ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Boss, Alfred et al.

Book — Digitized Version

Deregulierung in Deutschland: eine empirische Analyse

Kieler Studien, No. 275

Provided in Cooperation with:
Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Boss, Alfred et al. (1996) : Deregulierung in Deutschland: eine empirische Analyse, Kieler Studien, No. 275, ISBN 3161465938, Mohr, Tübingen

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/889

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Kieler Studien

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Herausgegeben von Horst Siebert

275

Alfred Boss · Claus-Friedrich Laaser
Klaus-Werner Schatz et al.

Deregulierung in Deutschland

Eine empirische Analyse

686379

Autoren:
Eckhardt Bode, Hans Böhme, Alfred Boss, Ernst-Jürgen Horn,
Claus-Friedrich Laaser, Astrid Rosenschon, Birgit Sander,
Klaus-Werner Schatz, Rainer Schmidt, Henning Sichelschmidt,
Jürgen Stehn, Hartmut Wolf

J.C.B. MOHR (PAUL SIEBECK) TÜBINGEN

ISSN 0340-6989

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Deregulierung in Deutschland : eine empirische Analyse / Alfred Boss ... Autoren: Eckhardt Bode ... - Tübingen : Mohr, 1996

(Kieler Studien ; 275)
ISBN 3-16-146593-8
NE: Boss, Alfred; GT

Schriftleitung: Harmen Lehment

©

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen 1996
Alle Rechte vorbehalten
Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht gestattet, den Band oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen
Printed in Germany
ISSN 0340-6989

Vorwort

Die wirtschaftliche Aktivität in der Bundesrepublik Deutschland wird durch eine Vielzahl staatlicher Eingriffe reguliert. Die Gewerbe- und die Vertragsfreiheit werden zum Beispiel dadurch beschnitten, daß die Preise oder Produktionsmengen nicht frei bestimmt werden können und der Markteintritt oder der Marktaustritt beschränkt werden. Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren verschiedene Deregulierungsmaßnahmen auf den Weg gebracht. Auch infolge der Vollendung des EG-Binnenmarktes sind Deregulierungen in Kraft getreten. In der vorliegenden Studie, die auf ein Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft zurückgeht, wird für einzelne Märkte untersucht, welche Schritte zur Deregulierung unternommen worden sind und welche Konsequenzen dies für die Zahl der Anbieter, die Wettbewerbsintensität, die Kosten und Preise, die Investitions- und Innovationstätigkeit sowie die Beschäftigung hatte.

Die Studie ist eine Gemeinschaftsarbeit mit folgender Aufgabenteilung: Claus-Friedrich Laaser hat das Eisenbahnwesen, den Straßengüterverkehr, die Postdienste und die Telekommunikation analysiert, Hans Böhme die Binnenschiffahrt, Henning Sichelschmidt den öffentlichen Personennahverkehr, Hartmut Wolf den Luftverkehr, Ernst-Jürgen Horn die Finanzdienstleistungen und die Versicherungen, Jürgen Stehn den Einzelhandel und die moderne Biotechnologie, Eckhardt Bode das Handwerk, Astrid Rosenschon die Freien Berufe, Birgit Sander das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz, Rainer Schmidt den Arbeitsmarkt. Alfred Boss und Klaus-Werner Schatz haben die Konzeption der Studie entwickelt, das Schlußkapitel geschrieben und die gesamte Arbeit koordiniert. Klaus-Werner Schatz war zudem für die Projektleitung verantwortlich.

Die Autoren danken vielen Kolleginnen und Kollegen, vor allem Margitta Führmann und Birgit Wolfrath, die mit hohem Einsatz das Manuskript erstellt haben, sowie Korinna Werner und Frank-Joachim Ballke, in deren Händen die redaktionelle Bearbeitung des Manuskripts lag.

Kiel, im Mai 1996 — Horst Siebert

Inhaltsverzeichnis

A. Problemstellung 1

B. Eisenbahnwesen 4

I. Die Bahnstrukturreform von 1994 4

II. Wirkungen der Bahnstrukturreform 8

1. Mögliche Wirkungen aufgrund der geschaffenen Rahmenbedingungen 10

2. Die Ergebnisse des ersten Wirtschaftsjahres der Deutschen Bahn AG 18

III. Ausländische Erfahrungen mit einer Deregulierung im Eisenbahnwesen 26

1. Japan 27

2. Schweden 36

3. Fazit aus den japanischen und schwedischen Erfahrungen .. 42

IV. Schlußfolgerungen 47

C. Binnenschiffahrt 48

I. Entwicklung der Binnenschiffahrt in Deutschland 48

II. Die bisherige Regulierung 54

1. Staatlich sanktionierte Preisbildung 56

2. Marktzugang und Marktaustritt 58

3. Behördliche Kapazitätsregulierung 59

4. Wirkungen der Regulierung 61

III. Durchgeführte Deregulierungsmaßnahmen 64

IV. Wirkungen der Deregulierung 66

1. Frachtraten 67

2. Größe des Angebots 70

3. Marktanteile 70

4. Marktstruktur 73

5. Absatz von Transportleistungen 76
6. Beschäftigung 78
7. Kosten und Produktivität 79
8. Investitions- und Innovationstätigkeit 80
9. Mittelbare Deregulierungseffekte 82

V. Laufende und geplante Begleitmaßnahmen 83
1. Fortsetzung der Abwrackaktion 83
2. Öffentliche Unterstützung der deutschen Partikuliere 85
3. Die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen in der Europäischen Union 85

VI. Schlußfolgerungen 88

D. Straßengüterverkehr 91

I. Deregulierungsmaßnahmen 91

II. Der Einfluß des Binnenmarktprogramms auf die Liberalisierung der Marktordnung 94

III. Wirkungen der Deregulierung 95
1. Preisentwicklung 96
2. Zahl der Anbieter, Kapazitäten und Wettbewerbsintensität .. 99
3. Kostensituation und Beschäftigung 105
4. Investitions- und Innovationstätigkeit 106

IV. Schlußfolgerungen 106

E. Öffentlicher Personennahverkehr 110

I. Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs in Deutschland 110

II. Bisherige Regulierung 113

III. Durchgeführte Deregulierungsmaßnahmen 115
1. Zum Inhalt des Deregulierungsbegriffs im öffentlichen Personennahverkehr 115
2. Deregulierung durch Bundesgesetze 116
3. Nahverkehrsgesetze der Länder 118

IV. Wirkungen der Deregulierung 120
1. Zahl der Anbieter und Wettbewerbsintensität 120
2. Kosten und Preise 125
3. Investitions- und Innovationstätigkeit 127
4. Absatz 128
5. Beschäftigung 129
6. Zusammenfassung der Wirkungen und offene Probleme 131
V. Ausländische Erfahrungen mit Deregulierungsmaßnahmen 131
VI. Schlußfolgerungen 137

F. Luftverkehr 140
I. Bisherige Regulierung des Luftverkehrs 141
1. Grenzüberschreitender Luftverkehr 141
2. Deutscher Binnenluftverkehr 143
3. Luftverkehrsinfrastruktur 144
II. Durchgeführte Deregulierungsmaßnahmen 144
1. Grenzüberschreitender Luftverkehr 144
2. Deutscher Binnenluftverkehr 148
3. Luftverkehrsinfrastruktur 149
III. Auswirkungen der Deregulierung 150
1. Entwicklung des grenzüberschreitenden Luftverkehrs von deutschen Flughäfen 150
2. Entwicklung des innerdeutschen Luftverkehrs 165
3. Produktivität der Fluggesellschaften 170
4. Auswirkungen auf die Bereitstellung und Nutzung der Luftverkehrsinfrastruktur 174
IV. Schlußfolgerungen 179

G. Postdienste und Telekommunikation 182
I. Bisherige Deregulierungsschritte 183
1. Die Postreform I 183
2. Die Postreform II 185

II. Liberalisierungsdruck seitens der Europäischen Union 188
III. Wirkungen der Deregulierung 192
1. Postreform I 194
2. Postreform II 207
IV. Ausländische Erfahrungen mit einer Deregulierung in der Telekommunikation 211
V. Schlußfolgerungen 219

H. Finanzdienstleistungen und Versicherungen 223
I. Vorbemerkungen 223
II. Neuere staatliche Maßnahmen zur Ordnung der Finanzmärkte 227
III. Anhaltspunkte für die Wirkung von Maßnahmen zur Deregulierung der Finanzmärkte 232
1. Zu erwartende Wirkungen der Deregulierung 234
2. Schlaglichter zum Strukturwandel in ausgewählten Marktsegmenten 239
IV. Schlußfolgerungen 248

I. Moderne Biotechnologie 250
I. Deutschlands Wettbewerbsposition in der modernen Biotechnologie 252
II. Das Gentechnikgesetz und dessen Änderung 258
III. Voraussichtliche Wirkungen der Änderung des Gentechnikgesetzes 259

J. Handwerk 264
I. Deregulierungsmaßnahmen 264
II. Wirkungen der Deregulierung 266
1. Novelle der Handwerksordnung 266
2. Anerkennung der Abschlüsse von VEB-Meistern in den neuen Bundesländern 272
III. Schlußfolgerungen 275

K. Freie Berufe 277

I. Deregulierungsmaßnahmen 277

1. Wirtschafts- und rechtsberatende Berufe 277

2. Technisches Prüf- und Sachverständigenwesen 284

II. Wirkungen 285

1. Überblick über die bisherige Entwicklung bei den wirtschafts- und rechtsberatenden Berufen 285

2. Reformeffekte bei den wirtschafts- und rechtsberatenden Berufen 289

3. Effizientere Betriebsgrößen durch das Partnerschaftsgesellschaftsgesetz? 295

4. Reformeffekte im technischen Prüf- und Sachverständigenwesen 296

III. Schlußfolgerungen 298

L. Einzelhandel 299

I. Wirkungen auf Wettbewerb und Konzentration 299

II. Wirkungen auf Kosten und Produktivität 307

III. Wirkungen auf die Beschäftigung 310

IV. Schlußfolgerungen 311

M. Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz 313

I. Problemlage 313

II. Ausgewählte Maßnahmen und erste Bewertung 318

1. Veränderte Verfahren bei der Entscheidung über konkurrierende Bodennutzungen 318

2. Vereinfachte Verfahren bei der Schaffung von Baurechten .. 321

3. Neue Instrumente des Bodenmanagements 323

III. Bodenmarktsteuerung und Baulandbereitstellung im europäischen Vergleich 332

1. Planung 333

2. Entwicklung und Erschließung 334

3. Bodenpreisbildung 336

4. Marktergebnisse ... 338
IV. Schlußfolgerungen ... 339

N. Arbeitsmarkt ... 341
I. Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985 ... 341
1. Befristete Arbeitsverträge ... 341
2. Arbeitnehmerüberlassung ... 347
3. Private Arbeitsvermittlung ... 352
II. Das neue Arbeitszeitgesetz vom 6. Juni 1994 ... 357
1. Auf dem Weg von der Wochen- zur Jahresarbeitszeit ... 357
2. Aufhebung des Nachtarbeitsverbots für Arbeiterinnen und Neuregelung des Frauenarbeitsschutzes ... 359
III. Zugang ausländischer Arbeitskräfte zum deutschen Arbeitsmarkt ... 360
1. Bei welchen Migrantengruppen können Deregulierungseffekte auftreten? ... 362
2. Möglichkeiten der Identifizierung von Deregulierungseffekten bei ausländischen Arbeitskräften ... 364
3. Erfassung der Deregulierungswirkungen ... 371
IV. Schlußfolgerungen ... 383

O. Abschließende Bemerkungen: Deregulierung und gesamtwirtschaftliche Entwicklung ... 385

Literaturverzeichnis ... 390

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 — Leistungen des Bundes an die Eisenbahnen des Bundes und deren Jahresfehlbeträge 1960–1993 8

Tabelle 2 — Finanzielle Situation der JR Passenger Companies und der JR Freight 1987–1992 31

Tabelle 3 — Verkehrsleistungen der JR Passenger Companies und der JR Freight 1986–1992 32

Tabelle 4 — Reale Betriebskosten und Arbeitsproduktivität bei den Japan National Railways und den JRs 1981–1990 33

Tabelle 5 — Betriebsergebnis, Verkehrsaufkommen, Verkehrsleistung und Personalbestand bei den schwedischen Staatsbahnen 1983–1993 39

Tabelle 6 — Reale Betriebsausgaben und Arbeitsproduktivität bei den schwedischen Staatsbahnen 1983–1993 40

Tabelle 7 — Verkehrsaufkommen der Binnenschiffahrt in den alten und neuen Bundesländern 1960–1993 49

Tabelle 8 — Flotte und Beschäftigung in der Binnenschiffahrt in den alten und neuen Bundesländern 1960–1993 51

Tabelle 9 — Abwrackquoten in der deutschen Binnenschiffahrt 1984–1992 52

Tabelle 10 — Transportleistungen der Binnenschiffahrt und Anteil ausländischer Flaggen nach Wasserstraßengebieten in den alten Bundesländern 1970–1993 62

Tabelle 11 — Transportleistungen im Binnenschiffsverkehr innerhalb der alten Bundesländer nach Flaggen 1970–1993 64

Tabelle 12 — Anteile der Unternehmensgrößenklassen an Zahl, Schiffen, Schiffsraum und Umsatz deutscher Binnenschiffahrtsunternehmen 1980, 1990, 1992 und 1993 75

Tabelle 13 — Bruttoanlageinvestitionen der deutschen Binnenschiffahrt 1970–1993 81

Tabelle 14 — Verkehrsaufkommen der Verkehrsträger im Güterverkehr in Deutschland 1994 104

Tabelle 15 — Die Entwicklung des ÖPNV 1970–1993 111

Tabelle 16 — Beförderungsleistungen im öffentlichen Straßenpersonenverkehr nach Unternehmensformen 1990–1994 112

Tabelle 17 — Fahrgeldeinnahmen und Kostendeckungsgrad im ÖPNV der alten Bundesländer 1980–1993 113
Tabelle 18 — Grenzüberschreitende Linienflugverbindungen von deutschen Verkehrsflughäfen 1983–1994 152
Tabelle 19 — Schätzgleichungen zur Tarifentwicklung auf grenzüberschreitenden Linienflügen von deutschen Verkehrsflughäfen Juli 1986–Juli 1994 158
Tabelle 20 — Marktstruktur im grenzüberschreitenden Linienflugverkehr von deutschen Verkehrsflughäfen in den alten Bundesländern nach Ländern in der EU 1986 und 1994.... 163
Tabelle 21 — Anzahl der vom Bundesministerium für Verkehr lizenzierten Luftverkehrsunternehmen 1983–1992 166
Tabelle 22 — Innerdeutsche Linienflugverbindungen 1983–1994 167
Tabelle 23 — Marktstruktur im innerdeutschen Linienflugverkehr von deutschen Verkehrsflughäfen 1986 und 1994 169
Tabelle 24 — Personalentwicklung im gewerblichen Luftverkehr 1983–1994 172
Tabelle 25 — Entwicklung ausgesuchter Produktivitätskennziffern im gewerblichen Luftverkehr 1983–1994 173
Tabelle 26 — Preise für Telekommunikationsleistungen in Deutschland und in den OECD-Ländern insgesamt 1990–1994..... 196
Tabelle 27 — Finanzielle Verflechtungen zwischen der DBP Telekom und der DBP Postdienst 1990–1993 206
Tabelle 28 — Preise der Telekommunikationsleistungen für gewerbliche Kunden und Haushaltskunden in ausgewählten OECD-Ländern 1994 213
Tabelle 29 — Tarife für Telekommunikationsleistungen nach OECD-Ländern mit Wettbewerb und ohne Wettbewerb im Telekommunikationswesen 1994..... 214
Tabelle 30 — Tarife für Telekommunikationsleistungen in ausgewählten Entfernungsbereichen in OECD-Ländern 1994 215
Tabelle 31 — Das Vermögen der inländischen Investmentfonds 1980–1995..... 228
Tabelle 32 — Zusammensetzung des Vermögens der inländischen Wertpapierfonds 1990–1995 229

Tabelle 33 — Wertschöpfung und Erwerbstätige in den Wirtschaftsbereichen Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen im früheren Bundesgebiet 1985–1992 233

Tabelle 34 — Vermögensanlagen der Versicherungsunternehmen 1980–1994 242

Tabelle 35 — Nettoabsatz, Tilgung und Umlauf festverzinslicher Wertpapiere inländischer Emittenten nach Wertpapierarten 1980–1994 244

Tabelle 36 — Absatz von Wertpapieren am deutschen Kapitalmarkt 1980–1994 245

Tabelle 37 — Börsenumsätze und Optionsgeschäfte 1980–1994..... 246

Tabelle 38 — Ausgewählte Options- und Future-Geschäfte an der Deutschen Terminbörse 1990–1994 247

Tabelle 39 — Anteile ausgewählter OECD-Länder an den Patentanmeldungen in der modernen Biotechnologie 1982–1989 ... 252

Tabelle 40 — Patentintensität ausgewählter OECD-Länder in der modernen Biotechnologie 1982–1989..... 253

Tabelle 41 — Patentintensität ausgewählter OECD-Länder in allen Technologiebereichen und Spezialisierung auf die moderne Biotechnologie 1985–1989..... 254

Tabelle 42 — Meisterprüfungen in den alten und neuen Bundesländern 1993 und 1994 273

Tabelle 43 — Unternehmen und Beschäftigte des Handwerks in den alten und neuen Bundesländern 1989 und 1995 274

Tabelle 44 — Eintragungen in die Handwerksrolle in den alten und neuen Bundesländern nach der Grundlage der Eintragung 1992 und 1993 274

Tabelle 45 — Steuerpflichtige und Umsätze bei den rechts- und wirtschaftsberatenden Berufen 1974–1990 286

Tabelle 46 — Mitgliederstand in den rechts- und wirtschaftsberatenden Berufen 1980–1994..... 287

Tabelle 47 — Gesellschaften und Umsätze der rechts- und wirtschaftsberatenden Berufe nach Gesellschaftsformen 1975–1991 288

Tabelle 48 — Anteil des Versandhandels am Einzelhandelsumsatz in ausgewählten Ländern 1983 und 1989 300

Tabelle 49 — Umsatzwachstum in ausgewählten Wirtschaftszweigen des schwedischen Einzelhandels 1969–1982 302
Tabelle 50 — Umsatzwachstum in ausgewählten Wirtschaftszweigen des deutschen Einzelhandels 1985–1993 303
Tabelle 51 — Unternehmen in ausgewählten Wirtschaftszweigen des schwedischen Einzelhandels 1969–1982 304
Tabelle 52 — Unternehmen in ausgewählten Wirtschaftszweigen des deutschen Einzelhandels 1984–1992 305
Tabelle 53 — Unternehmen nach Umsatzgrößenklassen im deutschen Einzelhandel 1984, 1988 und 1992 306
Tabelle 54 — Umsatz nach Umsatzgrößenklassen im deutschen Einzelhandel 1984, 1988 und 1992 306
Tabelle 55 — Arbeitsproduktivität, Personalkosten und Jahreslohn im schwedischen Einzelhandel 1972–1976 308
Tabelle 56 — Personalkosten in ausgewählten Wirtschaftszweigen des deutschen Einzelhandels 1985–1991 309
Tabelle 57 — Arbeitsproduktivität in ausgewählten Wirtschaftszweigen des deutschen Einzelhandels 1985–1993 309
Tabelle 58 — Beschäftigung in ausgewählten Wirtschaftszweigen des deutschen Einzelhandels 1985–1993 311
Tabelle 59 — Zur Bedeutung des Instruments „Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme" — Entwicklungsgebiete nach bisheriger und künftiger Nutzung 328
Tabelle 60 — Genehmigte Vorhaben- und Erschließungspläne in den neuen Bundesländern 1990–1994 332
Tabelle 61 — Arbeitnehmerüberlassung und Verleihbetriebe im früheren Bundesgebiet 1980–1995 349
Tabelle 62 — Ausländische Arbeitnehmer im früheren Bundesgebiet 1974–1994 365

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1 — Unternehmensstruktur der Deutschen Bahn AG 6
Schaubild 2 — Personalbestand der Deutschen Bundesbahn und Deutschen Reichsbahn 1960–1994 21
Schaubild 3 — Flugpläne für ausgesuchte Strecken 1986 und 1994 177
Schaubild 4 — Hemmnisse für eine bedarfsgerechte Wohnbaulandausweisung und die Marktverfügbarkeit baureifer Wohngrundstücke 1993 314
Schaubild 5 — Marktpreise für Agrarland und Bauland in Abhängigkeit vom System der städtebaulichen Planung 337

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1 — Preisentwicklung im Straßengüterfernverkehr in Deutschland 1993–1994 97
Übersicht 2 — Die „Freiheiten der Luft" 141
Übersicht 3 — Die Liberalisierung des Linienluftverkehrs in der EG 146
Übersicht 4 — Organisation der Baulandmärkte und Änderungsgehalt des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes von 1993 317
Übersicht 5 — Änderungen der „Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan" durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz 330
Übersicht 6 — Wichtige Veränderungen im Arbeitserlaubnisrecht für ausländische Arbeitskräfte nach dem Anwerbestopp vom November 1973 372

Abkürzungsverzeichnis

AEA	Association of European Airlines
AEVO	Änderung der Arbeitserlaubnisverordnung
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
BA	British Airways
BAG	Bundesamt für Güterverkehr
BAPostG	Bundesanstalt PostGesetz
BDF	Bundesverband des deutschen Güterfernverkehrs
BeschFG	Beschäftigungsförderungsgesetz
BEV	Bundeseisenbahnvermögen
BMFT	Bundesministerium für Forschung und Technologie
BMPT	Bundesministerium für Post und Telekommunikation
BMV	Bundesministerium für Verkehr
BSL	Bundesverband für Spedition und Lagerei
BV	Banverket
DB	Deutsche Bundesbahn
DBAG	Deutsche Bahn AG
DBP	Deutsche Bundespost
DFS	Deutsche Flugsicherung GmbH
DR	Deutsche Reichsbahn
DVZ	Deutsche Verkehrs-Zeitung
EBA	Eisenbahnbundesamt
GFT	Güterfernverkehrstarif
HGK	Häfen- und Güterverkehr Köln AG
HNS	Hochleistungsnetz Schiene
HwO	Handwerksordnung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IATA	International Air Transport Association
IWG	Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz
JNR	Japan National Railways
JNRSC	Japan National Railways Settlement Corporation
JRPC	JR Passenger Companies
KLV	Kombinierter Ladungsverkehr
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
NSER	naturschutzrechtliche Eingriffsregelung
ONP	Open Network Provision
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
pkm	Personenkilometer

PTRegG	Post- und Telekommunikations-Regulierungsgesetz
ROV	Raumordnungsverfahren
SJ	Statens Järnvägar
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
ST	Sondertarife
StBerG	Steuerberatungsgesetz
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung
THM	Trafikhuvudman
tkm	Tonnenkilometer
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VT	Vollzahlertarife
WPO	Wirtschaftsprüferordnung
ZKBS	Zentrale Kommission für Biologische Sicherheit

Zeichenerklärung

— = nichts vorhanden
· = Zahlenwert unbekannt oder geheimzuhalten
x = Angabe nicht sinnvoll

A. Problemstellung

Deregulierung ist seit vielen Jahren ein wichtiges Thema der wirtschaftspolitischen Diskussion. Die Problematik ist in wissenschaftlichen Analysen und in Gutachten von Expertenkommissionen behandelt worden mit dem Ergebnis, daß es sehr große Möglichkeiten zu gesamtwirtschaftlich vorteilhaften Deregulierungen gibt.

Deregulierung zielt darauf ab, Märkte zu öffnen und wirtschaftliches Handeln von unnötigen staatlichen Beschränkungen zu befreien. Dadurch können Kosten gesenkt, Ressourcen eingespart werden. Chancen für Verfahrens- und Produktinnovationen lassen sich leichter nutzen, die Gründung von Unternehmen wird attraktiver oder überhaupt erst möglich. Die Konsumenten profitieren von niedrigeren Preisen, auch von einem vielfältigeren Angebot und von einem besseren Service. Deregulierung mag im einzelnen und im unmittelbar betroffenen Bereich zuweilen zu weniger Produktion oder Beschäftigung führen; gesamtwirtschaftlich sind aber positive Effekte zu erwarten, weil die Angebotselastizität und die Reaktionsfähigkeit der Wirtschaft steigen und sinkende Preise die Nachfrage anregen. Letztlich kommt es zu höherer Effizienz und zu mehr Konsumentensouveränität, wenn Märkte von unnötigen Fesseln befreit werden.

Im politischen Raum werden Deregulierungsschritte freilich häufig kontrovers diskutiert. Zwar gibt es oft einen Konsens, was die grundsätzliche Einschätzung betrifft; Meinungsunterschiede bestehen aber bezüglich einzelner Bereiche und der Auswirkungen konkreter Maßnahmen. Von besonderer Bedeutung sind Widerstände gegen Deregulierung, die darauf beruhen, daß soziale Aspekte der Regulierung hervorgehoben oder Gefahren für den Verbraucherschutz gesehen werden.

In der Bundesrepublik Deutschland ist der Umfang der Deregulierung geringer als beispielsweise in den Vereinigten Staaten oder dem Vereinigten Königreich, und dort wurde auch früher mit der Deregulierung begonnen. Aber die Bundesregierung hat in den achtziger Jahren das Deregulierungstempo beträchtlich beschleunigt und viele Maßnahmen durchgesetzt oder auf den Weg gebracht. Auch infolge der Vollendung des EG-Binnenmarktes sind Deregulierungen in Kraft getreten. Es stellt sich die Frage, zu welchen Ergebnissen die bisherigen Maßnahmen geführt haben, inwieweit sich Erwartungen erfüllt haben, welche zusätzlichen Schritte Erfolg versprechen oder sogar als notwendige Ergänzung erforderlich sind.

In dem vorliegenden Bericht wird für einzelne Märkte untersucht, welche Schritte zur Deregulierung unternommen worden sind und welche Konsequenzen diese hatten. Dabei geht es um Maßnahmen auf Bundes- und auf EG-Ebe-

ne. Die Länderebene wird bedeutsam, wenn die Länder (und unter Umständen die Gemeinden) bei der Umsetzung von Maßnahmen mitwirken müssen.

In die Analyse werden grundsätzlich die Maßnahmen einbezogen, die im Deregulierungsbericht der Bundesregierung vom April 1994 (BMWi 1994a) aufgeführt sind. Es handelt sich um Deregulierungsschritte in den folgenden Bereichen:

- Eisenbahnwesen,
- Binnenschiffahrt,
- Straßengüterverkehr,
- öffentlicher Personennahverkehr,
- Luftverkehr,
- Postdienste, Telekommunikation,
- Finanzdienstleistungen, Versicherungen,
- moderne Biotechnologie (Gentechnik),
- Handwerk,
- Einzelhandel,
- Freie Berufe (Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, technisches Prüf- und Sachverständigenwesen) und
- Arbeitsmarkt.

Nicht einbezogen werden die Maßnahmen, mit denen sich die „Unabhängige Experten-Kommission zur Vereinfachung von Planungs- und Genehmigungsverfahren" befaßt hat (BMWi 1994b). Allerdings wird untersucht, ob sich bereits Auswirkungen des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes erkennen lassen.

Für die einzelnen Märkte wird nach Möglichkeit analysiert, wie sich die Zahl der Anbieter und die Wettbewerbsintensität, die Kosten und die Preise verändert haben und welche Folgen für die Investitions- und Innovationstätigkeit und für die Beschäftigung eingetreten sind. Bei der Abschätzung der Wirkungen der Deregulierungsmaßnahmen müssen andere Einflüsse wie z.B. die konjunkturelle Entwicklung oder technologische Veränderungen berücksichtigt werden, die gleichzeitig eine Rolle gespielt haben können. Die Isolierung der Einflüsse hat sich allerdings in vielen Fällen als nur im Ansatz möglich erwiesen.

Für die Untersuchung werden die Daten der amtlichen Statistik herangezogen. In vielen Fällen ist diese Datenbasis aber so unzureichend, daß vor allem oder ausschließlich Verbandsstatistiken ausgewertet werden mußten. In Einzelbereichen war es sogar unumgänglich, sich auf die Daten relevanter Unternehmen zu stützen.

Die Analysen sind nicht nur wegen der Datenlage unterschiedlich fundiert. Auf einigen Märkten sind bereits vor längerer Zeit Deregulierungsmaßnahmen

ergriffen worden, deren Konsequenzen lassen sich aufzeigen. Auf anderen Märkten sind Deregulierungsmaßnahmen erst vor kurzer Zeit in Kraft getreten. So lassen sich die konkreten Auswirkungen der Bahnreform zum Jahresbeginn 1994 nur teilweise darstellen. Noch schwieriger ist die Situation bei der Analyse der Änderungen des Gentechnikgesetzes. Hier gibt es keine aktuellen Daten der amtlichen Statistik und nur äußerst wenig aus sonstigen Quellen. Die Untersuchung mußte sich deshalb in Einzelbereichen wegen Datenmangels in einigen Plausibilitätsüberlegungen über die Effekte der Liberalisierungsmaßnahmen erschöpfen.

In all den Fällen, in denen inländische Erfahrungen nicht oder nur in unzureichendem Maße vorliegen, wird dargestellt, welche ausländischen Erfahrungen mit entsprechenden oder weitergehenden Deregulierungsmaßnahmen gemacht worden sind. Umfangreiche Untersuchungen über die Wirkungen der Deregulierung gibt es insbesondere für die Vereinigten Staaten von Amerika; hier sind in den vergangenen 15 Jahren vielfältige Änderungen in Kraft getreten. Aber auch in anderen Ländern sind Deregulierungsmaßnahmen durchgeführt worden, deren Ergebnisse Schlüsse für Deutschland zulassen.

Die Wirkungen der Deregulierung mögen für sich genommen auf den einzelnen Märkten beträchtlich sein; dennoch werden die unmittelbaren Marktwirkungen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zuweilen gering erscheinen. Nach Abschluß der Untersuchungen für einzelne Märkte wird deshalb der Frage nachgegangen, wie die Bedeutung der Schritte in ihrer Kombination oder in ihrer Gesamtheit bezüglich des Wettbewerbs, des Wachstums der Wirtschaft oder der Beschäftigung auf die kurze und die mittlere Frist einzuschätzen ist.

B. Eisenbahnwesen

I. Die Bahnstrukturreform von 1994

Zum 1. Januar 1994 ist die Bahnstrukturreform in Kraft getreten (*BGBl.* 1993d).[1] Mit der Bahnstrukturreform wurden die staatlichen deutschen Eisenbahngesellschaften Deutsche Bundesbahn (DB) und Deutsche Reichsbahn (DR) zunächst fusioniert und anschließend zum überwiegenden Teil als Deutsche Bahn AG (DBAG) in die privatrechtliche Rechtsform einer Aktiengesellschaft überführt und zugleich von Schulden befreit. In funktioneller Hinsicht setzt sich die Bahnstrukturreform insgesamt aus den Elementen (i) Privatisierung, (ii) Entschuldung, (iii) Trennung von Transportaufgaben und hoheitlichen Aufgaben sowie (iv) Regionalisierung zusammen:

(i) Die Überführung in die privatrechtliche Form der Aktiengesellschaft[2] betrifft den Bahnbetrieb im engeren Sinne, also das Schienennetz und den darauf

---

1 Neben der Bahnstrukturreform wurde für die Eisenbahn das Tarifaufhebungsgesetz vom 13. August 1993 wirksam, nach dem seit dem 1. Januar 1994 die Beförderungsentgelte auch im Eisenbahnverkehr — allerdings mit Ausnahme der Tarife im Personennahverkehr (§ 12 III 1 des neuen Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG)) — ohne administrative Kontrolle durch den Bundesminister für Verkehr gebildet werden können (zum Tarifaufhebungsgesetz vgl. Kapitel D). Allerdings stellt die Bahn auch in Zukunft Beförderungstarife als Richtschnur und Orientierungsinstrument auf. Im Personenfernverkehr ist sie dazu nach § 12 II AEG sogar verpflichtet; die Tarife müssen diskriminierungsfrei angewendet werden. Die Tarife im Güterverkehr haben nunmehr lediglich den Charakter einer Höchstpreisliste (*Deutsche Verkehrs-Zeitung (DVZ)* vom 13. Januar 1994: 1).

2 Mit dieser Maßnahme ist die Bahn lediglich formal, jedoch nicht materiell privatisiert worden. Eine *formale* Privatisierung beschränkt sich auf die Umwandlung eines öffentlichen Regiebetriebes oder Sondervermögens in eine Gesellschaft nach privatem Recht, also meist eine AG oder eine GmbH. Der überwiegende Teil der Versorgungsbetriebe in Deutschland ist in diesem Sinne privatisiert. Da das Aktienkapital bei formal privatisierten Unternehmen aber zu 100 vH von Gebietskörperschaften gehalten wird, ist der staatliche Einfluß auf die Unternehmenspolitik erhalten. Er vollzieht sich jetzt zwar im Rahmen der Vorschriften des Aktiengesetzes, das verbietet, daß der Anteilseigner über die Satzung direkt in die Geschäftsführung eingreifen kann (Regierungskommission Bundesbahn 1991: 15). Gleichwohl kann der Staat aber in seiner Funktion als alleiniger Anteilseigner über den Aufsichtsrat und die Bestimmung und Auswechslung von Vorstandsmitgliedern weiterhin weitgehend autonom über die Unternehmenszielsetzung entscheiden, was in der Vergangenheit auch stets der Fall war (Brenck 1993: 115 ff.). Strenggenommen ist das Unternehmen erst nach einer *materiellen* Privatisierung, bei der Aktien mehrheitlich von privaten Anlegern gehalten werden können, dem privaten Sektor der Wirt-

stattfindenden Schienenverkehr. Die DBAG ist organisatorisch und buchführungsmäßig in Sparten für den Fahrweg und mehrere Betriebsarten (Güterverkehr, Personenfernverkehr und Personennahverkehr) unterteilt worden (Schaubild 1),[3] wobei in der zweiten und dritten Phasen der Reform die Betriebssparten zu eigenständigen Aktiengesellschaften umgewandelt werden sollen, und zwar erst als Teil einer bundeseigenen Holding, die später aufgelöst werden kann.[4] Dann ist es grundsätzlich möglich, daß die Betriebssparten materiell privatisiert werden können; für den Fahrweg ist allerdings nur eine Minderheitsprivatisierung gesetzlich zulässig. Nunmehr besteht zudem für Dritte, also andere (auch private) Anbieter von Schienenverkehrsleistungen, die Option, das Schienennetz gegen Entgelt zu nutzen und Schienenverkehrsleistungen neben der DBAG anzubieten.

(ii) Im finanziellen Bereich ist die DBAG über das als Sondervermögen des Bundes verbliebene Bundeseisenbahnvermögen (BEV) von den kumulierten Schulden ihrer Rechtsvorgänger DB und DR (zuletzt fast 67 Mrd. DM) entlastet und mit neuem Eigenkapital ausgestattet worden. Das BEV wird in Zukunft auch die finanziellen Altlasten im Personal- und Umweltbereich tragen, so unter anderem die Mehrkosten aus den Altansprüchen der Beamten der DB und aus unkündbaren Arbeitsverhältnissen bei künftigen Reorganisationsmaßnahmen sowie — für einen Zeitraum von neun Jahren — die Mehrkosten für den überhöhten Personalbestand und für die Beseitigung von Umweltbelastungen bei der ehemaligen DR. Außerdem soll das BEV den Immobilienbesitz der Bahn verwalten und die Investitionen im Infrastrukturbereich finanzieren.

(iii) Als dritte Institution im Eisenbahnwesen neben DBAG und BEV ist das Eisenbahnbundesamt (EBA) geschaffen worden, das die bisherigen hoheitlichen Aufgaben der DB und der DR wahrnimmt. Dazu zählen etwa das Durchführen von Planfeststellungsverfahren, aber auch das Erteilen von Betriebsgenehmigungen für Eisenbahnunternehmen, die auf dem Netz der DBAG Schienenverkehrsleistungen anbieten wollen.[5]

---

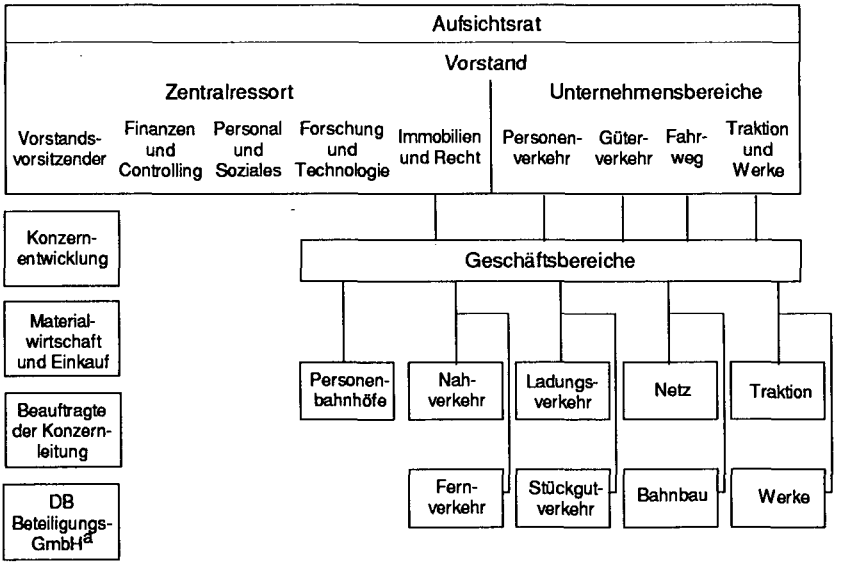
schaft zuzurechnen. Daher ist es irreführend, wenn davon gesprochen wird, die Bahn sei zum 1. Januar 1994 privatisiert worden. Dies wird erst in späteren Phasen der Reform erfolgen können.

3 Hinzu kommen die Zentralressorts Finanzen und Controlling, Personal und Soziales, Forschung und Technologie und Immobilien und Recht (mit dem nachgeordneten Geschäftsbereich Personenbahnhöfe) sowie der Unternehmensbereich Traktion und Werke.

4 Damit ist zugleich eine Trennung von Fahrweg und Betrieb verbunden, die allerdings erst dann vollständig wirksam wird, wenn in der Endphase der Reform die FahrwegAG und die verschiedenen BetriebsAGs nicht mehr gemeinsam im Eigentum des Bundes sind (Laaser 1994: 21 ff.).

5 Die Aufsichts- und Lizensierungskompetenz des EBA erstreckt sich allerdings nur auf Eisenbahnen des Bundes und Lizenzbewerber aus dem Ausland (§ 3 I des Ge-

Schaubild 1 — Unternehmensstruktur der Deutschen Bahn AG



[a]Geschäftsbereich mit eigener Rechtsform.

Quelle: DBAG (1994).

(iv) Schließlich ist zu Beginn des Jahres 1996 der Schienenpersonennahverkehr (SPNV) regionalisiert worden. Das bedeutet, daß nunmehr die Verantwortung für Umfang, Qualität und konkrete Ausgestaltung des SPNV, aber letztlich auch hinsichtlich der Finanzierung nicht mehr beim Bund, sondern auf regionaler Ebene liegt. Regional heißt dabei: Im gesetzgeberischen Bereich sind die Länder zuständig, die in den mittlerweile verabschiedeten Nahverkehrsgesetzen die näheren Konditionen geregelt haben; im ausführenden Bereich werden die von den Ländern im Rahmen der Nahverkehrsgesetze bestimmten Behörden entweder auf Landesebene oder auf Kreisebene bzw. auf der Ebene von Zweckverbänden zuständig sein.[6]

---

setzes über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes (EVBG)); für nichtbundeseigene Eisenbahnen sind die Landesverkehrsbehörden zuständig (§ 5 I und III AEG). Vgl. dazu auch *DVZ* vom 29. November 1994: 2.

6 Dabei gehen die Bundesländer recht unterschiedliche Wege. Nordrhein-Westfalen, Hessen und Rheinland-Pfalz übertragen die Zuständigkeit für den gesamten öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) auf der Schiene und der Straße an kommunale Aufgabenträger. Bayern, Schleswig-Holstein und Thüringen weisen dagegen nur die Kompetenz für den ÖPNV auf der Straße an die untersten Gebietskörperschaften,

Die Bahnstrukturreform ist durch die sich rapide verschlechternde Finanzlage der DB (und seit der Wiedervereinigung auch der DR) notwendig geworden. Wie die „Regierungskommission Bundesbahn", die 1989 von der Bundesregierung mit dem Auftrag eingesetzt worden war, eine ökonomisch tragfähige Konzeption für die DB zu entwickeln, festgestellt hat, waren DB und DR nach handelsrechtlichen Grundsätzen überschuldet und hätten als private Unternehmen Konkurs anmelden müssen.[7] Im Gegensatz zu früheren Sanierungsversuchen für die DB, die meist über Pläne nicht hinauskamen oder — wie die Vorstandsreform von 1982 — aufgrund der bürokratischen Strukturen des öffentlichen Unternehmens DB nicht die gewünschte Wirkung zeigten, machten die Handlungszwänge Ende der achtziger Jahre eine durchgreifende Reform unabwendbar.

Zusätzliche Handlungszwänge ergaben sich aus der Verwirklichung des Binnenmarktprogramms der Europäischen Gemeinschaft: Die von der EG in Gang gesetzte Deregulierung der Verkehrsmärkte verschaffte den wichtigsten Konkurrenten der Eisenbahn (Straßengüterverkehr und Luftverkehr) zusätzliche Flexibilitätsspielräume und weitere Vorsprünge im intermodalen Wettbewerb. Die Initiativen der Kommission zur Deregulierung im europäischen Verkehrswesen zielten auch im Eisenbahnbereich auf mehr Wettbewerb und auf weniger Bürokratie.[8] Die bindenden Vorgaben der EG erforderten daher eine Anpassung des nationalen Rechtsrahmens für die staatlichen Eisenbahnen.

Verglichen mit den bisher im deutschen Eisenbahnwesen geltenden Rahmenbedingungen stellt die Bahnstrukturreform eine weitreichende Deregulierungsmaßnahme dar. Sie war aber auch dringend erforderlich, wenn die Haushaltsbelastungen ins Kalkül gezogen werden, die von den bisherigen Zuschüssen an die DB (und seit der Wiedervereinigung auch an die DR) ausgingen (Tabelle 1).

---

während für den SPNV Landesbehörden zuständig sein sollen. Die übrigen Flächenländer weisen die Zuständigkeiten zunächst ebenfalls der Landesebene zu, haben aber Öffnungsklauseln formuliert, wonach der SPNV nach und nach an kommunale Aufgabenträger übertragen werden kann (*Handelsblatt*, Nahverkehr/Schwierige Regionalisierung: Einige Länder drücken sich vor klaren Regeln, 31. März/1. April 1995; *Kieler Nachrichten*, Grünes Licht für Regionalbahn, 16. Juni 1995). Siehe hierzu ferner Kapitel E.

7 Vgl. dazu im einzelnen Regierungskommission Bundesbahn (1991: 10, 56) sowie Aberle (1992: 69).

8 Hier sind vor allem die Verordnung 1893/91 zur speziellen Entgeltlichkeit bei gemeinwirtschaftlichen Leistungen sowie die Richtlinie 91/440 zur Trennung von Fahrweg und Betrieb und zur Öffnung der nationalen Eisenbahnnetze für Dritte zu nennen (*ABl.* 1991a, 1991b).

Tabelle 1.— Leistungen des Bundes an die Eisenbahnen des Bundes[a] und deren Jahresfehlbeträge 1960–1993[b] (Mill. DM)

	Leistungen				Jahresfehlbetrag
	insgesamt	Ausgleich von gemeinwirtschaftlichen Lasten und Wettbewerbsverzerrungen	Eigentümerleistungen (Kapitalzuführungen, Zinszahlungen)	nichtbahnspezifische Leistungen[c]	
1960	388,5	388,5	—	—	13,5
1965	1 146,5	1 026,9	119,6	—	1 278,0
1970	3 082,9	2 394,8	688,1	—	1 250,8
1975	7 306,3	5 223,6	2 082,7	—	4 361,5
1980	12 905,6	7 819,3	4 323,1	763,2	3 605,2
1981	12 710,5	8 074,5	3 930,8	705,2	4 044,3
1982	13 783,8	8 185,8	4 997,9	600,1	4 128,9
1983	13 600,4	8 290,3	4 828,1	482,0	3 712,7
1984	13 536,8	8 411,4	4 756,4	369,0	3 120,1
1985	13 688,2	8 292,4	5 078,6	317,2	2 908,8
1986	13 634,8	8 324,9	5 001,9	308,0	3 321,4
1987	13 679,0	8 464,4	4 882,3	332,3	3 940,5
1988	13 915,6	8 662,7	4 997,5	335,4	3 935,1
1989	13 965,4	8 907,6	4 751,3	306,5	3 858,3
1990	13 806,8	9 118,0	4 339,9	348,9	4 943,7
DB 1991	12304,5	9 647,3	2 270,8	386,3	5 300,4
DR 1991	7 896,6	4 201,0	3 534,8	161,8	4 284,0
DB 1992	13 021,7	10 197,0	2 492,3	332,4	8 622,0
DR 1992	9 661,2	2 473,3	6 996,0	191,8	6 116,0
DB 1993	13 033,0	11 039,0	1 641,0	353,0	9 424,0
DR 1993	10 052,0	·	·	·	6 115,0

[a]Bis 1990 Deutsche Bundesbahn (DB), ab 1991 DB und Deutsche Reichsbahn (DR). — [b]Ab 1994 keine Zahlen in dieser Kategorisierung mehr verfügbar. — [c]Im wesentlichen Leistungen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG).

Quelle: BMF (1993, 1994), DB (lfd. Jgg.), DB und DR (1991, 1992), Deutschland (lfd. Jgg.).

II. Wirkungen der Bahnstrukturreform

Ziel der Umwandlung der Bahn in eine Aktiengesellschaft ist es, die deutschen Bahnen von den Fesseln des öffentlichen Dienstrechts zu befreien und sie in die Lage zu versetzen, sich wie ein am Markt operierendes privates Unternehmen zu verhalten, ihre Leistungen effizient zu produzieren und zu vermarkten. Die Bahn soll langfristig aus dem Teufelskreis der Verluste, die durch eine unzureichende Anpassungsfähigkeit der Bahn als Behörde und im Zusammenhang mit dem Zwang zum Erbringen nicht marktgerechter Leistungen entstanden sind,

und der sich kumulierenden Schuldenlast herausgeführt werden. Dazu soll nicht zuletzt das Wettbewerbselement beitragen, das durch die Reform im Eisenbahnwesen eingeführt worden ist, und zwar in Form des Rechts für Dritte, das Schienennetz gegen Entgelt nutzen zu können.

Mit der Reform ist seitens der politischen Entscheidungsträger und des Managements der Eisenbahn die Hoffnung verbunden, daß bis zum Jahre 2003 insgesamt 139 Mrd. DM an Bundesleistungen an die Bahnen eingespart werden können.[9] Diese Hoffnung gründet sich auf die größere Flexibilität im Personal-, Produktions- und Vermarktungsbereich, die ein privatrechtliches Unternehmen gegenüber einem mehr als Behörde geführten staatlichen Sondervermögen genießt („AG-Effekt"). Eine kaufmännische Führungsstruktur und mehr innere Motivation für die Mitarbeiter sollen zu Kostensenkungen und Produktivitätserhöhungen, zu einer marktgerechteren Leistungspalette und zu einer aktiveren Vermarktung der angebotenen Leistungen führen. Der Bahn soll es ermöglicht werden, schwarze Zahlen zu schreiben und weitere Verluste an Marktanteilen im Personen- und Güterverkehr zu verhindern, wenn nicht sogar wieder Marktanteilsgewinne zu verbuchen. Der Wettbewerb durch andere Anbieter von Schienenverkehrsleistungen, der künftig im Schienennetz möglich ist, läßt zusätzliche Kostensenkungen und Leistungsinnovationen erwarten.

Angesichts des Umstandes, daß die Bahnstrukturreform kaum mehr als eineinhalb Jahre in Kraft ist, muß sich die Analyse der Wirkungen der Deregulierungsmaßnahmen im Eisenbahnwesen weitgehend auf Plausibilitätsüberlegungen hinsichtlich der Rahmenbedingungen (Abschnitt B.II.1) beschränken. Die Ergebnisse des ersten Wirtschaftsjahres der DBAG (Abschnitt B.II.2) können zwar einige Aufschlüsse über den Start des Reformprojekts geben, für eine Analyse der langfristigen Wirkungen auf die Marktstruktur, das Marktverhalten und das Marktergebnis ist ein einzelnes Jahr jedoch unzureichend. Es bietet sich ergänzend an, die Erfahrungen mit Reformen im Eisenbahnbereich anderer Länder auszuwerten. Dies wird in Abschnitt B.III mit einer Analyse erster Ergebnisse von Eisenbahnreformen in Japan (1987) und in Schweden (1988) erfolgen. Die Bahnreform im Vereinigten Königreich, die 1993 angelaufen und von allen bisher in Industriestaaten in Angriff genommenen Liberalisierungsprojekten das weitreichendste ist, befindet sich noch im Stadium der Durchführung, so daß aus ihr noch keine konkreten Ergebnisse abgeleitet werden können.

---

9 Vgl. dazu *Internationales Verkehrswesen* (1992: 304) sowie *Handelsblatt*, Bahnreform: Zweifel an Einsparungen, 14. Juni 1993. Die Regierungskommission Bundesbahn (1991: 59 ff.) hatte in ihrem Bericht, der sich auf den Zeitraum 1991–2000 bezog, Einsparungen bei den Bundesausgaben von rund 160 Mrd. DM für möglich gehalten.

1. Mögliche Wirkungen aufgrund der geschaffenen Rahmenbedingungen

Ein Erfolg der Bahnreform wird langfristig daran zu messen sein, inwieweit es der DBAG gelingt, die überhöhten Kosten der alten Bahn nennenswert zu senken und eine wettbewerbsfähigere Leistungspalette zu entwickeln, damit sie Produktivitätssteigerungen nicht nur in bezug auf technische Meßziffern erzielen kann, sondern auch in bezug auf am Markt und im Wettbewerb erzielte Umsätze.[10] Man wird dabei realistischerweise nicht unterstellen können, daß das ganze heute erbrachte Leistungsspektrum am Markt wettbewerbsfähig ist und betriebswirtschaftlich rentabel angeboten werden kann. Aber gerade wenn aus gemeinwirtschaftlichen Motiven ein Rückzug der Bahn aus unrentablen Diensten nicht gewollt ist, muß im Interesse des Steuerzahlers die Effizienz der Bahn deutlich erhöht werden. Dabei wird entscheidend sein, inwieweit die Zuwendungen aus öffentlichen Haushalten tatsächlich dauerhaft niedriger als unter den alten Rahmenbedingungen sein werden.

a. Begünstigende Faktoren

Die Bahnstrukturreform ist in der Gesamtschau ein Ansatz, der angesichts der desolaten finanziellen Lage der Eisenbahnen in Deutschland unverzichtbar war, der in die richtige Richtung zielt und der grundsätzlich gute Chancen für einen effizienter gestalteten Schienenverkehr bietet. Im Vergleich zu den bisherigen Rahmenbedingungen im Eisenbahnwesen stellt die Reform einen weitreichenden Fortschritt dar, der bis vor kurzem kaum vorstellbar erschien.

Privatwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die neue Rechtsform der Aktiengesellschaft, die kaufmännische Unternehmensführung und die Abschaffung des öffentlichen Dienstrechts im Bereich der DBAG[11] bieten erhebliche Einsparpotentiale bei den Kosten und bilden die Grundlage für eine bessere unternehmensinterne Motivation, für eine marktadäquate Gestaltung der Leistungspalette sowie für das Verfolgen rentabler In-

---

10 Vgl. zu diesem Abschnitt ausführlich Laaser (1994).

11 Mit seinen inflexiblen Besoldungs- und Laufbahnordnungen, den eingeschränkten Möglichkeiten zum Um- oder Freisetzen von Arbeitskräften und der Nichtberücksichtigung der relativen Arbeitsplatzsicherheit im öffentlichen Dienst bei den Arbeitsentgelten war das öffentliche Dienstrecht einer der wesentlichen Faktoren für den Mangel an unternehmensinterner Flexibilität der alten DB. Vgl. Laaser (1991: Kapitel IV.1) und die dort zitierte Literatur sowie Wittenbrink (1993: 190 ff.).

vestitionsprojekte.[12] Die so zu aktivierenden Produktivitätsreserven dürften grundsätzlich beträchtlich sein, die an die Bahn fließenden Zuwendungen aus öffentlichen Haushalten können unter den neuen Rahmenbedingungen deutlich niedriger ausfallen. Ob die prognostizierten Minderausgaben gegenüber dem alten Rechtsstand (139 Mrd. DM bis zum Jahre 2003) erreicht werden, läßt sich allerdings heute noch nicht ausmachen.

Entschuldung und Übernahme von Altlasten

Die Übernahme der Altschulden und Altlasten im Personal- und Umweltbereich durch den Anteilseigner Staat erscheint insofern sachgerecht, als es die staatliche Verkehrspolitik war, die rechtzeitige Anpassungen im Bereich der DB verhindert hat. Die Altlasten werden für die öffentlichen Haushalte noch lange spürbar sein. Kurzfristig entstehen sogar fiskalische Mehrbelastungen, was daran liegt, daß (i) nach altem Rechtsstand ein Teil der nicht gedeckten Kosten von DB und DR nicht durch Subventionen, sondern durch die Nettokreditaufnahme von DB und DR finanziert wurde und (ii) die so kumulierten Schulden aus der Vergangenheit getilgt werden mußten, weil ihnen keine entsprechenden Aktiva mehr gegenüberstanden (Laaser 1994: 7, 33, Anmerkung 16). Die Schulden sollen innerhalb von 30 Jahren getilgt werden (BMF 1993: 29). Die Übernahme der Altlasten ermöglicht der DBAG einen Neubeginn. Das impliziert freilich, daß in Zukunft auftretende Verluste anders als bei der alten Bahn dem Unternehmen zugerechnet und nicht mehr auf die widersprüchlichen Unternehmenszielsetzungen der alten DB (kaufmännische Unternehmensführung versus gemeinwirtschaftliche Aufgaben) abgewälzt werden können. Im Personalbereich hat die DBAG durchaus Einfluß auf die Höhe der vom BEV übernommenen Personalkosten, und zwar insofern, als das BEV die Mehrkosten für die bei der DBAG beschäftigten Mitarbeiter — insbesondere bei Beamten und ehemaligen Mitarbeitern der DR — gegenüber den von der DBAG in neuen Tarifverträgen ausgehandelten Löhnen übernimmt.[13] Wenn die DBAG ihren Mitarbeiterstand verringert, sinken die vom BEV übernommenen Personal(mehr-)kosten.

---

12 Auch wenn der Bund die Investitionen in den Fahrweg durch die zinslosen Darlehen, für die nur die Abschreibungen, nicht aber die Zinslasten, von der DBAG zurückzuzahlen sind, teils vorfinanziert, teils ganz trägt, beeinflußt die DBAG doch die Rentabilität der Investitionsprojekte durch ihre unternehmerischen Entscheidungen erheblich.

13 Nach § 21 V Nr. 2 DBGrG erstattet das BEV der DBAG sogar „die Kosten, die ihr bei Durchführung von technischen, betrieblichen oder organisatorischen Maßnahmen, die zu einem Personalminderbedarf führen, dadurch entstehen, daß Arbeitsverhältnisse, die gemäß § 14 Abs. 2 auf die Gesellschaft übergegangen sind, unkündbar sind." Nach § 21 III DBGrG zahlt das BEV allerdings keine zusätzlichen Vergütungen für solche Beamten, die sich für die Arbeit bei der DBAG haben beurlauben lassen.

Regionalisierung

Die Übertragung der Verantwortung für den SPNV im Rahmen der Regionalisierung erscheint grundsätzlich sinnvoll, weil so das Subsidiaritätsprinzip zum Tragen kommt und der SPNV damit bürgernäher gestaltet werden kann. Weil den regionalen Verkehrsbehörden — seien sie nun (je nach Bundesland) auf Landesebene oder auf kommunaler Ebene angesiedelt — dabei die Möglichkeit gegeben wird, andere Unternehmen als die DBAG mit der Wahrnehmung des Nahverkehrs zu beauftragen, z.B. eine nichtbundeseigene Eisenbahn (NE), wird auch bei den meist zu subventionierenden Nahverkehrsleistungen ein wettbewerbliches Element eingeführt. Zweckmäßig erscheint es ferner, daß die den Ländern vom Bund übertragenen Mittel für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) nicht schienengebunden eingesetzt werden müssen. Dadurch kann dort, wo es den Behörden vor Ort aus Kostengründen geboten erscheint, Schienen- durch Straßenverkehr ersetzt werden. Leistungen des ÖPNV könnten dadurch künftig grundsätzlich zu geringeren Kosten angeboten werden. Dies wird allerdings auch davon abhängen, inwieweit die von den Ländern beauftragten Nahverkehrsbehörden vom Instrument der Ausschreibung Gebrauch machen.

b. Belastende Faktoren

Gleichwohl sind in der Ausgestaltung der Bahnreform bei jedem ihrer Strukturelemente einige Merkmale vorhanden, die die grundsätzlich möglichen Erfolge bei der Effizienzsteigerung unter ungünstigen Umständen beeinträchtigen können.

Reichweite der Privatisierung

Die Privatisierung von Bundes- und Reichsbahn ist zunächst nur formaler Natur — die DBAG wird zwar als ein Unternehmen nach privatem Recht und nicht länger als öffentlich-rechtliches Sondervermögen geführt,[14] aber der Eigentümer dieses Unternehmens bleibt der Bund. Das trifft auch auf die zweite Reformphase zu, wenn die Betriebssparten für den Personenverkehr und den Güterverkehr sowie die Fahrwegsparte als selbständige AGs unter dem Dach einer bundeseigenen Holding organisiert werden. Eine materielle Privatisierung der DBAG kann erst in der dritten Reformphase nach der Jahrtausendwende stattfinden, allerdings nur im Betriebsbereich, wobei der Gesetzgeber keinerlei

---

14 Lediglich das BEV, auf das die meisten der bisherigen Probleme von DB und DR verlagert wurden, ist ein Sondervermögen.

Selbstbindung eingegangen ist.[15] Bei den Fahrwegen ist nur eine Teilprivatisierung möglich, und diese ist nur mit Zustimmung der Länder zulässig. Es ist zu vermuten, daß der Fahrweg auf Dauer vollständig in staatlicher Hand bleiben wird. Aufgrund der rechtlichen Konstruktion ist die prinzipiell mögliche materielle Privatisierung selbst im Betriebsbereich eher unwahrscheinlich. Damit bleibt die Privatisierung letztlich unvollständig.

Es ist zwar eine realistische Annahme, daß die Bahn — oder nur Teile von ihr — in ihrem Zustand vor der Reform zunächst ohnehin keine privaten Käufer gefunden hätte. Aber auch unter diesem Aspekt wäre eine Selbstbindung zu einer Privatisierung ohne festen zeitlichen Rahmen durchaus zweckmäßig gewesen, um die unternehmensinternen Anreizstrukturen zu fördern und die Vorteile, die sich aus privatwirtschaftlichen Rahmenbedingungen hinsichtlich der Effizienz ergeben, voll nutzen zu können. Unschädlich wäre die Beschränkung auf eine formale Privatisierung nämlich nur, wenn sich eine öffentliche Aktiengesellschaft am Markt genauso verhalten würde wie eine AG in privatem Eigentum. In diesem Zusammenhang spielen Zweifel an der Unabhängigkeit eines staatlichen Unternehmens von marktwidriger Einflußnahme und an einer Konkursfähigkeit eine Rolle:

(i) Grundsätzlich ist es durchaus möglich, daß ein öffentliches und ein privates Unternehmen das gleiche Marktverhalten an den Tag legen und ähnlich effizient arbeiten. Dies zeigt das Beispiel der beiden kanadischen Eisenbahngesellschaften.[16] Sowohl im Verkehrswesen in Europa als auch bei bundeseigenen Aktiengesellschaften ist dies bisher aber nicht der Regelfall gewesen.[17] Die Analyse von Kropff (1991) für die Regierungskommission Bundesbahn (1991)

---

15 Die entsprechende Regelung (§ 2 II und III DBGrG) ermöglicht eine materielle Privatisierung der BetriebsAGs, ohne daß dies zwangsläufig wäre. Voraussetzung für deren materielle Privatisierung ist es nämlich, daß die Holding aufgelöst und die FahrwegAG und die BetriebsAGs rechtlich verselbständigt werden, während eine Mehrheitsprivatisierung eines Eisenbahnunternehmens, das Schienenwege betreibt, ausdrücklich durch den neuen Art. 87e GG und § 2 III DBGrG ausgeschlossen ist. Die Auflösung der Holding und die Minderheitsprivatisierung des Fahrweges können nur durch ein Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates geschehen und sind von entsprechenden Mehrheiten abhängig. Beides ist daher nur eine Kann-Bestimmung.

16 Die miteinander im Transkontinentalverkehr im Wettbewerb stehenden Bahngesellschaften Canadian National (staatlich) und Canadian Pacific (privat) wiesen in den siebziger Jahren nach empirischen Untersuchungen vergleichbar hohe Produktivitätszuwächse und eine ähnliche Gewinnentwicklung auf. Der Grund lag darin, daß auch das staatliche Unternehmen lediglich dem Ziel der Gewinnmaximierung unterlag und zugleich im Wettbewerb mit einem privaten Unternehmen stand (Caves und Christensen 1980).

17 Lediglich in Schweden (vgl. dazu Abschnitt B.III.2) hat die Bahn nach der dortigen Reform von 1988 den expliziten Auftrag, Gewinne zu machen.

kommt zu dem Ergebnis, daß der Bund als Eigentümer sowohl über den Aufsichtsrat als auch indirekt über die Bestellung und Auswechslung von Vorstandsmitgliedern erheblichen Einfluß auf die Geschäftspolitik der bundeseigenen Aktiengesellschaften genommen hat. Durch die Rechtsform der AG ist die Bahn daher dem politischen Bereich nicht vollständig entzogen und kann sich durchaus widersprüchlichen Zielsetzungen ausgesetzt sehen (Brenck 1993: 115 ff.). Hinzu kommt, daß der Bund die Fahrweginvestitionen zum Teil vorfinanziert. Damit steht die Bahn zumindest beim Fahrweg nach wie vor im Spannungsfeld zwischen privatwirtschaftlicher Unternehmensführung und fiskalischen Erwägungen.[18] Auch im Betriebsbereich sind entsprechende Probleme denkbar.

(ii) Auch eine Konkursfähigkeit der Bahn ist bei einer lediglich formalen Privatisierung praktisch ausgeschlossen. Es ist kaum realistisch anzunehmen, daß ein großes öffentliches Unternehmen in Konkurs gehen würde (Larsson und Ekström 1993: 64 f.).[19] Die Konkursfähigkeit stellt im Zusammenwirken mit dem Gewinnanreizmotiv einen wesentlichen Mechanismus zur effizienten Produktion und Vermarktung von Leistungen auf allen Ebenen eines Unternehmens dar. Fehlt sie, ist es nicht ausgeschlossen, daß nicht alle Kostensenkungspotentiale und Leistungsinnovationen im gewünschten Maße realisiert werden, weil Verluste gegebenenfalls auf den Steuerzahler abgewälzt werden können.[20] Gerade für ein Unternehmen, das sich aus dem Status einer Behörde lösen und eine durchgängige Corporate identity als Dienstleistungsunternehmen entwik-

---

18 Dies zeigt etwa die Kontroverse um die Frage, ob sich die DBAG bei Bauaufträgen an die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) für öffentliche Ausschreibungen halten müsse oder nicht (*Handelsblatt*, DBAG kann nur bei Aufträgen über 20 Millionen DM nachverhandeln, 10. April 1995).

19 Das gilt bis zu einem gewissen Grad zwar auch für ein privates Großunternehmen, wenn mit seiner Liquidierung eine große Zahl an Arbeitsplätzen zur Disposition stünde. Bei einem öffentlichen Unternehmen ist ein Konkurs aber noch unwahrscheinlicher, weil der staatliche Eigentümer meist mehrere Unternehmensziele verfolgt.

20 Hier mag es einen Unterschied machen, ob es sich um den Betriebsbereich oder den Fahrweg der Bahn handelt. Eine private FahrwegAG wäre vermutlich allein schon deshalb nicht konkursfähig, weil sich der Staat das Instrument der Infrastrukturpolitik nicht aus der Hand nehmen ließe. Das hieße, daß hier dieses Anreizinstrument nicht zur Verfügung steht. Es würde sich dann die Frage stellen, ob eine (teilweise) öffentliche FahrwegAG oder eine subventionierte private FahrwegAG effizienter arbeiten würde. Uneingeschränkt wirken die Anreizelemente der Konkursfähigkeit aber im Betriebsbereich, weil hier gegebenenfalls andere Betreiber nach dem Konkurs eines Eisenbahnbetriebsunternehmens dessen Dienste übernehmen könnten.

keln muß, ist der Zwang zur Wettbewerbsfähigkeit auf allen Ebenen des Unternehmens aber besonders wichtig.[21]

Insgesamt hätte eine materielle Privatisierung eine sehr große Bedeutung für die künftige Rentabilität der Bahn. Es wird argumentiert, daß zum Zeitpunkt der Reform mehr als eine formale Privatisierung nicht zu realisieren und eine Selbstbindung zu einer Privatisierung (selbst nur der Betriebsbereiche) nicht mehrheitsfähig war, zumal die Vorstellungen der Länder dahin gingen, der Bund selbst — und nicht die DBAG bzw. die künftige FahrwegAG — solle Eigentümer der Infrastruktur bleiben, um die Bundeszuständigkeit für die Bereitstellung der Infrastruktur festzuschreiben. Insofern seien das Verbot einer Mehrheitsprivatisierung des Fahrweges und der Gesetzesvorbehalt für die rechtliche Verselbständigung der BetriebsAGs — und damit für deren Privatisierung — ein Kompromiß zwischen Bund und Ländern, ohne den die Reform nicht verwirklicht worden wäre.[22] Es sei sogar als Vorteil zu werten, daß eine materielle Privatisierung der BetriebsAGs und eine private Minderheitsbeteiligung an der FahrwegAG nicht ausdrücklich ausgeschlossen wurden. Diese Einschätzung des politischen Kontext mag zutreffen. Das ändert freilich nichts am ökonomischen Gehalt der Bedenken. Mit der getroffenen Entscheidung — zumal mit Artikel 87e GG im Fahrwegbereich — wurden die Rahmenbedingungen auf absehbare Zukunft festgelegt. Eine materielle Privatisierung und damit die Befreiung der Bahn von politischen Zielsetzungen ist eher unwahrscheinlich. Zugleich wird damit das zweite Strukturelement der Reform, die Trennung von Fahrweg und Betrieb, in Frage gestellt.

Trennung von Fahrweg und Betrieb

Eine institutionelle Trennung von Fahrweg und Betrieb ist letztlich erforderlich, um einen diskriminierungsfreien Zugang zum Schienennetz zu ermöglichen und wettbewerblichen Elementen innerhalb des Schienenverkehrs Raum zu verschaffen, von denen man sich weitere Anreize zu einem effizienten Ressourceneinsatz erhoffen kann. Die Trennung ist zwar im Konzept der Reform enthalten, bleibt aber vermutlich unvollständig. Solange in den ersten beiden Phasen der Reform Betriebs- und Fahrwegbereich unter dem Dach der DBAG bzw. später der Holding vereinigt sind, wird die Trennung zwangsläufig nicht

---

21 Die Regierungskommission Bundesbahn (1991: 17) sprach sich in ihrem Bericht dafür aus, es „... sollte angestrebt werden, daß die Sparten Güterverkehr und gegebenenfalls auch Personenverkehr rechtlich verselbständigt werden und Eigenkapital am Markt aufnehmen können". Implizit hat die Regierungskommission damit eine materielle Privatisierung empfohlen.

22 Eine ausführliche Darstellung der Verhandlungen um die Bahnreform findet sich bei Lehmkuhl und Herr (1994).

vollständig vollzogen. Unter diesen Rahmenbedingungen kann es nicht ausgeschlossen werden, daß die DBAG der Versuchung erliegt, die eigenen Betriebsbereiche bei der Zuteilung von Fahrplantrassen zu bevorzugen. Selbst wenn in der dritten Phase der Strukturreform die Holding aufgelöst würde, wäre nicht garantiert, daß die FahrwegAG unabhängig über die Vergabe von Fahrplantrassen an Dritte entscheidet, solange nicht die Betriebsbereiche materiell privatisiert sind. Vielmehr würde der Umstand, daß beide Gesellschaften demselben Eigentümer — dem Bund — gehören, eine gewisse Bevorzugung vermuten lassen. Das zeigt im übrigen, daß eine materielle Privatisierung der Betriebsbereiche auch die Unabhängigkeit einer FahrwegAG fördern würde.

Daß sich unter den bestehenden Umständen in hinreichendem Umfang private Wettbewerber einfinden werden, die trotz der Gefahr der Diskriminierung das Risiko auf sich nehmen, Schienenverkehrsleistungen anzubieten, kann bezweifelt werden. Bestenfalls dürfte sich eine Art Randwettbewerb ergeben. Das offenbar rege Anfangsinteresse anderer Betreiber, die sich nach Veröffentlichung des Trassenpreissystems vom Juli 1994 bei der DBAG gemeldet haben,[23] sagt noch nichts über den künftigen Erfolg, dauerhaft Konkurrenten im Schienenverkehr zu gewinnen. Wenn sie abgeschreckt würden, fehlte ein weiteres wesentliches Element, durch das die DBAG auch auf Dauer zu effizienter Produktion und kundenorientierter Produktgestaltung gezwungen würde.

Das Trassenpreissystem vom Juli 1994,[24] das allerdings wohl nicht mehr war und sein konnte als ein erster Diskussionsbeitrag zu diesem im Eisenbahnwesen völlig neuen Komplex, war noch nicht geeignet, die Bedenken hinsichtlich einer möglichen Diskriminierung von Wettbewerbern im Netz zu zerstreuen. Die Kritik richtete sich nicht nur gegen die Höhe der Trassenpreise, sondern auch gegen die Mengenrabatte, die vor allem den Betriebsbereichen der DBAG nutzen, gegen die unklare Zurechnung von Fahrwegkosten und gegen die unzureichende ökonomische Differenzierung nach dem Auslastungsgrad der Strek-

---

23 *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, Die Bahn erwartet vom Trassenpreissystem große Chancen: Bis zu einem Drittel vom Schienennetzbetrieb vermietet?/Gespräch mit dem Fahrweg-Vorstand Ulf Häusler, 16. Juli 1994.

24 Die Preise für die Nutzung des Netzes (differenziert nach den einzelnen Strecken) orientierten sich (i) an der technischen Qualität der Strecke (z.B. zulässige Höchstgeschwindigkeit und Achslast), (ii) an deren wirtschaftlicher Bedeutung und (iii) an der Zugart, für die der Betreiber Trassenrechte erwerben möchte. Dabei wurden sieben verschiedene Grundpreise für den Personenverkehr und fünf für den Güterverkehr gebildet. Zugleich waren wesentliche Mengenrabatte (bis zu 13 vH) bei der Abnahme größerer Kontingente an Streckenrechten vorgesehen. Die Preise sollten sowohl für Drittnutzer als auch rückwirkend ab Anfang 1994 als Verrechnungspreise für die Betriebsleistungen der DBAG-Sparten Personenfern-, Personennah- und Güterverkehr angewendet werden (*FAZ*, Die Bahn erwartet vom Trassenpreissystem große Chancen: Bis zu einem Drittel vom Schienennetzbetrieb vermietet?/Gespräch mit dem Fahrweg-Vorstand Ulf Häusler, 16. Juli 1994).

ken, auch zu bestimmten Tages-, Wochen- oder Jahreszeiten.[25] Zu Beginn des Jahres 1995 hat die DBAG Trassen für Züge, die zusätzlich zu denen des Jahresfahrplans 1994/95 verkehren sollten, zu deutlich ermäßigten Preisen angeboten.[26] Im Sommer 1995 sind dann, wie im Mai 1995 angekündigt,[27] die Trassenpreise gesenkt worden, und zwar rückwirkend zum 1. Januar 1995 um durchschnittlich 9 vH; gleichzeitig wurde die Rabattstaffel auf 5 vH verringert.[28] Damit verlieren die Diskriminierungsbedenken etwas an Gewicht, ohne daß sie allerdings gegenstandslos würden — angesichts des bislang nur verschwindend geringen Anteils anderer Betreiber (Heinrici 1995b). Ungelöst bleibt auch noch die Frage, wie im Falle konkurrierender Ansprüche auf bestimmte Fahrplanlagen zu verfahren ist, damit eine Diskriminierung vermieden werden kann. Hierzu wird im Bundesministerium für Verkehr eine Verordnung vorbereitet, in der Grundsätze des diskriminierungsfreien Zugangs festgelegt werden sollen.

Wettbewerbs- und Finanzierungsfragen im ÖPNV

Wenn die Verantwortung für die Organisation des SPNV regionalisiert wird, haben die regionalen Verkehrsbehörden grundsätzlich die Möglichkeit, die Nahverkehrsleistungen bei anderen Betreibern als bei der DBAG nachzufragen. Allerdings sind Ausschreibungen der jeweiligen Leistungen nicht zwingend vorgeschrieben. Solange die Trennung von Fahrweg und Betrieb nicht vollständig vollzogen ist, mag es schwierig sein, auf kommerziell für die DBAG interessanten Strecken Bewerber für SPNV-Leistungen zu finden. Das gilt aber nicht für die übrigen Nahverkehrsleistungen. Insofern kommt der Ausschreibung von Leistungen durchaus einige Bedeutung zu. Auf der Finanzierungsseite kann allerdings die weitgehende und dynamisierte Kostenübernahme durch den Bund[29] im Rahmen des Kompromisses mit den Ländern die Kostendisziplin

---

25 Vgl. die Diskussion auf dem DVZ-Forum zum Trassenpreissystem am 28. September 1994 (*DVZ*, Trassenpreise ein „erster Ansatz": Deutsche Bahn will sich flexibel zeigen, 29. September 1994: 1; Häusler 1994; Heinrici 1994a, 1994b, 1994c) sowie Aberle und Brenner (1994).

26 *Handelsblatt*, Deutsche Bahn AG/Neue Trassenpreise begünstigen zusätzlichen Verkehr: Schienen-Nutzung wird preiswerter, 20./21. Januar 1995.

27 *FAZ*, Die Bahn will die Trassenpreise weiter senken, 12. Mai 1995; *Handelsblatt*, Deutsche Bahn AG: Trassen sollen billiger werden, 12./13. Mai 1995; *DVZ* vom 13. Mai 1995: 1.

28 Vgl. Heinrici (1995b) sowie *DVZ*, Mit Wirkung vom 1.1.95: Trassennutzung wird preiswerter, 29. Juli 1995: 1.

29 Der Kompromiß vom Dezember 1993 sieht vor, daß der Bund den Ländern 8,8 Mrd. DM im Jahre 1996 und ab 1997 jährlich 12 Mrd. DM für die Regionalisierung überträgt und diese Zahlungen anschließend entsprechend dem Zuwachs des Mehr-

bei den Ländern bzw. den von ihnen zu bestimmenden Nahverkehrsbehörden beeinträchtigen. Denn der Tatbestand der Mischfinanzierung ist nach wie vor erfüllt. Die Bedenken gelten insbesondere vor dem Hintergrund der in den Jahren 1997 und 2000 anstehenden Verhandlungen über die Frage, ob die voraussichtlich auf den SPNV entfallenden Mittel ausreichen, um ein Angebot entsprechend dem Jahresfahrplan 1993/94 aufrechtzuerhalten. Unter den bestehenden Rahmenbedingungen ist es kaum wahrscheinlich, daß die Mittel gekürzt würden. Zugleich bedeutet die dynamisierte Übernahme der Kosten für den Nahverkehr, daß praktisch eine Bestandsgarantie für den gesamten Nahverkehr auf dem Niveau vor der Bahnreform übernommen wurde, unabhängig davon, ob sich der SPNV im Einzelfall selbst auf der Basis niedrig angesetzter Maßstäbe für das Verhältnis von Nutzen und Kosten rechnet.

Trotz dieser Kritikpunkte ist die Bahnreform insgesamt eine richtige Weichenstellung und ein wichtiger Schritt hin zu einem effizienteren Schienenverkehr in Deutschland. Damit verstärkt Wettbewerbselemente zum Tragen kommen, sind die für die dritte Stufe der Reform geplanten Schritte — die materielle Privatisierung der BetriebsAGs und zumindest die Teilprivatisierung der FahrwegAG — erforderlich.

2. Die Ergebnisse des ersten Wirtschaftsjahres der Deutschen Bahn AG

Die DBAG hat ihr erstes Wirtschaftsjahr mit dem avisierten leichten Gewinn abgeschlossen. Dieses Ergebnis kann allerdings noch keine Aufschlüsse über die langfristige Entwicklung des Unternehmens geben, da die Reformmaßnahmen unternehmensintern Zeit brauchen, um zu greifen.

a. Das bilanzielle Ergebnis

Das erste Wirtschaftsjahr nach der Reform hat die DBAG mit einem Jahresüberschuß von 180 Mill. DM abgeschlossen, wovon 89 Mill. DM als operatives Betriebsergebnis im Schienenverkehr anfielen[30] — nach einem ausgewiesenen

---

wertsteueraufkommens dynamisiert; zur Finanzierung wird das Mineralölsteueraufkommen herangezogen (§§ 5 I und II sowie 8 I des Regionalisierungsgesetzes). Für 1996 unterbleibt die ursprünglich vorgesehene Absenkung der Mittel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz um 3 Mrd. auf 3,28 Mrd. DM (Laaser 1994: 9). Vermutlich dürften im Jahre 2000 den Ländern rund 17,3 Mrd. DM zur Verfügung stehen (Link 1994b: 266).

30 Zum bilanziellen Ergebnis der DBAG vgl. *FAZ*, Die Bahn AG will auch 1995 Gewinne erwirtschaften, 23. Februar 1995; *DVZ* vom 23. Februar 1995: 1; *Börsenzeitung*, Viermonatsumsatz der Bahn auf Vorjahreshöhe, 25./26. Mai 1995; *Handels-*

Verlust von 15,5 Mrd. für das Jahr 1993 (Tabelle 1 sowie *DVZ* vom 11. Juni 1994.).[31] Der Betriebsumsatz der Bahn stieg nach deren Angaben im ersten Jahr wegen der niedrigen Preise im Güterverkehr nur um 2,1 vH auf 23,8 Mrd. DM (einschließlich Beteiligungen 28,9 Mrd. DM), die Verkehrsleistung der DBAG im Personen- und Güterverkehr zusammengenommen aber um 8 vH. Die Aufwendungen der DBAG fielen beim Materialaufwand um 3,5 Mrd. DM, beim Personalaufwand um 8,8 Mrd. DM und bei den Abschreibungen[32] um 3,4 Mrd. DM niedriger aus als bei DB und DR in deren kumulierter Gewinn- und Verlustrechnung für 1993 (zu den Werten für 1993 vgl. *DVZ* vom 11. Juni 1994: 6).

Das Zustandekommen des leichten Gewinns im Wirtschaftsjahr 1994 ist zwar zum Teil auf die Entlastungen zurückzuführen, die im Rahmen der Entschuldung und der Übernahme von Personal- und Umweltaltlasten bei DB und DR durch den Eigentümer Bund (wenn auch über die Sonderrechnung BEV und letztlich durch den Steuerzahler) durchgeführt wurden; genau diese Entlastungen waren aber auch Bestandteil der Reform und Aufgabe des BEV.[33] Zu-

---

blatt, Bilanziell ist die Bahnreform ein Erfolg, 26./27. Mai 1995; *DVZ* vom 26./27. Mai 1995.

31 Auf die DB entfielen davon 9,4 Mrd. DM, auf die DR 6,1 Mrd. DM.

32 Die Abschreibungen bei DB und DR für 1993 erfolgten noch auf der Basis des alten, überbewerteten Kapitalstocks. Die Überbewertungen in Höhe von 50 Mrd. DM hatten etwa ein Drittel der „Bilanzierungssünden" der alten DB ausgemacht und dazu beigetragen, daß die DB überschuldet gewesen war (Regierungskommission Bundesbahn 1991: 10 f., 55 f.). In diesem Zusammenhang ist von Aberle (1994b) bemängelt worden, im Zuge der Bilanzbereinigung seien auch rentable Bestandteile des Kapitalstocks von DB und DR — wie die Neubaustrecken oder das ICE-Rollmaterial — zu stark abgewertet worden (vgl. auch Link 1994a: 526; Link 1994b: 269 f.). Hier ist freilich zu bedenken, daß etwa an der Rentabilität der Neubaustrekken stets Zweifel laut wurden. Sie mit dem hohen Wiederbeschaffungswert ihrer Baukosten anzusetzen statt mit einem vorsichtig kalkulierten Ertragswert, der unter intermodaler Konkurrenz eingespielt werden muß, wäre nach den geltenden Bewertungsregeln gar nicht möglich gewesen. Das gilt um so mehr, als das den Neubaustrecken zugrundeliegende Konzept der „Alleskönner-Strecken", das für hohe Baukosten verantwortlich war, sowohl für den Hochgeschwindigkeitspersonen- als auch den langsamen Güterverkehr inzwischen als überholt gilt.

33 Der Sonderhaushalt des BEV für 1994 weist laut Finanzbericht für das Haushaltsjahr 1995 (BMF 1994: 109) Ausgaben (Soll) von 27,5 Mrd. DM aus, davon knapp zwei Drittel Personalausgaben (also rund 18 Mrd. DM). Diesen stehen Einnahmen (Soll) von 11,8 Mrd. DM aus Zuschüssen aus dem Bundeshaushalt (davon 5,8 Mrd. DM Zins- und Tilgungsleistungen für die Altschulden der Bahn, 1,8 Mrd. DM Erstattung von Personalmehrausgaben der alten DB und 4,2 Mrd. DM Erstattung von Personalausgaben aufgrund des überhöhten Personalbestands bei der DR) sowie Einnahmen aus der Personalüberlassung von Beamten an die DBAG von etwa 9,7 Mrd. DM gegenüber. Das Defizit (Soll) für 1994 wird mit 6 Mrd. DM angegeben, in dieser Höhe ist eine Verschuldung des BEV vorgesehen. Soweit die Ist-Werte für 1994 bisher vorliegen, waren sowohl die Ausgaben mit 26,2 Mrd. DM als auch die

gleich sind zum einen die Bilanz und die betrieblichen Ergebnisse der DBAG noch durch die Kapitalzuführungen des Bundes und dessen direkte Zahlungen für betriebliche Sonderlasten aufgrund des technischen Rückstandes der DR geprägt.[34] Zum anderen sind aber bereits nennenswerte Ergebnisse der Eigenanstrengungen der DBAG zur Steigerung der Produktivität[35] zu verzeichnen, die das positive Wirtschaftsergebnis mit hervorgebracht haben (Aberle 1995: 3).

b. Kostensenkungen im Personalbereich

Mit rund 60 vH an den Gesamtaufwendungen machen die Personalkosten den größten Posten aus. Die Verringerung des Personalbestands ist seit Inkrafttreten der Reform mit 14 vH wesentlich rascher vonstatten gegangen als zuvor, vor allem im Bereich der DR, die in weit stärkerem Maße als die DB unter einem überhöhten Personalbestand gelitten hatte (Schaubild 2). Schon 1993 — gewissermaßen im Vorgriff auf die Reform — betrug die Verringerung 11 vH, was nahezu doppelt so viel war wie im jährlichen Durchschnitt bei der DB seit Beginn der sechziger Jahre. Während die alte DB ihren Personalbestand aufgrund

---

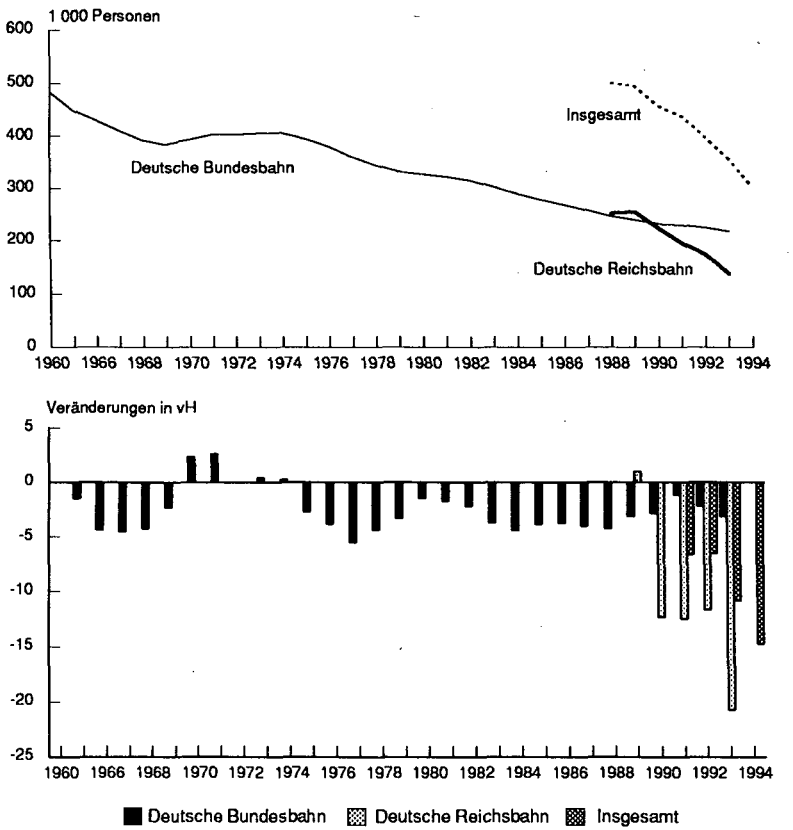
Einnahmen mit 20,8 Mrd. DM sowie das Defizit mit 5,4 Mrd. DM etwas niedriger als veranschlagt (BMF 1995: 102).

34 Von den gesamten im Haushaltsplan des Bundesministers für Verkehr für 1994 veranschlagten Ausgaben in Höhe von 32,8 Mrd. DM waren 11,8 Mrd. DM als Zuschuß an das BEV vorgesehen, 21 Mrd. waren für die DBAG bestimmt. Diese verteilen sich auf Investitionszuschüsse (Darlehen und Baukostenzuschüsse) von 10,1 Mrd. DM (davon 6,4 Mrd. DM für den Fahrweg und 3,7 Mrd. DM für Investitionen im Bereich der ehemaligen DR), 0,3 Mrd. DM für die Beseitigung von Bahnübergängen, 7,4 Mrd. DM für bestellte Leistungen im ÖPNV, 2,7 Mrd. DM für überhöhten Materialaufwand im Bereich der alten DR und 0,5 Mrd. DM für Zuschüsse nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (BMF 1993: 30; BMF 1994: 82, 201). Die DBAG gibt als Ist-Zahlungen des Bundes insgesamt 22,3 Mrd. DM an, die sich auf 8,4 Mrd. DM Darlehen und Zuschüsse für den Fahrweg, 7,5 Mrd. DM für ÖPNV-Leistungen und 6,4 Mrd. DM zur Finanzierung „überhöhter Aufwendungen aus der Reichsbahnhistorie" belaufen (*Börsen-Zeitung* vom 25./26. Mai 1995; *FAZ* vom 26./27. Mai 1995).

35 Um die „innere Bahnreform" — die Umorganisation des Unternehmens, die Flexibilisierung der Betriebsabläufe und die Schaffung einer neuen Corporate identity — ebenfalls in Angriff zu nehmen, hat die DBAG im April 1994 ein Aktionsprogramm beschlossen. Es umfaßt drei Gruppen von Maßnahmen: (i) auf den Markt gerichtete Maßnahmen (Weiterentwicklung der Produkte, effektiverer Vertrieb, Nutzung von Kooperationsvorteilen), (ii) Produktivitätserhöhungen und (iii) Verbesserungen in der inneren Steuerung (Rechnungswesen, Informationssysteme, Personalentwicklung und -führung) (*Handelsblatt*, Deutsche Bahn AG/Aktionsprogramm für die nächsten Jahre vorgelegt: Das Ziel ist mehr Marktnähe, höhere Produktivität und bessere Steuerung, 18. April 1994). Aber DBAG-Vorstandschef Dürr gibt zu, daß der Prozeß des Umdenkens einer „Kulturrevolution" und einer „psychologischen Gratwanderung" gleichkommt (Julitz 1994; *FAZ*, Heinz Dürr: „Denken in ganz neuen Dimensionen", 7. Juni 1994).

des öffentlichen Dienstrechts langsamer hatte anpassen können, als es der (stagnierenden) Nachfrage nach Schienenverkehrsleistungen entsprechend hätte geschehen müssen,[36] geht der Prozeß der Verringerung der Mitarbeiterzahl nun offenbar etwas schneller voran; er verläuft auch rascher als noch 1991 und 1992 (Schaubild 2).

Schaubild 2 — Personalbestand der Deutschen Bundesbahn und Deutschen Reichsbahn 1960–1994 (1 000 Personen)



Quelle: BMV *Verkehr in Zahlen* (lfd. Jgg.), DB *Geschäftsberichte* (lfd. Jgg.).

---

36 Von 1970 bis 1974 hatte die DB sogar Personal einstellen müssen, das sie aus betrieblichen Gründen gar nicht benötigte, weil sie als öffentliches Unternehmen die staatliche Beschäftigungspolitik unterstützen mußte (Laaser 1991: 30).

Außer durch die normale Personalfluktuation wurde der Personalbestand durch Abfindungsangebote oder im Falle von Beamten über den Vorruhestand verringert. Wenn Personal in andere Wirtschaftsbereiche abwandert und dort eine Wertschöpfung aus der Erstellung von am Markt absetzbaren Gütern und Dienstleistungen erbringt, senkt das die dem Bahnbereich (DBAG, BEV und EBA zusammengenommen) zuzurechnenden Kosten. Gegenzurechnen wären die Abfindungssummen. Im Falle des Vorruhestands sind die Versorgungsleistungen weiterhin von der Allgemeinheit zu tragen, dies wäre jedoch vom Zeitpunkt des normalen Ruhestands ab auch ohne die Reform der Fall gewesen. Insofern wären nur die Ausgaben für die Zeiten bis dahin gegenzurechnen. Für die DBAG relevant ist auf jeden Fall, daß der Personalbestand verringert wird. Bis 1997 sollen im übrigen weitere 90 000 Mitarbeiter aus den Diensten der DBAG ausscheiden.[37] Der Personalbestand beliefe sich dann auf gut 200 000 Mitarbeiter.

c. *Investitionen*

Die Investitionen in den Fahrweg, die vom Bund vorfinanziert oder bezuschußt werden, aber auch die DBAG-eigenen Investitionen in neue Fahrzeuge sind 1994 deutlich auf 13,4 Mrd. DM gestiegen, so daß sich die Voraussetzungen für ein stärker kundenorientiertes Angebot grundsätzlich verbessert haben.[38] Verwendet wurden die Mittel für die Streckenelektrifizierung, den Ausbau der Ost-West-Achsen sowie für neue Lokomotivgenerationen, attraktivere Fahrzeuge im Personenverkehr und Spezialgüterwagen. Dabei handelt es sich freilich lediglich um Ausgabengrößen. Wie rentabel die Investitionen sind, muß sich ergeben, wenn die deutlich steigenden Abschreibungen in den neuen Kapitalstock (und die Zinsen auf nicht vom Bund bereitgestellte Investitionsmittel) durch Betriebserlöse am Markt verdient werden müssen. Auf der Finanzierungsseite werden offenbar neue Modelle des steuergünstigen Leasing von Rollmaterial verfolgt, mit denen die Kosten gedrückt werden können.[39] Auch bei den Bauaktivitäten beschreitet die DBAG neue Wege, die zu Kosteneinsparungen füh-

---

37 *FAZ*, Weiterer harter Personalschnitt bei der Deutschen Bahn AG, 4. Februar 1995.

38 Im Jahre 1993 sind von DB und DR zusammen rund 11,4 Mrd. DM in Fahrzeuge, in die Elektrifizierung von Strecken sowie in die Erneuerung von Signal- und Kommunikationsanlagen investiert worden, für 1994 betrug der Sollwert der Investitionsausgaben 14 Mrd. DM (davon 4 Mrd. DM für Fahrzeuge). In den Jahren 1995–1998 sollen jeweils weitere 15 Mrd. DM pro Jahr in den Fahrweg und in rollendes Material investiert werden (*DVZ* vom 11. Juni 1994; *FAZ*, Die Deutsche Bahn bestellt Lokomotiven und S-Bahn-Züge, 23. August 1994). Die tatsächlich im Jahre 1994 getätigten Bruttoinvestitionen betrugen 13,4 Mrd. DM, davon 9,4 Mrd. DM für den Fahrweg (*Börsenzeitung* vom 25./26. Mai 1995).

39 *Handelsblatt*, ICE verkauft und geleast, 3./4. März 1995.

ren sollen.[40] Beides wäre unter den alten Rahmenbedingungen kaum möglich gewesen.

Eine Kehrtwende in der Investitionspolitik bedeutet ferner die neue Unternehmensstrategie „Netz 21", Neubaustrecken künftig nicht mehr so zu bauen, daß sie sowohl für den Hochgeschwindigkeitsverkehr als auch für den langsamen Güterverkehr geeignet sind, sondern den Hochgeschwindigkeits- und sonstigen Schienenverkehr „zu entmischen".[41] Dadurch würden nicht nur die Baukosten drastisch sinken, weil nicht länger bautechnische Kompromisse eingegangen werden müssen, auch die Kapazität solcher Strecken wäre bei ähnlichen Geschwindigkeiten wesentlich größer mit der Folge, daß trotz niedrigerer Infrastrukturnutzungskosten je Zugkilometer ein attraktiveres Angebot mit dichterer Zugfolge möglich würde (Ilgmann und Miehtner 1992: 207 ff.).

d. Qualitative Verbesserungen der Leistungspalette und Outsourcing

Im Juli 1994 ist von der DBAG und einer großen privaten Spedition ein Jointventure (Bahntrans) gegründet worden, das bis 1997 nach und nach den bei der DB stets hoch defizitären Stückgutdienst der Bahn übernehmen und völlig reorganisieren soll. Das neue Gemeinschaftsunternehmen will im Fernverkehr rund 70 vH des Stückgutladungsaufkommens gebündelt im Knotenpunktverkehr mit Wechselbehältern über die Schiene befördern und strebt bereits im ersten Wirtschaftsjahr schwarze Zahlen an. Bei der Beförderung der Wechselbehälter auf den Strecken der DBAG soll sich die neue Stückgutgesellschaft einer Leistungsinnovation der Bahn, des sogenannten Hochleistungsnetzes Schiene (HNS), bedienen.[42] Das Bundeskartellamt hat den Zusammenschluß des Bahn-

---

40 Vgl. *FAZ*, Die Bahn macht Ernst mit einer wirtschaftlichen Unternehmensführung, 14. November 1994.

41 *Süddeutsche Zeitung*, Entmischung des Schienenverkehrs: Die Deutsche Bahn auf Schlingerkurs, 11./12. März 1995. Dies entspricht der in Frankreich bei den Neubaustrecken für den „Train Grand Vitesse" (TGV) von Anfang an geltenden Praxis.

42 *FAZ*, BahnAG und Thyssen Handel gehen im Stückgutverkehr zusammen, 28. Juli 1994; *DVZ* vom 28. Juli 1994: 2 und vom 30. Juli 1994: 1 f.; *Handelsblatt*, Bahntrans/Erstes neues Frachtzentrum in Bremen: Moderne Logistik soll mehr Güter auf die Schiene locken, 8. Dezember 1994.
Beim HNS werden vom 1. Januar 1995 an die wichtigsten Wirtschaftszentren durch zunächst 20, demnächst 56 und später 168 Direktzüge des kombinierten Verkehrs mit garantierten und auf private Speditionen abgestimmten Abfahrts- und Ankunftszeiten miteinander verbunden. Weniger aufkommensstarke Relationen sollen ebenfalls einbezogen werden durch Zugteile, die maximal einmal umgestellt werden. In späteren Phasen soll das HNS sich das aus dem Luftverkehr bekannte „hub-and-spoke"-System zunutze machen, also sternförmig auf ein Umschlagzentrum ausgerichtete Verbindungen anbieten, bei denen die Züge kurz nacheinander ankommen und nach einem Umladevorgang den „hub" kurz nacheinander in Richtung auf ihre

stückgutbereichs mit den Aktivitäten der privaten Spedition unter dem Dach von Bahntrans im November 1994 genehmigt (*DVZ* vom 1. Dezember 1994: 1). Diese Maßnahme bedeutet praktisch eine materielle Teilprivatisierung einer bislang von der Bahn selbst wahrgenommenen Funktion. Sie ist als Fortschritt gegenüber den Vorgaben der Reform selbst — nämlich der lediglich formalen Privatisierung der Bahn mit all ihren bisher wahrgenommenen Funktionen — anzusehen.

In eine ähnliche Richtung zielt die verstärkte Zusammenarbeit der DBAG mit nichtbundeseigenen Eisenbahnen. In einem Pilotprojekt im Raum Köln sind die Güterverkehrsaktivitäten einer in Köln ansässigen nichtbundeseigenen Eisenbahn, der Häfen- und Güterverkehr Köln AG (HGK), und der DBAG im regionalen Wagenladungsverkehr miteinander vernetzt worden, mit dem Ziel, denjenigen Kooperationspartner eine Leistung anbieten zu lassen, der dies zu den jeweils niedrigeren Kosten kann. DBAG und HGK versprechen sich davon Kosteneinsparungen in Millionenhöhe (*DVZ* vom 12. November 1994: 1). Formal möglich geworden ist dies durch die Öffnung des Netzes für Dienste Dritter. Mittlerweile hat die HGK Aufträge für Leistungen erhalten, die sie über das DB-Netz abwickelt (*DVZ* vom 3. Dezember 1994: 2). Da die Anreize für die DBAG bei der gegenwärtig unvollständigen Trennung von Fahrweg und Betrieb dahingehend verzerrt sind, Dritten attraktive Bedingungen zur Nutzung des Netzes nur dann zu bieten, wenn sich deren Aktivitäten als komplementär (und nicht substitutiv) zu eigenen Leistungen erweisen, kann unterstellt werden, daß es sich um zusätzliches Verkehrsaufkommen handelt, das die HGK für die DBAG attrahiert. Dies bedeutet zwar keinen Wettbewerb im Netz, aber immerhin die Chance, daß Innovationspotentiale außerhalb der bisherigen Bahnorganisation genutzt werden.

Weitere neue Leistungsaktivitäten betreffen Logistikangebote im kombinierten Verkehr, wo die Bahn zudem verstärkt auf Marktsignale zu reagieren scheint,[43] den Personenverkehr, wo die Fahrzeuge attraktiver gestaltet werden sollen und neue Dienste zunächst einem beschränkten Markttest unterworfen

---

Ausgangspunkte wieder verlassen. Das HNS ist als allgemeine Leistungsinnovation konzipiert und nicht an das Joint-venture „Bahntrans" gebunden (Schnell 1994; *DVZ* vom 27. September 1994: 4 f. und vom 8. Oktober 1994: 1).

43 1994 hatte die DBAG die Preise im Kombinierten Ladungsverkehr (KLV), der nach wie vor nicht kostendeckend betrieben wird, mehrfach heraufgesetzt. Nachdem Spediteure abgewandert waren und auch neue Angebote der Bahn in diesem Bereich Aufkommensrückgänge zu verzeichnen hatten, sind die Preise gesenkt und die Leistungsprofile im KLV verändert worden (*DVZ* vom 24. Juni 1995: 1 und vom 29. Juni 1995: 1). Ob nun kostensenkende Maßnahmen eingeleitet werden oder auf die Neigung der Verkehrspolitik vertraut wird, den KLV als umweltfreundliche Verkehrsart zu fördern, bleibt abzuwarten. Bisher hat das BMV explizite Subventionen für den KLV abgelehnt (*DVZ* vom 16. Februar 1995: 1, 3, 6, 9).

werden,[44] und neue Charterzugprojekte, mit denen bisher vernachlässigte Marktsegmente erschlossen werden sollen.[45] Die Bahn unternimmt auch neue Experimente der Preisgestaltung im Personenverkehr.[46] Nicht alle Aktivitäten waren dabei erfolgreich,[47] die tentative Evidenz zeigt aber, daß die Bahn versucht, den sich bietenden weiteren Spielraum der kaufmännischen Leistungserstellung auszunutzen.

e. Dritte Anbieter im Netz

Im Jahre 1994 hat sich eine Reihe von Drittnutzern für das Schienennetz der DBAG gefunden. Mit 200 Unternehmen soll nach Angaben der DBAG bisher über die Fremdnutzung von Trassen verhandelt worden sein (*FAZ* vom 12. Mai 1995). Ende 1994 gab es etwa 30 konkrete Nutzer außerhalb der DBAG, darunter zwei Drittel aus dem Personennahverkehr. Die Einnahmen aus der Vermietung von Trassen betrugen 25 Mill. DM (0,4 vH der Einnahmen der Sparte Fahrweg der DBAG) im Jahre 1994 (Leigers 1995). Im ersten Jahr spielten damit — bezogen auf die Betriebsleistungen der DBAG — Drittnutzer im Netz nur eine sehr geringe Rolle. Dafür dürften die Höhe der Preise und die diskriminierende Mengenstaffel ausschlaggebend gewesen sein (Aberle und Brenner 1994: 707 ff.). Die Bahn verweist zwar darauf, daß sich von den 200 Interessenten nur 3 über die Höhe der Preise beklagt hätten, dabei bleiben aber notwendigerweise alle die potentiellen Nutzer außer Betracht, die von vornherein abgeschreckt wurden. Bisher ist damit von wettbewerblichen Ansätzen in der Praxis kaum die Rede, allenfalls von einigen zusätzlichen Verkehrsangeboten.

Immerhin sind durch die zusätzlichen Anbieter im Güterverkehr einige Leistungsinnovationen vorangetrieben worden, die ohne die Möglichkeit für Dritte, das Schienennetz zu nutzen, kaum entwickelt worden wären. Dazu zählen die schon erwähnten Güterzugleistungen von der nichtbundeseigenen Eisenbahn im

---

44 *Wirtschaftswoche*, Bahnservice: KKV gesucht, 25. Mai 1995: 84 ff.

45 *Handelsblatt*, Ab Herbst neuer Touristikzug, 7. März 1995.

46 Dabei handelt es sich um das „Schöne Wochenende"-Ticket, das die unbeschränkte Nutzung von Nahverkehrszügen am Wochenende zu einem extrem niedrigen Preis ermöglicht. Obwohl damit ein unerwartet hohes Echo verbunden war, das zudem zu Kapazitätsengpässen und zahlreichen Unannehmlichkeiten für Fahrgäste geführt hat, kann der Versuch als Einstieg in eine Spitzenlastpreisbildung für sonst am Wochenende fast leer verkehrende Züge angesehen werden, auf die die DBAG nicht gänzlich verzichten kann, weil die Züge wichtige Zubringerfunktionen für den Fernverkehr haben.

47 Gravierende Probleme hinsichtlich der Qualität, der Zuverlässigkeit und des geforderten Preises gab es etwa mit dem neuen Gepäckservice von Haus zu Haus, der von einer Tochtergesellschaft der Deutschen Post AG durchgeführt wird (*Die Welt*, Bahn übertrug tragende Rolle an Tochter der Post, 20. März 1995).

Raum Köln, die Idee eines Ringzuges für den Kombinierten Ladungsverkehr (KLV) im Ruhrgebiet, der nach ersten Marktanalysen noch 1995 starten soll (*DVZ* vom 13. Dezember 1994: 6 und vom 4. Mai 1995: 2),[48] und die Einführung eines Container-Shuttle-Zuges zwischen den Häfen Bremens und Hamburgs, mit dem eine nichtbundeseigene Eisenbahn über ihre Gleise, aber auch das DBAG-Netz einen Parallelverkehr zur Straße anbietet.[49]

Insgesamt zeigt die Bahnreform nach eineinhalb Jahren durchaus positive Ergebnisse. In dieser relativ kurzen Zeitspanne konnten noch nicht alle Probleme angegangen oder gar gelöst werden. Zu bedenken ist dabei, daß sich ein bürokratisch organisiertes öffentliches Unternehmen nicht innerhalb weniger Monate vollständig in ein marktorientiertes Privatunternehmen umwandeln läßt. Die sogenannte innere Bahnreform wird mehrere Jahre benötigen, um wirksam zu werden. Um so wichtiger erscheint es, eine Vorstellung von möglichen weiteren Tendenzen zu gewinnen.

III. Ausländische Erfahrungen mit einer Deregulierung im Eisenbahnwesen

Auch im Eisenbahnwesen anderer Industrieländer hat es in den vergangenen Jahren einschneidende Strukturreformen gegeben; ihre Ergebnisse können für die künftige Entwicklung in Deutschland von Bedeutung sein. Hier werden die Erfahrungen nach der Privatisierung der japanischen Staatsbahn (JNR) von 1987 und nach der Trennung von Fahrweg und Betrieb bei der schwedischen

---

48 Ähnliche Projekte werden in Hessen und Baden-Württemberg verfolgt (*DVZ* vom 19. Januar 1995: 1).

49 Das Projekt wäre fast daran gescheitert, daß der Hamburger Senat der nichtbundeseigenen Eisenbahn nicht gestatten wollte, die Gleise der Hamburger Hafenbahn zu nutzen, weil man fürchtete, daß durch den Shuttle-Zug Containerverkehr vom Hamburger auf den Bremer Hafen umgelenkt würde. Die Zustimmung wurde nach Intervention des Kartellamts erst erteilt, als nicht mehr die Bremer Lagerhausgesellschaft (BLG), sondern die DBAG-Tochter Transfracht die Vermarktung des Zuges übernahm. Der Dienst soll bei kostendeckenden Konditionen vom Preis her wettbewerbsfähig sein, so daß Straßentransporte angezogen werden könnten. Interessanterweise verkehrt auf dieser Strecke noch ein paralleler Schiffsdienst der BLG zwischen den beiden Häfen, den diese nach den Verzögerungen bei dem Projekt eingerichtet hatte. Es findet demzufolge echter intermodaler Wettbewerb statt (*DVZ* vom 26./27. Mai 1995; *Handelsblatt*, Containerzug kann im Juni starten, 1. Juni 1995; *DVZ* vom 24. Juni 1995).

Staatsbahn (SJ) von 1988 analysiert.[50] Kurz skizziert werden ferner die Strukturelemente der britischen Bahnreform von 1993, die sich allerdings noch mitten in der Phase der Implementierung befindet.

1. Japan

a. Deregulierungsmaßnahmen

Anfang der achtziger Jahre war die staatliche japanische Eisenbahngesellschaft Japan National Railways (JNR) trotz vergleichsweise günstiger Rahmenbedingungen im Hinblick auf das Nachfragepotential und die Wettbewerbsverhältnisse mit den anderen Verkehrsträgern praktisch bankrott.[51] Die Marktanteile im Personenverkehr hatten sich im Jahre 1980 gegenüber 1960 auf 25 vH halbiert; im Güterverkehr waren sie mit 8 vH sogar auf ein Fünftel des Werts im Jahre 1960 gesunken. Die Kosten waren stark überhöht und nahmen schneller zu als die Umsätze, der Kapitaleinsatz war ineffizient, die JNR litten an den typischen Anreiz-, Flexibilitäts- und Leistungsproblemen eines staatlichen Unternehmens, über dessen Budget im Parlament entschieden wird und das lediglich über eine kameralistische Buchführung verfügt. Die Defizite der JNR stiegen rapide an. Obwohl die JNR mehr und mehr spezifische Subventionen aus dem Staatshaushalt für bestimmte Verkehrsleistungen erhielten, mußten sie die jährlichen Fehlbeträge überwiegend am Kapitalmarkt decken, so daß der Schuldenstand (ohne Verbindlichkeiten des separaten Pensionsfonds) 1980 bereits 14,3 Bill. ¥ ausmachte.[52] Da sich als Folge einer Politik des Deficit spending in der Rezession Anfang der siebziger Jahre die japanischen Staatsfinanzen insgesamt zunehmend verschlechtert hatten, wurden die aktuellen und künftigen Haushaltsbelastungen durch die JNR als nicht mehr tragbar angesehen. Eine umfassende

---

50 Es wird aber nur eine Zusammenfassung der wichtigsten Reformbestandteile und bisherigen Erfahrungen gegeben; eine längere Fassung findet sich in Laaser (1996a). Außer Betracht bleiben die Deregulierung der privaten Eisenbahngesellschaften in den USA durch den Staggers Rail Act von 1980 und die Liberalisierung der kanadischen Eisenbahnen von 1987, weil es hier nicht um die Auflösung eines staatlichen Monopols für den Schienenverkehr ging, sondern um mehr kommerzielle Freiheiten für private Bahngesellschaften (USA) bzw. private und öffentliche Bahngesellschaften (Kanada), die ohnehin im Netzwettbewerb miteinander standen. Die jeweiligen Unternehmen haben die neuen kommerziellen Freiheiten im übrigen mit Erfolg nutzen können (vgl. z.B. Nash und Preston 1993).

51 Vgl. zu den Deregulierungsmaßnahmen in Japan ausführlich Heinisch (1992), Fukui (1992), Link (1994a, 1994b), Hashimoto (1994) sowie Dolles und Köster (1995).

52 Dieser Schuldenstand entsprach knapp 6 vH des nominalen Bruttoinlandsprodukts in Japan. Umgerechnet zum damaligen Wechselkurs waren das rund 115 Mrd. DM.

finanzielle und organisatorische Reform der JNR war schließlich unausweichlich.

Die japanische Bahnreform, die nach den Empfehlungen einer Kommission zur Sanierung der Staatsfinanzen (1982) und einer Bahnreformkommission (1985) schließlich zum 1. April 1987 verwirklicht wurde, bestand aus den folgenden Elementen:

(i) der Aufspaltung der JNR in sechs regionale Personenverkehrsgesellschaften (JR East, JR Tokai und JR West auf der Hauptinsel Honshu sowie JR Hokkaido, JR Shikoku und JR Kyushu auf den Nebeninseln), die mit Ausnahme der Shinkansen-Hochgeschwindigkeitsstrecken auch das Eigentum am Fahrweg erhielten, eine landesweit tätige Güterverkehrsgesellschaft (JR Freight) ohne nennenswerte eigene Fahrwegkapazitäten und eine Shinkansen Holding Corporation für den Fahrweg der Hochgeschwindigkeitsstrecken;[53]

(ii) der Umwandlung der JRs in Aktiengesellschaften mit der Maßgabe der späteren materiellen Privatisierung, sobald diese saniert seien und die Vorschriften für eine Notierung der Aktien an der Börse erfüllen;

(iii) der Übernahme von rund 70 vH der Verbindlichkeiten der JNR (Altschulden, Pensionslasten sowie weiterer Verbindlichkeiten im Infrastrukturbereich, insgesamt 37,1 Bill. ¥)[54] durch eine neugegründete Institution, die Japan National Railway Settlement Corporation (JNRSC), die durch den Verkauf von Liegenschaften der JNR, durch den Verkauf der Aktien der JRs und durch Zuwendungen aus dem Staatshaushalt getilgt werden sollten, während die JRs (mit Ausnahme derer auf den Nebeninseln) die übrigen 30 vH der Verbindlichkeiten tilgen sollten;

(iv) der Übernahme des überzähligen aktiven Personals der JNR durch die JNRSC;[55]

(v) Maßnahmen zum Defizitausgleich für die JRs auf den dünner besiedelten Nebeninseln mit geringerem Verkehrsaufkommen durch einen Management Stabilization Fund in Höhe von 1,3 Bill. ¥, aus dem 8 Jahre lang Zuschüsse an diese Bahnen gezahlt werden sollten.

Mit der formalen Privatisierung sind wesentliche Hemmnisse hinsichtlich des unternehmerischen Handlungsspielraums, die durch den Charakter der JNR als abhängiges Staatsunternehmen bedingt waren, abgeschwächt worden. So

---

53 Diese wurde 1991 aufgelöst; der Shinkansen-Fahrweg wurde an die drei JRs auf Honshu verkauft. Aus dem Erlös wurde der neugegründete Railway Development Funds gespeist, der Zuschüsse bei künftigen Infrastrukturprojekten gewähren soll.

54 Bis 1987 hatte das Verhältnis von Schuldenstand und Bruttoinlandsprodukt fast 11 vH erreicht. Die Summe betrug umgerechnet nahezu 460 Mrd. DM.

55 Dabei war die Übernahme von 41 000 der 277 000 Mitarbeiter der JNR anvisiert.

mußten vor der Reform die JNR ihr Budget und die strategische Unternehmensplanung vom Parlament genehmigen lassen; ferner war es ihr verboten gewesen, sich unternehmerisch außerhalb der engen Grenzen des Eisenbahnwesens zu betätigen. Hier können die JRs freier agieren. Gleichwohl ist der staatliche Einfluß auf das Geschäftsgebaren der JRs auch nach der Reform noch bedeutend. Das betrifft die nach wie vor ausgeübte Preisregulierung durch das Verkehrsministerium sowie Mitspracherechte des Ministeriums bei unternehmensinternen Entscheidungen (z.B. bei der Bestellung und Entlassung des Vorstands, bei der strategischen Unternehmensplanung, bei der Gewinnverwendung, bei der Ausgabe von Aktien und Schuldverschreibungen und bei der Aufnahme von langfristigen Krediten).

b. Bisherige Erfahrungen

Die japanische Bahnreform von 1987 hat viele der in sie gesetzten Erwartungen erfüllt und in mancher Hinsicht sogar weit übertroffen. Dies betrifft vor allem die Entwicklung bei den Gewinnen, Erlösen, Kosten und der Produktivität. Allerdings konnten bisher noch nicht alle Probleme gelöst werden. Das ist der Fall bei den nach wie vor einengenden Regulierungen und den von ihnen ausgehenden Anreizwirkungen in den Unternehmen, bei der Tilgung der Altschulden der JNR, den Pensionslasten und bei der wirtschaftlichen Zukunft der JRs auf den Nebeninseln.

Die positiven Ergebnisse der Reform

Aufgrund der weitgehenden Übernahme der Altlasten durch die JNRSC, aber auch durch eigene Anstrengungen bei Produktion, Vermarktung und Kostenkontrolle haben die JRs insgesamt gesehen vom ersten Jahr ihrer Umwandlung in Aktiengesellschaften Gewinne gemacht (Tabelle 2). Die Gewinne waren bis 1990 mehr als viermal so hoch, wie ursprünglich bei der Reform erwartet; seit 1991 sind sie rezessionsbedingt etwas zurückgegangen. Eine positive Entwicklung der Betriebsgewinne hat es allerdings nur bei den JRs auf Honshu gegeben; die JRs auf den Nebeninseln Hokkaido, Shikohu und Kyushu konnten nur dank der Subventionen aus dem Management Stabilization Fund Überschüsse ausweisen.[56]

Die Umsätze der JRs sind nach der Reform deutlich stärker gestiegen als zuvor bei den JNR, 1987–1990 um durchschnittlich 6,2 vH pro Jahr gegenüber 3,8

---

56 Bei den Gewinnen von JR Freight ist zu berücksichtigen, daß die Güterverkehrsgesellschaft den Personenverkehrsgesellschaften für die Benutzung von deren Strekken Nutzungsentgelte zahlt, die lediglich die laufenden Kosten des Güterverkehrs berücksichtigen, aber keine Kapitalkosten enthalten. Hier ist ebenfalls ein Subventionselement enthalten (Link 1994b: 261).

vH 1981–1986 (Tabelle 2). Der geringere Anstieg nach 1990 ist rezessionsbedingt. Die Umsatzsteigerungen seit der Reform waren bisher ausschließlich durch Zuwächse bei den am Markt abgesetzten Transportleistungen bedingt (Tabelle 3), während die Preise für Transportleistungen im Gegensatz zu JNR-Zeiten bis 1994 nicht heraufgesetzt worden sind.[57] Im Personenverkehr waren die Zuwächse bei der Verkehrsleistung 1987 bis 1992 mit 4,7 vH jährlich wesentlich höher als zuvor, im Güterverkehr konnte sogar der Rückgang (1981–1986: –8,4 vH) in einen deutlichen Zuwachs (1987–1991: 6 vH) umgewandelt werden.

Die Qualität und die Vielfalt des Angebots im Personen- und Güterverkehr verbesserten sich nachhaltig. Dazu zählten verdichtete und der Nachfrage besser angepaßte Fahrpläne im Personen- und Güterverkehr, neues Rollmaterial, zusätzliche Serviceleistungen und innovative Transporttechniken. Auch dem Marketing wurde wesentlich mehr Aufmerksamkeit geschenkt als früher.[58] Die JRs diversifizierten zudem ihr Angebot durch komplementäre Aktivitäten in verwandten Geschäftsbereichen. Die Anstrengungen der JRs waren stark von der Corporate identity eines Dienstleistungsunternehmens und vom Streben nach Markterfolg geprägt (Fukui 1992: 116).

Die Betriebskosten wurden durch neue Organisationsformen, flexibleren Personaleinsatz, neue Managementtechniken und einen deutlichen Personalabbau rasch gesenkt, der noch bis 1985 anhaltende Trend stark steigender Betriebskosten je Fahrzeugkilometer konnte gebrochen werden (Tabelle 4). Die Verringerung des Personalbestands hatte bereits seit 1982 bei den JNR eingesetzt, nachdem die Kommission zur Sanierung der Staatsfinanzen die Privatisierung der JNR empfohlen hatte (Fukui 1992: 58, 96). Die Betriebskosten sanken schon ein Jahr vor der eigentlichen Reform, die Maßnahmen zum Einsparen von Kosten sind aber der Reform zuzurechnen. Dank der mit der Reform eingeführten betrieblichen doppelten Buchführung stieg das Kostenbewußtsein, aufgrund verbesserter interner Anreize konnten auch bei den Kapitalkosten nennenswerte Einsparungen erzielt werden (Hashimoto 1994: 50).

Die Produktivität der JRs stieg aufgrund der eingeleiteten absatzfördernden und kostensenkenden Maßnahmen nachhaltig, diejenige der JRs auf Honshu sogar auf Werte, die bis zur Reform nur die im Nahverkehr der Städte mit den JNR (bzw. nun den JRs) konkurrierenden Privatbahnen erreicht hatten (Tabelle 4).

---

57 Im Jahre 1989 wurden zwar einmalig die Preise um 3 vH erhöht, damit wurde aber nur die neu eingeführte Konsumsteuer weitergewälzt (Fukui 1992: 91; Hashimoto 1994: 48). Erst Anfang 1995 haben die JRs auf den Nebeninseln ebenso wie einige Privatbahnen beim Verkehrsministerium einen Antrag auf Tariferhöhung um knapp 20 vH gestellt (Nakamae 1995).

58 Vgl. dazu im einzelnen Link (1994b: 257) und Hashimoto (1994: 48 f.).

Tabelle 2 — Finanzielle Situation der JR Passenger Companies und der JR Freight 1987–1992

	JR Hokkaido	JRPC auf Honshu			JR Shikoku	JR Kyushu	JR Freight	*Insgesamt*
		JR East	JR Tokai	JR West				
					Umsatzerlöse[a] *(Mrd. Yen)*			
1987	91,9	1565,7	874,6	763,1	35,2	129,8	172,7	3633,0
1988	94,0	1663,5	968,6	807,1	43,7	139,6	182,7	3899,2
1989	99,8	1735,5	1003,1	834,3	43,9	143,9	192,1	4052,6
1990	105,0	1851,6	1101,3	892,3	48,0	150,7	204,9	4353,8
1991	.	.	.	.	.	.	.	4370,0
1992	97,1	1901,1	1105,4	906,4	44,8	148,4	296,8	4500,0
					Durchschnittliche jährliche Zuwachsrate der Umsatzerlöse[a] *(vH)*			
1987–1990	4,7	5,7	8,0	5,4	10,9	5,1	5,9	6,2
1987–1992	1,2	4,0	4,8	3,5	4,9	2,7	11,4	4,4
Zum Vergleich:								
1981–1986	—	—	—	—	—	—	—	3,8
					Gewinnentwicklung[b] *(Mrd. Yen)*			
1987	–2,2	76,6	60,7	8,0	1,0	1,5	5,9	151,5
1988	–1,2	85,6	94,9	17,2	5,7	3,0	6,6	211,8
1989	0,2	103,4	108,3	40,2	6,1	3,8	6,4	268,4
1990	1,6	149,6	129,2	87,5	8,4	3,9	7,4	387,6
1991	.	.	.	.	.	.	.	310,0
1992	1,3	100,9	67,6	55,7	3,8	3,5	7,2	240,0

[a]Ohne Umsätze in diversifizierten Geschäftsbereichen. — [b]Einschließlich der Gewinne aus diversifizierten Geschäftsbereichen, bei JR Hokkaido, JR Shikoku und JR Kyushu einschließlich der Umverteilungszahlungen aus dem Management Operating Fund.

Quelle: Fukui (1992: 94 [Figure V–3], 99 [Figure V–7]), Hashimoto (1994: 48 ff. [Figure 12, Table 13]), Link (1994b: 259 [Tabelle 5]).

Tabelle 3 — Verkehrsleistungen der JR Passenger Companies und der JR Freight 1986–1992 (Mrd. pkm bzw. Mrd. tkm)

	JR Passenger Companies							JR Freight
	JR Hokkaido	JRPC auf Honshu			JR Shikoku	JR Kyushu	*Insgesamt*	
		JR East	JR Tokai	JR West				
1986[a]	3,9	100,6	39,7	45,2	1,6	7,3	198,3	20,1
1987	3,9	104,5	41,1	45,8	1,7	7,7	204,7	20,0
1988	4,5	109,8	45,1	48,2	2,1	7,9	217,6	23,0
1989	4,4	113,2	46,3	48,9	2,0	7,9	222,7	24,8
1990	4,6	119,8	51,1	52,1	2,1	8,0	237,7	26,8
1991	4,8	126,0	52,1	53,7	2,1	8,3	247,0	26,9
1992	4,9	128,5	51,2	54,4	2,1	8,6	249,6	.
1987–1992[b]	4,7	5,0	5,2	3,8	5,6	3,3	4,7	6,0[b]
Zum Vergleich: 1981–1986[a,b]	–1,5	1,6	1,9	–0,1	–3,2	–4,2	1,0	–8,4

[a]Japan National Railways. — [b]Durchschnittliche jährliche Zuwachsrate. — [c]1987–1991.

Quelle: Fukui (1992: 92 f. [Figures V–1 und V–2]), Hashimoto (1994: 48 f. [Figure 12 und Table 13]), Link (1994b: 258 [Tabelle 4]).

Tabelle 4 — Reale Betriebskosten und Arbeitsproduktivität bei den Japan National Railways und den JRs[a] 1981–1990

	Betriebskosten je Fahrzeugkilometer (Yen)[b]	Arbeitsproduktivität	
		Verkehrsleistung je Beschäftigten (1 000 pkm und tkm)	Betriebserlöse je Beschäftigten (1 000 Yen)[b]
1981	491	561	5 870
1982	533	580	6 254
1983	612	609	7 971
1984	697	657	8 863
1985	761	780	10 953
1986	696	942	13 848
1987	631	1 123	16 295
1988	618	1 219	17 700
1989	603	1 276	18 444
1990	621	1 390	19 836
Zum Vergleich:			
JRs 1990[c]	.	.	22 630[c]
Privatbahnen 1990[c]	.	1 448	28 880[c,d]

[a]Personenverkehr der JR Passenger Companies und Güterverkehr der JR Freight aggregiert. — [b]In Preisen von 1981. — [c]In jeweiligen Preisen. – [d]1992; nur Privatbahnen in den Ballungsräumen Tokio und Osaka.

Quelle: Fukui (1992: 95 ff.), Hashimoto (1994: 52).

Die aus dem japanischen Haushalt direkt an die Bahnen gezahlten Subventionen für bestimmte Betriebsleistungen und spezielle Infrastrukturausbaumaßnahmen sind nach der Reform stark zurückgegangen. Selbst unter Einbezug der Subventionen an die JNRSC, die im Gegensatz zu den Erwartungen ihre Tilgungsaufgaben nicht erfüllen und ihre Ausgaben nicht decken konnte, ist die Haushaltsbelastung nach der Reform 1990 mit brutto 157 Mrd. ¥ bzw. netto 1,8 Mrd. ¥ unter Berücksichtigung der von den JRs gezahlten Körperschaftsteuer stark gegenüber dem Stand vor der Reform (1986: 377 Mrd. ¥) zurückgegangen (Fukui 1992: 96, 101). Unberücksichtigt bleibt dabei allerdings der Umstand, daß die JNRSC sich zusätzlich verschulden mußte.

Ab 1991 erfüllten die drei JRs auf Honshu die Vorschriften für eine Notierung ihrer Aktien an der Börse. Verzögert wurde die Privatisierung zunächst noch durch den massiven Rückgang der Aktienkurse an der Börse von Tokio im Jahre 1991; 1993 wurden dann 50 vH der Aktien von JR East an private Anleger verkauft (Link 1994b: 257; Dolles und Köster 1995: 196). Damit begann die avisierte materielle Privatisierung der JRs. Weitere Privatisierungsschritte sind

bisher allerdings noch nicht erfolgt, zum Teil deshalb, weil das japanische Finanzministerium überzogene Wertansätze für das 1994 ursprünglich zur Privatisierung anstehende Aktienpaket von JR West veranschlagt hatte und die Privatisierung zurückstellte (Dawkins 1994).

Zur positiven Entwicklung haben nach Modellrechnungen von Fukui (1992: 109 ff.) für das Geschäftsjahr 1989 zu 4 vH günstige makroökonomische Rahmenbedingungen, zu 3 vH die Auswirkungen der neuen privatwirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf das Angebot, zu 46 vH die Kostensenkungsmaßnahmen (insbesondere im Personalbereich), zu 41 vH die Übernahme der Altschulden durch die JNRSC und zu 6 vH die Übernahme der Pensionslasten durch die JNRSC beigetragen. Selbst wenn man berücksichtigt, daß dies nur grobe Schätzungen sein können, so zeigt sich doch, daß die Übernahme der Altlasten ein wesentlicher Bestimmungsgrund war, daß die Verringerung des Personalbestands entscheidend ist[59] und daß die Eigenanstrengungen bei der Gestaltung der Produktpalette und bei der Produktion und Vermarktung etwa so wichtig waren wie die günstigen konjunkturellen Impulse.

Ungelöste Probleme

Nach nunmehr fast 10 Jahren unter den neuen Rahmenbedingungen konnten allerdings noch nicht alle Probleme der ehemaligen Staatsbahn JNR gelöst werden. So wirkt die Preisregulierung, der die JRs unterliegen und die nach wie vor nach einer modifizierten „rate of return"-Methode und nicht nach der z.B. im Telekommunikationswesen vieler Industrieländer üblichen „price cap"-Methode durchgeführt wird,[60] nach wie vor anreizmindernd. So verfügen die JRs immer noch über ineffiziente und mit starken Quersubventionierungselementen durchsetzte Preisstrukturen, und die Gewinnanreize sind durch die administrative Festlegung einer maximal erlaubten Kapitalverzinsung geschmälert. Auch die Kostensenkungspotentiale erscheinen bei weitem noch nicht ausgereizt (Hashimoto 1994: 47, 54 ff.). In eine ähnliche Richtung wirken die übrigen Einflußmöglichkeiten des Verkehrsministeriums in elementare betriebswirtschaftliche Fragen (Dolles und Köster 1995: 196).

Lediglich die JRs auf Honshu waren bisher in der Lage, die ihnen auferlegten Altschulden der JNR (rund 30 vH) planmäßig zu tilgen. Dagegen ist es der JNRSC nicht gelungen, die auf sie entfallenden Altverbindlichkeiten abzubauen

---

59 Hier ist allerdings zu berücksichtigen, daß der Personalabbau, soweit er über Frühpensionierungen abläuft, zumindest für die Jahre bis zur regulären Pensionsgrenze mit einer Verlagerung der Kosten auf das jeweilige Sozialversicherungssystem, hier den Eisenbahner-Pensionsfonds, verbunden ist. Das betraf 1986, das Jahr vor der Privatisierung, über 39 000 der damals noch 277 000 Mitarbeiter der JNR, von denen die JRs nur knapp 200 000 übernahmen (Hashimoto 1994: 46).

60 Zur Erläuterung der Regulierungsmethoden vgl. Klodt et al. (1995).

(Link 1994b: 258). Wegen der Verzögerungen bei der materiellen Privatisierung der JRs, aber auch wegen weit hinter den Erwartungen zurückbleibender Verkäufe von Liegenschaften,[61] der zusätzlichen Lasten des Eisenbahnerpensionsfonds und der Belastung durch den Management Stabilization Fund stieg die Verschuldung der JNRSC von ursprünglich 25,6 Bill. ¥ trotz Subventionierung durch den Haushalt auf 26,6 Bill. ¥ im Jahre 1993 an, anstatt, wie geplant, zu fallen. Insofern muß der japanische Steuerzahler möglicherweise nicht nur für 37 vH (wie im Tilgungsplan festgelegt), sondern vielleicht für 70 vH der ursprünglichen Verbindlichkeiten der JNRSC aufkommen (Nakamae 1994; Dolles und Köster 1995: 199 f.).

Eines der ungelösten Finanzprobleme für die JNRSC ist der Eisenbahnerpensionsfonds, der zwar schon vor der Reform durch eine ungünstige Altersstruktur der Beschäftigten der JNR belastet war, dessen Finanzlage sich aber durch die Frühpensionierungen im Zuge der Reform verschärfte und der 1994 praktisch zahlungsunfähig war (Hashimoto 1994: 56 ff.).

Die materielle Privatisierung der JRs auf Honshu wird trotz der eingetretenen Verzögerungen grundsätzlich weitergehen. Fraglich erscheint die materielle Privatisierung indes bei den JRs auf den Nebeninseln, die nur dank des Management Stabilization Fund Überschüsse ausweisen konnten (Link 1994b: 260 [Tabelle 6]). Diese bieten ihre Leistungen zwar unter schwierigeren Rahmenbedingungen hinsichtlich der aktuellen und potentiellen Verkehrsnachfrage an, es hat aber den Anschein, daß insbesondere bei diesen Gesellschaften nicht alle Rationalisierungspotentiale genutzt wurden (Link 1994b: 260; Hashimoto 1994: 58 f.). Dazu könnte neben der erwähnten Regulierung auch die besondere Protektion und Subventionierung beigetragen haben.

Resümee

Insgesamt zeigt sich, daß die kommerziellen Rahmenbedingungen nach der japanischen Eisenbahnreform eine deutlich effizientere und stärker am Markt und der Transportnachfrage orientierte Produktion von Eisenbahnleistungen ermöglichen und daß die Spielräume von den Eisenbahnunternehmen genutzt werden. Probleme ergeben sich allerdings stets an der Schnittstelle zwischen betriebswirtschaftlicher Unternehmensführung und staatlichen Eingriffen sowie bei der Bewältigung der Altlasten.

Im Hinblick auf die deutsche und die im folgenden analysierte schwedische Bahnreform muß noch ergänzt werden, daß eine Regionalisierung des Nahver-

---

61 Die Erlöse aus dem Verkauf der Aktien von JR East mit 1,1 Bill. ¥ und aus dem Verkauf von Liegenschaften bis 1993 mit 3,8 Bill. ¥ erlaubten es der JNRSC nicht einmal, die kumulierten Zinsbelastungen bis 1993 in Höhe von 7,5 Bill. ¥ auszugleichen, geschweige denn Tilgungen zu leisten (Nakamae 1994).

kehrs nicht unmittelbarer Bestandteil der Reform war, weil dies bei den bis dahin unrentabelsten Strecken der JNR schon zwischen 1981 und 1984 erfolgt war. Dabei wurden 83 Strecken, die die JNR Anfang der achtziger Jahre wegen des geringen Verkehrsaufkommens stillegen wollten, von kommunalen oder gemischtwirtschaftlichen Trägern übernommen. Auf 38 Strecken wird von 36 neugegründeten Regionalbahngesellschaften weiterhin Schienenverkehr angeboten, die übrigen wurden von den neuen Betreibern auf Busverkehr umgestellt. Bis 1992 erhielten die regionalen Gebietskörperschaften für diese Dienste Zuschüsse seitens des japanischen Zentralhaushalts in Höhe von 50 vH der Defizite. Einige der Bahngesellschaften machten sogar Gewinne, die übrigen wiesen mit 70 vH einen höheren Kostendeckungsgrad auf, als es bei der JNR der Fall gewesen war (Link 1994b: 262 f.; Dolles und Köster 1995: 195).

2. Schweden

a. Deregulierungsmaßnahmen

Die schwedische Staatsbahn Statens Järnvägar (SJ) litt wie alle europäischen Staatsbahnen unter zunehmenden Defiziten, Effizienz- und Motivationsproblemen, einem Verlust von Marktanteilen an andere Verkehrsträger und unter den Widersprüchen zwischen kaufmännischer Betriebsführung und gemeinwirtschaftlichen Auflagen (Brandborn und Hellsvik 1990; Allemeyer 1993; Larsson und Ekström 1993; Hafner 1994). Nach fast zehnjähriger Diskussion über geeignete Sanierungskonzepte wurde 1988 durch das Gesetz zur Verkehrspolitik die Struktur des schwedischen Eisenbahnwesens weitreichend verändert. Im Vordergrund standen die Trennung von Fahrweg und Betrieb und kommerzielle Rahmenbedingungen für den Betriebsbereich, allerdings keine ausdrückliche Privatisierung:

(i) Die alte SJ wurde in zwei getrennte Organisationen aufgeteilt, in die Infrastrukturbehörde Banverket (BV), die die Verwaltung der Infrastrukturkapazitäten übernahm, und die nach kommerziellen Gesichtspunkten arbeitende Betriebsgesellschaft SJ. Diese wurde zwar nicht formal privatisiert, sollte aber wie ein Unternehmen arbeiten und ausdrücklich Gewinne erzielen.

(ii) Für die Nutzung der Eisenbahnstrecken von BV wurde ein Regime von Nutzungsentgelten eingeführt. Dieses war jedoch nicht an den gesamten Infrastrukturkosten orientiert, sondern an einem Konzept sozialer Grenzkosten (einschließlich der Kosten für Verkehrssicherheit und Umweltbelastungen), die in Analogie zum Straßenverkehr kalkuliert waren. Mit dem Argument, der Straßenverkehr decke seine Wegekosten nicht, wurden die Nutzungsentgelte für

das Schienennetz den für den Straßenverkehr ermittelten Werten für den Wegekostendeckungsgrad angepaßt und auf einen Bruchteil der tatsächlichen Infrastrukturkosten verringert.[62] Damit sollten Unterschiede in den von den Verkehrsträgern verursachten externen Kosten ausgeglichen werden. Fragen der unterschiedlichen zeitlichen und räumlichen Auslastung des Netzes — und damit das Konzept der Spitzenlastpreisbildung (peak load pricing) — spielten bei der Entgeltberechnung keine Rolle. Die durch Entgelte nicht gedeckten Fahrwegkosten werden aus dem Zentralhaushalt getragen.

(iii) Die SJ behielt ein landesweites Monopol für den Schienengüterverkehr im gesamten Netz; im Personenverkehr hat die SJ weiterhin ein Monopol nur für den Betrieb auf dem schon 1978 definierten überregionalen Hauptstreckennetz inne, das rund 64 vH des gesamten schwedischen Schienennetzes von 9 700 km ausmacht.[63] Eine Betriebspflicht wurde der SJ nicht auferlegt. Für aus ihrer Sicht betriebswirtschaftlich nicht rentable Leistungen wurde das Bestellerprinzip eingeführt.

(iv) Die Betriebsrechte auf dem vom Hauptstreckennetz getrennten Regionalnetz wurden den 1978 gegründeten regionalen Personenverkehrsbehörden (THM) zugesprochen. Sie können ebenfalls nach dem Bestellerprinzip die SJ oder auch eine andere Betriebsgesellschaft mit der Wahrnehmung des Schienenpersonennahverkehrs beauftragen. Sie wurden ferner in die Lage versetzt, den Schienenverkehr gegebenenfalls durch Busverkehr zu ersetzen. Damit ist im Segment des SPNV Wettbewerb zwischen Betreibern um subventionierte Leistungen möglich. Zur Finanzierung der nachgefragten Verkehrsleistungen erhalten die Regionen Finanzausgleichszahlungen aus dem Zentralhaushalt, die an den bisherigen Zahlungen an die SJ orientiert sind, ferner werden die Fahrwegkosten durch das System der Nutzungsentgelte subventioniert (vgl. hierzu auch Abschnitt E.V).

b. Bisherige Erfahrungen

Die positiven Ergebnisse der Reform

Seit 1989, dem ersten Jahr des schwedischen Eisenbahnwesens unter neuen Rahmenbedingungen, hat sich die finanzielle Situation der Eisenbahn deutlich

---

62 Zur Berechnung der Nutzungsentgelte, die im übrigen recht problematisch erscheint, vgl. im einzelnen Allemeyer (1993: 23 ff.). Die Zahlungen der SJ deckten im Jahr nach der Reform nur etwa 26 vH der Infrastrukturkosten. Nach anderen Angaben ist der Anteil inzwischen sogar noch niedriger, nämlich nur rund 10 vH (Kommunikationsdepartementet 1993: 92).

63 Auf das Regionalnetz entfallen 23 vH der Streckenlänge, auf nur im Güterverkehr bediente Strecken 13 vH (Larsson und Ekström 1993: 59).

verbessert. Auch die Erfahrungen mit der Regionalisierung werden als positiv eingeschätzt. So hat die SJ als Betriebsteil der Eisenbahn von 1989 an Gewinne gemacht. Die Betriebskosten sind deutlich zurückgegangen, und zwar wesentlich rascher als die zuletzt rezessionsbedingt ebenfalls zurückgehenden Umsätze (Tabelle 5). Der deutliche Kostenrückgang und damit die ausgewiesenen Gewinne sind nach den vorliegenden Quellen auf die unternehmerischen Eigenanstrengungen der SJ zurückzuführen und nicht darauf, daß der SJ nur ein Bruchteil der Fahrwegkosten in Rechnung gestellt wurden.[64]

Die Verringerung des Personalbestands war seit der Reform auch unter Einbezug der nunmehr beim BV beschäftigten Mitarbeiter mit durchschnittlich 7 vH pro Jahr nachhaltig und deutlich größer als bis 1988 bei der noch integrierten SJ (Tabelle 5). Zu den damit einhergehenden Einsparungen bei den Personalkosten treten weitere Kostensenkungen durch neue Organisationsstrukturen im Güterverkehr, einen gestrafften Wagenpark und die Schließung überzähliger Betriebswerke (Hafner 1994: 3).

Die Leistungspalette und der Service im Personen- und Güterverkehr haben sich seit der Reform durch modernere Züge, kundenfreundlicher gestaltete Bahnhöfe und neue Logistikkonzepte verbessert. Ihre Position an den Verkehrsmärkten hat die SJ, insbesondere im Personenfernverkehr, stabilisieren können (Hafner 1994: 3). Da die Reform dem Management erheblich mehr Spielraum verschafft hat und für die SJ Gewinnanreize zum Zuge kommen, ist anzunehmen, daß hier auch eine relative Verbesserung gegenüber einer Entwicklung unter den alten Rahmenbedingungen eingetreten ist.

---

64 Die Zeitreihe der Betriebskosten der SJ zeigt für die Jahre 1983 bis 1993 eine relativ stetige Entwicklung, die Betriebskosten lagen stets zwischen 9 und 11 Mrd. SEK. Zwischen 1988 und 1989 ergibt sich ein Rückgang der Betriebskosten der SJ von 165 Mill. SEK (Tabelle 5). Wäre die SJ mit der Reform von einem wesentlichen Teil der Fahrwegkosten entlastet worden, hätte sich anhand der von Allemeyer (1993: 23) genannten Zahlen — danach hatte die SJ 1989 mit 855 Mill. SEK nur 26 vH der beim BV anfallenden Fahrwegkosten zu tragen — ein Rückgang von annähernd 2,4 Mrd. SEK ergeben müssen. Das war aber nach den offiziellen, in der UIC-Statistik veröffentlichen Zahlen nicht der Fall. Statt dessen wurden dort für das BV seit 1989 Betriebsausgaben von jährlich annähernd 5 Mrd. SEK ausgewiesen, die in den Angaben der Fahrweg und Betrieb umfassenden SJ von vor 1989 nicht enthalten sind. Zu vermuten ist, daß mit der Reform lediglich Bilanzwahrheit bei den Infrastrukturkosten hergestellt wurde und sich nur die Art der Verbuchung geändert hat. Vor 1989 dürften die Infrastrukturkosten demnach direkt aus dem Staatshaushalt beglichen worden sein, seit 1989 erscheinen sie im Haushalt des BV. Anders wäre der Niveausprung der Betriebskosten von Netz und Betrieb zusammengenommen von rund 10 Mrd. SEK bis zum Jahre 1988 auf rund 15 Mrd. SEK ab 1989 nicht zu erklären (Tabelle 5).

Tabelle 5 — Betriebsergebnis, Verkehrsaufkommen, Verkehrsleistung und Personalbestand bei den schwedischen Staatsbahnen 1983–1993

	Betriebs-erträge[a]	Betriebsauf-wendungen[a]	Betriebs-ergebnis	Verkehrsaufkommen		Verkehrsleistung		Personalbestand[b]		
				Personenverkehr	Güterverkehr	Personenverkehr	Güterverkehr	SJ	BV	Insgesamt
	(Mill. SEK)			(Mill. Pers.)	(Mill. t)	(Mrd. pkm)	(Mrd. tkm)			
1983	8 425	8 302	123	77,2	41,0	6,5	14,6	37 585	—	37 585
1984	9 119	9 189	–70	78,0	47,3	6,5	16,5	37 179	—	37 179
1985	14 187[c]	14 122[c]	65	76,9	53,3	6,6	16,9	36 500	—	36 500
1986	9 882	10 116	–234	73,0	52,7	6,2	17,0	35 826	—	35 826
1987	10 062	10 529	–467	70,5	51,1	6,0	17,1	34 934	—	34 934
1988	10 674	11 091	–417	74,3	52,4	6,1	17,8	33 828		33 828
1989	10 955	10 926	29	74,5	53,7	6,1	18,2	25 638	7 176	32 814
1990	10 479	10 108	371	77,4	53,0	6,1	18,4	20 816	7 642	28 458
1991	10 450	10 064	386	77,6	52,0	5,5	18,0	18 518	7 765	26 283
1992	10 324	9 236	1 088	76,6	50,3	5,2	18,5	17 387	7 556	24 943
1993	10 060	9 620	440	.	51,5	.	.	15 776	7 600[d]	23 376
	Durchschnittliche jährliche Zuwachsraten									
1983–1988	4,8	6,0	—	–0,8	5,0	–1,3	4,0	—	—	–2,1
1988–1993	–1,2	–2,8	—	0,8[e]	–0,3	–3,7[e]	1,1[e]	–11,4[f]	1,4[f]	–7,1

[a]1983–1988 ohne staatliche Eigentümerleistungen, Zuschüsse für Infrastrukturinvestitionen und Fahrwegaufwendungen außerhalb der GuV; 1988–1993 ohne Erträge und Aufwendungen des Banverket (je rund 4–5 Mrd. SEK pro Jahr). — [b]Im Jahresdurchschnitt; SJ: Statens Järnvägar, BV: Banverket. — [c]Erhöhter Wert aufgrund der Umstellung der Periodizität des Geschäftsjahres. — [d]Geschätzt. — [e]1988–1992. — [f]1989–1993.

Quelle: Hafner (1994: 3), UIC (1994), eigene Berechnungen.

Die realen Stückkosten sind nach den vorliegenden Angaben ebenfalls deutlich rückläufig (bezogen auf das allerdings problematische Maß der Betriebsausgaben je Zugkilometer; Tabelle 6).[65] Die Verkehrsleistung je Beschäftigten ist deutlich gestiegen, die Erlöse je Beschäftigten haben demgegenüber nicht rascher zugenommen als vor der Reform (Tabelle 6).

Die Regionalisierung des SPNV hat sich offenbar bewährt. Wettbewerb um das Erbringen von subventionierten Nahverkehrsleistungen hat bisher zwar nur in wenigen Fällen stattfinden können, weil die Provinzbehörden den Regional-

Tabelle 6 — Reale Betriebsausgaben und Arbeitsproduktivität bei den schwedischen Staatsbahnen 1983–1993

	Betriebsausgaben je Zugkilometer[a] (SEK)[b]	Arbeitsproduktivität	
		Verkehrsleistung je Beschäftigten (1 000 pkm und tkm)	Erlöse je Beschäftigten (1 000 SEK)[b]
1983	80	561,4	224,2
1984	81	619,4	227,9
1985[c]	117	642,4	338,9
1986	80	647,2	225,0
1987	81	662,9	224,1
1988	80	704,8	230,6
1989	67	739,5	225,9
1990	64	861,3	228,8
1991	61	894,0	229,6
1992	56	953,0	235,7
1993	.	.	238,2
	Durchschnittliche jährliche Zuwachsrate		
1983–1988	6,4	4,7	0,6
1988–1993	–8,3[d]	7,8[d]	0,6

[a]Ab 1989 ohne Betriebsausgaben des Banverket (im wesentlichen Fahrwegkosten); die Werte unter Einschluß der gesamten Betriebsausgaben des BV betragen 1989: 94, 1990: 92, 1991: 89, 1992: 92. — [b]In konstanten Preisen von 1983. — [c]Erhöhte Werte aufgrund der Umstellung der Periodizität des Geschäftsjahres. — [d]1988–1992.

Quelle: Hafner (1994: 3), UIC (1994), OECD (1994), eigene Berechnungen.

65 In diesen Zahlen sind die jährlich rund 5 Mrd. SEK der beim BV anfallenden Infrastrukturkosten, die überwiegend aus dem Haushalt gedeckt werden, nicht enthalten. Entsprechend den in Fußnote 64 genannten Argumenten ist aber anzunehmen, daß die Zeitreihe in Tabelle 6 die Entwicklung der Betriebsausgaben der SJ je Zugkilometer sowohl bis 1988 als auch ab 1989 ohne volle Infrastrukturkosten wiedergibt.

verkehr meist direkt an die SJ vergeben. So sind nur zwei Fälle aus Süd- und Mittelschweden bekannt, in denen eine große Busgesellschaft (BK Tåg AB) sich bei einer Ausschreibung gegen die SJ durchsetzen konnte und die Verkehrsrechte erhielt (Allemeyer 1993: 30; Larsson und Ekström 1993: 72 f.; Nash und Preston 1993: 102). Zugleich scheinen sich aber auch die Leistungen, die die SJ erbringt, aufgrund der Verantwortung der Provinzbehörden für die Organisation des SPNV qualitativ verbessert zu haben und mehr entsprechend den Wünschen der Verkehrsnachfrager gestaltet worden zu sein (vgl. hierzu auch Abschnitt E.V).

Probleme

Als problematisch wird die Zusammenarbeit zwischen der Fahrwegbehörde BV und dem Betriebsunternehmen SJ beschrieben. Grundsätzlich in Frage zu stellen ist auch das Betriebsmonopol der SJ auf dem Hauptnetz.

Die unter kommerziellen Gesichtspunkten operierende SJ hat sich über eine zu bürokratisch und marktfern operierende Fahrwegbehörde BV beklagt. Dadurch sei es zu Abstimmungsproblemen zwischen SJ und BV hinsichtlich der Leistungsmerkmale von Netzkapazitäten gekommen (Allemeyer 1993: 30). Die daraus mögliche Folgerung, eine Trennung von Fahrweg und Betrieb sei mit zu hohen Transaktionskosten verbunden und bewähre sich in der Praxis nicht, ist jedoch nicht zwangsläufig. Denn bei den in Schweden geltenden Rahmenbedingungen (eine Fahrwegbehörde verhandelt mit einer Betriebsgesellschaft) werden zwangsläufig nicht alle möglichen Produktivitätsreserven aktiviert, die die eventuell höheren Transaktionskosten von getrennten Fahrweg- und Betriebsorganisationen ausgleichen könnten. Größere Produktivitätssteigerungen wären eher wahrscheinlich, wenn im Betriebsbereich auch im Personenfern- und Güterverkehr Wettbewerb zugelassen wäre und wenn der Fahrweg nicht von einer Behörde, sondern von einem zumindest formal privatisierten Unternehmen mit kommerziellem Leistungsauftrag verwaltet würde (Ilgmann und Miethner 1992: 225 ff.; Ilgmann 1993: 248).

Das Bestellerprinzip für unrentable Schienenverkehrsleistungen ist grundsätzlich eine Stärke des schwedischen Modells (Allemeyer 1993: 28). Das Bestellerprinzip entfaltet seine Wirkung aber erst dann voll, wenn die Leistungen im Wettbewerb ausgeschrieben werden. Das ist im schwedischen Fall aber nur im SPNV auf dem Regionalnetz möglich, nicht im Güterverkehr und im Personenverkehr auf dem Hauptnetz, für den die SJ jeweils ein Monopol für den Betrieb und die Verkehrslenkung hat. Daher kann das Verkehrsministerium bei gemeinwirtschaftlichen Leistungen auf dem Hauptnetz nicht zwischen mehreren Betreibern wählen. Konkrete Hinweise auf zu hohe Kosten für derartige Leistungen von SJ liegen zwar nicht vor. Grundsätzlich wird man bei der SJ aber auch nach der Reform noch erhebliche Kostensenkungspotentiale vermuten

können, weil das Unternehmen durch die Anlastung von lediglich einem Viertel der Infrastrukturkosten die Wirkungen des intermodalen Wettbewerbs durch andere Verkehrsträger vermutlich nicht voll zu spüren bekommt und zudem trotz der quasiprivatrechtlichen Rahmenbedingungen nach eigenem Bekunden nicht konkursfähig ist.[66]

Resümee

Insgesamt ergeben sich auch im schwedischen Fall Vorteile aus dem kommerziellen Umfeld für die Eisenbahnen, das eine stärker an Effizienzgesichtspunkten orientierte Produktion und Vermarktung von Eisenbahnleistungen ermöglicht. Aber auch hier erscheint die Trennungslinie zwischen Staat und Unternehmen problematisch. Die Vorteile für die Eisenbahn bei der Berechnung der Nutzungsentgelte für den Fahrweg verzerren vermutlich auch die intermodale Konkurrenz. Grundsätzlich gelungen erscheint indes die Regionalisierung des unrentablen Nahverkehrs.

3. Fazit aus den japanischen und schwedischen Erfahrungen

Ein gemeinsames Ergebnis aus den Erfahrungen der japanischen und der schwedischen Reform lautet, daß Eisenbahnleistungen unter privatwirtschaftlichen Rahmenbedingungen effizienter bereitgestellt werden können als unter einem traditionellen Staatsbahnsystem. Die Anreizstrukturen innerhalb der nach kaufmännischen Gesichtspunkten arbeitenden Unternehmen verbesserten sich gegenüber dem alten Rechtsrahmen. In beiden Fällen konnte der Personalbestand verringert werden, der Kapitaleinsatz effizienter gestaltet, die Stückkosten deutlich gesenkt, die Produktivität erhöht und das Angebot qualitativ verbessert werden. Durch Eigenanstrengungen der Unternehmen wurden die Betriebsleistungen erhöht und auch die bis dahin als unausweichlich angesehenen Marktanteilsverluste gestoppt oder zumindest eingeschränkt. Unter günstigen Voraussetzungen läßt sich Schienenverkehr sogar rentabel betreiben.

Es wird in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, daß der Erfolg der japanischen Reform, darunter auch die stark gestiegenen Verkehrsleistungen, Umsätze und letztlich die Gewinne der großen JRs auf Honshu, nicht zuletzt auf den Schienenverkehr begünstigende Faktoren in Japan (Mautgebühren auf Autobahnen, einschränkende Regulierungen beim Pkw-Besitz, ein schlechter aus-

---

66 Larsson und Ekström (1993: 64 f.) verweisen darauf, daß eine bloße formale Privatisierung das Konkursrisiko für eine Bahngesellschaft nicht erhöht, weil es nicht vorstellbar sei, daß eine privatrechtlich organisierte Staatsbahn tatsächlich in Konkurs gehen werde.

gebautes Straßennetz, größere Siedlungsdichte, Topographie) zurückzuführen sei (Link 1994a: 530; Link 1994b: 275). In bezug auf die Wirkungen der Reform ist allerdings zu berücksichtigen, daß sich diese Faktoren im Zeitablauf nicht verändert haben. Sie können damit allenfalls das Ausmaß der Zunahme der Verkehrsleistungen und Umsätze beeinflußt haben, nicht jedoch die Trendwende infolge der Reform an sich. Dafür spricht auch, daß es in Japan stets Unterschiede im Marktverhalten und in den Marktergebnissen zwischen der alten JNR und den japanischen Privatbahnen gab. Den Privatbahnen, die sowohl in der Fläche als auch im Vorortverkehr der Ballungsräume als Anbieter auftreten und im Vorortverkehr sogar in direktem Wettbewerb zum nationalen Eisenbahnsystem Schienenverkehr betreiben, ist es bereits Mitte der siebziger Jahre durch Kosteneinsparungen, eine der Nachfrage besser angepaßte Investitionspolitik und eine höhere Qualität der angebotenen Leistungen gelungen, ihre Marktanteile bei rund 15 vH der Verkehrsleistung zu stabilisieren, während zu jenem Zeitpunkt der Marktanteil der JNR noch kontinuierlich sank (Fukui 1992: 12, 23; Hashimoto 1994: 51 f.; Dolles und Köster 1995: 189). Dies dokumentiert ebenfalls, daß die Veränderung in den institutionellen Rahmenbedingungen entscheidend für die Effizienzsteigerungen ist.

Immerhin zeigen sich auch in Schweden mit seinem quasiprivaten Rechtsrahmen für den von der Infrastruktur getrennten Betriebsteil positive Entwicklungen bei den Kosten, bei der Leistungspalette und bei den Betriebsüberschüssen, wenn auch in geringerem Maße als in Japan. Für das geringere Ausmaß der Verbesserungen mögen in der Tat ungünstigere Rahmenbedingungen in Schweden in Form einer niedrigeren Siedlungsdichte, anders gearteten Raumstruktur und der schwächeren Stellung der Eisenbahn im Modal split verantwortlich sein. Welche Rolle dabei zusätzlich der Umstand gespielt hat, daß in Japan anders als in Schweden stets die materielle Privatisierung als Fernziel die Anreize zu effizientem Wirtschaften verstärkt haben könnte, ist wegen der unvollständigen Informationen über betriebsinterne Vorgänge bei den Bahnen in Japan und Schweden nicht zu entscheiden. Gegen ein großes Gewicht dieses Faktors spricht a priori die strikte Zielfunktion der SJ, Gewinne zu machen (Allemeyer 1993: 28). Sie wurde damit im Sinne von Caves und Christensen (1980) und deren Analyse der kanadischen Verhältnisse grundsätzlich in die Lage versetzt, ähnlich effizient zu wirtschaften wie ein privates Unternehmen. Da aber (i) die SJ außer im Regionalverkehr keinerlei intermodalem Wettbewerb im Betrieb ausgesetzt ist, (ii) die lediglich zu einem Bruchteil erfolgende Anrechnung der Fahrwegkosten Anlaß zu der Vermutung gibt, daß auch der Wettbewerb durch andere Verkehrsträger verzerrt ist, und (iii) die SJ sich nach eigenem Bekunden nicht der Gefahr eines Konkurses ausgesetzt sieht, sind bei der SJ wohl unausgeschöpfte Rationalisierungspotentiale vorhanden, die durch eine materielle Privatisierung aktiviert werden könnten.

Die *Trennung von Fahrweg und Betrieb*, die in Schweden verwirklicht wurde, hat wohl ebenfalls grundsätzlich funktioniert (Nash und Preston 1993: 101 f.), wenn hier auch die zusätzlichen Kosten, die man a priori von dieser spezifischen Reorganisationsmaßnahme erwarten mußte — zusätzliche Transaktionskosten zwischen den beiden nunmehr getrennten Unternehmensteilen und bürokratisches Verhalten der Fahrwegbehörde (Laaser 1991: 268 ff.) —, tatsächlich angefallen sind (Allemeyer 1993: 30). Inwieweit die Transaktionskosten aber durch Effizienzsteigerungen überkompensiert wurden, die erst durch die neuen Rahmenbedingungen ermöglicht wurden (Laaser 1991: 268 ff.), kann man nur mutmaßen: Diejenigen Kostensenkungsmaßnahmen und Leistungsverbesserungen, die sich aus dem kommerziellen Umfeld ergeben können, sind augenscheinlich verwirklicht worden. Zusätzliche Rationalisierungspotentiale dürften aber, wie dargestellt, noch vorhanden sein und durch mehr Wettbewerb auf der Betriebsseite sowie einen stärker kommerziell ausgerichteten Leistungsauftrag für das Netz zu aktivieren sein. Damit könnten auch die Transaktionskosten der Trennung von Fahrweg und Betrieb an Bedeutung verlieren.

Für die Frage, in welchem Ausmaß *Wettbewerb* die Betriebsergebnisse beeinflußt hat, sind die ausländischen Erfahrungen nur eingeschränkt aussagefähig. In Japan gibt es innerhalb des Eisenbahnwesens durch die regionale Aufteilung des Personenverkehrs und das Monopol im Güterverkehr praktisch nur „yardstick competition" zwischen regionalen Monopolen,[67] sieht man einmal von der Konkurrenz im S-Bahn-Verkehr der Ballungsgebiete durch Privatunternehmen auf eigenen Netzen ab. Letztere haben sich allerdings schon sehr viel früher als die JNR, nämlich Mitte der siebziger Jahre, bei den Kosten und der Qualität des Angebots anzupassen begonnen und schon damals ihre Marktanteile stabilisiert. Im Gegensatz zur damaligen JNR, die ähnliche Dienste anbot, waren sie deren Wettbewerb ausgesetzt und zugleich als Privatunternehmen grundsätzlich konkursfähig. Mit der formalen Privatisierung standen dann auch die JRs unter dem Wettbewerbsdruck der anderen Verkehrsträger, der nunmehr seine Wirkung auf die Effizienz der JRs ausüben konnte, weil die materielle Privatisierung der JRs von vornherein geplant war. Insofern könnten hier intermodaler Wettbewerb und Privatisierung zusammengewirkt haben. In Schweden gab es die Möglichkeit zu Wettbewerb innerhalb des Eisenbahnwesens nur im Regionalverkehr. Davon ist bisher erst eingeschränkt Gebrauch gemacht worden. Aber allein die Möglichkeit dazu dürfte schon einige Anreizwirkungen ausgelöst haben. Auch der überwiegend von der SJ bereitgestellte Teil des Nah-

---

67 Bei „yardstick competition" agieren die betreffenden Unternehmen auf räumlich und/oder zeitlich getrennten Märkten, auf denen sie jeweils durchaus ein Monopol haben können. Insofern stehen sie nicht im Wettbewerb untereinander, sondern es werden lediglich die Betriebsergebnisse, die auf den verschiedenen Märkten erzielt wurden, miteinander verglichen (Nash und Preston 1993: 97).

verkehrs wurde stärker an den Wünschen der Nachfrager orientiert. Der vom intermodalen Wettbewerb ausgeübte Druck dürfte dagegen nur in eingeschränktem Maße wirksam geworden sein.

Daß eine *Regionalisierung des Nahverkehrs* auf Dauer vorteilhaft ist, zeigen beide untersuchten Fälle. In Japan betrifft das die ab 1981 gegründeten Regionalbahnen in kommunaler Hand. Deren Kostendeckungsgrade waren von Anfang an mit 70 vH deutlich höher als im Regionalverkehr der alten JNR, die Betriebskonzepte waren wesentlich einfacher und der Verkehrsnachfrage auf diesen Strecken besser angepaßt. Zahlreiche Linien wurden unter neuer Regie auch auf Busverkehr umgestellt. Der Unterschied entsprach etwa dem zwischen der DB und den nichtbundeseigenen Eisenbahnen in der Bundesrepublik. Zwar mußte Verkehr auf diesen Strecken in den allermeisten Fällen subventioniert werden (Link 1994b: 262 f.), aber der fiskalische Aufwand für diese gemeinwirtschaftlichen Dienste war niedriger als in der Bundesrepublik. In Schweden hat sich die Regionalisierung offenbar ebenfalls bewährt, weil die Verantwortlichkeiten klar abgegrenzt wurden und das Angebot kundenfreundlicher gestaltet werden konnte. Inwieweit die Kosten für den Nahverkehr niedriger waren als vor der Reform, ist anhand des verfügbaren Materials nicht feststellbar.

Die weitgehende *Schuldenübernahme* in Japan hat den JRs einen Neuanfang ermöglicht. Die Honshu-JRs müssen allerdings — anders als die DBAG — sogar einen Teil der Altschulden ihrer Rechtsvorgängerin JNR selbst tilgen, was ihnen gelingt. Gleichwohl zeigen die Probleme, die die JNRSC mit der Tilgung der restlichen Schulden hat, daß die Altlasten aus der Zeit der Staatsbahn noch lange nachwirken. Die japanische Regierung hat es bei den Tilgungsplänen offenbar an der nötigen Vorsicht fehlen lassen. Ein Teil der Altschulden sollte durch die Erlöse aus der Privatisierung der JRs und aus dem Verkauf nicht betriebsnotwendiger Liegenschaften erfolgen. Die Tilgungspläne beruhten auf der Erwartung, der Boom auf dem japanischen Kapital- und Immobilienmarkt werde sich fortsetzen, was sich aber nach dem massiven Kursrückgang an der japanischen Börse und nach ähnlichen Entwicklungen am Immobilienmarkt als falsch herausstellte. Zudem waren die Pensionslasten für die überzähligen JNR-Mitarbeiter unterschätzt worden. Schließlich mußte die JNRSC auch noch für den Subventionsfonds für die weniger rentablen JRs und für Investitionshilfen für neue Shinkansenlinien mit zweifelhafter Rentabilität aufkommen. Mit dem Subventionsfonds wurde im Grunde genommen — wenn auch indirekt und auf niedrigerem Niveau — die alte Politik fortgesetzt, Schulden für laufende Betriebskosten am Kapitalmarkt aufzunehmen, diesmal durch den Schattenhaushalt des JNRSC.

In Schweden sind die *Finanzbeziehungen* zumindest formal etwas klarer geregelt, weil der Staat aus dem zentralen Budget die Fahrweginvestitionen des BV finanziert, wie es auch vor der Reform der Fall war. Nach der Reform hat

sich daran wenig geändert. Die Fahrwegbenutzungsentgelte, die die SJ an das BV entrichtet, decken nur einen Bruchteil der beim BV anfallenden Kosten des Fahrweges. Außerdem erhält die SJ für das Erbringen nicht rentabler Leistungen auf dem Hauptnetz direkte Zahlungen aus dem Haushalt des Bestellers (des Verkehrsministeriums oder bei strategisch wichtigen Strecken auch des Verteidigungsministeriums (Allemeyer 1993: 28)). Obwohl die Zahlungen für die bestellten Betriebsleistungen nicht als Subventionen im engeren Sinne gewertet werden, weil hier zwischen SJ und dem Staat ein Leistungsvertrag besteht, können dennoch allein schon deshalb Subventionselemente in Form überhöhter Kosten enthalten sein, als der Besteller Staat nicht zwischen mehreren Anbietern wählen kann. Insofern findet auch in Schweden durch die stark ermäßigten Infrastrukturbeiträge und die Zahlungen für politisch gewollte Leistungen (einschließlich derer im Nahverkehr) nach wie vor eine deutliche Subventionierung des Schienenverkehrs statt.

Das politische Ziel, *Schienenverkehr in einem bestimmten Umfang aufrechtzuerhalten*, und das auch dort, wo er vermutlich unter keinen Umständen rentabel betrieben werden kann, mag für sich genommen legitim sein. Solange es noch kein umfassendes System der Zurechnung von Wegekosten und von externen Kosten auf die einzelnen Verkehrsträger gibt, werden weiterhin beträchtliche Subventionen in den Schienenverkehr fließen. In diesem Zusammenhang wird zwar — wie konkret in Schweden — argumentiert, der Straßenverkehr decke seine weitaus höheren externen Kosten nicht, so daß die Subventionen an den Schienenverkehr als Second-best-Lösung zum Ausgleich der Unterschiede gerechtfertigt seien. Im Hinblick darauf, daß im Straßenverkehr externe Kosten nicht explizit zugerechnet werden, mag dieses Argument einiges für sich haben. Zu bedenken ist aber, daß die Höhe der Subventionen für den Schienenverkehr aus demselben Grund nicht hinreichend korrekt bestimmt werden kann, aus dem heraus die eigentlich vorzuziehende Lösung — die direkte Internalisierung der externen Kosten — bisher gescheitert ist, nämlich an der korrekten Messung der externen Kosten und gegebenenfalls Nutzen der einzelnen Verkehrsträger. Die Zurechnung wäre nach wie vor willkürlich. Das gilt auch für das schwedische Modell der Infrastrukturbenutzungsentgelte. Dann besteht aber auch die Gefahr, daß die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern verzerrt werden. Den negativen Anreizen, die die Subventionen bei den Eisenbahnunternehmen ausüben können, kann man demgegenüber leichter begegnen, indem nicht nur das Bestellerprinzip bei unrentablen Leistungen angewendet wird, sondern diese Leistungen grundsätzlich unter mehreren Bewerbern ausgeschrieben werden.

IV. Schlußfolgerungen

An den ausländischen Erfahrungen mit Bahnstrukturreformen zeigt sich, daß trotz der unterschiedlichen Modelle der Weg zu einer kommerzieller orientierten Eisenbahn richtig ist und mehr Effizienz im Schienenverkehr erhoffen läßt. Die Bahnreformen können so bewirken, daß die staatlichen Zahlungen an den Schienenverkehr deutlich sinken; sie können auch die Anreizprobleme, die sich aus gemeinwirtschaftlichen Aufgaben ergeben, mildern. Den Widerspruch zwischen politisch gewolltem Umfang des Schienenverkehrs und einer Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen können sie allerdings nicht auflösen und die Anreizprobleme aus gemeinwirtschaftlich bedingten Zahlungen nur dann vermindern, wenn dabei wettbewerbliche Elemente wie Ausschreibungen konsequent verwirklicht werden.

Bezogen auf die Verhältnisse nach der deutschen Bahnstrukturreform geben die ausländischen Erfahrungen Anlaß zu der Hoffnung, daß die DBAG ihre zusätzlichen Flexibilitätspotentiale dauerhaft nutzen, ihr Angebot den Marktverhältnissen besser als ihre Rechtsvorgängerinnen DB und DR anpassen, Personalkosten durch eine Verringerung des Personalbestands und den rationelleren Einsatz der verbliebenen Mitarbeiter einsparen, Investitionen rationaler planen und kostengünstiger durchführen, ihre Produktivität nennenswert erhöhen und vielleicht die bisher als unausweichlich angesehenen Verluste an Marktanteilen stoppen kann.

Mit ihren Gewinnen im ersten Jahr und den Anstrengungen zur Leistungsverbesserung und zur Verringerung des Personalbestands liegt die DBAG in einem ähnlichen Trend wie die Bahnen in Japan und Schweden. Dieser Gewinn ist gegenüber den hohen Verlusten und den zunehmenden Schulden der alten DB und DR zwar aufgrund der Übernahme der Altlasten bei den Schulden und beim Personal durch das BEV nicht überraschend — die Übernahme von Altlasten durch den Staat war Bestandteil der Reform —, war aber auch nicht zwangsläufig. Die Hoffnung, daß die Bahn unter privatwirtschaftlichen Rahmenbedingungen marktorientierter agiert, hat sich im ersten Jahr erfüllt. Die Befürchtung, daß die faktischen Beschränkungen für eine materielle Privatisierung der DBAG und die nur partiellen Möglichkeiten zum Wettbewerb im Netz die künftige Leistungsfähigkeit der Bahn beeinträchtigen, sind aber nicht ausgeräumt.

C. Binnenschiffahrt

Die Binnenschiffahrt unterlag in Deutschland ebenfalls einer staatlichen Regulierung. Diese unterschied sich in der Art der Durchführung nicht unerheblich von derjenigen in anderen Verkehrsbereichen und war im ganzen weniger weitreichend und umfassend. Dementsprechend beschränken sich die bislang getroffenen Deregulierungsmaßnahmen auf die Preisbildung und den Marktzugang. Angesichts der erst kurzen Zeit, die seit dem Wirksamwerden der entsprechenden Regelungen verstrichen ist, ist die Möglichkeit, eingetretene Veränderungen empirisch festzustellen und als Effekte der Deregulierung zu identifizieren, ebenfalls nur begrenzt.

Im folgenden wird zunächst einer kurzer Überblick über den Verkehrsträger Binnenschiffahrt mit einigen wichtigen Strukturmerkmalen und seiner längerfristigen Entwicklung gegeben. Daran anschließend werden die Besonderheiten des früheren Regulierungssystems dargestellt und Zielsetzung, Art und Inhalt der getroffenen Deregulierungsmaßnahmen erläutert. Die erkennbaren Veränderungen in der Zeit nach der Einleitung dieser Schritte werden insbesondere mit Blick auf die Preisbildung, das Angebot, Marktanteile und -strukturen, den Absatz von Transportleistungen sowie auf Kosten, Produktivität und Innovationen untersucht und auf ihre mögliche Verbindung zur Deregulierung geprüft. Zusätzlich werden einige begleitende Maßnahmen sowie die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen in der EU behandelt.

I. Entwicklung der Binnenschiffahrt in Deutschland

Die deutsche Binnenschiffahrt befindet sich bereits seit etwa 30 Jahren in einem Schrumpfungsprozeß, unter dessen Ursachen die Veränderungen der Montanindustrie, ihrer wichtigsten Ladungsquelle, hervorragen. Dieser Prozeß ist — wie in der gesamten westeuropäischen Binnenschiffahrt — durch mehrere langfristige Trends gekennzeichnet, die bei der Bewertung der zu untersuchenden Deregulierungswirkungen zu berücksichtigen sind. Dabei spielt ein permanenter Kapazitätsüberhang eine bestimmende Rolle.

Nach anhaltender Steigerung im Zeitraum 1950–1970 lag die im Gebiet der alten Bundesländer von der Binnenschiffahrt (Schiffe aller beteiligten Flaggen) beförderte Ladungsmenge seit 1970 etwa konstant bei 220 bis 240 Mill. t/Jahr. Aufgrund der Konzentration des Transportaufkommens auf Massengüter gab es

jedoch erhebliche konjunkturelle Schwankungen; so sind 1990 rund 230 Mill. t, 1993 dagegen nur rund 215 Mill. t befördert worden (Tabelle 7). Auf dem Gebiet der neuen Bundesländer werden seit 1991 jährlich etwa 6 Mill. t mit Binnenschiffen transportiert.[68]

Tabelle 7 — Verkehrsaufkommen der Binnenschiffahrt in den alten und neuen Bundesländern 1960–1993

	Binnenverkehr[a]	Grenzüberschreitender Verkehr		Transitverkehr	Gesamtverkehr	darunter: auf deutschen Schiffen[b]	
		Versand	Empfang			absolut	relativ
	Millionen Tonnen						vH
	Alte Bundesländer						
1960	92,2	27,9	45,0	6,9	172,0	103,0	62,4
1965	100,4	31,7	55,5	8,1	195,7	116,6	62,2
1970	105,8	48,6	73,3	12,3	240,0	137,5	60,4
1975	82,4	49,2	83,7	12,0	227,3	122,4	56,9
1980	87,1	49,2	90,7	14,0	241,0	126,4	55,7
1985	69,7	44,5	96,2	12,0	222,4	105,3	50,0
1990	67,1	52,5	96,2	15,8	231,6	102,7	47,6
1991	65,8[c]	46,8	97,5	14,8[d]	224,9	100,1	47,6
1992[e]	66,8[c]	46,1	95,9	15,3[d]	224,1	98,7	47,3
1993[e]	64,0[c]	44,2	92,0	14,7[d]	214,9	.	.
	Neue Bundesländer						
1991	3,7[c]	0,5	0,8	0,2[d]	5,2	4,4	88
1992[e]	3,6[c]	1,0	1,2	0,2[d]	6,0	4,2	72
1993[e]	3,4[c]	1,1	1,3	0,2[d]	6,0	.	.
	Bundesgebiet insgesamt[f]						
1991	69,7	47,3	98,2	14,8	230,0	104,5	48,6
1992[e]	70,4	47,1	97,1	15,3	229,9	102,9	47,9
1993[e]	67,5	45,2	93,3	14,7	220,7	97,2	47,2

[a]Bis 1990 einschließlich Verkehr mit der ehemaligen DDR. — [b]Ohne Schiffe der ehemaligen DDR; Anteile bezogen auf den Gesamtverkehr ohne Transitverkehr. — [c]In den alten bzw. neuen Bundesländern angeschriebener Verkehr innerhalb der gesamten Bundesrepublik Deutschland. — [d]Verkehr durch das jeweilige Gebiet. — [e]Ergebnisse z. T. vorläufig. — [f]Stand: 3. Oktober 1990.

Quelle: BMV *Verkehr in Zahlen* (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

---

68 Zum Vergleich: In der DDR wurden 1989 mit eigenen und angemieteten ausländischen Binnenschiffen rund 20 Mill. t, etwa die Hälfte mehr als 1970, befördert (BMV *Verkehr in Zahlen* 1994: 314; Staatliche Zentralverwaltung für Statistik 1986: 224).

Die von der Binnenschiffahrt erbrachten Leistungen lassen sich drei Kategorien zuordnen: dem deutschen Inlandsverkehr, dem grenzüberschreitenden Verkehr und dem Durchgangsverkehr. Die in diesen statistisch abgegrenzten Hauptverkehrsbeziehungen jeweils beförderten Gütermengen veränderten sich seit 1970 deutlich:

- Der deutsche Binnenverkehr innerhalb des alten Bundesgebiets und zwischen diesem und der DDR (bzw. seit 1990 den neuen Bundesländern) ist, vor allem in der Zeit bis etwa 1985, um insgesamt ungefähr zwei Fünftel auf rund 65 Mill. t/Jahr geschrumpft.
- Der Empfang im grenzüberschreitenden Verkehr hat bis Mitte der achtziger Jahre um etwa ein Drittel auf deutlich mehr als 90 Mill. t/Jahr zugenommen, während der Versand zwar schwankte, sich aber insgesamt nur wenig veränderte (rund 45–50 Mill. t jährlich).
- Der Transitverkehr durch das alte Bundesgebiet ist, mit Schwerpunkt in der Zeit nach etwa 1985, um ungefähr ein Fünftel auf rund 15 Mill. t/Jahr gestiegen.

Der Anteil deutscher Binnenschiffe an der Abwicklung des gesamten Verkehrs (ohne Transitverkehr) verringerte sich bereits, als das Transportaufkommen im ganzen noch zunahm; nach 1970 sank er nahezu kontinuierlich von 60 auf 47 vH. Diese Abnahme ist zum einen darauf zurückzuführen, daß der Strukturwandel „weg vom Binnenverkehr, hin zu mehr grenzüberschreitendem Verkehr" mit einem höheren Anteil ausländischer Schiffe einhergeht. Zum anderen hat die Beteiligung ausländischer Tonnage am deutschen Rheinkabotageverkehr,[69] der ihr offensteht, zugenommen.

Die Transportleistungen deutscher Binnenschiffe auf Strecken innerhalb der Bundesrepublik nahmen im Zeitraum 1970–1992 um 4 Mrd. tkm auf rund 24 Mrd. tkm ab. Die auf ausländischen Streckenabschnitten erbrachten Leistungen dieser Schiffe blieben mit gut 7 Mrd. tkm — unter Schwankungen — nahezu unverändert, so daß sie den tendenziellen Verlust auf den deutschen Strecken nicht ausgleichen konnten. Der Anteil der deutschen Flagge an den gesamten Leistungen (ohne Transitverkehr) ging von 57 vH (1970) auf 43 vH (1992) zurück. Im deutschen Binnenverkehr sind die Leistungen allerdings mit etwa 14–16 Mrd. tkm annähernd konstant, weil die Güter im Durchschnitt über längere Strecken zu transportieren waren (234 km in 1992, 181 km in 1975).

Die Struktur der deutschen Binnenschiffahrt hat sich seit 1960 stark verändert. Ein damals eingeleiteter langfristiger Anpassungsprozeß ist insbesondere

---

69 Unter Kabotage wird der Verkehr zwischen Quell- und Zielorten innerhalb der Staatsgrenzen jeweils eines Landes verstanden. Dieser Verkehr wurde meistens inländischen Anbietern vorbehalten (Kabotagevorbehalt).

unter dem Eindruck der durch die Konjunkturentwicklung nach 1990 verschärften Nachfrageveränderungen, teilweise aber wohl auch in Vorwegnahme der Deregulierung, beschleunigt worden.

Die Binnenschiffsflotte unter deutscher Flagge ist seit 1960 stark geschrumpft (Tabelle 8). Die Zahl der Motorschiffe und Kähne/Leichter hat sich bis 1992 auf ein Drittel vermindert. Dabei fiel die Tragfähigkeit auf 60 vH; die durchschnittliche Schiffsgröße stieg von rund 650 auf 1 160 t. Der Abbau dieser statischen Kapazität ist durch Abwrackaktionen gefördert worden (BDB 1990/91: 12 f., 24; BDB 1993/94: 27). Er ließ in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre stark nach, beschleunigte sich aber unter dem Einfluß eines Abwrackprogramms der Europäischen Gemeinschaft seit 1990 wieder (Tabelle 9).

Tabelle 8 — Flotte und Beschäftigung in der Binnenschiffahrt in den alten und neuen Bundesländern 1960–1993[a]

	Motorschiffe		Kähne[b]		Schuten, Leichter		Schlepper[c]		Erwerbstätige	Unternehmen[f]
	Anzahl	1000 t[d]	Anzahl	1000 t[d]	Anzahl	1000 t[d]	Anzahl	1000 kW[e]	Tsd.	Anzahl
	Alte Bundesländer									
1960	4 622	2 424	2 989	2 478	2 846	419	803	216	32	.
1965	5 664	3 387	1 853	1 559	2 929	477	687	192	27	.
1970	5 190	3 448	1 146	1 076	2 725	494	448	135	18	.
1975	3 967	3 245	819	976	2 212	434	387	157	15	2 381
1980	3 190	2 825	622	847	1 851	386	341	131	12	1 965
1985	2 616	2 554	527	723	1 201	270	285	115	11	1 658
1990	2 207	2 337	516	719	943	200	267	104	9	1 433
1991	2 042	2 218	532	738	896	189	264	103	9	1 236
1992	1 982	2 172	538	745	.	.	262	.	10	.
1993	.	.	.	.	.	.	.	.	9	.
	Neue Bundesländer[g]									
1992	112	85	650	327	.	.	157	.	1	.
1993	.	.	.	.	.	.	.	.	1	.
	Bundesgebiet insgesamt[h]									
1992	2 094	2 257	1 188	1 072	868	184	419	143	10	1 208
1993	2 063	2 211	1 291	1 117	855	178	472	149	10	1 220

[a]Jeweils Jahresende (Erwerbstätige: Jahresdurchschnitt; Unternehmen: 30. Juni). — [b]Schleppkähne, Schubkähne und Schubleichter. — [c]Einschließlich Schubboote und Schub-Schleppboote; ohne Hafenschlepper. — [d]Tragfähigkeit. — [e]Maschinenleistung. — [f]Ohne Unternehmen mit Personenschiffahrt. — [g]Angaben für 1991 lagen nicht vor. — [h]Stand: 3. Oktober 1990.

Quelle: BMV *Verkehr in Zahlen* (1972: B60 ff.; 1979: 73 ff.; 1994: 65 ff.), Statistisches Bundesamt *Fachserie 8, Reihe 4* (lfd. Jgg.).

Tabelle 9 — Abwrackquoten in der deutschen Binnenschiffahrt 1984–1992[a]

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Motorschiffe	3,2	1,6	0,7	0,6	0,8	0,4	6,0	4,5	1,2
Kähne[b]	3,6	0,6	0,5	0,9	0,7	0,7	2,2	1,6	1,7
Schlepper[c]	4,9	4,1	0,5	0,3	1,2	0,4	1,3	1,0	.

[a]In vH (Bezugsbasis: Tragfähigkeit); nur alte Bundesländer. — [b]Schleppkähne, Schubkähne und Schubleichter. — [c]Einschließlich Schubboote und Schub-Schleppboote; Bezugsbasis: Maschinenleistung.

Quelle: BMV *Verkehr in Zahlen* (1994: 66–69), eigene Berechnungen.

Die Tonnageproduktivität (tkm/t) der deutschen Binnenflotte hat sich von 1960 bis 1992 unter relativ geringen Schwankungen um 2 vH/Jahr erhöht (BMV *Verkehr in Zahlen* 1979, 1983, 1994; eigene Berechnungen). Das Tempo der Zunahme hat sich jedoch stark verlangsamt (1960–1980: 2,7 vH/Jahr; 1980–1992: 0,8 vH/ Jahr). Ursache der gestiegenen Auslastung der Tonnage waren unter anderem ein schnellerer Schiffsumlauf als Folge verkürzter Hafenzeiten, höherer Geschwindigkeit der Schiffe und anderer technischer Verbesserungen. Die Nutzung zuvor nicht beanspruchter Kapazitätsreserven sowie technischer Fortschritt dürften ceteris paribus einen Rückgang der Stückkosten herbeigeführt haben.

Bereits seit den sechziger Jahren wird auf die Existenz eines permanenten Kapazitätsüberhangs hingewiesen, dessen Ursachen der Rückgang des Aufkommens von Massengutladung und eine verzögerte Anpassung des Flottenbestands an die geringere Nachfrage sind und der auch für die Regulierungspolitik von Bedeutung ist. Die mögliche jährliche Beförderungsleistung der deutschen Binnenflotte dürfte ebenso wie die der insbesondere am Rheinverkehr beteiligten anderen EU-Länder erheblich höher sein als die derzeit nachgefragte Transportleistung. Die Minderauslastung der Kapazitäten wurde für das Jahr 1994 in Deutschland, Belgien, den Niederlanden, Luxemburg und der Schweiz auf rund 2 Mill. t Schiffsraum (Trockenladung 1,5 Mill. t, Tankladung 0,5 Mill. t, d.h. 15 bzw. 20 vH der „marktwirksamen Tonnage") geschätzt (BDB 1994a: 7 f.). Entsprechend ist die Ansicht vertreten worden, die jährliche Transportmenge könnte (bezogen auf 1994) mit der vorhandenen Flotte „aus dem Stand heraus" um 50–60 Mill. t/Jahr erhöht werden (Debling 1994: 32). Bei der Bewertung dieser Angaben ist zu beachten, daß die Rezession der Jahre 1992 und 1993, also ein kurzfristig wirksamer Faktor, das Ladungsaufkommen besonders stark drückte.

Die Personalentwicklung in der deutschen Binnenschiffahrt wies ähnliche Veränderungen wie die Transportleistungen auf (Tabelle 8). Die Zahl der Er-

werbstätigen hat sich langfristig nachhaltig verringert (1960–1992: –69 vH). Der Rückgang ist allerdings seit dem Ende der achtziger Jahre zu einem Stillstand gekommen. Die Tonnage je Beschäftigten hat sich offenbar als Folge der Schiffsgrößensteigerung im Zeitraum 1960–1992 um 91 vH auf etwa 290 t erhöht.[70] Dem Beschäftigungsrückgang steht ein erheblicher Anstieg der Produktivitätskennziffer „Tonnenkilometer je Erwerbstätigen" gegenüber (1960–1992: 257 vH, davon 1960–1980: 244 vH, 1980–1992: 3,9 vH). Der Umsatz je Beschäftigten ist im Zeitraum 1960–1992 (in laufenden Preisen) auf etwa das Zwölffache gestiegen.

Langfristige Wandlungen gab es auch in der Unternehmensstruktur der deutschen Binnenschiffahrt. Die Anteile der Reedereien und der Partikuliere an der gesamten Binnenschiffstonnage unter deutscher Flagge haben sich wiederholt verschoben.[71] Dabei haben sich in den letzten Jahren die Reedereien aus dem Schiffseigentum zurückgezogen. Das Ziel dieses Rückzuges ist mit „Überleben durch Konzentration und Verdichtung", „kleine Flotten — wenig Personal — geringe Kosten" umrissen worden (vgl. dazu unter anderem BDB 1992/93: 13). Diese neuerlichen Verschiebungen müssen aber vor dem Hintergrund der engen wirtschaftlichen Verflechtung zwischen den juristisch selbständigen Partikulieren und den Reedereien gesehen werden; sie dienten vorwiegend der Kostenverlagerung.[72]

---

70 Diese Angaben sind lediglich als Anhaltspunkte für die Entwicklungstendenz zu verstehen. Die Beschäftigtenzahl bezieht sich auf die gesamte Flotte einschließlich der Schlepper und Schubboote sowie Fahrgastschiffe, die Tonnage dagegen nur auf Motorschiffe, Schleppkähne und Schubleichter (güterbefördernde Flotte).

71 Die Unternehmensstruktur der deutschen Binnenschiffahrt und das Marktverhalten der Anbieter sind seit Jahrzehnten von einem Dualismus zwischen den sogenannten Reedereiflotten und den Partikulieren geprägt. Bei den ersteren handelt es sich vielfach um Konzernreedereien der Großunternehmen der eisenschaffenden Industrie bzw. des Steinkohlenbergbaus, die sich auf die eigene Ladungsbasis dieser Eigentümer stützen konnten. Partikuliere sind jeweils Eigner einzelner oder weniger Schiffe; sie sind nur zu einem geringen Teil auf dem freien (Spot-)Markt tätig, sondern schließen vorwiegend längerfristige Kontrakte mit Reedereien — gegebenenfalls auch anderen Großverladern — ab. Sie stehen daher in enger wirtschaftlicher Verbindung mit diesen und betreiben z.B. keine eigene Befrachtung.

72 Dabei geht es teilweise um vertragliche Beziehungen zwischen beiden Seiten, in denen die Reedereien — wohl etwa im Sinne des aus der Seeschiffahrt bekannten „Korrespondentreeders" (§§ 492, 493 HGB) — die wirtschaftliche Betriebsführung übernahmen. Zum anderen war es schon in den dreißiger Jahren zu staatlichen Eingriffen in die Marktstruktur gekommen, die ähnliche Wurzeln wie die Preisregulierung hatten und den „ruinösen Wettbewerb" zwischen den Partikulieren eindämmen sollten.

II. Die bisherige Regulierung

Die Regulierung des Verkehrsträgers „Binnenschiffahrt" begann in Deutschland im Gefolge der Weltwirtschaftskrise. Zum Schutz der Existenz insbesondere der kleinen Gewerbetreibenden in diesem Bereich wurde eine behördliche Regulierung der bis dahin generell freien Preisbildung eingeführt, um den krisenbedingten, aus dem Mißverhältnis von Tonnageangebot und gesunkener Nachfrage herrührenden Preisdruck zu mildern. Außerdem wurden Regulierungen des Angebots eingeführt, mit denen die Lage der sogenannten Partikuliere stabilisiert werden sollte.[73] Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden die Regulierungen als Teil der umfassenden „kontrollierten Wettbewerbsordnung des Verkehrs" fortgesetzt und auf eine feste organisatorische Grundlage in Gestalt des „Gesetzes über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr" vom 1. Oktober 1953 (*BGBl.* 1953) gestellt. Dieses Gesetz (nachfolgend „BSchVG") wurde inzwischen mehrfach geändert.

Ziele der Regulierung waren weiterhin die Sicherung der wirtschaftlichen Existenz der Schiffahrttreibenden, aber auch ein Schutz der Eisenbahn und die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Verkehrsmärkte. Diese Ziele schienen im Sinne der damaligen Lehre von den Besonderheiten des Verkehrs eine wettbewerbliche Organisation dieser Märkte auszuschließen. Dabei ging es zunehmend auch darum, als nachteilig angesehene Auswirkungen der starken Preisfluktuationen im Gefolge von — konjunkturellen — Nachfrageschwankungen auf die Ertragslage vor allem der mittelständischen Binnenschiffahrtsunternehmen zu mildern.

Die Regulierung des Verkehrsträgers wurde unter anderem mit einigen strukturellen Eigenarten begründet. Es handelte sich vor allem um das Anbieterverhalten und die Kostenstrukturen sowie die Elastizitätsverhältnisse auf vielen Binnenschiffahrtsmärkten, die als Ursache starker Preis-, Beschäftigungs- und Ertragsschwankungen angesehen wurden. Anpassungsprobleme gewannen nach dem Jahre 1960 als Folge gesamtwirtschaftlicher Wandlungen zunehmende Bedeutung; sie führten zu zusätzlichen staatlichen Eingriffen.

Im Unterschied zu der Regulierung der anderen Verkehrsträger, zu der es im Rahmen der „kontrollierten Wettbewerbsordnung" der Bundesrepublik Deutsch-

---

73 Rechtliche Grundlagen der Regulierung waren zunächst eine „Notverordnung des Reichspräsidenten vom 23. Dezember 1931", die Wettbewerbsbeschränkungen für die Partikuliere verfügte, und das „Gesetz zur Bekämpfung der Notlage in der Binnenschiffahrt" von 1933, das die freie Preisbildung durch Frachtenausschüsse und Festfrachten ersetzte (Linden 1966: Sp. 1313).

land kam, war die Regulierung für die Binnenschiffahrt als ein „hinkendes" System zu bezeichnen:[74]

- Es erfaßte die in der Fachliteratur üblicherweise unterschiedenen drei „Regulierungsparameter", d.h. Marktzugang (und -austritt), Preise und Kapazitäten, nur teilweise.
- Auch da, wo grundsätzlich Regulierungen bestanden, waren diese nur in der Tankschiffahrt, dagegen nicht in der Trockengüterschiffahrt lückenlos, z. B. im Sinne umfassender Tarifwerke nach dem Muster der Eisenbahn und des Straßengüterfernverkehrs.
- Der Verkehr auf dem Rhein einschließlich seiner Nebenflüsse und auf dem westdeutschen Kanalsystem bis zur Linie Dortmund–Hamm ist durch das liberale Regulierungssystem der Mannheimer Rheinschiffahrtsakte von 1868 grundsätzlich frei;[75] jedoch dürfen Transporte zwischen den Häfen des Rheinstromgebiets nach dem Zusatzprotokoll Nr. 2 zur Mannheimer Akte nur von Schiffen aus den Vertragsstaaten der Mannheimer Akte und den EU-Staaten durchgeführt werden.

Die Deregulierungsmaßnahmen wirken sich in den erwähnten Hauptverkehrsbeziehungen unterschiedlich aus. Die Durchfuhrverkehre sind davon nicht betroffen. Die Analyse hat jedoch die deutschen Inland- und die grenzüberschreitenden Verkehre zu unterscheiden. Die grenzüberschreitenden Verkehrsbeziehungen umfaßten bis zu den politischen Veränderungen in Osteuropa überwiegend den Verkehr auf dem Rhein und dessen Nebenflüssen, d.h. im Geltungsbereich der Mannheimer Akte, ferner den Verkehr zwischen den Häfen im deutschen Kabotagegebiet und dem EG-Ausland. Seit der Öffnung Osteuropas haben die Verkehre mit Polen, der Tschechischen Republik und den Donau-

---

74 Grundlage der Regulierung war das „Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr" vom 1. Oktober 1953 (*BGBl.* 1953), geändert (unter anderem) durch das „Dritte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr" vom 23. Juni 1979 (*BGBl.* 1979).

75 Eine historische Besonderheit der Binnenschiffahrt gegenüber den anderen Verkehrsträgern war die in der Mannheimer Akte vom Jahre 1868 festgelegte „Freiheit der Rheinschiffahrt," derzufolge staatliche Eingriffe unzulässig bzw. nur in besonderen Fällen — z.B. Erhebung von Abgaben als Entgelt für spezielle staatliche Leistungen — erlaubt sind. Art. 1 der Akte bestimmt, daß „die Schiffahrt auf dem Rhein ... den Fahrzeugen aller Nationen zum Transport von Waren und Personen gestattet" ist; nach Art. 3 darf auch keine Abgabe, „welche sich lediglich auf die Tatsache der Beschiffung gründet", erhoben werden (Europäisches Parlament 1979). Aus der Mannheimer Akte ergab sich eine Aufspaltung in Verkehrsbereiche, die von der Regulierung nicht erfaßt werden konnten, und solche, für die eine Reihe von Maßnahmen getroffen und verbindlich umgesetzt wurden.

ländern größere Bedeutung erlangt. Mit diesen Ländern wurden bilaterale Binnenschiffahrtsabkommen abgeschlossen.

1. Staatlich sanktionierte Preisbildung

Aufgabe der Preisregulierung war es, die Schwankungen der Frachtraten zu verringern und der Binnenschiffahrt ausreichende, auch die Deckung der Kapitalkosten ermöglichende Erlöse zu sichern.[76] Sie beschränkte sich auf Transporte innerhalb der Bundesrepublik, für die sie verbindlich war. Allerdings unterlagen nicht sämtliche innerdeutsche Transporte der Binnenschiffahrt einer solchen Preisregulierung.

Im grenzüberschreitenden Verkehr mit westeuropäischen Ländern war die Preisbildung — unabhängig von der Flagge des Schiffes — stets frei. Für die anderen erwähnten Wasserstraßengebiete ist in den jeweiligen bilateralen Binnenschiffahrtsabkommen vorgesehen, „auf Antrag der zuständigen Behörde einer Seite ... wirtschaftlich auskömmliche Mindest-Höchstfrachten und die Nebenbedingungen verbindlich zu vereinbaren" (Art. 3(4) des deutsch-tschechoslowakischen Binnenschiffahrtsabkommens vom 14. Dezember 1989 (*BGBl.* 1989c)).

In der grenzüberschreitenden Rheinschiffahrt wurde die Regulierungsfreiheit durch den Abschluß von sogenannten Konventionen und Pools auf privatwirtschaftlicher Basis zwischen den beteiligten Schiffahrtsunternehmen modifiziert; mit deren Hilfe sollten starke Schwankungen der Frachtsätze verhindert werden.[77] Diese teilweise unter staatlicher Mitwirkung entstandenen Vereinbarungen verloren nach und nach ihre Funktionsfähigkeit.

Für innerdeutsche Transporte lag die Kompetenz zur Regulierung der Transportpreise bei den dafür eingerichteten Frachtenausschüssen, die paritätisch mit

---

76 Die Notwendigkeit staatlicher Regulierung wurde mit strukturbedingten Besonderheiten der Binnenschiffahrtsmärkte begründet. Als solche Eigenarten werden insbesondere die geringe Preiselastizität der Nachfrage sowie das Marktverhalten der Partikuliere angegeben, die dazu neigten, unabhängig von der Auslastung und der Frachtenhöhe stets die gleiche Kapazität anzubieten. Beides führte zu erheblichen Schwankungen der Frachten und der Erträge und verringerte die Bereitschaft zur langfristigen Kapazitätsanpassung (Oley 1978: 151 ff.; Schroiff 1984: 161 f.; Doni 1965: 49 ff.).

77 So waren die „Duisburger Frachtenkonvention" (1951) und der „Kettwiger Pool" (1953) Marktregulierungen auf privatwirtschaftlicher Grundlage für den Stückgut- bzw. Kleinpartientransport (bis zu jeweils 200 t) im internationalen Verkehr und für den Bergverkehr mit Importkohle auf dem Rhein. Außerdem gab es seit 1955 den „Schweizer Pool" und die „Straßburger Konvention" als echte Kartelle (Predöhl 1964: 227 ff.). Seidenfus (1957: 19) schätzte daher, daß einschließlich der Konventionen etwa 95 vH der „Rheinfrachtenmärkte" geordnet waren.

Binnenschiffern und Verladern besetzt waren (Zimmermann 1990: 81 ff., 257 ff.).[78] Die Frachtenausschüsse legten auf Antrag grundsätzlich Festfrachten für häufiger anfallende Transporte ausgewählter Güter in bestimmten Relationen fest. Diese Preise wurden nach Genehmigung durch das Bundesverkehrsministerium als Rechtsverordnung in Kraft gesetzt und waren in ihrem jeweiligen Geltungsbereich verbindlich. Preise für Beförderungsleistungen, die von diesen sogenannten Frachtentableaus güter- und/oder relationsmäßig nicht erfaßt wurden und nur sporadisch anfielen, konnten frei kalkuliert und ausgehandelt werden. Wegen der Konzentration des Binnenschiffsverkehrs auf relativ wenige Massengüter waren dies jedoch Einzelfälle. Der weit überwiegende Teil der innerdeutschen Transporte war preisreguliert, zumal die Frachtenausschüsse „gehalten" waren, nach Möglichkeit Festfrachten zu bilden. Die regulierten Beförderungspreise wurden mit bindender Wirkung im Frachten- und Tarifanzeiger für die Binnenschiffahrt veröffentlicht (daher kurz als FTB-Frachten bezeichnet).

Das Binnenschiffsverkehrsgesetz sah von Anfang an auch die Möglichkeit vor, Tarifmargen zu vereinbaren (§ 21 Abs. 2 BSchVG); sie wurde zunächst nur vereinzelt, seit den siebziger Jahren jedoch verstärkt genutzt. Die Tarifmargen ermöglichten eine auch kurzfristig flexiblere Anpassung an wechselnde Marktbedingungen. Die Margen hatten teilweise erhebliche Breite.

Die Preisregulierung auf der Basis der Frachtenbildung in den Frachtenausschüssen wies gegenüber der Tarifbildung beispielsweise im Straßengüterverkehr eine Anzahl von Besonderheiten auf: Es handelte sich nicht um eine durchgehende Tarifbildung anhand einheitlicher und einfacher Kriterien; vielmehr gab es sowohl geographische als auch sachliche Differenzierungen, die auf der Existenz einer größeren Zahl von Frachtenausschüssen mit jeweils regional abgegrenzten Kompetenzen und auf den jeweils stark unterschiedlichen Transportkosten in den verschiedenen Verkehrsrelationen[79] sowie auf dem Vorhandensein unterschiedlicher Transportgüter beruhten. Frachten wurden daher nicht als einheitliche, entfernungsabhängige (Tarifkilometer-)Sätze, sondern als Stationsfrachten mit beträchtlichen Unterschieden gebildet.[80]

Insgesamt ist die regulierte Preisbildung der Binnenschiffahrt nicht als ein allgemeinverbindlicher Tarif, sondern als ein Bündel von Ausnahmetarifen be-

---

78 „Verordnung über die gebietliche Zuständigkeit der Frachtenausschüsse in der Binnenschiffahrt" vom 8. August 1963 (*BGBl.* 1963), geändert durch die Verordnung vom 12. April 1967 (*BGBl.* 1967).

79 So waren die deutlich differierenden Kanal- und Schleusengebühren Bestandteil der Festpreisbildung.

80 Bezugsgrundlage der Frachtenbildung war der verlängerte „Gustav Königs"-Typ von rund 1 050 t; dazu kamen Preiszu- und -abschläge für andere Schiffsgrößen (vgl. unter anderem Willeke 1977: 78 ff.).

zeichnet worden. Sie war marktnäher als bei anderen Verkehrsträgern, auch wenn sie sich ebenso wie dort auf eine Kalkulation der (Durchschnitts-)Kosten gründete, der im einzelnen verschiedene Kostenfaktoren zugrunde lagen (Zimmermann 1990: 83 ff.).

Charakteristisch war ferner die Beziehung zu den freien Preisen im internationalen Rheinverkehr, die trotz des Kabotagevorbehalts bezüglich der deutschen Inlandstransporte bestand. Sie wirkte sich auf dem Rhein unmittelbar, in den anderen Wasserstraßengebieten indirekt auf die regulierten Frachten aus, z.B. begrenzte sie diese nach oben.[81] Geregelt waren außerdem die mit der Fracht abgegoltenen Lade- und Löschzeiten; die bei deren Überschreitung an den Binnenschiffer zu zahlenden Liegegelder wurden ebenfalls durch die Frachtenausschüsse festgelegt (BDB 1992/93: 31 f.).[82]

2. Marktzugang und Marktaustritt

Der Marktzugang war in der deutschen Binnenschiffahrt mit einigen Ausnahmen stets frei. Es gab keine Konzessionen, keine Beschränkungen in Gestalt von Zulassungsvorschriften für die Schiffe außer den technischen Sicherheitsbedingungen, keine staatlichen Regelungen der Ladungsakquisition oder andere Behinderungen neuer Anbieter. Allerdings gab es Regelungen für die Partikuliere, mit denen deren Marktposition gestärkt werden sollte.[83] Außerdem war der innerdeutsche Verkehr (Kabotage) Schiffen unter deutscher Flagge vorbehalten. Eine gewisse Ausnahme war ferner das — bereits 1968 aufgehobene — staatliche Schleppmonopol auf mehreren Kanälen (Bundesschleppbetrieb), auf denen private Schleppkraft nicht zugelassen war. Im übrigen gab und gibt es

---

81 So wurde z.B. die ursprünglich eingeführte Festfracht für Kiestransporte von deutschen Abgangsstationen am Oberrhein nach deutschen Zielhäfen mit einer hohen Minusmenge versehen, nachdem sich die Nachfrage nach Kies auf die französischen Gruben im Elsaß verlagert hatte, weil dort die grenzüberschreitenden Rheinfrachten frei gebildet werden konnten und erheblich unter der deutschen Festfracht lagen.

82 Die sogenannte kalkulatorische Motorschiffs-Anteilfracht als Hauptposition der FTB-Frachten wurde relationsspezifisch unter Berücksichtigung der Bereithaltungskosten der Schiffe für die Umlaufzeit (=Fahrzeit plus Zeiten für Laden, Löschen und Melden) berechnet (Zimmermann 1990: 85).

83 Zu diesem Zweck wurden Zwangskartelle der Partikuliere gebildet (Schifferbetriebsverbände), die größere Marktmacht verkörperten (vgl. zu den Einzelheiten Doni 1965: 43, 84 f.), aber keinen Einfluß auf die Kapazitätsentscheidungen der Eigner und ihre nautisch-technische Betriebsführung hatten. Sie wurden schon in den siebziger Jahren in privatrechtliche Genossenschaften umgewandelt, die in reedereimäßiger Form arbeiten und stärker als kommerziell eigenständig handelnde Einheit auftreten (Schroiff 1984: 162 ff.). Ferner wurde den Partikulieren ein Ladungsanteil zugewiesen, den die Reedereien zu beachten hatten.

subjektive Zulassungsbedingungen wie z.B. Schifferpatente, deren Erwerb die fachliche Qualifikation zur Ausübung der Schiffahrt auf Flüssen und Kanälen nachweist.

Bei der Analyse der früheren Marktzugangsregelungen sind die nationalen und die grenzüberschreitenden Verkehre zu unterscheiden. Die Teilnahme am *nationalen Verkehr* — d.h. an Transporten zwischen Häfen, die an Flüssen und Kanälen in Deutschland liegen — stand Inländern offen; Marktzugang und -austritt waren frei. Ausländern wurde der Zugang zu diesen Märkten durch den Kabotagevorbehalt zugunsten der deutschen Flagge grundsätzlich verwehrt. Allerdings waren Kabotagefahrten zwischen deutschen Rheinhäfen seit 1956 auch ausländischen Fahrzeugen erlaubt; innerdeutsche Transporte über den Geltungsbereich der Mannheimer Akte hinaus (z.B. nach und von Stationen am Mittellandkanal) durften jedoch nicht übernommen werden.

Im *grenzüberschreitenden Verkehr* ist der Zugang zu den bei weitem aufkommensstärksten Transportrelationen im Rheingebiet für alle Anliegerstaaten aufgrund der Mannheimer Akte und des Moselvertrags frei; damit sind der Rhein und die anschließenden Kanäle bis zur Linie Hamm/Dortmund sowie die Mosel, der Main bis Bamberg und der Neckar stets erreichbar gewesen. Ebenso ist der Zugang im grenzüberschreitenden Verkehr zwischen deutschen und anderen EG-Häfen offen. Für den Zugang ausländischer Schiffe zu den übrigen Bundeswasserstraßen bestehen besondere Regelungen auf der Basis bilateraler Binnenschiffahrtsabkommen, die zum Teil in den achtziger Jahren im Zusammenhang mit der Eröffnung des Main-Donau-Kanals abgeschlossen wurden. Danach sollen die Schiffe beider Vertragsstaaten mit je 50 vH am bilateralen Wechselverkehr beteiligt werden (vgl. das deutsch-tschechoslowakische Abkommen vom 14. Dezember 1989 in *BGBl.* 1989c und das nahezu gleichlautende Abkommen mit Ungarn vom gleichen Tag in *BGBl.* 1989b). Inzwischen sind (neue) zweiseitige Binnenschiffahrtsabkommen mit Polen, Tschechien, Bulgarien, Rumänien und der Ukraine abgeschlossen worden, die grundsätzlich eine gleichmäßige Beteiligung jeweils beider Länder am Ladungsaufkommen vorsehen (BDB 1993/94).

3. Behördliche Kapazitätsregulierung

Ein besonderer Bestandteil der öffentlichen Einflußnahme auf die deutsche Binnenschiffahrt sind kapazitätsbezogene Maßnahmen, mit denen allerdings nicht auf den Marktzutritt oder das Ausscheiden aus dem Markt eingewirkt wird. Ziel ist es vielmehr, die durch strukturelle Eigenarten erschwerte Anpassung der Transportkapazität der Binnenflotte an langfristige Veränderungen der Nach-

frage nach Transportleistungen zu unterstützen.[84] Die angebotenen Kapazitäten werden nicht unmittelbar reguliert; sie sind in der Bundesrepublik Deutschland seit 1969 indirekt beeinflußt worden, indem mit Hilfe staatlich unterstützter Abwrackaktionen eine Verringerung des Schiffsraums angestrebt wurde. Mit dieser sogenannten Strukturbereinigung sollte der von umfangreichen dauerhaft ungenutzten Kapazitäten ausgehende Preisdruck abgemildert werden. Die Aktion wurde durch Beiträge des Binnenschiffahrtsgewerbes zu einem Gemeinschaftsfonds der deutschen Binnenschiffahrt finanziert, den die Wasser– und Schiffahrtsdirektion West (Duisburg) verwaltete (Debling 1994: 32; BDB 1992/93: 26 f.). Die Maßnahme richtete sich außerdem zunächst nur auf den Abbau der überalterten Tonnage. Eine Regelung für das Infahrtsetzen von Schiffsneubauten oder für leistungserhöhende Umbauten gab es nicht; die Flottenkapazität konnte grundsätzlich weiter ausgebaut und technisch erneuert werden.

Seit 1989 hat die Europäische Gemeinschaft ein eigenes Programm zur Strukturbereinigung in der Binnenschiffahrt der Gemeinschaft entwickelt.[85] Es umfaßt zwei getrennt wirkende, allerdings miteinander verbundene Regelungen mit dem gemeinsamen Ziel, den strukturellen Tonnageüberhang durch Anpassung des Angebots zu beseitigen:

- Das Abwrackprogramm sieht einen gemeinsamen Fonds vor, aus dem abwrackbereiten Schiffseignern eine finanzielle Unterstützung gewährt wird.
- Die Alt-für-neu-Regelung sieht vor, daß ein Schiffseigner, der einen Binnenschiffsneubau in Fahrt setzen will, entweder gleichzeitig alten Schiffsraum in festgelegtem Umfang (anfangs 1:1) abzuwracken oder, wenn dies nicht der Fall ist, besondere Ausgleichszahlungen (Pönalen) zu entrichten hat, die dem Abwrackfonds zugeführt werden; mit Hilfe der Pönalen soll insbesondere dem durch niedrige Neubaupreise vor allem osteuropäischer Werften gegebenen Anreiz, die verfügbare Transportkapazität auszuweiten, und dem davon tendenziell ausgehenden Druck auf die Frachtraten entgegengewirkt werden.

Das Programm trat zum 1. Januar 1990 in Kraft. Anfang 1993 begann eine weitere von der EG–Kommission mit der Verordnung (EWG) Nr. 3690/92 ini-

---

84 Die Abwrackentscheidungen werden offenbar durch die Langlebigkeit der Schiffe wesentlich mitbestimmt. Die deutsche Flotte weist einen hohen Anteil sehr alter Fahrzeuge auf. Von den insgesamt 2 723 Schiffen, die am 31. Dezember 1990 vorhanden waren, wurden 478 vor 1920 gebaut; davon entfielen 305 auf die Baujahre 1909 und früher. Das waren 11 bzw. 7,3 vH der gesamten Tragfähigkeit (Statistisches Bundesamt *Fachserie 8, Reihe 4* (1990)).

85 Vgl. die EG-Verordnungen Nr. 1101/89 und Nr. 1102/89 (*ABl.* 1989a, 1989b). Zur Vorgeschichte dieser schon aus den sechziger Jahren stammenden Pläne der EG vgl. Watermann (1973: insbesondere 210 ff.).

tiierte Abwrackaktion (*ABl.* 1992b; *Internationales Verkehrswesen* 1993b). Sie wurde durch die Pönalen sowie durch zinslose Regierungskredite finanziert, deren Tilgung aus Beiträgen der Schiffseigentümer aufzubringen war (BDB 1993/94: 27). Die Aktion hatte nur geringen Erfolg, obwohl die Bundesregierung 1994: 20 Mill. DM bereitstellte.[86]

Zu einer behördlichen Kapazitätsbeschränkung können im Oder–, Donau- und Elbegebiet schließlich die Vorschriften der bestehenden bilateralen Binnenschiffahrtsabkommen über die Verkehrsteilung führen; so hat Deutschland ab dem 1. September 1994 Transporte durch polnische Binnenschiffe im Wechselverkehr auf der Oder angesichts eines faktischen Marktanteils der polnischen Flagge von 85 vH kontingentiert.[87]

4. Wirkungen der Regulierung

Die Festlegung der Binnenschiffsfrachten durch die Frachtenausschüsse führte zu deutlichen Unterschieden zwischen den regulierten und den freien Transportpreisen. In der praktischen Handhabung waren die Frachtsätze aber nicht absolut fix; sie wurden bei Bedarf gesenkt, so daß ein gewisses Ausmaß an Flexibilität vorhanden war. Die regulierten Frachten reflektierten daher im Zeitablauf variierende Marktbedingungen einschließlich der Wettbewerbsverhältnisse im Rheinstromgebiet. Die Festlegung von Margen zusätzlich zu den Festtarifen gewann seit der Mitte der siebziger Jahre wie bei anderen Verkehrsträgern an Bedeutung. Die Margen erlaubten es vor allem, die Tarifraten der Marktlage entsprechend nach unten anzupassen.

Ein deutlicher Regulierungseinfluß kann hinsichtlich der Beschränkung des Marktzutritts für Ausländer durch den Kabotagevorbehalt für Transporte zwischen deutschen Binnenhäfen außerhalb des Geltungsbereichs der Mannheimer Akte statistisch belegt werden (Tabelle 10). Im Jahre 1992, dem letzten Jahr des Kabotagevorbehalts in seiner früheren Form, belief sich der Gesamtanteil ausländischer Binnenschiffe an der Transportleistung (tkm) in der Bundesrepublik

---

86 Über die Ergebnisse der Abwrackaktionen im Zeitraum 1. Januar 1990–1. Juli 1994 teilte die EG-Kommission mit, daß 336 886 t Trockenfrachterneubauten in Dienst gestellt wurden; 263 823 t wurden abgewrackt (entsprechend 78 vH). Zugängen neuer Tanktonnage von 164 512 t standen 78 747 t Abwrackschiffe gegenüber (48 vH). Für 22 bzw. 52 vH der Neubautonnage mußten Ausgleichszahlungen geleistet werden (*Internationales Verkehrswesen* 1995: 163).

87 *DVZ*, Deutsch-polnischer Binnenschiffsverkehr: Kontingentierung beginnt am 1. September, 1. September 1994: 2.

Tabelle 10 — Transportleistungen der Binnenschiffahrt und Anteil ausländischer Flaggen nach Wasserstraßengebieten in den alten Bundesländern[a] 1970–1993

	Elbegebiet	Weser-gebiet	Mittel-landkanal-gebiet	Westdt. Kanal-gebiet	Rhein-gebiet	Donau-gebiet	West-Berlin	*Insgesamt*
	Transportleistungen (Mill. tkm)							
1970	1 562	1 170	2 059	4 391	38 921	584	125	48 813
1975	1 302	963	2 086	4 258	38 455	394	107	47 565
1980	1 762	894	2 114	4 619	41 380	532	134	51 435
1985	1 603	702	2 235	4 010	39 101	412	119	48 183
1990	1 672	650	2 663	4 077	45 247	419	74	54 802
1991	1 501	936	2 483	3 972	44 590	301	.[b]	53 783[c]
1992	1 499	989	2 474	4 067	45 661	304	.[b]	54 994[c]
1993	1 389	815	2 620	4 104	45 414	535[d]	.[b]	54 877[c]
	Anteil ausländischer Flaggen (vH)							
1970	9,3	2,1	8,4	17,3	48,8	74,6	2,7	42,1
1975	11,4	4,3	12,3	22,3	49,6	73,9	4,8	43,7
1980	9,6	5,6	14,7	29,4	50,8	76,7	5,0	45,3
1985	12,7	7,0	20,1	34,4	55,8	83,4	4,5	50,3
1990	14,3	7,1	21,2	36,6	59,7	78,6	6,2	54,2
1991	13,5	18,2	25,7	41,2	61,7	78,4	.	56,5
1992	12,5	16,5	26,8	42,6	63,1	77,0	.	57,8
1993	12,7	19,4	28,0	44,6	65,3	64,3	.	59,9
	Änderung des Anteils ausländischer Flaggen 1990 gegenüber 1970							
absolut[e]	5,0	5,0	12,8	19,3	10,9	4,0	3,5	12,1
relativ[f]	54	238	152	112	22	5	130	29
	Änderung des Anteils ausländischer Flaggen 1993 gegenüber 1990							
absolut[e]	–1,6	12,3	6,8	8,0	5,6	–14,3	.	5,7
relativ[f]	–11	173	32	22	9	–18	.	10,5

[a]Einschließlich des grenzüberschreitenden Verkehrs und des Durchgangsverkehrs. — [b]Gebiet der ehemaligen Westsektoren statistisch nicht auszusondern. — [c]Ohne Berlin. — [d]Ohne Main-Donau-Kanal. — [e]Prozentpunkte. — [f]Änderung in Prozentpunkten bezogen auf den Anteil in 1970 bzw. 1990.

Quelle: Statistisches Bundesamt *Fachserie 8, Reihe 4* (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

insgesamt auf rund 58 vH. Der Effekt der Kabotagevorbehalte wird aus der starken Differenzierung der entsprechenden Anteile in den einzelnen Verkehrsgebieten deutlich:[88]

- Rheingebiet 63 vH (hier fielen 91 vH aller von Ausländern erbrachten Binnenschiffahrtsleistungen an; der Anteil des grenzüberschreitenden und des Durchgangsverkehrs war überdurchschnittlich hoch; ein Kabotagevorbehalt bestand nicht);
- westdeutsches Kanalgebiet (kein Kabotagevorbehalt) 43 vH;
- Elbe-, Weser- und Mittellandkanalgebiet 20 vH; diese Gebiete unterlagen dem Kabotagevorbehalt;
- Donaugebiet 77 vH (Sonderfall wegen des Einflusses der besonderen Bedingungen unterliegenden Wettbewerber aus dem Ostblock).

Die Auswirkungen der Marktzutrittsschranke Kabotagevorbehalt sind deutlich zu erkennen.[89] Die Anteile ausländischer Schiffe sind zwar bereits lange vor 1992 tendenziell gestiegen. Bei der sprunghaften Steigerung auch in Fahrtgebieten, in denen der Kabotagevorbehalt galt, spielte aber vermutlich eine Zunahme der grenzüberschreitenden Transporte oder des Durchgangsverkehrs die ausschlaggebende Rolle. Ein Zusammenhang mit der Regulierung war nicht erkennbar.

Es gibt auch Grund zu der Annahme, daß die Regulierung der Preise zu dem ständig beklagten Tonnageüberhang beigetragen hat. Dafür könnte sprechen, daß die Preise mit dem Ziel festgelegt wurden, die Existenz des Gewerbezweiges grundsätzlich zu sichern, auch wenn die Auslastung der Schiffe unzureichend war. Im Falle des Luftverkehrs in den Vereinigten Staaten ist eine dadurch verursachte Überinvestition in Fluggerät bekannt. Wird die Preisregulierung aufgehoben, ist dann mit einem verschärften Preisrückgang zu rechnen.

---

88 Der Aussagegehalt der verfügbaren statistischen Daten wird allerdings insofern eingeschränkt, als sich die ermittelten Anteile fremder Flaggen jeweils auf die Gesamttransportleistungen einschließlich der grenzüberschreitenden und der Durchgangsverkehre auf deutschen Wasserstraßen beziehen. Zu den Flaggenanteilen am Verkehr innerhalb des Bundesgebiets (ohne Unterscheidung nach Wasserstraßengebieten) vgl. Tabelle 11.

89 Allerdings waren die Anteile ausländischer Schiffe vor allem dort hoch, wo auch die Anteile der auf deutschen Wasserstraßen im Transitverkehr zwischen ausländischen Häfen erbrachten Verkehrsleistungen besonders hoch waren. Verzerrungen durch diese Korrelation sind deshalb wahrscheinlich. Die für einen exakten Vergleich erforderlichen Daten können aus dem statistischen Material jedoch nicht isoliert werden.

Tabelle 11 — Transportleistungen im Binnenschiffsverkehr innerhalb der alten Bundesländer nach Flaggen[a] 1970–1993

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993
	Mill. tkm							
Transportleistungen	19 094	14 450	15 713	12 965	14 110	15 182	15 563	14 812
Flaggen:	*Anteile in vH*							
Deutschland[b]	90,3	90,1	90,1	88,7	89,3	87,5	86,2	84,4
Fremde Flaggen	9,6	9,9	9,9	11,2	10,6	12,6	13,7	15,5
darunter:								
Niederlande	6,2	5,4	6,1	7,0	8,4	10,0	11,1	12,3

[a]Ohne grenzüberschreitenden Verkehr und Durchgangsverkehr. — [b]Einschließlich DDR bis 2. Oktober 1990.

Quelle: Statistisches Bundesamt *Fachserie 8, Reihe 4* (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

Denn bei überhöhten (nicht marktgerechten) Preisen und Erlösen werden die Kapazitäten übermäßig ausgeweitet — statt, wie im Falle der deutschen Binnenschiffahrt erforderlich, abgebaut.[90]

Die 1969 begonnenen Abwrackprogramme konnten die anhaltenden Kapazitätsüberhänge nicht im angestrebten Ausmaß verringern. In den beiden Jahren nach Inkrafttreten der EG-Regelung stiegen die Zahl der abgebrochenen Schiffe und die Abwrackquote zwar deutlich, sie fielen danach aber wieder. Das Ziel einer langfristigen Strukturbereinigung wurde somit nur unvollkommen erreicht.

III. Durchgeführte Deregulierungsmaßnahmen

Zu Überlegungen, die „kontrollierte Wettbewerbsordnung" im Verkehrssektor der Bundesrepublik schrittweise zu lockern, kam es in den vergangenen zehn Jahren im Rahmen der von der Europäischen Gemeinschaft ausgelösten Liberalisierungspolitik. Diese Tendenzen erfaßten auch die öffentlichen Regulierungen in der Binnenschiffahrt. Dabei wurde angestrebt, eine umfassende, alle Mitgliedsländer der EG einschließende Reform durchzuführen, weil eine Harmoni-

90 Ähnliche Beobachtungen konnten beim Ende der Ära fester — im deutschen Falle überhöhter — Wechselkurse gemacht werden, als es in der deutschen Seeschiffahrt zu einer ruckartigen Anpassung durch Tonnageabbau kam.

sierung der Wettbewerbsbedingungen auch in diesem Sektor für notwendig angesehen wurde. Faktisch ist es dazu jedoch nicht gekommen.

Ausgehend von dem Beschluß des Rates der EG vom Dezember 1991 über die Liberalisierung der europäischen Binnenschiffahrtsmärkte (Kabotagefreigabe) ist das deutsche Regulierungssystem für die Binnenschiffahrt in drei Schritten, welche die Bereiche „Marktzugang" und „Preisbildung" betreffen, aufgehoben worden:

(i) Zum 1. Januar 1993 wurde der Kabotagevorbehalt gelockert; EG-Ausländern wurde auf den ihnen bislang verschlossenen Strecken außerhalb des Gebiets von Rhein und westdeutschem Kanalsystem (d.h. auf den Wasserstraßen östlich der Linie Dortmund-Hamm sowie auf dem Main-Donau-Kanal, der Donau und der Saar) jeweils eine Anschlußkabotagereise auf dem direkten Rückweg zum Grenzübergang der Herfahrt gestattet.

(ii) Zum 1. Januar 1994 trat gemäß Art. 12 des Tarifaufhebungsgesetzes vom 13. August 1993 (*BGBl.* 1993b) das „Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr" insgesamt außer Kraft; insbesondere wurden damit (wie die Tarife der anderen Verkehrsträger) die im nationalen Binnenschiffsverkehr geltenden Festfrachten aufgehoben, so daß die Transportpreise generell, wie schon immer im grenzüberschreitenden Rheinverkehr, frei vereinbart werden können. Mit der Aufhebung der Preisregulierung stellten die dafür eingerichteten Frachtenausschüsse ihre Tätigkeit ein.

(iii) Zum 1. Januar 1995 ist entsprechend der EG-Verordnung Nr. 3921/91 vom 16. Dezember 1991 (*ABl.* 1991) der Kabotagevorbehalt im Verhältnis zu den anderen EG-Ländern ganz aufgehoben worden, so daß Schiffe unter den Flaggen dieser Länder seither freizügig innerdeutsche Transporte durchführen können. Die Aufhebung der Kabotagevorbehalte gilt jedoch (noch) nicht für die ostdeutschen Wasserwege.

Im Rahmen des Tarifaufhebungsgesetzes wurden ferner die ehemals von den Frachtenausschüssen beschlossenen und durch Rechtsverordnungen vorgeschriebenen Lade- und Löschzeiten sowie Liegegelder freigegeben. Die anschließend erlassene „Verordnung über den Lade- und Löschtag sowie die Lade- und Löschzeiten in der Binnenschiffahrt" vom 26. Januar 1994 (*BGBl.* 1994a) und das „Gesetz zur Änderung des Binnenschiffahrtsgesetzes" vom 26. April 1994 (*BGBl.* 1994b) sind im Gegensatz zu den entsprechenden früheren Regelungen durch Vereinbarung zwischen den Vertragsparteien abdingbar (dispositives Recht), so daß die Liberalisierung de facto auch diese Sachverhalte erfaßt.

Von der Deregulierung nicht berührt wurden die inzwischen auf die EU übergegangenen Abwrackmaßnahmen. Wie oben erläutert, wurden diese durch

das am 1. Januar 1993 in Kraft getretene zweite EG-Programm mit dem Ziel fortgeführt, den Kapazitätsabbau voranzutreiben.

Unverändert sind außerdem die Regelungen, die in den verschiedenen Abkommen mit mittel- und osteuropäischen Ländern hinsichtlich des Marktzugangs und der Transportpreise getroffen wurden. Hier gilt insbesondere, daß auf Antrag einer Seite auskömmliche Frachten festgelegt werden sollen. Der Zugang zu den deutschen Binnenschiffahrtsmärkten ist für die Flotten der osteuropäischen Länder weiterhin durch bilaterale Abkommen geregelt, die grundsätzlich eine hälftige Beteiligung vorsehen. Inzwischen hat die EG-Kommission vom Ministerrat ein Mandat für Verhandlungen über ein multilaterales Binnenschiffahrtsabkommen mit den osteuropäischen Nachbarländern erhalten (*Internationales Verkehrswesen* 1993a; Ewers und von Stackelberg 1994: 31 f.).

IV. Wirkungen der Deregulierung

Die zu erwartenden Auswirkungen der Deregulierung spiegeln die bisherigen Regulierungswirkungen wider. Sie fallen vornehmlich in die Bereiche „Preisbildung" und „Marktzugang und Kapazitäten". Von der Aufhebung der früheren Regulierung wird eine Verbesserung der Effizienz der Binnenschiffahrt erwartet. Insbesondere wird vermutet, daß

- das Frachtratenniveau fällt,
- der Marktzutritt erleichtert wird und die Wettbewerbsintensität zunimmt,
- niedrigere Frachtraten eine Absatzsteigerung ermöglichen,
- Investitionen und Innovationen angeregt werden und
- die Anpassung an die veränderten Marktbedingungen erleichtert wird.

Es geht dabei um die Frachten für Transportleistungen der Binnenschiffahrt innerhalb Deutschlands, um die Wettbewerbslage zwischen den deutschen Binnenschiffahrtsunternehmen sowie um die Teilnahme von Ausländern am Verkehr außerhalb des Rheingebiets, um die kapazitätsbeeinflussenden Wirkungen dieser Maßnahmen und auch der Abwrackförderung sowie um die Wirkungen auf die Marktstrukturen (Wettbewerb, Konzentration).

Angesichts der kurzen Zeitspanne (von sechs Monaten bis maximal zweieinhalb Jahren), die seit dem Inkrafttreten von Deregulierungsmaßnahmen verstrichen ist, sind umfangreiche statistische Beobachtungen nicht möglich. Insbesondere ist die Erfassung und Aufbereitung der Beförderungspreise in der Binnenschiffahrt mit der Preisfreigabe eingestellt worden. Wirkungen der Deregu-

lierung sind daher verschiedentlich nur in Umrissen zu erkennen. Dementsprechend können teilweise nur Plausibilitätsüberlegungen angestellt und mögliche künftige Entwicklungen abgeschätzt werden.

1. Frachtraten

Schon vor der Aufhebung der Festfrachten äußerte das deutsche Binnenschifffahrtsgewerbe die Befürchtung, daß es zu einem drastischen Fall der Frachtraten für Transporte innerhalb Deutschlands kommen werde, der die Existenz vor allem der Partikulierbetriebe bedrohen werde. Die Beobachtungen nach dem 1. Januar 1994 — dem Termin der Tarifaufhebung — deuten darauf hin, daß die Frachtraten in der Tat gesunken sind. Für das Ausmaß gibt es bislang allerdings keine zuverlässigen Daten, da anders als in der grenzüberschreitenden Rheinschiffahrt Frachtenbörsen für die Binnenschiffahrt nicht existieren und demzufolge Durchschnittsfrachtsätze oder auch nur ausgewählte Sätze nicht bekanntgegeben werden. Schon im Januar 1994 wurde aber gemeldet, daß die Raten im innerdeutschen Verkehr um 45–60 vH (gegenüber Dezember 1993) gefallen seien.[91] Das niedrige Niveau hatte diesen Angaben zufolge während des ersten Halbjahres 1994 Bestand. Als Ursache des Preisfalls wurden insbesondere Überkapazitäten im westeuropäischen Verkehrsraum genannt.[92]

Etwas differenziertere Anhaltspunkte für den möglichen Umfang des Rückgangs der Frachten liefern die Berechnungen von Preissenkungspotentialen, die einige Jahre vor der Aufhebung der Regulierung von der Firma Planco Consulting angestellt wurden (hier zitiert nach Seidenfus 1988: 59 f.). Diese Potentiale wurden mit durchschnittlich etwa 47 vH für die aggregierte Gütergruppe „abgedecktes Massengut und Massenstückgut" angegeben (Anteil am gesamten nationalen Aufkommen 7 vH). Für „trockenes Massengut" wurden 30 vH (Anteil 59 vH), für „Stückgut/Diverses" 26 vH (Anteil 11 vH), für „flüssiges Massengut" 20 vH (Anteil 24 vH) ermittelt. Dabei wurden jeweils die um Kostenunterschiede bereinigten Frachtsätze für annähernd vergleichbare innerdeutsche und grenzüberschreitende Strecken einander gegenübergestellt. Wahrscheinlich bestanden erhebliche Spannweiten zwischen unterschiedlichen Strecken.

---

91 In der Tankschiffahrt, wo die Überkapazität besonders groß ist, wurde mit Hilfe eines brancheninternen Appells versucht, eine Unterbietung der früheren FTB–Frachtsätze auf maximal 67,5 vH zu begrenzen (Lauenroth 1995: 10).

92 BDB (1994a: 6; 1994b; 1994c); Blath (1994); *DVZ*, Hannelore Stahl (Partikulierin) auf dem DVZ-Forum zur Tarifaufhebung: Branche treibt ins soziale Elend, 13. Mai 1994: 8; sowie *DVZ*, Binnenschiffer in Existenznöten: Partikuliere klagen über einen dramatischen Preisverfall, 14. Juni 1994: 1.

Weitere Aufschlüsse geben Vergleiche zwischen den internationalen Rheinfrachten (Rotterdamer Frachtenbörse) und den FTB-Frachten für innerdeutsche Beförderungen auf dem Rhein für das letzte Jahr vor der Deregulierung.[93] Sie lassen erkennen, daß zu dieser Zeit die regulierten deutschen Frachten wesentlich über dem Niveau der internationalen Rheinfrachten lagen. So ergab sich, daß die Fracht Ende Dezember 1993

- für Steinkohle von Rhein-/Ruhrhäfen nach Mannheim 22,36 DM je Tonne, von Rotterdam nach Mannheim 13,00 hfl (rund 11,40 DM) betrug (Differenz –49 vH);
- für Steinkohle nach Würzburg 29,57 DM bzw. 20,00 hfl (rund 17,60 DM) ausmachte (–40 vH);
- für Steinkohle nach Nürnberg bei 38,13 DM bzw. 25,00 hfl (rund 22,00 DM) lag (–42 vH);
- für Steinkohle nach Hannover ab Ruhr-/Kanalhäfen 21,48 DM, ab Rotterdam 15,00 hfl (rund 13,20 DM) betrug (–39 vH);
- für Bimskies nach Nürnberg ab Vallendar sich auf 29,42 DM, ab Rotterdam auf 25,00 hfl (rund 22,00 DM) belief (–25 vH);
- für Steinkohle nach Heilbronn ab Rhein-/Ruhrhäfen 29,13 DM, nach Stuttgart ab Rotterdam 18,00 hfl (rund 15,80 DM) ausmachte (–46 vH); für Steinkohle nach Karlsruhe ab Rhein-/Ruhrhäfen 25,83 DM, nach Basel ab Rotterdam 18,00 hfl (rund 15,80 DM).

Im innerdeutschen Verkehr waren im Dezember 1993 nur relativ geringe Abweichungen der regulierten Kanalfrachten von den ebenfalls regulierten innerdeutschen Rheinfrachten zu erkennen.

Die Vergleiche der unmittelbar vor und nach der Preisfreigabe geltenden Frachtraten zeigen, daß ein erhebliches Preissenkungspotential vorhanden war, soweit die innerdeutsche und die internationale Rheinschiffahrt in Betracht kamen. Für den innerdeutschen Verkehr ließ sich eine solche Beobachtung nicht treffen. Die Frachten in der internationalen Rheinschiffahrt fielen im Januar 1994 sehr stark, lagen im Dezember 1994 bei anziehender Konjunktur jedoch um etwa vier Fünftel über diesem Niedrigstand. Die oben erwähnten, von der Binnenschiffahrt angegebenen Prozentsätze dürften daher Obergrenzen der beobachteten Preisänderungen darstellen;[94] sie lassen zudem Rückschlüsse

---

93 Die angeführten Frachtraten sind FTB-Sätze für Beförderungen zwischen deutschen Häfen (Statistisches Bundesamt 1994b: 14 ff.) bzw. freie Frachten für die Rheinschiffahrt, die an der Rotterdamer Frachtenbörse notiert wurden (*ITZ* 1993).

94 Die Vermutung, daß sich der Abstand zwischen den früheren regulierten Preisen und den freien Rheinfrachten mit anziehender Montankonjunktur verringern werde,

auf ihre anteilmäßige Bedeutung im Gesamtzusammenhang aller Frachten nicht zu.

Die Auswirkungen der Freigabe der zuvor behördlich festgelegten Entgelte für die Lade- und Löschzeiten der Schiffe in den Häfen lassen sich gegenwärtig nicht feststellen, da Daten nicht verfügbar sind. Diese Entgelte können nunmehr — wie in der Seeschiffahrt üblich — im Wettbewerb frei ausgehandelt und beispielsweise nach Ladungsarten und Häfen differenziert werden. Die Preisfreigabe hat auch Auswirkungen auf die Preisstrukturen. So wurden starre Strukturelemente der administrierten Preise beseitigt (beispielsweise wurden die Begrenzungen durch die Margen aufgehoben); statt dessen wurde die volle Flexibilität der Preise hergestellt; die Funktionen der Marktpreise (Markträumungsfunktion, Investitionslenkungsfunktion) können sich wieder entfalten. Auch unter den neuen Bedingungen blieben die verschiedenen Zuschläge zu den Grundfrachten erhalten; sie werden aber wie im Fall der Entgelte für Lade- und Löschzeiten flexibilisiert. Grundsätzlich dürfte dies auch für die Höhe der Kleinwasserzuschläge, die bei Tragfähigkeitsverlusten infolge geringer Abladetiefe bei niedrigen Wasserständen berechnet werden, sowie für andere Frachtbestandteile wie Sperrigkeitszuschläge gelten.

Mit der Preisfreigabe hat sich die Interdependenz zwischen den vormals preisregulierten Wasserstraßengebieten und dem unregulierten Rheinstromgebiet verstärkt. Preisschwankungen können sich rascher als bisher fortpflanzen. Zwar bestand auch vorher ein Preiszusammenhang, doch wurde dieser durch den Tarifbildungsmechanismus der Frachtenausschüsse verzögert und abgeschwächt, wenngleich die Effekte der Preisregulierung auf die periodenbezogenen Erträge in der Binnenschiffahrt nicht allein vom Preisniveau, sondern auch wesentlich von den möglicherweise in Kauf zu nehmenden Wartezeiten des Schiffes auf den Anschlußfrachtvertrag mitbestimmt wurden.

Die Aufhebung der Kabotagevorbehalte wirkt sich auf indirektem Wege ebenfalls auf die Höhe der Frachtraten aus. Fremdflaggige Schiffe können in die bisher geschützten Märkte eintreten, um die dort höheren Frachten bzw. Erlöse auszunutzen. Sie werden in einem solchen Fall das Angebot an Transportkapazität vergrößern. Da eine Zunahme des Ladungsaufkommens bei sinkenden Preisen infolge der geringen Preiselastizität der Nachfrage nicht wahrscheinlich ist, wird der Druck des Angebots sich verstärken und die Frachtraten unter den Stand fallen lassen, der bereits aus der Aufhebung der Preisregulierung resultierte.

---

wird durch Feststellungen von Contzen (1995: 5) bestätigt, der auf eine Festigung der Binnenschiffsfrachten im Jahre 1995 hinweist.

2. Größe des Angebots

Die deutsche Binnenschiffsflotte — nur Güterschiffe — hat sich seit der ersten Deregulierungsmaßnahme unter Berücksichtigung des Zugangs durch die Binnenflotte der ehemaligen DDR nochmals verringert. Damit hat sich der schon seit 1960 beobachtete Schrumpfungstrend fortgesetzt. Der Prozeß hat sich zwar verlangsamt; Hauptursache dürfte aber sein, daß die Abwrackaktion von 1989 zeitweilig unterbrochen wurde. Unmittelbare Einwirkungen der Deregulierung auf die Flottenentwicklung sind — schon wegen der für eine kapazitätsbezogene Anpassung sehr geringen Dauer des Beobachtungszeitraums — nicht zu erkennen, könnten allerdings auch nicht von den Langfristeinflüssen getrennt werden.

Es ist damit zu rechnen, daß die Aufhebung der Tarifpflicht in der Binnenschiffahrt und die Auflösung der Frachtenausschüsse den zuvor neutralisierten Angebotsdruck auf bisherigen Kabotagemärkten voll wirksam werden lassen.[95] Der Anlaß, den Flottenbestand weiter zu verringern, wird dementsprechend fortbestehen, zumal kaum damit gerechnet werden kann, daß zusätzliche Ladung zu gewinnen ist.[96] Wenn eine Kostenanpassung nicht möglich ist, werden Grenzanbieter bzw. wird Grenztonnage aus dem Markt ausscheiden müssen. Dies wird auf längere Sicht dazu beitragen, den „strukturellen" Tonnageüberhang zu beseitigen. Soweit die Regulierungsmaßnahmen in der Vergangenheit eine Ursache des Entstehens und Fortbestands des Tonnageüberhangs waren (vgl. hierzu Abschnitt C.II.4), ist diese unter den neuen Bedingungen entfallen.

3. Marktanteile

Vor dem Beginn der stufenweisen Liberalisierung standen etwa 13 vH der gesamten auf den Binnenwasserstraßen der Bundesrepublik erbrachten Transport-

---

95 *DVZ*, Abwrackaktion in europäischer Binnenschiffahrt: Warteliste: Abbau beginnt im Januar, 8. Dezember 1994: 1 f.

96 Die Preiselastizität der Nachfrage im Massenguttransport ist kurzfristig durchweg gering, die Einkommenselastizität (Konjunkturabhängigkeit) dagegen hoch. Längerfristig ist die direkte Preiselastizität vermutlich auch gering, da der Trend gegen die Massengüter gerichtet ist. Die Kreuzpreiselastizität zu anderen Verkehrsträgern könnte ceteris paribus möglicherweise ausreichend hoch sein, um Ladung von der Schiene (oder auch Straße) auf die Binnenwasserstraße abzuziehen; ausschlaggebend ist jedoch, daß mit Gegenreaktionen der betroffenen Verkehrsträger gerechnet werden muß.

leistung unter dem Kabotagevorbehalt.[97] Die Vorbehalte hatten somit eine relativ beschränkte Bedeutung. Nach ihrer Aufhebung ist insbesondere von Interesse, ob der Umfang, in dem Ausländer an innerdeutschen Binnenschiffstransporten außerhalb des Geltungsbereichs der Mannheimer Akte beteiligt sind, gestiegen ist. Statistische Daten, die einen eindeutigen Schluß erlauben, ob beobachtbare Veränderungen des Anteils von Schiffen unter fremden (EG-)Flaggen der Deregulierung zuzuordnen sind, liegen bisher nicht vor. Aus Angaben des Statistischen Bundesamtes lassen sich aber folgende Anteile (jeweils bezogen auf die erbrachte Gesamtleistung) ermitteln (Tabellen 10 und 11):

(i) die Anteile der ausländischen Flaggen im Verkehr auf den einzelnen Binnenwasserstraßen des alten Bundesgebiets insgesamt (einschließlich des grenzüberschreitenden und Durchgangsverkehrs)
(ii) die Anteile einzelner ausländischer Flaggen im Verkehr innerhalb des alten Bundesgebiets (ohne grenzüberschreitenden und Durchgangsverkehr).

Beide Anteile ausländischer Flaggen an der tonnenkilometrischen Transportleistung steigen seit langem, d.h. unabhängig von der Deregulierung. Im Zeitraum 1970–1993 erhöhten sich die Anteile um 18 bzw. 6 Prozentpunkte auf 60 bzw. 16 vH. Jedoch sind in beiden Fällen in der Gesamtleistung auch solche Leistungen fremder Schiffe erfaßt, die zwar in Deutschland, aber außerhalb des früheren Gebiets mit Kabotagevorbehalt erbracht wurden. Veränderungen des Auslandsanteils könnten sich deshalb z.B. ausschließlich auf Leistungen beziehen, die im vorbehaltsfreien Rheinstromgebiet erbracht wurden. Unter diesen Umständen würde es sich eindeutig nicht um Deregulierungswirkungen handeln. Im Fall (1) bezieht sich die Gesamtleistung außerdem nicht nur auf innerdeutschen Verkehr, sondern auch auf grenzüberschreitenden Verkehr und Durchgangsverkehr. Eine Veränderung könnte deshalb z.B. ausschließlich solche Leistungen betreffen, die im grenzüberschreitenden Verkehr anfielen, der kabotagevorbehaltsfrei war. Auch hier ist eine kausale Zuordnung beobachteter

---

97 Statistische Daten für den Umfang der unter Kabotagevorbehalt erbrachten Transportleistungen sind nicht verfügbar. Die nachfolgenden Zahlen beziehen sich auf den Gesamtverkehr im Kabotagevorbehaltsgebiet (einschließlich grenzüberschreitender Verkehr und Durchgangsverkehr); damit werden sowohl die Bezugsbasis als auch die Leistung deutscher Schiffe überhöht. Sie geben aber einen Anhalt. Im Vorbehaltsgebiet — alte Bundesländer — wurde 1992 eine Transportleistung von insgesamt etwa 5,3 Mrd. tkm erbracht; das waren 9,6 vH der gesamten Transportleistung der Binnenschiffahrt auf den Wasserstraßen der alten Bundesländer (1970: 5,5 Mrd. tkm bzw. 11,3 vH). Der Anteil der im geschützten Gebiet erbrachten Leistung an der Gesamtleistung der deutschen Binnenschiffe lag 1992 bei 4 Mrd. tkm bzw. 13 vH (1970: 4,7 Mrd. tkm bzw. 13 vH) (Tabelle 10 sowie BMV *Verkehr in Zahlen* (1994: 65; 1976: 76), eigene Berechnungen).

Veränderungen zur Aufhebung der Marktzutrittsbeschränkung für Ausländer nicht unmittelbar möglich.

Mit Blick auf die langfristigen Tendenzen erscheint deshalb die vorsichtige Aussage berechtigt, daß die ohnehin nur für die erste Deregulierungsstufe — Freigabe jeweils einer Anschlußkabotagereise — feststellbaren Veränderungen weniger der Deregulierung als vorwiegend dem durch andere Faktoren verursachten Trend zuzuschreiben waren.

Gestützt wird diese Vermutung durch die Analyse einzelner Fahrtgebiete der Binnenschiffahrt (Tabelle 10), die dem Kabotagevorbehalt unterlagen. Die Anteile nichtdeutscher Flaggen an den gesamten tonnenkilometrischen Transportleistungen (allerdings einschließlich des grenzüberschreitenden Verkehrs und des Durchgangsverkehrs) stiegen bereits vor der Deregulierung fast überall stark. So erhöhten sich die Ausländeranteile im Weser- und Mittellandkanalgebiet 1993 zwar deutlich (um 2,9 bzw. 1,2 Prozentpunkte gegenüber 1992); insbesondere im Fall des Wesergebiets stieg der Ausländeranteil aber bereits am Beginn der neunziger Jahre sprunghaft (1990–1991: von 7,1 auf 18,2 vH). Die Ursachen der für 1993 beobachteten Anteilszunahme waren daher sehr wahrscheinlich nicht die ohnehin nur begrenzten Erleichterungen des Marktzutritts für ausländische Binnenschiffahrtsunternehmen, sondern möglicherweise langfristige Veränderungen der — vermutlich meistens grenzüberschreitenden — Güterströme.

Diese Schlußfolgerung wird dadurch untermauert, daß der weitaus höhere Anteil der Ausländer am Gesamtverkehr (ebenfalls einschließlich des von ihnen dominierten grenzüberschreitenden und Durchgangsverkehrs) jeweils im Rhein- und im westdeutschen Kanalgebiet, wo der Kabotagevorbehalt größtenteils nicht galt, relativ gleichmäßig zugenommen hat (1990–1993: von 60 auf 65 vH bzw. von 37 auf 45 vH).

Einen Sonderfall stellt der Verkehr auf der Donau dar. Dort stieg der Ausländeranteil zunächst; er lag 1990 bei 79 vH (1970: 75 vH), vermutlich bedingt durch den überwiegend grenzüberschreitenden Verkehr sowie die Preispolitik der sozialistischen Donaureedereien. Bis zum Jahre 1993 sank dieser Anteil aber kräftig (auf 64 vH), wobei der Rückgang im Jahre 1993 besonders stark war (–13 Prozentpunkte). Für die vorliegende Fragestellung relevante Schlußfolgerungen lassen sich nicht ableiten, zumal ein Kabotageverkehr auf dem deutschen Teil der Donau kaum in Betracht kommt. Der Main-Donau-Kanal wurde erst im Jahre 1992 eröffnet, für das statistische Angaben nicht verfügbar sind. Im Jahre 1993 betrug der Ausländeranteil 52 vH — offenbar als Folge des Durchgangsverkehrs zwischen Häfen ausländischer Donau- und Rheinanlieger.

Die Schiffe unter deutscher Flagge haben in den Jahren 1993 und 1994 weitere Marktanteile eingebüßt. Die von deutschen Schiffen beförderte Ladungsmenge und besonders deren Transportleistungen nahmen 1993 mit knapp 5,5

bzw. 5 vH überproportional ab, so daß sich der Ladungsanteil auf 44 vH verringerte (–0,8 Prozentpunkte). Diese Tendenz hielt 1994 an; der Anteil sank auf 43 vH. Da am 1. Januar 1993 lediglich die Anschlußkabotage freigegeben wurde, dürfte der Einfluß auf diese Entwicklung gering sein, zumal sich diese Flaggenanteile auf den Gesamtverkehr einschließlich grenzüberschreitenden und Durchgangsverkehr beziehen. Zwei Gründe sprechen dafür, daß die geringfügige Verminderung des deutschen Marktanteils überwiegend den grenzüberschreitenden Verkehr im Rheingebiet betreffen dürfte: Der Anteil der deutschen Schiffe war im Rheinverkehr weitaus geringer als im früheren Kabotageverkehr, und der Rheinverkehr hat 1994 überproportional zugenommen. Außerdem war der Anteil der unter deutscher Flagge erbrachten Transportleistungen bereits seit vielen Jahren — d.h. auch schon unter den durch die Regulierung bestimmten Rahmenbedingungen — rückläufig gewesen (Tabelle 10).

Somit ist grundsätzlich ein langfristiger Trend zur Verdrängung deutscher Anbieter aus den Binnenschiffahrtsmärkten erkennbar, der vermutlich auf Kostenunterschiede zurückgeführt werden muß.[98] Gleichwohl kann der ihn auslösende Wettbewerbsdruck durch die Aufhebung der Kabotagevorbehalte und nachfolgende Zuwanderung ausländischer Tonnage auf längere Zeit erhöht werden.

Der Umfang, in dem Tonnagewanderungen auf die innerdeutschen Märkte stattfinden können, wird nicht nur durch Ertrags- bzw. Beschäftigungsaussichten im Vergleich zu den für ausländische Schiffe „heimischen" Märkten oder zu den Märkten der Rheinfahrt bestimmt. Vielmehr müssen auch technische Anforderungen erfüllt sein, so vor allem bezüglich der Länge, der Breite und der Tauchtiefe der Schiffe ausländischer Anbieter, die auf den Kanal- und Flußstrecken eingesetzt werden können. Davon können besonders Schubverbände betroffen sein.

4. Marktstruktur

Die Einflüsse der Deregulierung auf den Wettbewerb und die Marktstruktur sind eng mit den Wirkungen auf das Angebot verbunden. Preisfreigabe und Aufhebung von Marktzugangsbeschränkungen steigern grundsätzlich die Inten-

---

98 Es ist allerdings nicht auszuschließen, daß auch die Regulierung selbst einen Beitrag dazu geleistet hat, soweit der preisregulierte Kabotagemarkt günstigere Ertragschancen für deutsche Anbieter bot als die internationalen Verkehre oder die Rheinfahrt. Ähnliche Beobachtungen konnten im Straßengüterverkehr gemacht werden, wo der Anteil deutscher Fahrzeuge im grenzüberschreitenden Verkehr auf bilateraler Basis z.B. mit Dänemark oder den Niederlanden meistens weit unter 50 vH lag, obwohl Kostenunterschiede dies wahrscheinlich kaum erklären konnten.

sität des Wettbewerbs. Auf kurze Sicht wird vielfach eine durch das Ausscheiden von Grenzanbietern aus dem Markt, in dem sie nur infolge der Preisregulierung tätig sein konnten, hervorgerufene Tendenz zur Konzentration vermutet. Mit dem Zugang neuer Anbieter wäre demnach erst auf längere Sicht zu rechnen.

Die Zahl der Unternehmen in der deutschen Binnenschiffahrt hat sich 1993 erstmals nach langjährigem Rückgang etwas vergrößert (Tabelle 8). Das kann jedoch nicht unmittelbar bzw. allein als eine Folge der Deregulierung angesehen werden: Einerseits beziehen sich die neueren Zahlen auf Gesamtdeutschland, werden also durch in der früheren DDR ansässige Unternehmen beeinflußt; zum anderen können sich die Schiffsverkäufe von Reedereien an Partikuliere statistisch in der Unternehmenszahl niederschlagen.[99] Es muß im Hinblick auf die seit langem anhaltende Schrumpfung innerhalb der deutschen Binnenschiffahrt eher vermutet werden, daß die — mit den früheren Zahlen vergleichbare — Zahl der Unternehmen im alten Bundesgebiet nicht gestiegen ist.

Das statistische Bild anderer wettbewerbsrelevanter Strukturveränderungen in der Binnenschiffahrt (Tabelle 12) steht ebenfalls unter dem Vorbehalt des Wechsels der Bezugsbasis durch die deutsche Vereinigung. Im Zeitraum 1980–1993 waren folgende Veränderungen zu beobachten:

- Unternehmen mit einer Ladekapazität bis zu 3 000 t Schiffsraum hatten einen konstanten Anteil von knapp 95 vH an der Gesamtzahl der Binnenschiffahrtsunternehmen, wobei die kleineren an Boden verloren; die Großunternehmen mit mehr als 25 000 t blieben mit 1 vH ebenfalls konstant beteiligt.
- Die Tonnageanteile der Gruppe der Unternehmen mit bis zu 3 000 t Schiffsraum haben sich von 46 auf 43,5 vH verändert, die der Großunternehmen von 37,4 auf 42 vH.
- Der Anteil an der Gesamtzahl der Schiffe fiel in der Gruppe der kleinen Unternehmen von 61 auf 46 vH; er stieg bei den größten von vH auf 43,4 vH.
- Der jeweilige Umsatzanteil der beiden Gruppen lag unverändert bei 29 vH bzw. sank von fast 50 auf 38,6 vH; er stieg dagegen in der Gruppe 10 000–25 000 t (von 7,2 auf 20 vH).

---

99 Zweck der Tonnageverkäufe der Reedereien war es, zum einen das Beschäftigungs- bzw. Auslastungsrisiko der Schiffe auf Dritte zu verlagern, das mit einer Verringerung der eigenen Ladungsbasis (bei den Konzernreedereien) oder durch verstärkten Wettbewerb als Folge der Abnahme der Massenguttransporte allgemein zugenommen hatte. Zum anderen sollten mit dem Abbau der Reedereiflotten kontraktbestimmte Personalkosten — z.B. die Lohnnebenkosten, die Aufwendungen für die Alterssicherung usw. — eingespart werden, die bei den Partikulieren als nunmehr Selbständige formal nicht mehr anfallen.

- Der Anteil der Umsätze mit Unterfrachtführern, in dem sich die Bindung von Partikulieren an Reedereien niederschlägt, erhöhte sich insgesamt von 39,5 auf 42,6 vH (1979–1992).
- Deutlich zurückgegangen ist die Zahl der Werksreedereien (1980: 75, 1993: 43); der Anteil der größeren Firmen (mit jeweils mehr als 5 000 t Ladekapazität) erhöhte sich von 53 auf 62 vH.

Für die wirkliche Wettbewerbsintensität ist ausschlaggebend, daß faktisch nur eine sehr geringe Zahl der Partikuliere auch in kommerziellem Sinn selbständig ist; die meisten sind mehr oder weniger eng an die Reedereien gebunden. Es kann nicht als gesichert angesehen werden, daß die Veränderungen

Tabelle 12 — Anteile der Unternehmensgrößenklassen an Zahl, Schiffen, Schiffsraum und Umsatz deutscher Binnenschiffahrtsunternehmen 1980, 1990, 1992 und 1993[a] (vH)

Anteile bezogen auf	Anteile der Unternehmen[b] mit Ladekapazität (in 1 000 t) von								
	<0,5	0,5–1	1–2	2–3	3–5	5–10	10–25	25–50	über 50
	1980 (früheres Bundesgebiet)								
Zahl der Unternehmen	22,5	45,1	24,7	2,6	1,8	1,5	0,7	0,5	0,5
Zahl der Schiffe	13,6	27,9	16,2	3,6	3,8	5,8	5,1	7,1	16,8
Tragfähigkeit	4,8	19,5	17,9	3,6	4,0	6,4	6,5	8,6	28,8
Umsatz	2,5	11,2	10,3	5,7	4,5	8,8	7,2	15,4	34,3
	1990 (früheres Bundesgebiet)								
Zahl der Unternehmen	8,9	40,4	41,7	3,7	1,7	1,2	1,4	0,7	0,3
Zahl der Schiffe	5,7	26,0	27,7	4,6	3,3	3,5	10,0	8,8	10,5
Tragfähigkeit	1,8	16,4	27,4	4,7	3,4	4,1	11,8	12,9	17,5
Umsatz	0,9	7,0	18,7	2,6	2,4	7,1	23,3	18,3	19,7
	1992[c]								
Zahl der Unternehmen	7,8	36,1	45,6	4,7	2,2	1,4	1,0	0,6	0,5
Zahl der Schiffe	3,3	15,8	20,2	3,6	2,5	3,2	4,6	5,6	41,1
Tragfähigkeit	1,1	11,6	23,8	4,6	3,5	4,0	7,2	8,7	35,5
Umsatz	0,5	5,6	16,3	7,3	4,3	6,7	19,6	11,6	28,1
	1993[c]								
Zahl der Unternehmen	7,7	34,9	47,3	4,8	1,9	1,4	1,0	0,4	0,6
Zahl der Schiffe	3,5	15,8	22,6	4,0	2,4	3,6	4,6	3,7	39,7
Tragfähigkeit	1,1	11,7	25,9	4,8	3,3	4,0	7,3	5,9	35,9
Umsatz	0,5	7,3	19,4	2,9	4,9	6,5	19,9	6,1	32,5

[a]Jeweils Jahresmitte (30. Juni). — [b]Ohne Werkverkehr. — [c]Bundesgebiet mit Stand vom 3. Oktober 1990.

Quelle: Statistisches Bundesamt *Fachserie 8, Reihe 4* (lfd. Jgg.), Statistisches Bundesamt (unveröffentlichtes Material), eigene Berechnungen.

sich nicht nur auf das Verhältnis der Partikuliere untereinander bzw. gegenüber den Reedereien beschränken, sondern auch die Verladerseite berühren, etwa indem die Transportpreise sinken. Da die eigentliche Befrachtung der Schiffe nach wie vor meistens in der Hand der Reedereien liegt und diese auch die Preisbildung zwischen ihnen und den Verladern beeinflussen, ist ein Sinken der Preise sogar wenig wahrscheinlich. Somit ist nicht auszuschließen, daß sich der Wettbewerb zwar zwischen den Schiffseignern verschärft, die „Früchte" jedoch den Reedereien als „Vermittlern" der Ladung zufallen.

In diesem Licht gewinnt die Tatsache Bedeutung, daß gegenwärtig eine Tendenz zum Zusammenschluß bisher eigenständiger Reedereien zu beobachten ist, durch den verschiedentlich sehr große Unternehmen entstanden sind. Beispiele dafür sind die Preussag AG, die unter anderem die Lehnkering Montan Transport GmbH übernommen hat, die Stinnes Reederei AG, in deren Bereich der Bayerische Lloyd, die Raab Karcher Reederei und Spedition sowie einige ausländische Unternehmen unter das Dach der Rhenus AG überführt worden sind, sowie die Haniel Reederei GmbH, die vor allem die vertraglich gebundene Partikuliertonnage seit Ende 1990 sehr stark ausgeweitet hat. Diese drei Unternehmen disponieren zur Zeit nahezu 2 Mill. t Binnenschiffstonnage (Lauenroth 1994). Vermutlich kann man diese Tendenz, mit der eine Vergrößerung der Marktmacht der einzelnen Anbieter verbunden sein dürfte, als eine vorweggenommene Anpassung an die erwartete Verschärfung des Wettbewerbs nach der Deregulierung ansehen.

5. Absatz von Transportleistungen

Über die Wirkungen der beobachteten Preissenkungen auf das Transportaufkommen der Binnenschiffahrt liegen statistische Daten, aus denen eindeutige Schlüsse gezogen werden können, für die kurze seit der Preisfreigabe verstrichene Frist nicht vor. Zwar stand dem Preisfall[100] ab Januar 1994 ein Wiederanstieg der in den Vorjahren geschrumpften Beförderungsmengen und -leistungen gegenüber. Die für das Jahr 1994 geschätzte Zunahme um 8 bzw. 10 vH (Statistisches Bundesamt 1995) stand aber im Zusammenhang mit der sich kräftig belebenden Stahlkonjunktur; zudem dürfte es zum größten Teil um internationalen Verkehr auf dem Rhein gegangen sein, der ohnehin nicht preisreguliert war. Hinweise darauf, daß Mengenzunahmen von Transportpreisrückgängen

---

100 Verkehrsaufkommen und Transportleistungen der Binnenschiffahrt auf deutschen Wasserstraßen sind im Jahre 1993 um 4 bzw. gut 2 vH gesunken (Tabelle 7 sowie BMV *Verkehr in Zahlen* 1994: 207, 229).

bei anderen Gütern auf den deutschen Wasserstraßen ausgelöst wurden, sind nicht vorhanden.

Die weitere Entwicklung des Absatzes von Binnenschiffsleistungen wird ebenfalls vorwiegend durch die Marktbedingungen in diesem Sektor bestimmt sein. Daher ist auf kurze Sicht nicht damit zu rechnen, daß eine nachhaltige und spürbare Zunahme des Absatzes von Leistungen schon allein durch den Rückgang der Transportpreise ausgelöst wird. Auch darüber hinaus werden ergänzende Maßnahmen erforderlich sein, um zusätzliche Nachfrage zu gewinnen. Diese liegen vorwiegend im Bereich des aktiven Marketing, der Investitionen und der Markterschließung mit Hilfe technisch-organisatorischer Weiterentwicklungen bis zum Angebot umfassender Logistiksysteme.[101] Dabei können nur indirekte Zusammenhänge zwischen Deregulierung, einem durch diese verursachten verstärkten Wettbewerbsdruck und Anpassungszwang einerseits und solchen Strategien andererseits vermutet werden (Abschnitt C.IV.7).

Grundsätzlich könnte bei einer einseitigen Senkung der Binnenschiffsfrachten der Absatz auch dadurch gesteigert werden, daß Ladung von anderen Verkehrsträgern abgezogen wird. Hierfür könnten Massenguttransporte der Eisenbahn, jedoch kaum andere Ladung, in Betracht kommen. Ob dies eine realisierbare Möglichkeit ist, läßt sich zwar noch nicht zuverlässig beurteilen, da Preisreaktionen der Deutschen Bahn AG insbesondere nach der Trennung von Fahrweg und Betrieb nicht vorhersehbar sind. Frühere Erfahrungen deuten aber darauf hin, daß sie mit günstigeren Tarifangeboten die Ladung an sich zu binden versuchen würde. Dabei kommt ihr die weiterreichende Möglichkeit einer unterschiedlichen Fixkostenanlastung zu Hilfe.

Die Ablenkung von Ladung von der Schiene oder Straße auf den Wasserweg setzt überdies voraus, daß die Senkung der Frachtraten ausreicht, um die Mehrkosten des dann erforderlichen Zu- und Ablaufs zu bzw. von den Binnenhäfen sowie die zusätzlichen Lade- und Löschkosten beim Zwischenumschlag zwischen den benutzten Verkehrsträgern zu kompensieren. Die Binnenschiffahrt muß außerdem weitgehend neue Leistungen mit neuen Schiffsgefäßen anbieten, die auch den zeitraubenden Aufbau neuer Organisationen für die Ladungsakquisition erfordern. Ferner stößt insbesondere eine Verkehrsverlagerung von der Straße auf das Binnenschiff infolge der sehr unterschiedlichen Anforderungs- und Leistungsprofile beider Verkehrsträger auf nichtpretiale Hindernisse; es stünde vermutlich nur ein begrenztes Ladungsvolumen dafür zur Verfügung.

---

101 *DVZ*, Verlader setzen auf Binnenschiffahrt: Neue Angebote angemahnt, 13. Dezember 1994: 10.

Ein wesentliches Hindernis ist außerdem die vorerst noch geringe Bereitschaft der Verlader, den Verkehrsträger zu wechseln.[102]

Von der Aufhebung der Kabotagevorbehalte zugunsten der deutschen Flagge sind direkte Wirkungen auf den Gesamtabsatz von Binnenschiffahrtsleistungen nicht zu erwarten. Sie werden sich auf die bereits analysierten Veränderungen der Marktanteile deutscher Unternehmen beschränken, die allerdings von Preissenkungen, die durch das Eindringen ausländischer Schiffe in die bislang geschützten deutschen Märkte induziert werden, ausgelöst werden.

Die Effekte der deregulierungsbedingten Senkung der Frachtraten auf das Ladungsaufkommen sind somit vorerst eher gering. Die Kabotagefreigabe hat kaum direkte Auswirkungen auf den Absatz von Transportleistungen in der Binnenschiffahrt. Genauere Erkenntnisse sind derzeit nicht möglich, da die abgelaufene Zeit zu kurz ist und Daten, aus denen der Umfang der Preissenkungen im einzelnen zu erkennen ist, nicht verfügbar sind. Mittelfristig ist eine Absatzsteigerung am ehesten dann zu erwarten, wenn die Deregulierung einen Innovationsschub auslöst.

6. Beschäftigung

Die statistische Basis erlaubt keine Rückschlüsse auf bisher eingetretene Auswirkungen der Deregulierung auf die Zahl der Beschäftigten in der deutschen Binnenschiffahrt. In langfristiger Perspektive war diese bereits seit dem Jahre 1960 tendenziell rückläufig. Die Gesamtzahl aller in diesem Sektor Tätigen[103] ist bis 1993 um 72 vH auf 9 000 Personen zurückgegangen (Tabelle 8). Gemessen an der Zahl der unselbständig Beschäftigten lag der Rückgang von 1975 bis 1991 — dem letzten Jahr vergleichbarer Anschreibungen — bei 38 vH; 1991 entfielen auf diese 84 vH aller Beschäftigten (1975: 80 vH). Zu den vielfältigen Ursachen gehören unter anderem die Verkleinerung der Binnenflotte (d.h. einschließlich der Abwrackaktionen), die Steigerung der Schiffsgrößen und anderer personalsparender technischer Fortschritt. Hinsichtlich der Gesamtzahl der in der deutschen Binnenschiffahrt Tätigen kann die Deregulierung den bisherigen Trend verstärken, wenn nach Freigabe der Kabotage für ausländische Schiffe der deutsche Marktanteil sinkt. Demgegenüber hatten die vorangegangenen Regulierungsmaßnahmen die langfristigen strukturellen Veränderungen, deren

---

102 Vgl. dazu unter anderem *DVZ*, DVWG-Workshop zur Lage der Binnenschiffahrt: Es fällt sehr schwer, neue Verladerkreise zu erschließen, 1. April 1995: 8.

103 Güterschiffahrt und Personenschiffahrt, einschließlich Werkverkehr in BMV *Verkehr in Zahlen* (lfd. Jgg.). Daten für unselbständig Beschäftigte in Statistisches Bundesamt *Fachserie 8, Reihe 4* (lfd. Jgg.).

Gründe teilweise außerhalb der Binnenschiffahrt lagen, und damit den Zwang zur Anpassung auch der Mitarbeiterzahl (Personalintensität) abgebremst.

Nach Angaben des Bundesverbandes der deutschen Binnenschiffahrt haben sich seit dem Beginn der Deregulierungsmaßnahmen die meisten Reedereien von weiteren Schiffen getrennt und Mannschaften entlassen; mit baldigen Konkursen unter den Partikulieren wurde für den Fall gerechnet, daß Hilfe aus Bonn ausgeblieben wäre (*Binnenschiffahrt* 1994b: 6).

Mit einer Belebung der Beschäftigung in der deutschen Binnenschiffahrt kann in deren traditionellen Betätigungsfeldern nicht gerechnet werden, solange nicht der langfristige Trend zum Stillstand gekommen ist und die Anpassungsprozesse beendet sind. Dabei ist auf die in Abschnitt C.IV.5 angeführten zusätzlichen Bedingungen zu verweisen. Daneben werden häufig dynamische Effekte erwartet, indem von der Deregulierung verstärkte Anreize auf die Unternehmen ausgehen, neue Betätigungsmöglichkeiten zu erschließen. Potentielle Einwirkungen dieser Art werden in Abschnitt C.IV.8 untersucht.

7. Kosten und Produktivität

Kostensenkung und Produktivitätssteigerung sind auch in der Binnenschiffahrt mit der Deregulierung verfolgte Ziele. Der verschärfte Wettbewerb soll das Gewerbe zwingen, sich mit neuen Strategien, wie z.B. kostensparenden Innovationen in der Leistungserstellung, an die veränderten Marktbedingungen anzupassen. Die Wettbewerbstheorie läßt somit mindestens auf längere Sicht deutliche Produktivitätsgewinne und Kostensenkungen erwarten. Eine weitere relevante Frage ist daher, ob und welche Strategien von seiten des Binnenschiffsgewerbes ergriffen werden können bzw. schon ergriffen wurden und ob sich die Kosten der Binnenschiffahrt unter deutscher Flagge infolge der Deregulierungsmaßnahmen bereits verändert haben oder künftig verändern werden.

Für eine Steigerung der Produktivität stehen in der Binnenschiffahrt ähnlich wie in der Seeschiffahrt, allerdings in einem aus technischen Gründen wesentlich begrenzteren Umfang, verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung. Diese sind in den vergangenen Jahrzehnten fortlaufend genutzt worden, vor allem durch Konstruktion und Bau spezialisierter Schiffe für besondere Einsatzzwecke, meistens auf Nischenmärkten. Beispielsweise setzte in den fünfziger Jahren mit der Einführung von Binnentankschiffen eine Spezialisierung in großer Breite ein.

Diese Entwicklungstendenz war unabhängig von dem bestehenden staatlichen Ordnungsrahmen. Die Beobachtung, daß die Transportleistung je Tonne Schiffsraum seit etwa 1960 bei sinkender Flottengröße trendmäßig gestiegen ist, deutet einerseits auf die Möglichkeit hin, daß zu jener Zeit ungenutzte Ka-

pazitätsreserven vorhanden waren, die inzwischen ausgelastet werden konnten (BDB 1992/93: Anhang). Sie signalisiert andererseits, daß sich die Leistungsfähigkeit der Tonnage infolge technischen Fortschritts erhöht hat. Beides führte zu einer Kostensenkung, da die höhere Auslastung der Tonnage sowie Schiffsgrößensteigerungen mit einer Fixkostendegression und technischer Fortschritt z.B. beim Schiffsantrieb mit geringeren Fortbewegungskosten einhergingen. Außerdem ermöglichten die technischen Veränderungen eine Verringerung der Besatzung der Schiffe und trugen dadurch ebenfalls zur Kostensenkung und zur Anpassung an die von Nachfragerückgang und Überangebot gekennzeichneten Marktbedingungen bei.

Ein statistischer Nachweis von Produktivitätsgewinnen und Kostensenkungen, die zusätzlich zu diesen langfristigen Beobachtungen von den Wettbewerbseffekten der Deregulierungsmaßnahmen ausgehen könnten, ist noch nicht möglich. Da die Untersuchungen des Statistischen Bundesamts zur Kostenstruktur nur alle vier Jahre (zuletzt für 1991) erstellt werden und überdies mit mehrjähriger Verzögerung erscheinen, sind entsprechende Daten für die seit dem Beginn der Deregulierung vergangenen maximal zweieinhalb Jahre noch nicht greifbar.

Auf längere Sicht ist eine Anpassung grundsätzlich in ähnlicher Weise — durch Realisierung (personal-)kostensparenden bzw. produktivitätssteigernden technischen Fortschritts — denkbar, wie sie bereits im Verlauf der sechziger Jahre und in der deutschen Seeschiffahrt noch etwas später stattgefunden hat (Böhme 1978: 182 ff.). Grundlegende Neuentwicklungen wie etwa die Schubschiffahrt, die eine erfolgversprechende breite Anpassung mit Hilfe technischen Fortschritts einleiten könnten, sind gegenwärtig allerdings kaum in Sicht.

8. Investitions- und Innovationstätigkeit

Das reale Bruttoanlageinvestitionsvolumen in der Binnenschiffahrt (in Preisen von 1985) ließ im Zeitraum 1980–1993 eine tendenzielle Abnahme der jährlich vorgenommenen realen Investitionsaufwendungen erkennen, wobei es allerdings wiederholt Schwankungen gab (Tabelle 13). Ebenso ist das reale Nettoanlagevermögen der Binnenschiffahrt in der gleichen Zeit fortlaufend zurückgegangen. Diese Tendenz entspricht der vom Binnenschiffahrtsgewerbe häufig betonten Feststellung, daß es einen erheblichen Kapazitätsüberhang gibt, der (in Verbindung mit den Alt-für-neu-Regelungen der EU) die Reedereien bzw. Partikuliere zur Investitionszurückhaltung veranlaßt.

Tabelle 13 — Bruttoanlageinvestitionen der deutschen Binnenschiffahrt 1970–1993 (Mill. DM)[a]

	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
	Zu jeweiligen Preisen											
Insgesamt	200	120	150	180	130	190	130	230	150	130	230	180
darunter:												
Fahrzeuge	170	90	110	150	100	160	100	200	120	100	200	150
	Zu Preisen von 1985											
Insgesamt	366	176	180	180	127	181	123	211	131	110	189	147

[a]Binnenflotte der alten Bundesländer.

Quelle: BMV *Verkehr in Zahlen* (1994: 20–29).

Aufgrund dieser Beobachtungen ist zu erwarten, daß die schon für einen langen Zeitraum vor dem Beginn der Deregulierung beobachtete Verringerung der Kapazitäten auch unter den Bedingungen liberalisierter Märkte weiterhin Vorrang vor deren Ausbau oder auch nur Erneuerung haben wird. Zwar lassen sich statistisch noch keine Auswirkungen der Deregulierung auf die Investitionen nachweisen; die Fortführung der 1989 von der EG-Kommission eingeleiteten Abwrackförderung spricht jedoch vorerst noch für eine anhaltende Desinvestition in der Binnenschiffahrt. Ein Anstieg der Investitionen als Folge der Deregulierung ist daher wenig wahrscheinlich, soweit es um die Erneuerung oder die Ausweitung der Bestände traditioneller Schiffstypen geht.

Ausgenommen davon sind Investitionen, die innovativen Charakter haben und mit der Erschließung neuer Märkte verbunden sind, die mit den vorhandenen Schiffen nicht bedient werden können. Solche Investitionen werden sich auf bisher nicht oder wenig bearbeitete Transportvarianten konzentrieren müssen, wenn mehr Leistungen erstellt und abgesetzt werden sollen. Schritte in diese Richtungen sind ebenfalls bereits vor dem Inkrafttreten von Deregulierungsmaßnahmen unternommen worden.[104] Neue Märkte wurden beispielsweise in der Rheinfahrt mit Autotransportschiffen für die Fordwerke in Köln und bei der Beförderung von Containern im Seehafenzu- und -ablaufverkehr erschlossen. Dabei sind teilweise die zunehmend schwierigeren Wegeverhältnisse im Hinterland von Antwerpen und vor allem Rotterdam/Amsterdam eine Hilfe gewesen. Neue Möglichkeiten könnten sich im Bereich der verkehrspolitisch angestrebten

104 Gegenwärtig werden insbesondere Möglichkeiten zur Entwicklung besonders flach gehender Binnenschiffe beispielsweise für die Elbe sowie die Bedingungen für den Einsatz schnellfahrender Schiffe auf den Binnenwasserstraßen untersucht. Zu den Perspektiven, aktuellen Entwurfstendenzen und Sicherheitskonzepten für die europäische Binnenschiffahrt vgl. z.B. Müller (1995) und Gloystein (1995).

Verkehrsverlagerung durch Verkehrsträgerwechsel „from road to river" entwikkeln lassen, indem zum Beispiel intermodale Transportketten aufgebaut werden.

Das Interesse an solchen innovativen Maßnahmen, durch die neue Märkte entwickelt werden sollen, kann durch die Wirkungen der Deregulierung durchaus Anstöße erhalten (Suchen nach Marktnischen). Dem Aufbau neuer Märkte können allerdings technische Behinderungen der Binnenschiffahrt auf den Wasserstraßen im Wege stehen. Das ist vor allem auf Flüssen und Kanälen außerhalb des Rheingebiets der Fall; hinzuweisen ist z.B. auf die geringe lichte Durchfahrtshöhe vieler Brücken, die Schleusenabmessungen und die schwankenden, oft geringen Wassertiefen.

9. Mittelbare Deregulierungseffekte

Mittelbare Auswirkungen der Deregulierung des innerdeutschen Verkehrs auf den unregulierten Markt für grenzüberschreitende Transporte auf dem Rhein dürften sich in engen Grenzen halten. Hier sind zwei gegenläufige Effekte denkbar:

- Für deutsche Binnenschiffer könnten grenzüberschreitende Transporte interessanter werden, nachdem die Frachtraten für bislang dem Festfrachtensystem unterliegende Leistungen gesunken sind; folglich werden sie versuchen, sich verstärkt an den internationalen Transporten zu beteiligen, und ihr Angebot auf den entsprechenden Märkten möglicherweise ausdehnen — vorausgesetzt, sie können ihren Betrieb zu den niedrigen grenzüberschreitenden Frachten aufrechterhalten; der Ertragsdruck dürfte Anreize zur Kostenanpassung geben.
- Ausländische Binnenschiffer werden ihr Angebot auf den für sie schon immer freigegebenen Märkten eher einschränken, soweit ihnen Transporte im bisherigen Gebiet mit Kabotagevorbehalt gewinnbringender erscheinen (besonders bei bestehenden Kostenvorteilen möglich). Sofern nicht Tonnageüberhänge bei den ausländischen Flotten bestehen, die zu einer Steigerung des Gesamtangebots auf deutschen Märkten führen, kann es dann zu einer Abnahme der Wettbewerbsintensität im Rheinstromgebiet kommen.

V. Laufende und geplante Begleitmaßnahmen

Für die von der Deregulierung erwarteten Wirkungen kommt es auch darauf an, in welchem Gesamtumfeld sich die Binnenschiffahrt seither bewegt, insbesondere darauf, ob sich die Effekte entfalten können oder ob es konterkarierende politische Maßnahmen gibt. Nachstehend werden einige Aspekte hervorgehoben und analysiert.

Gleichzeitig mit der Deregulierung in Deutschland sind verschiedene andere Schritte auf unterschiedlichen Ebenen unternommen, vorgeschlagen oder — insbesondere von der Binnenschiffahrt selbst — gefordert worden, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Preis- und Kabotagefreigabe zu sehen sind. Zu nennen sind unter anderem (1) die Fortsetzung der öffentlichen Abwrackprogramme, die der Beseitigung struktureller Überkapazitäten dienen sollen, (2) die von der Bundesregierung vorgesehene Unterstützung der Binnenschiffer durch öffentliche Mittel sowie (3) Schritte in Richtung auf eine Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen für alle Binnenschiffahrtsunternehmen der EU.

1. Fortsetzung der Abwrackaktion

Im Dezember 1994 genehmigte die EU-Kommission die Fortsetzung der 1989 begonnenen Abwrackaktion in der europäischen Binnenschiffahrt ab 1. Januar 1995. Zunächst sollte der Überhang von rund 340 Binnenschiffen abgebaut werden.[105] Dieser war in der vorangegangenen Aktion nicht beseitigt worden, weil die finanziellen Mittel erschöpft waren. Die Alt-für-neu-Regelung, die am 28. April 1994 ausgelaufen war, wurde um fünf Jahre verlängert und dadurch verschärft, daß für Neubauten nicht mehr nur in gleichem, sondern in 1,5fachem Umfang alter Schiffsraum abgewrackt werden muß. Die bei unterlassener Abwrackung zu zahlende Ausgleichsabgabe (Pönale) wurde entsprechend erhöht.[106] Die Kommission erwartet, daß der gebotene Kapazitätsabbau auch

---

[105] Unter diesen Schiffen befand sich eine große Zahl deutscher Fahrzeuge; so waren am 31. Dezember 1993 insgesamt 285 Schiffe angemeldet, darunter 100 deutsche (BDB 1993/94: 29). Für die Verschrottungsaktion wurden 26 Mill. Ecu (rund 50 Mill. DM) aus den nationalen Haushalten der Binnenschiffahrtsländer bereitgestellt (*DVZ*, Abwrackaktion in europäischer Binnenschiffahrt: Warteliste: Abbau beginnt im Januar, 8. Dezember 1994: 1 f.).

[106] *ITZ* 1994c sowie *DVZ*, Europäische Binnenschiffahrt: EU-Kommission verschärft die Alt-für-neu-Regelung, 24. November 1994: 2.

nach der Deregulierung nicht ohne eine derartige Aktion zustande kommt.[107] Die modifizierte Alt-für-neu-Regelung soll den Anpassungsprozeß beschleunigen, indem der Neubau gebremst wird. Mit der Alt-für-neu-Regelung kann im Gegensatz zu der einfachen Abwrackförderung auch der Marktzutritt reguliert werden.

Die Effekte der Abwrackaktion — Verringerung der Binnenflotte und Abbau des Tonnageüberhangs — treffen mit den Folgen der Preisderegulierung (und der Aufhebung der Kabotagevorbehalte) zusammen. Der Rückgang der Frachteinnahmen kann zwar bewirken, daß Grenzanbieter, die zuvor durch die FTB-Frachten geschützt waren, durch Konkurs aus dem Markt ausscheiden. Er gewährleistet aber nicht, daß die Schiffe dieser Eigner verschrottet werden. Vielmehr werden sie häufig auf dem Markt für Alttonnage zu niedrigen Preisen verkauft, mit der Folge, daß sie nur noch geringe Kapitalkosten haben und wieder wettbewerbsfähig werden. Demgegenüber soll die Abwrackaktion einen finanziellen Anreiz dazu bieten, den Markt zu verlassen, und vor allem unmittelbar auf die Aussonderung von Schiffsraum hinwirken, um den Kapazitätsabbau zu beschleunigen und damit die Wirkung der Deregulierung zu verstärken.

Inwieweit die Ziele der Abwrackaktion wirklich erreicht werden, ist allerdings fraglich. Die Abwrackquote ist zwar nach Beginn der neuen Aktion 1990 rasch gestiegen (bei den Motorschiffen auf 6 vH nach 0,4 vH im Vorjahr; Tabelle 9). Obwohl es gegenwärtig noch immer einen erheblichen Kapazitätsüberhang gibt, zugleich zahlreiche Binnenschiffe auf der Abwrackliste stehen, ist aber zu vermuten, daß der Abwrackprozeß zeitweilig eher gehemmt worden ist. Denn die Liste spricht dafür, daß mit der Abwrackung selbst der ältesten Binnenschiffe oft so lange gewartet wird, bis dafür eine Prämie erlangt werden kann. Reicht die Mittelausstattung des Abwrackfonds nicht aus, um alle Schiffe, die abgewrackt werden müßten, tatsächlich zu verschrotten, kann ein Attentismus der Eigentümer entstehen, wenn diese eine spätere Fortsetzung der Aktion erwarten.[108] Kommt es zu einem solchen Attentismus, erreichen Abwrackaktionen ihre eigenen Ziele nicht bzw. konterkarieren die mit einer Deregulierung von Verkehrspreisen erstrebten Effekte. Unter solchen Bedingungen ist es

---

[107] Allerdings ist insbesondere in den Niederlanden zu beobachten, daß die Binnenschiffahrtsunternehmen Neubauten in Dienst stellen, die lediglich mit Blick auf sehr günstige Preise bei osteuropäischen Werften bestellt wurden. Angesichts der niedrigen Neubaupreise stellen die europäischen Binnenschiffahrtsorganisationen eine abschreckende Wirkung der Pönalen zunehmend in Frage und haben daher deren massive Erhöhung gefordert (*ITZ* 1994a: 94).

[108] Eine entsprechende Wirkung kann von der Erwartung einer künftigen Abwrackaktion ausgehen; dies kann beispielsweise die auffallend niedrige Abwrackquote des Jahres 1989, unmittelbar vor Wirksamwerden der neuen Abwrackaktion, erklären.

zweckmäßiger, auf die Abwrackaktionen zu verzichten und allein die Marktkräfte wirken zu lassen.

2. Öffentliche Unterstützung der deutschen Partikuliere

Noch unter dem Eindruck der ungünstigen Konjunkturlage auch in der Binnenschiffahrt hat die Bundesregierung finanzielle Unterstützungsmaßnahmen beschlossen.[109] Sie hat diese auch mit den Auswirkungen der Deregulierung begründet. Um die als bedrohlich empfundenen Folgen vor allem für die Partikuliere „sozialverträglich" zu gestalten und die Anpassung an die neuen Bedingungen zu erleichtern, sollen für die Jahre 1995–1997 jeweils 20 Mill. DM als Abwrackhilfen sowie 100 Mill. DM als Anpassungshilfen gewährt werden (Hulsman 1995: 9 f.; Contzen 1995: 5 f.).[110]

Die Abwrackhilfen sollen (unter der Voraussetzung, daß sich auch die übrigen betroffenen EU-Länder beteiligen) für die neue europäische Abwrackaktion bereitgestellt werden. Die einmaligen Hilfen sollen für „Zuschüsse zu Betriebskosten, Ausgleich von Verlusten und Hilfen zur Anpassung an veränderte Marktbedingungen" verwendet werden. Außerdem sollen Zusammenschlüsse der Partikuliere gefördert werden, um Marketing, Akquisition und Abrechnungsmodalitäten zu verbessern sowie die Kosten zu senken.

Die einmaligen Hilfen können die Strukturbereinigung vor allem dann gefährden, wenn sie geeignet sind, Grenzanbieter im Markt zu halten. Dies wäre nur zu vermeiden, wenn Hilfen entweder das Ausscheiden von Schiffen aus dem Markt voraussetzen (z.B. Zuschüsse zum Aufbau einer Existenz außerhalb der Binnenschiffahrt) oder die Angebotsbedingungen der Binnenschiffahrt langfristig verbessern (z.B. Förderung eines innovativen Marketing).

3. Die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen in der Europäischen Union

Bei der auch von anderen Zweigen des deutschen Verkehrsgewerbes geforderten Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen in der EU spielen in der Binnen-

---

[109] Hierzu und zum folgenden Absatz vgl. *DVZ*, Umstrukturierung und Abwrackhilfe von 160 Mio.: Bonn: Finanzspritze für die Partikuliere, 10. Dezember 1994: 1 f.

[110] Das Programm fördert nur Partikuliere mit nicht mehr als drei Schiffen mit den Schwerpunkten Ausbildung und Schulung, Zusammenarbeit und Umstrukturierung (Gründung neuer oder Beitritt zu bestehenden Genossenschaften oder Gesellschaften, überbetriebliche Zusammenarbeit, Logistikangebote) sowie Modernisierung und Rationalisierung (Investitionszuschüsse, Zinsbeihilfen) (Hulsman 1995: 9 f.).

schiffahrt vor allem die sogenannten Tour-de-rôle-Systeme der Ladungszuteilung im westeuropäischen Ausland eine Rolle.[111] Das deutsche Binnenschiffahrtsgewerbe hat im Vorfeld der Kabotagefreigabe durch die Bundesregierung wiederholt mit Nachdruck darauf hingewiesen, daß diese in den Niederlanden, in Belgien und in Frankreich bestehende Angebotsregulierung aufgehoben werden müsse, um die Voraussetzungen für einen auf gleichen Rahmenbedingungen beruhenden Wettbewerb zu schaffen (BDB 1992/93: 20). Dies ist bislang mit geringfügigen Ausnahmen[112] nicht geschehen. Vielmehr wurden in den drei Ländern mehrjährige Übergangsfristen eingeräumt.

Die Tour-de-rôle-Systeme haben ebenfalls einen wettbewerbsbeschränkenden Charakter; sie sind auch mit einer Preisregulierung verbunden. Der Kapazitätsüberhang, der auf unregulierten Märkten zu einem Preisdruck führen würde, schlägt sich statt dessen in beschäftigungslosen Zeiten innerhalb der Warteschlange nieder. Deshalb befürchtet der Bundesverband der Deutschen Binnenschiffahrt offenbar, daß beschäftigungsuchende Binnenschiffe, die in ihren Heimatländern aufgrund der Tour-de-rôle-Systeme anderen Anbietern den Vortritt lassen mußten, nach Freigabe der Kabotage in die deutschen Binnenschiffahrtsmärkte eindringen werden. Sie könnten dann das Angebot auf den Inlands-

---

111 Unter dem Tour-de-rôle-System wird ein System der Ladungszuweisung verstanden, bei dem die Schiffe in der Reihenfolge ihrer Ladebereitschaftsmeldung berücksichtigt werden, der Wettbewerb somit beeinträchtigt wird. Je nach Ladungsanfall können für die einzelnen Schiffe mehr oder weniger lange Wartezeiten entstehen, durch die Kapazität vom Markt ferngehalten wird. Infolge dieser Verknappung können die Frachten auf einem überhöhten Niveau stabilisiert werden. Die Tour-de-rôle-Systeme in den Niederlanden, Belgien und Frankreich beziehen sich auf die Nord–Süd–Verkehre zwischen den drei Ländern und auf ihren jeweiligen Inlandsverkehr.

112 In einem ersten Schritt wurde in den Niederlanden die Tour-de-rôle lediglich für bestimmte Baustoffe sowie Sand, Kies und Baggerschlick aufgehoben (*DVZ*, Preisbildung in der Binnenschiffahrt: Den Haag lockert Tour-de-Role, 4. Oktober 1994: 1). Ferner wurde festgestellt, die EU-Kommission tendiere dazu, eine Übergangsregelung von etwa 6 Jahren für die Tour-de-rôle-Regelungen in den Niederlanden, Belgien und Frankreich festzulegen, im Gegensatz zu dem Verlangen der Bundesregierung. Ebenso sei die Verlängerung des Kabotageverbots — Forderung der deutschen Binnenschiffahrt — „aus der Traktanden-Liste der EU ganz herausgefallen" (*ITZ* 1994b; Debling 1994: 32). Die EU-Kommission hat sich im Mai 1995 für eine baldige Aufhebung der Tour-de-rôle-Systeme ausgesprochen. Die in den nationalen Regelungen bestimmten Fristen sollen danach verkürzt werden. Solange die Systeme weiterbestehen, sollten sie — möglicherweise schon ab 1996 — für Wettbewerber aus allen EU-Ländern, also auch für die deutschen Binnenschiffahrtsunternehmen, geöffnet werden (*DVZ*, Brüsseler Reformpaket für die Binnenschiffahrt: Tour-de-Role wird bald eingeschränkt, 15. Juni 1995: 1). Der Zugang zu den Tour-de-rôle-Systemen ist zwar für Schiffe aus bestimmten anderen Ländern gemäß dem 2. Zusatzprotokoll zur Mannheimer Akte vom 17. Oktober 1979 grundsätzlich möglich; faktisch bestanden aber wohl Hemmnisse, zu denen vermutlich auch das deutsche Festfrachtensystem gehörte.

märkten vergrößern, die Frachtraten dabei noch weiter unter den bisherigen Stand drücken und bei ausreichender Wettbewerbsfähigkeit deutsche Schiffe (Grenzanbieter) aus dem Markt drängen.

Wie dargelegt, kann allerdings bislang weder statistisch nachgewiesen werden, daß Marktanteilsverluste der deutschen Flagge auf die Kabotagefreigabe zurückzuführen sind, noch mit Hilfe theoretischer Überlegungen eindeutig begründet werden, daß dies künftig der Fall sein wird. Die vom Bundesverband gehegten Befürchtungen müßten sich darauf gründen, daß die Binnenschifffahrtsunternehmen der westlichen Nachbarländer in die Lage versetzt werden, die durch die Tour-de-rôle-Systeme abgesicherten, im Vergleich zu frei gebildeten Transportpreisen überhöhten Frachterlöse zur Quersubventionierung von Fahrten außerhalb des Anwendungsbereichs der Tour-de-rôle zu verwenden.[113] Die vorhandenen Informationen führen zu dem Schluß, daß ein signifikanter für die deutschen Anbieter nachteiliger Effekt einer — ohnehin nicht nachweisbaren — Quersubventionierung von Leistungen einzelner ausländischer Anbieter aus Erlösen, die sie als Teilnehmer am Tour-de-rôle-System erzielen, wenig wahrscheinlich ist.

Vermutlich würde die Abschaffung des Tour-de-rôle-Systems den Wettbewerbsdruck ausländischer Anbieter auf den deutschen Binnenschiffahrtsmärkten verstärken. Zur Zeit bindet dieses System infolge der Wartezeiten zwischen den Reisen Transportkapazitäten, die somit auf den freien Märkten nicht angebotswirksam werden.[114] Sie würden bei einer Aufhebung des Tour-de-rôle-Sytems freigesetzt und marktwirksam werden, damit den Überhang vergrößern und zusätzlich auf die Preise drücken. Dieser Effekt ist dann am stärksten, wenn die Wartezeiten als Folge saisonal oder konjunkturell schwacher Nachfrage lang sind.

Insgesamt ist daher das Tour-de-rôle-System zwar ein Verstoß gegen das Prinzip gleicher Wettbewerbsbedingungen im westeuropäischen Binnenschifffahrtsmarkt und die Forderung nach ihrer Aufhebung ökonomisch richtig; daß aber der deutschen Binnenschiffahrt durch die Freigabe der Kabotage innerhalb der Bundesrepublik Deutschland ohne gleichzeitige Aufhebung des Tour-de-rôle-Systems wesentliche Nachteile entstanden sind, läßt sich kaum überzeugend begründen. Daraus läßt sich allerdings kein Argument für die Beibehaltung dieser protektionistischen und einen ineffizienten Schiffseinsatz — mithin

---

113 Diese Möglichkeit wird bei Ewers und von Stackelberg (1994: 47) erörtert, jedoch ebenfalls nicht quantitativ bewertet und den Kapazitätseffekten des Systems gegenübergestellt.

114 Die Wartezeiten schwanken, werden aber häufig als lang oder sehr lang bezeichnet; sie wurden im Durchschnitt auf etwa drei Wochen geschätzt (Ewers und von Stackelberg 1994: 46).

eine unnötig hohe volkswirtschaftliche Transportkostenbelastung — begünstigenden Systeme herleiten.

VI. Schlußfolgerungen

Die meisten beobachteten Veränderungen in der Binnenschiffahrt lassen sich nur mit Vorbehalten in einen nachweisbaren Zusammenhang mit den Deregulierungsmaßnahmen bringen:

- Eine statistisch gestützte Analyse der Wirkungen der Deregulierungsmaßnahmen ist nur in einem sehr geringen (auf maximal zwei Jahre bezogenen) Umfang möglich. Die Analyse kann darüber hinaus aus methodischen Gründen nur teilweise als signifikant anzusehende Ergebnisse liefern.
- Eingetretene Veränderungen spiegeln überwiegend langfristige Entwicklungstrends wider.
- Am ehesten ist der Fall der Frachtraten zu Beginn des Jahres 1994 unmittelbar auf die Aufhebung der Preisregulierung zurückzuführen; dabei ist das Ausmaß jedoch unter anderem vom Konjunkturverlauf abhängig.
- Der Verkauf von Reedereitonnage an Partikuliere dürfte Anpassungszwänge vorweggenommen haben, die als Folge der Wettbewerbsverschärfung erwartet wurden, kann also zumindest zum Teil der Deregulierung zugeschrieben werden.
- Aus dem gleichen Grund ist der Anstieg der Zahl der Unternehmen in der gewerblichen Güterbinnenschiffahrt als Folge der Deregulierung anzusehen.
- Bei den anderen Beobachtungen war eine kausale Verknüpfung mit der Deregulierung bisher überwiegend nicht möglich; vielfach ist zu vermuten, daß es sich um eine Fortsetzung der langfristigen Trends handelt.
- Belebende Impulse der Preissenkungen auf den Absatz der Binnenschiffahrt lassen sich nicht nachweisen; der Wiederanstieg des Ladungsaufkommens seit Anfang 1994 wurde durch die Konjunkturbelebung im Montan- und Baubereich bestimmt; Anhaltspunkte für preisinduzierte Verlagerungen auf die Binnenschiffahrt fehlen.
- Es ist nicht nachweisbar, daß der Anteil der ausländischen Flaggen an der erbrachten Gesamttransportleistung der Binnenschiffahrt in Deutschland als Folge der Aufhebung der (Anschluß-)Kabotage im Jahre 1993 gestiegen ist; der Anstieg entspricht dem Langfristtrend; möglicherweise handelt es sich um Folgen eines Vordringens ausländischer Schiffe im grenzüberschreitenden Verkehr, der von der Deregulierung nicht betroffen ist.

- Seit dem Beginn der Deregulierung ist die Zahl der Erwerbstätigen zurückgegangen; ein Wiederanstieg ist nicht zu erwarten, solange der Schrumpfungsprozeß in den traditionellen Bereichen der Binnenschiffahrt andauert.

Wo Deregulierungseffekte eintreten, sind sie großenteils auf die Lösung zurückgestauter Veränderungen zurückzuführen; dabei geht es um die Anpassung des Gewerbezweiges an den schon seit längerer Zeit im Gang befindlichen, von veränderten Marktbedingungen abhängigen Strukturwandel. Ein weiterer Abbau der Flotte ist zwecks Herstellung eines Marktgleichgewichts über den Konjunkturzyklus gesehen erforderlich; ob die Aufhebung des Kabotagevorbehalts ihn verstärkt, hängt von der relativen Wettbewerbsstärke der deutschen und ausländischen Anbieter ab, ist aber gegenwärtig (noch) nicht nachweisbar.

Abwrackaktionen waren zur Zeit der Regulierung letztlich eine logische Folge der „hinkenden" Einflußnahme, um die Anpassungsverzögerung zu beseitigen. Nach der Preis- und Kabotagefreigabe bedarf es solcher ergänzender Eingriffe grundsätzlich nicht mehr. Sie können den Abbau des Anpassungsstaus allerdings beschleunigen; jedoch zeigt die Warteliste, daß es auch zu unerwünschten Unterbrechungen kommen kann (Attentismusproblem).

Was die volkswirtschaftliche Beurteilung der getroffenen Maßnahmen im Lichte ihrer beobachteten oder zu erwartenden Wirkungen betrifft, so steht diese ebenfalls unter dem Vorbehalt, daß die bisher möglichen Beobachtungen eine eindeutige kausale Zuordnung nur sehr begrenzt gestatten. Es ist festzustellen, daß offenkundige Widersprüche zu den bereits vor der Deregulierung im Gang befindlichen marktbedingten Veränderungen nicht erkennbar waren und daß die getroffenen Maßnahmen geeignet erscheinen, die Bedingungen für eine erfolgreiche und zügige Anpassung der Binnenschiffahrt an den Strukturwandel auf den Transportmärkten zu verbessern. Darüber hinaus kann vorausgesehen werden, daß die meisten von einer Deregulierung erwarteten, positiven Wirkungen auf etwas längere Sicht tatsächlich eintreten.

Die Freigabe der Preisbildung sowie des Marktzutritts für EU-Ausländer

- stellt die volle Funktionsfähigkeit des Preissystems im Bereich der Binnenschiffahrt wieder her;
- führt zu mehr Wettbewerb und ist geeignet, nicht konkurrenzfähige Anbieter aus dem Markt zu drängen; dabei kommt es auf die effektive Aussonderung auch des Schiffsmaterials an;
- schafft die Basis für eine effiziente Allokation der Produktionsfaktoren;
- erleichtert und beschleunigt die trotz der wiederholten Förderungsmaßnahmen bislang nicht schnell genug vorankommende Strukturanpassung an einen sich grundlegend wandelnden Markt;
- übt einen verstärkten Anreiz zur weiteren Produktivitätssteigerung aus;

- lenkt die Aufmerksamkeit der Binnenschiffahrtsunternehmen von der Teilnahme am Verkehr innerhalb der geschützten Märkte wieder stärker auf die internationalen Verkehre;
- gibt vor allem Anreize zur Erschließung neuer Märkte, die allein neue Zukunftschancen bieten können.

Die Deregulierung beseitigt zudem die Möglichkeit, daß staatliche Eingriffe den Anpassungsprozeß behindern, insbesondere den Abbau des durch Nachfrageveränderungen entstehenden Tonnageüberhangs verlangsamen oder diesen sogar vergrößern.

Soweit die Deregulierung die langfristigen Veränderungen in der deutschen Binnenschiffahrt verstärkt und dabei etwa zu einem Ausscheiden von Unternehmen oder zu einer verstärkten Konzentration führt, sind diese Effekte als unvermeidbare Folge des Strebens nach hoher Produktivität und einer effizienten Gestaltung dieses Verkehrsträgers anzusehen.

D. Straßengüterverkehr

I. Deregulierungsmaßnahmen

Zum 1. Januar 1994 sind im inländischen Straßengüterverkehr der Bundesrepublik Deutschland durch das Tarifaufhebungsgesetz vom 13. August 1993 die zuvor administrativ festgelegten Beförderungstarife für die Transportleistung im engeren Sinne freigegeben worden.[115] Seither herrscht im innerdeutschen Straßengüterfern- und -nahverkehr, wie zuvor schon im grenzüberschreitenden Verkehr zwischen den EU-Staaten, das Prinzip der freien Preisbildung zwischen Transportunternehmen und Verladern.

Dagegen sind die grundsätzliche Genehmigungspflicht und die durch Rechtsverordnung festgelegten Höchstzahlen für die Genehmigungen zum Güterfernverkehr auf der Straße[116] nicht abgeschafft worden. Hier sind lediglich in den letzten Jahren vor dem Inkrafttreten des Tarifaufhebungsgesetzes einige diskretionäre Maßnahmen ergriffen worden: (i) Nach der deutschen Vereinigung sind zusätzliche Genehmigungen für Unternehmen in den neuen Bundesländern ausgegeben worden. (ii) 1992 hat durch die sogenannte Farbenbereinigung zwischen den einzelnen Konzessionsarten die Zahl der allgemeingültigen Fernverkehrsgenehmigungen zugenommen.[117] Durch das Tarifaufhebungsgesetz sind allerdings noch einige Erleichterungen in Teilbereichen der Genehmigungspflicht eingetreten: So unterliegt der Kombinierte Verkehr im Seehafenzu- und -ablauf nicht mehr der Genehmigungs- und Kontingentierungspflicht. Zusätzlich wurde das Splitten der Genehmigungen, die nach wie vor auf die Nutzlast bezogen sind, erleichtert (Maiworm 1994: 3).

---

115 Die Tariffreigabe gilt gleichermaßen für den Fernverkehr und den Nahverkehr im Umkreis von 50 km um den angemeldeten Standort. Die Tarife im Nahverkehr waren vor der Tariffreigabe deutlich weniger streng reguliert als diejenigen im Fernverkehr. So galten u.a. im Nahverkehr weitere Margen um die festgelegten Tarife als im Fernverkehr (vgl. z.B. Jannott 1991).

116 Im Straßengüternahverkehr gab es derartige Höchstzahlen als objektive Marktzugangsbeschränkung nicht. Der Marktzutritt war für jedes Unternehmen möglich, das die subjektiven Zulassungsbedingungen erfüllte (vgl. z.B. Soltwedel et al. 1987).

117 Dabei wurden durch die Änderungsverordnung zur Höchstzahlenverordnung vom 5. März 1992 (*BGBl.* 1992a) die „blauen" Bezirkskonzessionen (bis 150 km Reichweite) und die anderen nur für spezielle Verkehrsrelationen beschränkten Konzessionen in allgemein gültige „rote" Fernverkehrskonzessionen umgewandelt (BMWi o.J.: 3; Maiworm 1994: 3).

Gemildert wurden die objektiven Marktzutrittsbeschränkungen ferner durch die Regelungen zur Kabotage — das ist die Bedienung rein inländischer Verkehrsbeziehungen durch ausländische Transportunternehmen — im Rahmen des Europäischen Binnenmarktes.[118] 1989 hat der EG-Verkehrsministerrat ein vorläufiges Kabotage-Übereinkommen beschlossen. Danach besteht für jedes Mitgliedsland ein bestimmtes Kontingent an Genehmigungen für Kabotagefahrten ausländischer Lastkraftwagen (2 Monate gültig), das jährlich erhöht wird.[119]

Weiterhin wird wie bisher zwischen Güterfern- und Güternahverkehr (Verkehr über bzw. bis zu einem 75-km-Radius um den angemeldeten Standort des Fahrzeugs)[120] unterschieden, wobei die Unterschiede sich nunmehr nicht mehr auf den Prozeß der Tarifbildung und die Tarifkontrolle beziehen, sondern allein darauf, ob nur subjektive Marktzutrittsschranken bestehen, wie im Nahverkehr, oder auch objektive, wie im Fernverkehr durch die Höchstzahlenverordnung. Ebenfalls noch nicht liberalisiert worden ist der Werkverkehr. Es ist also Unternehmen, die für den Transport der von ihnen vertriebenen Waren einen eigenen Fuhrpark unterhalten, nach wie vor nicht gestattet, Güter für Dritte zu transportieren.[121]

---

118 Dies gilt für den inländischen Transportmarkt nur in bezug auf den gesamten Straßengüterverkehr, da die Kabotageregelung lediglich Beschränkungen für ausländische Unternehmen verringert. Insofern handelt es sich bei der gegenwärtigen Genehmigungspraxis um einen Fall von Inländerdiskriminierung. Die Kabotageregelung eröffnet auf der anderen Seite deutschen Unternehmen die Möglichkeit, im inländischen Straßengüterverkehr der anderen EU-Mitgliedstaaten tätig zu werden.

119 Die ursprünglich auf den 31. Dezember 1992 befristete Regelung mit den nationalen Kabotagekontingenten ist durch den Europäischen Rat der Verkehrsminister vom 7./8. und 19. Juni 1993 (die sogenannten Luxemburger Beschlüsse) bis zu einer endgültigen Freigabe der Kabotage, die zum 1. Juli 1998 wirksam werden soll, verlängert worden, wobei die Kontingente nochmals aufgestockt wurden und ab 1995 jährlich um 30 vH steigen (Seidenfus 1994: 37; Maiworm 1994: 3). Seit dem 1. Januar 1995 beträgt das Kabotagekontingent nach der planmäßigen Erhöhung 30 000 Genehmigungen, von denen rund 7 500 für deutsche Unternehmen zur Verfügung stehen (*DVZ* vom 24. Januar 1995: 1).

120 Bis 1992 betrug die Nahzone 50 km. Mit der Änderung des Güterkraftverkehrsgesetzes zum 27. Mai 1992 wurde die Nahzone auf 75 km erweitert (BMWi o.J.: 3). Zu einer Aufhebung der Unterscheidung zwischen Nah- und Fernverkehr konnte sich der Gesetzgeber damals noch nicht durchringen, weil dies die sofortige Aufhebung der Kontingentierung im Fernverkehr bedeutet hätte. Dies wird frühestens 1998 der Fall sein, wenn nach der Kabotagefreigabe auf EU-Ebene die Kontingentierung der Fernverkehrsgenehmigungen wegen der dann durch sie ausgeübten Inländerdiskriminierung aufgehoben werden muß (*DVZ* vom 9. Mai 1995: 2 und vom 20. Mai 1995: 2).

121 Allerdings sind seit Anfang 1994 einige Erleichterungen für Unternehmen mit Werkverkehr in Kraft getreten, und zwar hinsichtlich der Beförderungs- und Begleitpapiere, der Monatsübersichten über den erfolgten Werkverkehr sowie des Ein-

Institutionell hat sich durch das Tarifaufhebungsgesetz die Rolle der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr, die bisher für die amtliche Kontrolle der Tarife zuständig war, geändert. Die Anstalt wurde in eine Bundesoberbehörde beim Bundesminister für Verkehr umgewandelt, heißt jetzt „Bundesamt für Güterverkehr" (BAG) und wird aus Steuergeldern — nicht mehr durch eine Umlage des Gewerbes — finanziert; sie überwacht die Sicherheitsvorschriften und die rechtmäßige Durchführung der Transporte und führt Marktbeobachtungen über die ausgehandelten Transportpreise durch.

Änderungen in den rechtlichen Grundlagen des Straßengüterverkehrs haben sich im Jahre 1994 ferner bei den Regelungen zu den Fahrzeugabmessungen sowie bei der Besteuerung ergeben. Ab dem 1. Dezember 1994 dürfen Lkw über eine zulässige Breite von nunmehr maximal 2,55 m verfügen, 5 cm mehr als bisher (*DVZ* vom 15. Oktober 1994: 1). Bei Kabotagefahrten deutscher Lkw im Ausland gelten zudem nicht die deutschen Höchstwerte für das zulässige Gesamtgewicht, sondern die in dem jeweiligen Land geltenden Werte; in einigen EU-Mitgliedstaaten sind diese höher (*DVZ* vom 26. Mai 1994). Zum Ausgleich der Mineralölsteueranhebung zum 1. Januar 1994 sowie der ab dem 1. Januar 1995 geltenden Autobahngebühr für Lastkraftwagen, die im Rahmen einer Vereinbarung zwischen den Benelux-Staaten, Dänemark und Deutschland eingeführt worden ist, wurde zum 1. April 1994 die Kfz-Steuer für Lkw mit einem zulässigen Gesamtgewicht über 16 t gesenkt, wobei sich die Steuer — je nach Lkw-Typ — von rund 10 000 DM auf 3 500 DM bis 5 000 DM ermäßigt hat (*DVZ* vom 7. Juni 1994: 1 f.). Offen ist freilich weiterhin die steuerliche Behandlung von Lkw mit einem zulässigen Gesamtgewicht von 12 bis 16 t, für die die beschlossene Steuermäßigung nicht gilt, die jedoch auch zur Autobahngebühr herangezogen werden (*DVZ* vom 8. Dezember 1994: 3, 9).

---

satzes von Mietfahrzeugen. Nunmehr dürfen Werkverkehrsunternehmen in den alten Bundesländern — wie zuvor schon in den neuen Bundesländern — Miet-Lkw ohne zeitliche Beschränkung im Werkverkehr einsetzen (*DVZ* vom 13. Januar 1994: 1). Außerdem können sich im Inland Werkverkehr betreibende Unternehmen um Kabotagegenehmigungen für Straßengüterverkehr im Ausland bewerben; sie sind gewerblichen Transportunternehmen in dieser Hinsicht gleichgestellt (*DVZ* vom 30. April 1994: 2).

II. Der Einfluß des Binnenmarktprogramms auf die Liberalisierung der Marktordnung

Die Deregulierung des Straßengüterverkehrs in Deutschland ist im wesentlichen auf die Aktivitäten der EG zurückzuführen. Die Vollendung des Binnenmarktes auch im Verkehr, die im Weißbuch der Kommission (1985) gefordert worden war, hat zunächst dazu geführt, daß der grenzüberschreitende Straßengüterverkehr in mehreren Schritten liberalisiert wurde. Durch die EG-Verordnung Nr. 3568/83 (*ABl.* 1983) waren schon 1983 unverbindliche Referenztarife zum Regelfall und obligatorische Margentarife zum Ausnahmefall erklärt worden. Die letzten obligatorischen Tarife wurden zum 1. Januar 1989 durch die EG-Verordnung Nr. 1991/88 (*ABl.* 1988c), die Referenztarife schließlich zum 1. Januar 1990 durch die EG-Verordnung Nr. 4058/89 (*ABl.* 1989c) abgeschafft. Seither besteht im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten völlige Tariffreiheit.

Parallel dazu wurde seit 1988 das Gemeinschaftskontingent für den EG-weiten Straßengüterverkehr jährlich um 40 vH aufgestockt. Entsprechend der EG-Verordnung Nr. 1841/88 (*ABl.* 1988b) wurden zum 1. Januar 1993 alle mengenmäßigen Beschränkungen im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr in der EG abgeschafft, also sowohl das Gemeinschaftskontingent als auch die bis dahin üblichen bilateralen Kontingente. Seither genügt die Zulassung zum inländischen Straßengüterverkehr in einem Mitgliedsland für den grenzüberschreitenden Verkehr.[122]

Angesichts dieser Maßnahmen war die bislang geltende strenge Marktordnung im inländischen Verkehr mit den verbindlichen Margentarifen (bei sehr enger Marge) und mit dem lange Jahre kaum veränderten Kontingent an Fernverkehrsgenehmigungen[123] nicht mehr haltbar. Daher war es nur eine Frage der Zeit, bis auch die inländische Marktordnung liberalisiert werden mußte. Durch die Verkehrspolitik der EG nach dem Untätigkeitsurteil des Europäischen Gerichtshofes von 1985 war zugleich die von der Bundesrepublik

---

122 Zu den einzelnen Deregulierungsmaßnahmen, zu denen auch solche der Harmonisierung der Kfz-Haftpflichtversicherung, der Regeln der technischen Überwachung und der Lenk- und Ruhezeiten getreten sind, vgl. Klodt, Stehn et al. (1992: 125 f.) und Seidenfus (1994).

123 Während zwischen 1960 und 1986 die Verkehrsleistung im Fernverkehr in der Bundesrepublik mit einer durchschnittlichen jährlichen Rate von 5,5 vH gestiegen war, nahm die Zahl der roten Fernverkehrskonzessionen (unter Einschluß der nutzlastbeschränkten Genehmigungen) nur um 1,2 vH zu, die der blauen Bezirkskonzessionen um 1,5 vH und die der gelben Möbelverkehrskonzessionen um 1,6 vH (Laaser 1991: Tabellen 5–7).

Deutschland, aber auch von Frankreich und Italien vertretene Position, vor einer Liberalisierung müßten die Wettbewerbsbedingungen harmonisiert werden, hinfällig geworden (Klodt, Stehn et al. 1992: 124 f.).

III. Wirkungen der Deregulierung

Die Erwartungen, die an die Deregulierung im Straßengüterverkehr geknüpft werden, zielen vor allem auf eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz nicht nur in diesem Teilsegment des Transportwesens, sondern im Verkehrswesen insgesamt, und zwar durch einen rationelleren Faktoreinsatz, eine wirksamere Kostenkontrolle und damit niedrigere Transportpreise, wettbewerblich induzierte Leistungsinnovationen und eine effizientere Arbeitsteilung zwischen den Verkehrsträgern. Letztlich geht es darum, die Verkrustungen in den Unternehmen und Fehlentwicklungen in diesem Wirtschaftszweig abzubauen, die in den langen Jahre der Regulierung entstanden sind.[124] Konkret betrifft das im Straßengüterverkehr die überhöhten Transportkosten und -preise, die im Vergleich zu weniger streng regulierten internationalen Transporten zu beobachten und an den hohen Knappheitsrenten für die Genehmigungen zum Straßengüterverkehr abzulesen waren, die unzureichende Marktauslese durch die protegierenden Regulierungen und die Verschwendung von Kapital und Umweltressourcen durch das regulierungsbedingte Anwachsen des Werkverkehrs, der aufgrund des Transportverbots für Dritte nur eine niedrige Kapazitätsauslastung und einen hohen Anteil an Leerfahrten aufweist.

Die Deregulierung im Straßengüterverkehr ist zwar erst zum 1. Januar 1994 wirksam geworden, dennoch können einige Ergebnisse präsentiert werden. Die Deregulierung zeichnete sich hier schon längere Zeit ab, es gab auch durchaus legale Umgehungstatbestände,[125] zudem existierten — durch die fortschreiten-

---

124 Eine marktwidrige Regulierung in Form von Wettbewerbsbeschränkungen führt (i) zu überhöhten Kosten, auch durch Überkapazitäten und ein der Nachfrage nicht angepaßtes Preis-Leistungs-Bündel des Angebots, (ii) zu überhöhten Preisen, weil sie Anbietern monopolistische Praktiken erlaubt, während Wettbewerb unter Beschränkungen lediglich die Form des kostentreibenden „Nur"-Qualitätswettbewerbs annimmt, (iii) zu einem Erlahmen der Innovationsfähigkeit, ohne die Wachstum und Strukturwandel undenkbar sind, und (iv) zu hohen Überwachungs- und Verwaltungskosten.

125 Storsberg (1983) wies schon früh darauf hin, daß die Tarifkontrolle im Straßengüterverkehr nur für kleinere Unternehmen voll wirksam war, die neben der preisregulierten Transportleistung keinerlei Nebenleistungen anboten, wie etwa Speditions-, Lagerei- oder logistische Leistungen, die nicht der Tarifkontrolle unterlagen.

de Deregulierung des grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs seitens der EG — bereits seit einiger Zeit liberalisierter Verkehr über die Grenzen hinweg und regulierter Binnenverkehr nebeneinander. Vor allem kann man aber nach der Aufhebung einer Preisregulierung, wie es im Verkehrsbereich geschehen ist, unmittelbare Auswirkungen zumindest auf das branchenspezifische Preisniveau und die Preisstruktur sowie die Wettbewerbsintensität erwarten. Dagegen können nach der bisher verstrichenen kurzen Zeitspanne seit der Deregulierung Auswirkungen auf die Zahl der Anbieter, die Kostensituation, das Investitionsverhalten und die Innovationsaktivitäten erst in Ansätzen erkennbar sein. Bei diesen Größen ist man auf Plausibilitätsüberlegungen oder Prognosen angewiesen.

Einschränkend muß allerdings betont werden, daß die Beobachtung und Analyse der Preise im Straßengüterverkehr durch die Deregulierung erschwert worden ist (Aberle 1994a: 3). Denn die Beförderungsentgelte haben nun nicht mehr den Charakter von festen Tarifen bzw. Margentarifen, die in einer Tarifliste ablesbar sind. Sie werden jetzt vielmehr am Markt frei vereinbart und sind damit, wie die Preise in anderen Wirtschaftsbereichen, nur durch statistische Erhebungen und Befragungen zu ermitteln. Damit gelten für die Preisstatistiken im Straßengüterverkehr die üblichen Vorbehalte hinsichtlich der Vollständigkeit, vor allem aber hinsichtlich der zeitlichen Verzögerungen, mit denen die Statistiken verfügbar sind. Das BAG ist mit der Erstellung derartiger Statistiken auf der Basis von Unternehmensgesprächen beauftragt worden (*DVZ* vom 12. März 1994: 2; Dattelzweig 1994: 3). Ergebnisse für das Jahr 1994 werden im folgenden vorgestellt.

1. Preisentwicklung

In seiner ersten Marktbeobachtungsanalyse auf der Basis von Befragungen hat das BAG festgestellt, daß das Niveau der Beförderungsentgelte im inländischen Straßengüterfernverkehr in der zweiten Jahreshälfte 1993 und im ersten Quartal 1994 zusammengenommen im Durchschnitt um 24 vH unter der früheren Margenuntergrenze des Güterfernverkehrstarifs (GFT) lag (vgl. zum folgenden ausführlich Dattelzweig 1994: 3). Sowohl regional als auch nach Güterarten ergeben sich einige Abweichungen von diesem Durchschnittswert; diese liegen aber in jenem Rahmen, den man bei Entgelten erwarten kann, die unter Marktbedin-

---

Wirksam war die Tarifkontrolle auch für kleinere Subunternehmen von Speditionen, die für letztere lediglich Transporte durchführten. Diversifizierte Speditionsunternehmen hatten dagegen auch zu Zeiten der Tarifkontrolle die Möglichkeit zur Mischkalkulation.

gungen ausgehandelt wurden (Übersicht 1).[126] Dabei hat der Rückgang der Beförderungsentgelte bereits in der zweiten Jahreshälfte 1993 eingesetzt, als strenggenommen noch die Tarifbindung bestand. Der Rückgang gegenüber den eigentlich noch verbindlichen Mindestentgelten des GFT bis zum Jahresende 1993 betrug rund 10 vH.

Übersicht 1 — Preisentwicklung im Straßengüterfernverkehr in Deutschland 1993–1994 (Preisunterschied in vH)

	Preise in der 2. Jahreshälfte 1993 und im 1. Quartal 1994 im Durchschnitt im Vergleich zu den tariflichen Mindestentgelten
Insgesamt	–24
Nach Bundesländern	
Schleswig-Holstein	–22
Hamburg	–22
Mecklenburg-Vorpommern	–22
Niedersachsen	–24
Bremen	–24
Sachsen-Anhalt	–37
Berlin	–37
Brandenburg	–37
Nordrhein-Westfalen	–27
Hessen	–21
Thüringen	–27
Sachsen	–27
Rheinland-Pfalz	–21
Saarland	–22
Baden-Württemberg	–19
Bayern	–35
Nach Güterarten	
Landwirtschaftliche Erzeugnisse und Nahrungsmittel	–42
Stahlerzeugnisse	–33
Papier und Pappe	–28
Chemische Güter	–22
Baustoffe	–21
Sammelgut	–19

Quelle: *DVZ* vom 6. August 1994: 3.

126 Die Unterschiede in den Preisveränderungen sprechen für die These, die kurz nach der Liberalisierung aufgestellt worden ist, daß das Preisniveau im Straßengüterverkehr zwar insgesamt fallen, sich aber vor allem stark auffächern werde, daß also sowohl eine gewichtsabhängige als auch eine regionale Preisdifferenzierung die Folge der Deregulierung sein werde (Bretzke 1994a: 3).

Zwar fiel die Aufhebung der Tarifkontrolle in eine konjunkturelle Schwächephase, so daß grundsätzlich ein Teil des Preisrückgangs konjunkturell bedingt sein könnte. Das dürfte aber kaum der Fall sein, denn nach der Befragung des BAG sind die schon zuvor liberalisierten Beförderungsentgelte im grenzüberschreitenden Verkehr (bei recht ähnlichem Konjunkturverlauf in den wichtigsten Partnerländern) im selben Zeitraum praktisch konstant geblieben. Der Rückgang wäre demnach vor allem der Preisfreigabe selbst und einer erhöhten Wettbewerbsintensität zuzurechnen.

In der Befragung der Transportunternehmen wurde die Hoffnung geäußert, daß sich der Rückgang der Beförderungsentgelte im weiteren Verlauf von 1994 nicht weiter fortsetzen werde; ein geringer Teil der befragten Unternehmen erwartete nennenswerte Preisanhebungen. Die beiden ersten Fortschreibungen der Marktbeobachtungsanalyse durch das BAG (1994: 5) für das zweite Quartal 1994 sowie für das zweite Halbjahr 1994[127] (BAG 1995: 3) ergeben in der Tat eine leichte Steigerung der Transportentgelte. Im zweiten Quartal sind die Entgelte gegenüber dem ersten Quartal im Durchschnitt um 7 vH gestiegen, zugleich hat die Schwankungsbreite zugenommen.[128] Im dritten und vierten Quartal 1994 zusammengenommen lagen die Entgelte um 7 vH über dem Durchschnitt des ersten und zweiten Quartals, zeigen also gegenüber dem zweiten Quartal 1994 eine weitere leichte Erhöhung von rund 3,5 vH an. Dabei hat die obere Grenze des Schwankungsintervalls der Preise deutlich zugenommen.[129] Ebenfalls zugenommen hat bei den BAG-Umfragen die Zahl der Unternehmen, die für die Folgeperiode mit steigenden Preisen rechnet.[130]

Die Preisunterschiede zwischen dem nationalen und dem internationalen Straßengüterfernverkehr haben sich weiter verringert; waren in den achtziger Jahren Tarifdifferenzen von bis zu 70 vH keine Seltenheit (Laaser 1991: 41), so waren die inländischen Entgelte bei der Umfrage im zweiten Halbjahr 1994 nur noch 14 vH höher als die internationalen. Für die verbleibende Differenz in der Durchschnittserhebung des BAG könnte die Entfernungsstaffel der Tarife verantwortlich sein, denn die durchschnittliche Transportentfernung lag im internationalen Verkehr etwas höher (BAG 1995: 3).

---

127 Hier hat das BAG Zahlen nur für das zweite Halbjahr insgesamt (im Vergleich zum ersten Halbjahr) veröffentlicht.

128 Im ersten Quartal 1994 betrug die Schwankungsbreite 6,6–28,3 Pf/tkm, im zweiten 6,2–31,6 Pf/tkm (BAG 1994: 5).

129 Die Schwankungsbreite stieg auf 6,2–56,5 Pf/tkm (BAG 1995: 3).

130 Mitte 1994 rechneten nur 14 vH der befragten Fernverkehrsunternehmen mit anziehenden Entgelten, Ende 1994 waren es hingegen 38 vH (BAG 1994: 6; BAG 1995: 6).

Zu sehr ähnlichen Ergebnissen wie das BAG kommt eine Umfrage, die allerdings nur das zweite Quartal 1994 einschließt.[131] Danach sind die Entgelte im Straßengüterfernverkehr bis zur Jahresmitte 1994 gegenüber dem regulierten Niveau des GFT im Durchschnitt um 25 vH gefallen. Seit Mitte 1994 haben sich nach weiteren Umfragen die Preise stabilisiert und sind im Wagen- und Teilladungsverkehr sogar wieder leicht gestiegen.[132] So konnten die Preisempfehlungen des Bundesverbandes für Spedition und Lagerei (BSL) für den Spediteursammelgutverkehr,[133] in denen für die zweite Jahreshälfte eine leichte Erhöhung enthalten war, von den Speditionen im allgemeinen am Markt durchgesetzt werden (*DVZ* vom 26. Januar 1995: 3, 15).

Insgesamt sind also die nach der Deregulierung erwarteten deutlichen Preissenkungen von mehr als 20 vH tatsächlich eingetreten. Nach der Preisanpassung im 1. Quartal 1994 bewegen sich jetzt die Beförderungsentgelte auf einem niedrigeren Niveau und zeigen dabei deutlich geringere — nunmehr vermutlich konjunkturell bedingte — Ausschläge. Die in den Befragungen vom BAG und anderen Institutionen ermittelten Preissprünge nach unten dürften daher unmittelbar auf die Preisfreigabe und den sich ungehindert entfaltenden Wettbewerb zurückzuführen sein.

2. Zahl der Anbieter, Kapazitäten und Wettbewerbsintensität

Die Wettbewerbsintensität im Straßengüterverkehr hat bereits im Vorgriff auf die Deregulierung stark zugenommen. Zahlreiche Betriebe sind seit der zweiten Jahreshälfte 1993 in eine schwierige Gewinnlage gekommen (BAG 1994: 5). Die BAG-Analysen zeigen aber auch, daß im Jahre 1994 noch kein nennenswerter dauerhafter Abbau von Kapazitäten im Straßengüterverkehr stattgefunden hat, auch die Insolvenzen waren trotz der Gewinneinbußen im ersten Halbjahr im Vergleich zur Gesamtwirtschaft nur geringfügig höher, im zweiten Halbjahr sogar deutlich niedriger. Offenbar hat bereits im Vorfeld der Reform eine gewisse Bereinigung der Kapazitäten stattgefunden: Die Insolvenzzahlen

---

131 Preisspiegel der Vereinigten Fachverlage GmbH, zitiert nach *Handelsblatt* vom 19. Januar 1995.

132 Im Wagen- und Teilladungsverkehr stiegen sie im vierten Quartal 1994 um 1,2 bis 2 vH gegenüber dem dritten Quartal; lediglich im Spediteursammelgutverkehr haben sie abermals um 6,6 vH nachgegeben (*Handelsblatt* vom 19. Januar 1995).

133 Der BSL gab auch schon vor Inkrafttreten des Tarifaufhebungsgesetzes unverbindliche Preisempfehlungen für das gesamte Leistungspaket der Speditionen als Kalkulationshilfe heraus. Diese bezogen sich auf die Summe aus preisregulierten Transportentgelten und aus nicht der Preisregulierung unterliegenden Nebenleistungen wie z.B. Lagerhaltung für Kunden und logistische Konzepte.

für den Straßenverkehr waren 1993 überdurchschnittlich angestiegen. Dies erwies sich aber nicht als dauerhafter Trend.[134] Lediglich in den neuen Bundesländern hat die Zahl der Konkurse überdurchschnittlich stark zugenommen. Hier setzte bei den Unternehmen eine Marktbereinigung ein; zahlreiche Neugründungen in den neuen Bundesländern nach der Wende waren ohne ausreichende Kapitalbasis erfolgt.[135] Bei den Fahrzeugkapazitäten wurde bundesweit im ersten Halbjahr 1994 eine Reihe von Fahrzeugen vorübergehend stillgelegt, im zweiten Halbjahr aber zum Teil wieder aktiviert.[136] Das BAG konnte auch keine verstärkten Tendenzen zum „Ausflaggen" von Kapazitäten beobachten, also zum Ummelden von Fahrzeugen auf Tochtergesellschaften in anderen EU-Mitgliedstaaten.

Demgegenüber hatte die Gewerbeorganisation, der Bundesverband des deutschen Güterfernverkehrs (BDF), in einer Stellungnahme zu den ersten Auswirkungen des Tarifaufhebungsgesetzes die Befürchtung geäußert, daß sich die

---

134 Im Jahre 1993, also vor Inkrafttreten des Tarifaufhebungsgesetzes, war die Zahl der Insolvenzen im gesamten Verkehrsbereich (über alle Verkehrsträger gerechnet) mit 63,7 vH gegenüber dem Vorjahr stärker gestiegen als in der Gesamtwirtschaft. Dagegen war der Zuwachs an Insolvenzen im ersten Halbjahr 1994 gegenüber demselben Vorjahreszeitraum im Verkehrsgewerbe insgesamt mit 27,7 vH, im gesamten Straßenverkehr mit 29,2 vH und speziell im Bereich Spedition und Lagerei mit 29,6 vH nur geringfügig höher als in der Gesamtwirtschaft mit 26,9 vH (BAG 1994: 10). Die Entwicklung in der zweiten Jahreshälfte 1994 war dann deutlich günstiger. Bezogen auf die Monate Januar bis November 1994 lag die Zuwachsrate der Insolvenzen im Verkehrsgewerbe mit 17,5 vH, im Straßenverkehr insgesamt mit 21,7 vH und im Bereich Spedition und Lagerei mit 8,6 vH deutlich niedriger als in der Gesamtwirtschaft mit 38,6 vH (BAG 1995: 12). Einschränkend muß allerdings darauf hingewiesen werden, daß ein Vergleich der Entwicklung der Insolvenzen in einer Branche mit der Entwicklung in der Gesamtwirtschaft nur eine sehr begrenzte Aussagekraft besitzt, weil der gesamtwirtschaftliche Durchschnitt sich aus einem Konglomerat vielfältiger sich teils aufhebender, sich teils verstärkender Einzelentwicklungen zusammensetzt.

135 Bezogen auf die Monate Januar bis November 1994 stieg die Zahl der Konkurse im Speditionsbereich in Ostdeutschland um 152,6 vH, während sie in den alten Bundesländern um 14,6 vH abnahm (BAG 1995: 12). Damit bestätigen sich Berichte aus Gewerbekreisen in den neuen Bundesländern, wonach hier die Insolvenzen in besonders starkem Maße zugenommen hätten (*DVZ* vom 20. Dezember 1994: 1 und vom 22./24. Dezember 1994: 1).

136 Nach den Erhebungen des BAG (1994: 11 f.) waren die Stillegungen zu Beginn und am Ende des ersten Halbjahres 1994 in den alten Bundesländern nicht höher als zu denselben Zeitpunkten des Vorjahres; entsprechende Unterschiede in den neuen Bundesländern seien durch eine noch unvollständige Erfassung stillgelegter Fahrzeuge in 1993 zu erklären. Im weiteren Verlauf des Jahres 1994 sind konjunkturbedingt offenbar sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern zahlreiche stillgelegte Fahrzeuge wieder zum Straßengüterverkehr herangezogen worden.

Tendenz zum Ausflaggen erheblich beschleunigen werde.[137] Nach weiteren Informationen aus dem Gewerbe sei der bundesweite Trend zum Ausflaggen ungebrochen. Dabei wird ferner beklagt, daß insbesondere die mittelständischen Unternehmen außerhalb der industriellen Kernregionen von den Gewinneinbußen besonders betroffen seien, aber im Gegensatz zu den größeren Speditionen nicht die Option des Ausflaggens hätten und sich demzufolge hier die Konkurse konzentrierten.[138]

Einen dauerhaften Kapazitätsabbau hat es nach der BAG-Analyse 1994 auch im Bereich des Werkverkehrs nicht gegeben, nennenswerte Verlagerungen vom Werk- auf den gewerblichen Verkehr wurden nicht beobachtet (Dattelzweig 1994: 3; BAG 1995: 11). Der nach der Preissenkung im gewerblichen Güterfernverkehr erwartete Abbau von Werkverkehrsleistungen zugunsten eines Fremdbezugs von Transportleistungen fand demnach noch nicht statt. Die befragten Unternehmen gaben an, daß einerseits die ständige Verfügbarkeit der Fahrzeuge, die garantierte Versorgung der Kunden, die direkte Kundenbetreuung, eigene logistische Konzepte und traditionelle Geschäftsbeziehungen sie dazu bewegten, am Werkverkehr festzuhalten, daß andererseits ein Verkauf des Fuhrparks und eine Übernahme der Fahrer durch die gewerblichen Unternehmen an Bewertungsproblemen für die Fahrzeuge bzw. Entlohnungsdifferenzen scheitern würden (BAG 1995: 11). Daraus kann der Schluß gezogen werden, daß zwar der Werkverkehr auch langfristig nicht vollständig vom gewerblichen Verkehr aufgesogen werden wird,[139] daß aber bei einem nennenswerten Strukturwandel im Gewerbe hin zu einer Verbesserung der Leistungsqualität (etwa durch logistische Leistungsinnovationen) der Anteil des Werkverkehrs langfristig zurückgehen dürfte. Entsprechende Prognosen besagen, daß der Anteil des Werkfernverkehrs unter diesen Umständen von heute 30 vH auf 5 bis 10 vH im Jahre 2005 zurückgehen werde (Stöffges 1995: 13).

Nach anderen Quellen hat ein Abbau der Kapazitäten sowohl im gewerblichen als auch im Werkfernverkehr inzwischen eingesetzt. Danach haben größere Speditionen damit begonnen, ihre Fahrzeugparks auszudünnen, Transporte nicht mehr mit eigenen Fahrzeugen auszuführen und statt dessen vermehrt auf

---

137 Seit Anfang der neunziger Jahre wurden danach jährlich 400–500 Lkw im Ausland angemeldet. Bis jetzt waren davon 2 500 Lkw (rund 4 vH des Bestands an für den Fernverkehr zugelassenen Lkw) betroffen. Der BDF befürchtet, daß mit fortschreitender Deregulierung, insbesondere wenn nach 1998 die unbeschränkte Kabotage drohe, die Zahl der Ausflaggungen auf jährlich 3 000 bis 5 000 Lkw steigen könnte (*DVZ* vom 17. Mai 1994: 1).

138 *Kieler Nachrichten*, Speditionen im Norden kommen unter die Räder, 16. Juni 1995.

139 Auch nach der Liberalisierung des Straßengüterverkehrs in Großbritannien ist der Werkverkehr nicht völlig im gewerblichen Verkehr aufgegangen (Aberle 1994c: 6).

kleinere Subunternehmen, die nur im eigentlichen Transportgeschäft tätig sind, zurückzugreifen (Hector 1994: 3, 12).[140] Zugleich ist nunmehr offenbar ein Ausleseprozeß unter den kleineren Transportunternehmen zu beobachten.[141] Diejenigen Unternehmen, die Werkfernverkehr betreiben, beginnen damit, sich in Richtung auf einen Fremdbezug der Transportleistung beim gewerblichen Straßengüterfernverkehr umzuorientieren. In Industrieunternehmen mit Werkverkehrskapazitäten ist verstärkt ein Outsourcing von Transportleistungen zu beobachten.[142]

Im Zuge des einsetzenden Strukturwandels im Straßengüterfernverkehr sind ferner Tendenzen zu beobachten, daß sich mittelständische Speditionen[143] zu größeren Einheiten zusammenschließen. Meist bleibt es einstweilen noch bei engen Kooperationsabkommen der ansonsten selbständigen Unternehmen. Dabei sind nach Aussagen der beteiligten Unternehmen Kostensenkungen von über 20 vH zu erzielen (*DVZ* vom 29. März 1994: 3 und vom 2. Juni 1994: 9).[144] Die Konzentrationstendenz dürfte sich fortsetzen, wobei sich für mittelständische Unternehmen im Rahmen solcher Kooperationsabkommen die größten Chancen bieten, weil die Industriebetriebe nicht nur an einem Outsourcing von reinen Transportleistungen interessiert sind, sondern am Einkauf ganzer logistischer Leistungspakete. Die Zusammenarbeit wird für weitere Kostensenkungen sorgen, weil offenbar die optimale Betriebsgröße über derjenigen liegt, die viele mittelständische Betriebe erreichen (Bretzke 1994a: 3; Gall 1995: 3).[145] Eine höhere Konzentration im Speditionsgewerbe muß wettbewerbspoli-

---

[140] Damit ist der sogenannte Selbsteintritt — der Spediteur schließt gewissermaßen einen Vertrag mit seiner eigenen Transportabteilung — auf dem Rückzug begriffen (Aberle 1994c: 3, 6). Der Rückgriff auf Subunternehmen schließt im übrigen auch ausländische Transportunternehmen ein, die im Besitz von Kabotagegenehmigungen sind (Moritz 1994; Stöffges 1995: 13 sowie *Blick durch die Wirtschaft*, Die Transportpreise sind weiterhin gedrückt, 7. Dezember 1994).

[141] Aberle (1994c: 3) schätzt, daß der durch die Regulierung verschleppte Ausleseprozeß unter den Transportunternehmen rund 3 Jahre dauern wird.

[142] Vgl. dazu Hertzog (1994: 3); Stöffges (1995: 13) sowie *Blick durch die Wirtschaft*, Die Transportpreise sind weiterhin gedrückt, 7. Dezember 1994.

[143] Der Anteil kleinerer Betriebe am Gewerbe war vor der Deregulierung in der Bundesrepublik hoch im Vergleich zu den europäischen Ländern insgesamt, 1990 besaßen 92 vH der Betriebe nur bis zu 10 Lkw. Nur in Dänemark, Schweden, Finnland und im Vereinigten Königreich war dieser Anteil noch höher (Stöffges 1995: 13).

[144] Es hat sich aber aus einer derartigen Kooperation in einem Fall schon ein Unternehmenszusammenschluß entwickelt (*DVZ* vom 5. November 1994: 1 und vom 12. November 1994: 1).

[145] Dabei wird erwartet, daß in Zukunft verstärkt die großen Speditionen, Zusammenschlüsse von mittelständischen Speditionen und hochspezialisierte Anbieter miteinander konkurrieren (Aberle 1994c: 6; C. Schmidt 1994: 3). Welche dieser drei

tisch aber nicht als negativ eingestuft werden, weil (i) durch die Deregulierung des Verkehrswesens der intermodale Wettbewerb zusätzliche Chancen erhält und (ii) durch die Kabotageregelung in der EU auch der enge Bereich des Straßengüterverkehrs dem Wettbewerb von außen ausgesetzt ist. Der Wettbewerbsdruck wird sich mit der endgültigen Kabotageregelung ab 1998 deutlich verschärfen.

Der Kabotageverkehr ist zwar gegenwärtig durch die vorläufige Regelung über die Kabotagekontingente nur ein kleiner Faktor im Modal Split (der Verkehrsteilung zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern),[146] er gewinnt aber zunehmend an Bedeutung. Für Deutschland liegen für 1994 bisher nur Schätzungen der BAG für das Verkehrsaufkommen vor (Tabelle 14).

Danach hat der Kabotageverkehr — wenn auch von sehr niedrigem Niveau aus — gegenüber dem Vorjahr mit 25 vH wesentlich stärker zugenommen als der gesamte Straßengüterfernverkehr mit 8,4 vH. Immerhin gibt aber auch der Anteil ausländischer Lkw, die im Rahmen grenzüberschreitender Transporte im Inland tätig wurden, einen ungefähren Anhaltspunkt für die künftige Bedeutung der Kabotage; 1994 betrug er 27,4 vH des Aufkommens im Straßengüterverkehr und 12,9 vH des gesamten Verkehrsaufkommens (Tabelle 14). Welches Wettbewerbspotential im Kabotagebereich steckt, zeigen auch entsprechende Informationen aus anderen EU-Staaten. So sind die Kabotagetransporte niederländischer Lkw europaweit 1994 gegenüber dem Vorjahr um 71 vH auf 308 Mill. tkm gestiegen (*DVZ* vom 9. Mai 1995: 1). Mit der Deregulierung des deutschen Straßengüterverkehrs könnten bei entsprechenden Effizienzsteigerungen auch dessen Chancen auf Kabotagetransporte im Ausland zunehmen.[147] 1994 sind diese Transporte um 22,6 vH gewachsen, wenn auch das Aufkommen nur etwa ein Drittel dessen ausmacht, was ausländische Fahrzeuge innerhalb Deutschlands befördern (Tabelle 14).

Bei der Wettbewerbssituation im Inland fällt ferner auf, daß unter den relevanten Wettbewerbern von den Straßenverkehrsunternehmen mit der kommerzialisierten Deutschen Bahn AG (DBAG) wieder die Eisenbahn genannt wird

---

Gruppen langfristig am Markt vorherrschen wird, ist jedoch offen (Bretzke 1994b: 3).

146 Der Anteil des Kabotageverkehrs ausländischer Unternehmen in Deutschland hatte 1994 nach der BAG-Schätzung mit 975 000 t nur einen Anteil von 0,08 vH am gesamten inländischen Güterverkehrsaufkommen aller Verkehrsträger (BAG 1995: Anlage).

147 Das gilt aufgrund der vom Straßengüterverkehrsgewerbe immer wieder betonten Nachteile bei der steuerlichen Behandlung inländischer Unternehmen (vgl. z.B. die vom BDF recherchierte Tabelle in *DVZ* vom 18. Oktober 1994: 9 sowie Stöffges 1995: 13) weniger für reine Transporte als vielmehr für neue logistische Dienstleistungen.

Tabelle 14 — Verkehrsaufkommen der Verkehrsträger im Güterverkehr in Deutschland 1994[a]

	Verkehrsaufkommen			
	1 000 t	Veränderung gegenüber 1993 (vH)	Anteil am Güterfernverkehr (vH)	
			1994	1993
Eisenbahnen[b]	337 574	3,2	26,1	26,2
Binnenschiffahrt	231 429	6,0	17,9	17,9
Straßengüterfernverkehr[c]	609 702	8,4	47,1	46,1
Deutsche Unternehmen	442 468	8,2	34,1	.
Binnenverkehr	367 643	8,0	28,4	.
Grenzüberschreitender Verkehr[d]	74 825	9,0	5,8	.
Ausländische Unternehmen	167 234	9,0	12,9	.
darunter:				
Kabotageverkehr in Deutschland	975	25,0	0,07	.
Rohrfernleitungen[e]	116 610	4,2	9,0	9,2
Güterfernverkehr insgesamt	1 295 315	6,2	100,0	100,0
Straßengütemahverkehr deutscher Unternehmen im Binnenverkehr[c]	3 386 807	6,0	—	—
Nachrichtlich:				
Kabotageverkehr deutscher Straßengüterfernverkehrsunternehmen im Ausland	352	22,6	—	—

[a]Schätzung der BAG. — [b]Einschließlich Dienstgüterverkehr. — [c]Gewerblicher und Werkverkehr. — [d]Einschließlich des grenzüberschreitenden Nahverkehrs. — [e]Im grenzüberschreitenden Verkehr nur Empfang, ohne Mineralölprodukte und Erdgas aus EU-Mitgliedstaaten.

Quelle: BAG (1995: 1 ff., Anlage).

(*DVZ* vom 27. Juni 1995: 1). Die bisher vorliegenden Zahlen zum Modal Split zeigen zwar noch keine Verschiebung hin zur Bahn, deren Anteil hat am Verkehrsaufkommen 1994 vermutlich noch abgenommen (Tabelle 14). Aber bei verstärkten marktorientierten Aktivitäten der DBAG und der nichtbundeseigenen Eisenbahnen (zum Eisenbahnverkehr vgl. Kapitel B) könnte sich das durchaus ändern.

Daß die Deregulierung im Straßengüterverkehr insgesamt eine Marktöffnung bewirkt hat, erkennt man ferner an dem Umstand, daß für die nach wie vor kontingentierten Konzessionen im Fernverkehr nur noch geringe Knappheitspreise zu entrichten sind. Wurden Anfang der achtziger Jahre zum Teil Preise

von 250 000 DM für eine rote Konzession gezahlt,[148] waren es im ersten Quartal 1994 lediglich noch 10 000–30 000 DM. Die zuvor enthaltenen Knappheitsrenten für Konzessionen sind daher bis auf einen kleinen Rest zusammengeschmolzen (Aberle 1994a: 3; Hertzog 1994: 3; Stöffges 1995: 13).

3. Kostensituation und Beschäftigung

Eine Anpassung der nun dem Wettbewerb ausgesetzten Unternehmen des gewerblichen Straßengüterfernverkehrs hat es auf der Kostenseite zumindest 1994 offenbar nur in begrenztem Umfang gegeben. 90 vH der vom BAG (1994: 5; 1995: 8) befragten Unternehmen gaben an, daß sich nach den Entgelteinbußen nach der Tarifliberalisierung die Erlös-Kosten-Situation verschlechtert und im zweiten Halbjahr 1994 trotz wieder etwas zunehmender Erlöse (aufgrund leicht gestiegener Beförderungsentgelte, gestiegenem Güteraufkommen und besserer Kapazitätsauslastung) nicht verbessert habe.[149] Dazu trugen zwar auch höhere Reparatur- und Kraftstoffkosten sowie Versicherungsprämien bei, der wesentliche Kostenfaktor waren jedoch die Personalkosten. Inzwischen haben die ersten Unternehmen des Straßengüterverkehrs offenbar damit begonnen, Personalkosten durch den Abbau von Arbeitsplätzen einzusparen (BAG 1995: 8).

Das Straßentransportgewerbe stellt sich hinsichtlich seiner Unternehmensstrategien offensichtlich auf den gestiegenen Wettbewerbsdruck ein;[150] erste Erfolge sind in vielen Betrieben sichtbar, die mit innerbetrieblichen Reorganisationsmaßnahmen und der Konzentration auf neue Dienstleistungen in Marktnischen auf die neuen Rahmenbedingungen reagieren und dabei nach eigenem Bekunden in der Lage sind, erfolgreich am Markt zu operieren (*DVZ* vom 13. Dezember 1994: 2). Von seiten der im Transportwesen tätigen Unternehmensberater wird in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, daß es selbst in klei-

---

148 Vgl. die Aufstellung über die Preise für Konzessionen und die dazugehörigen Quellenangaben in Laaser (1991: 40 [Tabelle 15]).

149 In diesem Zusammenhang ist die Beobachtung von Hertzog (1994: 3) von Bedeutung, daß es immer noch eine große Anzahl von Unternehmen im Straßengüterverkehr gibt, die über keine wirksame Kostenrechnung verfügen. Viele insbesondere kleinere Betriebe hatten sich auf den höheren Wettbewerbsdruck nach der Tariflibéralisierung kaum vorbereitet (Stöffges 1995: 13). Diese müssen das Versäumte nun rasch nachholen, wobei ihnen mittlerweile zahlreiche Möglichkeiten von Kalkulationshilfen durch die eigenen Gewerbeorganisationen oder durch gewerbliche Anbieter zur Verfügung stehen (*DVZ* vom 9. März 1995: 9 f.).

150 Dies zeigen etwa sehr deutlich die Diskussionsbeiträge aus Gewerbekreisen, die im Rahmen des von der *DVZ* veranstalteten Forums zu den Auswirkungen des Tarifaufhebungsgesetzes im April 1994 vorgebracht wurden (*DVZ* Nr. 47–55/56 vom April/Mai 1994).

nen Betrieben noch erhebliche Personal- und Sachkostensenkungspotentiale gibt (Hertzog 1994: 3). Das gilt auch für die fixen Kostenbestandteile (*DVZ* vom 31. Mai 1994: 3). Insgesamt ist absehbar, daß sich die Leistungspalette im Straßengüterverkehr nachhaltig verändern wird. Die reine Transportleistung wird mehr und mehr in den Hintergrund treten, dafür werden logistische Komplett-Pakete, die näher an den Kundenwünschen orientiert sind, an Bedeutung gewinnen (Aberle 1994a: 6; Gall 1995: 3). Dies deutet sich auch bei den bereits getroffenen Investitionsentscheidungen an.

4. Investitions- und Innovationstätigkeit

Die Investitionen im Straßengüterverkehr nach der Deregulierung konzentrieren sich, soweit darüber Informationen vorliegen, auf eine Rationalisierung des Betriebsablaufs im reinen Transportgewerbe und auf begleitende logistische Dienstleistungen. Hinsichtlich des Betriebsablaufs geht die Tendenz hin zu einem verstärkten EDV-Einsatz bei der Erkennung und Behandlung der Informationen über das Transportgut mit dem Ziel, Aufträge schneller zu akquirieren, den Transport besser zu überwachen, um auf Unvorhersehbarkeiten besser reagieren zu können und damit letztlich die Transportzeiten senken und zeitliche Vorgaben besser einhalten zu können. Hinzu kommen Anstrengungen zu einer Optimierung der Fahrzeugumläufe (einschließlich des Vermeidens von Standzeiten). Diese Investitionen dienen zugleich dem Ausbau der logistischen Komponente.[151]

IV. Schlußfolgerungen

Die Deregulierung im Straßengüterverkehr, die zum Jahresbeginn 1994 in Kraft getreten ist, hat zusammen mit der zuvor erfolgten Erhöhung der Kontingente für Genehmigungen bereits nach eineinhalb Jahren nachhaltige Auswirkungen gehabt. Das Preisniveau im Straßengüterfernverkehr ist mit der Deregulierung um rund 25 vH in etwa so stark gesunken, wie es Ende der achtziger Jahre erwartet worden war.[152] Der Preisrückgang ist auf die Deregulierung zurückzu-

---

151 Vgl. dazu *DVZ* vom 13. Dezember 1994: 2; *FAZ*, Auf dem Weg zum gläsernen Spediteur, 31. Dezember 1994; Gall (1995: 3).

152 Vgl. etwa die Prognose von Planco Consulting (1988: 149) sowie Böhme und Sichelschmidt (1993: 4).

führen, weil die Preise für die schon früher liberalisierten grenzüberschreitenden Transporte gleichzeitig nahezu konstant blieben. Die Preise für den inländischen Güterfernverkehr haben sich rasch denen für internationale Transporte angenähert. Anhand der stark gefallenen Preise für den Erwerb einer Konzession ist ersichtlich, daß die Preise im Straßengüterverkehr von Rentenelementen in hohem Maße befreit worden sind. Die Kosten für den Straßentransport in der Bundesrepublik sind damit durch die Preisfreigabe in erheblichem Maße zurückgegangen.

Der stark erhöhte Wettbewerbsdruck hat zwar zahlreiche insbesondere kleinere Betriebe in wirtschaftliche Schwierigkeiten gebracht, damit werden aber auch Fehlentwicklungen aus den Zeiten der strengen Regulierung beseitigt. Diese hatten darin bestanden, daß die Betriebe wegen der staatlich kontrollierten und überhöhten Mindestentgelte auf Rationalisierungsmaßnahmen verzichtet und sich auf die Änderungen der Rahmenbedingungen nicht ausreichend eingestellt hatten. Der nunmehr vorhandene Wettbewerbsdruck hat zahlreiche Anreize zu kostensparenden und leistungsfördernden Anpassungsstrategien gegeben. Es hat den Anschein, daß mehr und mehr Unternehmen kostensparende und leistungssteigernde Maßnahmen in Angriff nehmen. Dazu gehört auch eine verstärkte Zusammenarbeit kleinerer Unternehmen im Rahmen von Kooperationen und Unternehmenszusammenschlüssen. Die durch die Regulierung weitgehend verhinderte Marktauslese von marginalen Unternehmen kann nunmehr stattfinden. Der Ausleseprozeß am Markt wird zwar noch andauern; bis alle der Regulierung zuzuordnenden Ineffizienzen beseitigt sind, werden noch einige Jahre vergehen. Von der befürchteten „ruinösen Konkurrenz" im Sinne einer marktwirtschaftlichen Fehlsteuerung kann aber nicht die Rede sein. Daß die Unternehmensverbände jeden einzelnen Konkurs im Gewerbe[153] als Zeichen einer solchen funktionellen Fehlsteuerung des Marktmechanismus werten, liegt in ihrer speziellen Interessenlage begründet. Gesamtwirtschaftlich war die bisher weitgehend ausgebliebene Marktauslese gerade ein zentrales Problem der alten Regulierung im Straßengüterverkehr (Aberle 1994a: 6). Wenn nun in einigen Jahren nachgeholt wird, was zuvor regulierungsbedingt unterblieb, so spräche selbst eine überdurchschnittliche Konkursrate nicht für ein systematisches Marktversagen.[154]

---

153 Die Vereinigung der Kraftwagenspediteure nennt für 1993 und 1994 insgesamt eine Zahl von 2 000 in Konkurs gegangenen Betrieben (*DVZ* vom 27. Juni 1995: 1).

154 In diesem Zusammenhang sei auf die Erfahrungen anderer Länder mit einer Deregulierung im Straßengüterverkehr verwiesen, wo die Marktauslese nach Abschaffung von Wettbewerbsbeschränkungen ebenfalls nicht zu einer dauerhaft überdurchschnittlichen Konkursrate im Straßengüterverkehr geführt hat (Laaser 1986; Laaser 1991: Kapitel VII).

Die Unternehmen des Straßengüterverkehrs werden ihre Anstrengungen, Kosten einzusparen und neue Wege bei der Gestaltung ihrer Leistungspalette zu gehen, im übrigen weiter verstärken müssen. So soll zur Jahresmitte 1998 der Kabotagevorbehalt in der EU aufgehoben werden. Damit werden ausländische Anbieter frei auf den deutschen Transportmärkten agieren können, während ein Fortbestehen der Kontingente für die Genehmigungen im Inland eine Diskriminierung inländischer Unternehmen bedeuten würde. Daher sollen 1998 mit dem Fall des Kabotagevorbehalts auch die Kontingentierung der Fernverkehrsgenehmigungen und die Unterscheidung zwischen Güternah- und -fernverkehr aufgehoben werden. Nach den bisher bekanntgewordenen Plänen des BMV wird es ferner dem Werkverkehr erlaubt werden, für Dritte zu transportieren, wenn auch unter der Maßgabe, daß eine nur noch an subjektive Erfordernisse geknüpfte Güterfernverkehrsgenehmigung erworben wird (*DVZ* vom 9. Mai 1995 und vom 20. Mai 1995). Damit wird dann der deutsche Straßengüterverkehr vollends liberalisiert sein. Wie auch in allen anderen Ländern, in denen dies zuvor verwirklicht worden ist (z.B. in Australien, in Kanada, im Vereinigten Königreich oder in den Vereinigten Staaten), wird das Straßentransportgewerbe keinesfalls zusammenbrechen, sondern den Strukturwandel bewältigen und dank Kostensenkungen Transporte wesentlich billiger durchführen können (Laaser 1986; Laaser 1991: Kapitel VII). Der Straßengüterverkehr wird mit geringerem Ressourcenaufwand betrieben werden und dennoch weiterhin eine wichtige Rolle im Modal Split spielen.

Was die unterschiedliche Besteuerung deutscher und ausländischer Unternehmen durch die Kfz- und Mineralölsteuer angeht, auf die von seiten des Straßengüterverkehrsgewerbes immer wieder als unfaire Wettbewerbsbedingungen hingewiesen wird (*DVZ* vom 18. Oktober 1994: 9), so ist es durch die Halbierung der deutschen Kfz-Steuersätze zum 1. April 1994 zu einer gewissen Harmonisierung gekommen. Die deutschen Steuersätze liegen aber immer noch deutlich über der EU-Mindestnorm. Hinzu kommt, daß die europäischen Nachbarländer ebenfalls Kompensationsmaßnahmen für die Autobahngebühr einführen werden (Stöffges 1995: 13). Nach der erfolgten Deregulierung werden die Unterschiede in den Steuern trotz der bisherigen Harmonisierung vielleicht etwas bedeutsamer werden. Nach der Liberalisierung könnte sich der Anteil der Abgaben an den Kosten, der Mitte der achtziger Jahre freilich nicht mehr als 5–8 vH der Gesamtkosten ausmachte (Willeke 1987: 91 f. [Tabelle 1]), deshalb etwas erhöhen, weil die Unternehmen unter dem verstärkten Wettbewerbsdruck und den niedrigeren Preisen zu Kostensenkungen bei anderen Posten gezwungen sind. Gleichwohl dürften die von den Steuersatzunterschieden verursachten Kostendifferenzen zwischen inländischen und ausländischen Straßengüterverkehrsunternehmen nach wie vor nicht entscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Straßengüterverkehrs sein. Inwieweit dieses Argument empi-

risch trägt, wird sich nach der Freigabe der Kabotage 1998 zeigen. Denn erst mit der Aufhebung der Kabotagekontingente entstehen durchgreifende Anreize, Fahrzeuge in andere EU-Mitgliedstaaten auszuflaggen, um von dort die inländischen Transportmärkte zu bedienen. Spätestens dann wird sich zeigen, wie schwerwiegend die Unterschiede in der Besteuerung für die Unternehmen tatsächlich sind. Im Zweifel werden dann die Marktkräfte eine Harmonisierung der Besteuerung ex post durch Standortverlagerung der betroffenen Unternehmen erzwingen. Aus wohlfahrtstheoretischer Sicht wäre eine Standortverlagerung kein Nachteil, weil dann die Steuersysteme dem Druck des Standortwettbewerbs unterliegen würden.

E. Öffentlicher Personennahverkehr

I. Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs in Deutschland

Die Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) ist in den alten Bundesländern wenig dynamisch verlaufen. Im Verlauf der achtziger Jahre hatten sowohl die Fahrgastzahlen als auch die Beförderungsleistungen in Personenkilometern und die ÖPNV-Nutzungsintensität (jährliche Fahrten je Einwohner) deutlich abgenommen (Tabelle 15); danach sind sie wieder gestiegen, ohne das Niveau von 1980 zu erreichen. In den neuen Bundesländern blieb dagegen der ÖPNV, der unmittelbar nach der deutschen Vereinigung im Vergleich zu den letzten Jahren des Bestehens der DDR stark geschrumpft war, nach 1991 weiter rückläufig; die Nutzungsintensität, die früher erheblich höher war, ist inzwischen auf ein mit Westdeutschland vergleichbares Niveau gesunken.

Die im ÖPNV angebotenen Kapazitäten wurden um die Mitte der achtziger Jahre insgesamt leicht reduziert; so boten die Mitglieder des Verbandes öffentlicher Verkehrsbetriebe 1986 mit 147 Mrd. Platzkilometern etwa 2 Mrd. Platzkilometer weniger als noch 1984 an. In den folgenden Jahren sind die Kapazitäten zum Teil wieder ausgeweitet worden. Dafür war auf den einzelnen Nahverkehrslinien nicht immer ein zunehmendes Fahrgastaufkommen ausschlaggebend. Verschiedentlich, etwa im Rahmen des DB-Regionalverkehrs, wurde versucht, durch eine Vermehrung der Fahrgelegenheiten (vor allem in Tagesrandlagen) und durch deren gleichmäßige, leicht merkbare Verteilung über den Tag (Taktfahrpläne) mehr Fahrgäste zu gewinnen. Es kam aber auch zu abrupten Angebotseinschränkungen, besonders wenn der Zuschußbedarf des ÖPNV stark stieg und andere Möglichkeiten der Kostensenkung nicht gesehen wurden (Burmeister 1994a: 23; Burmeister 1995a: 40).

Die Unternehmensstruktur im ÖPNV ist durch die in den Ballungsräumen dominierenden öffentlichen Großbetriebe gekennzeichnet. Im Schienenverkehr existieren neben dem Nahverkehr der Deutschen Bahn AG (DBAG) zahlreiche nichtbundeseigene Eisenbahnen und Straßenbahnen (einschließlich Untergrundbahnen). Im Omnibusverkehr gibt es die regionalen Kraftverkehrsbetriebe der DBAG (größtenteils als GmbH), solche in ganz oder teilweise kommunalem Eigentum sowie, vor allem außerhalb der Ballungsräume, relativ viele private, vorwiegend kleinere Omnibusbetriebe. Gemessen an den Beförderungsleistun-

Tabelle 15 — Die Entwicklung des ÖPNV 1970–1993

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993
	Verkehrsaufkommen[a,b] (Mill. Fahrgäste)							
Alte Bundesländer	7 015	7 588	7 652	6 725	6 873	7 117	7 291	7 312
Neue Bundesländer	.	.	3 842[c]	.	.	2 040	1 892	1 755
Insgesamt	.	.	.	.	.	9 156	9 183	9 067
	Verkehrsleistungen[a] (Mrd. Personenkilometer)							
Alte Bundesländer	60,7	66,7	65,5	57,8	58,3	60,4	61,4	61,2
Neue Bundesländer	.	.	34,2[c]	.	.	17,9	16,9	14,2
Insgesamt	.	.	.	.	.	78,3	78,2	75,3
	ÖPNV-Nutzungsintensität (Fahrten je Einwohner und Jahr)[b]							
Alte Bundesländer	.	123	124	110	108	110	112	111
Neue Bundesländer	.	.	.	.	.	129	121	113
	Nachrichtlich: Taxi- und Mietwagenverkehr							
	Verkehrsaufkommen (Mill. Fahrgäste)							
Alte Bundesländer	290	310	365	335	380	390	400	400
Neue Bundesländer	.	.	.	.	.	45	45	50
Insgesamt	.	.	.	.	.	435	445	450
	Verkehrsleistungen (Mrd. Personenkilometer)							
Alte Bundesländer	1,7	1,8	2,2	2,0	2,5	2,5	2,6	2,6
Neue Bundesländer	.	.	.	.	.	0,3	0,3	0,3
Insgesamt	.	.	.	.	.	2,8	2,9	2,9

[a]Stadtschnellbahn- (U-Bahn-), Straßenbahn-, Obus- und Kraftomnibusverkehr kommunaler, gemischtwirtschaftlicher und privater Unternehmen sowie Kraftomnibusverkehr der Deutschen Bundesbahn, der Deutschen Bundespost und der nichtbundeseigenen Eisenbahnen (jedoch ohne Beförderungsleistungen ausländischer Unternehmen); ferner S-Bahnverkehr, Berufs- und Schülerverkehr der Eisenbahnen zu ermäßigten Tarifen sowie Eisenbahnverkehr im Regeltarif bis 50 km Reiseweite (bis einschließlich 1984 ohne S-Bahnverkehr in Berlin-West mit (1985) 0,25 Mrd. Personenkilometer). — [b]Ohne Mehrfachzählungen durch Wechsel der Transportmittel. — [c]Ehemalige DDR: Berufs- und Schülerverkehr und S-Bahnverkehr der Deutschen Reichsbahn sowie öffentlicher Straßenpersonenverkehr (U-Bahn-, Straßenbahn-, Obus- und Kraftomnibusverkehr); einschließlich Berlin-Ost.

Quelle: BMV *Verkehr in Zahlen* (1988: 176 ff.; 1994: 101, 210–213, 307, 311), eigene Berechnungen.

gen dominieren eindeutig die kommunalen (bzw. gemischtwirtschaftlichen) Unternehmen; der Anteil der Privatunternehmen liegt bei etwa 16 vH in den alten bzw. bei etwa 5,5 vH in den neuen Bundesländern (Tabelle 16). Ohnehin besagt die auf den ersten Blick recht differenzierte Unternehmensstruktur nichts über den Wettbewerbsgrad oder die Effizienz der Branche, da sie vorwiegend eine

Tabelle 16 — Beförderungsleistungen im öffentlichen Straßenpersonenverkehr[a] nach Unternehmensformen 1990–1994

	Kommunale und gemischtwirtschaftliche Unternehmen[b]	Nichtbundeseigene Eisenbahnen	Regionalverkehrsgesellschaften	Private Unternehmen	Unternehmen insgesamt
	Beförderungsleistungen im Linienverkehr (Mill. Personenkilometer)				
Alte Bundesländer[c]					
1990	23 772	1 538	8 318	7 306	41 115[d]
1991	24 972	1 551	8 567	7 103	42 193
1992	26 362	1 592	8 702	7 354	44 011
1993	26 993	1 662	8 652	7 276	44 583
1994	26 625	1 681	8 979	7 247	44 532
Neue Bundesländer[e]					
1991	12 958	—	—	667	13 622
1992	8 715	—	—	525	9 240
1993	7 950	—	—	496	8 446
1994	8 075	—	—	481	8 556
Bundesgebiet insgesamt[f]					
1991	37 928	1 551	8 567	7 769	55 815
1992	35 077	1 592	8 702	7 879	53 251
1993	34 943	1 662	8 652	7 772	53 029
1994	34 700	1 681	8 979	7 728	53 088
	Anteile an den Beförderungsleistungen im Linienverkehr (vH)				
Alte Bundesländer[c]					
1990	57,8	3,7	20,2	17,8	99,9[d]
1991	59,2	3,7	20,3	16,8	100,0
1992	59,9	3,6	19,8	16,7	100,0
1993	60,5	3,7	19,4	16,3	100,0
1994	59,8	3,8	20,2	16,3	100,0
Neue Bundesländer[e]					
1991	95,1	—	—	4,9	100,0
1992	94,3	—	—	5,7	100,0
1993	94,1	—	—	5,9	100,0
1994	94,4	—	—	5,6	100,0

[a]Stadtschnellbahn- (U-Bahn-), Straßenbahn-, Obus- und Kraftomnibusverkehr (einschließlich Sonderformen des Linienverkehrs und freigestellter Schülerverkehr); ohne Verkehr von Kleinunternehmen mit weniger als sechs Omnibussen. — [b]Einschließlich des gesamten erfaßten Schienenverkehrs (unabhängig von der Unternehmensform). — [c]Ab 1992 einschließlich Berlin-Ost. — [d]Einschließlich Bahnbusverkehr der Deutschen Bundesbahn bis Ende Mai 1990 (182 Mill. Personenkilometer). — [e]Ab 1992 ohne Berlin-Ost. — [f]Stand: 3. Oktober 1990.

Quelle: Statistisches Bundesamt *Fachserie 8, Reihe 3* (lfd. Jgg.).

Bibliothek
des Instituts für Weltwirtschaft

Tabelle 17 — Fahrgeldeinnahmen und Kostendeckungsgrad im ÖPNV der alten Bundesländer[a] 1980–1993

	1980	1986	1988[b]	1989[b]	1990	1991	1992	1993
Fahrgeldeinnahmen (Mill. DM)	4 310	5 258[c]	5 636	6 142	7 562	7 836	8 104	8 630
Kostendeckungsgrad (vH)	67,6	66,6	67,9	68,2	67,0	64,8	61,3	.
Fehlbetrag, absolut (Mill. DM)[d]	2 066	2 637	2 664	2 864	3 725	4 257	5 116	.

[a]Mitglieder des Verbands öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV) bzw. des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV; ab 1990). — [b]Infolge des Beitritts weiterer Mitglieder mit den Ergebnissen früherer Jahre nicht voll vergleichbar. — [c]Ab 1986 einschließlich S-Bahnverkehr in Berlin (West) mit rund 30 Mill. DM Einnahmen (1986). — [d]Fahrgeldeinnahmen * 100/Kostendeckungsgrad abzüglich Fahrgeldeinnahmen.

Quelle: Böhme und Sichelschmidt (1994: 6), VDV (1994b: 17, 19).

Abbildung der historisch gewachsenen Struktur der Linienkonzessionen ist. In bezug auf den einzelnen ÖPNV-Markt beträgt der Konzentrationsgrad fast stets 100 vH, da nur ein einzelner Anbieter zugelassen ist.[155]

Im Zusammenhang mit der Subventionierung des ÖPNV ist es bemerkenswert, daß der Anteil an den Kosten der Verkehrsbetriebe, den diese aus eigenen Einnahmen bestreiten konnten (Kostendeckungsgrad), in den alten Bundesländern nach 1990 innerhalb von nur zwei Jahren um fast 6 Prozentpunkte abgenommen hat, nachdem er sich zuvor mehr als zehn Jahre lang auf etwa 67–68 vH belaufen hatte (Tabelle 17). Diese Entwicklung gibt vor allem vor dem Hintergrund des geringen Finanzierungsspielraums der öffentlichen Hände zu denken.

II. Bisherige Regulierung

Mit dem ÖPNV wurde ein Verkehrsbereich[156] in die Deregulierungspolitik einbezogen, der in der Bundesrepublik Deutschland seit langem einer umfassenden

---

155 Auch dort, wo mehrere Anbieter die gleichen oder relativ leicht gegeneinander substituierbare ÖPNV-Leistungen anbieten (z.B. Nahverkehrsleistungen der DBAG einerseits und kommunaler Verkehrsbetriebe auf Schiene oder Straße andererseits), wird ein Wettbewerb durch die staatliche Kapazitäts- und Preisregulierung erheblich eingeschränkt. Freilich sind die Verkehrsbetriebe in ihrer Gesamtheit der Substitutionskonkurrenz durch den Individualverkehr ausgesetzt.

156 ÖPNV ist „die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im Linienverkehr" über Strecken, die im allgemeinen nicht länger als 50 km

und detaillierten staatlichen Regulierung unterlag. In diesem trotz einiger Veränderungen grundsätzlich noch fortbestehenden Rechtsregime

- ist der Marktzugang an linienbezogene Konzessionen mit weitgehendem Besitzstandsschutz für etablierte Unternehmen gebunden,
- ist der Marktaustritt wegen der gesetzlichen Betriebspflicht für konzessionierte Linien ebenfalls nur mit behördlicher Zustimmung möglich,
- sind die Preise als Festentgelte (Tarife) von einer Genehmigung der Aufsichtsbehörde abhängig,
- sind die angebotenen Kapazitäten indirekt administrativ beeinflußbar, da einem Antrag auf Genehmigung von Linienverkehr u.a. Fahrpläne und Angaben über die zu verwendenden Fahrzeuge beizufügen sind.

Staatliche bzw. kommunale Einwirkungsmöglichkeiten auf den ÖPNV ergeben sich ferner über

- das öffentliche Eigentum an fast allen größeren Betrieben des ÖPNV, das neben der legitimen Wahrnehmung der Eigentümerfunktionen zahlreiche Ad-hoc-Eingriffe in die Betriebsführung und die Besetzung leitender Positionen der Verkehrsbetriebe mit Kommunalpolitikern ermöglicht,
- die weitgehende und zunehmende Subventionierung des Nahverkehrs,
- allgemein verbreitete Regulierungen wie etwa Arbeitsschutzvorschriften, die im ÖPNV beispielsweise als Arbeitszeit- und Ruhepausenvorschriften für die Fahrer eine besondere Bedeutung haben.

---

sind oder nicht mehr als eine Stunde Reisezeit erfordern (§ 2 Regionalisierungsgesetz in *BGBl.* (1993d: 2395)). Der ÖPNV ist kein Verkehrsträger (statistisch auch: Verkehrszweig), sondern enthält Elemente von mehreren (Schiene, Straße); im folgenden wird er auch als „Verkehrsbereich" bezeichnet. „Öffentlich" bezieht sich auf die allgemeine Zugänglichkeit und bedeutet nicht etwa, daß die Leistungen von Betrieben in öffentlichem Eigentum erbracht werden müssen. Ebensowenig muß es sich bei diesen Leistungen um öffentliche Güter im Sinne der ökonomischen Theorie handeln.

III. Durchgeführte Deregulierungsmaßnahmen

1. Zum Inhalt des Deregulierungsbegriffs im öffentlichen Personennahverkehr

Mit der Deregulierung wird im ÖPNV, wie in anderen Bereichen auch, angestrebt, die Märkte für mehr Wettbewerb zu öffnen und wirtschaftliche Tätigkeiten von staatlichen Beschränkungen zu befreien, damit über Kostensenkungen, Ressourceneinsparungen und vermehrte Chancen für Innovationen letztlich eine bessere, d.h. stärker auf die Bedürfnisse der Konsumenten zugeschnittene und möglichst auch billigere Versorgung mit Verkehrsleistungen erreicht wird. Eine „billigere Versorgung" ist im ÖPNV nicht unbedingt mit einer Senkung der Fahrpreise gleichzusetzen; sie kann auch in einem verminderten Subventionsbedarf bestehen. Dementsprechend werden im folgenden zusätzlich Einflüsse auf die Subventionierung des ÖPNV analysiert. Im Lichte des öffentlichen Eigentums an ÖPNV-Betrieben und der großen Bedeutung politischer Ziele kann der Begriff „Deregulierung" nicht allein auf Maßnahmen zur Liberalisierung der klassischen Regulierungsparameter Marktzugang bzw. -austritt, Kapazitäten und Preise beschränkt bleiben. Vielmehr ist auch zu prüfen, ob die mit dem öffentlichen Eigentum gegebene, über die administrativen Zuständigkeiten etwa nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG) weit hinausgehende faktische Einflußnahme des Staates bzw. der Kommunen nicht ebenfalls abgebaut wird bzw. werden müßte. In diesem erweiterten Sinne wird der Deregulierungsbegriff in diesem Kapitel verstanden.

Um den Beitrag der geänderten bundesgesetzlichen Regelungen sowie der von zahlreichen Ländern geschaffenen Nahverkehrsgesetze zur Deregulierung des ÖPNV zu beurteilen und eine Grundlage für die Diskussion ihrer Effekte zu gewinnen, werden die eingetretenen Änderungen des Rechtsrahmens an den Grundsätzen gemessen, die eine umfassende ökonomische Reform des Verkehrszweigs verwirklichen müßte (Böhme und Sichelschmidt 1994: 24):

- materielle Privatisierung der Verkehrsbetriebe,
- Öffnung der Märkte, d.h. Aufhebung der bestehenden Konzessionen,
- mindestens zweistufiger Aufbau (Zweckverband/Nahverkehrsgesellschaft),
- Ausschreibung der durch den Zweckverband definierten Aufgaben, wenn ein entsprechendes Angebot auf rein privatwirtschaftlicher Basis nicht zustande kommt, und Vergabe der Aufträge für ÖPNV-Leistungen an den jeweils kostengünstigsten Bieter,
- Möglichkeit der Verteilung ausgeschriebener Leistungen auf mehrere Anbieter,

- Befristung sämtlicher auszuhandelnder Verträge,
- Zusammenführung von Ausgaben- und Aufgabenverantwortung auf der Ebene der Zweckverbände,
- Finanzierung der Zweckverbände nach dem Prinzip der fiskalischen Eigenverantwortlichkeit durch Nahverkehrsabgaben, die an die Stelle der bestehenden Finanzierungsquellen treten.

Im Sinne der Ziele der Deregulierung müssen die Öffnung der Märkte und die materielle Privatisierung der Verkehrsbetriebe als wichtigste Reformelemente angesehen werden, da wirksamer Wettbewerb letztlich nur durch die Kombination beider Faktoren zustande kommt. Bei einer Marktöffnung entfiele allerdings die mit den bisherigen Konzessionen verbundene Betriebspflicht. Eine Aufrechterhaltung von ÖPNV-Angeboten, die nach privatwirtschaftlichen Maßstäben nicht rentabel sind, kann von privatisierten Verkehrsbetrieben nicht erwartet werden. Soweit solche Angebote politisch gewünscht werden, müßten sie subventioniert werden. Damit tritt ein drittes Reformelement hinzu: Die entsprechenden Verkehrsleistungen müßten jeweils für begrenzte Zeit öffentlich ausgeschrieben und an das Verkehrsunternehmen vergeben werden, das die geringsten Zuschüsse fordert. Der Ersteigerer (ggf. auch eine Bietergemeinschaft) wäre zwar das einzige Unternehmen „im Markt" und insoweit ohne Konkurrenz, die Ausschreibung würde aber gewährleisten, daß in regelmäßigen Abständen ein Wettbewerb „um den Markt" (Böhme und Sichelschmidt 1994: 14) stattfindet. Der zweistufige Aufbau ergibt sich dann gegebenenfalls durch das Auftreten einer öffentlichen Instanz als Bestellerin der auszuschreibenden Leistungen. Damit auch der Umfang der Ausschreibungen möglichst ökonomisch-rational bestimmt wird, sollten die Aufgaben des ÖPNV von der Stelle festgelegt werden, die die damit verbundenen öffentlichen Ausgaben trägt und diese durch spezielle Abgaben finanziert.

2. Deregulierung durch Bundesgesetze

Die den ÖPNV betreffenden Deregulierungsmaßnahmen des Bundes stehen überwiegend im Zusammenhang mit der zum 1. Januar 1994 in Kraft getretenen Bahnreform:

Öffnung des DB-Netzes für Dritte. Sie ermöglicht den Marktzugang im Eisenbahnverkehr durch die Trennung von Fahrweg und Betrieb und die Zulassung anderer Anbieter auf dem Netz des Unternehmensbereichs Fahrweg der DBAG.

Regionalisierung. Die bislang durch das Bundeseigentum an der DB zwischen den Gebietskörperschaften aufgeteilten Zuständigkeiten für den ÖPNV werden ab 1996 bei den Ländern zusammengefaßt, die zugleich die finanzielle Verantwortung übernehmen; damit wird die Ausgaben- und Aufgabenverantwortung formal (zunächst) auf der Ebene der Länder zusammengeführt, die allerdings dafür laufend erhebliche und dynamisierte Zuwendungen aus dem Mineralölsteueraufkommen erhalten (§§ 1, 3 und 5 Regionalisierungsgesetz in *BGBl.* (1993d: 2395)).

Indirekt wirkt sich die Regionalisierung des ÖPNV auch auf den Schienenverkehr der nichtbundeseigenen Eisenbahnen und auf den Omnibusverkehr aus. Diese Bereiche werden zudem von der im Jahre 1994 vom Ministerrat verabschiedeten Verordnung (EWG) 1893/91 betroffen (*ABl.* 1991a); danach sind nichtkostendeckende (gemeinwirtschaftliche) Leistungen von Nahverkehrsbetrieben ab 1995 von der „zuständigen Behörde" zu vergüten (Bestellerprinzip), wie es beim Schienenpersonennahverkehr der Staatsbahnen bereits seit 1969 der Fall ist (Girnau 1993: 32). Der im Zuge der Bahnreform geschaffene § 13a PBefG soll sicherstellen, daß solche Leistungen zu „geringsten Kosten für die Allgemeinheit" vergeben werden. Ausschreibungen der Leistungen unter mehreren Anbietern werden damit künftig grundsätzlich möglich sein (Wulf-Mathies 1994a: 49). Allerdings besteht weiterhin keine Verpflichtung, den kostengünstigsten Anbieter durch eine Ausschreibung festzustellen; beispielsweise kann ein Ausgleich für nichtkostendeckende Leistungen im Wege des sogenannten kommunalen Querverbunds mit Versorgungsunternehmen erbracht werden, wodurch das Bestellerprinzip formal umgangen werden kann.[157]

Auf den Omnibusverkehr kann sich ferner die Änderung des § 13 II PBefG auswirken, durch die das Vorrecht der Eisenbahnen, im Schienenparallel- und Schienenersatzverkehr auf der Straße ausschließlich selbst tätig zu werden, aufgehoben wurde. Dies ist freilich höchstens als Teilöffnung der Märkte anzusehen, da die Konzessionspflicht grundsätzlich fortbesteht.[158]

Bereits das „Dritte Rechtsbereinigungsgesetz" vom 28. Juni 1990 (*BGBl.* 1990a: 1221) enthielt eine größere Anzahl von Veränderungen u.a. im Bereich

---

157 Zur Begründung im einzelnen vgl. Batzill (1994: insbes. 16).

158 Allerdings haben die Genehmigungsbehörden bei der Entscheidung über beantragte Linienverkehre, „soweit es sich um öffentlichen Personennahverkehr handelt", nunmehr die von den zuständigen Gebietskörperschaften aufzustellenden Nahverkehrspläne zu berücksichtigen. Da diese Pläne aber „vorhandene Verkehrsstrukturen" beachten und „unter Mitwirkung der vorhandenen Unternehmer zustande gekommen" sein müssen, bleibt deren starke Stellung erhalten; im neuen Absatz 2a des § 13 PBefG ist ausdrücklich festgehalten, daß „die Genehmigung versagt werden (kann), wenn der beantragte Verkehr mit einem Nahverkehrsplan ... nicht in Einklang steht".

des PBefG; diese betrafen jedoch mehrheitlich nicht den Kern der Regulierungen, sondern eher die Verfahrensweise der Verwaltungen (wie etwa Anhörungspflichten der Genehmigungsbehörde). Allerdings wurde der § 2 PBefG insofern geändert bzw. ergänzt, als Befreiungen vom Verbot der Mitnahme anderer Fahrgäste in den normalerweise bestimmten Gruppen (wie Berufstätigen und Schülern) vorbehaltenen „Sonderformen des Linienverkehrs" leichter erteilt und innovative Verkehrsarten oder Verkehrsmittel, die den Vorschriften des Gesetzes nicht voll genügen, probeweise für maximal vier Jahre genehmigt werden können, „soweit öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen".

Insgesamt gesehen erfüllen die auf Bundesebene vorgenommenen Änderungen des Personenbeförderungsrechts lediglich einzelne Aspekte der dargelegten Anforderungen an eine ökonomische ÖPNV-Reform: Die Beschränkungen des Zugangs zu den ÖPNV-Märkten wurden etwas gelockert, Ausschreibungen grundsätzlich ermöglicht und die Ausgaben- und Aufgabenverantwortung formal auf Länderebene zusammengeführt. Einer effizienten Gestaltung des ÖPNV steht nach wie vor der mit der Konzessionspflicht verbundene Bestandsschutz für die etablierten Anbieter im Wege. Er dürfte auch künftig die Auswahl der jeweils kostengünstigsten Anbieter behindern, und das öffentliche Eigentum an den wichtigsten Verkehrsbetrieben wird diese weiterhin der politischen Einflußnahme mit ihren ineffizienzfördernden Wirkungen (Böhme und Sichelschmidt 1994: 9 f.) aussetzen.

3. Nahverkehrsgesetze der Länder

Die bundesrechtlichen Reformdefizite werden auch durch die Nahverkehrsgesetze, die in den meisten Bundesländern vorbereitet werden und zum Teil bereits verabschiedet sind, kaum ausgefüllt. Aufgabe dieser Gesetze ist es vor allem, die Grundlagen für die Gestaltung des ÖPNV in den jeweiligen Ländern festzulegen; dementsprechend enthalten sie im wesentlichen Kompetenzzuweisungen, einige Grundsätze für die Ausgestaltung des ÖPNV mit eher deklaratorischem Charakter (z.B. Vorrang vor dem motorisierten Individualverkehr,[159]

---

[159] Dieser Grundsatz wird verschiedentlich durch den Hinweis eingeschränkt, „soweit dies ... dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entspricht und sich von der Nachfrage her rechtfertigt" (z.B. BayGVOBl. 1993: 1052; ähnlich GVOBl. Hessen 1993: 726). Andere Gesetze bzw. Entwürfe, so z.B. in Schleswig-Holstein, enthalten an der entsprechenden Stelle keine vergleichbare Einschränkung. Materiell dürfte sich dadurch allerdings kaum ein Unterschied ergeben, da eine Finanzierung des ÖPNV über die gesetzlich (z.B. nach dem Regionalisierungsgesetz) vorgesehenen Leistungen hinaus ohnehin unter dem Haushaltsvorbehalt steht; siehe z.B. § 6, Abs. 2 des schleswig-holsteinischen Entwurfs (Schleswig-Holsteinischer Landtag 1994).

Berücksichtigung der Belange von Frauen oder Behinderten), Anweisungen an die Aufgabenträger (z.B. zur Erstellung von Nahverkehrsplänen) und Regelungen zur Finanzierung des ÖPNV.

Privatisierung von Verkehrsbetrieben und Marktöffnung durch Aufhebung der bestehenden Konzessionen sind in keinem der vorliegenden Gesetze bzw. Entwürfe enthalten.[160] Auch der mindestens zweistufige Aufbau des ÖPNV-Systems, bestehend aus

- der öffentlichen Ebene (Bestellerebene) der Gebietskörperschaften bzw. Zweckverbände, die den politisch gewünschten Leistungsumfang definieren und die zur Defizitabdeckung erforderlichen Zuschüsse bereitstellen, und
- der privatwirtschaftlichen Ebene (Betreiberebene) der Nahverkehrsgesellschaften, welche von der öffentlichen Ebene Leistungsaufträge sowie Zuschüsse entgegennehmen und auf dieser Basis Fahrpläne und Fahrpreise koordinieren und gestalten sowie den Fahrbetrieb durchführen oder von rechtlich selbständigen Unternehmern durchführen lassen,

wird in den meisten vorliegenden Landesgesetzen nur teilweise verwirklicht. Zwar wird die Zuständigkeit für den ÖPNV, mindestens für den nicht schienengebundenen Verkehr, im allgemeinen den Landkreisen und kreisfreien Städten als Aufgabenträgern zugewiesen; auch soll der ÖPNV durch die Zusammenarbeit der Aufgabenträger und durch die Bildung von Zweckverbänden in Nahverkehrsräumen, die grundsätzlich nach wirtschaftlichen Kriterien abgegrenzt werden, einheitlich gestaltet werden. All dies steht im Einklang mit dem Regionalisierungskonzept, demzufolge möglichst „vor Ort" über Art und Umfang des ÖPNV und über benötigte Zuschüsse entschieden werden soll. Die Trennung zwischen den Ebenen ist damit aber noch nicht vollzogen, da die zuständigen Gebietskörperschaften der Bestellerebene in vielen Fällen gleichzeitig Anteilseigner von Nahverkehrsbetrieben sind. Angesichts der fehlenden Verpflichtung zur Ausschreibung ist zu befürchten, daß externe Anbieter kaum zum Zuge kommen werden, auch wenn sie den ÖPNV kostengünstiger bedienen können als die jeweils den Gebietskörperschaften gehörenden Nahverkehrsbetriebe.[161]

---

[160] Zu der rechtlichen Frage, ob die Länder gegebenenfalls kompetent wären, die bestehenden Konzessionen aufzuheben bzw. eine Privatisierung der überwiegend in kommunalem Eigentum befindlichen Verkehrsbetriebe anzuordnen, wird hier nicht Stellung genommen. Kritisch ist jedoch anzumerken, daß in manchen Ländern (Hessen, Schleswig-Holstein) neue öffentliche Verkehrsbetriebe auf Landesebene gegründet wurden bzw. werden, ohne daß anscheinend deren — materielle — Privatisierung auch nur als mittelfristiges Ziel in Betracht gezogen wurde.

[161] Ohnehin können im derzeitigen System andere Unternehmer als die Konzessionsinhaber nur auf Umwegen, vor allem durch auftragsweise Vergabe von Fahrten, eingesetzt werden.

Die Ausschreibung von ÖPNV-Leistungen, die privatwirtschaftlich nicht rentabel sind, wird durch die landesgesetzlichen Regelungen zwar nicht ausgeschlossen, aber auch kaum gefördert. Immerhin weisen die meisten Landesgesetzgeber darauf hin, daß sich die öffentlichen Aufgabenträger zur Durchführung ihrer Aufgaben Dritter bedienen können bzw. sollen; teilweise werden in diesem Zusammenhang private Unternehmen ausdrücklich erwähnt, in Bayern werden sie sogar besonders hervorgehoben.[162] Indessen ist schwer zu sehen, wie sich der gesamtwirtschaftlich erwünschte Wettbewerbsdruck einstellen soll, wenn zwar Privatunternehmen mit ÖPNV-Leistungen beauftragt werden, diese sich aber nicht regelmäßig einem Ausschreibungsverfahren unterwerfen müssen.

Den landesgesetzlichen Finanzierungsregelungen für den ÖPNV ist gemeinsam, daß — analog zu den Regelungen, die die Länder bei der Bahnreform im Verhältnis zum Bund durchgesetzt haben — die Zusammenführung von Ausgaben- und Aufgabenverantwortung bei den Aufgabenträgern nur formal verwirklicht ist: Die Aufgabenträger tragen zwar die für die definierten Leistungen entstehenden, nicht durch Fahrgeldeinnahmen gedeckten Kosten, erhalten aber Zuwendungen der Länder, die damit größtenteils die ihnen vom Bund zufließenden Mittel weitergeben.

Somit tragen die Landesgesetze zwar unmittelbar nur wenig zu den Zielen der Deregulierungspolitik, insbesondere solchen wettbewerbspolitischer Art, bei; sie schaffen aber doch mit der zumindest formalen Zuweisung der Bestellerfunktion an untere Gebietskörperschaften eine entscheidende Voraussetzung für weitergehende Reformen der bestehenden Organisationsstruktur des ÖPNV.

IV. Wirkungen der Deregulierung

1. Zahl der Anbieter und Wettbewerbsintensität

Bereich der bundeseigenen Bahnen (ehemalige DB und DR)

Angesichts der Geringfügigkeit bisheriger Deregulierungsmaßnahmen und ihres nur kurzen Wirkungszeitraums sind die beobachtbaren Effekte zum Teil eher auf eine Antizipation erwarteter Deregulierungen als auf diese selbst zu-

---

[162] Das bayerische Nahverkehrsgesetz (Art. 11) läßt aber ausdrücklich auch öffentliches Eigentum, sogar als Regiebetrieb, an ÖPNV-Einrichtungen zu.

rückzuführen. Dies gilt beispielsweise für die Öffnung des Netzes der DBAG für Dritte, die in Einzelfällen unter Mitwirkung der Bundesbahn bereits vor Inkrafttreten der Bahnreform vorgenommen worden war. Sie hat im Personenverkehr zum verstärkten Auftreten regionaler Anbieter von Eisenbahnverkehr geführt. Eine Substitution von DB-Verkehren durch solche der nichtbundeseigenen Eisenbahnen erfolgte auf folgenden Strecken in verschiedener, nach dem Ausmaß verbleibender DB-Aktivitäten abgestufter Weise:

- Übernahme der gesamten Strecke (Verkehr und Infrastruktur) durch eine formell „private", de facto landeseigene oder kommunale Bahn: (Hamburg-Neugraben–)Harsefeld–Bremervörde–Bremerhaven (rund 60 km), Düren–Jülich und Düren–Heimbach (zusammen 46 km), Friedrichsdorf–Grävenwiesbach (29 km), Betzdorf–Daaden (10 km), Schorndorf–Rudersberg Nord (11 km), im Zusammenhang mit der Umgestaltung in den neuen Bundesländern das Netz der Schmalspurbahnen im Harz (131 km) und die „Bäderbahn" auf der Insel Usedom (49 km), ferner schon in den siebziger Jahren die Strecke Meckesheim–Aglasterhausen (19 km),
- Verkehr „privater" Bahnen auf DB-Strecken im Nahverkehr als Ersatz oder Ergänzung der DB-Angebote: Karlsruhe–Bretten bzw. Bruchsal und Bruchsal–Bretten, Karlsruhe–Baden-Baden, Karlsruhe–Wörth (Pfalz), Friedrichshafen–Ravensburg, Hechingen–Balingen und Sigmaringen–Tuttlingen (Zeiger 1993: 85 ff.),
- Verkehr „privater" Bahnen im Auftrag und auf Strecken der DB: Neumünster–Heide, Konstanz–Singen/Htw.–Engen,[163] geplant: Plattling–Zwiesel–Bayerisch Eisenstein und Zwiesel–Grafenau bzw. Bodenmais (*Stadtverkehr* 1995).

Die für diese Strecken von einzelnen Kommunen neugegründeten Bahnunternehmen bedienen sich verschiedentlich zur Betriebsdurchführung vorhandener nichtbundeseigener Bahnen (Burmeister 1994a: 19; Zeiger 1993). In den neuen Bundesländern, die nach der Verstaatlichung sämtlicher nicht zur Deutschen Reichsbahn (DR) gehörender Bahnen im Jahre 1949 keine „Privatbahnen" hatten, sind bestehende Industrie-Anschlußbahnen als Keimzelle für künftige regionale Bahnen im Gespräch (Gottschalk 1994: 77). Neue Bahnunternehmen mit eigener Betriebsführung wurden bisher nur in Ausnahmefällen gegründet (Harz, Usedom). Die Zahl der insgesamt in Deutschland tätigen Bahnunternehmen mit Personenverkehr dürfte sich daher kaum geändert haben.[164] Die

---

[163] *Neue Zürcher Zeitung*, Die Mittelthurgau-Bahn als Konstanzer S-Bahn. Schweizer Privatbahn und Technik auf deutschen Schienen, 27./28. März 1994.

[164] Aus den Angaben des Statistischen Bundesamts (1994a: 8 f.) können die Personenverkehr betreibenden Bahnunternehmen nicht ausgesondert werden (Gesamtzahl

Vergabe von Verkehrsleistungen auf dem bisherigen DB-Netz an fremde Anbieter setzt aber die Bahn erstmals einer Konkurrenz anderer Bahnen aus und bedeutet insofern eine Steigerung der Wettbewerbsintensität.

Die genannten Maßnahmen sind zwar ein erster Schritt zu einer Auflockerung des traditionellen Staatsbahnmonopols und zu mehr Angebotsvielfalt im Eisenbahnverkehr. Hervorzuheben ist jedoch, daß die Substitution bislang stets nur mit dem — teils ohnehin erst nach jahrelanger Verzögerung und unter unnötigen Auflagen (Badke 1993: 80 ff.) gegebenen — Einverständnis der DB erfolgte, die an den betroffenen Strecken bzw. Verkehren kein Interesse (mehr) hatte. Von einer Steigerung der Wettbewerbsintensität kann daher nicht gesprochen werden. Konkurrenz im üblichen Sinne könnte sich allenfalls künftig ergeben, wenn Dritte (z.B. nichtbundeseigene Bahnen) Fahrplantrassen von der DB-Abteilung Fahrweg mieten und Züge unabhängig von der DB-Abteilung Personenverkehr, unter Umständen gegen deren Willen, fahren lassen (vgl. dazu auch Aberle 1994a).

Voraussetzung für ein Auftreten anderer Anbieter von Eisenbahntransportleistungen in Konkurrenz zur Deutschen Bahn AG ist, daß Dritte diskriminierungsfreien Zugang zum DB-Netz erhalten (Aberle und Hedderich 1993: 16; Laaser 1994: 22) und daß ihnen die Nutzung der DB-Anlagen aufgrund der dafür zu zahlenden Entgelte wirtschaftlich möglich ist. In diesem Zusammenhang war das anfänglich für das DB-Netz ausgearbeitete Trassenpreissystem[165] von verschiedener Seite stark kritisiert worden. Die DB hat daraufhin die Berechnungsbasis für die Trassenpreise im Nahverkehr von rund 10 DM auf 9 DM je Zugkilometer gesenkt, den im System vorgesehenen Mengenrabatt abgeschwächt[166] und insbesondere für neu eingesetzte Züge einen ermäßigten Trassenpreis von 5 DM eingeführt. Gleichwohl gilt auch dieses Preisniveau noch als starkes Hemmnis für einen privatwirtschaftlichen Betrieb von Nahverkehr auf der Schiene (Sarnes 1995).[167]

Hohe Trassenpreise können im Einzelfall zwar durch eine Knappheit von Trassen ökonomisch gerechtfertigt sein; in diesem Falle wäre eine Verdrängung

---

der Bahnunternehmen im früheren Bundesgebiet (jeweils zum Jahresende) 1980: 116, 1989: 104, 1992: 100; in der DDR bzw. den neuen Bundesländern nur die Deutsche Reichsbahn).

165 „Trasse" meint hier das Recht zur Nutzung des Fahrwegs, der Trassenpreis wird einmal je Fahrt erhoben (Dimension: DM je Zugkilometer).

166 Durch den formal allen Nachfragern angebotenen, nach der Zahl der jährlich kontrahierten Zugkilometer gestaffelten Mengenrabatt (beginnend mit 1 vH bei mindestens 300 000 Zugkilometer/Jahr) fühlten sich die regionalen Eisenbahnunternehmen diskriminiert, weil der Mengenrabatt von ihnen auch bei gemeinsamem Einkauf niemals in dem gleichen Umfang genutzt werden könne wie von der bundesweit tätigen Nahverkehrstochter der DBAG (*Internationales Verkehrswesen* 1994).

167 *Handelsblatt*, Trassen sollen billiger werden, 12./13. Mai 1995.

des Nahverkehrs beispielsweise durch hoch zahlenden Fern- oder Güterverkehr nicht zu beanstanden, d.h., es wäre ökonomisch vorteilhaft, den weniger dringlichen Verkehr auf alternative Strecken oder auf die Straße abzudrängen.[168] Auf den zahlreichen schwach ausgelasteten Nahverkehrsstrecken drücken die hohen Trassenpreise jedoch nicht die Knappheit aus, sondern die hohen Kosten der Trassenvorhaltung (Heinrici 1995a). In diesem Falle kommt es darauf an, die Preise für die Trassennutzung nachfragegerecht zu gestalten (abgestuft nach Strecke, Richtung, Saison, Wochentag und Tageszeit des Verkehrs), um einen möglichst hohen Beitrag zur Deckung der Trassenvorhaltungskosten zu erzielen. Längerfristig ist außerdem eine deutliche Senkung dieser Kosten anzustreben; Ansatzpunkte dafür sind die Vereinfachung der technischen Vorschriften und Standards mit dem Ziel einer möglichst rationellen Unterhaltung des Fahrwegs und gegebenenfalls die Übertragung des Eigentums an Nebenstrecken von der DBAG auf regionale Eisenbahnunternehmen.

Die Zahl der Anbieter von Eisenbahnverkehr kann grundsätzlich auch durch Marktaustritte verändert werden; diese sind durch die Bahnreform insofern erleichtert worden, als die Schienenverkehrsunternehmen nicht länger verpflichtet werden können, Nahverkehrsleistungen anzubieten, deren Kosten nicht gedeckt werden (Laaser 1994: 8 f.). Ein Marktaustritt der DBAG kann sich vorerst, d.h., solange mangels materieller Privatisierung die faktische Konkursfähigkeit fraglich ist, immer nur auf einzelne Streckenmärkte beziehen. Schon die Übernahme bestimmter DB-Nahverkehrsleistungen durch andere Anbieter war mit einem — gegebenenfalls genehmigten — Marktaustritt der DB verbunden. Da die bisherige Betriebspflicht erst mit dem 1. Januar 1996 endet und die DB eine Beibehaltung des Schienenpersonennahverkehrs des Fahrplans 1993/94 bis 1997 zugesichert hat (Gesellschaft für Regionalforschung 1994: 50), sind Marktaustritte aufgrund der Deregulierung vorerst nicht oder nur im Einvernehmen mit den zuständigen Landesbehörden zu erwarten. Insgesamt ist im Laufe der Fahrplanjahre 1993/94 und 1994/95 Personenverkehr auf einer Länge von 498 km auf DB-(DR-)Strecken eingestellt worden.

---

168 Auf dem deutschen Teilstück der „Vogelfluglinie", der eingleisigen Bahnstrecke Lübeck–Puttgarden, war nördlich von Neustadt/Holst. bereits kurz nach Inbetriebnahme des Hafens Puttgarden 1963 der — damals noch relativ umfangreiche — Schienenpersonennahverkehr (SPNV) auf die Straße verlegt worden, um Fahrplantrassen für den Güter- und Personenfernverkehr zu gewinnen. Ist der SPNV sehr stark und kann er weder auf den vorhandenen Gleisen noch auf alternativen Strekken abgewickelt werden, kommt als letztes Mittel der Bau gesonderter Nahverkehrsgleise in Betracht, wobei dann — bei marktwirtschaftlichem Verhalten des Trasseneigentümers — die Investitionskosten ex ante aus den vom Nahverkehr zu zahlenden Trassenentgelten (im Sinne einer Vollkostenrechnung) finanzierbar sein müßten.

Sonstiger ÖPNV

Im ÖPNV außerhalb des Bereichs der bisherigen DB/DR, also bei den nichtbundeseigenen Eisenbahnen, den Straßenbahnen (einschließlich U-Bahnen) sowie den Omnibusbetrieben, gilt bezüglich des Marktzugangs auch nach der Bahnreform der Status quo:

- Im Schienenverkehr handelt es sich meist um isolierte, durch technische Besonderheiten wie Spurweite und Stromsystem voneinander und von dem überregionalen Bahnnetz abgeschottete Netze, in die fremde Anbieter in der Regel nicht ohne weiteres eindringen können, so daß die bestehenden rechtlichen Marktzugangsschranken (Konzessionen) von zweitrangiger Bedeutung sind.
- Im Omnibusverkehr besteht die Genehmigungspflicht für Linienverkehre prinzipiell unverändert fort.

Es ist daher nicht zu erwarten, daß sich die Zahl der Anbieter in diesem Bereich des ÖPNV aufgrund der Öffnung des DB-Netzes für Dritte verändern wird. Auch zu vermehrten Marktaustritten wird es infolge der fortbestehenden Betriebspflicht vorerst nicht kommen. Wohl aber kann sich ab 1996 der zweite Teil der bundesgesetzlichen Reformen auswirken, d.h. die Regionalisierung und die Anwendung des Bestellerprinzips; dies hängt vorwiegend mit dem Zwang für die regionalen Gebietskörperschaften zusammen, die Kosten des ÖPNV so gering wie möglich zu halten.

Chancen für neue, vorzugsweise private Anbieter (oder mindestens für eine Ausweitung des Marktanteils bestehender Privatunternehmen) können sich vor allem dann ergeben, wenn die regionalen Auftraggeber (z.B. Zweckverbände) künftig öffentliche Nahverkehrsleistungen verstärkt unter Wettbewerbsgesichtspunkten an Privatunternehmen vergeben, statt sie durch eigene Unternehmen selbst zu erstellen. Dies war bereits in der jüngsten Vergangenheit gelegentlich zu beobachten, wenn (i) Buslinienverkehre in bislang nicht bedienten Räumen neu eingerichtet wurden,[169] wobei weder auf Konzessionen noch auf vorhandenes kommunales Eigentum an Nahverkehrsbetrieben Rücksicht genommen werden mußte, oder (ii) in den neuen Bundesländern Privatunternehmen mit der Nachfolge ehemaliger Verkehrskombinate betraut wurden, wie in Gotha (Roggenkamp 1994: 27 f.) und Rudolstadt (Krummheuer 1994).

---

[169] Dies geschah in letzter Zeit u.a. im innerörtlichen Verkehr von Bad Salzuflen, Gelnhausen, Lemgo, Neumarkt/Opf. und Radolfzell (Burmeister 1995a: 43; Lüers 1994: 28–30).

Abgesehen von dem (auch für die alten Bundesländer denkbaren) Fall der Liquidation bestehender Unternehmen[170] wird eine Steigerung der Wettbewerbsintensität durch ein zweckentsprechendes Vergabeverfahren für ÖPNV-Leistungsaufträge vorläufig noch durch die Konzessionsregelungen des PBefG behindert.

2. Kosten und Preise

Wegen der fehlenden Preisfreigabe sind im ÖPNV, anders als im Güterverkehr, Veränderungen der von den Konsumenten gezahlten Preise als unmittelbare Folge der Deregulierung nicht zu erwarten; der nach wie vor bestehende Genehmigungsvorbehalt wird im übrigen von den Behörden schon seit Jahren so flexibel gehandhabt, daß vor allem großstädtische Verkehrsbetriebe im Rahmen eines aktiven Marketings zahlreiche zielgruppen- und kapazitätsorientierte Preisangebote einführen konnten (Böhme und Sichelschmidt 1994: 7 und Tabelle A4).[171]

Bedeutender als mögliche Veränderungen der im ÖPNV gezahlten Preise sind Auswirkungen von Deregulierungsmaßnahmen auf die Kosten der Verkehrsbetriebe, die bei unverändertem Leistungsangebot und unveränderter Nachfrage entscheidend für das Ausmaß der nötigen Subventionen sind. Erwartet wird, daß die verstärkte Einführung von Wettbewerbselementen längerfristig kostensenkend wirkt, weil die Verkehrsbetriebe sich nicht mehr in dem gleichen Maße wie bislang darauf verlassen können, daß Defizite von der öffentlichen Hand übernommen werden.

In der Tat haben die vorweggenommene Marktöffnung im Eisenbahnverkehr und die Ankündigung möglicher wettbewerbsintensivierender Maßnahmen wie Ausschreibungen dazu geführt, daß sich die Verkehrsbetriebe verstärkt um Kosteneinsparungen bemüht haben; allerdings hat hierzu wohl auch beigetra-

---

170 Zu einer der ersten Ausschreibungen von Nahverkehrsleistungen kam es im schleswig-holsteinischen Landkreis Steinburg nach dem Konkurs eines örtlichen Omnibusunternehmens.

171 Kritisch ist in diesem Zusammenhang jedoch auf die politische Einflußnahme vor allem kommunaler Eigentümer von Verkehrsbetrieben hinzuweisen, durch die verschiedentlich die Einführung stark rabattierter Fahrausweise (z.B. Umwelttickets) erzwungen wurde. Dies brachte den Verkehrsbetrieben zwar steigende Fahrgastzahlen, doch reichte die Preiselastizität der Nachfrage in vielen Fällen nicht aus, um die Einnahmen steigen zu lassen. Der Zuschußbedarf der Verkehrsbetriebe konnte mit dieser Strategie nicht reduziert werden, zumal in manchen Fällen noch neue Transportkapazitäten für die zusätzlich gewonnenen Fahrgäste zur Verfügung gestellt werden mußten (Ludwig 1991: 44 f.).

gen, daß es den öffentlichen Haushalten immer schwerer fällt, die sich ausweitenden Defizite des ÖPNV zu übernehmen.

Wo bisherige DB-Verkehre durch nichtbundeseigene Eisenbahnen ersetzt wurden, geschah dies meist erklärtermaßen mit dem Ziel, die nicht länger tragbaren Kosten der Bundesbahn durch eine zeitgemäße, vereinfachte Betriebsweise deutlich zu senken, und zwar im allgemeinen bei ausgeweitetem Zugangebot und bei zum Teil auch in anderer Hinsicht (z.B. qualitativ bessere Fahrzeuge, mehr Haltepunkte und damit kürzere Fußwege zu denselben) deutlich aufgewerteter Leistung. Wesentliche Teile der Betriebskostenersparnisse ergaben sich aus einem verringerten Personalbedarf. So konnte auf den Strecken Düren–Jülich und Düren–Heimbach der Einsatz ortsfesten Personals um elf Arbeitskräfte verringert werden; weitere Einsparungen wurden durch einen flexiblen Personaleinsatz erreicht, bei dem beispielsweise Eisenbahnfahrzeuge auch durch Omnibusfahrer bedient werden können (VDV 1994a: 84). Ab 1995 werden hier neuentwickelte, aufwandsarme Leichttriebwagen eingesetzt, deren Kaufpreis pro Sitzplatz um etwa 40–50 vH unter demjenigen vergleichbarer „konventioneller" Fahrzeuge liegt (Alfter und Meyer 1994; *Stadtverkehr* 1994).

Im ÖPNV außerhalb des Bereichs der ehemaligen DB/DR werden traditionelle Strukturen ebenfalls zunehmend in Frage gestellt, um Kosten zu senken und damit die kommunalen Haushalte zu entlasten bzw. um für künftige — mögliche — wettbewerbliche Auseinandersetzungen gerüstet zu sein. So haben (ganz oder mindestens mehrheitlich) private Unternehmen u.a. in Chemnitz, Düsseldorf und Frankfurt am Main einen Teil des städtischen Buslinienverkehrs übernommen. Dabei wurden in der Regel beträchtliche Einsparungen an Betriebskosten erzielt, die sich u.a. aus Lohndifferenzen zwischen kommunalen und privaten Omnibusunternehmen in Höhe von etwa 30 vH ergeben (Frantz 1995).[172] Ausschlaggebend dafür sind Unterschiede zwischen den Tarifverträgen für Arbeitnehmer in öffentlichen Verkehrsbetrieben einerseits und im privaten Verkehrsgewerbe andererseits.[173] Die Differenzen werden von Gewerk-

---

172 Vgl. auch *FAZ*, Am Samstag droht ein Chaos im Ruhrgebiet, 3. Dezember 1994.

173 Gemäß einer ausführlichen Untersuchung auf der Basis der 1987 gültigen Tariflöhne hatten private Omnibusunternehmen sogar — bei gleich langer Wochenarbeitszeit und jeweils einschließlich anteiligem Urlaubs- und Weihnachtsgeld — 35 vH weniger zu zahlen als öffentliche, an den Bundesmanteltarifvertrag für Gemeinden gebundene Unternehmen (Lorenzen 1988: 317 ff.). Dabei differierten der Grundlohn, der im öffentlichen Bereich um 25 vH höher war, vor allem aber die verschiedenen Zulagen und Nebenkosten wie Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, zu denen im öffentlichen Dienst noch die Beiträge zur Zusatzversorgung hinzukamen, sowie das anteilige Weihnachtsgeld. Weitere erhebliche Kostenvorteile der Privatunternehmen ergaben sich u.a. aus geringeren Nachtarbeits- und Überstundenzuschlägen, flexiblerem Personaleinsatz sowie intensiverer Kapitalnutzung (mehr Betriebstage der Busse je Jahr, hauptsächlich durch Konzentration von Reparaturarbeiten auf die Nachtstunden). Für eine neuere Analyse mit tendenziell ähnli-

schaftsseite mit dem geringeren Organisationsgrad der Arbeitnehmer bei den privaten Verkehrsunternehmen erklärt;[174] als weitere Ursache dürfte aber hinzukommen, daß die öffentlichen Arbeitgeber eingedenk fehlenden Konkursrisikos und weitgehender Rückendeckung durch öffentliche Haushalte weniger widerstandsfähig gegenüber Entgeltforderungen waren als private Unternehmen.

Um den Entgeltvereinbarungen für öffentlich Bedienstete zu entgehen und mehr betriebliche Flexibilität zu gewinnen, betreiben derzeit die öffentlichen Verkehrsunternehmen in Paderborn, Münster, Hameln, Braunschweig und Kassel die Gründung oder den Ausbau privater Tochtergesellschaften (Burmeister 1995a: 39); anderswo, z.B. in Kiel, wird ernsthaft darüber diskutiert. In Wuppertal, wo die Stadtwerke (Verkehr und Versorgung) bereits seit mehreren Jahren einer durchgreifenden Strukturreform mit Einführung moderner Methoden betrieblicher Organisation wie Gruppenarbeit und Ergebnis-Center unterzogen werden, sollen mittelfristig 40 vH des Liniennetzes durch ein privates Tochterunternehmen der Stadtwerke bedient werden (Frantz 1995). Infolge der Reform hat sich das Defizit der Wuppertaler Stadtwerke von knapp 30 Mill. DM im Jahre 1992 auf (geschätzt) 9 Mill. DM im Jahre 1994 reduziert (*Wirtschaftswoche*, Nahverkehrsbetriebe: Neue Modelle, 7. Oktober 1994).

Die Möglichkeiten einer Vergabe von ÖPNV-Leistungen an private Unternehmen sind allerdings kürzlich beschnitten worden, da in einem neuen langfristigen Manteltarifvertrag zwischen der Gewerkschaft ÖTV und dem Kommunalen Arbeitgeberverband eine Quote für die Vergabe von Verkehrsleistungen an Privatunternehmen festgelegt wurde. Im Gegenzug erklärte sich die Gewerkschaft zu einer flexibleren Arbeitszeitgestaltung bereit, die Kosteneinsparungen in Höhe von 3 bis 12 vH ermöglichen soll.[175]

3. Investitions- und Innovationstätigkeit

Die (teilweise vorweggenommene) Öffnung des DB-Netzes hat die rechtlichen Voraussetzungen für eine bedeutende technische Innovation im ÖPNV geschaffen. So können nunmehr Wagen kommunaler Straßen- bzw. Stadtbahnen auf Strecken der Deutschen Bahn AG übergehen, wenn die technischen Vorausset-

---

chen Ergebnissen vgl. Leuthardt (1994: 32 f.). Die Kosten privater ÖPNV-Unternehmen im Raum Senftenberg werden für 1995 mit 3,05 DM je (Wagen-)Kilometer gegenüber 4,80 DM (1994) beim kommunalen Verkehrsbetrieb angegeben (Rau 1995).

174 Dieser wird wiederum mit einem höheren Anteil von Teilzeitarbeitsverhältnissen und Arbeitsverhältnissen unterhalb der Grenze der Sozialversicherungspflicht erklärt (Wulf-Mathies 1994b).

175 *Handelsblatt*, ÖTV setzt Verzicht auf Privatisierungen durch, 2./3. Juni 1995.

zungen zur Überwindung der bestehenden Unterschiede vor allem bei den Stromsystemen geschaffen werden. Die Fahrgäste können auf diese Weise zwischen den Innenstädten und dem Umland größerer Städte befördert werden, ohne Umwege über die jeweiligen Hauptbahnhöfe nehmen und dort umsteigen zu müssen. Die erste derartige Bahn verkehrt seit September 1992 zwischen Karlsruhe und Bretten. Nach Angaben des Betreibers haben sich die Fahrgastzahlen gegenüber dem bisherigen Bundesbahnverkehr vervierfacht (Ludwig 1993: 68). Die Erweiterung dieses Netzes u.a. in Richtung Pforzheim ist im Gange; in Saarbrücken ist eine ähnliche Bahn im Bau (Burmeister 1994c, 1995b).

Als ebenfalls mit der Öffnung des DB-Netzes und der Einführung des Bestellerprinzips zusammenhängende Innovation ist der Einsatz der im vorangegangenen Abschnitt genannten Leichttriebwagen anzusehen; inzwischen liegen eine ganze Reihe von Entwürfen verschiedener Hersteller vor.[176] Zu durchgeführten organisatorischen Innovationen gehören vor allem die Ausgliederung einzelner Betriebsteile mit Vergabe der entsprechenden Leistungen an bestehende oder neugegründete Privatunternehmen oder an privatrechtliche Töchter der öffentlichen Verkehrsunternehmen (vgl. dazu und zu weiteren Innovationen den vorangegangenen Abschnitt über Kostensenkungsbestrebungen). Dabei werden die modernen Rationalisierungsmethoden der Industrie (Verringerung der Fertigungstiefe, „lean production") auf den ÖPNV übertragen.

Neu ist darüber hinaus, daß sich im Zusammenhang mit der Regionalisierung der Bahnen eine Entwicklung zu multinational tätigen Unternehmen für den Bahnbetrieb andeutet;[177] so zeigte sich eine französische Gesellschaft an der Übernahme von Werksbahnen in der Region Bitterfeld interessiert, um die Strecken für den regionalen Güter- und Personenverkehr auszubauen.[178]

4. Absatz

Die beobachteten Auflockerungen im ÖPNV-System haben sich nur wenig auf den Absatz von ÖPNV-Leistungen, konkret auf die Entwicklung von Fahrgastzahlen, Personenkilometern und Einnahmen der Verkehrsbetriebe, ausgewirkt;

---

176 So z.B. von der AEG, Linke-Hofmann-Busch und der Duewag AG (Block 1995a, 1995b; Hondius 1995).

177 Überregional oder sogar international tätige Unternehmen für den Bau und/oder Betrieb lokaler Eisenbahnen bzw. Straßenbahnen waren schon einmal, in der Anfangszeit dieser Verkehrsmittel, durchaus nichts Ungewöhnliches.

178 *DVZ*, Chemins de fer et transports automobiles: An Werksbahnen interessiert, 19. November 1994: 6.

sie haben an der wenig dynamischen Entwicklung des Verkehrsbereichs vorerst kaum etwas ändern können. Betrachtet man nur die Beförderungsleistungen in Deutschland bzw. den alten Bundesländern insgesamt (Tabellen 15 und 16), so ist dies freilich nicht verwunderlich; denn es handelt sich bei den bislang verwirklichten Maßnahmen um Einzelfälle, die Wirkungen werden zudem stark von den Effekten anderer Faktoren wie etwa der Entwicklung der verfügbaren Einkommen, der Beschäftigtenzahl oder des Verhältnisses zwischen ÖPNV-Fahrpreisen und Kosten der Pkw-Nutzung überlagert.

Dort, wo die Qualität des ÖPNV-Angebots spürbar verbessert wurde, stieg im allgemeinen auch dessen Inanspruchnahme nicht unbeträchtlich. Herausragend ist das Beispiel der Taunusbahn Friedrichsdorf–Grävenwiesbach, bei der nach der Übernahme durch die Frankfurt-Königsteiner Eisenbahn AG, der Einbeziehung in den Frankfurter Verkehrsverbund, der Einführung eines Taktfahrplans, dem Einsatz moderner Fahrzeuge und durchgehender Züge von und nach Frankfurt/Main die Fahrgastzahlen — ersten Zählungen zufolge — um 300 vH gestiegen sind (Burmeister 1995a: 40 f.).[179]

5. Beschäftigung

Was die Beschäftigung im ÖPNV angeht, so dürften die Kostensenkungs- und Rationalisierungsmaßnahmen, die von den Verkehrsbetrieben ergriffen wurden, bundesweit gesehen zunächst zu einer Freisetzung von Arbeitskräften geführt haben. Dafür spricht, trotz des Einzelfallcharakters der Beobachtungen, daß die „Rettung" von Nebenbahnen im Wege der Übernahme durch nichtbundeseigene Eisenbahnen meist mit einer erheblichen Verringerung des Arbeitskräfteeinsatzes verbunden war[180] und daß auch Rationalisierungsmaßnahmen anderer ÖPNV-Betriebe mit einem Einstellungsstopp und Stellenabbau einhergin-

---

179 Die erwähnte Strukturreform der Wuppertaler Stadtwerke ging mit Angebotsverbesserungen einher, die zu einer Steigerung der Zahl der Fahrgäste von 77 Millionen (1992) auf 85,4 Millionen (erwarteter Wert für 1994) beitrugen (Burmeister 1994b: 24).

180 Dies war außer bei der Dürener Kreisbahn z.B. bei der Eisenbahnen und Verkehrsbetriebe Elbe-Weser GmbH der Fall, die nach Übernahme der Strecke von der DB allein in Bremervörde und Hesedorf zwölf Stellwerksbedienstete durch nur drei Zugleiter ersetzte, die auch das Stellwerk bedienen (Badke 1993: 83). Ein weiteres, allerdings durch die besonderen Verhältnisse in der ehemaligen DDR beeinflußtes und deshalb nicht zu verallgemeinerndes Beispiel bietet die Übernahme des Buslinienverkehrs in Rudolstadt, Saalfeld, Pößneck und Umgebung durch ein zu 49 vH der Ludwig Mühlfeld KG aus Mellrichstadt (Bayern) gehörendes Unternehmen: Von knapp 400 Beschäftigten des einstigen VEB Kraftverkehr Saalfeld ist der Personalbestand auf 214 Arbeitnehmer gesunken (Krummheuer 1994).

gen.[181] Vor allem aber ist seit langem allgemein, insbesondere auch im Omnibusverkehr, eine beachtliche Produktivitätsdifferenz zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen zu beobachten (Hoffstadt 1993: 51; Lorenzen 1988: 320). Die in Angriff genommenen oder geplanten Reformen, die oft zumindest mit Elementen einer Privatisierung verbunden sind, dürften daher die Beschäftigung im ÖPNV tendenziell vermindern.

Neue Beschäftigungschancen dürften sich auch künftig nur in sehr begrenztem Umfang ergeben. Sollte es zu einer umfassenden ÖPNV-Reform etwa mit konsequenter Anwendung des Ausschreibungsprinzips kommen, so müßte der zunehmende Wettbewerbsdruck von den Nahverkehrsbetrieben voraussichtlich zu einem erheblichen Teil durch Auslagerung einzelner Funktionen (wie Ausarbeitung von Fahr- und Dienstplänen) an externe Unternehmensberater und durch eine Straffung der innerbetrieblichen Arbeitsabläufe aufgefangen werden; in diesem Zusammenhang wurden mindestens für bedeutende Teilbereiche wie z.B. den Fahrbetrieb und Vertrieb (Fahrkartenverkauf) Produktivitätsreserven von 10 bis 20 vH genannt (Hoffstadt 1993: 50, 53). Es ist kaum anzunehmen, daß Qualitätsverbesserungen des ÖPNV-Angebots in dem Ausmaß, das im Rahmen einer an ökonomischen Rationalitätskriterien orientierten Reform erwartet werden kann, die Beförderungsleistungen der bestehenden Verkehrsbetriebe derart steigen lassen, daß die beschäftigungsreduzierenden Wirkungen zunehmender Arbeitsproduktivität überkompensiert werden könnten.

Wenn somit — immer eine konsequente Weiterführung der Deregulierungspolitik unterstellt — einerseits in den bisherigen Nahverkehrsbetrieben per saldo mit einem Verlust von Arbeitsplätzen gerechnet werden müßte (wobei zusätzlich ein „shift" von öffentlichen zu privaten oder privatisierten Betrieben zu erwarten wäre), dürften andererseits neue Unternehmen und Arbeitsplätze im Bereich des Nahverkehrs-Consulting und anderer von den Nahverkehrsbetrieben ausgelagerter Funktionen entstehen. Consultants werden voraussichtlich einen mit der Übernahme der Verantwortung durch nachgeordnete Gebietskörperschaften entstehenden zusätzlichen Bedarf an professioneller Beratung bei der Erstellung von Nahverkehrsplänen und dergleichen abdecken. Eines der ersten neugegründeten derartigen Unternehmen ist die Firma „Regiorail", die u.a. Ausschreibungsunterlagen für die Besteller von Nahverkehrs-Dienstleistungen erarbeiten will (*Eisenbahn-Kurier* 1995).

---

[181] *Wirtschaftswoche*, Nahverkehrsbetriebe: Neue Modelle, 7. Oktober 1994.

6. Zusammenfassung der Wirkungen und offene Probleme

Insgesamt deuten die Effekte der bisherigen Reformansätze im ÖPNV darauf hin, daß die verstärkte Berücksichtigung marktwirtschaftlicher Elemente auch in diesem Verkehrsbereich sinnvoll ist. Schon die wenigen verwirklichten Reformschritte, aber wohl auch die Erwartung eines anhaltenden Reformtrends, haben die Anbieter — bei allerdings noch weitgehend unveränderter Zahl derselben — zu stärker wettbewerbsorientiertem Verhalten veranlaßt. Sie haben im Verkehr der ehemaligen Bundes- bzw. Reichsbahn (personal-)kostensparende Betriebskonzepte regionaler Anbieter bei gleichzeitiger Steigerung von Angebotsqualität und Fahrgastaufkommen ermöglicht und im sonstigen Nahverkehr vor allem eine Bewegung zu verstärkter Rationalisierung und Kostensenkung in den bestehenden Großbetrieben des ÖPNV ausgelöst. Soweit dabei die Beschäftigung im ÖPNV per saldo zurückgegangen sein sollte, ist dies als Folge der produktivitätssteigernden Wirkungen des Wettbewerbs zu sehen und daher gesamtwirtschaftlich nicht negativ zu beurteilen.

Verglichen mit einer umfassenden ökonomischen Reform des Verkehrszweigs fehlen nach dem derzeitigen Stand der Deregulierung freilich insbesondere noch

- die Privatisierung der Verkehrsbetriebe,
- die Aufhebung der Konzessionen,
- die durchgängige Trennung zwischen Besteller- und Betreiberebene,
- die generelle Einführung des Ausschreibungsprinzips,
- die Finanzierung der nach einer Ausschreibung vereinbarten Subventionen aus eigenen Einnahmen des öffentlichen Aufgabenträgers gemäß dem Prinzip der fiskalischen Eigenverantwortlichkeit.

Anhaltspunkte zu den Effekten einer Deregulierungspolitik, die über die bisherigen Reformschritte erheblich hinausgeht, bietet die Beobachtung ausländischer Erfahrungen mit einer solchen Politik.

V. Ausländische Erfahrungen mit Deregulierungsmaßnahmen

Verschiedene Elemente der in Deutschland noch nicht realisierten Reformvorschläge sind im Ausland bereits vor längerer Zeit verwirklicht worden. Auf Deutschland anwendbare Erkenntnisse lassen sich insbesondere aus den Ent-

wicklungen in Schweden, dem Vereinigten Königreich und Frankreich gewinnen.

Strukturmerkmale der Reform in *Schweden* sind (Geuckler 1991; Kommunikationsdepartementet 1993: 16 f.):

- Zusammenfassung der organisatorischen und finanziellen Verantwortung für den ÖPNV in jeder der 24 Provinzen (Län) bei einer besonderen Institution „Trafikhuvudman"(THM), meist in der Form der AG,
- Aufteilung der Eisenbahnen „Statens Järnvägar" (SJ) in getrennte Einrichtungen für Verkehr (Nya SJ) und Infrastruktur (Banverket),
- Einführung nutzungsabhängiger Gebühren für die Schienenwege, die zur Deckung der jährlichen Infrastrukturausgaben allerdings bei weitem nicht ausreichen (Deckungsgrad 1992: rund 10 vH (Kommunikationsdepartementet 1993: 92)),
- Ausgliederung eines Viertels (2 220 km, davon 850 km mit Personenverkehr) des Bahnnetzes als Provinzstrecken aus dem von den SJ zu betreibenden Stammnetz,
- Möglichkeit für die verantwortlichen THM, den Personenverkehr auf den Provinzstrecken auf Busbetrieb umzustellen oder (seit 1. Juli 1991) SJ-fremden Eisenbahnunternehmen zu übertragen,
- Beseitigung des Linienkonzessionssystems im innerstädtischen und regionalen Busverkehr ab 1. Juli 1989,
- Abschluß meist drei- bis fünfjähriger Verträge zwischen den THM und unter Wettbewerbsaspekten ausgewählten Busunternehmen,
- Zahlung staatlicher Zuschüsse an die Provinzen (zunächst, für maximal zehn Jahre, orientiert an den Defiziten des bisherigen SJ-Bahnverkehrs in der jeweiligen Provinz).

Von den Erfahrungen Schwedens sind im vorliegenden Zusammenhang insbesondere folgende Punkte bedeutsam:

(i) Die Übernahme von Bahnverkehr durch regionale bzw. private Anbieter ist grundsätzlich möglich, weil sich Interessenten finden (Betak 1993; Kühner 1991: 179).

(ii) Die erzielbaren Fahrgeldeinnahmen reichen meist nicht aus, um über die Aussicht auf Gewinnerzielung ein marktmäßiges Angebot entstehen zu lassen, so daß (politisch gewollte) ÖPNV-Leistungen staatlich ausgeschrieben und subventioniert werden müssen und Wettbewerb vor allem als Wettbewerb um den Markt, d.h. um den Zuschlag im Rahmen der Ausschreibung, stattfindet.

(iii) Für diese Art des Wettbewerbs müssen den teilnehmenden privaten Verkehrsunternehmen von den ausschreibenden Stellen (in Schweden den THM)

alle notwendigen Informationen zur Beurteilung der betroffenen ÖPNV-Märkte zur Verfügung gestellt werden, und die Verdingungsperioden dürfen im Hinblick auf das mit der Verkehrsübernahme verbundene unternehmerische Risiko nicht zu kurz sein („länger als ein Jahr") (Kommunikationsdepartementet 1993: 157).

(iv) Die Wirkungen des Wettbewerbsmodells in Schweden werden überwiegend positiv beurteilt (so konnten unrentable Bahnen, wie z.B. die Inlandsbahn, zumindest vorübergehend vor einer Stillegung gerettet werden und anderswo, besonders bei Einsatz modernen Rollmaterials, die Fahrgastzahlen z.T. beträchtlich gesteigert werden).

(v) Die Wettbewerbsneutralität der SJ wurde oft zu einem (potentiellen) Problem, weil die neu entstandenen Eisenbahnunternehmen, soweit sie — z.B. aus Risikoerwägungen — vom Kauf neuer Züge vorerst absahen, das benötigte Rollmaterial gebraucht von den SJ kaufen oder mieten mußten, so daß die SJ in eine Doppelrolle als Vermieter und Konkurrent der neuen Eisenbahnunternehmen gerieten.

(vi) Eine volle Kostendeckung wird für die Bahninfrastruktur aus den Trassennutzungsentgelten in Schweden nicht angestrebt; zur Rechtfertigung geplanter, sich aber privatwirtschaftlich nicht rentierender Investitionen in den Netzausbau wurden von Banverket Nutzenberechnungen vorgelegt, die allerdings nicht unumstritten sind und z.B. mit dem Argument kritisiert wurden, die bei Streckenverbesserungen entstehenden Reisezeitgewinne seien unrealistisch hoch bewertet worden (*Affärs Världen* 1993).

Die Erfahrungen aus dem *Vereinigten Königreich* betreffen vor allem den Omnibusnahverkehr außerhalb Londons, der 90 vH des gesamten öffentlichen Personenverkehrs (wiederum ohne London) ausmacht; er wurde 1985 dereguliert, d.h., der Marktzugang wurde freigegeben und eine flexible Tarifbildung zugelassen (Knieps 1993: 258). Im Jahre 1987 wurde die staatliche National Bus Company in 90 Einzelunternehmen aufgeteilt, die privatisiert wurden. Für den Busverkehr in London wurden zunächst zehn weitere Unternehmen gebildet, deren Privatisierung 1994 angelaufen ist (Batchelor 1994a). Bei der Eisenbahn sind die Trennung von Fahrweg und Betrieb, die Zulassung Dritter zum Bahnbetrieb mit dem Ziel der Übernahme des Personenverkehrs durch Private nach dem „Franchise-Modell"[182] und die Einführung einer neutralen Schieds-

---

[182] Dabei werden benötigte Betriebsmittel an die Franchisenehmer vermietet.

stelle zur Sicherung gleicher Wettbewerbsbedingungen erst zum 1. April 1994 in Kraft getreten (Richter 1993: 128).[183]

Die Erfahrungen mit der Reform im Vereinigten Königreich zeigen folgendes (Knieps 1993: 258; Fromm 1988: 183):

(i) Durch Privatisierung und Deregulierung konnten die Zuschüsse für den ÖPNV verringert werden.

(ii) Das Fahrpreisniveau sank allerdings (real) nicht, während der sich unter den Busunternehmen entfaltende — nicht nur potentielle, sondern in aufkommensstarken Relationen durchaus aktuelle — Wettbewerb zu einer (realen) Senkung der Lohnkosten und einer höheren Fahrzeugauslastung führte.

(iii) Die Fahrgastzahlen sind im landesweiten Durchschnitt seit der Deregulierung um etwa ein Viertel zurückgegangen (S. Davies 1994; Smithers 1995), wobei offenbleibt, wieviel davon auf die Deregulierung und wieviel auf andere Faktoren, wie z.B. die weiter fortschreitende Motorisierung,[184] zurückzuführen ist.

(iv) Einerseits wurde bei entsprechender Nachfrage das Verkehrsangebot ausgeweitet, während andererseits die Verkehrsbedienung in dünn besiedelten Gebieten, in Tagesrandlagen und an Sonn- und Feiertagen häufig nur aufrechterhalten wurde, wenn die Kommunen die Leistungen ausschrieben, subventionierten und Qualitätskontrollen vornahmen.

(v) Die Deregulierung machte eine verschärfte Aufsicht über die Einhaltung von Verkehrssicherheitsstandards erforderlich.

Im Jahre 1987 war im Vereinigten Königreich die National Bus Company in 90 kleinere Unternehmen aufgeteilt worden. Seither war eine sehr starke (Re-) Konzentrationsbewegung unter den privatisierten Anbietern zu beobachten, weil zum einen die Unternehmen auf diese Weise Größen- und Verbundvorteile (economies of scale, economies of scope) realisieren und von günstigeren Einkaufsbedingungen für Großunternehmen z.B. bei Ersatzteilen profitieren konnten (Buxton 1994) und zum anderen die effizienteren Anbieter sich angesichts des schrumpfenden Marktes am ehesten im Wege der Übernahme schwächerer Konkurrenten durchsetzen konnten.

Für das Jahr 2000 wird vielfach erwartet, daß lediglich vier oder fünf große Busunternehmen übrigbleiben (S. Davies 1994). Das Office of Fair Trading hat

---

183 Konkrete Privatisierungsmaßnahmen begannen erst im Jahre 1995 (Smithers 1994; Kratz 1994; *FAZ*, Bieter können jetzt Englands Züge erwerben: Privatisierung der ehemaligen Britischen Eisenbahn beginnt, 24. März 1995).

184 Die Anzahl der Personenkraftwagen je Haushalt stieg im Vereinigten Königreich von 0,65 am 31. Dezember 1989 auf 0,88 am 31. Dezember 1993 (International Road Federation 1994: 55).

seit der Deregulierung 1985 verschiedene Untersuchungen wegen möglicher Monopolbildungen eingeleitet (Batchelor und Tighe 1994). Die Busunternehmen beschwichtigen wettbewerbspolitische Befürchtungen angesichts der Konzentrationsbewegung mit dem Hinweis auf die Substitutionskonkurrenz des Pkw und sehen ihre Zukunft weniger im Überlandverkehr als vielmehr in den Städten, wo der zunehmend dichtere Verkehr künftig eine Bevorzugung des ÖPNV erforderlich mache (S. Davies 1994).

Während im Schienenverkehr des Vereinigten Königreichs eine Entwicklung zu Konzernen wegen des kurzen Zeitraums, der seit der Zulassung Dritter auf dem Netz der British Rail vergangen ist, noch nicht beobachtet werden kann, ist es in *Frankreich* während der vergangenen Jahre zu einer starken Unternehmenskonzentration gekommen, bei der sich vier Gruppen herausgebildet haben, die den ÖPNV — auf Schiene und Straße — in verschiedenen Städten des Landes betreiben (Bührer et al. 1994: 54).

Privatunternehmen sind in Frankreich schon seit Jahren im ÖPNV tätig. Derzeit wird der nicht von der Staatsbahn SNCF bediente öffentliche Personennahverkehr außerhalb der Region Paris (Ile-de-France) größtenteils von halbstaatlichen oder rein privaten Verkehrsunternehmen durchgeführt, die dazu von den Aufgabenträgern (Départements bzw. Zweckverbände von Kommunen) mittels privatrechtlicher Verträge beauftragt werden; öffentlich-rechtliche Konzessionen wie in Deutschland gibt es nicht. Die Verträge müssen befristet sein und seit 1993 bei größeren Verkehrsnetzen durch Ausschreibung zustande kommen. Wegen der begrenzten Vertragslaufzeiten (5–10 Jahre) werden in ganz Frankreich immer wieder komplette Stadtverkehrsnetze ausgeschrieben (Bührer et al. 1994: 54–56). Dabei sorgt der fehlende Besitzstandsschutz dafür, daß durchaus die Betreiber wechseln; im Schienenverkehr setzt dies voraus, daß Infrastruktur und Fahrzeuge den jeweiligen Betreibern vermietet werden (Girnau 1993: 25 f.). Der arbeitsrechtliche Besitzstandsschutz für übernommene ÖPNV-Mitarbeiter ist auf eine Dauer von 15 Monaten begrenzt.

Die nach Deregulierungsmaßnahmen im Ausland entstandenen privaten ÖPNV-Betreiber beschränken ihre Aktivitäten nicht auf ihre jeweiligen Heimatländer, sondern sind bestrebt, ihr bei der Organisation eines zweckentsprechenden und möglichst preiswerten ÖPNV erworbenes Know-how auch im Ausland einzusetzen. So übernahm ein britisches Unternehmen des städteverbindenden Buslinienverkehrs ein Netz von sechs Buslinien in Polen, wobei Fahrer, Betriebshöfe und Fahrscheinverkauf von dem staatlichen polnischen Unternehmen PKS zur Verfügung gestellt werden (Bobinski 1994). In Frankreich haben die beiden führenden privaten ÖPNV-Gesellschaften eine gemeinsame Tochter gegründet, um die ÖPNV-Märkte außerhalb Frankreichs zu erkunden. Einige französische Firmen planen, innerhalb der kommenden fünf Jahre bis zu 20 vH

ihres Umsatzes im Ausland zu erzielen.[185] Schwedische Betreiber von Regionalbahnen waren dem Vernehmen nach daran interessiert, einen kostengünstigen Betrieb solcher Bahnen in Niederösterreich zu organisieren.[186]

Insgesamt stärken die ausländischen Erfahrungen mit Deregulierung und Privatisierung im ÖPNV die Vermutung, daß in Deutschland die Effizienz auf diesem Gebiet erheblich gesteigert werden kann, wenn die Reformen konsequent fortgesetzt werden. Eine materielle Privatisierung der Verkehrsbetriebe könnte landesweite Konzerne nach französischem bzw. britischem Muster entstehen lassen, die durch weitgehende Rationalisierung mit Ausnutzung von Größen-, Verbund- und Spezialisierungsvorteilen nach dem Vorbild der Industrie zu einer kostengünstigeren Produktion von Nahverkehrsleistungen in der Lage sind. Diese könnten dann auch Nahverkehrsleistungen mitsamt dem zu ihrer möglichst effizienten Erstellung nötigen Know-how exportieren.

Ähnlich wie im Vereinigten Königreich könnten sich allerdings Einsparungen eher in Form verringerten Subventionsbedarfs (oder auch besserer ÖPNV-Leistungen bei gleichen Subventionen) als in sinkenden Fahrpreisen niederschlagen. Zur Aufrechterhaltung eines ÖPNV-Angebots in dünn besiedelten Räumen und zu Zeiten schwachen Verkehrsaufkommens sind nach den Erfahrungen sowohl in Schweden als auch im Vereinigten Königreich staatliche Zuschüsse erforderlich, die im Wege der Ausschreibung von Verkehrsleistungen minimiert werden können. Wichtige Elemente einer Ausschreibung sind u.a. ausreichende Informationen für die potentiellen Bewerber über die betroffenen ÖPNV-Märkte, im Hinblick auf das unternehmerische Risiko nicht zu kurze Verdingungsperioden sowie Kontrollen der Qualität der gebotenen Leistungen und der Einhaltung von Verkehrssicherheitsstandards.

Die in Deutschland erhobene Kritik, zu hohe Trassenpreise der Bahn und das Verhalten des Trassenanbieters könnten den Marktzugang für neue Anbieter insbesondere regionalen Schienenverkehrs erschweren, wird durch die in Schweden nach der Bahnreform gemachten Erfahrungen anscheinend gestützt. Jedenfalls werden dort Trassenpreise, die kostendeckende Einnahmen für den Fahrweg abwerfen, von vornherein nicht erwartet; auch ist die Doppelrolle der „neuen" SJ im Verhältnis zu neu gegründeten Bahnunternehmen als deren Konkurrent und gleichzeitig oft einziger Vermieter von Betriebsmitteln ein (potentielles) wettbewerbspolitisches Problem.

---

185 *Nachrichten für Außenhandel*, Verkehrsunternehmen im Ausland aktiv, 5. Juli 1994.

186 *Die Presse*, Nebenbahnen bald von Schweden betrieben?, Wien, 17. März 1994.

VI. Schlußfolgerungen

Bei den im Bereich des ÖPNV in Deutschland zu beobachtenden Auswirkungen von Deregulierungsmaßnahmen handelt es sich bislang um Ankündigungs- bzw. Vorwegnahmeeffekte, da die relevanten Gesetze (vor allem das Regionalisierungsgesetz des Bundes und die Nahverkehrsgesetze der Länder) erst Anfang 1996 in Kraft getreten sind. Die Wirkungen ergeben sich daraus, daß einzelne Verkehrsunternehmen und Behörden auf die bevorstehende Änderung der Rechtslage sowie darüber hinaus auf die Politik der Europäischen Union, die eine Öffnung für mehr Wettbewerb anstrebt, und auf die zunehmende Belastung der öffentlichen Haushalte durch die Subventionen für den ÖPNV reagieren.

Dementsprechend orientieren sich die Betroffenen, insbesondere die Verkehrsunternehmen, vor allem an der Notwendigkeit, die Kosten des ÖPNV zu senken und seine Attraktivität gegenüber dem Individualverkehr zu verbessern, um das Fahrgastaufkommen in diesem Verkehrsbereich zu stabilisieren und umweltpolitisch motivierte Forderungen nach dessen Ausweitung möglichst zu realisieren. Gleichzeitig haben die Unternehmen offenbar die Notwendigkeit erkannt, ihre Wettbewerbsfähigkeit auch gegenüber anderen Anbietern von ÖPNV zu stärken, da sie sich künftig möglicherweise in Ausschreibungen gegen konkurrierende ÖPNV-Unternehmen werden durchsetzen müssen.

Als Resultat der eingeleiteten Maßnahmen sind in zahlreichen Einzelfällen deutliche Kostensenkungen zu beobachten. Sie ergaben sich zunächst vor allem durch einen rationelleren, flexibleren und z.T. preisgünstigeren Personaleinsatz. Verschiedentlich gingen Kostensenkungen zudem mit deutlichen Angebotsverbesserungen wie z.B. der Einführung von Taktfahrplänen einher. Zu derartigen Qualitätssteigerungen kam es vor allem bei Übernahme ehemaliger Bundesbahnstrecken durch nichtbundeseigene Eisenbahnen. Die Fahrgastzahlen auf den betreffenden Strecken sind verschiedentlich kräftig gestiegen. Innovationen wie die Einführung neuartiger Stadtbahnsysteme und leichtere, aber bequeme Fahrzeuge für den Regionalverkehr der Eisenbahn tragen ebenfalls zur Kostensenkung und zur Steigerung der Attraktivität des Nahverkehrs bei. Wie das Beispiel der Wuppertaler Stadtwerke andeutet, können die Defizite der öffentlichen Verkehrs- (und Versorgungs-)betriebe mit Hilfe durchgreifender Strukturreformen durchaus stark reduziert werden. Mit den Rationalisierungsmaßnahmen ging einerseits meist eine Entlassung von Arbeitskräften einher; andererseits zeichnet sich das Entstehen neuer Arbeitsplätze beispielsweise in Unternehmen des Nahverkehrs-Consulting ab.

Eine konsequente Weiterführung der begonnenen marktorientierten Politik für den ÖPNV könnte — worauf ausländische Vorbilder hindeuten — die Leistungen dieses Verkehrszweiges verbessern helfen; überdies könnte leistungsfä-

higen deutschen ÖPNV-Betreibern mit dem Export des Gutes „Organisation von ÖPNV-Leistungen" langfristig ein neues Geschäftsfeld im internationalen Wettbewerb eröffnet werden. Derzeit noch fehlende Elemente einer solchen Politik sind vor allem

- die Aufhebung der bestehenden Konzessionen (nach schwedischem Vorbild) und ihr Ersatz durch ein System von Verträgen zwischen Kommunen/Zweckverbänden und Verkehrsunternehmen auf der Basis von Ausschreibungen,
- die materielle Privatisierung der Verkehrsbetriebe, vor allem um eine konfliktträchtige Doppelrolle von Gebietskörperschaften als Auftraggeber von Verkehrsleistungen und als Eigentümer von Verkehrsbetrieben zu verhindern, sowie
- die Sicherung der Wettbewerbsneutralität beim Zugang zum Bahnnetz und marktorientierte Trassennutzungsentgelte.

Trotz beträchtlicher Potentiale für Kosteneinsparungen bei einer allgemeinen Einführung von Wettbewerb wären allerdings ohne Beibehaltung einer — möglicherweise verringerten — Subventionierung deutliche Angebotseinschränkungen im Bus- und insbesondere im Schienenverkehr zu erwarten; darauf deuten u.a. die Entwicklung im Vereinigten Königreich nach 1985 sowie der hohe Zuschußbedarf für die Schienenverkehrsinfrastruktur in Schweden hin.

Soll der ÖPNV aus übergeordneten (z.B. Umweltschutz-)Erwägungen mit dem Ziel subventioniert werden, einen politisch determinierten Leistungsumfang ohne Rücksicht auf seine privatwirtschaftliche Rentabilität zu gewährleisten, so müßte sichergestellt werden, daß dieser Leistungsumfang möglichst rational festgelegt wird. Dazu wäre

- die Zusammenführung von Ausgaben- und Aufgabenverantwortung auf der lokalen bzw. regionalen Ebene konsequent zu verwirklichen,
- den Gebietskörperschaften/Zweckverbänden ein Recht zur Erhebung spezieller Abgaben (Nahverkehrsabgaben) einzuräumen, die jeweils von den Einwohnern der Nahverkehrsräume zu zahlen und dazu bestimmt wären, den sich aus dem ausgeschriebenen und bestellten Leistungsumfang ergebenden Zuschußbedarf zu decken;[187] die bislang die ÖPNV-Defizite tragenden Ge-

---

[187] Eine Subventionierung wäre zwar strenggenommen nur dann mit dem Ziel der wirtschaftlichen Effizienz vereinbar, wenn sie aufgrund von Marktversagen gerechtfertigt werden könnte, was auf die ÖPNV-Märkte grundsätzlich kaum zutrifft. Bei realistischer Einschätzung der zu erwartenden politischen Anforderungen an den ÖPNV ist jedoch damit zu rechnen, daß auch künftig ÖPNV-Angebote aufrechterhalten werden, bei denen die Fahrgeldeinnahmen die Kosten nicht decken (vgl. im

bietskörperschaften, d.h. per saldo vor allem der Bund, würden dadurch entlastet, so daß die Einführung der Nahverkehrsabgabe letztlich aufkommensneutral erfolgen könnte.

Mit der Nahverkehrsabgabe wäre eine Abkehr von einer an globalen Kriterien (wie dem Mineralöl- bzw. Umsatzsteueraufkommen) bemessenen und mehr oder weniger schematischen Zuweisung an nachgeordnete Gebietskörperschaften verbunden. Die Abgabe wäre vor allem unter gesamtwirtschaftlichen Effizienzgesichtspunkten dringend erwünscht, da sie den sparsamen Umgang mit den ÖPNV-Finanzmitteln fördern, aber auch deren zweckgebundene Verwendung sicherstellen würde. Damit die Einführung einer Nahverkehrsabgabe nicht zu einer höheren Abgabenbelastung führt, müßten andere Steuern bzw. Abgaben gesenkt werden. Hier dürfte die größte Schwierigkeit für die politische Umsetzung der skizzierten Reform der ÖPNV-Finanzierung liegen.

---

einzelnen Böhme und Sichelschmidt (1994: 1 f.) sowie speziell zur Nahverkehrsabgabe (Böhme und Sichelschmidt 1994: 20)).

F. Luftverkehr

Der Personenluftverkehr innerhalb der Bundesrepublik Deutschland ist aufgrund der relativ geringen Entfernungen zwischen den deutschen Wirtschaftszentren und wegen der gut ausgebauten Bodenverkehrsinfrastruktur weitaus weniger bedeutsam als der grenzüberschreitende Verkehr; dieser wird zum Großteil mit anderen westeuropäischen Staaten abgewickelt. So flogen 1993 nur 19 vH der Passagiere, die von deutschen Flughäfen starteten oder dort landeten, auf innerdeutschen Verbindungen. Weitere 47 vH der Flugreisenden wurden aus oder nach anderen westeuropäischen Ländern befördert, davon allein 87 vH aus oder nach Mitgliedstaaten der Europäischen Union.[188]

Der hohe Anteil des grenzüberschreitenden Flugreiseverkehrs am Luftverkehr der Bundesrepublik Deutschland bedeutet, daß die Entwicklung des nationalen Luftverkehrssystems wesentlich von den ordnungspolitischen Rahmenbedingungen auf den internationalen Luftverkehrsmärkten geprägt wird. Seit etwa Mitte der achtziger Jahre verfolgt die EG-Kommission eine Politik der stufenweisen Liberalisierung des westeuropäischen Luftverkehrs. Neben der Analyse der nationalen Luftverkehrspolitik werden die Auswirkungen des europäischen Liberalisierungsprozesses auf die Entwicklung der Linienlufttransportmärkte einen Schwerpunkt der folgenden Ausführungen bilden. Nicht untersucht werden hingegen die Veränderungen von einzelnen bilateralen Luftverkehrsabkommen der Bundesrepublik mit Staaten außerhalb Westeuropas.

Der Luftverkehr insgesamt ist ein komplexes System, das nicht nur hohe Anforderungen an die eigentliche Transportdurchführung, sondern auch an die Bereitstellung der komplementären Infrastruktur stellt. Entwicklungen im Flughafen- und Flugsicherungsbereich beeinflussen in hohem Maße die Entwicklung der Verkehrsmärkte. Daher werden die Rahmenbedingungen im Bereich der Luftverkehrsinfrastruktur in den folgenden Ausführungen ebenfalls Berücksichtigung finden.

---

188 Quelle für die Zahlenangaben ist Statistisches Bundesamt *Fachserie 8, Reihe 6* (1995).

I. Bisherige Regulierung des Luftverkehrs

1. Grenzüberschreitender Luftverkehr

Das westeuropäische Luftverkehrssystem war bis Anfang der neunziger Jahre durch die Koexistenz eines straff regulierten Linienverkehrs und eines relativ liberal geordneten Charterluftverkehrs gekennzeichnet. Der grenzüberschreitende Linienflugverkehr der Bundesrepublik Deutschland basierte auf einer Vielzahl von bilateralen Luftverkehrsverträgen der deutschen Regierung mit anderen Ländern. Grundlage war das Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt von 1944, das die Souveränität der Staaten über den jeweiligen nationalen Luftraum festschrieb.[189] Dieses Prinzip fand seinen Ausdruck in der Definition der sogenannten Freiheiten der Luft (Übersicht 2), deren Gewährung an die Fluggesellschaften von den Vereinbarungen in den Verkehrsrechtsabkommen abhing. Die zwischenstaatlichen Verträge sahen fast immer eine strikte Regulierung des Marktzugangs, der Flugpreise und des Kapazitätsangebots vor.[190] In

Übersicht 2 — Die „Freiheiten der Luft"

1. Freiheit:	Das Recht einer Fluggesellschaft, das Hoheitsgebiet eines Staates ohne Zwischenlandung zu überfliegen.
2. Freiheit:	Das Recht einer Fluggesellschaft, in einem Hoheitsgebiet, das nicht zum Herkunftsland des Unternehmens gehört, zu landen, falls diese Landung nicht zu gewerblichen Zwecken erfolgt.
3. Freiheit:	Das Recht einer Fluggesellschaft, gewerbliche Transporte vom Gebiet des eigenen Heimatstaates in ein fremdes Hoheitsgebiet durchzuführen.
4. Freiheit:	Das Recht einer Fluggesellschaft, gewerbliche Transporte von einem fremden Hoheitsgebiet in den eigenen Heimatstaat durchzuführen.
5. Freiheit:	Das Recht einer Fluggesellschaft, gewerbliche Transporte zwischen zwei Hoheitsgebieten durchzuführen, die nicht Heimatstaat des Unternehmens sind.

189 Nach dem Konferenzort wird dieses Abkommen als „Chicago-Abkommen" bezeichnet. Zu Geschichte und Inhalt des Vertrags vgl. detailliert Zantke (1976: 8–29).

190 Die Luftverkehrsabkommen der Bundesrepublik Deutschland orientierten sich grundsätzlich an dem 1946 zwischen Großbritannien und den Vereinigten Staaten abgeschlossenen Vertrag (sogenanntes Bermuda-Abkommen), das im internationalen Weltluftverkehr allgemein als Referenzrahmen für bilaterale Luftverkehrsverträge verwendet wird. Zu Geschichte und Inhalt des Bermuda-Abkommens vgl. detailliert Zantke (1976: 72 f.).

der Regel wurde mit den Partnerstaaten eine feste Aufteilung des gesamten Kapazitätsangebots auf den zu befliegenden Strecken auf jeweils ein von jedem Land zu designierendes Luftverkehrsunternehmen vereinbart. Zudem wurden neben den „technischen Freiheiten" (1. und 2. Freiheit) oft nur Verkehrsrechte für den direkten Nachbarschaftsverkehr (3. und 4. Freiheit) vergeben. Selten wurden kommerziell nutzbare Linienrechte für den Flugverkehr zwischen zwei fremden Staaten gewährt.

Im Rahmen der staatlichen Regulierungsvorschriften spielten Preis- und Angebotsabsprachen der Fluggesellschaften eine wichtige Rolle. So unterlagen zwar die Tarife im Linienflug dem staatlichen Tarifgenehmigungsvorbehalt. Praktisch wurden die Preise jedoch von den Fluggesellschaften auf regelmäßig stattfindenden Tarifkonferenzen, die von der International Air Transport Association (IATA) veranstaltet wurden, gegenseitig abgestimmt. Der Verband war von den Staaten mit der Wahrnehmung dieser Funktion beauftragt; daher unterlag auch die Preisbildung einer mittelbaren Regulierung. Weitere staatlich sanktionierte Angebotsabsprachen der Fluggesellschaften betrafen z.B. die Abstimmung der Flugpläne und sogenannte Poolabkommen.[191]

Im Gegensatz zum Linienverkehr war der Zugang zum Markt für internationale Charterflüge von und nach Deutschland kaum reguliert. Grundlage war das „Mehrseitige Abkommen über gewerbliche Rechte im nichtplanmäßigen Luftverkehr in Europa" aus dem Jahr 1956 (*BGBl.* 1959: 823–831). Danach wurden den Charterflugunternehmen grundsätzlich kommerzielle Verkehrsrechte zum Anfliegen eines fremden Hoheitsgebiets gewährt, wenn Fluggäste zwischen Gebieten befördert wurden, die „keine hinreichende unmittelbare Verbindung durch Fluglinienverkehr miteinander" hatten (*BGBl.* 1959: 825). Praktisch führte die in aller Regel großzügige Auslegung dieser Bestimmung (Haanappel 1978: 108–117) dazu, daß die Bedarfsfluggesellschaften ein zunehmend dichteres Flugreiseangebot für Pauschalurlauber, insbesondere von nordeuropäischen Ländern nach Südeuropa, aufbauen konnten. Dies schlug sich in einem hohen Marktanteil der Pauschalflugreiseanbieter nieder. 1993 reisten knapp 45 vH aller Fluggäste aus Deutschland, die ein Ziel in einem anderen EU-Mitgliedstaat ansteuerten, im Charterluftverkehr (Statistisches Bundesamt *Fachserie 8, Reihe 6* (1995), eigene Berechnung).

---

191 Im Rahmen der Poolabkommen vereinbarten viele Unternehmen die Aufteilung der auf einer Strecke insgesamt erzielten Verkehrserlöse unter den Fluggesellschaften, die diese Verbindung beflogen. Anfang der achtziger Jahre entfielen etwa vier Fünftel der tonnenkilometrischen Leistung im westeuropäischen Luftverkehr auf solche Vereinbarungen (ECAC 1982: 36 ff.). Zu den Poolabkommen vgl. Doganis (1991: 30–36).

2. Deutscher Binnenluftverkehr

Der Binnenluftverkehr gehört in der Bundesrepublik Deutschland gemäß § 99 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zu den wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichen und unterliegt grundsätzlich der Regulierung durch das Bundesministerium für Verkehr. Gesetzliche Grundlage für die staatliche Aufsichtstätigkeit ist das Luftverkehrsgesetz von 1958 (LuftVG). Einschlägig sind die §§ 20–23a LuftVG, in denen die Voraussetzungen für die behördliche Genehmigung von Luftverkehrsleistungen geregelt werden. Der staatliche Genehmigungsvorbehalt erstreckt sich generell auf die Aufnahme des Luftverkehrsbetriebes und, sofern es sich um Linienflugverkehr handelt, auch auf die Erteilung einer Lizenz für jede Flugverbindung. Unternehmen, die im Inland gewerbliche Lufttransporte durchführen, müssen mehrheitlich im Besitz von Inländern stehen.

Die Regulierungspraxis des Bundesministeriums für Verkehr war traditionell darauf ausgerichtet, die sich mehrheitlich in Staatseigentum befindliche Deutsche Lufthansa AG als „nationale Fluggesellschaft" (Flag Carrier)[192] vor Konkurrenz durch unabhängige Anbieter zu schützen. Daher war ausländischen Luftverkehrsunternehmen die Kabotage[193] in Deutschland nicht gestattet, und inländischen Fluggesellschaften wurden nur dann Streckenrechte gewährt, wenn es nicht den Interessen des deutschen Flag Carriers zuwiderlief. Dies sollte die Lufthansa in die Lage versetzen, gemeinwirtschaftliche Pflichten zu übernehmen und Strecken zu befliegen, die unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht kostendeckend zu betreiben gewesen waren. Diese Politik führte dazu, daß die Lufthansa bis gegen Ende der achtziger Jahre auf den innerdeutschen Luftverkehrsverbindungen zwischen den Verkehrsflughäfen eine staatlich abgesicherte Monopolstellung innehatte.

Ein weiterer Aspekt der Regulierung ist sehr wichtig. Das Bundesministerium für Verkehr achtete darauf, daß das Wettbewerbsverhalten der Lufthansa die nationale Politik zum Schutz der damaligen Deutschen Bundesbahn nicht

---

192 Fast alle Staaten besitzen eine „nationale Fluggesellschaft", die im Rahmen von bilateralen Luftverkehrsabkommen oft als jeweils einziger Anbieter aus ihrem Land Verkehrsrechte für den grenzüberschreitenden Linienflugverkehr wahrnimmt. Da die Gewährung und der Entzug von internationalen Verkehrsrechten nicht selten von außenpolitischen Überlegungen mit beeinflußt wird, werden diese Unternehmen auch Flag Carrier genannt. In dieser Arbeit werden folgende Fluggesellschaften als „traditionelle" Flag Carrier bezeichnet: Aer Lingus, Air France, Alitalia, Austrian Airlines, British Airways, Finnair, Iberia, KLM, Lufthansa, Luxair, Olympic Airways, Sabena, SAS, Swissair und TAP.

193 Zu dem Begriff Kabotage vgl. Fußnote 69 in Kapitel C.

aushöhlte. So wurden in aller Regel nur Flugtarife genehmigt, die deutlich über den „1. Klasse"-Tarifen der Bundesbahn auf den Konkurrenzstrecken lagen.

3. Luftverkehrsinfrastruktur

Bei der Luftverkehrsinfrastruktur lassen sich die Bereiche Flughäfen und Luftraum unterscheiden. Während die landseitigen Flughafenbereiche in der Verantwortung der Flughafengesellschaften stehen, werden die Luftstraßen und die luftseitigen Wartezonen sowie die An- und Abflugwege von der Flugsicherung überwacht.

Die deutschen Verkehrs- und Regionalflughäfen werden in privatwirtschaftlicher Rechtsform als GmbH oder AG geführt, befinden sich aber vollständig im Eigentum der Gebietskörperschaften. Der Bund selber ist an den Flughafengesellschaften Frankfurt/Main, München und Hamburg zu jeweils 26 vH, an der Gesellschaft in Köln/Bonn zu 31 vH und an der Flughafenholding Berlin Brandenburg GmbH zu knapp 48 vH beteiligt (BMV 1994: Anlage 1). Der Betrieb eines Flughafens bedarf generell einer Genehmigung durch den Bund; dessen Aufgaben werden aber in Auftragsverwaltung von den Länderbehörden wahrgenommen. Die zivile Luftraumkontrolle wurde bis Dezember 1992 von der Bundesanstalt für Flugsicherung durchgeführt, deren Organisationsaufbau dem öffentlichen Dienstrecht und deren Finanzgebaren dem öffentlichen Haushaltsrecht unterworfen waren. Daneben kontrollierte die Bundeswehr in eigener Verantwortung militärische Flüge.

II. Durchgeführte Deregulierungsmaßnahmen

1. Grenzüberschreitender Luftverkehr

Die Weltluftverkehrsmärkte waren in den siebziger Jahren durch anhaltende Überkapazitäten gekennzeichnet. Gleichzeitig nahmen die Schwierigkeiten der Fluggesellschaften zu, auf den von der IATA veranstalteten Tarifkonferenzen zu einvernehmlichen Lösungen zu gelangen. Da zudem in verstärktem Maße sogenannte Graumarkttickets zu Preisen unterhalb des offiziellen Tarifniveaus angeboten wurden, geriet das internationale Regulierungssystem immer stärker unter Druck.

Im Jahre 1978 leiteten die Vereinigten Staaten eine umfassende Deregulierung des amerikanischen Luftverkehrs ein. Die Erfahrungen waren positiv. Der

dort nunmehr unbeschränkte Wettbewerb der Fluggesellschaften führte zu einem insgesamt dichteren und differenzierteren Luftverkehrsangebot, zu insgesamt fallenden Flugpreisen und in den ersten Jahren nach der Deregulierung zu einer deutlichen Erhöhung der Anbieterzahl mit sinkender Marktkonzentration.[194] Die amerikanischen Fluggesellschaften nutzten die neuen Möglichkeiten, um ihre Routennetze so umzustrukturieren, daß eine maximale Verkehrsbündelung auf wenigen Knotenpunktflughäfen möglich wurde. Dadurch konnten sie deutliche Produktivitätsgewinne erzielen.[195]

Diese Entwicklungen in den Vereinigten Staaten führten dazu, daß auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der amerikanischen Fluggesellschaften erheblich zunahm und daß diese zu Lasten der westeuropäischen Fluggesellschaften in den achtziger Jahren im Nordatlantikverkehr deutliche Marktanteilsgewinne erzielen konnten.[196] Auch im interkontinentalen Luftverkehr nach Ostasien gerieten die europäischen Unternehmen unter zunehmenden Wettbewerbsdruck, da einige Fluggesellschaften aus dieser Region in der Lage waren, hohe Qualität zu geringen Kosten zu produzieren. Zudem stand das traditionelle Marktordnungssystem in Widerspruch zu den politischen Bestrebungen, einen einheitlichen europäischen Wirtschaftsraum zu schaffen. Vor diesem Hintergrund kam es schließlich zur Einleitung erster Schritte zur Liberalisierung des Luftverkehrs in Westeuropa.

Der Prozeß der Deregulierung des westeuropäischen Luftverkehrs erstreckt sich mittlerweile über weit mehr als zehn Jahre. Bereits 1979 legte die EG-Kommission ein Memorandum über die mögliche Ausgestaltung einer gemeinsamen Luftverkehrspolitik der Mitgliedsländer vor. Ein erster konkreter Schritt zur Liberalisierung des EG-Luftverkehrs wurde mit der Verabschiedung der Richtlinie zum Interregionalluftverkehr von 1983 unternommen. Die Bestimmungen sahen vor, daß Anträge von Unternehmen auf die Aufnahme von grenzüberschreitenden Regionalluftverkehrsdiensten unter bestimmten Voraussetzungen von den jeweiligen nationalen Aufsichtsbehörden genehmigt werden mußten (Biermann 1987). Da die Bedingungen, die von den Anbietern zu erfüllen waren, jedoch relativ streng gefaßt wurden, hatte die Richtlinie kaum

---

194 In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre nahm die Marktkonzentration im amerikanischen Luftverkehr allerdings wieder deutlich zu.

195 Zu den Auswirkungen der Deregulierung des amerikanischen Luftverkehrs vgl. z.B. Keeler (1991) sowie Morrison und Winston (1986). Eine eher negative Beurteilung der Deregulierungswirkungen findet sich in Dempsey und Goetz (1992).

196 Der Nordatlantik stellt für die europäischen Flag Carrier ein besonders wichtiges Verkehrsgebiet dar. Im Jahre 1991 setzten die in der Association of European Airlines (AEA) zusammengeschlossenen Fluggesellschaften 34 vH aller verkauften Tonnenkilometer auf den Verbindungen nach Nordamerika ab (Association of European Airlines 1992).

praktische Bedeutung für die Entwicklung des Luftverkehrsangebots in der EG (Hanlon 1992).[197] In Deutschland wurde im Gefolge der EG-Richtlinie zum Interregionalluftverkehr mit dem Nürnberger Flugdienst 1984 erstmals eine zweite deutsche Fluggesellschaft offiziell für den internationalen Linienluftverkehr designiert.[198]

Mitte der achtziger Jahre versuchten einige Staaten auf bilateraler Basis, die traditionell restriktiv gehaltenen Luftverkehrsabkommen durch liberalere Ver-

Übersicht 3 — Die Liberalisierung des Linienluftverkehrs in der EG

Sachverhalt	Ausgangszustand	1. Stufe: 1. Januar 1988	2. Stufe: 1. November 1990	3. Stufe: 1. Januar 1993
Flugpreise	Bilateraler Genehmigungsvorbehalt durch die direkt betroffenen Staaten	Lockerung des bilateralen Genehmigungsvorbehalts durch schrittweise Einführung von Tarifzonen mit automatischer Genehmigung für Tarife, die an umfangreiche Anwendungsbestimmungen geknüpft sind		Freie Flugpreisbildung für den grenzüberschreitenden Verkehr innerhalb der EG[a]
Streckenzugang				
Bilateraler Verkehr	Nur je 1 Unternehmen aus jedem Land	Frei für Strecken, auf denen ein jährliches Mindestpassagieraufkommen erreicht wird: 1988: >250 000 1991: >140 000 1989: >200 000 1992: >100 000 1990: >180 000		Nur noch subjektive Beschränkungen[b]
Anschlußverkehr („5. Freiheit")	Keine EG-Regelung	Frei auf nachrangigen Routen im Vor- und Nachlaufverkehr zu bilateralen Verbindungen	Frei für Vor- und Nachlaufverkehr zu bilateralen Verbindungen	Nur noch subjektive Beschränkungen[b]
Kabotage	Keine EG-Regelung	Keine EG-Regelung	Keine EG-Regelung	Frei als Anschlußverkehr für grenzüberschreitende Flugverbindungen[b]

197 Für automatisch zu genehmigende Linienflugverbindungen durften nur Flugzeuge mit höchstens 70 Sitzen eingesetzt werden. Die Streckenlänge mußte über 400 km liegen. Flughäfen der Klasse I fielen grundsätzlich nicht unter die Richtlinie zum Interregionalluftverkehr. Dies betraf 23 besonders wichtige Flughäfen in Europa (*ABl.* 1992). Weitere 20 Flughäfen in Dänemark, Griechenland, Spanien und Italien waren ebenfalls von dem Genehmigungsgebot ausgeschlossen.

198 Bereits seit 1980 beflog der Nürnberger Flugdienst die Strecke Nürnberg–Paris planmäßig. Dieser Dienst war vom Bundesministerium für Verkehr als „Bedarfsluftverkehr zu festen Zeiten" definiert worden (Niester 1985: 30).

noch Übersicht 3

Sachverhalt	Ausgangszustand	1. Stufe: 1. Januar 1988	2. Stufe: 1. November 1990	3. Stufe: 1. Januar 1993
Kapazitäten				
Bilateraler Verkehr	Feste Kapazitätsanteile im Verhältnis 50:50 für Unternehmen aus beiden Staaten	Lockerung der Kapazitätsrestriktion: 1988: bis 55:45 1991: bis 67,5:32,5 1989: bis 60:40 1992: bis 75:25		Unbeschränkt
Anschlußverkehr („5. Freiheit")	Keine EG-Regelung	Maximal 30 vH der Kapazität im bilateralen Verkehr	Maximal 50 vH der Kapazität im bilateralen Verkehr	Unbeschränkt
Kabotage	Keine EG-Regelung	Keine EG-Regelung	Keine EG-Regelung	Maximal 50 vH der im grenzüberschreitenden Vorlaufverkehr eingesetzten Kapazitäten

[a]Vorbehaltlich des Rechts zur Aufhebung „übermäßig hoher" Flugpreise bzw. zum Verbot weiterer Preissenkungen bei „anhaltendem Verfall der Flugpreise" durch die EG-Kommission oder durch einen Mitgliedstaat unter Zustimmung des anderen betroffenen Mitgliedstaates und der Kommission. — [b]Vorbehaltlich der Möglichkeit nichtdiskriminierender, zeitlich begrenzter Beschränkungen bei Überlastung der Infrastruktur und/oder Umweltproblemen; ferner Möglichkeit der Kommission, bei „erheblicher finanzieller Schädigung" von Luftverkehrsunternehmen Kapazitäten vorübergehend einzufrieren. — [c]Bis 1997 beschränkt auf 50 vH der Sitzplatzkapazität des eingesetzten Flugzeugs.

Quelle: Sichelschmidt und Wolf (1993: 173).

träge zu ersetzen. Eine Vorreiterrolle spielte das Vereinigte Königreich, das 1984 und 1985 mit einigen anderen Staaten relativ liberale Luftverkehrsabkommen abschloß. So sah das 1984 zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland geschlossene Abkommen eine deutliche Lockerung bei der Preisbildung und eine Erleichterung des Marktzutritts für neue Anbieter vor (McGowan und Trengove 1986: 136 f.).

In der Folge kam es auf einzelnen Routen zum Markteintritt neuer Wettbewerber und zu deutlichen Preissenkungen insbesondere im Bereich der Discounttarife. Gleichzeitig nahm die Anzahl der angebotenen Tarife zu. Dies führte schließlich auf einigen Strecken zur Einführung einer neuen Beförderungsklasse. Die neu entwickelte „Business Class" bot den Vollzahlern gegenüber der bisherigen „Economy Class" einen verbesserten Service. Auf diese Weise versuchten die Fluggesellschaften zu verhindern, daß bisher vollzahlende Passagiere verstärkt von den Sondertarifen Gebrauch machen (Sichelschmidt und Wolf 1993: 169–172).

Auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft konkretisierte sich die Schaffung des gemeinsamen Binnenmarktes im Luftverkehr durch die Verabschiedung der drei sogenannten Liberalisierungspakete von 1987, 1990 und 1992, mit denen die Preisbildung und der Marktzugang für internationale Flugverbindungen schrittweise freigegeben wurden (Übersicht 3). Seit dem 1. Januar 1993 unterliegen die Luftverkehrsunternehmen im grenzüberschreitenden Linienluftverkehr innerhalb der Europäischen Union grundsätzlich keiner Angebotsregulierung mehr. Allerdings behält sich die EU ausdrücklich das Recht vor, Flugpreise aufzuheben, wenn ein begründeter Verdacht auf mißbräuchlichen Preis wettbewerb besteht. Das Recht zur Kabotage bleibt bis zum Jahre 1997 auf Anschlußflüge internationaler Verbindungen und auf höchstens 50 vH der Sitzplatzkapazität des eingesetzten Flugzeugs begrenzt. Mit dem Beitritt Finnlands, Österreichs und Schwedens zur Europäischen Union im Januar 1995 unterliegt auch der grenzüberschreitende Luftverkehr mit diesen Ländern dem neuen Ordnungsrahmen.

2. Deutscher Binnenluftverkehr

Eine der EG-Liberalisierung entsprechende Reform des deutschen Luftverkehrsrechts fand bisher nicht statt. Allerdings hat das Bundesministerium für Verkehr seit etwa Mitte der achtziger Jahre seine vormals restriktive Regulierungspraxis deutlich gelockert, nachdem bereits Ende der siebziger Jahre einige Flugunternehmen für einen sogenannten linienähnlichen Luftverkehr auf Strecken zugelassen worden waren, die der deutsche Flag Carrier nicht beflog. Im Jahre 1986 hatte die Charterfluggesellschaft Germania eine Linienlizenz für den innerdeutschen Luftverkehr zwischen Verkehrsflughäfen mit dem erklärten Ziel beantragt, als direkter Wettbewerber der Lufthansa aufzutreten. Allerdings zog das Unternehmen den Antrag wieder zurück, bevor das Bundesministerium für Verkehr darüber entschieden hatte. Im Jahre 1988 wurden dann den beiden Unternehmen Aero Lloyd und German Wings Linienlizenzen für den innerdeutschen Luftverkehr zwischen den Verkehrsflughäfen zugesprochen. Allerdings verweigerte die Aufsichtsbehörde der Fluggesellschaft Aero Lloyd die Genehmigung der ursprünglich beantragten Tarife, die um bis zu 30 vH unter den entsprechenden Flugpreisen der Lufthansa lagen; zugelassen wurde lediglich ein Preisunterschied von 15 vH. In den vergangenen Jahren wurden weitere unabhängige Fluggesellschaften als Linienunternehmen lizenziert. Dabei handelte es sich sowohl um Unternehmen, die vorher bereits Ergänzungsluftverkehr mit kleinen Flugzeugen zwischen deutschen Verkehrsflughäfen oder internationale Charterflüge durchgeführt hatten, als auch um neu gegründete unabhängige Linienfluggesellschaften. 1993 wurde mit der Deutschen BA ein weiteres Li-

nienunternehmen lizenziert, das seitdem in direkter Konkurrenz zur Lufthansa Hauptverkehrsstrecken innerhalb Deutschlands befliegt.

Das Bundesministerium hat inzwischen durch die Aufstellung der Leitlinien für das „Luftfahrtkonzept 2000" deutlich gemacht, daß es grundsätzlich an der liberalen Genehmigungspraxis der vergangenen Jahre festhalten will (BMV 1994). Allerdings müssen Transportunternehmen, die innerdeutschen Linienflugverkehr anbieten wollen, zunächst weiter mehrheitlich im Besitz von Inländern sein. Im Jahre 1994 hat die Bundesregierung die vollständige materielle Privatisierung der Deutschen Lufthansa eingeleitet.

3. Luftverkehrsinfrastruktur

Bis zum 1. Januar 1993 wurde die zivile Luftraumkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland von der Bundesanstalt für Flugsicherung durchgeführt. Seit 1962 besaßen die zivilen deutschen Fluglotsen den Beamtenstatus. Auf diese Weise sollten erstens die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben durch die Flugsicherung gewährleistet und zweitens Streiks des Flugsicherungspersonals verhindert werden. Die Einbindung der nationalen zivilen Luftraumkontrollorganisation in das öffentliche Haushaltsrecht behinderte jedoch kapazitätserweiternde Anlageinvestitionen. Zudem sah sich die Bundesanstalt für Flugsicherung bereits in den siebziger Jahren vor erhebliche Schwierigkeiten gestellt, Flugsicherungspersonal anzuwerben, da das öffentliche Dienstrecht offensichtlich für die Fluglotsen wenig attraktiv war.

Nachdem es im Sommer 1973 zu einem „Bummelstreik" (Dienst nach Vorschrift) der Fluglotsen gekommen war, der zu erheblichen Belastungen des gesamten Luftverkehrssystems geführt hatte, wurden auf politischer Ebene erstmals Überlegungen über eine grundlegende organisatorische Neugestaltung des nationalen Flugsicherungsdienstes angestellt. Es dauerte dann allerdings über 15 Jahre, bis Bundestag und Bundesrat das 10. Änderungsgesetz zum Luftverkehrsgesetz (*BGBl.* 1992b) verabschiedeten, mit dem die formelle Privatisierung der deutschen Luftraumkontrolle eingeleitet werden sollte. Vorgesehen war die Überführung der Bundesanstalt für Flugsicherung in die privatrechtlich organisierte Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS); alleiniger Eigentümer sollte der Bund sein. Aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken des Bundespräsidenten konnte das Gesetzesvorhaben zwar zunächst nicht umgesetzt werden,[199]

---

[199] Die verfassungsrechtlichen Bedenken bezogen sich auf die hoheitlichen Aufgaben der Flugsicherungsorganisation, die gemäß Art. 87d Absatz 1 des Grundgesetzes eine Aufgabe des Staates sind und nicht ohne weiteres auf private Unternehmen übertragen werden dürfen, selbst wenn der Staat alleiniger Eigentümer des Unternehmens bleibt.

doch nachdem die erforderliche breite Zustimmung zur notwendigen Grundgesetzänderung sichergestellt war (*BGBl.* 1992b) und zudem der ursprüngliche Reformentwurf um Vereinbarungen zur Integration von ziviler und militärischer Flugsicherung in einem einzigen Unternehmen erweitert worden war, konnte das Gesetz im Juli 1992 in Kraft treten. Zum 1. Januar 1993 nahm die Deutsche Flugsicherung GmbH ihre Tätigkeit auf. Seitdem ist die nationale Flugsicherungsorganisation aus dem öffentlichen Dienst- und Haushaltsrecht herausgelöst. Alleiniger Eigentümer der nunmehr privatrechtlich organisierten Flugsicherungsgesellschaft ist der Bund. Im Januar 1994 wurde die militärische Luftraumkontrolle in die Deutsche Flugsicherung GmbH integriert (DFS o.J.: 10).

Was die Flughäfen anlangt, so hat die Bundesregierung angekündigt, daß sie grundsätzlich beabsichtigt, sich aus ihrer bisherigen Rolle als Anteilseigner an Flughafengesellschaften zurückzuziehen (BMV 1994: 22). Fraglich ist derzeit noch, ob dies eine vollständige materielle Privatisierung bedeuten wird oder ob die bisherigen Bundesanteile lediglich von den Ländern und Gemeinden übernommen werden.

III. Auswirkungen der Deregulierung

1. Entwicklung des grenzüberschreitenden Luftverkehrs von deutschen Flughäfen

a. Luftverkehrsnetz

Das für den Weltluftverkehr traditionell gültige Ordnungssystem behinderte die Aufnahme neuer Luftverkehrsstrecken von deutschen Flughäfen aus verschiedenen Gründen:

(i) Die bilateralen Luftverkehrsverträge zwischen Deutschland und anderen Staaten sahen selten die Gewährung von kommerziell nutzbaren Verkehrsrechten der 5. Freiheit vor. Daher waren die Möglichkeiten der Fluggesellschaften, neue Strecken als Anschlußverbindungen von grenzüberschreitenden Linienflügen zu entwickeln, eingeschränkt.

(ii) Die in den Luftverkehrsabkommen vereinbarten Kapazitätsrestriktionen standen der Aufnahme neuer internationaler Linienverbindungen entgegen. Weil die Staaten fast immer für die Summe aller im bilateralen Verkehr bedienten Strecken eine Gesamtkapazität vereinbarten, die von den Fluggesellschaften

nicht überschritten werden durfte, hätte eine Fluggesellschaft, die eine neue Strecke im Liniendienst befliegen wollte, ihr Angebot auf einer anderen Strecke verringern müssen.

(iii) Die von fast allen Staaten betriebene Schutzpolitik zugunsten der eigenen Flag Carrier führte dazu, daß ausländischen Fluggesellschaften vornehmlich Verkehrsrechte für solche Strecken zugewiesen wurden, die jeweils zu dem Flughafen führten, der für die eigene „nationale Fluggesellschaft" als Knotenpunkt ihres Streckennetzes diente, wie z.B. der Flughafen Frankfurt/Main für das Liniennetz der Lufthansa. Auf diese Weise wollten die nationalen Aufsichtsbehörden verhindern, daß fremde Luftverkehrsunternehmen von inländischen Flughäfen ein eigenes Zubringernetz insbesondere für ihre interkontinentalen Linienflüge aufbauen würden; dies hätte dem heimischen Unternehmen geschadet (sogenannter Wettbewerb der 6. Freiheit).[200]

Tabelle 18 zeigt die Entwicklung des internationalen Linienflugnetzes von deutschen Verkehrsflughäfen in dem Zeitraum 1983–1994. Gezählt sind alle Verbindungen, die jeweils in der ersten Juliwoche der beobachteten Jahre von Deutschland aus im Linienverkehr direkt angeflogen wurden und im *ABC World Airways Guide*[201] verzeichnet waren. Über den gesamten Zeitraum war eine kontinuierliche Ausweitung des Streckenangebots zu verzeichnen. Allerdings blieb die Zunahme der angebotenen Verbindungen im Jahre 1991, bedingt durch die Auswirkungen des Golfkrieges auf die Luftverkehrsnachfrage, deutlich hinter derjenigen in den Vorjahren zurück. Auch 1994 wurden nur unterdurchschnittlich viele neue Linienverbindungen entwickelt; dies dürfte damit zusammenhängen, daß 1993 eine besonders starke Ausweitung des Luftverkehrsangebots erfolgt war.

Um den Einfluß der Deregulierungspolitik auf diese Entwicklung deutlich zu machen, wurde untersucht, wie viele Strecken in den Beobachtungsjahren ausschließlich von „neuen Anbietern" beflogen wurden. Als neue Anbieter wurden diejenigen Fluggesellschaften bezeichnet, die 1983 weder einen Status als traditionelle Flag Carrier besaßen noch als Linienflugunternehmen vollständig

---

200 Die sogenannte 6. Freiheit liegt vor, wenn eine Fluggesellschaft Passagiere, Fracht und Post zwischen zwei fremden Staaten über ihr eigenes Heimatland leitet, ohne daß ein Recht der 5. Freiheit gegeben ist. Die 6. Freiheit entsteht durch Kombination von Rechten der 3. und 4. Freiheit, die einer Fluggesellschaft im Verkehr mit zwei verschiedenen Vertragsstaaten zustehen.

201 Der *ABC World Airways Guide* ist das offizielle Kursbuch des Weltluftverkehrs. Aufgeführt werden u.a. sämtliche weltweit angebotenen und von den Fluggesellschaften gemeldeten Linienflugverbindungen sowie die offiziellen Flugtarife.

Tabelle 18 — Grenzüberschreitende Linienflugverbindungen[a] von deutschen Verkehrsflughäfen[b] 1983–1994

	Von allen Flughäfen	Von Verkehrsflughäfen in den alten Bundesländern	Von Regionalflughäfen in den alten Bundesländern	darunter: zu Knotenpunktflughäfen[c]	Von Flughäfen in den neuen Bundesländern
			Alle Strecken		
1983	160	159	1	1	.
1986	208	205	3	2	.
1989	263	258	5	4	.
1991	290	274	12	4	4
1993	364	338	12	8	14
1994	385	347	20	9	18
			Nur Strecken mit ausschließlich „neuen Anbietern"[d]		
1983	8	7	1	1	.
1986	22	19	3	2	.
1989	36	32	4	3	.
1991	44	33	11	3	0
1993	115	97	12	8	6
1994	144	114	20	9	10

[a]Linienflugverbindungen, die jeweils in der ersten Juliwoche des betreffenden Jahres direkt bedient wurden. — [b]Berlin, Bremen, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, Hannover, Köln/Bonn, München, Münster/Osnabrück, Nürnberg, Saarbrücken, Stuttgart. — [c]Nur Flughäfen mit traditioneller Knotenpunktfunktion für den internationalen Luftverkehr. — [d]Fluggesellschaften, die keinen Status als traditioneller Flag Carrier besitzen, außerdem nicht deren Tochterunternehmen Crossair, NLM, DLT und nichteuropäische Fluggesellschaften.

Quelle: *ABC World Airways Guide* (lfd. Jgg.), Statistisches Bundesamt *Fachserie 8, Reihe 6* (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

von einem Flag Carrier beherrscht wurden.[202] Diese neuen Unternehmen profitierten in besonderem Maße von der Liberalisierung der Märkte, da sie zuvor nicht von den Staaten als „nationales Flugunternehmen" designiert worden waren[203] und daher nur begrenzte Möglichkeiten hatten, im grenzüberschreiten-

---

202 Charterfluggesellschaften, die vollständig von einem Flag Carrier beherrscht wurden, wie etwa Condor von der Lufthansa, wurden hingegen als „neue Anbieter" notiert, da sie im Rahmen der überkommenen traditionellen Verkehrsmarktordnung keine Linienrechte besaßen.

203 Eine Ausnahme stellt der Nürnberger Flugdienst dar.

den Linienluftverkehr tätig zu werden. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wäre daher ein großer Teil der Strecken, die in den Beobachtungsjahren ausschließlich von neuen Anbietern beflogen wurden, ohne die Erweiterung der Marktzutrittsmöglichkeiten nicht im Liniendienst bedient worden.[204]

Insbesondere zwischen 1991 und 1993 stieg die Zahl der ausschließlich von neuen Unternehmen beflogenen Linienverbindungen sprunghaft (Tabelle 18). Diese Entwicklung spiegelt vor allem den Umstand wider, daß Unternehmen, die zuvor auf den Charterluftverkehr beschränkt gewesen waren — wie Condor, Portugalia, LTU — die Möglichkeiten des dritten Maßnahmenpaketes der EG-Kommission dazu genutzt haben, bisher im Gelegenheitsverkehr angeflogene Flughäfen nunmehr im Liniendienst zu bedienen.

Was die Anbindung regionaler Wirtschaftsräume an das internationale Luftverkehrsnetz anlangt, so hat die Anzahl der grenzüberschreitenden Linienverbindungen von deutschen Regionalflughäfen in den Jahren 1983–1994 deutlich zugenommen (Tabelle 18). Diese Entwicklung wurde nahezu ausschließlich von neu lizenzierten Anbietern getragen. Einige der vor Inkrafttreten des dritten Maßnahmenpaketes der EG-Kommission beflogenen Verbindungen zu ausländischen Sekundärflughäfen[205] wurden zugunsten der Bedienung von Flughäfen mit traditioneller Knotenpunktfunktion für den internationalen Linienluftverkehr aufgegeben. Für die Reisenden, die zuvor von den aufgegebenen Direktverbindungen profitiert hatten, bedeutet dies zwar eine Verschlechterung der Angebotsqualität, da sie nunmehr auf einem anderen Flughafen umsteigen müssen, um an ihr Ziel zu gelangen; jedoch dürfte sich für die Regionen die allgemeine Standortqualität insgesamt verbessert haben, da sie nunmehr besser an das internationale Liniennetz angeschlossen sind.

Insgesamt läßt die Entwicklung des grenzüberschreitenden Linienluftverkehrsnetzes deutlich erkennen, daß die Liberalisierung des westeuropäischen Luftverkehrs und die damit verbundene Marktöffnung zu einer räumlichen Verdichtung des Linienflugnetzes beigetragen haben.

b. Flugpreise

Vor der Deregulierung wurden die Flugtarife für grenzüberschreitende Linienflüge faktisch von einem Preiskartell der IATA-Fluggesellschaften festgesetzt, das staatlicherseits weitgehend gegen Außenseiterkonkurrenz geschützt war

---

204 Ausnahmen sind vor allem die Strecken, auf denen ein Charterflugunternehmen eine traditionelle Linienfluggesellschaft ersetzt hat, sowie der Liniendienst Nürnberg–Paris des Nünberger Flugdienstes.

205 Als Sekundärflughäfen werden hier diejenigen Flughäfen bezeichnet, die keine bedeutende Rolle als Drehscheibe für den internationalen Linienluftverkehr spielen.

(Abschnitt F.I.1).[206] Da die nationalen Aufsichtsbehörden in aller Regel darauf bedacht waren, den jeweils eigenen Flag Carrier zu unterstützen, orientierte sich das Tarifniveau auf einer Strecke regelmäßig an den Kosten des Unternehmens, das auf der Verbindung über die geringste Fähigkeit zum Preiswettbewerb verfügte. Da zudem bis Mitte der achtziger Jahre alle westeuropäischen Flag Carrier mehrheitlich im Eigentum der Staaten standen, dürften die Anreize der Unternehmensführungen zur Kostendisziplin relativ gering gewesen sein.[207] Daher waren Linienflugreisen in Westeuropa Mitte der achtziger Jahre im internationalen Vergleich relativ teuer.[208] Seit der Preisfreigabe im Jahre 1993 haben die Fluggesellschaften wiederholt auf bestimmten Strecken spektakuläre Tarifaktionen durchgeführt. Diese Angebote waren regelmäßig auf bestimmte Zeiträume begrenzt, für die die entsprechenden Flugtickets Gültigkeit besaßen.

Um die Auswirkungen der Deregulierungspolitik auf die allgemeine Entwicklung des Tarifniveaus zu analysieren, werden im folgenden mit Hilfe einer Querschnittsanalyse die Flugpreisentwicklungen in unterschiedlichen Verkehrsgebieten, in denen sich die Marktordnungen zwischen 1986 und 1994 in unterschiedlichem Ausmaß verändert haben, untersucht. Abhängige Variable ist die relative Preisveränderung auf grenzüberschreitenden Linienflugstrecken von deutschen Verkehrsflughäfen nach westeuropäischen Zielen.[209] Als Faktoren, die auf die Preisentwicklung eingewirkt haben, werden sowohl unterschiedliche ordnungspolitische Rahmenbedingungen auf den Linienverbindungen als auch Kosteneinflußgrößen berücksichtigt.

Da aussagefähige offizielle Statistiken über Preisentwicklungen im Luftverkehr nicht vorhanden sind, muß sich ein Tarifvergleich auf die Preisangaben der Fluggesellschaften stützen, die im *ABC World Airways Guide* genannt werden. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf eine für diese Arbeit durchgeführte Tarifauswertung für Strecken von deutschen Verkehrsflughäfen nach westeuropäischen Zielen, die sowohl in der ersten Juliwoche des Jahres 1986 als auch im entsprechenden Zeitraum des Jahres 1994 mindestens einmal wöchentlich im direkten Liniendienst beflogen wurden und für die im *ABC World Air-*

---

206 Eine Ausnahme stellten Verkehrsgebiete dar, in denen Charterluftverkehrsunternehmen tätig waren, die zumindest im Markt für Urlaubsreisende eine Konkurrenz für die Liniengesellschaften waren.

207 Vgl. hierzu auch Abschnitt F.III.3.

208 Zum empirischen Befund vgl. z.B. McGowan und Trengove (1986) sowie Stoetzer (1991).

209 Berechnet wurden die relativen Preissteigerungen für Juli 1994 auf Basis der Preise von Juli 1986 (1986=100).

ways Guide Tarifangaben verzeichnet waren. Insgesamt wurden 179 Linienverbindungen, die diesen Kriterien genügen, registriert.

Generell sehen sich Untersuchungen der Tarifentwicklung im Luftverkehr mit dem Problem konfrontiert, daß eine nahezu unüberschaubare Zahl von Tarifarten existiert, deren Inanspruchnahme durch die Reisenden an eine Fülle unterschiedlicher restriktiver Bedingungen geknüpft ist; so gibt es z.B. Beschränkungen der freien Wahl des Abflugtages oder der Aufenthaltsdauer am Zielort. Aus diesem Grund werden im folgenden alle Preisangaben der Fluggesellschaften in unterschiedliche Kategorien eingeordnet, die sich in etwa an den Bedürfnissen unterschiedlicher Benutzergruppen orientieren. Dabei erweist es sich als zweckmäßig, zwischen zwei Tarifarten zu unterscheiden. Während die erste Kategorie, die als „Vollzahlertarife" (VT) bezeichnet wird, die jeweils niedrigsten Flugpreise erfaßt, deren Inanspruchnahme an keinerlei Einschränkungen der Reiseflexibilität gebunden ist, umfaßt die zweite Kategorie, die „Sondertarife" (ST) genannt wird, die jeweils billigsten Flüge auf den einzelnen Strecken überhaupt.[210]

Durchschnittlich lagen die Flugpreise auf den beobachteten Strecken 1994 bei den Vollzahlertarifen um 31 vH über den Preisen des Jahres 1986, die jeweils billigsten Tarife waren im Gegensatz dazu 1994 um durchschnittlich 16 vH niedriger als 1986 (Standardabweichung: VT=30 Prozentpunkte, ST=40 Prozentpunkte).

Um den Einfluß der Marktordnung auf die Flugpreise abzubilden, werden Dummy-Variable eingeführt, mit denen die einzelnen Verkehrsgebiete gekennzeichnet werden, in denen 1986 unterschiedliche ordnungspolitische Rahmenbedingungen galten und die daher von den Liberalisierungsmaßnahmen in unterschiedlichem Ausmaß betroffen waren:

Strecken nach Großbritannien: Diese Gruppe umfaßt alle Strecken, die 1986 unter das relativ liberale deutsch-britische Luftverkehrsabkommen von 1984 fielen. Da die Preisbildung und der Marktzugang bereits vor Beginn der stufenweisen Liberalisierung auf EG-Ebene relativ freizügig geregelt waren, ist zu erwarten, daß die Tarifentwicklung auf den Strecken nach dem Vereinigten Königreich in relativ geringem Maße von den drei Liberalisierungspaketen beeinflußt wurde. Flugreisen nach Großbritannien sollten sich deshalb im Vollzahlerbereich stärker verteuert bzw. im Sondertarifbereich weniger stark verbilligt haben als Flüge auf den Strecken, auf denen die ordnungspolitischen Rahmenbedin-

---

210 „1. Klasse"-Tarife werden nicht analysiert, da nicht auf allen Flügen, für die im *ABC World Airways Guide* ein „1. Klasse"-Tarif verzeichnet ist, tatsächlich eine entsprechende Beförderungsklasse angeboten wird. Anhand der vorliegenden Informationen kann nicht beurteilt werden, in welchen Fällen in den Beobachtungsjahren eine Reise in der 1. Klasse tatsächlich möglich war.

gungen durch die Liberalisierung auf EG-Ebene stark verändert wurden. Für Strecken nach Großbritannien nimmt die Dummy-Variable UK den Wert 1 an, für alle anderen Verbindungen beträgt ihr Wert 0 (erwartete Vorzeichen: VT (+), ST (+)).

Strecken nach Südeuropa: Diese Gruppe umfaßt alle Strecken nach Griechenland, Portugal und Spanien. Im Flugreiseverkehr nach diesen Ländern existierte 1986 ein umfangreiches Angebot an Pauschalflugreisen. Da das Angebotsverhalten der Charterunternehmen grundsätzlich wenig reglementiert wurde, sahen sich die Linienfluggesellschaften insbesondere im Markt für preissensible Urlaubsreisende mit einer starken Konkurrenz durch unabhängige Anbieter konfrontiert. Allerdings war den Charterfluggesellschaften bis Ende der achtziger Jahre der Verkauf von Einzelplätzen an Reisende ohne Pauschalurlaubsarrangement nur sehr eingeschränkt möglich. Zu erwarten ist daher, daß die Liberalisierungspolitik der EG in diesem Verkehrsgebiet vor allem einen dämpfenden Einfluß auf die Entwicklung der Vollzahlertarife hatte, während die Sondertarife weniger betroffen waren.[211] Für Strecken nach Südeuropa nimmt die Dummy-Variable SE den Wert 1 an, sonst beträgt ihr Wert 0 (erwartete Vorzeichen: VT (unbestimmt), ST (+)).

Strecken nach anderen Zielen in der EU: Für diese Verbindungen galten 1986 die bilateralen Luftverkehrsverträge des traditionellen Typs (Abschnitt F.I.1). Sie waren daher von der stufenweisen Deregulierung des EU-Luftverkehrs am stärksten betroffen. Die Veränderungen der ordnungspolitischen Bedingungen sollten daher das Tarifniveau auf diesen Verbindungen beeinflußt haben. Diese Strecken werden in den Schätzgleichungen nicht explizit beschrieben; die Preisentwicklung für diese Strecken dient als Vergleichsmaßstab, anhand dessen die Tarifentwicklungen in den anderen Verkehrsgebieten bewertet werden.

Strecken nach EFTA-Staaten: Diese Verbindungen wurden bis Ende 1994 durch Luftverkehrsabkommen der traditionellen Art geregelt. Sie fielen daher bis zu diesem Jahr nicht unter die Bestimmungen der drei Liberalisierungspakete.[212] Es ist deshalb zu erwarten, daß die Flugpreise auf diesen Verbindungen stärker gestiegen bzw. weniger stark gefallen sind als auf den Strecken, die besonders von der Deregulierung betroffen waren. Für Fluglinien nach EFTA-Ländern nimmt die Dummy-Variable EFTA den Wert 1 an, für alle anderen Strecken beträgt ihr Wert 0 (erwartete Vorzeichen: VT (+), ST (+)).

---

211 Bereits vor Einleitung des Liberalisierungsprozesses reagierten die Linienfluggesellschaften auf die Charterkonkurrenz mit besonders niedrigen Sondertarifen. Vgl. den empirischen Befund bei Stoetzer (1991: 173–188).

212 Am 1. Januar 1995 sind Finnland, Österreich und Schweden als Vollmitglieder in die EU eingetreten. Seitdem gelten die Bestimmungen der neuen Marktordnung im EU-Luftverkehr auch auf den Strecken nach diesen Ländern.

Um Preiseffekte zu isolieren, die auf exogene Änderungen der Flugbetriebskosten (insbesondere Treibstoffkosten) und nicht auf unterschiedliche ordnungspolitische Rahmenbedingungen in den Verkehrsgebieten zurückzuführen sind, wird auch die Streckenlänge regressionsanalytisch berücksichtigt. Da ein nichtlinearer Zusammenhang zwischen Reiseentfernung und Flugbetriebskosten besteht,[213] geht die Entfernung als logarithmierte Variable (ln *TPM*) in die Schätzgleichungen ein.[214] Aufgrund der entfernungsbezogenen Degression der Flugbetriebskosten sollte ihre Bedeutung mit steigender Streckenlänge abnehmen (erwartetes Vorzeichen: (–)).

Außerdem werden die relativen Veränderungen der nominalen Wechselkurse zwischen der DM und den Währungen der Zielländer im Juli 1994 gegenüber dem Juli 1986 als Variable *WI* in die Schätzgleichungen einbezogen.[215] Damit wird erstens dem Umstand Rechnung getragen, daß die Erlöse ausländischer Fluggesellschaften (in Auslandswährung) aus Linienflügen von deutschen Flughäfen direkt von der Wechselkursentwicklung beeinflußt werden. Zweitens wird auf diese Weise berücksichtigt, daß deutsche Luftverkehrsunternehmen auch Leistungen der Zielländer in Anspruch nehmen, wie beispielsweise Bodenabfertigungsdienste ausländischer Flughäfen. Da die entsprechenden Entgelte in lokaler Währung zu bezahlen sind, beeinflussen Wechselkursentwicklungen auch die Kosten eines Fluges. Eine Aufwertung der D-Mark verschafft den Flugunternehmen unter sonst gleichen Umständen für Flüge von Deutschland Preissenkungsspielräume; deshalb sollte eine negative Korrelation zwischen der Variablen *WI* und der Preisentwicklung bestehen (erwartetes Vorzeichen: (–)).

Die Tarifentwicklung wird als relative Veränderung der nominalen Flugpreise auf den beobachteten Strecken im Jahre 1994 gegenüber dem Basisjahr 1986 berechnet. Die Ergebnisse der Regressionsanalyse lassen sich aus Tabelle 19 ablesen:[216]

---

213 Insbesondere die Start- und Landephasen eines Fluges sind überdurchschnittlich treibstoffintensiv. Mit steigender Streckenlänge sinken daher die durchschnittlichen Treibstoffkosten je Flugmeile.

214 Als Streckenlänge werden die im *ABC World Airways Guide* angegebenen „ticketed point mileages" (TPM) verwendet, mit denen die jeweils kürzesten Entfernungen für Nonstopflüge oder Direktflüge zwischen zwei Flughäfen ermittelt werden.

215 Die nominalen Wechselkursänderungen wurden nach Angaben des IMF (1995) folgendermaßen berechnet:

$WI = (x \text{ Auslandswährung/DM})_{1994} \cdot 100/(y \text{ Auslandswährung/DM})_{1986}$

Die Indizes 1986 und 1994 beziehen sich auf den Monat Juli der Beobachtungsjahre.

216 Für die Analyse der Tarifentwicklung wurde zunächst folgende Gleichung zugrunde gelegt: relative Tarifentwicklung zwischen 1994 und 1986 = Konstante + Kosteneinflußgrößen (= α ln *TPM* + β *WI*) + Marktordnungseinflüsse (= χ *UK* + δ *SE* +

Der Fit der Gleichung für die Tarifschätzung im *Vollzahlerbereich* (Gleichung 1) ist relativ schlecht. Zudem entsprechen die Vorzeichen der Marktordnungsvariablen *UK* und *EFTA* nicht den Erwartungen. Statistisch signifikant und mit dem erwarteten Vorzeichen ist die Kostenvariable (ln *TPM*); ebenfalls statistisch signifikant ist die Dummy-Variable für das Verkehrsgebiet Südeuropa. Der negative Einfluß der Variablen SE auf die Tarifentwicklung ist darauf zurückzuführen, daß die Charterfluggesellschaften bereits vor der Deregulierung ein dichtes planmäßig betriebenes Flugangebot nach Griechenland, Portugal und Spanien aufgebaut hatten. Daher war es den Bedarfsfluggesellschaften

Tabelle 19 — Schätzgleichungen zur Tarifentwicklung auf grenzüberschreitenden Linienflügen[a] von deutschen Verkehrsflughäfen[b] Juli 1986–Juli 1994

		ln *TPM*	*WI*	*UK*	*SE*	*EFTA*	*M2WB*	*EAWB*	*NAB*
(1) *VT* =	227,40	–14,43	–0,02	–4,57	–19,75	–4,44			
	(8,06)**	(2,85)**	(0,24)	(0,71)	(2,61)**	(0,24)			
		F-Wert = 10,24**		R^2 = 0,21		n = 179			
(2) *ST* =	341,53	–37,99	–0,35	+58,37	+43,67	+11,02			
	(10,89)**	(6,77)**	(3,76)**	(8,19)**	(5,20)**	(1,91)*			
		F-Wert = 26,45**		R^2 = 0,42		n = 179			
(3) *VT* =	232,36	–14,48	+0,02	–4,22	–11,23	–4,21	–5,36	–2,12	–20,38
	(8,65)**	(2,98)**	(0,23)	(0,70)	(1,51)	(0,86)	(0,87)	(0,45)	(4,23)**
		F-Wert = 10,21**		R^2 = 0,29		n = 179			
(4) *ST* =	348,55	–39,85	–0,30	+60,07	+51,14	+10,83	–20,76	+2,02	–3,15
	(11,26)**	(7,12)**	(3,24)**	(8,58)**	(6,00)**	(1,91)*	(2,91)**	(0,37)	(0,57)
		F-Wert = 18,54**		R^2 = 0,44		n = 179			

VT = Entwicklung der Vollzahlertarife; *ST* = Entwicklung der Sondertarife; *TPM* = Streckenlänge (ticketed point mileage); *WI* = relative Veränderung der Währung im Zielland gegenüber der D-Mark im Juli 1994 gegenüber dem Basismonat Juli 1986; *UK* = Strecken nach Großbritannien; *SE* = Strecken nach Südeuropa; *EFTA* = Strecken nach EFTA-Staaten; *M2WB* = Strecken mit mindestens 2 Anbietern im Jahre 1994; *EAWB* = Zunahme der Zahl der Anbieter 1994 gegenüber 1986; *NAB* = Eintritt eines „neuen Anbieters"; weitere Erläuterungen zu einzelnen Variablen im Text.

Die Tarifentwicklungen auf den untersuchten Strecken wurden in beiden Kategorien folgendermaßen gemessen: (Flugpreis Juli 1994)100/(Flugpreis Juli 1986).

R^2 = korrigiertes Bestimmtheitsmaß; n = Anzahl der Beobachtungen; t-Werte (absolut) in Klammem: ** statistisch signifikant bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 1 vH, * statistisch signifikant bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 vH.

[a]Linienflüge, die sowohl in der ersten Juliwoche 1986 als auch in der ersten Juliwoche 1994 angeboten wurden. — [b]Berlin, Bremen, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, Hannover, Köln/Bonn, München, Münster/Osnabrück, Nürnberg, Saarbrücken, Stuttgart.

Quelle: *ABC World Airways Guide* (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

ε *EFTA*). In einem nächsten Schritt wurde die Gleichung durch andere Variable (=ϕ *M2WB* + γ *E1WB* + η *NAB*) ergänzt, mit denen marktstrukturelle Bedingungen berücksichtigt werden. Zur Erklärung der anderen Variablen vgl. die Erläuterungen im Text.

möglich, in ihrem wichtigsten Verkehrsgebiet unmittelbar nach Inkrafttreten des „dritten Maßnahmenpakets" der EG-Kommission als nunmehr international operierende Liniengesellschaften mit einem umfangreichen Streckennetz und hohen Angebotsfrequenzen in Konkurrenz zu den etablierten Linienflugunternehmen zu treten. Aufgrund der günstigeren Kostenstrukturen konnten die ehemaligen Charterunternehmen oftmals die etablierten Linienfluganbieter deutlich unterbieten.

Insgesamt läßt sich entgegen den Erwartungen ein allgemeiner Einfluß der Liberalisierungspolitik auf EG-Ebene auf die Tarifentwicklung im Vollzahlerbereich nicht erkennen. Vermutlich haben in diesem Marktsegment Aspekte der Angebotsqualität, wie beispielsweise die Attraktivität der von den Unternehmen angebotenen Vielfliegerprogramme und der Abflugzeiten, eine besonders große Bedeutung, so daß der reine Preiswettbewerb der Fluggesellschaften nur eine (im Vergleich zum Sondertarifbereich) relativ geringe Rolle spielt.[217]

Im Bereich der *Sondertarife*, in dem sich zwischen 1986 und 1994 die meisten Flüge nominal verbilligt hatten, sind die Koeffizienten aller Dummy-Variablen für die Verkehrsgebiete signifikant und positiv (Gleichung 2). Dies läßt darauf schließen, daß die Deregulierung in dieser Tarifgruppe auf den Strecken, die am stärksten von den Maßnahmenpaketen der EG betroffen waren und deren Preisentwicklung hier als Vergleichsmaßstab dient („Strecken nach anderen Zielen der EU"), die allgemeine Tendenz zur Verbilligung von Urlaubsflugreisen beschleunigt hat. Denn Flüge nach EFTA-Staaten, für die im Juli 1994 unverändert die traditionellen Luftverkehrsverträge Gültigkeit besaßen, haben sich im Beobachtungszeitraum stärker verteuert als Flüge nach den als „andere Ziele in der EU" beschriebenen Ländern. Die noch erheblich größeren Preissteigerungen im Sondertarifbereich für Reisen nach Südeuropa und nach Großbritannien lassen sich folgendermaßen erklären: Die Linienfluggesellschaften auf den Verbindungen nach Griechenland, Portugal und Spanien sahen sich bereits vor der Deregulierung einer starken Charterkonkurrenz ausgesetzt; dieser Umstand hatte schon vor 1986 zu besonders niedrigen Sondertarifen auf Linienflügen für den Urlaubsreiseverkehr geführt.[218] Das relativ liberal gehaltene Luftverkehrsabkommen mit dem Vereinigten Königreich von 1984 hatte auf den deutsch-britischen Verbindungen bereits im Folgejahr dazu geführt, daß die Luftverkehrsunternehmen neue Sondertarife einführten, so daß die jeweils niedrigsten angebotenen Flugpreise bis 1986 zum Teil bereits erheblich gesunken waren (Sichelschmidt und Wolf 1993: 170 f.). Daher lag die Ausgangsbasis im Jahre 1986 in diesen beiden Routengruppen relativ niedrig. Eine ähnliche Entwicklung im Sondertarifbereich war auf den Linienverbindungen

---

217 Vgl. hierzu auch die Abschnitte F.III.1.c und F.III.4.b.

218 Vgl. hierzu auch den empirischen Befund von Stoetzer (1991: 173–188).

nach anderen westeuropäischen Zielen (ohne EFTA-Länder) erst nach der Einleitung der stufenweisen Liberalisierungspolitik möglich und wurde in diesem Verkehrsgebiet in den Jahren 1986–1994 nachgeholt.

Um eine detailliertere Analyse der Auswirkungen der Deregulierungspolitik auf die Flugpreise zu ermöglichen, werden die Schätzgleichungen in einem nächsten Schritt um zusätzliche unabhängige Variable erweitert. Interessant ist vor allem die Frage, wie sich die allgemeine Marktstruktur und speziell die Marktzutritte neuer Anbieter, die unter den Bedingungen der traditionellen Verkehrsmarktordnung nicht möglich gewesen wären, auf die Entwicklung der Flugpreise ausgewirkt haben. Um Marktzutrittseffekte abzubilden, wird in die Gleichungen eine Dummy-Variable *EAWB* aufgenommen, die für diejenigen Strecken den Wert 1 annimmt, auf denen 1994 mehr Fluggesellschaften im direkten Liniendienst flogen als 1986. Außerdem wird eine Dummy-Variable *NAB* eingeführt, mit der die Verbindungen identifiziert werden, auf denen 1994 mindestens eine Fluggesellschaft ohne Status als traditioneller Flag Carrier tätig war. Auf den entsprechenden Strecken nimmt die Variable den Wert 1 an, sonst ist der Wert 0. Die allgemeine Marktstruktur wird durch die unabhängige Dummy-Variable *M2WB* berücksichtigt, mit der Strecken identifiziert werden, auf denen 1994 mindestens zwei Unternehmen Linienflugdienste anboten. Auch hier werden entsprechende Routen mit einer 1 und alle anderen Verbindungen mit einer 0 bezeichnet. Für alle neu eingeführten Variablen werden negative Vorzeichen erwartet, da die Zahl der Anbieter die Intensität des Wettbewerbs beeinflussen sollte und insbesondere von Marktzutritten neuer Anbieter zusätzlicher Wettbewerbsdruck erwartet werden kann.

Die Anpassung der Schätzgleichung für die Tarifentwicklung im Vollzahlerbereich wird durch die Hinzunahme der neuen exogenen Variablen zwar verbessert (Gleichung 3), der Fit bleibt aber relativ schlecht. Zudem entsprechen die Vorzeichen der Variablen *UK* und *EFTA* wiederum nicht den Erwartungen. Als statistisch hochsignifikant und negativ mit der Entwicklung des Tarifniveaus korreliert erweist sich erwartungsgemäß das Auftreten neuer Anbieter (*NAB*). Die These, daß insbesondere der Eintritt traditioneller Charterfluggesellschaften in Linienmärkte nach südeuropäischen Zielen die Tarifentwicklung im Vollzahlerbereich beeinflußt hat, wird dadurch bestätigt, daß die Variable *SE* für das Verkehrsgebiet Südeuropa, die in Gleichung (1) einen hochsignifikanten Einfluß anzeigte, in der erweiterten Gleichung (3) keine Erklärung mehr liefert. Alle anderen der neu eingeführten unabhängigen Variablen erweisen sich als nicht signifikant.

Bei der Gruppe „Sondertarife" (ST) erweist sich die allgemeine Marktstruktur (*M2WB*) als wichtig für die Preisniveauentwicklung (Gleichung 4). Daraus ist zu entnehmen, daß ein direkter Wettbewerb zwischen mehreren Fluggesell-

schaften auf einer Linienverbindung zu besonders niedrigen Sondertarifen führt.[219] Der Einfluß der Variablen, die die Veränderungen der Marktordnungsbedingungen in den Verkehrsgebieten kennzeichnen, hat sich nicht grundsätzlich verändert. Die Koeffizienten der Variablen *UK*, *SE* und *EFTA* ändern sich im Vergleich zu Gleichung (2) wenig.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß ein genereller Einfluß der Deregulierungspolitik auf die allgemeine Flugpreisentwicklung bei den Vollzahlertarifen nicht festgestellt werden kann. Allerdings haben Markteintritte neuer Anbieter, dabei insbesondere von traditionellen Charterflugunternehmen in Linienmärkte, die unter den Bedingungen der traditionellen Verkehrsmarktordnung kaum möglich gewesen wären, zu einer Dämpfung des Preisanstiegs auf den betroffenen Strecken geführt. Ein anderes Bild bietet sich bei den Sondertarifen. Zwar sind unabhängig vom Verkehrsgebiet die Preise für die jeweils billigsten Flüge nominal auf den meisten Strecken gesunken, die Deregulierungsmaßnahmen haben jedoch dazu geführt, daß sich Linienflugreisen für besonders zeitflexible Passagiere auf den unmittelbar von der Liberalisierung betroffenen Strekken besonders stark verbilligt haben.

c. *Wettbewerbsverhalten der Luftverkehrsunternehmen und Marktstruktur*

Die Ergebnisse der Untersuchung zu den Determinanten der Tarifniveauentwicklung für grenzüberschreitende Flüge von Deutschland nach westeuropäischen Zielländern deuten darauf hin, daß die Fluggesellschaften in verschiedenen Marktsegmenten, die sich nach der Preiselastizität der Nachfrage unterscheiden lassen, unterschiedliche Wettbewerbsstrategien verfolgen.

Insbesondere in der Zielgruppe der relativ zeitflexiblen und kostenbewußten Urlaubsreisenden spielt der Flugpreis im inter- und intramodalen Wettbewerb der Luftverkehrsunternehmen eine bedeutende Rolle. Die Fluggesellschaften haben die durch die Deregulierungspolitik ermöglichten Preissetzungsspielräume bisher vor allem zur Einführung neuer Qualitäts-/Preis-Optionen genutzt. Die Produkterweiterung schlug sich in einer entsprechenden Spreizung des Tarifgefüges nieder. So bot beispielsweise die Lufthansa im Juli 1994 für einen Linienflug auf der Strecke Frankfurt–Rom dreizehn verschiedene Tarife an; der billigste Tarif lag bei 38 vH des Normaltarifs (Hin- und Rückflug). Noch 1986 wurden auf der gleichen Strecke nur sechs Tarife angeboten; der billigste Tarif lag damals bei 86 vH des Normalrückflugtickets (*ABC World Airways Guide* 1986, 1994). Die Unternehmen bedienen sich bei ihrer Angebotspolitik nunmehr ver-

---

219 Vgl. hierzu auch Abschnitt F.III.1.c.

stärkt Techniken des „yield management",[220] die es erlauben, den Erlös eines Fluges zu optimieren.

Unter Effizienzgesichtspunkten ist dies grundsätzlich positiv zu bewerten: Die Fluggesellschaften können durch eine differenzierte Spitzenlastpreisbildung ihr Angebot optimal auf die Nachfrage nach Flugreisen ausrichten. Insbesondere durch die Einführung zusätzlicher Tarife unterhalb des normalen Vollzahlerpreises kann es ihnen gelingen, neue Kunden, die vorher andere Verkehrsmittel genutzt hatten oder aber überhaupt nicht verreist waren, für den Luftverkehr zu gewinnen. Dadurch wird es den Luftverkehrsunternehmen möglich, die eingesetzten Flugzeuge besser auszulasten oder sogar größere Maschinen einzusetzen, so daß die Durchschnittskosten je Tonnenkilometer gesenkt werden können. Auch die Passagiere, die den Normaltarif benutzen, können davon profitieren, wenn die so ermöglichten Kosteneinsparungen zu Verbesserungen des Verkehrsangebots führen (Sichelschmidt und Wolf 1993: 179).[221]

Der empirisch festgestellte Einfluß der Marktstruktur auf die Höhe der billigsten Flugtarife im Sondertarifbereich zeigt jedoch auch, daß potentielle Konkurrenz nicht die gleiche Disziplinierungswirkung auf das Preissetzungsverhalten der Transportunternehmen ausübt wie der Konkurrenzdruck durch aktuell tätige Wettbewerber.[222] Interessant ist daher die Frage nach der Entwicklung der Marktstrukturen.

---

220 Techniken des „yield management" zielen darauf ab, den Erlös eines Fluges dadurch zu optimieren, daß je nach aktueller Buchungslage die Gesamttransportkapazität eines Fluges unterschiedlich auf die einzelnen angebotenen Tarife aufgeteilt wird.

221 Eine solche an unterschiedlichen Preiselastizitäten der Nachfrage ausgerichtete Tarifpolitik ist nicht als wettbewerbsschädliche Preisdiskriminierung zu bewerten, da die Fluggesellschaften aus ökonomischer Sicht mit unterschiedlichen Tarifen auf einem Flug verschiedene Produkte anbieten.

222 Dies hat sich auch in einer Vielzahl empirischer Studien zum Preissetzungsverhalten der Fluggesellschaften im deregulierten amerikanischen Luftverkehrsmarkt gezeigt (zu einem Überblick vgl. beispielsweise Borenstein 1992). Potentielle Konkurrenz entfaltet dann die gleiche Disziplinierungswirkung wie aktueller Wettbewerb, wenn eine Reihe von Bedingungen erfüllt sind (vgl. zusammenfassend dazu Bailey 1988). Unter anderem muß der Monopolist nur mit einer zeitlichen Verzögerung auf den Markteintritt eines neuen Wettbewerbers reagieren können. Unter diesen Umständen ist er gezwungen, mögliche Marktzutritte zu antizipieren, und er muß dann auch bei Abwesenheit aktueller Konkurrenz Wettbewerbspreise setzen. Andernfalls würde ein anderes Unternehmen die Möglichkeit zum „hit and run"-Markteintritt nutzen können. Im Luftverkehr ist jedoch durch Nutzung der Computerreservierungssysteme praktisch ohne Zeitverzögerung eine Preisreaktion des etablierten Unternehmens auf einen Markteintritt möglich. Die Möglichkeit eines „hit and run"-Markteintritts besteht daher nur begrenzt. Darauf deuten auch die Erfahrungen mit der großen Anzahl der Tarifveränderungen im deregulierten amerikanischen Luftverkehr. Dort wurden beispielsweise Anfang 1988 täglich 78 000 Tarifänderungen (= 53 Variationen pro Minute) registriert (Teuscher 1993: 251). Es

Da die vor Beginn des stufenweisen Liberalisierungsprozesses gültigen Luftverkehrsabkommen in aller Regel darauf abzielten, das Lufttransportaufkommen zweier Staaten zwischen den „nationalen Fluggesellschaften" der Länder zu teilen, herrschte auf den meisten internationalen Linienstrecken zwischen Deutschland und den anderen westeuropäischen Ländern bis Mitte der achtziger Jahre eine monopolistische oder duopolistische Marktstruktur. Auf den Verbindungen, die von mehr als zwei Fluggesellschaften bedient wurden, waren neben den Flag Carriern der angeflogenen Staaten vor allem außereuropäische Fluggesellschaften tätig, die in begrenztem Umfang Verkehrsrechte der 5. Freiheit wahrnehmen konnten.

Die Aufhebung der Marktzugangskontrollen Anfang 1993 hat zu einer Reihe von Marktzutritten auch auf bereits beflogenen Linienstrecken geführt. Tabelle 20 zeigt die Entwicklung der Marktstruktur auf den grenzüberschreitenden Verbindungen nach EU-Zielen, die sowohl in der ersten Juliwoche des Jahres 1986 als auch im gleichen Zeitraum des Jahres 1994 im direkten Liniendienst bedient wurden. Die Zahl der nur von einem Unternehmen beflogenen Strecken hat

Tabelle 20 — Marktstruktur im grenzüberschreitenden Linienflugverkehr von deutschen Verkehrsflughäfen[a] in den alten Bundesländern nach Ländern in der EU[b] 1986 und 1994

	Juli 1986	Juli 1994
Anzahl Strecken mit einer Fluggesellschaft	103	71
Anzahl Strecken mit zwei Fluggesellschaften	61	80
darunter: Anzahl Strecken mit neuen Anbietern[c]	1	15
Anzahl Strecken mit mehr als zwei Fluggesellschaften	15	28
darunter: Anzahl Strecken mit neuen Anbietern[c]	2	15
Insgesamt	179	179

[a]Berlin, Bremen, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, Hannover, Köln/Bonn, München, Münster/Osnabrück, Nürnberg, Saarbrücken, Stuttgart. — [b]Luftverkehrsverbindungen, die sowohl in der ersten Juliwoche des Jahres 1986 als auch in der ersten Juliwoche des Jahres 1994 im direkten Liniendienst beflogen wurden. — [c]Westeuropäische Fluggesellschaften, die keinen Status als traditionelle Flag Carrier besitzen, und auch nicht deren Tochterunternehmen Crossair, DLT und NLM.

Quelle: *ABC World Airways Guide* (1986, 1994), eigene Berechnungen.

zeigte sich, daß auf einer Strecke bereits tätige Luftverkehrsunternehmen auf Markteintritte oft unverzüglich mit eigenen Preisanpassungen reagierten. Allerdings bewirkt die potentielle Konkurrenz einen ständigen Druck auf die Unternehmenskosten, da eine etablierte Fluggesellschaft im Falle eines Markteintritts durch ein effizienter produzierendes Unternehmen seine Kostenstrukturen in aller Regel nur mit einer Zeitverzögerung anpassen kann.

deutlich abgenommen. Dabei haben nicht nur die traditionellen Flag Carrier der EU-Staaten das Auslaufen der bis Ende 1992 gültigen Kapazitätsbeschränkungen dazu genutzt, ihre Streckennetze zu optimieren und auf ehemaligen Monopolstrecken als Wettbewerber aufzutreten. Bei den neuen Anbietern, die im Juli 1994 internationale Linienstrecken im direkten Wettbewerb zu anderen Fluggesellschaften beflogen, handelte es sich fast ausnahmslos um ehemalige Charterfluggesellschaften, die nunmehr als Linienfluggesellschaften operieren. Die anderen der in den letzten Jahren neu lizenzierten Unternehmen beschränken sich bisher vor allem auf Nischenangebote und bedienen Strecken, auf denen sie Alleinanbieter sind.

Für Passagiere, die Normaltarife in Anspruch nehmen, spielt der Flugpreis nur eine relativ geringe Rolle. Entscheidend für die Bedürfnisse der relativ zeitunelastischen Reisenden ist vielmehr ein dichtes Flugangebot, das eine kurzfristige Reiseplanung ermöglicht. Diese Passagiere konnten auf vielen Strecken von einer Erhöhung der angebotenen Flugfrequenzen profitieren.[223]

Um die Kundenbindung zu erhöhen, sind seit etwa 1992 fast alle international tätigen westeuropäischen Linienfluggesellschaften dazu übergegangen, Bonusprogramme für Vielflieger einzuführen (sogenannte Vielfliegerprogramme). Die Teilnehmer erhalten von den Fluggesellschaften für jede mit den Unternehmen geflogene Meile Bonuspunkte gutgeschrieben, die sie bei Erreichen eines bestimmten Punktestands gegen Freiflüge oder andere Vergünstigungen eintauschen können. Der Einsatz dieses Marketinginstruments zielt darauf ab, den Wechsel der Fluggesellschaft für die Passagiere zu verteuern. Um dieses Ziel zu erreichen, ist die Gültigkeit der von den Mitgliedern des Programms gesammelten Gutschriften zeitlich begrenzt. Die Einführung dieser Kundenbindungsprogramme hat direkten Einfluß auf die Wettbewerbsstrukturen im liberalisierten Luftverkehrsmarkt. Da die Attraktivität eines angebotenen Vielfliegerprogramms mit den Möglichkeiten, Gutschriften zu sammeln, zunimmt, kommt der Größe des Streckennetzes eines Unternehmens nunmehr eine wichtige Bedeutung für seine Wettbewerbsfähigkeit zu. Kleinere Luftverkehrsunternehmen, die nur wenige Linienverbindungen befliegen, sind daher oft gezwungen, sich in Kundenbindungsprogramme anderer Transportgesellschaften einzukaufen. Es ist davon auszugehen, daß damit häufig gegenseitige wettbewerbliche Rücksichtnahmen der Partner verbunden sind.[224]

Allgemein ist bereits seit einiger Zeit eine Tendenz zur Bildung strategischer Allianzen im westeuropäischen Luftverkehr zu beobachten. Diese Form der Zusammenarbeit erlaubt es den Unternehmen, Synergievorteile zu nutzen, ohne

---

223 Vgl. hierzu auch Abschnitt F.III.4.b.

224 Vgl. zur Diskussion über Vielfliegerprogramme im westeuropäischen Luftverkehr ausführlich Beyhoff (1994).

ihre Eigenständigkeit zu verlieren.[225] Inwieweit von solchen Kooperationen die Wettbewerbsintensität im westeuropäischen Luftverkehr insgesamt beeinflußt wird, ist gegenwärtig noch nicht abzuschätzen. Denn einerseits geht diese Entwicklung mit einer Verringerung der Zahl potentieller Konkurrenten einher, andererseits spricht vieles dafür, daß die Abstimmung der Flugpläne innerhalb verschiedener Gruppen von großen und kleinen Fluggesellschaften auch den Wettbewerb intensivieren kann, da viele Unternehmen mit günstigen Kostenstrukturen auf diese Weise den Wettbewerbsnachteil ihrer relativ kleinen Streckennetze kompensieren und gleichzeitig ihre komparativen Vorteile nutzen können.[226]

2. Entwicklung des innerdeutschen Luftverkehrs

a. Anbieterzahl

Die seit etwa Mitte der achtziger Jahre liberalere Haltung des Bundesministeriums für Verkehr bei der Vergabe von Linienlizenzen hat insgesamt zu einer deutlichen Zunahme der Zahl der unabhängigen Anbieter im deutschen Linien- und Charterflugverkehr geführt. Bis 1987 wurde der innerdeutsche Linienflugverkehr zwischen den Verkehrsflughäfen, mit Ausnahme des Berlinverkehrs, der bis zur Vereinigung der beiden deutschen Staaten den Luftverkehrsunternehmen der ehemaligen Westalliierten vorbehalten war, grundsätzlich allein von der Lufthansa abgewickelt. Daneben operierten verschiedene Unternehmen im linienähnlichen Verkehr, die neben Zubringerdiensten für den Pauschalflugreiseverkehr Bedarfsflüge zu festen Zeiten durchführten oder mit kleinen Flug-

---

225 Die möglichen Synergievorteile sind vielfältig. Beispielsweise können gemeinsame Vermarktungsstrategien und die Abstimmung von Flugplänen geeignet sein, die Auslastung der Produktionskapazitäten zu erhöhen (vgl. zu möglichen Kooperationsvorteilen detailliert Jäckel 1991). Auch im interkontinentalen Linienflugverkehr ist gegenwärtig eine starke Tendenz zur Bildung strategischer Allianzen zwischen Luftverkehrsgesellschaften zu beobachten. Neben den allgemeinen Synergieeffekten, die auch von den Allianzen in Westeuropa erwartet werden, streben ausländische Fluggesellschaften mit diesen Kooperationen nicht zuletzt an, einen Zugang zu fremden Luftverkehrsmärkten zu finden.

226 Allgemein sind gegenwärtig Tendenzen zu einer neuen vertikalen Arbeitsteilung zwischen den Unternehmen im Weltluftverkehr zu beobachten. Während sich traditionelle Flag Carrier mit gut ausgebautem weltweitem Streckennetz zunehmend auf den interkontinentalen Luftverkehr konzentrieren, nutzen sie vermehrt die komparativen Vorteile kleiner Fluggesellschaften mit günstigen Kostenstrukturen für den Zubringerverkehr im Kurz- und Mittelstreckenbereich (vgl. zu dieser Entwicklung ausführlich Höfer 1993).

Tabelle 21 — Anzahl der vom Bundesministerium für Verkehr lizenzierten Luftverkehrsunternehmen 1983–1992

	Linien- und linienähnlicher Verkehr	Pauschalflugreise- sowie Tramp- und Anforderungsverkehr	Taxi- und sonstiger Nahluftverkehr
1983	1	8	85
1986	17	9	68
1989	14	13	77
1991	10	16	68
1992	12	20	84

Quelle: Statistisches Bundesamt *Fachserie 8, Reihe 6* (lfd. Jgg.).

zeugen auf den Verbindungen zu den deutschen Nordseeinseln (sogenannter Seebäderverkehr) tätig waren. Im Zuge der erleichterten Marktzutrittsmöglichkeiten entschlossen sich ab 1988 mehrere Gesellschaften, die vorher vorwiegend im linienähnlichen oder im Bedarfsflugverkehr tätig gewesen waren, ihre Dienste in Konkurrenz zur Lufthansa anzubieten. Obwohl einige der neu zugelassenen Unternehmen wieder aus dem Markt ausgeschieden sind oder fusioniert haben, hat sich die Anzahl der Anbieter von Linienverkehr per saldo deutlich erhöht (Tabelle 21). Erheblich zugenommen hat auch die Zahl der im Pauschalflugreise- sowie im Tramp- und Anforderungsverkehr tätigen Unternehmen. Die Anzahl der Taxi- und sonstigen Nahverkehrsfluggesellschaften hat im Beobachtungszeitraum stark geschwankt.

b. Luftverkehrsnetz

Auch die Entwicklung des innerdeutschen Luftverkehrsnetzes wurde bis Mitte der achtziger Jahre durch die traditionelle Regulierungspraxis des Bundesministeriums für Verkehr gehemmt. Zum einen wurden selten neue unabhängige Fluggesellschaften als Anbieter für den innerdeutschen Flugverkehr zugelassen, zum anderen bestand für unabhängige Flugunternehmen, die beabsichtigten, eine neue Verbindung zu entwickeln, immer die Gefahr, die Streckenlizenz dann an die „nationale Fluggesellschaft" zu verlieren, wenn das Transportaufkommen erst einmal ausreichen würde, um für die Lufthansa oder ihr Tochterunternehmen DLT interessant zu sein. Der Flag Carrier selbst hatte nur ein begrenztes Interesse daran, neue innerdeutsche Linienstrecken aufzubauen, da die Lufthansa aufgrund der unternehmenseigenen Flugzeugflotte nur Verbindungen beflog, die den Einsatz zumindest eines Flugzeugs mit einer Kapazität von etwa 100 Sitzplätzen rechtfertigte. Das ebenfalls im innerdeutschen Linienverkehr

fliegende Tochterunternehmen DLT setzte Ende der achtziger Jahre fast ausschließlich Flugzeuge mit etwa 50 Sitzen ein (G. Schmidt 1992: 222). So wurden 1983 nur 27 Verbindungen von Regionalflughäfen aus beflogen; davon entfielen allein 20 Strecken auf den Seebäderverkehr (Tabelle 22).

Tabelle 22 — Innerdeutsche Linienflugverbindungen[a] 1983–1994

	1983	1986	1989	1991	1993	1994
	Alle Strecken					
Linienflugverbindungen insgesamt	125	153	159	226	266	248
Von Verkehrsflughäfen[b] in den alten Bundesländern						
Insgesamt	98	111	116	140	153	148
darunter:						
Im Seebäderverkehr[c]	10	13	12	12	18	6
Nach Regionalflughäfen in den alten Bundesländern	4	11	13	21	25	25
Nach Flughäfen in den neuen Bundesländern	—	—	—	19	25	31
Von Regionalflughäfen in den alten Bundesländern						
Insgesamt	27	42	43	59	70	55
darunter:						
Im Seebäderverkehr[c]	20	31	24	28	23	8
Nach Regionalflughäfen in den alten Bundesländern	2	3	2	4	6	5
Nach Flughäfen in den neuen Bundesländern	—	—	—	4	11	12
Von Flughäfen in den neuen Bundesländern	—	—	—	27	43	45
	Strecken mit ausschließlich „neuen Anbietern"[d]					
Linienflugverbindungen insgesamt	41	62	81	113	172	152
Von Verkehrsflughäfen[b] in den alten Bundesländern						
Insgesamt	19	23	38	46	71	67
darunter:						
Im Seebäderverkehr[c]	5	11	10	10	16	5
Nach Regionalflughäfen in den alten Bundesländern	3	10	11	15	20	20
Nach Flughäfen in den neuen Bundesländern	—	—	—	10	15	18
Von Regionalflughäfen in den alten Bundesländern						
Insgesamt	22	39	43	52	70	51
darunter:						
Im Seebäderverkehr[c]	19	29	24	26	23	8
Nach Regionalflughäfen in den alten Bundesländern	2	2	2	3	4	4
Nach Flughäfen in den neuen Bundesländern	—	—	—	4	9	12
Von Flughäfen in den neuen Bundesländern	—	—	—	15	31	34

[a]Linienverbindungen, die jeweils in der ersten Juliwoche des betreffenden Jahres direkt bedient wurden. — [b]Berlin, Bremen, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, Hannover, Köln/Bonn, München, Münster/Osnabrück, Nürnberg, Saarbrücken, Stuttgart. — [c]Linienflugverbindungen von und zu den deutschen Nordseeinseln. — [d]Alle Fluggesellschaften außer Lufthansa, DLT, Euroberlin und den Flag Carriern der ehemaligen Westalliierten im Berlin-Verkehr (British Airways, Air France, PanAm, TWA). Alle Linienflüge wurden den Fluggesellschaften nach den offiziellen Flugnummern zugeordnet.

Quelle: *ABC World Airways Guide* (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

In den vergangenen Jahren wurde die Entwicklung des innerdeutschen Luftverkehrsnetzes zum einen von der liberaleren Genehmigungspraxis des Bundesministeriums für Verkehr, zum anderen von der Vereinigung der beiden deutschen Staaten bestimmt. So ist seit etwa Mitte der achtziger Jahre eine deutliche Zunahme der innerdeutschen Luftverkehrsverbindungen im alten Bundesgebiet zu beobachten. Die Zahl der im Jahre 1993 innerhalb des alten Bundesgebiets angebotenen Linienstrecken hatte sich gegenüber 1983 um insgesamt 98 erhöht. Zwar reduzierte sich im Folgejahr die Anzahl der planmäßigen Verbindungen wieder, lag jedoch 1994 deutlich über der des Jahres 1983. Der Rückgang im Jahre 1994 ist zum größten Teil darauf zurückzuführen, daß einige traditionelle Verbindungen nach den deutschen Nordseeinseln nicht mehr offiziell im Linienverkehr beflogen wurden. So verlor allein Borkum 1994 insgesamt fünf Verbindungen. Da die aufgegebenen Linienverbindungen im Seebäderverkehr 1983 nicht von der Lufthansa oder ihrem Tochterunternehmen DLT beflogen worden waren, kann diese Angebotseinschränkung jedoch nicht auf die Liberalisierung zurückgeführt werden.

Da die Verkehrsflughäfen in den alten Bundesländern bereits vorher über ein dichtes Netz von Linienverbindungen miteinander verbunden waren, kommt die Entwicklung der neuen Strecken vor allem der verbesserten Anbindung regionaler Wirtschaftszentren an die deutschen Flughäfen mit Drehscheibenfunktion für den grenzüberschreitenden Luftverkehr zugute. Dagegen hat sich die absolute Zahl der Verbindungen zwischen Regionalflughäfen (ohne Seebäderverkehr) aufgrund des relativ geringen Verkehrsaufkommens zwischen den regionalen Standorten nur wenig erhöht.

Bemerkenswert ist vor allem der Anteil der als Linienfluggesellschaften neu lizensierten Unternehmen an dem Ausbau des innerdeutschen Flugnetzes. So wurden 1994 von insgesamt 148 Strecken, die von den Verkehrsflughäfen ausgingen, 67 Verbindungen ausschließlich von neuen Anbietern[227] beflogen. Ebenso wie beim grenzüberschreitenden Luftverkehr muß davon ausgegangen werden, daß viele dieser Strecken ohne die Zulassung der neu lizensierten Linienflugunternehmen nicht beflogen worden wären.[228] Die Ausdehnung des Fluglinienangebots von und nach Regionalflughäfen wurde zum weit überwiegenden Teil von neu lizensierten Linienfluggesellschaften getragen.

---

227 Als „neue Anbieter" werden hier alle Fluggesellschaften außer der Lufthansa, der DLT und der bis 1990 im Berlinverkehr tätigen (ausländischen) Unternehmen definiert; diese neuen Luftverkehrsunternehmen waren während der Zeit der restriktiven Regulierungspraxis des Bundesministeriums für Verkehr im innerdeutschen Linienluftverkehr nicht zugelassen.

228 Auf einigen Strecken wurden die traditionell dort tätigen Fluggesellschaften durch neue Anbieter ersetzt. Das betraf insbesondere den Berlin-Verkehr.

Was das Verkehrsangebot zwischen alten und neuen Bundesländern anbelangt, so haben die Defizite im Bereich der Bodenverkehrsinfrastruktur auf dem Gebiet der ehemaligen DDR dazu beigetragen, daß eine große Nachfrage nach schnellen Luftverkehrsverbindungen besteht. Dies hat sich in neuen Luftverkehrsstrecken niedergeschlagen, die ebenfalls zu einem großen Teil von neuen Anbietern bedient werden (Tabelle 22).

c. Marktstruktur

Die liberalere Genehmigungspraxis des Bundesministeriums für Verkehr hat dazu geführt, daß sich die Lufthansa auch im Luftverkehr innerhalb Deutschlands dem intramodalen Wettbewerb stellen muß. Die neu lizenzierten Unternehmen beschränken sich nicht allein darauf, neue Linienverbindungen als Nischenangebote zu entwickeln, sondern sind auch auf mehreren bestehenden Strecken als direkte Konkurrenten der Lufthansa und anderer Unternehmen in den Markt eingetreten. Tabelle 23 zeigt die Veränderungen der Marktstrukturen im innerdeutschen Luftverkehr auf den Strecken, die sowohl im Juli 1986 als auch im Juli 1994 direkt beflogen wurden. Mit Ausnahme des Berlin-Verkehrs, zu dem das Unternehmen bis 1990 nicht zugelassen war, hatte die Lufthansa

Tabelle 23 — Marktstruktur im innerdeutschen Linienflugverkehr[a] von deutschen Verkehrsflughäfen[b] 1986 und 1994

	Juli 1986[c]	Juli 1994
Anzahl Strecken mit einer Fluggesellschaft	80	58
Anzahl Strecken mit zwei Fluggesellschaften[d]	6	20
darunter: Anzahl Strecken mit neuen Anbietern[e]	1	18
Anzahl Strecken mit mehr als zwei Fluggesellschaften	—	8
darunter: Anzahl Strecken mit neuen Anbietern[e]	—	8
Insgesamt	86	86

[a]Strecken, die sowohl im Juli 1986 als auch im Juli 1994 im direkten Liniendienst beflogen wurden. — [b]Berlin, Bremen, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, Hannover, Köln/Bonn, München, Münster/Osnabrück, Nürnberg, Saarbrücken, Stuttgart. — [c]Alle Strecken, die im Juli 1986 von zwei Fluggesellschaften beflogen wurden, waren Linienverbindungen von und nach Westberlin, die von ausländischen Fluggesellschaften beflogen wurden. — [d]Linienverbindungen, die Lufthansa gemeinsam mit ihrem Tochterunternehmen DLT beflog, wurden nur bei Lufthansa notiert. — [e]Fluggesellschaften, die keinen Status als traditioneller Flag Carrier besitzen, außerdem nicht DLT.

Quelle: *ABC World Airways Guide* (1986, 1994), eigene Berechnungen.

noch Mitte der achtziger Jahre eine uneingeschränkte Monopolstellung auf Strecken zwischen deutschen Verkehrsflughäfen. Im Jahre 1994 wurden hingegen 28 der bereits 1986 bestehenden Linienstrecken im Wettbewerb unterschiedlicher Anbieter beflogen.

Aufgrund des geringen Verkehrsaufkommens auf den relativ kurzen Luftverkehrsstrecken innerhalb Deutschlands werden die meisten Strecken aber immer noch von einer einzigen Fluggesellschaft beflogen. Lediglich auf 48 von insgesamt 248 Linienverbindungen, die in der ersten Juliwoche 1994 angeboten wurden, standen mehrere Anbieter im direkten Wettbewerb (*ABC World Airways Guide* 1994).

3. Produktivität der Fluggesellschaften

Die Deutsche Lufthansa nahm 1955 nach der Unterbrechung durch den Zweiten Weltkrieg als wiedergegründete Aktiengesellschaft den Flugbetrieb auf. Mehrheitsaktionär der Gesellschaft war bis 1994 die Bundesrepublik Deutschland. Damit unterlag die Führung des Unternehmens unmittelbar dem Einfluß der öffentlichen Hand. Da die Lufthansa bis Ende der achtziger Jahre sowohl im innerdeutschen Luftverkehr als auch auf den meisten grenzüberschreitenden Strecken einen weitgehenden Wettbewerbsschutz genoß, kann davon ausgegangen werden, daß das Unternehmen vor der Deregulierung mit erheblichen X-Ineffizienzen produzierte. Denn erstens erschwerte der Einfluß des Staates generell die Ausrichtung der Unternehmensentscheidungen an betriebswirtschaftlichen Erfordernissen. Und zweitens unterliegen öffentliche Unternehmen oft einem geringeren Rentabilitätszwang als vergleichbare Gesellschaften mit ausschließlich privaten Eigentümern. Da die Lufthansa zudem unter Umständen die Möglichkeit gehabt hätte, bei Verlusten auf allgemeine Haushaltsmittel des Bundes zurückzugreifen, kann vermutet werden, daß die Anreize für das Management zur Kostendisziplin nur vergleichsweise gering waren.

Die als Folge der Deregulierung veränderten Rahmenbedingungen und die 1994 von der Bundesregierung eingeleitete vollständige materielle Privatisierung der Lufthansa zwangen den deutschen Flag Carrier zu umfassenden Anpassungsmaßnahmen, um in einem nunmehr wettbewerblich geprägten Umfeld auf Dauer überleben zu können. Das Unternehmen leitete unter einem neuen Vorstand Anfang der neunziger Jahre ein umfangreiches Umstrukturierungs- und Kostensenkungsprogramm ein, das zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen ist, jedoch bereits zu erheblichen Veränderungen der Unternehmensstruktur geführt hat. Die vorher im Unternehmen betriebenen Leistungsbereiche Luftfracht, Flugzeugtechnik und EDV-Dienstleistungen wurden aus der Transportgesellschaft ausgegliedert und sind seit Januar 1995 als recht-

lich selbständige Unternehmen tätig.[229] Zudem wurde teilweise die Produktion von Dienstleistungen, die weiterhin im Transportunternehmen produziert werden, ins Ausland verlagert, um vor Ort ein niedrigeres Lohnniveau nutzen zu können. 1993 wurde der gesamte innerdeutsche Luftverkehr des Lufthansa-Konzerns, der bis dahin in Arbeitsteilung von der Lufthansa AG und ihrem Tochterunternehmen DLT betrieben worden war, den neuen Tochterunternehmen Lufthansa Express und Lufthansa City Line übertragen. Die hier tätigen Lufthansa-Mitarbeiter arbeiten seitdem unter den Bedingungen eines neuen Rahmentarifvertrags; auf diese Weise konnten die Personalkosten auf Strecken innerhalb Deutschlands gesenkt werden. Insgesamt hat die Lufthansa AG ihren Personalaufwand seit dem Höchststand im Sommer 1992 deutlich verringert. So waren im Jahresdurchschnitt 1994 insgesamt 13 vH weniger Mitarbeiter im Unternehmen beschäftigt als noch zwei Jahre zuvor, der nominale Personalaufwand war um fast 14 vH geringer (Deutsche Lufthansa lfd. Jgg., eigene Berechnungen).

Da noch im Jahre 1991 fast 90 vH der bei den gewerblichen deutschen Luftverkehrsunternehmen Beschäftigten eine Anstellung bei der Lufthansa hatten (Deutsche Lufthansa lfd. Jgg., Statistisches Bundesamt *Fachserie 8, Reihe 6* (1993), eigene Berechnung), schlugen sich die Anpassungsmaßnahmen des Unternehmens in einem sichtbaren Rückgang des gesamten Personalbestands im deutschen Luftverkehr nieder (Tabelle 24). In den vergangenen Jahren wurden zwar auch neue Arbeitsplätze durch neu lizensierte Fluggesellschaften geschaffen, dies reichte aber nicht aus, um die durch die Umstrukturierung des deutschen Flag Carriers hervorgerufenen Verluste zu kompensieren. Auch im Charterluftverkehr ging die Zahl der Beschäftigten zwischen 1991 und 1993 deutlich zurück. Einiges deutet jedoch darauf hin, daß es sich zumindest bei einem Teil der bei den Pauschalfluggesellschaften ausgewiesenen Arbeitsplatzverluste lediglich um Verlagerungen in den Linienbereich handelt, da einige große traditionelle Charterluftverkehrsunternehmen, wie etwa LTU, nun als Linienanbieter operieren. Zugenommen hat hingegen die Zahl der im Taxi- und sonstigen Nahluftverkehr beschäftigten Personen.

Es ist gegenwärtig noch nicht abzusehen, wie sich der Personalbestand im deutschen Luftverkehr langfristig entwickeln wird. Es sei aber darauf hingewiesen, daß auch in den Vereinigten Staaten in den ersten Jahren nach der 1978 eingeleiteten Deregulierung des Luftverkehrs ein erheblicher Abbau von Ar-

---

229 Seit Januar 1995 werden diese Leistungsbereiche von den Unternehmen Lufthansa Cargo AG, Lufthansa Technik AG und Lufthansa Systems GmbH wahrgenommen. Die Lufthansa AG hat angekündigt, daß Leistungen dieser Unternehmen von ihr künftig nur dann bezogen werden, wenn diese sich im Wettbewerb gegen andere Anbieter durchsetzen können (Deutsche Lufthansa o.J.).

Tabelle 24 — Personalentwicklung im gewerblichen Luftverkehr[a] 1983–1994 (1983 = 100)[b]

	1983[c]	1986[c]	1989[c]	1991	1992	1993	1994
Linien- und linienähnlicher Verkehr							
Alle Unternehmen[d]	100	120	140	163	169	161	.
Nur Lufthansa AG[e]	100	117	138	159	161	148	140
Nachrichtlich:							
Anteil der Lufthansa AG (vH)[f]	100	99	99	99	97	94	.
Pauschalflugreise- sowie Tramp- und Anforderungsverkehr	100	126	163	185	236	164	.
Taxi- und sonstiger Nahluftverkehr	100	65	82	88	104	117	.
Gewerbliche Luftverkehrsunternehmen insgesamt	100	118	140	163	173	160	.

[a]Nur Unternehmen im gewerblichen Personen- und Gütertransport. — [b]Zahl der Beschäftigten jeweils im Juli des Jahres, sofern nicht anders ausgewiesen. — [c]Alte Bundesländer ohne Berlin. — [d]Personalbestand am 1. Juli des Jahres. — [e]Anzahl der Mitarbeiter im Jahresdurchschnitt; 1983: 31. Dezember des Jahres. — [f]Geschätzte Werte.

Quelle: Deutsche Lufthansa (lfd. Jgg.), Statistisches Bundesamt *Fachserie 8, Reihe 6* (lfd. Jgg. und noch unveröffentlichtes Material), eigene Berechnungen.

beitsplätzen zu beobachten war. Bis Ende der achtziger Jahre sind diese anfänglichen Verluste durch die Schaffung neuer Stellen jedoch überkompensiert worden, nachdem das Verkehrsaufkommen — nicht zuletzt aufgrund der unmittelbaren Auswirkungen der Deregulierung auf das Flugpreisniveau und das Transportangebot — erheblich zugenommen hatte und das Lohnniveau im amerikanischen Luftverkehr als Folge der Anpassungsmaßnahmen der Fluggesellschaften gesunken war.[230] Langfristig wird die Zahl der direkt im deutschen Luftverkehr Beschäftigten vor allem von der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Flugunternehmen bestimmt werden.

Insgesamt haben die Anpassungsmaßnahmen zu einer deutlichen Steigerung der Produktivität im deutschen Linienluftverkehr beigetragen. Im Jahre 1993 ist die Produktivität gegenüber dem Vorjahr deutlich gestiegen, sowohl gemessen am Umsatz je Beschäftigten als auch (bei der Lufthansa AG) gemessen an der je

230 Zwischen 1981 und 1983 sank die Zahl der bei US-Linienfluggesellschaften beschäftigten Personen von knapp 350 000 auf knapp 330 000, um dann bis 1991 auf gut 530 000 zuzunehmen (Air Transport Association of America 1992: 3). Vgl. zum Einfluß der Deregulierung in den Vereinigten Staaten auf die Zahl der Arbeitsplätze im amerikanischen Lufttransportsektor auch Keeler (1991: 145 f.).

Beschäftigten erbrachten Beförderungsleistung (Tabelle 25).[231] Nicht erkennbar ist hingegen, ob die in den letzten Jahren bei der Lufthansa zu beobachtende Verbesserung der Kapazitätsauslastung im Passagierverkehr (gemessen als Sitzladefaktor) ebenfalls unmittelbar von den Deregulierungsmaßnahmen beeinflußt wurde oder ob sich dahinter vor allem die allgemein günstige Nachfrageentwicklung auf den Lufttransportmärkten verbirgt.

Tabelle 25 — Entwicklung ausgesuchter Produktivitätskennziffern im gewerblichen Luftverkehr 1983–1994

	1983	1986	1989	1991	1993	1994
	Alle gewerblichen Luftverkehrsunternehmen					
Umsatz je Beschäftigten (1983 = 100)	100	97	104	111	129	.
Linienluftverkehr	100	94	103	107	130	.
Gelegenheitsluftverkehr[a]	100	108	102	120	122	.
Sitzladefaktor im Luftverkehr innerhalb Deutschlands (vH)	62	58	56	57	58	.
Linienluftverkehr	64	59	57	57	59	.
Gelegenheitsluftverkehr[a]	48	49	44	45	48	.
Sitzladefaktor im grenzüberschreitenden Luftverkehr (vH)	63	63	63	62	63	.
Linienluftverkehr	58	58	59	57	59	.
Gelegenheitsluftverkehr[a]	78	78	78	78	77	.
	Deutsche Lufthansa AG					
Umsatz je Beschäftigten (1983 = 100)	100	97	105	110	121	140
Tonnenkilometer je Beschäftigten (1983 = 100)	100	107	118	118	141	163
Sitzladefaktor (vH)	60	64	68	62	66	68

[a]Nur Pauschalflugreise- sowie Tramp- und Anforderungsverkehr, ohne Taxi- und sonstigen Luftverkehr.

Quelle: Deutsche Lufthansa (lfd. Jgg.), Statistisches Bundesamt *Fachserie 8, Reihe 6* (lfd. Jgg. und noch unveröffentlichtes Material), eigene Berechnungen.

231 Daten über die von allen deutschen Luftverkehrsunternehmen erbrachten Beförderungsleistungen liegen nicht vor.

4. Auswirkungen auf die Bereitstellung und Nutzung der Luftverkehrsinfrastruktur

a. Die Flugsicherung

Die Abhängigkeit der ehemaligen Bundesanstalt für Flugsicherung von der kameralistischen Budgetverwaltung des Bundesministeriums für Verkehr und das für Fluglotsen wenig attraktive öffentliche Dienstrecht erschwerten der nationalen Flugsicherungsorganisation eine zeitgerechte Durchführung notwendiger Anlageinvestitionen und die Anwerbung von qualifizierten Mitarbeitern für eine Ausbildung zum Fluglotsen. Bei gleichzeitig wachsendem Luftverkehrsaufkommen mußte dies zu erheblichen Behinderungen im gesamten Luftverkehrssystem führen. Insbesondere seit Mitte der achtziger Jahre stiegen die durch die nicht ausreichenden Kapazitäten der Flugsicherung hervorgerufenen Engpaßkosten im Luftverkehr stark. Beispielsweise gab die Deutsche Lufthansa an, daß ihre Flugzeuge 1990 insgesamt 12 000 Stunden im Warteschleifenflug verbrachten und weitere 11 000 Stunden auf Startfreigaben warten mußten. Die dadurch entstandenen Kosten wurden auf 172 Mill. DM beziffert (Weber 1991: 11).[232]

Mit der formellen Privatisierung der Flugsicherungsorganisation, die am 1. Januar 1993 zur Gründung der Deutschen Flugsicherung GmbH (DFS) führte, sollte eine höhere Investitions- und Gehaltsflexibilität erzielt werden, um der nationalen Luftraumkontrolle eine Anpassung ihrer Leistungsfähigkeit an die gestiegenen Anforderungen zu ermöglichen. Gleichzeitig wurde der DFS vorgegeben, ihre Kosten vollständig aus Nutzungsgebühren zu decken.[233] Damit sollte der Bundeshaushalt um jährlich 100–200 Mill. DM entlastet werden (DFS o.J.: 11).

Eine genaue Analyse der langfristigen Auswirkungen der Organisationsprivatisierung auf die Produktivität der Flugsicherungsorganisation und auf die Entwicklung der Transportmärkte ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich. Allerdings hat die Pünktlichkeit im innerdeutschen Luftverkehr nach Angaben der Flugsicherungsgesellschaft in den ersten beiden Rechnungsjahren des privatrechtlich geführten Unternehmens trotz des insgesamt gestiegenen Be-

---

232 Eine genaue Zuordnung der Verspätungen auf Kapazitätsengpässe in einzelnen Bereichen des Luftverkehrssystems ist allerdings nicht möglich. Detaillierte Analysen der Verspätungsursachen deuten darauf hin, daß die Kapazitätsengpässe an Flughäfen und in der Flugsicherung eine in etwa gleich starke Bedeutung haben (vgl. hierzu detailliert Romberg 1991).

233 Im Streckenbereich war bereits 1981 eine vollständige Kostendeckung erreicht, im An- und Abflugbereich wurden die Kosten der Flugsicherung bis 1993 jedoch nicht gedeckt (DFS o.J.: 9).

wegungsaufkommens im Luftraum zugenommen. Zurückgeführt wird dies von der DFS vor allem auf die gestiegene Motivation der Fluglotsen, die bei der Umwandlung der ehemaligen Behörde in eine GmbH durch die Einführung eines neuen attraktiven Tarifgefüges profitierten (DFS o.J.: 31).[234]

Kritisch ist allerdings zu vermerken, daß die Struktur der (nach wie vor der Genehmigung durch das Bundesministerium für Verkehr unterliegenden) Flugsicherungsgebühren eine effiziente Nutzung der Luftraumkontrollkapazitäten nicht gewährleistet. So ist weder eine regionale noch eine zeitliche Gebührendifferenzierung vorgesehen, die sich an unterschiedlichen Kapazitätssituationen im Luftraum orientieren müßte. Statt dessen werden die von den Fluggesellschaften zu zahlenden Nutzungspreise im An- und Abflugbereich nach wie vor allein auf Grundlage des maximalen Startgewichts der Flugzeuge und im Streckenbereich zusätzlich noch anhand standardisierter Flugwege berechnet (DFS o.J.: 35). Eine solche Gebührengestaltung könnte aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nur dann als optimal bezeichnet werden, wenn die Kapazitäten der Luftraumkontrolle ausreichen würden, um alle gewünschten Flüge restriktionsfrei abzuwickeln.[235] Da jedoch Kapazitätsengpässe vorhanden sind, gibt die derzeitige Gebührenordnung den Fluggesellschaften falsche Signale für ihre Flugplanung. Da die Flugsicherungsgebühren keine Rationierungsfunktion, sondern lediglich eine Finanzierungsfunktion erfüllen, müssen im Fall einer Übernachfrage nach Flugrechten andere Allokationsmechanismen angewendet werden. Die Rechte für die Nutzung des Luftraums werden derzeit nach dem „Windhundverfahren" (First Come First Served) vergeben. Ein solches Allokationsverfahren führt in Spitzenzeiten und auf besonders verkehrsstarken Routen zu einer unter ökonomischen Gesichtspunkten zu intensiven Nutzung der Flugsicherungskapazitäten. Die Folge sind vermeidbare Verkehrsstauungen (Wolf 1994: 10–12). Außerdem ist die Gebührenstruktur selbst dann, wenn die Erlöse der DFS zur

---

234 Den ehemaligen Mitarbeitern der Bundesanstalt für Flugsicherung war es bei der Umwandlung der Behörde in die DFS freigestellt, ihren Status als Beamte oder Angestellte des öffentlichen Dienstes aufzugeben. In den ersten drei Monaten nach der Umwandlung machten 3 000 von insgesamt 5 000 Mitarbeitern der Flugsicherungsorganisation von der Möglichkeit Gebrauch, in das private Tarifrecht überzuwechseln (DFS o.J.: 31).

235 Bestehen keine Flugsicherungskapazitätsengpässe, dann verlangt eine effiziente Gebührenstruktur bei vorgeschriebener Totalkostendeckung, die von den Fluggesellschaften zu entrichtenden Gebühren umgekehrt proportional zur Nachfrageelastizität der Luftverkehrsunternehmen festzusetzen. Solche Gebühren werden als Ramsey-Preise bezeichnet (Ramsey 1927). Da die Flugzeuggröße im allgemeinen einen engen Bezug zum Transportaufkommen einer beflogenen Verbindung aufweist, läßt sich die Verwendung des Startgewichts als Proxyvariable für die Nachfrageelastizität rechtfertigen.

Vollkostendeckung ausreichen, nicht geeignet, der Flugsicherungsorganisation richtige Signale für Investitionsentscheidungen zu geben.[236]

b. Die Flughäfen

Die traditionelle Marktordnungspolitik beeinflußte direkt die Verkehrsteilung zwischen den deutschen Flughäfen. Da das Bundesministerium für Verkehr darauf bedacht war, dem „nationalen Luftverkehrsunternehmen" Transportaufkommen zu sichern, wurden an ausländische Fluggesellschaften bevorzugt Verkehrsrechte für die Bedienung der Flughäfen vergeben, auf denen die Lufthansa selber eine starke Marktposition hatte (Abschnitt F.III.1.a). Dies führte dazu, daß technisch bedingte Tendenzen der Luftverkehrsunternehmen, das Transportaufkommen auf wenige Verkehrsknotenpunkte zu konzentrieren, künstlich verstärkt wurden. In der Bundesrepublik profitierte insbesondere der Flughafen Frankfurt/Main von diesen Rahmenbedingungen.

Trotz der in den letzten Jahren zu beobachtenden Tendenz zur Dekonzentration der Verkehrsteilung im deutschen Flughafensystem, die ihren Ausdruck in der zunehmenden Zahl neuer Direktverbindungen im innerdeutschen und grenzüberschreitenden Luftverkehr findet (Abschnitte F.III.1.a und F.III.2.b), entfällt auf den als Drehscheibe für den interkontinentalen Luftverkehr dienenden Frankfurter Flughafen weiterhin ein hoher Anteil am gesamten Flughafenverkehr in Deutschland. So hielt der Rhein-Main-Flughafen im Jahre 1993, gemessen an der Zahl der Ein- und Aussteiger, einen Anteil von 37 vH am Personenverkehr der deutschen Flughäfen. Im gleichen Jahr starteten 22 vH aller Flüge von deutschen Flughäfen in Frankfurt; im Linienverkehr betrug der Anteil an den Flugbewegungen sogar 26 vH (Statistisches Bundesamt *Fachserie 8, Reihe 6* (1995), eigene Berechnungen).

Die große Attraktivität des Landeplatzes Frankfurt für die Fluggesellschaften führt bereits seit Jahren dazu, daß der Flughafen über nahezu seine gesamte tägliche Betriebszeit an oder sogar über seiner Kapazitätsgrenze operiert. Im Jahre 1990 wurde die Auslastung über das Jahr mit 105 vH angegeben (Weingarten 1995: 31). Aber auch einige andere deutsche Flughäfen verfügen zumindest in Spitzenzeiten über keine freien Start-/Lande- oder Abfertigungskapazitäten.

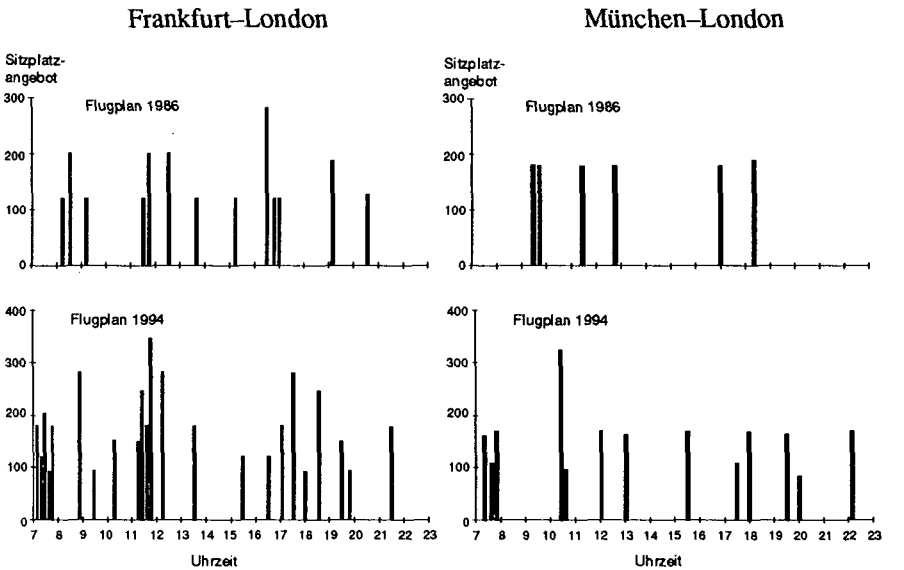
---

236 Das optimale Kapazitätsniveau wird dann realisiert, wenn die Investitionsgrenzkosten den Staugrenzkosten entsprechen. Eine optimale Gebührenpolitik erfordert daher erstens die Einführung einer belastungsabhängigen Gebührendifferenzierung, um eine gleichmäßigere Nutzung der Infrastrukturkapazitäten zu erreichen und die Staukosten zu reduzieren, und zweitens eine simultane Planung von Kapazitätsangebot und Nutzungsgebührenniveau. Eine Investitionspolitik, deren Ziel die völlige Vermeidung von Engpässen ist, ist aus ökonomischer Perspektive als verschwenderisch zu bezeichnen (Knieps 1992).

Die bereits seit Jahren kritische Kapazitätssituation im deutschen Flughafensystem hat sich durch die Deregulierung der Luftverkehrsmärkte verschärft. Denn die Fluggesellschaften haben auf die Erleichterung des Marktzutritts nicht nur mit der Aufnahme neuer Flugverbindungen, sondern (vor allem auf den besonders aufkommensstarken Strecken) oft auch mit einer Erhöhung der Flugfrequenz reagiert. Schaubild 3 zeigt die Entwicklung des Flugangebots auf den Strecken von Frankfurt nach London und von München nach London in den Jahren 1986 und 1994. Zu erkennen sind eine deutliche Verdichtung der Flugpläne, die nicht nur durch den Marktzutritt neuer Anbieter, sondern auch durch die Erhöhung der Flugfrequenzen der bereits 1986 etablierten Fluggesellschaften geprägt wurde, sowie eine Tendenz zur zeitlichen Konzentration der Abflüge.

Ähnlich wie im Bereich der Flugsicherung erfolgt auch bei den Flughäfen keine effiziente Rationierung der knappen Infrastrukturkapazitäten über den Preis. Eine belastungsabhängige Differenzierung der Start-/Landegebühren, die

Schaubild 3 — Flugpläne für ausgesuchte Strecken 1986 und 1994[a]



[a]Flugpläne jeweils für die erste Juliwoche 1986 und 1994; Sitzplatzangebot zum Teil geschätzt.

Quelle: *ABC World Airways Guide* (1986, 1994), Avery (1991), eigene Berechnungen.

sich idealerweise nicht nur an dem Start-/Landezeitpunkt, sondern auch an der Zeitlänge des Bewegungsvorgangs orientieren sollte (Wolf 1995: 54–57), erfolgt auf deutschen Flughäfen nicht. Statt dessen orientieren sich die von den Flughafengesellschaften erhobenen Start-/Landegebühren an der Zahl der mit einem Flug beförderten Passagiere und an dem Startgewicht des Flugzeugs. Für die Luftverkehrsunternehmen resultiert daraus in einem wettbewerblich geprägten Transportumfeld ein starker Anreiz, die Flugpläne auf wenige Spitzenverkehrszeiten auszurichten, zu denen dann auf wichtigen Flughäfen zum Teil erhebliche Kapazitätsengpässe entstehen (Wolf 1991: 193).

Die Rationierung der knappen Start-/Landerechte (Slots) erfolgt gegenwärtig nach einem Verfahren, das auf dem Schutz historischer Besitzstände der Fluggesellschaften (sogenannte Großvaterrechte) und auf der Möglichkeit des freiwilligen Slottausches beruht. Luftverkehrsunternehmen, die in der Vergangenheit einen Slot erworben haben, bekommen dieses Start-/Landerecht in aller Regel immer wieder zugeteilt. Auf halbjährlich stattfindenden Flugplankonferenzen besteht die Möglichkeit, Slots im festen Tauschverhältnis von 1:1 zu tauschen. Ein regulärer Slothandel, bei dem auch monetäre Ausgleichsleistungen möglich sein müßten, ist jedoch offiziell nicht zulässig. Die Anwendung des beschriebenen Allokationsverfahrens wurde im Hinblick auf den EG-Binnenmarkt für Deutschland im Jahre 1992 mit dem 10. Änderungsgesetz zum LuftVG rechtlich festgeschrieben (*BGBl.* 1992b). Dies ist außerordentlich kritisch zu bewerten, da das Verbot von Ausgleichszahlungen zu einer künstlichen Beschränkung der Transaktionsmöglichkeiten führt. Daher kann das bestehende Allokationssystem nicht gewährleisten, daß die knappen Start-/Landerechte zu den Fluggesellschaften gelangen, die sie am produktivsten verwenden können.

Die Flughafenkapazitätsengpässe führen nicht nur zu überlastungsbedingten Verspätungen im Luftverkehr, sondern beeinflussen in Verbindung mit dem derzeit angewandten Slotvergabeverfahren auch direkt die Entwicklung der Verkehrsmärkte. Den etablierten Fluggesellschaften wird eine Ausdehnung ihres Flugangebots von hochbelasteten Flughäfen erschwert, und die Bedeutung der Slot-Großvaterrechte für die Allokation der Start-/Landebahnkapazitäten beschränkt die Marktzutrittsmöglichkeiten neuer Anbieter. Generell behindert das Verfahren Flugplananpassungen aller Luftverkehrsunternehmen (Wolf 1991: 188–190).[237]

---

237 Die Fluggesellschaften sind aufgrund der durch die Großvaterrechte bedingten Probleme bei der Anpassung ihrer Flugpläne an neue Bedingungen in unterschiedlichem Ausmaß betroffen. Unternehmen, die in der Vergangenheit an den von Kapazitätsengpässen betroffenen Flughäfen bereits eine große Anzahl von Start-/Landerechten erworben haben, sind eher in der Lage, bisher genutzte Slots intern von alten auf neue Verwendungen umzuwidmen oder aber im Wege des Tausches die be-

Mit Blick auf die Slotproblematik hat die EG-Kommission im Dezember 1992 eine Verhaltensregel zur Allokation von Start-/Landerechten verabschiedet (Kommission 1992d). Sie sieht die Möglichkeit einer Bevorzugung neuer Anbieter bei der Slotvergabe zu Lasten etablierter Unternehmen vor. Die Richtlinie trägt jedoch der grundsätzlichen Kritik am bestehenden Slotvergabesystem kaum Rechnung. Letztlich wurde der Zustand einer nur wenig an Effizienzgesichtspunkten orientierten Zuteilung von Start-/Landerechten an die Fluggesellschaften lediglich modifiziert.[238]

Eine effiziente Alternative zum derzeitigen Allokationsverfahren zur Slotvergabe wäre z.B. die Einführung eines regulären Slothandels zwischen den Fluggesellschaften.[239] Ein solcher Handel wird seit 1986 auf vier amerikanischen Flughäfen praktiziert und hat sich als funktionsfähig erwiesen (zu den Erfahrungen mit dem US-amerikanischen Slothandel vgl. Starkie 1992).

Gegen die Einführung eines Slotmarktes wird oft vorgebracht, daß er zu wettbewerbspolitisch unerwünschten Ergebnissen führen würde, da finanzkräftige Fluggesellschaften einen Großteil der Slots aufkaufen würden, um für potentielle Konkurrenten wirksame Marktzutrittsbarrieren zu errichten. Solche Befürchtungen sind prinzipiell nicht unbegründet (Wolf 1995: 7–14). Zu bedenken ist aber, daß eine mißbräuchliche Hortung von Start-/Landerechten auch unter dem derzeit praktizierten Vergabeverfahren nicht ausgeschlossen ist. Sollten sich tatsächlich Wettbewerbsprobleme ergeben, so wäre es die Aufgabe der Wettbewerbsbehörden, dagegen vorzugehen (Sichelschmidt und Wolf 1993: 182). Ein grundsätzliches Argument gegen die Einführung eines Slothandels als Allokationsinstrument ergibt sich daraus nicht.

IV. Schlußfolgerungen

Die Deregulierung des westeuropäischen Flugverkehrs und die seit einigen Jahren liberalere Haltung des Bundesministeriums für Verkehr im innerdeutschen Luftverkehr haben deutliche Veränderungen im Luftverkehrsangebot hervorge-

---

nötigten Slots zu erhalten, als es Anbieter sind, die nur über eine geringe Zahl von Großvaterrechten verfügen.

238 Zur Kritik an den Vorschlägen der EG-Kommission vgl. Borrmann (1991), Holz (1991) und Wolf (1991).

239 Andere Alternativen wären die Einführung belastungsabhängiger Flughafengebühren oder eine Versteigerung von Start-/Landerechten (Wolf 1991). Beide Verfahren sind jedoch u.a. mit dem Problem behaftet, was mit den erzielten Erlösen geschehen soll. Effizient wäre eine zweckgebundene Verwendung für flughafenkapazitätserweiternde Investitionsmaßnahmen. Dem stehen jedoch praktisch die erheblichen politischen Widerstände gegen Flughafenneu- und -ausbaumaßnahmen entgegen.

rufen. Zum einen haben insbesondere periphere Regionen von den erleichterten Marktzugangsmöglichkeiten der Fluggesellschaften durch eine nunmehr direkte Anbindung an das internationale Luftverkehrsnetz profitiert, und sowohl grenzüberschreitend als auch innerhalb Deutschlands hat allgemein die Zahl der Linienverbindungen zugenommen. Zum anderen hat der verschärfte Wettbewerb auf den Linienmärkten dazu geführt, daß die Fluggesellschaften vermehrt neue Qualitäts-Preis-Optionen angeboten haben. Davon haben insbesondere die Passagiere stark profitiert, die relativ preiselastisch reagieren und bereit sind, die mit der Inanspruchnahme von Discounttarifen verbundenen Einschränkungen der Reiseflexibilität hinzunehmen. Im Bereich der Normaltarife konnte ein allgemein preisdämpfender Einfluß der Liberalisierungspolitik jedoch nicht nachgewiesen werden.

Die Fluggesellschaften sind in einem stärker wettbewerblich geprägten Umfeld mehr als zuvor gezwungen, ihre Produktivität zu erhöhen. Die Deutsche Lufthansa, die als traditioneller Flag Carrier in besonderem Maße von dem überkommenen Ordnungssystem profitiert hatte, hat 1992 mit der Durchführung eines umfangreichen Umstrukturierungs- und Kostensenkungsprogramms begonnen. Dies hat zunächst zu Arbeitsplatzverlusten im Lufttransportbereich geführt. Die Erfahrungen mit dem deregulierten Luftverkehr in den Vereinigten Staaten zeigen aber, daß die Umstrukturierung des Verkehrsangebots in einem liberalisierten Luftverkehrsmarkt langfristig zu einer höheren Beschäftigung führen kann.

Entwicklungen auf den Transportmärkten beeinflussen direkt die Nachfrage nach Infrastrukturleistungen, und das Infrastrukturangebot beeinflußt direkt die Entwicklung der Verkehrsmärkte. Mit der Organisationsprivatisierung der Flugsicherung wurden die Möglichkeiten der Luftraumkontrollorganisation verbessert, flexibel auf die Entwicklungen im Transportbereich des Luftverkehrs reagieren zu können. Außerordentlich kritisch ist jedoch die Tatsache zu beurteilen, daß die Struktur der Flugsicherungsgebühren auch nach der Umwandlung der Bundesanstalt für Flugsicherung in die Deutsche Flugsicherung GmbH nicht geeignet ist, eine effiziente Luftraumnutzung zu gewährleisten.

Für die deutschen Flughäfen hat der erleichterte Marktzugang im Linienluftverkehr tendenziell zu einer Dekonzentration der Verkehrsteilung im Flughafensystem geführt, da bisher als Umsteigeflüge angebotene Verbindungen zunehmend direkt beflogen werden. Trotzdem haben sich die bereits seit Jahren auf einigen Flughäfen bestehenden Kapazitätsengpässe weiter verschärft, da die Luftverkehrsunternehmen nicht nur neue Liniendienste entwickelt haben, sondern insbesondere auf besonders verkehrsstarken Routen oft auch das Flugangebot deutlich erhöht haben. Das derzeit angewandte Verfahren zur Allokation der knappen Start-/Landekapazitäten behindert den freien Wettbewerb der Luftverkehrsgesellschaften; Flugplananpassungen und Marktzutritte auf den beson-

ders wichtigen Flughäfen werden erheblich erschwert. Die Gebührenpolitik der Flughäfen trägt diesem Umstand nicht Rechnung. Notwendig wäre eine zeitliche Differenzierung der Start-/Landegebühren, um den Transportunternehmen richtige Signale für ihre Infrastrukturnachfrageentscheidungen zu geben. Sollten Gebührenmaßnahmen nicht ausreichen, um Entzerrungen des Flughafenverkehrs zu bewirken, dann sollte ein Slothandel institutionalisiert werden.

Die bisher erkennbaren Auswirkungen der Deregulierungspolitik zeigen, daß die traditionelle Verkehrsmarktordnung im Luftverkehr die Entwicklung der Linienflugmärkte deutlich gehemmt hat. Die Ergebnisse des Abbaus der im Luftverkehr ehemals besonders umfassenden Regulierungseingriffe geben keinen Anlaß zur Wiedereinführung der staatlichen Marktkontrollen. Statt dessen wäre daran zu denken, die liberalere Regulierungshaltung des Bundesministeriums für Verkehr durch eine entsprechende Anpassung des Luftverkehrsgesetzes rechtlich festzuschreiben.

G. Postdienste und Telekommunikation

Das Telekommunikationswesen wird als eine der größten Wachstumsbranchen der Zukunft angesehen. Für den Weltmarkt für Telekommunikationsleistungen wird gegenüber 1990 eine Verdoppelung des Transaktionsvolumens bis zum Jahre 2000 auf 1,5 Billionen DM prognostiziert. Insbesondere die Mehrwertdienste sollen dynamisch wachsen und in Deutschland ihren Anteil am Bruttosozialprodukt von derzeit 1 auf 5 vH im Jahre 2007 steigern.[240]

Unter diesen Umständen ist der bisherige Rechtsrahmen der Telekommunikation, aber auch der Postdienste, mit weitreichenden staatlichen Monopolen nicht mehr zweckmäßig, zumal sich im Laufe der Zeit gezeigt hat, daß die traditionellen Begründungen für die strenge Regulierung — das Vorliegen eines natürlichen Monopols beim Netz und bei den Diensten aufgrund von Skalenerträgen und Verbundvorteilen — nicht mehr haltbar sind.[241] Eine Reihe von empirischen Untersuchungen für die Vereinigten Staaten und Kanada hat schon Ende der siebziger Jahre gezeigt, daß für Fernmeldenetze in ihrer Gesamtheit Größenvorteile durch zunehmende Skalenerträge nicht nachweisbar sind (Blankart und Knieps 1994: 151 f.). Betrachtet man die Fernverbindungsnetze und die Ortsnetze getrennt, so sind für erstere Größenvorteile kaum wahrscheinlich. Denn trotz sogenannter Bündelungsvorteile — mit der Kapazität einer Leitung nur unterproportional steigende Kosten — zeigen die im Zuge des Marktwachstums erforderlichen Parallelverbindungen in vielen Bereichen des Fernverbindungsnetzes, daß aufgrund des Nachfragezuwachses die Kapazitätsgrenzen rasch überschritten werden, bis zu denen Größenvorteile auftreten können (Blankart und Knieps 1994: 152 ff.). Aber selbst dort, wo Größenvorteile noch eine Rolle spielen könnten, hat der technische Fortschritt in der Vermittlungstechnik — Satellitentechnik, Mobilfunk, Richtfunk — gegenüber den traditionellen Kabelnetzen dafür gesorgt, daß Investitionen in Übertragungswege heute in viel geringerem Maße irreversibel sind als früher. Unter diesen Umständen kann potentieller Wettbewerb (durch angedrohten Marktzutritt) auch dort wirksam sein, wo nur ein Anbieter am Markt tätig ist (Blankart und Knieps 1994: 154 ff.). Seit sich der Mobilfunk ausbreitet, gilt dies sogar in den Ortsnetzen,

---

240 Vgl. z.B. Ungerer (1994: 3), Jäger (1994b: 301 f.) und die dort zitierten Studien sowie Wissenschaftlicher Beirat (1995: 1 ff.).

241 Vgl. Jäger (1994c: 3 f.; 1994a: 18 ff.), Sondhof (1994: 529 ff.), OECD (1995: 15 ff.), Wissenschaftlicher Beirat (1995: 8 f., 17) und Spulber (1995). Zu den Argumenten gegen das Vorhandensein eines natürlichen Monopols bei den Postdiensten siehe z.B. Braubach (1992: 32 ff., 169 ff.).

wo aufgrund der räumlichen Nähe der Teilnehmer zueinander Größenvorteile noch eine Rolle spielen. Der bereits eingetretene und noch zu erwartende technische Fortschritt im Mobilfunk stellt ebenso wie die Ausbreitung von Kabelfernsehanschlüssen zunehmend auch das bisher angenommene natürliche Monopol bei den Ortsnetzen in Frage.[242]

I. Bisherige Deregulierungsschritte

1. Die Postreform I

Mit dem „Gesetz zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost (Poststrukturgesetz)" vom 8. Juni 1989 (*BGBl.* 1989a) wurden in der Bundesrepublik Deutschland erste Deregulierungsmaßnahmen im Post- und Fernmeldewesen eingeleitet:

(i) Die gelbe Post, die für die Beförderung von Briefen und Paketen zuständig ist, die graue Post, wie der Telekommunikationsbereich traditionell genannt wurde, sowie die Postgiro- und die Postsparkassenämter wurden organisatorisch und finanziell entflochten. Die drei Bereiche der Deutschen Bundespost (DBP) wurden in getrennte öffentliche Unternehmen (die DBP Postdienst, die DBP Telekom und die DBP Postbank) umgewandelt.[243] Sie wurden auf Eigenwirtschaftlichkeit verpflichtet (§ 37 I 1 und II 1 Poststrukturgesetz). Zwischen den drei Unternehmen und zwischen den verschiedenen Diensten innerhalb eines Unternehmens war jedoch insofern weiterhin ein Finanzausgleich vorgesehen, als eine Quersubventionierung zwischen ihnen zulässig war (§ 37 II 2 und III), bei Vorliegen einer sachlichen Begründung selbst zwischen Monopol- und Wettbewerbsdiensten (§ 37 IV).[244]

---

242 Durch den neuen DECT(Digital European Cordless Telecommunications)-Standard können z.B. bald leistungsfähige Ortsnetze ohne Kabelverbindungen entstehen (Jäger 1994a: 21). Konkurrenz für Ortsnetze entsteht auch durch die Kabelfernsehnetze (OECD 1995: 15 ff.).

243 Die drei Bereiche erhielten den Status von Teilsondervermögen unter dem Dach des Sondervermögens des Bundes DBP (Braubach 1992: 24).

244 Als eine hinreichende Begründung in diesem Zusammenhang galt bereits, daß die Postunternehmen bei neuen Dienstleistungen finanzielle Anfangsschwierigkeiten zu überbrücken hatten oder Pflichtleistungen im Rahmen ihres Infrastrukturauftrags zu erbringen und zu finanzieren hatten. Die mit der Quersubventionierung einhergehenden Wettbewerbsverzerrungen waren hingegen nicht entscheidungsrelevant (Braubach 1992: 24).

(ii) Die politischen und hoheitlichen Aufsichts- und Regulierungsfunktionen sowie die betrieblichen Aufgaben im Post- und Telekommunikationswesen wurden voneinander getrennt.[245] Die betriebliche Funktion wurde seither von den drei öffentlichen Unternehmen ausgeübt, während die Aufsichts- und Regulierungsfunktion dem Bundesministerium für Post und Telekommunikation (BMPT) übertragen wurde, das über die Festlegung der Unternehmensziele und der Pflichtdienstleistungen und über die Tarifkontrolle den betrieblichen Bereich weiterhin entscheidend beeinflußte (Braubach 1992: 23).

(iii) Im Telekommunikationsbereich wurden erste Liberalisierungsschritte hin zu einem stärker wettbewerblich geprägten Telekommunikationsmarkt unternommen. Wettbewerb wurde nach Lesart des BMPT (1991: 593 f.) als Regel etabliert, während Monopolrechte und einschränkende regulierende Auflagen als Ausnahmetatbestand gelten sollten, der jeweils zu begründen sei. De facto liberalisiert wurde aber nur der Markt für Endgeräte. Im Mobilfunk, in der Übertragung von Daten sowie in der Satellitenkommunikation wurde der Marktzugang lediglich erleichtert und in engem Rahmen Wettbewerb zugelassen.[246] Unangetastet blieb das Monopol der DBP Telekom für den Sprachtelefondienst und für das Recht, Übertragungswege zu errichten und zu betreiben (Netzmonopol) (Jäger 1994a: 15 f.).

(iv) Im Bereich der gelben Post wurde die Beförderung von Kuriersendungen erleichtert, die ab einer Grenze des zehnfachen Briefportos vom Briefbeförderungsmonopol ausgenommen wurden.[247] Ansonsten blieb das Beförderungsmonopol für Briefe (einschließlich Massendrucksachen) jedoch erhalten (Braubach 1992: 26).

---

245 Nach dem vor 1989 geltenden Rechtsstand übte die Deutsche Bundespost im Bereich des Post- und Fernmeldewesens die Aufgaben in bundesweiter Verwaltung mit eigener Verwaltungsorganisation aus, also auch in bezug auf hoheitliche Funktionen. Das galt etwa für die Genehmigung nichtöffentlicher Fernmeldeeinrichtungen, wie der internen Netze der Energieerzeuger oder des Datenverbunds der Steuerberater (DATEV), und für die Prüfung und Genehmigung der Nutzung und Zulassung der mit dem öffentlichen Fernsprechnetz verbundenen privaten Fernmeldeeinrichtungen (einschließlich Hilfseinrichtungen). Bei Telefonen für den Hauptanschluß, Modems und Fernschaltgeräten besaß die Deutsche Bundespost ein Endgerätemonopol (Soltwedel et al. 1987: 52 ff.).

246 Zusätzlich zum bereits bestehenden C-Netz der Telekom wurden 1992 zunächst zwei Lizenzen für Mobilfunkanbieter im 900-MHz-Bereich nach GSM-Standard (GSM: groupe spéciale mobile) vergeben: an die Telekom-Tochter Dete-Mobil (D1-Netz) und an das private MMO-Konsortium (D2-Netz). Erst 1994 wurde dieses Duopol durch die Zulassung des dritten wiederum privaten Mobilfunkanbieters e-plus im 1,8-GHz-Bereich nach dem aus GSM weiterentwickelten DCS 1 800-Standard erweitert, so daß es nun drei Anbieter von Mobilfunk gibt.

247 Bei internationalen Kuriersendungen war dies bereits seit 1985 so gehandhabt worden (Braubach 1992: 20 f. [Fn. 29]).

Insgesamt war die Postreform I kaum mehr als eine Organisationsreform, bei der auch die bescheidenen Liberalisierungsansätze und die Trennung von hoheitlichen und unternehmerischen Zuständigkeiten nur den EG-rechtlichen Vorgaben folgten (Wissenschaftlicher Beirat 1995: 3). Bald nach Verabschiedung der Reform wurde klar, daß das der Reform zugrundeliegende Konzept — die wesentlichen Monopole beizubehalten, Liberalisierungsmaßnahmen dagegen nur in komplementären und weniger umsatzstarken Bereichen vorzunehmen — nicht mehr zeitgemäß war. Dafür sind im Telekommunikationsbereich im wesentlichen fünf Gründe maßgebend: (1) die einerseits technisch bedingte und andererseits durch gesetzliche Lücken begünstigte faktische Auflösung des Monopols der DBP Telekom im Telefondienst und ansatzweise selbst im Netzbereich, (2) die Internationalisierung des Wettbewerbs in der Telekommunikation, (3) das die Konkurrenz beschränkende Marktverhalten der DBP Telekom in den Bereichen des zugelassenen Randwettbewerbs, (4) die Inflexibilität der DBP Telekom, als öffentliches Unternehmen auf die technischen und wettbewerblichen Herausforderungen angemessen reagieren zu können, und schließlich (5) der von der Europäischen Kommission ausgehende Liberalisierungsdruck (Jäger 1994a: 19 ff.).

2. Die Postreform II

Die im Sommer 1994 beschlossene Postreform II (*BGBl.* 1994f) führt die Deregulierung mit Wirkung vom 1. Januar 1995 weiter. Ausschlaggebend für die relativ rasche Fortführung des Reformwerks von 1989 waren nicht zuletzt finanzielle Gründe, denn der DBP Telekom drohten wegen der umfangreichen Investitionen in den neuen Bundesländern finanzielle Engpässe (Jäger 1994a: 17).[248]

Die Postreform II hat zum Ziel, das Eigenkapital der Telekom durch eine Privatisierung erhöhen zu können und das Unternehmen so weiterzuentwickeln, daß es als ernst zu nehmender Partner für internationale strategische Allianzen im Telekommunikationsbereich gerüstet ist (Sondhof 1994: 528). Gegenüber der Postreform I geht sie einige wichtige Schritte weiter, ohne indes zu einer durchgreifenden Liberalisierung des Post- und Telekommunikationswesens zu

---

[248] Insofern bestehen durchaus Parallelen zur Bahnstrukturreform (Laaser 1994: 3 f.).

führen.[249] Die Postreform II besteht im wesentlichen aus den folgenden Maßnahmen:[250]

(i) Die drei Postunternehmen wurden zunächst in die privatrechtliche Rechtsform einer Aktiengesellschaft überführt, also formal privatisiert (§ 1 I Postumwandlungsgesetz).

(ii) Vom Zeitpunkt der Privatisierung an sind private Anteilseigner grundsätzlich zugelassen; die materielle Privatisierung soll aber erst im weiteren Verlauf der Reform erfolgen. Die Telekom AG soll als erste an die Börse gebracht werden, wobei sich der Bund aber für mindestens fünf Jahre die Aktienmehrheit vorbehalten will. Es wird also zunächst bei einer materiellen Teilprivatisierung bleiben, eine Mehrheitsprivatisierung zu einem späteren Zeitpunkt ist aber nicht ausgeschlossen.

(iii) Für die Wahrnehmung der Interessen des Bundes als Eigentümer gegenüber den formal privatisierten Postunternehmen wurde eine öffentlich-rechtliche Holding, die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation, gegründet (§ 1 Bundesanstalt Post-Gesetz (BAPostG)). Sie verwaltet die Aktienbeteiligungen des Bundes an den drei Postunternehmen und nimmt Koordinierungs- und Kontrollaufgaben wahr (§§ 3 ff. BAPostG). Dabei soll sie laut gesetzlichem Auftrag auch der historisch gewachsenen Einheit des Post- und Fernmeldewesens und der Bedeutung der Telekom für Infrastruktur Rechnung tragen. Ferner kann sie einen Gewinnausgleich zwischen den Postunternehmen ermöglichen. Schließlich ist die Bundesanstalt für den Abschluß der Manteltarifverträge zuständig (Wissenschaftlicher Beirat 1995: 2, 4).

(iv) Die staatlichen Regulierungsaufgaben werden von einer Abteilung im BMPT wahrgenommen, die darin von einem „Regulierungsrat", bestehend aus 16 Vertretern des Bundestages und 16 Ländervertretern, beraten wird (§ 11 Post- und Telekommunikations-Regulierungsgesetz (PTRegG)). Der Regulierungsrat, der aufgrund seiner Zusammensetzung ein rein politisches Gremium darstellt, muß überdies allen wichtigen Entscheidungen des BMPT zur Änderung der Rahmenbedingungen zustimmen (§ 13 PTRegG), er soll zudem bei der Lizenzvergabe an Telekommunikationsanbieter mitwirken und ist an der Genehmigung von Tarifen im Monopolbereich beteiligt (§ 13 PTRegG).

(v) Die bisherigen Monopolrechte der DBP Postdienst (Beförderung von Briefen) und der DBP Telekom (Sprachdienste und Betreiben von Netzen) wurden grundsätzlich beibehalten und auf die entsprechenden Aktiengesellschaften

---

249 Das Reformkonzept ist aber zumindest insoweit für weitere Maßnahmen offen, als die wichtigsten Vorschriften bis Ende 1997 befristet wurden (Wissenschaftlicher Beirat 1995: 2).

250 Vgl. zu den gesetzlichen Grundlagen und einzelnen Maßnahmen der Postreform II Pohl (1995: 240 ff.).

übertragen (§ 2 I Postgesetz, § 1 I Fernmeldeanlagengesetz). In Einzelfällen kann das BMPT hiervon Ausnahmen erteilen, wobei der Regulierungsrat mitwirken muß. Zugleich wurde aber das Briefmonopol der Postdienst AG etwas enger gefaßt: Zum 1. Januar 1995 ist das Briefmonopol insofern gelockert worden, als nunmehr Massendrucksachen mit einem Gewicht über 250 g („Infopost schwer", z.B. Versandhauskataloge) durch lizensierte Unternehmen befördert werden können.[251]

Der Deregulierungsprozeß wird aber auch mit der Postreform II, in deren Mittelpunkt die Privatisierung der Postunternehmen steht, noch kein Ende finden. Gewissermaßen systemimmanent sind im Juni 1995 zwei ergänzende Maßnahmen beschlossen worden: (i) Herabsetzung der Gewichtsgrenze für Massendrucksachen, die auch von Wettbewerbern der Deutschen Post AG befördert werden dürfen, auf 100 g zum 1. Januar 1996;[252] (ii) Erweiterung der Befugnisse des BMPT zur Genehmigung von Sprachtelefondiensten für geschlossene Benutzergruppen (Corporate networks) im Telekommunikationsbereich. Schuldrechtliche Beziehungen zwischen den Gruppenmitgliedern sind nicht mehr Genehmigungsvoraussetzung (*FAZ* vom 18. Juli 1995).[253]

---

251 Die Öffnung für den Wettbewerb betrifft die Beförderung von adressierten, inhaltsgleichen Sendungen mit einer Mindestmenge von 250 Stück je Absender und Auftrag sowie einem Mindestgewicht von 250 Gramm. Potentielle Anbieter müssen eine Lizenz beim BMPT erwerben. Die Lizenz gilt für das Einsammeln, Bearbeiten und Zustellen der Sendungen gemeinsam, wobei aber Subunternehmen beschäftigt werden können. Es können entweder bundesweit oder regional gültige Lizenzen erworben werden. Verpflichtungen zum flächendeckenden Angebot, Mindeststandards und ein Kontrahierungszwang sind nur im Falle einer für das Bundesgebiet festgestellten marktbeherrschenden Stellung eines Anbieters zulässig. Das BMPT prüft die subjektive Eignung des Bewerbers, eine objektive Marktzutrittsbeschränkung in Form einer beschränkten Zahl von Lizenzen existiert nicht. Zum 1. Januar 1995 sind zunächst sieben Unternehmen lizensiert worden, davon haben drei Unternehmen bundesweit gültige Lizenzen erworben. Bis Mitte des Jahres 1995 wurden insgesamt rund 60 Lizenzen vergeben (*FAZ* vom 27. Juni 1995). Das von dieser Liberalisierung betroffene Marktvolumen beträgt vermutlich weniger als 10 vH des Infopostmarktes (*FAZ* vom 18. Juli 1995).

252 Dies gehörte zwar nicht direkt zum ursprünglichen Reformpaket, ist aber als Fortsetzung der Deregulierung innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens zu werten. Der Regulierungsrat hat einer entsprechenden Vorlage des BMPT Ende Juni 1995 zugestimmt (*FAZ* vom 27. Juni 1995). Damit steigt nach Schätzung des Verbands der potentiellen Konkurrenten der Post, des Deutschen Direktmarketing-Verbands, das stückmäßige Marktvolumen der freigegebenen Infopost auf lediglich 15 vH (*FAZ* vom 18. Juli 1995).

253 Die Erleichterungen beim Sprachtelefondienst innerhalb geschlossener Nutzergruppen gehen im übrigen auf entsprechenden Druck seitens der EU zurück (vgl. dazu Abschnitt G.II).

Mit der Postreform II nicht beendet ist der Deregulierungsprozeß aber vor allem deshalb, weil auf der Ebene der EU inzwischen beschlossen worden ist, zumindest in der Telekommunikation die wesentlichen Monopolrechte, die aus theoretischer Sicht als nicht mehr haltbar gelten können (Sondhof 1994: 527 f.), abzuschaffen. Die Entwicklung der Rahmenbedingungen für das Post- und Telekommunikationswesen befindet sich durch den Deregulierungsdruck, der seitens der EU ausgeübt wird, im Fluß. Sowohl die Postreform I von 1989 als auch die Postreform II von 1994 sind von den von der EU ausgehenden Deregulierungsanstößen geprägt worden (Wissenschaftlicher Beirat 1995: 3), ohne daß mit beiden Reformen dem Fortgang der Deregulierungspolitik der EU voll entsprochen worden wäre. Die in Deutschland ergriffenen Deregulierungsmaßnahmen folgen lediglich den Deregulierungsschritten im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktprogramms.[254] Da im Bereich der gemeinschaftlichen Telekommunikationspolitik inzwischen weitere Schritte erfolgt sind (Abschnitt G.II), ist auch die weitere Deregulierung des Telekommunikationswesens in Deutschland vorgezeichnet. Demzufolge schreitet die Diskussion auch hierzulande voran (siehe dazu Abschnitt G.III.2).

II. Liberalisierungsdruck seitens der Europäischen Union

Basis der gemeinschaftlichen Telekommunikationspolitik ist das Grünbuch der Kommission über Telekommunikationsdienste und -endgeräte von 1987 (Kommission 1987). In diesem Grünbuch hat die Kommission einen Zielkatalog für die künftige gemeinsame Politik formuliert (Monopolkommission 1991: 29 f.):

(1) Das Netzmonopol der nationalen Fernmeldeverwaltungen wird grundsätzlich anerkannt, jedoch soll der Bereich der Satellitenkommunikation kontrolliert dem Wettbewerb geöffnet werden;

---

254 Dabei ist die Motivation der Europäischen Kommission keinesfalls ausschließlich ordnungspolitisch begründet, also allein auf das Ziel der Vollendung des Binnenmarktes gerichtet. Vielmehr steht dahinter eine ausgesprochen industriepolitische Zielsetzung, weil das Telekommunikationswesen als der Wachstumsmarkt der Zukunft gesehen wird, auf dem Europa den Vorsprung der USA und Japans aufholen könne. Die Europäische Kommission verweist darauf, daß der Telekommunikationssektor einer der Märkte mit den höchsten Innovationsraten sei und sich allein innerhalb der EU ein potentieller Markt von 340 Millionen Verbrauchern — unter Einschluß der Neumitglieder von 1995 und der anderen Unterzeichnerstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum sogar 380 Millionen Verbrauchern — öffne (Ungerer 1994: 3).

(2) bei den Telekommunikationsdiensten soll eine begrenzte Zahl von Basisdiensten (insbesondere der Sprachtelefondienst) im Monopol der nationalen Fernmeldeverwaltungen verbleiben, wobei dieses Monopol restriktiv definiert und regelmäßig überprüft werden soll;
(3) bei den übrigen Diensten (einschließlich der Mehrwertdienste)[255] soll dagegen Wettbewerb eingeführt werden;
(4) für die Netzinfrastruktur und die Dienste sollen Normen formuliert werden, die die gemeinschaftsweite Kompatibilität sichern sollen;
(5) Anbieter privater Dienste sollen einen offenen Netzzugang im Rahmen des „open network provision"-Konzepts (ONP) erhalten;
(6) die Märkte für Endgeräte sollen geöffnet werden;
(7) die hoheitlichen und betrieblichen Aktivitäten sollen voneinander getrennt werden;
(8) die unternehmerischen Aktivitäten der nationalen Fernmeldeverwaltungen sollen den Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft unterworfen werden;
(9) das gleiche soll für künftige private Anbieter von Telekommunikationsleistungen gelten;
(10) die Gemeinsame Handelspolitik soll auch im Bereich der Telekommunikation Anwendung finden.

Der Ministerrat hat 1988 einen entsprechenden Zielkatalog beschlossen, in dem außer den genannten ordnungspolitischen Zielen auch forschungs- und industriepolitische Ziele enthalten waren. Die konkreten Schritte auf dem Weg zum Europäischen Binnenmarkt im Bereich der Telekommunikation werden durch die Endgeräte-Richtlinie, die Wettbewerbsrichtlinie und die Richtlinie zum offenen Netzzugang gebildet. Seit 1993 geht die gemeinschaftliche Telekommunikationspolitik über die ersten beiden Ziele des Grünbuchs von 1987 hinaus, indem der Ministerrat beschlossen hat, das Monopol für den Sprachtelefondienst zum 1. Januar 1998 aufzuheben. Seit November 1994 steht zudem durch einen entsprechenden Ministerratsbeschluß fest, daß auch das Netzmonopol zum selben Zeitpunkt aufgehoben werden soll.

Die Deregulierung auf EG-Ebene vollzog sich im wesentlichen in vier Schritten:

Der *erste Deregulierungsschritt* bestand in der schrittweisen Öffnung des Endgerätemarktes für Wettbewerb durch die Endgeräterichtlinie der Kommission (*ABl.* 1988a). Schon Mitte 1990 waren 95 vH des gemeinschaftsweiten Endgerätemarktes geöffnet. Die Richtlinie hatte nach Klagen einiger nationaler

---

255 Mehrwertdienste sind solche Dienstleistungen innerhalb des Telekommunikationswesen, die auf bereits angebotenen Leistungen basieren, diese jedoch um zusätzliche Leistungsmerkmale erweitern (Jäger 1994b: 301 [Fn. 2]).

Regierungen (darunter der Bundesregierung) in einem Prozeß im Kern vor dem EuGH Bestand (Urteil vom 19. März 1991) (Monopolkommission 1991: 29 ff.; Emmerich 1993: 61 ff.). Ergänzende Maßnahmen bestanden in der Vereinbarung vom Juni 1990 über die gegenseitige Anerkennung der Gerätezulassungen sowie in der Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften über Telekommunikationsendeinrichtungen einschließlich der gegenseitigen Anerkennung der Konformität der Vorschriften (*ABl.* 1991c).

Im *zweiten Deregulierungsschritt* wurden die Märkte für Telekommunikationsdienstleistungen schrittweise geöffnet, allerdings mit der Ausnahme der Sprachtelefondienste. Dies geschah durch die Richtlinie des Rates 90/387 zur Einführung eines offenen Netzzugangs (ONP) (*ABl.* 1990a) und die Wettbewerbsrichtlinie (Diensterichtlinie) der Kommission 90/388 (*ABl.* 1990c). Mit der ONP-Richtlinie 90/387 sollten harmonisierte Grundsätze für den offenen Netzzugang geschaffen und das Angebot von Diensten auf der Basis öffentlicher Netze in und zwischen den Mitgliedstaaten erleichtert werden.[256] Die Wettbewerbsrichtlinie 90/388 soll besondere und ausschließliche Rechte bei der Erbringung der Dienste beseitigen.[257] Lediglich bei den Sprachtelefondiensten wurde die Aufhebung staatlicher Monopole nicht verlangt (Monopolkommission 1991: 32 ff.). Dabei soll — wie aus einem Schreiben der Kommission an die Bundesregierung vom April 1994 noch einmal hervorgeht (*Handelsblatt* vom 2./3. September 1994) — das Monopol für den Sprachtelefondienst eng ausgelegt werden. Nicht zum Monopolbereich für die Sprachübermittlung zählen „corporate networks", also die interne Kommunikation zwischen Muttergesellschaften und Tochterfirmen oder Filialen bzw. die Kommunikation im Rahmen festgelegter Geschäftsbeziehungen und geschlossener Benutzergruppen (z.B. Zulieferer- und Abnehmerbeziehungen), die nach EG-Recht nicht für die Öffentlichkeit tätig werden dürfen, die Kommunikation zwischen Dienststellen inter- und supranationaler Organisationen und „common activity networks", also die Kommunikation im Rahmen gemeinsamer Aktivitäten (z.B. betreffend den Zahlungsverkehr von Banken).

Im Jahre 1990 wurden durch die Richtlinie des Rates 90/531 zum Beschaffungswesen der Fernmeldeverwaltungen (*ABl.* 1990b) zudem die in anderen Sektoren bereits geltenden Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung, Transparenz und Nichtdiskriminierung bei öffentlichen Beschaffungsverfahren auf die Fernmeldeverwaltungen angewendet. Konkret bedeutete dies, daß bei

---

256 Die ONP-Richtlinie ist eine Rahmenrichtlinie, die durch spezifische Richtlinien für den Zugang zu den einzelnen Netzen ergänzt wird. Eine solche ist beispielsweise die ONP-Richtlinie 92/44 für Mietleitungen (*ABl.* 1992c).

257 Telex, Mobilfunk, Funkruf und Satellitenkommunikation fallen nicht unter die Richtlinie, hier sind die normalen Wettbewerbsregeln, ergänzt durch spezifische Richtlinien, anzuwenden.

Beschaffungen von über 400 000 ECU (bei Bauvorhaben 5 Mill. ECU) europaweite Ausschreibungen obligatorisch gemacht wurden (Monopolkommission 1991: 34).

Im *dritten Deregulierungsschritt* haben sich die Mitgliedstaaten im Ministerrat auf der Sitzung vom 16. Juni 1993 darauf geeinigt, zum 31. Dezember 1997 das verbliebene Monopol für den Sprachtelefondienst aufzulösen (*ABl.* 1993; Ungerer 1994: 4). Mit diesem Schritt ging man über die im Grünbuch von 1987 festgelegten Prinzipien hinaus, nachdem sich im Zuge der regelmäßigen Überprüfung der Ergebnisse der vorangegangenen Deregulierungsschritte (in den sogenannten Reviews) gezeigt hatte, daß dem gemeinschaftlichen Ziel — Stärkung des europäischen Telekommunikationswesens — auch im Bereich des Sprachtelefondienstes am besten durch die Einführung von Wettbewerb entsprochen werden könne (Kommission 1993a: 146; Ungerer 1994: 4).

Ergänzend zu den Deregulierungsmaßnahmen im Bereich der klassischen Telekommunikationsdienste hat die Kommission im Jahre 1990 ein Grünbuch zur Satellitenkommunikation (Kommission 1990) und im Jahre 1994 auf der Basis der Entschließung des Ministerrats vom 16. Juni 1993 ein Grünbuch zu einem gemeinsamen Konzept der EU im Mobilfunk (Kommission 1994a) vorgelegt. Dessen wesentliche Anstöße bestehen darin, daß die in den Mitgliedstaaten bestehenden Ausschließlichkeitsrechte bei Lizenzen überprüft, die Rolle der Diensteanbieter definiert, das Problem der Interconnection (die diskriminierungsfreie Verbindung der Mobilfunknetze mit dem Festnetz) gelöst, Möglichkeiten für Lizenznehmer zur Errichtung eigener Infrastrukturen eröffnet und Rahmenbedingungen für die Zuteilung von Funkfrequenzen sowie Nummernpläne formuliert werden sollen (Ungerer 1994: 12 f.).

Mitte November 1994 wurde der *vierte Deregulierungsschritt* beschlossen. Bis dahin hatte eine Vereinbarung über einen Termin für die Auflösung des Netzmonopols noch gefehlt.[258] Unter dem bis November 1994 geltenden Rechtsstand mußten alternative Anbieter immer noch Leitungen der nationalen Netzmonopolverwaltungen mieten. Das galt beispielsweise für die „corporate networks" (mit Ausnahme der internen Netze der Energieversorgungsunternehmen und der DBAG) und auf Teilstrecken selbst für die Mobilfunkanbieter. Daran hätte sich auch nach Aufhebung des Monopols für den Sprachtelefondienst zum Jahreswechsel 1997/98 nichts geändert. Ein inoffizieller Termin für die Auflösung auch der Netzmonopole war zunächst die Jahrtausendwende. Auf der Ministerratstagung der für die Telekommunikation zuständigen Fachmini-

---

258 Aufgrund der Entschließung des Ministerrats vom 16. Juni 1993 war die Kommission jedoch aufgefordert worden, auch ein Grünbuch zur zukünftigen Politik bezüglich Netzinfrastruktur und Kabelnetzen zu formulieren (Ungerer 1994: 4). Dieses Grünbuch liegt inzwischen vor (Kommission 1994b).

ster Mitte November 1994 ist beschlossen worden, das Netzmonopol in den Mitgliedstaaten zeitgleich mit der Auflösung des Sprachdienstmonopols zum 31. Dezember 1997 abzuschaffen, wobei allerdings längere Übergangszeiten für Luxemburg sowie die südeuropäischen Mitgliedstaaten gelten. Nicht durchsetzen konnte sich die Auffassung, die vorhandenen „corporate networks" schon vor diesem Termin für die Vermittlung von Sprachdiensten für Dritte freizugeben.

Durch die Beschlüsse vom November 1994 liegt jetzt ein verbindlicher Termin für die Auflösung auch der Netzmonopole in den Mitgliedstaaten vor.[259] Die Vorgaben der EU-Ebene müssen nun bis Ende 1997 in den Mitgliedstaaten in geltendes Recht umgesetzt werden. In Deutschland ist im Sommer 1995 ein Referentenentwurf für ein neues Telekommunikationsgesetz vorgelegt worden. Das Gesetzgebungsverfahren soll bis zum Sommer 1996 abgeschlossen sein, so daß die ersten Lizenzen für alternative Netzbetreiber spätestens bis zum Frühjahr 1997 erteilt werden können (siehe Abschnitt G.III.2.a).

Bei den Postdiensten hat die Kommission im Jahre 1992 ebenfalls ein Grünbuch vorgelegt (Kommission 1992; vgl. hierzu auch Kommission 1993a: 114). Hier sind aber, anders als im Bereich der Telekommunikation, bisher kaum Fortschritte erzielt worden, so daß der Binnenmarkt im Postwesen noch nicht verwirklicht wurde. Innerhalb Deutschlands wird nach einer Anhörung im BMPT vom März 1995 nun aber ebenfalls ein Referentenentwurf für ein neues Postgesetz erarbeitet, nachdem das Postneuordnungsgesetz, das das Briefmonopol aufrechterhält, bis zum 31. Dezember 1997 befristet ist. Das BMPT hat im Juni 1995 ein Eckpunktepapier zur künftigen Struktur des Postwesens vorgelegt.[260] Der Referentenentwurf ist im Dezember 1995 angekündigt worden (Bötsch 1995c: 1073).

III. Wirkungen der Deregulierung

Erwartet werden bei einer umfassenden Deregulierung des Post- und Fernmeldewesens nicht allein eine höhere statische Effizienz durch Kostensenkungen

---

259 Das Netzmonopol im Vereinigten Königreich wurde bereits 1984 abgeschafft. Seit diesem Zeitpunkt gibt es neben der inzwischen privatisierten British Telecom (BT) mit Mercury einen zweiten Anbieter, der Telekommunikationsdienstleistungen mit eigenem Netz anbietet. Aber erst seit 1991 ist das Duopol von BT und Mercury durch das Auftreten weiterer Wettbewerber auch im Netzbereich ausgeweitet worden (vgl. dazu Klodt et al. 1993: 140 f.).

260 Zum Inhalt des Eckpunktepapiers des BMPT vgl. *DVZ* vom 29. März 1995: 2 und vom 17. Juni 1995 sowie Bötsch (1995a: 3). Siehe auch Abschnitt G.III.2.b.

und Produktivitätssteigerungen bei traditionellen Dienstleistungen, sondern vor allem eine größere dynamische (wachstumsbezogene) Effizienz durch Prozeß-, vor allem aber Produktinnovationen. Dies gilt nicht nur für den Telekommunikationssektor im engeren Sinne, sondern auch für komplementäre Branchen (wie die Elektronische Datenverarbeitung im allgemeinen und die Bürokommunikation im besonderen) und für den Dienstleistungssektor insgesamt, dessen Leistungsfähigkeit in zunehmendem Maße von einer effizienten Beschaffung, Bündelung, Vermittlung und Verarbeitung von Informationen abhängt.[261] Um die vielfältigen gesamtwirtschaftlichen Vorteile eines flexibler auf Marktanreize reagierenden Post- und Fernmeldewesens nutzbar zu machen, würde auch in diesem Bereich der Wettbewerb seine Funktion als Entdeckungsverfahren (von Hayek 1968) entfalten können.

Die Erwartungen hinsichtlich der konkreten Ergebnisse der Postreformen I und II müssen angesichts der überwiegend beibehaltenen Monopole, der weitreichenden Kompetenzen der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation, des Übergewichts der Unternehmensvertreter im Verwaltungsrat der Bundesanstalt und des Einflusses des politischen Gremiums Regulierungsrat auf den systemimmanenten Fortgang des Liberalisierungsprozesses (Wissenschaftlicher Beirat 1995: 2 ff.) niedriger angesetzt werden als bei einer umfassenden Liberalisierung: Diejenigen Effizienzsteigerungen, die man sich aus einem verstärkten Wettbewerb erhoffen kann, können bestenfalls eingeschränkt verwirklicht werden.

Eine Analyse der Wirkungen der Deregulierung im Post- und Fernmeldewesen in Deutschland muß notgedrungen vor allem bei der Postreform I von 1989 ansetzen, da die Postreform II erst zu Beginn des Jahres 1995 in Kraft getreten ist.[262] In bezug auf letztere sind nur allgemeine Trendaussagen möglich. Hier wird die Entwicklung zudem durch die anstehenden Deregulierungsschritte bis zu einer Öffnung der Märkte im Telekommunikationsbereich bis 1998 überlagert.

---

261 Bereits in den achtziger Jahren machte der Anteil der mit Informationen im weitesten Sinne verknüpften Wertschöpfung am Bruttoinlandsprodukt in den OECD-Ländern zwischen einem Drittel und 50 vH aus; in den EU-Ländern soll dieser Anteil bis zum Jahre 2000 auf 60 vH steigen (Wellenius und Stern 1994: 2).

262 Die Analyse der Wirkungen der Deregulierung im Post- und Fernmeldewesen wird sich auf die Telekommunikation und die Postdienste konzentrieren. Dagegen bleiben die Postbankdienste außer Betracht, weil zwischen diesen und den anderen beiden Tätigkeitsfeldern der Post keine Verbundvorteile bestehen, die Entflechtung daher nur den Marktgegebenheiten folgt und das Postbankwesen zum Bereich der Finanzmärkte zu zählen ist.

1. Postreform I

Die Summe der Wirkungen der Postreform I läßt sich im Grunde genommen an dem Umstand ablesen, daß ihr nach wenigen Jahren die Postreform II gefolgt ist. Das ursprüngliche Konzept, die Aktivitätsfelder der Deutschen Bundespost (unvollständig)[263] zu entflechten und Wettbewerb nur in marginalen Bereichen[264] zuzulassen, hat sich angesichts der raschen technischen Entwicklung im Bereich der Telekommunikation und der insgesamt erfolgreichen Deregulierungsexperimente in wichtigen anderen OECD-Staaten als nicht tragfähig genug erwiesen,[265] um die Hoffnungen auf ein stabiles Wachstum im Telekommunikationsbereich (auch im Vergleich zu anderen Industrieländern) zu erfüllen.

a. Telekommunikation

Preisentwicklung

Seit Inkrafttreten der Postreform I hat es durch die dreistufige Tarifsenkung im Fernmeldeverkehr nach dem Konzept der „Tarifreform '90" (bei gleichzeitiger Verteuerung der Ortsgespräche) zwar insgesamt eine Preissenkung gegeben; zudem wurde schon 1993 vor Inkrafttreten der Postreform II für die Jahre 1996–1998 eine Tarifsenkung im Fernverkehr um 20 vH avisiert (Jäger 1994a: 28 f.). Über die Höhe der Preise der verschiedenen Leistungen der Deutschen Bundespost im internationalen Vergleich gehen die Einschätzungen in den verfügbaren Studien aber auseinander. Hinsichtlich der Preise für Telekommunikationsleistungen ist eine ganze Reihe von internationalen Vergleichsstudien angestellt worden (vgl. z.B. Busch 1992; OECD 1990, 1993, 1995), in denen entweder standardisierte Leistungsbündel unterstellt wurden, deren Preise dann unter den Bedingungen der verschiedenen Fernmeldeverwaltungen bzw. Unter-

---

263 Unvollständig deshalb, weil ein interner Verlustausgleich nach wie vor möglich war.

264 Im monopolisierten Sprachtelefondienst erzielte die Telekom 1990: 85 vH, 1991: 87 vH, 1992: 87 vH und 1993: 79 vH ihrer Umsätze (DBP Telekom *Bericht über das Geschäftsjahr* ... lfd. Jgg.; Blankart und Knieps 1994: 8).

265 Bereits die verbliebenen Monopole selbst erweisen sich nicht als stabil. Denn das Nebeneinander von monopolisierten und dem Wettbewerb geöffneten Dienstleistungen gibt in gemeinsamen Randbereichen Anreize zum Umgehen der reservierten Monopolbereiche. Das hat zur Folge, daß sich Anbieter und staatliche Regulierung eine Art Wettrennen des Umgehens und des Intervenierens liefern, in dessen Verlauf die Trennlinie zwischen Monopol- und Wettbewerbsbereichen mehr und mehr instabil wird (Blankart und Knieps 1994: 8 f.; Wellenius und Stern 1994: 11).

nehmen ermittelt wurden, oder die Tarife für bestimmte Leistungen direkt miteinander verglichen wurden.

Nach OECD-Studien (OECD 1993, 1995), die die Tarifniveaus für standardisierte Warenkörbe von November 1989 bis Januar 1994 vergleichen und auf einer Umrechnung der Telefonkosten in US-Dollar zu Kaufkraftparitäten beruhen, lag das Tarifniveau Anfang 1994 in Deutschland für die Warenkörbe für Haushaltskunden leicht unterhalb (4,2 vH) und für gewerbliche Kunden leicht oberhalb (1,4 vH) des OECD-Durchschnitts (Tabelle 26). Im Vergleich zu den OECD-Ländern, die im Telekommunikationswesen Wettbewerb eingeführt haben,[266] waren die Preise der DBP Telekom bei Haushaltskunden teils höher, teils niedriger und bei gewerblichen Kunden (bis auf Australien) höher als in den Vergleichsländern (OECD 1993: 59 f.; OECD 1995: 56 ff., 67 ff.).[267] Vergleicht man die Tarife der Telekom mit den jeweils niedrigsten ausländischen Tarifen, so lagen sie bei Haushaltskunden knapp 70 vH über den Tarifen in Island und zwischen 13 und 58 vH über den Tarifen in den skandinavischen Ländern, bei gewerblichen Kunden über 200 vH über den Tarifen in Island und zwischen 130 und 142 vH über den Tarifen in Finnland, Dänemark und Schweden (OECD 1995: 67 ff.).

Die reale Tarifsenkung von 1989 bis 1994 war nach den OECD-Recherchen in Deutschland für Haushaltskunden mit –9,3 vH die viertgrößte unter den OECD-Ländern, für gewerbliche Kunden mit –17,5 vH sogar die drittgrößte. Höher waren die realen Tarifsenkungen bei Haushaltskunden in Norwegen (–26,0 vH), Japan (–10,4 vH) und Österreich (–9,5 vH), bei gewerblichen Kunden ebenfalls in Norwegen (–46,1 vH) und in Japan (–19,5 vH) (OECD 1995: 67 ff.). Die Tarife der DBP Telekom waren nach den OECD-Berechnungen im Verhältnis zu den anderen OECD-Staaten im Telefondienst nicht mehr so ungünstig wie früher; allerdings steht die Telekom ungünstiger im internationalen Vergleich da, wenn es um Tarife für Mietleitungen geht, also um die Fälle, in denen die Telekom als Netzmonopolist ihre Leitungen für Dienste von Konkur-

---

266 In den achtziger Jahren waren dies die Vereinigten Staaten, das Vereinigte Königreich und Japan, 1991 folgten Australien und Neuseeland. Seit 1992 gibt es Wettbewerb auch in Kanada, seit 1993 in Schweden und seit 1994 in Finnland (vgl. dazu Klodt et al. 1995).

267 Der Vergleich der Tarife der Telekom mit denjenigen in Neuseeland hängt für 1994 bei den Geschäftskunden noch davon ab, ob man den Telefonwarenkorb von 1994 mit 2 694 Gesprächen aller Entfernungsbereiche heranzieht, wie es die OECD (1995: 56 [Tabelle 5.1]) in ihrem aktuellen Vergleich tut, oder den Warenkorb von 1990 mit 2 279 Gesprächen, wie die OECD (1995: 67 ff. [Tabellen 5.9–5.12]) in ihrer Zeitreihenanalyse, der auch Tabelle 26 zugrunde liegt. Beim Warenkorb von 1990 liegt die Telekom unter dem neuseeländischen Niveau, beim Warenkorb von 1994 dagegen über diesem, weil die nutzungsabhängigen Tarife in Neuseeland weitaus niedriger sind als in Deutschland.

renten gegen Entgelt zur Verfügung stellt. So sind die Tarife für Mobilfunkleistungen in Deutschland — hier sind auch die privaten Konkurrenten der Telekom auf Mietleitungen angewiesen — rund 20 vH höher als im OECD-Durchschnitt und etwa doppelt so hoch wie in den skandinavischen Ländern (OECD 1995: 64). Die direkten Entgelte für Mietleitungen liegen bei Leitungen mit niedriger Kapazität um die Hälfte über denen im Durchschnitt der OECD-Länder, bei Leitungen höherer Kapazität leicht unterdurchschnittlich. Aber hier sind die Tarife in den meisten Ländern mit wettbewerblich organisiertem Telekommunikationswesen noch weitaus niedriger, so im Vereinigten Königreich, wo sie nur halb so hoch sind wie in Deutschland (OECD 1995: 65). Bei paketvermittelten Datendiensten, die von Anwendern auf der Basis von Mietleitungen angeboten werden, sind die Leistungen der Telekom ebenfalls vergleichsweise teuer. Die OECD (1995: 66) ermittelte für die Telekom um 55 vH höhere Tarife als im OECD-Durchschnitt. Hier sind es wiederum die skandinavischen Länder, in denen solche Dienste zu Preisen angeboten werden, die bei der Hälfte des OECD-Durchschnitts oder sogar darunter liegen.

Die Position der Telekom bei den Tarifvergleichen hängt im übrigen entscheidend vom verwendeten Warenkorb und von der Wahl des Umrechnungskurses ab. Ungünstiger schneidet die Telekom nämlich bei direkten Tarifvergleichen für standardisierte Telefonleistungen ab, wie z.B. in der Analyse, die von der Consulting-Firma National Utility Services Anfang 1995 veröffentlicht wurde (Cane 1995a). Im reinen Telefondienst betrugen danach Ende 1994 die Preise für Ferngespräche je nach Entfernung in Deutschland das Zwei- bis Dreifache derjenigen in den USA und das Vierfache derjenigen im Vereinigten Königreich. Ortsgespräche waren danach im Vereinigten Königreich ähnlich teuer, in den USA aber sogar noch billiger (Cane 1995a). Bei Mietleitungen liegt das deutsche Tarifniveau z.T. je nach Übertragungsgüte und Leistungsspektrum

Tabelle 26 — Preise für Telekommunikationsleistungen in Deutschland und in den OECD-Ländern insgesamt 1990–1994 (US-Dollar)[a]

	1990	1991	1992	1993	1994
Warenkorb für Geschäftskunden					
Deutschland	1036,87	891,27	875,58	859,13	855,12
OECD-Länder insgesamt[b]	924,35	924,47	917,94	891,10	843,77
Warenkorb für Haushaltskunden					
Deutschland	350,28	327,27	325,46	319,35	317,86
OECD-Länder insgesamt[b]	340,68	345,41	343,01	337,50	331,86

[a]Umgerechnet auf der Basis von Kaufkraftparitäten. — [b]Gewichteter Durchschnitt.

Quelle: OECD (1995: 67 [Tabelle 5.9], 69 [Tabelle 5.11]).

beim Sechseinhalb- bis Siebenfachen der Tarife in den USA und im Vereinigten Königreich (Jäger 1994b: 308). Bei diesen Untersuchungen wurden die Tarife zu jahresdurchschnittlichen amtlichen Devisenkursen und nicht zu Kaufkraftparitäten umgerechnet.

Das Ergebnis hinsichtlich der Preise bleibt letztlich uneinheitlich und hängt von der Wahl des Umrechnungskurses ab. Die Kaufkraftparitätenmethode bietet zwar den Vorteil, daß Wechselkursschwankungen herausgerechnet werden können, bei ihr sind allerdings Verzerrungen durch den verwendeten Warenkorb möglich.

Zahl der Anbieter, Kapazitäten und Wettbewerbsintensität

Die Wettbewerbsintensität im deutschen Telekommunikationswesen hat, obwohl das Netz- und Sprachdienstmonopol beibehalten wurde, zumindest in Randbereichen etwas zugenommen. Dies betrifft einerseits die nunmehr liberalisierte Bündelfunk-, Satelliten- und Datenkommunikation,[268] jedoch in Randbereichen auch den Sprachtelefondienst. Die Lizenzierung der zusätzlichen Mobilfunknetze D1 (der DBP Telekom-Tochter DeTeMobil) und D2 (der Mannesmann-Mobilfunk) im Jahre 1992 und e-plus (eines Konsortiums unter Beteiligung von VEBA und Thyssen) seit 1994 hat eine Art Außenseiterwettbewerb in Gang gesetzt.[269] Solange das BMPT nur die beiden Netze D1 und D2 zugelassen hatte, nahm die Wettbewerbsintensität allerdings nur wenig zu, wobei zudem das D2-Netz unter Wettbewerbsnachteilen litt, weil es Leitungen von der Muttergesellschaft des Konkurrenten D1 mieten mußte und die DeTeMobil zu-

---

268 Vgl. zu den nunmehr dem Wettbewerb geöffneten Diensten ausführlich Jäger (1994c: 254 ff.). Nach wie vor ist die Telekom aber aufgrund ihres Startvorteils und ihrer Rolle als Netzmonopolist der marktbeherrschende Anbieter.

269 Die Mobilfunkanbieter sind — wie alle anderen nunmehr zugelassenen Konkurrenten der Telekom bei Bündelfunk-, Satelliten- und Datenmehrwertdiensten — auf Teilstrecken zwischen größeren Knotenpunkten immer noch auf die Nutzung von Mietleitungen des Netzmonopolisten Telekom angewiesen. Aufgrund einer Ausnahmegenehmigung des BMPT gilt dies zwar nicht für sämtliche Verbindungen zwischen den eigenen Knoten; daher werden manche Gespräche zwischen Mobilfunkteilnehmern nicht durch das Telekom-Netz geführt. Insgesamt sind die Mobilfunkanbieter aber nach wie vor vom Netzmonopol erheblich betroffen. Das betrifft aufgrund der Eigentumsstruktur vorrangig die beiden privaten Netze D2 und e-plus. Im Juni 1995 hat der Regulierungsrat im übrigen eine Vorlage des BMPT abgelehnt, wonach den Mobilfunkanbietern grundsätzlich erlaubt werden sollte, eigene Übertragungswege für ihre spezifischen Netze zu errichten. Dies wurde damit begründet, daß den Mobilfunkanbietern kein Startvorteil gegenüber den bis spätestens 1998 neu zu lizenzierenden Netzbetreibern gewährt werden solle (*FAZ* vom 27. Juni 1995).

sätzlich das ältere C-Netz betreibt.[270] Die beginnende räumliche Ausbreitung des e-plus-Netzes hat gegen Ende des Jahres 1994 bei allen Mobilfunkanbietern zu ersten Preissenkungen geführt. Zum 1. Mai 1995 wurden zudem neue Tarifstrukturen eingeführt, die nicht nur bei Grundgebühren und bei Gesprächstarifen nach Tageszeiten differenzieren, sondern auch nach Geschäfts- und Privatkunden. In einzelnen Teilen des Tarifs (etwa bei den Anschlußgebühren und den Nachttarifen für Privatkunden) sind deutliche Preissenkungen zu verzeichnen, in anderen aber Erhöhungen. Im Durchschnitt fallen die Tarifsenkungen eher moderat aus. Dies wird darauf zurückgeführt, daß das e-plus-Konsortium, das später mit dem Netzaufbau beginnen konnte und daher bei den Investitionen zum Aufbau eines flächendeckenden Netzes und den Teilnehmerzahlen hinterherhinkt, erst dann nennenswerten Wettbewerbsdruck auf das Duopol von D1 und D2 ausüben könne, wenn es seinen Rückstand aufgeholt habe (Weishaupt 1995). Auffällig ist ferner, daß die Preise von D1 und D2 für alle Leistungen mehr oder weniger übereinstimmen und die Kundenzahlen (mit einem leichten Vorsprung für D1) annähernd stetig parallel steigen.[271] Die Wettbewerbsintensität in diesem Noch-Duopol ist offenbar nicht allzu hoch (Kruse 1995).

Auch wenn die Wettbewerbsintensität durch den Mobilfunk zugenommen hat, kann beim Sprachtelefondienst nach wie vor von einer marktbeherrschenden Stellung der Telekom gesprochen werden, die zudem durch die fehlende „Koalitionsfreiheit" verstärkt wird: Die Dienste der Telekom erhalten ihre Leitungen unternehmensintern zu nach außen hin nicht überprüfbaren Konditionen, während die privaten Wettbewerber die Nutzung der Leitungskapazitäten extern über den Markt beim wichtigsten Konkurrenten kaufen müssen.

Demgegenüber hat die Wettbewerbsintensität auch durch legale Umgehungsmöglichkeiten des noch bestehenden Sprachdienstmonopols zugenommen. Das betrifft etwa im grenzüberschreitenden Verkehr die sogenannten Call-back-Dienste, bei denen Auslandsgespräche nach Übersee zu den wesentlich niedrigeren Preisen amerikanischer oder britischer Telefongesellschaften geführt werden können.[272] Die sich vermehrt ausbreitenden Call-back-Dienste haben in-

---

270 Das C-Netz konnte im Vorfeld der Einführung der beiden D-Netze einen starken Zuwachs an Teilnehmern verzeichnen und stellt eine wichtige Einnahmequelle der DeTeMobil dar (Jäger 1994a: 31 ff.).

271 Ende Februar 1995 hatten das D1-Netz 930 000 und das D2-Netz 915 000 Teilnehmer mit monatlichen Zuwächsen von jeweils 30 000 Teilnehmern. E-plus hatte erst 45 000 Teilnehmer. Bei der Telekom-eigenen DeTeMobil kamen zu den D1-Nutzern noch rund 730 000 C-Netz-Teilnehmer.

272 Der inländische Nutzer wählt die Zugangsnummer des ausländischen Anbieters an, dessen Steuerungsrechner nach kürzester Zeit die Nummer des Anrufers ermittelt hat und zurückruft. Der inländische Nutzer hört das ausländische Freizeichen und kann im anderen Netz frei seinen gewünschten Teilnehmer anwählen. Tariflich ist das Gespräch ein Auslandsgespräch z.B. von den USA nach Deutschland, für das

zwischen die Telekom zu einer Preisreduktion für Auslandsgespräche um 30 vH gezwungen (Biallo 1995). Die OECD (1995: 60 ff.) hat festgestellt, daß sich durch das Auftreten der Call-back-Dienste die bisher zu beobachtenden Differenzen zwischen den Tarifen für Gespräche in die USA und denen für Gespräche aus den USA für die meisten Länder ins Gegenteil verkehrt haben.

Zusätzlicher Wettbewerbsdruck ist durch die „corporate networks" entstanden. Da die Reichweite dieser Netzwerke aufgrund der Wettbewerbsrichtlinie der EG 90/388 nicht auf die Kommunikation zwischen Betrieben desselben Eigentümers beschränkt werden darf und vielmehr auch vertraglich miteinander verbundene Benutzergruppen (z.B. Zulieferer- und Abnehmerbeziehungen) unter die Definition „corporation" fallen, mußte das BMPT für den so erweiterten Kreis von Nutzern eine Ausnahmegenehmigung vom Sprachdienstmonopol erteilen (Jäger 1994c: 291 ff.). Durch die jüngste vom Regulierungsrat gebilligte Entscheidung des BMPT, auch das Bestehen einer schuldrechtlichen Beziehung zwischen den Mitgliedern einer geschlossenen Nutzergruppe nicht länger zur Voraussetzung für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zu machen, dürfte sich die Wettbewerbsintensität weiter erhöhen (*FAZ* vom 27. Juni 1995).

Kostensituation und Beschäftigung

Von der technischen Seite her sind im Fernmeldewesen in den vergangenen Jahren nicht nur vielfältige Optionen zu Leistungsinnovationen zu beobachten gewesen, sondern auch kostensenkende Prozeßinnovationen. Diese sind aber wohl eher der stürmischen Entwicklung des technischen Fortschritts zuzurechnen als den Deregulierungsmaßnahmen der Postreform I.

In bezug auf die Postreform I hat es eher den Anschein, daß sie nicht durchgreifend genug war, um Anreize zu einschneidenden Einsparungen im Personalbereich zu geben. Eine Verringerung des Personalbestands hat erst 1994 eingesetzt.[273] Bis zum Inkrafttreten der Postreform II litt die Telekom unter den einengenden Bestimmungen des öffentlichen Dienstrechts. Starre Laufbahn- und Besoldungsordnungen, eine geringe interne Flexibilität, veraltete Ausbildungsrichtlinien und die im öffentlichen Dienst nicht an der Leistung orientierte Entlohnungsstruktur haben dafür gesorgt, daß die Telekom insgesamt zu viel Personal beschäftigt, in den Unternehmensbereichen, in denen besondere Anforderungen an die Qualifikation gestellt werden, aber zu wenig (Jä-

---

die niedrigeren Tarife der amerikanischen Telefongesellschaften gelten. Dabei werden je nach Anbieter und Land des angewählten Teilnehmers bis zu 50 vH niedrigere Tarife verlangt als bei entsprechenden Auslandsgesprächen der Telekom (Biallo 1995).

273 Im Jahresdurchschnitt hatte die DBP Telekom (ohne Nachwuchskräfte) 1991: 229 000 Mitarbeiter, 1992: 230 800 Mitarbeiter, 1993: 231 200 Mitarbeiter und 1994: 225 400 (DBP Telekom *Bericht über das Geschäftsjahr* ... lfd. Jgg.).

ger 1994a: 38). Welche Produktivitätsreserven die Telekom bisher noch nicht aktiviert hat, erkennt man an dem Umstand, daß 1994 beschlossen wurde, die Zahl der Mitarbeiter in fünf Jahren um 60 000 Mitarbeiter zu reduzieren (*FAZ* vom 7. März 1995), das wäre mehr als ein Viertel des jetzigen Personalbestands.

Die Produktivität der Telekom ist nach internationalen Querschnittsuntersuchungen für den Bereich aller OECD-Länder vom Niveau her, gemessen am Indikator Hauptanschlüsse je Mitarbeiter, 1992 mit 154 als leicht unterdurchschnittlich (OECD im Durchschnitt 168) einzustufen, beim Indikator Umsätze je Mitarbeiter mit 150 300 US-Dollar leicht überdurchschnittlich (OECD im Durchschnitt 147 700 US-Dollar). Damit lag die Telekom bei den Hauptanschlüssen je Mitarbeiter auf dem 15. Platz innerhalb der OECD, die höchsten Werte erreichten die Anbieter in Luxemburg (258), den Niederlanden (239) und in Japan (228). Bei den Umsätzen je Mitarbeiter nahm die Telekom den 9. Platz ein, die höchsten Werte verzeichneten die Anbieter in Luxemburg (289 200 US-Dollar), der Schweiz (277 600 US-Dollar) und in den Vereinigten Staaten (AT&T, 195 100 US-Dollar).

Bei den Produktivitätszuwächsen im Zeitraum 1982–1992 lag die Telekom beim Indikator Hauptanschlüsse je Mitarbeiter mit 42,6 vH auf dem 19. Platz deutlich unter dem OECD-Durchschnitt (62,4 vH). Die höchsten Zuwächse erzielten die Telekommunikationsanbieter in Japan (103,1 vH), Griechenland (86,9 vH), Portugal (84,9 vH), Italien (82,8 vH), der Türkei (81 vH), Finnland (78,9 vH) und Frankreich (75,8 vH). Die Umsätze der Telekom je Mitarbeiter nahmen im selben Zeitraum mit durchschnittlich 10 vH pro Jahr ebenfalls deutlich weniger zu als im OECD-Durchschnitt (13 vH); die Telekom erreichte hier nur den 20. Platz aller OECD-Länder. Die höchsten Zuwachsraten erzielten die Anbieter in Luxemburg (17,4 vH), Island (17,1 vH), Portugal (16,5 vH), der Türkei (16,4 vH), Spanien (15,8 vH), Neuseeland (15 vH) und Japan (14,8 vH). Während die hohen Werte für die Mittelmeerländer einen gewissen Nachholbedarf signalisieren, waren die Zuwachsraten auch in den Ländern, in denen es schon seit einer Reihe von Jahren Wettbewerb gibt (siehe Fußnote 266), seit 1982 weitaus höher als bei der Telekom. Erst in der kurzfristigen Betrachtung, den Produktivitätszuwächsen von 1990 bis 1992, schneidet die Telekom im internationalen Vergleich günstiger ab, die Umsätze je Mitarbeiter stiegen rascher als im OECD-Durchschnitt und sogar rascher als in den meisten OECD-Ländern (OECD 1995: 96 ff.).

Investitions- und Innovationstätigkeit

Beim Neuaufbau des Netzes in den neuen Bundesländern hat die Telekom erhebliche Investitionsanstrengungen unternommen und dort relativ rasch ein funktionierendes modernes Fernmeldenetz erstellt. Vom Input her gesehen steht

die Telekom im Vergleich zu den anderen OECD-Ländern nicht schlecht da.[274] Über die Qualität der Infrastrukturausstattung der Deutschen Bundespost sowie des Angebots von Diensten im Fernmeldewesen gehen die Ansichten allerdings auseinander.

Als modern kann etwa das ISDN-Netz gelten. Demgegenüber hinkt die Telekom anderen wichtigen Industriestaaten z.B. beim Digitalisierungsgrad des Netzes hinterher (1992: 40 vH des Netzes gegenüber 57 vH im Durchschnitt der OECD-Länder) (OECD 1995: 44 [Table 4.5]),[275] der nach internationalen Querschnittsuntersuchungen deutlich niedriger ausfällt als in anderen großen Industrieländern, insbesondere in jenen, in denen mehr Wettbewerb im Telekommunikationssektor herrscht.[276] Zu Lasten des Angebots der Telekom gehen nach den Analysen von Jäger (1994b: 310 ff.) der unzureichende Digitalisierungsgrad des Netzes, ein Rückstand bei der Glasfasernetzdichte, Lücken im qualitativen Leistungsspektrum von Datenleitungen zwischen solchen mit niedriger und sehr hoher Kapazität, Rückstände in der Bereitstellung von Infrastrukturkapazitäten und Diensten, höhere Ausfallraten und zu lange Entstörungszeiten im Mietleitungsbereich.[277]

b. Postdienste

Wettbewerbssituation

Bei den Postdiensten ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen dem Monopolbereich — dem Beförderungsmonopol für den Briefdienst, das im Rahmen der Postreform I lediglich in bezug auf Kuriersendungen über dem Zehnfachen

---

274 Nach der OECD-Studie von 1995 waren in Deutschland 1992 das Verhältnis von Investitionen zu Umsätzen im Telekommunikationswesen um 75 vH, die Investitionen je Hauptanschluß um 77 vH, die Investitionen je Einwohner um 61 vH und der Anteil der Telekommunikationsinvestitionen an den gesamtwirtschaftlichen Investitionen um 51 vH höher als im Durchschnitt aller OECD-Länder (OECD 1995: 48 ff.). Diese Zahlen geben z.T. die Investitionen im Gefolge der deutschen Einheit wieder, allerdings waren die Investitionen der Telekom in bezug auf die genannten Indikatoren auch vor der deutschen Einheit im OECD-Maßstab stets überdurchschnittlich (OECD 1995: 48 ff.).

275 Durch den weiteren Ausbau des Netzes in Ostdeutschland dürfte die Telekom inzwischen allerdings etwas aufgeholt haben. Hinsichtlich der Verbreitung von Glasfaserkabeln enthält der OECD-Bericht für Deutschland keine Angaben.

276 Vgl. hierzu Jäger (1994a: 17; 1994b: 321 ff.), der sich auf eine Untersuchung bezieht, die 1992 im Auftrag des BMPT durchgeführt wurde, sowie OECD (1995: 44 [Tables 4.5 und 4.6]).

277 In der Studie der OECD (1995: 86 ff.) sind bis auf den Indikator Ausfallrate für Leitungen, die 1992 unterdurchschnittlich war, für die anderen Qualitätsindikatoren keine Angaben für die DBP Telekom enthalten.

des Standardbriefportos etwas gelockert wurde — und dem Paketdienst, in dem die Post auch schon vor der Postreform I unter dem Wettbewerbsdruck privater Anbieter von Paket-, Expreß- und Kurierdiensten stand.[278] Dabei machte der Briefdienst 1990 rund 85 vH der Umsätze aus, der Anteil ist aber bis 1994 auf 73 vH zurückgegangen (DBP Postdienst *Geschäftsbericht* 1990, 1994; *Handelsblatt* vom 20./21. März 1995).[279]

Auf dem Frachtpostmarkt[280] steht die Deutsche Bundespost seit Mitte der siebziger Jahre unter starkem Wettbewerbsdruck von privaten Paketdiensten.[281] Dabei findet der Wettbewerb im Paketdienst ausschließlich bei gewerblichen Kunden statt (Pieper 1992: 29 f.); auf dieses Marktsegment entfallen bei der Deutschen Bundespost 85 vH der Umsätze im Paketdienst (Braubach 1992: 157). Der Marktanteil der DBP Postdienst bei Standardpaketen wird auf rund 25 vH Anfang der neunziger Jahre geschätzt, die privaten Paketdienste und die Bahn sollen rund 15 vH, der Spediteursammelgutverkehr 20 vH und der Werkverkehr 40 vH erbringen (Braubach 1992: 94 f.; Pieper 1992: 31). Für den Kurier- und Expreßmarkt sind Anteile angesichts der Vielzahl von Anbietern nicht verfügbar.[282] Die Märkte entwickeln sich jedoch sehr dynamisch. Dabei waren die Zuwachsraten bei den Wettbewerbern der Post in der Vergangenheit größer als bei der Post selbst, die seit 1991 vermutlich nur aufgrund der deutschen Vereinigung eine sprunghafte Zunahme des Verkehrsaufkommens bei Standardpaketen zu verzeichnen hatte (Pieper 1992: 14).

---

278 Eine ausführliche Marktanalyse findet sich in Pieper (1992: 12 ff.) und Braubach (1992: 76 ff.).

279 Dabei wird neuerdings zwischen Briefpost und Infopost unterschieden. Letzterer Bereich wurde erst mit der Postreform II teilweise dem Wettbewerb geöffnet. Der Anteil des reinen Briefpostbereichs (national und international) an den Umsätzen wurde für 1994 mit 56 vH angegeben.

280 Die Märkte für Paketdienste einerseits und Expreß- und Kurierdienste andererseits unterscheiden sich im wesentlichen dadurch, daß im Paketbereich standardisierte Produktionsabläufe und Massenproduktion stattfinden, während im Kurier- und Expreßdienst die individuelle Behandlung der eingelieferten Sendungen, die kurzen Laufzeiten, höhere Qualitätsstandards bei Sicherheit und Zuverlässigkeit und Tür-zu-Tür-Zustellung vorherrschen. Die Grenzlinien verlaufen aber zunehmend fließend (Pieper 1992: 6, 28, 34).

281 Zuvor boten neben der DBP nur die Bahn mit ihrem Expreßdienst und Speditionen im Rahmen des Spediteursammelgutverkehrs die Beförderung von Paketen an. Letzteres geschah am Rande des eigentlichen Güterverkehrs. Die inländischen neuen Anbieter von Paketdiensten sind meist aus dem Kreis der Speditionen hervorgegangen (Pieper 1992: 32).

282 Im Inland sollen mehr als 100 größere und fast 40 000 kleinere Kurierdienste tätig sein (Pieper 1992: 36 f.). Im grenzüberschreitenden Kurierdienst ist das Bild noch weitaus unübersichtlicher. Innerhalb Europas soll der Anteil der ausgegründeten DBP-Tochter EMS-Kurierpost laut Kommission (1992: 88) 10 vH betragen (zitiert nach Pieper 1992: 41).

Im Monopolbereich der Briefpost hat sich durch die Maßnahmen der Postreform I selbst kaum etwas verändert, wenn man von der erwähnten dynamischen Entwicklung der Kurierpost absieht. Es zeigt sich aber, daß der klassische Briefdienst zumindest in Randbereichen unter Substitutionswettbewerb geraten ist, zum einen durch den Telefaxdienst der Telekom, zum anderen durch den Datenaustausch zwischen Computern über die Vernetzung im EDV-Bereich (z.B. E-mail-Dienste). Langfristig könnten so 40–50 vH des gegenwärtigen Marktpotentials für Briefe durch andere Medien ersetzt werden (Braubach 1992: 98). Die Massendrucksachen konkurrieren zunehmend mit anderen Werbemedien. Der zusätzliche Wettbewerbsdruck bei Briefen durch elektronische Medien ist aber eindeutig durch den technischen Fortschritt bestimmt und nicht eine Folge der Deregulierung. Im Gegenteil muß wohl vermutet werden, daß der Mitteilungsaustausch über alternative Medien wie Telefax und elektronische Medien noch durch das bis 1998 bestehende Dienst- und Netzmonopol der Telekom behindert wird, da die Mietleitungstarife überhöht sind und die Qualität der angebotenen Leitungskapazitäten unzureichend ist (Abschnitt G.III.1). Vermutlich findet innerhalb der Post auch noch immer eine starke interne Subventionierung der einzelnen Dienste statt. Bis 1990 war es im allgemeinen so, daß die Frachtpost am wenigsten die auf sie entfallenden Kosten deckte, während der Briefdienst zuletzt positive Deckungsbeiträge erwirtschaftete (Braubach 1992: 142 ff.).

Zunehmend wird die Post auch beim Briefdienstmonopol durch Arbitragegeschäfte in Form des sogenannten Remailing unter Druck gesetzt. Dabei werden Briefsendungen gesammelt, von Kurieren ins Ausland befördert und bei den dortigen Postverwaltungen zu deren niedrigeren Gebühren eingeliefert. Das Remailinggeschäft soll 1994 Einnahmeausfälle bei der DBP in Höhe von 500 Mill. DM verursacht haben (*FAZ* vom 7. März 1995). Zwar wird das Remailing auch dadurch gefördert, daß bei den Verrechnungssätzen für den internationalen Briefverkehr zwischen den Postunternehmen internationale Durchschnittskosten zugrunde gelegt werden, die nicht an den Kostenverhältnissen für die einzelnen Wertschöpfungsstufen (Sammeln, Transportieren, Verteilen, Zustellen) orientiert und aufgrund der höheren Zustellkosten in westlichen Industrieländern nicht kostendeckend sind (Braubach 1992: 109). Trotz der verzerrten Verrechnungssätze sind aber auch das Tarifniveau und die Tarifstruktur in Deutschland Anreiz für das Remailing. Denn das deutsche Tarifniveau gilt international als hoch (Braubach 1992: 139, Fn. 22), das Preis-Leistungs-Verhältnis war bis jetzt trotz neuer Betriebskonzepte und Serviceangebote dem Tarifniveau nicht angepaßt,[283] und die inländische Tarifstruktur berücksichtigt mit

---

283 Von seiten der Nachfrager (wie dem Verein der Postbenutzer oder dem DIHT) wurde der Post anläßlich einer Anhörung zur weiteren Deregulierung der Post vorge-

ihren politisch gesetzten Preisen (Tarifeinheit im Raum) Kostenunterschiede für einzelne Leistungen bzw. Wertschöpfungsstufen nicht ausreichend (Braubach 1992: 202 ff.). Insofern sind bei der Post auch nach der Organisationsreform durchaus noch erhebliche Kostensenkungspotentiale zu vermuten, die in den Tarifen weitergegeben werden könnten.

Anpassungsmaßnahmen und Geschäftsergebnis

Seit 1989 hat die DBP Postdienst eine Reihe von Maßnahmen zur Reorganisation und Rationalisierung unternommen und in neue Technologien investiert, mit denen Kosten eingespart werden sollen. Dazu zählt seit 1993 ein neues Briefdienstkonzept mit vereinfachter und überschaubarerer Leistungspalette und verläßlichen Laufzeiten sowie eine stärkere Automatisierung des Betriebsablaufs durch neue Briefverteilungsanlagen. Eine kostensparende Prozeßinnovation war etwa die Einrichtung von Postagenturen in Supermärkten. Zusätzliche Serviceangebote betreffen den auch bei der Deutschen Bundespost dominierenden Geschäftskundenbereich. In Angriff genommen wurde ein neues Frachtpostkonzept, das Mitte 1995, also erst nach Inkrafttreten der Postreform II, angelaufen ist: Abgesehen vom Aufbau von 33 neuen Verteilzentren enthält das Frachtpostkonzept einen interessanten Ansatz zur Teilprivatisierung von Funktionen. Die Ferntransporte zwischen den neuen Verteilzentren werden von einem privaten Unternehmen (TNT) durchgeführt, mit dem die Deutsche Bundespost bei den Paket- und Kurierdiensten seit langem im Wettbewerb steht. Im Kurierdienst der Post wurde 1991 ebenfalls eine organisatorische Veränderung vorgenommen, als diese Dienste auf eine neu gegründete privatwirtschaftliche Tochtergesellschaft verlagert wurden.[284]

Trotz dieser in Richtung auf eine effizientere Leistungserstellung zielenden Maßnahmen, die jedoch erst in Zukunft ihre Wirkung entfalten können, hat die DBP Postdienst das Problem des überhöhten Personalbestands bisher nicht in den Griff bekommen. Anders als bei der Bahnreform, wo die negativen Auswirkungen des öffentlichen Dienstrechts auf die Unternehmensflexibilität und die interne Motivation von vornherein als Kernproblem und Ansatzpunkt der Reform angesehen wurden, hatte sich in dieser Hinsicht durch die Postreform I von 1989 noch nichts geändert. Die DBP Postdienst hat daher ihren Personalbestand seit 1990 nicht in dem Ausmaß abbauen können, wie es die Personalko-

---

worfen, ihr Angebot nicht an den Kundenwünschen ausgerichtet zu haben, zu wenig Service zu bieten und zu teuer zu produzieren (*FAZ* vom 2. März 1995 und vom 8. März 1995; *Handelsblatt* vom 3./4. März 1995).

284 Vgl. dazu Braubach (1992: 151, 157 f., 160 f.), DBP Postdienst *Geschäftsbericht* (lfd. Jgg.) sowie *FAZ* vom 20. Dezember 1994, vom 27. Mai 1995, vom 12. Juni 1995 und vom 14. Juni 1995.

stenbelastung erfordert hätte.[285] Die Personalkosten machen immer noch mehr als 70 vH der gesamten Aufwendungen aus.

Die Deutsche Bundespost hat dementsprechend bei ihrem laufenden Geschäftsergebnis bis auf 1990 Verluste ausgewiesen (Tabelle 27). Im Jahre 1994 hat die Post nach eigenen Angaben im reinen Betriebsbereich schwarze Zahlen, und zwar in Höhe von 150 Mill. DM geschrieben.[286] Das Bilanzergebnis fällt allerdings aufgrund der Abführung an den Bund wiederum negativ aus (*Süddeutsche Zeitung* vom 27. Dezember 1994). Die Post mußte zwischen 1990 und 1993 insgesamt 7,9 Mrd. DM an den Bund abführen (Tabelle 27).[287] Die dadurch entstehenden Defizite wurden aber 1990 voll, 1991 zu 92 vH und 1992 noch zur Hälfte aus den Quersubventionen seitens der Telekom ausgeglichen. Ab 1991 konnte die Telekom nur noch zum Teil und 1993 überhaupt nicht mehr einspringen,[288] weil sie aufgrund der Investitionsaufwendungen für den Ausbau des Netzes in den neuen Bundesländern selbst Defizite (ebenfalls nach Ablieferung an den Bund) gemacht hatte. Die nicht gedeckten Fehlbeträge bei der Post sollte die Telekom aber bei wieder anfallenden Gewinnen im nachhinein ausgleichen (DBP Postdienst *Geschäftsbericht* 1992: 62). Ende 1994 waren so insgesamt 6,1 Mrd. DM aufgelaufen, die die Telekom im Rahmen der Auf-

---

285 Ende 1990 hatte die Post rund 399 200 Mitarbeiter (davon waren rund 86 000 von der Deutschen Post der ehemaligen DDR übernommen worden), Ende 1991: 396 200, Ende 1992: 378 100 und Ende 1993: 362 700 Mitarbeiter (DBP Postdienst *Geschäftsbericht* lfd. Jgg.). Ende 1994 waren dann noch 340 000 Mitarbeiter auf den Gehaltslisten der Post verzeichnet, davon 287 000 Vollzeitkräfte (*Handelsblatt* vom 3./4. Februar 1995 und vom 7. März 1995). Der Abbau betrug damit durchschnittlich rund 3,9 vH pro Jahr. Für die nächsten fünf Jahre wurde eine weitere Verringerung des Personalbestands um 35 000 Mitarbeiter angekündigt (*FAZ* vom 7. März 1995). Das würde einen Rückgang um 2,1 vH pro Jahr bedeuten.

286 Die Post verweist darauf, daß dies im reinen Betriebsbereich erstmals nach der Postreform I der Fall gewesen sei. 1990 habe man dort noch ein Minus von 624 Mill. DM zu verzeichnen gehabt (*FAZ* vom 2. März 1995). Aus den Geschäftsberichten, die nur auf das kumulierte Gesamtergebnis aus der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit verweisen, ist dies nicht zu entnehmen.

287 Die Deutsche Bundespost war mit der Begründung, daß sie gemeinwirtschaftliche Aufgaben erfülle, von der Steuerpflicht befreit. Das betraf insbesondere die Mehrwert-, die Körperschaft- und die Gewerbesteuer. Die Gewinnablieferungen an den Bund werden häufig als Ausgleich für die Befreiung von der Steuerpflicht angesehen, obwohl sie weder auf dieselben Bemessungsgrundlagen bezogen sind, noch den potentiellen Steuerzahlungen betragsmäßig entsprechen. Die Ablieferungspflicht und die Steuerbefreiung blieben auch nach der Postreform I erhalten, wurden aber aufgrund von Übergangsbestimmungen auf die drei Postunternehmen verteilt. Die Steuerpflicht besteht erst ab 1996 (vgl. hierzu Braubach 1992: 62 f. und die dort aufgeführte Literatur sowie DBP Telekom 1994: 55).

288 Im Gegensatz zur Telekom weist die Post allerdings in ihrem Geschäftsbericht Vorauszahlungen auf den eigentlich anstehenden Finanzausgleich aus (siehe Fußnote a in Tabelle 27).

stellung ihrer AG-Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 1995 zu übernehmen hatte (DBP Telekom 1994: 15, 63). Hieran wird deutlich, daß von der mit der Postreform I eigentlich eingeführten Eigenwirtschaftlichkeit der Postunternehmen noch keine Rede sein konnte. Statt dessen war der Finanzausgleich zwischen den Postunternehmen nach wie vor erheblich.[289]

Tabelle 27 — Finanzielle Verflechtungen zwischen der DBP Telekom und der DBP Postdienst 1990–1993 (Mill. DM)

	1990	1991	1992	1993
DBP Telekom				
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	7 308	7 134	6 960	3 199
Zahlungen an den Bund				
Ablieferung	–4 031	–4 610	–4 999	–5 164
Steuern	–69	–317	–478	–908
Finanzausgleich an				
DBP Telekom	–1 494	–2 031	–1 310	—[a]
DBP Postbank	–458	–300	–173	—
Jahresüberschuß	1 254	–124	–1 265	–2 873
Rücklagen (Einstellung: –)				
Gesetzliche Rücklage	–314	—	—	314
Andere Rücklagen	–470	125	1 265	943
Bilanzgewinn	470	0	0	–1 617
DBP Postdienst				
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	176	–181	–410	–173
Zahlungen an den Bund				
Ablieferung	–1 651	–1 982	–2 100	–2 182
Steuern	–20	–46	–112	–113
Finanzausgleich von der DBP Telekom	1 494	2 031	1 310	726[a]
Jahresüberschuß	0	–178	–1 311	–1 741
Rücklagen (Einstellung: –)	—	178	23	10
Verlustvortrag	—	—	—	–1 289
Bilanzgewinn	0	0	–1 289	–3 020

[a]Die DBP Postdienst weist in ihrem Geschäftsbericht 1993 eine Abschlagszahlung der DBP Telekom von 581 Mill. DM und offene Forderungen von 145 Mill. DM aus. Die DBP Telekom beziffert in ihrem Geschäftsbericht 1993 die Aufwendungen für den Finanzausgleich mit 0.

Quelle: DBP Postdienst *Geschäftsbericht* (lfd. Jgg.), DBP Telekom *Bericht über das Geschäftsjahr* ... (lfd. Jgg.).

289 Auch die Postbank erhielt erhebliche Seitenzahlungen von der Telekom (Jäger 1994a: 16).

2. Postreform II

a. Telekommunikation

Die Postreform II, die den drei öffentlichen Unternehmen im Rahmen des Sondervermögens DBP zunächst die formale Privatisierung und in einem zweiten Schritt die materielle Teilprivatisierung bringt, kann sich auf die Aktivitäten des Unternehmens selbst sowie auf die Marktdynamik im Telekommunikationswesen nachhaltig auswirken. Die Erwartungen auf eine flexibler auf privatwirtschaftliche Anreize reagierende Telekom sind dabei hochgespannt. Das betrifft auch die möglichen Erlöse aus dem für 1996 avisierten Börsengang der Telekom AG (wenn es sich dabei auch nur um eine Teilprivatisierung handelt). Die Abschaffung des öffentlichen Dienstrechts und die Möglichkeit, flexibler zu wirtschaften, sind dabei ein wichtiger Aspekt. Ein Erfolg der Postreform wird aber wesentlich davon abhängen, inwieweit es gelingt, diesen Bereich dem Wettbewerb zu öffnen.

In den rechtlichen Rahmenbedingungen der Postreform II sind einige Elemente vorhanden, die eine wettbewerbliche Öffnung entscheidend erschweren. Dazu zählen die allgemeinen Aufgaben der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation — nämlich die Einheit des Post- und Telekommunikationswesens zu wahren, den Infrastrukturauftrag der Post ebenso wie der Telekom hinreichend zu würdigen und einen Finanzausgleich zwischen den Unternehmen weiterhin zu ermöglichen (Wissenschaftlicher Beirat 1995: 3, 5). Dies spricht ebenso für eine restriktive Haltung gegenüber wettbewerblichen Tendenzen wie für eingeschränkte Anreize zu effizientem Wirtschaften.[290] Aufgrund der rechtlichen Konstruktion der Bundesanstalt als öffentlich-rechtliche Körperschaft gelten für diese nicht die Bestimmungen des Aktienrechts, statt dessen soll sie Interessen des Staates wahrnehmen, ohne daß diese präzise definiert wären. Zudem haben im Verwaltungsrat der Bundesanstalt die den Postunternehmen verbundenen Mitglieder eine Mehrheit (Wissenschaftlicher Beirat 1995: 4). Auch dies spricht tendenziell nicht für eine unabhängige Geschäftspolitik; kommerzielle und allein auf Effizienz gerichtete Unternehmensziele müssen unter diesen Umständen nicht notwendigerweise vorherrschen. Schließlich nimmt der Regulierungsrat, bestehend aus Mitgliedern des Bundes und der Länder, bei seinen Mitspracherechten bei künftigen Regulierungsmaßnahmen eine rein politische Aufgabe wahr, ohne daß diese konkret als Monopolkontrolle definiert wäre (Wissenschaftlicher Beirat 1995: 7). Ob schließlich die Konstruk-

---

290 Das gilt auch unter der Maßgabe, daß sich die Bundesanstalt nicht in das unternehmerische Tagesgeschäft der Telekom AG einmischen darf (§ 3 IV BAPostG). Vgl. zu den rechtlichen Rahmenbedingungen Pohl (1995: 242).

tion, die Regulierungsaufgaben beim zuständigen Fachministerium BMPT anzusiedeln, zwingend war, kann man bezweifeln, denn auch dadurch kann eine Vermischung von Interessen zustande kommen, insbesondere dann, wenn Mitarbeiter des BMPT, die mit Regulierungsaufgaben betraut sind, im Aufsichtsrat der Telekom AG unternehmerische Funktionen wahrnehmen (Wissenschaftlicher Beirat 1995: 5).

Trotz dieser Einschränkungen gibt es zahlreiche Anstrengungen innerhalb des Unternehmens zur Effizienzsteigerung. Dazu zählen etwa die angekündigte Verringerung des Personalbestands oder die beschleunigte Digitalisierung des Telefonnetzes. Dabei kann aber vermutet werden, daß die Aktivitäten der Telekom AG mehr auf die EU-rechtlich vorgegebene Aufhebung des Sprachdienst- sowie des Netzmonopols spätestens zum 1. Januar 1998 zurückgehen, also auf noch anstehende Deregulierungsereignisse außerhalb der Postreform II. Insofern überlagert die Diskussion über die weitere Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte das Marktverhalten der Telekom und die Marktergebnisse.

Von möglichen Konkurrenten der Telekom AG (sowohl im reinen Sprachtelefondienst als auch im Netzbereich) wurden beim BMPT bereits Anträge auf Lizenzierung zum Betrieb von Konkurrenzdiensten bzw. Konkurrenznetzen gestellt. Die gesetzlichen Grundlagen für eine Lizenzierung werden derzeit noch erarbeitet. Nachdem das BMPT nach einer Anhörung im März 1995 seine Vorstellungen in einem Eckpunktepapier vorgestellt hatte, wurde im August 1995 ein Referentenentwurf für ein Telekommunikationsgesetz vorgelegt. Auf der Basis des Referentenentwurfs wurde im Januar 1996 ein Regierungsentwurf eingebracht und im Februar 1996 erstmals im Bundestag beraten. Das Gesetzgebungsverfahren soll bis zum Sommer 1996 abgeschlossen sein, die ersten Lizenzen könnten Anfang 1997 erteilt werden, so daß Pilotprojekte beginnen könnten (Klodt et al. 1995: 1; *FAZ* vom 31. Januar 1996 und vom 21. Februar 1996).

Die neuen Rahmenbedingungen sehen vor, daß (i) die Zahl von Lizenzen sowohl für Anbieter alternativer Netze als auch für Anbieter von Diensten ohne eigene Netze nicht beschränkt werden soll (mit Ausnahme der Fälle, in denen nur beschränkt zur Verfügung stehende Ressourcen genutzt werden sollen, wie Funkfrequenzbänder), (ii) Art und Umfang der Betätigung nicht beschränkt werden sollen, also wahlweise flächendeckende oder regionale Lizenzen erteilt werden, (iii) im Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums eine unabhängige Regulierungsbehörde nach amerikanischem Vorbild eingerichtet werden soll, die bei marktbeherrschenden Netzen über den offenen Netzzugang, die Zusammenschaltung von Netzen und diskriminierungsfreie Entgelte (access charges) wacht, (iv) Lizenznehmer, die in anderen Wirtschaftsbereichen marktbeherrschende Stellungen innehaben, gezwungen werden sollen, ihre Telekommunikationsaktivitäten in rechtlich getrennten Unternehmen zu führen, (v) eine Universaldienstauflage nur marktbeherrschenden Unternehmen (mit über 25 vH

Marktanteil) gemacht wird, Universaldienstleistungen ansonsten aber nur subsidiär definiert werden und nachzuweisende Belastungen aus der Auflage gegebenenfalls spezifisch entgolten werden und (vi) allen Lizenznehmern die Benutzung öffentlicher Verkehrswege für die Verlegung von Leitungen ohne Konzessionsabgabe zur Nutzung freigestellt werden soll.[291] Wenn sich diese Linie durchsetzen würde, würden die Telekommunikationsmärkte der Bundesrepublik in der Tat wesentlich stärker als bisher dereguliert (vgl. auch Blankart 1995; Wissenschaftlicher Beirat 1995).

Angesichts des Umstandes, daß Marktverhalten und -ergebnis vermutlich mehr durch die künftige als die vergangene Deregulierung beeinflußt werden, daß der Deregulierungsprozeß selbst im Fluß ist und daß zahlreiche Fragen hinsichtlich dessen weiterer Gestaltung noch diskutiert werden und nicht endgültig geregelt sind, erscheint statt einer Analyse von konkreten Auswirkungen der bisherigen Maßnahmen im Bereich des Fernmeldewesens vor allem eine Untersuchung ausländischer Erfahrungen in den Ländern, die bei der Deregulierung weiter vorangeschritten sind, zweckmäßig. Dies soll für die Telekommunikation in Abschnitt V geschehen.

b. Postdienste

Bei den Postdiensten wird eine materielle Teilprivatisierung — wenn auch zu einem späteren Zeitpunkt (voraussichtlich 1998) — ebenfalls angestrebt. Reorganisationsmaßnahmen, die die Produktivität der Post nennenswert erhöhen können, sind zwar eingeleitet worden (vgl. dazu Abschnitt G.III.1), diese müssen ihre Wirkung aber noch entfalten. Insofern können in diesem Bereich noch keine Ergebnisse, die ursächlich der Postreform II zuzurechnen wären, präsentiert werden. Die Privatisierung wird die Möglichkeiten und Anreize zu weiteren kostensparenden Maßnahmen und marktadäquateren Leistungen sicher erhöhen.

Wettbewerb spielt aber auch nach der Postreform II noch keine überragende Rolle für die Post. Die ergänzende Maßnahme, Massendrucksachen bis zu einer Untergrenze von 250 g aus dem Briefmonopol der Post herauszulösen, wird nach Angaben des BMPT ein bisheriges Marktvolumen der Post von 830 Mill. DM dem Wettbewerb öffnen (Bötsch 1995a: 3). Bezogen auf die Umsätze der Post von 1994 würde das bedeuten, daß der Anteil der Postleistungen, die im Wettbewerb erbracht werden müssen, um 3 Prozentpunkte auf 16 vH der Gesamtumsätze in Höhe von 28,1 Mrd. DM steigen würde. Dieser Anteil erscheint

---

[291] Bötsch (1995b); Klodt et al. (1995: 10 ff.); *FAZ* vom 28. März 1995, vom 31. Januar 1996 und vom 13. März 1996; *Handelsblatt* vom 28. März 1995 und vom 13. März 1996.

angesichts der vor der Post stehenden weiteren Sanierungsaufgabe immer noch recht niedrig. Bisher sind 60 Lizenzen vergeben worden (*FAZ* vom 27. Juni 1995). Dies könnte anzeigen, daß die Marktöffnung zumindest von der Anbieterzahl her greift. Der Verband der in diesem Marktsegment tätigen Unternehmen, der Deutsche Direktmarketingverband, hat jedoch kritisiert, daß bei der Gewichtsgrenze von 250 g bezogen auf das stückmäßige Marktvolumen nur 8 vH des Infopostmarktes freigegeben würden; dabei würden je Zustellerbezirk bei bundesweiter Tätigkeit für alle Marktneulinge zusammen nur 30 Sendungen anfallen (*FAZ* vom 18. Juli 1995). Selbst bei der vom 1. Januar 1996 an geltenden Gewichtsgrenze von 100 g wären es erst 15 vH der Sendungen oder je Zustellerbezirk 55 Sendungen.

Voraussichtlich werden sich auch im Postbereich die Rahmenbedingungen bis 1998 verändern. Nach einer Anhörung im März 1995 hat das BMPT im Juni 1995 ähnlich wie bei der Telekom ein Eckpunktepapier als Diskussionsgrundlage veröffentlicht, in dem die wesentlichen Elemente eines Regulierungsrahmens ab 1998 enthalten sind, die auch die Grundlage des für Dezember 1995 angekündigten, aber noch nicht vorgelegten Referentenentwurfs sein dürften (Bötsch 1995c: 1073; *DVZ* vom 17. Juni 1995: 2): (i) Das Briefmonopol soll danach befristet bis zum Jahre 2003 erhalten bleiben, aber auf Briefe im unteren Gewichtsbereich beschränkt werden (im Gespräch ist in Anlehnung an die Vorstellungen der Europäischen Kommission[292] eine Gewichtsgrenze von 350 g und eine Preisobergrenze vom Fünffachen des Standardbriefportos oder sogar weniger). (ii) Infopost und Kuriersendungen (auch schriftliche Mitteilungen) sollen freigegeben werden. (iii) Für die Beförderung von Briefen und Infopost wird weiterhin eine Lizenzpflicht gelten. Für den bis zum Jahre 2003 zu erhaltenden Monopolbereich ist die Lizenzklasse A vorgesehen, für schwere Briefe die Lizenzklasse B und für Massensendungen die Lizenzklasse C. (iv) Alle Lizenzarten werden der Anzahl nach nicht beschränkt, es gelten lediglich subjektive Zulassungsvoraussetzungen wie die Zuverlässigkeit, Qualifikation und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Bewerbers, außerdem sind die Lizenzen gebührenpflichtig. Ab 1998 würden damit Lizenzen der Klassen B und C an jeden Bewerber ausgegeben, der die subjektiven Kriterien erfüllt. (v) Wenn nach dem Auslaufen des Monopols im Jahre 2003 auch Lizenzen der Klasse A vergeben würden, müßten Lizenznehmer Beiträge an einen Infrastrukturfonds leisten, aus dem Lasten aus einem flächendeckenden Universaldienst demjenigen Unternehmen entgolten werden, das diese Dienste erbringt. (vi) Für die Lizenzerteilung und Überwachung soll eine eigenständige Behörde zuständig sein.

---

292 Zu den jetzt veröffentlichten Vorstellungen der Europäischen Kommission, die nur eine vorsichtige Öffnung des Marktes für Briefpost vorsehen, siehe *FAZ* vom 27. Juli 1995.

Diese neuen Rahmenbedingungen würden den Markt für Postdienste weiter öffnen als bisher. Die Freigabe der Infopost würde einen zusätzlichen Anteil von 8 Prozentpunkten der gesamten derzeitigen Umsätze der Post AG dem Wettbewerb aussetzen.[293] Welcher Anteil der Post auf die Briefsendungen einer künftigen Lizenzklasse B entfallen würde, läßt sich anhand der verfügbaren Daten nicht errechnen.[294] Daß der Anteil aber vielleicht nicht unbedeutend ist, kann man indirekt aus dem Vorschlag der Post nach der Anhörung im März 1995 schließen, daß das Monopol einstweilen bis zu einer Gewichtsgrenze von 1 000 g erhalten bleiben sollte (*FAZ* vom 7. März 1995).

IV. Ausländische Erfahrungen mit einer Deregulierung in der Telekommunikation

Eine Deregulierung in der Telekommunikation hat zunächst in den Vereinigten Staaten und seit den frühen achtziger Jahren in einer Reihe anderer Industriestaaten stattgefunden.[295] Bei diesen ging es im Gegensatz zum amerikanischen Modell um Strukturreformen und eine Privatisierung des traditionellen staatlichen Telekommunikationsmonopols. In die folgende Analyse werden die entsprechenden Reformen in Australien (1989/91), in Japan (1984), in Neuseeland (1987/91), im Vereinigten Königreich (ab 1981) und in den Vereinigten Staaten einbezogen.[296] Diese ausländischen Modelle einer Deregulierung im Telekommunikationswesen sind zwar von den jeweiligen Strukturelementen her recht unterschiedlich. Gleichwohl zeichnen sich doch einige gemeinsame Tendenzen

---

293 In dieser Zahl sind allerdings die Umsätze mit Massendrucksachen zwischen 100 und 250 g enthalten, die schon ab 1996 aus dem Briefmonopol herausgelöst werden.

294 1990 betrug der Anteil der Standardbriefe (Standardformat bis 20 g) an der Gesamtzahl eingelieferter Briefe und Postkarten 72 vH (DBP Postdienst 1990: 10).

295 Weil der Telekommunikatonsbereich innerhalb des Post- und Telekommunikationswesens die größere Bedeutung hat, wird die Analyse der ausländischen Erfahrungen auf diesen Bereich beschränkt. Aufgrund der Fülle des Materials wird hier nur eine Zusammenfassung der Deregulierungswirkungen präsentiert. Eine längere Fassung mit einer ausführlichen Darstellung der Deregulierungsmaßnahmen in einzelnen Ländern findet sich in Laaser (1996b); siehe auch Klodt et al. (1995).

296 Die Deregulierungen in Schweden (mit einer Privatisierung der Swedish Telecom und einer Freigabe des Netzwettbewerbs zum 1. Juli 1993), Kanada (mit einer Freigabe des inländischen Fernverkehrs 1992) und Finnland (mit einer schrittweisen Öffnung der nationalen und internationalen Telekommunikationsmärkte seit 1992, die allerdings erst 1994 voll wirksam wurde) bleiben hier außer Betracht (vgl. hierzu OECD 1995: 119 ff.).

ab, die Rückschlüsse auf mögliche Erfolge einer nachhaltigen Deregulierung der Telekommunikation in Deutschland zulassen.

Eine gemeinsame Erfahrung der Deregulierungsmodelle besteht in den real nachhaltig gesunkenen Preisen für Telekommunikationsleistungen. In den von den nunmehr zugelassenen Konkurrenten bevorzugten Marktsegmenten des Fernverkehrs zwischen dichtbesiedelten Regionen und des Geschäftskundenbereichs hat inzwischen ein intensiver Preiswettbewerb eingesetzt. Dadurch sind die Preise für das gesamte Bündel von Telekommunikationsleistungen trotz einer einsetzenden Anpassung der Tarifstruktur an die Kostenstruktur (rate rebalancing), also zum Teil auch Preiserhöhungen bei Ortsgesprächen und Grundgebühren (OECD 1993: 58), deutlich gefallen.[297]

Bis Anfang 1994 waren die Preise nach den Tarifvergleichen der OECD (1995: 55 ff.), die mit Kaufkraftparitäten umgerechnet werden, für repräsentative Telekommunikationswarenkörbe von gewerblichen Kunden bzw. Haushaltskunden für Inlandsgespräche in den betrachteten Ländern außer Japan (und im Vereinigten Königreich bei Geschäftskunden) im OECD-Vergleich vom Niveau her zwar noch leicht überdurchschnittlich, selbst in den USA, doch besagt dies letztlich nichts angesichts der unterschiedlichen Ausgangsniveaus.[298] Wichtig ist der Umstand, daß sie — bis auf Australien — seit 1990 deutlich rascher gefallen sind als in der OECD insgesamt (Tabelle 28).[299] Für das Vereinigte Königreich zeigen sich im übrigen sehr viel deutlichere Preissenkungen als im Durchschnitt der OECD-Länder, wenn man als Ausgangsjahr nicht 1990, sondern 1992 heranzieht, als nach dem Fall der Duopolpolitik der Marktzutritt

---

297 Zu bedenken ist dabei, daß es sich bei den Preisreaktionen der etablierten Netzbetreiber nicht um völlig frei vom Markt bestimmte Handlungsweisen handelt, sondern um Preissenkungen im Rahmen der in den meisten Ländern angewendeten „price cap"-Regulierung, also Preissenkungen, die nach Ansicht der Regulierungsbehörden für die etablierten Unternehmen bei unterstellten Produktivitätszuwächsen tragbar erscheinen, ohne den Betrieb insgesamt unrentabel zu machen. Gleichwohl sind die in den verschiedenen Ländern beobachteten Preissenkungen nachhaltig.

298 Das noch relativ schlechte Abschneiden der USA beim Tarifniveau liegt wohl daran, daß der IntraLATA-Nahbereich in den USA, wo die Tarife regulierungsbedingt deutlich höher als im wettbewerblichen Fernverkehr sind, nur zum Teil dem Wettbewerb geöffnet ist.

299 Dabei soll nicht verkannt werden, daß die Preisentwicklung der DBP Telekom sowohl vom Niveau her als auch von den Veränderungsraten her innerhalb des OECD-Vergleichs mit der Entwicklung in den Ländern mit einem wettbewerblichen Telekommunikationswesen mithalten kann, jedenfalls im Vergleich der Jahre 1990 und 1994 (Tabelle 28). Das besagt aber nicht, daß bei ihr nach einer Einführung von Wettbewerb die Preise (und die Kosten) nicht noch deutlicher sinken könnten. Denn die beobachteten Preissenkungen erfolgten von den im Ursprungszustand sehr unterschiedlichen Ausgangsniveaus aus.

Tabelle 28 — Preise der Telekommunikationsleistungen für gewerbliche Kunden und Haushaltskunden in ausgewählten OECD-Ländern 1994

Land (Netzbetreiber)	Warenkorb für gewerbliche Kunden		Warenkorb für Haushaltskunden	
	US-$[a]	Index (1990 = 100)	US-$[a]	Index (1990 = 100)
Australien (Telstra)	984,32	108,5	356,05	105,2
Japan (NTT)	736,21	80,4	284,09	89,6
Neuseeland (TCNZ)	864,70	88,9	373,89	95,7
Vereinigtes Königreich (BT)	721,96	88,3	337,97	95,4
Vereinigte Staaten (AT&T, Nynex)	846,26	88,7	351,37	92,7
Zum Vergleich:				
Deutschland (DBP Telekom)	855,12	82,5	317,86	90,7
OECD-Länder insgesamt[b]	843,77	91,5	331,86	98,0

[a]Auf Kaufkraftparitäten basierend. — [b]Gewichteter Durchschnitt.

Quelle: OECD (1995: 67 ff. [Tabellen 5.9–5.12]).

nachhaltig zunahm (OECD 1995: 70 ff.). Im Falle Australiens sind Preissenkungen ebenfalls erst gegenüber dem Stand von 1992 aufgetreten, als das dortige Fernmeldewesen erstmals geöffnet worden war, wenn auch in der beschränkten Form des Duopols. Deutlichere Preisrückgänge wird man hier erst nach der Aufhebung des Duopols erwarten können.

Die Preissenkungen betrafen im Durchschnitt bisher mehr die gewerblichen als die privaten Teilnehmer. Es mag daher so aussehen, daß die privaten Haushalte benachteiligt wurden. Wohlfahrtsmäßig relevant sind die Tarifsenkungen für die Haushaltskunden dennoch, denn zum einen verbessern sich die Standortbedingungen durch niedrigere Kosten, was letztlich allen Wirtschaftssubjekten zugute kommt, und zum anderen werden die niedrigeren Telekommunikationskosten der Unternehmen auf wettbewerblichen Produktmärkten in den Preisen weitergegeben (Joskow und Noll o.J.: 59).

Die OECD (1995: 70 ff.) hat in ihrer Analyse der Telekommunikationspreise schließlich die Entwicklung in den Ländern mit Wettbewerb im Telekommunikationswesen derjenigen in den Ländern mit weiterhin monopolistischen Strukturen gegenübergestellt (Tabellen 29 und 30). Bei dieser aggregierten Betrachtung schneiden die Länder mit Wettbewerb seit 1990 bei der Preisentwicklung deutlich besser ab als die Länder, die an Netz- und Dienstmonopolen festhielten. Dies gilt für alle Tarifbestandteile (Tabelle 29).

Tabelle 29 — Tarife für Telekommunikationsleistungen nach OECD-Ländern mit Wettbewerb und ohne Wettbewerb im Telekommunikationswesen 1994 (1990=100)

	Index für den Warenkorb für gewerbliche Kunden	Index für den Warenkorb für Haushaltskunden
Feste Entgelte[a]		
Länder mit Wettbewerb[b]	107,92	101,64
Länder ohne Wettbewerb[c]	125,12	134,19
Nutzungsabhängige Entgelte[d]		
Länder mit Wettbewerb[b]	85,48	91,06
Länder ohne Wettbewerb[c]	92,94	96,18
Insgesamt		
Länder mit Wettbewerb[b]	91,43	96,93
Länder ohne Wettbewerb[c]	96,88	108,65
Verhältnis von nutzungsabhängigen zu festen Entgelten		
Länder mit Wettbewerb[b]	80,72	91,00
Länder ohne Wettbewerb[c]	84,92	76,78

[a]Anschluß- und monatliche Grundgebühr. — [b]Australien, Kanada, Finnland, Japan, Neuseeland, Schweden, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten; jeweils ab Einführung von Wettbewerb im Index enthalten. — [c]Übrige OECD-Länder.

Quelle: OECD (1995: 72 ff. [Tabellen 5.13 und 5.14]).

Die Anpassung der Tarifstruktur an die Kostenstruktur zwischen Festentgelten und nutzungsabhängigen Entgelten verlief in den Ländern mit Wettbewerb bei gewerblichen Kunden langsamer, bei Haushaltskunden rascher als in den anderen Ländern (Tabelle 29). Schließlich zeigt sich auch ein ähnlicher Effekt zwischen Nahbereichs- und Fernverbindungstarifen. Dabei ist wiederum auffällig, daß die Länder mit Wettbewerb in allen Entfernungsbereichen stärkere Tarifsenkungen zu verzeichnen hatten. Dies verteilte sich aber ungleichmäßiger auf die Entfernungsstufen (Tabelle 30).

Nach direkten Tarifvergleichen für spezifische Leistungen, bei denen die Tarife allerdings zu jahresdurchschnittlichen amtlichen Devisenkursen umgerechnet werden und nicht zu Kaufkraftparitäten wie bei der OECD, schneiden die Länder mit Wettbewerb im übrigen noch deutlich besser ab (Busch 1992; Cane 1995a; 1995b). So liegen die Tarife für Ferngespräche über 200 Meilen nach einem Vergleich der amerikanischen Consulting-Firma National Utilities Services in den USA bei einem Drittel, die im Vereinigten Königreich und in Australien bei rund der Hälfte der deutschen Preise. Ortsgespräche, bei denen kein Wettbewerb herrscht, sind im Vereinigten Königreich und in Australien

Tabelle 30 — Tarife für Telekommunikationsleistungen in ausgewählten Entfernungsbereichen in OECD-Ländern 1994 (1990=100)

	1994
OECD insgesamt [a]	
Ortsnetzbereich	137,35
Nahbereich (27 km)	86,66
Ferngespräch (110 km)	76,21
Ferngespräch (470 km)	74,42
Länder mit Wettbewerb[b,c]	
Ortsnetzbereich	114,86
Nahbereich (27 km)	65,03
Ferngespräch (110 km)	69,62
Ferngespräch (470 km)	82,48
Länder ohne Wettbewerb[b,d]	
Ortsnetzbereich	119,94
Nahbereich (27 km)	83,74
Ferngespräch (110 km)	88,19
Ferngespräch (470 km)	85,91

[a]Gewichteter Durchschnitt. — [b]Ungewichteter Durchschnitt. — [c]Australien, Kanada, Japan, Neuseeland (außer im Ortsnetzbereich), Schweden, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten; jeweils ab Einführung von Wettbewerb im Index enthalten. — [d]Übrige OECD-Länder.

Quelle: OECD (1995: 72, 79 [Tabelle 5.21]).

nahezu gleich teuer, in den USA nach dieser Studie aber leicht billiger als in der Bundesrepublik (Cane 1995b). Speziell im Segment der Telekommunikationsleistungen für Geschäftskunden und bei Mietleitungen liegen die Preise von BT und Mercury ebenfalls deutlich unter den deutschen (Cane 1995a; Jäger 1994b).

Als eine weitere gemeinsame Erfahrung ergibt sich, daß die privatwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und das wettbewerbliche Umfeld zusammengenommen sich durchweg als vorteilhaft für die unternehmerische und gesamtwirtschaftliche Effizienz erwiesen haben. Das Angebot an Telekommunikationsleistungen hat sich deutlich erweitert und qualitativ nachhaltig verbessert, umfangreiche Investitionsprogramme wurden unter den neuen Rahmenbedingungen verwirklicht, die Kosten sind gesunken, die Produktivität ist weitaus stärker gestiegen als zu Zeiten, als es sich noch um Staatsbetriebe — zum Teil noch integriert mit dem Postbereich — handelte. Eine internationale Querschnittsanalyse zu den Bestimmungsgründen der Zuwächse der totalen Faktorproduktivität (TFP), die allerdings nur Daten für die Jahre 1984–1987 verwenden konn-

te (Staranczak et al. 1994: 133 ff.), kommt zu dem Ergebnis, daß die Privatisierung einen deutlich positiven Einfluß auf die totale Faktorproduktivität hat. Auch die entsprechenden Analysen von Oniki et al. (1994) für Japan und von Kwoka (1993) für das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten zeigen, daß rund ein Viertel der Zuwächse der totalen Faktorproduktivität auf die neuen Rahmenbedingungen zurückgeführt werden kann.

Die Privatisierung hat in den untersuchten Ländern durchweg gemeinsam mit der Einführung von Wettbewerb auf der Netzebene stattgefunden, wenn auch im Vereinigten Königreich und in Australien nur in der beschränkten Form eines Duopols. Bei der Untersuchung von Staranczak et al. (1994) zu den Bestimmungsgründen der totalen Faktorproduktivität ergab sich zwar auch, daß für den genannten Zeitraum ein isolierter Einfluß des Netzwettbewerbs statistisch noch nicht signifikant nachgewiesen werden konnte. Dies dürfte aber damit in Zusammenhang stehen, daß bis 1987 außer in den Vereinigten Staaten in keinem Land die Marktanteile der Wettbewerber groß genug waren, um die etablierten Unternehmen zu Anpassungsreaktionen zu veranlassen.[300] Demzufolge können Staranczak et al. (1994: 138 f.) in ihrer Querschnittsanalyse einen statistisch signifikanten Einfluß des Wettbewerbs innerhalb längerer Zeiträume, für die sie noch nicht über Daten verfügten, nicht ausschließen, zumal hier dynamische Effekte des Wettbewerbs auf den technischen Fortschritt einbezogen werden müßten. Zu berücksichtigen ist dabei, daß sich ein dynamischer Prozeß wie Wettbewerb auf der Netzebene modellmäßig nur schwer erfassen läßt.

Seit der Wettbewerb im Telekommunikationswesen zu Beginn der neunziger Jahre in den hier untersuchten Ländern intensiver geworden ist und in einer Reihe von weiteren Ländern (Kanada, Schweden und Finnland) wettbewerbliche Verhältnisse hergestellt wurden, zeigen sich im Zusammenhang mit der Produktivität der etablierten Anbieter einerseits und der Beschäftigung im Telekommunikationssektor andererseits weitere positive Auswirkungen. Aufgrund der gestiegenen Wettbewerbsintensität mußten die etablierten Anbieter ihren Personalbestand verringern, ohne daß die Leistungsfähigkeit abgenommen hätte. Die Produktivität ist sogar noch gestiegen. Bezüglich der Meßziffer Hauptanschlüsse je Mitarbeiter haben sich die Anbieter in den Ländern mit Wettbewerb zwischen 1990 und 1992[301] besser behauptet als die Anbieter im Durchschnitt, die Umsätze je Mitarbeiter lagen in etwa so hoch wie im Durchschnitt

---

300 Im Vereinigten Königreich hatte Mercury erst 1986 den Betrieb aufgenommen, in Australien war das Monopol von Telecom Australia noch bis 1991 ungefährdet und in Japan waren die Marktanteile der seit Anfang 1985 lizenzierten NCCs trotz raschen Wachstums in der betrachteten Periode noch sehr klein. 1988 hatten sie erst 1,7 vH Anteil an den gesamten Telekommunikationsumsätzen, die Marktanteile stiegen erst danach deutlich.

301 Werte für die Jahre nach 1992 liegen nicht vor.

der OECD-Länder (OECD 1995: 96 ff.). Es gibt aber Anzeichen, daß diese Produktivitätssteigerungen durch das Auftreten von Wettbewerb (oder die Ankündigung, daß die Märkte geöffnet würden) ausgelöst wurden (Armstrong et al. 1994: 204 f.; Ruhle 1994). Selbst wenn man in Rechnung stellt, daß Produktivitätssteigerungen in ähnlichem Umfang auch in anderen OECD-Ländern stattgefunden haben, so zeigen die Querschnittsanalysen der OECD ferner, daß die Beschäftigung im Telekommunikationssektor insgesamt nach Einführung des Wettbewerbs deutlich zugenommen hat, obwohl die etablierten Anbieter in starkem Maße die Zahl ihrer Mitarbeiter verringert haben. Die Beschäftigungszuwächse waren dabei genau dort zu verzeichnen, wo neue Anbieter am Markt auftraten, so im Fernverkehr, im Mobilfunk, bei den Mehrwertdiensten und bei Kabelfernsehgesellschaften. Nach den Recherchen der OECD waren dabei die Beschäftigungszuwächse weitaus höher als die Rückgänge im Personalbestand der etablierten Anbieter (OECD 1995: 96 ff., 104).

Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang, daß das Vereinigte Königreich und Australien, die als Einstieg in die Deregulierung Wettbewerb in Form eines Duopols nur begrenzt zugelassen hatten, diese Entscheidung inzwischen revidiert haben bzw. in jedem Fall revidieren werden. Im Vereinigten Königreich hat es seit 1991 eine Reihe von Marktzutritten gegeben, und in Australien erscheinen die Preissetzungs- und Kostensenkungsstrategien von Telstra deutlich von der Erwartung stärkeren Wettbewerbsdrucks spätestens ab 1997 geprägt (Ruhle 1994). Im Vereinigten Königreich mögen zwar die staatlichen Eingriffe in die Gestaltung der Marktstruktur durch eine gezielte Förderung eines ausgewählten privaten Herausforderers für das etablierte bisher staatliche Unternehmen Anfang der achtziger Jahre nachvollziehbar gewesen sein, als es für die Deregulierung der Telekommunikation noch keine internationalen Vorbilder gab. Das ist zehn Jahre nach diesen ersten Schritten anders. Die internationalen Erfahrungen zeigen zwar, daß selbst bei einer konsequenteren Einführung von Wettbewerb die etablierten Telekommunikationsunternehmen die dominierenden Anbieter bleiben werden. Unter diesen Umständen erscheint aber ein Zuwenig an Wettbewerb schädlicher als ein Zuviel: Inzwischen stehen mit den auf liberalisierten Märkten operierenden Unternehmen auch international auftretende kapitalkräftige Wettbewerber zur Verfügung (Ergas 1994). Daher sind solche Beschränkungen nicht mehr zweckmäßig, zumal Größenvorteile angesichts der wachsenden Märkte und neuen Dienstleistungen sowie mit dem Markteintritt irreversible Investitionen angesichts des technischen Fortschritts in Zukunft eine geringere Rolle spielen werden als früher, sogar im Ortsnetzbereich (Jäger 1994a; Spulber 1995; Wissenschaftlicher Beirat 1995: 8 f., 17).

Die hier untersuchten Länder haben auf eine Regulierung nicht verzichtet; auch Neuseeland, das die Verhaltensregulierung als Ex-post-Kontrolle durch die Kartellbehörden und den ordentlichen Rechtsweg organisiert hat, übt durch

den verbliebenen „Kiwi-Share“[302] der Regierung zumindest eine eingeschränkte Preisregulierung aus. Rein technisch sind außer Japan alle Länder bei der Preisregulierung auf die zu Produktivitätssteigerungen anregende „price cap“-Methode[303] übergegangen, wobei allerdings die Warenkörbe unterschiedlich eng definiert sind und dementsprechend die Preissetzungsflexibilität unterschiedlich ausfällt. Eine einheitliche Regulierungspolitik ist nicht auszumachen, hier konkurrieren mehrere Modelle miteinander, etwa die ständige Verschärfung der vorgeschriebenen Preissenkungen im Vereinigten Königreich (Armstrong et al. 1994: 223 ff.) und die Beschränkung der Preisreaktion des etablierten Anbieters auf die Konkurrenz durch die Marktneulinge in Japan (Bruce 1994: 93). Zum Teil hat es nach der Deregulierung auch eine kostenorientierte Anpassung der Tarifstruktur gegeben; dabei sind die Grundgebühren und Ortstarife nach dem wettbewerbsbedingten Fall der Fernverbindungstarife heraufgesetzt worden (OECD 1993: 58). Allerdings ist es bisher noch nicht gelungen, die früher extremen Quersubventionen zwischen Fernverkehrs- und Ortsgesprächstarifen in den einzelnen Ländern voll zu beseitigen.

Bei den Verhaltensregulierungen steht das Thema des diskriminierenden Netzzugangs im Vordergrund der Regulierungsbemühungen. Solange der etablierte Netzbetreiber in Form seiner Ortsverteilernetze noch über Engpaßressourcen verfügt, sind Eingriffe, mit denen gewissermaßen Verfügungsrechte an der (Mit-)Nutzung von Kapazitäten definiert werden, wahrscheinlich unumgänglich. Dies könnte sich mit fortschreitendem technischem Fortschritt ändern. Ohne Eingriffe in diesem spezifischen Bereich auszukommen, wie es Neuseeland bisher versucht hat, war zumindest auf der Basis der dortigen Rechtswirklichkeit bisher nicht zweckmäßig. Das besagt allerdings nicht, daß dies mit präziseren gesetzlichen Vorschriften nicht möglich wäre.

---

302 Der neuseeländische Staat hat bei der Privatisierung der staatlichen Telekommunikationsgesellschaft eine „goldene Aktie“, den sogenannten „Kiwi-Share“, behalten. Diese Aktie ist mit regulativen Auflagen verbunden, u.a. mit einer Beschränkung von Preiserhöhungen bei Grundgebühren in Höhe der Inflationsrate (Klodt et al. 1995: 144).

303 Bei der „price cap“-Methode wird dem regulierten Unternehmen auf der Basis erwarteter Kostensenkungspotentiale für einen oder mehrere Warenkörbe von preisregulierten Leistungen die Beschränkung auferlegt, daß es seine Preise nur nach der Formel $CPI-x$ verändern darf. CPI entspricht dem Konsumentenpreisindex, x dem mutmaßlichen überdurchschnittlichen Produktivitätsfortschritt der Branche. Ist der Faktor x größer als die Steigerung des Konsumentenpreisindex, muß das Unternehmen seine Preise für den regulierten Warenkorb sogar nominal senken. Für die einzelnen Leistungen innerhalb der Warenkörbe kann das Unternehmen die Preise selbständig bestimmen, nur beim gewichteten Durchschnitt des Warenkorbs ist das Unternehmen an den vorgeschriebenen Preisanstieg (oder sogar an eine Preissenkung) gebunden. Das Unternehmen soll so gezwungen werden, von sich aus Rationalisierungsanstrengungen zu unternehmen (Wissenschaftlicher Beirat 1995: 11).

In allen Ländern gibt es Universaldienstauflagen, auch in Neuseeland durch den „Kiwi-Share". Sie wurden durchweg weiterhin dem etablierten ehemals öffentlichen Unternehmen gemacht, das über die flächendeckenden Netze verfügte. Zum Teil verbleiben aber noch Defizite, wenn die flächendeckende Bereitstellung zu nicht immer kostendeckenden Preisen oder sogar ohne kostenorientierte Preisdifferenzierung angeboten werden muß. Einen Universaldienstfonds zur Finanzierung hat bisher nur Australien eingeführt, über den Mittel vom Wettbewerber Optus zu Telstra fließen. Theoretisch könnte das Ministerium für Transport und Kommunikation je Region auch ein anderes Unternehmen mit der Universaldienstauflage belegen, hat es bisher aber nicht getan (Ruhle 1994: 24 [Fn. 71]). Einen ähnlichen Regulierungsrahmen, nämlich eine Ausschreibung der Universaldienste, empfiehlt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1995: 15 ff.) für die Bundesrepublik für den Fall, daß eine Universaldienstauflage erforderlich sein sollte. Die Vermutung des Wissenschaftlichen Beirats, daß in einem dichtbesiedelten Land mit bereits flächendeckender Infrastruktur eine Universaldienstauflage ohnehin überflüssig sein könnte, weil Dienste im Wettbewerb in jedem Fall flächendekkend angeboten werden, wird im übrigen von den Beobachtungen im Vereinigten Königreich gestützt, wonach durch das Auftreten der Kabelnetzbetreiber auch im Ortsnetzbereich Wettbewerb aufgetreten ist und sich zugleich die Versorgung der privaten Haushalte mit Sprachtelefondienst verbessert hat (OECD 1995: 16 f.).

V. Schlußfolgerungen

Bei Schlußfolgerungen aus den ausländischen Erfahrungen für die Entwicklung der Telekom AG muß unterschieden werden zwischen den Auswirkungen einer reinen Privatisierung, wie sie die Postreform II mit sich gebracht hat, und denen der Einführung von Wettbewerb bei Diensten und Netzen, die nicht Gegenstand der Postreform II war. Die Erfahrungen mit der Privatisierung deuten darauf hin, daß die Telekommunikationsanbieter unter den neuen Rahmenbedingungen wesentlich effizienter gearbeitet haben als vorher. Daher dürfte auch die Telekom unter den neuen privatwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in die Lage versetzt werden, ihre Leistungen deutlich zu verbessern, ihre Kosten nachhaltig zu senken und damit nennenswerte Produktivitätssteigerungen zu realisieren, wie es den anderen alteingesessenen und jetzt privatwirtschaftlichen Fernmeldeunternehmen gelungen ist. Sie erhält nun die Möglichkeit, ihre Kosten als pri-

vate Aktiengesellschaft stärker zu senken als bisher und Investitionen effizienter durchzuführen und zu finanzieren.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß die ehemaligen Staatsmonopolisten in den betrachteten Ländern durchgängig ihre Monopolstellungen verloren haben und dem Wettbewerb anderer Netzbetreiber und Anbieter von Diensten ausgesetzt wurden. Die Produktivitätszuwächse sind dabei nicht zuletzt durch den zunehmenden Wettbewerbsdruck der neuen Anbieter zustande gekommen, die zudem häufig mit innovativen Leistungen auf den Markt gekommen sind (Blankart und Knieps 1989: 153 ff.; OECD 1995: 9). Die alteingesessenen Anbieter haben auf den Wettbewerb ihrerseits mit Preissenkungen, einer verbesserten Leistungspalette und mit Maßnahmen zum Einsparen von Kosten reagiert. Dabei ist wegen der preiselastischen Nachfrage das Marktvolumen im Telekommunikationswesen insgesamt deutlich gestiegen. Trotz der Marktzutritte auf der Dienste- und Netzebene haben die privatisierten Altanbieter ihre dominierende Marktposition behaupten können, waren aber durch den stets präsenten Wettbewerbsdruck gezwungen, in ihren Anstrengungen zur Produktivitätssteigerung nicht nachzulassen. Das galt um so mehr, als noch bestehende Wettbewerbsbeschränkungen — wie die Duopolpolitik im Vereinigten Königreich — aufgehoben wurden. Es spricht viel dafür, daß es erst der Wettbewerb war, der die Leistungssteigerungen bewirkt hat. Das wettbewerbliche Umfeld war zudem für eine Erhöhung der Beschäftigung im Telekommunikationssektor verantwortlich — bei gleichzeitiger Verringerung der Zahl der Mitarbeiter bei den etablierten Anbietern (OECD 1995: 104).

Nimmt man allein die gesetzlichen Rahmenbedingungen der Postreform II — also nur die Privatisierung der Telekom, aber das Beibehalten der wesentlichen Monopole —, so ist eine nachhaltige Steigerung der Leistungsfähigkeit nicht ohne weiteres zu erwarten. Die weitgehenden Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Bundesanstalt für Post und Telekommunikation (Koordination der Unternehmensplanung und weiterhin bilanzielle Quersubventionierung zwischen den Postunternehmen, Wahrung des Infrastrukturauftrags) sprechen dafür, daß die unternehmensinternen Anreize zur effizienten Wirtschaftsführung weiterhin behindert und statt dessen politisch geprägte Entscheidungen gefällt werden könnten (Jäger 1994a: 41). Das Übergewicht der Telekom-Vertreter im Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation gibt den Postunternehmen entscheidenden Einfluß auf die Aufsichtsführung durch den Eigentümer Bund (Wissenschaftlicher Beirat 1995: 4 f.). Die Möglichkeit der Entsendung von Mitarbeitern des BMPT in den Verwaltungsrat der Anstalt und den Aufsichtsrat der Telekom AG führt sogar wieder zu einer Vermischung von regulierenden und unternehmerischen Aufgaben (Wissenschaftlicher Beirat 1995), die eigentlich mit der Postreform I aufgehoben werden sollte. Das Mitspracherecht des Regulierungsrates aus Vertretern des Bundes und der Länder

bei der Regulierung, auch bei derjenigen der Preise, läßt ferner befürchten, daß politische und nicht ökonomische Kriterien bei wichtigen Unternehmensentscheidungen maßgeblich sind (Wissenschaftlicher Beirat 1995: 7).

Würde es allein bei den Rahmenbedingungen der Postreform II bleiben, so hieße das, daß man in Deutschland auf eine ganze Reihe von positiven Auswirkungen einer Deregulierung in der Telekommunikation verzichten müßte, nämlich weitere wettbewerbsinduzierte Preissenkungen, nachhaltige Anreize bei der Telekom zu weiteren Produktivitätssteigerungen, eine größere Wahlfreiheit für die Konsumenten durch die innovativen Leistungen neuer Anbieter und vor allem die Schaffung zahlreicher neuer Arbeitsplätze gerade in jenen Segmenten des Telekommunikationsmarktes, in denen neue Anbieter mit Diensten oder eigenen Übertragungswegen am Markt auftreten. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Erkenntnis der OECD (1995: 9, 15 ff.), daß selbst die Bereitstellung von Universaldiensten unter wettbewerblichen Rahmenbedingungen nicht leidet, wie immer befürchtet wurde.

Die Auswirkungen der Postreform II — in isolierter Betrachtung ihrer nur beschränkten Liberalisierungswirkung — wären daher vermutlich weniger weitreichend, als es in den Ländern mit wettbewerblichem Telekommunikationswesen der Fall war. Nunmehr wird sich allerdings an diesen Rahmenbedingungen auch in Deutschland durch die seitens der EU beschlossene Aufhebung des Netz- und Dienstemonopols bis 1998 und die Vorbereitung von entsprechenden Gesetzesvorlagen in Deutschland einiges ändern. Nicht mehr ob, sondern wieviel Wettbewerb gestattet werden soll und wie weitgehend der Infrastrukturauftrag ausfallen wird, ist die Frage. Die bisher bekannt gewordenen vorläufigen Pläne des BMPT — mit unbeschränktem Netzwettbewerb und einer unabhängigen Regulierungsbehörde — würden die bestehenden Bedenken hinsichtlich der künftigen Leistungsfähigkeit der Telekom aufgrund des Ausschlusses von Wettbewerb deutlich abschwächen. Zudem eröffnen sich damit die Chancen für die wohlfahrtssteigernden Effekte des Wettbewerbs im gesamten Telekommunikationswesen (Blankart 1995).

Das für die Telekommunikation Gesagte gilt generell auch für die Auswirkungen bei den Postdiensten: Grundsätzlich erhält die Post durch privatwirtschaftliche Rahmenbedingungen einen größeren Flexibilitätsspielraum. Auch die angestrebte materielle Privatisierung der Post zielt in die richtige Richtung. Inwieweit die Postdienst AG die Spielräume nutzen kann, wird aber von der Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen abhängen, in diesem Fall dem verbleibenden Umfang des Briefmonopols und den Regeln zum flächendeckenden Angebot ihrer Leistungen. Neue Anbieter stehen in den bisher partiell geöffneten Infopostmärkten schon zur Verfügung, sie werden aber durch das nach wie vor in seinem Kern noch unangetastete Briefmonopol in ihrer Entwicklung behindert. Zwar könnte sich im Laufe der Diskussion der bisher veröffentlichten

Reformpläne des BMPT herausstellen, daß in einer Übergangsphase ein Marktsegment im Briefdienst unterhalb einer bestimmten Gewichtsgrenze bzw. Preisgrenze der Postdienst AG zum Aufrechterhalten von Größenvorteilen erhalten bleiben sollte. In jedem Fall sprechen die Vorteile, die Wettbewerb auf die Angebotsvielfalt, die Qualität der Leistungen, die Kostenentwicklung und damit auf die Produktivität im Sektor der Postdienste insgesamt hat, für eine niedrige Grenze.

H. Finanzdienstleistungen und Versicherungen

I. Vorbemerkungen

An den Anfang sei ein kleines Gedankenexperiment gestellt: Was wäre, wenn die Finanzintermediation, bei der hier zwischen Finanzdienstleistungen und Versicherungen unterschieden werden soll,[304] nur vergleichbaren Regulierungen unterläge, wie sie zum Beispiel für die Gütermärkte im Falle von Textilien, Haushaltsgeräten oder Automobilen gelten? Die Regulierungen würden sich dann im wesentlichen auf Normen, Standards, Kennzeichnungspflichten und dergleichen mehr für Finanzprodukte aller Art beschränken. Welche Gefahren drohten in einem solchen Fall, die eine besondere staatliche Regulierung der Finanzintermediation rechtfertigen könnten? Die wohl wichtigsten Möglichkeiten sind folgende:

Gefährdung der Währung: Dies betrifft vor allem das Bankwesen, dessen Aufsicht sich die Bundesbank (für die Regelung des Geldumlaufs und der Kreditversorgung der Wirtschaft) und das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (bezüglich der Geschäftspolitik der Kreditinstitute) teilen. Dabei steht die Lenkungsfunktion der Zentralbank wohl grundsätzlich außer Frage.[305] Nur mag sehr wohl in Frage stehen, ob das konkret benutzte oder als notwendig angesehene Instrumentarium als effizient gelten kann. Aber es liegt auf der Hand, daß die Rolle, die der staatlichen Aufsicht über die Märkte der Finanzintermediäre

---

304 Ökonomisch betrachtet macht diese Abgrenzung nur wenig Sinn: Es gibt (Ver-)Sicherungsgeschäfte auch im Bereich der Finanzdienstleistungen, und es gibt das Kapitalanlagegeschäft (wie bei der Kapitallebensversicherung) im Versicherungsbereich, um nur diese Beispiele zu nennen. Die Abgrenzung folgt letztlich aus der normativen Kraft des Faktischen historisch gewachsener Regulierungssysteme. Überspitzt ausgedrückt könnte man zum Beispiel sagen, das Erkennungsmerkmal von Versicherungsgeschäften wie von Versicherungsunternehmen sei, daß für sie das Versicherungsrecht gelte und daß das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen die einschlägige Aufsicht ausübe. Als Oberbegriff für Finanzdienstleistungen und Versicherungen kann man von den Finanzmärkten oder den finanziellen Sektoren sprechen, wie das international üblich geworden ist.

305 Die Bundesbank ist nach § 3 Bundesbankgesetz dem Ziel verpflichtet, „die Währung zu sichern" und „für die bankmäßige Abwicklung des Zahlungsverkehrs im Inland und mit dem Ausland" zu sorgen. „Sicherung der Währung" bedeutet nach herrschender Auffassung das Anstreben von Preisniveaustabilität (vgl. auch § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft).

wegen der Verantwortung für die Sicherung der Währung zufällt, eine Ausnahme darstellt und nicht auf den Fall normaler Gütermärkte übertragbar ist.

Systemrisiken[306] (Marktversagen) bei unerwartetem Fallieren relevanter Marktteilnehmer, externen Schocks oder bei Panikreaktionen des Publikums nach dem Muster der sogenannten „bank runs": Hierbei geht es vor allem um mögliche Kettenreaktionen bei Liquiditätskrisen der Unternehmen auf einem Markt, was in der Tat ein besonders ausgeprägtes Risiko auf den Finanzmärkten zu sein scheint. Von Gütermärkten wie denen für Textilien, Haushaltsgeräte oder Automobile sind solche Systemrisiken jedenfalls kaum zu erwarten. Weder kann ein Anbieter in der Regel deswegen in Gefahr geraten, weil ein anderer Anbieter in derselben Branche zahlungsunfähig wird, noch hat ein Kunde, der ein Produkt erworben hat, ein nachhaltiges Interesse, mögliche Gewährleistungsansprüche einmal ausgenommen, am weiteren Wohlergehen des betreffenden Anbieters. Dies ist an den Finanzmärkten anders, weil die Abnehmer von Finanzprodukten über die Laufzeit einschlägiger Verträge gewissermaßen in eine Risikogemeinschaft mit den Anbietern dieser Finanzprodukte eingebunden sind, im Verhältnis zwischen den Finanzintermediären wie im Verhältnis zwischen den Finanzintermediären und dem Publikum.

Risiken aufgrund asymmetrischer Informationen: Diesbezüglich geht es vor allem um den Schutz von Gläubigern und Kunden vor Nachteilen, die ihnen aus einem überlegenen Informationsstand der Finanzintermediäre entstehen könnten. Dabei hängt es offensichtlich von den konkreten Bedingungen ab, ob und inwieweit ein systematischer Unterschied zu Gütermärkten wie denen für Textilien, Haushaltsgeräte oder Automobile besteht. Das Vertrauen in die Funktionsweise von Märkten schließt immer auch ein, daß der Wettbewerb zwischen den Anbietern letztlich keinen Kunden weniger informiert sein läßt, als es dieser selbst sein möchte. Aber an den Finanzmärkten scheinen, jedenfalls nach vorherrschender Einschätzung, besondere Marktbedingungen zu bestehen, die auch spezifische ordnungspolitische Fragen aufwerfen können, vor allem in bezug auf den Schutz der Interessen „unbedarfter" Marktteilnehmer.[307]

---

306 Nach der klassischen Definition von Sharpe (1964) handelt es sich bei „systemic risks", bezogen auf den Fall von Anlagen in Wertpapieren, um all jene Risiken, denen nicht durch Risikostreuung im Rahmen eines diversifizierten Portfolios vorgebeugt werden kann. Solche unvermeidbaren Risiken liegen gewissermaßen außerhalb der Reichweite einer möglichen Risikovorsorge.

307 Das Argument von den angeblich asymmetrisch verteilten Informationen wird erfahrungsgemäß von Anhängern staatlicher Marktregulierungen erheblich strapaziert; es stellt sozusagen eine Art letzte Verteidigungslinie dar, wenn alle anderen Argumente erschöpft sind. Auffällig ist, daß dieses Argument insbesondere im Falle von Märkten vorgetragen zu werden pflegt, die ohnehin schon einer staatlichen Regulierung unterliegen, kaum aber im Falle freier Märkte.

Unter Abwägung der angeführten Argumente ergibt sich zum einen ein Fall für die staatliche Regulierung der Finanzintermediation, aber nur unter gesamtwirtschaftlichen Zielen dienenden Gesichtspunkten. Zum anderen, und vom ersten Fall abgesehen, sollte das Postulat der Freiheit von spezifischen staatlichen Regulierungen, die nicht auch für Gütermärkte üblich sind und dort für notwendig gehalten werden und nur mit einer „Besonderheit" von Finanzprodukten begründet werden könnten, gelten. Die Probleme beginnen natürlich dann, wenn es zu bestimmen gilt, welche Regulierungen der Finanzintermediation im Einzelfall als nützlich oder als schädlich zu beurteilen sind.

Es besteht wohl wenig Zweifel darüber, daß die Finanzintermediation in den entwickelten Industrieländern bis in die jüngere Vergangenheit durchweg überreglementiert war. Durchbrüche zunehmender staatlicher Einflußnahmen waren insbesondere im Ersten Weltkrieg, in der Weltwirtschaftskrise der frühen dreißiger Jahre, im internationalen Wettlauf im Protektionismus danach und dann wieder während des Zweiten Weltkriegs zu verzeichnen. Was in den letzten Jahrzehnten als Deregulierung der Finanzmärkte zu beobachten gewesen ist, beinhaltet in mancherlei Hinsicht, von Anpassungen an neue technische Möglichkeiten zum Inhalt und zur Abwicklung von Finanzgeschäften abgesehen, lediglich eine Rückkehr zu freiheitlicheren Rahmenbedingungen, wie sie schon vormals im „goldenen" Zeitalter des Freihandels und des Goldstandards vor dem Ersten Weltkrieg bestanden hatten.

Auf den deutschen Finanzmärkten sind die rechtlichen Rahmenbedingungen für Finanzdienstleistungen und Versicherungen während des zurückliegenden Jahrzehnts in beträchtlichem Maße umgestaltet worden. Insgesamt war damit sicherlich ein großer Deregulierungsschub verbunden. Aber auch hier gilt es zu relativieren:

Erstens ist zu bedenken, daß die deutschen Finanzmärkte einen Rückstand bei der Deregulierung aufwiesen. Sie hatten seit Ende der fünfziger Jahre in mancherlei Hinsicht zunächst im internationalen Vergleich eine gewisse avantgardistische Rolle inne.[308] Das galt vor allem in bezug auf das Ausmaß an Freiheit in Finanzgeschäften, das die Regierungen der Industriestaaten den finanziellen Sektoren und deren Publikum zuzubilligen pflegten. Aber darüber ist die Zeit hinweggegangen, mit der zunehmenden Internationalisierung des Finanzgeschäfts, den verringerten Transaktionskosten aufgrund des technischen Fortschritts im Kommunikationswesen sowie der Deregulierung der Finanzmärkte in wichtigen Konkurrenzländern. Insoweit kann man die Deregulierun-

---

308 Als Stichworte hierzu ließen sich etwa konvertible Währung, Freiheit des internationalen Kapitalverkehrs und Vorteile des bestehenden Universalbankensystems nennen. Eine Ausnahme bildeten im Versicherungswesen die Geschäfte mit kleineren Kunden und den gesetzlich vorgeschriebenen Versicherungspartnern.

gen an den deutschen Finanzmärkten als verspätet oder nachvollziehend kennzeichnen.[309]

Zweitens beinhaltete der Wandel der rechtlichen Rahmenbedingungen für die finanziellen Sektoren in der Regel nicht einfach Deregulierung, sondern vielfach den Ersatz einer alten Regulierung durch eine neue, wobei häufig schwer auszumachen ist, ob und inwieweit im Endeffekt überhaupt eine Deregulierung stattgefunden hat. Zum Beispiel ist das Ergebnis der Umsetzung von EG-Richtlinien zur Schaffung eines Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen in nationales Recht teilweise durchaus zwiespältiger Natur. Einerseits werden zwar die nationalen Märkte bei Finanzdienstleistungen für den Wettbewerb aus anderen Mitgliedstaaten geöffnet, was fraglos eine Marktliberalisierung bedeutet; dabei ist den Mitgliedstaaten allerdings, ungeachtet grundsätzlicher vertraglicher Verpflichtungen, nach wie vor ein gewisser Spielraum verblieben, um eben diese Verpflichtungen zu beugen oder zu umgehen. Andererseits aber ist zu bedenken, ob und inwieweit das gemeinschaftliche Rahmenrecht (im wesentlichen die einschlägigen Richtlinien des Rates) überhaupt, vom grenzüberschreitenden innergemeinschaftlichen Verkehr abgesehen, die Freiheit der Marktteilnehmer gefördert hat. Harmonisierung nationalen Rechts in der EU und Deregulierung müssen durchaus nicht zusammenfallen; Harmonisierung auf einem durchschnittlichen Regulierungsgrad kann für die vorher liberaler verfaßten Mitgliedstaaten durchaus verschärfte Regulierung bedeuten.

Drittens ging von anderen Politikbereichen, zu nennen sind hier insbesondere die Kriminalpolitik und die Steuerpolitik, zugleich ein Bestreben aus, die finanziellen Sektoren einer eher noch strikteren Staatsaufsicht zu unterwerfen. All jene Maßnahmen etwa, die verhindern sollen, daß auf kriminelle Weise erworbene Gelder „reingewaschen" werden oder daß Kapitalerträge der Steuerpflicht entzogen werden, mögen ihre Berechtigung in sich selbst tragen, konterkarieren aber gleichwohl das ansonsten erklärtermaßen angestrebte Ziel der Deregulierung auf dem Felde der Finanzintermediation.[310] Am Ende könnte dann

---

309 Bezeichnend dafür ist nicht zuletzt, daß in der Debatte um Reformen der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Finanzintermediation in Deutschland durchweg erklärtermaßen das Ziel im Vordergrund stand, die Rolle des deutschen Finanzplatzes im internationalen Wettbewerb der Finanzplätze zu bewahren und zu stärken.

310 Damit soll natürlich nicht die These vertreten werden, daß eine Liberalisierung der Finanzmärkte es erfordere, der Steuerhinterziehung und anderen kriminellen Machenschaften Tor und Tür zu öffnen. Es kann aber schlechterdings nicht angehen, jeden Bürger einer weitgehenden Überwachung in Finanzdingen zu unterziehen, nur um kriminelle Delikte herausfiltern zu können. Ein vergleichbarer Ansatz ist seit vielen Jahren im System der deutschen Exportkontrollen verfolgt worden — mit überaus mäßigem Erfolg. Auch ist bislang kaum ein Fall bekannt geworden, daß nach den Vorschriften des sogenannten Geldwäsche-Gesetzes Mitglieder des organisierten Verbrechens überführt worden seien. Es erscheint also angebracht, kriminelle Praktiken mit problemadäquateren Mitteln zu bekämpfen. Was unerlaubte Ex-

durchaus etwas herauskommen, was im nachhinein niemand gewollt haben wird, zumindest nicht auf diese Weise und mit den dann vorliegenden Folgen.

Es kommt also darauf an, am Einzelfall festzumachen, ob und inwieweit die Finanzmärkte in Deutschland überhaupt — auch im Vergleich zum Ausland — dereguliert worden sind und welche Auswirkungen das gegebenenfalls gehabt hat. Dabei ist offenkundig auch das ordnungspolitische Konzept, das dem Wandel rechtlicher Rahmenbedingungen zugrunde liegt — oder möglicherweise auch gar nicht vorhanden ist —, für eine Beurteilung der Deregulierungsmaßnahmen außerordentlich bedeutsam. Ohne Annahmen darüber, wie der Ordnungsrahmen für die Finanzmärkte beschaffen sein sollte, läßt sich kaum beurteilen, wie konkret getroffene Maßnahmen einzuschätzen sind. Im folgenden werden deshalb zunächst die Änderungen der staatlichen Rahmenbedingungen für die deutschen Finanzmärkte im Überblick betrachtet. In einem nächsten Schritt werden die Reformen der vergangenen Jahre daraufhin überprüft, was die Auswirkungen tatsächlich gewesen sind. In diesem Zusammenhang konzentriert sich das Interesse naturgemäß zunächst auf die Diskussion der Kriterien, die für eine Bewertung staatlicher Deregulierungsmaßnahmen in Betracht kommen. Eine Wirkungsanalyse kann notwendigerweise erst im Anschluß daran in Angriff genommen werden.

II. Neuere staatliche Maßnahmen zur Ordnung der Finanzmärkte

Die Rechtsordnung für die Finanzmärkte (Banken- und Versicherungsaufsicht, Investmentfonds, Bausparwesen, Börsenrecht etc.) hat sich, wie erwähnt, seit Mitte der achtziger Jahre erheblich gewandelt. Zu nennen sind insbesondere folgende Maßnahmen:

Das Börsenzulassungsgesetz 1986

Dieses Gesetz schuf die Voraussetzungen für die Einführung eines geregelten Marktes an den deutschen Aktienbörsen. Das damit angestrebte Ziel einer erleichterten Börseneinführung kleiner und mittlerer Unternehmen ist bisher freilich — insgesamt gesehen — nicht im erhofften Maße erreicht worden. Trotz zahlreicher Neuzugänge an der Aktienbörse hat sich wenig geändert am

---

porte und organisiertes Verbrechen anlangt, so raten Fachleute seit langem, das Geschäft der Aufklärung denen zu überlassen, die etwas davon verstehen sollten, nämlich den Nachrichtendiensten.

im internationalen Vergleich niedrigen Niveau der Marktkapitalisierung deutscher börsennotierter Aktiengesellschaften. Viele deutsche Unternehmen, darunter auch sehr große Unternehmen, scheinen nach wie vor den Gang an die Börse zu scheuen.

Das Gesetz zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für institutionelle Anleger 1986

Dieses Gesetz erweiterte den Spielraum für Anlagemöglichkeiten der Investmentfonds in Staatspapieren und in börsennotierten Aktiengesellschaften. Es scheint, an dem tatsächlichen Engagement deutscher Investmentfonds in Aktienanlagen gemessen, in den zurückliegenden Jahren insgesamt spürbar zu einer Bereitstellung von Beteiligungskapital beigetragen zu haben (Tabellen 31 und 32).[311]

Das Gesetz vergrößerte darüber hinaus die Anlagemöglichkeiten für Versicherungsunternehmen in nicht börsennotierten Beteiligungswerten. Faktisch scheint diese Neuregelung lediglich bewirkt zu haben, daß Versicherungen ver-

Tabelle 31 — Das Vermögen der inländischen Investmentfonds 1980–1995

	Fondsvermögen insgesamt (Mrd. DM)[a]	Verteilung des Fondsvermögens (vH)			
		Publikumsfonds		Spezialfonds[b]	
		insgesamt	offene Immobilienfonds	insgesamt	offene Immobilienfonds
1980	47,1	69,6	9,4	30,4	0,7
1985	106,2	55,3	8,0	44,7	1,0
1990	238,9	53,0	7,5	47,0	0,4
1991	284,4	50,8	7,1	49,2	0,4
1992	308,6	46,3	9,1	53,7	0,5
1993	417,0	43,6	10,6	56,4	0,7
1994	486,0	47,1	10,7	52,9	0,7
1995[c]	495,0	45,0	10,9	55,0[a]	0,7

[a]Stand am Jahres- bzw. Monatsende. — [b]Fonds, deren Anteilscheine jeweils von nicht mehr als zehn Anteilsinhabern, die nicht natürliche Personen sind, gehalten werden (bis Februar 1990: Fonds, deren Anteile einem bestimmten Erwerberkreis vorbehalten war). — [c]April. — [a]Vermögen der inländischen Spezialfonds nach Anteilsinhabern (in vH in bezug auf ein Fondsvermögen von 272,3 Mrd. DM): Ausländer: 1,3; Inländer: 98,7; darunter: Banken: 20,1; Versicherungen: 50,4; sonstige Unternehmen: 20,0; Sozialversicherungen: 2,5; Organisationen ohne Erwerbszweck: 5,7; *Nachrichtlich:* Ausschüttungsfonds: 99,4; Thesaurierungsfonds: 0,6.

Quelle: Deutsche Bundesbank (1995), eigene Berechnungen.

311 Der Anteil von Aktienanlagen am Fondsvermögen der deutschen Publikums- und Spezialfonds erhöhte sich von Ende 1990 bis April 1995 von rund 20 vH auf rund 26 vH. Dabei waren aber nur bei den Publikumsfonds steigende Engagements in Aktienanlagen zu verzeichnen.

Tabelle 32 — Zusammensetzung des Vermögens der inländischen Wertpapierfonds 1990–1995[a]

	Publikumsfonds				Spezialfonds[b]			
	Fondsvermögen insgesamt (Mrd. DM)	darunter (vH):			Fondsvermögen insgesamt (Mrd. DM)[a]	darunter (vH):		
		Aktien	Schuldverschreibungen	Bankguthaben		Aktien	Schuldverschreibungen	Bankguthaben
1990	108,7	13,1	74,0	·	111,3	27,2	60,2	·
1991	123,5	13,9	75,8	·	138,7	26,6	63,5	·
1992	114,7	15,9	75,0	·	164,2	26,1	64,2	·
1993	137,7	25,4	65,5	7,0	232,2	29,0	62,5	6,0
1994	145,7	29,5	61,0	6,9	253,6	26,8	64,9	5,6
1995[c]	142,6	28,3	62,3	7,2	268,8	25,1	64,4	7,5

[a]Stand am Jahres- bzw. Monatsende. — [b]Fonds, deren Anteilscheine jeweils von nicht mehr als zehn Anteilsinhabern, die nicht natürliche Personen sind, gehalten werden (bis Februar 1990: Fonds, deren Anteile einem bestimmten Erwerberkreis vorbehalten war). — [c]April.

Quelle: Deutsche Bundesbank (1995), eigene Berechnungen.

stärkt Spezialfonds gründeten oder in solchen Spezialfonds Einlagen tätigten. Beteiligungskapital für nicht börsennotierte Produktionsunternehmen scheint kaum mobilisiert worden zu sein.

Gesetz zur Änderung des Börsengesetzes 1989

Mit diesem Gesetz wurden die rechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung einer funktionsfähigen Terminbörse und für die Einführung eines elektronischen Börsenhandels geschaffen. Weiterhin wurde an deutschen Börsen die Notierung von Wertpapieren in ausländischer Währung oder in einer Rechnungseinheit zugelassen. Die Deutsche Terminbörse (DTB) ist mittlerweile zu einer etablierten Institution geworden. Der rasche Strukturwandel im Zuge der Computerisierung des Börsengeschehens hält an (vgl. im einzelnen hierzu Deutsche Börse 1994a). Der Tendenz nach zeichnet sich eine immer stärkere Konzentration des Börsengeschäfts in Deutschland auf den Frankfurter Platz ab. Diese Entwicklung wirft keine Probleme auf. Denn ein umfassend computerisierter Wertpapierhandel braucht weder ein Parkett noch Regionalbörsen noch amtliche Kursmakler. Er braucht aber sehr wohl einen Ordnungsrahmen, der all diesen neuen Gegebenheiten Rechnung trägt.

Finanzmarktförderungsgesetz 1990

Mit diesem Gesetz wurden die Börsenumsatzsteuer, die Gesellschaftsteuer und die Wechselsteuer abgeschafft sowie die Anlagemöglichkeiten für Investmentfonds erweitert und bestimmte Genehmigungserfordernisse für Spezialfonds aufgehoben. Reine Geldmarktfonds wurden nicht zugelassen. Die Fonds durften aber bis zu 50 vH des Sondervermögens in Geldmarktpapieren halten. Die Ab-

schaffung der Steuern auf den Wertpapierhandel hat fraglos die Funktionsfähigkeit der Börsen erhöht. Die Anleger können seitdem niedrigere Transaktionskosten beim Portfoliomanagement in ihr Kalkül einstellen, und die Emission von Aktien an der Börse verursacht dem ausgebenden Unternehmen geringere Kosten.

Bausparkassengesetz 1990

Diese Neuregelung erleichtert die Verwendung von Bauspardarlehen im Ausland und ermöglicht es inländischen Bausparkassen, sich an ausländischen Bausparkassen zu beteiligen. Das fügt sich zwar in die Gesamttendenz zu mehr Deregulierung ein, ist für sich genommen aber nur von marginaler Bedeutung.

Gesetz zur Vereinfachung der Ausgabe von Schuldverschreibungen 1990

Mit diesem Gesetz wurde das Genehmigungsverfahren für die Emission von Schuldverschreibungen abgeschafft. Damit erfolgte ein weiterer Schritt der Anpassung an die an ausländischen Börsen üblichen Gebräuche. An dem Umstand, daß in Deutschland ein Markt für Schuldverschreibungen von Nicht-Banken („Industrieobligationen" oder „corporate bonds"), nicht zu reden von Bonds unterschiedlicher Risikoklassen, so gut wie gar nicht existiert, hat sich durch die Reform nichts geändert. Mit wenigen Ausnahmen legen deutsche Unternehmen — von den Kreditinstituten abgesehen — Schuldverschreibungen durchweg, meist über Tochtergesellschaften, an ausländischen Finanzplätzen auf; Unterschiede bei den Transaktionskosten dürften dafür maßgeblich sein.

Zweites Finanzmarktförderungsgesetz von 1994

Dieses Gesetz sollte vor allem den Anlegerschutz stärken und an international übliche Regeln anpassen. Wesentliche Vorschriften betreffen die Errichtung eines Bundesaufsichtsamts für den Wertpapierhandel, eine erweiterte Publizitätspflicht für börsennotierte Aktiengesellschaften und für Beteiligungen an solchen Gesellschaften sowie die strafrechtlichen Bestimmungen zum Insider-Handel. Ferner schuf das Gesetz die Voraussetzungen für die Errichtung einer Warenterminbörse und für die Zulassung von Kursmaklergesellschaften, erweiterte die Anlagemöglichkeiten für Investmentfonds (reine Geldmarktfonds wurden zugelassen), nicht zuletzt auch in bezug auf derivative Finanzinstrumente, und erlaubte es, den Mindestnennbetrag für Aktien bis auf 5 DM herabzusetzen. Weiterhin wurden die Möglichkeiten der Wertpapierleihe für alle Teilnehmer am Wertpapierhandel erweitert.

Fraglich erscheint es derzeit, ob eine deutsche Warenterminbörse überhaupt geschaffen werden wird. Dem Vernehmen nach[312] strebt die Deutsche Börse AG, die Träger der Frankfurter Wertpapierbörse, des elektronischen Börsenhandels- und Informationssystems (IBIS), der Deutschen Wertpapierdaten-Zentrale, des Deutschen Kassenvereins und der Deutschen Terminbörse ist, eine europäische Lösung an. Was das Verbot des Insider-Handels anlangt, für das nunmehr strafrechtliche Sanktionen (Strafandrohung bis zu fünf Jahren Gefängnis) vorgesehen sind, so wirft die Anwendung des neuen Rechts in der Praxis offenbar erhebliche Probleme auf (Deutsche Börse 1994b). Es gibt zum Beispiel keinen allgemeinverbindlichen Katalog publizitätspflichtiger („kursrelevanter") Tatsachen. Die Geschäftsleitung einer börsennotierten Aktiengesellschaft muß letztlich jeden Einzelfall, in dem die Kursrelevanz von Informationen nicht offenkundig ist, gesondert beurteilen.

Vierte und fünfte Novelle zum Kreditwesengesetz (KWG)

Mit diesen KWG-Novellen wurde die Anpassung des deutschen Bankenaufsichtsrechts an die einschlägigen Vorgaben des europäischen Gemeinschaftsrechts fortgeführt (Deutsche Bundesbank 1993a, 1993b, 1994). Dabei ging es im wesentlichen um die Umsetzung der zweiten Bankrechtskoordinierungs-Richtlinie (betreffend EG-weit gleiche Regelungen für die Zulassung und Beaufsichtigung von Kreditinstituten), der Eigenmittel-Richtlinien, der Solvabilitäts-Richtlinie, der Konsolidierungs-Richtlinie und der Großkredit-Richtlinie. Damit wurden einerseits die deutschen Kreditmärkte weiter für den Wettbewerb von außen geöffnet; andererseits erleichterte das neue Gemeinschaftsrecht den deutschen Kreditinstituten den Zugang zu den Kreditmärkten anderer Mitgliedstaaten. Für die Geschäftstätigkeit der Kreditinstitute als solche scheint mit den Novellen zum Kreditwesengesetz eine ins Gewicht fallende Deregulierung nicht verbunden gewesen zu sein.

Zweites Durchführungsgesetz/EWG zum Versicherungsaufsichtsgesetz 1990

Mit diesem Gesetz wurde die Genehmigungspflicht für die allgemeinen Versicherungsbedingungen bei großgewerblichen Risiken abgeschafft. Das hatte in der Praxis wenig Bedeutung. Im Geschäftsbereich großgewerblicher Risiken und Rückversicherungen besteht faktisch schon seit längerem ein weitgehend freier internationaler Markt.

---

312 *FAZ*, Keine deutsche Warenterminbörse geplant, 9. Juni 1994: 28.

Gesetz zur Veränderung versicherungsrechtlicher Vorschriften 1990

Dieses Gesetz erweiterte die Möglichkeiten für Versicherungsunternehmen, sich am Erwerb und an der Bebauung von Grundstücken zu beteiligen, die dem Geschäftsbetrieb — eben dieser Versicherungsunternehmen — dienen. Das Gesetz ist, was auch für die meisten anderen Gesetze zur Reform der Finanzmärkte gilt, für sich selbst schwer verständlich. Am ehesten kann man es so einordnen, daß damit Versicherungen ihre Geschäftsgebäude in der rechtlichen Form von Spezialfonds betreiben sollen dürfen.

Drittes Durchführungsgesetz/EWG zum Versicherungsaufsichtsgesetz 1994

Mit diesem Gesetz wurde die Genehmigungspflicht für die allgemeinen Versicherungsbedingungen bei Massenrisiken und für die Rechtsgrundlagen in der Lebens- und der Krankenversicherung abgeschafft. Die Vorschriften für die Anlage des Vermögens von Versicherungsunternehmen wurden gelockert. Ein ganz wesentlicher Gesichtspunkt ist ferner, daß die einschlägigen Versicherungsmärkte in den Bereichen für den innergemeinschaftlichen Wettbewerb in der EU geöffnet wurden, die sich nicht schon vorher, wie bei den Versicherungen von großgewerblichen Risiken und bei Rückversicherungen, sogar im internationalen Wettbewerb mit Drittländern hatten behaupten müssen. Dies stellt in der Tat einen besonders interessanten Fall für die Analyse der Wirkungen von Maßnahmen zur Deregulierung dar, weil hier die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in nationales Recht nicht nur mit einer Öffnung der nationalen Märkte nach außen, sondern auch mit einer genuinen Deregulierung im Binnenmarkt verbunden war. Da die Neuregelung erst zum 1. Juli 1994 in Kraft trat, läßt sich jedoch nur schwer abschätzen, welche Auswirkungen das haben wird.

III. Anhaltspunkte für die Wirkung von Maßnahmen zur Deregulierung der Finanzmärkte

Die Übersicht über die wichtigsten Maßnahmen zur Deregulierung der Finanzmärkte seit Mitte der achtziger Jahre macht deutlich, daß eine Wirkungsanalyse jeweils an den Teilmärkten anzusetzen hat, für die eine Deregulierung durchgeführt wurde. Im Aggregat der Daten über die Finanzmärkte, wie sie in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung abgebildet werden (Tabelle 33), werden sich die Wirkungen der Deregulierung wohl kaum signifikant niederschlagen. Für eine Analyse erscheinen insbesondere drei Kriterien bedeutsam,

Tabelle 33 — Wertschöpfung und Erwerbstätige in den Wirtschaftsbereichen Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen im früheren Bundesgebiet 1985–1992

	1985	1990	1991	1992
	Kreditinstitute			
Bruttowertschöpfung				
Mrd. DM	78,9	91,0	104,7	117,1
vH[a]	4,4	3,9	4,1	4,3
Erwerbstätige				
1 000 Personen	604	679	595	708
vH[b]	2,2	2,3	2,4	2,4
	Versicherungsunternehmen			
Bruttowertschöpfung				
Mrd. DM	21,5	25,5	29,5	32,6
vH[a]	1,2	1,1	1,2	1,2
Erwerbstätige				
1 000 Personen	189	213	224	233
vH[b]	0,7	0,7	0,8	0,8

[a]In vH der unbereinigten Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche; Bereinigung bedeutet hier: Abzug unterstellter Entgelte für Bankdienstleistungen. — [b]In vH der Erwerbstätigen (Inlandskonzept).

Quelle: Statistisches Bundesamt *Fachserie 18, Reihe 1.3* (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

- die ordnungspolitische Bewertung der Maßnahmen,[313]
- der Nutzen, den die Abnehmer von Finanzprodukten aus einer größeren Produktvielfalt oder niedrigeren Preisen haben ziehen können, sowie
- der Einfluß auf die Faktorabsorption und die Produktivität bei den betreffenden Finanzintermediären selbst.

Insgesamt hat die Deregulierung an den Finanzmärkten unter allen drei Gesichtspunkten bedeutsame Fortschritte mit sich gebracht, wenn auch im Einzelfall häufig nur schwer zu entscheiden ist, was der Deregulierung und was den vielfältigen Finanzinnovationen im Verein mit dem kräftigen Rückgang der Kommunikationskosten als ursächlich zugerechnet werden kann. Die neuen

313 Zu einer ordnungspolitischen Bewertung der institutionellen Reformen am Kapitalmarkt vgl. z.B. Assmann (1993). Eine zentrale ordnungspolitische Aufgabe der Finanzmärkte besteht in der optimalen Allokation der Risiken in der Gesamtwirtschaft. Dieser Gesichtspunkt hat aber bislang in der deutschen Finanzplatzdebatte so gut wie keine Rolle gespielt. Zu dieser Problematik vgl. z.B. Hellwig (1994).

Freiheiten an den Finanzmärkten haben aber auch offensichtlich neue Systemrisiken geschaffen, insbesondere in bezug auf den Handel mit Finanzderivaten.[314] Die in den vergangenen Jahren aufgetretenen Schieflagen auch namhafter Produktions- und Kreditunternehmen, wie der Metallgesellschaft und der Londoner Barings-Bank, weisen darauf hin, daß selbst den professionellen Marktteilnehmern bei Engagements in den Handel mit Finanzderivaten leicht große Überraschungen entstehen können. Der ordnungspolitisch interessanteste Aspekt des Handels mit Finanzderivaten besteht wohl darin, daß es sich durchweg um „Geschäfte außerhalb der Bilanz" handelt. Welche Risiken ein Unternehmen im Handel mit Finanzderivaten eingegangen ist, läßt sich anhand der üblichen publizitätspflichtigen Informationen, die allgemein zugänglich sind, kaum beurteilen. Daran knüpft sich die Frage, die derzeit international kontrovers diskutiert wird, ob und inwieweit es neuer Marktregulierungen für den Handel mit Finanzderivaten bedürfe, etwa bezüglich der Publizitätspflichten oder der Unterlegung der Geschäfte durch haftendes Eigenkapital.

1. Zu erwartende Wirkungen der Deregulierung

Eine Deregulierung staatlich geordneter Märkte erzeugt zunächst einmal in der Regel Unruhe, und dies vor allem bei der traditionellen Klientel der jeweils zuständigen staatlichen Aufsicht für Marktregulierungen. Staatliche Systeme der Marktregulierung beinhalten in vielen Fällen ein recht hohes Maß der Übereinstimmung in den Interessen von Regulierern und regulierten Unternehmen, und dies meist zu Lasten der Konsumenten, mit deren Nutzen oder Schutz Regulierungssysteme ganz überwiegend begründet zu werden pflegen. Eine solche faktische Interessengemeinschaft zwischen Regulierungsbehörden und regulierten Unternehmen ergibt sich vor allem unter zwei Gesichtspunkten:

- Die Regulierungsbehörde möchte naturgemäß möglichst wenig Ärger im Vollzug ihrer Obliegenheiten. Sie hat daher ein starkes Interesse daran, es mit einer finanziell „gesunden" Klientel zu tun zu haben. Das gilt etwa für das Verhältnis zwischen Bundesbank/Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen und den Kreditinstituten oder für das Verhältnis zwischen dem Bundes-

---

314 Die Finanzderivate umfassen im wesentlichen Swap-, Options- und andere Finanztermingeschäfte in einer inzwischen kaum noch zu überschauenden Vielfalt der Ausgestaltung. Das Zukunftsrisiko bei solchen Kontrakten kann außerordentliche Dimensionen annehmen (Deutsche Bundesbank 1993c).

aufsichtsamt für das Versicherungswesen und den Versicherungsunternehmen.[315]

- Die in dem betreffenden Bereich tätigen Unternehmen (die sogenannten Altsassen)[316] genießen häufig eine Art Bestandsschutz: Neue Anbieter haben es schwer, sich auf regulierten Märkten zu etablieren; Preise unterliegen nicht selten einer staatlichen Genehmigung, was faktisch in mancherlei Hinsicht auf ein staatlich gestütztes Kartell hinausläuft, oder werden sogar von der staatlichen Regulierungsbehörde fixiert. Unter solchen Bedingungen können Vorstellungen der Kunden über angemessene Preise für Leistungen (ihre „Nachfragefunktion"), auf die sie angewiesen sind, kaum zur Geltung kommen.

Die mittlerweile wirksam gewordenen Maßnahmen zur Deregulierung der finanziellen Sektoren erscheinen insgesamt durchaus geeignet, seit langem eingefahrene Verhältnisse auf diesen Märkten aufzubrechen. Allerdings ist eine umfassende Wirkungsanalyse noch nicht möglich, weil die Dinge gerade erst in Fluß gekommen sind.[317] Geht man von der Annahme aus, daß die Deregulierungen der Märkte Bestand haben werden und gegebenenfalls sogar weiter fortgesetzt werden, so lassen sich einige zentrale Hypothesen bezüglich der Wirkungen formulieren:[318]

---

315 Eine besonders interessante Variante der „Verschwörung", um diesen Begriff aus dem anglo-amerikanischen Rechtssystem aufzugreifen, gegen die Interessen der Allgemeinheit findet sich in weiten Bereichen der Versorgungswirtschaft. Hier sind weithin die Kontrolleure (die lokalen Gebietskörperschaften) mit den Kontrollierten identisch, weil die Kontrolleure zugleich Eigentümer der zu kontrollierenden Unternehmen sind.

316 Der sogenannte Altsassenschutz ist im deutschen Rechtssystem auch sonst eine nicht eben seltene Erscheinung. Beispiele hierfür lassen sich im Mietrecht und im Arbeitsrecht finden.

317 Es ist kaum abzusehen, ob und inwieweit nicht neue, die vorgenommenen Deregulierungen konterkarierende Maßnahmen des Gesetzgebers ergriffen werden. Ein Beispiel für eine solche Art von „Springprozession" bei De- und Reregulierung bietet die Entwicklung der Bedingungen für die Zulassung des Publikums zu Options- und Termingeschäften, die u.a. mit dem Wegfall der sogenannten Wettparagraphen des BGB (Deregulierung) im Jahre 1986 eröffnet worden war. Mittlerweile ist in diesem Bereich, über neues Richterrecht zur Beratungspflicht der vermittelnden Kreditinstitute und über neue diesbezügliche gesetzliche Vorschriften, in mancherlei Hinsicht nahezu wieder der regulatorische Status-quo-ante eingekehrt.

318 Dabei ist zu berücksichtigen, daß es, von Ausnahmen wie vielleicht bei den nunmehr vor rund einem Jahrzehnt einsetzenden institutionellen Änderungen im Börsenwesen abgesehen, durchweg um Entwicklungen „am aktuellen Rand" geht. Die vorliegenden empirischen Erfahrungen, die im folgenden nur mehr oder weniger beispielhaft angeführt werden können, sind nur als eine Art „anekdotische" empirische Evidenz zu verstehen.

(i) Für das traditionelle Bankgeschäft stellt sich zuerst die Frage nach dem zu erwartenden Ausmaß — die Tendenz hierzu ist an sich unstrittig — der Disintermediation. Das bedeutet, daß sich für die Banken die Einlagen verteuern, weil den Anlegern zunehmend attraktive Anlagealternativen zur Verfügung stehen, und daß sich die Bonität der potentiellen Kreditkunden verringert, weil gute Adressen selbst Zugang zum Kapitalmarkt im In- oder Ausland gewinnen oder sonst auf alternative Kreditmöglichkeiten, etwa vermittelt durch unabhängige Finanzmakler, zurückgreifen können. In der Summe dieser Effekte, und noch verstärkt durch die Öffnung des Bankenmarktes in der EU, dürften die Zinsspannen der Banken — nach Abzug von Risikoäquivalenzen — sinken. Hier geht es ganz offensichtlich darum, wie sich künftig die Ertragslage der Banken in ihrem Kerngeschäft entwickeln wird.

(ii) Auf den Märkten für Versicherungen, die lange Zeit vom internationalen Wettbewerb abgeschirmt waren — dies betrifft insbesondere die Märkte für staatlich vorgeschriebene Versicherungen und andere Versicherungen privater Haushalte —, ist mit einem verstärkten Wettbewerb in der Preis-, Absatz- und Produktpolitik der Unternehmen zu rechnen. Die staatliche Aufsicht ist nunmehr im Kern nicht mehr vorbeugend (genehmigend) tätig, sondern mit der Bekämpfung eines Mißbrauchs der neuen Freiheiten am Markt beschäftigt.[319]

(iii) In bezug auf das Börsenwesen zeichnet sich eine Entwicklung ab, die, in Fortsetzung der in den letzten Jahren deutlich hervorgetretenen Tendenzen, in gesamtwirtschaftlicher Sicht mancherlei bedenkliche Züge trägt. Die Deregulierungen haben die Börsenzugangs- und -transaktionskosten gesenkt, Spielräume für den Handel mit vielfältigen neuen Finanzprodukten (Stichwort: Finanzderivate) eröffnet und für die Begeber und Käufer von Wertpapieren (insbesondere für institutionelle Anleger) mancherlei Restriktionen abgeschafft oder eingeschränkt. Aber was die ursprünglichen Funktionen der Börse im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang anlangt, nämlich die Kapitalbeschaffung für Produktionsunternehmen und die Bewertung von Kapitalanlagen, so ist derzeit nicht auszumachen, daß sich etwas zum Besseren gewendet hat: Der Rentenmarkt wird zunehmend von Staatsanleihen beherrscht, Produktionsunternehmen treten nach wie vor so gut wie gar nicht als Begeber von Anleihen hervor, Schuldverschreibungen von Kreditinstituten bilden faktisch das einzige Konkurrenzprodukt zu Staatstiteln, und dies mit im Zeitablauf stark schwindendem Gewicht. Am Aktienmarkt hat sich die Neigung deutscher Aktiengesellschaften, an der Börse neues Eigen- oder Risikokapital zu gewinnen, allenfalls marginal verstärkt. Auffällig ist, daß die Intensität des Handels bei den schon zugelasse-

---

319 Vgl. z.B. die diesbezüglichen Äußerungen des Präsidenten des Bundesaufsichtsamts für das Versicherungswesen, Dr. Knut Hohlfeld, in einem Zeitungsgespräch (*FAZ*, Allein Broschüren nutzen nichts, 14. März 1995: B1).

nen Wertpapieren stark zugenommen hat und daß dabei zugleich erhebliche Konzentrationstendenzen zu verzeichnen gewesen sind: Konzentration des Handels auf den Frankfurter Börsenplatz im allgemeinen, Konzentration des Handels mit Aktien auf die Werte von relativ wenigen Großunternehmen und Konzentration des Rentenhandels auf Bundeswerte. In der Summe bedeutet all dies, daß an den deutschen Börsen zunehmend große institutionelle Anleger vermeintlich sichere Titel (Aktien von Großunternehmen, Staatspapiere) handeln.[320]

(iv) Bei dem Handel mit Finanzderivaten, die bei den beteiligten Kreditinstituten und Unternehmen, die nicht selbst Banken sind, als Geschäfte „außerhalb der Bilanz" getätigt werden, steht zu vermuten, daß ein Bedarf an neuer staatlicher Marktregulierung besteht (Group of Thirty 1993). Mögliche Systemrisiken, die durch Adressenausfälle und Marktrisiken im Derivate-Markt entstehen und erhebliche Kettenreaktionen auch auf den Kassamärkten für die zugrundeliegenden Finanztitel auslösen könnten, ließen sich zwar durchaus mit den erprobten Instrumenten bei der Bankenaufsicht bezüglich der notwendigen Unterlegung von Geschäften durch Eigenkapital eingrenzen, doch müßten solche Regeln nicht nur für die Banken, sondern auch für die Nicht-Banken unter den Marktteilnehmern eingeführt werden.

Im übrigen gilt es, bei Geschäften mit Finanzderivaten zwischen Geschäften zur Absicherung gegen Marktpreisrisiken (Hedginggeschäfte) und Spekulationsgeschäften zu unterscheiden. Beim Hedginggeschäft erwirbt der betreffende Marktteilnehmer gewissermaßen eine Versicherungspolice gegen eine für ihn ungünstige Entwicklung der Marktpreise, verzichtet aber auf mögliche Gewinne bei einer für ihn günstigen Entwicklung der Marktpreise. Bei einem reinen Hedginggeschäft treffen sich zwei Partner mit entgegengesetzten Risikoerwartungen; die dabei zu entrichtenden Prämien sind der Preis für die erzielte Risikovorsorge. Insofern gibt es bei Hedging-Geschäften im Grunde keine Verlierer oder Gewinner, weil die Beteiligten genau das bekommen, was sie bei Vertragsabschluß wollen. Anders liegen die Dinge bei spekulativen Geschäften

---

320 Presseberichten zufolge werden seit Jahren Kleinanleger systematisch durch die Gebührenpolitik der Banken (relativ hohe Mindestgebühren bei Wertpapiergeschäften und Wertpapierdepots) von Börsenengagements abgehalten und auf Anlagen bei Investmentfonds, die durchweg wieder von Banken betrieben werden, verwiesen. Daraus folgt unter anderem, daß die Anzahl unabhängiger Entscheidungszentren, die am deutschen Börsengeschehen mitwirken, abgenommen hat. Wenn man unterstellt, daß die institutionellen Anleger, die zunehmend das Börsengeschehen unter sich auszumachen scheinen, ihre Anlageentscheidungen auf der Grundlage einer weitgehend übereinstimmenden Informationsbasis treffen, kann man erwarten, daß dadurch die Volatilität an den Börsen steigt. Lemming-Effekte im Anlageverhalten können so leicht zur Regel werden (Stelzner 1995). Fraglich ist aber, inwieweit die Unterstellung zulässig ist.

mit Finanzderivaten. Hier handelt es sich letztlich um Nullsummenspiele, bei denen nur der eine oder der andere Einsetzer (der letzte Gläubiger oder der letzte Schuldner in der Sprache von Kreditbeziehungen, nach Ausschaltung des „Zwischenhandels", der bei Finanzderivaten außerordentlich hohe Handelsvolumina umzuschlagen pflegt) gewinnen kann.[321] Was beim Handel mit Finanzderivaten was ist, läßt sich naturgemäß kaum abschätzen. Aber man geht wohl nicht fehl in der Annahme, daß reine Kurssicherungsgeschäfte, ob nun mit güterwirtschaftlichem oder finanzwirtschaftlichem Hintergrund, die im übrigen schon vor den Deregulierungen der Finanzmärkte für professionelle Marktteilnehmer möglich waren, bestenfalls zu einem sehr geringen Teil zur explosionsartigen Vermehrung des Geschäfts mit Finanzderivaten haben beitragen können.

(v) Die Vorschriften für die zulässigen Finanzanlagen von Versicherungsunternehmen und Investmentfonds sind seit Mitte der achtziger Jahre in mehreren Schritten erheblich gelockert worden. Die erweiterten Möglichkeiten bei Anlage- und Wertsicherungsgeschäften haben in der Tendenz sicherlich dazu beigetragen, daß für diese Finanzintermediäre die Wettbewerbsbedingungen im Verhältnis zu ausländischen Adressen günstiger geworden sind. Damit sind aber auch die Anforderungen an das Risikomanagement durch diese Unternehmen gestiegen. In Teilbereichen haben sich die Deregulierungen bereits in einem spürbaren Wandel der Struktur der Vermögensanlagen bei inländischen Versicherungsunternehmen und Investmentfonds niedergeschlagen.[322]

---

321 Nach gängigen Schätzungen stieg der Handel mit Finanzderivaten weltweit (gemessen an den Preisen der zugrundeliegenden Wertpapiere) von 1,6 Bill. Dollar im Jahre 1987 auf 14,9 Bill. Dollar im Jahre 1993 (*Fortune* vom 24. Juli 1995: 31). Diese gewaltig erscheinenden Bruttosummen sind indes erheblich zu relativieren, weil sie durch die üblichen vielfältigen Gegengeschäfte zwischen Finanzintermediären aufgebläht sind und weil die verbleibenden echten Marktrisiken für die letzten Gläubiger und Schuldner bei Finanzderivaten nur einen Bruchteil der in Basispreisen für die zugrundeliegenden Wertpapiere errechneten Summen ausmachen. Aber auch dann kann es noch, wie die Fälle der Metallgesellschaft und der Barings-Bank gezeigt haben, um Milliardenbeträge für einzelne Adressen gehen.

322 Ende April 1995 belief sich zum Beispiel das Fondsvermögen der reinen Geldmarktfonds, die Mitte 1994 zugelassen wurden, auf 26 Mrd. DM oder 5,3 vH des Fondsvermögens aller inländischen Investmentfonds.

2. Schlaglichter zum Strukturwandel in ausgewählten Marktsegmenten

a. Geschäftsbanken

Die derzeit erkennbaren oder absehbaren zentralen Tendenzen des Strukturwandels im Bankgewerbe haben mit neueren staatlichen Maßnahmen zur Deregulierung von Finanzdienstleistungen im Grunde wenig zu tun:

(i) Es hat sich ein zweites Finanzsystem außerhalb der Banken entwickelt. Die Konzernzentralen von Industrie- und Handelsunternehmen sind selbst zu Banken geworden und verfügen zudem häufig über „eigene" Banken (im bankrechtlichen Sinne) als Tochtergesellschaften. Sie nehmen selbst keine Einlagen entgegen, sondern finanzieren sich unmittelbar an den Kapitalmärkten. Es geht also um den Wettbewerb zweier konkurrierender Finanzsysteme, der Kapitallenkung an Unternehmen über Banken und der „innerbetrieblichen" Kapitallenkung über Konzernzentralen, und allem Anschein nach gewinnt das zweite System ständig an Boden.[323] Diese Disintermediation, die aus der Sicht der Banken bei der Finanztransformation zur Unternehmensfinanzierung stattfindet, wird vor allem durch zwei Faktoren begünstigt: die Transaktionskostenvorteile bei innerbetrieblichem Finanzmanagement und die steigenden Refinanzierungskosten für die Geschäftsbanken, die nur noch in tendenziell schwindendem Maße auf der Basis niedrigverzinslicher Spareinlagen operieren können. Letzteres wiederum dürfte auch die Wirkung von Deregulierungen und neuen Finanzinstrumenten widerspiegeln, durch die für das Publikum höherverzinsliche Anlagen im Vergleich zu Spareinlagen attraktiver geworden sind.

(ii) Die Geschäftsbanken müssen nach allgemeiner Einschätzung „schlanker" werden: So wird insbesondere angeführt, die deutschen Kreditinstitute betrieben ein zu dichtes Netz von Zweigstellen, beschäftigten zu viel Personal in Geschäftsbereichen mit unzureichenden Deckungsbeiträgen und litten generell an den Kosten eines überdimensionierten Verwaltungsapparates, der wiederum auch und nicht zuletzt ein Ausfluß vormals bestehender Regulierungssysteme sei. All dies bedeutet, daß das Bankensystem bisher allzusehr nach dem Muster des öffentlichen Dienstes organisiert gewesen sei, was zumindest bei den im öffentlichen Eigentum befindlichen Banken bis hin zur Gestaltung von Arbeits-

---

323 Hier stellt sich offensichtlich die wirtschaftspolitische Frage, ob eine solche Entwicklung der Wirtschaftsordnung zuträglich ist. Die Kapitalallokation über innerbetriebliche Finanzierungssysteme in einem Konzern unterliegt zwar durchaus auch Einflüssen der Gegebenheiten an den Finanzmärkten, etwa in bezug auf die Kosten der Beschaffung neuen Kapitals oder in bezug auf die Wirksamkeit der Märkte für „corporate control", doch geht es dabei im wesentlichen darum, wie ein Konzern in seiner Gesamtheit an den Märkten eingeschätzt wird.

verträgen weitgehend zuzutreffen scheint, und sich nunmehr unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten reorganisieren müsse. Tatsächlich gibt es einige Tendenzen im Bankgeschäft, die belegen, daß die dargestellten Argumente zumindest in die richtige Richtung weisen:

- Das Prinzip der Selbstbedienung, das den Einzelhandel vor Jahrzehnten revolutionierte, hält zunehmend Einzug ins Bankgeschäft. Standardtätigkeiten, wie Ausweis des Kontostands, Überweisungen und Auszahlungen, werden an einschlägigen Automaten oder über das PC-gestützte „homebanking" durchgeführt. Insoweit entfällt das traditionelle Geschäft am Bankschalter.
- Das Angebot sogenannter Direkt-Banken, die über keine eigenen Schalterräume verfügen und mit ihren Kunden nur per Post, Telekommunikation oder Geldautomat Kontakt halten, ist stark im Steigen begriffen. Bankkunden können nach ihren Vorstellungen Beratungsdienstleistungen durch die Banken, für die sie Provisionen zahlen müssen, gewissermaßen abwählen.

Betrachtet man einmal neue Gewinn- und Verlustrechnungen deutscher Kreditinstitute unter den genannten Gesichtspunkten und nimmt dabei die Ertragslage der Großbanken als symptomatisch, so lassen die Zahlen einige Schlußfolgerungen zu: Der Zinsüberschuß (die Zinsspanne) pflegt für sich genommen in etwa nur, oder nicht einmal das, den Verwaltungsaufwand zu decken.[324] Die Ertragslage der Banken scheint maßgeblich von den erzielten Provisionen für Bankdienstleistungen und den Gewinnen im sogenannten Eigenhandel mit Wertpapieren und am Geldmarkt abzuhängen. Daraus folgt, daß das traditionelle Bankgeschäft, das im wesentlichen auf dem Ausnutzen einer Zinsspanne zwischen Bankeinlagen und Bankkrediten fußt, nur noch wenig gewinnträchtig ist. Ob und inwieweit die deutschen Banken Gewinne erzielen können, scheint mehr und mehr davon abzuhängen, ob sie den Kunden Dienstleistungen anbieten können, für die diese Provisionen zu zahlen bereit sind, oder ob sie eine glückliche Hand bei der Spekulation (ihrem Eigenhandel) haben.

b. Versicherungsunternehmen

Bei den Wirkungen der Deregulierung in der Versicherungswirtschaft kann man zwischen den Wirkungen auf die Vermögensanlagen der (inländischen) Versicherungsunternehmen und denen auf den Märkten für Versicherungspro-

---

[324] Hierzu ist anzumerken, daß die Zinsspanne eine deutliche zyklische Komponente im Zeitablauf aufweist. Sie ist zum Beispiel in Zeiten hoher Zinssätze am Geldmarkt tendenziell größer als in Zeiten niedriger Zinssätze.

dukte unterscheiden. Was die Lockerung der Vorschriften über zulässige *Vermögensanlagen* (einschließlich einschlägiger Geschäfte mit Finanzderivaten) anlangt, so hat es in den letzten Jahren in der Struktur der Vermögensanlagen kaum noch nennenswerte systematische Verschiebungen gegeben (Tabelle 34): Der starke Strukturwandel in den achtziger Jahren, der von einem Rückgang der Anlagen in Schuldscheinforderungen verschiedener Art und in Grundstükken und einem Anstieg der Anlagen in Wertpapieren und Beteiligungen geprägt war, hat sich nicht fortgesetzt. Allerdings gibt es Anhaltspunkte dafür, daß bei einer ins einzelne gehenden Betrachtung des Anlagengeschäfts, für die die erforderlichen Daten nicht systematisch verfügbar sind, durchaus beachtliche neue Tendenzen des Strukturwandels auszumachen wären. Hierzu seien zwei Bespiele angeführt, die auch mit den Wirkungen der Deregulierung zu tun haben:

- Die Versicherungsunternehmen haben in zunehmendem Maße Anlagen in Anteilen von Spezialfonds[325] getätigt, die den Anteilsinhabern besondere Gestaltungsmöglichkeiten bieten.[326] Derzeit halten Versicherungen rund 55 vH des Vermögens der Spezialfonds, was mittlerweile fast 15 vH des Wertes der Vermögensanlagen inländischer Versicherungsunternehmen entspricht.
- Versicherungsunternehmen haben anscheinend in jüngster Zeit in erheblichem Maße Geschäfte mit Finanzderivaten abgeschlossen. Über ihre Gesamtengagements ist zwar nur wenig bekannt, doch es scheint sich um beträchtliche Größenordnungen zu handeln, wenn man zum Vergleich die hohen Verluste heranzieht, die einige Versicherungen im Geschäft mit Finanzderivaten Pressemeldungen zufolge erlitten haben (vgl. z.B. Surminski 1995).

Betrachtet man die Entwicklungen auf den seit Mitte 1994 deregulierten und für Anbieter aus anderen EU-Ländern geöffneten Märkten für *Versicherungsprodukte*, so ist zu bedenken, daß die Prozesse der Anpassung an veränderte Rahmendaten sich über längere Zeiträume erstrecken dürften. Derzeit, ein Jahr nach der Liberalisierung der Versicherungsmärkte, kann man daher wohl

---

325 Das sind Fonds, deren Anteilscheine von nicht mehr als zehn Anteilsinhabern, die nicht natürliche Personen sind, gehalten werden. Das Fondsvermögen der Spezialfonds wächst seit langem außerordentlich rasch und übertrifft seit Anfang der neunziger Jahre in zunehmendem Maße das Fondsvermögen der Publikumsfonds (Tabelle 31). Von Ende 1990 bis Ende 1994 stiegen das Fondsvermögen der Spezialfonds um rund 30 vH, das Fondsvermögen der Publikumsfonds um rund 80 vH und die Vermögensanlagen der Versicherungsunternehmen um rund 40 vH.

326 Dividenden, Zinseinnahmen und Veräußerungsgewinne aus Anlagen der Spezialfonds unterliegen z.B. bei den Anteilseignern der Steuerpflicht erst nach einer Ausschüttung.

Tabelle 34 — Vermögensanlagen der Versicherungsunternehmen 1980–1994[a]

	Insgesamt	davon (vH):							
	(Mrd. DM)	Befristete Guthaben bei Kreditinstituten[b]	Hypotheken-, Grundschuld- und Rentenschuldforderungen	Namensschuldverschreibungen, Schuldscheinforderungen und Darlehen	Wertpapiere[c]	Beteiligungen	Darlehen und Vorauszahlungen auf Versicherungsscheine	Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	Ausgleichsforderungen[d]
1980	280,0	1,1	15,0	42,9	26,0	2,1	1,2	9,9	1,4
1985	473,9	0,7	14,2	40,8	31,1	3,0	1,4	8,1	0,6
1990	716,1	1,0	11,8	45,2	27,8	5,3	1,3	6,3	1,2
1991	777,2	1,1	11,7	44,4	28,7	5,3	1,4	6,2	1,2
1992	841,4	1,1	11,6	42,3	30,8	5,8	1,3	6,1	0,9
1993	914,5	1,2	11,2	42,1	31,8	6,0	1,1	5,9	0,8
1994	996,2	0,9	11,4	43,3	31,2	6,0	1,0	5,5	0,7

[a]Stand zum Jahresende; ohne Kassenbestände und Guthaben auf laufenden (Giro-)Konten. — [b]Von einem Monat und darüber. — [c]Ohne Schuldforderungen. — [d]Einschließlich sonstiger Schuldbuchforderungen, die früher unter Wertpapieren erfaßt waren.

Quelle: Deutsche Bundesbank *Monatsberichte* (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

bestenfalls damit rechnen, daß erste Tendenzen hervorzutreten beginnen. Nach der Berichterstattung der Wirtschaftspresse über das Geschehen an den Versicherungsmärkten (vgl. z.B. die Beiträge in der Beilage „Versicherungen international" der *FAZ* vom 14. März 1995) lassen sich hauptsächlich drei Sichtweisen unterscheiden, die nicht durchweg miteinander in Einklang zu bringen sind:

Erstens wird, gewissermaßen als Gesamteindruck, vorgebracht, daß Auswirkungen der Deregulierung und Marktöffnung kaum zu spüren seien. Ausgeblieben sei insbesondere ein spürbarer Rückgang der Versicherungsprämien. Je nach dem Standort des Betrachters scheint bei einer derartigen Diagnose eine gewisse Enttäuschung bzw. Erleichterung bezüglich der Trägheit erhoffter oder befürchteter Deregulierungsfolgen mitzuschwingen.

Zweitens wird eine neue Unübersichtlichkeit an den Versicherungsmärkten diagnostiziert. Das Angebot an Versicherungspolicen sei vielfältiger und maßgeschneiderter geworden. Eine zunehmende Differenzierung nach Risikogruppen und bei anderen Vertragskonditionen mache das verfügbare Angebot an Versicherungsleistungen für die Kunden immer schwerer durchschaubar.

Drittens wird konstatiert, daß der vielfach erwartete verschärfte Wettbewerb durch Anbieter aus anderen EU-Ländern bisher allenfalls am Rande direkt auf dem Inlandsmarkt in Erscheinung getreten sei. Festzustellen sei allerdings ein

verschärfter Wettbewerb zwischen den deutschen Versicherungsunternehmen selbst, wobei allerdings schwer auszumachen ist, ob und inwieweit nicht der Wettbewerb aus dem EU-Raum hierzu beigetragen hat.

Die geschilderten Einschätzungen der Deregulierungsfolgen können nur als erste Eindrücke über einen Anpassungsprozeß angesehen werden, der gerade begonnen hat. Es stellt sich die Frage, was von den bisher zu verzeichnenden Veränderungen zu halten ist und welche Richtung die weitere Entwicklung wohl nehmen dürfte. Was die Höhe der Versicherungsprämien anlangt, so mag es sein, daß die Unternehmen auf die Deregulierung zunächst mit mehr Produktdifferenzierung reagiert haben, was ihnen unter dem alten Regulierungssystem verwehrt war, und (noch) nicht in einen verstärkten Preiswettbewerb eingetreten sind. Das Potential für künftige Preiseffekte der Deregulierung und Marktöffnung scheint allerdings beträchtlich zu sein.[327] Hierzu ein Beispiel aus dem Bereich der privaten Renten- und Lebensversicherung (*Wirtschaftswoche* vom 27. April 1995: 122): Demzufolge bekommt ein heute 64jähriger, der 100 000 DM einzahlt, bei der englischen Gesellschaft Equitable Life eine anfängliche Jahresrente von 10 714 DM, bei der größten deutschen Gesellschaft Allianz hingegen nur eine anfängliche Jahresrente von 7 117 DM. Bei diesem wie bei anderen Beispielen, die in der Presse zitiert werden, steckt natürlich der Teufel stets im Detail.[328] Lediglich in der Tendenz lassen sich die Auswirkungen deregulierter Versicherungstarife im Inland und der Öffnung des Marktes für Wettbewerb von außen ausmachen: Die Versicherungsprämien in den einschlägigen Bereichen dürften tendenziell sinken.

---

327 Bei Versicherungsprodukten jeglicher Art hat man zu berücksichtigen, daß die zu versichernden Risiken nun einmal sind, wie sie sind, wenn man die risikorelevanten Verhaltensweisen der Versicherungsnehmer als gegeben annimmt und von der Problematik des Moral hazard auf seiten der Versicherungsnehmer absieht. Das bedeutet, daß ein Sinken der Prämien für bestimmte Versicherungsprodukte mit sinkenden Kosten bei den Anbietern von Versicherungsprodukten einhergehen müßte. Internationale Vergleiche zwischen den Versicherungsprämien auf regulierten und liberalisierten Märkten lassen allerdings erkennen, daß für das Angebot an Versicherungsleistungen auf regulierten Märkten durchweg relativ hohe Prämien gefordert werden. So zeigt Kanthack (1987), daß in den achtziger Jahren die Prämien in der Risikolebensversicherung in Deutschland — je nach den spezifischen Vertragsbestimmungen — für das billigste Angebot zwischen 20 vH und 80 vH höher waren als für das teuerste Angebot im Vereinigten Königreich. Die deutschen Versicherungsunternehmen stehen durch die Deregulierung und Marktöffnung — sozusagen erwartungsgemäß — unter scharfem Rationalisierungsdruck (*FAZ*, Die Öffnung des Versicherungsmarktes ist bisher kaum zu spüren, 14. März 1995: 17). In diesem Artikel wird auch über einschlägige Äußerungen von Bernd Michaels (Präsident des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft) berichtet.

328 Die in der Presseveröffentlichung mitgeteilten Fakten erlauben keinen finanzmathematischen Vergleich zwischen den genannten Anlagemöglichkeiten. Auch andere in der Presse häufig kolportiere Fälle lassen sich in der Regel nicht nachvollziehen.

c. *Börsenwesen*

Die staatlichen Maßnahmen zur De-(oder Neu-)Regulierung der Finanzmärkte haben fraglos im Börsenwesen ihren zentralen Ansatzpunkt gehabt, und dort sind die Folgen vergleichsweise deutlich zu sehen. Man kann also im Börsenwesen, anders als im Bank- und Versicherungswesen, die Auswirkungen des Wandels der staatlichen Rahmenbedingungen recht gut ausmachen und die Marktergebnisse mit den erklärten Zielvorstellungen des Gesetzgebers und der Bundesregierung vergleichen. Diese Zielvorstellungen sind allerdings nicht leicht festzumachen. Im Kern dürfte es, wie es auch im Titel der wichtigsten einschlägigen Omnibus-Gesetze (Gesetze zur Förderung des Finanzmarktes) zum Ausdruck kommt, darum gehen, den deutschen Finanzplatz im internationalen Wettbewerb der Finanzplätze zu stärken und dabei die Allokation des Finanzkapitals am heimischen Markt zu verbessern. Sieht man von der in Abschnitt H.III.1 dargestellten ordnungspolitischen Problematik bei den institutionellen Änderungen im deutschen Börsenwesen ab, bei denen — gewissermaßen als „Krönung" des Universalbankensystems — den deutschen Großbanken als

Tabelle 35 — Nettoabsatz, Tilgung und Umlauf festverzinslicher Wertpapiere inländischer Emittenten nach Wertpapierarten 1980–1994 (Nominalwert in Mrd. DM)

	Bankschuldverschreibungen			Anleihen der öffentlichen Hand		
	Nettoabsatz[a]	Tilgung	Umlauf[b]	Nettoabsatz[a]	Tilgung	Umlauf[b]
1980	41,2	68,2	413,3	4,9	22,9	130,7
1985	34,9	162,4	654,6	44,3	18,9	272,3
1990	140,3	146,4	901,0	86,4	55,5	555,4
1991	139,4	152,7	1040,4	87,9	61,4	643,2
1992	115,8	202,7	1156,2	189,1	65,1	832,4
1993	160,0	274,8	1316,1	243,0	54,8	1075,4
1994	116,5	296,1	1432,7	153,6	60,6	1229,1
	Industrieobligationen			*Insgesamt*		
	Nettoabsatz[a]	Tilgung	Umlauf[b]	Nettoabsatz[a]	Tilgung	Umlauf[b]
1980	–1,3	1,3	4,6	45,0	92,5	548,6
1985	0,2	0,4	2,4	79,4	181,8	929,4
1990	–0,1	0,1	2,6	226,7	202,0	1458,9
1991	0,6	0,1	3,2	227,8	214,3	1686,8
1992	–0,2	0,2	3,0	304,8	268,0	1991,5
1993	0,2	0,3	3,2	403,2	329,9	2394,7
1994	–0,1	0,5	3,1	270,1	357,2	2664,8

[a]Ohne Berücksichtigung der Eigenbestandsveränderungen bei den Emittenten. — [b]Stand am Jahresende.

Quelle: Deutsche Bundesbank (1995), eigene Zusammenstellungen.

maßgeblichen Anteilseignern der Deutschen Börse AG die Trägerschaft der zentralen deutschen Börseneinrichtungen überantwortet worden ist, so erscheinen insbesondere folgende Marktergebnisse bedeutsam:

(i) Der Markt für festverzinsliche Wertpapiere inländischer Emittenten besteht nach wie vor fast ausschließlich aus Bankschuldverschreibungen und Anleihen der öffentlichen Hand (letztere mit stark steigendem Gewicht). Schuldverschreibungen von Produktionsunternehmen (gut ein Tausendstel des Umlaufs) spielen keine Rolle (Tabelle 35). Es ist offensichtlich unvorteilhaft für deutsche Produktionsunternehmen, Schuldverschreibungen an deutschen Börsen zu begeben; ausländische Börsen scheinen diesbezüglich — wegen auch nach Abschaffung einschlägiger inländischer Verkehrssteuern niedrigerer Transaktionskosten — erheblich attraktiver zu sein.

(ii) Bei den Aktienemissionen inländischer Emittenten (Tabelle 36) handelt es sich um ein vergleichsweise unbedeutendes Instrument der Unternehmensfinanzierung. Nur zwischen 5 und 10 vH des Absatzes von Wertpapieren am deutschen Kapitalmarkt entfallen in den letzten Jahren auf die Emission von Aktien inländischer Unternehmen; das entspricht etwa dem Erwerb ausländischer Aktien durch Inländer.

Tabelle 36 — Absatz von Wertpapieren am deutschen Kapitalmarkt 1980–1994 (Mrd. DM)

	Festverzinsliche Wertpapiere inländischer Emittenten[a]	Festverzinsliche Wertpapiere ausländischer Emittenten[b]	Aktienemissionen inländischer Emittenten[c]	Ausländische Aktien[d]	Mittelaufkommen bei den Kapitalanlagegesellschaften	
					Publikumsfonds	Spezialfonds[e]
1980	45,2	12,8	6,9	3,6	–1,2	2,2
1985	76,1	37,2	11,0	7,6	8,3	7,3
1990	220,3	36,8	28,0	22,0	7,9	19,0
1991	219,3	38,0	19,3	20,2	13,7	23,8
1992	284,1	59,0	17,2	15,3	–3,1	23,6
1993	382,6	90,7	19,5	19,5	20,8	40,9
1994	272,5	64,0	29,2	22,3	63,3	45,7

[a]Unter Berücksichtigung der Eigenbestandsveränderungen; Nettoabsatz; Kurswert. — [b]Von inländischen Konsortialbanken übernommene Anleihebeträge; Nominalwert. — [c]Kurswert. — [d]Nettoerwerb ausländischer Aktien (einschließlich Direktinvestitionen) durch Inländer; Transaktionswerte. — [e]Ab März 1990 Fonds, deren Anteilscheine von nicht mehr als zehn Anteilinhabern, die nicht natürliche Personen sind, gehalten werden. Alle anderen Fonds sind seitdem als Publikumsfonds erfaßt. Bis Februar 1990 Fonds, deren Anteile einem bestimmten Erwerberkreis vorbehalten waren.

Quelle: Deutsche Bundesbank (1995), eigene Zusammenstellungen.

(iii) In der Handelsintensität (der Umschlaghäufigkeit) an den deutschen Börsen ist in den neunziger Jahren bei Aktien wie bei Renten ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen (Tabelle 37). Darin dürften nicht zuletzt auch die Abschaffung der Verkehrssteuern, die Lockerungen der Anlagevorschriften für institutionelle Anleger sowie die rasante Entwicklung des Geschäfts mit Finanzderivaten, die einen Anstieg des Geschäftsvolumens bei den zugrundeliegenden Finanztiteln an den Kassamärkten mit sich bringt, zum Ausdruck kommen.[329]

(iv) Das Börsengeschäft in „Basistiteln" wie Aktien und Renten verlagert sich zunehmend von den Präsenz- oder Parkettbörsen auf elektronische Handelssysteme ohne Kursmakler (Deutsche Börse 1994a). Das Geschäft an den Präsenzbörsen konzentriert sich immer stärker auf den Frankfurter Platz. Die

Tabelle 37 — Börsenumsätze und Optionsgeschäfte 1980–1994

	Börsenumsätze (Kassahandel)				Optionsgeschäfte an den deutschen Wertpapierbörsen		Für abgeschlossene Optionsgeschäfte bezahlte Optionspreise	
	Aktien[a,b]		Renten[b]		Kauf-optionen[c]	Verkaufs-optionen[c]	Kauf-optionen	Verkaufs-optionen
	insgesamt	inl. Aktien	insgesamt	inl. Renten				
	Mrd. DM		Kurswert		Mill. DM	Basispreis[d]	Mill. DM	
1980	32,9	27,7	96,9	83,8	323,1	141,2	18,9	5,7
1985	236,9	210,7	199,1	168,0	5 581,0	1 715,2	353,3	36,2
1990	1 819,6	1 621,2	1 804,7	1 607,0	10 018,9	3 389,2	447,0	121,3
1991	1 358,5	1 259,2	2 090,8	1 783,9	2 518,3	895,2	94,6	33,5
1992	1 415,2	1 337,1	3 168,6	2 447,5	1 500,9	1 904,5	45,1	169,4
1993	1 985,8	1 839,2	4 881,4	4 045,3	1 168,5	4 515,5	51,9	623,6
1994	2 017,9	1 870,8	5 479,3	5 060,8	2 240,5	688,4	89,6	30,5

[a]Einschließlich Bezugsrechte, Kuxe, Genußscheine u.ä. — [b]Ab Januar 1986 Umsätze in einer erweiterten Definition, nach der bei allen Geschäften sowohl die Kauf- als auch die Verkaufsseite gezählt werden und auch der Handel unter Maklern erfaßt wird. Der platzüberschreitende Effektenverkehr sowie Direktgeschäfte zwischen den Banken, die in die Rechenanlagen der Börsen eingegeben werden, was zunehmend der Fall zu sein scheint, sind ebenfalls erfaßt. Daher dürfte die Entwicklung der Umsätze tendenziell überhöht sein, weil zunehmend vorher nicht erfaßte Transaktionen in die Statistik eingehen. — [c]Neuabschlüsse. — [d]Beim Abschluß des Geschäfts vereinbarter Kurs, zu dem die betreffenden Wertpapiere bei Ausübung der Option abzurechnen sind.

Quelle: Deutsche Bundesbank (1995), eigene Zusammenstellungen.

329 So wurden im Jahre 1980 die umlaufenden festverzinslichen Wertpapiere inländischer Emittenten im Durchschnitt 0,2mal umgeschlagen, im Jahre 1994 hingegen (nach Bereinigung um die inzwischen geänderten Modalitäten bei der Erfassung der Börsenumsätze (Fußnote b in Tabelle 37) einmal.

deutschen Regionalbörsen geraten im Börsengeschäft ständig weiter ins Hintertreffen.

(v) Die neue Deutsche Terminbörse (Tabelle 38) hat sich allem Anschein nach im Wettbewerb der Finanzplätze etablieren können. Für ihre weitere Entwicklung dürfte es entscheidend darauf ankommen, ob und inwieweit sie im Wettbewerb bei den Transaktionskosten mit anderen Börsenplätzen bestehen kann. Sie gilt derzeit noch als eine relativ teure Börse und scheint bei ihrer Geschäftstätigkeit in erheblichem Maße auf einem „Heimvorteil" bezüglich der gehandelten Titel aufzubauen.

Tabelle 38 — Ausgewählte Options- und Future-Geschäfte an der Deutschen Terminbörse 1990–1994

	Optionsgeschäfte				Future-Geschäfte	
	Kaufoptionen		Verkaufsoptionen			
	gehandelte Kontrakte (Umsatz in Mill. Stück)	bezahlte Optionsprämien (Mrd. DM)	gehandelte Kontrakte (Umsatz in Mill. Stück)	bezahlte Optionsprämien (Mrd. DM)	gehandelte Kontrakte (Umsatz in Mill. Stück)	offene Kontrakte am Ende des Jahres (Tsd. Stück)
	Aktienoptionen[a]				*DAX-Future*[b]	
1990	4,5	4,9	2,2	2,7	0,1	7,1
1991	5,9	4,7	3,4	2,8	1,3	25,3
1992	5,8	4,2	4,2	3,8	3,3	51,1
1993	7,7	6,4	4,6	4,4	4,0	74,3
1994	6,1	4,7	3,8	3,6	5,1	58,0
	Optionen auf den Deutschen Aktienindex[c]				*Bund-Future*[c]	
1990	.	.	.	.	0,1	6,0
1991	0,9	0,3	1,1	0,3	2,3	28,6
1992	6,9	2,2	7,1	2,5	5,3	39,9
1993	11,2	5,1	10,3	2,2	7,6	97,7
1994	11,6	4,1	11,9	3,9	14,2	88,6
					BOBL-Future[d]	
1991					0,2	14,2
1992					1,7	42,2
1993					4,5	86,9
1994					5,6	46,1

[a]Aufnahme des Handels am 26. Januar 1990. — [b]Aufnahme des Handels am 23. November 1990. — [c]Aufnahme des Handels am 16. August 1991. — [d]Auf Bundesobligationen; Aufnahme des Handels am 4. Oktober 1991.

Quelle: Deutsche Bundesbank (1995), eigene Zusammenstellungen.

(vi) Bedeutsam erscheint auch, daß sich im Gefolge der Finanzmarktreformen in Deutschland eine nationale elektronische Börse für Wertpapiere mit vergleichsweise geringer Markttiefe (vergleichbar dem amerikanischen NASDAQ-System) nicht entwickelt hat. Es ist allem Anschein nach für kleinere Aktiengesellschaften vergleichsweise wenig reizvoll, sich Risikokapital über die Börse zu beschaffen. Daran hat sich durch die Finanzmarktreformen der zurückliegenden Jahre kaum etwas geändert. Das dürfte, da im Zuge der europäischen Harmonisierung des Rechts über die Publizitätspflichten von Kapitalgesellschaften, ob börsennotiert oder nicht, die Anreize entfallen sind, den Gang an die Börse wegen damit verbundener Auflagen zu einer öffentlichen Rechnungslegung über die Geschäftstätigkeit zu scheuen, vornehmlich damit zusammenhängen, daß die Beschaffung von Eigenkapital an der Börse nach wie vor für die dafür in Frage kommenden Unternehmen vergleichsweise teuer ist.

Alles in allem bietet sich ein recht durchwachsenes Bild der Entwicklung des Börsenwesens. Für die künftige Position des deutschen Finanzplatzes weist die Entwicklung am aktuellen Rand darauf hin, daß eine gewisse Skepsis angebracht zu sein scheint: Die deutschen Großbanken, die als maßgebliche Anteilseigner der Deutschen Börse AG indirekt die Trägerschaft der wichtigsten deutschen Börseninstitutionen übernommen haben, sind durchweg im Begriff, wesentliche Teile des Investment-Banking-Geschäfts auf den Londoner Finanzplatz zu konzentrieren.

IV. Schlußfolgerungen

Die Deregulierungen bei Finanzdienstleistungen und Versicherungen haben im Verbund mit der Öffnung des heimischen Marktes im Zuge der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes die Rahmenbedingungen für die Geschäftstätigkeit der Finanzintermediation nachhaltig verändert. Die Liberalisierungsschritte bezüglich einzelner Marktsegmente (Banken, Versicherungen, Börsen, Kapitalanlagegesellschaften, Finanzmakler) haben dabei in der Summe wegen der zunehmenden Interdependenzen zwischen vormals recht klar abgegrenzten Marktsegmenten, die durch die Deregulierung nachhaltig begünstigt worden sind, zusätzliche „Synergieeffekte" bei der Intensivierung des Wettbewerbs im System der Finanzmärkte insgesamt gehabt. Beispielsweise haben die Deregulierungsschritte im Börsen- und im Investmentgeschäft die Kreditinstitute im Aktiv- wie im Passivgeschäft zusätzlichem Wettbewerb ausgesetzt. Bei den Auswirkungen auf Marktstrukturen und Marktergebnisse ist zu berücksichtigen,

daß die „neuen Marktfreiheiten" zunächst nur Druck zum Strukturwandel auslösen, daß sich die damit verbundenen Anpassungsprozesse aber über längere Zeiträume erstrecken dürften. Während im Börsenwesen die Anpassungsprozesse schon recht deutlich hervortreten, sind auf den Finanzmärkten nur erste Wirkungen der Liberalisierung auszumachen. Ein Beispiel ist der allseits erwartete steigende Rationalisierungsdruck bei Banken und Versicherungsunternehmen, der sich bisher aber noch nicht nachhaltig in den einschlägigen Unternehmenskennziffern widerspiegelt.

Bei der Bewertung der Deregulierungen bei Finanzdienstleistungen und Versicherungen überwiegt in der Summe der Eindruck, daß die politischen Entscheidungsträger in Deutschland auf diesem Feld kaum eigene gestalterische Vorstellungen entwickelt haben, sondern nur die rechtlichen Rahmenbedingungen für Finanzgeschäfte im Inland an veränderte Bedingungen des internationalen Umfelds angepaßt haben, und dies vielfach mit erheblichem zeitlichem Nachlauf. Die damit verbundene Intensivierung des Wettbewerbs dürfte gleichwohl auf längere Sicht das Geschehen an den Finanzmärkten nachhaltig beeinflussen. Was sich aber nicht geändert hat, ist der Umstand, daß die Daseinsvorsorge der privaten Haushalte ganz überwiegend nicht über die Finanzmärkte erfolgt, sondern über sozialstaatliche Pflichtsysteme nach dem Umlageverfahren („pay as you go"-Prinzip). Wenn man bedenkt, daß die Zwangsabgaben an staatliche Sozialkassen etwa das Sechsfache der jährlichen Geldvermögensbildung privater Haushalte ausmachen, so wird deutlich, in welchem Maße die Sozialpolitik in Deutschland die Funktionsweise der Finanzmärkte einschränkt.

I. Moderne Biotechnologie

Unter den Begriff Biotechnologie fallen alle Techniken, die sich lebender Organismen oder Teile lebender Organismen bedienen, um landwirtschaftliche oder pharmazeutische Produkte herzustellen, das Reaktionsmuster von Pflanzen oder Tieren zu ändern oder Mikroorganismen für eine Vielzahl von Anwendungszwecken zu entwickeln (Office of Technology Assessment 1984). Sie ist in diesem Sinne keine neue Technologie, sondern umfaßt auch Techniken, die bereits seit Jahrtausenden bei der Herstellung von Brot, Wein, Bier oder Käse und bei der Züchtung von Tieren und Pflanzen angewendet werden oder zu Beginn dieses Jahrhunderts zur Entwicklung pharmazeutischer Produkte, wie Penizillin oder andere Antibiotika, beigetragen haben.

Seit geraumer Zeit klagen Unternehmensvertreter und Forscher über Mängel des Standorts Deutschland in der modernen Biotechnologie. Vornehmlich anhand von Einzelbeobachtungen wird darauf hingewiesen, daß die staatlichen Regulierungen im Bereich der modernen Biotechnologie die inländischen Forschungs- und Produktionsaktivitäten hemmen und einer Forschungs- und Produktionsverlagerung in das Ausland Vorschub leisten.

Ob diese Einzelbeobachtungen ein zutreffendes Bild der Wettbewerbsposition Deutschlands in der modernen Biotechnologie zeichnen und ob sich hieraus Rückschlüsse auf mögliche Regulierungs- und Deregulierungswirkungen ziehen lassen, ist empirisch nur sehr schwer zu überprüfen. Eine objektive Einschätzung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Länder in der biotechnologischen Forschung und Produktion wird dadurch erschwert, daß die Biotechnologie keine eindeutig abgrenzbare Wirtschaftsbranche darstellt; vielmehr schlagen sich die Forschungs- und Produktionsergebnisse der modernen Biotechnologie in einem breiteren Spektrum von Wirtschaftszweigen nieder.

Die gegenwärtige Diskussion beschränkt sich auf jenen Teilbereich der modernen Biotechnologie, in dessen Mittelpunkt die Gentechnologie steht. Unter dem Begriff der Gentechnologie werden Verfahren subsumiert, die der Isolierung, Analyse und Beschreibung der Erbsubstanz von Lebewesen sowie der gezielten Neukombination und Vermehrung des Erbmaterials, auch über die Arten hinaus, dienen (Klingmüller 1985). Die bisher erkennbaren wirtschaftlichen Anwendungsbereiche liegen in der Pharmazeutischen Industrie, der Landwirtschaft, der Rohstoffgewinnung, dem Umweltschutz, der Chemischen Industrie und der Informationstechnik. Die Forschungs- und Produktionsaktivitäten konzentrieren sich im einzelnen auf

- gentechnisch gewonnene Arzneimittel und Impfstoffe sowie neue Therapie- und Diagnoseverfahren (Gentherapie, Genomanalyse) in der Humanmedizin,
- die Entwicklung neuer Impfstoffe, Wachstumshormone und Diagnosesysteme sowie die Züchtung manipulierter Nutztiere in der Tierproduktion,
- die gentechnische Züchtung krankheits-, schädlings- und herbizidresistenter Pflanzen sowie die Entwicklung neuer Pflanzenschutzmittel in der Pflanzenproduktion,
- die Anwendung und Optimierung biotechnischer Prozesse in der Rohstoffproduktion und -umwandlung,
- den Einsatz gentechnisch veränderter Mikroorganismen zum beschleunigten Abbau von Schadstoffen im Bereich des Umweltschutzes (Abwasserreinigung, Bodensanierung, Biofilter),
- den Ersatz chemischer Produkte und Produktionsprozesse durch biologische Substitute und
- die Entwicklung von Bio-Sensoren und Bio-Chips im Bereich der Informationstechnik (Dolata 1992).

Der breite Anwendungsbereich der modernen Biotechnologie erschwert die Beurteilung der Wettbewerbsposition von Standorten, da weder die Produktion noch der Export biotechnologischer Güter in den einzelnen Branchen gesondert ausgewiesen werden. Die einschlägigen Meßverfahren zur Berechnung der Wettbewerbsfähigkeit ausgewählter Wirtschaftszweige, wie das Konzept der RCA-Werte oder die Constant-Market-Share-Analyse, sind daher für die moderne Biotechnologie nicht anwendbar. Auch eine isolierte empirische Analyse des inländischen Marktes ist kaum möglich, da die hierfür benötigten Daten über Umsätze, Marktanteile und Preise nicht verfügbar sind.

Im folgenden wird zunächst versucht, die Wettbewerbsposition der Bundesrepublik Deutschland anhand der Patentaktivität und ausgewählter Einzelbeobachtungen zur Marktentwicklung abzuleiten. An eine kurze Darstellung des Gentechnikgesetzes aus dem Jahr 1990 und seiner Änderung im Jahre 1993 schließt sich eine Diskussion darüber an, ob und inwieweit die Wettbewerbsposition Deutschlands durch die vorgenommene Vereinfachung des Gentechnikgesetzes verbessert wird.[330]

---

330 Dieses Kapitel basiert in wesentlichen Teilen auf Klodt, Stehn et al. (1994: 57–68) und Stehn (1995).

I. Deutschlands Wettbewerbsposition in der modernen Biotechnologie

Da sich die moderne Biotechnologie, trotz einer bereits vierzigjährigen Entwicklungsgeschichte, noch in einem Anfangsstadium der anwendungsbezogenen wirtschaftlichen Entwicklung befindet, lassen sich wichtige Anhaltspunkte über die Wettbewerbsfähigkeit der Biotechnologie in einzelnen Ländern aus einem Vergleich der Patentaktivitäten gewinnen.[331] Allerdings ist zu beachten, daß die Patentstatistiken aufgrund der bestehenden Offenlegungsfristen bisher lediglich Daten bis zum Jahre 1989 enthalten. Die Wirkungen der Einführung des Gentechnikgesetzes im Jahre 1990 können daher nicht erfaßt werden. Bei der Interpretation der Ergebnisse der Analyse der Patentstatistiken ist zu berücksichtigen, daß das Gentechnikgesetz im Vergleich zu den vorher geltenden Richtlinien und Verordnungen die Rechtssicherheit für Unternehmen und Forschungseinrichtungen erhöhte und auf diese Weise eher deregulierend wirkte.

Tabelle 39 — Anteile ausgewählter OECD-Länder an den Patentanmeldungen[a] in der modernen Biotechnologie 1982–1989 (vH)

	1982–1984	1985–1987	1988–1989
EU	29,8	31,6	29,7
Deutschland[b]	11,2	11,9	10,6
Frankreich	.	6,0	5,5
Vereinigtes Königreich	8,4	8,6	8,5
Japan	19,1	17,6	16,1
Vereinigte Staaten	40,8	41,7	45,9
Übrige Welt	10,3	9,1	8,3

[a]Patente, die in mindestens zwei Ländern angemeldet wurden. — [b]Früheres Bundesgebiet.

Quelle: Kommission (1993b), Streck (1990).

---

331 Daten über die Anzahl der angemeldeten Patente stellt die Ifo-Patentstatistik bereit, die auf den von der Internationalen Patentdokumentation (INPADOC), Wien, gesammelten Patentdokumenten basiert. Berücksichtigt werden nur Patente, die in mindestens zwei Ländern angemeldet wurden. Auf diese Weise wird der verzerrende Einfluß unterschiedlicher Patentsysteme in den untersuchten Ländern weitgehend ausgeschaltet und sichergestellt, daß es sich um Erfindungen handelt, die einen signifikanten wirtschaftlichen Nutzen versprechen. Es ist jedoch nicht völlig auszuschließen, daß die hier verwendeten Daten zugunsten der europäischen Länder verzerrt sind, da Anmeldungen beim Europäischen Patentamt in aller Regel für mehr als ein Land erfolgen.

In einigen Veröffentlichungen wird die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Standorte anhand der Länderanteile an der absoluten Zahl der weltweiten Patentanmeldungen gemessen (vgl. u.a. Streck 1990). Danach hält Deutschland im Bereich der modernen Biotechnologie eine mittlere Position (Tabelle 39). Der weltweite F&E-Wettbewerb wird, gemessen an diesem Indikator, deutlich durch eine Überlegenheit der Vereinigten Staaten geprägt; auf sie entfielen in den drei gewählten Untersuchungszeiträumen über 40 vH aller Patentanmeldungen. Auch Japan weist, gemessen an diesem Kriterium, Vorteile gegenüber Deutschland auf, das aber innerhalb der EU eine führende Stellung einnimmt. Es ist jedoch zu beachten, daß die Aussagekraft dieses Indikators im Hinblick auf die Wettbewerbsposition einzelner Länder nicht als besonders hoch einzuschätzen ist. Denn durch die Berechnung von Länderanteilen an der absoluten Zahl weltweiter Patentanmeldungen werden die teils erheblichen Differenzen in der Größe der Volkswirtschaften (gemessen an der Erwerbstätigenzahl) vernachlässigt. In Ländern, die sich auf einem ähnlichen Stand der wirtschaftlichen Entwicklung befinden, ist ein positiver — wenn auch nicht unbedingt proportionaler — Zusammenhang zwischen der Erwerbstätigenzahl und den F&E-Aktivitäten zu erwarten. Eine Normierung der Patentanmeldungen ist daher für eine Analyse der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Standorte unerläßlich.

Gemessen an den Patentanmeldungen je Erwerbstätigen nimmt Deutschland eine Spitzenstellung in der modernen biotechnologischen Forschung und Entwicklung ein (Tabelle 40). In den Zeiträumen 1982–1984 und 1985–1987 erweist sich Deutschland in dieser Betrachtungsweise als innovationsfähiger als die Vereinigten Staaten; im Zeitraum 1988–1989 ist dies anders. Japan liegt in den drei Untersuchungszeiträumen hinter Deutschland, den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich auf dem vierten Rang.

Tabelle 40 — Patentintensität[a] ausgewählter OECD-Länder in der modernen Biotechnologie 1982–1989

	1982–1984	1985–1987	1988–1989
Deutschland[b]	29,8	40,0	27,4
Frankreich	.	25,7	16,5
Japan	22,4	26,1	18,0
Vereinigtes Königreich	24,1	31,1	23,2
Vereinigte Staaten	25,9	33,5	28,2

[a]Anzahl der Patente, die im jeweiligen Zeitraum in mindestens zwei Ländern angemeldet wurden, je Million Erwerbstätige. — [b]Früheres Bundesgebiet.

Quelle: Kommission (1993b), Streck (1990), eigene Berechnungen.

Die — so gemessen — sehr gute Position der Bundesrepublik in der modernen Biotechnologie wird jedoch relativiert, wenn man die Patentanmeldungen in diesem Bereich mit denen in allen Technologiefeldern vergleicht (Tabelle 41). Im Hinblick auf die Gesamtheit aller Technologiefelder nimmt Deutschland eine herausragende Stellung im weltweiten Innovationswettbewerb ein. Eine ähnlich bedeutende Position hat sie in der modernen Biotechnologie nicht erreicht, wie der Index der relativen Patentanmeldungen (RPA) verdeutlicht.[332]

Der für Deutschland ermittelte Wert des RPA-Index von –49 in der modernen Biotechnologie zeigt, daß Deutschland in diesem Technologiefeld noch nicht annähernd die Innovationsfähigkeit gewonnen hat, die sie in anderen Technologiebereichen aufweist. In den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich ist dagegen eine deutliche Spezialisierung auf die moderne Biotechnologie zu beobachten. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß Deutschland nach Berechnungen des ISI-Instituts in jenen Technologiefeldern eine ausgeprägte Spezialisierung mit signifikant steigender Tendenz aufweist,

Tabelle 41 — Patentintensität[a] ausgewählter OECD-Länder in allen Technologiebereichen und Spezialisierung auf die moderne Biotechnologie[b] 1985–1989

	Patentintensität in allen Technologiebereichen	Spezialisierung auf die moderne Biotechnologie
Deutschland[c]	2 662	–49
Frankreich	1 166	–13
Japan	1 557	–38
Vereinigtes Königreich	1 040	23
Vereinigte Staaten	933	47

[a]Anzahl der Patente, die im Zeitraum 1985–1989 in mindestens zwei Ländern angemeldet wurden, je Million Erwerbstätige. — [b]RPA-Index. — [c]Früheres Bundesgebiet.

Quelle: Kommission (1990), Streck (1990), eigene Berechnungen.

---

332 Der verwendete *RPA*-Index lehnt sich an das von Balassa (1977) entwickelte RCA-Konzept zur Messung der komparativen Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft an und mißt die relative Spezialisierung eines Landes auf ausgewählte Technologiebereiche. Formal wird der *RPA*-Index wie folgt ermittelt:

$$RPA = 100 \cdot \ln \left[\left(P_{kl} \Big/ \sum_j P_{kj} \right) \Big/ \left(\sum_k P_{kl} \Big/ \sum_k \sum_j P_{kj} \right) \right],$$

wobei P die Anzahl der Patentanmeldungen, der Index k die Technologiefelder, der Index l das Untersuchungsland und der Index j die Länder des Untersuchungsraums umfaßt. Positive Werte des *RPA*-Index deuten auf eine überproportionale, negative Werte auf eine unterproportionale Spezialisierung des Untersuchungslandes auf ein ausgewähltes Technologiefeld hin.

die unter einem starken Substitutionsdruck der modernen Biotechnologie stehen (Pharmazeutika, Agrarchemie, sonstige Chemikalien) (Legler et al. 1992: 71 ff.). Offensichtlich bereitet hier der Übergang von den konventionellen zu den technisch fortgeschrittenen Technologiefeldern Schwierigkeiten.

Bemerkenswert ist auch, daß alle wissenschaftlichen Entdeckungen und Entwicklungen, die allgemein als „Durchbrüche" in der gentechnologischen Forschung gewertet werden, ihren Ursprung in den Vereinigten Staaten hatten:

- 1953 gelang es den Biologen Francis Crick und James Watson, die chemische Struktur der Erbsubstanz, der Desoxyribonukleinsäure (DNS), zu entziffern. Sie schufen damit die Grundlage für gentechnologische Experimente und begründeten die moderne Biotechnologie.
- 1973 entwickelten die Biologen Stanley Cohen und Herb Boyer ein Verfahren, das es erlaubte, das Erbmaterial unterschiedlicher Organismen beliebig miteinander zu kombinieren oder gezielt zu verändern. Diese „rekombinante" DNS kann in Wirtsorganismen (z.B. Bakterien oder Hefen) eingeschleust werden, die dann das in dem Gen verschlüsselte Produkt synthetisieren. Dieses Verfahren verwandelte die weitgehend marktferne Molekularbiologie in eine kommerziell nutzbare Wissenschaft.
- 1977 wurde im Gentechnikunternehmen von Herb Boyer, Genentech Inc., erstmals ein menschliches Eiweiß gentechnisch hergestellt, dem 1978 das Humaninsulin und 1979 ein Wachstumshormon folgte.
- 1988 wurde das erste gentechnisch veränderte Tier, die „Krebsmaus", patentiert.

Diese Überlegenheit der amerikanischen Forschung im Grundlagenbereich findet ihr Spiegelbild in der wirtschaftlichen Umsetzung anwendungsbezogener Forschungsergebnisse.[333] Im Pharmabereich der Vereinigten Staaten, auf den sich etwa zwei Drittel der amerikanischen biotechnologischen Forschungsaufwendungen konzentrieren, stehen über die bereits vermarkteten Präparate hinaus 130 gentechnologisch produzierte Medikamente vor der Markteinführung. In Japan sind es 80, in Deutschland ganze 4 Medikamente. Im Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektor, der bisher aufgrund der Diskussion über die mögliche Gesundheitsgefährdung durch gentechnisch veränderte Pflanzen und Tiere im Schatten der Pharmaindustrie stand, zeigt sich ein ähnliches Bild. Hier wird die mittlerweile berühmte „Flavr-Savr-Tomate" der amerikanischen Calgene

---

333 Die im folgenden genannten Daten basieren, soweit nicht gesondert angegeben, auf der BIODOC-Datenbank des Instituts für Weltwirtschaft. Der Datenbestand der BIODOC-Datenbank resultiert aus Auswertungen der im Wirtschaftsarchiv des Instituts für Weltwirtschaft katalogisierten Materialien zur modernen Biotechnologie.

Inc. seit kurzem im Handel angeboten.[334] Der erstmaligen Markteinführung eines gentechnisch veränderten Nahrungsmittels dürften in kürzerer Zeit weitere folgen, mit deutlichen Wettbewerbsvorteilen für amerikanische Produzenten. Denn auf der wichtigsten Entwicklungsstufe vor der Marktreife, den Freilandversuchen, nehmen die Vereinigten Staaten und Kanada eine dominierende Position ein. Während in den Vereinigten Staaten bisher etwa 360 und in Kanada etwa 320 Freisetzungen, vor allem für Baumwolle, Tomaten, Raps, Kartoffeln, Tabak, Mais, Flachs und Zuckerrüben, registriert wurden, sind es in den führenden europäischen Ländern — Belgien, Frankreich, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich — insgesamt nur ungefähr 230. In Deutschland gibt es bisher sogar nur 3 Freilandversuche: die Freisetzung gentechnisch veränderter lachsroter Petunien im Jahre 1990 und 2 Freisetzungen von gentechnisch manipulierten Zuckerrüben in Niederbayern und Niedersachsen im Jahre 1993.

Aufschlüsse über die Wettbewerbsposition einzelner Standorte lassen sich auch aus der Anzahl der Unternehmen, die auf dem Feld der modernen biotechnologischen Forschung und Produktion tätig sind, gewinnen. So gibt eine hohe Anzahl von Wettbewerbern an einem Standort Hinweise auf den Grad der Diversifizierung der Forschungs- und Produktionsaktivitäten. In Deutschland bestimmen die großen Pharma- und Chemiekonzerne die Marktstruktur. Neben den fünf Branchenführern Boehringer, Hoechst, Behring, BASF und Bayer spielen lediglich noch die Unternehmen Schering und Hüls sowie die Degussa AG (über ihre Tochter ASTA Medica AG) und die Henkel-Gruppe eine bedeutende Rolle in der modernen biotechnologischen Forschung und Produktion. Die etwa 40–50 kleineren biotechnologischen Unternehmen nehmen mehr oder weniger Nischenfunktionen wahr und weisen ein relativ geringes Innovationspotential auf (Dolata 1992: 172–176). Dies wird vor allem auch daran deutlich, daß der weit überwiegende Teil der deutschen Patentanmeldungen auf die Forschungsaktivitäten der großen Pharma- und Chemieunternehmen zurückgeht.

Ein ganz anderes Bild bietet sich in den Vereinigten Staaten, wo über 1 200 Unternehmen mit insgesamt etwa 120 000 Beschäftigten in der modernen Biotechnologie tätig sind. Wesentliche Innovationsschübe gingen und gehen hier vor allem von kleineren Unternehmen aus, die vorwiegend von Wissenschaftlern renommierter Universitäten gegründet wurden und einen effizienten und relativ unkomplizierten Mechanismus des Wissenstransfers zwischen der Forschung und der wirtschaftlichen Anwendung prägen. Der Schwerpunkt dieser kleinen Biotechnologiefirmen liegt überwiegend in der Forschung, während die

---

[334] Die „Flavr-Savr-Tomate" zeichnet sich dadurch aus, daß das Enzym, das bei den herkömmlichen Tomatensorten den Fäulnisprozeß auslöst, durch einen gentechnischen Eingriff blockiert ist. „Flavr-Savrs" können länger als traditionelle Sorten am Stiel reifen, brauchen während des Transports nicht gekühlt zu werden und sollen daher einen volleren Geschmack entfalten.

Umsetzung der Forschungsergebnisse in marktreife Produkte meist in Kooperation mit einem der amerikanischen Pharma- und Chemiekonzerne vorgenommen wird, die den Großteil der Produktions- und Marketingaufwendungen übernehmen. Im engeren Bereich der Gentechnik liegen die Verhältnisse ähnlich. Während in den Vereinigten Staaten 388 Unternehmen und 300 gentechnische Produktionsanlagen existieren, sind es in Japan 105 Unternehmen mit 130 Produktionsanlagen und in Deutschland lediglich 17 Unternehmen mit 6 Produktionsanlagen.[335]

Bedenklich im Hinblick auf die Wettbewerbsposition des Standorts Deutschland stimmt auch die Tatsache, daß nach Angaben des Bundesministeriums für Forschung und Technologie (BMFT) 75 vH aller Investitionen deutscher Unternehmen im Bereich der modernen Biotechnologie im Ausland getätigt werden. So engagiert sich die Bayer AG bereits seit Ende der siebziger Jahre über ihre Tochtergesellschaft Miles Inc. in West Haven, Conn., auf dem amerikanischen Markt. Dort wurde auch Bayers erstes gentechnisch produziertes Präparat entwickelt, der „rekombinante" Blutgerinnungsfaktor VIII, ein für Bluter lebenswichtiger Wirkstoff. Derzeit investiert Bayer in zwei neue Laborgebäude in West Haven und baut eine Anlage für die Herstellung gentechnischer Präparate in Berkeley, Kalifornien, aus. Auch auf dem japanischen Markt ist die Bayer AG aktiv. Sie betreibt in Yuki City ein landwirtschaftliches Forschungszentrum und plant für 1995 die Eröffnung eines neuen Pharmaforschungszentrums in der Nähe der Universitäten Kyoto und Osaka; dieses soll neben den Standorten in Deutschland und den Vereinigten Staaten zum dritten gentechnischen Forschungsschwerpunkt des Konzerns ausgebaut werden.

Die BASF Bioresearch Corp., eine amerikanische Tochtergesellschaft der BASF AG, errichtet derzeit in Worcester, Mass., ein Zentrum für die biomedizinische Forschung, in dem am Ende des Jahres 1996 rund 160 Wissenschaftler arbeiten sollen. Worcester, das etwa 40 Meilen westlich von Cambridge und Boston und damit in der Nähe der Elite-Universitäten Harvard und MIT liegt, wurde insbesondere deshalb als Standort ausgewählt, weil der Bundesstaat Massachusetts dort einen Biotechnologiepark eingerichtet hat. Der Großraum Boston ist neben dem Großraum San Francisco eines der Zentren der amerikanischen Biotechnologie. Die Hoechst AG investiert dort bereits seit 1981. Ausgangspunkt der Aktivitäten der Hoechst AG war die Finanzierung des Aufbaus eines Genforschungszentrums am Massachusetts General Hospital, mit der sich Hoechst das Nutzungsrecht an den Forschungsergebnissen dieses Instituts für einen Zeitraum von 10 Jahren sicherte. Zur Zeit errichtet das Unternehmen über seine Tochtergesellschaft Hoechst-Russels Pharmaceuticals Inc. ein Laborge-

---

335 Diese Angaben beziehen sich auf Schätzungen des Verbandes der Chemischen Industrie (fernmündliche Mitteilungen).

bäude für molekulare Neurobiologie in Summerville, N.J. Schon 1990 eröffnete Hoechst ein biotechnologisches Forschungszentrum in Kawagoe bei Tokio, wo demnächst auch der Blutgerinnungsfaktor VIII gentechnisch produziert werden soll. Die Schering AG hat ihre gentechnologischen Forschungs- und Produktionsaktivitäten seit 1989 schrittweise völlig in die Vereinigten Staaten verlagert.

Insgesamt deuten diese Einzelbeobachtungen darauf hin, daß die anhand der Patentstatistik gewonnene positive Einschätzung erheblich relativiert werden muß. Die im internationalen Vergleich deutlich unterdurchschnittliche Spezialisierung auf die moderne Biotechnologie, die eher schleppende Umsetzung anwendungsnaher Forschungsergebnisse in wirtschaftlich verwertbare Produktionsmethoden und Produktlinien, die Forschungs- und Produktionsverlagerungen deutscher Unternehmen in das Ausland sowie der Rückstand in der Grundlagenforschung deuten auf einzelne Standortschwächen hin. Diese Probleme werden in der wirtschaftspolitischen Diskussion vorrangig auf ein Übermaß staatlicher Regulierung in der biotechnologischen Forschung und Produktion zurückgeführt. Insbesondere das Gentechnikgesetz aus dem Jahr 1990 wird als Hemmschuh der biotechnologischen Entwicklung angesehen.

II. Das Gentechnikgesetz und dessen Änderung

In seinem Kern regelt das Gentechnikgesetz die Anmeldung und Genehmigung gentechnischer Anlagen sowie die Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen. Gentechnische Arbeiten werden dabei in vier Sicherheitsstufen eingeteilt: Der Sicherheitsstufe 1 werden gentechnische Arbeiten zugeordnet, bei denen nach dem Stand der Wissenschaft nicht von einem Risiko für die menschliche Gesundheit und die Umwelt auszugehen ist; die Sicherheitsstufen 2, 3 und 4 umfassen Arbeiten mit einem geringen, mäßigen und hohen Risikograd. Die Zuordnung gentechnologischer Forschungs- und Produktionsvorhaben zu den einzelnen Sicherheitsstufen wird von den Bundesländern nach Anhörung der „Zentralen Kommission für die Biologische Sicherheit (ZKBS)" vorgenommen. Die Risikoabstufung spiegelt sich jedoch nur teilweise im Zulassungsverfahren wider, da hier lediglich zwischen Arbeiten der Stufe 1 und Arbeiten, die zu einer der Stufen 2 bis 4 zählen, unterschieden wird. Während für Forschungsvorhaben der Sicherheitsstufe 1 in der Regel nur eine Anmeldung erforderlich ist, unterliegen alle anderen Arbeiten einem Genehmigungsverfahren. Zu beachten ist, daß auch eine Anmeldung ein staatliches Prüfverfahren nach sich zieht, in dem die Zuordnung der gentechnischen Arbeiten zur Sicherheitsstufe 1

überprüft wird. Die Freisetzung und die Markteinführung gentechnisch veränderter Organismen unterliegen stets der Genehmigung durch die staatlichen Behörden. Vor der Entscheidung über die Einrichtung einer gentechnischen Anlage und vor der Genehmigung einer Freisetzung ist grundsätzlich eine öffentliche Anhörung durchzuführen.

Nicht zuletzt aufgrund der erheblichen Kritik aus Industrie und Wissenschaft wurde das Gentechnikgesetz Ende 1993 vereinfacht. Das Genehmigungsverfahren für gewerbliche Anlagen der Sicherheitsstufe 1 wurde in ein Anmeldeverfahren umgewandelt. Darüber hinaus wurden die Genehmigungsfristen verkürzt, und es wurde auf eine Beteiligung der ZKBS in den Fällen verzichtet, in denen keine Risiken vorliegen oder möglicherweise bestehende Risiken bereits beurteilt sind. Weiterhin wurden die Verfahren zur Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen in die Umwelt vereinfacht und ein Teil der Genehmigungsverfahren beim Versand gentechnisch veränderter Organismen zu Forschungszwecken gestrichen. Die Öffentlichkeitsbeteiligung wurde auf wichtige Fälle beschränkt.

III. Voraussichtliche Wirkungen der Änderung des Gentechnikgesetzes

Die Spezialisierung der technologischen Forschung auf den Bereich der modernen Biotechnologie ist in allen untersuchten Ländern deutlich weiter vorangeschritten als in Deutschland. Auffällig ist vor allem die ausgeprägte Spezialisierung der deutschen Unternehmen auf die Technologiefelder, die unter einem starken Substitutionsdruck von seiten der modernen Biotechnologie stehen. Dies könnte auf eine übermäßige staatliche Regulierung im Bereich der modernen Biotechnologie zurückzuführen sein. Eine Erleichterung der Errichtung gentechnischer Anlagen, wie sie in der Änderung des Gentechnikgesetzes vorgesehen ist, könnte unter diesen Bedingungen den Übergang von den eher konventionellen zu den technisch fortgeschrittenen Technologiefeldern fördern. Allerdings ist es für das Verhalten deutscher Unternehmen durchaus nicht untypisch, daß selbst in Zeiten eines raschen technologischen Wandels zunächst an Produktionsmethoden und Produktlinien festgehalten wird, die eher dem Mittel- als dem Hochtechnologiebereich zuzuordnen sind. Untersuchungen der Weltmarktanteile deutscher Unternehmen zeigen, daß die deutsche Industrie insgesamt eher auf jenen Teil des Mitteltechnologiesektors spezialisiert ist, der gleichzeitig eine hohe Innovationsintensität aufweist (Klodt, Stehn et al. 1994: Kapitel B.II). Dies deutet darauf hin, daß sich deutsche Unternehmen vorwiegend im Bereich

der Mitteltechnologie auf die Herstellung technologisch hochwertiger Produkte spezialisiert haben, also eine Nischenstrategie verfolgen, die den Strukturwandel in Richtung auf Hochtechnologiesektoren zumindest verzögert. Die ausgeprägte Spezialisierung deutscher Unternehmen auf die unter Substitutionsdruck der modernen Biotechnologie stehenden Technologiefelder steht daher durchaus im Einklang mit dem generellen Spezialisierungsmuster der deutschen Industrie und kann nicht eindeutig auf eine übermäßige staatliche Regulierung der gentechnologischen Forschung und Produktion zurückgeführt werden. Ob die Änderung des Gentechnikgesetzes zu einer Ausweitung der Forschungsaktivitäten auf dem Gebiet der modernen Biotechnologie führt, ist daher nicht mit Sicherheit zu beurteilen.

Unsicher sind auch die Wirkungen der Gesetzesänderung im Hinblick auf die im internationalen Vergleich mangelhafte Umsetzung biotechnologischer Forschungsergebnisse in wirtschaftlich verwertbare Produkte. Grundsätzlich ist zwar zu erwarten, daß die Umwandlung der Genehmigungs- in Anmeldeverfahren für die Errichtung von Produktionsanlagen der Sicherheitsstufe 1 und die vereinfachten Regeln für die Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen in die Umwelt die Herstellung biotechnologischer Produkte vor allem in der pharmazeutischen Industrie und im Agrarbereich erleichtern. Die Erfahrungen zeigen jedoch, daß das Ausmaß der Regulierungs- und Deregulierungswirkungen weniger durch das Gentechnikgesetz selbst als vielmehr durch seine Vollzugspraxis beeinflußt wird.[336] In der Bundesrepublik fällt der Vollzug des Gentechnikgesetzes in die Kompetenz der Bundesländer, die die Gesetzesregelungen, insbesondere bei der Einstufung der Produktionsanlagen in die verschiedenen Sicherheitsstufen, die bei jeder Anmeldung vorgenommen wird, sehr restriktiv auslegen. So mußte etwa die Hoechst AG bis zur endgültigen richterlichen Entscheidung im Jahre 1994 über acht Jahre auf die Genehmigung einer Produktionsanlage für gentechnisch produziertes Humaninsulin in Hanau warten, während Konkurrenten in Dänemark und in den Vereinigten Staaten bereits seit Jahren „rekombinantes" Humaninsulin vertreiben durften. Die gentechnischen Bestimmungen in Dänemark unterscheiden sich dabei kaum von denen in Deutschland.

Die restriktive Auslegung des Gentechnikgesetzes durch einzelne Bundesländer spiegelt nicht zuletzt die Ängste wider, die in der Öffentlichkeit vorherrschen. Einer detaillierten Information der Öffentlichkeit über die Chancen und Risiken der modernen Biotechnologie kommt daher aus wirtschaftspolitischer Sicht eine ähnliche Bedeutung zu wie einer Lockerung des Gentechnikgesetzes.

---

336 Vgl. den Vorabdruck von Auszügen aus einem vom Fraunhofer Institut, Karlsruhe, erstellten Gutachten in *Frankfurter Rundschau*, Strenge Gesetze und Vorschriften vertreiben keine Unternehmen, 25. August 1993: 22.

Aus dieser Sicht ist die Beschränkung der öffentlichen Anhörungen auf wenige wichtige Fälle, wie sie das neue Gentechnikgesetz vorsieht, der falsche Weg, da hieraus neue Ängste entstehen könnten. Darüber hinaus ist nicht auszuschließen, daß der relativ restriktive Vollzug des Gesetzes auf ein fehlendes Technikverständnis der zuständigen Behörden zurückzuführen ist. In diesem Fall wäre es sinnvoll, eine zentrale Stelle auf Bundesebene — etwa bei der ZKBS — einzurichten, die Informationen über die weltweite Entwicklung der modernen Biotechnologie bündelt und an die für den Vollzug des Gentechnikgesetzes zuständigen Behörden auf Länderebene weiterleitet. Die Lerneffekte aufgrund der sich wiederholenden Arbeitsabläufe könnten zu einer Straffung der Genehmigungsverfahren führen[337] und es erlauben, stärker als bisher die im Ausland dokumentierten Antragsverfahren in die eigene Entscheidungsfindung einzubeziehen. Hierdurch könnte zumindest tendenziell verhindert werden, daß die als Kriterien für die Zuordnung von Produktionsanlagen zu den einzelnen Sicherheitsstufen verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe erst im Rahmen der richterlichen Rechtsprechung, also oft erst in Verwaltungsgerichtsprozessen, ausgelegt werden, wie es häufig in der Vergangenheit der Fall war.

Die Änderung des Gentechnikgesetzes allein ist daher keine Garantie für eine schnellere Umsetzung biotechnologischer Forschungsergebnisse in wirtschaftlich verwertbare Produkte. Die Vollzugspraxis der Bundesländer und ihre Bereitschaft, den wissenschaftlichen Empfehlungen einer zentralen Expertenkommission zu folgen, spielt hier eine weitaus größere Rolle. Darüber hinaus darf nicht übersehen werden, daß der Wettbewerbsvorsprung der Vereinigten Staaten in der Grundlagenforschung und in der Umsetzung ihrer Ergebnisse in wirtschaftlich nutzbare Anwendungsverfahren und Produkte nicht ausschließlich auf eine geringere Regulierungsintensität in der modernen Biotechnologie zurückzuführen ist. Zur Erklärung des Wettbewerbsvorsprungs wird häufig auch auf die relativ starke finanzielle Unterstützung der amerikanischen Grundlagenforschung durch den Staat verwiesen. Haben die Ergebnisse der Grundlagenforschung den Charakter eines öffentlichen Gutes, dann ist die staatliche Förderung für die Entwicklung eines neuen Forschungsfeldes von grundlegender Bedeutung. Die staatliche Förderung erklärt aber nicht die rasche Umsetzung der Forschungsergebnisse in wirtschaftlich nutzbare Produktionsverfahren und Produkte, wie sie in den Vereinigten Staaten zu beobachten ist. Entscheidenden Anteil hieran haben vor allem kleinere gentechnische Unternehmen, die zumeist von Wissenschaftlern renommierter Forschungsinstitute gegründet wurden. Für diese Entwicklung spielen, neben dem relativ leichten Zugang zu Risikokapital, wohl vor allem die Anreizstrukturen in der amerikanischen Hoch-

---

337 Zu grundsätzlichen Fragen der Ausgestaltung von Genehmigungsverfahren vgl. Unabhängige Expertenkommission (1994).

schullandschaft eine bedeutende Rolle. Aufgrund der hohen Abhängigkeit der Hochschulforschung von Stiftungsgeldern und Drittmitteln aus der Industrie und der daher nur begrenzt zur Verfügung stehenden Planstellen an den staatlichen Universitäten bestehen hohe Anreize, eine selbständige Unternehmertätigkeit auf Basis der eigenen Forschung einer Universitätslaufbahn vorzuziehen. Ein deutlicher Ausdruck für diese Entwicklung sind die im Umfeld der renommierten Universitäten aus dem Boden schießenden Technologieparks, die nicht zuletzt auf deutsche Unternehmen eine magische Anziehungskraft ausüben, wie das Engagement von Bayer, Hoechst und Schering im Umkreis dieser Universitäten zeigt.

Auch diese Verlagerung von Produktions- und Forschungseinrichtungen in die Vereinigten Staaten wird in der wirtschaftspolitischen Diskussion vorrangig auf die staatlichen Regulierungen im Bereich der modernen Biotechnologie zurückgeführt. Entsprechend groß sind die Hoffnungen, daß die Änderung des Gentechnikgesetzes dazu beiträgt, diese Tendenz umzukehren. Die amerikanischen Erfahrungen zeigen jedoch, daß Gentechnikunternehmen in der Regel keine großräumigen Produktionsverlagerungen vornehmen, um in den Genuß einfacherer Regulierungsbedingungen zu kommen. Gerade die Unternehmen, die nicht zu den Vorreitern der technologischen Entwicklung gehören, tendieren dazu, sich im direkten Umfeld der international führenden Forschungszentren in dem für sie relevanten Teilbereich der Gentechnologie anzusiedeln. Sie unterwerfen sich dabei bereitwillig strengeren kommunalen Auflagen und Regulierungen, um die Vorteile dieser Standorte nutzen zu können. Als Vorteile werden insbesondere der direkte Wissenstransfer zwischen den Forschungseinrichtungen und das vorhandene Rekrutierungspotential für hochqualifizierte Fachkräfte angesehen.

Darüber hinaus wird häufig übersehen, daß die auf Einzelgesetzen beruhende Regulierungspraxis in den Vereinigten Staaten zwar die Errichtung von Produktionsanlagen und die Freisetzung von gentechnisch veränderten Organismen weniger behindert als die Vollzugspraxis des Gentechnikgesetzes in der Bundesrepublik, daß diese Vorteile aber durch das strenge amerikanische Produkthaftungsrecht zumindest teilweise kompensiert werden. So können im Falle einer Schädigung Dritter durch gentechnologische Produkte gegenüber allen an der Produktion beteiligten Unternehmen Schadensersatzforderungen geltend gemacht werden. Insbesondere für Großunternehmen gibt es keine effektive Haftungsbeschränkung. In allen anderen Industrieländern ist die Höhe der Haftung nach oben beschränkt. In den Vereinigten Staaten mehren sich daher die Stimmen aus der Industrie, die eine stärkere Orientierung an dem in Europa verbreiteten Modell eines eher restriktiven Zulassungsverfahrens in Verbindung mit einer beschränkten Haftung fordern.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Änderung des Gentechnikgesetzes lediglich eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine Verbesserung der Wettbewerbsposition Deutschlands in der modernen Biotechnologie darstellt. Die Praxis des Vollzugs der gentechnologischen Verordnungen durch die Bundesländer, die Ausgestaltung der Forschungslandschaft in Deutschland und der Grad der gesellschaftlichen Akzeptanz der Gentechnologie werden letztlich darüber entscheiden, welchen Platz Deutschland im weltweiten Wettbewerb in diesem relativ jungen Technologiefeld einnehmen wird.

J. Handwerk

I. Deregulierungsmaßnahmen

Als Deregulierungsmaßnahmen der Bundesregierung im Bereich des Handwerks sind anzusehen:

- die Novelle der Handwerksordnung (HwO) (*BGBl.* 1993c) und
- die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen von VEB-Meistern in den neuen Bundesländern.

Darüber hinaus wurden Ermessensspielräume regionaler Institutionen in den neuen Bundesländern genutzt, um den Aufbau einer privaten Handwerkswirtschaft in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung zu fördern.

Mit der Novelle der HwO,[338] die am 1. Januar 1994 in Kraft trat, wird das Ziel verfolgt, „durch mehr Wettbewerb, durch den Abbau von Marktzutrittsbeschränkungen ... zur Verbesserung der Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven beizutragen" (Geisendörfer 1992: 361). Unter Deregulierungsgesichtspunkten können die Gesetzesänderungen unterteilt werden in Änderungen, die den bereits in die Handwerksrolle eingetragenen Handwerkern erweiterte Möglichkeiten zum „Angebot aus einer Hand" schaffen und insofern Zugangsbeschränkungen zwischen Handwerkszweigen vermindern sollen, sowie in Änderungen, die den Marktzutritt für bisher nicht selbständige Handwerker erleichtern sollen. Erstere werden im folgenden als Insider-, letztere als Outsider-Liberalisierungen bezeichnet.

Die Insider-Liberalisierungen umfassen im wesentlichen vier Maßnahmen:

(1) Die Ausführung von Tätigkeiten in einem fremden Gewerbe ohne eine entsprechende Eintragung in die Handwerksrolle ist seit dem 1. Januar 1994 auch dann erlaubt, wenn diese Tätigkeiten das Leistungsangebot des eigenen Handwerks „wirtschaftlich ergänzen" (§ 5 HwO). Bisher waren solche Tätigkeiten nur dann zulässig, wenn sie mit dem eigenen Handwerk „technisch oder fachlich" zusammenhingen.
(2) Ein selbständiger Handwerker erhält eine „Ausübungsberechtigung" für ein weiteres Gewerbe, wenn er die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten

---

338 Vorangegangene Änderungen der HwO (ZDH 1994), mit denen zumeist die Anlage A geringfügig modifiziert wurde, sind unter Deregulierungsgesichtspunkten nicht relevant.

nachweist (§ 7a HwO). Die Berechtigung kann sich auf die Gesamtheit oder einen (wesentlichen) Teil der Tätigkeiten in dem betreffenden Gewerbe erstrecken.

(3) Jeder in die Handwerksrolle eingetragene Handwerker kann mit einem anderen Gewerbe eingetragen werden, sofern er einen Betriebsleiter für dieses Gewerbe beschäftigt, der die Voraussetzungen für die Eintragung erfüllt, und beide Handwerke in einem wirtschaftlichen Zusammenhang stehen (§ 7 Abs. 6 HwO). Bisher war diese Möglichkeit juristischen Personen vorbehalten (§ 7 Abs. 4 HwO).

(4) Die Festlegung „verwandter" Handwerke durch das Bundesministerium für Wirtschaft wird erleichtert (§ 7 Abs. 1 HwO).

Die Outsider-Liberalisierung, d.h. die Erleichterung des Marktzutritts für Handwerker, die zuvor nicht selbständig tätig waren, spiegelt sich im wesentlichen in drei Änderungen wider:

(5) Die gesetzlich vorgeschriebene Zahl der Gesellenjahre vor der Zulassung zur Meisterprüfung wird von drei bis fünf Jahre auf maximal drei Jahre reduziert (§ 49 Abs. 1 HwO).

(6) EG-Richtlinien zur Gleichstellung ausländischer mit inländischen Bildungsabschlüssen werden umgesetzt (z.B. § 7 Abs. 2 HwO).

(7) Die Erteilung einer Ausnahmebewilligung gemäß § 8 Abs. 1 HwO, die voraussetzt, daß dem Bewerber die Ablegung der Meisterprüfung nicht zumutbar ist, darf künftig nicht mehr mit der Begründung verwehrt werden, daß der Bewerber Möglichkeiten zur Ablegung der Prüfung in der Vergangenheit ungenutzt verstreichen ließ. Die Prüfung der Unzumutbarkeit darf sich nur noch auf die Gegenwart und die Zukunft beziehen.

Für die neuen Bundesländer ist die Regelung für die sogenannten Industriemeister-Abschlüsse bedeutsam:

(8) Die bis Ende 1997 befristete „Verordnung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen von Meistern der volkseigenen Industrie als Voraussetzung für die Eintragung in die Handwerksrolle" vom 6. Dezember 1991 (*BGBl.* 1991b) stellt bestimmte, in der DDR erworbene Industriemeister-Abschlüsse den Handwerksmeister-Abschlüssen gleich und ermöglicht so die Eintragung von Industriemeistern in die Handwerksrolle gemäß § 7 Abs. 2 HwO (gleichwertige Abschlüsse).

Im Hinblick auf ihren deregulierenden Charakter erwähnenswert ist darüber hinaus die ausgesprochen großzügige Gewährung von Ausnahmebewilligungen gemäß § 8 Abs. 1 HwO durch die zuständigen regionalen Verwaltungsbehörden

in den neuen Bundesländern. Schließlich ist von Bedeutung, daß die Normen der HwO in den neuen Bundesländern teilweise großzügiger gehandhabt worden sind als im früheren Bundesgebiet; dies hatte eine im Vergleich zu Westdeutschland niedrige Durchfallquote bei Meisterprüfungen zur Folge.

II. Wirkungen der Deregulierung

Im folgenden wird untersucht, welche Wohlfahrtseffekte die durchgeführten Deregulierungsmaßnahmen erwarten lassen. Eine empirische Analyse der Auswirkungen der HwO-Novelle auf Merkmale wie die Zahl der Anbieter, die Struktur des Angebots, die Kosten, die Preise und die Produktivität ist jedoch nicht möglich, da geeignetes Datenmaterial noch nicht zur Verfügung steht.

1. Novelle der Handwerksordnung

Auswirkungen der Insider-Liberalisierung durch die HwO-Novelle

Die zusätzlichen Möglichkeiten für Insider, „Leistungen aus einer Hand" anzubieten, können durchaus zu einer partiellen Flexibilisierung handwerklicher Tätigkeiten und zu einer Verringerung von Marktzutrittsschranken zwischen Handwerkszweigen beitragen:

Zu (1): Die Änderung des § 5 HwO hat die Zulässigkeit der Art und des Umfangs von Arbeiten in fremden Gewerben ohne eine entsprechende Eintragung in die Handwerksrolle zu einem wichtigen Thema der politischen Diskussion gemacht. Die politische Brisanz resultiert zum einen aus der Notwendigkeit, die verwandten unbestimmten Rechtsbegriffe zu präzisieren, und zum anderen aus Befürchtungen, daß eine großzügige Auslegung der Bestimmung den Grundsatz der Inhaberbefähigung aufweichen könnte.

Bisher war die Ausführung handwerksfremder[339] Arbeiten nur erlaubt, wenn die Tätigkeit im Rahmen eines konkreten Auftrags mit dem eigenen Handwerk „technisch oder fachlich" zusammenhing und quantitativ von untergeordneter Bedeutung war (ZDH 1988). Nunmehr sind untergeordnete handwerksfremde Arbeiten auch dann erlaubt, wenn sie das eigene Handwerk im Rahmen des konkreten Auftrags „wirtschaftlich" ergänzen. Allerdings hat der Gesetzgeber

---

339 Mit dem Begriff der „handwerksfremden" Arbeiten werden Arbeiten im Bereich anderer Handwerke umschrieben, nicht etwa Arbeiten, die nicht dem Handwerk zugerechnet werden. Letztere sind durch Handwerker ohnehin unbeschränkt ausführbar.

den Begriff der wirtschaftlichen Ergänzung nicht hinreichend exakt definiert. Auch wurde nicht präzisiert, welchen Umfang die ergänzenden Arbeiten im Rahmen eines Gesamtauftrags maximal annehmen dürfen.[340]

Bei einer großzügigen Auslegung der Rechtsnorm könnten gewerbefremde Arbeiten auch dann noch als „von untergeordneter Bedeutung" interpretiert werden, wenn auf sie im Rahmen eines Auftrags nicht mehr als 49 vH der Lohnkosten oder des Umsatzes entfallen. Auf einer restriktiven Auslegung der Norm beharren aber die Handwerksorganisationen. Sie verweisen in erster Linie auf die Gesetzesbegründung, die ihrer Auffassung nach eine restriktive Interpretation nahelegt, sowie auf den ausdrücklichen Wunsch des Gesetzgebers, das Prinzip der Inhaberbefähigung nicht auszuhebeln (vgl. dazu z.B. Schwappach 1993: 442; Schwappach 1994: 308 ff.). Als zulässig wird lediglich angesehen, daß beispielsweise ein Gas- und Wasserinstallateur nach der Reparatur einer Wasserleitung die dabei beschädigten Fliesen erneuert oder ein Elektroinstallateur nach dem Verlegen eines Kabels die notwendigen Putzarbeiten erledigt.

Da objektive Kriterien kaum aufgestellt werden können, anhand derer in allen konkreten Fällen bestimmt werden kann, ob Arbeiten wirtschaftlich ergänzend sind (anstatt nur zeitlich oder räumlich), und da kein Konsens über den maximal zulässigen Anteil ergänzender Arbeiten absehbar ist, bestehen in der Praxis erhebliche Unsicherheiten.[341] Eine Auslegung und Präzisierung der Norm durch die Rechtsprechung wird in Anbetracht der bestehenden Interessenkonflikte zwischen Handwerkern unumgänglich sein.

Die Ergänzung des § 5 HwO bringt somit zunächst Unsicherheit und zusätzliche Transaktionskosten der juristischen Auslegung und Präzisierung der Bestimmung mit sich. Im Fall einer großzügigen Auslegung der bisher unbestimmten Rechtsbegriffe dürften jedoch die Effizienzgewinne überwiegen. Diese resultieren zum einen daraus, daß auf der Angebots- und der Nachfrageseite Transaktionskosten[342] eingespart werden können, wenn Handwerker in größe-

---

340 Strittig ist in diesem Zusammenhang nicht nur, welchen prozentualen Anteil die ergänzenden gewerbefremden Arbeiten im Rahmen eines Gesamtauftrags maximal annehmen dürfen, um die Bedingung der untergeordneten Bedeutung gerade noch zu erfüllen, sondern auch, woran dieser Anteil gemessen werden soll (Lohnkosten oder Gesamtumsatz). Vgl. dazu die Begründung des Gesetzentwurfs (Deutscher Bundestag 1993c), die Ausführungen des Bund-Länder-Ausschusses „Handwerksrecht" (1994) sowie die verschiedenen Stellungnahmen von Vertretern der Handwerksorganisationen (Schwappach 1993, 1994).

341 Eine unberechtigte Handwerksausübung kann mit Geldstrafen bis zu 20 000 DM geahndet werden.

342 Auf der Nachfrageseite könnten z.B. Ausschreibungskosten, Anfahrtkosten der Handwerker und Koordinationskosten eingespart werden; Handwerker hätten z.B. einen Effizienzgewinn daraus, daß gewerbeübergreifende, komplementäre Arbeiten

rem Umfang gewerbefremde Arbeiten miterledigen dürfen. Zum anderen dürfte die Wettbewerbsintensität in einzelnen Gewerben zunehmen, wenn sich die Zahl der (potentiellen) Anbieter erhöht. Dies beträfe vor allem die weniger anspruchsvollen handwerklichen Arbeiten; von komplexen Arbeiten hingegen, die in besonderem Maße Fachwissen voraussetzen, dürften gewerbefremde Anbieter schon aus haftungsrechtlichen Gründen Abstand nehmen. Ein verschärfter gewerbeübergreifender Wettbewerb könnte im Verbund mit Transaktionskostenersparnissen zu Preissenkungen vor allem im Bereich einfacher handwerklicher Arbeiten führen.[343] Dies wiederum dürfte die durch hohe Marktpreise bedingten Anreize zur Heim- oder Schwarzarbeit vermindern, so daß die Nachfrage nach offiziellen Marktleistungen zu Lasten der Schattenwirtschaft steigt.[344] Setzt sich hingegen eine restriktive Auslegung durch, so sind signifikante Änderungen des Angebotsverhaltens von Handwerkern nicht zu erwarten. So war die Erledigung ergänzender Tätigkeiten aus angrenzenden Handwerken bereits vor der Gesetzesänderung erlaubt, „wenn das Verbot derartiger, aus wirtschaftlichen Gründen dringend gebotener Arbeiten im fremden Handwerk zu unvernünftigen und lebensfremden Ergebnissen führen würde".[345] Außerdem gab es vor Inkrafttreten der Novelle eine ausgeprägte „Grauzone" der Art, daß Handwerker gewerbefremde Arbeiten ausführten, ohne daß dies „an die große Glocke gehängt" wurde.

Zu (2): Die Neufassung des § 7a HwO knüpft insofern an die Bestimmungen des § 5 an, als sie Handwerkern erleichtern soll, ihr Tätigkeitsfeld auch in größerem Umfang ohne zusätzliche Meisterprüfung auf ein anderes Handwerk (oder wesentliche Teilbereiche eines anderen Handwerks) auszudehnen. Eine entsprechende „Ausübungsberechtigung" setzt allerdings — ebenso wie eine Ausnahmebewilligung gemäß § 8 HwO — einen Nachweis der „erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten" voraus (§ 7a HwO).[346] Bisher konnte die Eintra-

---

(in zeitlicher und fachlicher Hinsicht) betriebsintern besser aufeinander abgestimmt werden können als zwischen verschiedenen Betrieben.

343 Preissenkungsspielraum dürfte vor allem bei den Lohnkosten gegeben sein, wenn die den Kunden in Rechnung gestellten Stundenlöhne für Gesellen aus einer Mischkalkulation resultieren, in der die dispositiven und technischen Leistungen der Meister Berücksichtigung finden. In dem Maße, wie miterledigte einfache Arbeiten keiner fachlichen Arbeitsvorbereitung und -begleitung durch Meister bedürfen, kann die ansonsten einkalkulierte Meisterentlohnung eingespart werden.

344 Die Hauptursachen für die Verlagerung handwerklicher Leistungen vom offiziellen in den grauen und schwarzen Markt (wie z.B. die hohe Steuer- und Abgabenbelastung der Unternehmen) bleiben hiervon freilich unberührt (Langfeldt 1984).

345 Urteil des Oberlandesgerichts Stuttgart vom 22. September 1989, zitiert nach Schwappach (1994: 308).

346 An den Qualifikationsnachweis dürfen dem Bund-Länder-Ausschuß „Handwerksrecht" (1994: 383) zufolge keine höheren, aber auch keine geringeren Anforderun-

gung mit einem zusätzlichen Handwerk nur durch Ablegung einer zusätzlichen Meisterprüfung (fachpraktischer und fachtheoretischer Teil) erreicht werden. Eine Verringerung von Marktzutrittsschranken ist mit dem neuen § 7a demnach verbunden, wenn der geforderte Qualifikationsnachweis mit geringerem finanziellem und zeitlichem Aufwand zu erbringen ist als eine Meisterprüfung. Dies scheint durchaus der Fall zu sein. Nach Auskunft von Handwerkskammern wird im Rahmen des Ausnahmebewilligungsverfahrens die Teilnahme an einem Fortbildungskurs oftmals als ausreichend angesehen. Somit kann auch die Neufassung des § 7a HwO zu einer Intensivierung des handwerksinternen und -übergreifenden Wettbewerbs führen. Im Gegensatz zum § 5 HwO dürften hiervon auch anspruchsvollere Arbeiten betroffen sein. Die volkswirtschaftlichen Erträge sind dabei um so höher, je geringer der Aufwand für den Qualifikationsnachweis im Vergleich zu dem für eine Meisterprüfung ist und je stärker der intensivere Wettbewerb zu Preissenkungen führt.

Ersten, noch unvollständigen statistischen Erhebungen der Bundesländer zufolge wurden 1994 bereits über 1 300 Ausübungsberechtigungen gemäß § 7a HwO erteilt.[347] Diese Zahl erscheint zwar im Vergleich zur Gesamtzahl der bestandenen Meisterprüfungen (45 306) gering. Jedoch ist davon auszugehen, daß im ersten Jahr nach der Gesetzesänderung noch Informationsdefizite über die Inhalte der Novelle bestanden und daß der Entscheidungsprozeß über die Inanspruchnahme des neuen § 7a HwO bei vielen Handwerksbetrieben Ende 1994 noch nicht abgeschlossen war. Ein großer Teil der erteilten Ausübungsberechtigungen konzentriert sich auf wenige Gewerke: Etwa 40 vH der Berechtigungen wurden Gas- und Wasserinstallateuren sowie Zentralheizungs- und Lüftungsbauern erteilt, die ihre Tätigkeit auf das jeweils andere Gewerk ausdehnten. An dritter Stelle folgten Maurer, von denen viele zusätzlich als Straßenbauer oder Fliesen-, Platten- und Mosaikleger tätig wurden.

Insgesamt zeichnet sich damit eine durchaus nennenswerte Inanspruchnahme des neuen § 7a HwO in einigen Gewerken ab. Noch nicht zu beurteilen ist, ob die Gesetzesänderung auch bei der breiten Masse der Handwerksbetriebe auf Interesse stößt und ob sie zu einer spürbaren Intensivierung des gewerbeübergreifenden Wettbewerbs führt.

Zu (3): Zur Förderung gewerbeübergreifender Tätigkeiten soll schließlich die Neufassung des § 7 Abs. 6 HwO beitragen. Nunmehr wird auch natürlichen

---

gen geknüpft werden als an einen Nachweis im Rahmen des Ausnahmebewilligungsverfahrens gemäß § 8 HwO. Damit unterliegt der selbständige Handwerker, der eine Ausübungsberechtigung für ein weiteres Handwerk beantragt, im Hinblick auf den Nachweis fachpraktischer und fachtheoretischer Kenntnisse den gleichen Anforderungen wie ein Geselle, der eine Ausnahmebewilligung beantragt.

347 Über die Zahl der noch nicht beschiedenen Anträge sowie die Zahl der 1995 erteilten Ausübungsberechtigungen liegen noch keine Informationen vor.

Personen (vor allem Einzelunternehmen und Personengesellschaften) die Möglichkeit eröffnet, sich mit einem zusätzlichen Gewerbe in die Handwerksrolle eintragen zu lassen, sofern sie einen entsprechend qualifizierten Betriebsleiter (in der Regel einen Meister) einstellen.[348] Bisher war dies juristischen Personen vorbehalten; Personengesellschaften konnten eine solche Eintragung nur erlangen, wenn ein persönlich haftender Gesellschafter die erforderliche Qualifikation aufwies. Freilich umgingen Handwerksbetriebe diese Einschränkung, indem sie Scheinverträge mit Handwerksmeistern abschlossen oder die Rechtsform änderten (Deregulierungskommission 1991: 191). Eine substantielle Erhöhung der Zahl der gewerbespezifischen und gewerbeübergreifenden Anbieter und eine deutliche Verschärfung des Wettbewerbs dürfte die Gesetzesänderung also kaum mit sich bringen.

Zu (4): Eine Maßnahme zur Stärkung des „Angebots aus einer Hand" wird auch in der Änderung des § 7 Abs. 1 gesehen, derzufolge die Festlegung „verwandter Handwerke"[349] durch das Bundesministerium für Wirtschaft erleichtert werden soll. Fortan können Gewerbe zu „verwandten Handwerken" erklärt werden, wenn „die Beherrschung des einen Handwerks die fachgerechte Ausübung wesentlicher Tätigkeiten des anderen Handwerks ermöglicht" (§ 7 Abs. 1 HwO). Zuvor war die Beherrschung aller Tätigkeiten des verwandten Handwerks gefordert. Da zwischen verwandten Handwerken keine Marktzutrittsschranken bestehen, haben „Verwandtschaftserklärungen" grundsätzlich eine erhebliche deregulierende und flexibilisierende Wirkung.[350] Die aus einer Verwandtschaftserklärung resultierenden positiven Wohlfahrtseffekte sind gleichwohl nicht unabhängig von den Auswirkungen der Novellierung der §§ 5 und 7a HwO. In dem Maße, wie letztere bereits zu einem weitgehenden Fall der Zutrittsschranken zwischen sich fachlich nahestehenden Gewerben führen, nehmen sie die Wohlfahrtsgewinne einer Verwandtschaftserklärung vorweg.

---

348 Ferner muß ein wirtschaftlicher Zusammenhang zwischen beiden Gewerben bestehen. Welche Gewerbe miteinander in wirtschaftlichem Zusammenhang stehen, bleibt allerdings unklar. Dem Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH 1994: 5) zufolge wird diese Bedingung in vielen Fällen erfüllt sein, da sich Handwerker meist nur in solchen Bereichen betätigen werden, die mit ihrem originären Handwerk in Verbindung stehen.

349 Zwischen verwandten Handwerken gibt es keine gewerbeübergreifenden Marktzutrittsbarrieren. Jeder Meister des einen Handwerks darf ohne zusätzliche Genehmigung alle Arbeiten in verwandten Handwerken ausführen.

350 Praktische Auswirkungen kann diese Gesetzesänderung freilich erst dann haben, wenn die Liste der verwandten Handwerke tatsächlich erweitert worden ist. Eine entsprechende Verordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft steht noch aus.

Auswirkungen der Outsider-Liberalisierung durch die HwO-Novelle

Zu (5): Die Hürden, die ein Geselle auf dem Weg zum Meisterbrief zu überwinden hat, wurden nicht merklich verringert. Zwar wurde die gesetzlich vorgeschriebene Dauer der Gesellentätigkeit vor Zulassung zur Meisterprüfung formal auf maximal 3 Jahre reduziert (§ 49 Abs. 1 HwO); da dies jedoch gängige Praxis war, kann von einer effektiven Deregulierung nicht gesprochen werden.

Zu (6): Auch die Gleichsetzung ausländischer Hochschulabschlüsse mit inländischen Hochschulabschlüssen, die als äquivalent zum Meisterbrief anerkannt werden, dürfte im Bereich des Handwerks kaum von praktischer Bedeutung sein. Die Tatsache, daß der Anteil der Eintragungen von Inhabern vergleichbarer deutscher Abschlüsse an allen Eintragungen in den alten Bundesländern mit 1 bis 2 vH sehr gering ist, läßt kaum erwarten, daß Markteintritte von Inhabern vergleichbarer ausländischer Abschlüsse zu einer nennenswerten Erhöhung der Anbieterzahl führen werden. Auch in Zukunft dürften es vor allem ausländische Betriebe in grenznahen Gebieten sein, die sich in Deutschland mit dem Ziel eintragen lassen, grenzüberschreitend tätig zu sein (Bode et al. 1994),[351] weniger ausländische Hochschulabsolventen, die in Deutschland einen Handwerksbetrieb gründen wollen.

Zu (7): Die Novelle des § 8 Abs. 1 HwO soll den Marktzugang für Handwerker ohne Meisterbrief erleichtern. Zum einen wird die bisher restriktive gerichtliche Auslegung der Unzumutbarkeit dahingehend korrigiert, daß, vereinfacht gesprochen, Antragsteller, die in der Vergangenheit selbstverschuldet versäumt haben, die Meisterprüfung abzulegen, nicht mehr abgewiesen werden dürfen. Zum anderen sind bisherige berufliche Erfahrungen und Tätigkeiten bei der Qualifikationsprüfung zu berücksichtigen. Die bisher höchste Hürde auf dem Weg zu einer Ausnahmebewilligung, der Nachweis der Unzumutbarkeit, wurde durch die HwO-Novelle durchaus vermindert.[352] Die zweite Hürde, der Nachweis der Befähigung, wurde hingegen mit dem Gebot, künftig die berufliche Qualifikation zu berücksichtigen, nicht wirksam verringert, weil ein Nachweis der Berufserfahrung praktisch kaum zu erbringen ist. Nach geltender Rechtsprechung werden — von Ausnahmen abgesehen — weder Zeugnisse oder Bekundungen früherer Auftraggeber oder Arbeitgeber noch Zeugnisse von Fachschulen als hinreichende Qualifikationsnachweise angesehen (Albach 1992: 101; Heck 1995: 720 ff.). Sofern sich die Rechtsprechung in diesem Punkt nicht ändert, ist kaum zu erwarten, daß die Bewilligungsbehörden von ihrer bisheri-

---

351 Bereits seit 1966 können ausländische Handwerker mit langjähriger Berufserfahrung in die deutsche Handwerksrolle eingetragen werden (EWG-Handwerk-Verordnung).

352 Vgl. dazu das Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 18. Juli 1994, wiedergegeben 1995 in *Gewerbearchiv* 41 (2): 75–77.

gen Praxis abweichen, eine Bewilligung zumeist auf der Grundlage der Teilnahme an geeigneten Fortbildungslehrgängen oder aufgrund von Eignungsprüfungen durch (unabhängige oder durch Fachverbände gestellte) Sachverständige zu erteilen.

2. Anerkennung der Abschlüsse von VEB-Meistern in den neuen Bundesländern

Seit Juli 1990 gilt die Handwerksordnung auch in den neuen Bundesländern. Das dortige Handwerk war nach 40 Jahren Sozialismus stark unterrepräsentiert, verglichen mit den Verhältnissen in Westdeutschland. Die Zahl der privaten Handwerksbetriebe war zwischen 1950 und 1988 von über 300 000 auf knapp 83 000 gesunken (Deregulierungskommission 1991: 193). Nach der Wiedervereinigung wurden für die neuen Bundesländer Maßnahmen ergriffen, die den Marktzutritt von Outsidern erleichtern und damit zur Förderung mittelständischer Existenzgründungen und zur Verringerung der Arbeitslosigkeit beitragen sollen.

Zu (8): Die bis Ende 1997 befristete „Verordnung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen von Meistern der volkseigenen Industrie als Voraussetzung für die Eintragung in die Handwerksrolle" ermöglicht ehemaligen VEB-Industriemeistern die Eintragung in die Handwerksrolle gemäß § 7 Abs. 2 HwO (der Meisterprüfung gleichwertige Qualifikationen). Damit wird Industriemeistern, anders als in Westdeutschland, der Schritt zum selbständigen Handwerker eröffnet, ohne daß diese eine handwerkliche Meisterprüfung zu absolvieren haben.

Darüber hinaus wurden unselbständigen Handwerkern und ehemaligen VEB-Industriemeistern in den neuen Bundesländern großzügig Ausnahmebewilligungen gemäß § 8 Abs. 1 HwO erteilt. Zwar müssen Bewerber aus den neuen Bundesländern formell die gleichen Voraussetzungen erfüllen wie die aus den alten Bundesländern: Die Meisterprüfung muß für sie unzumutbar sein, und die Qualifikation ist nachzuweisen. Unter dem Regime der alten Handwerksordnung (bis 1993) wurde jedoch Bewerbern aus den neuen Bundesländern — anders als denjenigen aus den alten Ländern — die Ausnahmebewilligung nicht deshalb verwehrt, weil sie eine theoretisch gegebene Möglichkeit zur Ablegung der Meisterprüfung in der Vergangenheit nicht genutzt hatten. Damit sollte der Tatsache Rechnung getragen werden, daß Handwerker in der ehemaligen DDR aufgrund des politischen und wirtschaftlichen Systems kaum Anreize hatten, die Meisterprüfung abzulegen (Geisendörfer 1991: 122). Mit Inkrafttreten der HwO-Novelle ist diese Sonderregelung formell gegenstandslos geworden, weil den Bewerbern die Ausnahmebewilligung gemäß § 8 Abs. 1 HwO auch in

Westdeutschland nicht mehr verwehrt werden darf, wenn sie eine Möglichkeit zur Ablegung der Meisterprüfung in der Vergangenheit ungenutzt verstreichen ließen.

Schließlich scheinen in den neuen Bundesländern die bestehenden Ermessensspielräume bei den Meisterprüfungen genutzt zu werden, um die Zahl der Marktzutritte zu erhöhen. Die Durchfallquoten bei Meisterprüfungen liegen in den neuen Bundesländern deutlich unter denen in den alten Bundesländern (Tabelle 42).

Die Auswirkungen der Sonderregelungen auf die Entwicklung des Handwerks in den neuen Bundesländern waren erheblich. So ist die Zahl der Handwerksunternehmen von 1989 bis 1995 um rund 38 vH gestiegen; die Zahl der Beschäftigten hat sich sogar mehr als verdreifacht (Tabelle 43). Im Jahre 1994 lag die Zahl der im Handwerk Beschäftigten je 1 000 Einwohner mit 78,5 sogar merklich über der in den alten Bundesländern (74,7).

Ein bedeutender Teil der Eintragungen in die Handwerksrolle wurde durch die Sonderregelungen ermöglicht (Tabelle 44). In den Jahren 1992 und 1993 zusammen wurden gut 5 600 Handwerker eingetragen, die über eine der Meisterprüfung gleichwertige Qualifikation verfügten (zumeist Industriemeister). Das waren immerhin 20,6 vH (1992) bzw. 14,6 vH (1993) aller Eintragungen. Weitere 15,5 bzw. 11,1 vH aller Eintragungen erfolgten auf der Grundlage von Ausnahmebewilligungen.[353] In Westdeutschland hingegen spielten beide Eintragungsgründe eine untergeordnete Rolle. Beide Sonderregelungen haben damit — ebenso wie die niedrigen Durchfallquoten bei Meisterprüfungen — in erheblichem Umfang dazu beigetragen, die Anbieterzahl, den Anbieterwettbewerb und die Beschäftigung in den neuen Bundesländern zu erhöhen.

Tabelle 42 — Meisterprüfungen in den alten und neuen Bundesländern 1993 und 1994

	Alte Bundesländer		Neue Bundesländer	
	1993	1994	1993	1994
Abgelegte Meisterprüfungen	51 673	49 454	7 391	8 186
Bestandene Meisterprüfungen	38 912	37 882	6 088	7 424
Durchfallquote (vH)	24,7	23,4	17,6	9,3

Quelle: ZDH (1995).

353 Anfang 1991 lag der Anteil der Eintragungen aufgrund einer Ausnahmebewilligung sogar bei 70 vH (*Deutsches Handwerksblatt* vom 4. Januar 1991: 10).

Tabelle 43 — Unternehmen und Beschäftigte des Handwerks in den alten und neuen Bundesländern 1989 und 1995

	Alte Bundesländer[a]		Neue Bundesländer[b]	
	1989[c]	1995[d]	1989[c,e]	1995[d]
Handwerksunternehmen (Tsd.)	533,7	445,5	85,4	117,9
Beschäftigte (Tsd.)	3 667,5	4 758,4	426,3	1 392,6
Beschäftigte je 1 000 Einwohner	58,5	74,7	25,9	78,5

[a]Ohne Berlin-West. — [b]Einschließlich Berlin-West. — [c]Daten können aufgrund fehlerhafter Statistik ungenau sein.— [d]Vorläufige Ergebnisse der Handwerkszählung vom 31. März 1995. Betriebe: 31. März 1995, Beschäftigte 30. September 1994. — [e]Einschließlich rund 2 700 Produktionsgenossenschaften des Handwerks.

Quelle: Datenlieferung des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks sowie Daten zu vorläufigen Ergebnissen der Handwerkszählung vom 31. März 1995, freundlicherweise zur Verfügung gestellt vom Statistischen Bundesamt, Wiesbaden.

Tabelle 44 — Eintragungen in die Handwerksrolle in den alten und neuen Bundesländern nach der Grundlage der Eintragung 1992 und 1993

	Alte Bundesländer		Neue Bundesländer	
	1992	1993	1992	1993
Eintragungen insgesamt	38 487	39 238	16 985	14 473
darunter (vH):				
Meisterprüfung	42,0	43,7	20,9	20,2
Gleichwertige Prüfung	1,6	1,8	20,6	14,6
Ausnahmebewilligung	4,7	5,0	15,5	11,1
Juristische Personen, Personengesellschaften	43,0	41,1	35,7	46,4

Quelle: Datenlieferung des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks.

III. Schlußfolgerungen

Auch wenn die Wirkungen der Deregulierung im Bereich des Handwerks aufgrund fehlender statistischer Informationen noch nicht hinreichend quantifizierbar sind, so kann doch festgestellt werden, daß sowohl die jüngste HwO-Novelle als auch die Sonderregelungen zum Aufbau des Handwerks in den neuen Bundesländern durchaus deregulierenden Charakter haben und die volkswirtschaftlichen Kosten der Regulierung des Handwerks in beschränktem Umfang vermindern.

Nutznießer der HwO-Novelle sind vor allem Insider, d.h. selbständige Handwerker. Unter weitgehender Aufrechterhaltung des Befähigungsprinzips erhalten etablierte Handwerker zusätzliche Möglichkeiten, ihre Angebotspalette gewerbeübergreifend zu erweitern und damit stärker als bisher auf die Bedürfnisse der Konsumenten einzugehen. Eine zunehmende gewerbeübergreifende Tätigkeit von Handwerksbetrieben mit oder ohne formellen Befähigungsnachweis dürfte — sofern sie nicht schon vor der Novelle gängige Praxis (am Rande der Legalität) war — die Zahl der Wettbewerber um konkrete Aufträge erhöhen, Transaktionskosten der Anbieter und Nachfrager senken und Produktivitätsreserven freisetzen, indem Arbeiten effizienter organisiert und zügiger ausgeführt werden. Sofern sich der zu erwartende verstärkte Wettbewerb auch in Preissenkungen niederschlägt, dürfte sich die Nachfrage nach offiziellen handwerklichen Leistungen zu Lasten des grauen und schwarzen Marktes erhöhen. In diesem Fall könnten die Wohlfahrtsgewinne der Insider-Deregulierung die Kosten übersteigen, welche der Volkswirtschaft vom Gesetzgeber durch den Erlaß unbestimmter, auslegungsbedürftiger Rechtsnormen aufgebürdet wurden.

Eine wirksame Liberalisierung des Marktzutritts für Outsider ist hingegen mit der HwO-Novelle nicht erfolgt. Jüngere Gesellen bleiben vom Markt ausgeschlossen. Gerade ihr Markteintritt könnte jedoch eine stärkere, qualifikationsorientierte Differenzierung von Preisen herbeiführen. Die Gesellen dürften sich entsprechend ihrer Qualifikation vor allem auf die Tätigkeiten konzentrieren, die keine meisterhaften Kenntnisse und Fähigkeiten voraussetzen und deren Qualität von den Nachfragern relativ zuverlässig beurteilt werden kann (Deregulierungskommission 1991). Da ihre Marktzutrittskosten im Fall einer Outsider-Liberalisierung gering wären, wären die von ihnen in Rechnung gestellten Stundenlöhne nach Abzug aller Lohnnebenkosten kaum höher als die Nettostundenlöhne abhängig beschäftigter Gesellen.[354] Meisterbetriebe müßten sich

---

354 Lägen sie deutlich höher, so hätten abhängig Beschäftigte einen Anreiz, selbst einen Handwerksbetrieb zu eröffnen, was den Wettbewerb tendenziell verschärfen und die Preise reduzieren würde.

auf höherwertige Aufträge beschränken, die tatsächlich eine Qualifikation zum Meister erfordern, wenn sie nicht bereit sind, ihre Preise für einfache Tätigkeiten auf die tatsächlichen Kosten (zur Entlohnung von Gesellen) zu reduzieren. Im Rahmen hochwertiger Aufträge, die von der Konkurrenz durch selbständige Gesellen vermutlich kaum tangiert wären, könnte auch weiterhin eine den Ausbildungskosten Rechnung tragende höhere Entlohnung der Arbeit des Meisters realisiert werden.

Größere Auswirkungen hat lediglich die zeitlich begrenzte Outsider-Liberalisierung in den neuen Bundesländern, wo das Handwerk nach dem Fall der Mauer stark unterrepräsentiert war. Ohne die Liberalisierung des Marktzutritts zumindest für Industriemeister und ohne die Großzügigkeit bei der Erteilung von Ausnahmebewilligungen und bei den Meisterprüfungen hätte die Handwerksordnung den Aufbau einer leistungsfähigen Handwerkswirtschaft erheblich stärker behindert, als dies letztendlich der Fall war.

K. Freie Berufe

Die Deregulierungsmaßnahmen im Bereich der Freien Berufe[355] betreffen

- die wirtschafts- und rechtsberatenden Berufe und
- das technische Prüf- und Sachverständigenwesen.

Im folgenden werden für diese Bereiche zunächst die relevanten Rechtsänderungen dargestellt (Abschnitt K.I). Die Beurteilung der einzelnen Maßnahmen erfolgt in Abschnitt K.II.

I. Deregulierungsmaßnahmen

1. Wirtschafts- und rechtsberatende Berufe

Die Rechtsänderungen im Bereich der wirtschafts- und rechtsberatenden Berufe betreffen

- die jeweiligen Berufsordnungen für Wirtschaftsprüfer, Steuerberater sowie Rechtsanwälte und Patentanwälte und
- die Schaffung einer neuen Kooperationsform für die Freien Berufe in Form von sogenannten Partnerschaftsgesellschaften.

Im folgenden werden zunächst die unter Deregulierungsaspekten wesentlichen Rechtsänderungen innerhalb der drei genannten Berufsordnungen skizziert. Im Anschluß werden die Grundzüge des neuen gesellschaftsrechtlichen Konstrukts der Partnerschaft für die Freien Berufe aufgezeigt.

a. Reformen der Berufsordnungen

Änderungen der Wirtschaftsprüferordnung (WPO)

Das zu Jahresbeginn 1995 in Kraft getretene „Dritte Gesetz zur Änderung der Wirtschaftsprüferordnung" (*BGBl.* 1994d) löst die Rechtsnovelle vom 17. De-

---

355 Eine Legaldefinition der Freien Berufe gibt es nicht. Meist werden darunter die Berufe nach § 18 Einkommensteuergesetz (EStG) verstanden.

zember 1990 (*BGBl.* 1990b) ab. Der folgende Vergleich des neuen mit dem alten Recht ist auf jene Änderungen beschränkt, die die Marktkräfte stärken oder die das Gegenteil bewirken. Der Auflistung liegt (als juristisches Ordnungsschema) die Reihenfolge der Paragraphen zugrunde:

§ 3 (3) räumt künftig auch Wirtschaftsprüfern das Recht ein, mehrere Zweigniederlassungen zu gründen. Bislang war dies ein Privileg der Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Der alte § 3 (2) Satz 2 erlaubte den Wirtschaftsprüfern neben ihrer Hauptniederlassung nur eine Zweigniederlassung.

§ 10 (1) Nr. 3 ergänzt den bisherigen Katalog der Gründe, die eine Verweigerung der Prüfungszulassung zur Folge haben — körperliche Gebrechen oder Schwäche geistiger Kräfte — um den Tatbestand der Sucht. Zudem räumt der neue § 10a dem Zulassungsausschuß die Möglichkeit ein, in Zweifelsfällen ein ärztliches Gutachten auf Kosten des Bewerbers einzufordern. § 20, der Rücknahme und Widerruf der Bestellung regelt, wurde verschärft gefaßt und um § 20a ergänzt, der ebenfalls zur Einholung eines ärztlichen Gutachtens ermächtigt. Die genannten Änderungen sind ein Schritt in Richtung auf eine zunehmende Regulierungsdichte.[356]

§ 43a (4) erweitert die mit dem Beruf des Wirtschaftsprüfers vereinbaren Tätigkeiten. Während der alte § 43 (4) Nr. 2 Wirtschaftsprüfern nur gestattete, einen zusätzlichen freien Beruf auf dem Gebiet der Technik und des Rechtswesens auszuüben, ist nunmehr auch die Betätigung in jedem anderen Beruf erlaubt, der nach dem neuen § 44b (1) sozietätsfähig ist. Sozietätsfähig sind alle Berufe, die der Aufsicht einer Berufskammer eines Freien Berufs unterliegen und die ein Zeugnisverweigerungsrecht nach § 53 (1) 3 Strafprozeßordnung mit sich bringen. An möglichen Zusatztätigkeiten kommen somit die des vereidigten Buchprüfers und die des Steuerbevollmächtigten hinzu.

Der *neue § 44b* erlaubt eine gemeinsame örtliche oder überörtliche Berufsausübung der Wirtschaftsprüfer mit allen anderen Berufen, die sozietätsfähig im Sinne der WPO sind. Dies schließt eine Zusammenarbeit mit ausländischen Berufspartnern im Rahmen der gesetzlich festgelegten Kriterien für Sozietätsfähigkeit ein. Freilich ändert sich de facto wenig. Denn schon zuvor waren gemischte Sozietäten mit vereidigten Buchprüfern, Steuerberatern und Rechtsanwälten zulässig. Neu ist also lediglich die Kooperationsmöglichkeit mit Steuerbevollmächtigten.

In *§ 43a (4) Nr. 5* wird klargestellt, daß die neue Gesellschaftsform der Europäischen wirtschaftlichen Interessenvereinigung auch Wirtschaftsprüfern offensteht. Vereinbar mit dem Beruf des Wirtschaftsprüfers ist demnach eine Ge-

---

356 Gleichwohl moniert die Bundesregierung im Vorwort ihres Berichts über den Stand der Deregulierungspolitik in Deutschland (BMWi o.J.): „Deutschland ist zu einem Land mit einer ungewöhnlichen Dichte an Regulierungen aller Art geworden."

schäftsführertätigkeit in dieser neuen Gesellschaftsform, deren Mitglieder ausschließlich sozietätsfähige Personen sind.

Während der *alte § 47 (2)* vorschrieb, daß mindestens ein leitender Wirtschaftsprüfer seinen Wohnsitz am Ort der Zweigniederlassung hatte, reicht nunmehr die berufliche Niederlassung aus.

Der *neu gefaßte § 52* lockert das Werbeverbot, das zuvor bestand. Dem Wirtschaftsprüfer ist Werbung nur dann untersagt, wenn sie als berufswidrig eingestuft wird. Dies ist nicht der Fall, wenn die Grenzen der sachlichen Information nicht überschritten werden und wenn Werbung nicht auf die Erteilung eines Auftrags im Einzelfall gerichtet ist. Freilich ist fraglich, inwieweit die Neuformulierung des § 52 de facto mehr Freiheiten einräumt: Denn schon zuvor war dem Wirtschaftsprüfer die „Kundmachung seiner Tätigkeit" erlaubt, wenn sie „berufswürdig" erfolgte. Daher ist offen, ob mit der Rechtsänderung eine echte Liberalisierung einhergeht (Lichtner und Korfmacher 1994: 217).

§ 57 (4) Nr. 4 schreibt vor, daß die Grenzen der Informationswerbung sowie die Kriterien für reklamehafte Werbung und für Mandatierungswerbung in einer Satzung der Berufskammer zu bestimmen sind.[357]

§ 68 regelt die berufsgerichtlichen Maßnahmen, zu denen u.a. Geldbußen zählen. Dabei wurde die Höchstgrenze für Geldbußen von 20 000 DM auf 100 000 DM heraufgesetzt. Dies ist eine Maßnahme, die vom Deregulierungsziel wegführt, weil die Berufskammer verstärkt Druck auf die einzelnen Mitglieder ausüben kann.

Änderungen des Steuerberatungsgesetzes (StBerG)

Das Steuerberatungsgesetz ist am 24. Juni 1994 neu gefaßt worden (*BGBl.* 1994c). Unter Deregulierungsaspekten sind folgende Rechtsänderungen zu erwähnen:

Nach *§ 46 (2) Nr. 6* ist die Bestellung nur zu widerrufen, wenn der Steuerberater oder Steuerbevollmächtigte seine berufliche Niederlassung in das Ausland verlegt, ohne einen Zustellungsbevollmächtigten mit Wohnsitz im Inland zu benennen. Zuvor führte eine Wohnsitzverlagerung zum Widerruf der Bestellung.

Nach dem *neuen § 56* dürfen Steuerberater und Steuerbevollmächtigte in einer Sozietät oder in einer Bürogemeinschaft örtlich, überörtlich und international mit anderen Steuerberatern und Steuerbevollmächtigten, mit Wirtschaftsprüfern und vereidigten Buchprüfern, mit Mitgliedern einer Rechtsanwaltskammer und mit Patentanwälten kooperieren. Es handelt sich um jene Freien Beru-

---

357 Nach Auskunft der Wirtschaftsprüferkammer wird eine Kammersatzung frühestens Ende 1995 verabschiedet werden.

fe, die einer Kammeraufsicht unterliegen. Freilich bestanden diese Kooperationsmöglichkeiten schon früher. Rechtsgrundlage war allerdings kein Gesetz, sondern eine Kammer-Richtlinie. De facto hat sich also nichts geändert.

§ 57a gestattet Werbung, sofern diese sachlich unterrichtet und nicht auf ein bestimmtes Mandat abzielt. Zuvor galt ein striktes Werbeverbot.

Steuerberater und Steuerbevollmächtigte dürfen nach *§ 58 (2)* neuerdings tätig werden als Angestellte von ausländischen Berufsangehörigen mit beruflicher Niederlassung im Ausland und als Geschäftsführer oder als Angestellter der neuen Gesellschaftsform der Europäischen wirtschaftlichen Interessenvereinigung.

Wichtig sind die Ergänzungen in *§ 86*, der die Aufgaben der Bundessteuerberaterkammer regelt. Diese wird durch Absatz 2 Nummer 2 beauftragt, die Berufsordnung als Satzung zu erlassen. Damit obliegt es der Satzungsversammlung, den gesetzlichen Rahmen durch präzisierte Regeln auszufüllen. Der Gesetzgeber überantwortet die Klärung folgender Fragen der Satzung:

- Wo ist die Grenze zwischen zulässiger und berufswidriger Werbung zu ziehen?
- Welche Tätigkeiten sollen mit dem Beruf des Steuerberaters und des Steuerbevollmächtigten unvereinbar sein?
- Unter welchen Voraussetzungen soll das Führen von Bezeichnungen zugelassen werden, die auf besondere Kenntnis bestimmter Steuerrechtsgebiete hinweisen?
- Wie soll die Gründung beruflicher Niederlassungen und weiterer Beratungsstellen geregelt werden?
- Welche besonderen Pflichten sollen an die Berufsausübung in Sozietäten, Bürogemeinschaften und Steuerberatungsgesellschaften geknüpft werden?

Inwieweit eine Liberalisierung der Berufsordnung de facto erfolgt ist, läßt sich nicht abschätzen, weil eine Kammersatzung noch nicht vorliegt.

Im *neuen § 90* wurde im Rahmen der berufsgerichtlichen Maßnahmen die maximale Geldbuße von 20 000 DM auf 50 000 DM erhöht. Mit dem Ziel der Deregulierung ist diese Maßnahme nicht kompatibel, weil die Macht der Berufskammer dadurch gestärkt wird.

Änderungen der Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO)

Die neue Bundesrechtsanwaltsordnung trat am 9. September 1994 in Kraft (*BGBl.* 1994e). Sie war zuvor durch das „Gesetz zur Änderung des Berufsrechts der Notare und der Rechtsanwälte" vom 29. Januar 1991 (*BGBl.* 1991a) geändert worden. Unter Deregulierungsaspekten sind folgende Rechtskorrekturen zu nennen:

Nach *§ 7 Nr. 8* konnte bislang die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft versagt werden, wenn der Bewerber eine Tätigkeit ausübte, die mit dem Beruf eines Rechtsanwalts oder mit dem Ansehen der Rechtsanwaltschaft nicht vereinbar ist. Diese wurde als erwerbswirtschaftlich ausgerichtete bzw. „nicht gehobene" Position ausgelegt. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Entscheidung vom 4. November 1992 diese Praxis nicht gebilligt. Daher gelten neuerdings nur Tätigkeiten als mit dem Beruf des Rechtsanwalts unvereinbar, die dessen Stellung als unabhängiges Organ der Rechtspflege oder das Vertrauen in dessen Unabhängigkeit gefährden.

§ 25 legt die Ausschließlichkeit der Zulassung beim Oberlandgericht fest. Demnach darf ein dort zugelassener Rechtsanwalt nicht gleichzeitig bei einem anderen Gericht zugelassen sein (sogenannte Singularzulassung bzw. Verbot der Simultanzulassung). Allerdings hatten nach § 226 die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg und Saarland aus historischen Gründen das Recht, vom Bundesrecht der Singularzulassung abzuweichen. Dieser Ausnahmestatus ist nach der Wiedervereinigung auch Sachsen und Sachsen-Anhalt eingeräumt worden,[358] die ihr Wahlrecht zugunsten der Simultanzulassung genutzt haben. Nunmehr ist der schon zuvor praktizierte Ausnahmestatus dieser neuen Bundesländer gesetzlich verankert worden. Dabei ist der alte § 226 entfallen und die — um Sachsen und Sachsen-Anhalt erweiterte — Liste der vom Gebot der Singularzulassung ausgenommenen Länder in den neuen § 25 eingearbeitet worden. Im Gesetzentwurf der Bundesregierung war vorgesehen, auch den übrigen Bundesländern ein Wahlrecht einzuräumen, von dem sie spätestens bis Ende 1990 Gebrauch machen sollten. Zu diesem Liberalisierungsschritt kam es wegen des Widerstandes des Bundesrates jedoch nicht, so daß sich die Reform auf rein formale Anpassungen beschränkt.

§ 27 (1) schrieb vor, daß der Rechtsanwalt innerhalb des Oberlandgerichtsbezirks, in dem er zugelassen ist, seinen Wohnsitz haben muß. Diese Regelung entfällt.

§ 43b lockert das zuvor auf Standesrichtlinien gestützte Werbeverbot auf. Nunmehr ist dem Rechtsanwalt Werbung erlaubt, wenn sie über seine Tätigkeit sachlich unterrichtet, wenn sie nicht reklamehaft ist und wenn sie nicht auf die Erteilung eines Auftrags im Einzelfall gerichtet ist. Dabei müssen alle drei Kriterien gleichzeitig erfüllt sein.

§ 59a regelt die berufliche Zusammenarbeit von Rechtsanwälten mit Angehörigen anderer Berufsgruppen auf örtlicher, überörtlicher und internationaler Ebene. Den Rechtsanwälten ist eine interprofessionelle Zusammenarbeit in einer — und nur einer — Sozietät möglich. Kooperieren können Rechtsanwälte

---

358 Dem neuen Bundesland Thüringen wurde ebenfalls der Ausnahmestatus zugebilligt. Die Entscheidung des Landes fiel aber zugunsten der Singularzulassung aus.

mit Mitgliedern einer Rechtsanwaltskammer oder Patentanwaltskammer, mit Steuerberatern, Steuerbevollmächtigten, Wirtschaftsprüfern und vereidigten Buchprüfern. Geregelt ist auch die gemeinsame Berufsausübung mit Partnern aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (oder aus anderen Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum). Freilich eröffnet der neue Paragraph kaum zusätzliche Freiheiten. Denn die genannten Kooperationsmöglichkeiten bestanden zuvor auch; sie waren allerdings nur in einer Standesrichtlinie verankert. Der Fortschritt liegt lediglich darin, daß der Zusammenschluß mit Steuerbevollmächtigten nicht mehr als standeswidrig gewertet wird.

§ 59b legt fest, daß Näheres zu den beruflichen Rechten und Pflichten durch Satzung in einer Berufsordnung bestimmt wird. So obliegt es der Satzung, vorzugeben, ob neben den in § 43c geregelten Fachanwaltsbezeichnungen — für Verwaltungsrecht, Steuerrecht, Arbeitsrecht und Sozialrecht — weitere Fachanwaltsbezeichnungen zulässig sind. Näher zu regeln sind auch die besonderen Berufspflichten im Zusammenhang mit der Werbung. Zu klären ist ferner, wo die Grenzen für Angaben über selbst benannte Interessenschwerpunkte zu ziehen sind.

Absicht der Bundesregierung war es, mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Berufsrechts der Rechtsanwälte und Patentanwälte auch *§ 78 Zivilprozeßordnung* (ZPO), in dem das verfahrensrechtliche Lokalisierungsprinzip verankert ist, deutlich lockerer zu fassen. Demnach sollte jeder bei einem Amts- oder Landgericht zugelassene Rechtsanwalt grundsätzlich für Zivilprozesse vor den Landgerichten und in Familiensachen vor den Amtsgerichten zugelassen sein (Deutscher Bundestag 1993a). Das Lokalisierungsprinzip, das eine örtliche Zulassungsbeschränkung bedeutete, sollte also in den genannten Fällen aufgehoben werden und nur noch in Verfahren vor den Oberlandesgerichten und vor dem Bundesgerichtshof gelten.

Wegen der Widerstände seitens des Bundesrates ist das Lokalisierungsgebot des *§ 78* bis zum 1. Januar 2000 festgeschrieben worden. Die Absicht des Gesetzgebers, diese Beschränkung ab dem 1. Januar 1995 in den neuen Bundesländern[359] einzuführen, ist allerdings durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Dezember 1994 durchkreuzt worden. Die von der Bundesregierung geplante Reform konnte also in den neuen Bundesländern durchgesetzt werden.

Mit der Änderung der Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) sind analoge Rechtsänderungen der Patentanwaltsordnung (PatAnwO) in Kraft getreten.

---

[359] Dort galt zuvor das durch den Einigungsvertrag modifizierte Rechtsanwaltsgesetz der ehemaligen DDR.

b. *Die Partnerschaft — eine neue Gesellschaftsform für die Freien Berufe*

Das Partnerschaftsgesellschaftsgesetz (PartGG) ist am 25. Juli 1994 verabschiedet worden und erst zur Jahresmitte 1995 in Kraft getreten, da die Bundesländer Partnerschaftsregister aufbauen mußten (Burret 1994; Seibert 1994). Ziel des Partnerschaftsgesellschaftsgesetzes ist es, eine Rechtsform zu schaffen, die auf die spezifischen Erfordernisse der Freien Berufe zugeschnitten ist. Die Partnerschaft steht also nicht nur den wirtschafts- und rechtsberatenden Berufen offen, sondern allen Freien Berufen, seien diese nun „verkammert", durch Berufsrecht reguliert oder unreglementiert. So können z.B. Ingenieure, Ärzte oder Architekten eine Partnerschaftsgesellschaft gründen. Allerdings muß erwähnt werden, daß die bereits erörterten Kooperationsbeschränkungen in der WPO, dem StBerG und der BRAO dem Ziel, interprofessionelle Zusammenschlüsse zu fördern, im Wege stehen.

Maßgeblich für die Gesetzesinitiative[360] war die Meinung, es klaffe bei den Freien Berufen eine gesellschaftsrechtliche Lücke, die den Wandel in Richtung auf eine dynamische Dienstleistungsgesellschaft behindert. So konnten die Freien Berufe bisher nur zwischen der Gesellschaft des bürgerlichen Rechts und der Kapitalgesellschaft wählen, was nach verbreiteter Ansicht den Expansionszielen kleiner und mittlerer Unternehmen im Wege stand (Seibert 1994). Denn der Gesellschaft des bürgerlichen Rechts (GbR) als häufigster Kooperationsform für Freie Berufe mangelt es an voller Rechtsfähigkeit, und die gesellschaftsrechtliche Alternative — die Kapitalgesellschaft — scheide für viele Freiberufler aus, weil diese Gesellschaftsform dem besonderen Vertrauensverhältnis zwischen den Freiberuflern und ihren Mandanten abträglich sei.

Absicht war deshalb, eine Organisationsform zu schaffen,[361] die einerseits rechtsfähig ist, andererseits weniger anonym wirkt als eine Kapitalgesellschaft. Die Partner müssen in der neuen Gesellschaft aktiv mitarbeiten; reine Kapitalbeteiligungen sind untersagt, um den persönlichen Kontakt zwischen Freiberufler und Mandant in den Mittelpunkt zu rücken. Verträge werden mit der Partnerschaft abgeschlossen, die ebenso haftet wie die Partner, bei denen indes eine

---

360 Der ursprüngliche Gesetzentwurf wurde im Jahre 1971 vorgelegt, es folgte ein weiterer Entwurf im Jahre 1975. Erst Anfang der neunziger Jahre wurde die zwischenzeitlich ruhende Debatte um eine gesellschaftsrechtliche Reform durch Forderungen des Bundesverbands der Freien Berufe erneut belebt. Ursächlich waren Strukturveränderungen, insbesondere die Öffnung des Europäischen Binnenmarktes für Dienstleistungsanbieter, größere Praxiseinheiten und überregionale Präsenz (Burret 1994: 202).

361 Die Öffnung der bisherigen Palette an Rechtsformen für die Freien Berufe wäre freilich eine grundsätzlich gangbare Alternative gewesen.

Haftungskonzentration möglich ist. Die Partnerschaft ist nicht körperschaftsteuer- und nicht gewerbesteuerpflichtig.[362]

2. Technisches Prüf- und Sachverständigenwesen

Im Bereich des technischen Prüf- und Sachverständigenwesens wurde die öffentliche Bestellung von Sachverständigen erleichtert, und die Verordnung über Gebühren für Prüfungen von Getränkeschankanlagen wurde abgeschafft (BMWi o.J.). Hinzu kamen die Öffnung der regelmäßigen technischen Fahrzeugüberwachung nach § 29 Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) und die Ausdehnung der Befugnis zur Abnahme von Anbaumaßnahmen an Fahrzeugen.

Erleichterte öffentliche Bestellung von Sachverständigen

Auf einem Teilmarkt des technischen Prüf- und Sachverständigenwesens bestellen Industrie- und Handelskammern selbständige Sachverständige, um die Einhaltung von Normen in einem weiten Spektrum an Prüfungsgebieten begutachten zu lassen. Rechtsgrundlage der öffentlichen Bestellung von Sachverständigen ist § 36 Gewerbeordnung (GewO) (Näheres bei Stober 1991).

Bisher erfolgten nach § 36 GewO bei der Bestellung Bedürfnisprüfungen. Die Industrie- und Handelskammern konnten objektive Zulassungsbeschränkungen erlassen, d.h., sie konnten Bewerber unabhängig von deren subjektiver Eignung abweisen. Am 25. März 1992 hat das Bundesverfassungsgericht diese restriktive Bestellungspraxis für verfassungswidrig erklärt,[363] so daß die Bundesregierung eine Gesetzesänderung in die Wege leiten mußte. Am 29. September 1993 wurde der neue § 36 GewO beschlossen. Er stellt sicher, daß die Industrie- und Handelskammern künftig jeden Antragsteller, der die nötigen subjektiven Zulassungskriterien erfüllt, öffentlich bestellen müssen.

Abschaffung der Verordnung über Gebühren für Prüfungen von Getränkeschankanlagen

Getränkeschankanlagen sind überwachungsbedürftige Anlagen nach der Gewerbeordnung. Seit dem 30. Juli 1993 ist bei der technischen Prüfung von Getränkeschankanlagen — sie erfolgt durch selbständige Sachverständige oder durch staatliche Angestellte — Preiswettbewerb möglich. Die Verordnung über Ge-

---

362 Vgl. zu den Details Burret (1994) und Seibert (1994) sowie die dort angegebene Literatur.

363 Innerhalb der Jurisprudenz gibt es freilich davon abweichende Ansichten. Näheres bei Stober (1991: 24) und der dort in Fußnote 91 aufgelisteten Literatur.

bühren für Prüfungen von Getränkeschankanlagen wurde durch das Bundesministerium für Wirtschaft abgeschafft. Am 1. Januar 1994 ist die Kompetenz für Getränkeschankanlagen auf das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung übergegangen.

Öffnung der regelmäßigen technischen Fahrzeugüberwachung nach § 29 Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung

§ 29 StVZO räumte in der ursprünglichen Fassung den Technischen Überwachungsvereinen (TÜV) eine Monopolstellung bei der gesetzlich vorgeschriebenen periodischen Überwachung von Kraftfahrzeugen ein. Im Jahre 1989 wurde dieser Markt für Wettbewerber geöffnet. Organisationen freiberuflicher Sachverständiger dürfen seither grundsätzlich Hauptuntersuchungen durchführen (Deregulierungskommission 1991). Allerdings wurde den freiberuflichen Sachverständigen bei Erfüllung der subjektiven Zulassungsvoraussetzungen kein Rechtsanspruch auf Zulassung eingeräumt; die Genehmigungspraxis der zuständigen Landesbehörden war restriktiv. Durch die Rechtsänderung vom 16. Dezember 1993 wurde die Diskriminierung freiberuflicher Anbieter unterbunden, sie haben seither einen Rechtsanspruch auf Zulassung.

Ausdehnung der Befugnis zur Abnahme von Anbaumaßnahmen an Fahrzeugen

Auch bei der Abnahme von Anbaumaßnahmen an Fahrzeugen, einem anderen Teilmarkt des Prüfwesens, hatten amtlich anerkannte Sachverständige eine Monopolposition inne. Mit der Änderung des § 19 StVZO vom 16. Dezember 1993 wurde freiberuflichen Kraftfahrzeugsachverständigen oder deren Angestellten die Befugnis erteilt, die Abnahme von Ein- und Ausbauten an Fahrzeugen durchzuführen.

II. Wirkungen

1. Überblick über die bisherige Entwicklung bei den wirtschafts- und rechtsberatenden Berufen

Die Statistiken über die wirtschafts- und rechtsberatenden Berufe[364] vermitteln einen groben Eindruck vom volkswirtschaftlichen Gewicht und von der Ent-

---

364 Die im August 1994 erschienene Kostenstrukturstatistik des Statistischen Bundesamtes für Rechtsanwälte und Notare, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater und Steuerbevollmächtigte sowie Architekten und Beratende Ingenieure präsentiert ökonomi-

wicklungsdynamik dieser Berufszweige und helfen, den volkswirtschaftlichen Stellenwert der Reformmaßnahmen — der tatsächlichen sowie der unterbliebenen — einzuschätzen (Tabelle 45). Im Zeitraum 1974–1990 sind die Umsätze der wirtschaftsberatenden Berufe jahresdurchschnittlich um 8,4 vH und die der rechtsberatenden Berufe um 7 vH gestiegen, verglichen mit einer Zunahme des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 5,8 vH.[365] Mit dem kräftigen Umsatzwachstum ging eine rege Gründungsaktivität einher. So hat sich in der betrachteten Periode die Zahl der Rechtsanwaltspraxen nahezu verdoppelt, die der wirtschaftsberatenden Berufe hat um 55 vH zugenommen. Dem entspricht eine starke Expansion des Mitgliederbestands der rechts- und wirtschaftsberatenden Berufe (Tabelle 46), wobei die Zahl der Gesellschaften noch stärker zugenommen hat als die der natürlichen Personen. Vor diesem Hintergrund ist die These wenig überzeugend, eine Kapitalgesellschaft stoße bei der Mandantschaft auf wenig Akzeptanz, weil das Gewinnmotiv die Vertrauensbasis aushöhle.

Tabelle 45 — Steuerpflichtige und Umsätze bei den rechts- und wirtschaftsberatenden Berufen 1974–1990

	1974	1978	1982	1986	1990
	Anzahl Steuerpflichtiger				
Rechtsanwaltspraxen mit Notariat	.	.	4 994	5 008	4 862
Rechtsanwaltspraxen ohne Notariat	.	.	12 903	18 638	22 638
Rechtsanwaltspraxen insgesamt	13 958	16 799	17 897	23 646	27 500
Praxen von Wirtschaftsprüfern, vereidigten Buchprüfern, Steuerberatern und Steuerbevollmächtigten, Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaften	20 797	23 805	27 022	30 553	32 229
	Umsatz in Millionen DM				
Rechtsanwaltspraxen mit Notariat	.	.	2 291,2	2 287,4	2 530,7
Rechtsanwaltspraxen ohne Notariat	.	.	4 215,8	5 459,4	7 336,9
Rechtsanwaltspraxen insgesamt	3 354,9	5 353,0	6 507,0	13 076	9 867,6
Praxen von Wirtschaftsprüfern, vereidigten Buchprüfern, Steuerberatern und Steuerbevollmächtigten, Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaften	4 810,0	6 874,0	10 528,0	13 075,7	17 496,8
Nachrichtlich:					
Bruttoinlandsprodukt	983 930	1 283 550	1 588 090	1 925 90	2 426 000

Quelle: Statistisches Bundesamt *Fachserie 14, Reihe 8* (lfd. Jgg.) sowie *Fachserie 18, Reihe 1.3* (lfd. Jgg.).

---

sche Indikatoren aus dem Jahre 1991. Die Kostenstrukturstatistik wird alle vier Jahre erstellt, der maximale Berichts-Lag beträgt also sechs Jahre.

365 Freilich sind die Umsatz- und die Wertschöpfungsentwicklung nur dann vergleichbar, wenn sich insbesondere am Vorleistungsanteil nichts ändert.

Tabelle 46 — Mitgliederstand in den rechts- und wirtschaftsberatenden Berufen 1980–1994[a]

	1980	1985	1990	1992	1994[b]	Veränderung 1980–1990 (vH)	Veränderung 1992–1994 (vH)
Rechtsanwälte	36 077	46 933	56 638	64 311	70 438	57,0	9,5
Steuerberater	21 030	28 882	39 997	42 631	45 644	90,2	7,1
Steuerbevollmächtigte	16 175	14 373	5 145	6 208	5 813	–68,2	–6,4
Steuerberatungsgesellschaften	1 319	2 600	3 901	4 358	4 680	195,8	7,4
Wirtschaftsprüfer	3 821	4 637	6 344	6 953	7 617	66,0	9,5
Wirtschaftsprüfungsgesellschaften	651	920	1 215	1 363	1 471	86,6	7,9
Nachrichtlich:							
Erwerbstätige in Tsd.	26 528	26 062	27 989	35 931	34 886	5,5	–2,1

[a]Zum 1. Januar des jeweiligen Jahres. — [b]Einschließlich der neuen Bundesländer.

Quelle: Steuerberaterverband (1994) sowie interne Unterlagen der Bundesrechtsanwaltskammer, der Bundessteuerberaterkammer und der Wirtschaftsprüferkammer.

Im Jahre 1991 waren 70 vH der Rechtsanwaltspraxen ohne Notariat und 69 vH der wirtschaftsberatenden Praxen, die im Rahmen der Kostenstrukturstatistik erfaßt worden sind, als Einzelpraxen organisiert (Tabelle 47).[366] Dieser Anteil erscheint hoch, wenn man bedenkt, wie kompliziert das Normengefüge in den modernen Industrieländern geworden ist. Daß kein kräftiger Vormarsch der Sozietäten zu beobachten war, belegt, daß die Berufsrechte der ökonomisch gebotenen Spezialisierung im Wege stehen. Bemerkenswert ist allerdings der Vormarsch der Gesellschaften bei den wirtschaftsberatenden Berufen (Tabelle 47).

Erwähnenswert ist die — vermutlich durch die langen Ausbildungszeiten bedingte — Unterversorgung der neuen Bundesländer mit Mitgliedern der beratenden Berufe. So schätzt das Institut für Freie Berufe Nürnberg (Steuerberaterverband 1994: 27), daß zum Jahreswechsel 1993/94 den 42 500 Steuerberatern bzw. Steuerbevollmächtigten in den alten Bundesländern nur 2 500 in den neuen gegenüberstanden. Bei den Rechtsanwälten betrug das Verhältnis 54 800 zu 3 400. Da dieser Mangel die wirtschaftliche Entwicklung hemmen kann, sollten weitere Deregulierungsschritte ebenso auf der Tagesordnung stehen wie

366 Im Durchschnitt werden nur 10 vH aller betreffenden Unternehmen von der Kostenstrukturstatistik erfaßt. Die teils beträchtlichen Änderungen der Relation zwischen Einzelpraxen zu Sozietäten könnten dadurch erklärbar sein, daß die Stichproben nicht repräsentativ im Hinblick auf dieses gesellschaftsrechtliche Strukturkriterium sind.

die Rechtsvereinfachung. Insbesondere sollte darüber nachgedacht werden, ob mehr Spezialisierung zur Verkürzung der Ausbildungszeiten geboten ist.

Tabelle 47 — Gesellschaften und Umsätze der rechts- und wirtschaftsberatenden Berufe nach Gesellschaftsformen 1975–1991 (Anteile in vH)

	1975	1979	1983	1987	1991
	Gesellschaften				
Rechtsanwaltspraxen mit Notariat					
Einzelpraxen	49,1	40,5	44,7	45,6	43,9
Sozietäten	50,9	59,5	55,3	54,4	56,1
Rechtsanwaltspraxen ohne Notariat					
Einzelpraxen	65,2	59,8	63,2	66,2	70,0
Sozietäten	34,8	40,2	36,8	33,8	30,0
Rechtsanwaltspraxen und Notare					
Einzelpraxen	58,6	52,3	55,8	60,0	63,4
Sozietäten	41,4	47,7	44,2	40,0	36,6
Praxen von Wirtschaftsprüfern, vereidigten Buchprüfern, Steuerberatern und Steuerbevollmächtigten, Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaften					
Einzelpraxen	75,6	72,6	65,5	69,0	68,7
Sozietäten	15,6	16,3	17,4	13,7	11,7
Gesellschaften	8,8	11,1	17,1	17,3	19,6
			Umsatz		
Rechtsanwaltspraxen mit Notariat					
Einzelpraxen	.	17,9	21,3	21,1	15,1
Sozietäten	.	82,1	78,7	79,0	84,9
Rechtsanwaltspraxen ohne Notariat					
Einzelpraxen	.	30,2	32,9	35,7	34,0
Sozietäten	.	69,8	67,1	64,3	66,0
Rechtsanwälte und Notare					
Einzelpraxen	.	24,2	26,1	29,1	25,2
Sozietäten	.	75,8	73,9	70,9	74,8
Praxen von Wirtschaftsprüfern, vereidigten Buchprüfern, Steuerberatern und Steuerbevollmächtigten, Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaften					
Einzelpraxen	.	37,9	31,5	35,2	36,7
Sozietäten	.	23,5	24,8	19,7	17,1
Gesellschaften	.	38,6	43,7	45,1	46,2

Quelle: Statistisches Bundesamt *Fachserie 2, Reihe 1.6.2* (lfd. Jgg.).

2. Reformeffekte bei den wirtschafts- und rechtsberatenden Berufen

Im folgenden wird dargelegt, wie die unter Deregulierungsgesichtspunkten wichtigen Änderungen der Wirtschaftsprüferordnung, des Steuerberatungsgesetzes und der Bundesrechtsanwaltsordnung vermutlich wirken. Bestimmte Deregulierungsmaßnahmen — wie etwa die Lockerung des Werbeverbots oder die verbesserten Kooperationsmöglichkeiten mit Angehörigen anderer Berufsgruppen — sind in allen drei Bereichen erfolgt. Die damit einhergehenden Effekte werden deshalb berufsübergreifend abgehandelt.

Zur Lockerung des Werbeverbots

Mit den Änderungen der WPO, des StBerG und der BRAO gestattet der Gesetzgeber den Wirtschaftsprüfern, Steuerberatern und Rechtsanwälten Informationswerbung. Dies ist grundsätzlich positiv zu beurteilen, da die volkswirtschaftlichen Vorteile der Informationswerbung auf der Hand liegen:

(i) Dürfen Anbieter über ihre Leistungspalette informieren, haben es die Nachfrager leichter als sonst, gezielt jene Berater auszuwählen, die ihr spezifisches Problem am besten lösen können. Informationswerbung erhöht die Markttransparenz und vermindert die Risiken, die mit der Entscheidung eines Mandanten für einen Anbieter verknüpft sind (Soltwedel et al. 1986: 23). Gerade die Heterogenität des Angebots an Beratungsdienstleistungen läßt es wichtig erscheinen, daß für die Nachfrager detaillierte Informationen verfügbar sind. Zudem ist die Nachfrage nach Beratungsdienstleistungen erheblich heterogener als jene nach handelbaren Gütern, d.h., Beratungsdienstleistungen sind in weit geringerem Maße standardisierbar als handelbare Güter, so daß der Informationsbedarf entsprechend differenzierter ist.

(ii) Durch die Zulassung von Informationswerbung wird es Anbietern erleichtert, sich frühzeitig auf jene Gebiete zu spezialisieren, auf denen ihre spezifischen Fähigkeiten liegen (Deutscher Bundestag 1993a: 28). Eine vermehrte Spezialisierung auf den Beratungsmärkten erhöht auch die Chancen für neue Anbieter, die gezielt nach Marktnischen suchen können. Sie etablieren sich leichter als auf einem Markt, der von jedem Anbieter umfassende Sachkenntnis verlangt.

(iii) Die Anbieter auf den Beratungsmärkten sind heute weit weniger als früher vor ausländischer Konkurrenz geschützt. Insbesondere die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung Europas und die wachsende Bedeutung länderübergreifender Rechtsnormen begründen eine Internationalisierung des Beratungsbedarfs. Ein Festhalten des Gesetzgebers am Werbeverbot hätte die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Beratungsgesellschaften beeinträchtigt (Deregulierungskommission 1991; Deutscher Bundestag 1993b: 29). Die

verstärkte Auftragsvergabe an ausländische Firmen bei länderübergreifendem Beratungsbedarf (Deregulierungskommission 1991) war ein Alarmsignal, auf das die Bundesregierung reagieren mußte.

(iv) Ein Werbeverbot suggeriert dem Nachfrager, jeder Anbieter sei gleich gut, und es hilft dem Anbieter dabei, seine Nachfrage nach Bequemlichkeit zu befriedigen. Hingegen bläst jedem Anbieter der frische Wind des Wettbewerbs ins Gesicht, wenn informative Werbung zugelassen ist.

Ganz generell gilt: Je heterogener das Gut oder die Leistung ist, um so weniger existenzgefährdend ist verschärfter Wettbewerb — auch in Form von mehr Werbung — für die einzelnen Anbieter. Denn bei einer Vielfalt an Produkteigenschaften sind die Möglichkeiten groß, sich durch Spezialisierung auf bestimmte Marktsegmente unentbehrlich zu machen. Es gibt eine Fülle an Leistungskriterien bei den wirtschafts- und rechtsberatenden Berufen (Köhler 1988), die als strategische Variablen der Informationswerbung eingesetzt werden können. Besonders wichtig sind Spezialgebiete, Breite des Dienstleistungsangebots, internationale Verbindungen der Kanzlei oder der Praxis, Lage und Geschäftszeiten, Erfahrung (ausgedrückt in Berufsjahren), Zahl und Qualifikation der Mitarbeiter, Nebentätigkeiten (z.B. Lehrauftrag an der Universität), Höhe des Honorars, Tempo bei der Abwicklung des Auftrags, Reputation (ausgedrückt in Umsatzwachstum oder Gewinnentwicklung).

Insgesamt wirkt die Lockerung des Werbeverbotes in Richtung auf ein verbessertes Preis-Leistungs-Verhältnis für die Konsumenten, auf mehr Marktdynamik aufgrund vermehrter Spezialisierung und erhöhter internationaler Wettbewerbsfähigkeit sowie auf mehr Chancen für neue Anbieter.

Freilich sind die Hindernisse nicht zu übersehen, die der Werbung trotz der Reform im Wege stehen und ihre positiven Wirkungen schmälern dürften. So hat der Gesetzgeber die drei Berufskammern beauftragt, eine Satzung zu erarbeiten, in der u.a. zu präzisieren ist, wo die Grenzen der Informationswerbung liegen. Noch gibt es keine Satzungen; es ist aber eine eher restriktive Auslegung der gesetzlichen Ermächtigung zu erwarten.[367] Die Berufskammern dürften

---

[367] Nach Einschätzung der Wirtschaftsprüferkammer wird die Neufassung des § 52 WPO keine wesentlichen Änderungen bewirken. Es wird auf die schon zuvor relativ liberale Handhabung des Rechts, das „Kundmachung" erlaubte, verwiesen. Erwartet wird ferner, daß bestimmte Werbeträger wie Rundfunk und Fernsehen ohnehin nicht zum Zuge kommen. Die Bundessteuerberaterkammer bat um Verständnis dafür, daß sie zu Fragen der Werbung keine Stellung bezieht, solange die neue Berufsordnung nicht erstellt ist. Die Bundesrechtsanwaltskammer und der Deutsche Anwaltsverein heben die Kanzleibroschüre als wichtiges neues Medium hervor, um über Tätigkeitsschwerpunkte und allgemeine Kanzleidaten zu informieren. Periodische Werbung im Anzeigen- oder Textteil einer Tageszeitung spielt nach Auskunft der Bundesrechtsanwaltskammer zur Zeit kaum eine Rolle. Ein potentieller Grund

wohl vorwiegend die Interessen der etablierten Mitglieder vertreten, und mehr Wettbewerb wird in der Regel als unbequem empfunden. Vermutlich wird der Schutz des „Wettbewerbers" Vorrang gegenüber der Förderung des Wettbewerbs genießen. Und vermutlich werden wichtige Werbeträger mit dem Hinweis auf ihre Reklamehaftigkeit nicht zugelassen. Für die These, daß sich die Liberalisierung in engeren Grenzen halten wird, spricht auch, daß eine Harmonisierung der Satzungsregeln der drei Berufsgruppen als erstrebenswertes Ziel erachtet wird (Lichtner und Korfmacher 1994: 218).

Bei einer Einschätzung der tatsächlichen Reformeffekte sollte auch nicht aus dem Blick geraten, daß sich der Gesetzgeber nicht dazu durchringen konnte, eine maßvolle Mandatierungswerbung zu gestatten. Eine solche Werbung sollte aber zugelassen werden (vgl. auch Deregulierungskommission 1991). Gemessen an diesen Vorstellungen ist die Rechtsänderung als zaghaft einzustufen.

Weniger Unvereinbarkeiten, mehr Kooperationsmöglichkeiten

Es erscheint ökonomisch geboten, den Angehörigen aller drei Berufsgruppen die Ausübung anderer Berufe zu gestatten und die Bildung gemischter Sozietäten mit Angehörigen anderer Freier Berufe zuzulassen. Die Gefahr von Interessenkollisionen — letztlich werden damit Zweitberufs- und Kooperationsverbote begründet — kann durch geeignete Vorschriften vermieden werden (Deregulierungskommission 1991).[368]

An diesem Postulat gemessen nehmen sich die Rechtsänderungen bescheiden aus. Verglichen mit dem alten Recht, das in Standesrichtlinien geregelt war, ist de facto bei den Wirtschaftsprüfern und Steuerberatern die Liste potentieller Zweitberufe und bei allen drei Berufen die Liste potentieller Kooperationspartner lediglich um den des Steuerbevollmächtigten — einen Berufszweig, der stark schrumpft (Tabelle 46) — ergänzt worden. Freie Berufe, die keiner Kammeraufsicht unterliegen — die Kammeraufsicht ist ein wichtiges Kriterium für die sogenannte Sozietätsfähigkeit —, sowie gewerbliche Berufe scheinen nach wie vor nicht als koalitionsfähig eingestuft zu werden.

Ein beherzter Reformschritt ist dagegen die neue Zweitberufsregelung bei den Rechtsanwälten. Sie ist durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4. November 1992 erzwungen worden. Danach sind nur jene Zweitberufe mit dem des Rechtsanwalts unvereinbar, die Zweifel an seiner Unabhängigkeit aufkommen lassen. Wie stark die auf die Konservierung des Status quo ausgerichteten Kräfte im politischen Prozeß sind, zeigt sich daran, daß der Gesetzge-

---

dafür wird darin gesehen, daß eine solche Werbung den Eindruck erwecken kann, der Kanzlei mangele es an Kunden.

368 Erwähnenswert ist die diesbezügliche Regelung in den USA. Die Auflistung unvereinbarer Tätigkeiten wurde im Rahmen einer Reform durch den Grundsatz der Unabhängigkeit und Unbefangenheit ersetzt (Scheer 1994: 228).

ber dieses vom Bundesverfassungsgericht erzwungene Unabhängigkeitskriterium für den Zweitberuf nicht auf die interprofessionelle Kooperation ausgedehnt hat. Hier sind die Regeln nach wie vor sehr restriktiv. In der Praxis ist die Kooperation vermutlich bedeutsamer als die Arbeit im Zweitberuf.

Wer neue Kombinationsmöglichkeiten zwischen Berufszweigen mit dem Argument verhindert, das bestehende System an Verboten habe sich bewährt, der übersieht, daß gerade die Beratungsbranche erhebliche Innovationschancen bietet. Kombinationen, die heute noch unüblich sind, können sich, wenn der Markt eine bestimmte kritische Größe überschritten hat, durchaus als ökonomisch vorteilhaft für Nachfrager und Anbieter erweisen. So ist etwa eine Symbiose zwischen einem Steuerberater und einem freischaffenden Architekten denkbar oder eine Zusammenarbeit eines auf Fragen des Gesundheitswesens spezialisierten Rechtsanwalts mit einem Arzt, der einer Kurklinik vorsteht. Können sich Berater auf ein enges Gebiet spezialisieren, so sinkt die Bearbeitungszeit und steigt die Qualität der Arbeit im Vergleich zur Betreuung durch einen Allround-Anbieter, der sich in jeden einzelnen Fall erst einarbeiten muß. Neben erhöhten Wahlmöglichkeiten für Anbieter und Nachfrager entsteht ein Druck auf die Preise, sofern die Wettbewerbsintensität zunimmt. Zusätzlich spart es dem Nachfrager Transaktionskosten, wenn ein Service-Unternehmen eine umfassende Produktpalette anbietet. Ist der jeweilige Teilmarkt so groß, daß die spezialisierten Fachkräfte gut ausgelastet sind, sind zudem — neben potentiellen Gewinnen an Freizeit — die Einkommenschancen der Anbieter höher als in konventionellen Alternativen.

Eine nennenswerte Rechtsänderung ist die Gleichstellung der Wirtschaftsprüfer mit den Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Sie hat zur Konsequenz, daß nun auch Wirtschaftsprüfer mehrere Zweigniederlassungen gründen dürfen.[369] Mehr Konkurrenz und mehr Kooperation werden die Folge sein. Hingegen hat sich der Gesetzgeber nicht dazu durchringen können, Rechtsanwälten mehr als eine Niederlassung zu erlauben. Dies hemmt den Wettbewerb.

Insgesamt räumen die erörterten Rechtsänderungen nur wenig neue Freiheiten ein. Daher dürfte sich die mit ihnen einhergehende Stimulierung der Beratungsmärkte in engen Grenzen halten. Durch die Zaghaftigkeit wird letztlich auf wirtschaftliche Vorteile verzichtet, die aus einem fachübergreifenden Service aus einer Hand — wie in England — resultieren (Deregulierungskommission 1991). Die Vorteile, die verlorengehen, weil der Gesetzgeber die konventionelle berufliche Unvereinbarkeit für die Zukunft festschreibt, sind erheblich;

---

369 Eine Anfrage bei der Wirtschaftsprüferkammer hat ergeben, daß die Gründungen von Zweigniederlassungen durch Wirtschaftsprüfer quantitativ bedeutsam sind. Zahlen wurden allerdings nicht genannt. Die Aufhebung der Zweigniederlassungsbeschränkung für natürliche Personen wird von der Wirtschaftsprüferkammer als deutliche Verbesserung für die Berufsausübung der Wirtschaftsprüfer eingestuft.

kräftige Nachbesserungen sind erforderlich, soll das Wachstumspotential der Beratungsmärkte ausgeschöpft werden.

Drastische Anhebung der Geldbußen

Die Erhöhung der maximalen Geldbußen für berufswidriges Verhalten — bei Wirtschaftsprüfern von 20 000 DM auf 100 000 DM, bei Steuerberatern von 20 000 DM auf 50 000 DM — kollidiert mit dem Ziel, die Beratungsmärkte zu deregulieren. Es ist zu befürchten, daß die wenigen neuen Freiheiten — etwa jene, in Grenzen werben zu dürfen — nur sehr zaghaft genutzt werden, wenn angebliche Standeswidrigkeiten durch die Berufsgerichtsbarkeit verschärft bestraft werden können.

Berufsspezifische Maßnahmen

(i) Wirtschaftsprüfer

Die Erweiterung der Gründe für die Verweigerung der Teilnahme an den Prüfungen zum Wirtschaftsprüfer um den Tatbestand der Sucht ist ein Beispiel für ungebremsten Regulierungseifer. Gleiches gilt für die neue Vorschrift, nach der ein Kandidat gezwungen werden kann, ein ärztliches Gutachten auf eigene Kosten anfertigen zu lassen. Die politisch Verantwortlichen bezweifeln offensichtlich, daß funktionierender Wettbewerb besser und billiger diszipliniert als hoheitliche Sanktionen.

Die Abschaffung der Pflicht, daß mindestens ein verantwortlicher Wirtschaftsprüfer einer Zweigniederlassung am Ort dieser Niederlassung seinen Wohnsitz haben muß, ist im Zeitalter der Telekommunikation konsequent. Der immense Fortschritt der Nachrichtentechnik läßt aber auch die neue Regel — mindestens ein Wirtschaftsprüfer muß seine berufliche Niederlassung am Ort der Zweigniederlassung haben — als überflüssig erscheinen. Gleichwohl bedeutet die Rechtsänderung etwas weniger staatliche Gängelung der Anbieter, ohne daß Nachteile für die Nachfrager zu erwarten sind.

(ii) Steuerberater

Die Regel der Steuerberaterordnung, nach der die Bestellung zu widerrufen ist, wenn ein Steuerberater seinen Wohnsitz ins Ausland verlegt, wurde abgeschafft. Der Widerruf der Bestellung wurde erschwert. Es müssen dafür nunmehr zwei Voraussetzungen vorliegen. Erstens muß der Steuerberater seine berufliche Niederlassung ins Ausland verlegt haben, und zweitens muß er versäumt haben, einen Zustellungsbevollmächtigten mit Wohnsitz im Inland zu benennen. So positiv die neue Norm unter dem Aspekt der Wahlfreiheit zu beurteilen ist, so gering ist die Zahl der Fälle, auf die sie zutrifft. Nennenswerte Wirkungen werden damit also nicht einhergehen.

(iii) Rechtsanwälte

Die berufsspezifisch deregulierenden Maßnahmen im Bereich der Rechtsanwaltsordnung sind auf die Aufhebung der Wohnsitzpflicht beschränkt. Die Aufhebung erhöht die Wohlfahrt der Anbieter, ohne daß Nachteile für die Nachfrager entstehen. Es ist ohnehin im Interesse der Rechtsanwälte, für die Mandantschaft erreichbar zu sein. Dieses Ziel ist wegen des hohen Standes der Verkehrs- und Nachrichtentechnik auch ohne Residenzpflicht erreichbar (Deregulierungskommission 1991).

Zur Abschaffung jener Regulationen, die die Marktkräfte am stärksten hemmen, hat sich der Gesetzgeber allerdings nicht durchringen können. Nach wie vor ist für fast die Hälfte der Bundesländer die Singularzulassung obligatorisch.[370] Sie hemmt als institutionelle Zulassungsbeschränkung den Wettbewerb, indem Marktanteile rationiert werden. Nicht nachvollziehbar ist zudem, weshalb der Zentralstaat die Länder ungleich behandelt, also die einen frei entscheiden läßt, während er die anderen gängelt. Es überzeugt nicht, wenn der Gesetzgeber auf „geschichtliche Gründe" verweist, aber ostdeutschen Bundesländern (Sachsen und Sachsen-Anhalt und Thüringen) Wahlrechte einräumt, die er westdeutschen Bundesländern (Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) verweigert. Zudem muß man fragen, ob Art. 30 Grundgesetz (grundsätzliche Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder) beachtet ist, wenn der Zentralstaat einer diskriminierten Gruppe von Ländern eine Regel aufzwingt, die die übrigen Länder als schädlich eingestuft und abgewählt haben.

Zu bemängeln ist auch, daß die örtliche Zulassungsbeschränkung — das in § 78 Zivilprozeßordnung verankerte Lokalisierungsprinzip — nicht abgeschafft worden ist. Diese hemmt nicht nur den Wettbewerb, sondern wirkt zudem als Spezialisierungsbremse (Deregulierungskommission 1991). Denn wo der Markt für Rechtsberatung künstlich verengt wird, muß das Dienstleistungsangebot des einzelnen notgedrungen breiter sein als bei einer liberalen Regelung. Mit dem reduzierten Spezialisierungsgrad gehen ein erhöhtes Kostenniveau, eine verminderte Beratungsqualität, eine verlängerte Bearbeitungszeit und ein niedrigerer Beschäftigtenstand als sonst einher. Leider sind positive Effekte, was die alten Bundesländer anbelangt, wegen des Widerstands des Bundesrates nicht vor dem Jahre 2000 möglich.

---

370 Nach Informationen des Deutschen Anwaltsvereins waren von den am 1. Januar 1995 zugelassenen 74 735 Rechtsanwälten 36 614 auf mehr als einer Gerichtsebene zugelassen, weil die weiter oben genannten Länder vom Diktat der Bundesvorschrift ausgenommen sind und sich für die Simultan- anstelle der Singularzulassung entschieden haben.

Fazit

Ein Urteil darüber, wie die einzelnen Reformmaßnahmen insgesamt wirken, ist schwierig. Einerseits sind Schritte in die richtige Richtung zu diagnostizieren (wie etwa die für Wirtschaftsprüfer neue Option, mehrere Zweigniederlassungen gründen zu dürfen). Andererseits sind Rechtsänderungen (wie etwa die verschärften Geldbußen für „standeswidriges" Verhalten und die erhöhten Kompetenzen der Berufskammern) beschlossen worden, die im Widerspruch zu dem Ziel stehen, den Einfluß des Staates und der Berufskammern auf wirtschaftende Individuen zu vermindern, um die Marktkräfte zu entfesseln.

Eine globale Einschätzung fällt zudem deshalb schwer, weil die Rechtsänderungen vielfach nicht materieller, sondern formeller Natur sind. Es sind Regeln gesetzlich verankert worden, die schon zuvor informell gültig waren, so daß sich am Status quo nur de jure, nicht aber de facto etwas geändert hat. Ein Beispiel hierfür ist das gesetzlich gelockerte Werbeverbot für Wirtschaftsprüfer. Man fragt sich, wo der Fortschritt liegt, wenn schon zuvor der Gesetzgeber „Kundmachung" erlaubte und die Berufskammer diesen Begriff nach ihren eigenen Angaben sehr liberal interpretiert und somit praktiziert hat.

Insgesamt kann man für die Märkte für Wirtschafts- und Rechtsberatung wohl kaum eine konsequente und durchgreifende Deregulierungspolitik konstatieren. Es bleibt eine Aufgabe, Reformen durchzuführen, die an ihrem Namen keine Zweifel aufkommen lassen. Erschwerend wirkt hierbei der Widerstand des Bundesrates,[371] durch den besonders wichtige Maßnahmen wie die Aufhebung des Lokalisierungsprinzips oder des Gebots der Singularzulassung zu Fall gebracht worden sind. Um so wichtiger ist es, die Bevölkerung über die Vorteile der Deregulierung aufzuklären.

3. Effizientere Betriebsgrößen durch das Partnerschaftsgesellschaftsgesetz?

Über die Frage, ob das zur Jahresmitte 1995 in Kraft getretene Partnerschaftsgesellschaftsgesetz die Spezialisierung im Bereich der Freien Berufe fördert, kann nur spekuliert werden. Der Effekt hängt davon ab, inwieweit die These vom ge-

---

[371] Die Mitwirkung der Länder über den Bundesrat an der Gesetzgebung des Bundes soll eigentlich dem Ziel dienen, föderale Interessen gegenüber zentralstaatlicher Einflußnahme zu verteidigen. Vor diesem Hintergrund verwundert es, daß der Bundesrat Gesetzesvorhaben der Bundesregierung, die den Ländern mehr Entscheidungsautonomie einräumen, verhindert. Dies gilt um so mehr, wenn man bedenkt, daß sich von den neun Ländern mit Ausnahmestatus acht für die Simultanzulassung entschieden haben. Man fragt sich, wie es bei dieser Sachlage überhaupt zu einer Bundestagsmehrheit gegen die Simultanzulassung hat kommen können.

sellschaftsrechtlichen Vakuum zwischen den Polen der Gesellschaft des bürgerlichen Rechts und der Kapitalgesellschaft zutrifft. Schreckte die Kapitalgesellschaft — wie dies oft behauptet wird — tatsächlich viele Mandanten ab, so beseitigte die neue Gesellschaftsform eine Wachstums- und Spezialisierungsbremse für kleinere und mittlere Unternehmenseinheiten. Andernfalls muß man folgern, daß das Gesetz kaum einen positiven Beitrag zur Entwicklung der Freien Berufe zu leisten vermag. Die überproportionale Expansion der Steuerberatungs- und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften (Tabelle 51) steht jedenfalls im Widerspruch zur These einer mangelnden Akzeptanz des Gewinnmotivs durch die Nachfrager.

Bei der Beurteilung der Wirkungen sollte bedacht werden, daß das Gesellschaftsrecht um eine zusätzliche Variante — diesmal mit sektoraler Ausrichtung — erweitert worden ist (Burret 1994: 207). Zweifelsohne positiv zu werten ist, daß der Fächer an gesellschaftsrechtlichen Optionen für die Freien Berufe breiter geworden ist. Gleichwohl ist das Rechtssystem komplizierter geworden, so daß sich die Frage stellt, ob die Maßnahme letztlich dem Ziel der Deregulierung dient. Diese Frage ist um so mehr berechtigt, als es offensichtlich weniger komplizierte Alternativen gab. Denn es haben „sich fast alle Formen des bestehenden, durch die Rechtsprechung ausgeloteten Gesellschaftsrechts bei entsprechender berufsrechtlicher Modifizierung für einige Freie Berufe bewährt" (Burret 1994: 207). Zu erwarten ist zunächst Attentismus aufgrund von Rechtsunsicherheit, die aus dem Nebeneinander der berufsrechtlichen Normen und einer sektorspezifischen Gesellschaftsform, und somit aus potentiellen Ungereimtheiten, resultiert. Beispielsweise erlaubt das Partnerschaftsgesellschaftsgesetz grundsätzlich alle Kooperationsmöglichkeiten zwischen Freiberuflern, während die Regeln in den Berufsrechten äußerst restriktiv gefaßt sind. Der Entscheidung der Unternehmen für oder gegen die neue Gesellschaftsform wird daher vermutlich ein juristischer Disput über das Verhältnis konkurrierender Rechtsnormen, die einander widersprechen, vorangehen.[372]

4. Reformeffekte im technischen Prüf- und Sachverständigenwesen

Mit den Rechtsänderungen im technischen Prüf- und Sachverständigenwesen wurde der Gefahr Rechnung getragen, daß staatliche Zementierung von Marktmacht zu überhöhten Kosten führt. Objektive Marktzugangsbeschränkungen wie die erwähnten Bedürfnisprüfungen bei der öffentlichen Bestellung von

---

372 Die Antworten von Repräsentanten aller wichtigen Kammern, Verbände und Vereine auf ein diesbezügliches Anschreiben spiegeln eine eher skeptische Einschätzung des Nutzens des Partnerschaftsgesellschaftsgesetzes wider.

Sachverständigen und die nur zögerliche Zulassung von Konkurrenz für den TÜV bedeuten, daß nachlassende Leistungen der etablierten Anbieter nicht sanktioniert werden können. Entsprechend groß sind die Anreize, dem Streben nach Bequemlichkeit nachzugeben. Daher wird die Marktöffnung die Wettbewerbsintensität steigern. Es ist zu erwarten, daß die Nachfrager preisgünstiger mit Prüfdiensten versorgt werden (Klös 1989).

Oft wird argumentiert, bei Wettbewerb werde das Ziel der Sicherheit beeinträchtigt. Mit den niedrigeren Preisen ginge eine verminderte Sorgfalt der technischen Überwachung einher. Schutz vor Konkurrenz und „ausreichende" Einkommen seien Voraussetzung für einen hohen Sicherheitsgrad. Diese Argumentation erscheint aus vielen Gründen fragwürdig:

- Gerade das Wettbewerbsverbot regt dazu an, Sorgfaltspflichten zu vernachlässigen. In einem künstlich geschützten System sind wohl mehr schwarze Schafe unter den Anbietern zu vermuten als in einem System mit wirksamen Anreiz- und Strafmechanismen.
- Jene, die mit sicherheitspolitischen Motiven den Ausschluß von Konkurrenz fordern, übersehen, daß Haftungsregeln ein geeigneteres Instrument sind, um Sicherheit zu erreichen. Auch verfügt der Staat über die Option, das Prüfungsniveau über subjektive Zulassungsvoraussetzungen und über eine Berufsaufsicht zu steuern (Emmerich 1986).
- Die Erfahrungen mit dem Atomgesetz und dem Gerätesicherheitsgesetz, die keine Prüfmonopole vorsehen, zeigen, daß die Begründungen für das TÜV-Monopol antiquiert sind (Emmerich 1986; Deregulierungskommission 1991).
- Nicht übersehen werden sollte, daß es in einer Welt der Knappheit nicht um maximale Sicherheit gehen kann, sondern um optimale. Für die Aufgabe, das richtige Maß zu finden, scheint der Markt als Selektionsmechanismus grundsätzlich besser geeignet zu sein, als es staatliche Monopole sind.

Alles in allem ist zu erwarten, daß mit der Liberalisierung im technischen Prüf- und Sachverständigenwesen preisdämpfende Wirkungen einhergehen, ohne daß die Sicherheit beeinträchtigt wird. Vielmehr dürfte der Wettbewerb auf lange Sicht auf ein Mehr an Sicherheit hinwirken.

III. Schlußfolgerungen

Während im Bereich des technischen Prüf- und Sachverständigenwesens Schritte in die richtige Richtung erfolgt sind, ist die Liberalisierung bei den wirtschafts- und rechtsberatenden Berufen kaum vorangekommen. Bereits die Gesetzentwürfe der Bundesregierung waren — gemessen am hohen Deregulierungspotential — eher als zaghaft einzustufen. Hinzu kam, daß der Bundesrat die Verabschiedung jener Teile des Reformvorhabens verhindert hat, die die Marktdynamik deutlich beflügelt hätten: nämlich die Aufhebung der örtlichen und institutionellen Marktzutrittsbarrieren bei den Rechtsanwälten (Lokalisierungsprinzip und Singularzulassung).

Ein Urteil darüber, ob die Gesetzesänderungen per saldo die Marktkräfte stärken, fällt schwer, da die Einzelmaßnahmen nicht durchweg dem Ziel der Deregulierung dienen. Manche führen von diesem Ziel weg. Es ist deshalb z.B. fraglich, ob die Lockerung des Werbeverbots zu mehr Markttransparenz führen kann, wenn gleichzeitig das Bußgeld für das, was die Kammer als standeswidriges Verhalten ansieht, drastisch erhöht wird. Dies und die erweiterten Entscheidungsspielräume der Berufskammern durch die Verabschiedung von Kammersatzungen lassen Zweifel daran aufkommen, daß die Gesetzesänderungen per saldo positiv wirken. Die in Gang gekommene Diskussion über eine Harmonisierung der drei Kammersatzungen legt eine eher skeptische Einschätzung der Reformen nahe. Dies gilt auch deshalb, weil es sich bei manchen Maßnahmen gar nicht um Neuerungen handelt, sondern um die Kodifizierung einer zuvor gültigen Rechtspraxis.

Eine durchgreifende Deregulierung im Bereich der wirtschafts- und rechtsberatenden Berufe sollte nach wie vor auf der wirtschaftspolitischen Agenda stehen.

L. Einzelhandel

Nach einer langanhaltenden öffentlichen Diskussion über das Für und Wider einer Liberalisierung des Ladenschlußgesetzes hat der Gesetzgeber mit der Einführung des Dienstleistungsabends ab 1. Oktober 1989 einen Schritt in Richtung auf eine Flexibilisierung der Ladenöffnungszeiten unternommen. Diese Regelung ermöglicht es den Einzelhandelsunternehmen, ihre Geschäfte am Donnerstag bis 20.30 Uhr (vormals: 18.30 Uhr) zu öffnen. Gleichzeitig wurde aber die zulässige Öffnungszeit an den verkaufsoffenen Samstagen in den Sommermonaten um zwei Stunden (16.00 gegenüber 18.00 Uhr) verkürzt.

Im folgenden sollen relevante Strukturdaten für die Zeit vor und nach der Einführung des Dienstleistungsabends verglichen werden, um die Wirkungen der Neuregelung auf Wettbewerb, Konzentration, Kosten, Produktivität und Beschäftigung im Einzelhandel abzuschätzen. Ein solches Vorgehen ist nicht ohne Probleme, da Veränderungen der Strukturdaten auf vielfältigen Ursachen beruhen können. Nur relativ eindeutige „Strukturbrüche" können mit hoher Wahrscheinlichkeit als Folge der Gesetzesänderung interpretiert werden.[373] Darüber hinaus ist zu beachten, daß der Dienstleistungsabend den Einzelhandelsunternehmen lediglich einen sehr geringen zusätzlichen Freiraum für die Gestaltung ihrer wöchentlichen Öffnungszeiten bietet und daß deshalb seine Wirkungen wohl begrenzt sein werden. Aus diesem Grunde werden im folgenden — soweit es die Datenlage zuläßt — zum Vergleich ausländische Erfahrungen mit (völlig) freien Ladenöffnungszeiten herangezogen. Besonders geeignet ist hier das Beispiel Schweden. Dort wurde im Jahre 1972 ein vormals restriktives Ladenschlußgesetz ersatzlos gestrichen und daher ein eindeutiger Wendepunkt markiert (vgl. hierzu Stehn 1987).

I. Wirkungen auf Wettbewerb und Konzentration

Die wettbewerbspolitische Funktion regulierter Ladenöffnungszeiten spielt in der öffentlichen Diskussion über die Liberalisierung des Ladenschlußgesetzes seit jeher eine zentrale Rolle. Vorwiegend wird argumentiert, eine Freigabe der Ladenöffnungszeiten würde die (kleineren) Facheinzelhandelsunternehmen ge-

---

373 Um verzerrende Wirkungen der deutschen Vereinigung auszuschließen, beschränkt sich der Vergleich auf das ehemalige Bundesgebiet.

genüber den Großsortimentern benachteiligen und die Konzentration im Einzelhandel fördern.[374] Fraglich ist aber, wie das Ladenschlußgesetz in dieser Hinsicht zu beurteilen ist und wie sich die Einführung des Dienstleistungsabends ausgewirkt hat.

Es ist offensichtlich, daß die in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Oktober 1989 geltende Regelung der Ladenöffnungszeiten den zeitgebundenen Handel gegenüber den zeitungebundenen Anbietern, zu denen Versandhäuser, Tankstellen und Einzelhandelsgeschäfte an Bahnhöfen und Flughäfen zu zählen sind, diskriminiert hat. In welchem Umfang der Versandhandel von der restriktiven Gesetzgebung profitiert, wird daran deutlich, daß sein Anteil am gesamten Einzelhandelsumsatz in der Bundesrepublik Deutschland höher ist als beispielsweise in Schweden, Frankreich und den Vereinigten Staaten, wo keine gesetzlich fixierten Ladenöffnungszeiten existieren. Während der Versandhandel in der Bundesrepublik im Jahre 1989 einen Marktanteil von 4,4 vH erzielen konnte, betrug der Anteil am gesamten Einzelhandelsumsatz in Schweden 0,8 vH, in Frankreich 1,4 vH und in den Vereinigten Staaten 0,3 vH (Tabelle 48). Einzuräumen ist freilich, daß unterschiedliche Präferenzen der Bürger den Anteil des Versandhandels beeinflussen und Unterschiede zwischen Ländern erklären können.

Aufschlußreich im Hinblick auf die potentiellen Wettbewerbswirkungen eines Dienstleistungsabends ist ein Vergleich der Versandhandelsanteile in Schweden, Frankreich und den Vereinigten Staaten einerseits sowie dem Vereinigten Königreich andererseits. Trotz der teilweisen Liberalisierung des Ladenschlußgesetzes im Vereinigten Königreich (genehmigte Öffnungszeiten im

Tabelle 48 — Anteil des Versandhandels am Einzelhandelsumsatz in ausgewählten Ländern 1983 und 1989 (vH)

	1983	1989
Deutschland	4,8	4,4
Frankreich	1,4	1,4
Schweden	0,9	0,8
Vereinigtes Königreich	3,3	2,9
Vereinigte Staaten	0,4	0,3

Quelle: *British Business* (lfd. Jgg.), Bundesarbeitsgemeinschaft (lfd. Jgg.), INSEE (lfd. Jgg.), Statistisches Bundesamt *Fachserie 6, Reihe 3.2* (lfd. Jgg.), Statistiska Centralbyrån *Statistiska Meddelanden, Serie H* (lfd. Jgg.), U.S. Department of Commerce (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

374 Vgl. zu dieser Argumentation unter vielen z.B. Batzer (1984).

Jahre 1989: montags bis donnerstags und samstags 7.00–20.00 Uhr; freitags 7.00–21.00 Uhr) ist die Bedeutung des zeitungebundenen Handels, gemessen am Marktanteil des Versandhandels (1989: 2,9 vH), recht groß. Dies begründet die Vermutung, daß die Begünstigung des zeitungebundenen Handels durch das Ladenschlußgesetz nur durch eine vollständige Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten und nicht durch eine Ausweitung der gesetzlich zugelassenen Öffnungszeit an einem Werktag aufgehoben werden kann.

In der Bundesrepublik Deutschland hat sich nach der Einführung des Dienstleistungsabends der Anteil des Versandhandels am gesamten Einzelhandelsumsatz erhöht, von 4,4 vH im Jahre 1989 auf 4,6 vH im Jahre 1993 (früheres Bundesgebiet). Dazu dürften verschiedene Einflußfaktoren beigetragen haben. Insbesondere ist zu berücksichtigen, daß sich die Öffnung der innerdeutschen Grenze günstig für den Versandhandel im alten Bundesgebiet ausgewirkt haben dürfte. Die Veränderung des Anteils zeigt aber wohl doch, daß der vorgenommene zaghafte Deregulierungsschritt nicht ausreicht, die bestehenden Wettbewerbsverzerrungen auszugleichen. Denn ein einmaliger Kaufabend pro Woche kann nur in geringem Ausmaß zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Kundenströme beitragen, so daß das Problem der Besucherspitzen zwischen 17.00 und 18.00 Uhr weitgehend bestehen bleibt und es den Konsumenten weiterhin kaum möglich ist, sich eine ausreichende Markttransparenz zu verschaffen. Ein Ausweichen auf die Bestellung per Katalog bleibt daher nach der Einführung eines verkaufsoffenen Abends ökonomisch rational.

Nicht nur dem zeitungebundenen Handel, sondern auch den mit breiten Sortimenten ausgestatteten SB-Verbrauchermärkten und Warenhäusern verschafft eine restriktive Ladenschlußgesetzgebung einen künstlichen Wettbewerbsvorteil. Vor allem kleinere Einzelhandelsbetriebe und Fachgeschäfte, die aufgrund ihrer höheren Flexibilität eher als Verbrauchermärkte und Warenhäuser in der Lage sind, die täglichen Öffnungszeiten zu variieren, werden daran gehindert, neben dem Qualitätswettbewerb auch die zeitliche Betriebsbereitschaft als Wettbewerbsparameter einzusetzen. Dies gilt insbesondere für den innerstädtischen Facheinzelhandel mit beratungsintensiven Gütern wie Textilien und Bekleidung, Einrichtungsgegenständen, elektrotechnischen Erzeugnissen, Edelmetallwaren, Uhren, optischen Erzeugnissen sowie Spiel- und Sportwaren. Die hohe Zeit- und Beratungsintensität des Einkaufs dieser Güter und die durch eine enge Beschränkung der Öffnungszeiten ausgelösten Besucherspitzen zwischen 17.00 und 18.00 Uhr erschweren den Konsumenten den Besuch mehrerer Fachgeschäfte an einem Abend und damit den Vergleich der Angebote. Diese Zeitrestriktion verstärkt sich noch, wenn sich die Wettbewerbsräume und Einzugsbereiche des Einzelhandels auf der „grünen Wiese" vergrößern und gleichzeitig die Verkehrsdichte und die Parkplatznot in den städtischen Ballungszentren zunehmen. Die Verbraucher weichen dann mehr und mehr auf die mit breiten

Sortimenten ausgestatteten Verbrauchermärkte am Stadtrand aus. Das „one-stop-shopping" wird zur Regel, der Expansionsspielraum des beratungsintensiven Facheinzelhandels verengt sich.

Das schwedische Beispiel belegt diese These. In der Dekade nach der völligen Aufhebung des Ladenschlußgesetzes im Jahre 1972 wuchs der reale Umsatz im beratungsintensiven Facheinzelhandel Schwedens mehr als doppelt so schnell wie im Durchschnitt aller Einzelhandelsbereiche (Tabelle 49). Noch in den drei Jahren vor der Liberalisierung fiel die jahresdurchschnittliche Veränderungsrate im beratungsintensiven Facheinzelhandel negativ aus, während der Einzelhandel insgesamt positive Wachstumsraten verzeichnen konnte.

Auch die Einführung des Dienstleistungsabends in der Bundesrepublik Deutschland wirkte sich positiv auf die Entwicklung des Facheinzelhandels aus. Während die beratungsintensiven Wirtschaftszweige des deutschen Einzelhandels in den vier Jahren vor der Einführung des Dienstleistungsabends in der Summe ein unterdurchschnittliches Wachstum verzeichneten, expandierten sie nach der Liberalisierung durchweg stärker als der Durchschnitt aller Einzelhandelsbereiche (Tabelle 50). Die geringfügige Flexibilisierung der Öffnungszeiten dürfte daher tendenziell zu einer Verringerung der Wettbewerbsverzerrungen im stationären Einzelhandel beigetragen haben.[375]

Tabelle 49 — Umsatzwachstum[a] in ausgewählten Wirtschaftszweigen des schwedischen Einzelhandels 1969–1982 (vH)

	1969–1972	1972–1982
Bekleidung, Textilien, Schuhe	–3,8	6,3
Möbel, Heimtextilien	0,8	5,1
Elektrotechnische Erzeugnisse	7,3	8,2
Edelmetallwaren, Uhren, Schmuck, optische Erzeugnisse	–0,8	5,6
Musikinstrumente, Spiel- und Sportwaren	2,4	16,1
Zusammen	–0,8	6,9
Einzelhandel insgesamt	1,7	2,7

[a]Jahresdurchschnittliches reales Umsatzwachstum.

Quelle: Statistiska Centralbyrån *Statistisk årsbok för Sverige* (lfd. Jgg.) und *Statistiska Meddelanden, Serie H* (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

375 Die Daten für die Bundesrepublik widerlegen wohl die häufig vorgetragene These, eine Liberalisierung der Öffnungszeiten käme vorrangig den mit breiten Sortimenten ausgestatteten SB-Verbrauchermärkten und Warenhäusern zugute. Ihr Anteil am gesamten Einzelhandelsumsatz ging von 9,4 vH im Jahre 1989 auf 8,7 vH im Jahre 1993 zurück.

Tabelle 50 — Umsatzwachstum[a] in ausgewählten Wirtschaftszweigen des deutschen Einzelhandels 1985–1993 (vH)

	1985–1989	1989–1993
Bekleidung, Textilien, Schuhe	3,2	10,1
Einrichtungsgegenstände	24,7	17,7
Elektrotechnische Erzeugnisse	14,9	22,5
Edelmetallwaren, Uhren, optische Erzeugnisse	20,4	12,6
Spiel- und Sportwaren	38,8	18,2
Zusammen	11,1	13,7
Einzelhandel insgesamt	13,6	7,6

[a]Jahresdurchschnittliches reales Umsatzwachstum.

Quelle: Bundesarbeitsgemeinschaft (lfd. Jgg.), Statistisches Bundesamt *Fachserie 14, Reihe 8* (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

Die Auswirkungen einer Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten auf die Konzentration im Einzelhandel sind angesichts der intensiven öffentlichen und wirtschaftspolitischen Diskussion dieser Frage von besonderem Interesse. Ein Maßstab für die Angebotskonzentration ist die Entwicklung der Unternehmenszahl im Einzelhandel. Gemessen an diesem Kriterium geben die schwedischen Erfahrungen eine eindeutige Antwort. Denn mit der Aufhebung der Ladenschlußzeiten im schwedischen Einzelhandel im Jahre 1972 ging eine Zäsur in der Entwicklung der Unternehmenszahl einher (Tabelle 51). Hatte die Zahl der Einzelhandelsunternehmen in den drei Jahren vor der Freigabe der Ladenöffnungszeiten noch um 11,1 vH abgenommen, so stieg sie in den Jahren danach um 42,1 vH. Daß die veränderte Struktur der täglichen Öffnungszeiten wesentlich für diese Trendwende verantwortlich war, verdeutlichen die Betriebsformen der neugegründeten Unternehmen. Vor allem die Gründung einer großen Anzahl sogenannter Service-Läden trug zu der positiven Entwicklung bei. Geschäfte in dieser neuartigen Betriebsform haben eine auf höchstens 200 qm begrenzte Verkaufsfläche, auf der sie ein relativ kleines Sortiment von nicht mehr als 1 500 Artikeln anbieten. Sie öffnen — anders als andere Einzelhandelsunternehmen — wöchentlich 60–70 Stunden und praktizieren einen täglichen Abendverkauf, mit dem sie etwa 40 vH ihres Jahresumsatzes erzielen. Die Service-Läden, die sich sowohl in Wohn- und Stadtregionen als auch an verkehrsgünstigen Standorten etablieren konnten, beschäftigen im Durchschnitt drei bis vier festangestellte Mitarbeiter, die häufig in den Abendstunden und an Samstagen durch Teilzeitkräfte ersetzt werden.

Tabelle 51 — Unternehmen in ausgewählten Wirtschaftszweigen des schwedischen Einzelhandels 1969–1982

	Anzahl			Veränderung (vH)	
	1969	1972	1982	1969–1972	1972–1982
	Alle Einzelhandelsunternehmen				
Bekleidung, Textilien, Schuhe	9 920	9 130	10 965	–8,0	20,1
Elektrotechnische Erzeugnisse, Möbel, Eisenwaren, Beleuchtungsartikel	5 180	4 995	10 180	–3,6	104,0
Uhren, Edelmetallwaren, Schmuck, optische Erzeugnisse	4 880	4 562	7 425	–6,5	62,7
Zusammen	19 980	18 687	28 570	–6,5	52,9
Einzelhandel insgesamt	57 310	50 968	72 418	–11,1	42,1
	Einzelhandelsunternehmen in den unteren Umsatzgrößenklassen[a]				
Bekleidung, Textilien, Schuhe	9 680	8 506	10 469	–12,1	23,1
Elektrotechnische Erzeugnisse, Möbel, Eisenwaren, Beleuchtungsartikel	4 830	4 377	9 264	–9,4	111,7
Uhren, Edelmetallwaren, Schmuck, optische Erzeugnisse	4 840	4 466	7 128	–7,7	59,6
Zusammen	19 350	17 349	26 861	–10,3	54,8
Einzelhandel insgesamt	53 520	44 543	63 653	–16,8	42,9

[a]Da sich der schwedische Einzelhandelspreisindex im Zeitraum 1972–1982 um 145 vH erhöhte, wurde die untere Umsatzgrößenklasse der Jahre 1969 und 1972 (0–2 Mill. skr. Jahresumsatz) für das Jahr 1982 auf 0–5 Mill. skr. Jahresumsatz ausgedehnt.

Quelle: Statistiska Centralbyrån *Statistiska Meddelanden, Serie H* (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

Auch im schwedischen Facheinzelhandel und hier insbesondere im beratungsintensiven Handelsbereich war eine bemerkenswerte Expansion der Unternehmensgründungen zu beobachten. Während im Zeitraum 1969–1972 in allen beratungsintensiven Branchen des Facheinzelhandels die Unternehmenszahl abnahm, erhöhte sie sich zwischen 1972 und 1982 je nach Wirtschaftszweig um 20–104 vH. Die Entwicklung im beratungsintensiven Fachbereich verlief nach der Liberalisierung weitaus dynamischer als im gesamten Einzelhandel, was ebenfalls darauf hindeutet, daß eine Begrenzung der täglichen Öffnungszeiten den Expansionsspielraum dieses Handelsbereichs wesentlich einschränkt. Bemerkenswert ist, daß in Schweden nach der Freigabe der Öffnungszeiten die Zahl der beratungsintensiven Facheinzelhandelsgeschäfte in den unteren Umsatzgrößenklassen ähnlich stark gestiegen ist wie im Durchschnitt, während sie sich in den Jahren zuvor überproportional verringert hatte (Tabelle 51).

Eine ähnliche Entwicklung wie in Schweden ist in der Bundesrepublik Deutschland nach der Einführung des Dienstleistungsabends nicht zu beobach-

ten. Die Zunahme der Unternehmenszahl hat sich hier — sowohl im gesamten Einzelhandel als auch im beratungsintensiven Facheinzelhandel — sogar verringert (Tabelle 52). Dieses Ergebnis überrascht nicht, da die nur geringe Flexibilisierung der Wochenöffnungszeit keine ausreichenden Spielräume für die Etablierung neuer Geschäftsformen im Einzelhandel zuläßt. Eine einmalige wöchentliche Abendöffnung läßt eine auf die jeweiligen Kundenbedürfnisse zugeschnittene individuelle zeitliche Betriebsbereitschaft, die insbesondere kleinere Fachgeschäfte aufgrund ihrer relativ hohen Flexibilität anbieten können, nicht zu. Die Unternehmenskonzentration im bundesdeutschen Einzelhandel ist nicht zuletzt auf die Beschränkung der täglichen Öffnungszeit zurückzuführen. Abhilfe kann nur eine vollständige Freigabe der Ladenschlußzeiten leisten.

Ein Blick auf die anhand von Umsatzgrößenklassen gemessene Konzentration im deutschen Einzelhandel vermittelt ein ähnliches Bild (Tabellen 53 und 54). Der Anteil der Unternehmen in den unteren Umsatzgrößenklassen (bis 500 000 DM) an der Gesamtzahl der Unternehmen war sowohl vor als auch nach der Einführung des Dienstleistungsabends rückläufig, und die Unternehmen mit einem Jahresumsatz von 50 Mill. DM und mehr konnten ihren Anteil am Gesamtumsatz des Einzelhandels von 36,6 vH im Jahre 1984 über 39,1 vH (1988) auf 43,6 im Jahre 1992 ausdehnen. Bei unveränderten Grenzen der Umsatzgrößenklassen ist eine solche Entwicklung auch auf allgemein steigende nominale Umsätze zurückzuführen; Unternehmen wachsen beispielsweise infla-

Tabelle 52 — Unternehmen in ausgewählten Wirtschaftszweigen des deutschen Einzelhandels 1984–1992

	Anzahl			Veränderung (vH)	
	1984	1988	1992[a]	1984–1988	1988–1992
Bekleidung, Textilien, Schuhe	68 211	69 695	66 023	2,2	–5,3
Einrichtungsgegenstände	38 008	39 589	41 605	4,2	5,1
Elektrotechnische Erzeugnisse	10 806	12 708	16 266	17,6	28,0
Rundfunk-, Fernseh-, phototechnische Erzeugnisse	10 839	10 694	10 512	–1,3	–1,8
Feinmechanik und optische Erzeugnisse	5 439	5 804	6 188	6,7	6,6
Uhren, Edelmetallwaren, Schmuck	8 899	9 083	9 092	2,1	0,1
Spiel- und Sportwaren	7 663	8 750	9 437	14,2	7,8
Zusammen	149 865	156 323	159 123	4,3	1,8
Einzelhandel insgesamt	385 887	396 674	401 004	2,8	1,1

[a]Früheres Bundesgebiet.

Quelle: Statistisches Bundesamt *Fachserie 14, Reihe 8* (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

Tabelle 53 — Unternehmen nach Umsatzgrößenklassen im deutschen Einzelhandel[a] 1984, 1988 und 1992

Umsatzgrößenklassen	1984		1988		1992	
(DM)	Anzahl	Anteil (vH)	Anzahl	Anteil (vH)	Anzahl	Anteil (vH)
25 000–50 000[b]	40 589	10,5	41 623	10,5	36 385	8,7
50 000–100 000	51 928	13,5	51 368	12,9	52 590	12,5
100 000–250 000	97 895	25,4	95 363	24,0	93 169	22,2
250 000–500 000	77 919	20,2	77 343	19,5	79 247	18,9
500 000–1 Mill.	56 896	14,7	59 340	15,0	65 252	15,5
1 Mill.–2 Mill.	35 190	9,1	39 847	10,0	47 089	11,2
2 Mill.–5 Mill.	16 938	4,4	21 201	5,3	30 384	7,2
5 Mill.–10 Mill.	4 958	1,3	5 931	1,5	8 329	2,0
10 Mill. und mehr	3 571	0,9	4 658	1,2	7 281	1,8

[a]Früheres Bundesgebiet. — [b]1984, 1988: 20 000–50 000 DM.

Quelle: Statistisches Bundesamt *Fachserie 14, Reihe 8* (1985, 1989, 1993), eigene Berechnungen.

Tabelle 54 — Umsatz nach Umsatzgrößenklassen im deutschen Einzelhandel[a] 1984, 1988 und 1992

Umsatzgrößenklassen	1984		1988		1992	
(DM)	Umsatz (Mill. DM)	Anteil (vH)	Umsatz (Mill. DM)	Anteil (vH)	Umsatz (Mill. DM)	Anteil (vH)
25 000–250 000[b]	21 599	4,9	21 128	4,0	20 754	2,6
250 000–500 000	27 805	6,3	27 757	5,2	28 497	3,7
500 000–1 Mill.	40 114	9,0	41 945	7,8	46 157	6,1
1 Mill.–2 Mill.	48 786	11,0	55 641	10,3	66 575	8,7
2 Mill.–5 Mill.	50 790	11,4	63 029	11,7	90 738	11,9
5 Mill.–10 Mill.	34 166	7,7	41 000	7,6	57 598	7,6
10 Mill.–25 Mill.	37 575	8,4	48 171	9,0	74 597	9,8
25 Mill.–50 Mill.	21 078	4,7	29 014	5,4	45 694	6,0
50 Mill.–100 Mill.	16 606	3,7	21 194	3,9	36 356	4,8
100 Mill.–250 Mill.	17 729	4,0	23 457	4,4	43 501	5,7
250 Mill. und mehr	128 513	28,9	165 477	30,8	252 338	33,1

[a]Früheres Bundesgebiet. — [b]1984, 1988: 20 000–250 000 DM.

Quelle: Statistisches Bundesamt *Fachserie 14, Reihe 8* (1985, 1989, 1993), eigene Berechnungen.

tionsbedingt in höhere Größenklassen hinein. Ein durch die Einführung des Dienstleistungsabends verursachter Anstieg der Konzentration im Einzelhandel hätte sich bei festen Grenzen der Größenklassen in einer deutlich stärkeren Zunahme der Zahl der Unternehmen und der Umsätze in den oberen Größenklas-

sen niederschlagen müssen. Insgesamt ist daher festzustellen, daß die Einführung des Dienstleistungsabends so gut wie keinen Einfluß auf die Entwicklung der Konzentration im deutschen Einzelhandel gehabt hat.

II. Wirkungen auf Kosten und Produktivität

In der Diskussion über die Wirkungen einer Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten wird häufig die Vermutung geäußert, sie würde die Kostenbelastung der Einzelhandelsunternehmen erhöhen und insbesondere kleinere Facheinzelhandelsgeschäfte an den Rand des Konkurses führen. Um die tatsächliche Belastung der Einzelhandelsunternehmen infolge einer Liberalisierung zu bestimmen, ist es notwendig, sowohl die Kosten- als auch die Produktivitätsentwicklung zu betrachten.

Das Hauptkostenelement des Einzelhandels stellen die Personalkosten dar. Sie können nach einer Freigabe bzw. Deregulierung der Ladenöffnungszeiten durch eine Verlängerung der wöchentlichen Öffnungszeit steigen. Allerdings ist zu bezweifeln, daß es nach einer Freigabe der Öffnungszeiten zu einer Ausweitung der durchschnittlichen Wochenöffnungsdauer kommt. In Schweden blieben die Wochenöffnungszeiten nach der Aufhebung des Ladenschlußgesetzes weitgehend konstant (Stehn 1987). Im Durchschnitt sind die schwedischen Einzelhandelsunternehmen 54 Stunden in der Woche geöffnet. Damit entspricht die schwedische Wochenöffnungszeit weitgehend der tatsächlichen Öffnungszeit im deutschen Einzelhandel. Lediglich die Struktur der wöchentlichen Öffnungszeiten hat sich in Schweden in Richtung auf eine verstärkte Abend- und Wochenendöffnung verändert. Es ist daher eher unwahrscheinlich, daß die Personalkosten nach einer Liberalisierung durch eine Ausdehnung der Öffnungszeiten nach oben getrieben werden. Es ist jedoch zu erwarten, daß die Personalkosten des Einzelhandels aufgrund von Zuschlägen für die Tätigkeit in den Abendstunden und — bei einer weitergehenden Deregulierung — am Wochenende steigen.

Ein höherer Auslastungsgrad des Personals infolge einer Liberalisierung dürfte aber zu einer Steigerung der Arbeitsproduktivität führen und damit dem Kosteneffekt entgegenwirken. Wie stark sich ein solcher Effekt auswirkt, ist schwer abzuschätzen. Dafür, daß er eher klein ist, spricht, daß der Einzelhandel seit langem bestrebt ist, die Leerlaufzeiten durch die Beschäftigung von Teilzeitarbeitskräften in den Hauptgeschäftszeiten zu minimieren, und daß vor allem größere Einzelhandelsbetriebe zur Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft, unabhängig von der Kundenfrequenz und dem Umsatzvolumen, einen

relativ großen Mindestpersonalstamm benötigen. Aufschluß kann aber letztlich nur eine empirische Analyse geben. In Schweden konnten die Einzelhandelsunternehmen nach der Freigabe der Ladenöffnungszeiten einen Anstieg der Arbeitsproduktivität verzeichnen, der den Anstieg der Personalkosten teilweise erheblich übertraf (Tabelle 55).[376]

Für Deutschland liegen Daten über die Personalkosten im Einzelhandel bisher lediglich bis zum Jahre 1991 vor. Allerdings ist zu erwarten, daß sich ein Anstieg der Personalkosten direkt nach der Einführung des Dienstleistungsabends in den Daten widerspiegeln müßte. Die jahresdurchschnittliche Zunahme der realen Personalkosten im deutschen Einzelhandel (Tabelle 56) unterscheidet sich im Zeitraum 1989–1991 (5 vH) nicht wesentlich von der im Vierjahreszeitraum vor der Deregulierung (4,7 vH). Die Veränderungsraten für beide Zeiträume weichen nur wenig von denen für die Gesamtwirtschaft ab. Die Einführung des Dienstleistungsabends scheint daher keinen bedeutenden Einfluß auf die Entwicklung der Personalkosten ausgeübt zu haben. Die Zunahme der Arbeitsproduktivität hat sich dagegen in den vier Jahren nach der Deregulierung im Vergleich zum vorherigen Vierjahreszeitraum deutlich erhöht (Ta-

Tabelle 55 — Arbeitsproduktivität, Personalkosten und Jahreslohn im schwedischen Einzelhandel 1972–1976 (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH)

	Arbeitsproduktivität[a]	Personalkosten[b]	Durchschnittlicher nominaler Jahreslohn
1972	11,5	10,9	23,3
1973	10,3	9,5	25,7
1974	19,5	8,4	7,6
1975	10,6	8,6	12,0
1976	22,9	8,9	24,5

[a]Gemessen als Quotient aus nominalem Umsatz und vollzeitäquivalenter Beschäftigtenzahl (2 Teilzeitarbeitskräfte = 1 Vollzeitarbeitskraft). — [b]Gemessen als Bruttolohn- und -gehaltssumme in laufenden Preisen.

Quelle: Statistiska Centralbyrån *Statistiska Meddelanden, Serie Am* (lfd. Jgg.) und *Statistiska Meddelanden, Serie H* (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

---

376 Da für Schweden keine Daten über Personalkosten in konstanten Preisen vorliegen, wurden die Personalkosten in laufenden Preisen gemessen. Um eine Vergleichbarkeit mit der Veränderung der Arbeitsproduktivität zu gewährleisten, wurde diese als Quotient aus nominalem Umsatz und vollzeitäquivalenter Beschäftigtenzahl gemessen. Hierdurch wirken sich Änderungen der Inflationsrate im Zeitverlauf auf beide Größen aus.

belle 57). Es kann daher festgestellt werden, daß die deutschen Einzelhandelsunternehmen durch die Einführung des verkaufsoffenen Abends nicht in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten sind.

Tabelle 56 — Personalkosten[a] in ausgewählten Wirtschaftszweigen des deutschen Einzelhandels 1985–1991 (jahresdurchschnittliche Entwicklung in vH)

	1985–1989	1989–1991
Bekleidung, Textilien, Schuhe	3,9	5,1
Einrichtungsgegenstände	7,4	7,4
Elektrotechnische Erzeugnisse	–0,1	4,6
Edelmetallwaren, Uhren, optische Erzeugnisse	4,0	3,6
Spiel- und Sportwaren	8,8	3,1
Zusammen	4,9	5,5
Einzelhandel insgesamt	4,7	5,0

[a]Gemessen als Bruttolohn- und -gehaltssumme in konstanten Preisen; früheres Bundesgebiet.

Quelle: Statistisches Bundesamt *Fachserie 6, Reihe 3.2* (lfd. Jgg.) und *Fachserie 17, Reihe 7* (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

Tabelle 57 — Arbeitsproduktivität[a] in ausgewählten Wirtschaftszweigen des deutschen Einzelhandels 1985–1993 (Entwicklung in vH)

	1985–1989	1989–1993
Bekleidung, Textilien, Schuhe	–5,2	5,0
Einrichtungsgegenstände	3,5	2,8
Elektrotechnische Erzeugnisse	14,4	15,6
Edelmetallwaren, Uhren, optische Erzeugnisse	7,4	8,4
Spiel- und Sportwaren	–2,4	20,9
Insgesamt	–0,4	6,2

[a]Gemessen als Quotient aus realem Umsatz und vollzeitäquivalenter Beschäftigtenzahl (2 Teilzeitarbeitskräfte = 1 Vollzeitarbeitskraft); früheres Bundesgebiet.

Quelle: Bundesarbeitsgemeinschaft (lfd. Jgg.) sowie Statistisches Bundesamt *Fachserie 6, Reihe 3.1* (lfd. Jgg.), *Fachserie 6, Reihe 3.2* (lfd. Jgg.), *Fachserie 14, Reihe 8* (lfd. Jgg.), *Fachserie 17, Reihe 7* (lfd. Jgg.) und eigene Berechnungen.

III. Wirkungen auf die Beschäftigung

Die Beschäftigungswirkungen[377] deregulierter Ladenöffnungszeiten hängen von der Veränderung der durchschnittlichen Wochenöffnungszeit, der Veränderung der Leerlaufzeiten des Personals und der Umsatzentwicklung nach einer Liberalisierung ab. Die Länge der durchschnittlichen Wochenöffnungszeit bestimmt den Rahmen der zur Bewältigung des Kundenverkehrs notwendigen Arbeitsstunden. Die schwedischen Liberalisierungserfahrungen lassen erwarten, daß eine Freigabe der Öffnungszeiten kaum einen Einfluß auf die durchschnittliche Ladenöffnungszeit ausübt. Innerhalb dieses vorgegebenen Rahmens werden die zu leistenden Arbeitsstunden wesentlich vom Ausmaß der Leerlaufzeiten der Angestellten beeinflußt. Diese werden sich unter flexiblen Ladenöffnungszeiten aufgrund einer verbesserten Anpassung der Ladenöffnung an die Kundenströme vermindern, woraus eine Verringerung der zur Erzielung einer Umsatzeinheit notwendigen Arbeitsstundenzahl, also ein Anstieg der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität, resultiert. Eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität infolge einer Deregulierung erscheint sowohl nach den schwedischen Erfahrungen als auch nach den Erfahrungen mit dem Dienstleistungsabend in Deutschland durchaus realistisch. Die Beschäftigungswirkungen werden daher letztlich insbesondere durch die Entwicklung des Einzelhandelsumsatzes bestimmt. In dieser Hinsicht sind die empirischen Ergebnisse nicht eindeutig. In Schweden und in Deutschland hat sich nach der Liberalisierung der reale Umsatz im Facheinzelhandel deutlich erhöht, während er im gesamten Einzelhandel annähernd konstant geblieben ist bzw. sich nur geringfügig erhöhte. Dies läßt vermuten, daß eine Deregulierung der Öffnungszeiten zu zusätzlichen Arbeitsplätzen im beratungsintensiven Facheinzelhandel führt. Für den gesamten Einzelhandel ist dagegen eher mit einem leichten Rückgang der Beschäftigung zu rechnen.

In Schweden hat sich im Zeitraum 1972–1982 die vollzeitäquivalente Beschäftigung (2 Teilzeitarbeitskräfte = 1 Vollzeitarbeitskraft) um insgesamt 8,2 vH verringert. Die Vollzeitbeschäftigung ging um 15,8 vH zurück; die Teilzeitbeschäftigung stieg um 19,6 vH. Die Zahl der insgesamt angebotenen Arbeitsplätze verringerte sich um 4,7 vH. Die Einkunftserzielungsmöglichkeiten im schwedischen Einzelhandel haben sich nach der Liberalisierung deutlich verbessert; der durchschnittliche Jahreslohn im Einzelhandel ist in den Jahren 1972–1976 aufgrund der Zuschläge für die in den Abend bzw. auf das Wochenende fallenden Arbeitsstunden und des zusätzlichen Bedarfs an qualifizierten

---

377 Unter „Beschäftigung" wird hier die Zahl der Beschäftigten verstanden.

Tabelle 58 — Beschäftigung in ausgewählten Wirtschaftszweigen des deutschen Einzelhandels 1985–1993 (Entwicklung in vH)

	1985–1989				1989–1993			
	Gesamtbeschäftigung	Vollzeitbeschäftigung	Teilzeitbeschäftigung	Vollzeitäquivalente Beschäftigung	Gesamtbeschäftigung	Vollzeitbeschäftigung	Teilzeitbeschäftigung	Vollzeitäquivalente Beschäftigung
Bekleidung, Textilien, Schuhe	13,0	2,1	28,7	8,9	7,1	0,7	14,5	4,9
Einrichtungsgegenstände	23,8	16,2	45,9	20,5	13,7	15,7	9,2	14,6
Elektrotechnische Erzeugnisse	4,1	-4,0	40,9	0,4	2,9	10,1	-19,1	6,0
Edelmetallwaren, Uhren, optische Erzeugnisse	12,0	11,1	14,3	11,6	0,9	-3,8	11,9	1,1
Spiel- und Sportwaren	39,8	46,5	31,1	42,2	5,2	-14,9	34,1	-2,3
Zusammen	15,7	7,2	30,1	12,4	8,8	4,5	13,4	7,2
Einzelhandel insgesamt	16,5	8,9	32,5	13,5	1,4	-4,2	10,8	-0,8

Quelle: Statistisches Bundesamt *Fachserie 6, Reihe 3.1* (lfd. Jgg.) und *Fachserie 6, Reihe 3.2* (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

Fachkräften kräftig gestiegen (Tabelle 55). Insofern ist es nicht ausgeschlossen, daß eine Freigabe der Öffnungszeiten dazu beitragen kann, die häufig beklagte Einkommenssituation der Beschäftigten im Einzelhandel zu verbessern.

Von der Einführung des Dienstleistungsabends in Deutschland sind kaum Beschäftigungseffekte zu erwarten, da dieser Deregulierungsschritt nicht ausreichend ist, eine Anpassung der täglichen Öffnungszeiten an die Kundenfrequenz zu ermöglichen. Der nach der Deregulierung verminderte Anstieg der Beschäftigung im deutschen Einzelhandel (Tabelle 58) kann kaum in Verbindung mit dem Dienstleistungsabend gesehen werden. Hierfür dürfte eher das im Vergleich zum vorangegangenen Vierjahreszeitraum geringere Wachstum des Umsatzes im gesamten Einzelhandel verantwortlich sein. Dies wiederum ist teilweise durch die Rezession 1992/93 zu erklären.

IV. Schlußfolgerungen

Insgesamt hat die Analyse verdeutlicht, daß die Deregulierungswirkungen infolge der Einführung des Dienstleistungsabends als äußerst gering einzuschätzen sind. Lediglich die durch das restriktive Ladenschlußgesetz ausgelöste Diskriminierung des beratungsintensiven Facheinzelhandels gegenüber den mit breiten Sortimenten ausgestatteten SB-Verbrauchermärkten und Warenhäusern

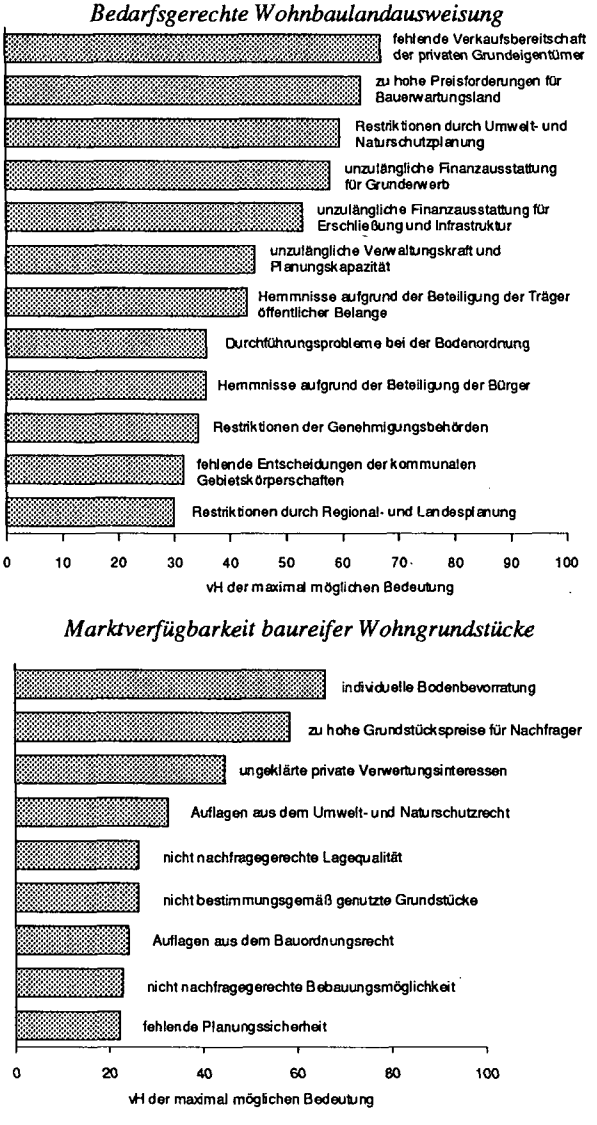
konnte etwas verringert werden. Der Vergleich mit den schwedischen Erfahrungen zeigt, daß durchgreifende Deregulierungswirkungen nur durch eine vollständige Freigabe der Ladenöffnungszeiten erzielt werden können. Ein solcher Schritt sollte im deutschen Einzelhandel angestrebt werden. Für den Fall, daß politische Widerstände die Abschaffung des Ladenschlußgesetzes verhindern, sollten die dann notwendigen Kompromißlösungen darauf abzielen, den Einzelhandelsbetrieben eine möglichst hohe Flexibilität bei der Ausgestaltung der Struktur der wöchentlichen Öffnungszeiten einzuräumen, um eine bessere Anpassung der Öffnungszeiten an die Kundenfrequenz zu erreichen. Hierfür bedarf es keiner Ausweitung der wöchentlichen Gesamtöffnungszeit. Ausreichend ist es, den Einzelhandelsunternehmen innerhalb der geltenden Wochenöffnungszeiten ein flexibles Stundenbudget (beispielsweise 20 der insgesamt 64,5 Wochenstunden) einzuräumen, das sie nach ihrem individuellen Bedarf zur Öffnung in den Abendstunden und am Wochenende einsetzen können. Eine solche Liberalisierung hätte ihren Namen eher verdient als die Einführung des Dienstleistungsabends und dürfte zu Deregulierungswirkungen führen, die den positiven Erfahrungen Schwedens mit einer völligen Freigabe der Ladenöffnungszeiten recht nahekommen.

M. Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz

I. Problemlage

Auf den Baulandmärkten in Deutschland hat es in den vergangenen Jahren ausgeprägte Preissteigerungen gegeben. Dies gilt insbesondere für die Ballungsräume der alten Bundesländer. Das Grundproblem der Baulandmärkte liegt aus ordnungspolitischer Sicht darin, daß staatliche Akteure, namentlich die Gemeinden, entscheidenden Einfluß auf das Baulandangebot haben. Der Angebotsprozeß ist in seiner ersten Stufe durch die Planungshoheit der Gemeinden, in der zweiten Stufe durch die Baufreiheit der Eigentümer gekennzeichnet: Baurechte werden durch Planungsbeschluß der Gemeinde geschaffen, über ihre Nutzung entscheidet der Grundstückseigentümer. Die ausgeprägten Verknappungserscheinungen der vergangenen Jahre haben ihre Ursache — neben einer erhöhten Nachfrage — wesentlich in Restriktionen bei der Baulandschaffung (Schaubild 4). Zum einen waren in den alten Bundesländern die Baulandreserven, die größtenteils aus den Ausweisungen in den siebziger Jahre herrührten, weitgehend verbraucht; die Neuausweisung von Bauland in den achtziger Jahren war gering, vor allem aufgrund einer erheblichen Unterschätzung des künftigen Bedarfs. Zum anderen ist ausgewiesenes Bauland, vor allem wegen der Erwartung von Wertsteigerungen, nicht in ausreichendem Maße marktverfügbar gemacht worden. In den neuen Ländern wurde bislang nur wenig Wohnbauland ausgewiesen, die Ausweisung von Gewerbeflächen stand im Vordergrund. Die Bereitstellung von Bauland war, vor allem in Ballungsräumen der alten Länder, oft nicht hinreichend gewährleistet (Deutscher Bundestag 1992: 21; BMBau 1993: XIX, 12).

Schaubild 4 — Hemmnisse für eine bedarfsgerechte Wohnbaulandausweisung und die Marktverfügbarkeit baureifer Wohngrundstücke 1993[a]



[a]Erhoben im Rahmen der Städteumfrage der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) unter westdeutschen Städten und Gemeinden.

Quelle: Rach und Müller-Kleißler (1994: 23, 25).

Zu den Faktoren, die die Baulandschaffung erschweren, gehört die unübersichtliche Lage im Bau- und Planungsrecht.[378] Die für einen konkreten Fall relevanten Bestimmungen sind in der Regel über eine Vielzahl von Rechtsquellen verteilt und nicht leicht aufzufinden. Es besteht ein Nebeneinander von befristeten und unbefristeten Regelungen sowie von bundeseinheitlichen und regional differenzierten Bestimmungen. Dieses Regelungsdickicht ist, unabhängig von Inhalt und Zweckmäßigkeit der einzelnen Bestimmungen, zu einem ernstzunehmenden Investitionshemmnis geworden. Anwendungsprobleme gibt es vor allem im Bereich der Umwelt- und Naturschutzplanung sowie bei der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange.

Das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz (IWG) (*BGBl.* 1993a) wurde beschlossen, um eine bessere, bedarfsgerechtere Mobilisierung und Neuausweisung von Wohnbauland sowie die Erleichterung gewerblicher Investitionen zu erreichen.[379] Es soll besondere Erleichterungen für Investitionen in den neuen Ländern schaffen und eine bundesweite Vereinheitlichung des Bau- und Planungsrechts einleiten (Deutscher Bundestag 1992: 21; BMBau 1993: 188). Die Bestimmungen des IWG richten sich auf den Abbau von Hemmnissen bei der Baulandschaffung. Die Planungsverfahren sollen verbessert werden, die Realisierung der Pläne soll durch vereinfachte Verfahren und

---

378 Dank für geduldige Erläuterungen und kritische Kommentare gilt Herrn Prof. Dr. Hartmut Dieterich, Institut für Bodenmanagement, Dortmund, und Herrn Dr. Frank Steinfort, Deutscher Städtetag, Köln. Vielfach wird die Einschätzung geäußert, man sehe sich heute einer „sehr komplexen Regelungsmasse" gegenüber, wenn man das Städtebaurecht des Bundes „unter dem Gesichtspunkt der von seinen Vorschriften ausgehenden Hemmnisse" betrachte. Dagegen sei das Bundesbaugesetz von 1960 „ein Muster von einem Gesetz" gewesen: „systematisch logisch und klar aufgebaut, mit im wesentlichen verständlichen und 'durchsichtigen' Vorschriften, die in einem sauberen Deutsch abgefaßt waren" (Stich 1994: 120). Die Handhabung des Planungsrechts durch die öffentliche Verwaltung scheint von Beginn an schwierig gewesen zu sein, denn offenbar war das Ziel-Mittel-Verhältnis zwischen Rechtsregeln und Verwaltung nicht hinreichend geklärt. So wird nur wenige Jahre nach Erlaß des Bundesbaugesetzes von 1960 und des nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetzes von 1962 bemerkt: „Als Verwaltungs*hilfsmittel* ist Raumplanung auf Verwirklichung angelegt", und doch gleichzeitig konstatiert: „Das Raumplanungsrecht *setzt* eine entsprechend leistungsfähige, allgemeine Verwaltungsorganisation *voraus* [eigene Hervorhebung]" (Halstenberg 1966: 18, 19).

379 Das IWG umfaßt 16 Artikel, mit denen acht Gesetze und zwei Verordnungen geändert sowie zwei neue Gesetze geschaffen werden. Die Änderungen betreffen das Bauplanungsrecht (Raumordnungsgesetz, Baugesetz, Baumaßnahmengesetz, Wohnungsbauerleichterungsgesetz, Bundesnaturschutzgesetz) sowie das Abfallgesetz und das Bundesimmissionsschutzgesetz (*BGBl.* 1993a). Zur „Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren" und in diesem Zusammenhang auch zum IWG hat sich die Unabhängige Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren geäußert (BMWi 1994b: insb. 149 ff.).

neue Instrumente erleichtert werden. Es sollen sowohl die Voraussetzungen zur Schaffung von Baurechten verbessert als auch die Anreize zur Nutzung dieser Rechte vergrößert werden.

Die Bestimmungen des IWG betreffen überwiegend das Baugesetzbuch und das Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch. Sie erstrecken sich auf alle Gebiete des Planungs- und Baurechts und damit auf den gesamten Angebotsprozeß der Baulandmärkte (Übersicht 4):

- Die Abstimmung zwischen konkurrierenden Bodennutzungen (Gewerbe, Wohnen, Umwelt) wird neu geordnet.
- Genehmigungserfordernisse werden verringert, Genehmigungsfristen verkürzt.
- Für die Baulandausweisung und -erschließung (Bodenmanagement) werden neue Instrumente zur Verfügung gestellt bzw. in der Praxis angewandte Verfahren rechtlich fundiert. Ihre Wirkung ist zumeist nicht auf einen einzelnen Schritt des Angebotsprozesses beschränkt, sondern erfaßt, insbesondere bei der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme und der Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan, nahezu den gesamten Angebotsprozeß.

Die Wirkungen, die durch das IWG bislang erreicht worden sind, lassen sich nicht exakt messen und noch nicht abschließend bewerten. Zum einen betreffen die Neuregelungen des IWG nur einige der Faktoren, die das Angebot an Bauland und die Entwicklung der Investitionen bestimmen. Zum anderen handelt es sich beim IWG um die Zusammenfassung einer Vielzahl von Regelungen, die sehr unterschiedliche Bereiche betreffen. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß seit Erlaß des Gesetzes erst rund zwei Jahre vergangen sind. In der Regel wird jedoch ein Zeitraum von etwa vier Jahren veranschlagt, um neue Verfahrensregeln vollständig umzusetzen (BMWi 1994b: 151). Da eine quantitative Darstellung der Wirkungen nicht möglich ist,[380] sollen die Bestimmungen des IWG vor allem auf ihre Konsistenz und Wirkungsrichtung geprüft werden. Zudem muß sich die Untersuchung mit Rücksicht auf den Gesamtumfang des Projekts auf ausgewählte Regelungsbereiche beschränken.

---

380 Die amtliche Statistik berichtet lediglich über Kaufwerte für Bauland und landwirtschaftliche Grundstücke. Im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau werden daher eine Reihe von Forschungsvorhaben, insbesondere empirische Untersuchungen zu den Auswirkungen des IWG, durchgeführt. Die Ergebnisse bereits abgeschlossener Untersuchungen zur Entwicklung der Baulandmärkte sind in den Baulandbericht 1993 eingeflossen und wurden von der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumforschung (1994a, 1994b) veröffentlicht.

Übersicht 4 — Organisation der Baulandmärkte und Änderungsgehalt des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes (IWG) von 1993

Baulandangebot				Baulandnachfrage
Ansatzpunkte des IWG	Instrumente	Verfahrensschritte im Angebotsprozeß	Wertstufen des Landes	Vorhabenträger
Veränderte Verfahren bei der Entscheidung über konkurrierende Bodennutzungen	Raumordnungsverfahren (ROV) Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)	Flächennutzungsplan	Bauerwartungsland	Öffentliche Investoren – Infrastruktur – Wohnungsbau Unternehmerische Investoren – Gewerbe – Infrastruktur – Wohnungsbau Selbstnutzende Hauseigentümer
Vereinfachte Verfahren bei der Schaffung von Baurechten – weniger *Genehmigungserfordernisse*	Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung Bauleitplanung	Bebauungsplan	Rohbauland	
– kürzere *Genehmigungsfristen*	Städtebauliche Verträge			
Neue Möglichkeiten zur Verteilung von – *Planungsgewinnen* – *Erschließungskosten* bei der Baulandbereitstellung	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan	Neuordnung und Erschließung der Flächen	baureifes Land	
Investorspezifische Bauvorhaben: IWG nimmt Einfluß auf Standort, Nutzungsart, Errichtungsdauer, Kosten und Erträge		Genehmigung und Durchführung der Vorhaben	Bauland	

Quelle: Eigene Erstellung in Anlehnung an Voß et al. (1994).

II. Ausgewählte Maßnahmen und erste Bewertung

1. Veränderte Verfahren bei der Entscheidung über konkurrierende Bodennutzungen

a. Raumordnungsverfahren

Die Entscheidungsprozesse über Bodennutzungen beginnen auf Bundes- und Landesebene mit der Raumordnungsplanung und auf kommunaler Ebene mit der städtebaulichen Planung. Die auf den verschiedenen Ebenen entwickelten Zielvorstellungen müssen im Planungsprozeß aufeinander abgestimmt werden (Gegenstromprinzip). Für einzelne, konkrete Verfahren ist im Raumordnungsverfahren (ROV) zu prüfen, ob sie mit den raumplanerischen Zielen in Einklang stehen. Durch das IWG soll das ROV generell vereinfacht und beschleunigt werden, und es sollen die Nutzungen „Wohnen", „Gewerbe" und „Umwelt" besser aufeinander abgestimmt werden:

- ROVs sind nicht mehr zwingend mit einer formalen Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) verbunden.
- Grundsätzlich kann die durchführende Landesbehörde entscheiden, ob sie ein förmliches ROV mit förmlicher UVP und Beteiligung der Öffentlichkeit für notwendig hält oder ob sie im Interesse eines beschleunigten Verfahrens eine vereinfachte Prüfung vornehmen will.
- Über die Notwendigkeit eines ROV ist innerhalb einer Frist von vier Wochen zu entscheiden; ein eingeleitetes ROV ist innerhalb von sechs Wochen abzuschließen.
- In den neuen Bundesländern kann bis zum 30. April 1998 im Einzelfall von einem ROV abgesehen werden, wenn dadurch „bedeutsame Investitionen unangemessen verzögert würden".

Es gibt bislang — weder in den alten noch in den neuen Bundesländern — eine ROV-Begleitforschung, die Aufschluß darüber geben könnte, ob, aus welchen Gründen und in welchem Ausmaß ROVs Hemmnisse für gewerbliche Investitionen oder Infrastrukturmaßnahmen darstellen. Soweit grundsätzliche Erwägungen angestellt wurden und Schlußfolgerungen aus Einzelfällen gezogen werden können, läßt sich eine gewisse Skepsis gegenüber den durch das IWG bewirkten Änderungen konstatieren (Hübler und Cassens 1993: 23, 50, 117; GdW 1993: 6). Es wird darauf hingewiesen, daß gerade die Durchführung eines ROV, gegebenenfalls auch einer UVP, per saldo zu einer Zeitersparnis führen kann, dann nämlich, wenn es gelingt, den Ausgleich divergierender Interessen

schon in diesem frühen Planungsstadium herbeizuführen. Die generelle Begrenzung der Verfahrensdauer auf sechs Wochen kann sich als problematisch erweisen, wenn eine UVP durchgeführt werden soll, denn eine gründliche Analyse der Umweltsituation benötigt oft eine Dauer von einer Vegetationsperiode (Hübler und Cassens 1993: 117; Steinfort 1993: 11).[381] Als Ursache von Verzögerungen im ROV gilt in der Regel weniger die Berücksichtigung der Umweltschutzbelange, sondern vielmehr, vor allem in den neuen Bundesländern, ein unzureichender Kenntnisstand der Beteiligten über die — zielführende — Handhabung des ROV und der UVP. Auch eine oft unzureichende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Raumordnungsbehörden auf Landesebene und den Entscheidungsträgern auf kommunaler Ebene wird beklagt. Hier setzt das IWG allerdings nicht an.

Grundsätzlich handelt es sich beim ROV um ein administratives Verfahren, um die von Renditeüberlegungen geprägten Standortwünsche der Investoren mit den raumordnerischen Zielen in Einklang zu bringen. Deregulierung im ordnungspolitischen Sinne würde darin bestehen, das ROV nicht etwa zu modifizieren, sondern es zu ersetzen und Ansiedlungsentscheidungen über die Einflußnahme auf die standortspezifischen Renditefaktoren zu steuern (Grundstückspreise, verkehrstechnische Anbindung, Kosten der Infrastrukturnutzung).

b. Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung (NSER) ist ein Verfahren zur Abwägung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung. Das Bundesnaturschutzgesetz gebietet es, Beeinträchtigungen der Umwelt zu vermeiden bzw. zu minimieren, und verlangt, unvermeidbare Belastungen auszugleichen. Den Ländern oblag bislang die Konkretisierung dieser Vorschrift. Dadurch kam es zwischen den Ländern — oft sogar zwischen den Regierungsbezirken — zu großen Unterschieden beispielsweise in der Ausgestaltung und bei der Handhabung der Eingriffsregelung (Steinfort 1995: 109). Durch das IWG soll die Prüfung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung mittels einer bundesrechtlichen Bestimmung vereinheitlicht werden. Während die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege zuvor sowohl im Bebauungsplan- als auch im Baugenehmigungsverfahren zu berücksichtigen waren, sind sie nun vollständig in das Bebauungsplanverfahren integriert. Für städtebauliche Vorhaben werden sie also nur noch auf dieser einen Stufe geprüft. Naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

---

381 Während die frühzeitige Einbeziehung von Fragen des Umweltschutzes in den Prozeß der Raumplanung generell als vorteilhaft gilt, wird die Frage, wie detailliert Umweltschutzbelange in diesem Stadium geprüft werden sollen und können, unterschiedlich beantwortet.

sind in der Regel vom Investor durchzuführen und zu finanzieren, jedoch erhalten die Gemeinden die Möglichkeit, im Geltungsbereich eines Bebauungsplans derartige Maßnahmen in eigener Regie und auf Kosten des Bauträgers durchzuführen.[382]

Grundsätzlich kann es — wie im IWG vorgesehen — vorteilhaft sein, die Belange von Natur- und Umweltschutz im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung auf nur einer Stufe zu prüfen. Die Bauleitplanung erscheint hierfür prädestiniert, denn sie steht unter dem Gebot der umfassenden Abwägung aller durch ein Bauvorhaben betroffenen Belange. Sie versteht sich als integrierende Gesamtplanung für die einzelnen Fachplanungen (Wohnen, Umwelt, Gewerbe, Verkehr). Zudem bietet dieses Stadium der Planung die besten Möglichkeiten, ökologisch sinnvolle Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen vorzunehmen (Eberhardt 1993: 110). Ein weiterer Vorteil liegt darin, daß im Rahmen der Bauleitplanung mehrere Vorhaben im Zusammenhang beurteilt und die erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen besser aufeinander abgestimmt werden können (Sammelzuordnung und Sammelausgleichsmaßnahmen). Auf diese Weise kann in der Regel eine höhere ökologische Wirksamkeit erreicht werden als bei isolierter Behandlung (Steinfort 1995: 111).

Durch die Einstufigkeit der Prüfung soll insgesamt eine Zeitersparnis erreicht werden, da das dem Planbeschluß folgende und stets auf Einzelvorhaben bezogene Genehmigungsverfahren entlastet wird. Hier sind nur noch die Festsetzungen des Bebauungsplans zu vollziehen. Jedoch wird die Entlastung des Genehmigungsverfahrens unter Umständen mit einer Belastung des Planungsverfahrens erkauft. Sollte sich die Prüfung der naturschutzrechtlichen Erfordernisse als langwierig erweisen, kann es gerade aufgrund des einstufigen Verfahrens zu erheblichen Verzögerungen kommen, denn ein Bauleitplan kann erst nach Abschluß der Prüfung genehmigt werden (Steinfort 1995: 110). Das einstufige Verfahren wirft außerdem dann Probleme auf, wenn die Gemeinden — insbesondere für Industrie- und Gewerbegebiete — sogenannte Vorratsbebauungspläne aufgestellt haben, die nur die wichtigsten Festsetzungen enthalten. Auswirkungen konkreter gewerblicher Vorhaben auf die Umwelt, die dann noch nicht beurteilt werden können, können später unter Umständen nicht mehr wirksam ausgeglichen werden (Eberhardt 1993: 110).

Die bislang vorliegenden Erfahrungen mit der Prüfung der NSER nach dem neuen Recht lassen es zweifelhaft erscheinen, ob die angestrebte Beschleunigung tatsächlich erreicht wird. Es gibt Untersuchungen, denen zufolge nicht materielle Umweltschutzanforderungen, sondern Ineffizienzen bei den beteiligten Behörden als die hauptsächliche Ursache für Verfahrensverzögerungen an-

---

382 Ausgenommen von diesen Regelungen sind Vorhaben im unbeplanten Innenbereich von Ortschaften, für die bereits Baurechte bestehen.

zusehen sind. Zudem habe die Länge von Genehmigungsverfahren bei Standortentscheidungen selten denselben Stellenwert wie etwa die Arbeitsproduktivität oder die Infrastrukturausstattung (Eberhardt 1993: 107).[383] Schwer wiegt vor allem, daß oft Unklarheit über die Prioritäten zwischen den Belangen des Naturschutzes und denen anderer Fachplanungen (Wohnen, Gewerbe, Verkehr) herrscht. Nicht selten sind Auseinandersetzungen hierüber eine große Belastung für das Planungsverfahren.

2. Vereinfachte Verfahren bei der Schaffung von Baurechten

Das IWG führt auf Landes- wie auf Kommunalebene zahlreiche Verfahrensvereinfachungen bei der Schaffung von Baurechten ein. Es werden Fristen verkürzt, Anzeige- und Genehmigungspflichten vermindert sowie Beteiligungs- und Widerspruchsmöglichkeiten eingeschränkt. Diese Vereinfachungen sollen in erster Linie durch eine verlängerte Gültigkeitsdauer und erweiterte Anwendungsmöglichkeiten des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch — es erleichtert die Bauleitplanung für dringende Wohnbauvorhaben — erreicht werden. Die wichtigsten Neuregelungen sind:[384]

(i) Das Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch gilt bis Ende 1997 statt bis Mitte 1995.

(ii) Das Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch gilt auch in den neuen Bundesländern. Diese waren — mit Rücksicht auf die dort im Aufbau befindliche Verwaltung — von den Beschleunigungsmaßnahmen zunächst ausgenommen. Für Bebauungspläne zur Deckung eines dringenden Wohnbedarfs wird die Genehmigungsfrist in den neuen Ländern generell von drei Monaten auf einen Monat verkürzt. Außerdem ist es dort nun möglich, die einzelnen Verfahrensschritte (Erstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen) zusammenzufassen (Parallelverfahren) oder in umgekehrter Folge durchzuführen, also

---

383 Die Ergebnisse dieser Untersuchungen müssen zurückhaltend interpretiert werden. Es ist vielmehr anzunehmen, daß längerfristig und im internationalen Wettbewerb „unter sonst gleichen Bedingungen" sowohl die Schärfe der Umweltschutzanforderungen als auch die Qualität der Genehmigungsverfahren (Transparenz, Dauer) bei den Standort- und Investitionsentscheidungen der Unternehmen durchaus ins Gewicht fallen. Grundsätzlich zur Bedeutung von Genehmigungsverfahren bei Standortentscheidungen und zum Thema Zeit als Standortfaktor hat sich die Unabhängige Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren geäußert (BMWi 1994b: 34–45).

384 Ausführliche Darstellungen finden sich in Koch (1993: 411 f.) sowie im ZRP-Gesetzgebungsreport (1993: 34–36).

einen Bebauungsplan auch dann zu beschließen, wenn ein entsprechender Flächennutzungsplan noch nicht vorliegt (vorzeitiger Bebauungsplan).

(iii) Die Verfahrensverkürzungen für Fälle dringenden Wohnbedarfs werden auch für Satzungen über den Vorhaben- und Erschließungsplan wirksam, und zwar für Wohnbauvorhaben und gewerbliche Vorhaben gleichermaßen.

(iv) Die Überleitungsregeln für die neuen Bundesländer (§ 246a BauGB), die im Einigungsvertrag festgelegt worden waren, werden gelockert. Bebauungspläne und andere städtebauliche Satzungen (Satzungen über Veränderungssperren, Vorkaufsrecht der Gemeinde, Erschließungsbeiträge und Erhaltungsgebiete), die in den alten Ländern anzeigefrei sind, werden in den neuen Ländern genehmigungsfrei gestellt. Lediglich die anzeigepflichtigen Satzungen sind weiterhin genehmigungspflichtig.

(v) Erleichterungen, die in den alten und den neuen Bundesländern erstmals gelten, sind der Verzicht auf die Zustimmung der höheren Landesbehörde, wenn ein Vorhaben den Festsetzungen des Bebauungsplans entspricht und die Erschließung der Flächen gesichert ist. Bauvorhaben können nun auch schon während der Aufstellung eines Bebauungsplans begonnen werden, wenn sie bestimmten betrieblichen Erweiterungen dienen oder wenn sie Nutzungsänderungen zu Wohnzwecken im Außenbereich bebauter Ortschaften zum Gegenstand haben.

(vi) Umlegung und Abrundung als Instrumente der Bodenordnung können flexibler angewendet werden. Die Umlegung kann nun auch zur Neuordnung von Flächen im unbeplanten Innenbereich bebauter Ortsteile durchgeführt werden, und bei Wohnbauvorhaben am Ortsrand können nicht mehr nur einzelne, sondern auch mehrere Grundstücke des Außenbereichs in die Umlegung einbezogen werden.

(vii) In den neuen Bundesländern werden für die Dauer von fünf Jahren (bis Ende April 1998) die Beteiligung der Öffentlichkeit und die Anwendung von Rechtsmitteln eingeschränkt, insbesondere wenn es um Bauvorhaben zu Wohnzwecken geht. Der Widerspruch gegen ein Bauvorhaben hat nicht mehr automatisch den Baustopp zur Folge; Klagen gegen Bebauungspläne und Baugenehmigungen unterliegen einem gestrafften Verfahren.

Im großen und ganzen können diese Neuregelungen des IWG als Schritte in die richtige Richtung gelten, denn sie bringen zweifellos manche Erleichterung. Gleichwohl sind die Effekte insgesamt eher als gering einzuschätzen.[385] Nach

---

385 Häufig werden Bau- oder Investitionsvorhaben durch die vielfältigen Regulierungen des Bauordnungsrechts, für das die einzelnen Länder zuständig sind, behindert. In Nordrhein-Westfalen beispielsweise sollen gegenwärtig rund 3 000 verschiedene Gesetze und Verordnungen einzuhalten sein (*Handelsblatt*, Weniger Rechtssicherheit für Bauherren, 10. Mai 1995: 6).

den Erfahrungen der Kommunen entfaltet die Verkürzung der Genehmigungsfristen oft nicht die gewünschte Wirkung, weil sich die Behörden im Zweifel offenbar für eine präventive Ablehnung entscheiden oder aber — entgegen den Intentionen des Gesetzgebers — mit dem Investor eine Fristverlängerung vereinbaren.

Die bisher getroffenen Deregulierungsmaßnahmen können ihre Wirkung erst dann voll entfalten, wenn auch die ordnungsrechtlichen Normen auf ein sinnvolles Maß zurückgeführt werden.[386]

3. Neue Instrumente des Bodenmanagements

Herkömmlicherweise wird Bauland von den Kommunen nach dem Modell „Einzelentwicklung" ausgewiesen und bereitgestellt. Die einzelnen Flächen eines Erschließungsgebiets werden — durch Planung, Bodenordnung und Erschließung — baureif gemacht, während sie in der Hand des jeweiligen privaten Eigentümers verbleiben. Die Gemeinden beanspruchen lediglich die für die Erschließung notwendigen Flächen. Sie führen die Erschließung durch und tragen dabei den Verwaltungsaufwand, die Erschließungs- und (Vor)Finanzierungskosten sowie das Risiko, daß der private Eigentümer des in öffentlicher Regie baureif gemachten Landes sein Baurecht nicht ausübt oder dies später tut, als bei der Bauplanung angenommen. Einen Teil ihrer Aufwendungen refinanzieren sie durch die Erhebung von Erschließungsbeiträgen bei den Grundstückseigentümern. Das IWG führt neue Formen der Baulandbereitstellung ein, sogenannte Verfahren des Bodenmanagements, und es erweitert die Anwendungsmöglichkeiten für bereits bestehende Verfahren. Insgesamt werden die Möglichkeiten der Aufgabenverteilung zwischen Investor und Kommune erweitert — sei es durch größere Befugnisse für die Kommunen wie bei der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, sei es durch die Übertragung von bisher durch die öffentliche Hand wahrgenommenen Aufgaben (Planerstellung, Finanzierung und Durchführung der Erschließungsmaßnahmen) an private Träger im Rahmen von Public-Private-Partnerships. Wesentliches Element der verschiedenen Kooperationsformen sind neue Modalitäten zur Verteilung von Planungsgewinnen

---

386 So wird beispielsweise durch die Übertragung der ordnungsrechtlichen Prüfung der Bauvorlagen auf private Sachverständige — eine Aufgabe, die bislang die Bauordnungsämter wahrgenommen haben — noch keine umfassende Deregulierung erreicht. Zwar handelt es sich, was im Prinzip zu begrüßen ist, um die Privatisierung nichthoheitlicher Aufgaben, nicht aber um die Vereinfachung dieser Aufgaben, die zahlreichen ordnungsrechtlichen Vorschriften unterliegen. Dabei werden oft weit mehr Sachverhalte reguliert, als es zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung notwendig wäre.

und Erschließungskosten, die die Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen erleichtern sollen. Vertragliche Regelungen zwischen Kommune und Bauherr ermöglichen es außerdem, die Ausübung der Baurechte und damit die Mobilisierung der erschlossenen Flächen sicherzustellen.

a. Städtebauliche Verträge

Städtebauliche Verträge sind ein Instrument mit zahlreichen Erscheinungsformen und vielfältigen Einsatzmöglichkeiten. Sie erlauben es den Gemeinden, Baurechte, die sie kraft ihrer Planungshoheit schaffen, dem Investor als eine Leistung anzubieten, für die dieser als Gegenleistung die Finanzierung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen (Planung, Bodenordnung, Erschließung, ggf. Sanierung) übernimmt. Das Instrument des städtebaulichen Vertrags war im Bundesbaugesetz von 1960 nur ansatzweise ausgeformt. Ausführliche Regelungen enthielt dagegen die Bauordnung der DDR von 1990. Durch das IWG wird die Stellung von Verträgen im Städtebaurecht generell ausgebaut, und es wird eine Reihe besonderer Vertragstypen herausgebildet und geregelt (Runkel 1994: 143).[387] Die entsprechenden Bestimmungen wurden im Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch verankert und erlangen damit bis Ende 1997 in allen Bundesländern Gültigkeit.

In den neuen Bundesländern haben städtebauliche Verträge, vor allem als Durchführungsverträge im Zusammenhang mit Vorhaben- und Erschließungsplänen, rasch Verbreitung gefunden. In den alten Bundesländern haben sich sogenannte Folgekostenverträge vor allem in Bayern und Baden-Württemberg etabliert. Dabei verpflichten sich bauwillige Investoren gegenüber der Gemeinde, solche Kosten und Aufwendungen zu übernehmen, die ihr durch städtebauliche Planungen sowie durch die Errichtung von Anlagen und Einrichtungen für die Allgemeinheit entstehen (BMBau 1993: 144). Einer Umfrage des Deutschen Städtetages zufolge wurden Erschließungsverträge vor dem Erlaß des IWG (1987–1991) vor allem in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein angewendet (Klein und Steinfort 1993: 212 f.).

---

387 Die wichtigsten Typen sind der Erschließungsvertrag, der Folgekostenvertrag und der Durchführungsvertrag zum Vorhaben- und Erschließungsvertrag. Daneben gibt es Verträge zur Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Planungen und Maßnahmen, vertragliche Abreden im Zusammenhang mit städtebaulichen Planungen, Sanierungsträgerverträge und Beauftragtenverträge bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen sowie Entwicklungsträgerverträge bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen. Auch die sogenannte freiwillige Umlegung sowie der Erwerb und die Veräußerung von Grundstücken durch die Kommunen im Rahmen ihrer Bauland- und Bodenvorratspolitik werden ganz überwiegend auf vertraglichem Wege abgewickelt. Auch zwischen Gemeinden können städtebauliche Verträge abgeschlossen werden, etwa zur Bildung eines gemeinsamen Planungsverbands (Runkel 1994: 137).

Voraussetzung zur Baulandschaffung im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags ist es, daß der Investor Eigentumsrechte an der zur Diskussion stehenden Fläche hat (Scharmer 1994: 15). Die Gemeinde kann mit dem Investor nicht nur die Beplanung der Fläche, sondern auch ihre Bebauung innerhalb einer bestimmten Frist vereinbaren. Der Investor erhält die Möglichkeit, die Immobilie zu verwerten. Städtebauliche Verträge werden vielfach eingesetzt, um solche Flächen verfügbar zu machen, die bisher nicht oder nicht im gewünschten Umfang bebaut werden konnten (Scharmer 1994: 13). Damit erfüllen städtebauliche Verträge eine wichtige Mobilisierungsfunktion. Generell können vertragliche Vereinbarungen genauer an die Besonderheiten des jeweiligen Falles angepaßt werden, als dies bei Entscheidungen im Rahmen hoheitlichen Handelns möglich ist. Mit vertraglichen Instrumenten können städtebauliche Ziele daher in der Regel schneller und besser erreicht werden (Runkel 1994: 143).

Eine wichtige Form städtebaulicher Verträge sind sogenannte Erschließungsverträge. Mit ihnen kann die Gemeinde einem privaten Unternehmer (Erschließungsträger) auf privatrechtlicher Basis alle Aufgaben der Bauplanung und Erschließung eines Baugebiets übertragen. Das Instrument des Erschließungsvertrags ist traditionell im Baurecht verankert (§ 124 BauGB). Das IWG sieht vor, daß künftig sowohl Art und Umfang der zu übertragenden Aufgaben als auch die Kostenverteilung zwischen Erschließungsträger und Gemeinde Gegenstand der vertraglichen Regelung sein können. Dabei entfällt die für die Gemeinde bislang obligatorische Beteiligung an den Erschließungskosten in Höhe von 10 vH. Erschließungsverträge werden oft ergänzend zu anderen städtebaulichen Verträgen abgeschlossen.

Erschließungsverträge erfüllen eine Finanzierungs- und eine Beschleunigungsfunktion. Zum einen entlasten sie den Gemeindehaushalt, zum anderen geht die Erschließung in privater Regie in aller Regel schneller vonstatten. Dem privaten Träger erwächst aus der beschleunigten Erschließung der Vorteil einer früheren Bebaubarkeit (Klein und Steinfort 1993: 214 f.). Angesichts rasch steigender Baukosten kann ihn dies durchaus für die — nun gegebenenfalls vollständige — Übernahme der Erschließungskosten entschädigen (BMBau 1993: 190).

b. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ist ein hoheitliches Instrument der Baulandbereitstellung.[388] Durch das IWG wird sie im Dauerrecht des Bauge-

---

388 Das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme wurde durch das Städtebauförderungsgesetz 1971 geschaffen, durch die Novellierung des Baugesetzbuches 1986 abgeschafft, durch das Wohnungsbauerleichterungsgesetz 1990 in verän-

setzbuches verankert. Ihr wesentliches Merkmal ist der großflächige Zwischenerwerb des Grundstückseigentums durch die Kommune: Für alle Flächen eines Entwicklungsgebiets haben die Kommunen sowohl eine Grunderwerbs- als auch eine Wiederveräußerungspflicht. Sie erwerben die unbeplanten Flächen zum entwicklungsunbeeinflußten Wert und veräußern sie später zum Neuordnungswert. Dies ermöglicht es ihnen, sowohl ihre städtebaulichen Ziele durchzusetzen als auch die entwicklungsbedingte Bodenwertsteigerung, die ihnen zufällt, zur Finanzierung der Maßnahme einzusetzen.[389]

Kommunen können städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nur dann durchführen, wenn die Nutzung der Flächen von besonderer Bedeutung für das Allgemeinwohl ist. Dies ist in der Regel dann gegeben, wenn ein erhöhter Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten gedeckt werden soll oder wenn es darum geht, brachliegende Flächen wieder nutzbar zu machen.[390] Die bisherigen Eigentümer müssen der Veräußerung ihrer Grundstücke zustimmen, es sei denn, sie verpflichten sich, die im Rahmen der kommunalen Planung beschlossenen Entwicklungs- und Baumaßnahmen durchzuführen (Mitwirkung). Ist ein Eigentümer nicht bereit, dem Verkauf seines Grundstücks zuzustimmen oder bei der Durchführung der Maßnahme mitzuwirken, kann er enteignet werden. Die erleichterte Möglichkeit der Enteignung macht die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme zu einem Instrument von hoher Eingriffsintensität. Es soll deshalb erst dann zum Einsatz kommen, wenn die angestrebten städtebaulichen Ziele mit den Mitteln des allgemeinen Städtebaurechts — so etwa dem Sanierungsrecht, bei dem ein transitorischer Grundstückserwerb durch die Kommune nicht vorgesehen ist — nicht zu erreichen sind.[391]

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme soll vor allem zwei Funktionen erfüllen:

---

derter und befristeter Form wieder eingeführt und zuletzt durch das IWG 1993 in das Dauerrecht des Baugesetzbuches überführt.

389 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen können sowohl zur erstmaligen Entwicklung von Grundstücken als auch zur Neuentwicklung bereits bebauter Gebiete eingesetzt werden. Im Unterschied zu Maßnahmen nach dem allgemeinen Städtebaurecht sind die Umlegung von Flächen sowie die Erhebung von Erschließungsbeiträgen ausgeschlossen (Bunzel und Lunebach 1993: 6 f.; Portz und Schrote 1994: 425).

390 Dabei wird im Sprachgebrauch der Stadtplaner ein „erhöhter" Bedarf von einem „dringenden" Bedarf unterschieden. Ein erhöhter Bedarf liegt vor, wenn mittelfristig davon auszugehen ist, daß die Nachfrage das Angebot deutlich übersteigen wird. Ein dringender Bedarf liegt vor, wenn bereits die aktuelle Nachfrage erheblich größer ist als das Angebot. Die Kriterien für erhöhten Bedarf sind also weicher als die für dringenden Bedarf. Ein erhöhter Bedarf wird daher in der Regel leichter und häufiger zu konstatieren sein als ein dringender Bedarf (Bunzel und Lunebach 1993: 22; Bunzel und Lunebach 1994: 35).

391 Für eine umfassende Diskussion alternativer Maßnahmen vgl. Bunzel und Lunebach (1993: 43–60).

- Sie soll das Baulandangebot erhöhen und verstetigen, der Bodenspekulation entgegenwirken, eine zügige Durchführung von Bodenordnung und Erschließung gewährleisten sowie eine vollständige Mobilisierung der geschaffenen Baurechte sicherstellen (Mobilisierungsfunktion).
- Bei der Veräußerung der Flächen an die künftigen Nutzer fließen der Gemeinde die entwicklungsbedingten Wertsteigerungen (Differenz zwischen dem entwicklungsunbeeinflußten Wert und dem Neuordnungswert) zu. Sie sollen zur Finanzierung der Entwicklungsmaßnahme eingesetzt werden (Finanzierungsfunktion).

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme hat inzwischen einen festen Platz im Instrumentarium der Baulandbereitstellung eingenommen.[392] Waren nach altem Recht (1971–1986) lediglich 36 Entwicklungsmaßnahmen durchgeführt worden, wurden von 1990 bis 1994 über 200 neue Maßnahmen vorbereitet und rund 40 bis zur Genehmigung gebracht. Dabei wird das Entwicklungsrecht allerdings nicht immer vollständig angewendet. Vor allem bei Wohnbauvorhaben streben die Gemeinden, obwohl sie den Einleitungsbeschluß gefaßt haben, häufig städtebauliche, also privatrechtliche Verträge mit den Grundstückseigentümern an, oder sie versuchen, die erforderlichen Grundstücke freihändig zu erwerben (Portz und Schrote 1994: 427, 429).[393]

Entwicklungsmaßnahmen haben vor allem in den größeren Städten und Gemeinden Bedeutung erlangt. Mehr als vierzig der rund achtzig deutschen Großstädte machen inzwischen von diesem Instrument Gebrauch und wenden

---

392 1992 haben die Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Länder (ARGEBAU) und die BfLR die zuständigen Landesministerien befragt. 1994 haben der Deutsche Städte- und Gemeindebund und der Deutsche Städtetag eine repräsentative Umfrage bei Städten und Gemeinden durchgeführt. Im wesentlichen kommen die beiden Untersuchungen zu übereinstimmenden Ergebnissen (BMBau 1993: 128–134; Portz und Schrote 1994: 424–437).

393 Solche privatrechtlichen Vereinbarungen können sowohl vor der förmlichen Festlegung eines Entwicklungsbereichs im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags getroffen werden als auch nach der förmlichen Festlegung in Form einer Abwendungsvereinbarung (Vereinbarung zur Abwendung der Ausübung des Vorkaufsrechts). Als vorteilhaft erweist es sich, wenn auch die Wiederveräußerung der erschlossenen Grundstücke auf der Basis privatrechtlicher Verträge durchgeführt wird. Diese bieten gegenüber den administrativen Festsetzungen von Bebauungsplänen größere Gestaltungsmöglichkeiten und erlauben es, die städtebauliche Planung konsensorientiert in Kooperation mit den Grundeigentümern zu vollziehen. Sind die Verfügungsberechtigten bereit mitzuwirken und sind ihre Interessen nicht allzu unterschiedlich, bietet sich ohnehin der Weg über den städtebaulichen Vertrag an. Er ermöglicht gegenüber dem hoheitlichen Verfahren der Entwicklungsmaßnahme eine schnellere Durchführung der Planungsverfahren und eine einfachere Anpassung der Vertragspflichten an sich ändernde Rahmenbedingungen (Bunzel und Lunebach 1993: 49).

es oft sogar für mehrere Vorhaben an.[394] In gut der Hälfte der Fälle werden Entwicklungsmaßnahmen zur Stadterweiterung, d.h. zur Erschließung und Bebauung von Außenbereichen, eingesetzt (Tabelle 59). Die Bedeutung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen zur Umnutzung ehemaliger Militärflächen (etwa ein Drittel aller Fälle) ist darauf zurückzuführen, daß das Instrument der Entwicklungsmaßnahme gerade zu der Zeit — erneut — zur Verfügung gestellt wurde, als viele Militärflächen frei wurden und einer städtebaulichen Nutzung zugeführt werden sollten. Im Hinblick auf die künftige Nutzung dominieren Maßnahmen des Wohnungsbaus. Bevorzugt werden Entwicklungsmaßnahmen zur Realisierung von Großprojekten — oft mit einer Fläche von mehr als 100 ha und einem Umfang von mehr als 4 000 Wohneinheiten — eingesetzt.

In der Regel bietet die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme den Gemeinden deutliche Finanzierungserleichterungen im Vergleich zum herkömmlichen Verfahren der Baulandbereitstellung. Nicht selten jedoch wird die der Gemeinde zufallende Bodenwertsteigerung dadurch geschmälert, daß der „entwicklungsunbeeinflußte" Grundstückswert bereits das Niveau der Preise für Bauerwartungsland erreicht hat. Solch ein frühzeitiger Preisanstieg hat seine Ursache in den Entwicklungserwartungen, die sich bereits an Flächen knüpfen, die in den Flächennutzungsplänen noch als Agrarland ausgewiesen sind. Dies erhöht allerdings bei den begünstigten Grundeigentümern die Akzeptanz für die Durchführung der Entwicklungsmaßnahme und erspart es den Gemeinden unter Umständen, eine Enteignung durchzuführen (Portz und Schrote 1994: 434).

Tabelle 59 — Zur Bedeutung des Instruments „Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme" — Entwicklungsgebiete nach bisheriger und künftiger Nutzung

Bisherige Nutzung	Art der künftigen Nutzungen			
	Wohngebiete, kombiniert mit anderen Nutzungen	Wohngebiete	Gewerbegebiete	*Insgesamt*
Außenentwicklungsmaßnahmen	43	75	25	143
(Ehemalige) Militärflächen	38	25	14	77
Gewerbebrachen, Bahnflächen, mindergenutzte Gebiete	13	8	6	27
Insgesamt	94	108	45	247

Quelle: Portz und Schrote (1994).

394 Jeweils etwa zwei Fünftel aller Entwicklungsmaßnahmen werden in Großstädten bzw. in Mittel- und Kleinstädten durchgeführt. Auf kleinere Gemeinden entfällt ein Fünftel (Portz und Schrote 1994: 430).

In bestimmten Fällen, z.B. wenn die Maßnahme die Aufbereitung kontaminierter Flächen beinhaltet oder mit besonders hohen Kosten des Grunderwerbs verbunden ist, reicht die Abschöpfung der entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerung nicht aus, um die Finanzierung vollständig zu gewährleisten. Finanzierungsengpässe treten vor allem dann auf, wenn die Vorfinanzierung der Erschließungsmaßnahmen eine Kreditaufnahme erforderlich macht. In der Regel können die Gemeinden keine Kreditsicherheiten stellen, da die Kommunalaufsicht dies nicht zuläßt. Grundsätzlich gilt, daß eine Entwicklungsmaßnahme ihre Finanzierungsfunktion um so besser erfüllt, je zügiger sie durchgeführt wird.[395] Mit zunehmender Dauer schmälern Zinslasten die realisierbaren entwicklungsbedingten Wertsteigerungen.

Insgesamt scheint es bei den Kommunen — abgesehen von der heiklen Frage der Enteignung — eine große Offenheit gegenüber dem entwicklungsrechtlichen Instrumentarium zu geben, vor allem dort, wo bereits in früheren Jahren Erfahrungen damit gesammelt wurden. Einige Bundesländer machen die Vergabe von Mitteln der Städtebauförderung abhängig von der Anwendung des Entwicklungsrechts. Viele Gemeinden entscheiden sich dann schon aus diesem Grund für die Entwicklungsmaßnahme, auch wenn sich das Projekt ansonsten im Rahmen des Sanierungsrechts durchführen ließe (Bunzel und Lunebach 1994: 35). Vor allem in landwirtschaftlich geprägten Gebieten und in kleineren Gemeinden sind Fördermittel oft notwendig, um die Finanzierung eines Projekts sicherzustellen.

c. Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan

Die Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan kombiniert das Satzungsverfahren als ein öffentlich-rechtliches Planungselement — in Form eines vereinfachten Bebauungsplanverfahrens — mit dem privatrechtlichen Instrument städtebaulicher Verträge. Die Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan war 1990 nach dem damals noch geltenden Recht der DDR in den neuen Ländern und im Ostteil Berlins eingeführt worden. Mit diesem Instrument sollte die dort aufzubauende Verwaltung durch die Nutzung der Planungs- und Finanzierungskapazitäten privater Investoren entlastet werden. Das IWG überführt die bisherigen Regelungen in modifizierter Form in das Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch (Übersicht 5). Damit erlangen sie bis Ende 1997 in allen Bundesländern Gültigkeit. Die Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan basiert darauf, daß auf Initiative eines Investors, der in der Regel

---

395 Eine „zügige Durchführung" städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen kann bis zu 15 Jahre dauern. Überwiegend wird allerdings von einer Dauer von bis zu 10 Jahren ausgegangen (BMBau 1993: 133).

bereits Grundstückseigentümer ist, das Baurecht in einem projektbezogenen, daher verkürzten Bebauungsplanverfahren geschaffen wird. Im Rahmen eines Durchführungsvertrags verpflichtet sich der Investor zur Ausübung des Baurechts und übernimmt die Planungs- und Erschließungskosten.[396]

Übersicht 5 — Änderungen der „Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan" durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz

Bundesweite Einführung
Fortfall der Beschränkung auf Vorhaben, die für die Sicherung oder Schaffung von Arbeitsplätzen, zur Deckung eines Wohnbedarfs der Bevölkerung oder für erforderliche Infrastrukturmaßnahmen dringlich sind
Ausdrückliche Verpflichtung zum Abschluß eines Durchführungsvertrags
Möglichkeit der Einbeziehung einzelner Grundstücksflächen außerhalb des Vorhaben- und Erschließungsplans in die Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan
Verpflichtung der Gemeinde zur Entwicklung der Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan aus dem Flächennutzungsplan
Verpflichtender Einleitungsbeschluß auf Antrag des Vorhabenträgers
Möglichkeiten zur Anwendung der Verfahrensregelungen des § 2 Abs. 3–5 BauGB-MaßnahmenG ohne Beschränkung auf Wohnbauvorhaben
Verpflichtung zur Abstimmung mit der Nachbargemeinde entsprechend § 2 Abs. 2 BauGB
Außerkrafttreten eines Bebauungsplans im Geltungsbereich einer Satzung über einen Vorhaben- und Erschließungsplan
Anwendbarkeit der §§ 31, Abs. 2 und 33 BauGB zur Erteilung von Ausnahmen und Befreiungen und der Genehmigung von Vorhaben während der Planaufstellung
Geltung der Satzung für Zwecke der Grenzregelung als Bebauungsplan
Erweiterte Möglichkeit der vereinfachten Änderung oder Ergänzung der Satzung
Klarstellung der Zulässigkeit des Vorhaben- und Erschließungsplans mit Investitionsvorrangregelung im Sinne von § 18 InVorG

Quelle: Bunzel et al. (1994: 14).

396 Im einzelnen beinhaltet eine „Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan" (i) die städtebauliche Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan, durch die die Gemeinde das Baurecht schafft, (ii) den Vorhaben- und Erschließungsplan des Investors, den er am jeweiligen Bauvorhaben ausrichtet und mit der Gemeinde abstimmt, und (iii) den Durchführungsvertrag, der als förmlicher städtebaulicher Vertrag zwischen der Gemeinde und dem Vorhabenträger dessen Baupflichten begründet und die Kostenfolgen regelt (Koch 1993: 414). Im Unterschied zu anderen städtebaulichen Verträgen sind sowohl die Regelungselemente gesetzlich vorgegeben als auch die feste Verknüpfung von städtebaulicher Planung mit vertraglich geregelter Erschließungs- und Baupflicht (Scharmer 1994: 14).

Erfahrungen mit der Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan gibt es inzwischen in allen Bundesländern. Besonders in den neuen Ländern hat sich dieses Instrument in hohem Maße bewährt und wird dementsprechend häufig eingesetzt (Tabelle 60) (BMBau 1993: 139 ff.; Bunzel et al. 1994: 15).[397] Seine Vorteile beruhen vor allem darauf, daß im Vergleich zur Einzelentwicklung von Grundstücken die kommunale Verwaltung wirksam entlastet wird.[398] Vorhaben- und Erschließungspläne beschleunigen die Realisierung von Bauvorhaben nicht nur durch ein vereinfachtes Planungsverfahren und die Nutzung privater Kapazitäten zur Planung und Finanzierung, sondern auch aufgrund der zumeist höheren Planungsintensität, die aus der engen Kooperation zwischen öffentlicher Verwaltung und privatem Vorhabenträger erwächst. Für die Gemeinden — dies zeigen auch die Erfahrungen aus den alten Bundesländern — kann es außerdem vorteilhaft sein, wenn sie Verzögerungen aufgrund sich ändernder Pläne nicht zu vertreten haben oder wenn in großen Gemeinden, in denen sonst zahlreiche Verwaltungsstellen einzuschalten wären, alle Koordinationsaufgaben in die Hand eines privaten Vorhabenträgers gelegt werden können (Bunzel et al. 1994:11).

Während die Baulandbereitstellung bei Aufstellung eines regulären Bebauungsplans in einer mittelgroßen Stadt ohne weiteres zwei Jahre in Anspruch nehmen kann (Schmidt-Eichstaedt 1992, zitiert in BMBau 1993: 86), variiert der Zeitbedarf beim Einsatz eines Vorhaben- und Erschließungsplanes in einer Spanne von drei Monaten und anderthalb Jahren. Außerdem treten bei häufiger Anwendung offenbar Lerneffekte auf, die zu einer weiteren Verkürzung der Verfahrensdauer führen. Dann können auch größere Projekte durchaus in einem Zeitraum von weniger als einem halben Jahr auf den Weg gebracht werden.

Nach Untersuchungen des Bundesbauministeriums (BMBau 1993: 140) werden Vorhaben- und Erschließungspläne vor allem in solchen Regionen eingesetzt, in denen die Bodenknappheit groß ist und durch Mobilisierung von Flä-

---

397 1991 berichteten die Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetages in den neuen Bundesländern von über 400 Vorhaben, die mit Hilfe der Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan realisiert werden sollten. 20 Satzungen waren bereits genehmigt (Bunzel et al. 1994: 15 f.). 1992/93 gab es in sechs Großstadtregionen in den neuen Ländern (Berlin, Dresden, Leipzig, Magdeburg, Rostock, Schwerin) rund 680 Vorhaben, die auf diesem Wege realisiert werden sollten. Für rund 230 dieser Vorhaben war die Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan bereits genehmigt (BMBau 1993: 140 ff.).

398 Ähnliche Effekte wie mit der Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan können mit einem Bebauungsplan erreicht werden, wenn die Gemeinde vor Inkrafttreten des Planungsbeschlusses mit dem Investor einen entsprechenden Durchführungsvertrag abschließt (Bunzel et al. 1994: 11). Der Unterschied liegt in der — höheren — Beanspruchung der kommunalen Kapazitäten.

Tabelle 60 — Genehmigte Vorhaben- und Erschließungspläne in den neuen Bundesländern 1990–1994[a]

	Anzahl
Brandenburg	360
Mecklenburg-Vorpommern	190
Sachsen	610
Sachsen-Anhalt	520
Thüringen	420
Insgesamt	2 100

[a]Ergebnisse einer Umfrage bei den höheren Verwaltungsbehörden; Mitte 1990–Mitte 1994.

Quelle: Bunzel et al. (1994).

chenreserven vermindert werden kann: in den Kernstädten und ihrem Umland sowie in Ballungsräumen und Großstadtregionen (Berlin, Dresden, Leipzig, Magdeburg, Rostock, Schwerin). Vorhaben- und Erschließungspläne eignen sich vor allem zur Mobilisierung von Baulandreserven im Bestand, insbesondere zur Nachverdichtung älterer Siedlungen (GdW 1993: 11). Für Investoren sind sie oft auch deswegen vorteilhaft, weil sie es ihnen ermöglichen, selbst die Initiative zu ergreifen und auch Flächen — beispielsweise Industriebrachen im Innenstadtbereich — zu erwerben, die sonst unter Umständen nicht verfügbar geworden wären (Friedemann 1993). Unterschiedlich bewerten die Gemeinden die im Vergleich zum Bebauungsplanverfahren engere Bindung an den Investor. Einerseits bestehen Vorbehalte gegen die daraus resultierende Abhängigkeit; andererseits wird gerade die enge Bindung als besonderer Vorteil betrachtet, weil sie bewirke, daß „nicht abstrakt geplant, sondern konkret gestaltet" werde (BMBau 1993: 142, 144).

III. Bodenmarktsteuerung und Baulandbereitstellung im europäischen Vergleich

Das Baulandangebot eines Landes wird entscheidend bestimmt durch das System der städtebaulichen Planung, namentlich durch die Verfahren der Bau-

landbereitstellung.[399] Die verschiedenen nationalen Planungssysteme unterscheiden sich in erster Linie hinsichtlich der Rolle, die die Akteure des öffentlichen Sektors spielen. Darüber hinaus spielen Unterschiede bei der Verteilung der Erschließungslasten sowie bei den Transaktionskosten, insbesondere bei der Besteuerung der Grundstücksgeschäfte, eine wichtige Rolle.[400] Ein Fünf-Länder-Vergleich zwischen Großbritannien, Frankreich, Italien, den Niederlanden und Deutschland zeigt markante Unterschiede bei der Baulandschaffung. Während in Großbritannien der Bodenmarkt auch auf der Angebotsseite eindeutig marktwirtschaftlich organisiert ist, bestimmen in den Niederlanden die öffentlichen Akteure (Kommunen) das Baulandangebot. In Frankreich, Italien und Deutschland gibt es Mischsysteme. Dabei steht das italienische System dem privatwirtschaftlich geprägten britischen, das traditionelle deutsche System dem niederländischen am nächsten.

Die Reformen des IWG haben den Charakter des deutschen Systems verändert. Sie haben das Instrumentarium der Baulandbereitstellung vergrößert und dabei sowohl die hoheitlichen Verfahren (städtebauliche Entwicklungsmaßnahme) als auch die kooperativen Handlungsformen (städtebauliche Verträge) weiter ausgebaut. Der Systemvergleich gibt Hinweise, wie diese Veränderungen zu beurteilen sind.

1. Planung

In Großbritannien sind die bodennutzungsbezogenen Pläne nicht rechtsverbindlich. Sie dienen lediglich als Orientierungsrahmen im Genehmigungsverfahren. Höhe und Qualität des Baulandangebotes werden direkt durch die Projekte und Pläne der privaten Entwickler bestimmt, die sich von ihren Nachfrage- und Gewinnerwartungen leiten lassen. Die öffentliche Hand steuert das Baulandangebot nur indirekt, denn sofern einer Genehmigung keine triftigen Gründe entgegenstehen, kommen die Pläne der privaten Entwickler zum Tragen.[401] In Frankreich, Italien, den Niederlanden und Deutschland kennt man dagegen rechtsverbindliche, bodennutzungsbezogene Pläne, die Umfang und Qualität des

---

399 Dieser Abschnitt referiert im wesentlichen die Ergebnisse der Studien von Dransfeld und Voß (1993, 1994) sowie des Beitrags von Voß et al. (1994).

400 Steuerliche Aspekte sind nicht Gegenstand des IWG. Auf den Einfluß unterschiedlicher Besteuerung geht dieser Beitrag daher nicht ein.

401 1982 lag der Anteil der abgelehnten Genehmigungen bei etwa 11 vH (H.W.E. Davies 1988: 132 f.).

Baulandangebotes sowie die Bodenpreise entscheidend bestimmen.[402] Bebauungsabsichten, die in verbindlichen städtebaulichen Plänen zum Ausdruck kommen, vergrößern die künftigen Nutzungsmöglichkeiten der beplanten Fläche: Sie wecken Bauerwartungen und führen so zu steigenden Bodenwerten. Änderungen der privaten Nachfrage können erst dann wirksam werden, wenn die öffentlichen Planungsträger reagieren. Die Baugenehmigung schließt den Planungsprozeß in der Regel ab. Während ihre Erteilung in Deutschland und den Niederlanden in der Regel nur noch davon abhängig ist, ob das betreffende Vorhaben den raumplanerischen Vorgaben und den bauordnungsrechtlichen Vorschriften entspricht, wird in Großbritannien, teilweise auch in Frankreich und Italien, erst im Genehmigungsverfahren die Abwägung zwischen dem privaten (ökonomischen) Interesse des Vorhabenträgers und dem öffentlichen (politischen und planerischen) Interesse der Gemeinde durchgeführt.[403]

2. Entwicklung und Erschließung

Auf den privatwirtschaftlich orientierten Immobilienmärkten Großbritanniens liegen Bereitstellung und Erschließung von Bauflächen in der Hand der privaten „developer".[404] Sie kaufen die Flächen auf bzw. erwerben eine Option auf die Eigentumsrechte, erschließen und bebauen die Flächen. Auch Flächen in wirtschaftlich schwachen, peripheren Gebieten werden regelmäßig in privater Regie entwickelt. Im italienischen Planungssystem dominieren ebenfalls die privaten Akteure. Lediglich Bauland für das Produzierende Gewerbe wird in Italien regelmäßig von den Gemeinden bereitgestellt.

In Frankreich ist die Bedeutung privater und öffentlicher Akteure ungefähr gleich groß. Wohnbauflächen werden in der Regel von privaten Entwicklern erschlossen. Sie treten als Zwischenerwerber auf, parzellieren und erschließen die Flächen, beantragen die Baugenehmigung und veräußern die Grundstücke dann. Gewerbliche Flächen werden vorwiegend von den Kommunen bereitgestellt, die an ihnen Zwischeneigentum erwerben und sie erschließen. In Wachstumszentren und bei Gewerbeparks treten neben den Kommunen nicht selten private Entwickler auf. Großprojekte und Maßnahmen zur Wiedernutzbarma-

---

402 Im Bereich des Wohnungsneubaus haben allerdings auch in Frankreich und Italien die Planungen privater Entwickler direkten Einfluß auf das Baulandangebot.

403 Das englische Planungssystem wird gekennzeichnet, sogar kritisiert, als ein „relativ neutrales Forum der Konfliktlösung"; politisch-gestaltende Funktion habe es kaum (H.W.E. Davies 1988: 136).

404 Die Gemeinden engagieren sich lediglich im Sozialen Wohnungsbau, bei der Reaktivierung innerstädtischer Brachflächen und bei innerstädtischen Sanierungsmaßnahmen.

chung brachgefallener Flächen werden meistens im Rahmen einer Kooperation zwischen privaten und öffentlichen Stellen durchgeführt.

In den Niederlanden wird die Baulanderschließung sowohl für Wohnbauvorhaben als auch für Gewerbezwecke ganz überwiegend von den Kommunen durchgeführt, ohne daß diese, wie in Deutschland, dazu gesetzlich verpflichtet wären. Die Kommunen treten regelmäßig als Zwischenerwerber der zu erschließenden Flächen auf und realisieren so die planungs- und entwicklungsbedingten Wertsteigerungen. Sie verfügen zwar über ein wirkungsvoll ausgestaltetes Instrument der Enteignung, bringen es jedoch nur selten zum Einsatz. Sie arbeiten ähnlich wie private Entwickler, wenn sie die Baulandentwicklung, einschließlich der Finanzierung, übernehmen und dabei vornehmlich das Privatrecht nutzen.

In Deutschland wird Bauland für Wohn- und für Gewerbezwecke traditionell durch die Gemeinden nach dem Modell der Einzelentwicklung zur Verfügung gestellt. Sie übernehmen die Neuordnung der Grundstücke (Umlegung), stellen Haushaltsmittel für die Erschließung zur Verfügung und führen die Erschließung durch.[405] In der Regel verbleiben die Grundstücke während des gesamten Verfahrens bei ihrem bisherigen Eigentümer.[406] Über mehrere Jahrzehnte hinweg war dies der dominierende Weg der Baulandschaffung. Seit den siebziger Jahren hat sich das Instrumentarium der Baulandbereitstellung erweitert: Bereits bestehende Instrumente wurden weiterentwickelt (städtebauliche Verträge), neue Instrumente geschaffen (städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan).[407]

Während in Deutschland und Frankreich die Gemeinden an den Kosten der primären Erschließung (örtliche Straßen, Park- und Grünflächen, Ver- und Entsorgungseinrichtungen)[408] beteiligt sind, werden die Kosten in Großbritannien, Italien und den Niederlanden in der Regel vollständig auf die künftigen privaten Nutzer der erschlossenen Flächen umgelegt. Die Kosten der sekundären Erschließung (soziale Infrastruktur, Einrichtungen der äußeren Erschließung) werden dagegen meistens — außer in Italien und bei Großprojekten auch in den Niederlanden — von der öffentlichen Hand getragen.

---

405 Ein Teil der Erschließungskosten wird durch die Erhebung von Erschließungsbeiträgen refinanziert.

406 Lediglich bei der Entwicklung gewerblich genutzter Immobilien spielt der Zwischenerwerb der Flächen durch private Vorhabenträger einer größere Rolle (Dransfeld und Voß 1994: 93).

407 Zur Schaffung von Wohnbauland wurden auch die Instrumente der Außenbereichs-Bausatzung und der Innenbereichs-Erweiterungssatzung eingeführt. Sie haben jedoch keine große Bedeutung erlangt (Stich 1994: 125 f.).

408 In Deutschland auch Immissionsschutzanlagen.

Als Instrument zur Verteilung der Erschließungslasten kennt man in Großbritannien, Frankreich und Italien sogenannte „planning gain"-Verhandlungen:[409] Zwischen Gemeinde und Bauherr kann ausgehandelt werden, zu welchen Bedingungen die Baugenehmigung erteilt wird. Dabei wird die Beteiligung der Privaten an den Erschließungskosten als eine Gegenleistung für die Erteilung der Baugenehmigung betrachtet. Denn erst die Baugenehmigung schafft Investitionssicherheit und ermöglicht es, die entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerungen (planning gain) zu realisieren. Art und Höhe der Gegenleistung sind im Prinzip frei verhandelbar. Sie hängen vom jeweiligen Vorhaben und der Verhandlungsposition der Beteiligten ab. Gemeinden, die wirtschaftlich attraktive Standorte bieten, haben Verhandlungsvorteile. „Planning gain"-Vereinbarungen werden vor allem bei großen gewerblichen Vorhaben getroffen. Sie führen dazu, daß Standortqualität und Infrastrukturkosten direkt in das Kalkül der privaten Unternehmer einfließen und tragen so zur Funktionsfähigkeit der Immobilienmärkte bei.

3. Bodenpreisbildung

Der Preis eines Grundstücks, das in bauliche Nutzung genommen werden soll, entwickelt sich in Abhängigkeit vom System der städtebaulichen Planung.[410] Hier zeigt der Fünf-Länder-Vergleich relativ große Gemeinsamkeiten zwischen Großbritannien, Frankreich, Italien und den Niederlanden (Schaubild 5). In diesen Ländern ist die Wertentwicklung gekennzeichnet durch einen großen Sprung, der durch die Grundstücksneuordnung und die Erteilung der Baugenehmigung ausgelöst wird, denn erst diese schafft Gewißheit über die Zulässigkeit des geplanten Bauvorhabens. In Deutschland dagegen zeigt die Preisbildung bei der Einzelentwicklung von Grundstücken das Bild einer Treppe mit mehreren etwa gleich hohen Stufen.[411] Aufgrund des hohen Verbindlichkeitsgrades der städtebaulichen Planung erhöht jeder einzelne Entwicklungsschritt (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan, Neuordnung, Erschließung) die Investitionssicherheit und damit den Wert des Baulandes. Die Merkmale der Wertstufen, die durch die einzelnen Entwicklungsschritte erreicht werden, sind in §

---

409 In den Niederlanden legen die Gemeinden die Erschließungskosten in einem hoheitlichen Verfahren um.

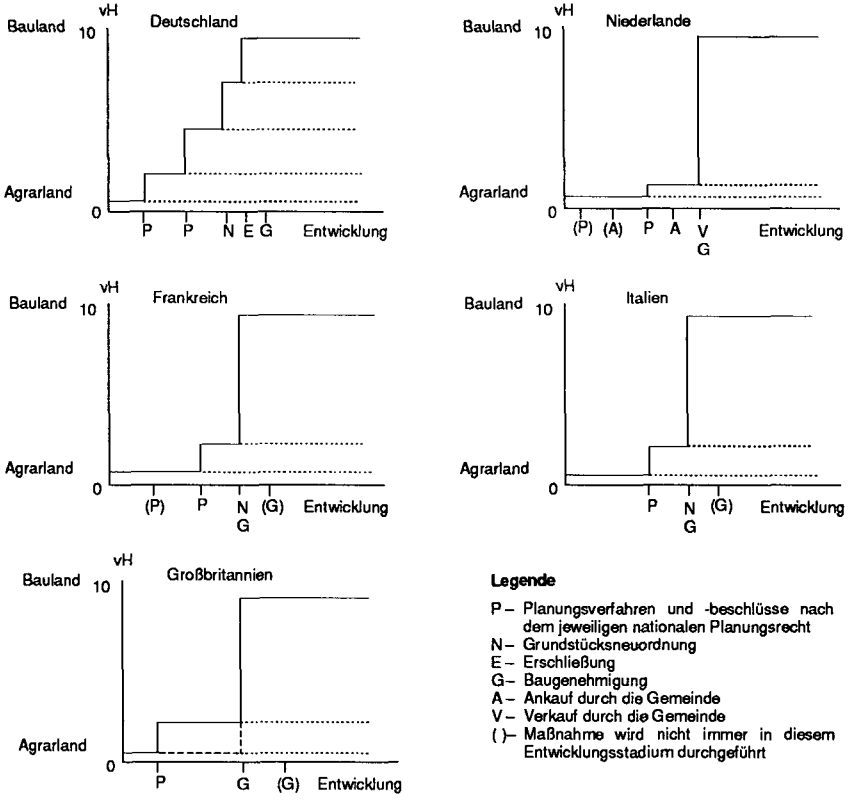
410 Der Verlauf der Bodenpreisbildung wird hier unter der Annahme betrachtet, daß für die Nachfrageseite die Ceteris-paribus-Bedingung erfüllt ist. Die jeweiligen Preise werden nur bei Verkäufen im jeweiligen Entwicklungsstadium tatsächlich realisiert.

411 Dies ist die sogenannte Bonczek'sche Treppe der Wertentwicklung. Dieses Darstellungsmodell geht zurück auf Bonczek und Halstenberg (1963, zitiert in Voß et al. 1994: 200).

4 der Wertermittlungsverordnung (*BGBl.* 1988) definiert. Die gesamte Wertsteigerung fällt, außer bei der Baulandumlegung, vollständig dem (Alt-)Eigentümer der Fläche zu. Die Erteilung der Baugenehmigung verursacht in der Regel keinen weiteren Wertanstieg, da zumindest in Neubaugebieten die Bebauungspläne bereits einen Anspruch auf Genehmigung begründen.

Bei den durch das IWG neu geschaffenen bzw. neu geregelten Instrumenten ergeben sich im Vergleich zur Einzelentwicklung erhebliche Unterschiede. Sowohl bei städtebaulichen Verträgen als auch bei der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme werden alle in § 4 der Wertermittlungsverordnung beschriebenen Entwicklungsstufen zwar ebenfalls durchlaufen, diese haben jedoch nicht

Schaubild 5 — Marktpreise für Agrarland und Bauland in Abhängigkeit vom System der städtebaulichen Planung



Quelle: Darstellung in Anlehnung an Voß et al. (1994: 206).

mehr dieselbe Bedeutung für die Wertentwicklung. Beim Erschließungsvertrag beispielsweise prägt sich die durch die Erschließung gekennzeichnete Wertstufe nicht aus. Die entsprechende Wertsteigerung erhält der private Träger als Gegenleistung für die Erschließung, die er finanziert und durchführt. Bei der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme prägen sich jene Wertstufen nicht aus, die bei der Einzelentwicklung von Grundstücken den verschiedenen Entwicklungsstufen (P, N, E und G in Schaubild 5) entsprechen. Die durch die Entwicklung erreichten Bodenwertsteigerungen realisiert die Gemeinde, die die Erschließung durchgeführt und finanziert hat, wenn sie die Flächen nach Abschluß der Maßnahme, also im Stadium der Baureife, wieder veräußert.

Bei der Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan werden die Entwicklungsstufen nicht wie in den anderen Fällen durchlaufen. Die zwischen landwirtschaftlich genutzter Fläche und baureifem Land liegenden Stufen (Bauerwartungsland, Rohbauland) werden übersprungen, denn mit Beschluß der Satzung wird in einem Schritt aus Agrarland baureifes Land. Die entsprechende Wertsteigerung fällt dem privaten Vorhabenträger zu. Er muß im Gegenzug die mit der Gemeinde vereinbarten Leistungen bei der Planung und Erschließung erbringen.

Gemeinsam ist den Instrumenten des städtebaulichen Vertrags, der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme und der Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan also, daß bei ihrer Anwendung eine größere Kongruenz im Sinne einer verursachungsgerechten Zuordnung von Entwicklungsgewinnen und Entwicklungsrisiken erreicht wird als bei der Einzelentwicklung von Flächen: Die durch die Entwicklung bewirkte Wertsteigerung fällt nun in der Regel demjenigen zu, der auch das wirtschaftliche Risiko bei der Durchführung der Maßnahmen trägt. Der Zusammenhang von Investitionsaufwand und Investitionsertrag bei der Schaffung von Bauland für den einzelnen Investor wird verstärkt, zum Teil überhaupt erst geknüpft. Von der Weiterentwicklung und Stärkung der Instrumente des Bodenmanagements, die das IWG vorgenommen hat, kann daher erwartet werden, daß sich die Funktionsweise der Baulandmärkte tendenziell verbessert.

4. Marktergebnisse

Marktergebnisse spiegeln die Effizienz der Marktverfassung wider. Ein Ländervergleich der Marktergebnisse erlaubt Rückschlüsse auf die Qualität der verschiedenen Marktmodelle. Die vergleichenden Studien von Dransfeld und Voß (1993, 1994) weisen sowohl für das privatwirtschaftlich geprägte System in Großbritannien als auch für das öffentlich-rechtliche System in den Niederlanden insgesamt bessere Ergebnisse nach als für die Mischsysteme in Italien,

Frankreich und Deutschland.[412] Daraus wird gefolgert, daß „reine" Systeme leistungsfähiger seien als Mischsysteme. Entscheidend sei die Transparenz und Überschaubarkeit des Systems. Dementsprechend werden die Auswirkungen des IWG beurteilt: Die neuen Regelungen seien nicht geeignet, dem deutschen System der Bodenmarktsteuerung eine klare Ausrichtung entweder als privatwirtschaftliches oder öffentlich-rechtliches System zu geben. Die Vielfalt der nun zur Verfügung stehenden Instrumente berge, u.a. aufgrund von Überschneidungen im Anwendungsbereich, den Nachteil von Inkonsistenzen und mangelnder Transparenz.

Diese Folgerungen überzeugen nicht. Zwar ist es offensichtlich, daß die instrumentellen Neuerungen des IWG den Mischcharakter des deutschen Systems stärker hervortreten lassen und daß es Überschneidungen im Anwendungsbereich der einzelnen Instrumente gibt. Jedoch dürfte die Kongruenz bei der Zuordnung entwicklungsbedingter Risiken und Wertsteigerungen von größerer Bedeutung sein als die Rollenverteilung zwischen privaten und öffentlichen Akteuren. Auch von Systemen, in denen private und öffentliche Akteure gleichberechtigt sind, sollte man annehmen, daß sie effizient funktionieren, sobald die Kongruenz von Risiken und Gewinnen für jeden der Akteure gegeben ist.

Überschneidungen im Anwendungsbereich der verschiedenen Instrumente können durchaus gerechtfertigt sein, wenn die Vielfalt es den Anwendern erlaubt, die Instrumentenwahl nicht nur an ihrem planerischen Ziel auszurichten, sondern auch an den ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen. So läßt sich beispielsweise die Bedeutung, die die Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan in den neuen Ländern gewonnen hat, damit erklären, daß dieses Instrument die planerischen Kapazitäten der Verwaltung in geringerem Maße beansprucht als das der Einzelentwicklung im Rahmen eines Bebauungsplanverfahrens — obwohl die planerischen Ziele auch durch einen Bebauungsplan in Kombination mit einem städtebaulichen Vertrag erreicht werden könnten.

IV. Schlußfolgerungen

Restriktionen auf der Angebotsseite haben in den vergangenen Jahren mancherorts zu Engpässen auf den Baulandmärkten geführt. Dies hat viele Investitionen

---

412 Die Teilergebnisse der Studien werden hier nicht im einzelnen wiedergegeben. Verglichen wurden u.a. die durchschnittliche Flächeninanspruchnahme, das verfügbare Baulandangebot, der Anteil der Bodenkosten an den Gesamtkosten eines Projektes, das Mietpreisniveau und die Wohneigentumsquote.

behindert. Das IWG zielt darauf ab, die Baulandausweisung durch neugestaltete Verfahren und Instrumente zu verbessern. Es soll die angebotsseitigen Restriktionen ausräumen oder helfen, sie zu überwinden. Im einzelnen geht es darum, die Rechtslage zu vereinfachen, die Entscheidungsverfahren über konkurrierende Bodennutzungen zu verbessern, die Genehmigungsverfahren zu vereinfachen und das Instrumentarium der Baulandbereitstellung zu verbessern. Diese Ziele sind in unterschiedlichem Maß erreicht worden:

- Die Handhabung des Bau- und Planungsrechts ist durch das IWG nicht einfacher geworden.
- Bei den Entscheidungen über konkurrierende Bodennutzungen sind manche Verbesserungen erreicht, aber auch neue Probleme geschaffen worden. Die angemessene Berücksichtigung von Umweltschutzbelangen scheint zum Teil schwieriger zu sein als vorher.
- Die Verkürzung und die Vereinfachung der Genehmigungsverfahren sind zweifellos Schritte in die richtige Richtung, auch wenn sie bislang keine großen Effekte zu haben scheinen. Die Ursachen hierfür liegen möglicherweise außerhalb des Städtebaurechts, etwa im Bauordnungsrecht.
- Das Instrumentarium der Baulandbereitstellung ist sowohl um hoheitliche wie um privatrechtliche Handlungsmöglichkeiten erweitert worden. Kommunen und Investoren machen davon regen Gebrauch. Die Anwendung der neuen Instrumente vergrößert die Kongruenz von Entwicklungsgewinnen und Entwicklungsrisiken bei den jeweiligen Akteuren und verbessert so die Funktionsfähigkeit der Baulandmärkte.

Die Frage, ob und inwieweit zur Verbesserung des Baulandangebots weiterer Handlungsbedarf besteht, läßt sich nicht eindeutig beantworten. Es erscheint nicht ratsam, erneut gesetzgeberische Maßnahmen zu treffen. Konkrete Vorschläge, wie die bestehenden Probleme im Rahmen des geltenden Rechts zu lösen wären, können im Rahmen dieses Beitrags nicht gemacht werden.[413]

---

413 Einzelne Vorschläge hat bereits die Unabhängige Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren gemacht (BMWi 1994b: insbesondere 149–159). Umfassendere Vorschläge zur Novellierung des Baugesetzbuchs hat die Kommission vorgelegt.

N. Arbeitsmarkt

Wichtigstes Element der Deregulierung auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist das Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG) von 1985 bzw. dessen Neufassung im Jahre 1994. Im folgenden werden die Deregulierungswirkungen diskutiert, die von diesem Gesetz, insbesondere von dem Instrument der befristeten Arbeitsverhältnisse, von den erweiterten Möglichkeiten der Arbeitnehmerüberlassung (Leiharbeit) sowie von der Zulassung der privaten Arbeitsvermittlung, ausgegangen sein könnten. Darüber hinaus werden in sehr knapper Form die potentiellen Deregulierungseffekte des neuen Arbeitszeitgesetzes vom 6. Juni 1994 diskutiert.

Im Bereich der Zugangsmöglichkeiten ausländischer Arbeitskräfte zum deutschen Arbeitsmarkt („Arbeitserlaubnisrecht") hat es nach dem Anwerbestopp vom November 1973 eine ganze Reihe von Erleichterungen gegeben, vor allem im Gefolge des neuen Ausländergesetzes vom 9. Juli 1990. Diese Erleichterungen sind zwar nicht expressis verbis als Deregulierungsschritte apostrophiert worden, ihnen kann aber mit einigen Einschränkungen ein solcher Charakter zugesprochen werden. In ihren Gesamtwirkungen haben sie wohl die Effekte des BeschFG erheblich übertroffen. Deswegen wird hier den Zugangsmöglichkeiten ausländischer Arbeitskräfte zum deutschen Arbeitsmarkt ein verhältnismäßig breiter Raum gewidmet.

I. Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985

1. Befristete Arbeitsverträge

Das BeschFG von 1985 räumt die Möglichkeit ein, daß auch Betriebe mit mehr als sechs abhängig Beschäftigten befristete Arbeitsverträge von mehr als 6 Monaten und maximal 18 Monaten Dauer[414] ohne Angabe eines sachlichen Grundes für diese Befristung abschließen können. Hierbei muß es sich allerdings um neu eingestellte Arbeitnehmer bzw. um Auszubildende handeln, die nach Abschluß ihrer Ausbildung übernommen werden (Verbot von befristeten „Ketten-

[414] Im Fall neugegründeter Betriebe mit bis zu 20 Beschäftigten maximal 24 Monate.

verträgen" zur Umgehung unbefristeter Verträge).[415] Diese Regelung galt zunächst für den Zeitraum vom 1. Mai 1985 bis zum 31. Dezember 1989, sie wurde dann aber bis zum 1. Januar 1995 und schließlich bis Ende des Jahres 2000 verlängert.

Der Nachweis der Auswirkungen dieser Deregulierungsmaßnahme auf der Ebene aller befristeten Arbeitsverhältnisse gestaltet sich schwierig: In der amtlichen Erwerbstätigenstatistik werden Arbeitnehmer mit befristeten Arbeitsverträgen nicht gesondert erfaßt. Dies ist nur implizit im Mikrozensus der Fall. Die Ergebnisse von Sonderauswertungen des Mikrozensus, die im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit vorgenommen worden sind,[416] werden im folgenden dargestellt. Es ist zu berücksichtigen, daß bei diesen Sonderauswertungen nicht zwischen denjenigen Verträgen unterschieden wird, die aus sachlichen Gründen befristet sind (beispielsweise bei Saisonarbeitskräften im Gaststättengewerbe oder in der Landwirtschaft) und denjenigen, deren Befristung ausschließlich auf das BeschFG von 1985 rekurriert (*IAB-Kurzbericht* vom 22. Februar 1994). Gerade hierauf käme es aber bei einer Analyse der Wirkungen des BeschFG an. Unter diesen Umständen können nur vorliegende Repräsentativbefragungen von Unternehmen hinsichtlich der Rolle befristeter Arbeitsverhältnisse für ihre Personalpolitik detaillierte Erkenntnisse über die Effekte des BeschFG bringen.

Nach dem Datenmaterial des IAB für die alten Bundesländer wird von befristeten Arbeitsverträgen vor allem im Dienstleistungssektor Gebrauch gemacht (hier besonders bei den „sonstigen Dienstleistungen", d.h. im Hotel- und Gaststättengewerbe, in den Unternehmen der Reinigung und Körperpflege und im Schaustellergewerbe, bei den privaten Organisationen ohne Erwerbszweck sowie bei den Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung). Außerdem sind befristete Arbeitsverhältnisse im allgemeinen meist dort zu finden, wo eine außergewöhnlich starke Saisonabhängigkeit des Arbeitsanfalls zu verzeichnen ist wie in bestimmten Sektoren der Primärproduktion (Land- und Forstwirtschaft) oder bei der Nahrungsmittelerzeugung; gerade hier dürfte die Befristung überwiegend „sachlich" und nicht mit dem BeschFG begründet sein.

---

415 Eine Neueinstellung im Sinne des BeschFG liegt erst dann vor, wenn zwischen der Entlassung eines befristet eingestellten Arbeitnehmers und seiner erneuten befristeten Beschäftigung bei demselben Unternehmen mindestens vier Monate vergangen sind. In ihrem im Jahreswirtschaftsbericht 1996 vorgestellten „Aktionsprogramm für Investitionen und Arbeitsplätze" plant die Bundesregierung allerdings auch die Zulassung von Mehrfachbefristungen (bei gleichzeitiger Erhöhung der maximalen Befristungsdauer auf 24 Monate) (*FAZ*, Mehr befristete Beschäftigung, 2. Februar 1996).

416 Vgl. dazu *IAB-Kurzbericht* vom 21. November 1988, vom 17. Oktober 1989, vom 6. März 1991 und vom 22. Februar 1994; die Ergebnisse des Mikrozensus 1992 wurden uns vom IAB direkt übermittelt.

Gliedert man nach dem Alter, so fällt auf, daß der Befristungsanteil in der Altersgruppe unter 25 Jahren mit 11,5 vH mehr als doppelt so hoch ist wie im nationalen Durchschnitt (5,2 vH) bzw. fast dreimal so hoch wie in der Gruppe der 25–59jährigen (4,3 vH) (Mikrozensus 1992). Hierin zeigt sich vor allem die große Bedeutung befristeter Verträge bei der Übernahme von Arbeitskräften, die ihre Ausbildung abgeschlossen haben.

Die hohe Inzidenz befristeter Verträge im vergleichsweise wenig konjunkturabhängigen Dienstleistungssektor (gleiches gilt für die Land- und Forstwirtschaft) sowie die im Durchschnitt sehr geringe „Befristungsintensität" im konjunkturempfindlichen Verarbeitenden Gewerbe (mit Ausnahme der Nahrungsmittelerzeugung) lassen vermuten, daß die Zahl der im Rahmen des Mikrozensus ermittelten, befristeten Arbeitsverträge (sowie deren Anteil an allen Arbeitsverträgen für Arbeiter und Angestellte) wenig konjunkturreagibel ist. Tatsächlich schwankte der Anteil der befristeten Arbeitsverhältnisse von 1985 bis 1994 nur zwischen 5,1 vH (bzw. 1,163 Millionen im April 1991) und 6 vH (bzw. 1,188 Millionen im April 1986).

Bei der Interpretation dieser Zahlen ist zu berücksichtigen, daß es sich bei dem Mikrozensus um eine Stichprobe handelt; der Stichprobenfehler kann gerade bei einer an sich bewegungsarmen Größe, wie dem Anteil befristeter Verträge bei Arbeitern und Angestellten, stark zu Buche schlagen.[417] Mit dieser Einschränkung bietet sich die folgende Interpretation an:[418] Im beginnenden Aufschwung, wenn dessen Dauer und Stärke noch nicht abzusehen sind, sind die Unternehmen bestrebt, entstehende Kapazitätsengpässe, die nicht durch den Abbau von Kurzarbeit bzw. durch Überstunden bewältigt werden können, mit Hilfe von befristet angestellten Arbeitskräften (oder Leiharbeitnehmern) zu überbrücken. Dies läßt sich nur durch solche Unternehmen in größerem Umfang realisieren, die einen großen Bedarf an leicht einzuarbeitenden Hilfskräften haben und die daher traditionell derartige Strategien der kurzfristigen Personalanwerbung entwickelt haben.

Stellt sich später heraus, daß der Aufschwung stärker als erwartet ausfällt und vor allem länger ist, als ursprünglich vermutet, dann wandeln diese Unternehmen befristete in unbefristete Verträge um, um ihre Stammbelegschaft aufzustocken. Auf der Makroebene müßte sich dies in einem Absinken des Anteils befristeter an allen Arbeitsverträgen bemerkbar machen. Genau diese Situation könnte auf dem Höhepunkt des „deutschen Vereinigungsbooms" 1991 gegeben

---

417 Es kommt hinzu, daß die Vergleichbarkeit der aus dem Mikrozensus errechneten Befristungsanteile nur bedingt gewährleistet ist, da ab April 1989 auch abhängig Nebenerwerbstätige (Schüler, Studenten, Hausfrauen) in der Stichprobe mitberücksichtigt worden sind, was bis April 1988 nicht der Fall war.

418 Zu im Prinzip ähnlichen Schlußfolgerungen kommt der *IAB-Kurzbericht* vom 22. Februar 1994.

gewesen sein, als der Anteil der befristeten Verträge von 5,7 vH (bzw. 1,197 Millionen) im Durchschnitt der Jahre 1988–1990 auf 5,1 vH (bzw. 1,163 Millionen) im April 1991 zurückging.

Während der konjunkturellen Abkühlung 1992 bzw. in der Rezession von 1993 blieb der Befristungsanteil zunächst auf niedrigen 5,2 bzw. 5 vH, um dann im Jahre 1994 im beginnenden konjunkturellen Aufschwung gemäß dem geschilderten, zyklischen Muster wieder sprunghaft auf 5,7 vH (1,286 Millionen) anzusteigen.[419] Vorboten dieser Entwicklung hatte es bereits in einzelnen Sektoren während der Phase des schweren konjunkturellen Einbruchs 1993 gegeben. So verdoppelte sich z.B. bei der Übernahme von Ausgebildeten in den Elektroberufen der Anteil der befristeten Verträge von 15 vH im Jahre 1991 auf 30 vH im Jahre 1993, während unbefristete Übernahmen in derselben Periode drastisch von 69 vH auf 31 vH zurückgingen.[420]

Die Tatsache, daß der Befristungsanteil ausgerechnet ein Jahr nach der Einführung des BeschFG seinen Höchststand erreichte (April 1985: 5,4 vH; April 1986: 6,0 vH), könnte einem Anstoßeffekt des BeschFG zu verdanken sein. Diese Vermutung ist zwar mit Vorbehalten zu versehen (es sei hier nur an den Einschluß der sachlich begründeten, befristeten Arbeitsverträge erinnert), hat aber doch einiges für sich: Im Jahre 1986 waren nach der Rezession von 1981/82 erstmals wieder konjunkturell hohe Beschäftigungsgewinne zu verzeichnen, was für sich genommen eher zu einer Abnahme des Anteils befristeter Verträge hätte führen müssen und nicht zu einem vergleichsweise starken Anstieg. Eine vom zyklischen Grundmuster her zwar vergleichbare, aber von dem aktuellen Umfang der Beschäftigungsgewinne noch wesentlich günstigere Situation trat 1989/90 auf — in dieser Phase nahm jedoch der Anteil der befristeten Verträge bei Arbeitern und Angestellten zunächst erwartungsgemäß ab (von 5,6 vH 1988 auf 5,5 vH 1989), um erst 1990 auf 5,9 vH zu steigen. Auf dem Höhepunkt des „deutschen Vereinigungsbooms" 1991 fiel dieser Anteil sogar nochmals stark auf 5,1 vH, den niedrigsten Wert der Untersuchungsperiode. Selbst wenn der Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse in den alten Bundesländern bis zum Mai 1996 erstmals seit 1986 die 6-vH-Marke übersteigen sollte, so würde dies nicht dagegen sprechen, daß es sich bei dem abrupten Emporschnellen dieses Anteils 1986 zumindest um einen temporären Anstoßeffekt für befristete Verträge durch das BeschFG von 1985 handelt.

---

419 Vgl. dazu *Handelsblatt*, Arbeitsverträge auf Zeit sind bei Unternehmen stark im Trend, 2./3. Februar 1996, sowie *Blick durch die Wirtschaft*, Anstieg bei Zeitverträgen, 31. Januar 1996.

420 *Handelsblatt*, Übernahme-Modelle verhindern Dequalifizierung der Absolventen, 25./26. November 1994.

Damit ist allerdings noch keine Aussage über die dauerhaften zusätzlichen Beschäftigungswirkungen der erweiterten Regelung für befristete Verträge verbunden. Diese können nicht allein aus der Analyse globaler Zeitreihen gewonnen werden — hierzu bedarf es umfangreicher Untersuchungen auf der Mikroebene, auf der die Entscheidungen über die Befristung von Arbeitsverträgen getroffen werden. In einer eingehenden Untersuchung von Büchtemann (1989, zitiert in Büchtemann 1990) im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung wurden insgesamt 2 392 repräsentativ ausgesuchte Unternehmen über ihre im Zeitraum Mai 1985 (also unmittelbar nach Einführung des BeschFG) bis zum April 1987 getätigten befristeten und unbefristeten Neueinstellungen befragt. Hinsichtlich der spezifischen Auswirkungen des BeschFG auf befristete Neueinstellungen waren die Ergebnisse eher ernüchternd: So überschritt nicht einmal ein Drittel aller befristeten Verträge in der Stichprobe die Dauer von sechs Monaten (entsprechend dem Limit für befristete Verträge vor dem BeschFG). Immerhin bei gut einem Viertel aller befristeten Einstellungen wurde seitens der Unternehmen expressis verbis auf das BeschFG hingewiesen. Kombiniert man die Merkmale „Befristung der Arbeitsverhältnisses auf mehr als sechs Monate" und „Vornahme der Befristung ohne sachlichen Grund", d.h., filtert man diejenigen befristeten Verträge aus der Stichprobe heraus, die erst durch das BeschFG ermöglicht worden sind (sogenannte originäre Beschäftigungsfälle im Sinne des BeschFG), dann ergibt sich ein Anteil von 7 vH aller befristeten Neueinstellungen. Es kann nicht verwundern, daß Büchtemann (1990: 405) „... die direkten Zusatzeinstellungseffekte des BeschFG ... auf maximal 0,5 vH aller Neueinstellungen in der Privatwirtschaft [beziffert, der Verf.], dies entspricht hochgerechnet etwa 25 000 Zusatzeinstellungen pro Jahr."

Gemäß einer ebenfalls im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung erstellten Untersuchung von Infratest Sozialforschung (1994)[421] wurden im Jahre 1992 in den alten Bundesländern 50 000 bis 100 000 Arbeitsverträge mit einer Befristung von mehr als sechs Monaten und ohne sachliche Begründung für die Befristung abgeschlossen; dabei ist die sehr große Spannweite des angegebenen Intervalls durch die Größe des Stichprobenfehlers induziert. Dies entspricht 7–15 vH aller befristeten bzw. 2–4 vH der Neueinstellungen (befristet und unbefristet) insgesamt (Infratest Sozialforschung 1994: 113). Nicht jeder dieser originären Beschäftigungsfälle kann jedoch gleichzeitig als dauerhafter zusätzlicher Beschäftigungseffekt angesehen werden. Entscheidend für das Zustandekommen eines dauerhaften zusätzlichen Beschäftigungseffektes ist die Tatsache, ob die „originären Beschäftigungsfälle" nach Ablauf der Befristung in unbefristete Arbeitsverhältnisse einmünden können, was im Durch-

---

421 Diese Studie ist als „Wiederholungsuntersuchung" der Studie von Büchtemann (1990) anzusehen.

schnitt nur in weniger als ein von zwei der „originären Beschäftigungsfälle" zu beobachten war. Dementsprechend kam Infratest Sozialforschung nur auf 20 000–40 000 dauerhafte Zusatzbeschäftigungseffekte im Jahre 1992, was 3–6 vH aller befristeten Neueinstellungen bzw. lediglich 0,8–1,7 vH der Neueinstellungen in der Privatwirtschaft insgesamt entspricht (Infratest Sozialforschung 1994: 114). Selbst bei der Bewertung dieser so definierten dauerhaften Zusatzbeschäftigungseffekte erhebt sich jedoch die Frage, ob viele dieser Arbeitsverhältnisse zu einem späteren Zeitpunkt nicht auch ohne die Existenz des BeschFG (unmittelbar als unbefristete Verträge) zustande gekommen wären. In der Untersuchung von Infratest Sozialforschung wird hierzu bemerkt, daß der arbeitsmarktpolitische Nutzen des BeschFG in erster Linie darin besteht, „... daß Betriebe dazu ermutigt werden, Neueinstellungen zeitlich vorzuziehen" (Infratest Sozialforschung 1994: 113). Als weitere Motive für die Anwendung des BeschFG, die nicht notwendigerweise mit einem Zusatzbeschäftigungseffekt verbunden sind, wurden von 63 vH der befragten Unternehmen die Vermeidung arbeitsrechtlicher Schwierigkeiten (Anlaß für eine sachliche Begründung der Befristung entfällt) und von 60 vH eine verlängerte Probezeit genannt (Infratest Sozialforschung 1994: 31).

Die Untersuchung von Büchtemann für die zweite Hälfte der achtziger Jahre und diejenige von Infratest Sozialforschung für 1992 zeigen, daß die dem BeschFG direkt zurechenbaren Effekte auf der Ebene des gesamten Arbeitsmarktes der alten Bundesländer sehr begrenzt sind; dies gilt selbst dann, wenn man als Grundgesamtheit den Markt für befristete Arbeitsverhältnisse definiert.

In den neuen Bundesländern lag der Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse mit 12,6 vH im Mai 1992 mehr als doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern (5,2 vH).[422] Dies erklärt sich aus den besonderen Umständen der Umstellung einer zentralen Planwirtschaft auf eine Marktwirtschaft. Hiervon waren vor allem die Gebietskörperschaften, die Sozialversicherungsträger, private Organisationen ohne Erwerbscharakter sowie bis 1991 auch Kreditinstitute und die privaten Versicherungsgesellschaften betroffen, die vor allem in der Anfangsphase des Transformationsprozesses auf den temporären Einsatz westlicher Fachkräfte angewiesen waren. Von ausschlaggebender Bedeutung war und ist jedoch der im Vergleich zu den alten Bundesländern immer noch außerordentlich große Umfang der aktiven Arbeitsmarktpolitik (hoher Anteil stets befristeter ABM-Maßnahmen in nahezu allen Wirtschaftsbereichen). Angesichts des großen Bedarfs an befristet beschäftigten Erwerbstätigen, bei deren Einstel-

---

422 Bis zum Mai 1994 hatten sich die Befristungsanteile in den neuen Bundesländern denjenigen in den alten Bundesländern schon etwas stärker angeglichen: Einem Befristungsanteil von 5,7 vH in den alten Ländern stand ein Anteil von 11,5 vH in den neuen Ländern gegenüber.

lung die Frage nach der sachlichen Begründung der Befristung — infolge der besonderen Umstände der Privatisierung oder der Neu- bzw. Ausgründung von Unternehmen — oftmals schwierig zu beantworten gewesen sein dürfte, hatte das BeschFG, das nach der Wende bzw. nach der Wiedervereinigung zu den „Startbedingungen" des Arbeitsmarktes zählte, zweifellos positive Wirkungen.

2. Arbeitnehmerüberlassung

Gemäß dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) von 1972 war die maximale Einsatzzeit für ausgeliehene Arbeitskräfte bis März 1985 auf drei Monate beschränkt. Durch das BeschFG von 1985 wurde die Höchstgrenze der Ausleihfrist auf sechs Monate (ab Mai 1985) verdoppelt. Diese Grenze bestand bis Ende 1993 fort. Mit Wirkung ab 1. Januar 1994 wurde die maximale Überlassungsdauer auf neun Monate erhöht. Zusätzlich wurde mit der Neufassung des BeschFG im Jahr 1994 das „Synchronisations- und Wiedereinstellungsverbot" für die bei den Verleihunternehmen beschäftigten Arbeitnehmer, das bis dahin uneingeschränkt galt, für schwer vermittelbare Arbeitslose aufgehoben (ab 1. August 1994). Dieses Verbot untersagt den Verleihbetrieben, die von ihnen verliehenen Arbeitskräfte mit Hilfe befristeter Verträge im wesentlichen immer nur dann zu beschäftigen, wenn bei den ausleihenden (Kunden-)Betrieben ein entsprechender Bedarf besteht, d.h., Leiharbeitnehmer sind seitens des Verleihers unbefristet einzustellen. Dieses Verbot gilt nunmehr nicht für schwer vermittelbare Arbeitslose.

Alle Unternehmen, die sich auf dem Gebiet der Arbeitnehmerüberlassung betätigen, bedürfen nach dem AÜG einer Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit, die auch für die Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen des AÜG seitens der Verleihfirmen zuständig ist. Hauptsächlich dieser Tatsache dürfte es zu verdanken sein, daß die BA halbjährlich (jeweils zu den Stichtagen 30. Juni und 31. Dezember) die Ergebnisse einer umfassenden statistischen Erhebung über die Zahl der überlassenen Leiharbeitnehmer (gegliedert nach Geschlecht, Berufsbereich und Arbeitsamtbezirk), über die Verleihbetriebe (differenziert nach der Zahl der beschäftigten Leiharbeitnehmer und nach dem vorherrschenden Betriebszweck) sowie über die Zu- und Abgänge an Leiharbeitnehmern vorlegt.

Gemäß dieser Statistik ist die Bedeutung der Arbeitnehmerüberlassung in den alten Bundesländern zwar noch immer sehr gering, hat aber außerordentlich stark zugenommen (Tabelle 61). Wählt man die Zahl der insgesamt sozialversicherungspflichtig Beschäftigten als Bezugsgröße, so belief sich der Anteil der Leiharbeitskräfte im Durchschnitt der Jahre 1980–1982 auf 1,6 Promille (absolut: 33 000 Personen), im Durchschnitt der Jahre 1992–1994 jedoch auf 5,2 Promille (120 000); er hat sich also in gut einem Jahrzehnt mehr als ver-

dreifacht. Die Zahl der Verleihbetriebe (einschließlich derjenigen Betriebe, bei denen die Arbeitnehmerüberlassung nicht alleiniger Betriebszweck ist) erhöhte sich in demselben Zeitraum ebenfalls um mehr als das Dreifache (von 1 756 auf 6 324); die Zahl der im Durchschnitt je Betrieb verliehenen Arbeitnehmer blieb mit 19 konstant. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, daß in der Statistik der Bundesanstalt für Arbeit bezüglich der Verleihbetriebe nicht nach dem juristischen Eigentum („Unternehmen") unterschieden wird, sondern nur nach „Betriebsstätten"; teilweise werden Zweigniederlassungen eines Unternehmens als eigenständige Betriebe erfaßt.

Leiharbeit war und ist eine Männerdomäne. Der Anteil weiblicher Leiharbeitskräfte an der Gesamtzahl der überlassenen Arbeitnehmer, der in der ersten Hälfte der achtziger Jahre noch bei etwa einem Drittel lag, ist seit dem Inkrafttreten des BeschFG auf weniger als ein Fünftel gefallen, wobei allerdings ein ursächlicher Zusammenhang nicht herzustellen ist. Bei den Männern liegt der Schwerpunkt des Einsatzes von Leiharbeitskräften ebenso wie bei den Frauen in wenigen Berufsbereichen: Schlosser, Mechaniker, Elektriker und Hilfsarbeiter machten Mitte 1993 fast zwei Drittel aller männlichen Leiharbeitnehmer aus, 58 vH aller Leiharbeitnehmerinnen waren in Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufen sowie 17 vH als Hilfsarbeiterinnen tätig.

Die langfristige Expansion der Arbeitnehmerüberlassung vollzog sich unter markanten zyklischen Schwankungen, die einen engen Zusammenhang mit den Veränderungen des realen Bruttoinlandsprodukts erkennen lassen (Tabelle 61). Dies überrascht nicht, da über 70 vH aller Leiharbeitskräfte in Fertigungsberufen tätig sind. Größere Abweichungen von diesem zyklischen Muster gibt es lediglich im Jahre 1982, im Zeitraum von Mitte 1985 bis Mitte 1986 sowie seit Mitte 1994. Im Jahre 1982 dürfte dies mit dem Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in der gesamten Bauwirtschaft zusammenhängen; in den Jahren 1985 und 1986 und seit Mitte 1994 dürften Sondereffekte des BeschFG eine Rolle gespielt haben, auf die später einzugehen sein wird.

Vergleicht man die konjunkturellen Bewegungen der Zahl der Leiharbeitnehmer (absolute Veränderungen im Vorjahresvergleich) mit denjenigen der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, so läßt sich ein deutlicher Vorlauf der Leiharbeit von etwa einem halben bis einem Jahr feststellen. Unternehmen, insbesondere jene des Produzierenden Gewerbes, passen sich im beginnenden Aufschwung zunächst primär mit Hilfe von Überstunden, aber z.T. eben auch mit den Instrumenten Leiharbeit und/oder befristete Arbeitsverhältnisse an das steigende Produktionsvolumen an. Erst wenn sich der Aufschwung verstärkt bzw. verfestigt, wird die Kernbelegschaft durch unbefristet eingestellte Arbeitnehmer aufgestockt, was über die Umwandlung von befristeten in unbefristete Verträge oder durch die Abwerbung von Leiharbeitskräften bei den Zeitarbeits-

Tabelle 61 — Arbeitnehmerüberlassung und Verleihbetriebe im früheren Bundesgebiet 1980–1995

Stichtag	Überlassene Arbeitnehmer				Veränderung der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten[a]	Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts[a,b]	Zahl der Verleihbetriebe	Verliehene Arbeitnehmer je Betrieb
	Tsd.			Anteil der Leiharbeitnehmer an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Promille)				
	insgesamt	männlich	weiblich					
30.06.1980	47	35	12	2,24	.	.	1 554	30
31.12.1980	33	24	9	1,58	.	.	1 670	20
30.06.1981	43	32	11	2,06	–90	–0,6	1 864	23
31.12.1981	26	18	8	1,27	–470	0,8	1 740	15
30.06.1982	29	19	10	1,42	–392	–0,2	1 902	15
31.12.1982	17	11	6	0,84	–263	–1,7	1 804	9
30.06.1983	26	18	8	1,29	–325	0,6	1 664	16
31.12.1983	22	15	7	1,10	–118	2,8	1 512	15
30.06.1984	33	24	9	1,65	–107	2,6	1 502	22
31.12.1984	32	23	9	1,58	168	3,0	1 569	20
30.06.1985	49	37	12	2,40	338	1,6	1 722	28
31.12.1985	47	37	10	2,30	241	2,5	2 017	23
30.06.1986	70	56	14	3,38	352	2,2	2 516	28
31.12.1986	56	45	11	2,68	392	2,4	2 923	19
30.06.1987	78	63	15	3,71	315	1,2	3 205	24
31.12.1987	64	52	12	3,03	235	1,8	3 494	18
30.06.1988	88	71	17	4,14	220	4,1	4 138	21
31.12.1988	80	65	15	3,74	272	3,3	4 402	18
30.06.1989	105	86	19	4,86	354	4,5	4 682	22
31.12.1989	97	79	18	4,43	535	2,8	5 034	19
30.06.1990	123	100	23	5,50	749	4,9	5 343	23
31.12.1990	117	94	23	5,13	916	6,5	5 509	21
30.06.1991	134	108	26	5,78	805	6,6	5 807	23
31.12.1991	120	96	24	5,13	588	3,6	6 034	20
30.06.1992	136	109	27	5,78	357	2,1	6 255	22
31.12.1992	105	84	21	4,50	–71	1,5	6 367	16
30.06.1993	115	92	23	4,97	–408	–2,6	6 387	18
31.12.1993	101	82	19	4,41	–430	–1,1	6 269	16
30.06.1994	129	104	24	5,67	–367	3,7	6 228	21
31.12.1994	135	109	26	5,95	–205	2,4	6 438	21
30.06.1995	162	131	31	5,98[c]	–165[c]	0,9	6 652	24

[a]Vorjahresvergleich. — [b]In Preisen von 1991; in dem dem Stichtag jeweils vorangehenden Halbjahr. — [c]31. März 1995.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit *Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit* (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

unternehmen geschehen kann. Umgekehrt werden im Abschwung bzw. mit dem Einsetzen einer Rezession zunächst alle Möglichkeiten eines Abbaus von Überstunden, der Einführung von Kurzarbeit sowie gegebenenfalls einer Reduzierung der Einsätze von Leiharbeit und/oder von befristet tätigen Arbeitskräften ausgeschöpft, ehe man das Risiko einer Verkleinerung der Kernbelegschaft

eingeht; dieses Risiko besteht sowohl in den hohen Kündigungskosten als auch in den meist großen Verlusten an betriebsspezifischem Know-how.

Diese idealtypisch geschilderte Rolle der Arbeitnehmerüberlassung im Konjunkturverlauf ist in der Realität nur in bestimmten Aufgabenbereichen und längst nicht bei allen Unternehmen des Produzierenden Gewerbes bzw. des Dienstleistungssektors (weibliche Leiharbeitnehmer in Büro- und Verwaltungsberufen) zu finden, wobei die Übergänge zwischen den Stufen der Anpassung des Arbeitseinsatzes an die Produktion bzw. Auftragslage meist fließend sind. Eine Unternehmensbefragung im Jahre 1987 ergab, daß über drei Viertel der befragten Betriebe den Einsatz von Zeitpersonal mit der Bewältigung kurzfristiger Auftragsspitzen motivierten.[423] Dies würde der Interpretation der Funktion der Leiharbeit im Konjunkturzyklus nicht widersprechen. Konjunkturunabhängige Gründe für die Heranziehung von Zeitpersonal wie beispielsweise Mutterschutz- oder Urlaubsvertretungen wurden von 57 vH der befragten Unternehmen genannt.[424]

Vergleicht man die zyklischen Veränderungen der Arbeitnehmerüberlassung mit den Veränderungen der Zahl der insgesamt sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und mit den Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts (jeweils im Vorjahresvergleich), so fällt auf, daß sich der „deutsche Vereinigungsboom" in der Gesamtbeschäftigung kräftig, in der Zahl der eingesetzten Leiharbeitskräfte aber kaum widerspiegelt. Deren Zahl erhöhte sich von Ende 1989 bis Ende 1990 gegenüber dem jeweiligen Vorjahresstand um durchschnittlich 18 000 und damit um kaum mehr als zur Zeit des vergleichsweise moderaten Aufschwungs von Mitte 1985 bis Mitte 1986 (17 000). Demgegenüber nahm die Gesamtbeschäftigung von Ende 1989 bis Ende 1990 mit durchschnittlich 733 000 mehr als doppelt so stark zu wie von Mitte 1985 bis Mitte 1986 (353 000). Im Jahre 1991 stieg die Gesamtbeschäftigung nochmals um 697 000, während die Arbeitnehmerüberlassung kaum noch expandierte (7 000); diese Diskrepanz zwischen Zeitarbeit und Gesamtbeschäftigung dürfte primär darauf zurückzuführen sein, daß angesichts der Länge und vor allem der Stärke des „deutschen Vereinigungsbooms" immer mehr Unternehmen dazu übergegangen sind, ihre Kernbelegschaft mit Hilfe unbefristeter Arbeitsverträge aufzustocken, wodurch der Einsatz von Zeitarbeit zurückgedrängt worden ist (vgl. dazu Abschnitt N.I.1).

Die Tatsache, daß insbesondere im Boomjahr 1990 die Überlassung von Arbeitnehmern nur wenig stärker zunahm als zur Zeit des mäßigen Aufschwungs

---

423 *Wirtschaftswoche*, Zeitarbeit: Sein oder Nichtsein — Ein Gütesiegel soll saubere Verhältnisse in Zeitarbeitsfirmen garantieren und ihren Ruf in der Politik verbessern, 20. Oktober 1989.

424 Es war möglich, mehrere Gründe zu nennen.

von Mitte 1985 bis Mitte 1986 läßt sich auf die beschriebene Weise nicht ganz erklären. Dies wiederum legt die Vermutung nahe, daß die Ausweitung der Leiharbeit von Mitte 1985 bis Mitte 1986 infolge eines Sondereffektes überhöht war — nämlich durch die im Rahmen des BeschFG erfolgte Verdopplung der maximalen Verleihdauer von 3 auf 6 Monate. Ohne diesen Deregulierungsschritt hätte der Anstieg der Arbeitnehmerüberlassung in dieser Periode wahrscheinlich nur bei etwa 10 000 gelegen. Die sich gegenüber dem aktuellen Wert ergebende Differenz von 7 000 mag auf den ersten Blick marginal erscheinen, und gemessen an der Gesamtbeschäftigung ist sie dies auch; bezogen auf den Bestand an Leiharbeitskräften zu Beginn dieser Periode (32 000 Ende 1984) ist sie aber beträchtlich.

Nach Berichten der „Schutzgemeinschaft Zeitarbeit" hat der Einsatz von Leiharbeit im Jahre 1994 nach dem scharfen Einbruch in der Rezession von 1993 stark zugenommen[425], was dem traditionellen zyklischen Muster entspricht. Inwieweit dies auch auf die Erhöhung der maximalen Ausleihfrist von sechs auf neun Monate ab Januar 1994 bzw. auf die Aufhebung des Synchronisations- und Wiedereinstellungsverbots für schwer vermittelbare Arbeitslose (ab August 1994) sowie auf die Initiierung der öffentlich geförderten START-Programme nach dem niederländischen Vorbild (ebenfalls für schwer vermittelbare Arbeitslose) zurückzuführen ist, läßt sich nicht eindeutig abschätzen.[426] Die Ergebnisse der Leiharbeitnehmerstatistik der Bundesanstalt für Arbeit für den Zeitraum von Mitte 1994 bis Mitte 1995 zeigen, daß sich der Bestand an überlassenen Zeitarbeitskräften sowohl gegenüber seinem Ende 1993 erreichten, konjunkturellen Tiefstand als auch gegenüber Mitte 1993 so stark erhöht hat, daß der Anteil an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Mitte 1995 mit fast 6 Promille das Niveau zur Zeit des „Vereinigungsbooms" (Mitte 1991 bzw. 1992 jeweils 5,8 Promille) sogar noch übertroffen hat (Tabelle 61). Dies ist deutlich mehr als angesichts der Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts in dieser Periode (durchschnittlich 2,3 vH im Vorjahresvergleich) erwartet werden konnte. Eine gewisse Parallelität zur Situation in den Jahren 1985 und 1986 scheint so von Mitte 1994 bis Mitte 1995 gegeben gewesen zu sein — allerdings mit dem gravierenden Unterschied, daß seinerzeit die Gesamtbe-

---

425 *FAZ*, Die Zeitarbeit hat den Einbruch der Rezession schnell überwunden, 4. Januar 1995.

426 Nach Angaben des nordrhein-westfälischen Sozialministers Horstmann hat die gemeinnützige Start Zeitarbeit GmbH in diesem Bundesland im Jahre 1995 insgesamt 1 577 zuvor arbeitslose Personen beschäftigt, wobei es sich fast ausschließlich um Angehörige von Problemgruppen am Arbeitsmarkt (z.B. Langfristarbeitslose oder Behinderte) handelte. Gut ein Fünftel der vermittelten Arbeitslosen erhielten später unbefristete Arbeitsverträge (*Handelsblatt*, „Start"-Initiative bewährt sich bei Vermittlung von Arbeitslosen, 6. März 1996).

schäftigung deutlich expandierte, während sie noch bis Mitte 1995 in Reaktion auf die Rezession von 1993 weiter abnahm. Insofern spricht sehr viel dafür, daß der außerordentlich starke Anstieg der Zeitarbeit seit Mitte 1994 nicht nur konjunkturell bedingt war, sondern in ganz wesentlichem Umfang auch auf die Erhöhung der maximalen Ausleihfrist von sechs auf neun Monate ab Januar sowie auf die Aufhebung des Synchronisations- und Wiedereinstellungsverbots für schwer vermittelbare Arbeitslose. Man könnte allerdings auch anders herum argumentieren, daß es gerade der sehr verhaltene Aufschwung mit seinen unsicheren Perspektiven für den Arbeitsmarkt gewesen ist, der den verstärkten Rückgriff auf Leiharbeitnehmer forciert hat, wobei sich insbesondere die Erhöhung der maximalen Ausleihfrist sehr förderlich ausgewirkt hat.

3. Private Arbeitsvermittlung

Bereits seit dem 1. April 1994 wurde im Zuge des ersten Gesetzes zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1. SKWPG) der bislang auf wenige Ausnahmefälle beschränkten, privaten Arbeitsvermittlung ein deutlich breiterer Spielraum durch die neue Arbeitsvermittlungsverordnung (AVermV) zugestanden. Zu den wichtigsten Neuerungen, die die AVermV brachte, gehörten ein Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Erlaubnis zur privaten Arbeitsvermittlung durch die Bundesanstalt für Arbeit im Bereich der nicht gewinnorientierten Arbeitsvermittlung sowie der erwerbsmäßigen Vermittlung leitender Angestellter.[427]

Mit Wirkung ab 1. August 1994 wurde im Zuge der Neufassung des BeschFG das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit ganz aufgehoben. Private Arbeitsvermittler müssen allerdings, wie bislang bereits die Zeitarbeitsunternehmen (Arbeitsverleiher), eine Lizenz bei den Landesarbeitsämtern beantragen. Die bei der Lizenzvergabe von der Bundesanstalt für Arbeit zu überprüfenden Zulassungsvoraussetzungen beziehen sich in erster Linie auf die persönliche Eignung und Zuverlässigkeit der Person des privaten Vermittlers (Sachverständigenrat 1994: 105 [Textziffer 120]).

Die privaten Arbeitsvermittler übernehmen mit ihrer Zulassung gleichzeitig die Verpflichtung, gegenüber der Bundesanstalt für Arbeit in halbjährlichem Abstand (jeweils zum 1. August und zum 1. Februar) detailliert über die von

---

[427] Vgl. dazu Bundesanstalt für Arbeit, Presseinformationen Nr. 29/95 vom 11. Mai 1995: 1 f.

ihnen getätigten Vermittlungen zu berichten.[428] In der Zeit vom 1. April bis zum 31. Dezember 1994 wurden von der Bundesanstalt für Arbeit an insgesamt 1 825 Antragsteller aus den alten und neuen Bundesländern Erlaubnisse zum Betreiben einer privaten Arbeitsvermittlung erteilt. Hiervon entfiel erwartungsgemäß der Löwenanteil (81,9 vH bzw. 1 494) auf die Periode der generellen Freigabe der privaten Arbeitsvermittlung seit 1. August 1994.[429]

Ziel der Zulassung der privaten Arbeitsvermittlung (im Wettbewerb mit der staatlichen Arbeitsvermittlung) ist eine Erhöhung der Effizienz der gesamten Arbeitsvermittlung, was sich in einem besseren Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem deutschen Arbeitsmarkt niederschlagen müßte. Dieser wiederum müßte ceteris paribus eine größere Zahl der vermittelten Arbeitskräfte (und damit letztendlich der Zahl der abhängig Beschäftigten insgesamt) bzw. eine entsprechende Abnahme der Zahl der offen oder verdeckt Arbeitslosen im Gefolge haben. Neben diesem quantitativen Effekt spielt der qualitative Aspekt des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt eine wichtige Rolle.[430] Der qualitative Aspekt könnte nur durch Erfahrungsberichte der Vermittler selbst abgedeckt werden.

In der Regel wird es aber außerordentlich schwierig oder gar unmöglich sein, wenigstens den quantitativen Effekt der Zulassung der privaten Arbeitsvermittlung abzuschätzen. Die Gründe hierfür liegen zunächst einmal im Bereich der verfügbaren Statistiken. Soweit es die Ergebnisse der Arbeitsvermittlungen betrifft, ist zu berücksichtigen, daß die Bundesanstalt für Arbeit zwar regelmäßig in detaillierter Form die Resultate der Arbeitsvermittlung durch die Arbeitsämter publiziert; deren Einschaltungsgrad, gemessen an der Anzahl aller neu begonnenen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse, übersteigt aber nach Schätzungen der Bundesanstalt für Arbeit kaum 25 vH (Bundesanstalt für Arbeit 1993: 836), gut drei Viertel aller sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse kommen also durch direkte (informelle) Kontakte (z.B. über Zeitungsannoncen) zwischen den Arbeitsuchenden und den Unternehmen zustande. Dieser informelle Anteil dürfte nach der Zulassung der privaten Arbeitsvermittlung mittelfristig zwar etwas zurückgehen, wobei aber unklar bleiben wird, wie groß jeweils der Gesamtumfang des Stellenmarktes (öffentlich und privat

---

428 Grundlage ist die vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung erlassene Verordnung über die Meldung statistischer Daten der privaten Arbeitsvermittlung (PrAVV) vom 1. August 1994 (Bundesanstalt für Arbeit 1995: 54).

429 Vgl. dazu Bundesanstalt für Arbeit, Presseinformationen Nr. 29/95 vom 11. Mai 1995: 2.

430 Wer z.B. unter seiner beruflichen Qualifikation teilzeitbeschäftigt ist, aber eigentlich eine seiner Qualifikation entsprechende Vollzeitstelle anstrebt, sollte — wiederum ceteris paribus — nach Einführung der privaten Arbeitsvermittlung größere Chancen haben, eine solche Position zu finden als vorher.

vermittelte sowie durch informelle Kontakte zustande gekommene Arbeitsverhältnisse) gewesen sein könnte. Die Bundesanstalt für Arbeit verwendet als Indikator für den Gesamtumfang des Stellenmarktes alle innerhalb einer bestimmten Periode begonnenen, sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse, was aber die nicht sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverträge ausschließt.

Würde man alternativ versuchen, die Effekte der Zulassung privater Arbeitsvermittlung an der Zahl der Erwerbstätigen bzw. der Arbeitslosen nachzuweisen, so ergäben sich kaum weniger Probleme. Von der amtlichen Statistik werden zwar alle abhängig Beschäftigten erfaßt,[431] nicht aber alle Arbeitslosen und damit nicht das gesamte Arbeitsangebot. Es müßten also erst die verdeckte Arbeitslosigkeit („stille Reserve") bzw. das gesamte Arbeitskräfteangebot geschätzt werden, was nur unter Inkaufnahme von erheblichen Schätzfehlern möglich ist. Die Repräsentation des Angebotsüberschusses auf dem deutschen Arbeitsmarkt allein durch die offene Arbeitslosigkeit ist insofern sehr problematisch, als diese Größe nicht nur durch die Tendenzen auf der Nachfrage- und Angebotsseite des Arbeitsmarktes beeinflußt wird, sondern insbesondere im zyklischen Bereich auch beträchtlich von dem „Melde- bzw. Registrierverhalten" der Arbeitsuchenden bei den Arbeitsämtern abhängig ist (R. Schmidt 1986).

Selbst wenn die vorgenannten, gravierenden Mängel in den statistischen Grundlagen nicht bestünden, bliebe noch das Hauptproblem bei der Abschätzung des quantitativen Effektes der Zulassung der privaten Arbeitsvermittlung — nämlich die Isolierung gegenüber den dominierenden konjunkturellen und strukturellen Einflußfaktoren der Nachfrage nach Arbeit sowie gegenüber den Hauptbestimmungsgründen des Angebots von Arbeit (u.a. demographische Komponente einschließlich der Immigranten sowie deren Zugangsmöglichkeiten zum deutschen Arbeitsmarkt oder das Erwerbsverhalten insbesondere verheirateter weiblicher Arbeitskräfte). Berücksichtigt man darüber hinaus, daß sich die private Arbeitsvermittlung bisher kaum vollständig etabliert hat und daß sich vor allem klare Strukturen im Wettbewerb zwischen staatlichen und privaten Vermittlern noch nicht herausgebildet haben, so bestehen keine Chancen für eine Wirkungsanalyse auf der Basis amtlicher Statistiken. Insofern bleibt nur die Möglichkeit, aktuelle Informationen aus der Tagespresse bzw. aus den Presseinformationen der Bundesanstalt für Arbeit kritisch auszuwerten.

Folgt man den Berichten in der Tagespresse,[432] so wurde die private Arbeitsvermittlung bislang von den Arbeitsuchenden zwar lebhaft konsultiert, von den

---

431 Dabei kann, dies haben die Ergebnisse der Volkszählung aus dem Jahre 1987 gezeigt, gerade der fortschreibungsbedingte Fehler bei den nicht sozialversicherungspflichtig Beschäftigten beträchtliche Größenordnungen annehmen.

432 Vgl. dazu *FAZ*, Die Arbeitgeber nutzen die private Arbeitsvermittlung nur wenig, 31. Januar 1995 sowie *Die Welt*, Private Jobvermittlung ein Flop, 12. Dezember 1994.

Unternehmen aber nur sehr zögernd angenommen, so daß sehr viel weniger private Vermittlungen zustande kamen, als zunächst von den auf diesem Gebiet tätigen Unternehmen erwartet worden waren.[433] Trotz des Aufschwungs, der nach der Jahreswende 1993/94 eingesetzt hatte, hielten sich offenbar die meisten Unternehmen nach den zum Teil dramatischen Erfahrungen in der Rezession von 1992/93 bei Neueinstellungen sehr zurück. Auch gab es unvermeidliche Anlaufschwierigkeiten organisatorischer Art. Bedeutsam war wohl zudem die Tatsache, daß die im Erfolgsfall zu entrichtende Vermittlungsgebühr, die sich auf etwa 10 bis 16 vH eines Jahreslohns bzw. -gehalts des Vermittelten beläuft, allein von den personalsuchenden Unternehmen getragen werden muß. Letzteres wirkte vor allem für Klein- und Mittelbetriebe abschreckend — dies zeigte sich besonders in den neuen Bundesländern.[434]

Die ersten amtlichen Angaben über die Zahl der insgesamt im Zeitraum August bis Dezember 1994 zustande gekommenen, privaten Arbeitsvermittlungen der seit dem 1. August neu zugelassenen Arbeitsvermittler bestätigen im großen und ganzen dieses Bild.[435] Insgesamt wurden der Bundesanstalt für Arbeit in dieser Periode von diesen Vermittlern 7 111 erfolgreich abgeschlossene Arbeitsverträge gemeldet, was im Vergleich zu 1,368 Millionen amtlichen Vermittlungen auf nur marginale Marktanteilsgewinne der Privaten hinweist. Von den 7 111 Privatvermittlungen entfielen mehr als die Hälfte (58 vH bzw. 4 115) auf nichterwerbsorientierte Privatvermittler (z.B. START-Programme), die zu fast drei Vierteln vorher Erwerbslosen einen neuen Arbeitsplatz verschaffen konnten — diese Gruppe konnte von den kommerziellen Vermittlern bislang vergleichsweise wenig erreicht werden. Auf rund 6 000 veranschlagt der Bundesverband Personalvermittlung (BPV) die Zahl der gewerblichen Arbeitsvermittlungen im ersten Halbjahr 1995, was gegenüber den im Zeitraum August–Dezember 1994 getätigten Vermittlungen (2 996) einen sehr kräftigen Anstieg bedeutet.[436] Tatsächlich wurden der Bundesanstalt für Arbeit im ersten Halbjahr 1995 seitens der neu zugelassenen, gewerbsmäßig tätigen Arbeitsvermittler 6 815 Vermittlungen gemeldet, von denen rund 25 vH auf vorher Arbeitslose entfielen. Im Vergleich zu den 1,57 Millionen Vermittlungen der Arbeitsämter

---

433 Sowohl neugegründete Unternehmen, deren alleiniger Betriebszweck die Arbeitsvermittlung ist, als auch bestehende Zeitarbeitsunternehmen, die sich auf dem Gebiet der privaten Arbeitsvermittlung etablieren wollen.

434 Vgl. dazu *Der Tagesspiegel*, Das harte Geschäft der Arbeitsvermittlung, 20. Dezember 1994 und *Die Welt*, Private Arbeitsvermittlung: Der Horizont hellt sich auf, 4./5. Februar 1995.

435 Vgl. dazu Bundesanstalt für Arbeit, Presseinformationen Nr. 29/95 vom 11. Mai 1995: 1.

436 *Handelsblatt*, Leise Töne von den privaten Arbeitsvermittlern, 28./29. Juli 1995.

in derselben Periode stellen die Vermittlungen der „Privaten" allerdings immer noch nicht mehr als einen Tropfen auf den heißen Stein dar.[437]

In den kommenden Jahren dürfte aufgrund der Intensivierung des Wettbewerbs zwischen privaten und staatlichen Vermittlern die Zahl der Vermittlungen insgesamt spürbar stärker expandieren, als insbesondere durch die konjunkturelle Entwicklung vorgegeben wird. Dieser Prozeß wird wohl primär durch weitere Marktanteilsgewinne der privaten Vermittler charakterisiert sein (gewinnorientiert arbeitende Vermittler werden hiervon ebenso profitieren wie gemeinnützige Agenturen), wobei aber spektakuläre Verschiebungen in den Marktanteilen von öffentlicher und privater Vermittlung kaum zu erwarten sind. Die absolute Zahl der Arbeitsvermittlungen durch die Bundesanstalt für Arbeit dürfte signifikant zunehmen bei sinkendem Marktanteil. Sieht man einmal von dem konjunkturellen Aspekt ab, so beruht diese Einschätzung auf der Annahme, daß die von der Bundesanstalt für Arbeit im Jahre 1994 ergriffenen Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz ihrer Vermittlungsbemühungen[438] auch in den nächsten Jahren unverändert fortgeführt werden.

Inwieweit die auf die Verstärkung der Vermittlungsbemühungen der Bundesanstalt für Arbeit zurückgehende künftige Zunahme der Gesamtvermittlungen als Deregulierungseffekt eingestuft werden kann, hängt letztlich davon ab, wo die eigentliche Motivation für die „Vermittlungsaktionen" der Bundesanstalt für Arbeit seit dem Jahre 1994 zu suchen ist. Es liegt zunächst nahe, hierin ausschließlich eine Reaktion der Bundesanstalt für Arbeit auf die generelle Zulassung der privaten Arbeitsvermittlung seit dem 1. August 1994 zu sehen — ebenso wie es naheliegt, daß die Bundesanstalt für Arbeit dies, wenn es denn so wäre, nicht öffentlich einräumen würde. In Betracht gezogen werden muß aber auch, daß der außergewöhnlich scharfe Beschäftigungseinbruch des Jahres 1993, der sich 1994 noch fortsetzte, sowie der damit verbundene Anstieg der offenen Arbeitslosigkeit ein wichtiges Stimulans für die Bundesanstalt für Arbeit war, die Qualität ihrer Vermittlungsbemühungen substantiell zu verbessern. Wahrscheinlich haben beide Faktoren in dieselbe Richtung gewirkt, so daß es sich bei der Reaktion der Bundesanstalt für Arbeit nur teilweise um einen Deregulierungseffekt handelt.

---

437 Bundesanstalt für Arbeit, Presseinformationen Nr. 59/95 vom 13. November 1995.

438 Hier sind in erster Linie die Freistellung von Fachkräften ausschließlich zur Einwerbung und Bearbeitung von Stellenangeboten sowie die im Herbst 1994 initiierte Vermittlungsoffensive zu nennen. So konnten im Jahre 1995 im Rahmen einer selbst gewählten Schwerpunktaufgabe der Bundesanstalt für Arbeit mehr als 258 000 Langfristarbeitslose bzw. von Langfristarbeitslosigkeit bedrohte Personen in Arbeitsverhältnisse vermittelt werden. Dies war in der Mehrzahl der Fälle ohne den Einsatz besonderer finanzieller Hilfen möglich (Bundesanstalt für Arbeit 1996: 152).

II. Das neue Arbeitszeitgesetz vom 6. Juni 1994

Angesichts des erst am 1. Juli 1994 in Kraft getretenen, neuen Arbeitszeitgesetzes lassen sich noch kaum empirisch abgesicherte Aussagen über dessen Deregulierungseffekte machen. Daher werden nur mögliche Wirkungen der unter Deregulierungsaspekten bedeutendsten Bestimmungen des Gesetzes kurz diskutiert.

1. Auf dem Weg von der Wochen- zur Jahresarbeitszeit

Im neuen Arbeitszeitgesetz wird die tägliche Regelarbeitszeit von acht Stunden zwar beibehalten. Sie kann aber, und dies nicht nur wie bislang in begründeten Ausnahmefällen, je nach Auftragslage auf bis zu zehn Stunden am Tag verlängert werden.[439] Der hierfür zur Verfügung stehende Ausgleichszeitraum (zur intertemporalen Realisierung des Achtstundentages), der im alten Gesetz mit 14 Tagen so knapp bemessen war, daß er den Unternehmen kaum Spielraum zur Anpassung der effektiven Arbeitszeit an konjunkturelle Schwankungen der Auftragslage ließ, wurde auf sechs Monate verlängert. Darüber hinaus wird den Tarifparteien die Option zugestanden, diesen Ausgleichszeitraum durch Sondervereinbarungen bis auf 12 Monate oder mehr auszudehnen (Heister 1995: 9 f.).

Hinsichtlich der Gestaltung der Wochenarbeitszeit ist wichtig, daß das grundsätzliche Verbot der Arbeit an Sonn- und Feiertagen zwar fortbesteht, daß aber Ausnahmen hiervon nicht nur wie bislang aus technischen Gründen, sondern auch zur Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit heimischer Produzenten aus der Industrie zugelassen werden. Für diese Ausnahmen besteht eine Einzelgenehmigungspflicht, im Rahmen derer das beantragende Unternehmen darzulegen hat, daß ohne den Rückgriff auf Sonn- und Feiertagsarbeit (nach konsequenter Ausnutzung aller Möglichkeiten des Einsatzes von Überstunden und Nachtarbeit an den normalen Werktagen) akut Arbeitsplätze gefährdet wären. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn die Maschinenlaufzeiten der wichtigsten ausländischen Konkurrenten Sonn- und Feiertage einschließen.[440]

Von vitaler Bedeutung ist die Möglichkeit der Einführung von Sonn- und Feiertagsarbeit für die unter starkem weltwirtschaftlichen Anpassungsdruck ste-

---

[439] Beschränkungen ergeben sich hierbei lediglich aus Gründen des Arbeitsschutzes wie beispielsweise einer ununterbrochenen Ruhezeit von 11 Stunden zwischen den Phasen der Arbeit.

[440] *Die Wirtschaft*, Ab 1. Juli 1994 gilt ein neues Arbeitszeitgesetz, 7. Juli 1994.

hende Textilindustrie. Nach einer Schätzung des Vorstandes des Verbandes Gesamttextil werden etwa 80 Firmen mit ca. 5 000 abhängig Beschäftigten Genehmigungen für die Arbeit an Sonn- und Feiertagen aus Wettbewerbsgründen beantragen, darunter in erster Linie die mit hoher Kapitalintensität produzierenden Spinnereien und Webereien.[441] Damit würden weniger als 3 vH aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Wirtschaftsbereich „Textilverarbeitung" von dieser Regelung profitieren. Folgt man den Ergebnissen einer Umfrage des Handelsblattes, so haben bis zum 30. Juni 1995 insgesamt 170 Betriebe in Ost- und Westdeutschland Genehmigungen zur Einführung von Sonntagsarbeit aus Wettbewerbsgründen (§ 13 Ziffer 5 des ArbZG) erhalten, wovon 14 000 Beschäftigte betroffen sind.[442]

Die Ausweitung des Ausgleichszeitraums für Abweichungen von der achtstündigen Normalarbeitszeit auf sechs Monate fiel in eine Periode, in der die Tarifvertragsparteien, die noch unter dem Schock der Rezession von 1993 standen, von sich aus (und noch ohne die rechtliche Abdeckung des neuen Arbeitszeitgesetzes) den Ausgleichszeitraum über die Sechsmonatsfrist hinaus verlängert hatten. Beispielhaft sei hier auf die Metall- und Elektroindustrie (Erhöhung von 6 auf 12 Monate) sowie auf die Chemische Industrie (Ausweitung bei projektgebundenen Arbeiten bis auf maximal 36 Monate) in der Tarifrunde 1994 verwiesen. In dieser Hinsicht hat, etwas überspitzt formuliert, das neue Arbeitszeitgesetz ohnehin bestehende Tendenzen in Richtung auf die Festlegung einer Jahresarbeitszeit durch die Tarifvertragsparteien nur legalisiert, was die potentiellen, originären Deregulierungseffekte des neuen Arbeitszeitgesetzes a priori wesentlich geschmälert haben könnte. Inwieweit dies der Fall ist, hängt wesentlich von der Akzeptanz der von den Tarifvertragsparteien vereinbarten, neuen Flexibilisierungsmodelle der Arbeitszeit durch die jeweils betroffenen Mitgliedsunternehmen ab. Dabei darf die Erhöhung des Ausgleichszeitraums nicht isoliert, sondern muß in Verbindung mit den übrigen Flexibilisierungsinstrumenten wie der Festlegung eines Arbeitszeitkorridors, der Regelung des Lohnausgleichs bei verkürzter Arbeitszeit und den in diesem Zusammenhang gegebenenfalls gewährten Beschäftigungsgarantien gesehen werden. Nach Schätzungen der IG Metall hatten bis zum Sommer 1994 nur etwa 10 vH aller Unternehmen der Metall- und Elektrobranche in den alten Bundesländern von dem ausgehandelten „Korridormodell" der Arbeitszeitgestaltung Gebrauch ge-

---

441 *Welt am Sonntag*, Das neue Arbeitszeitgesetz setzt Flexibilität gegen starre Regeln, 26. Juni 1994.

442 *Handelsblatt*, 170 Betriebe sichern sich ihre Existenz mit Sonntagsarbeit, 14. August 1995.

macht;[443] in der Chemischen Industrie waren es nach Ermittlungen der IG Chemie mit 1,5 vH der betroffenen Unternehmen noch wesentlich weniger Unternehmen.[444] Ursächlich hierfür waren vermutlich weniger die Ablehnung dieser Flexibilisierungsmodelle der Arbeitszeit durch die Unternehmen oder das Fehlen eines gesetzlichen Rahmens im alten Arbeitszeitgesetz als vielmehr die Tatsache, daß zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Arbeitszeitmodelle (Chemische Industrie am 11. Januar 1994, Metall- und Elektroindustrie am 5. März 1994) der durch die Rezession von 1993 induzierte Beschäftigungsabbau schon sehr weit fortgeschritten war und mithin durch diese Modelle nur noch in Ausnahmefällen eine Beschäftigungssicherung instrumentalisiert werden konnte.

Demnach dürfte die eigentliche Bewährungsprobe der neuen Arbeitszeitmodelle noch bevorstehen — und zwar im nächsten Konjunkturabschwung. Erst dann wird sich zeigen, ob und inwieweit sich die im neuen Arbeitszeitgesetz gegebene, gesetzliche Absicherung des Ausgleichszeitraums von sechs und mehr Monaten (letzteres nach freier Vereinbarung durch die Tarifparteien) für die praktische Anwendung der neuen Arbeitszeitmodelle auf der Ebene der einzelnen Betriebe als förderlich erweist. Dies gilt für die Metall- und Elektroindustrie bzw. die Chemische Industrie ebenso wie für die vielen anderen Tarifbereiche, die inzwischen den Ausgleichszeitraum für Abweichungen von der täglichen Normalarbeitszeit auf ein Jahr verlängert haben bzw. die dies bis Ende 1996 tun werden.[445]

2. Aufhebung des Nachtarbeitsverbots für Arbeiterinnen und Neuregelung des Frauenarbeitsschutzes

Der Verzicht auf das Nachtarbeitsverbot für Arbeiterinnen dürfte sich in erster Linie an dem Prinzip der Gleichberechtigung von Frauen und Männern auch auf dem Arbeitsmarkt orientieren, zu dem ein allgemeines Verbot für weibliche Arbeiter in einem inhaltlichen Widerspruch steht. Um dem Schutzgedanken des früheren Nachtarbeitsverbots für Arbeiterinnen nunmehr auf individueller Basis zu genügen, werden nachts beschäftigten Arbeiterinnen regelmäßige arbeitsme-

---

443 *FAZ*, Hürden bei der betrieblichen Umsetzung des Arbeitszeitkorridors, 19. Juli 1994.

444 *Wirtschaftswoche*, Am Rumdrucksen — überraschend wenige Unternehmen nutzen die neuen Möglichkeiten zur Flexibilisierung der Arbeitszeit, 22. Juli 1994.

445 Es sei hier unterstellt, daß die zur Zeit bis Frühjahr 1996 befristete Korridorregelung in der Metall- und Elektroindustrie um zwei Jahre verlängert wird; in der Chemischen Industrie gilt das Korridormodell unbefristet.

dizinische Untersuchungen sowie vor allem ein Anspruch auf einen Tagesarbeitsplatz bei nachgewiesener gesundheitlicher Gefährdung durch Nachtschichten oder im Falle der Betreuung von Kindern unter 12 Jahren zuerkannt (im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten). Gleichzeitig ist in der Aufhebung des Nachtarbeitsverbots für Arbeiterinnen eine Deregulierungsmaßnahme zu sehen, die es den hauptsächlich betroffenen Unternehmen in der Verarbeitenden Industrie (darunter an erster Stelle der Textilindustrie) gestattet, nunmehr auch weibliche Arbeiter in der Nachtschicht einzusetzen mit dem Ziel, die nicht selten bestehenden Engpässe bei der Bereitstellung von Personal für die Nachtschicht leichter zu überwinden. Inwieweit dies auf mittlere Sicht, d.h. nach entsprechenden Umorganisationen auf der betrieblichen Ebene, zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze führt, läßt sich noch nicht abschätzen. Es ist jedoch zu vermuten, daß zusätzliche Neueinstellungen nur einen sehr begrenzten Umfang haben werden im Vergleich zu der Neuverteilung von Tag- und Nachtarbeit innerhalb bestehender Belegschaften.

Die Neuregelung des Frauenarbeitsschutzes erfolgte ebenfalls primär nach dem Gleichberechtigungsprinzip. Sie führte zur Aufhebung nahezu sämtlicher bestehender Verbote bzw. Beschränkungen für die Beschäftigung von Frauen. Inwieweit hiervon die betroffenen Teilarbeitsmärkte beeinflußt werden und ob beispielsweise zusätzliche Arbeitsplätze entstehen werden, ist gegenwärtig nicht einmal in groben Konturen absehbar.

III. Zugang ausländischer Arbeitskräfte zum deutschen Arbeitsmarkt

Deregulierungsschritte im eigentlichen Sinne, etwa vergleichbar den Maßnahmen, die im Rahmen des BeschFG seit 1985 ergriffen worden sind, hat es auf dem Gebiet der Immigration nicht gegeben, da sich die Bundesrepublik Deutschland bis zum heutigen Tage offiziell nicht als Einwanderungsland verstanden hat, obwohl sie es de facto längst geworden ist. Entsprechend wurde keine Einwanderungspolitik formuliert, die den Hintergrund für bewußt konzipierte Deregulierungsschritte hätte liefern können. Die zu Beginn der sechziger Jahre einsetzenden, außerordentlich umfangreichen Zuwanderungen in das alte Bundesgebiet[446] waren entweder rein arbeitsmarktpolitisch motiviert (Anwerbung von Gastarbeitern bis zum Anwerbestopp im November 1973), oder sie

---

446 Von den — rückblickend innerdeutschen — Flüchtlingsströmen aus der ehemaligen DDR nach Westdeutschland wird hier abgesehen.

wurden unter übergeordneten humanitären Gesichtspunkten (Asylrecht, Kontingentflüchtlinge, Gestattung des Familiennachzugs nach dem Anwerbestopp) bzw. aus grundsätzlichen Erwägungen (Zuzug von deutschstämmigen Aussiedlern aus Osteuropa und den asiatischen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion) zugelassen.

Nichtsdestoweniger hat es auf dem Gebiet der Zugangsmöglichkeiten der Einwanderer zum deutschen Arbeitsmarkt („Arbeitserlaubnisrecht") eine Fülle von Maßnahmen gegeben, die — wenn auch meist stark durch die Arbeitsmarktlage bedingt und im allgemeinen die Folge vorangegangener Regulierungen — als partielle Deregulierungsschritte interpretiert werden könnten. Ein Paradebeispiel hierfür ist die seit Anfang 1991 als Ausnahme vom allgemeinen Anwerbestopp ermöglichte Anwerbung von Saisonarbeitskräften aus osteuropäischen Ländern für Wirtschaftsbereiche wie z.B. die Land- und Forstwirtschaft. So eindeutig wie in diesem Fall wird sich eine Erleichterung des Zugangs zum deutschen Arbeitsmarkt für bestimmte Migrantengruppen nicht immer gleichzeitig als eine Deregulierung mit effizienzsteigernder Wirkung einstufen lassen. Es ist mithin von Fall zu Fall zu prüfen, ob und inwieweit einer Verringerung der Zugangsbarrieren für eine bestimmte Migrantengruppe unter Beachtung aller sonstigen Aspekte[447] ein deregulierender Charakter im Sinne einer Verbesserung der Effizienz zumindest auf Teilarbeitsmärkten zuerkannt werden kann. Unter einer Steigerung der Effizienz wird in diesem Kapitel verstanden, daß durch den Einsatz ausländischer Arbeitskräfte auf dem deutschen Arbeitsmarkt einem spezifischen, zumeist sektoral und/oder temporär eng begrenzten Mangel an hinreichend motivierten deutschen Arbeitskräften abgeholfen wird, so daß es zu einer Anpassung des Angebots an die Nachfrage auf den betreffenden Teilarbeitsmärkten kommt. Von entscheidender Bedeutung für die Erhöhung der Effizienz des deutschen Arbeitsmarkts durch den Rückgriff auf ausländische Arbeitskräfte sind hierbei die häufig zu beobachtenden Motivationsdefizite gering oder gar nicht qualifizierter deutscher Arbeitskräfte im Hinblick auf eine Erwerbstätigkeit im Niedriglohnbereich bestimmter Sektoren (beispielsweise in der Land- und Forstwirtschaft oder in Hotels und Gaststätten), denen eine überwiegend hohe Motivation bei entsprechenden ausländischen Arbeitskräften gegenübersteht.

Sieht man einmal von dem statistisch genau belegten Einsatz von Saisonarbeitskräften und Werkvertragsarbeitnehmern aus Osteuropa ab, so ist der Nachweis potentieller Deregulierungseffekte bei den Migrantengruppen „nachgezo-

---

[447] Hier sind vor allem Verdrängungseffekte gegenüber deutschen Arbeitskräften im Niedriglohnbereich, die Auswirkungen auf das Lohnniveau und die Lohnstruktur in den betroffenen Sektoren sowie der Einfluß auf die Entwicklung der offenen Ausländerarbeitslosigkeit zu nennen.

gene Familienangehörige von Gastarbeitern", „Asylbewerber" und „Bürgerkriegsflüchtlinge" angesichts fehlender statistischer Angaben über deren Erwerbstätigkeit in Deutschland nur auf dem Umweg über komplizierte „Indizienbeweise" möglich. Dies wiederum setzt eine genaue Kenntnis der komplexen Materie des Arbeitserlaubnisrechts für ausländische Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Staaten voraus. Um hier dem nicht mit diesem Spezialwissen ausgerüsteten Leser wenigstens eine Orientierungshilfe zu geben, wurden in Übersicht 6 (S. 372) die wichtigsten Veränderungen des Arbeitserlaubnisrechts nach dem Anwerbestopp vom November 1973 zusammengestellt, einschließlich eines ersten Bewertungsversuchs unter dem Aspekt „Regulierung/Deregulierung".

1. Bei welchen Migrantengruppen können Deregulierungseffekte auftreten?

Bei der folgenden Analyse kann die an sich sehr wichtige Migrantengruppe der Aussiedler von vornherein außer Betracht bleiben, da die Anerkennung als Aussiedler gleichbedeutend mit dem Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft ist, mit der ein uneingeschränktes Zugangsrecht zum deutschen Arbeitsmarkt verbunden ist. Dasselbe gilt für Zuwanderer aus den Staaten der EU, die keiner Arbeitserlaubnis bedürfen, d.h., die deutschen Staatsbürgern gleichgestellt sind. Hinsichtlich der Zuwanderer ausländischer Nationalität aus Nicht-EU-Staaten lassen sich im wesentlichen fünf Gruppen unterscheiden:

(1) die in der Periode 1961–1973 in Nicht-EU-Staaten angeworbenen „Gastarbeiter der ersten Generation" sowie deren hier geborene Kinder („zweite Gastarbeitergeneration"), die inzwischen entweder keine Arbeitserlaubnis mehr benötigen oder die zumindest über eine „besondere Arbeitserlaubnis" verfügen. Diese ist in der Regel unbefristet und unterliegt nicht dem Vermittlungsprimat für Deutsche (und ihnen arbeitserlaubnisrechtlich gleichgestellte Ausländer z.B. aus anderen EU-Staaten) gemäß § 19 Abs. 1 Satz 3 Arbeitsförderungsgesetz (AFG);

(2) die nach der Verhängung des Anwerbestopps vor allem in den Jahren 1974 bis 1985 von den Drittlandsgastarbeitern der ersten Generation (primär aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien) nachgeholten Familienangehörigen (Ehegatten und Kinder), deren Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt sich ganz nach der jeweiligen Ausgestaltung der AEVO richtet. Beim Ersteintritt in den deutschen Arbeitsmarkt erhalten sie (von einigen Ausnahmen abgesehen) nur eine allgemeine Arbeitserlaubnis, die befristet ist, bei erstmaliger Ausstellung nur für bestimmte Wirtschaftsbereiche bzw. Arbeitsamtbezirke gilt

und die unter dem Vermittlungsprimat für deutsche und ihnen gleichgestellte ausländische Arbeitskräfte steht;

(3) Asylbewerber, für die im Prinzip dasselbe gilt wie für die nachgeholten Familienangehörigen der ersten Gastarbeitergeneration (Gruppe (2)), wobei aber in der AEVO für Asylbewerber meist andere Wartefristen bis zum ersten Eintritt in den deutschen Arbeitsmarkt festgelegt worden sind als für nachgeholte Familienangehörige. Ähnliches gilt für die sogenannten De-facto-Flüchtlinge, d.h. für zwar nicht anerkannte, aber weiterhin in Deutschland geduldete Asylbewerber, sowie bis Mitte 1993 für Bürgerkriegsflüchtlinge;

(4) anerkannte Asylbewerber und Kontingentflüchtlinge, die sofort einen Anspruch auf eine besondere Arbeitserlaubnis haben. Für Bürgerkriegsflüchtlinge gilt dies nur, soweit es sich um Kontingentflüchtlinge handelt (seit Mitte 1993);

(5) Saisonarbeitskräfte aus osteuropäischen Ländern, die seit Anfang 1991 aufgrund von zwischenstaatlichen Vereinbarungen für maximal drei Monate im Jahr eine allgemeine, ebenfalls unter dem Vermittlungsprimat für deutsche und ihnen rechtlich gleichgestellte, ausländische Arbeitnehmer (§ 19 Abs. 1 Satz 3, AFG) stehende Arbeitserlaubnis erhalten können. Diese kann für die Bereiche Land- und Forstwirtschaft, Weinbau, Hotels und Gaststätten, das Schaustellergewerbe sowie bis August 1993 für die Bauwirtschaft erteilt werden.

Deregulierungseffekte kann es ausschließlich bei den Gruppen (2) (nachgeholte Familienangehörige der ersten Gastarbeitergeneration), (3) (Asylbewerber und De-facto-Flüchtlinge) und (5) (Saisonarbeitskräfte aus osteuropäischen Ländern) geben, da deren Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt noch über das Arbeitserlaubnisrecht gesteuert werden kann. Konsequenterweise müßte versucht werden, die Deregulierungseffekte gezielt für diese Gruppen nachzuweisen. Dies ist jedoch bei den Gruppen (2) und (3) nicht möglich, da in der amtlichen Erwerbstätigenstatistik sowie im Mikrozensus bei den Ausländern weder nach dem Merkmal „Asylbewerber" noch nach dem Merkmal „nachgeholte Familienangehörige" differenziert wird; letzteres wäre in der statistischen Praxis ohnehin kaum durchführbar. Lediglich in der Arbeitserlaubnisstatistik der Bundesanstalt für Arbeit wurden in der Vergangenheit in unregelmäßigen Abständen Angaben speziell über die Zahl der an Asylbewerber oder an nachgeholte Familienangehörige der ersten Gastarbeitergeneration erteilten Arbeitserlaubnisse gemacht. Demgegenüber ist die Zahl der in der Bundesrepublik beschäftigten, osteuropäischen Saisonarbeitskräfte bekannt.[448] Aus den vorgenannten Gründen lassen sich eventuelle Deregulierungseffekte für die in den Gruppen (2) und (3) definierten Personenkreise nur indirekt mit Hilfe einer Kombination

---

448 Aus den Angaben der Bundesanstalt für Arbeit, die diese vermittelt und die über die Einhaltung der zugrundeliegenden zwischenstaatlichen Vereinbarungen zu wachen hat.

der Statistik der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer (sowie deren Aufgliederung nach Nationalitäten) mit der Statistik der als arbeitslos registrierten Ausländer, derjenigen des Zustroms von Asylbewerbern und der Arbeitserlaubnisstatistik der Bundesanstalt für Arbeit ermitteln.

2. Möglichkeiten der Identifizierung von Deregulierungseffekten bei ausländischen Arbeitskräften

Notwendige Bedingung für einen Deregulierungseffekt

Eine notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für das Vorliegen eines Deregulierungseffekts bei ausländischen Arbeitnehmern ist, daß sich deren Anteil an allen abhängig beschäftigten Arbeitskräften allein infolge einer Lockerung der Zugangsbarrieren für die Migrantengruppen (2), (3) und (5) signifikant erhöht. Eine Vergrößerung des Ausländeranteils auf der Basis der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten kann nämlich auf andere Faktoren zurückzuführen sein, beispielsweise auf eine konjunkturelle Zunahme der Nachfrage nach Arbeitskräften im Baugewerbe, wo überdurchschnittlich viele ausländische Arbeitnehmer beschäftigt sind. Insofern muß zunächst auf alle anderen wichtigen Einflußfaktoren des Anteils der Ausländer an den insgesamt sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eingegangen werden.

Nachfrageseitig wird dieser Anteil in erster Linie durch strukturelle und konjunkturelle Faktoren bestimmt. Bei den strukturellen Faktoren spielt vor allem die Tatsache eine Rolle, daß der weitaus größte Teil der Ausländer im Verarbeitenden Gewerbe und in der Bauwirtschaft beschäftigt ist — beides Sektoren, deren Anteil an der Gesamtbeschäftigung besonders seit dem ersten Ölpreissprung tendenziell rückläufig ist. Erschwerend kommt hinzu, daß innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes eine zum Teil starke Konzentration der ausländischen Erwerbstätigen in Branchen zu beobachten ist, die unter besonderem weltwirtschaftlichen Anpassungsdruck stehen (wie beispielsweise die Eisen- und Stahlindustrie oder die Textilindustrie). Die stark expansive Beschäftigung von Ausländern in einigen Bereichen des Dienstleistungssektors (Hotel- und Gaststättengewerbe oder Reinigung und Körperpflege) wirkt den eben beschriebenen, negativen Tendenzen für den Einsatz ausländischer Arbeitskräfte zwar zunehmend entgegen, wobei aber angesichts der vorerst noch geringen Bedeutung des Dienstleistungssektors für die gesamte Beschäftigung von Ausländern nur eine partielle Kompensation möglich ist. Als Nettoeffekt ergibt sich langfristig eine deutliche Abnahme des Anteils der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer an allen sozialversicherungspflichtig Tätigen (Tabelle 62). Soweit

Tabelle 62 — Ausländische Arbeitnehmer im früheren Bundesgebiet 1974–1994 (Tsd.)

	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte[a]							Anteil der Ausländer an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (vH)	Als arbeitslos registrierte Ausländer	Geschätzte „stille Reserve" bei Ausländern[b]	Asylbewerber (Zugang)	Geschätztes Potential ausländischer Arbeitskräfte[b]
	insgesamt	Deutsche	Ausländer									
			insgesamt	Türken	Italiener, Griechen, Spanier	Jugoslawen	übrige Nationalitäten					
1974	20741	18377	2364	.	.	.	.	11,4	73	124	9	2499
1975	20065	18031	2034	.	.	.	.	10,1	152	184	10	2313
1976	19961	18043	1918	523	560	386	449	9,6	104	156	11	2125
1977	19973	18106	1867	512	534	373	448	9,3	92	132	16	2040
1978	20233	18372	1861	512	523	367	459	9,2	99	128	33	2037
1979	20719	18781	1938	541	526	364	507	9,4	94	127	51	2103
1980	21013	18999	2014	581	519	353	561	9,6	109	183	108	2247
1981	20788	18888	1900	577	487	334	502	9,1	172	300	49	2314
1982	20438	18666	1772	556	443	313	460	8,7	249	313	37	2279
1983	20158	18472	1686	536	412	301	437	8,4	292	264	20	2189
1984	20200	18602	1598	502	383	292	421	7,9	269	246	35	2061
1985	20443	18877	1566	496	363	291	416	7,7	254	258	74	2029
1986	20800	19229	1571	510	351	291	419	7,6	248	280	100	2049
1987	21084	19505	1579	521	338	290	430	7,5	263	264	57	2055
1988	21317	19701	1616	538	333	294	451	7,6	268	352	103	2182
1989	21736	20048	1688	567	335	302	484	7,8	231	484	121	2343
1990	22566	20778	1788	604	333	314	537	7,9	202	625	193	2557
1991	23289	21383	1906	640	328	331	607	8,2	210	803	226	2826
1992	23526	21469	2057	654	330	376	697	8,7	257	951	358	3149
1993	23121	20948	2173	632	368	413	760	9,4	349	950	258	3362
1994	22803	20666	2137	609	372	421	735	9,4	410	.	102	.

[a]Durchschnitt aus den Stichtagserhebungen jeweils am 31. März, 30. Juni, 30. September und 31. Dezember eines Jahres. — [b]Eigene Schätzungen im Rahmen des vierteljährlichen IfW-Konjunkturmodells für die alten Bundesländer.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit *Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit* (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen und Schätzungen.

die Schwankungen um diesen Trend konjunkturell bedingt sind, läßt sich im wesentlichen das folgende Muster erkennen: Im Aufschwung steigt der Ausländeranteil an, im Abschwung, vor allem aber in der Rezession, geht er in der Regel kräftig zurück. Ursächlich hierfür ist primär, daß die Beschäftigung sowohl in der Bauwirtschaft als auch im Verarbeitenden Gewerbe eine sehr viel stärkere zyklische Reagibilität zeigt als diejenige in den übrigen Bereichen (darunter an erster Stelle der gesamte tertiäre Sektor).

Angebotsseitig ist der Anteil der ausländischen Arbeitnehmer an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zum einen von der Gesamtzahl der ausländischen Arbeitskräfte im Inland[449] abhängig und zum anderen davon, inwieweit diese ausländischen Arbeitskräfte aufgrund der Ausgestaltung der AEVO Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt haben.

Es geht also in einem ersten Schritt darum, innerhalb der Gesamtveränderungen der Größe „Anteil der sozialversicherungspflichtig tätigen Ausländer an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten" diejenigen Bewegungen zu isolieren, die mit hoher Wahrscheinlichkeit auf Erleichterungen des Zugangs zum westdeutschen Arbeitsmarkt für die Angehörigen der Gruppen (2), (3) und (5) zurückgeführt werden können. Die so verursachten Bewegungen kommen als mögliche Deregulierungseffekte in Betracht. Diese sind dann in einem zweiten Schritt von Fall zu Fall darauf zu untersuchen, ob sie dem Effizienzkriterium (Behebung eines spezifischen Arbeitskräftemangels) genügen, wobei allerdings angesichts des großen statistischen Informationsdefizits eine pragmatische Betrachtungsweise angebracht erscheint.

Hinreichende Bedingung für einen Deregulierungseffekt

Bei der Beantwortung der Frage, ob und inwieweit eine aufgrund der Erleichterung des Zugangs zum deutschen Arbeitsmarkt für die Migrantengruppen (2), (3) und (5) zustande gekommene Zunahme der Ausländerbeschäftigung als Deregulierungseffekt mit effizienzsteigernder Wirkung eingestuft werden kann, spielt der § 19 Abs. 1 Satz 3 des AFG (im folgenden kurz als § 19 AFG bezeichnet) eine Schlüsselrolle. Dieser besagt, daß ein Arbeitsplatz nur dann von einem Ausländer mit einer allgemeinen Arbeitserlaubnis besetzt werden kann, wenn für diesen Arbeitsplatz keine geeigneten deutschen oder ihnen gleichgestellte Ausländer[450] zur Verfügung stehen. Dieses primär deutschen Arbeitsu-

---

449 Geschätztes Potential an ausländischen Arbeitskräften einschließlich derjenigen Ausländer im erwerbsfähigen Alter, die zwar einen Arbeitsplatz anstreben, denen aber vorerst aufgrund einer fehlenden Arbeitserlaubnis der Zutritt zum deutschen Arbeitsmarkt verwehrt ist. Zur Ableitung der Potentialschätzung für abhängige ausländische Arbeitskräfte vgl. R. Schmidt (1983).

450 Auf den Zusatz „... oder ihnen gleichgestellte Ausländer" wird im folgenden Text verzichtet.

chenden zugute kommende Vermittlungsprimat berücksichtigt die Tatsache, daß zwischen gering oder gar nicht qualifizierten deutschen Arbeitskräften im Niedriglohnbereich und ausländischen Arbeitskräften, die mit einer allgemeinen Arbeitserlaubnis ausgestattet sind, vor allem substitutionale Beziehungen bestehen. Durch die Anwendung des § 19 AFG müßte also gewährleistet sein, daß alle diejenigen ausländischen Arbeitskräfte, die im Besitz einer allgemeinen Arbeitserlaubnis sind, nur Arbeitsplätze einnehmen können, für die geeignete, d.h. vor allem hinreichend motivierte deutsche Bewerber entweder gar nicht oder nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen. Dies würde jedoch bedeuten, daß durch den Einsatz der ausländischen Arbeitskräfte mit allgemeiner Arbeitserlaubnis ein spezifischer Arbeitskräftemangel behoben wird. Verhält sich dies so, dann ist prinzipiell in diesen Fällen zu vermuten, daß sich hierdurch die Effizienz des deutschen Arbeitsmarktes erhöht, und mithin ein Deregulierungseffekt angenommen werden kann.

Dieses sich bei rein rechtlicher Betrachtungsweise ergebende Resultat ist allerdings dahingehend zu modifizieren, daß in der Praxis bei der Vorrangprüfung für deutsche Arbeitskräfte gemäß § 19 AFG durch die Arbeitsämter mehr oder weniger große Vollzugsdefizite auftreten können, wobei die jeweilige Konjunktur- und Arbeitsmarktlage eine wichtige Rolle spielt. Dies zeigte sich sehr deutlich im März 1993, als angesichts der sich rezessionsbedingt sprunghaft vergrößernden Beschäftigungsverluste die Durchführungsbestimmungen des § 19 AFG substantiell verschärft worden sind. Seitdem kann ein Arbeitsplatz erst dann von einem Ausländer mit einer allgemeinen Arbeitserlaubnis besetzt werden, wenn vier Wochen lang geprüft worden ist, ob dieser Arbeitsplatz nicht von einem deutschen Arbeitslosen eingenommen werden könnte. Zumindest bis Februar 1993 wird man daher davon ausgehen müssen, daß es trotz des bestehenden Vermittlungsprimats für deutsche Arbeitslose zu nicht ganz unerheblichen Verdrängungseffekten insbesondere von gering qualifizierten deutschen Arbeitskräften durch Ausländer gekommen ist, die über eine allgemeine Arbeitserlaubnis den Zutritt zum deutschen Arbeitsmarkt erlangt haben. Dafür, wie groß diese Verdrängungseffekte im einzelnen gewesen sein könnten, gibt es keine verläßlichen Anhaltspunkte. Aus den vielen Fällen, über die in der Tagespresse berichtet wird,[451] geht jedoch hervor, daß die bei der Vorrangprüfung gemäß § 19 AFG zu beobachtenden Verdrängungseffekte im allgemeinen auf gravierende Motivationsdefizite der deutschen Arbeitslosen gegenüber den ausländischen Arbeitskräften zurückzuführen sind, wohingegen Qualifikationsunterschiede nur eine vergleichsweise geringe Rolle spielen. Stehen nun beispielsweise als Aushilfskräfte im Hotel- und Gaststättengewerbe oder als Erntehelfer

---

451 Vgl. u.a. *FAZ*, Auf Erntehelfer aus Osteuropa will niemand verzichten, 24. Februar 1994.

in der Landwirtschaft nicht bzw. nicht in genügendem Umfang ausreichend motivierte deutsche Arbeitskräfte zur Verfügung und wird dieses Defizit durch motivierte ausländische Arbeitskräfte mit einer allgemeinen Arbeitserlaubnis ausgeglichen, so bedeutet dies nichts anderes, als daß sich die Effizienz dieser Teilarbeitsmärkte substantiell erhöht, d.h., ein Deregulierungseffekt vorliegt.

Es bleibt also zunächst festzuhalten, daß die durch den Abbau der Zugangsbarrieren mit Hilfe einer allgemeinen Arbeitserlaubnis auf den deutschen Arbeitsmarkt gelangten Arbeitskräfte aus den Migrantengruppen (2) und (3) zumindest insoweit auf den jeweiligen Teilarbeitsmärkten beitragen, wie es ihnen gelingt, einen Arbeitsplatz zu finden.[452]

Nebenwirkungen der Deregulierung

(i) Registrierte Arbeitslosigkeit und System der sozialen Sicherung

Ein mehr oder weniger großer Teil der Arbeitskräfte aus den Migrantengruppen (2) und (3) wird, obwohl im Besitz einer allgemeinen Arbeitserlaubnis, zunächst keinen Erfolg bei der Arbeitsuche haben. Solange dies der Fall ist, werden die betreffenden Arbeitskräfte in der Statistik der Bundesanstalt für Arbeit nicht als „Arbeitslose", sondern als „nichtarbeitslose Arbeitsuchende" geführt und erhalten keine Leistungen von den Arbeitsämtern. Der Lebensunterhalt wird bei arbeitslosen Migranten der Gruppe (2) (nachziehende Familienangehörige) in der Regel von der aufnehmenden Familie und bei Asylbewerbern (Gruppe (3)), die ohne Beschäftigung sind, bis Herbst 1993 von der Sozialhilfe bzw. seit November 1993 durch das neue Asylbewerberleistungsgesetz gesichert. Die Leistungen an Asylbewerber werden aus übergeordneten humanitären Gründen gewährt und sind unabhängig davon, ob der betreffende Asylbewerber im Besitz einer Arbeitserlaubnis und als nichtarbeitsloser Arbeitsuchender beim Arbeitsamt gemeldet ist. Erzielt ein Asylbewerber ein eigenes Einkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit, so werden diese Leistungen entsprechend gekürzt. Diesen Einsparungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz stehen zumindest teilweise Mehraufwendungen insbesondere an Arbeitslosen- und Sozialhilfe für die durch den Einsatz von Asylbewerbern als Erwerbstätige verdrängten deutschen Arbeitskräfte gegenüber. Hierbei muß es sich allerdings um „echte Verdrängungseffekte" handeln, die nicht aufgrund eines gravierenden Motivationsdefizits auf seiten der deutschen Arbeitskräfte zustande gekommen sind. Damit muß angenommen werden können, daß die entsprechenden deutschen Arbeitskräfte willens und in der Lage gewesen wären, anstelle der Asylbewerber den betreffenden Arbeitsplatz einzunehmen, was infolge von wie auch immer gear-

---

452 Bei osteuropäischen Saisonarbeitskräften ist dies zu 100 vH der Fall, da sie erst dann einreisen dürfen, wenn sie nach abgeschlossener Vorrangprüfung ihren Arbeitsplatz einnehmen können.

teten Informationsdefiziten (Unzulänglichkeiten bei der Vorrangprüfung nach § 19 AFG durch die Arbeitsämter) nicht zustande gekommen ist. Wäre diese Bereitschaft auf seiten der deutschen Arbeitskräfte nicht gegeben gewesen, so liegt der Schluß nahe, daß sie diesen Arbeitsplatz abgelehnt hätten und dann in jedem Fall Arbeits- oder Sozialhilfeleistung hätten in Anspruch nehmen müssen.

Als registrierte Arbeitslose in der Statistik der Bundesanstalt für Arbeit können die Arbeitskräfte aus den Migrantengruppen (2) und (3) erst erscheinen, wenn sie, nach einer Phase der Beschäftigung, erneut arbeitslos werden.[453] Soweit die arbeitslosen Asylbewerber und nachziehenden Familienangehörigen in dieser Phase Leistungen der Arbeitslosenversicherung erhalten, sind diese zumindest teilweise durch die vorher entrichteten Beiträge zur Arbeitslosenversicherung abgedeckt.

Migranten der Gruppe (5), osteuropäische Saisonarbeitskräfte, dürfen erst nach Zuweisung eines Arbeitsplatzes einreisen. Nach Abschluß ihrer Tätigkeit sind sie gehalten, die Bundesrepublik unverzüglich zu verlassen. Den von diesen Saisonarbeitnehmern entrichteten Beiträgen zur gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung sowie zur Arbeitslosenversicherung stehen bei der Arbeitslosenversicherung keine, bei der Krankenversicherung allenfalls marginale Leistungen gegenüber. Lediglich bei der Rentenversicherung werden spätere Anwartschaften erworben. Insgesamt betrachtet handelt es sich demnach bei den osteuropäischen Saisonarbeitskräften um bedeutende Nettozahler zum deutschen Sozialbudget.

(ii) Lohnniveau und -struktur

Die Behebung eines spezifischen Arbeitskräftemangels durch den Einsatz von Arbeitskräften der Migrantengruppen (2), (3) und (5) auf bestimmten Teilarbeitsmärkten müßte, ceteris paribus, einen deutlichen Beitrag zur Ermäßigung zumindest des Effektivlohnniveaus auf diesen Teilmärkten leisten. Inwieweit dies auf das Tariflohnniveau durchschlagen kann, bleibt allerdings fraglich angesichts der Tatsache, daß mit Hilfe einer allgemeinen Arbeitserlaubnis auf dem deutschen Arbeitsmarkt erstmals eine Beschäftigung suchende Arbeitskräfte aus den Migrantengruppen (2) und (3) nicht als Arbeitslose in der Statistik der Bundesanstalt für Arbeit geführt werden. Dies „schönt" zwar die deutsche Arbeitslosenstatistik, wirkt sich aber für diese Arbeitskräfte insofern kontraproduktiv aus, als gemäß einer auf dem Spillover- bzw. Geleitzugprinzip aufbauenden, lohnrundenorientierten Tariflohnfunktion für die als Pilotbereiche angesehenen Sektoren „Metallindustrie" und „Öffentlicher Dienst" in den alten Bundesländern (Schätzzeitraum 1. Quartal 1966–4. Quartal 1993) allein ein Anstieg der regi-

---

[453] Bei Asylbewerbern geschieht dies auch nur dann, wenn sie Leistungen erhalten, d.h., Bezieher von Arbeitslosengeld sind.

strierten Arbeitslosigkeit um 100 000 eine Senkung des realen Tariflohn- und -gehaltsniveaus auf Stundenbasis in der Gesamtwirtschaft um 0,75 Prozentpunkte zur Folge haben würde (R. Schmidt 1994). Dabei kommt es nicht darauf an, ob es sich um deutsche oder ausländische Arbeitslose handelt. Sieht man einmal davon ab, daß eine derart moderate Reallohnsenkung kaum ausreichend sein würde, um 100 000 registrierte ausländische Arbeitslose wieder in Arbeit zu bringen, so würde es im Fall der erstmals mit Hilfe einer allgemeinen Arbeitserlaubnis eine Beschäftigung suchenden Arbeitskräfte der Migrantengruppen (2) und (3) nicht einmal zu diesem kleinen Schritt in die richtige Richtung kommen können, da diese in der Statistik der Bundesanstalt für Arbeit gar nicht erst als Arbeitslose erfaßt werden. Aus der Sicht der Tarifparteien sind sie in den aktiven Teil der stillen Reserve verbannt, die in den Tarifverhandlungen allein schon deswegen keine wesentliche Rolle spielen kann, weil es hierüber nur unverbindliche Schätzungen gibt (R. Schmidt 1994: 36 f.)

Was die Auswirkungen einer Verringerung der Zugangsbarrieren zum deutschen Arbeitsmarkt für die Migrantengruppen (2), (3) und (5) auf die Lohnstruktur betrifft, existiert kein gesichertes, empirisches Wissen. Es ist jedoch zu vermuten, daß angesichts des noch immer fest verankerten „Geleitzugsystems" in der deutschen Tariflohnfindung sowie mit Rücksicht auf die zumindest bis zu den Tarifrunden der Jahre 1991 und 1992 zu beobachtende Tendenz der Gewerkschaften, gerade für die unteren Lohngruppen überproportionale Lohnanhebungen durchzusetzen, der Druck auf diese Gruppen nur marginal war. Derartige Effekte dürften auch hier allenfalls auf der Ebene des Effektivlohns aufgetreten sein, beispielsweise in der Form der Kappung oder Eliminierung von betrieblichen Sonderzuwendungen auf freiwilliger Basis für die unteren Lohngruppen mit der Folge einer leicht unterproportionalen Anhebung der Effektivlöhne für diese Gruppen.

Es sollte allerdings an dieser Stelle nicht der Hinweis fehlen, daß insbesondere in den letzten Jahren (etwa seit 1992) eine Bezahlung von Arbeitskräften der Migrantengruppen (2), (3) und (5) unter Tarif vor allem im Hotel- und Gaststättengewerbe sowie in der Bauwirtschaft (betroffen waren meist Beschäftigte aus osteuropäischen Ländern) häufiger vorgekommen zu sein scheint.[454] Möglicherweise liegt hier, d.h. im illegalen Bereich, sogar der Haupteinfluß der Migrantengruppen (2), (3) und (5) in Richtung auf eine stärkere Effektivlohnspreizung, die z.T. zusätzliche Beschäftigungseffekte induziert haben könnte.

---

[454] In diesem Sinne vgl. auch Bundesanstalt für Arbeit (1995: 100).

3. Erfassung der Deregulierungswirkungen

In dem Zeitraum nach dem Anwerbestopp vom November 1973 bis zum Ende der achtziger Jahre wurden die Zugangsmöglichkeiten ausländischer Arbeitskräfte zum deutschen Arbeitsmarkt durch eine Politik bestimmt, die sehr stark situativ bedingt war, wobei sich ein roter Faden nicht immer erkennen läßt. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Handhabung des Arbeitserlaubnisrechts für die Migrantengruppen (2) und (3). Cum grano salis könnte man diese Periode auch als die Experimentierphase der deutschen Arbeitsmarktpolitik für Ausländer bezeichnen. Diese Phase endete erst mit dem „Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts vom 9. Juli 1990", das vergleichsweise liberal ausgestaltet ist und das erstmals den betroffenen Migrantengruppen feste Orientierungslinien gibt, die seitdem nur wenig verändert fortbestehen. Unter diesen Umständen empfiehlt es sich, bei der folgenden Suche nach Deregulierungseffekten anhand der Bewegungen der Größe „Ausländeranteil bei allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten" die beiden Perioden 1973–1990 und ab 1990 getrennt zu analysieren (vgl. zum besseren Verständnis Übersicht 6).

Die Zeit nach dem Anwerbestopp bis zur Neuregelung des Ausländerrechts 1990

(i) Analyse

Nach dem Anwerbestopp vom 23. November 1973 für ausländische Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Ländern fiel der Ausländeranteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zunächst stark von 12,5 vH Mitte des Jahres 1973 auf 9,2 vH im Jahre 1978. Dies war in erster Linie auf strukturelle und konjunkturelle Faktoren (Rezession von 1974/75 im Gefolge der ersten Ölkrise), aber auch in erheblichem Umfang auf eine Abnahme des Angebots an ausländischen Arbeitskräften um nahezu ein Fünftel von 1973 bis 1978 zurückzuführen (Tabelle 62). Die Abnahme des Angebots erklärt sich im wesentlichen daraus, daß das Nachholen von Familienangehörigen im erwerbsfähigen Alter durch diejenigen Gastarbeiter aus Nicht-EU-Staaten, die ihren Arbeitsplatz in der Rezession von 1974/75 behalten hatten, die Massenabwanderung von Gastarbeitern und deren Familien, die ihren Arbeitsplatz eingebüßt hatten, nur zum Teil kompensieren konnte. Der Zustrom von Asylbewerbern spielte in dieser Periode nur eine untergeordnete Rolle.

Der Anwerbestopp von Ende 1973 ist die einschneidendste Regulierungsmaßnahme für ausländische Arbeitskräfte auf dem deutschen Arbeitsmarkt gewesen. Sie war ausschließlich arbeitsmarktpolitisch motiviert. Damit die Entlastung des deutschen Arbeitsmarktes durch den allein aus humanitären Gründen gestatteten Familiennachzug nicht konterkariert werden konnte, beschloß die

Bundesregierung im November 1974, prinzipiell keine Arbeitserlaubnis mehr für eine erstmalige Beschäftigungsaufnahme durch die hier lebenden Ausländer aus Nicht-EU-Staaten zu erteilen. Ausgenommen hiervon waren, im Rahmen der sogenannten Stichtagsregelung, Jugendliche und Ehepartner, die bis zum 30. November 1974 eingereist waren und die in Bereiche mit einem besonderen Kräftebedarf vermittelt werden konnten; für Jugendliche wurde diese Frist später bis zum 31. Dezember 1976 verlängert. Diese Stichtagsregelung war ein erster Schritt, die Auswirkungen des Anwerbestopps für ausländische Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Staaten etwas aufzuweichen. Wiewohl ausschließlich humanitär motiviert, hatte sie für den Zutritt ausländischer Arbeitskräfte zum deutschen Arbeitsmarkt den Charakter einer deregulierenden Maßnahme — wenn auch sehr begrenzten Ausmaßes. So wurde seitens der Bundesanstalt für Arbeit geschätzt, daß infolge des Hinausschiebens des Stichtages für nachgeholte Jugendliche vom 30. November 1974 auf den 31. Dezember 1976 knapp 4 000 ausländischen Jugendlichen zusätzlich eine erstmalige Arbeitserlaubnis erteilt werden konnte. Da sich diese Erlaubnis nur auf Wirtschaftsbereiche mit einem besonderen Bedarf an ausländischen Arbeitskräften erstreckte, kann man davon ausgehen, daß zumindest durch diejenigen nachgeholten Familienangehörigen,

Übersicht 6 — Wichtige Veränderungen im Arbeitserlaubnisrecht für ausländische Arbeitskräfte nach dem Anwerbestopp vom November 1973

Zeitpunkt der Einführung	Betroffene Migrantengruppe (2), (3) oder (5)[a]	Vermuteter Effekt in Richtung auf Regulierung oder Deregulierung
November 1974	(2): Generelles Verbot einer erstmaligen Arbeitsaufnahme in der Bundesrepublik; einzige Ausnahme: Stichtagsregelung für Jugendliche und Ehepartner, die bis zum 30. November 1974 eingereist waren (für Jugendliche später bis zum 31. Dezember 1976 verlängert)	Regulierung zur Komplettierung der Wirkungen des Anwerbestopps; Stichtagsregelung: zeitlich eng limitierte, partielle Deregulierung
April 1979	(2): Stichtagsregelung abgelöst durch Wartefristenregelung (Jugendliche 2 Jahre, Ehepartner 4 Jahre)	Wichtige Deregulierung
Juni 1980	(2): Wartefrist entfällt ganz für ausländische Jugendliche, die eine deutsche Schul- oder Berufsausbildung abgeschlossen haben	Partielle Deregulierung
	(3): Einführung einer einjährigen Wartefrist für die erstmalige Arbeitsaufnahme	Regulierung
September 1981	(3): Wartefrist für die erstmalige Arbeitsaufnahme auf 2 Jahre verlängert	Regulierung
1983/84	(2): Rückkehrförderungsprogramm	Neutral
Januar 1987	(3): Wartefrist für erstmalige Arbeitsaufnahme auf 5 Jahre verlängert	Regulierung nahezu prohibitiven Charakters

noch Übersicht 5

Zeitpunkt der Einführung	Betroffene Migrantengruppe (2), (3) oder (5)[a]	Vermuteter Effekt in Richtung auf Regulierung oder Deregulierung
	Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechtes vom 9. Juli 1990	
Januar 1991	(2): Wartefristen für erstmalige Arbeitsaufnahme generell auf ein Jahr verkürzt (entfällt ganz bei Familienangehörigen eines Ausländers mit verfestigtem Aufenthaltsstatus in der Bundesrepublik) (3): Wartefrist für erstmalige Arbeitsaufnahme ab 1. Januar 1991 wieder auf ein Jahr verkürzt; entfällt ganz seit 1. Juli 1991 (5): Als Ausnahme vom allgemeinen Anwerbestopp Vermittlung von Saisonarbeitnehmern aus Osteuropa in Bereiche mit akuten Arbeitskräfteengpässen (Landwirtschaft zur Ernte, Hotels, Gaststätten, Schaustellergewerbe) gemäß § 1 Abs. 3 AEVO	Substanzielle Deregulierung

[a]Migrantengruppe (2): nachgeholte Familienangehörige von Gastarbeitern aus Nicht-EU-Staaten, (3): Asylbewerber, (5): Osteuropäische Saisonarbeitskräfte.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit *Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit* (lfd. Jgg.), Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung *Bundesarbeitsblatt* (lfd. Jgg.), Bericht der Kommission „Ausländerpolitik" aus Vertretern von Bund, Ländern und Gemeinden vom 24. Februar 1983.

die daraufhin einen Arbeitsplatz finden konnten, einem spezifischen Arbeitskräftemangel abgeholfen werden konnte. Damit hat sich auf den betroffenen Teilarbeitsmärkten die Effizienz erhöht. Soweit die mit einer allgemeinen Arbeitserlaubnis ausgestatteten, im Rahmen der Stichtagsregelung nachgeholten Familienangehörigen zunächst keinen Arbeitsplatz finden konnten, dürfte ihr Lebensunterhalt von den bereits hier lebenden Familienangehörigen bestritten worden sein, so daß sie im allgemeinen nicht dem deutschen Sozialsystem zur Last gefallen sind.

Die Aufrechterhaltung der Stichtagsregelung hätte beinhaltet, daß allen nach diesen Terminen eingereisten Familienangehörigen auf Dauer der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt versperrt gewesen wäre, was insbesondere bei ausländischen Jugendlichen zum Entstehen einer auf dem deutschen Arbeitsmarkt chancenlosen Randgruppe geführt hätte, deren Umfang durch den anhaltenden Nachzug von Familienangehörigen der ersten Gastarbeitergeneration aus Nicht-EU-Ländern noch ständig zugenommen hätte. Um dies zu verhindern, wurde

im Frühjahr 1979, bei wieder besserer Arbeitsmarktlage, die Stichtagsregelung durch die sogenannte Wartefristenregelung abgelöst. Gemäß dieser konnten nachgereiste ausländische Jugendliche nach Absolvierung einer Wartefrist von zwei Jahren (Ehegatten: vier Jahre) erstmals eine Arbeitserlaubnis beantragen. Um insbesondere für die unter die Wartefristenregelung fallenden Jugendlichen die Integrationschancen substantiell zu verbessern, wurde bei immer noch günstiger Konjunktur- und Arbeitsmarktlage Mitte 1980 die Möglichkeit eingeräumt, durch eine abgeschlossene deutsche Schul- oder Berufsausbildung (bzw. durch Teilnahme an berufsorientierten Kursen von mindestens zehnmonatiger Dauer) ohne jede Wartefrist eine besondere Arbeitserlaubnis zu erhalten.[455] Nach einer Untersuchung von Fendrich (1986) konnte im Gefolge dieser Zugangserleichterungen für nachgereiste Familienangehörige 81 000 Ehegatten und 233 000 Jugendlichen eine Arbeitserlaubnis für eine erstmalige Beschäftigung in der Periode von April 1979 bis März 1986 erteilt werden, wobei es sich z.B. im Jahre 1985 zu 86 vH um eine besondere Arbeitserlaubnis handelte.

In der Wartefristenregelung vom 1. April 1979 sowie in den Sonderkonditionen für nachgereiste Jugendliche vom 1. Juni 1980 sind nicht nur auf kurzfristige Wirkungen angelegte Maßnahmen eher deregulierenden Charakters zu sehen. Dies läßt sich besonders aus der Tatsache ableiten, daß ein großer Teil der seinerzeit mit einer besonderen Arbeitserlaubnis ausgestatteten, nachgeholten Jugendlichen später eine Facharbeiterausbildung abschließen und so dazu beitragen konnte, sektorale Facharbeiterengpässe zu überwinden. Verdrängungseffekte gegenüber deutschen Jugendlichen dürften dabei kaum aufgetreten sein. Eine Minderheit der nachgeholten Jugendlichen und Ehegatten, die im Rahmen der Wartefristenregelung nur eine allgemeine Arbeitserlaubnis erhalten hatte (1985: 14 vH), sah sich dem Vermittlungsprimat des § 19 AFG für Deutsche gegenüber und konnte so zumeist nur Arbeitsplätze einnehmen, für die geeignete deutsche Anwärter gar nicht oder nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung standen. Daß es dabei trotzdem zu begrenzten Verdrängungseffekten gegenüber deutschen Arbeitskräften gekommen ist, kann zwar nicht ausgeschlossen werden; dies ändert aber für sich betrachtet nur wenig an den Effizienzgewinnen für den gesamten deutschen Arbeitsmarkt, die mit der Wartefristenregelung und insbesondere mit den Ausbildungssonderregelungen für nachgereiste Jugendliche verbunden sind. Insgesamt betrachtet kann demnach die Einführung der Wartefristenregelung bzw. der Sonderkonditionen für nachgeholte Jugendliche als Deregulierungsmaßnahme mit überwiegend effizienzsteigernder

---

455 Verordnung zur Änderung der AEVO vom 30. Mai 1980 (*BGBl.* 1980: 638); unabhängig von dem Vermittlungsprimat für deutsche und ihnen gleichgestellte ausländische Arbeitskräfte.

Wirkung eingestuft werden, der nur vergleichsweise geringe Nebenwirkungen (Verdrängungseffekte) gegenübergestanden haben.

Der Ausländeranteil an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nahm 1979/80 wieder leicht zu. Dies ist außer auf konjunkturelle Gründe zum Teil darauf zurückzuführen, daß der Zustrom von Asylbewerbern sprunghaft anstieg. Diese genossen seinerzeit insofern eine Vorzugsbehandlung auf dem deutschen Arbeitsmarkt, als sie noch ohne jede Wartefrist eine allgemeine Arbeitserlaubnis beantragen konnten; bei der sehr günstigen Konjunkturlage dürften viele von ihnen verhältnismäßig rasch einen Arbeitsplatz besonders in denjenigen Bereichen gefunden haben, die für deutsche Arbeitskräfte wenig oder gar nicht attraktiv sind. Der prägnante Boom in der Ausländerbeschäftigung vom 1. Quartal 1979 bis zum 3. Quartal 1980 ist aber in ganz erheblichem Umfang auch durch die Wartefristenregelung bzw. durch die den nachgereisten ausländischen Jugendlichen ab Mitte 1980 gewährten Sonderkonditionen für den Erhalt einer besonderen Arbeitserlaubnis bedingt.

In der Rezession von 1981/82 ging erwartungsgemäß der Anteil der Ausländer an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten kräftig zurück — eine Entwicklung, die trotz wieder besserer Konjunkturlage ab 1983 bis zum Jahre 1987 anhielt (1979/80: 9,5 vH; 1987: 7,5 vH), was nicht allein durch das Wirksamwerden des für die Ausländer langfristig negativen Strukturelementes erklärt werden kann (Abschnitt N.III.2). Um das Asylproblem vor allem unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten zu entschärfen (Entmutigung von sogenannten Wirtschaftsflüchtlingen), wurde am 18. Juni 1980 zunächst eine Wartefrist für Asylbewerber bis zum Ersteintritt auf den deutschen Arbeitsmarkt von einem Jahr eingeführt. Diese Frist wurde am 25. September 1981 auf zwei Jahre und schließlich am 16. Januar 1987, nachdem der Asylbewerberzustrom wieder stark angeschwollen war, auf fünf Jahre erhöht. Dies sowie das 1983/84 initiierte Rückkehrförderungsprogramm[456] für Gastarbeiter der ersten Generation haben die Ausländerbeschäftigung von 1983 bis 1987 weiter reduziert. Dabei ist die Wartefristenregelung für Asylbewerber, die ab 1987 praktisch auf einen mittelfristigen Ausschluß vom deutschen Arbeitsmarkt hinausläuft, als eine ungewöhnlich drastische Regulierungsverschärfung einzustufen. Das Rückkehrförderungsprogramm kann demgegenüber als eine neutrale Maßnahme angesehen werden, da es lediglich einen Anreiz zu einer Rückkehr setzte und nicht mit Zwangsmaßnahmen arbeitete.

(ii) Zusammenfassung der Ergebnisse

Nimmt man bei der Migrantengruppe (2), nachziehende Familienangehörige von Gastarbeitern aus Nicht-EU-Staaten, die Situation ein Jahr nach dem An-

---

456 Von diesem Programm machten vor allem türkische Arbeitnehmer Gebrauch.

werbestopp als Ausgangspunkt (generelles Verbot einer erstmaligen Arbeitsaufnahme), dann brachte die Stichtagsregelung zunächst nur marginale Deregulierungseffekte. Ein Durchbruch insbesondere für nachgereiste Jugendliche konnte erst in den Jahren 1979 und 1980 mit Hilfe der Wartefristenregelung erzielt werden (in Kombination mit der großzügigen Ausbildungssonderregelung für ausländische Jugendliche). Hätte anstelle der Wartefristen die Stichtagsregelung ab 1979 und 1980 fortbestanden, dann wäre dieser Personenkreis, der knapp 15 vH des für diese Periode geschätzten, durchschnittlichen Erwerbspersonenpotentials an ausländischen Arbeitskräften ausmacht (Tabelle 62), weiterhin ganz vom deutschen Arbeitsmarkt ausgeschlossen gewesen, womit erhebliche Kosten und soziale Spannungen verbunden gewesen wären. Demgegenüber hat sich durch die Einführung der Wartefristenregelung ein ganz beträchtlicher Deregulierungseffekt ergeben, bei dem die Effizienzgewinne insbesondere in der Überwindung von Fachkräfteengpässen sowie bei Tätigkeiten zu sehen sind, für die ausreichend motivierte deutsche Arbeitskräfte nur noch schwer zu finden waren. Dem standen nur sehr begrenzte Verdrängungseffekte bei deutschen Arbeitskräften gegenüber.

Völlig entgegengesetzt verlief in dieser Periode die Entwicklung bei der Migrantengruppe (3), Asylbewerber, die zunächst (bis Mitte 1980) keinerlei Wartefristen für eine erstmalige Arbeitsaufnahme unterworfen gewesen war. Unter dem Druck immer wieder stark anschwellender Zahlen von Asylbewerbern, bei denen es sich zu einem großen Teil um Wirtschaftsflüchtlinge handelte, wurde die Wartefrist für eine erstmalige Arbeitsaufnahme für diesen Personenkreis in drei Schritten bis auf ein Maximum von fünf Jahren (seit Januar 1987) erhöht — ein drastischer Regulierungsschritt, der auf einen mittelfristigen Ausschluß der Asylbewerber vom deutschen Arbeitsmarkt hinzielte (Entmutigung von Wirtschaftsflüchtlingen).

Neues Ausländerrecht seit 1991

(i) Analyse

Mit dem im Jahre 1988 einsetzenden, kräftigen Aufschwung nahm der Ausländeranteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erneut zu, wobei zur Zeit des „deutschen Vereinigungsbooms" von 1990/91 mit 8,1 vH (1987: 7,5 vH) fast wieder das Niveau von 1983/84 erreicht wurde. Nach den Erfahrungen mit Abschwungs- bzw. Rezessionsphasen in früheren Konjunkturzyklen (1974/1975, 1981/82) hätte man mit dem deutlichen Nachlassen der gesamtwirtschaftlichen Auftriebskräfte im Jahre 1992, vor allem aber im Rezessionsjahr 1993, eine abermalige kräftige Verringerung des Ausländeranteils bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erwarten müssen. Diese trat jedoch nicht ein — ganz im Gegenteil beschleunigte sich die Zunahme der Ausländerbeschäftigung

1992/93 noch, während die Zahl der sozialversicherungspflichtig tätigen Deutschen bereits zurückging (Ausländerbeschäftigung 1991–1993: 14 vH; Deutsche: –2 vH). Der Ausländeranteil unter den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten stieg dadurch von 8,2 vH (1991) auf 9,4 vH im Jahre 1993. Auf diesem Niveau blieb er im Jahre 1994, obwohl nunmehr auch die Ausländerbeschäftigung rezessionsbedingt abnahm. Diese dem normalen zyklischen Muster völlig widersprechende Entwicklung dürfte fast ausschließlich auf das „Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts vom 9. Juli 1990" zurückgehen, das am 1. Januar 1991 in Kraft trat und eine Reihe von tiefgreifenden Liberalisierungen im Arbeitserlaubnisrecht mit sich brachte (Bundesanstalt für Arbeit 1992: 736):

(i) Die Wartezeiten für nachziehende Familienangehörige im Rahmen der Wartefristenregelung wurden generell auf ein Jahr verkürzt. Die Wartezeit entfällt ganz, wenn es sich um nachgeholte Familienangehörige eines Ausländers handelt, der bereits über einen verfestigten Aufenthaltsstatus in der Bundesrepublik verfügt.

(ii) Die 1987 auf fünf Jahre festgesetzte Wartefrist für Asylbewerber wurde ab dem 1. Januar 1991 auf ein Jahr reduziert. Ab Mitte 1991 wurde sie ganz aufgehoben (Rückführung auf den Rechtsstand von 1980). Außerdem wurden mit der Neuregelung des Asylrechts Mitte 1993 die Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien aus dem Asylverfahren ganz herausgenommen. Auch sie können nunmehr, ebenso wie die in Deutschland geduldeten De-facto-Flüchtlinge, eine Arbeitserlaubnis ohne jede Wartezeit erhalten.

Die Auswirkungen dieser Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge lassen sich anhand der Arbeitserlaubnisstatistik der Bundesanstalt für Arbeit deutlich erkennen: Während sich die Zahl der an Asylbewerber erteilten, allgemeinen Arbeitserlaubnisse für eine erstmalige Beschäftigung 1990 infolge der noch geltenden Wartefrist von fünf Jahren nur auf 8 000 belief, stieg sie 1991 auf 65 000, 1992 sogar auf 84 000. Die entsprechenden Zahlen für De-facto-Flüchtlinge betragen für 1992 40 000 Arbeitserlaubnisse (1991: 24 000), für Bürgerkriegsflüchtlinge 73 000 (1991: 8 000). Insgesamt induzierte die Abschaffung der Wartefristen für Asylbewerber und Flüchtlinge einen Anstieg der erstmals erteilten Arbeitserlaubnisse für diesen Personenkreis von schätzungsweise 20 000 bis 25 000 im Jahre 1990 auf nahezu 200 000 im Jahre 1992. Das am 1. Juli 1993 in Kraft getretene, neue Asylrecht ließ, insbesondere durch die Zurückweisung von aus sicheren Drittländern eingereisten Asylbewerbern, die Zahl der Asylbewerber in den alten Bundesländern drastisch von 358 000 (1992) auf 102 000 im Jahre 1994 zurückgehen. Dies übertrug sich mit einiger Verzögerung auf die Zahl der an Asylbewerber vergebenen, allgemeinen Arbeitserlaubnisse, die von 84 000 im Jahre 1992 auf

43 000 im Jahre 1994 abnahm und 1995 bei in etwa unverändertem Asylbewerberzustrom weiter gesunken sein dürfte.

Amtliche Angaben über die Zahl der in der Bundesrepublik beschäftigten Asylbewerber sind nicht verfügbar. Man kann jedoch davon ausgehen, daß ein großer Teil der Asylbewerber, die nach 1990 eine allgemeine Arbeitserlaubnis erhalten haben, einen Arbeitsplatz gefunden hat, nicht zuletzt deswegen, weil gerade Asylbewerber sehr oft zu Arbeiten herangezogen werden, für die deutsche Arbeitskräfte nicht bzw. nicht auf Dauer zu gewinnen sind. Insofern dürfte auch die Beschäftigung von Asylbewerbern mehrheitlich der Überwindung von Arbeitskräfteengpässen dienen und effizienzsteigernd wirken. Es kommt hinzu, daß diejenigen Asylbewerber, die eine Arbeit aufgenommen haben, ihren Lebensunterhalt ganz oder teilweise aus dem dafür gezahlten Lohn bestreiten können, wodurch sich entsprechende Einsparmöglichkeiten bei der Sozialhilfe (seit Oktober 1993 nach dem Asylbewerberleistungsgesetz) ergeben.

(iii) Neu eingeführt als eine direkte Ausnahme vom allgemeinen Anwerbestopp wurde per 1. Januar 1991 die Vermittlung von Saisonarbeitnehmern aus osteuropäischen Ländern gemäß § 1 Abs. 3 AEVO.[457] Hintergrund dieser Maßnahme ist die Überwindung akuter Arbeitskräfteengpässe insbesondere in der Landwirtschaft sowie im Hotel-, Gaststätten- und Schaustellergewerbe der Bundesrepublik Deutschland. Entsprechend erhalten die ausländischen Saisonarbeitnehmer nur eine allgemeine, d.h. unter dem Vermittlungsprimat deutscher und ihnen gleichgestellter ausländischer Arbeitskräfte stehende Arbeitserlaubnis für die Dauer von längstens drei Monaten.

Bereits im ersten Jahr der Gültigkeit dieser Neuregelung (1991) konnten 127 000 osteuropäische Saisonarbeitnehmer nach Deutschland (Ost und West) vermittelt werden. Im Jahre 1992 stieg deren Anzahl auf 212 000, was bei einer durchschnittlichen Erwerbstätigkeit von 2 bis 3 Monaten etwa 45 000 Beschäftigten auf Jahresbasis entspricht. In demselben Jahr kamen 65 vH der angeworbenen Saisonarbeiter aus Polen, 17 vH aus dem ehemaligen Jugoslawien, 13 vH aus Tschechien und der Slowakei, 3 vH aus Ungarn und 2 vH aus Rumänien. Die den Arbeitsämtern seitens der deutschen Unternehmen gemeldeten Anforderungen von Saisonarbeitnehmern erfolgten seit 1992 zu über 90 vH namentlich (Bundesanstalt für Arbeit 1995: 105). Der Umstand der namentlichen Anforderung zeigt deutlich, daß die Aufhebung des Anwerbestopps für ausländische Saisonarbeitskräfte die Effizienz in diesem Teilbereich des deutschen Arbeitsmarktes substantiell erhöht haben muß. Bis zum Jahre 1994 haben sich die

---

457 Voraussetzung hierfür ist, daß die Saisonarbeitskräfte aufgrund einer Absprache zwischen der zentralen Arbeitsvermittlung (ZAV) der Bundesanstalt für Arbeit und der Arbeitsverwaltung des Entsendelandes vermittelt worden sind (Bundesanstalt für Arbeit 1992: 739 ff.).

Vermittlungen ausländischer Saisonarbeitskräfte wieder auf 155 000 reduziert. Dies steht primär mit dem konjunkturellen Einbruch im Jahre 1993 und mit den daraufhin verschärften Vorrangprüfungen für deutsche Arbeitskräfte gemäß § 19 AFG durch die deutschen Arbeitsämter seit März 1993 sowie mit dem Ausschluß der Bauwirtschaft aus dem „Saisoniersprogramm" seit September 1993 in Zusammenhang. Außerdem erhebt seit Mai 1993 die Bundesanstalt für Arbeit von den Arbeitgebern eine Vermittlungsgebühr von 100 DM je Arbeitskraft (Bundesanstalt für Arbeit 1995: 100).

(iv) Nicht direkt auf das neue Ausländerrecht zurückzuführen, aber dennoch zu erwähnen ist die starke Aufstockung der auf bilateraler Basis zwischen Deutschland und einigen osteuropäischen Ländern vereinbarten Kontingente für Werkvertragsarbeitnehmer aus diesen Ländern in den Bereichen Bauwirtschaft und Eisen- und Stahlindustrie (Montage). In diese Kontingente sind Gleitklauseln zur Anpassung der Gesamtzahl der Werkvertragsarbeitnehmer an die jeweilige Arbeitsmarktlage in Deutschland eingebaut. Die Zahl der im Rahmen dieser Kontingente in Deutschland tätigen osteuropäischen Werkvertragsarbeitnehmer belief sich 1990 auf 27 000 Personen, stieg 1991 auf 51 000 und kulminierte im September/Oktober 1992 mit 115 000. Seitdem wurde die Zahl der Werkvertragsarbeitnehmer durch Anwendung der Gleitklauseln bis auf 37 000 im Durchschnitt des Jahres 1994 verringert. Maßgeblich dafür waren die verschlechterte Arbeitsmarktlage, die Überschreitung der Kontingente und mangelnde Kontrollmöglichkeiten (Bundesanstalt für Arbeit 1993: 882); auch die häufig anzutreffende illegale Bezahlung unter Tarif hat eine Rolle gespielt. Primärziel der Kontingentaufstockung 1991/92 war eine Unterstützung des Reformprozesses in den osteuropäischen Ländern, wobei aus deutscher Sicht auch wichtig war, den Wanderungsdruck aus diesen Ländern zu verringern. Die Zulassung osteuropäischer Werkvertragsarbeitnehmer hat vor allem in der Bauwirtschaft zu einer deutlichen Verschärfung des Wettbewerbs zwischen deutschen und ausländischen Arbeitskräften beigetragen. Insbesondere durch die häufige (illegale) Bezahlung unter Tarif dürften sich ganz erhebliche Verdrängungseffekte zu Lasten heimischer Bauarbeiter ergeben haben. In der Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten läßt sich der „Werkvertragsarbeitnehmer-Effekt" nicht nachweisen, da dieser in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Dienstleistungsimport verbucht wird (keine Aufnahme in die Erwerbstätigenstatistik).

Die aufgeführten Deregulierungsmaßnahmen (i) bis (iii) haben sich in der Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wie folgt niedergeschlagen: Insgesamt stieg die Beschäftigung von Ausländern zwischen 1990 und 1993 um 21,5 vH bzw. um 385 000 Personen, wobei die Expansion im Dienstleistungssektor am stärksten war. Von Ende 1990 bis Ende 1993 nahm nach

Angaben der Bundesanstalt für Arbeit z.B. der Einsatz ausländischer Arbeitskräfte im Handel um 50 vH bzw. 74 000, im Bereich „Verkehr und Nachrichtenübermittlung" um 32 vH bzw. 25 000, im Bereich der „sonstigen Dienstleistungen" um 49 vH bzw. 181 000 zu, darunter vor allem im Hotel- und Gaststättengewerbe, in den Unternehmen der Reinigung und Körperpflege sowie im Gesundheits- und Veterinärwesen. Von Mitte 1990 bis Mitte 1993 erhöhte sich der Ausländeranteil unter den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in dem Sektor „Hotels und Gaststätten" von 15 auf 21 vH, bei den Unternehmen der Reinigung und Körperpflege von 16 auf 23 vH, im Gesundheits- und Veterinärwesen von 5 auf 7 vH und in der Land- und Forstwirtschaft von 9 auf 13 vH.

Schlüsselt man nach Nationalitäten auf (Tabelle 62), dann fällt zunächst auf, daß bei der quantitativ noch immer bedeutendsten Gastarbeiternationalität, den Türken, ein im Zeitraum 1990–1993 prozyklischer Beschäftigungsverlauf zu beobachten ist, der demjenigen der deutschen Arbeitnehmer weitgehend entspricht, der aber vom Verlauf für alle übrigen Nationalitäten stark abweicht. Ursächlich für den von diesem zyklischen Normalmuster abweichenden Beschäftigungsboom bei den ausländischen Arbeitskräften insgesamt insbesondere in den Jahren 1992 und 1993 ist in erster Linie der Einsatz von Arbeitskräften aus dem ehemaligen Jugoslawien sowie aus den „übrigen Ländern" (vor allem Arbeitnehmer aus den sonstigen osteuropäischen Ländern einschließlich Rußlands sowie aus Asien und Afrika). Über 80 vH der Zunahme der Ausländerbeschäftigung von 1990 bis 1993 entfiel auf die vorgenannten Länder bzw. Regionen, die auch sehr weitgehend mit denjenigen Gebieten identisch sind, aus denen in dieser Zeit der Hauptteil der Asylbewerber, der De-facto-Flüchtlinge sowie der Bürgerkriegsflüchtlinge gekommen ist. Faßt man die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus Osteuropa (ehemaliges Jugoslawien, Polen, Ungarn, Rumänien, Tschechien und Bulgarien) und der GUS zusammen, so ergibt sich von Mitte 1990 bis Mitte 1993 ein Anstieg um 53 vH bzw. um 203 000, was gut der Hälfte der Zunahme der gesamten Ausländerbeschäftigung in derselben Periode entspricht. Damit war der Einsatz von Arbeitskräften aus Osteuropa im Zeitraum 1990–1993 die bei weitem expansivste Komponente der Ausländerbeschäftigung. Dies war nicht nur auf die Abschaffung der Wartefristen für Asylbewerber und Flüchtlinge, sondern in ganz erheblichem Umfang auch auf die seit Januar 1991 mögliche Anwerbung von Saisonarbeitskräften aus diesen Ländern zurückzuführen; im Fall der Gastarbeiter der ersten und zweiten Generation aus dem ehemaligen Jugoslawien könnte auch die Verkürzung der Wartefristen für nachgereiste Familienangehörige eine nicht unbedeutende Rolle gespielt haben.

Seit Ende 1993 macht sich bei den sozialversicherungspflichtig tätigen Arbeitskräften aus Osteuropa (ohne ehemaliges Jugoslawien), Asien und Afrika, seit dem 3. Quartal 1994 auch bei Arbeitnehmern aus dem ehemaligen Jugosla-

wien ein wachsender Beschäftigungsrückgang (jeweils im Vorjahresvergleich) bemerkbar, so daß im Kalenderjahr 1994 auch die Zahl der insgesamt sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer abgenommen hat (Tabelle 62). Dies hat einmal konjunkturelle Gründe (Dienstleistungssektor als „Spätfolger" der Rezession von 1993); zum anderen schlägt sich hier die Tatsache nieder, daß sich die Zahl der Asylbewerber und der Bürgerkriegsflüchtlinge seit 1992 drastisch vermindert hat. Bei osteuropäischen Saisonarbeitskräften spielt zudem die seit März 1993 auf vier Wochen ausgedehnte Vorrangprüfung für deutsche Arbeitskräfte eine Rolle. Demgegenüber läßt sich für ein allmähliches Abebben der durch das neue Ausländergesetz geschaffenen Liberalisierungseffekte noch kein konkreter Anhaltspunkt finden.

(ii) Zusammenfassung der Ergebnisse

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die substantiellen Erleichterungen des Zutritts zum deutschen Arbeitsmarkt, die die Reform des Ausländerrechts ab Anfang 1991 mit sich brachte, positive Beschäftigungseffekte vor allem für ausländische Arbeitskräfte im Dienstleistungssektor induziert haben. Hiervon konnten in erster Linie Asylbewerber, Flüchtlinge und Saisonarbeitskräfte aus osteuropäischen Ländern profitieren. Insbesondere in Wirtschaftsbereichen, die vorher unter einem spürbaren Mangel an geeigneten Arbeitskräften gelitten hatten (Landwirtschaft zur Erntezeit, Hotel- und Gaststättengewerbe, Reinigungsunternehmen, Schaustellergewerbe u.a.), dürfte sich die Effizienz der jeweiligen Teilarbeitsmärkte nicht unwesentlich erhöht haben. Gleichwohl sollte aber nicht unerwähnt bleiben, daß in derselben Periode auch die offene und verdeckte Ausländerarbeitslosigkeit drastisch zugenommen hat (von 1990 bis 1993 um 472 000 bzw. um 57 vH), woran die Vergrößerung der offenen (registrierten) Ausländerarbeitslosigkeit mit weniger als einem Drittel (147 000) beteiligt war. Dies ist einmal vor dem Hintergrund eines Anstiegs des Angebots an abhängig beschäftigten ausländischen Arbeitskräften um nahezu ein Drittel im gleichen Zeitraum zu sehen (Tabelle 62). Hieran zeigt sich aber auch, daß der durch das neue Ausländerrecht ausgelöste Zustrom an ausländischen Arbeitskräften die Aufnahmefähigkeit des westdeutschen Arbeitsmarktes temporär beträchtlich überfordert hat — jedenfalls bei der gegebenen Lohnhöhe und -struktur sowie bei den übrigen institutionellen Rahmenbedingungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt. An dem Anstieg der registrierten Ausländerarbeitslosigkeit insgesamt im Zeitraum 1990–1993 hatten die primär vom neuen Ausländerrecht profitierenden Arbeitskräfte aus dem ehemaligen Jugoslawien, aus den übrigen osteuropäischen Ländern sowie aus Asien und Afrika einen Anteil von rund 45 vH; an der Zunahme der verdeckten Ausländerarbeitslosigkeit dürften diese Nationalitäten in ungleich größerem Umfang beteiligt gewesen sein.

Soweit es die angeworbenen Saisonarbeitskräfte aus den osteuropäischen Ländern betrifft, liegt geradezu ein Musterbeispiel einer effizienzsteigernden Deregulierungsmaßnahme vor. In den betroffenen Wirtschaftsbereichen, darunter insbesondere in der Land- und Forstwirtschaft, im Schaustellergewerbe sowie in Hotels und Gaststätten, konnte durch die Anwerbung von osteuropäischen Saisonarbeitskräften ein teilweise akuter Mangel an motivierten Fachkräften behoben werden. Verdrängungseffekte gegenüber deutschen Arbeitslosen sind kaum aufgetreten. Auf Jahresbasis umgerechnet belief sich dieser Effekt auf 45 000 Personen im Jahre 1992 und 33 000 Personen im Jahre 1994.

Bei der Beschäftigung von Asylbewerbern und nachgezogenen Familienangehörigen, die mit einer allgemeinen Arbeitserlaubnis ausgestattet sind, ist davon auszugehen, daß diese aufgrund des Vermittlungsprimats für deutsche Arbeitnehmer (§ 19 AFG) zum größten Teil in denjenigen Sektoren einen Arbeitsplatz einnehmen konnten, in denen ebenfalls ein mehr oder weniger ausgeprägter Mangel an motivierten deutschen Arbeitskräften in den untersten Lohngruppen herrscht. Daß es dabei insbesondere bis März 1993 (Verschärfung der Vorrangprüfung für deutsche Arbeitskräfte) trotzdem zu nicht unerheblichen Verdrängungseffekten gekommen ist, steht außer Zweifel. Insgesamt betrachtet wird man aber auch hier die effizienzerhöhende Wirkung der Vermeidung von Arbeitskräfteengpässen besonders bei unqualifizierten Tätigkeiten in den Vordergrund rücken müssen. Zu dem für die Periode 1990–1993 geschätzten Anstieg der stillen Reserve bei abhängig beschäftigten ausländischen Arbeitskräften um 325 000 dürften Asylbewerber und nachgeholte Familienangehörige, die zwar im Besitz einer allgemeinen Arbeitserlaubnis sind, aber noch keinen Arbeitsplatz gefunden haben, in ganz erheblichem Umfang beigetragen haben.

Eine Quantifizierung des Deregulierungseffekts bei Asylbewerbern sowie bei im Rahmen der Familienzusammenführung nachgereisten Ehegatten und Kindern ist wegen des Fehlens von Daten für diesen Personenkreis in der Erwerbstätigenstatistik bzw. im Mikrozensus nicht möglich. Es muß aber davon ausgegangen werden, daß dieser Effekt um sehr viel größer gewesen ist als derjenige bei osteuropäischen Saisonarbeitskräften.

Die neuen Bundesländer wurden aus dieser Untersuchung ausgeklammert, weil für sie — abgesehen von den Sonderbestimmungen für die Behandlung der ehemaligen DDR-Vertragsarbeiter aus Kuba, Angola und Vietnam — praktisch von Anfang an das neue Ausländerrecht vom 9. Juli 1990 galt, so daß sich Deregulierungseffekte nicht ergeben können.

IV. Schlußfolgerungen

Gemessen am Gesamtumfang des westdeutschen Arbeitsmarktes hielten sich die Wirkungen der ausdrücklich unter dem Aspekt der Deregulierung eingeführten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen innerhalb sehr enger Grenzen.

So induzierte das BeschFG auf dem Gebiet der Erweiterung des zeitlichen Spielraums für befristete Arbeitsverhältnisse nach einer Untersuchung aus dem Jahre 1992 rund 20 000–40 000 zusätzliche dauerhafte Beschäftigungsfälle, was lediglich 0,8–1,7 vH aller Neueinstellungen in der Privatwirtschaft entspricht. Die Hauptbedeutung befristeter Arbeitsverhältnisse scheint indessen darin zu liegen, daß vielfach die Einstellungen zusätzlicher Arbeitskräfte seitens der Unternehmen zeitlich vorgezogen werden. Für die zweimalige Erhöhung der maximalen Ausleihfrist für Leiharbeitskräfte gemäß dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz konnten lediglich einmalige Anstoßwirkungen im zyklischen Bereich nachgewiesen werden, die in ihrer Größenordnung noch unterhalb derjenigen auf dem Sektor befristeter Arbeitsverhältnisse geblieben sind.

Von der Aufhebung des Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit seit dem 1. August 1994 konnten die neu zugelassenen, privaten Arbeitsvermittler bislang nur in sehr begrenztem Umfang profitieren. Dies ist zum einen auf technische und organisatorische Gründe (Anlaufschwierigkeiten), zum anderen auf die seit etwa Frühjahr 1994 zu beobachtenden, substantiellen Verbesserungen der Effizienz der staatlichen Arbeitsvermittlung zurückzuführen. In den intensivierten Vermittlungsbemühungen der Arbeitsämter dürfte sowohl eine Antwort auf die Zulassung einer flächendeckenden, privaten Arbeitsvermittlung (und insoweit ein indirekter Deregulierungseffekt) als auch eine Reaktion auf die schweren Beschäftigungseinbrüche im Gefolge der Rezession von 1993 zu sehen sein.

Angesichts der kurzen Gültigkeitsdauer des erst am 1. Juli 1994 in Kraft getretenen, primär auf mittel- bis langfristige Wirkungen angelegten neuen Arbeitszeitgesetzes lassen sich noch kaum empirisch abgesicherte Aussagen über die von diesem Gesetz ausgehenden Deregulierungseffekte machen.

Im Bereich der Zugangsmöglichkeiten ausländischer Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Staaten zum westdeutschen Arbeitsmarkt hat es insbesondere nach dem Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes am 1. Januar 1991 eine Reihe von Erleichterungen gegeben, die als Deregulierungseffekte eingestuft werden können. Exemplarisch hierfür ist die Vermittlung von Saisonarbeitskräften aus osteuropäischen Ländern in Sektoren wie beispielsweise die Land- und Forstwirtschaft oder das Hotel- und Gaststättengewerbe, die unter einem akuten Mangel an motivierten Fachkräften litten. Umgerechnet auf Jahresbasis kulminierte dieser Effekt bei 45 000 Personen im Jahre 1992 und ging konjunkturell und institutio-

nell bedingt auf 33 000 Personen im Jahre 1994 zurück (0,19 bzw. 0,14 vH aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten).

O. Abschließende Bemerkungen: Deregulierung und gesamtwirtschaftliche Entwicklung

Die wirtschaftliche Aktivität der privaten Wirtschaftssubjekte wird durch eine Vielzahl staatlicher Eingriffe reguliert. Meist laufen sie darauf hinaus, daß die Preise nicht frei gesetzt werden können, daß der Markteintritt oder der Marktaustritt beschränkt wird, aber auch andere Eingriffe wie die Festlegung von Produktionsmengen sind üblich; es werden also die Gewerbe- und die Vertragsfreiheit beschnitten. Für die Notwendigkeit der Regulierungen ist eine Vielzahl von Gründen[458] angeführt worden, auch haben die Argumente nicht selten im Zeitablauf gewechselt. Zu den aus ökonomischer Sicht begründbaren Eingriffen rechnen die, die auf Marktversagen gestützt werden können, also Fälle natürlicher Monopole, positiver oder negativer Externalitäten und schließlich jene strikt öffentlicher Güter. Aus dieser Sicht kann staatliche Regulierung unter Umständen auch mit ruinöser Konkurrenz, asymmetrischen Informationen der am Marktgeschehen Beteiligten oder bestimmten Unzulänglichkeiten von Verträgen begründet werden. Daneben werden Regulierungen politisch motiviert, also beispielsweise mit dem Bedarf an Korrektur einer als ungerecht empfundenen Verteilung der Einkommen oder mit der Notwendigkeit, den strukturellen Anpassungsdruck, der sich aus dem Marktgeschehen ergibt, für die Betroffenen abzufedern.

Das Gewicht der Regulierungen hat im Zeitablauf stark zugenommen und immer mehr die Vermutung aufkommen lassen, daß die gedachten positiven Schutzwirkungen der Eingriffe für die begünstigten Gruppen, seien es bestimmte Anbieter, seien es Verbraucher, von den Nachteilen, die andere Gruppen und die Allgemeinheit haben, weit übertroffen werden. Vor allem das Wachstum der Wirtschaft und das Entstehen von Arbeitsplätzen seien zunehmend bedroht.

Zahlreiche empirische Untersuchungen haben zudem gezeigt, daß in der Regel die Gründe nicht vorlagen, die im einzelnen für das Versagen von Märkten angeführt worden sind. Nahezu stets kommen die Untersuchungen zu dem Ergebnis, daß in volkswirtschaftlicher Sicht die Regulierung, sei es im Einzelfall, sei es in der Summe, erhebliche Schäden bewirkt. Ferner konnte in einer Vielzahl von Fällen nachgewiesen werden, daß selbst die mit der Regulierung bezweckte Begünstigung einzelner Gruppen für die gleichen Gruppen mit größeren Nachteilen an anderer Stelle einherging. Die Ineffizienz der Märkte, die beispielsweise im Zusammenhang mit asymmetrischen Informationen angeführt

---

458 Zu den Begründungen für staatliche Interventionen vgl. Donges und Schatz (1986).

wird und zu Maßnahmen zum Schutz der Verbraucher veranlaßt hat, schränkt fast stets die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher ein und begünstigt zu ihren Lasten bestimmte Produzentengruppen. In gesamtwirtschaftlicher Sicht nehmen Ineffizienzen nicht ab, sondern zu.

Gleichwohl sind die positiven Wirkungen der Deregulierung nicht ohne weiteres zu erkennen. Der unmittelbare, der bezweckte Effekt einer Regulierung ist dagegen zumeist klar sichtbar, er läßt sich staatlicherseits oder durch die vom Staat Beauftragten geradezu erzwingen — es läßt sich beispielsweise die Zahl der Anbieter zuverlässig begrenzen oder ein bestimmter Mindestpreis durchsetzen. Die Deregulierung bedeutet, daß Wettbewerb zugelassen wird, daß die Wirtschaftssubjekte mehr Entscheidungsspielraum (mehr Optionen) erhalten. Werden z.B. Marktzutrittsbeschränkungen aufgehoben, so können neue Anbieter ihre Chance nutzen, und die bisherigen können auf den verschärften Wettbewerb durch Rationalisierung und Innovation reagieren. Das Angebot wird differenzierter und attraktiver, Kosten und Preise sinken. Es dauert freilich meistens eine gewisse Zeit, bis die zusätzlichen Optionen genutzt werden, bis bessere, neuartige und billigere Produkte angeboten werden.

Viele Deregulierungsmaßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland haben sich noch nicht in diesem Sinne auswirken können, weil sie erst vor kurzer Zeit in Kraft getreten sind. Ihre Wirkungen lassen sich nur der Richtung nach abschätzen; in den Fällen, in denen ausländische Erfahrungen mit ähnlichen Deregulierungsschritten vorliegen, lassen sich die Aussagen zu den erwarteten Wirkungen stützen.

Andere Maßnahmen haben sich demgegenüber schon deutlich in der Statistik (wenngleich häufig noch nicht in der amtlichen Statistik) niedergeschlagen. Es gab teilweise lehrbuchhafte Reaktionen in den betroffenen Branchen, Reaktionen, die in Einzelbereichen für den Fall der Deregulierung prognostiziert worden waren (Beispiel: Preisfall in der Binnenschiffahrt und im Straßengüterverkehr). In anderen Fällen reagierten Kosten, Produktivität, Preise, Service, Innovationstätigkeit, Beschäftigung etc. in der erwarteten Richtung und tendenziell in Abhängigkeit von dem Ausmaß der Deregulierung:

Die *Deutsche Bahn AG* hat deutliche Anstrengungen zur Steigerung der Produktivität unternommen. Durch umfangreiche Investitionen haben sich die Voraussetzungen für ein stärker kundenorientiertes Angebot verbessert.

Die *Binnenschiffahrt* hat die Kosten gesenkt und die Produktivität erhöht. Diese Ergebnisse stehen aber nur zum Teil in Zusammenhang mit den Deregulierungsmaßnahmen; sie spiegeln überwiegend langfristige Entwicklungstrends wider. Der Fall der Frachtraten zu Beginn des Jahres 1994 dürfte allerdings eindeutig darauf zurückzuführen sein, daß die Preisregulierung aufgehoben wurde.

Im *Straßengüterverkehr* sind die Transportpreise kräftig gefallen, Ressourcen werden weniger als bisher verschwendet, neue Unternehmensformen entstehen. Unrentable Unternehmen scheiden infolge der Deregulierung aus. Von einer „ruinösen Konkurrenz" im Sinne einer Fehlsteuerung kann aber nicht die Rede sein.

Im *öffentlichen Personennahverkehr* ist da, wo der Markt geöffnet worden ist, ein attraktiveres Angebot mit besserem Service entstanden. Dazu kam es vor allem dadurch, daß private Unternehmen ehemalige Bundesbahnstrecken übernommen haben.

Im *Luftverkehr* hat sich eine beachtliche Angebotsvielfalt herausgebildet, „alte" Produkte sind im Wettbewerb deutlich billiger geworden. Es zeigt sich, daß die traditionelle Ordnung des Luftverkehrs die Entwicklung der Märkte gehemmt hat.

Bei den *Postdiensten* und der *Telekommunikation* lassen sich die Wirkungen der Postreform I feststellen. Die DBP Telekom hat ihre Tarife im Sprachtelefondienst mehrmals gesenkt. Die Wettbewerbsintensität in der Telekommunikation hat nur wenig zugenommen, weil mit der Postreform nur Randbereiche wie die Mobilfunk- und die Satellitenkommunikation dem Wettbewerb geöffnet wurden. Die DBP Postdienst hat infolge der Postreform eine Reihe von Rationalisierungsmaßnahmen in Angriff genommen, mit denen der Brief- und Paketdienst kostengünstiger und zuverlässiger gestaltet werden soll.

Im *Einzelhandel* hat die Einführung des Dienstleistungsabends nur wenig zusätzlichen Handlungsspielraum geschaffen und — anders als die durchgreifende Liberalisierung des Einzelhandels in Schweden — wenig bewirkt.

Die Zahl der Beschäftigten ist in einigen Bereichen, in denen Deregulierungsmaßnahmen wirksam waren, gesunken. Dies wird sich aber teilweise ändern, weil deregulierungsbedingt niedrigere Preise zusätzliche Nachfrage hervorrufen werden. Zu bedenken ist hier, daß generell die Preiselastizität langfristig größer ist als kurzfristig.

Der Teil der Volkswirtschaft, der reguliert ist, ist gemessen an der Wertschöpfung groß, der Teil, der von den bisherigen — begrenzten oder auch weitergehenden — Deregulierungsschritten unmittelbar betroffen ist, ist klein. Daraus darf aber nicht geschlossen werden, daß die Deregulierungseffekte insgesamt nur gering sind. Die gesamten Wirkungen sind mit Sicherheit größer als die Summe der Wirkungen der einzelnen Maßnahmen. Zum einen wird die gesamtwirtschaftliche Dynamik durch mehr Wettbewerb gestärkt; die Bedeutung dieses Einflusses darf nicht deswegen als klein veranschlagt werden, weil er noch weniger als die Wirkungen auf Einzelmärkten statistisch erfaßt werden kann. Zum anderen wirkt sich die Deregulierung in einem einzelnen Bereich auf die nicht unmittelbar betroffenen Sektoren der Wirtschaft aus. So profitieren

weite Bereiche des Produzierenden Gewerbes ebenso wie der Dienstleistungssektor von gesunkenen Transportpreisen und Kommunikationskosten. Zusätzliche Produktionen werden rentabel, Unternehmensgründungen werden attraktiv. Bislang ungenutzte Ressourcen werden genutzt (beispielsweise auch infolge der Zulässigkeit privater Arbeitsvermittlung). Das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential nimmt zu, es wächst rascher.

Auch die Beschäftigung wird durch Deregulierungspolitik erhöht. Deregulierung bedeutet zwar zunächst nur, daß der potentielle Wohlstand zunimmt, sie schafft aber Anreize, ihn zu verwirklichen. Dabei steigt die Zahl der Beschäftigten. Sie wird zwar zunächst dadurch geringer, daß infolge der deregulierungsbedingten Kostensenkungen Arbeitskräfte eingespart werden können; dazu kommt es bei gegebener Produktion. Infolge der Deregulierung wird aber mehr Produktion lohnend, und dies erhöht die Arbeitsnachfrage. Der positive Effekt auf die Beschäftigung ergibt sich freilich nur für die Gesamtwirtschaft, nicht notwendigerweise im deregulierten Bereich. Daraus resultieren in aller Regel Widerstände gegen eine entschlossene Deregulierungspolitik.

Die positiven Effekte wären größer und besser sichtbar, wenn die Deregulierung beherzter betrieben worden wäre, wenn beispielsweise im Eisenbahnwesen eine materielle Privatisierung verbindlich beschlossen worden wäre, wenn die Ladenöffnungszeiten frei gewählt werden dürften oder wenn im Telekommunikationsbereich mehr Wettbewerb zugelassen worden wäre. Solche Reformmaßnahmen sollten nachgeholt werden, teilweise werden sie ernsthaft erwogen — häufig unter dem Druck von seiten der Europäischen Union.

Die — für viele ernüchternden — Erfahrungen mit der Abschaffung des Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit können nicht zum Nachweis dafür herangezogen werden, daß das Monopol keine oder nur geringe schädliche Wirkungen hatte. Zu bedenken ist nämlich, daß die Bundesanstalt für Arbeit ihr Leistungsangebot infolge der Zulassung von privater Konkurrenz verbessert hat. Sie hat auf den potentiellen Wettbewerb reagiert. So haben die Arbeitsämter seit Februar 1994 die Möglichkeit, Mitarbeiter für die Akquisition und die Bearbeitung von Stellenangeboten freizustellen. Im Herbst 1994 hat die Bundesanstalt für Arbeit eine sogenannte Vermittlungsoffensive gestartet. Die seit 1985 bestehende Möglichkeit, unter weniger engen Bedingungen (z.B. bei Nicht-Vorliegen eines von der Rechtsprechung anerkannten sachlichen Grundes) Arbeitsverträge, die auf mehr als 6 und weniger als 18 Monate befristet sind, abschließen zu dürfen, ist von Vorteil. Sie ist es nicht nur dann, wenn sie dazu führt, daß letztlich mehr dauerhafte Arbeitsverhältnisse entstehen. Auch dann, wenn lediglich die Zahl der befristeten Arbeitsverträge zunimmt, haben mehr Menschen als sonst die Möglichkeit, Einkommen zu erzielen; die Allgemeinheit wird dadurch entlastet, daß weniger Sozialleistungen finanziert werden müssen. Zur Verringerung der Arbeitslosigkeit tragen die genannten Maß-

nahmen für sich nur wenig bei. Notwendig sind zahlreiche zusätzliche Maßnahmen im Tarifvertragsrecht und im Arbeitsrecht.

Die bisherigen Ergebnisse der Deregulierung sind eher gering, aber auch das Ausmaß der Deregulierung war es. Die Ergebnisse bestätigen jedoch alles in allem die positiven Erwartungen, die in die Deregulierung gesetzt wurden, und zwar auf allen Einzelgebieten, die in dieser Studie untersucht wurden. Sie sprechen dafür, die Maßnahmen zur Deregulierung entschlossen und umfassend fortzuführen.

Literaturverzeichnis

ABC World Airways Guide (lfd. Jgg., jeweils Juli). Dunstable.

Aberle, G. (1992). Nur grundlegende Reformen können der Bahn noch helfen. *Wirtschaftsdienst* 72 (2): 69–71.

— (1994a). Bahnstrukturreform — Was ist aus den Vorschlägen der Bahnkommission geworden? In Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.), *Vorträge Jahrestagung '94*. Düsseldorf.

— (1994b). Kritik an der Eröffnungsbilanz der Deutschen Bahn AG: Erstaunliche Wertkorrekturen. *Handelsblatt*, 28. März.

— (1994c). Nicht in übergroße Verängstigung hineinmanövrieren. *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, 3. Mai: 3, 6.

— (1995). Ein Jahr nach der Bahnstrukturreform — ein schwieriger Weg mit ersten Erfolgen. *Internationales Verkehrswesen* 47 (1/2): 3.

Aberle, G., und A. Brenner (1994). Trassenpreissystem der Deutsche Bahn AG — eine erste kartellrechtliche und ökonomische Beurteilung. *Internationales Verkehrswesen* 46 (12): 704–712.

Aberle, G., und A. Hedderich (1993). Umsetzung der Bahnstrukturreform: Diskriminierungsfreier Netzzugang bei den Eisenbahnen. *Internationales Verkehrswesen* 45 (1/2): 15–26.

ABl. (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilungen und Bekanntmachungen (C) bzw. Rechtsvorschriften (L)) (1983). Verordnung (EWG) Nr. 3568/83 des Rates vom 1. Dezember 1983 über die Bildung der Beförderungsentgelte im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten. L 359: 1–7.

— (1988a). Richtlinie der Kommission vom 16. Mai 1988 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsendgeräte (88/301/EWG). L 131: 73–77.

— (1988b). Verordnung (EWG) Nr. 1841/88 des Rates vom 21. Juni 1988 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3164/76 über das Gemeinschaftskontingent für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten. L 163: 1–2.

ABl. (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilungen und Bekanntmachungen (C) bzw. Rechtsvorschriften (L)) (1988c). Verordnung (EWG) Nr. 1991/88 des Rates vom 30. Juni 1988 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3568/83 über die Bildung der Beförderungsentgelte im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten. L 176: 5.

— (1989a). Verordnung (EWG) Nr. 1101/89 des Rates vom 27. April 1989 über die Strukturbereinigung in der Binnenschiffahrt. L 116: 25–29.

— (1989b). Verordnung (EWG) Nr. 1102/89 der Kommission vom 27. April 1989 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung 1101/89 des Rates über die Strukturbereinigung in der Binnenschiffahrt. L 116: 30–33.

— (1989c). Verordnung (EWG) Nr. 4058/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 über die Preisbildung im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten. L 390: 1–2.

— (1990a). Richtlinie des Rates vom 28. Juni 1990 zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzugangs (90/387/EWG). L 192: 1–9.

— (1990b). Richtlinie des Rates vom 17. September 1990 über die Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor (90/531/EWG). L 297: 1–48.

— (1990c). Richtlinie der Kommission vom 28. Juni 1990 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste (90/388/EWG). L 192: 10–16.

— (1991a). Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates vom 20. Juni 1991 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs. L 169: 1–3.

— (1991b). Richtlinie Nr. 91/440 des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft. L 237: 25–28.

— (1991c). Richtlinie des Rates vom 29. April 1991 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über Telekommunikationsendeinrichtungen einschließlich der gegenseitigen Anerkennung ihrer Konformität (91/263/EWG). L 128: 1–18.

ABl. (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilungen und Bekanntmachungen (C) bzw. Rechtsvorschriften (L)) (1991d). Verordnung (EWG) Nr. 3921/91 des Rates vom 16. Dezember 1991 über die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Binnenschiffsgüter- und -personenverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind. L 373: 1–3.

— (1992a). Verordnung (EWG) Nr. 2409/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über Flugpreise und Luftfrachten. L 240: 15–17.

— (1992b). Verordnung (EWG) Nr. 3690/92 der Kommission vom 21. Dezember 1992 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1102/89 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EWG) Nr. 1101/89 des Rates über die Strukturbereinigung in der Binnenschiffahrt. L 374: 22–24.

— (1992c). Richtlinie 92/44/EWG des Rates vom 5. Juni 1992 zur Einführung des offenen Netzzugangs bei Mietleitungen. L 165: 27–36.

— (1992d). Änderung des Vorschlags für eine Verordnung des Rates über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft. C 206: 57–66.

— (1993). Entschließung des Rates vom 22. Juli 1993 zur Prüfung der Lage im Bereich Telekommunikation und zu den notwendigen künftigen Entwicklungen in diesem Bereich. C 213: 1–3.

Affärs Världen (1993). Järnvägar byggda på glädjekalkyler. Stockholm, 24. März.

Air Transport Association of America (1992). *Air Transport: The Annual Report of the US Scheduled Airline Industry*. o.O.

Albach, H. (1992). *Deregulierung des Handwerks*. Wiesbaden.

Alfter, R., und G. Meyer (1994). Start im Frühjahr 1995: Aufwandsarmer Leichttriebwagen für den Regionalverkehr. *Internationales Verkehrswesen* 46 (10): 586–590.

Allemeyer, F. (1993). Europäische Modelle für eine Privatisierung der Eisenbahnen. In H.-J. Ewers (Hrsg.), *Privatisierung des Schienenverkehrs*. Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster 130. Göttingen.

Armstrong, M., S. Cowan und J. Vickers (1994). *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*. Cambridge, Mass.

Assmann, H.-D. (1993). Die rechtliche Ordnung des europäischen Kapitalmarkts: Defizite des EC-Konzepts einer Kapitalmarktintegration durch Rechtsvereinheitlichung. *Ordo* 44: 87–119.

Association of European Airlines (1992). Statistical Appendices to Yearbook 1992. Brüssel.

Avery, D. (1991). *Moderne Verkehrsflugzeuge weltweit.* Friedberg/H.

Badke, H. (1993). Nach 10 Jahren Verhandlungen in der Realisierungsphase: „Das Beispiel Nasses Dreieck". In Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.), *Vorträge Jahrestagung '93.* Düsseldorf.

BAG (Bundesamt für Güterverkehr) (1994). Beobachtungen zum Güterverkehr im 1. Halbjahr 1994. Köln. (mimeo).

— (1995). Beobachtungen zum Güterverkehr 1994. Köln. (mimeo).

Bailey, E. (1988). Introduction. In W.J. Baumol, J.C. Panzar, und R.D. Willig (Hrsg.), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure.* New York.

Balassa, B. (1977). 'Revealed' Comparative Advantage Revisited: An Analysis of Relative Export Shares of the Industrial Countries, 1953–1971. *Manchester School of Economic and Social Studies* 45 (4): 327–344.

Batchelor, C. (1994). Bidders Queue up to Buy Capital's Buses. *Financial Times*, 14./15. Mai.

Batchelor, C., und C. Tighe (1994). Collapse of Bus Group Prompts MMC Probe. *Financial Times*, 26./27. November.

Batzer, E. (1984). Änderung des Ladenschlußgesetzes. *Ifo-Schnelldienst* 37 (15): 6–8.

Batzill, R. (1994). Der steuerliche Querverbund bleibt unberührt erhalten: EG-Verordnung 1191, Regionalisierungsgesetz und PBefG-Novelle. *Der Nahverkehr* (7/8): 12–20.

BayGVOBl. (Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt) (1993). Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern. (33): 1052–1057.

BDB (Bundesverband der Deutschen Binnenschiffahrt e.V.) (1994a). Es geht ganz einfach um die Existenz ... Partikuliere und Reeder fordern Hilfsmaßnahmen. *Binnenschiffahrt* 49 (9): 6–9.

BDB (Bundesverband der Deutschen Binnenschiffahrt e.V.) (1994b). Nur Sofortmaßnahmen können drohende Konkurse abwenden. *Binnenschiffahrt* 49 (13): 6–7.

— (1994c). Niedersächsische IHKs fordern Maßnahmenpaket für die Binnenschiffahrt. *Binnenschiffahrt* 49 (22): 7.

— (lfd. Jgg.). *Binnenschiffahrt: Geschäftsbericht des Bundesverbandes der Deutschen Binnenschiffahrt e.V.* Duisburg.

Betak, J. (1993). En stribet succes. *Berlingske Tidende*. Kopenhagen, 9. August.

Beyhoff, S. (1994). Vielfliegerprogramme und der Wettbewerb im Luftverkehr. DLR-Mitteilung 94–02. Deutsche Forschungsanstalt für Luft- und Raumfahrt, Köln.

BGBl. (Bundesgesetzblatt, Teil I bzw. Teil II) (1953). Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr. Teil I (65): 1453–1458.

— (1959). Gesetz zu dem mehrseitigen Abkommen vom 30. April 1956 über gewerbliche Rechte im nichtplanmäßigen Luftverkehr in Europa. Teil II (32): 821–835.

— (1963). Verordnung über die gebietliche Zuständigkeit der Frachtenausschüsse in der Binnenschiffahrt. Teil II (31): 1151–1152.

— (1967). Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung über die gebietliche Zuständigkeit der Frachtenausschüsse in der Binnenschiffahrt. Teil II (19): 1533.

— (1979). Drittes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr. Teil I (32): 822.

— (1980). Fünfte Verordnung zur Änderung der Arbeitserlaubnisverordnung. Teil I (26): 638.

— (1988). Verordnung über Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken (Wertermittlungsverordnung). Teil I (56): 2209–2215.

— (1989a). Gesetz zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost (Poststrukturgesetz). Teil I (25): 1026–1051.

— (1989b). Gesetz zu dem Abkommen vom 15. Januar 1988 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Ungarischen Volksrepublik über die Binnenschiffahrt. Teil II (43): 1026–1035.

BGBl. (Bundesgesetzblatt, Teil I bzw. Teil II) (1989c). Gesetz zu dem Abkommen vom 26. Januar 1988 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik über den Binnenschiffsverkehr. Teil II (43): 1035–1044.

— (1990a). Drittes Rechtsbereinigungsgesetz. Teil I (32): 1121–1246.

— (1990b). Rechtspflege-Vereinfachungsgesetz. Teil I (71): 2847–2863.

— (1991a). Gesetz zur Änderung des Berufsrechts der Notare und der Rechtsanwälte. Teil I (6): 150–155.

— (1991b). Verordnung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen von Meistern der volkseigenen Industrie als Voraussetzung für die Eintragung in die Handwerksrolle. Teil I (64): 2162–2168.

— (1992a). Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Höchstzahlen der Genehmigungen für den Güterfernverkehr. Teil I (11): 390.

— (1992b). Zehntes Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes. Teil I (36): 1370–1378.

— (1993a). Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz). Teil I (16): 466–488.

— (1993b). Gesetz zur Aufhebung der Tarife im Güterverkehr (Tarifaufhebungsgesetz). Teil I (45): 1489–1498.

— (1993c). Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung, anderer handwerksrechtlicher Vorschriften und des Berufsbildungsgesetzes. Teil I (71): 2256–2268.

— (1993d). Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (Eisenbahnneuordnungsgesetz). Teil I (73): 2378–2427.

— (1994a). Verordnung über den Lade- und Löschtag sowie die Lade- und Löschzeiten in der Binnenschiffahrt. Teil I (5): 160–161.

— (1994b). Gesetz zur Änderung des Binnenschiffahrtsgesetzes. Teil I (26): 886.

— (1994c). Sechstes Gesetz zur Änderung des Steuerberatungsgesetzes. Teil I (39): 1387–1394.

BGBl. (Bundesgesetzblatt, Teil I bzw. Teil II) (1994d). Drittes Gesetz zur Änderung der Wirtschaftsprüferordnung. Teil I (45): 1569–1580.

— (1994e). Gesetz zur Neuordnung des Berufsrechts der Rechtsanwälte und der Patentanwälte. Teil I (59): 2278–2295.

— (1994f). Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation (Postneuordnungsgestz). Teil I (61): 2325–2397.

Biallo, H. (1995). Übersee-Telefonate via US-Netze sind billiger als bei der Telekom — wenn korrekt abgerechnet wird: Preiswerte Plauderei mit der Erbtante in Amerika. *Welt am Sonntag*, 8. Januar.

Biermann, T. (1987). Der Regionalluftverkehr vor dem Hintergrund einer Liberalisierung des Luftverkehrs in Europa. *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft* 58 (3): 167–185.

Blankart, C.B. (1995). Was bringt das neue Telekommunikationsgesetz? *Wirtschaftsdienst* 75 (7): 355–358.

Blankart, C.B., und G. Knieps (1989). Grenzen der Deregulierung im Telekommunikationsbereich?: Die Frage des Netzwettbewerbs. In H.S. Seidenfus (Hrsg.), *Deregulierung — eine Herausforderung an die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Marktwirtschaft*. Schriften des Vereins für Socialpolitik 184. Berlin.

— (1994). Das Konzept der Universaldienste im Bereich der Telekommunikation. In P. Herder-Dorneich, K.E. Schenk und D. Schmidtchen (Hrsg.), *Neue politische Ökonomie der Regulierung, Deregulierung und Privatisierung*. Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 13. Tübingen.

Blath, M. (1994). Angst, Tränen und Resignation prägen das Leben auf den Flüssen. *Binnenschiffahrt* 49 (22): 6.

Block, R. (1995a). Neue Fahrzeuggeneration für den Regionalverkehr: Der AEG-Regioliner. *Stadtverkehr* 40 (2): 6–7.

— (1995b). Innovation aus Salzgitter: LINT — der leichte LHB-Nahverkehrstriebwagen. *Stadtverkehr* 40 (2): 8–10.

BMBau (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (1993). *Baulandbericht 1993*. Bonn.

BMF (Bundesministerium der Finanzen) (1993). *Finanzbericht 1994: Die volkswirtschaftlichen Grundlagen und die wichtigsten finanzwirtschaftlichen Probleme des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1994.* Bonn.

— (1994). *Finanzbericht 1995: Die volkswirtschaftlichen Grundlagen und die wichtigsten finanzwirtschaftlichen Probleme des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1995.* Bonn.

— (1995). *Finanzbericht 1996: Die volkswirtschaftlichen Grundlagen und die wichtigsten finanzwirtschaftlichen Probleme des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1996.* Bonn.

BMPT (Bundesministerium für Post und Telekommunikation) (1991). *Eckpunkte zur Beschreibung des Telefondienstmonopols des Bundes: Konkretisierung der Befugnis der DBP Telekom zur Ausübung des Telefondienstmonopols vom 18. Februar 1991.* Bonn.

BMV (Bundesministerium für Verkehr) (Hrsg.) (1994). *Luftfahrtkonzept 2000.* Bonn.

— (lfd. Jgg.). *Verkehr in Zahlen.* Bonn.

BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft) (Hrsg.) (1994a). Deregulierungsmaßnahmen der Bundesregierung. Internes Arbeitspapier. Bonn.

— (1994b). *Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren: Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren.* Bonn.

— (o.J.). Bericht über den Stand der Deregulierungspolitik in Deutschland. BMWi-Dokumentation 329. o.O.

— (lfd. Jgg.). Bericht über die Lage des Handwerks. BMWi-Dokumentation. o.O.

Bobinski, C. (1994). National Express to Run Service in Poland. *Financial Times*, 29. Juli.

Bode, E., C. Krieger-Boden und K. Lammers (1994). *Cross-Border Activities, Taxation and the European Single Market.* Kieler Sonderpublikationen. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Böhme, H. (1978). Die deutsche Seeschiffahrt im Strukturwandel der Weltwirtschaft: Wettbewerbsgrundlagen — Anpassungserfordernisse — Entwicklungsmöglichkeiten. *Die Weltwirtschaft* (1): 159–195.

Böhme, H., und H. Sichelschmidt (1993). Deutsche Verkehrspolitik: Von der Lenkung zum Markt. Lösungsansätze — Widersprüche — Akzeptanzprobleme. Kieler Diskussionsbeiträge 210. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

— (1994). Eine Strategie für den Öffentlichen Personennahverkehr. Kieler Diskussionsbeiträge 227. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Bonczek, W., und F. Halstenberg (1963). *Bau-Boden — Bauleitplanung und Bodenpolitik.* Hamburg.

Borenstein, S. (1992). The Evolution of U.S. Airline Competition. *Journal of Economic Perspectives* 6 (2): 45–73.

Borrmann, J. (1991). Zur Allokation von Start- und Landerechten: Eine Kritik an den Regulierungsvorschlägen der EG-Kommission. *Wirtschaft und Wettbewerb* 41 (9): 678–688.

Bötsch, W. (1995a). Ziel: Ein fairer Wettbewerb zum Nutzen der Kunden. *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, 18. Mai: 3.

— (1995b). Liberalisierung der Telekommunikation nach 1998. *Wirtschaftsdienst* 75 (7): 347–350.

— (1995c). Liberalisierung bei Post und Telekommunikation — Perspektiven und Chancen für die Wirtschaft. *Bulletin* (108): 1070–1073. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn.

Brandborn, J., und L. Hellsvik (1990). Die neue Eisenbahnpolitik in Schweden. *Internationales Verkehrswesen* 42 (6): 341–348.

Braubach, U. (1992). *Deregulierung der Postdienste.* Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik 90. Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.

Brenck, A. (1993). Privatisierungsmodelle für die Deutsche Bundesbahn. In H.-J. Ewers (Hrsg.), *Privatisierung des Schienenverkehrs.* Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster 130. Göttingen.

Bretzke, W.-R. (1994a). Entwicklung des Transportmarktes: Im Stückgutbereich wird es zu einer Oligopolisierung kommen. Preise stabilisieren sich auf etwas höherem Niveau. *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, 17. Februar: 3.

— (1994b). Verkehrsgewerbe im Spannungsfeld zwischen Konzentration und Kooperation: „Rennen" um die bessere Lösung nach wie vor offen. *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, 17. September: 3.

British Business (lfd. Jgg.). London.

Bruce, R.R. (1994). Restructuring the Telecommunications Sector: Experience in Some Industrial Countries and the Implications for Policymakers. In B. Wellenius und P.A. Stern (Hrsg.), *Implementing Reforms in the Telecommunications Sector: Lessons from Experience*. World Bank Regional and Sectoral Studies. Washington, D.C.

Büchtemann, C.F. (1989). *Befristete Arbeitsverträge nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG 1985)*. Forschungsbericht 183. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung. Berlin.

— (1990). Kündigungsschutz als Beschäftigungshemmnis?: Empirische Evidenz für die Bundesrepublik Deutschland. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 23 (3): 394–409.

Bührer, C., B.E. Nickel, M. Quidort und H. Schmidt (1994). Organisation und Finanzierung des ÖPNV in Frankreich. *Der Nahverkehr* 5: 51–61.

Bundesanstalt für Arbeit (1992). Arbeitsmarkt 1991. *Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit* 40 (5): 659–823.

— (1993). Arbeitsmarkt 1992. *Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit* 41 (5): 793–983.

— (1995). Arbeitsmarkt 1994. *Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit* 43 (Sondernummer).

— (1996). Über 258 000 Langzeitarbeitslose untergebracht. *Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit* 44 (2): 152.

— (lfd. Jgg.). *Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit*. Nürnberg.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Grossbetriebe des Einzelhandels e.V. (lfd. Jgg.). *Vademecum des Einzelhandels*. Köln.

Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1994a). *Baulandmarkt- und Siedlungsentwicklung: Dokumentation der Regionalexpertisen zum Baulandbericht 1993*. Materialien zur Raumentwicklung 63. Bonn.

— (1994b). *Bestand, Bedarf und Verfügbarkeit von Baulandreserven: Umfrageergebnisse und Regionalerhebungen*. Materialien zur Raumentwicklung 64. Bonn.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (lfd. Jgg.). *Bundesarbeitsblatt*. Köln.

Bund-Länder-Ausschuß „Handwerksrecht" (1994). Erleichterungen in der HwO. *Gewerbearchiv* 40 (9): 381–385.

Bunzel, A., und J. Lunebach (1993). *Vorbereitung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen*. Arbeitshilfe Städtebaurecht. Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.

— (1994). Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme — ein Instrument zur Mobilisierung von Bauland. *Informationen zur Raumentwicklung* (1/2): 31–38.

Bunzel, A., T. Elsner und E. Scharmer (1994). *Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan: Zweite vollständig überarbeitete Auflage unter Berücksichtigung der geänderten Rechtslage nach dem Investitionserleichterungs- und Wohnungsbaugesetz*. Arbeitshilfe Städtebaurecht. Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.

Burmeister, J. (1994a). Der ÖPNV im Jahre 1993: Tendenzen eines schwierigen und entscheidenden Jahres. *Stadtverkehr* 39 (1): 18–35.

— (1994b). Mit verbesserter Angebotsstruktur und neuen Schnellverbindungen auf dem Weg zum Kunden: alles neu! in Wuppertal! *Stadtverkehr* 39 (7/8): 24–29.

— (1994c). Karlsruhe: Rekordjahr für VBK und AVG. *Stadtverkehr* 39 (10): 6.

— (1995a). Der öffentliche Nahverkehr im Jahre 1994: Zwischen Region und Europa. *Stadtverkehr* 40 (2): 36–50.

— (1995b). SaarBahn: Baubeginn und Fahrzeugbestellung. *Stadtverkehr* 40 (3): 31–34.

Burret, G. (1994). Das Partnerschaftsgesellschaftsgesetz. *Wirtschaftsprüferkammermitteilungen* (4): 201–207.

Busch, B. (1992). Standort: 8. Indikator: Telefonkosten. *IW-Trends* 19 (2): 55–61.

Buxton, J. (1994). Building a Platform for Growth. *Financial Times*, 14. September.

Cane, A. (1995a). Rules 'Stifling Competition' in Telecoms Sector. *Financial Times*, 15. März.

Cane, A. (1995b). Customers Have the Advantage. *Financial Times*, Special Survey on „Telecommunications in Business", 15. Juni.

Caves, D.W., und L.R. Christensen (1980). The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads. *Journal of Political Economy* 88 (5): 958–976.

Contzen, H. (1995). Besseres Fahrwasser für die deutsche Binnenschiffahrt. *Binnenschiffahrt* 50 (3): 5–6.

Dattelzweig, D. (1994). Bundesamt für Güterverkehr legt ersten Marktbeobachtungsbericht vor: LKW-Unternehmer schöpfen nur langsam Hoffnung. *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, 6. August: 3.

Davies, H.W.E. (1988). Development Control in England. *Town Planning Review* 59 (2): 127–136.

Davies, S. (1994). Fleets of Cash Boxes on Wheels. *Financial Times*, 16. November.

Dawkins, W. (1994). Japan Postpones Privatisation of JR West. *Financial Times*, 16. November.

DB (Deutsche Bundesbahn) (Hrsg.) (lfd. Jgg.). *Geschäftsbericht*. Frankfurt am Main.

DBAG (Deutsche Bahn AG) (1994). *Die Bahnreform*. Frankfurt am Main.

DBP Postdienst (Deutsche Bundespost Postdienst) (1990). *Statistisches Jahrbuch*. Bonn.

— (lfd. Jgg.). *Geschäftsbericht*. Bonn.

DBP Telekom (Deutsche Bundespost Telekom) (lfd. Jgg.). *Bericht über das Geschäftsjahr* .... Bonn.

DB und DR (Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn) (Hrsg.) (1991). *Die Bahn in Zahlen*. Frankfurt am Main.

— (1992). *Die Bahn in Zahlen*. Frankfurt am Main.

— (o.J.). *Die Deutschen Bahnen 1992*. Frankfurt am Main.

Debling, H.-P. (1994). Verlader sehen viele Gründe für die Krise: Die Servicepalette weist Defizite auf. *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, 27. Oktober: 32–33.

Dempsey, P.S., und A.R. Goetz (1992). *Airline Deregulation and Laissez-Faire Mythology*. Westport.

Deregulierungskommission, unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen (1991). *Marktöffnung und Wettbewerb*. Zweiter Bericht. Vorabdruck.

Deutsche Börse AG (Hrsg.) (1994a). *Deutsche Börsen: Jahresbericht 1993*. Frankfurt am Main.

— (1994b). Insider-Leitfaden. Oktober. Frankfurt am Main.

Deutsche Bundesbank (1993a). Die vierte Novelle des Kreditwesengesetzes — ein weiterer Schritt zum europäischen Bankenmarkt. *Monatsbericht* 45 (1): 35–42.

— (1993b). Grundsätze über das Eigenkapital und die Liquidität der Kreditinstitute. *Monatsbericht* 45 (3): 49–63.

— (1993c). Off-Balance-Sheet Activities of German Banks. *Monthly Report* 45 (10): 45–47.

— (1994). Die fünfte Novelle des Kreditwesengesetes. *Monatsbericht* 46 (11): 59–67.

— (1995). *Statistisches Beiheft zum Monatsbericht: 2, Kapitalmarktstatistik* (Juni).

— (lfd. Jgg.). *Monatsbericht*. Frankfurt am Main.

Deutsche Lufthansa AG (o.J.). Erläuterungen zur neuen Konzernstruktur und zur rechtlichen Verselbständigung der Geschäftsfelder Fracht und Technik. Zu TOP 7 der ordentlichen Hauptversammlung am 5. Juli 1995 in Stuttgart. o.O.

— (lfd. Jgg.). *Geschäftsbericht*. o.O.

Deutscher Bundestag (1992). *Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland*. Bundestagsdrucksache 12/3944. Bonn.

— (1993a). *Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Berufsrechts der Rechtsanwälte und der Patentanwälte*. Bundestagsdrucksache 12/4993 vom 19. Mai. Bonn.

Deutscher Bundestag (1993b). *Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Wirtschaftsprüferordnung.* Bundestagsdrucksache 12/5685 vom 16. September. Bonn.

— (1993c). *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung, anderer handwerksrechtlicher Vorschriften und des Berufsbildungsgesetzes.* Bundestagsdrucksache 12/5918 vom 20. Oktober. Bonn.

— (1994). *Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung — Drucksache 12/5685 — Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Wirtschaftsprüferordnung.* Bundestagsdrucksache 12/7648 vom 20. Mai. Bonn.

Deutschland (lfd. Jgg.). *Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes.* o.O.

DFS (Deutsche Flugsicherung GmbH) (o.J.). *Geschäftsbericht 1993.* o.O.

Doganis, R. (1991). *Flying Off Course: The Economics of International Airlines.* London.

Dolata, U. (1992). *Weltmarktorientierte Modernisierung: Die ökonomische Regulierung des wissenschaftlich-technischen Umbruchs in der Bundesrepublik.* Frankfurt am Main.

Dolles, H., und K. Köster (1995). Der Rückzug des Staates: Zur Privatisierung der japanischen Staatsbahn. In G. Foljanty-Jost und A.-M. Thränhardt (Hrsg.), *Der schlanke japanische Staat: Vorbild oder Schreckbild?* Opladen.

Donges, J.B., und K.-W. Schatz (1986). Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland: Umfang, Struktur, Wirkungen. Kieler Diskussionsbeiträge 119/120. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Doni, W. (1965). *Die Binnenschiffahrt in der europäischen Integration.* Vorträge und Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster 34. Göttingen.

Dransfeld, E., und W. Voß (1993). *Funktionsweise städtischer Bodenmärkte in Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft: ein Systemvergleich.* Bonn.

— (1994). Bodenmanagement in der Baulanderschließung in ausgewählten westeuropäischen Ländern. *Informationen zur Raumentwicklung* (1/2): 87–106.

Eberhardt, A. (1993). Das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz: ein Rückbau des Umweltrechts? *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung* 6 (1): 105–112.

ECAC (European Civil Aviation Conference) (1982). *Report of Competition in Intra-European Air Services*. ECAC. CEAC Doc No. 25. Paris.

Eisenbahn-Kurier (1995). 'Regiorail' gegründet. Freiburg, (1/95): 20.

Emmerich, V. (1986). *Sicherheit und Wettbewerb*. Hannover.

— (1993). Die Liberalisierung der Postdienste. *Ordo* 44: 55–70.

Ergas, H. (1994). An Alternative View of Australian Telecommunications Reforms. In B. Wellenius und P.A. Stern (Hrsg.), *Implementing Reforms in the Telecommunications Sector: Lessons from Experience*. World Bank Regional and Sectoral Studies. Washington, D.C.

Europäisches Parlament (1979). *Die Mannheimer Rheinschiffahrtsakte*. Sammlung Wissenschaft und Dokumentation, Reihe Regionalpolitik und Verkehr 10. Deutsche Ausgabe. Luxemburg.

Ewers, H.-J., und F. von Stackelberg (1994). *Der Einfluß von EG-Mandat und Tour-de-Role auf die deutsche Binnenschiffahrt*. Vorträge und Studien aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster 28. Göttingen.

Fendrich, P. (1986). Ausländerpolitik: Integration und Re-Integration. *Bundesarbeitsblatt* (6): 10–14.

Frantz, J. (1995). Duo mit Drive. *Manager-Magazin* 25 (1): 116–122.

Friedemann, J. (1993). Das Planungsrecht für Bauland öffnet sich für Kooperationen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26. Februar.

Fromm, G. (1988). Privatisierung, Liberalisierung und Deregulierung beim öffentlichen Personennahverkehr. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 11 (2): 180–184.

Fukui, K. (1992). Japanese National Railways Privatization Study: The Experience of Japan and Lessons for Developing Countries. World Bank Discussion Papers 172. Washington, D.C.

Gall, H. (1995). Outsourcing fördert Allianzen im Mittelstand. *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, 23. Februar: 3.

GdW (Gesamtverband der Wohnungswirtschaft e.V.) (1993). Entwurf des Gesetzes zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (BT-Drucksache 12/3944): Stellungnahme für die Anhörung der Ausschüsse des Deutschen Bundestages für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau und für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit am 18. Januar 1993. Manuskript. Köln.

Geisendörfer, U. (1991). Die Ausnahmebewilligung, handwerksrechtliches Existenzgründungsinstrument in den neuen Bundesländern. *Gewerbearchiv* 37 (4): 121–124.

— (1992). Deregulierung und Reform des Handwerksrechts. *Gewerbearchiv* 38 (10): 361–374.

Gesellschaft für Regionalforschung (1994). Beiträge zum Sommerseminar vom 15.–17. September 1993 auf Schloß Kochberg. Seminarbericht 34. Heidelberg.

Geuckler, M. (1991). Der öffentliche Personennahverkehr in Schweden: Erfahrungen mit einer neuen Organisationsstruktur. *Die Bundesbahn* 67 (12): 1223–1227.

Girnau, G. (1993). Der regionalisierte Verkehrsmarkt: Konsequenzen für die VDV-Unternehmen. In Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.), *Vorträge Jahrestagung '93*. Düsseldorf.

Gloystein, J. (1995). Technische Lösungen für Binnenschiffe im Verbund mit Straße, Schiene und Seeschiff. Vortrag gehalten beim Sprechtag der Schiffbautechnischen Gesellschaft, 20. Juni, Kiel.

Gottschalk, G. (1994). Die Leistungen und Probleme der Verkehrsunternehmen in den neuen Bundesländern. In Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.), *Vorträge Jahrestagung '94*. Düsseldorf.

Group of Thirty, Global Derivatives Study Group (1993). *Derivatives: Practices and Principles*. Washington, D.C.

GVOBl. Hessen (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I) (1993). Gesetz zur Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs in Hessen (33): 726–728.

Haanappel, P. (1978). *Ratemaking in International Air Transport: A Legal Analysis of International Air Fares and Rates*. Deventer.

Häusler, U. (1994). DVZ-Forum zum Trassenpreissystem der DBAG: Das Ziel ist, mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen. *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, 6. Oktober: 6.

Hafner, F. (1994). DVZ-Gespräch mit SJ-Generaldirektor Stig Larsson: Bahnreform stellte Weichen für schwarze Zahlen. *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, 24. September.

Halstenberg, F. (1966). *Die Verzahnung von Bundesraumordnung, Landesplanung und gemeindlicher Bauleitplanung*. Schriften des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität Köln 32. Köln.

Hamm, W. (1994). Verkehrspolitische Strategiealternativen: Deregulierung auch im Werkfernverkehr? *Internationales Verkehrswesen* 46 (4): 177–180.

Hanlon, J.P. (1992). Regional Air Services and Airline Competition. *Tourism Management* 13 (Juni): 181–195.

Hashimoto, N. (1994). Railway Reform in Japan: A Progress Report. *NRI Quarterly* 3 (1): 36–61.

Hayek, F.A. von (1968). Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. Kieler Vorträge 56. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Heck, H.-J. (1995). Die Ausnahmebewilligung zur Ausübung eines Handwerks. *Gewerbearchiv* 41 (6): 217–231.

Hector, B. (1994). DVZ-Umfrage zur Fuhrparkpolitik ergibt: Speditionen setzen auf Subunternehmer. *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, 10. September: 3, 12.

Heinisch, R. (1992). Die Privatisierung der Japanischen Staatsbahnen. *Internationales Verkehrswesen* 44 (1/2): 14–16.

Heinrici, T. (1994a). DVZ-Forum über Trassenpreise der Deutschen Bahn in Köln: Kritik von allen Seiten an der Höhe der Entgelte. *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, 8. Oktober: 3, 6.

— (1994b). Wissenschaftler auf dem DVZ-Forum zur Trassenpreisdiskussion. Aberle: Entgelte 'spreizen' — Ewers: Club gründen. *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, 22. Oktober: 3.

— (1994c). Fragen auf DVZ-Forum zu neuem Preissystem der Deutschen Bahn AG: Verkauf von Trassen deckt 1995 nur 0,8 Prozent der Netzkosten. *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, 27. Oktober: 6.

Heinrici, T. (1995a). DVWG-Tagung zum Thema 'Regionalisierung' in Karlsruhe: System 'Schiene' noch zu teuer. *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, 6. April: 6.

— (1995b). Politische Preise. *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, 8. August: 1.

Heister, M. (1995). Arbeitsorganisation: Intelligenter und flexibler. *Bundesarbeitsblatt* (6): 5–10.

Hellwig, M. (1994). Liquidity Provision, Banking, and the Allocation of Interest Rate Risk. *European Economic Review* 38 (7): 1363–1389.

Hertzog, E. (1994). Die Service-Pioniere werden gewinnen. *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, 30. April: 3, 6.

Höfer, B. (1993). Strukturwandel im europäischen Luftverkehr: Marktstrukturelle Konsequenzen der Deregulierung. Frankfurt am Main.

Hoffstadt, J. (1993). Wege der Produktivitätserhöhung und Kostensenkung in den Verkehrsunternehmen. In Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.), *Vorträge Jahrestagung '93*. Düsseldorf.

Holz, H.P. (1991). Ansätze für eine marktkonforme Slotvergabe- und Gebührenpolitik nach der Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs in der Europäischen Gemeinschaft. *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft* 62 (4): 229–249.

Hondius, H. (1995). RVT von DUEWAG für die Dürener Kreisbahn. *Stadtverkehr* 40 (2): 11–13.

Hübler, K.-H., und H.-J. Cassens (Hrsg.) (1993). *Raumordnungsverfahren in den neuen Bundesländern*. Planung und Praxis im Umweltschutz 6. Bonn.

Hulsman, G.W. (1995). Modernisierungs- und Umstrukturierungsprogramm für die deutsche Binnenschiffahrt. *Strom + See* 90 (1): 9–10.

Ilgmann, G. (1993). Anteil der Fahrwegkosten im Straßen- und Schienenverkehr. *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft* 64 (4): 237–248.

Ilgmann, G., und M. Miethner (1992). Netzstandardisierung und Preisbildung für die Fahrwegnutzung der künftigen Bahn. *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft* 63 (4): 203–229.

IMF (International Monetary Fund) (1995). *International Financial Statistics*. Washington, D.C.

Infratest Sozialforschung (1994). *Befristete Beschäftigung und Arbeitsmarkt: Empirische Untersuchung über befristete Arbeitsverträge nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz.* Forschungsbericht 242. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.

INSEE (Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques) (lfd. Jgg.). *Commerce en France.* Paris.

Internationales Verkehrswesen (1992). Bahnstrukturreform im Bundeskabinett beschlossen: Erster Schritt auf dem Weg zur Privatisierung. 44 (7/8): 304–306.

— (1993a). Binnenschiffahrt: EG-Verhandlungen mit Osteuropa. 45 (4): 181.

— (1993b).Unterschiedliche Beurteilung der neuen EG-Abwrackaktion. 45 (5): 243.

— (1994). Deutsche Bahn führt Trassenpreissystem ein. 46 (9): 471–472.

— (1995). Neuer Folgebericht zur EU-Abwrackaktion in der Binnenschiffahrt. 47 (4): 163.

ITZ (Internationale Transport-Zeitschrift) (1993). Binnenschiffahrt: Von den Frachtenbörsen. 55 (51): 4436.

— (1994a). Abwrackaktion: Ergebnisse und Zukunftsaussichten. 56 (2): 93–94.

— (1994b). Wo steht die Binnenschiffahrt nach dem Wegfall der deutschen Festfrachten? 56 (4): 249–250.

— (1994c). EU: von 1:1 zu 1½:1. 56 (48): 3821.

International Road Federation (1994). *World Road Statistics 1989–1993.* Genf.

Jäckel, K. (1991). *Kooperationsstrategien im Linienluftverkehr vor dem Hintergrund zunehmender Integrationsentwicklung in Europa.* Bergisch-Gladbach.

Jäger, B. (1994a). Postreform II. Ökonomische Analyse der Reformgründe und -eckpunkte. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 43 (1): 15–46.

— (1994b). Die Leistungsgüte des Telekommunikations-Übertragungswegemonopols in Deutschland auf dem Prüfstand. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 43 (3): 301–335.

Jäger, B. (1994c). *Postreform I und II: Die gradualistische Telekommunikationspolitik in Deutschland im Lichte der positiven Theorie staatlicher Regulierung und Deregulierung.* Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik 93. Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.

Jannott, D. (1991). *Die Reichweite der Dienstleistungsfreiheit im Güterkraftverkehr der EG: Das Ende nationaler Verkehrsordnungen.* Nomos Universitätsschriften Recht 48. Baden-Baden.

Joskow, P.L., und R.G. Noll (o.J.). Deregulation and Regulatory Reform during the 1980s. Manuskript. o.O.

Julitz, L. (1994). Die Deutsche Bahn AG plant hohe Produktivitätssteigerungen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25. Mai.

Kanthack, E. (1987). Für eine Liberalisierung des deutschen Versicherungsmarktes. Kieler Diskussionsbeiträge 132. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Keeler, T.E. (1991). Airline Deregulation and Market Performance: The Economic Basis for Regulatory Reform and Lessons from the US Experience. In D. Bannister und K. Button (Hrsg.), *Transport in a Free Market Economy.* Houndsmills.

Klein, M., und F. Steinfort (1993). Mehr Bauland mit Verträgen erschließen? *Der Städtetag* 46 (3): 211–216.

Klingmüller, W. (1985). Genetik und Gentechnologie. *Naturwissenschaftliche Rundschau* 3: 83.

Klodt, H., C.-F. Laaser, J.O. Lorz und R. Maurer (1995). *Wettbewerb und Regulierung in der Telekommunikation.* Kieler Studien 272. Tübingen.

Klodt, H., J. Stehn, C.-F. Laaser, R. Maurer, A.D. Neu und R. Soltwedel (1992). *Die Strukturpolitik der EG.* Kieler Studien 249. Tübingen.

Klodt, H., J. Stehn et al. (1994). *Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa.* Kieler Studien 265. Tübingen.

Klös, H.-P. (1989). *Deregulierung des Kraftfahrzeug-Überwachungsmarktes.* Bergisch-Gladbach.

Knieps, G. (1992). Infrastukturprobleme im europäischen Luftverkehr. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 128 (4): 643–653.

Knieps, G. (1993). Privatisierung und Deregulierung im öffentlichen Personennahverkehr. *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft* 64 (4): 249–259.

Koch, H. (1993). Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz. *Bundesbaublatt* 42 (6): 410–415.

Köhler, S.A. (1988). *Das Werbeverbot für Rechtsanwälte und Steuerberater: Eine kritische Analyse aus betriebswirtschaftlicher Sicht.* Baden-Baden.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1985). *Vollendung des Binnenmarktes: Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat.* Dokumente. KOM (85) 310 endg. Luxemburg.

— (1987). *Auf dem Wege zu einer dynamischen europäischen Volkswirtschaft: Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte.* Dokumente. KOM (87) 290 endg. Luxemburg.

— (1990). *Auf dem Wege zu europaweiten Systemen und Diensten: Grünbuch über ein gemeinsames Vorgehen im Bereich der Satellitenkommunikation in der Europäischen Gemeinschaft.* KOM (90) 490 endg. Luxemburg.

— (1992). *Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste 1992.* KOM (91) 476 endg. Luxemburg.

— (1993a). *Binnenmarkt.* Band 1: *Ein gemeinsamer Markt für Dienstleitungen. Stand 1. Januar 1993.* Luxemburg.

— (1993b). *New Location Factors for Mobile Investment in Europe: Final Report.* Regional Development Studies 6. Brüssel.

— (1994a). *Grünbuch über ein gemeinsames Konzept für Mobilkommunikation und Personal Communications in der Europäischen Union.* KOM (94) 145 endg. Luxemburg.

— (1994b). *Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze.* Band 2: *Ein gemeinsames Konzept zur Bereitstellung einer Infrastruktur für Telekommunikation in der Europäischen Union.* KOM (94) 682 endg. Luxemburg.

Kommunikationsdepartementet (1993). *Ökad konkurrens på järnvägen: Betänkande av Kommittén för ökad konkurrens inom järnvägssektorn.* Statens offentliga utredningar 1993, 13. Stockholm.

Kratz, W. (1994). Sieg der Theorie. *Die Zeit*, 25. März.

Kropff, B. (1991). Vergleichende Darstellung Sondervermögen-Aktiengesellschaft und Bewertung der jeweiligen Führungsstrukturen auf ihre Eignung für eine unternehmerische Führung der Eisenbahn. Gutachten im Auftrag der Regierungskommission Bundesbahn. Manuskript. Bonn.

Krummheuer, E. (1994). Mit straffer Ökonomie aus dem Betriebskosten-Defizit. *Handelsblatt*, 24. November.

Kruse, J. (1995). *Das Verhältnis von Dienstanbietern und Netzebetreibern im deutschen Mobilfunk.* Hamburg.

Kühner, R. (1991). Schwedische Staatsbahnen (SJ). *Die Bundesbahn* 67 (2): 178–182.

Kwoka, J.E., Jr. (1993). The Effects of Divestiture, Privatization, and Competition on Productivity in U.S. and U.K. Telecommunications. *Review of Industrial Organization* 8 (1): 49–61.

Laaser, C.-F. (1986). Ausländische Erfahrungen mit Deregulierungsexperimenten im Verkehrswesen. Kieler Arbeitspapiere 270. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

— (1991). *Wettbewerb im Verkehrswesen: Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik.* Kieler Studien 236. Tübingen.

— (1994). Die Bahnstrukturreform: Richtige Weichenstellung oder Fahrt aufs Abstellgleis? Kieler Diskussionsbeiträge 239. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

— (1996a). Ausländische Erfahrungen mit Deregulierungsexperimenten im Eisenbahnwesen. Kieler Arbeitspapiere, in Vorbereitung. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

— (1996b). Ausländische Erfahrungen mit Deregulierungsexperimenten im Telekommunikationswesen. Kieler Arbeitspapiere, in Vorbereitung. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Langfeldt, E. (1984). *Die Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland.* Kieler Studien 191. Tübingen.

Larsson, S., und A. Ekström (1993). The Case of the Swedish Railways. In Economic Research Centre, European Conference of Ministers of Transport (Hrsg.), *Privatisation of Railways: Report of the Ninetieth Round Table of Transport Economics, Held in Paris on 4th-5th February 1993.* Paris.

Lauenroth, L. (1994). Die Anbieterseite in der Binnenschiffahrt verändert sich gravierend: Die Konzentration schreitet mit Riesenschritten voran. *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, 27. Oktober: 29–30.

— (1995). Branche leidet unter Preisdruck. *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, 6. Mai: 10.

Legler, H., H. Grupp, B. Gehrke und U. Schasse (1992). *Innovationspotential und Hochtechnologie*. Heidelberg.

Lehmkuhl, D., und C. Herr (1994). Reform im Spannungsfeld von Dezentralisierung und Entstaatlichung: Die Neuordnung des Eisenbahnwesens in Deutschland. *Politische Vierteljahresschrift* 35 (4): 631–657.

Leigers, A. (1995). Die Bahn — eine geschlossene Gesellschaft. *Börsen-Zeitung*, 21. Januar.

Leuthardt, H. (1994). Kommunale und private Verkehrsunternehmen: Ein wirtschaftlicher Vergleich. *Der Nahverkehr* (3): 30–33.

Lichtner, R., und H.W. Korfmacher (1994). Das Dritte Gesetz zur Änderung der Wirtschaftsprüferordnung. *Wirtschaftsprüferkammermitteilungen* (4): 207–219.

Linden, W. (1966). *Verkehrs-Lexikon*. Wiesbaden.

Link, H. (1994a). Strukturreform der deutschen Bahnen: Kann Japan ein Vorbild sein? *Wochenbericht* 61 (30): 523–530. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

— (1994b). Bahnreform in Japan und Deutschland: Ein Vergleich. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 63 (3): 246–275.

Lorenzen, K.C.F. (1988). Möglichkeiten und Grenzen der Kostensenkung im öffentlichen Personennahverkehr durch Beteiligung von Privatunternehmern an den Omnibusliniendiensten, dargestellt am Beispiel der MVG Märkische Verkehrsgesellschaft mbH, Lüdenscheid. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 11 (3): 308–328.

Ludwig, D. (1991). Neue Strategien in der Fahrpreisgestaltung und ihre Auswirkungen auf die Preiselastizität der Nachfrage. In Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.), *Vorträge Jahrestagung '91*. Düsseldorf.

— (1993). Marktchancen neuer Entwicklungen im ÖPNV. In Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.), *Vorträge Jahrestagung '93*. Düsseldorf.

Bibliothek
des Instituts für Weltwirtschaft

Lüers, A. (1994). Neue Stadtbussysteme werten ÖPNV in kleinen Städten auf. *Stadtverkehr* 39 (11/12): 28–32.

Maiworm, R. (1994). Rechtslage im Straßengüterverkehr nach der Tarifaufhebung: Für die Unternehmen treten viele Änderungen ein. *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, 26. Mai.

McGowan, F., und C. Trengove (1986). *European Aviation: A Common Market?* London.

Monopolkommission (1991). *Zur Neuordnung der Telekommunikation: Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 24b Abs. 5 Satz 4 GWB.* Köln.

Moritz, W. (1994). Spedition/Ausleseprozeß im Markt geht weiter: Druck auf die Preise hat noch nicht nachgelassen. *Handelsblatt*, 1. Dezember.

Morrison, A., und C. Winston (1986). *The Economic Effects of Airline Deregulation.* Washington.

Müller, E. (1995). Schnelle Frachtschiffe — Einsatz auch im Binnenland? Vortrag gehalten beim Sprechtag der Schiffbautechnischen Gesellschaft, 20. Juni, Kiel.

Nakamae, H. (1994). Land Sales Approved; Rail Debts Still Large. *The Nikkei Weekly*, Tokio. 14. November.

— (1995). Railways Seek 19,7% Average Fare Increase. *The Nikkei Weekly*, Tokio. 23. Januar.

Nash, C.A., und J. Preston (1993). The Policy Debate in Great Britain. In Economic Research Centre, European Conference of Ministers of Transport (Hrsg.), *Privatisation of Railways: Report of the Ninetieth Round Table of Transport Economics, Held in Paris on 4th-5th February 1993.* Paris.

Niester, W. (1985). Die verkehrspolitischen Maßstäbe des BMV zur Gestaltung des Regional- und Ergänzungsluftverkehrs im regionalen, nationalen und grenzüberschreitenden Bereich. In Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg.), *Problemkreis Regional-/Ergänzungsluftverkehr.* Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, Reihe B: Seminar 83. Bergisch-Gladbach.

OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development) (1990). *Performance Indicators for Public Telecommunications Operators.* Information Computer Communications Policy 22. Paris.

OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development) (1993). *Communications Outlook 1993*. Information Computer Communications Policy. Paris.

— (1994). *Economic Outlook*. Paris.

— (1995). *Communications Outlook 1995*. Information Computer Communications Policy. Paris.

Office of Technology Assessment (1984). *Commercial Biotechnology: An International Analysis*. Washington, D.C.

Oley, W. (1978). Organisierte Verringerung des Angebotes in der Binnenschifffahrt: Eine kritische Untersuchung von Abwrackaktion und Stillegeregelung in der Europäischen Gemeinschaft. Diss. Universität Freiburg i. Br., Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät.

Oniki, H., T.H. Oum, R. Stevenson und Y. Zhang (1994). The Productivity Effects of the Liberalization of Japanese Telecommunication Policy. *Journal of Productivity Analysis* 5 (1): 63–79.

Pieper, F. (1992). Postdienste im Wettbewerb: Ökonomische Charakteristika und Struktur der Märkte. Diskussionsbeiträge 99. Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste, Bad Honnef.

Planco Consulting GmbH (1988). Ordnungspolitische Szenarien zur Verwirklichung eines gemeinsamen europäischen Verkehrsmarktes. Teil B: Quantitative ökonomische Wirkungsanalysen. Gutachten FE-Nr. 90207/86 im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, Kurzbericht. Münster.

Pohl, K. (1995). Die Privatisierung der öffentlichen Unternehmen DBP Postdienst, Postbank und Telekom im Zuge der Postreform II. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 18 (2): 239–246.

Portz, N., und H. Schrote (1994). Baulandmobilisierung durch städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen. *Stadt und Gemeinde* 49 (10): 424–437.

Predöhl, A. (1964). *Verkehrspolitik*. Grundriß der Sozialwissenschaft 15. Göttingen.

Rach, D., und R. Müller-Kleißler (1994). BfLR-Städteumfrage 1993: Teilbereich Wohnbauland. In Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.), *Bestand, Bedarf und Verfügbarkeit von Baulandreserven: Umfrageergebnisse und Regionalerhebungen*. Materialien zur Raumentwicklung 64. Bonn.

Ramsey, F. (1927). A Contribution to the Theory of Taxation. *Economic Journal* 37: 47–61.

Rau, F. (1995). Private sind Rückgrat des ÖPNV. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29. Mai.

Regierungskommission Bundesbahn (1991). *Bericht der Regierungskommission Bundesbahn*. Bonn.

Richter, R. (1993). Britische Eisenbahnen (BR). *Die Deutsche Bahn* 69 (2): 127–129.

Roggenkamp, H. (1994). Der heutige Stadtbusbetrieb in Gotha. *Stadtverkehr* 39 (9): 27–28.

Romberg, H.-H. (1991). Pünktlichkeit und Flugplanung. In Deutsche Lufthansa AG (Hrsg.), *Lufthansa Jahrbuch '91*. Köln.

Ruhle, E.-O. (1994). Regulierung und Entwicklung des australischen Telekommunikationsmarktes. Diskussionsbeiträge 129. Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste, Bad Honnef.

Runkel, P. (1994). Städtebauliche Verträge. *Grundstücksmarkt und Grundstückswert* 5 (3): 137–143.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1994). *Jahresgutachten 1994/95*. Bonn.

Sarnes, J. (1995). Wirtschaftlichkeit und Finanzierung: Das Ende für die Bahn in der Region? *Stadtverkehr* 40 (5/6): 39–42.

Scharmer, E. (1994). Mobilisierung und Bereitstellung von Bauland durch Entwicklungsmaßnahmen und Modelle der Kooperation mit privaten Investoren. *Informationen zur Raumentwicklung* (1/2): 9–17.

Scheer, U. (1994). Professional Ethics und berufsrechtliche Grundsätze. *Wirtschaftsprüferkammermitteilungen* (4): 225–232.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (1994). *Entwurf eines Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Schleswig-Holstein*. Drucksache 13/2421 vom 22. Dezember. Kiel.

Schmidt, C. (1994). Kooperation hilft dem Mittelstand gegen die Konzerne. *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, 7. Mai: 3, 7.

Schmidt, G. (1992). Regionalverkehr in Europa — Ein bedeutender Faktor für die Wirtschaft? In Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg.), *Der Beitrag des Luftverkehrs zur ökonomischen Entwicklung in Europa*. Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, Reihe B: Seminar 144. Bergisch-Gladbach.

Schmidt, R. (1983). Offene und verdeckte Arbeitslosigkeit bei Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland. *Die Weltwirtschaft* (1): 54–76.

— (1986). *Offene und verdeckte Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik: Der Einfluß der Meldequote auf die Arbeitslosenstatistik*. Kieler Studien 205. Tübingen.

— (1994). *Tariflohnbestimmung im IfW-Modell für Westdeutschland 1966–1993: Schätzungen auf der Basis von Lohnrunden in der Metallindustrie und im Öffentlichen Dienst*. Kieler Studien 266. Tübingen.

Schmidt-Eichstaedt, G. (1992). Verfahrensdauer und Zeitablauf im Bebauungsplanverfahren. In Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.), *Planungserleichterungen in den neuen Bundesländern: Ergebnisse der Zwischenbilanzkonferenz im Dezember 1991 in Berlin*. Materialien zur Raumentwicklung 44. Bonn.

Schnell, F. (1994). Interview mit Dr. Eberhard Sinnecker (DBAG) zum Thema Bahntrans: „Hochleistungsnetz Schiene" wird offen für alle sein. *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, 8. September: 3, 6.

Schroiff, F.J. (1984). *Das Binnenschiffahrt-Verkehrssystem*. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen 84. Hannover.

Schwappach, J. (1993). Die Novelle zur Handwerksordnung. *Gewerbearchiv* 39 (11/12): 441–445.

— (1994). Die Novelle zur Handwerksordnung. *Gewerbearchiv* 40 (8): 308–312.

Seibert, U. (1994). Die Partnerschaft für die Freien Berufe. *Der Betrieb* 47 (47): 2381–2384.

Seidenfus, H.S. (1957). *Organisationstendenzen auf dem Rheinschiffahrtsmarkt*. Vorträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster 11. Göttingen.

Seidenfus, H.S. (1988). Ordnungspolitische Szenarien zur Verwirklichung eines gemeinsamen europäischen Verkehrsmarktes. Teil A: Szenarien und ökonomische Wirkungszusammenhänge. Gutachten FE-Nr. 90182/66 im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, Kurzbericht. Münster.

— (1994). Europäische Verkehrspolitik auf dem Prüfstand: Illusionen und Realitäten. *Österreichische Zeitschrift für Verkehrswissenschaft* 40 (1/2): 33–42.

Sharpe, W. (1964). Capital Asset Prices: A Theory of Market Equilibrium under Conditions of Risk. *Journal of Finance* 19 (3): 425–442.

Sichelschmidt, H., und H. Wolf (1993). Die Liberalisierung des EG-Luftverkehrs: Entwicklung, Stand und Perspektiven. *Die Weltwirtschaft* (2): 167–185.

Smithers, R. (1994). Rail Sell-Off Delayed for Another Year. *The Guardian*, 23. März.

— (1995). Pledge to Halt 'Chaos'. *The Guardian*, 16. Januar.

Soltwedel, R., A. Busch, A. Gross und C.-F. Laaser (1986). *Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik.* Kieler Studien 202. Tübingen.

— (1987). *Zur staatlichen Marktregulierung in der Bundesrepublik.* Kieler Sonderpublikationen. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Sondhof, H. (1994). Telekommunikation nach der Privatisierung: Liberalisierung und Wettbewerb. *Wirtschaftsdienst* 74 (10): 527–533.

Spulber, D.F. (1995). Deregulating Telecommunications. *Yale Journal on Regulation* 12 (1): 25–68.

Staatliche Zentralverwaltung für Statistik (1986). *Statistisches Jahrbuch der DDR 1986.* Berlin.

Stadtverkehr (1994). Stadtverkehr Aktuell — Deutschland — VDV. 39 (2): 46.

— (1995). Stadtverkehr Aktuell — Deutschland — Viechtach/RBG. 40 (4): 52.

Staranczak, G.A., E.R. Sepulveda, P.A. Dilworth und S.A. Shaikh (1994). Industry Structure, Productivity and International Competitiveness: The Case of Telecommunications. *Information Economics and Policy* 6 (2): 121–142.

Starkie, D. (1992). *Slot Trading at United States Airports: A Report for the Director General of the Commission of the European Communities*. London.

Statistisches Bundesamt (1994a). *Fachserie 8: Verkehr. Reihe 2: Eisenbahnverkehr 1993*. Stuttgart.

— (1994b). *Fachserie 17: Preise. Reihe 9: Preise und Preisindizes für Verkehrsleistungen 1993*. Stuttgart.

— (1995). Mitteilung für die Presse 73/95. 24. Februar.

— (lfd. Jgg.). *Fachserie 2: Unternehmen und Arbeitsstätten. Reihe 1.6.2: Kostenstruktur bei Rechtsanwälten und Anwaltsnotaren bei Wirtschaftsprüfern, vereidigten Buchprüfern, Steuerberatern und Steuerbevollmächtigten, bei Architekten und beratenden Ingenieuren*. Stuttgart.

— (lfd. Jgg.). *Fachserie 6: Handel, Gastgewerbe, Reiseverkehr. Reihe 3.1: Beschäftigte und Umsatz im Einzelhandel (Meßzahlen)*. Stuttgart.

— (lfd. Jgg.). *Fachserie 6: Handel, Gastgewerbe, Reiseverkehr. Reihe 3.2: Beschäftigung, Umsatz, Wareneingang, Lagerbestand und Investitionen im Einzelhandel*. Stuttgart.

— (lfd. Jgg.). *Fachserie 8: Verkehr. Reihe 3: Straßenpersonenverkehr*. Stuttgart.

— (lfd. Jgg.). *Fachserie 8: Verkehr. Reihe 4: Binnenschiffahrt*. Stuttgart.

— (lfd. Jgg.). *Fachserie 8: Verkehr. Reihe 6: Luftverkehr*. Stuttgart.

— (lfd. Jgg.). *Fachserie 14: Finanzen und Steuern. Reihe 8: Umsatzsteuer*. Stuttgart.

— (lfd. Jgg.). *Fachserie 17: Preise. Reihe 7: Preise und Preisindizes für die Lebenshaltung*. Stuttgart.

— (lfd. Jgg.). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Reihe 1.3: Konten und Standardtabellen*. Stuttgart.

Statistiska Centralbyrån (lfd. Jgg.). *Statistisk årsbok för Sverige*. Stockholm.

— (lfd. Jgg.). *Statistiska Meddelanden, Serie Am: Arbetsmarknad*. Stockholm.

— (lfd. Jgg.). *Statistiska Meddelanden, Serie H: Handel*. Stockholm.

Stehn, J. (1987). Das Ladenschlußgesetz — Ladenhüter des Einzelhandels?: Eine Analyse im Lichte ausländischer Deregulierungserfahrungen. Kieler Diskussionsbeiträge 128. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

— (1995). Moderne Biotechnologie in Deutschland: Zukunft ohne Grenzen? *Die Weltwirtschaft* (2): 167–179.

Steinfort, F. (1993). Naturschutz und Städtebau ein unlösbarer Konflikt? *Der Städtetag* 46 (1): 10–16.

— (1995). Die Umsetzung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. *Verwaltungsarchiv* 86 (1): 107–151.

Stelzner, H. (1995). Der globale Herdentrieb. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8. Februar.

Steuerberaterverband (Hrsg.) (1994). *Die Steuerberatung: Geschäftsbericht 1993*. Vorabdruck.

Stich, R. (1994). Zum Wirtschaftsstandort Deutschland: Notwendigkeit des Abbaus von Hemmnissen aus dem Planungs-, Bau- und Umweltrecht und seinem praktischen Vollzug. *Wirtschaft und Verwaltung* (2): 83–172.

Stober, R. (1991). *Der öffentlich bestellte Sachverständige zwischen beruflicher Bindung und Deregulierung*. Köln.

Stoetzer, M.-W. (1991). *Regulierung oder Liberalisierung des Luftverkehrs in Europa: Eine industrieökonomische Analyse*. Baden-Baden.

Stöffges, P. (1995). Straßengüterverkehr im europäischen Vergleich: Deutschland erlebt umfassenden Wandel. *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, 30. März: 13.

Storsberg, G. (1983). Verkehrspolitik — Liberalisierungstendenzen in der Bundesrepublik Deutschland? *Internationales Verkehrswesen* 35 (4): 257–263.

Streck, W.R. (1990). *Ausstrahlung der Biotechnologie und Identifikation von Lücken in der deutschen Forschung*. Ifo-Studien zur Strukturforschung 14. München.

Surminski, A. (1995). Neue Freiheiten noch nicht genutzt. *Welt am Sonntag*, 21. Mai.

Teuscher, W.R. (1993). Konsequenzen der Deregulierung im Luftverkehr. In H.J. Frank und N. Walter (Hrsg.), *Strategien gegen den Verkehrsinfarkt*. Stuttgart.

UIC (Union Internationale des Chemins de Fer) (1994). *Ergänzungsstatistiken zur Internationalen Eisenbahnstatistik, Zeitreihen 1983/1992*. Paris.

Unabhängige Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren (1994). *Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren*. Baden-Baden.

Ungerer, H. (1994). Globaler Wettbewerb in der europäischen Telekommunikation — Gesichtspunkte der Kommission. Vortrag gehalten auf dem 2. Internationalen Telekom-Kongreß, 26. April, München

U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census (lfd. Jgg.). *Current Business Reports. Monthly Retail Trade*. Washington, D.C.

VDV (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen) (1994a). Nordrhein-Westfalen: Regionalisierungsmodelle für die Zukunft. In *VDV-Jahresbericht '93*. Köln.

— (1994b). *VDV-Statistik '93*. Köln.

Voß, W., E. Dransfeld und H. Dieterich (1994). Die Bodenpreisbildung — ein Blick auf neue Instrumente und einige Nachbarländer. *Grundstücksmarkt und Grundstückswert* 5 (4): 200–210.

Watermann, H.-R. (1973). Maßnahmen zur Kapazitätsregulierung in der Binnenschiffahrt. *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft* 44 (4): 198–218.

Weber, J. (1991). Neue Herausforderungen für den europäischen Luftverkehr. *Transportdienst + Wirtschaftskorrespondent* 64 (12): 8–11.

Weingarten, F. (1995). *Entlastung des Luftverkehrs in Deutschland unter den Bedingungen eines wachsenden Luftverkehrsmarktes*. Bergisch-Gladbach.

Weishaupt, G. (1995). Mobilfunk-Firmen senken Preise: Enttäuschend. *Handelsblatt*, 8. März.

Wellenius, B., und P.A. Stern (1994). Implementing Reforms in the Telecommunications Sector: Background, Overview, and Lessons. In B. Wellenius und P.A. Stern (Hrsg.), *Implementing Reforms in the Telecommunications Sector: Lessons from Experience*. The World Bank Regional and Sectoral Studies. Washington, D.C.

Willeke, R. (1977). *Margentarife für die Binnenschiffahrt*. Düsseldorf.

Willeke, R. (1987). Liberalisierung und Harmonisierung als Aufgabe und Chance einer gemeinsamen Verkehrspolitik im EG-Raum. *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft* 58 (2): 71–99.

Wirtschaftsprüferkammer (Hrsg.) (1992). *Handbuch des Berufsrechts für Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer einschließlich des Berufsrechts der Steuerberater und Rechtsanwälte*. Düsseldorf.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1995). *Orientierungen für eine Postreform III*. Studienreihe des BMWi 85. Bonn.

Wittenbrink, P. (1993). Privatisierung im Schienenpersonenverkehr. In H.-J. Ewers (Hrsg.), *Privatisierung des Schienenverkehrs*. Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster 130. Göttingen.

Wolf, H. (1991). Zur Vergabe von Start-/Landerechten auf europäischen Flughäfen: Administrative Lenkung oder Auktionsverfahren? *Die Weltwirtschaft* (2): 187–199.

— (1994). Alternative Verfahren der Slotallokation auf hochbelasteten Flughäfen. Kieler Arbeitspapiere 652. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

— (1995). Möglichkeiten und Grenzen marktwirtschaftlicher Verfahren zur Vergabe von Start-/Landerechten auf Flughäfen — Vorschlag für ein "zweitbestes Auktionsverfahren". Kieler Arbeitspapiere 671. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Wulf-Mathies, M. (1994a). Die Herausforderungen eines wettbewerbsorientierten Verkehrsmarktes an die Gewerkschaften. In Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.), *Vorträge Jahrestagung '94*. Düsseldorf.

— (1994b). Diskussionsbeitrag. In Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.), *Vorträge Jahrestagung '94*. Düsseldorf.

Zantke, S. (1976). *ABC des Luftverkehrs*. Hamburg.

ZDH (Zentralverband des Deutschen Handwerks) (Hrsg.) (1988). *Die Handwerksordnung und ergänzende gesetzliche Vorschriften*. Bergisch Gladbach.

— (1994). *Die Handwerksordnung und ergänzende gesetzliche Vorschriften nach dem Stand der Novelle vom 1. Januar 1994*. Bergisch Gladbach.

— (1995). Meister- und Fortbildungsprüfungen 1995: Leichter Rückgang — aber hohe Erfolgsquote. *Deutsches Handwerk, Report* (11): 29–30.

Zeiger, G. (1993). In kleinen Schritten zum Ziel: „Zusammenarbeit Deutsche Bundesbahn/Hohenzollerische Landesbahn". In Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.), *Vorträge Jahrestagung '93*. Düsseldorf.

Zimmermann, W. (1990). *Auswirkungen staatlicher Regulierungseingriffe im Straßengüterverkehr und in der Binnenschiffahrt auf mittelständische Anbieter und Verlader*. Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz 49. Berlin.

ZRP-Gesetzgebungsreport (1993). Bauplanungsrecht: Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz). *Zeitschrift für Rechtspolitik* 26 (1): 34–39.