

Held, Ansgar

Article — Digitized Version

Deregulierung in Deutschland: Ein Erfolg?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Held, Ansgar (1993) : Deregulierung in Deutschland: Ein Erfolg?,
Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 73, Iss. 4, pp. 215-220

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136997>

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.

Ansgar Held

Deregulierung in Deutschland – Ein Erfolg?

Aufbauend auf den Vorschlägen der Deregulierungskommission erfolgte im letzten Jahr der Beschluß des Bundeskabinetts, marktwidrige staatliche Regulierungen weiter abzubauen. In welchen Bereichen sind Fortschritte bei der Deregulierung zu erkennen? Welche Leitlinien hat eine Wirtschaftspolitik zu verfolgen, die sich an den Zielen wirtschaftliche Effizienz und Gerechtigkeit orientiert?

Am 24. Juni 1992 beschloß das Bundeskabinett, durch eine Reihe gesetzlicher und administrativer Maßnahmen marktwidrige Regulierungen abzubauen. Dieser Deregulierungsbeschluß, der sich auf so unterschiedliche Bereiche wie Versicherungswesen, Verkehrsmärkte, Energiewirtschaft, technisches Prüfwesen, Rechtsberatung und Arbeitsmarkt bezieht, kam für viele wohl einigermaßen überraschend. Denn seit die Deregulierungskommission im Mai 1991 ihren Abschlußbericht abgegeben hatte¹, schien es in Bonn um das Thema Deregulierung still geworden zu sein.

Eine solche Feststellung träfe aber schon deshalb nicht zu, weil das Gutachten der Deregulierungskommission und der Kabinettsbeschluß, der letztlich darauf zurückgeht, nur ein Teilaspekt der Politik der Bundesregierung sind, Markt und Wettbewerb einen breiteren Raum als Mechanismus der Entscheidungsfindung und als Preis- bzw. Qualitätsregulativ einzuräumen. Dazu gehört die Reform von Bundesbahn und Bundespost ebenso wie die Privatisierung von Unternehmen im Bundesbesitz.

In Deutschland setzte die Diskussion über die Rolle des Staates im Wirtschaftsleben Ende der siebziger Jahre ein. Man erkannte, daß der Versuch, durch eine makroökonomisch orientierte Nachfragepolitik mehr Wachstum und weniger Arbeitslosigkeit zu erreichen, nicht nur gescheitert war, sondern auch die Inflation verstärkte². Seit 1982 ging die Bundesregierung daher der Frage nach, inwieweit sich durch Marktöffnung und die Verstärkung des Wettbewerbs neue Wachstumspotentiale erschließen lassen.

Vorausgegangen war ein Wechsel der Blickrichtung in den Wirtschafts- und Rechtswissenschaften. Bislang waren sie in bezug auf die regulierten Märkte, die sogenann-

ten Ausnahmereiche, eingeengt auf eine spezielle Befassung mit einzelnen Branchen³. Diese isolierte Betrachtung verhinderte eine Systematisierung und Problematisierung der wirtschaftsordnenden Inhalte solcher Marktregulierungen vor dem Hintergrund einer eigentlich wettbewerbsorientierten Marktordnung.

Immer deutlicher trat nun jedoch hervor, daß die Ordnung der betreffenden Märkte das Ergebnis eines komplizierten Zusammenwirkens von staatlichen und privaten Wettbewerbsbeschränkungen ist. Diese Ordnung, die den Wettbewerb durch Marktzutrittsbeschränkungen und Monopolhinnahme, durch Marktaufteilungen, Kapazitäts- und Preiskontrollen zu unterdrücken sucht, steht im Widerspruch dazu, daß die staatliche Ordnungspolitik den Konkurrenzkampf zum wirtschaftspolitischen Ideal erhebt und private Versuche, ihn zu zügeln, mit den Mitteln des Kartellrechts unterdrückt⁴.

Vor allem in den USA mündete die Deregulierungsdebatte schon gegen Ende der siebziger Jahre in konkrete rechtspolitische Vorhaben wie die Liberalisierung des Land- und Luftverkehrs. Dieser Funke sprang bald auf Europa über.

Folgen staatlicher Reglementierung

In Deutschland ging es in erster Linie darum, das realpolitisch Mögliche bei der Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft auszuloten, um die Wirtschaft und den Staat flexibler für die Herausforderungen der Gegenwart zu machen. Denn im Laufe der Jahre ist ein ganzes Geflecht regulierender Eingriffe des Staates in die Märkte entstanden. Nach Feststellung der

¹ Deregulierungskommission: Marktöffnung und Wettbewerb, Stuttgart 1991.

² R. Soltwedel et al.: Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, Tübingen 1986, S. 1.

³ J. Basedow: Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten, Heidelberg 1989, S. 4.

⁴ Vgl. ebenda, a. a. O., S. 5.

Dr Ansgar Held, 33, ist Referent für Deregulierungsfragen in der wirtschaftspolitischen Abteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft in Bonn.

Monopolkommission steht gerade mal etwas mehr als die Hälfte unserer Wirtschaft, gemessen an der Wertschöpfung, in unverfälschtem Wettbewerb⁵.

Die Verzerrungen der Marktergebnisse durch staatliche Reglementierungen haben vor allem in ihrer Anhäufung weitreichende negative Folgen für Unternehmen und Verbraucher und letztlich für die gesamte Volkswirtschaft. Sie sind kostentreibend, wirken sich negativ auf die Realeinkommen aus und schränken die Wahlfreiheit der Konsumenten ein. Sie beeinträchtigen die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft und den notwendigen Strukturwandel. Sie behindern die interne Wachstumsdynamik und die Beschäftigungsmöglichkeiten. Sie schwächen die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Das Ergebnis einer regulierten Wirtschaft wurde durch ihre Extremform, die Planwirtschaft, besonders deutlich vor Augen geführt: Waren und Dienste auf hochregulierten Märkten sind teuer und schlecht⁶.

Deregulierung ist dennoch kein Thema, das sich griffig als attraktive Politikmaßnahme verkaufen läßt. Schon deshalb ist eine beständige, beharrliche und überzeugende Aufklärungs- bzw. Erklärungsarbeit über die nachteiligen Wirkungen von überflüssigen staatlichen Regelungen notwendig.

Vorteile marktlicher Lösungen

Von kaum jemandem wird bestritten, daß das System der sozialen Marktwirtschaft ausschlaggebend für den Wohlstand in der Bundesrepublik ist. Dieses System beruht auf den konstituierenden Elementen individuelle Entscheidungsfreiheit und Verantwortlichkeit, Tarifautonomie, privates Eigentum, funktionsfähiger Wettbewerb und freie Preisbildung zur Steuerung von Angebot und Nachfrage sowie der Gewährleistung sozialer Sicherheit. Mit einem vom Staat gesetzten Regelungsrahmen, der diese Elemente berücksichtigt, können Investitionen, Wachstum, Arbeitsplätze und Wohlstand am besten geschaffen und erhalten werden. Gleichzeitig wird damit ein Höchstmaß an persönlicher Freiheit, sozialer Gerechtigkeit und ökonomischer Leistungsfähigkeit gesichert.

In einer marktwirtschaftlichen Ordnung lösen sich Interessenkonflikte harmonischer als über kollektive und bürokratische Lenkung. Im Wettbewerb gelingt die notwendige Anpassung der Wirtschaft an veränderte Bedingungen und an neue Zukunftsanforderungen am wirksamsten. Durch das automatische und unmerkliche Funktionieren des Marktes wird allerdings häufig ver-

deckt, wie effizient in einer marktwirtschaftlichen Ordnung Probleme bewältigt werden. Dem Markt fehlt die Faszination des Unmittelbaren, die von staatlichem Aktionismus und Interventionismus ausgeht und die so oft die Ursache für den Ruf nach dirigistischen staatlichen Problemlösungen ist.

Unmittelbare staatliche Eingriffe vermitteln daher leichter den Eindruck fürsorglicher und aktiv gestaltender Politik als die bewußte Zurückhaltung mit solchen Eingriffen. Ebenso mag die nachträgliche Zurücknahme von Regulierungen prima facie als Rückzug des Staates aus seiner Verantwortung, als Abschaffung sozialen Schutzes und als Gefährdung gesellschaftlicher Besitzstände erscheinen. Dieses Mißverständnis beruht auf der Annahme, bestimmte Preis- und Marktzugangsregulierungen dienen dem Allgemeininteresse, d.h. letztlich den Verbrauchern. Das Gegenteil ist der Fall. Regulierungsbedingt überhöhte Preise z.B. im Versicherungswesen oder im Güterverkehr führen zu einer gigantischen Umverteilung von den Verbrauchern auf – in der Regel – wenige Unternehmen.

Konservierende Gruppeninteressen

Das System der sozialen Marktwirtschaft entsteht in einem Spannungsgeflecht der einander widerstrebenden Ansprüche, einerseits den Staat und die Bürger so weit als möglich zu entlasten und den Markt zu stärken, andererseits den Staat in die Verantwortung für die soziale Sicherheit seiner Bürger zu nehmen. Dieser generelle Gegensatz wird indessen durch das Auftreten von Interessengruppen überlagert. Denn zur Anatomie der Verkrustung älterer Industrienationen gehört das Überhandnehmen von Interessengruppen. Sie sind zwar für die Regierung eine wichtige Informationsquelle, bergen aber auch die Gefahr, daß ihre Aktivitäten gelegentlich den Blick auf das Ganze verstellen. Die Erklärung des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gesamtzusammenhangs bleibt Wirtschafts- und Gesellschaftswissenschaftlern und letztlich den Philosophen vorbehalten. Ihnen stehen aber oft weniger Mittel und Möglichkeiten zu Gebote, sich bei Entscheidungsträgern Gehör zu verschaffen, als den organisierten Partikularinteressen.

Damit gerät die Wirtschaftspolitik zunehmend in Gefahr, der Befriedigung von Gruppeninteressen zu dienen, wobei das politische Gewicht einer Gruppe nicht unbedingt von ihrem Beitrag zur Gesamtwirtschaft oder dem von ihr vertretenen Bevölkerungsanteil abhängt. Diese Interessengruppen versuchen, die allgemeinen Prinzipien, die einen Eingriff des Staates in die Freiheitsrechte seiner Bürger rechtfertigen oder erfordern, für ihre Gruppeninteressen zu instrumentalisieren. Sie schützen also gesamtgesellschaftliche, übergeordnete Zwecke vor, um

⁵ Monopolkommission: Sechstes Hauptgutachten 1984/1985, Ziffer 32.

⁶ Deregulierungskommission, a. a. O., Ziffer 22.

staatliche Wettbewerbsbeschränkungen zu ihren Gunsten zu rechtfertigen. Ludwig Erhard hatte diese Interessenlage schon früh durchschaut: „Die Privilegierten, die drinnen sitzen, wollen allen anderen, die herein wollen, das Leben sauer machen. Frage ich nach dem Geist, der hinter all diesen Bemühungen steht, dann bin ich zu harter Antwort genötigt: Es ist der pure Egoismus und nichts anderes, der versucht, solche Forderungen mit gesellschaftswissenschaftlichen Idealen und ethischen Prinzipien zu verbrämen.“

Der konservierende Einfluß, der von den Interessenverbänden ausgeht, veranlaßte den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft denn auch zu der fast resignierenden Feststellung, daß „die Versuche, dem Wildwuchs staatlicher Regulierungen beizukommen, ... bislang fast immer gescheitert (sind), es sei denn, von EG-Regelungen ging ein kräftiger Liberalisierungsdruck aus“⁷.

Argumente gegen eine Marktöffnung

Die meisten der gegen eine Marktöffnung vorgetragenen Argumente beziehen sich in der Regel auf nicht internalisierbare externe Wirkungen von Produktion und Konsum, die nicht über den Markt abgerechnet werden, und auf den besonderen Regelungsbedarf bei sogenannten natürlichen Monopolen. Nicht zuletzt wird das Gespenst einer ruinösen Konkurrenz an die Wand gemalt, die bei einem „ungezügelter“ Wettbewerb – *horribile dictu* – drohe. Außerdem wird stets auf bestimmte gesamtgesellschaftliche, übergeordnete Ziele verwiesen. Die Deregulierungskommission hat hierzu eingehend Stellung genommen und aufgezeigt, daß diese Argumente bei näherer Betrachtung nicht stichhaltig sind⁸.

Leicht wird eine Wettbewerbsverzerrung, vor allem wenn sie schon einer langen Übung entspricht, schon wegen der Gewöhnung an sie nicht nur als *nicht* störend empfunden, sondern geradezu als im Allgemeininteresse notwendig erachtet. Das soll im folgenden anhand der Verkehrsmärkte exemplarisch beleuchtet werden.

Im Straßengüterfernverkehr ist der Marktzugang ganz erheblich durch kontingentierte Konzessionen und ver-

bindliche Margenttarife sowie zwingende Vertragskonditionen beschränkt. Mit dieser Regulierung werden fünf Ziele verfolgt: der Schutz der Bahn, die Verhinderung ruinöser Konkurrenz, die Verkehrsversorgung in der Fläche, die Sicherheit auf den Straßen und der Umweltschutz. Sie sind, wie Erfahrungen in anderen Ländern zeigen und wie die Deregulierungskommission belegt, sämtlich nicht tragfähig zur Rechtfertigung der bestehenden Regulierung⁹.

Besonders augenfällig ist das bei den gängigsten Argumenten, der Sicherheit, dem Schutz der Eisenbahn und dem Umweltschutz. Die *Verkehrssicherheit* steht als Ziel außer Frage. Der Sicherheitsgrad wird freilich von der wirksamen Überwachung der Fahrzeuge bestimmt, nicht vom ordnungspolitischen System. Eine Marktregulierung schützt nicht vor der Gefahr, daß Reparaturen unterlassen oder Ruhezeiten nicht eingehalten werden. Gerade kontingentierte Lizenzen und die dadurch bewirkte künstliche Angebotsverknappung können dazu führen, daß die Fahrzeuge rund um die Uhr im Einsatz sind und die Fahrer die erforderlichen Ruhezeiten nicht einhalten.

Die Marktordnung des Fernverkehrs eignet sich aber vor allem schon deshalb nicht zur Förderung der Verkehrssicherheit, weil sie nur einen kleinen Bruchteil aller Lastkraftwagen erfaßt. Von den 1,3 Mill. LKW in der Bundesrepublik entfallen nämlich nur rund 60000, also weniger als 5%, auf die Unternehmen des gewerblichen Güterfernverkehrs¹⁰. Die restlichen Fahrzeuge stammen aus dem weniger regulierten Nahverkehr, vor allem aber aus dem nicht kontingentierten Werkverkehr und dem gleichfalls nicht mehr kontingentierten grenzüberschreitenden Verkehr innerhalb der Europäischen Gemeinschaft. Es wäre also vernünftiger, die Personalkapazitäten der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr für die Überwachung der technischen Sicherheit der Kraftfahrzeuge einzusetzen.

Regulierungsversagen

Das *Umweltschutzargument* hat zwei Komponenten. Zum einen wird unterstellt, daß eine Kontingentierung den Marktanteil der umweltfreundlichen Eisenbahnen hochhält und damit zur Eindämmung des Straßengüterverkehrs beiträgt. Der stetig sinkende Marktanteil der Bundesbahn zeigt, daß dieses Argument nicht zutreffend ist. Darüber hinaus hat die damit verbundene künstliche Kapazitätsverknappung nur ein Ausweichen vieler Verloader auf den Werkverkehr zur Folge. Doch das Verbot gewerblicher Beladung und Rückladung für den Werkverkehr erfordert viele Leerfahrten, führt damit zu einer Ressourcenverschwendung und belastet unnötig die Umwelt.

Viele Verloader würden auf den gewerblichen Verkehr umsteigen, der für sie billigere Transportlösungen anbie-

⁷ Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.): Gesamtwirtschaftliche Orientierung bei drohender finanzieller Überforderung, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Studienreihe des BMWi, Nr. 78 (1992), Ziffer 3.

⁸ Vgl. allgemein hierzu Deregulierungskommission, a. a. O., Ziffern 8-13.

⁹ Deregulierungskommission, a. a. O., Ziffern 163-169; vgl. auch W. Hamm: Durchbruch in der Verkehrs deregulierung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, hrsg. von E. Kantzenbach, B. Molitor, O. G. Mayer, 37. Jg. (1992), S. 225-243.

¹⁰ Deregulierungskommission, a. a. O., Ziffer 168.

ten könnte, ließe man ihm die Freiheit bei der Preisgestaltung. Dies zeigen die Erfahrungen bei der Öffnung bislang regulierter Märkte in anderen Staaten¹¹. Ein Umsteigen auf den gewerblichen Verkehr ist aber vor allem deshalb zu erwarten, weil die Preise im gewerblichen Güterfernverkehr durch Kapazitätsverknappung und vorgeschriebene Tarife um mindestens 20% über den vermuteten Marktpreisen liegen¹². Illustriert wird dies auch durch das deutliche Preisgefälle zum nicht tarifregulierten Nahverkehr und zum grenzüberschreitenden Verkehr.

Zum anderen wird durch Kontingentierung der allgemein mit dem Straßengüterverkehr verbundenen Umweltproblematik nicht in angemessener Weise Rechnung getragen. Das ergibt sich schon aus dem geringen Anteil, den die Fahrzeuge des gewerblichen Güterfernverkehrs an der Gesamtmenge der auf deutschen Straßen beförderten Güter haben. Ein effektives und auch zugleich gerechteres System der – verursachungsgerechten – Anlastung der Umweltkosten muß vielmehr die Beförderungen im Nahverkehr, im innerdeutschen Fernverkehr, im grenzüberschreitenden Fernverkehr und im Werkverkehr gleichermaßen erfassen. Dadurch würde verhindert, daß die Kosten künstlich hochgetrieben werden und eine kleine Gruppe von Marktunternehmen Monopolrenten abschöpfen kann. Über dem Marktpreis liegende Erträge könnten statt dessen der Allgemeinheit zufließen, die damit in der Lage wäre, entsprechende Umweltschutzmaßnahmen zu finanzieren.

In der heutigen Ausgestaltung wirken sich die überhöhten deutschen Tarife aber nicht nur auf die Verlager, sondern letztendlich auch auf die Verbraucher negativ aus. Sie schöpfen von der Allgemeinheit Kaufkraft ab. Hier findet also eine gesetzlich veranlaßte Umverteilung von der verladenden auf die Verkehrswirtschaft statt, die Jahr für Jahr ein Volumen in Milliardenhöhe erreichen dürfte¹³.

Das Beispiel Sachverständigenbestellung

Wenn von Zielen im Allgemeininteresse die Rede ist und davon, daß die – vorgeblich – zu ihrer Verwirklichung eingesetzten restriktiven Mittel untauglich sind, dann ist vor allem zu beachten, daß neben der Leitidee der sozia-

len Marktwirtschaft auch die Verfassung den Rahmen für das Handeln des Staates vorgibt. Staatliche Eingriffe unterliegen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Gleichbehandlungsgebot. In einer liberalen Gesellschaft besteht die Notwendigkeit, „daß jene Einschränkungen der individuellen Freiheit, die durch das soziale Zusammenleben unvermeidlich werden, nach Möglichkeit gleichmäßig verteilt und nach Möglichkeit reduziert werden“¹⁴.

Das Bundesverfassungsgericht hatte Gelegenheit, zu diesem Thema im Zusammenhang mit der restriktiven Praxis bei der öffentlichen Bestellung von Sachverständigen gemäß § 36 Gewerbeordnung (GewO) Stellung zu nehmen¹⁵. In der Bedürfnisprüfung, die die Industrie- und Handelskammern bei der Bestellung von Sachverständigen vornehmen, liegt eine Beschränkung der Berufsausübung für freie Sachverständige vor, die nur an objektive Merkmale geknüpft ist. Das Bundesverfassungsgericht sah darin einen unverhältnismäßigen Eingriff in die durch Art. 12 GG garantierte Berufsfreiheit. Dabei kämen – so das Gericht – als Freiheitsbeschränkung nicht allein Gebote und Verbote in Betracht; es genüge, daß durch staatliche Maßnahmen der *Wettbewerb beeinflusst* und die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit dadurch behindert werde¹⁶.

Die Nutznießer der bisherigen einschränkenden Praxis hatten bei ihrer mitunter originellen Argumentation für die Beibehaltung des Status quo deutlich erkennen lassen, daß sie Regelungen, die für ihren eigenen Vorteil vernünftig sind, mit vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls verwechselten. Der erhebliche Wettbewerbsvorteil, den die öffentliche Bestellung einem Sachverständigen bietet, wurde von den Vertretern der öffentlichen Sachverständigen heruntergespielt. Einen Eingriff in die Berufsfreiheit vermochten sie erst gar nicht zu erkennen. Das Bundesverfassungsgericht hob jedoch hervor, daß zu berücksichtigen sei, wie sich die Belastungen und Beschränkungen auswirken, insbesondere wie stark die Verdienstmöglichkeiten und Wettbewerbschancen der Berufsangehörigen gemindert werden.

Kontrollkosten als Regulierungsgrund?

Vor allem wies das Bundesverfassungsgericht das Kontrollkostenargument zurück. Mit diesem Argument soll der staatliche Eingriff in bürgerliche Freiheitsrechte allein unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung von Verwaltungskosten gerechtfertigt werden: Je weniger Personen ein bestimmtes Recht zugestanden werde, desto leichter sei die Kontrolle über sie. Die absurden Konsequenzen, die ein solches Vorgehen hätte, werden insbesondere dann deutlich, wenn man es auf andere Bereiche, wie z.B. die Fahrzeugzulassung, die Rechtsanwalts-

¹¹ J. Basedow, a. a. O., S. 236.

¹² Deregulierungskommission, a. a. O., Ziffer 170; J. Basedow, a. a. O., S. 108.

¹³ J. Basedow, a. a. O., S. 109.

¹⁴ K. Popper: Die öffentliche Meinung im Lichte der Grundsätze des Liberalismus, in: K. Popper: Auf der Suche nach einer besseren Welt, Frankfurt/Main 1987, S. 165-177.

¹⁵ BVerfG 25. 3. 1992, Neue Juristische Wochenschrift 1992, S. 2621.

¹⁶ So auch BVerfGE 82, S. 209, S. 223 f.

zulassung oder auch die Gaststättengenehmigung übertrüge. Das Bundesverfassungsgericht hat nun in deutlichen Worten klargestellt, daß rein verwaltungstechnische Zwecke nicht genügen, wettbewerbsverzerrende Eingriffe in grundrechtlich geschützte Freiheiten zu rechtfertigen.

Der Einwand des Deutschen Industrie- und Handelstages, daß nur eine niedrig gehaltene Zahl öffentlich bestellter Sachverständiger ihre ausreichende Auslastung sicherstelle, scheiterte schon an der Feststellung des Gerichts, daß nach § 36 GewO die notwendige fachliche Qualifikation bereits bei der öffentlichen Bestellung nachgewiesen werden muß; der Sachverständige erwerbe seine Kenntnisse und Erfahrungen also nicht erst durch seine Gutachtertätigkeit, sondern vor allem in seinem Ausgangsberuf. Darüber hinaus stellte das Gericht fest, daß nur ein geringer Teil der öffentlich bestellten Sachverständigen mehr als die Hälfte ihres Einkommens aus der Sachverständigentätigkeit beziehe. Die Qualifikation der vielen nur geringfügig mit Gutachten betrauten Sachverständigen sei aber bisher nicht angezweifelt worden.

Dieser Fall illustriert recht gut, wie mit zum Teil an den Haaren herbeigezogenen Erwägungen des „Allgemeinwohls“ Partikularinteressen auf Kosten Dritter von denjenigen verteidigt werden, für die solche Wettbewerbsverzerrungen entweder – wie bei den Industrie- und Handelskammern – die Erhaltung von Verteilungsmacht oder – wie bei den bereits bestellten Sachverständigen – die Erhaltung des Schutzes vor zuviel störendem Wettbewerb bedeuten.

Deutlich wird damit auch, daß die Deregulierung Gegenstand beharrlicher Überzeugungsarbeit in der öffentlichen Diskussion sein muß. Angesichts der Interessenlage ist hier aber eine nur auf Konsens abzielende Wirtschaftspolitik zum Scheitern verurteilt. Die Nutznießer von Regulierungen sind in aller Regel nicht bereit, der Aufgabe ihrer Wettbewerbsvorteile zuzustimmen. Ebenso wenig hätte man 1918 den Adel selbst für die Abschaffung seiner Privilegien gewinnen können.

Aktuelle Regulierungsbereiche

Um so erfreulicher ist der Beschluß des Bundeskabinetts vom 24. Juni 1992, in verschiedenen Wirtschaftsbereichen Deregulierungsmaßnahmen zu ergreifen. Immerhin hatte nach der Vorlage des Berichts der Deregulierungskommission im Frühjahr 1991 zunächst eine Koalitionsarbeitsgruppe Deregulierung, die aus sechs Abgeordneten der Koalitionsparteien zusammengesetzt war, die 97 Vorschläge der Deregulierungskommission auf ihre (politische) Umsetzbarkeit hin überprüft. Die Vor-

schläge fanden dabei in hohem Maße Zustimmung. Nur 18 wurden ausdrücklich abgelehnt, zehn weitere zurückgestellt und einer weiteren Prüfung vorbehalten. Zahlreiche von der Deregulierungskommission vorgeschlagene Maßnahmen sind bereits aufgrund europäischer oder nationaler Gesetzgebungsvorhaben umgesetzt bzw. in Vorbereitung. Im Versicherungswesen wird eine wesentliche Liberalisierung durch die EG-Versicherungsrichtlinien herbeigeführt¹⁷. Im Verkehrswesen erfolgte eine Marktöffnung durch die Gemeinschafts-Rechtsakte zum Straßengüterverkehr und zum Flugverkehr¹⁸. Die grundlegende Reform der Bundeseisenbahnen wurde in der Kabinettsitzung am 15. Juli 1992 beschlossen.

Im Bereich des technischen Prüf- und Sachverständigenwesens ist die Lockerung der Marktzugangsbeschränkungen für gesetzlich vorgeschriebene technische Prüfungen hervorzuheben. Die Zulassung als Sachverständiger für solche Prüfungen soll künftig nicht mehr an eine Bedürfnisprüfung oder ähnliche objektive Marktzugangsbarrieren geknüpft werden. Im Bereich der Rechtsberatung und Wirtschaftsberatung ist bemerkenswert, daß sämtliche Vorschläge zur Änderung des Berufsrechts der Notare abgelehnt wurden. Im übrigen überwog aber auch hier deutlich die Zustimmung zu den von der Deregulierungskommission vorgeschlagenen Liberalisierungen. Sie gehen teilweise parallel zu laufenden Gesetzgebungsvorhaben, namentlich der Reform des anwaltlichen Berufsrechts. Wichtige Flexibilisierungen sind die Erweiterung der Möglichkeit, interprofessionelle Sozietäten zu bilden, die Zulassung weiterer Gesellschaftsformen für Rechtsanwälte und eine Lockerung des bisher sehr restriktiv gehandhabten Werbeverbots.

Umstrittene Arbeitsmarktregulierung

Als besonders kontrovers stellte sich die Entscheidung des Kabinetts heraus, daß der Tarifvertrag im eng eingegrenzten Notfall durch Betriebsvereinbarung zeitweilig abdingbar sein solle. Diese Öffnungsmöglichkeit wurde mit verschiedenen Kautelen versehen. So sollen die Tarifpartner bei der Feststellung des Notfalls ein Vetorecht ha-

¹⁷ Vgl. Richtlinie 92/49/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG (Dritte Richtlinie Schadenversicherung), ABl. EG 1992 L 228/1.

¹⁸ Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 881/92 vom 26. März 1992 über den Zugang zum Güterkraftverkehrsmarkt in der Gemeinschaft für Beförderungen aus dem oder in das Gebiet eines Mitgliedstaats oder durch das Gebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten, ABl. EG 1992 L 95/1; Vorschlag für eine Verordnung zur endgültigen Regelung der Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Güterkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaates, in dem sie nicht ansässig sind, ABl. EG 1991 C 317/10; Verordnung 2408/92 vom 23. Juli 1992 über den Zugang von Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs ABl. EG 1992 L 240/8.

ben; die Abbedingung kann nur zeitlich befristet (längstens zwei Jahre) vorgenommen werden; sie ist auf die neuen Bundesländer beschränkt und soll vorerst nur fünf Jahre gelten. Der Bundesarbeitsminister wurde vom Kabinett beauftragt, hierfür im ersten Halbjahr 1993 einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen.

Eine solche Öffnungsmöglichkeit wird in einzelnen Fällen die letzte Möglichkeit sein, einen Betrieb zu retten. Die Gewerkschaften haben gegen dieses Vorhaben erheblichen Widerstand angekündigt, nicht zuletzt mit der Begründung, daß der Arbeitnehmer nicht für die Managementfehler der Firmenleitung bezahlen dürfe. Dieses Argument mag im Einzelfall zutreffen. In Ostdeutschland geht es allerdings oft nicht um Managementfehler, sondern um die Folgen der plötzlichen Transformation des Wirtschaftssystems, verbunden mit dem Wegbrechen ganzer Märkte in Osteuropa. Angesichts der Tatsache, daß in Ostdeutschland die Lohnstückkosten inzwischen mehr als doppelt so hoch wie im Westen sind, erscheint auch das Argument der Gewerkschaften nicht nachvollziehbar, daß Betriebe an zu hohen Lohnkosten nicht zugrunde gehen könnten¹⁹. Sollten sich die Gewerkschaften darauf beschränken, die Debatte mit solchen Schlagworten zu führen und den Status quo der gesetzlichen Regelung der Tarifautonomie zu tabuisieren, dann dürfte die Auseinandersetzung allerdings wenig fruchtbar sein²⁰.

Bewertung und Ausblick

Die deutlichsten Impulse zum Aufbrechen wettbewerbsverzerrender Regelwerke kamen bislang aus Brüssel und Luxemburg. Es bleibt noch abzuwarten, was 1993 von den Beschlüssen des Kabinetts tatsächlich in die Tat umgesetzt wird. Einen wesentlichen Erfolg jedenfalls kann die Bundesregierung mit der Einsetzung der Deregulierungskommission und der auf die Vorlage ihres Berichts folgenden Aktivitäten für sich verbuchen: Das

Thema Deregulierung wurde zum Gegenstand der öffentlichen Diskussion. Sie hilft, das nötige Verständnis für solche wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu schaffen. Vieles bleibt noch zu tun. Daß es in Deutschland noch ganz erhebliche Deregulierungspotentiale bzw. massive Beschränkungen des Wirtschaftslebens gibt, läßt sich mit Stichwörtern wie Handwerksordnung²¹, Ladenschlußgesetz, Flexibilisierung der Arbeitszeiten, öffentliches Dienstrecht, Alleinvermittlungsrecht der Bundesanstalt für Arbeit skizzieren. Hierzu gehören eventuell auch die recht einengenden Vorschriften für die Tätigkeit der privaten Rundfunk- und Fernsehsender.

Die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung kann sich allerdings nicht nur darauf beschränken, bereits bestehende Wettbewerbshemmnisse zu überprüfen. Wichtig ist auch, daß sie stets wachsam bleibt gegenüber neuen Forderungen nach staatlichen Regulierungen zugunsten einzelner Interessengruppen. Wie die Erfahrung zeigt, werden die unterschiedlichsten Verbände nicht müde, staatliche Wettbewerbsbeschränkungen zugunsten ihrer Mitglieder zu fordern. Ein schönes Beispiel dafür ist der gelegentlich wiederkehrende Ruf nach einem Befähigungsnachweis für das Gaststättengewerbe. Das wenigstens wird wohl den meisten einleuchten, daß ein „Meisterbrief“ für das Zapfen von Bier etwas übertrieben wäre.

¹⁹ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Juni 1992.

²⁰ Vgl. zur Debatte um Öffnungsklauseln für Tarifverträge J. W. Möllemann: Ein Überdenken der Tarifpolitik in Ostdeutschland ist erforderlich, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 72. Jg. (1992), H. 8., S. 395-397; K. Murmann: Tarifautonomie auf dem Prüfstand, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 72. Jg. (1992), H. 8., S. 397-400; H.-W. Meyer: Ostdeutschland – kein Übungsfeld für Deregulatoren, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 72. Jg. (1992), H. 8., S. 400-402; und allgemein: J. B. Donges: Deregulierung am Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Vorträge und Aufsätze des Walter Eucken Instituts, Nr. 138, Tübingen 1992.

²¹ Zu den Überlegungen im Hinblick auf eine vorsichtige Flexibilisierung des Handwerksrechts vgl. Geisendörfer: Deregulierung und Reform des Handwerksrechts: GewArch 1992, S. 361-364.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Erhard Kantzenbach, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmahl)

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Wiebke Bruderhausen, Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Christoph Kreienbaum, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562306/307

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischem System. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Verlag und Anzeigenannahme:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 7570 Baden-Baden, Tel. (07221) 2104-0, Telefax (07221) 210427

Bezugsbedingungen: Abonnementpreis jährlich DM 106,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 53,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 9,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

Anzeigenpreislste: Nr. 1 vom 1. 1. 1993

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: AMS Wunsch Offset-Druck GmbH, 8430 Neumarkt/Opf.