteht auch eine Beförderungspflicht, die derjenigen bei der DB entspricht. Eine Marktzutrittsschranke in Form des Schutzes öffentlicher Verkehrsinteressen besteht zwar, ist jedoch ohne Belang, da Güterlinienverkehr nur in den Fällen angeordnet wurde, in denen die entsprechende Region ohne jeden Bahnanschluß war oder nicht vom normalen GNV bedient wurde.
- (2) Ein zusätzliches Eingriffsrecht, das den Genehmigungsbehörden der Länder erteilt wird, ist in § 10 VI GükG enthalten: selbst wenn die Höchstzahl der Konzessionen in einem Land nicht ausgeschöpft wäre, dürfte die Behörde eine Genehmigung verweigern, wenn das Erteilen der Genehmigung "...mit dem öffentlichen Interesse an der Aufrechterhaltung eines geordneten Güterfernverkehrs unvereinbar ist". Dies ist als Bestandsschutz für etablierte Unternehmen zu verstehen. Von dieser Bestimmung wird gegenwärtig kein Gebrauch gemacht, weil alle Genehmigungen vergeben sind, dennoch ermöglicht diese Vorschrift es den Genehmigungsbehörden prinzipiell, im Bedarfsfall im Sinne der Interessen etablierter Unternehmen gegen Außenseiterkonkurrenz tätig zu werden. Gegenwärtig gilt noch die 6. Höchstzahl-

Gegenwärtig gibt es 18187 "rote" Konzessionen für den allgemeinen GFV sowie zusätzlich 2177 ehemalige Möbelfernverkehrskonzessionen ("gelbe" Konzessionen), die nach dem Urteil des BVerfG gegen die Konzessionierung im Möbelverkehr in allgemeine Genehmigungen umgetauscht werden durften. Insgesamt berechtigen also 20364 Genehmigungen zum allgemeinen GFV. Zusätzlich zu diesen im Bundesgebiet unbeschränkt geltenden Konzessionen gibt es eine weitere Kategorie, nämlich die 8935 sogenannten "blauen" Konzessionen für den Bezirksgüterfernverkehr, der nach § 13a I GükG innerhalb eines Radius von 150 km um den Standort stattfindet. Aufgrund des einschränkend formulierten Charakters der §§ 13 und 13a GükG geht die Höchstzahl von "blauen" Konzessionen zu Lasten des ansonsten höher anzusetzenden Kontingents an "roten" Genehmigungen. Daneben gibt es nach § 45 II GükG noch zusätzliche Konzessionen für den GFV der DB; deren Anzahl kann bis zu 3,5 vH der Anzahl nach § 9 I GükG betragen.

Die jeweiligen Konzessionen gelten nach § 11 II GükG für acht Jahre, werden aber nach § 10 V GükG nach Ablauf verlängert. Daraus folgt, daß neue Unternehmen nur zum Zuge kommen können, wenn eine alte Konzession zurückgegeben wird oder der BMV die Höchstzahl mit einer neuen Verordnung aufstockt (1).

Eine den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der DB entsprechende Marktaustrittsschranke existiert nicht: Eine Rückgabe der Konzessionen ist möglich, ein Veräußern an andere Unternehmen aber nur dann zulässig, wenn mit der Konzession ein eigenständig lebensfähiger Betriebsteil mitveräußert wird und die zuständige Genehmigungsbehörde zustimmt.

Die Kapazitätskontrolle wird nicht mehr so stringent wie früher gehandhabt, da nach § 11 I GükG eine Inhabergenehmigung ausgegeben wird, die von einem Fahrzeug auf ein anderes übertragen werden kann. Aller-

verordnung vom 3.7.1970 (BGBl. I, S. 1101), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 18.11.1984 (BGBl. I, S. 1399).

- (1) Sollten neue oder zurückgegebene Konzessionen zu vergeben sein, dann werden sie nach § 10 III GükG von den jeweiligen Genehmigungsbehörden öffentlich ausgeschrieben. Die Vergabe an die Bewerber geschieht jedoch nicht - wie es ökonomisch sinnvoll wäre - im Wege der Versteigerung, wobei Knappheitsrenten abgeschöpft werden könnten. § 10 III GükG regelt, welche Kriterien die Genehmigungsbehörde bei der Verteilung zu beachten hat:

- Neubewerber, Klein-, Mittel- und Großunternehmen sind angemessen zu berücksichtigen;
- diejenigen Unternehmen sind auszuwählen, die das öffentliche Verkehrsbedürfnis am besten zu befriedigen versprechen;
- struktur- und regionalpolitische Belange sind zu berücksichtigen;
- jeder Bewerber darf nur eine Genehmigung erhalten.

Damit ist die Vergabe weitestgehend in den Ermessensspielraum der Genehmigungsbehörde des Landes gesetzt, zumal diese die Ausschreibung auf Bewerbergruppen oder regional beschränkt durchführen kann. Da die Anzahl der Konzessionen beschränkt ist und alle ausgegeben sind, kommt dieses Verfahren jedoch sehr selten zur Anwendung. Als Ende 1984 die Anzahl der "blauen" Konzessionen um ein Drittel aufgestockt wurde, bewarben sich um die rund 2100 Genehmigungen über 9000 Unternehmen [vgl. Sachverständigenrat, 1985, Ziff. 329].

dings kann immer nur ein Fahrzeug mit der Genehmigung unterwegs sein. Ein Aufteilen der Genehmigung auf mehrere kleinere Fahrzeuge ist nach § 12a GükG möglich, so daß nahezu eine Tonnage-Genehmigung besteht (1).

Nach §§ 20 f. GükG besteht auch im GFV ein Tarifzwang. Es gilt der sogenannte Reichskraftwagentarif. Zwar sind seit der "kleinen" Verkehrsreform 1961 auch Margentarife zulässig, doch ist die Marge mit +/-8,5 vH wesentlich enger als im GNV. Bedeutsam ist auch, daß in der Tarifkommission für den Straßengüterfernverkehr die Verloader lediglich beratende Funktion haben, daß also die Anbieter allein über die Tarife befinden. Diese werden nach § 20 IV GükG vom BMV - im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft - genehmigt. Über die Einhaltung der Tarife sowie über fast alle anderen Vertragsparameter wacht die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr (BAG) (§§ 53 ff. GükG), die für diesen Bereich mit zollähnlichen Kompetenzen ausgerüstet ist (2). Anders als die DB unterliegt der GFV weder einer Beförderungs- noch einer Betriebspflicht.

c. Grenzüberschreitender Güterkraftverkehr

150. Auch der grenzüberschreitende GFV ist konzessions- und teilweise tarifgebunden - letzteres innerhalb der alten EG-Staaten durch bilaterale Verträge, die Margentarife vorsehen [Aberle, 1984, S. 585]. Für diese Spezialverkehre gibt es mehrere Arten von Sonderkonzessionen, die auch wieder objektive Marktzutrittsschranken darstellen:

- bilaterale Verwaltungsvereinbarungen für Einzelfahrgenehmigungen an Verkehrsunternehmen auf Antrag; die Anzahl ist kontingentiert und wird zwischen den betreffenden Ländern von Jahr zu Jahr neu ausgehandelt;
- das Gemeinschaftskontingent der EG (insgesamt 4038, davon entfallen auf deutsche Unternehmen 727 Genehmigungen), das für die gesamte EG gilt. Bezeichnend ist, daß die EG-Kommission diese Kontingente deutlich aufstocken will, daß sich aber der BMV dagegen wehrt;
- "Rosa" Konzessionen (1102 + 1101 sogenannte "neurosa"), die deutsche Unternehmen zum grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr berechtigen.

Es gelten - soweit vorhanden - die bilateral ausgehandelten Kraftwagentarife, die niedriger liegen als der nationale Reichskraftwagentarif und auch größere Margen ausweisen. Darüber hinaus sind die Möglichkeiten, die Tarife zu umgehen, viel weitgehender; z.B. kann der ausländische Anteil der Tarife leichter manipuliert werden, weil in den Nachbarländern weniger streng kontrolliert wird. Die Tarife haben daher weitestgehend nur eine Referenzfunktion.

-
- (1) Allerdings muß der Transportunternehmer die eingesetzten Fahrzeuge in seinem Eigentum haben; ein Leasing von Fahrzeugen ist nicht zulässig.
 - (2) Die BAG hat das Recht auf Auskunft, Akteneinsicht und Straßenkontrolle. Sie treibt bei Tarifunterbietungen den Unterschiedsbetrag ein, der bei Verzicht des Transporteurs auf die BAG übergeht.

d. Möbelverkehr

151. Der Möbelverkehr ist eine Sonderform des GFV, der für den Transport gebrauchter Möbel in Form von Umzugs-, Heirats- und Erbgut zuständig ist (§§ 37 ff. GükG). Es gibt nur die subjektiven Zulassungsbeschränkungen des § 10 I GükG, objektive existieren nicht. Nah- und Fernverkehr werden gleichbehandelt. Kapazitätskontrollen existieren nicht; 1982 waren 3959 Umzugsgenehmigungen ausgegeben. Allerdings gibt es amtlich festgesetzte Tarife, die durch die Tarifkommission für die Möbelpedition bzw. den Umzugsverkehr festgelegt werden.

e. Werkverkehr

152. Werkverkehr ist durch §§ 48, 49 GükG definiert. Auch Werkverkehr war bis vor kurzem prinzipiell genehmigungspflichtig. Er unterliegt wesentlichen Einschränkungen: Das Fahrzeug muß dem Unternehmen gehören, eigene Mitarbeiter müssen als Fahrer eingesetzt werden, und die Fahrzeuge dürfen ausschließlich für eigene Transportzwecke eingesetzt werden, die Beförderung von Ladung für andere ist nicht zulässig. Außer statistischen Pflichten, die er im Auftrag der BAG erfüllen muß, hatte der Werkverkehr betreibende Unternehmer bis 1985 eine Beförderungsbescheinigung nach § 50a GükG zu beantragen, die für fünf Jahre galt. Bedingung für die Erteilung war, daß weder von der DB noch einer nichtbundeseigenen Eisenbahn akzeptable Angebote für den angestrebten Beförderungszweck vorlagen. Da jedoch kaum nachprüfbar war, was in diesem Zusammenhang als annehmbar zu gelten hat, mußte die Lizenz fast immer erteilt werden; die §§ 48 ff. GükG sind praktisch wirkungslos geblieben. Deshalb wurde das Genehmigungsverfahren abgeschafft [Sachverständigenrat, 1985, Ziff. 329].

3. Binnenschiffahrtsrecht

153. Gesetzliche Grundlage ist das Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffahrtsverkehr (BSchVG) von 1953. Sein erklärtes Ziel ist nach von Kunowski [1978, S. 142 f.] die "gerechte Beteiligung aller Binnenschiffer an Frachtaufkommen; die Binnenschifffahrt in ihrer Gesamtheit soll lebensfähig erhalten werden".

Das BSchVG enthält weder direkte Marktzugangsbeschränkungen in Form von Erlaubnis- und Genehmigungspflichten noch eine Kontingentierung des Transportraums oder Schleppangebots. Neben den relativ frei operierenden größeren Reedereien gibt es die Genossenschaften der Partikuliere als sogenanntes "marktordnendes Instrument" (1). Die Aufgabe der privatrechtlichen Genossenschaften ist es, für ihre Mitglieder Verträge zu schließen und das Frachtaufkommen auf die Mitglieder nach dem Warteschlangensystem zu verteilen.

(1) Bis 1972 gab es die nach § 13 I BSchVG vorgesehenen staatlich organisierten Schifferbetriebsverbände, die aufgelöst wurden, als sich die Partikuliere freiwillig in den für jedes Stromgebiet getrennten Genossenschaften zusammenschlossen.

154. Direkte Kapazitätskontrollen fehlen zwar; es wird aber indirekt versucht, auf die Kapazitätsgestaltung einzuwirken, indem Abwrackprämien nach § 32a BSchVG für überalterten Schiffsraum gezahlt werden; die Mittel stammen aus einem Fonds, der aus Umlagen des Binnenschiffahrtsgewerbes gespeist wird und bis 1974 zu einem Drittel aus dem Bundeshaushalt finanziert wurde [Hamm, 1984, S. 471].

Eine Tarifflicht besteht auch in der Binnenschiffahrt. Frachenausschüsse, die paritätisch aus Verladern und Schiffahrt zusammengesetzt sind, befinden über die Tarife zwischen deutschen Lösch- und Ladeplätzen nach § 21 I BSchVG, wobei nach § 21 II BSchVG Margentarife zulässig sind, jedoch selten vereinbart werden. Ähnlich wie bei der DB soll bei der Tarifbildung Rücksicht auf Landwirtschaft und Bergbau sowie abseits der Ströme gelegene Regionen genommen werden. Die Frachenausschüsse sind nach § 22 BSchVG für jedes Stromgebiet regional getrennt. Die Tarife werden nach § 29 I BSchVG vom BMV als Rechtsverordnung verkündet, der sie nach § 30 BSchVG aus "Gründen des allgemeinen Wohls" auch anders als ausgehandelt festsetzen kann. Die Kontrolle über die Einhaltung der Tarife ist nach §§ 31a-d BSchVG den Wasser- und Schiffahrtsdirektionen übertragen worden, die ähnliche Funktionen für die Binnenschiffahrt wahrnehmen wie die BAG im Güterkraftverkehr. Ein weiterer regulierender Eingriff in die Preis- und Gewinnsituation ist der Frachenausgleich nach § 32 BSchVG. Es finden Umverteilungsprozesse zwischen "reichen" und "armen" Binnenschiffern (interner Frachenausgleich) und zwischen "reichen" Binnenschiffern und Verladern, die vom Abwandern zur Bahn abgehalten werden sollen (externer Frachenausgleich), statt.

4. Personenbeförderungsrecht

155. Gesetzliche Grundlage ist das PBefG 1961 (BGBl. I, S. 41). Es gilt nach § 1 I PBefG für entgeltliche oder geschäftsmäßige Personenbeförderung mit Straßenbahnen, O-Bussen und Kraftfahrzeugen. Grundsätzlich ist jede derartige Personenbeförderung genehmigungspflichtig (§§ 2 I und 13 PBefG); ausgenommen sind die Mitnahme von Personen im Pkw, wenn lediglich die Betriebskosten ersetzt werden (§ 1 II PBefG) (1), Werkspersonenverkehr (§ 2 IV PBefG) und Notstandsverkehr (§ 2 V PBefG) (2).

Das Gesetz unterscheidet folgende Verkehrsarten:

- Linienverkehr nach § 42 PBefG (3),

- (1) Die Tätigkeit der sogenannten Mitfahrerzentralen, die Personen mit bestimmten Reisezielen an private Kraftfahrer mit gleichem Fahrtziel gegen eine Gebühr vermitteln, ist durch ein Urteil des BVerfG vom 7.4.1964 (BVerfG, 17, 306) vom Genehmigungsvorbehalt des PBefG ausgenommen worden, weil das Verbot der Mitnahmefahrten, die durch gewerberechtlich erlaubte Einrichtungen vermittelt werden, einen unzumutbaren Eingriff in das Eigentumsrecht nach Art. 2 I GG bedeutet hätte.
- (2) Zur Bedeutung der einzelnen Verkehrsträger im Personenverkehr vgl. Tabellen 27 und 28.
- (3) Linienverkehr wird dann betrieben, wenn mit den unter dieses Gesetz fallenden Verkehrsmitteln zwischen Ausgangs- und Endpunkt

Tabelle 27 - Verkehrsaufkommen im Personenverkehr 1960-1984

Verkehrsträger	1960		1965		1970		1975		1980		1983		1984	
	Mio. Pers.	vH	Mio. Pers.	vH	Mio. Pers.	vH	Mio. Pers.	vH	Mio. Pers.	vH	Mio. Pers.	vH	Mio. Pers.	vH
Eisenbahnen(a)	1400	6,1	1165	4,3	1053	3,4	1081	3,2	1167	3,1	1124	3,1	1106	3,1
Fernverkehr (> 50 km)	130		134		134		133		152		133		131	
Nahverkehr (< 50 km)	1270		1031		919		947		1016		991		975	
Busverkehr u.ä.	6156	26,8	6056	22,4	6170	20,1	6732	19,7	6745	18,1	6317	17,6	5952	16,7
Linienverkehr	6092		5993		6096		6641		6636		6211		5844	
Gelegenheitsverkehr	64		63		74		91		109		106		108	
Luftverkehr	4,9	0	10,4	0	21,3	0,1	27,7	0,1	35,9	0,1	35,9	0,1	38,6	0,1
Linienverkehr	4,4		8,7		15,9		18,4		24,8		24,8		26,9	
Gelegenheitsverkehr inkl. Pauschalreisen	0,5		1,7		5,4		9,3		11,1		11,0		11,8	
Taxi- und Mietwagen- verkehr	123	0,5	207	0,8	290	1,0	310	0,9	365	1,0	330	0,9	330	0,9
Individualverkehr	15300	66,6	19630	72,5	23120	75,4	6080	76,2	28915	77,7	28140	78,3	28280	79,2
Verkehr gesamt	22984	100	27068	100	30654	100	34231	100	37228	100	35947	100	35707	100
(a) Ohne Schiffsverkehr der Eisenbahnen, einschließlich Militärverkehr zu Sondertarifen.														

Quelle: BMV [1985]; eigene Berechnungen.

Tabelle 28 - Verkehrsleistungen im Personenverkehr 1960-1984

Verkehrsträger	1960		1965		1970		1975		1980		1983		1984	
	Mrd. pkm	vH	Mrd. pkm	vH	Mrd. pkm	vH	Mrd. pkm	vH	Mrd. pkm	vH	Mrd. pkm	vH	Mrd. pkm	vH
Eisenbahnen(a)	40,9	16,1	40,6	11,2	39,2	8,6	39,2	7,5	41,0	6,8	39,3	6,6	39,6	6,5
Fernverkehr (> 50 km)	21,7		24,1		23,6		23,1		26,4		23,4		24,2	
Nahverkehr (< 50 km)	19,3		16,6		15,6		16,1		14,7		15,5		15,4	
Busverkehr u.ä.	48,5	19,2	51,2	14,1	58,4	12,8	67,7	13,0	74,1	12,4	73,1	12,2	70,6	11,6
Linienverkehr	38,1		40,2		45,1		50,6		50,8		47,2		44,3	
Gelegenheitsverkehr	10,4		11,0		13,3		17,1		23,3		25,9		26,3	
Luftverkehr	1,6	0,6	3,3	0,9	6,6	1,4	8,4	1,6	11,0	1,8	10,9	1,8	11,8	1,9
Linienverkehr	1,5		2,9		5,1		5,9		7,9		7,9		8,5	
Gelegenheitsverkehr inkl. Pauschalreisen	0,1		0,4		1,5		2,5		3,1		3,1		3,2	
Taxi- und Mietwagen- verkehr	0,8	0,3	1,2	0,3	1,7	0,4	1,8	0,3	2,2	0,4	2,0	0,3	2,0	0,3
Individualverkehr	161,7	63,8	267,4	73,5	350,6	76,8	405,4	77,6	470,3	78,6	473,4	79,1	484,1	79,6
Verkehr gesamt	253,5	100	363,7	100	456,5	100	522,5	100	598,6	100	598,7	100	608,1	100

(a) Ohne Schiffsverkehr der Eisenbahnen, einschließlich Militärverkehr zu Sondertarifen.

Quelle: BMV [1985].

- Sonderformen des Linienverkehrs nach § 43 PBefG (1),
- Gelegenheitsverkehr nach § 46 PBefG (mit Taxis nach § 47 PBefG, Ausflugsfahrten und Ferienzweckreisen nach § 48 PBefG, mit Mietbussen und Mietwagen nach § 49 PBefG (2)).

Für alle Verkehrsarten gelten jeweils unterschiedliche Regulierungen.

Das PBefG ist ausschließliches Gesetzeswerk für den Bereich des Straßenpersonenverkehrs inklusive des Straßenbahn- und O-Busverkehrs; diejenigen Verkehrsarten, die nicht unter die Bestimmungen des PBefG fallen sollen, sind explizit genannt (s.o.) bzw. durch die sogenannte Freistellungsverordnung (3) von den Zulassungs- und Kontrollbestimmungen des PBefG ausdrücklich ausgenommen worden. Zu letzteren gehören Berufsverkehrs- und Schülerfahrten, die den Sonderformen des genehmigungspflichtigen Linienverkehrs nach § 43 PBefG durchaus vergleichbar sind. Im Gegensatz zu diesen erfolgt die Beförderung im freigestellten Verkehr jedoch unentgeltlich für die Fahrgäste. Der Betrieb wird mit unternehmenseigenen bzw. von den Unternehmen oder den Schulträgern angemieteten Omnibussen durchgeführt (4).

a. Linienverkehr inklusive Sonderformen

156. Die Personenbeförderungsgenehmigung nach § 13 PBefG ist wie im Güterkraftverkehr an subjektive und objektive Zulassungsbedingungen

regelmäßige Verkehrsverbindungen angeboten werden; das Ein- und Aussteigen von Fahrgästen geschieht an besonderen Haltestellen. Der allgemeine Linienverkehr nach § 42 PBefG steht allen Nachfragern offen, die bereit sind, das geforderte Entgelt zu entrichten.

- (1) Die Sonderformen des Linienverkehrs nach § 43 PBefG werden nur für bestimmte Fahrtzwecke angeboten und stehen nur denjenigen Nachfragern offen, die gegen Entgelt entsprechend dem Fahrtzweck befördert werden wollen; anderen Nachfragern stehen diese Sonderlinienverkehre nicht offen. § 43 PBefG zählt als einzig zulässige Fälle auf: Berufsverkehr, Schülerverkehr, Marktfahrten und Theaterfahrten.
- (2) Gelegenheitsverkehr nach §§ 46 ff. PBefG ist durch den Umstand zu definieren, daß entweder ein einmaliger Anlaß den Grund für die Fahrt bildet, die für alle Teilnehmer das gleiche Ziel hat und wieder an den Ausgangspunkt zurückführt (wie bei Ausflugsfahrten und Ferienzweckreisen nach § 48 I, II, III PBefG), oder der Fahrtzweck durch den Mieter bestimmt wird wie beim Taxiverkehr nach § 47 PBefG und dem Verkehr mit Mietomnibussen und Mietwagen nach § 49 PBefG.
- (3) Verordnung über die Befreiung bestimmter Beförderungsfälle von den Vorschriften des PBefG vom 30.8.1962 (BGBl. I, S. 601), geändert durch die Verordnung zur Änderung der Freistellungsverordnung vom 16.6.1967 (BGBl. I, S. 602).
- (4) Der freigestellte Schülerverkehr machte im Jahr 1983 bei den Unternehmen, die auch Linien- und Gelegenheitsverkehr betreiben, immerhin 367,6 Mio. Personen aus, wobei 5,50 Mrd. pkm geleistet wurden, das sind 86,3 vH der gesamten Schülerbeförderung. Bezogen auf die gesamte Verkehrsleistung im genehmigungspflichtigen Straßenpersonenverkehr (Linien- und Gelegenheitsverkehr) entspricht dies 5,8 vH.

geknüpft. Subjektive Voraussetzungen sind nach § 13 I Nr. 1-3 PBefG (analog zu § 10 I GükG) die Sicherheit und die Leistungsfähigkeit des Betriebes, die Zuverlässigkeit des Antragstellers sowie dessen fachliche Qualifikation.

Bei der DB und der DBP sowie bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts werden diese Voraussetzungen automatisch als gegeben angenommen (§ 13 VI PBefG). Die objektiven Zulassungsbeschränkungen sind sehr restriktiv: Nach § 13 II PBefG ist die Genehmigung zu versagen, wenn

- nach Nr. 1 durch den neuen Verkehr die Verkehrssicherheit gefährdet ist oder auf Straßen durchgeführt werden soll, die nach ihrem Bauzustand dafür ungeeignet sind,
- nach Nr. 2 öffentliche Verkehrsinteressen beeinträchtigt werden, was durch die Buchstaben a) bis c) dahingehend konkretisiert wird, daß
 - a) für den zusätzlichen Dienst nach Ansicht der Genehmigungsbehörde (1) kein Bedürfnis vorliegt, weil vorhandene Verkehrsmittel den Verkehr befriedigend bedienen,
 - b) die Bedienung sich durch die neue Linie nicht wesentlich verbessert und zugleich den Besitzstand etablierter Unternehmen berührt oder
 - c) bereits konzessionierte Gesellschaften die neuen Linien selbst betreiben möchten; besondere Erwähnung findet dabei die Bahn, deren Vorrecht für Schienenparallelverkehr und Fernbuslinien ausdrücklich festgelegt wird.

Bei den Zulassungsbeschränkungen der Nr. 2 handelt es sich eindeutig um protektionistische Maßnahmen zugunsten der etablierten Konzessionsinhaber und der Eisenbahn [vgl. Peters, 1968, S. 20 f.].

Von großer Bedeutung ist die sogenannte "Großvater- oder Besitzstandsklausel" des § 13 III PBefG: sie normiert ein Vorrecht für die Wiedererteilung oder Erweiterung der Konzession für bisherige Konzessionsinhaber, wenn diese in der Vergangenheit den Dienst zur Zufriedenheit der Genehmigungsbehörde versehen haben. Neue Antragsteller sind somit qua lege gegenüber etablierten Busunternehmen benachteiligt, weil die auf acht Jahre befristeten Genehmigungen im allgemeinen nach dieser Vorschrift den bislang konzessionierten Unternehmen wiedererteilt werden [Hamm, 1984, S. 466]. Die Genehmigung wird zwar personenbezogen (und zwar auf den Unternehmer) ausgestellt, sie enthält jedoch bei Linienbussen und Taxis zugleich eine Kapazitätsbeschränkung (siehe dort). Die Genehmigung ist nach § 9 I Nr. 1-3 PBefG streng linienbezogen. Daraus und aus der Tatsache, daß wegen der genannten Eingriffsrechte aus § 13 II Nr. 2 PBefG pro Linie nur je ein Unternehmen konzessioniert wird (2), ergibt sich eine ähnlich restriktive Konzessionierung wie im Güterkraftverkehrsgewerbe.

-
- (1) Die Genehmigungsbehörde muß bei der Prüfung, ob der Verkehr mit vorhandenen Verkehrsmitteln befriedigend bedient werden kann, objektive Gesichtspunkte aus der Sicht der Verkehrsnutzer und der Allgemeinheit anlegen, vgl. Bidinger [1985, B § 13, S. 14 f., Rd.-Nr. 39 ff.].
 - (2) Benutzen mehrere Linien auf Teilstrecken dieselben Straßenzüge, so ist das Betriebsrecht für den Verkehr zwischen den auf diesen Teilstrecken liegenden Haltestellen auf eine Linie beschränkt.

Ebenfalls noch zu den Marktzugangsbeschränkungen muß die komplizierte Genehmigungsprozedur als solche gerechnet werden, weil zunächst nach § 14 PBefG ein Anhörungsverfahren durchzuführen ist, in welchem

- die Straßenbau- und Landesplanungsbehörden (bei Straßenbahnen und O-Bussen),
 - die betroffenen Kreise und Gemeinden,
 - die etablierten Unternehmen inklusive DB und DBP sowie
 - gutachterlich die zuständige IHK
- zu hören sind. Mit Ausnahme der letzteren können alle Beteiligten gegen die Erteilung der Genehmigung klagen, wenn sie sich in ihren Rechten nach § 13 II PBefG verletzt fühlen. Das dürfte immer dann der Fall sein, wenn ein neues Unternehmen eine neue lukrative Linie eröffnen möchte (1).

157. Der Linienverkehr kennt außer Marktzugangsbeschränkungen teilweise auch Kapazitätskontrollen. § 9 I PBefG unterscheidet hier hinsichtlich des Verkehrsmittels zwei Arten von Genehmigungen:

- bei Straßenbahnen und O-Bussen bezieht sich die Genehmigung nur auf den Bau, den Betrieb und die Linienführung (§ 9 I Nr. 1 und 2 PBefG),
- bei Linienbussen ist zusätzlich eine Kapazitätsbeschränkung enthalten, denn die Genehmigung bezieht sich auf die Einrichtung, den Betrieb der Linie sowie auf Zahl, Art und Fassungsvermögen (Sitz- und Stehplätze) der Fahrzeuge (§ 9 I Nr. 3 PBefG).

Im Linienverkehr besteht Tarifzwang: Die Entgelte für Beförderungsleistungen sind Festentgelte und für beide Vertragsparteien verbindlich. Die Tarife müssen von der Genehmigungsbehörde genehmigt werden (§§ 39, 41 III und 45 III PBefG).

Ähnlich wie bei der Bahn unterliegt der Konzessionsinhaber gemeinwirtschaftlichen Pflichten:

- Betriebspflicht (§ 21 I PBefG i.V.m. §§ 6 ff. Betriebsordnung für Straßenbahnen (BO Strab) bzw. §§ 3 ff. Betriebsordnung für Kraftfahrzeuge (BO Kraft)),
- Beförderungspflicht (§ 22 PBefG i.V.m. § 13 BO Kraft),
- Tarifzwang (§§ 39, 41 III und 45 III PBefG),
- Fahrplanpflicht (§§ 40, 41 III und 45 III PBefG).

Im Linienverkehr erhalten Schüler und Auszubildende Fahrpreisermäßigungen für Dauerafahrkarten; 50 vH der Einnahmeausfälle werden dem Busunternehmer vergütet (für den Schienenverkehr nichtbundeseigener Eisenbahnen gelten §§ 6a-g AEG, für Busse § 45a PBefG).

b. Gelegenheitsverkehr mit Taxis

158. Die subjektiven Voraussetzungen entsprechen denen im Linienverkehr. Die objektiven Voraussetzungen sind: Für jedes einzelne Taxi wird

-
- (1) Dieser Schluß ergibt sich aus dem Klagerecht nach §§ 42 und 43 Verwaltungsgerichtsordnung, das sich aus der Tatsache ableitet, daß der Klageberechtigte (hier durch eine Genehmigung für ein neues Unternehmen) in seinen Rechten verletzt sein muß. Dazu zählt auch der gesetzlich normierte Bestandsschutz für bestehende Unternehmen, vgl. Bidinger [1985, B § 14, S. 4 ff., Rd.-Nr. 6 ff.].

eine Genehmigung (Konzession) benötigt; nach § 9 I Nr. 4 PBefG werden Art und Fassungsvermögen der zu genehmigenden Fahrzeuge festgelegt. Nach § 13 IV PBefG kann die Genehmigungsbehörde (zuständig sind die Straßenverkehrsämter der jeweiligen Kreise oder kreisfreien Städte) bei einer "Beeinträchtigung der öffentlichen Verkehrsinteressen" (= ruinösen Konkurrenz im örtlichen Taxigewerbe) die Genehmigung versagen. Sie hat dazu die alleinige Kompetenz und ist beweispflichtig; sie kann diesen "Beweis" jedoch mit Hilfe der Insider meist sehr schnell erbringen. Daher ist in den meisten Städten die Zahl der Taxikonzessionen (wie im Güterkraftverkehr) zahlenmäßig beschränkt. Für Neuanträge existieren nach § 13 V PBefG Wartelisten von Bewerbern. Bei einer Aufstockung, die nicht vor einem Jahr nach der letzten Neuvergabe stattfinden soll, sind die Interessen der Neulinge gegen diejenigen der Insider abzuwägen. Automatisch nachrangig werden Anträge von Nebenberuflern und solchen Unternehmen behandelt, die in den letzten acht Jahren mit Konzessionen gehandelt haben (1).

Die Konzession kann zwar zurückgegeben werden, nicht jedoch ohne einen selbständig lebensfähigen Betriebsteil an andere Unternehmen verkauft werden. Einem Verkauf muß die Genehmigungsbehörde zustimmen.

159. Die Anzahl der Konzessionen und mit ihnen das Fassungsvermögen der genehmigten Kfz ist beschränkt: Die Genehmigung bezieht sich nach § 9 I Nr. 4 PBefG auf Ausübung und Form des Gelegenheitsverkehrs sowie auf Art und Fassungsvermögen des genehmigten Kfz, dessen amtliches Kennzeichnen der Behörde mitzuteilen ist.

Die Tarife werden nach § 15 PBefG durch die Kreise bzw. kreisfreien Städte festgelegt. Innerhalb des Betriebsbereichs (meist durch die Stadtgrenzen definiert) sind sie verbindlich. Bei Fahrten nach außerhalb kann frei verhandelt werden.

Bis auf die im Gelegenheitsverkehr überflüssige Fahrplanpflicht unterliegt der Taxiverkehr denselben gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen wie der Linienverkehr:

- Betriebspflicht (§ 21 PBefG),
- Beförderungspflicht nur im Beförderungsgebiet im Zusammenhang mit den dafür geltenden Tarifen (§§ 22, 47 IV und 51 I PBefG, § 28 BO Kraft),
- Tarifzwang (§ 51 I i.V.m. § 39 PBefG sowie §§ 28, 37 BO Kraft).

c. Sonstiger Gelegenheitsverkehr mit Mietomnibussen und Mietwagen

160. Der Gelegenheitsverkehr ist die am wenigsten regulierte Form des Personenverkehrs. Es existieren nur die subjektiven Zulassungsbeschränkungen wie im Linienverkehr. Lediglich bei Ferienziefahrten muß der Unternehmer Berufserfahrung im Reiseverkehrsgewerbe nachweisen. Objektive Beschränkungen bestehen nicht; jedoch soll die Genehmigungsbehörde Sorge dafür tragen, daß der Gelegenheitsverkehr nicht zu einer verkappten Konkurrenz zum Linienverkehr wird. Ansonsten gibt es keine

(1) Vgl. hierzu auch die "Allgemeinen Grundsätze zur Durchführung und Neuregelung des Taxi- und Mietwagenverkehrs", wiedergegeben in Bidinger [1985, K 320, S. 1-5].

Kontrollen und Hemmnisse. Insbesondere die Tarifgestaltung ist frei. Mietwagenunternehmen bieten in vielen Städten einen taxiähnlichen Dienst an. Der Unterschied zwischen Taxis und Mietwagen besteht darin, daß ein Taxi im Beförderungsgebiet der Beförderungs- und Tarifpflicht unterliegt und auch von öffentlichen Straßen her gemietet werden kann, während Mietwagen nur per Telefon bestellt werden können, nur über einen Wegstreckenzähler verfügen und nach jeder Fahrt zum Betriebsort zurückkehren müssen, sofern sie nicht durch Funk zu einem neuen Einsatzort dirigiert werden. Für Mietwagen gilt darüber hinaus - im Gegensatz zu Taxis - der volle Mehrwertsteuersatz.

5. Luftverkehrsrecht

161. Die Lufthoheit des Bundes besteht wieder seit dem 5.5.1955. Zuständig für Genehmigungen zum Betreiben von Luftverkehr ist der BMV, soweit er nicht Landesbehörden beauftragt hat (1). Gesetzliche Grundlage ist das Luftverkehrsgesetz (LuftVG) 1958. Von Interesse ist hier der gewerbliche Luftverkehr durch Luftfahrtunternehmen, die ihren Sitz im In- wie im Ausland haben können (in beiden Fällen sind die Vorschriften relevant). Einschlägig sind die §§ 20-23a LuftVG. Das Luftverkehrsrecht sieht im Gegensatz zu den anderen Bereichen ein zweistufiges Genehmigungsverfahren vor: es fordert sowohl eine Unternehmensgenehmigung als auch eine Liniengenehmigung:

- Nach § 20 I LuftVG sind Unternehmen, die gewerbsmäßig Personen oder Sachen befördern, genehmigungspflichtig. Das gleiche gilt für eine gewerbsmäßige Verwendung von Luftfahrzeugen für sonstige Zwecke (Reklameflüge etc.). Nicht genehmigungspflichtig sind die Beförderung von höchstens vier Personen zu Selbstkosten, die unentgeltliche Beförderung und der Werkverkehr.
- Zusätzlich zur Unternehmensgenehmigung ist für jeden regelmäßigen Linienflugverkehr nach § 21 I 1 LuftVG eine Liniengenehmigung erforderlich.

162. Sowohl für die Unternehmens- wie für Liniengenehmigung sind subjektive und objektive Zulassungsbeschränkungen vorhanden. Bei der Unternehmensgenehmigung sind zunächst subjektive Zulassungsbeschränkungen zu beachten. Das Unternehmen muß leistungsfähig, der Betreiber zuverlässig sein. Sowohl für den Unternehmer wie für das Personal und das Fluggerät bestehen Sicherheitsauflagen, die durch die §§ 1-5, 33 ff. LuftVG und die Luftverkehrszulassungsordnung (LuftVZO) festgelegt sind. Darüber hinaus muß das Unternehmen ein Mindestkapital nachweisen, damit sichergestellt ist, daß es den strengen Sicherheitsvorschriften nachkommen kann (§ 20 II LuftVG). Die Genehmigungsbehörde muß eine bereits erteilte Genehmigung widerrufen, wenn den Sicherheitsbestimmungen nicht mehr entsprochen wird. Daneben gibt es eine objektive Zulassungsbeschränkung: Der BMV kann bestimmen (und hat dies auch getan), daß nur deutsche Unternehmen mit Flugzeugen, die in der deut-

(1) Das ist nach § 61 LuftVZO nur für die Zulassung von Unternehmen und Linien, die mit Luftfahrzeugen bis 5700 kg Gesamtgewicht bundeslandinternen Luftverkehr betreiben, der Fall.

schen Luftfahrzeugrolle eingetragen sind, im Luftverkehr der Bundesrepublik tätig werden. Dies kommt im Kabotagevorbehalt des § 23 LuftVG zum Ausdruck, mit dem Art. 7 I des internationalen Luftfahrtabkommens von Chicago ausgefüllt wird (1). Die amtliche Begründung dafür lautet, daß nur so eine Sicherheitsüberwachung möglich sei, weil die deutschen Sicherheitsbehörden nicht für Flugzeuge ausländischer Staatsangehörigkeit (Art. 17 des Chicagoer Abkommens) zuständig sind.

Bei der Liniengenehmigung werden dieselben subjektiven Zulassungsbeschränkungen wie bei der Unternehmensgenehmigung bei Antrag erneut geprüft (§ 21 I 3 LuftVG). Wichtiger sind aber wiederum die objektiven Zulassungsbeschränkungen (§ 21 I 4 LuftVG): Die Liniengenehmigung ist zu versagen, wenn die neue geplante Fluglinie öffentlichen Verkehrsinteressen (= DB und Lufthansa) zuwiderläuft. In diesem Zusammenhang ist interessant, daß auch dem Gelegenheitsverkehr nach § 22 LuftVG Auflagen dahingehend gemacht werden können, daß er nicht verdeckt den konzessionierten Linien Konkurrenz macht.

Im Genehmigungsverfahren für ausländische Fluggesellschaften, die internationale Dienste aufnehmen wollen, ist eventuell § 23a LuftVG zu beachten: werden deutschen Gesellschaften im Ausland zusätzliche Beschränkungen in bezug auf Vertragsparameter auferlegt, die über diejenigen der §§ 20-23 LuftVG hinausgehen, dient § 23a LuftVG als Rechtsgrundlage für eine "do ut des"-Regulierung, ohne daß bestehende internationale Luftfahrtabkommen gekündigt werden müßten.

Es bestehen wie bei der Bahn Betriebs- und Beförderungspflichten, aber eine Luftfahrtgesellschaft kann die Konzession zurückgeben.

163. Im internationalen Verkehr werden die Kapazitäten durch die Luftfahrtabkommen geregelt. Im Inlandsflugverkehr reguliert der BMV Flugpläne und Beförderungsbedingungen.

Auch für den Luftverkehr besteht ein Tarifzwang. Der BMV genehmigt die national von der jeweiligen Gesellschaft beantragten oder international häufig vom IATA-Preiskartell ausgehandelten Tarife nach § 21 I 2 LuftVG (2).

(1) Das internationale Luftfahrtabkommen von Chicago (1944) bildet die völkerrechtliche Basis für die internationale Zivilluftfahrt. Es normiert die Lufthoheit jedes Staates und gibt diesem in Art. 5 und 6 das Recht, Flüge über seinem Hoheitsgebiet von seiner Genehmigung abhängig zu machen. In der "Transit-Vereinbarung" vom 7.11.1944 werden die erste und zweite Freiheit der Luft gewährt, nämlich das Überfliegen fremden Hoheitsgebiets ohne Landung und Landungen auf fremdem Hoheitsgebiet aus technischen Gründen. Die dritte, vierte und fünfte Freiheit der Luft (gewerblicher Transport aus einem Land, in ein Land und zwischen beliebigen Ländern) werden in der "Transport-Vereinbarung" vom 7.12.1944 gewährt, der jedoch nur wenige Länder angehören. Die Kabotage (Inlandsverkehr) als Teil der fünften Freiheit wird von den meisten Staaten durch nationalgesetzliche Regelungen den inländischen Unternehmen vorbehalten. Vgl. Schleicher et al. [1960, S. 17 f.] sowie Sichelschmidt [1984, S. 10 f.].

(2) Internationaler Luftverkehr innerhalb Europas findet aufgrund 160 bilateraler Abkommen zwischen den europäischen Staaten statt. In den Abkommen gewähren sich die Vertragsstaaten gegenseitig die

Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen gelten ähnlich wie bei der Bahn:

- Betriebspflicht (§ 21 II 1 LuftVG),
- Beförderungspflicht (§ 21 II 2 LuftVG),
- Tarifzwang (§ 21 I 2 LuftVG),
- dazu kommt noch der Zwang zur Beförderung von Post (§ 21 II 4 LuftVG).

II. Die Regulierung des deutschen Verkehrswesens aus historischer Sicht - Ziele der Verkehrspolitik

164. Die Vertragsfreiheit auf den deutschen Verkehrsmärkten ist also dahingehend eingeschränkt, daß nicht jeder, der es will und sich dazu für fähig hält, als Anbieter auftreten darf, und daß der Staat über seine jeweiligen Regulierungsbehörden auf die Vertragsinhalte bezüglich der Preise, Qualitäten, Bedienungshäufigkeit und gemeinwirtschaftliche Verpflichtung Einfluß nimmt. Historisch gesehen geht diese Praxis auf die Verstaatlichung der deutschen Eisenbahnen in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts zurück.

Die Eisenbahnen brachten der Wirtschaft eine gigantische Produktivitätssteigerung im Transportwesen [Laaser, 1983, S. 8, Fn. 3]. Sie waren für ihre Betreiber hochprofitable Anlagen. Schon früh engagierte sich der Staat im Eisenbahnwesen (1), wobei in den einzelnen deutschen Kleinstaaten durchaus unterschiedliche Motive eine Rolle spielten. Zum einen wollte man an den Einnahmen der zunächst privaten Gesellschaften beteiligt sein, zum anderen betrachtete man die Eisenbahnen als ein Verkehrsmittel, das auch für komplementäre Dienstleistungen in der Landesverteidigung und der Erschließung peripher gelegener Teile des jeweiligen Staatsgebiets dienen konnte. So wurden die deutschen Staaten, insbesondere Preußen, zu Eisenbahnunternehmern, die selbst Strecken anlegten (2). In zunehmendem Maße wurden aber auch private hochrentable Bahngesellschaften verstaatlicht, insbesondere nach der Reichsgründung 1871, weil nun die gesamtstaatlichen Ziele der Verteidigung, aber auch der Machtentfaltung ebenso wie die Verteilung von Wohltaten an einflußreiche Teile der Bevölkerung (3) an Bedeutung überproportional zunah-

dritte, vierte und fünfte Freiheit der Luft; die Abkommen enthalten weiterhin Kapazitätsregulierungen sowie Preisabsprachen im Linienluftverkehr. Vgl. Sichelschmidt [1984, S. 11].

- (1) Auch die privaten Bahnen benötigten zunächst eine staatliche Konzession, die aus der Verkehrshoheit des Staates abgeleitet wurde [Laaser, 1983, S. 7].
- (2) Ein Beispiel dafür ist die kgl. pr. Ostbahn Berlin-Königsberg-Eydtkuhnen, für die sich kein privates Kapital bereit fand. Einerseits sollte die Ostgrenze militärisch besser geschützt werden, zum anderen sollten die einflußreichen ostpreußischen Landjunker einen Anschluß an das bestehende Eisenbahnnetz zum billigen Transport ihrer Agrarprodukte erhalten [Kloten, 1962, S. 209].
- (3) Blankart [1983, S. 4] zählt dazu etwa die Importsubstitutionsindustrie und die ostpreußische Agrarlobby.

men. Mit den Eisenbahnen besaßen die deutschen Gliedstaaten (1) ein hochrentables und zu dieser Zeit abseits der Wasserstraßen konkurrenzloses Verkehrsmittel, das nicht unerhebliche Teile zu ihren Etats beitrug [Laaser, 1983, S. 10, Fn. 2]. Die zusätzlichen Einnahmen waren im Haushalt durchaus willkommen, andererseits wurden Unterkostentarife bei Agrarprodukten, primären Rohstoffen im Güterverkehr und für Bewohner peripherer Landesteile ebenso wie für bestimmte Gruppen im Personenverkehr dadurch subventioniert, daß die Eisenbahnen mittels einer Werttarifierung Preisdiskriminierung betrieben [Blankart, 1983, S. 5-8].

165. Als Ende der zwanziger Jahre unseres Jahrhunderts mit dem Kraftfahrzeug in der Personen- und Güterbeförderung ein ernstzunehmender Wettbewerber für die Eisenbahn auftrat, bestand die Gefahr, daß das über die Staatsbahn installierte Umverteilungssystem von der wirtschaftlichen Entwicklung überholt werden würde. Das Auftreten der neuen Wettbewerber bedeutete das Ende der faktischen Monopolstellung der Eisenbahn.

Dies wurde zum Anlaß genommen, die aufkeimende Konkurrenz des Kraftwagens zu behindern, indem sowohl der Personen- als auch der Güterverkehr auf der Straße in mehreren Stufen streng reguliert wurde [Laaser, 1983, S. 11]. Das Ziel war dabei, die Deutsche Reichsbahn rentabel zu halten und das vormals faktische Transportmonopol und das installierte Umverteilungssystem nunmehr rechtlich abzusichern (2).

Im Dritten Reich wurden dann die Konkurrenten der Eisenbahn auf der Straße einem vollständigen Regulierungssystem mit Marktzugang und Preiskontrollen unterzogen (3). Mit dem Ziel, daß die Anzahl der im GFV tätigen Unternehmen mit Rücksicht auf die Interessen der Reichsbahnen zu beschränken sei (4), wurden eine volkswirtschaftliche Bedürfnisprüfung für eine Zulassung zum GFV eingeführt und die zugelassenen Unternehmen einem Zwangskartell, dem Reichs-Kraftwagen-Betriebsverband, unterstellt, der für sie Aufträge entgegennahm, die Tarife festsetzte, Entgelte kassierte usw. Dadurch wurde der Marktzugang wirksam kontrolliert; zugleich wurden die Tarife verbindlich und von staatlicher Genehmigung abhängig gemacht. Die Kraftwagentarife wurden an die Eisen-

(1) Nachdem mehrere Versuche Bismarcks 1872-1879 gescheitert waren, die Eisenbahnen unter Bundeskontrolle zu bringen, wurden ab 1879 die meisten Eisenbahnen in Preußen verstaatlicht. Preußen besaß damals rund 58 vH des gesamten deutschen Eisenbahnnetzes [Blankart, 1983, S. 4 ff.].

(2) Dies kann man den amtlichen Begründungen zu den Regulierungsgesetzen sowie teilweise auch den Gesetzestexten selbst entnehmen; es handelt sich dabei um die Kraftfahrzeuglinienverordnung (KFLV) vom 24.11.1919, das Kraftfahrliiniengesetz (KAG) vom 26.8.1925, die Durchführungsverordnung zum KFLG 1925 vom 20.10.1928 und die Überlandverkehrsordnung vom 6.1.1931. Außerdem enthalten die juristischen Kommentare zu den gesetzlichen Bestimmungen interpretierende Passagen, die in diese Richtung deuten.

(3) Die einschlägigen Gesetze waren das Güterfernverkehrsgesetz vom 26.6.1935 (RGBl. I, S. 788) und das PBefG vom 4.12.1934 (RGBl. I, S. 572).

(4) Ein weiteres Ziel dürfte auch in der Kontrolle des Verkehrswesens im Hinblick auf militärische Pläne gelegen haben.

bahntarife gekoppelt, was bis zur "kleinen Verkehrsreform" 1961 Bestand hatte [Hamm, 1984, S. 463]. Im Personenverkehr auf der Straße wurden sämtliche Verkehrsarten, auch der Droschkenverkehr, genehmigungspflichtig gemacht.

166. Ebenfalls in den zwanziger Jahren trat mit dem aufstrebenden Luftverkehr ein weiterer Wettbewerber der Eisenbahnen auf. Zunächst allerdings wurde der neuartige Verkehrsträger sogar gefördert. Im LuftVG vom 1.8.1922 dominierten noch Sicherheits- und Haftungsregelungen. Dennoch enthielt seine amtliche Begründung bereits eine Passage, die dem Luftverkehr eine große Zukunft innerhalb des gesamten Verkehrssystems vorhersagte und Befürchtungen einschloß, daß sich auf den Luftverkehrsmärkten ein verkehrspolitisch unerwünschter, unkontrollierter und ruinöser Wettbewerb entwickeln könnte [von Kunowski, 1978, S. 180 ff.]. Die Fusion der letzten privaten Luftverkehrsgesellschaften Aero-Lloyd und Junkers zur Deutschen Lufthansa im Jahre 1926 auf Initiative des Reichsverkehrsministeriums sollte dem Ziel dienen, daß nicht länger mehrere Gesellschaften mit parallelen Abfertigungsfazilitäten subventioniert werden sollten (1). Die darin vermutete Kapitalverschwendung wurde höher eingeschätzt als die Effizienzgewinne aus dem Wettbewerb. Der Staat beteiligte sich am Aktienkapital der neuen Gesellschaft, verzichtete dafür auf eine formelle Verstaatlichung und räumte der Lufthansa das Privileg des deutschen Auslandsflugverkehrs ein [Wentscher, 1927, S. 13 ff.]. Damit war der Grundstein für die heutige Protektion der Eisenbahnpersonenverkehrstarife gelegt [Laaser, 1983, S. 12].

167. Eine andere Richtung nahm von Anfang an das Recht der Binnenschifffahrt. Erstmals kodifiziert wurde ein Binnenschiffahrtsgesetz in der Weltwirtschaftskrise, als sich die Binnenschifffahrt wie alle anderen Sektoren des Transportgewerbes in einer Existenzkrise befand. Ziel der Anpassungsverordnung vom 23.12.1931 sowie des Gesetzes zur Bekämpfung der Notlage in der Binnenschifffahrt vom 6.6.1933 war der (mittelstandspolitisch orientierte) Schutz der Partikuliere (Kleinschiffer) vor dem Wettbewerb der größeren Reedereien und der Ausnahmetarife der Reichsbahn. Die Partikuliere wurden in einem Zwangs-Strukturkrisenkartell, den Schifferbetriebsverbänden, zusammengefaßt. Letztere schlossen für ihre Mitglieder Verträge mit Reedereien und Verladern und teilten das Frachtgut auf ihre Mitglieder auf. Darüber hinaus wurde zum Schutz der Partikuliere vor den Reedereien und der Reichsbahn ein Tarifzwang für die gesamte nationale Binnenschifffahrt eingeführt und der Preiswettbewerb damit unterbunden (2). Insofern wurden die Wettbewerbsverhältnisse zwischen Eisenbahn und Binnenschifffahrt festgeschrieben.

168. Als mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs das Rechtssystem zusammenbrach, herrschte insbesondere im GFV von 1945-1949 trotz der

-
- (1) Von ökonomischer Seite hat man diese Praxis später unter Hinweis auf das "infant-industry"-Argument nachträglich gerechtfertigt [Kaufer, 1981, S. 156 f.].
 - (2) Die internationale Binnenschifffahrt auf dem Rhein wurde von diesen Regelungen nicht erfaßt, weil dem die Mannheimer Rheinschiffahrtsakte entgegenstand, die Abgabefreiheit und Tariffreiheit im internationalen Verkehr zwischen den Anliegerstaaten vorsah, soweit Schiffe aus diesen Staaten den Verkehr betrieben. Die Mannheimer Akte gilt noch heute.

Schwierigkeiten der Nachkriegsperiode (mit schlechten Straßen, Treibstoffrationierung etc.) ein annähernd deregulierter Zustand mit sinkenden Transportpreisen, nachdem der Reichskraftwagenverband aufgelöst worden war [Blankart, 1983, S. 16].

Selbst bei den Eisenbahnen hätte sich die Chance zur Deregulierung geboten, wenn die an die Stelle der Reichsbahn tretenden Eisenbahnen der Besatzungszonen von den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Flächenbedienung entbunden worden wären. Statt dessen sollten die Eisenbahnen zunächst den Hauptanteil am Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft leisten; daher verzichteten die Alliierten Kontrollbehörden nicht auf Eingriffe in das Tarifsysteem, der Personenverkehr wurde subventioniert, der nach der Währungsreform wieder erstarkende Güterverkehr wurde ebenfalls zu künstlich niedrigen Tarifen abgewickelt [ibid., S. 13]. Eine preisgesteuerte Anpassung der Kapazitäten an die Nachfrage wurde ebensowenig in Betracht gezogen wie ein Abbau des überhöhten Personalbestands (1).

169. Mit der Gründung der Bundesrepublik erstarkten aber auch wieder das Regulierungssystem im Verkehrswesen und die alten Begründungen. In der amtlichen Begründung zum Entwurf des Bundesbahngesetzes, das 1949 erstmals eingebracht wurde [Deutscher Bundestag, a, S. 36 f.], wird betont, daß privatwirtschaftliches Handeln seine Grenzen dort findet, "wo die Interessen der deutschen Volkswirtschaft gewahrt werden müssen. ...Vielmehr müssen die Richtlinien der Politik der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere der Verkehrs-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik, auch für die Deutsche Bundesbahn verbindlich sein". Die Multifunktionalität der DB schlug sich in der ambivalenten Unternehmenszielsetzung des § 28 BbG nieder (2).

170. Auch im Güterkraftverkehr griff man nach der erwähnten Übergangsperiode wieder auf die Begründungen und Instrumente der Vorkriegszeit zurück, die lediglich formal etwas verändert und den Bedingungen des Rechtsstaats angepaßt wurden. Mit dem Güterverkehrsänderungsgesetz vom 2.9.1949 wurde anstelle der volkswirtschaftlichen Bedürfnisprüfung für die Lkw-Genehmigung im Fernverkehr mit der Kontingentierung die Anzahl der Konzessionen beschränkt. Die Erteilung einer Konzession wurde von einem "öffentlichen Verkehrsbedürfnis" abhängig gemacht. Das öffentliche Verkehrsbedürfnis war wiederum durch die Interessen der staatlichen Eisenbahngesellschaft definiert. Diese Regelung wurde in das GükG vom 17.10.1952 (BGBl. I, S. 697) übernommen und durch eine Tarifikontrolle ergänzt (3, 4).

- (1) Vgl. zu den Leistungen des Bundes an die Bundesbahn Tabelle 29.
- (2) Ebenfalls der Wirtschaftspolitik dienlich gemacht wurde die DB, als sie später zum Instrument der Wirtschaftspolitik im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz gemacht wurde.
- (3) Die Überwachung der Tarifehrlichkeit und anderer Regulierungsvorschriften wurde der neugegründeten BAG übertragen, die als Ordnungsfaktor ähnliche Kompetenzen erhielt wie der vormalige Reichskraftwagenbetriebsverband [Kaufer, 1981, S. 168]. Dabei wurde in der amtlichen Begründung zum GükG sogar ausdrücklich und kaum verbrämt hervorgehoben, daß man an die Erfahrungen der Vorkriegszeit anschließe.
- (4) In der amtlichen Begründung zum Entwurf dieses Gesetzes im Jahre 1949 [Deutscher Bundestag, a, S. 22 f.] heißt es dazu, daß "...das

Tabelle 29 - Leistungen des Bundes an die Bundesbahn nach Arten sowie Jahresfehlbeträge der Bundesbahn
1960-1984 (Mio. DM)

Jahr	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
	Ausgleich gemein- wirt- schaft- licher Lei- stungen	Ausgleich von Wett- bewerbs- verzer- rungen	Eigen- tümerlei- stungen, erfolgs- wirksam	Eigen- tümerlei- stungen, erfolgs- neutral	Eigen- tümerlei- stungen, insgesamt (3)+(4)	nicht DB- spezi- fisch, erfolgs- wirksam	nicht DB- spezi- fisch, erfolgs- neutral	nicht DB- spezi- fisch, insgesamt (6)+(7)	Summe, erfolgs- wirksam (1)+(2)+ (3)+(6)	Summe, erfolgs- neutral (4)+(7)	Summe, gesamt (9)+(10)	Jahres- fehl- betrag
1960	-	388,5	-	-	-	-	-	-	388,5	-	388,5	13,5
1961	150,0	605,2	78,0	193,2	271,2	-	-	-	833,2	193,2	1026,4	29,8
1962	170,0	772,8	6,3	2364,6	2370,9	-	-	-	949,1	2364,6	3313,7	110,2
1963	170,0	636,9	45,1	-	45,1	-	-	-	852,0	-	852,0	409,4
1964	161,5	636,7	85,2	-	85,2	-	-	-	883,4	-	883,4	970,4
1965	120,0	906,9	119,6	-	119,6	-	-	-	1146,5	-	1146,5	1278,0
1966	120,0	1024,0	105,6	439,3	544,9	-	-	-	1249,6	439,3	1688,9	1105,5
1967	370,0	1096,2	131,0	-	131,0	-	-	-	1597,2	-	1597,2	1504,8
1968	366,0	1057,7	165,0	-	165,0	-	-	-	1588,7	-	1588,7	1227,4
1969	428,2	1410,6	196,6	900,0	1096,6	-	-	-	2035,4	900,0	2935,4	1001,1
1970	860,0	1534,8	188,1	500,0	688,1	-	-	-	2582,9	500,0	3082,9	1250,8
1971	885,0	1647,2	185,9	500,0	685,9	-	-	-	2718,1	500,0	3218,1	2496,5
1972	1735,7	1994,2	183,1	500,0	683,1	-	-	-	3913,0	500,0	4413,0	2466,1
1973	1569,8	2284,1	1042,1	3481,7	4523,8	-	-	-	4896,0	3481,7	8377,7	2511,3
1974	2437,3	2600,9	1046,1	626,4	1672,5	-	-	-	6084,3	626,4	6710,7	2776,2
1975	2512,7	2710,9	1027,4	1055,3	2082,7	-	-	-	6251,0	1055,3	7306,3	4361,5
1976	2463,6	2936,6	1187,3	1139,6	2326,9	-	-	-	6587,5	1139,6	7727,1	3874,3
1977	2745,4	3365,0	1164,2	615,7	1779,9	-	-	-	7274,6	615,7	7890,3	4523,8
1978	3083,0	3564,9	1087,4	-	1087,4	-	-	-	7735,3	-	7735,3	4611,2
1979	3133,9	3975,3	1046,3	5676,0	6722,3	280,5	453,3	733,9	8436,1	6129,3	14565,4	3576,2
1980	3325,7	4493,6	1009,7	3313,4	4323,1	279,0	484,2	763,2	9108,0	3797,6	12905,6	3605,2
1981	3559,6	4514,9	976,9	2953,9	3930,8	265,8	439,4	705,2	9317,2	3393,3	12710,5	4044,3
1982	3643,8	4542,0	1061,9	3936,0	4997,9	174,0	426,1	600,1	9421,7	4362,1	13783,8	4148,9
1983	3674,2	4616,1	1077,5	3750,6	4828,1	87,0	395,0	482,0	9454,8	4145,6	13600,4	3712,7
1984	3841,2	4570,2	1056,4	3700,0	4756,4	-	-	-	9467,8	3700,0	13167,8	3120,1

Quelle: DB [lfd. Jgg.]; BMF [lfd. Jgg.].

Der Möbelfern- und Umzugsverkehr war nach einem Urteil des BVerfG aus dem Jahre 1975 zu liberalisieren, weil keine Konkurrenzbeziehung zur DB vorlag. Demgegenüber wurde aber die Marktzugangssperre beim allgemeinen GFV, der in Konkurrenz zur DB steht, als juristisch gerechtfertigt angesehen [BVerfG, 40, 196].

171. Auch im Bereich des Personenverkehrs auf der Straße griff man in den PBefG 1952 und 1961 auf die Regelungen der Vorkriegszeit (Linienkonzessionen für Busse, Straßenbahnen und O-Busse, die nur bei Übereinstimmung mit den öffentlichen Interessen vergeben werden durften; kontingentierte Genehmigungen bei Taxis) zurück. Die amtliche Begründung zum reformierten PBefG 1961 lautet, daß dies zum Schutz der dem gemeinwirtschaftlichen Verkehr dienenden Unternehmen (neben der Bahn auch die des kommunalen ÖPNV) geschehe. Daneben verfolgte man das Ziel, ruinöse Konkurrenz innerhalb des Gewerbes zu vermeiden [vgl. Deutscher Bundestag, f, S. 27].

Ganz ähnlich wie später die Kontingentierung der Konzessionen wurde auch die Praxis der Linienkonzessionierung Gegenstand eines Prozesses vor dem BVerfG. Im Jahre 1960 erklärte das BVerfG, daß eine Bedürfnisprüfung, wie ihn § 9 des alten PBefG 1952 vorsah, bei Taxis und Mietwagen verfassungswidrig sei; im Linienverkehr mit O-Bussen sah das BVerfG die Sachlage allerdings anders, da hier eine Konkurrenzbeziehung zur DB vorhanden sei und erklärte staatliche Eingriffe in die Freiheit der Berufswahl für zulässig. Weiterhin erklärte das Gericht es bei Taxis (im Gegensatz zu Mietwagen) für zulässig, zu prüfen, ob ein Taxiunternehmen mit den Interessen des öffentlichen Verkehrs vereinbar sei. Dies begründeten die Verfassungsrichter mit der Neigung des Gewerbes zu ruinöser Konkurrenz [BVerfG, 11, 168 (191)]. Diese Rechtsprechung - mit den entsprechenden Begründungen - liegt auch dem reformierten PBefG vom 21.3.1961 in § 13 PBefG zugrunde, wobei das Taxigewerbe 1983 durch die Bestimmungen des 5. ÄndG zum PBefG vor Mietwagen nochmals besser geschützt wurde [Laaser, 1983, S. 15, Fn. 1].

172. Die beiden Urteile des BVerfG zu § 9 Personenbeförderungsgesetz 1952 und § 9 GükG 1952 [BVerfG, 11, 168; 40, 196] interpretieren den Willen des Gesetzgebers bei der Einführung der Verkehrsmarktregulationen. Dem aktuellen Bestand, den Interessen und der Rolle der DB als Instrument der Umverteilungs-, Regional-, Sozial- und Verkehrslenkungspolitik wird darin ein derart hoher Rang zugesprochen, daß Personen- und Güterverkehr in Konkurrenz zur DB praktisch unterbunden wird. Es kann daher nicht verwundern, wenn aus Sicht mancher Verkehrspolitikern das Regulierungssystem ein für allemal festgeschrieben scheint. Aber auch wenn wohl an keiner Stelle im deutschen Verkehrsrecht die Protektion der DB, ihrer Beschäftigten und des geschaffenen Umverteilungssystems deutlicher betont wird als in den beiden zitierten Urteilen des höchsten deutschen Gerichts, erscheint eine Prüfung der ökonomischen Sinnhaftigkeit der Regulierung angebracht.

unverhältnismäßig große Überangebot von Transportraum bei allen Verkehrsträgern zu einer bisher nicht gekannten Schärfe der Konkurrenz der Verkehrsträger untereinander wie auch insbesondere innerhalb des Güterfernverkehrs geführt (habe)...", was zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und im öffentlichen Interesse vermieden werden müsse.

173. Auch im Luftverkehr griff man in der Bundesrepublik auf alte Regulierungsinstrumente zurück. Man übernahm die alten Bestimmungen des LuftVG 1922, soweit sie grundgesetzkonform waren. Die amtliche Begründung zum neuen LuftVG 1959, das die gesetzliche Grundlage des heutigen Luftrechts bildet, postuliert zum einen den Schutz der Eisenbahn und der inzwischen wieder etablierten Luftfahrtgesellschaft Deutsche Lufthansa (1). Neben dem Schutz der Interessen der öffentlichen Verkehrsunternehmen, insbesondere der DB, kam auf dem Umweg über die Sorge vor einer Vernachlässigung von Sicherheitsvorschriften im Wettbewerb das Argument der ruinösen Konkurrenz wieder ins Spiel [vgl. Deutscher Bundestag, e, S. 40 f.].

174. Die Binnenschifffahrt befand sich nach dem Zweiten Weltkrieg in einer Strukturkrise, als die gesetzliche Neuregelung des Binnenschiffverkehrs anstand. Die Folge davon war, daß der Gesetzgeber sich erneut dazu bringen ließ, mit dem Binnenschiffahrtsgesetz 1953 protektionistische Ziele hinsichtlich der mittelständischen Partikuliere anzusteuern. Man verfolgte dabei eine Politik, bei der die Binnenschifffahrt in ihrer Gesamtheit lebensfähig erhalten und vorhandener Frachtraum möglichst rationell zu stabilen, kostenorientierten Frachten ausgenutzt werden sollte. Dabei sollten alle Schiffseigner, auch die Partikuliere, möglichst "gerecht" am Frachtaufkommen beteiligt werden [von Kunowski, 1978, S. 142 f.]. Die amtliche Begründung zum Binnenschiffahrtsgesetz 1953 [Deutscher Bundestag, b] betont, daß die Konkurrenz durch große Reedereien und DB über Ausnahmetarife es den mittelständischen Partikulieren verwehre, sich in Zeiten der Hochkonjunktur ein finanzielles Polster für das Durchstehen von Rezessionsphasen zu verschaffen, so daß eine genossenschaftliche Organisation der Kleinschiffer und eine Tarifkontrolle für die gesamte Binnenschifffahrt erforderlich seien. Der Tarifzwang wird mit dem mittelstandspolitischen Ziel des Bestandsschutzes bei den kleineren bis mittelgroßen Schiffseignerbetrieben begründet.

175. Zusammenfassend kann man also sagen, daß die Regulierung der Verkehrsmärkte historisch auf die Verstaatlichung der Eisenbahnen zurückgeht und nach und nach alle anderen Verkehrsträger erfaßte. Sie äußert sich in einer Protektion des Status quo, des eingesetzten Kapitals etablierter Unternehmen, allen voran der verstaatlichten und später zentralisierten Eisenbahn. Dahinter steht das Motiv, das öffentliche Unternehmen Eisenbahn gegen aufkommende Substitutionskonkurrenz zu schützen, teilweise um dem Staat die fiskalische Einnahmequelle zu erhalten, teilweise um das installierte Umverteilungssystem von Leistungen an bestimmte Benutzergruppen zu erhalten, das später den Namen "gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung" erhielt. Das hieß zunächst, daß alle Landesbereiche an das Verkehrsnetz angebunden und später bestimmte Nachfragergruppen tarifpolitisch bevorzugt werden sollten. Verkehrs- und insbesondere Eisenbahnpolitik diente der "Daseinsvorsorge" in dem Sinne, daß allen potentiellen Nachfragern nach Verkehrsdienstleistungen

(1) Vgl. Deutscher Bundestag [e, S. 15 f]. Das öffentliche Interesse, auf das in den §§ 20 ff. LuftVG Bezug genommen wird, ist in der juristischen Literatur durch Rekurs auf die Entscheidung des BVerfG zum Personenverkehr auf der Straße [BVerfG, 11, 168] definiert [vgl. von Kunowski, 1978, S. 189, Fn. 45].

in allen Teilen des Staatsgebiets solche zu "angemessenen", d.h. oftmals subventionierten Preisen angeboten werden sollten (1).

Sollte die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung durch die Eisenbahn weiter im Wege einer internen Subventionierung unrentabler durch rentable Teilleistungen verfolgt werden, so boten sich Wettbewerbsbeschränkungen als Ersatz für Zuwendungen des Staates an seine Bahn für unter Grenzkosten abgegebene Leistungen förmlich an. Indem die neu hinzukommenden Wettbewerber der Eisenbahnen in ihrer unternehmerischen Initiative durch Marktzugangsbeschränkungen und Preiskontrollen behindert wurden (2), fand eine Umverteilung von Ressourcen von bestimmten Nachfragern nach Verkehrsleistungen hin zum Staatsbudget statt; mit überhöhten Bahntarifen für Güter höheren Wertes und Personenverkehr auf Fernlinien wurden die Tarife für Agrarprodukte, primäre Rohstoffe und sozialgebundenen Personenverkehr in der Fläche intern subventioniert, damit hierfür keine Steuermittel verwendet werden mußten (3).

Diese Praxis deckt sich mit der positiven Theorie der Regulierung nach Posner [1971], wonach Regulierung ein Ersatz für sonst fällige Besteuerung ist. Eine normative Rechtfertigung der Regulierung folgt aus dem gemeinwirtschaftlichen Ziel allerdings nicht. Aus positiv-theoretischer Sicht baut die Verkehrsmarktregulierung also auf dem fiskalischen und redistributiven Interesse des Staates an den Eisenbahnen auf. Die umfassende Regulierung aller Verkehrsträger beruht dann auf dem Versuch, das installierte Redistributionssystem, in das auch die Bediensteten der Eisenbahn einbezogen wurden, gegen den Wettbewerb überlegener neuer Verkehrsmittel zu protegieren, einen schmerzlichen Strukturwandel zu verhindern und dabei das staatliche Budget nicht zu belasten.

III. Ein Überblick über die Studien zur Eigenschaft des natürlichen Monopols bei Eisenbahnen

176. Die verfügbaren Studien über die Kostenverhältnisse bei Eisenbahnen und über die Frage, ob Eisenbahnen (intramodal) natürliche Monopole darstellen, argumentieren, daß ein natürliches Monopol in diesem Umfeld dann zu konstatieren sein müßte, wenn eine Analyse der Kostenverhältnisse einer repräsentativen Eisenbahnunternehmung ergibt, daß mit steigendem Outputniveau im ganzen relevanten Nachfragebereich die

(1) Vgl. hierzu Hamm [1961, S. 21 f.]; Kloten [1962, S. 203 f.]; Drude [1976, S. 208]; Seidenfus [1977, S. 270]; Lenel [1982, S. 211].

(2) Dem steht auch der Umstand nicht entgegen, daß die ersten Regulierungsgesetze für Kraftwagen im Personen- und Güterverkehr wegen unscharfer Definitionen der Rechtsbegriffe, fehlender Preiskontrolle oder mangelhafter Durchsetzung der Preisüberwachung teilweise noch nicht voll wirksam waren, vgl. Blankart [1983, S. 16].

(3) Hamm [1980, S. 578 f.] vertritt demgegenüber die Ansicht, daß die gemeinwirtschaftliche Begründung lediglich als nachträgliches Alibi für die monopolistische Werttarifizierung diene, die mit der Substitutionskonkurrenz unmöglich gemacht wurde. Ob es nun Monopolgewinne waren oder deren Redistribution, ist jedoch unerheblich, da beides keine ökonomische Rechtfertigung für die Protektion darstellt.

Durchschnittskosten fallen und daher auch die Grenzkosten unter den Durchschnittskosten liegen (1).

Die Studien gehen fast sämtlich den Weg, daß eine Kostenfunktion für die Eisenbahn geschätzt und aus einem Vorliegen von Skalenerträgen auf die Existenz eines natürlichen Monopols geschlossen wird. Dann jedoch wird der Schluß gezogen, daß ein solches natürliches Monopol staatlich reguliert werden müsse, ohne daß intermodale Konkurrenzverhältnisse oder alternative Betriebsregime (Wettbewerb im Netz) explizit berücksichtigt würden.

177. Doch selbst unter dieser eingengten Perspektive weisen die Untersuchungen hinsichtlich der verwendeten Untersuchungsgegenstände gravierende Unterschiede auf. Das betrifft zum einen die Wahl einer aggregierten oder disaggregierten Outputvariable und sodann die Outputvariable selbst, da Skalenerträge in sehr unterschiedlichen Dimensionen auftreten können. Insbesondere die älteren Studien arbeiten mit aggregierten Outputvariablen, weil die Datenbasis nichts anderes erlaubte, aber auch, weil das Konzept der mehrdimensionalen Skalenerträge in Form der Verbundvorteile bei einem Outputbündel erst nach Mitte der siebziger Jahre aufkam [vgl. Baumol, 1977; Baumol et al., 1977; Baumol, Willig, 1981]. Neuere Studien dagegen berücksichtigen, daß Eisenbahnen eine Vielzahl von unterschiedlichen Leistungen anbieten, nämlich Güterverkehr aller Art und daneben eventuell Personenverkehr, so daß disaggregierte Outputvariablen dem Untersuchungsgegenstand eher gerecht werden.

178. Weiterhin werden die Skalenerträge auf sehr unterschiedliche Outputvariablen bezogen, nämlich

- Unternehmensgröße, gemessen in Brutto- oder Nettotonnenmeilen (2),
- durchschnittliche Transportentfernung und
- Auslastung einer gegebenen Strecke oder eines Netzes im Betrieb, gemessen in Tonnenmeilen pro Strecken-km des festgelegten Netzes.

Demzufolge wird unterschieden zwischen

- "economies of firm size", die anzeigen, daß große Unternehmen im obigen Sinne mit geringeren Durchschnittskosten arbeiten als kleine, so daß die optimale Betriebsgröße erst bei sehr großen Unternehmen erreicht wird und Firmenzusammenschlüsse anzuraten wären, dies unter der Annahme, daß der Auslastungsgrad der Strecken konstant und gleichmäßig ist,
- "economies of length of haul", die anzeigen, daß ein nationales oder internationales Eisenbahnsystem einem aufgeteilten Netz überlegen ist und
- "economies of density", die anzeigen, daß eine Eisenbahngesellschaft, die im Besitz der jeweiligen Strecke ist, bei steigender Auslastung der

(1) Zwar kennt man auch vergleichende Untersuchungen zu Transportkostenunterschieden zwischen verschiedenen Verkehrsmitteln, doch dienen diese meist dazu, herauszufinden, welches Verkehrsmittel für eine jeweils spezifizierte Transportaufgabe einen komparativen Kostenvorteil hat. Vgl. etwa die Aufstellung bei Winston [1985, S. 65 f., Tabelle 25].

(2) Bruttotonnenmeilen umfassen das Gewicht des Zuges und der Ladung, multipliziert mit der Transportweite, während sich Nettotonnenmeilen auf die Ladung allein beziehen.

Strecken bzw. des Netzes mit sinkenden Durchschnittskosten arbeitet, wobei die Streckenlänge konstant gehalten wird (1).

179. Es ist umstritten, welches dieser Konzepte der Skalenerträge für ein natürliches Monopol konstitutiv ist, das lediglich definiert ist durch Grenz- und Durchschnittskosten, die mit einer nicht näher spezifizierten Outputvariablen fallen. Keeler [1983, S. 44 ff.] betont, daß "economies of density", also der Auslastungsgrad des Netzes, dasjenige Kriterium sei, das mit der Eigenschaft des natürlichen Monopols im gängigen Sinne verknüpft sei. Harris [1977, S. 557] bezieht die Frage unausgeschöpfter "economies of density" eher auf die Frage, ob Eisenbahnen mit regulationsbedingten Überkapazitäten zu kämpfen haben und ob nicht von den Regulierungsbehörden Streckenstilllegungen größeren Ausmaßes zugelassen werden müßten. Aber auch die Skalenerträge bezüglich der Unternehmensgröße werden für die Frage, ob ein natürliches Monopol vorliegt, als relevant angesehen: treten sie auf, kann das ein Zeichen dafür sein, daß - solange Netzträgerschaft durch eine Betriebsgesellschaft vorausgesetzt wird - ein großes, in einem landesweiten Netz operierendes Unternehmen Kostenvorteile vor einem Konglomerat kleinerer, selbständiger Teilnetze hat.

180. Betrachten wir jetzt die Studien für die Kostensituation der Eisenbahnen im einzelnen (2), so fällt zunächst auf, daß es für Europa offenbar nur zwei ältere Untersuchungen von Broster [1938] sowie Mansfield und Wein [1958] gibt, die sich beide auf die Verhältnisse bei den britischen Eisenbahnen (BR) beziehen (3), dagegen eine ganze Reihe von Analysen über die Kostenverhältnisse amerikanischer Eisenbahngesellschaften. Für die britischen Eisenbahnen kommt Broster in einer Zeitreihenanalyse zu dem Ergebnis, daß die Betriebskosten je Outputeinheit fallen, was durch die Simulationsanalyse von Mansfield und Wein, die dazu Befragungen im technischen Bereich als Basis verwendeten, bestätigt wird [Walters, 1963, S. 50].

181. Die amerikanischen Studien bieten ein uneinheitliches Bild, da sie mit sehr unterschiedlichen Methoden an ihre Aufgabe herangehen, auf alle o.a. Arten von Skalenerträgen abstellen und meist nur an den Kostenfunktionen, kaum jedoch an wettbewerbspolitischen Implikationen interessiert sind. Borts [1952] fand für die US-Bahnen im Landesdurch-

(1) Vgl. hierzu Keeler [1983, S. 49]; Winston [1985, S. 63]. Hierbei handelt es sich um das Konzept, das in Soltwedel et al. [1986, Ziff. 437 ff.] kritisiert wurde, weil es lediglich auf den Grad der Auslastung der vorhandenen Kapazitäten abstellt.

(2) Vgl. zu näheren Details etwa die Übersichten von Walters [1963, S. 50], wieder aufgenommen in Blankart [1977, S. 428]; außerdem Blankart [1979, S. 26]; Keeler [1983, S. 52, 153 ff.]; Winston [1985, S. 62, Fn. 6].

(3) Das Übergewicht zugunsten Amerikas dürfte durch die bessere Datenbasis in den USA zu erklären sein, wo die Gesellschaften für die Regulierungsbehörde Interstate Commerce Commission (ICC) detaillierte Betriebsdaten zu melden haben, durch die Bedeutung solcher Studien für Antitrustprozesse in den USA und nicht zuletzt durch die gesicherte Stellung der Staatsbahnen in Europa, die nicht unter dem Zwang der Kostenkontrolle stehen [Winston, 1985, S. 62].

schnitt leicht fallende, mit weiter steigender Unternehmensgröße jedoch eher konstante Durchschnittskosten. In einer weiteren Analyse fand Borts [1960] dann für die Linien im Westen und Süden der USA fallende Durchschnittskosten. Auf den Linien im Osten, auf denen auch Personenverkehr stattfand, stellte er dagegen steigende Durchschnittskosten fest. Seine Untersuchungen enthielten aggregierte Daten. Klein [1947] hatte dagegen zunehmende Skalenerträge mit der Unternehmensgröße festgestellt, was sich auch bei einer Neuauflage seiner Untersuchung mit demselben Datensatz, aber moderneren ökonomischen Verfahren, die Hasenkamp [1976] durchführte, ergab.

182. Spann und Erickson [1970, S. 234 ff.] untersuchten die Kostenverhältnisse der amerikanischen Eisenbahngesellschaften des späten 19. Jahrhunderts. Sie wählten als Outputvariable die geleisteten Tonnenmeilen der jeweiligen Gesellschaften auf ihren Streckennetzen. Dabei ergab sich, daß die Eisenbahnen der damaligen Zeit keine Tendenz zu Skalenerträgen zeigten, die mit der Firmengröße variieren (1).

183. Griliches [1972, S. 33 ff.] untersuchte kritisch ICC-Studien, die für die Eisenbahngesellschaften eine Kostenelastizität von 0,8 (2) festgestellt hatten. Er teile die Grundgesamtheit in eine Gruppe von Gesellschaften bis zu 500 Meilen Streckennetz und eine über 500 Meilen, weil er bei den kleineren Gesellschaften im Gegensatz zu den größeren "economies of scale" vermutete. Dabei war - bezogen auf Bruttotonnenmeilen - nur in der Gruppe der kleineren Gesellschaften eine Kostenelastizität von unter 1 zu beobachten, in der Gruppe von größeren Gesellschaften dagegen nahe bei 1. Ab 500 Meilen Streckennetz trat also keine Kostendegression mehr auf. Seine Untersuchung, die auf aggregierten Daten beruhte und eine konstante und gleichmäßige Auslastung unterstellte, zielte ebenfalls auf die Firmengröße.

184. Keeler [1974, S. 207 f.] legte seiner Querschnittsanalyse die Kostendaten von 51 Gesellschaften mit Streckennetzen über 500 Meilen zugrunde. Auch seine Analyse zeigte keine "economies of scale" in bezug auf die Firmengröße. Allerdings gab es unausgenützte "economies of density", hinsichtlich der Verkehrsdichte auf einzelnen Strecken. Keeler führte dies jedoch auf regulativ bedingte Überkapazitäten zurück: Trotz mangelnder Auslastung durften die Gesellschaften Nebenstrecken nicht schließen [vgl. auch *ibid.*, 1983, S. 157].

185. Das letzte Ergebnis von Keeler wurde auch durch die Untersuchung von Harris [1977] bestätigt, der für einen Querschnitt der 55 in den

-
- (1) Jordan [1972, S. 154, Fn. 12], der sich auf diese Untersuchung bezieht, berichtet von weiterer Evidenz, indem er sich auf Kolko [1965, S. 5 ff.] stützt: Danach gelang es den unter intensivem Wettbewerb stehenden US-Eisenbahngesellschaften erst mit Hilfe der neu gegründeten Regulierungsbehörde ICC eine umfassende Regulierung der Eisenbahnen durchzusetzen. Private Kartelle waren immer wieder durch Außenseiter unterminiert worden; der intensive - und aus der Sicht der Anbieter ruinöse - Wettbewerb hatte sich ohne staatliche Schützenhilfe nicht unterbinden lassen.
- (2) Das würde bedeuten, daß eine Erhöhung des Outputs um 1 vH lediglich Mehrkosten von 0,8 vH mit sich bringen würde.

Jahren 1972 und 1973 fast ausschließlich Güterverkehr betreibenden größten US-Bahngesellschaften erhebliche "economies of density" herausfand. Weiterhin konnten auch Braeutigam et al. [1982; 1984] mittels zweier Zeitreihenanalysen für je eine kleinere und eine größere Bahngesellschaft nachweisen, daß die Durchschnittskosten mit der Auslastung des Netzes signifikant sanken.

186. Die Untersuchung von Friedlaender und Spady [1981] für 20 Eisenbahngesellschaften, die 1968-1970 zugleich Güter- und Personenverkehr betrieben, zeigte sogar fallende Skalenerträge, also mit dem jeweiligen Outputniveau (um Qualitätsmerkmale korrigierte Tonnen- und Passagiermeilen im gegebenen Netz) steigende Durchschnittskosten. Friedlaender und Spady qualifizierten dieses Ergebnis allerdings dahingehend, daß ihrer Ansicht nach viele beobachtete Firmen den Ausbau und Unterhalt ihres Streckennetzes vernachlässigt hätten, so daß der Betrieb allein wegen der technischen Abnutzung mit steigenden Grenzkosten (und damit Durchschnittskosten) erfolgen müßte. Außerdem betrieben die untersuchten Gesellschaften einen bedeutenden Anteil ihres Schienenverkehrs auf stark ausgelasteten Haupt- und Knotenpunktlinien, so daß sich auch Staugrenzkosten an der kurzfristigen Kapazitätsgrenze bemerkbar machten (1). Die beobachteten Werte für die Durchschnittskosten widersprachen also der Möglichkeit, daß "economies of density" vorliegen könnten, nicht.

187. Ein ähnlich uneinheitliches Ergebnis lieferte die Analyse von Caves et al. [1981], die zwar wiederum Kostenelastizitäten in bezug auf die Outputvariable Tonnenmeilen von rund 0,8 errechneten (2) und damit Griliches [1972] widersprachen, aber feststellen mußten, daß Skalenerträge zum überwiegenden Teil wegen der längeren Transportentfernungen anfielen, während sich mit steigender Firmengröße nur geringe und zudem insignifikante Skalenerträge ergaben [Caves et al., 1981, S. 1000].

188. Die Analyse von Jara-Diaz und Winston [1981] förderte dagegen deutliche "economies of density" zutage, wobei die beiden Autoren auch auf Verbundvorteile und eine geographische Disaggregation abstellten. Allerdings war das nur bei sehr kleinen Untersuchungsobjekten möglich, nämlich zwei Zubringereisenbahngesellschaften, deren Streckenlänge über 10 Meilen nicht hinausging und die höchstens drei Einzel-Verkehrsrelationen umfaßten.

(1) Friedlaender, Spady [1981, S. 28 ff.]. Vgl. auch hierzu Keeler [1983, S. 161].

(2) Ihre Untersuchung bezog sich auf 58 (1955), 56 (1963) bzw. 40 (1974) größere Eisenbahnunternehmen der USA.

Literaturverzeichnis

- ABERLE, Gerd, "Zeitgespräch: Mehr Markt im Verkehr? - Der politische Mut fehlt". Wirtschaftsdienst, Vol. 64, 1984, S. 584-587.
- 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.
- AUST, Eberhard, Der Wettbewerb in der Bankenwirtschaft. Frankfurt/M. 1963.
- BANK FÜR INTERNATIONALEN ZAHLUNGSAusGLEICH, Fünfundvierzigster Jahresbericht. Basel 1985.
- 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.
- , Robert D. WILLIG, "Fixed Costs, Sunk Costs, Entry Barriers, and Sustainability of Monopoly". The Quarterly Journal of Economics, Vol. 96, 1981, S. 405-431.
- , Elizabeth E. BAILEY, Robert D. WILLIG, "Weak Invisible Hand Theorems on Pricing and Entry in a Multiproduct Natural Monopoly". The American Economic Review, Vol. 67, 1977, S. 350-365.
- 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.
- BIDINGER, Helmuth, Personenbeförderungsrecht. Kommentar zum Personenbeförderungsgesetz nebst sonstigen einschlägigen Vorschriften. Loseblattsammlung. 2. Aufl., Berlin 1971, 26. Ergänzungslieferung vom November 1985.
- BITZ, Michael (Hrsg.), Bank- und Börsenwesen. Bd. 1: Struktur und Leistungsangebot. München 1981.
- 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.

- BLANKART, Charles B., 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.
- BORTS, George H., "Production Relations in the Railway Industry". *Econometrica*, Vol. 20, 1952, S. 71-79.
- , "The Estimation of Rail Cost Functions". *Econometrica*, Vol. 28, 1960, S. 108-131.
- BRAEUTIGAM, Ronald R., Andrew F. DAUGHETY, Mark A. TURNQUIST, "The Estimation of a Hybrid Cost Function for a Railroad Firm". *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 64, 1982, S. 394-404.
- , --, --, "A Firm Specific Analysis of Economies of Density in the U.S. Railroad Industry". *The Journal of Industrial Economics*, Vol. 33, 1984, S. 3-20.
- BREUER, Rolf E., "Das Effektengeschäft". In: Georg OBST, Otto HINTNER (Hrsg.), *Geld-, Bank- und Börsenwesen*. 37. Aufl., Stuttgart 1980, S. 401 ff.
- BROSTER, Eric J., "Variability of Railway Operating Costs". *The Economic Journal*, Vol. 48, 1938, S. 674-684.
- BUCH, Alfred, *Fernwärme*. Gräfelfing 1983.
- BUSCHGEN, Hans E., *Das kleine Börsen-Lexikon*. 16. Aufl., Lengerich 1985.
- BUNDESANSTALT FÜR DEN GÜTERFERNVERKEHR (BAG), *Unternehmen und Fahrzeuge des gewerblichen Güter- und Möbelfernverkehrs*, Bd. BG 10, Köln 1982.
- BUNDESAUFSICHTSAMT FÜR DAS VERSICHERUNGSWESEN (BAV), *Geschäftsbericht 1983*. Berlin 1984.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (BMF), *Bericht der Studienkommission "Grundsatzfragen der Kreditwirtschaft"*. Schriftenreihe des BMF, H. 28, Bonn 1979.
- , *Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes*. Berlin, lfd. Jgg.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR DAS POST- UND FERNMELDEWESEN (BMPF), *Amtsblatt Nr. 167*, Köln 1974.
- , *Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost 1984*. Frankfurt/M. 1985.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR (BMV), *Verkehr in Zahlen*. Bonn 1984; 1985.

- BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (BMWi), Referat Elektrizitätswirtschaft, "Die Elektrizitätswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1983". Elektrizitätswirtschaft, Vol. 83, 1984, H. 19, S. 803-844.
- BUREAU EUROPEEN DES UNIONS DE CONSOMMATEURS (BEUC), Telephoning in Europe. Derzeitige Situation und zukünftige Entwicklung des Angebots an Telefonen und Zusatzeinrichtungen für private Haushalte. Bundesrepublik Deutschland (Endbericht). BEUC/113/85, Annex Report. München 1985.
- BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN GAS- UND WASSERWIRTSCHAFT e.V. (BGW), Die Entwicklung der Gaswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1983. Sonderdruck aus gwf-gas/erdgas, Vol. 125, 1984, H. 9.
- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT, Entscheidungen, Bd. 12, 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.
- COMMERZBANK AG, Rund um die Börse 1984. Frankfurt/M. 1984.
- DAIMLER BENZ AG, Geschäftsbericht und Jahresabschluß 1984. Stuttgart 1985.
- DEUTSCHE BUNDESBahn (DB), Geschäftsbericht. Frankfurt/M., lfd. Jgg.
- DEUTSCHE BUNDESBANK [a], Die Deutsche Bundesbank - Geldpolitische Aufgaben und Instrumente. Sonderdruck 7, Frankfurt/M. 1982.
- [b], Zahlenübersichten und methodische Erläuterungen zur gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung der Deutschen Bundesbank 1960 bis 1982. Sonderdruck 4, 4. Aufl., Frankfurt/M. 1983.
- [c], Geschäftsbericht. Frankfurt/M., lfd. Jgg.
- [d], Monatsberichte. Frankfurt/M., lfd. Jgg.
- [e], Statistische Beihefte zu den Monatsberichten, Reihe 2, Wertpapierstatistik. Frankfurt/M., lfd. Jgg.
- DEUTSCHER BUNDESTAG [a], Regierungsentwurf eines Bundesbahngesetzes. Bundestags-Drucksache 1/1341 vom 14.9.1950.
- [b], Entwurf eines Gesetzes über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr. Bundestags-Drucksache 1/3622 vom 15.7.1952.
- [c], Entwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Bundestags-Drucksache 2/1158 vom 22.1.1955.

- DEUTSCHER BUNDESTAG [d], Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik (21. Ausschuß) über den Entwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Bundestags-Drucksache 2/3644 vom 22.6.1957.
- [e], Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes. Bundestags-Drucksache 3/100 vom 20.12.1957.
- [f], Entwurf eines Personenbeförderungsgesetzes. Bundestags-Drucksache 3/255 vom 8.3.1958.
- [g], Entwurf eines Gesetzes über das Kreditwesen. Bundestags-Drucksache 3/1114 vom 25.5.1959.
- [h], Bericht der Bundesregierung über die Ausnahmereiche des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), Bundestags-Drucksache 7/3206 vom 4.2.1975.
- [i], Zwischenbericht der Enquête-Kommission "Neue Informations- und Kommunikationstechniken". Bundestags-Drucksache 9/2442 vom 28.3.1983.
- DRUDE, Michael, "Sanierung der Deutschen Bundesbahn durch Privatisierung?". Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Vol. 47, 1976, S. 195-221.
- EMMERICH, Volker, Ist der kartellrechtliche Ausnahmereich für die leitungsgebundene Versorgungswirtschaft wettbewerbspolitisch gerechtfertigt? Niedersächsischer Minister für Wirtschaft und Verkehr, Hannover 1978.
- EVERS, Hans-Ulrich, Das Recht der Energieversorgung. Baden-Baden 1983.
- FARNY, Dieter, "Wirtschaftswissenschaftliches Gutachten über Prämienkartelle von Versicherungsunternehmen". In: Bodo BÖRNER, Ernst MEYER (Hrsg.), Ausnahmereiche 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.
- FINGER, Hans-Joachim, Kommentar zum Allgemeinen Eisenbahngesetz und Bundesbahngesetz. Darmstadt 1982.

- FINSINGER, Jörg [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.
- FISCHER, Reinfried, "Künftig noch Zinsempfehlungen? - Ein ausgestandenes Thema!". *Zeitschrift für das Gesamte Kreditwesen*, Vol. 17, 1985, S. 798-803.
- FORSTER, Edgar, *Ökonomische Sicherungspolitik*. Berlin 1983.
- FRANKENBERGER, Wilhelm, "Kreditgenossenschaften, KWG und Bankenaufsicht". *Forschungsinstitut für Genossenschaftswesen an der Universität Erlangen-Nürnberg, Veranstaltungen*, Bd. 6, KWG-Novelle 1984. Erlangen-Nürnberg 1984, S. 3-27.
- FRIEDLAENDER, Ann F., "Hedonic Costs and Economies of Scale in the Regulated Trucking Industry". *The Bell Journal of Economics*, 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.
- 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.
- GEIGANT, Friedrich, "Banken". In: Peter OBERENDER (Hrsg.), *Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland*. München 1984, S. 537-576.
- GELZER, Konrad, *Bauplanungsrecht*. Köln 1979.
- GESAMTVERBAND DER DEUTSCHEN VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT e.V. (GDV), *Die Deutsche Versicherungswirtschaft. Jahrbuch 1984*. Karlsruhe 1984.
- GOLDBERG/MÜLLER, *Versicherungsaufsichtsgesetz. Kommentar*. Berlin 1982.
- GRAF, Gerhard, *Probleme der Nachfragemacht öffentlicher Abnehmer*. Frankfurt/M. 1981.
- GRILICHES, Zvi, "Cost Allocation in Railroad Regulation". *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 3, 1972, S. 26-41.

- GRÖNER, Helmut, "Ordnungspolitik in der Elektrizitätswirtschaft". ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Vol. 16, 1965, S. 333-412.
- , Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft. Baden-Baden 1975.
- , "Wettbewerbliche Ausnahmebereiche im GWB". In: Helmut COX, Uwe JENS, Kurt MARKERT (Hrsg.), Handbuch des Wettbewerbs. München 1981, S. 420-455.
- , "Elektrizitätsversorgung". In: Peter OBERENDER (Hrsg.), Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland. München 1984, S. 87-138.
- GROMANN, Hans-Georg, "Die Staatsaufsicht über Versicherungskonzerne nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz". Die Aktiengesellschaft, Vol. 26, 1981, S. 241-249.
- HAHN, Oswald, Die Finanzwirtschaft. 2. Aufl., Landsberg, Lech, 1983.
- , "Erwartungen an die Bankenaufsicht". Forschungsinstitut für Genossenschaftswesen an der Universität Erlangen-Nürnberg, Veranstaltungen, Bd. 6, KWG-Novelle 1984. Erlangen-Nürnberg 1984, S. 28-41.
- HAMM, Walter, Kollektiveigentum. Die Rolle öffentlicher Unternehmen in der Marktwirtschaft. Heidelberg 1961.
- , "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.
- HARRIS, Robert G., "Economies of Traffic Density in the Rail Freight Industry". The Bell Journal of Economics, Vol. 8, 1977, S. 556-564.
- HASENKAMP, Georg, "A Study of Multiple-Output Production Functions. Klein's Railroad Study Revisited". Journal of Econometrics, Vol. 4, 1976, S. 253-262.
- HAYEK, Friedrich A. von, Entnationalisierung des Geldes. Tübingen 1977.
- HEFERMEHL, Wolfgang, "Einführung". Wettbewerbsrecht und Kartellrecht. 10. Aufl., München 1984, S. 9-40.
- HEIN, Manfred, "Bankensysteme außerhalb der Bundesrepublik Deutschland - Marktwirtschaftliche Bankensysteme". In: Georg OBST, Otto HINTNER (Hrsg.), Geld-, Bank- und Börsenwesen. 37. Aufl., Stuttgart 1980, S. 199-221.

- HERRMANN, Ernst, "Daseinsvorsorge: Ein weites Feld zwischen den alten Territorien". Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, H. 12, Frankfurt/M. 1980, S. 6-17.
- , "Das Kräftespiel bei der Lenkung der Deutschen Bundespost". Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 8, 1985, S. 285-300.
- HESSE, Albrecht, Die Verfassungsmäßigkeit des Fernmeldemonopols der Deutschen Bundespost. Heidelberg 1984.
- HIELSCHER, Udo, "Börsen". In: Georg OBST, Otto HINTNER (Hrsg.), Geld-, Bank- und Börsenwesen. 37., völlig neu gestaltete Aufl., Stuttgart 1980, S. 804-862.
- HOLKER, Franz-Joseph, Frank RADSZUS, "Die Konzentration der Energiewirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland". WSI-Mitteilungen, Vol. 36, 1983, S. 685-692.
- HOFFMANN, Kurt, Auswirkungen der 1977 neugefaßten Baunutzungsverordnung auf die Ansiedlung von Handelsbetrieben und die räumliche Struktur des Handels. Mainz 1984.
- HOLLENDERS, Christoph, Die Bereichsausnahme für Versicherungen nach § 102 GWB. Baden-Baden 1985.
- IMMENGA, Ulrich, Wettbewerbsbeschränkungen auf staatlich gelenkten Märkten. Tübingen 1968.
- INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER (IHK) Südlicher Oberrhein, Wettbewerbsrecht für den Einzelhandel. Vergleichende Darstellung Bundesrepublik Deutschland - Republik Frankreich (wichtigste Bestimmungen). Freiburg i. Br. 1979.
- JACOBI, Klaus-Otto, Die Wirtschaftsgesetzgebung als Determinante der Einzelhandelsstruktur. Köln 1972.
- JARA-DIAZ, Sergio, Clifford WINSTON, "Multiproduct Transportation Cost Functions: Scale and Scope in Railroad Operations". In: Niklaus BLATTNER ET AL. (Eds.), Conference Papers of the 8th EARIE-Conference, 16-18 September, 1981, Vol. 1, Basel 1981, S. 437-469.
- JORDAN, William A., "Producer Protection, Prior Market Structure, and the Effects of Government Regulation". Journal of Law and Economics, Vol. 15, 1972, S. 151-176.
- KARL, Hans D., Peter RAMMER, Auswirkungen der öffentlichen Fernwärmeförderung auf Energie- und Gesamtwirtschaft. Ifo-Studien zur Energiewirtschaft, 5, München 1984.
- KAUFER, Erich, Theorie der öffentlichen Regulierung. München 1981.
- KEELER, Theodore E., "Railroad Costs, Returns to Scale and Excess Capacity". The Review of Economics and Statistics, Vol. 56, 1974, S. 201-208.

- KEELER, Theodore E., Railroads, Freight, and Public Policy. Washington 1983.
- KETZEL, Eberhart, Das Kreditwesen in der Bundesrepublik Deutschland. Köln 1982.
- KLAUE, Siegfried, "Die Wettbewerbsbeschränkungen im Kreditgewerbe aus der Sicht des Bundeskartellamtes". In: Burkhardt RÖPER (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 RÖPER (Hrsg.), Wettbewerbsprobleme der Versicherungswirtschaft. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., 93, Berlin 1978, S. 71-79.
- KLEIN, Lawrence R., The Use of Cross-Section Data in Econometrics with Application to a Study of Production of Railroad Services in the United States. National Bureau of Economic Research, Washington 1947, mimeo.
- KLEYBOLDT, Claas, "Die Versicherungswirtschaft im Wettbewerbsgeschehen der Praxis". Zeitschrift für die Gesamte Versicherungswissenschaft, Vol. 68, 1979, S. 115-132.
- 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.
- KNIEPS, Günter, Jürgen MÜLLER, Carl Christian von WEIZSÄCKER, Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich. Baden-Baden 1981.
- KOLKO, Gabriel, Railroads and Regulation 1877-1916. Princeton, N.J., 1965.
- KRELLE, Wilhelm, "Volkswirtschaftliche Kriterien zur Beurteilung von Kartellen". Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Vol. 104, 1968, S. 239-264.
- 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.
- LAASER, Claus-Friedrich, Rentseeking im deutschen Verkehrswesen, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 177, Juli 1983.
- , Ausländische Erfahrungen mit Deregulierungsexperimenten im Verkehrswesen. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 270, Oktober 1986.

- LENEL, Hans-Otto, "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.
- LUKES, Rudolf, "Die Reformdiskussion zur wettbewerblichen Regelung der leistungsgelinkten Versorgungswirtschaft, insbesondere der Elektrizitätswirtschaft". In: Jürgen F. BEUR, Rudolf LUKES (Hrsg.), Geschlossene Versorgungsgebiete, Versorgungssicherheit oder Wettbewerb. Köln 1979, S. 65-101.
- MANSFIELD, Edwin, Harold H. WEIN, "Regression Control Charts for Costs". Applied Statistics, Vol. 7, 1958, S. 48-57.
- MASSENBERG, Hans-Joachim, Deregulierung des Güterverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland - Eine kritische Analyse vor dem Hintergrund der US-amerikanischen Deregulierungsdiskussion. Göttingen 1981.
- MAUSER, Karl, Dieter KUHN, "Die neue Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost". Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, H. 17, Frankfurt/M. 1970, S. 625-637.
- MÖLLER, Annemarie, Johannes CONSRUCH, "Währung - Geld - Kredit". Bankrecht. 13. neu bearb. Aufl., München 1983, S. 9-40.
- MONIG, Walter, Dieter SCHMITT, Hans K. SCHNEIDER, Jürgen SCHURMANN, Konzentration und Wettbewerb in der Energiewirtschaft. München 1977.
- MOESCH, Irene, Diethard B. SIMMERT, Banken - Strukturen, Macht, Reformen. Köln 1976.
- 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.
- , Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen. Sondergutachten, 9, Baden-Baden 1981.
- MÜLLER, Jürgen, Ingo VOGELANG, Staatliche Regulierung. Baden-Baden 1979.

- MULLER, Werner A., Bankenaufsicht und Gläubigerschutz. Baden-Baden 1981.
- NEUMANN, Karl-Heinz, Gebührenpolitik im Telekommunikationsbereich. Baden-Baden 1984.
- PAUSCH, Rainer, Möglichkeiten einer Privatisierung von Betätigungsbereichen der Deutschen Bundespost. Bonn 1977.
- 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.
- POSNER, Richard, "Taxation by Regulation". The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, 1971, S. 22-50.
- POSNY, Harald, "Zinsappelle". Die Welt, Hamburg, 12.8.1985.
- PUTZ, Paul, Walter MEYERHÖFER, Hemmnisse und Hilfen für Unternehmensgründungen. Köln 1982.
- RITTERSHOFER, Werner, Die Deutsche Bundespost als Teil der Gemeinwirtschaft. Bank für Gemeinwirtschaft AG, Schriftenreihe Gemeinwirtschaft, 28, Frankfurt/M. 1978.
- RÖPER, Burkhardt (Hrsg.), Wettbewerbsprobleme der Versicherungswirtschaft. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., 93, Berlin 1978.
- ROSENKRANZ, Ulrich, Staatliche Preisaufsicht in der Kraftverkehrsversicherung. Berlin 1974.
- 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.
- SCHEIDL, Karl, "Die Geschäftsbanken". In: Georg OBST, Otto HINTNER (Hrsg.), Geld- Bank- und Börsenwesen. 37. Aufl., Stuttgart 1980, S. 130-173.
- 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.

- SCHLEICHER, Rüdiger, Friedrich REYMANN, Hans J. ABRAHAM, Bd. II: Nationales deutsches Luftrecht und Nachträge zum ersten Band. Köln 1966.
- SCHMACKE, Ernst (Hrsg.), Die großen 500. Loseblattsammlung. Sonder-
teil: Die großen Banken und Versicherungen, Stand Juli 1984.
Neuwied 1984.
- SCHMIDT, Dirk, "Künftig noch Zinsempfehlungen?". Zeitschrift für das
Gesamte Kreditwesen, Vol. 16, 1985.
- SCHMIDT, Hartmut, Vor- und Nachteile eines integrierten Zirkulations-
marktes für Wertpapiere gegenüber einem gespaltenen Effektenmarkt.
Bericht für die Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Kolle-
ktion 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.
- SCHOLZ, Rupert, "Verfassungsrechtliche Strukturfragen der Versiche-
rungsaufsicht". Zeitschrift für die Gesamte Versicherungswissen-
schaft, Vol. 73, 1984, S. 1-33.
- SCHUMANN, Jochen, Grundzüge der mikroökonomischen Theorie. 2.
Aufl., Berlin 1976.
- SCHUSTER, Fritz, Postrechtspraxis. Goslar 1954.
- 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.
- SEIDENFUS, Hellmuth S., "Die ökonomischen Grundlagen des Wettbe-
werbs auf Verkehrsmärkten". Schweizerische Zeitschrift für Volks-
wirtschaft und Statistik, Vol. 113, 1977, S. 261-274.
- 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.
- 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.
- SIEMENS AG, Geschäftsbericht 1984. München 1985.
- SOLTWEDEL, Rüdiger, et al., Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik. Kieler Studien, 202, Tübingen 1986.
- SPANN, Robert M., Edward W. ERICKSON, "The Economics of Railroading: the Beginning of Cartelization and Regulation". The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 1, 1970, S. 227-244.
- STATISTISCHES BUNDESAMT [a], Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1984. Stuttgart 1984.
- [b], Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1985. Stuttgart 1985.
- STEINHAUS, Hans-Joachim, "Rechtsgrundsätze der privaten Personenversicherung". Zeitschrift für die Gesamte Versicherungswissenschaft, Vol. 72, 1983, S. 41-75.
- STORCK, Ekkehard, "Die Kreditrisiken werden breiter aufgefächert". Blick durch die Wirtschaft, 7.6.1985.
- STUTZEL, Wolfgang, Bankpolitik - Heute und Morgen. Frankfurt/M. 1964.
- STUMPF, Hans, Eugen WINDORFER, Fernwärme in der Bundesrepublik Deutschland. Karlsruhe 1985.
- , E. ORTH, "Stand der Fernwärmeversorgung". Fernwärme International, H. 3, 1974.
- SZAGUNN, Volkhard, Karl WOHLSCHEISS, "Die Bankenaufsicht". In: Georg OBST, Otto HINTNER (Hrsg.), Geld-, Bank- und Börsenwesen. 37. Aufl., Stuttgart 1980, S. 174-198.
- TENZER, Gerd, "Aspekte der Endgerätepolitik". In: Christian SCHWARZSCHILLING, Winfried FLORIAN (Hrsg.), Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1985. Bad Windsheim 1985, S. 528-550.
- TUCHTFELDT, Erich, Gewerbefreiheit als wirtschaftspolitisches Problem. Volkswirtschaftliche Schriften, H. 18, Berlin 1955.
- UHLIG, Heinrich, Die Warenhäuser im Dritten Reich. Köln 1956.
- UNION INTERNATIONALE DE CHEMINS DE FER (UIC), Bureau de Statistique, Statistique Internationale de Chemins de Fer, Statistique des Réseaux (Internationale Eisenbahnstatistik, Statistik der Bahnen). Paris 1982.

- UNITED NATIONS (UN), 1982 Yearbook of International Trade Statistics. New York 1984.
- VEBA AG, Geschäftsbericht 1984. Düsseldorf 1985.
- VEREINIGUNG DER DEUTSCHEN ELEKTRIZITÄTWERKE (VDEW), Die Elektrizitätsversorgung im Bundesgebiet. Frankfurt/M. 1981.
- VOLKSWAGENWERK AG, Bericht über das Geschäftsjahr 1984. Wolfsburg 1985.
- 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.
- 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.
- WENTSCHER, Bruno, "Ein Jahr Deutsche Luft Hansa". Jahrbuch für Luftverkehr, München 1927, S. 13-39.
- WINSTON, Clifford, "Conceptual Developments in the Economics of Transportation: An Interpretive Survey". *Journal of Economic Literature*, Vol. 23, 1985, S. 57-94.
- WITTE, Erich, "Telekommunikationspolitik". In: Dieter ALDRUP, Hartmut BEY, Erhard KANTZENBACH (Hrsg.), Weltwirtschaft und nationale Wirtschaftspolitik - Strukturprobleme der achtziger Jahre. Göttingen 1984, S. 332-343.
- ZASS, Manfred, "Der Rentenmarkt und die Bundesbank". Börsen-Zeitung, Supplement, August 1985.
- ZENTRALVERBAND DER ELEKTROTECHNISCHEN INDUSTRIE (ZVEI) [a], Außenhandel der Elektroindustrie ausgewählter Länder. Frankfurt/M., versch. Jgg.
- [b], Statistischer Bericht. Frankfurt/M., versch. Jgg.
- ZIMMERMANN, Wolf-Konrad, Wettbewerbsverzerrungen im deutschen Bankensystem. Göttingen 1984.
- ZURHORST, Bernhard, "Die Alleinrechte der Deutschen Bundespost im Lichte der Wettbewerbsordnung der Wirtschaft". In: Hans STEINMETZ (Hrsg.), Jahrbuch des Postwesens, Vol. 19. Bad Windsheim 1969, S. 267-281.