

## ERFOLGE DER LIBERALISIERUNG

Eine Untersuchung am Beispiel der Versorgungsbranchen Post, Telekommunikation, Luftverkehr, Fernbuslinienverkehr und Strom

*Ein Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)*

---

AUTOREN

Justus Haucap · Ulrich Heimeshoff · Christiane Kehder · Susanne Thorwarth

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>4</b>
<b>1 Motivation der Studie</b>	<b>5</b>
<b>2 Der Postmarkt</b>	<b>8</b>
2.1 Der Postmarkt vor der Liberalisierung.....	8
2.2 Die Entwicklung seit der Liberalisierung bis heute.....	9
2.2.1 Der Briefmarkt.....	9
2.2.2 Der Markt für Paketdienste.....	11
2.3 Verbrauchervorteile durch die Liberalisierung.....	12
<b>3 Der Telekommunikationsmarkt</b>	<b>16</b>
3.1 Die Telekommunikationsmärkte vor der Liberalisierung.....	16
3.2 Die Entwicklung seit der Liberalisierung bis heute.....	17
3.3 Verbrauchervorteile durch die Liberalisierung.....	18
<b>4 Der Luftverkehrsmarkt</b>	<b>22</b>
4.1 Der Luftverkehrsmarkt vor der Liberalisierung.....	22
4.2 Die Entwicklung von der Liberalisierung bis heute.....	23
4.3 Verbrauchervorteile durch die Liberalisierung.....	25
<b>5 Der Markt für Fernlinienbusverkehr</b>	<b>27</b>
5.1 Der Markt für Fernlinienbusverkehr vor der Liberalisierung.....	27
5.2 Die Entwicklung von der Liberalisierung bis heute.....	28
5.3 Verbrauchervorteile durch die Liberalisierung.....	29
<b>6 Der Strommarkt</b>	<b>33</b>
6.1 Der Strommarkt vor der Liberalisierung.....	33
6.2 Die Entwicklung von der Liberalisierung bis heute.....	34
6.3 Verbrauchervorteile durch die Liberalisierung.....	37
<b>7 Mögliche Deregulierungspotenziale: Freie Berufe</b>	<b>40</b>
7.1 Die Regulierung der freien Berufe in Deutschland.....	41
7.2 Rechtsanwälte.....	42
7.3 Notare.....	43
7.4 Architekten und Ingenieure.....	44

<b>8</b> Fazit	46
Literaturverzeichnis	49

## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1	Preisentwicklung Standardbrief .....	12
Abbildung 2	Preisentwicklung Päckchen Hermes und DHL.....	13
Abbildung 3	Preisentwicklung Paketklasse XS und S beim Anbieter GLS.....	14
Abbildung 4	Minimaltarife für ein nationales Ferngespräch, Standardtarife ohne Rabatte, Preise in Cent pro Minute, werktags, Call-by-Call.....	19
Abbildung 5	Entwicklung der Auslandstarife in zehn wichtige Zielländer (Stand: Januar 2004), Standardtarife ohne Rabatt – Hauptzeit an Werktagen .....	20
Abbildung 6	Preisindex für Kommunikationsdienstleistungen 1995-2015 .....	20
Abbildung 7	Preisvergleich Bus und Bahn auf ausgewählten Strecken .....	31
Abbildung 8	Durchschnittlicher Strompreis für einen Haushalt in ct/kWh, Jahresverbrauch 3.500 kWh.....	35
Abbildung 9	Entwicklung der Strompreise (Index 1998 = 100).....	36
Abbildung 10	Entwicklung der EEG-Umlage in Eurocent pro kWh.....	37

## 1 MOTIVATION DER STUDIE

Versorgungsbranchen wie Telekommunikation, Elektrizität, Gas, Post und Verkehr stellen die notwendige Infrastruktur für eine moderne Gesellschaft bereit. Ist die Versorgung dort kostengünstig und zugleich von hoher Verlässlichkeit, der Service von hoher Qualität und die Angebote innovativ, so wirkt sich das nicht nur unmittelbar positiv auf die Endverbraucher aus, sondern auch auf alle übrigen Wirtschaftsbranchen und somit die gesamte Volkswirtschaft.

Viele Versorgungsbranchen unterliegen der Besonderheit, dass die Bereitstellung des damit verbundenen Gutes bzw. der Dienstleistung ein Versorgungsnetz erfordert. So wird zur Bereitstellung von Telekommunikationsleistungen ein Telekommunikationsnetz benötigt, an das die Nachfrager bzw. Haushalte angeschlossen sein müssen. Zur Lieferung von Strom müssen Haushalte an ein Stromnetz angebunden sein. Will ein Transportunternehmen Beförderungsleistungen anbieten, wird die entsprechende Verkehrsinfrastruktur benötigt, wie bspw. ein Schienennetz, im Falle eines Eisenbahnunternehmens. Weniger eindeutig zeigt sich der Netzcharakter im Postbereich. Jedoch erfordert auch die Bereitstellung von Postdienstleistungen jeglicher Art ein Postnetz, bestehend aus einem Logistiknetz. Gemein ist allen diesen Versorgungsbranchen, dass der Aufbau der Netze mit (mehr oder weniger) hohen Investitionskosten verbunden ist. Die Betriebskosten sind dagegen vergleichsweise gering, wenn das Netz einmal steht. Die hohen Kapitalkosten für Infrastrukturinvestitionen verteilen sich über alle Verbraucher, die mit diesem Netz versorgt werden. Daher nehmen die durchschnittlichen Kosten der Bereitstellung des entsprechenden Gutes/der Dienstleistung pro Verbraucher stetig ab, je mehr Nutzer versorgt werden. Dies wiederum bedeutet, dass es aus Effizienzgesichtspunkten oftmals sinnvoll ist, wenn nur ein Unternehmen die gesamte Nachfrage in einem Gebiet bedient. Anders ausgedrückt kann ein Unternehmen die Gesamtheit aller Nutzer kostengünstiger an ein einziges Netz anschließen als es der Fall wäre, wenn zwei oder mehr Unternehmen konkurrierende Netze betreiben würden. Ökonomisch spricht man in diesem Fall von einem natürlichen Monopol, da es eben nicht künstlich durch protektionistische Maßnahmen geschaffen wird, sondern gleichsam auf natürliche Weise entsteht.

Aus diesem Grund waren viele Versorgungsbranchen traditionell als staatliche Monopole organisiert und durch weitreichende staatliche Maßnahmen vor Wettbewerb geschützt. Beispiele hierfür waren Bundespost und Bundesbahn. Welche volkswirtschaftlichen Folgen Monopole in aller Regel haben, ist in der Fachliteratur bestens belegt:

- Ineffiziente Produktionsweisen und überbordende Kosten,
- hohe Preise für Verbraucher,
- geringe Innovationsanreize,
- eingeschränktes, wenig innovatives Produktangebot,
- schlechte Qualität und unfreundlicher Service,
- geringe Auswahl.

Derartige Marktergebnisse resultieren stets aus der Tatsache, dass sich Monopolunternehmen nicht vor neuen Anbietern fürchten müssen, die mit innovativen, besseren und/oder günstigeren Angeboten auf den Markt kommen und ihnen die Kunden abwerben. Monopolisten besitzen deshalb nur geringe Anreize, ihr Produktangebot konsequent an Verbraucherwünschen auszurichten. Damit liegen die Vorteile eines funktionsfähigen Wettbewerbs auf der Hand: Mehr Anbieter bringen mehr Auswahlmöglichkeiten für Verbraucher, sinkende Preise sowie bessere Produkte und Leistungen, um nur die wichtigsten Vorzüge zu nennen. Es stellt sich daher die Frage, ob nicht auch in Versorgungsbranchen Wettbewerb organisiert werden kann.

Die Bereitstellung der Versorgungsleistung erfolgt in allen Branchen über verschiedene Wertschöpfungsstufen. Die Erkenntnis, dass Wettbewerb, wenn auch nicht im Bereich der Netze, doch zumindest auf vor- oder nachgelagerten Wertschöpfungsstufen etabliert werden kann und weitreichende Vorteile für Verbraucher bringt, hat dazu geführt, dass die einzelnen Branchen in den vergangenen Jahrzehnten nach und nach liberalisiert und für den Wettbewerb geöffnet wurden. Dabei bleibt der Bereich der Netze, der nicht sinnvoll in den Wettbewerb überführt werden kann, weiterhin als Monopol bestehen. Um funktionsfähigen Wettbewerb auf vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen zu etablieren, muss nun sichergestellt werden, dass alternative Anbieter auf vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen die Versorgungsnetze diskriminierungsfrei nutzen können. Im Falle der Stromversorgung bspw. können die Ebenen der Erzeugung sowie der Stromhandel und -vertrieb relativ unproblematisch in den Wettbewerb überführt werden, wenn die Anbieter auf diesen beiden Wertschöpfungsstufen Zugang zum Stromnetz erhalten, um den von ihnen erzeugten Strom zum jeweiligen Kunden zu transportieren. Gleichermaßen brauchen Bahnunternehmen, die Transportdienstleistungen anbieten wollen, Zugang zum Schienennetz. Um einen diskriminierungsfreien Netzzugang sicherzustellen, wird der Zugang zu den Netzen durch die Bundesnetzagentur reguliert.

Die Liberalisierung von Märkten wird in der öffentlichen Diskussion teilweise sehr kritisch gesehen. Es wird darüber diskutiert, welche Schwierigkeiten und Herausforderungen eine Liberalisierung mit sich bringt, nicht aber welche Vorteile für Verbraucher und die ganze Volkswirtschaft daraus erwachsen können. Die positiven Effekte werden meist als selbstverständlich hingenommen. Oft beherrschen ökonomisch nicht haltbare Argumente die Diskussion, dass sich durch die Liberalisierung, mit der häufig auch eine Privatisierung der betroffenen Unternehmen einhergeht, Arbeitsbedingungen und Löhne der Beschäftigten verschlechtern und dadurch insbesondere einkommensschwächere Teile der Bevölkerung benachteiligt würden. Aber auch die Angst vor steigenden Preisen und einer Verschlechterung der Qualität, getrieben durch das Gewinnstreben privatwirtschaftlich organisierter Unternehmen wird häufig mit Liberalisierung und Privatisierung in Verbindung gebracht. Dass gerade das Gewinnstreben und Eigeninteresse unternehmerischer Tätigkeit zum Gemeinwohl einer Volkswirtschaft einen ganz wesentlichen Beitrag leisten, ist in der Ökonomie jedoch schon seit Adam Smith bekannt. Auch bleibt die Erkenntnis der Diskussion meist völlig fern, dass Staatsunternehmen immense Effizienzprobleme mit sich bringen. Diverse staatliche Infrastrukturprojekte, wie etwa der Bau des Berliner Flughafens, illustrieren dies sehr deutlich.

Die Liberalisierung von Märkten stellt eine Volkswirtschaft vor große Herausforderungen – das ist sicherlich richtig. Mit der Liberalisierung einher geht i. d. R. eine Reform des institutionellen Rahmens für Versorgungsbranchen, die durch drei Aspekte gekennzeichnet ist: Erstens eine relativ weitreichende Privatisierung ehemals staatlicher Monopolunternehmen, zweitens die Liberalisierung des Marktzutritts bzw. Öffnung des

Marktes, und drittens die Deregulierung. Während mit Liberalisierung die Öffnung des Marktes für neue Anbieter gemeint ist, wird unter Deregulierung der Abbau staatlicher Vorschriften über das Verhalten der Marktteilnehmer verstanden. Dies ist nicht immer dasselbe!

Eine Besonderheit bei der Reform des ordnungspolitischen Rahmens von Versorgungsbranchen liegt nämlich darin, dass Liberalisierung nicht mit Deregulierung gleichzusetzen ist. Ganz im Gegenteil erfordert eine erfolgreiche Marktliberalisierung oftmals zunächst eine Re-Regulierung des früheren Monopolunternehmens. Zwar erfolgt auch eine Deregulierung in dem Sinne, dass der ehemalige Monopolist durch die Überführung in eine private Rechtsform und in privates Eigentum aus der direkten „Regulierung durch öffentliches Eigentum“ entlassen wird und in seiner ganzen Unternehmenspolitik (also der Preissetzung, der Produktpolitik, den Investitionsentscheidungen, der Personalpolitik, etc.) freier – wenn auch nicht völlig unabhängig – wird. Zugleich ist jedoch eine völlige Neuregulierung mancher Bereiche nötig, die auch von Wettbewerbern mitbenutzt werden müssen (wie manche Netzbereiche), um der Liberalisierung zum Erfolg zu verhelfen.

Die Frage, welche ordnungspolitischen Rahmenbedingungen eine erfolgreiche Liberalisierung erfordert, ist nicht trivial und zudem stark abhängig von der zugrunde liegenden Branche. Derartige Aspekte werden in der vorliegenden Studie nicht berücksichtigt. Die Untersuchung hat im Wesentlichen zum Ziel, am Beispiel der fünf Versorgungsbranchen Post, Telekommunikation, Luftverkehr, Fernbuslinienverkehr und Strom darzustellen, welche weitreichenden Vorteile die Liberalisierung vor allem für Verbraucher bringen kann, wenn sie richtig durchgeführt wird. Dazu wird zunächst die Situation in den jeweiligen Branchen vor der Liberalisierung dargestellt und die einzelnen Liberalisierungsschritte werden kurz aufgezeigt.

## 2 DER POSTMARKT

Zu den klassischen Postdienstleistungen gehören der Transport von Briefen, Sendungen und Paketen. Im Folgenden werden die postalischen Kernmärkte der Brief- und der Paketdienstemarkt näher betrachtet. Unter dem Briefmarkt ist i. d. R. der Markt für die Beförderung von Standardbriefen bis 1.000 Gramm gemeint, die lizenzpflichtig ist, d. h. die gewerbliche Beförderung bedarf einer Genehmigung, die von der Bundesnetzagentur (BNetzA) erteilt wird. Der Paketdienstemarkt ist ein Teilssegment des KEP-Marktes (Kurier-, Express-, Paketdienste-Markt). Paketdienste befördern weitgehend standardisierte Paketstücke flächendeckend, regelmäßig und zum Teil fahrplanmäßig.

### 2.1 DER POSTMARKT VOR DER LIBERALISIERUNG

Vor der vollständigen Liberalisierung des Postmarktes in Deutschland im Jahr 2008 hatte die Deutsche Post das im Postgesetz (PostG) verankerte sog. Post- bzw. Briefmonopol inne: Das exklusive Recht eines Anbieters, alleiniger Anbieter einer bestimmten Beförderungsleistung zu sein („Exklusivlizenz“). Dieses Beförderungsmonopol der heutigen Deutschen Post AG (DPAG) galt bis zum 31. Dezember 1997 für den Versand von Briefen und Paketen.

Die heutige DPAG wurde im Jahr 1947 als Deutsche Post gegründet (ab 1950 Deutsche Bundespost) und in den Jahren 1989 bis 1994 im Rahmen der ersten und zweiten Postreform in eine private Rechtsform überführt. Im Rahmen der Postreform I von 1989 kam es zur Trennung von Postbank, Telekom, Brief- und Paketpost sowie zur Überführung dergleichen in organisatorisch eigenständige Einheiten. Die im Jahr 1994 folgende Postreform II legte dann die gesetzlichen Grundlagen für eine Privatisierung der Deutschen Bundespost.

Mit Inkrafttreten des PostG am 1. Januar 1998 wurde der Postmarkt zunehmend liberalisiert. Zunächst wurde der Markt für Päckchen und Pakete geöffnet, für die keine Gewichtsbeschränkung galt. So können seit diesem Tag prinzipiell auch andere Unternehmen den Versand von Päckchen und Paketen übernehmen. Bis zum 31. Dezember 2007 waren alternative Anbieter jedoch dazu verpflichtet sog. „höherwertige Dienstleistungen“ anzubieten, wie bspw. eine Zustellung am selben Tag oder eine Abholung beim Absender. Damit gingen grundsätzlich höhere Kosten einher, die es alternativen Anbietern sehr schwer machten, günstiger anzubieten als die DPAG. Diese Verpflichtung zum Angebot höherwertigerer Dienstleistungen entfiel erst mit dem Fall des Briefmonopols am 1. Januar 2008. Das Briefmonopol sollte ursprünglich im Jahr 2002 vollständig aufgehoben werden, wurde jedoch nur schrittweise abgebaut und galt bis zum 31. Dezember 2005 für Brief- und Katalogsendungen bis 100 Gramm bzw. bis zum 31. Dezember 2007 für Brief- und Katalogsendungen bis 50 Gramm weiter (vgl. § 51 PostG). Im Zuge der Liberalisierung der Post- und Telekommunikationsmärkte wurde die heutige Bundesnetzagentur (BNetzA) am 1. Januar 1998 zunächst als Regulierungs-

behörde für Telekommunikation und Post (RegTP) gegründet.<sup>1</sup> Die Regulierung durch die BNetzA soll verhindern, dass ein marktbeherrschendes Unternehmen wie die DPAG ihre Marktmacht gegenüber Nachfragern und neuen Wettbewerbern ausübt.

Der Postmarkt war vor der Liberalisierung geprägt durch die typischen Erscheinungsformen eines Monopolmarktes: Keine Wahlmöglichkeiten für die Verbraucher, eine einschlafende Marktdynamik, die sich insbesondere in einer fehlenden Innovationsbereitschaft des Monopolisten und dem Angebot von wenig innovativen Leistungen für die Verbraucher ausgedrückt hat, rigide Preisstrukturen und keinerlei Anreize auf Seite des Monopolisten, die Servicequalität zu verbessern oder Kosten zu senken. Insbesondere technologische Neuerungen auf den Märkten für Transport und Logistik machten eine Liberalisierung des Marktes und damit einhergehend eine Anpassung an neue Marktgegebenheiten unausweichlich.

## 2.2 DIE ENTWICKLUNG SEIT DER LIBERALISIERUNG BIS HEUTE

Der Postsektor wurde zum 1. Januar 2008 formell betrachtet vollständig liberalisiert. Acht Jahre nach dieser Liberalisierung lässt sich folgendes Fazit ziehen: Der Briefmarkt ist, wenn auch gesetzlich liberalisiert, faktisch durch zahlreiche legale Wettbewerbshemmnisse und unfaire Wettbewerbsbedingungen zu Gunsten des etablierten Anbieters gekennzeichnet. Mit einem verbleibenden Marktanteil der DPAG von nahezu 90 % kann von funktionsfähigem Wettbewerb auf dem Briefmarkt nicht die Rede sein. Auf dem Markt für Paketdienste hat sich dagegen Wettbewerb etabliert und Verbraucher und Unternehmen können heute aus einer Vielzahl von Anbietern für ihre Paketdienste auswählen.

### 2.2.1 DER BRIEFMARKT

Die DPAG besitzt auf dem Briefmarkt trotz der vollständigen Liberalisierung des Postsektors im Jahr 2008 nach wie vor eine marktbeherrschende Stellung mit rund 90 % Marktanteil.<sup>2</sup> Wettbewerber konnten im Briefmarkt nur geringfügig Marktanteile für sich behaupten.

Die Gründe für diese unbefriedigende Wettbewerbsentwicklung auf dem Briefmarkt sind vielfältig. Zum einen resultieren sie zentral aus dem Netzcharakter des Postsektors. Neue Wettbewerber müssen bei Markteintritt zunächst ein Postnetz – regional oder landesweit – aufbauen und unterhalten, was aufwändig und teuer ist. Hierzu gehören bspw. das Aufstellen von Briefkästen oder die Einrichtung von Postfilialen. Neue Anbieter müssen diese Kosten zunächst aufbringen und entsprechend auch in ihre Preise einfließen lassen, im Gegensatz zur DPAG, die ein gut ausgebautes Postnetz bereits besitzt und für die solche Kosten deshalb keine Rolle mehr spielen. Wettbewerber haben hier einen erheblichen Kostennachteil gegenüber der DPAG. Darüber hinaus haben Wettbewerber höhere Lohnkosten pro Brief als die DPAG. Angenommen ein Briefträger der DPAG und ein Briefträger eines neuen Wettbewerbers müssen jeweils 1.000 Briefe verteilen. Für die

<sup>1</sup> Im Jahr 2005 wurde ihr zusätzlich die Zuständigkeit für die Energieregulierung (Strom und Gas) und im Jahr 2006 die Zuständigkeit für die Überwachung des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur übertragen.

<sup>2</sup> Dieser Marktanteil bezieht sich auf das gesamte Briefaufkommen im lizenzpflichtigen Bereich der Briefe bis 1.000 Gramm (vgl. Bundesnetzagentur, 2014a).

DPAG als alleingesessenes Unternehmen mit einem großen Kundenstamm gelingt dies im Vergleich zum neuen Wettbewerber relativ schnell. Der große Kundenstamm beschert der DPAG ein relativ großes Sendungsaufkommen, so dass sie die 1.000 Briefe in einem vergleichsweise kleinen Gebiet verteilen muss. Bei Markteintritt haben Wettbewerber dagegen typischerweise noch keinen etablierten Kundenstamm und damit ein im Vergleich zur DPAG relativ geringes Sendungsaufkommen. Die Entfernung zwischen Kunden ist somit größer und damit auch die (Stück-)Kosten, einen einzelnen Brief zu verteilen. Auch hieraus ergibt sich ein Kostennachteil der Wettbewerber gegenüber der DPAG.

Ganz wesentlich für die unbefriedigende Wettbewerbsentwicklung auf dem Postmarkt sind jedoch auch verschiedene (künstliche) Vorteile, die der DPAG durch gesetzliche Regelungen (faktisch einseitig) gewährt werden und zu erheblichen Verzerrungen und Wettbewerbsbehinderungen gegenüber Wettbewerbern führen (vgl. hierzu ausführlich Haucap und Kehder, 2016). Ein prominentes Beispiel in diesem Zusammenhang ist die Umsatzsteuerbefreiung auf bestimmte Postdienstleistungen. So sollen der Idee nach Postdienstleister in den Genuss einer Umsatzsteuerbefreiung kommen können, wenn sie bestimmte Postdienstleistungen flächendeckend im gesamten Bundesgebiet anbieten. Diese Rechtsvorschrift ist jedoch so ausgelegt, dass faktisch nur die DPAG in den Genuss dieses Steuerprivilegs kommen kann. Dieses einseitig gewährte Steuerprivileg benachteiligt neue Wettbewerber erheblich. Wird ein Postdienstleister von der Umsatzsteuer befreit, ein anderer hingegen nicht, dann verfügt der von der Umsatzsteuer befreite Dienstleister über einen Wettbewerbsvorteil in Form eines Preisvorteils in Höhe des Umsatzsteuersatzes von 19 % bei Kunden, die nicht vorsteuerabzugsberechtigt sind. Hierbei handelt es sich um Nachfrager, die typischerweise viel Post versenden, wie etwa Banken, Versicherungen, öffentliche Institutionen wie Ämter, Behörden, Schulen, Universitäten usw., Einrichtungen des Gesundheitswesens und natürlich Privatpersonen. Das von diesen Kunden bezahlte Entgelt kann komplett vom steuerbefreiten Unternehmen vereinnahmt werden. Unternehmen, die nicht umsatzsteuerbefreit sind, müssen hingegen vom Entgelt 19 % Umsatzsteuer abführen (für ein ausführliches Zahlenbeispiel vgl. Monopolkommission, 2009a, Tz. 75).<sup>3</sup>

Die DPAG als ehemaliges Staatsunternehmen hat außerdem eine erhebliche Macht auf politische Prozesse. Dies lässt sich anschaulich an der politischen Diskussion um die Einführung eines allgemeinverbindlichen Mindestlohns bei Postunternehmen zeigen, die im Jahr 2007 kurz vor der vollständigen Liberalisierung des Marktes geführt wurde. Durch die Allgemeinverbindlicherklärung des Mindestlohns im Dezember 2007 wurden potenzielle Wettbewerber der DPAG auf dem Briefmarkt schon am Vorabend der Liberalisierung faktisch vom Markt verdrängt. Im Herbst 2007 hatte die Postgewerkschaft ver.di mit dem Arbeitgeberverband Postdienste einen Tarifvertrag über einen Mindestlohn von 9,80 Euro pro Stunde (West) bzw. 8,00 Euro (Ost) abgeschlossen. Dieser Mindestlohn wurde von privaten Postdienstleistern heftig kritisiert, da er für die neuen Anbieter zu hoch war, um im Wettbewerb mit der DPAG bestehen zu können. Sie kritisierten insbesondere, dass die DPAG ihre Führerschaft im Arbeitgeberverband Postdienste ausgenutzt habe, einen derart hohen

<sup>3</sup> Für einen sehr kleinen Teil des Marktes hat die Deutsche Post AG im Juli 2016 eingelenkt. Für sog. Postzustellungsaufträge, mit denen etwa Behörden Bußgeldbescheide und Vorladungen versenden, hatte die Post bis Juli 2016 trotz mehrerer anderweitiger Gerichtsurteile keine Mehrwertsteuer erhoben und die Gerichtsurteile ignoriert. Diese Praxis will die Deutsche Post AG beenden (vgl. <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/post-verliert-steuerprivileg-wer-darf-die-knoellchen-zustellen-14348045.html>). Gleichwohl bleibt das Mehrwertsteuerprivileg der Deutschen Post AG in weiten Teilen erhalten.

Mindestlohn auszuhandeln. Nach der Allgemeinverbindlicherklärung des Mindestlohns durch das Bundesarbeitsministerium im Dezember 2007 nahmen neue Postdienstleister von dem Vorhaben, auch im Briefmarkt tätig zu werden, Abstand. So plante bspw. Hermes in Zusammenarbeit mit dem Logistikunternehmen TNT ab dem 1. Januar 2008 bundesweit ins Briefgeschäft im Privatkundenbereich einzusteigen, hat dieses Vorhaben aufgrund des allgemeinverbindlichen Mindestlohns jedoch wieder abgebrochen.

Die Monopolkommission hat schon 2007 auf diese Fehlentwicklungen hingewiesen. Die stagnierende Wettbewerbsentwicklung bei Briefdienstleistungen sei die Folge zahlreicher institutioneller und regulatorischer Hindernisse und Wettbewerbsbeschränkungen. Nach der Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf Briefdienstleistungen wurde Ende 2007 ein zwischen dem von der Deutschen Post AG dominierten Arbeitgeberverband Postdienste e. V. und der Gewerkschaft ver.di abgeschlossener Mindestlohntarifvertrag via Rechtsverordnung für allgemeinverbindlich erklärt, der sogar die Forderungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes übertraf. Weil die Beschäftigten der Deutschen Post AG überwiegend nach einem Haustarifvertrag bezahlt werden, war faktisch die Mehrzahl der Beschäftigten, die unter diesen Tarifvertrag fielen, bei den Wettbewerbern der DPAG beschäftigt. Der DPAG ist es so gelungen, die Arbeitskosten der Wettbewerber zu erhöhen, ohne selbst betroffen zu sein. Die Monopolkommission (2007a) hatte bereits vor Erlass der Rechtsverordnung auf die wettbewerbswidrige Wirkung des Postmindestlohns und die juristische Zweifelhaftheit einer branchenweiten Erstreckung hingewiesen. Nachträglich wurde die Rechtsverordnung zwar von verschiedenen Gerichten für rechtswidrig erklärt; die Drohung einer erneuten Einführung eines erneuten sehr hohen Mindestlohnes wirkte jedoch nachhaltig markteintrittsverhindernd. Zahlreiche Wettbewerber sind in der Folge aus dem Markt ausgetreten oder haben ihre Pläne zum großflächigen Markteintritt aufgegeben. Damit hat der Mindestlohn die Entfaltung von funktionsfähigem Wettbewerb im Briefbereich stark behindert.

## 2.2.2 DER MARKT FÜR PAKETDIENSTE

Auf dem Markt für Paketdienste konnten sich seit der Liberalisierung verschiedene Anbieter neben der DHL etablieren, wie bspw. Hermes, DPD, GLS oder UPS. Verbrauchern und Unternehmen stehen damit verschiedene Möglichkeiten offen, ihre Pakete zu versenden.

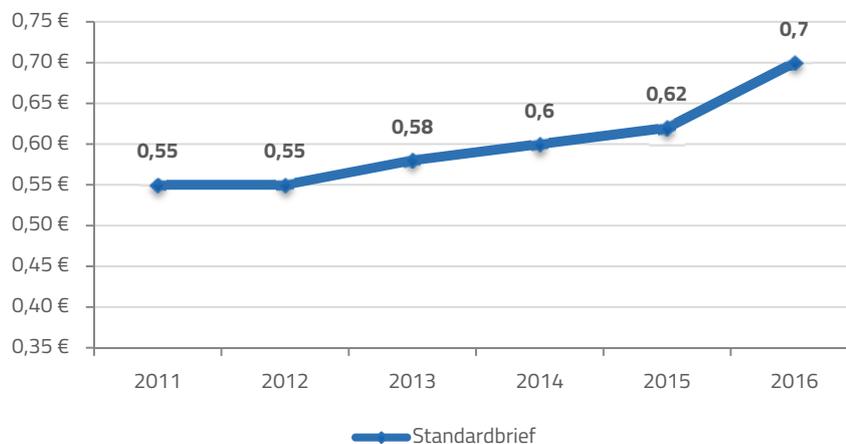
Der Markt für Paketdienste nimmt innerhalb des KEP-Marktes eine besondere Bedeutung ein sowohl in Bezug auf das Sendungs- als auch auf das Umsatzvolumen. Allein im Jahr 2014 ist das Sendungsvolumen des KEP-Marktes um 4,5 % gewachsen. Dabei waren vier von fünf Sendungen Pakete. Das Paketsegment ist in 2014 mit 5,1 % stärker gewachsen als der Gesamtmarkt (vgl. BIEK, 2015, S. 17). Das Umsatzwachstum lag 2014 bei 3,6 %, wobei der Gesamtumsatz bei 16,6 Mrd. Euro lag. Paketdienste trugen hierzu mit etwa 53 % mehr als die Hälfte bei (vgl. BIEK, 2015, S. 6). Insbesondere im Hinblick auf den weiter expandierenden Online-Handel ist mit einer Fortsetzung dieses Wachstumstrends zu rechnen und damit auch mit einer wachsenden Bedeutung dieser Branche für die Volkswirtschaft insgesamt. Gerade wegen des stark expandierenden Online-Handels profitieren auch Verbraucher sehr davon, wenn Online-Händler ihre Ware möglichst günstig versenden können.

## 2.3 VERBRAUCHERVORTEILE DURCH DIE LIBERALISIERUNG

Die Verbrauchervorteile, die sich durch die Liberalisierung ergeben, lassen sich im Falle des Postsektors am besten durch einen Vergleich des Briefmarktes mit dem Markt für Paketdienste darstellen. Der Paketdienstemarkt kann als guter Benchmark für einen tatsächlich liberalisierten Markt gegenüber dem Briefmarkt dienen, welcher zwar gesetzlich für den Markteintritt neuer Anbieter geöffnet wurde, faktisch aber nicht wirklich liberalisiert ist.

Verbrauchervorteile, die sich durch die Liberalisierung von Märkten ergeben, können vielfältig sein. Zentral ist stets die Entwicklung der Preise. So profitieren Verbraucher, neben Qualitätsverbesserungen, einer höheren Angebotsvielfalt oder verbessertem Service, insbesondere von sinkenden Preisen. Vergleicht man die Preisentwicklung auf dem Brief- und dem Paketdienstemarkt in den letzten Jahren, zeigt sich ein klares Bild: Das Porto auf dem Briefmarkt, insbesondere für den Standardbrief, ist in den letzten Jahren kontinuierlich um insgesamt mehr als 27 % von 0,55 Euro auf 0,70 Euro gestiegen (vgl. Abbildung 1). Die nächste Preiserhöhung auf 80 Cent ist zudem bereits angekündigt worden; dies ist dann eine Preissteigerung von mehr als 45% seit 2013. Die Preise für Paketdienste sind hingegen relativ stabil geblieben und zeigen allenfalls moderate Anstiege, teilweise konnten Verbraucher auch von sinkenden Preisen profitieren (vgl. Abbildung 2 und Abbildung 3).

ABBILDUNG 1 PREISENTWICKLUNG STANDARDBRIEF



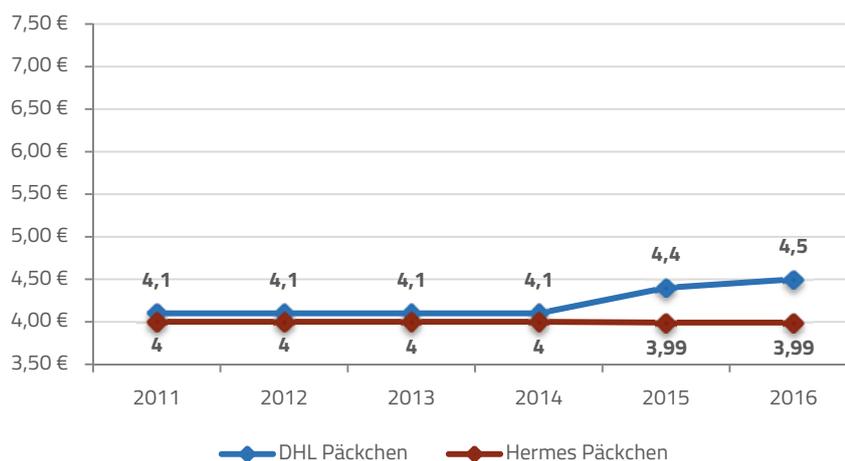
Quelle: <http://www.bund-sammlung.de/Portotabelle.htm>.

Die Paketklassen der einzelnen Anbieter unterscheiden sich in Bezug auf das zulässige Gurtmaß<sup>4</sup>, Volumen oder Gewicht, was ein Vergleich der Anbieter schwer macht. Im Folgenden wird lediglich die Preisentwicklung einiger ausgewählter Paketklassen der Anbieter dargestellt. Abbildung 2 bildet die Preisentwicklung für die

<sup>4</sup> Das Gurtmaß eines Pakets ist definiert als ((Breite+Höhe)x2)+Länge.

Päckchen von DHL und Hermes für den Versand kleinerer Sendungen ab.<sup>5</sup> Das Hermes Päckchen weist seit seiner Einführung im Jahr 2011 ein stabiles Preisniveau auf. Bei DHL lag der Preis bis 2014 stabil bei 4,10 Euro und ist in 2015 auf 4,40 Euro und in 2016 erneut auf 4,50 Euro gestiegen. Insgesamt entspricht das einem Preisanstieg von knapp 10 %.

ABBILDUNG 2 PREISENTWICKLUNG PÄCKCHEN HERMES UND DHL



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Unternehmensangaben bzw. Information auf den Webseiten der Anbieter.

Manche Anbieter konnten in den letzten Jahren durchaus auch Preissenkungen für einzelne Produkte durchsetzen. Dies zeigt sich ziemlich eindrücklich am Anbieter GLS (vgl. Abbildung 3). Insbesondere die Preissenkung für das Paket der Größe S ist mit knapp 25 % von 5,90 Euro auf 4,49 Euro beachtlich.

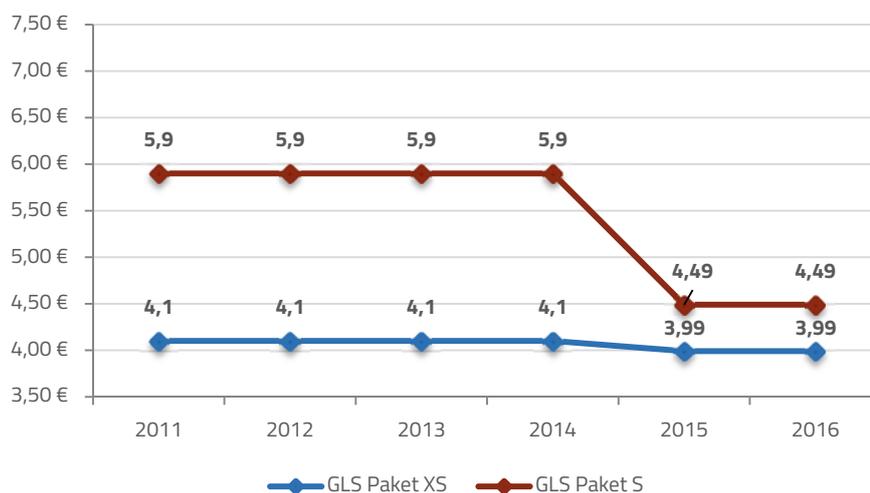
Zu beachten ist, dass hier nur ein kleiner Auszug an Preisentwicklungen verschiedener Leistungen einzelner Anbieter dargestellt wurde. So sind im Paketdienstemarkt in den letzten Jahren durchaus auch Preissteigerungen für verschiedene Leistungen vorgenommen worden. Grundsätzlich sind moderate Preisanstiege für Güter und Dienstleistungen jedoch zu rechtfertigen bspw. aufgrund von Inflation oder Lohnerhöhungen in der Branche, etwa in Folge der Einführung des allgemeinen Mindestlohns. Preisanstiege von bis zu 27 % können jedoch keineswegs durch derartige Faktoren begründet werden.

Damit zeigt sich ein klares Bild: Die Marktöffnung hat die Preise auf dem Paketdienstemarkt relativ konstant gehalten. Zumindest teilweise konnten Verbraucher auch von gesunkenen Preisen profitieren. Wenn es zu Preisanstiegen kam, sind diese als moderat zu bezeichnen und damit auch zu rechtfertigen. Auf dem Brief-

<sup>5</sup> Das Päckchen von DHL und Hermes unterscheidet sich insbesondere in Bezug auf das zulässige Gewicht, das bei DHL maximal 2 Kilogramm wiegen darf, bei Hermes hingegen maximal 25 Kilogramm.

markt, der trotz gesetzlicher Liberalisierung weiterhin von der DPAG beherrscht wird, sahen sich die Verbraucher mit deutlich höheren Preissteigerungen von rund 27 % konfrontiert. Mit der angekündigten Erhöhung des Briefportos auf 80 Eurocent wären es gar 45 % Preissteigerung.

ABBILDUNG 3 PREISENTWICKLUNG PAKETKLASSE XS UND S BEIM ANBIETER GLS



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Unternehmensangaben.

Neben der Preisentwicklung hat die Liberalisierung auf dem Markt für Paketdienste bzw. auf dem KEP-Markt insgesamt noch eine ganze Reihe zusätzlicher Vorteile gebracht. So ist mit der Etablierung weiterer Unternehmen auch ein größeres Angebot einhergegangen. Hat man beim Versenden von Briefen kaum eine Alternative zur DPAG, auch wenn man mit der Leistung unzufrieden ist, so gibt es im Bereich der Paketdienste mittlerweile eine Reihe von Anbietern neben der DHL, wie bspw. Hermes, DPD, GLS oder UPS. Diese Anbieter besitzen i. d. R. keine eigenen Filialen, sondern konzentrieren sich meist auf sog. „Paketshops“ als Annahmestelle, die zusätzliche Vorteile bringen. So können bspw. Hermes-Pakete mittlerweile in Videotheken, Zeitschriftenläden, Tankstellen oder ähnlichen Einrichtungen des Einzelhandels problemlos versandt und abgeholt werden. Die Vorteile liegen auf der Hand: Ein dichtes Netz von Annahmestellen in begehrten und teuren Innenstadtlagen, schnelle Erreichbarkeit und kurze Wege sowie oftmals flexiblere Öffnungszeiten. Bspw. kann man Pakete in Videotheken oder Zeitschriftenshops auch am Abend und am Wochenende abgeben und abholen. Mit der Öffnung der ersten Paketshops von Hermes im Jahr 2000 hat allein Hermes bis 2015 ein deutschlandweites Netz mit bis zu 14.000 Annahme- und Abgabestellen entwickelt. Auch andere Dienstleister wie GLS, DPD oder DHL bauen ihr bundesweites Netz an Paketshops stetig aus.

Weitere Vorteile einer wachsenden Anbieterzahl liegen in der Vielfalt der Angebote. So zeichnen sich viele Angebote durch eine individuelle Ausrichtung an den spezifischen Kundenwünschen aus. Bspw. können Sendungen verschickt werden, die persönlich beim Absender abgeholt bzw. beim Empfänger abgegeben werden.

Es besteht die Möglichkeit, Zustelltermine und -zeiten genau zu vereinbaren. Waren derartige Serviceleistungen früher vornehmlich auf Express- und Kurierdienste beschränkt, bieten mittlerweile selbst Paketdienste eine passgenaue Zustellung auch außerhalb der üblichen Geschäftszeiten an (bspw. auch abends oder am Wochenende) (vgl. Monopolkommission, 2015a, Tz. 45). Auch bzgl. der Schnelligkeit der Zustellung bleiben kaum noch Wünsche offen. Hierdurch zeigt sich die zunehmend bessere Service- und Leistungsqualität. Zu den Standardleistungen der meisten Anbieter zählen außerdem eine Sendungsverfolgung, die übrigens zuerst von Wettbewerbern der DPAG eingeführt wurde, und die Versicherung der Sendung, was wiederum die hohe Qualität der Dienstleistung widerspiegelt. Die einfache Vergleichbarkeit von Preisen über das Internet führt darüber hinaus zu einer hohen Preistransparenz auf dem Markt und verschafft den Verbrauchern damit zusätzliche Preisvorteile, da sie schnell den günstigsten Anbieter für ihre spezifische Leistung herausfinden können.

Verbraucher konnten somit auf dem Markt für Paketdienste von vielfältigen Vorteilen profitieren, die sich durch die Liberalisierung realisiert haben. Diese Vorteile ließen sich prinzipiell auch im Briefmarkt realisieren. Dazu wäre jedoch eine konsequente Liberalisierung notwendig, die faire Wettbewerbsbedingungen sicherstellt. Zentral dafür ist die Beseitigung des Umsatzsteuerprivilegs, das der DPAG faktisch einseitig gewährt wird. Folgendes kann hier empfohlen werden: Um Wettbewerbsverzerrung zu vermeiden, ist es von grundlegender Voraussetzung, dass alle Wettbewerber, die zum Universaldienst beitragen, gleich behandelt werden. Aufgrund der geltenden europäischen Mehrwertsteuersystemrichtlinie kann die kurzfristige Empfehlung nur lauten, dass alle Postdienstleister von der Umsatzsteuer befreit werden, die einen Universaldienst erbringen. Langfristig sollte sich die Bundesregierung jedoch für eine Änderung der Richtlinie einsetzen. Andere Güter der Daseinsvorsorge wie bspw. Strom oder Wasser sind auch umsatzsteuerpflichtig. Es kann kein besonderer Grund identifiziert werden, warum Postdienstleistungen hiervon befreit sein sollten.

Zudem sollte auch eine vollständige Veräußerung der Bundesanteile an der DPAG vollzogen werden, wie auch wiederholt von der Monopolkommission gefordert (vgl. Monopolkommission, 2013b, Tz. 244; 2015a, Tz. 243). Nur so kann der bestehende Interessenskonflikt der Bundesregierung als Ganzes zwischen dem Erhalt des Bundesvermögens einerseits und dem Schutz des Wettbewerbs andererseits vollständig gelöst werden.

### 3 DER TELEKOMMUNIKATIONSMARKT

Der Telekommunikationsmarkt umfasst neben Unternehmen, die eigene Telekommunikationsnetzwerke betreiben (Carrier), Unternehmen, die lediglich Telekommunikationsdienstleistungen anbieten (Service Provider) sowie Hersteller und Zulieferer von Telekommunikationslösungen (Supplier).

#### 3.1 DIE TELEKOMMUNIKATIONSMÄRKTE VOR DER LIBERALISIERUNG

Das Telekommunikationsangebot war in Deutschland – abgesehen vom Mobilfunk, in dem es seit 1991 zumindest zwei Anbieter gab – bis zur Liberalisierung des Marktes im Festnetzbereich im Jahr 1998 weitgehend monopolisiert. Die rechtliche Grundlage für die Liberalisierung der Telekommunikation (TK) in Deutschland war das Telekommunikationsgesetz (TKG) von 1996, das die Marktöffnung 1998 festschrieb. Die wesentlichen Ziele des TKG waren eine weitreichende Liberalisierung des Marktzutritts und die Sicherstellung eines funktionsfähigen Wettbewerbs auf den TK-Märkten.

Dem TKG voraus gingen die bereits in Kapitel 2 angesprochenen Postreformen I und II: Die Postreform I von 1989, die zur Trennung von Postbank, Telekom sowie Brief- und Paketpost führte, und die Postreform II von 1994, die die gesetzliche Grundlage für die (Teil-)Privatisierung der Telekom legte, mit der 1996 begonnen wurde. Diese beiden Reformen legten zusammen mit dem durch die EU 1996 vorgegebenen Rechtsrahmen für die TK den Grundstein für die im TKG von 1996 festgelegte Liberalisierung des TK-Sektors (vgl. auch Witte, 1999; Haucap und Dewenter, 2004; Haucap und Heimeshoff, 2009).

Vor der Liberalisierung des TK-Marktes war die Deutsche Telekom AG (DTAG) – zumindest im Festnetzbereich – der einzige Anbieter von TK-Leistungen. Dies bedeutete, dass Verbraucher keinerlei Auswahlmöglichkeiten in Bezug auf ihren Telefonanbieter besaßen und hatte immens hohe Preise für die Telefonie zur Folge. Neben hohen Grund- und Anschlussgebühren waren auch die Gesprächsgebühren verglichen mit den heutigen Preisen sehr hoch (vgl. hierzu Abschnitt 3.3). Darüber hinaus war der TK-Markt von einer schlechten Servicequalität und einer schleppenden Innovationsdynamik charakterisiert, die durch die fehlenden Anreize hervorgerufen wurde, Forschung zu betreiben und innovative Leistungen auf den Markt zu bringen. Verstärkt wurde diese Tendenz dadurch, dass es sich nicht nur um ein Monopolunternehmen handelte, sondern vielmehr um ein staatliches Monopol, das durch das damalige Postministerium wie eine Behörde gesteuert wurde. Dadurch kommen zusätzliche, aus der Bürokratietheorie bekannte, Probleme, wie die Aufblähung des Personalbestandes und sog. „weiche“ Budgetrestriktionen hinzu.

## 3.2 DIE ENTWICKLUNG SEIT DER LIBERALISIERUNG BIS HEUTE

Die Marktöffnung für das Festnetzgeschäft im Jahr 1998 war der Startschuss für eine dynamische Entwicklung in der Branche. Zahlreiche neue Anbieter kamen in den Markt und setzten mit ihren günstigeren und innovativen Produkten die DTAG als ehemaligen Monopolisten stark unter Druck.

Die Wettbewerber im Festnetzbereich waren zunächst weiterhin auf das Netz der Telekom angewiesen bzw. auf die sog. Teilnehmeranschlussleitungen, um TK-Leistungen anbieten zu können. Aufgrund der hohen Investitionskosten, die beim Aufbau eines eigenen TK-Netzes entstehen, hätten neue Anbieter sehr viel höhere Preise verlangen müssen als die Telekom als ein bereits am Markt etabliertes Unternehmen, für das diese versunkenen Kosten nicht mehr relevant sind. Insbesondere das Ortsnetz wurde als natürliches Monopol angesehen, ohne dessen Nutzung jedoch auch keine Ferngespräche und andere TK-Dienste angeboten werden können, da letztlich alle Gespräche im Ortsnetz starten und enden. Daher wurde der Zugang zum TK-Netz der Telekom von der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP), der Vorgängerinstitution der heutigen Bundesnetzagentur, reguliert. Die Telekom wurde verpflichtet, ihre Leitungen für neue Anbieter zu öffnen und ihren Konkurrenten einen diskriminierungsfreien Netzzugang zu regulierten Entgelten zu gewähren. Hierfür legte die RegTP verschiedene kostenbasierte Zugangs- und Zusammenschaltungsentgelte fest, welche alternative Anbieter an die Telekom zu zahlen hatten, um das Netz der DTAG nutzen zu können.

In der ersten Zeit nach der Liberalisierung prägten sog. Call-by-Call- bzw. Preselection-Angebote die neue TK-Landschaft. Durch die Vorwahl einer bestimmten Nummer konnte man sich für jedes Telefonat neu entscheiden, über welchen Anbieter man telefonieren wollte (Call-by-Call). So kann sich wahrscheinlich noch fast jeder an die Zeit erinnern, als ein kleiner Zettel neben dem Telefon mit Informationen darüber bereitlag, wann welche Vorwahl den günstigsten Tarif versprach. Neben den Call-by-Call-Angeboten bestand außerdem die Möglichkeit mit nur einem alternativen Anbieter einen Vertrag abzuschließen und zu seinen Konditionen zu telefonieren (Preselection). Im Laufe der letzten 18 Jahre hat sich nicht nur die Marktstruktur auf den verschiedenen Telekommunikationsmärkten drastisch geändert, sondern auch die Tarifmodelle waren einem dynamischen Wandel unterworfen. War zu Beginn der Liberalisierung die zeitabhängige Tarifierung der Standard, sind inzwischen Flat-Rate-Tarife die Regel geworden, was wiederum deutliche Auswirkungen auf das Konsumentenverhalten hat. Das von den Nutzern verursachte Datenvolumen ist im Zuge dieser weitgehend nutzungsunabhängigen Tarife deutlich gestiegen und hat die Verbreitung innovativer Dienste gefördert.

Es gab jedoch auch schon früh Anbieter, die in gewissem Umfang unabhängig vom Netz der DTAG sein wollten und den Ausbau eines eigenen Netzes vorantrieben, wie bspw. Mannesmann Arcor. Nach und nach begannen auch immer mehr kleinere lokale Anbieter, vornehmlich in Städten, Haushalte direkt anzuschließen. Insgesamt war der Markt in den Jahren nach der Liberalisierung geprägt durch eine große Zahl von Markteintritten. Gleichzeitig kam es aber auch immer wieder zu Marktaustritten vieler neuer Anbieter, die dem intensiven Wettbewerb nicht standhielten. Heute gibt es eine große Zahl alternativer Anbieter, die über eigene Infrastrukturen verfügen, welche aber oft nicht bis zum Endkunden reichen. Gerade auf der sog. „letzten Meile“ greifen diese Anbieter nach wie vor häufig auf die Infrastruktur der DTAG zurück.

Die einzelnen TK-Märkte sind heute durch einen intensiven Wettbewerb gekennzeichnet. Dies zeigt sich im Festnetzbereich bspw. daran, dass neue Anbieter hohe Marktanteile bei den Festnetzverbindungen ins In- und Ausland für sich gewinnen konnten. Vor der Marktöffnung waren bspw. Auslandsgespräche im Vergleich zu heute sehr teuer. Insbesondere in diesem Marktsegment war bereits unmittelbar nach der vollständigen Marktöffnung ein intensiver Wettbewerb zu beobachten. So hatten Wettbewerber bereits zehn Jahre nach der Marktöffnung bei Auslandsverbindungen schon einen Marktanteil von rund 75 % (vgl. Bundesnetzagentur, 2009, S. 47).

Während in den ersten Jahren die Call-by-Call und Preselection-Angebote massive Preissenkungen herbeiführten, haben sich in den letzten Jahren mehr und mehr Netzbetreiber mit ihren Komplettangeboten aus Anschluss- und Verbindungsleistung am Markt durchgesetzt (vgl. Bundesnetzagentur, 2015a, S. 46). Ebenso ist der Mobilfunkmarkt durch eine hohe Wettbewerbsintensität gekennzeichnet (vgl. Haucap, Heimeshoff und Stühmeier, 2011) und auch im Bereich der Breitbandanschlussmärkte, die u. a. die technische Basis für den Zugang zum Internet liefern, herrscht ein intensiver Wettbewerb (vgl. Bundesnetzagentur, 2015a, S. 51ff.).

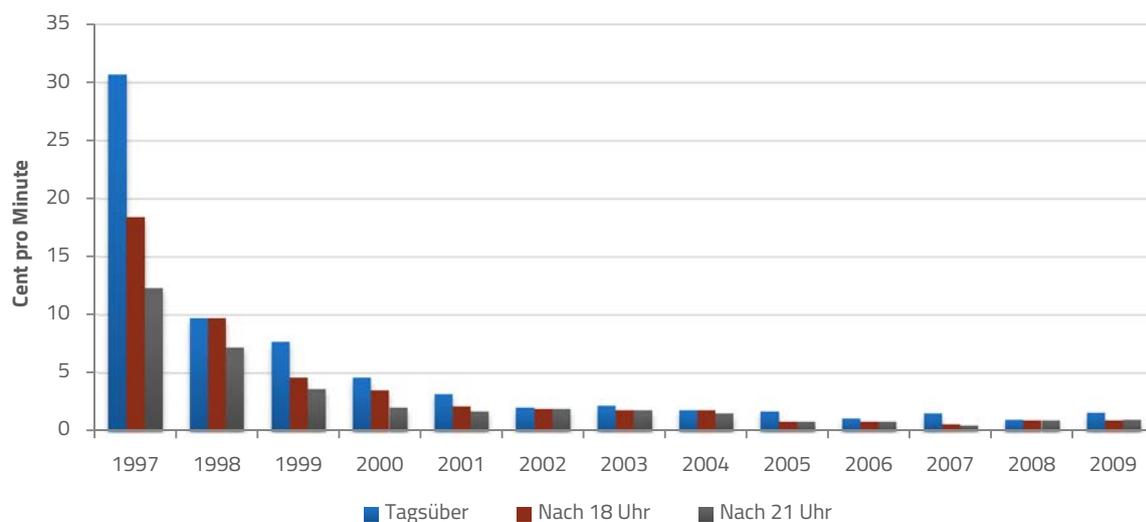
### **3.3 VERBRAUCHERVORTEILE DURCH DIE LIBERALISIERUNG**

Die Liberalisierung der TK-Branche in Deutschland kann als eines der erfolgreichsten Reformprojekte der letzten Jahrzehnte beschrieben werden. Die Marktöffnung der TK-Märkte vor 18 Jahren hat eine Marktdynamik und Marktveränderung nie gekanntes Ausmaßes ausgelöst. Nicht nur die Preise sind drastisch gesunken. Die Kommunikation ist inzwischen durch völlig neue Produkte gekennzeichnet. Die Nachfrage, vor allem im Bereich der Datenkommunikation, weist ein nie gekanntes nachhaltiges Wachstum auf. Die neuen TK-Netze, die sich im Laufe der Jahre entwickelt haben, sind weitaus leistungsfähiger als das „gute alte“ Telefonnetz. Diese dynamische Marktentwicklung konnte sich nur dadurch ergeben, dass sich durch die Liberalisierung ein intensiver Wettbewerb entwickelt und eine Vielzahl neuer Anbieter hervorgebracht hat.

Wie auch auf den anderen Märkten zeichnen sich die mit der Liberalisierung einhergegangenen Verbrauchervorteile auf vielfältige Weise aus. So ist im Bereich der Telekommunikation zum einen insbesondere der rasante technische Fortschritt hervorzuheben. Ruft man sich Bilder von Mobiltelefonen von vor 15 Jahren ins Gedächtnis, dann haben diese kaum noch etwas mit den heutigen Angeboten gemeinsam. Nicht nur was Größe und Funktionalität betrifft, sondern insbesondere die Leistungsfähigkeit von Mobiltelefonen hat eine fast unglaubliche Entwicklung durchgemacht. Waren Mobiltelefone noch vor 10-15 Jahren fast ausschließlich zum Telefonieren gedacht, haben sie sich heute als eine Art Wunderapparat für fast alle Tätigkeiten des täglichen Lebens etabliert: Fotografieren und Filmen, Musik, Radio oder Podcasts hören, im Internet surfen und E-Mails checken, mit Freunden chatten oder den Weg navigieren, um nur einige Funktionen zu nennen. Das heutige Smartphone kann fast alles was ein vollständiger PC auch kann – und das alles zu erschwinglichen Preisen. So gibt es zumindest in den Altersklassen ab 18 bis zur Rentnergeneration nur noch wenige Menschen, die kein Smartphone besitzen.

Im Bereich der Telekommunikation profitierten die Verbraucher jedoch insbesondere von drastischen Preissenkungen für alle Arten von Telekommunikationsdienstleistungen. Zwar hat das Festnetz durch die rasante Entwicklung des Mobilfunks und des Internets in den letzten Jahrzehnten stark an Bedeutung verloren, dennoch lässt sich an der Preisentwicklung im Festnetzbereich, insbesondere in den ersten Jahren nach der Liberalisierung, eindrücklich zeigen, wie stark Verbraucher von sinkenden Preisen profitiert haben. Abbildung 4 stellt die Preisentwicklung der minimalen Tarife für nationale Ferngespräche dar. Die stärksten Preissenkungen zeigen sich in den ersten Jahren nach der Liberalisierung. So hat sich bspw. der Preis für ein Gespräch ins deutsche Festnetz tagsüber per Wahl eines Call-by-Call-Anbieters von 30,7 Cent pro Minute in 1997 auf 2,0 Cent pro Minute in 2002 verringert. Verbraucher mussten fünf Jahre nach der Liberalisierung also nur noch rund 6 % des Preises bezahlen, den sie vor der Liberalisierung entrichten mussten. Nach 2009 verharteten die Preise für Orts- und Ferngespräche bei unter 2 Cent pro Minute. Die Unterscheidung zwischen Orts- und Ferngespräch hat dabei immer mehr an Bedeutung verloren. Heute telefoniert man i. d. R. deutschlandweit zu jeder Tages- oder Nachtzeit zum Pauschaltarif („Flatrate“), d. h. für den Festnetzanschluss, der typischerweise auch einen Internetzugang bereitstellt, ist eine monatliche Grundgebühr zu entrichten, der alle nationalen Gespräche miteinschließt.

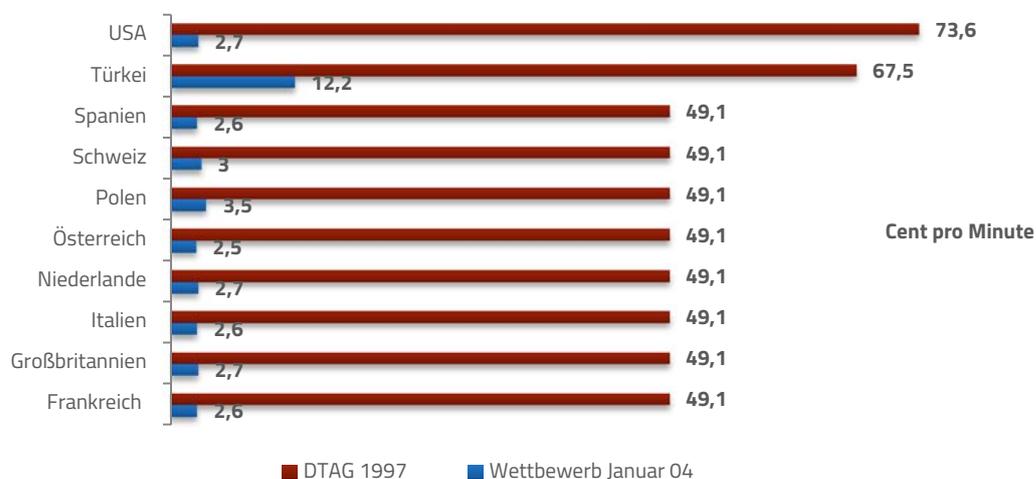
ABBILDUNG 4 MINIMALTARIFE FÜR EIN NATIONALES FERNGESPRÄCH VON 1997 BIS 2009, STANDARDTARIFE OHNE RABATTE, PREISE IN CENT PRO MINUTE, WERKTAGS, CALL-BY-CALL



Quelle: Bundesnetzagentur (2008, S. 87).

Die stärksten Preisrückgänge konnten bei den Auslandstarifen verzeichnet werden (vgl. Abbildung 5). Hier kam es zu Preissenkungen von bis zu 95 %, d. h. Verbraucher zahlten für Anrufe in bestimmte Länder nach der Liberalisierung nur noch 5 % des Preises, den sie vor der Liberalisierung zu entrichten hatten.

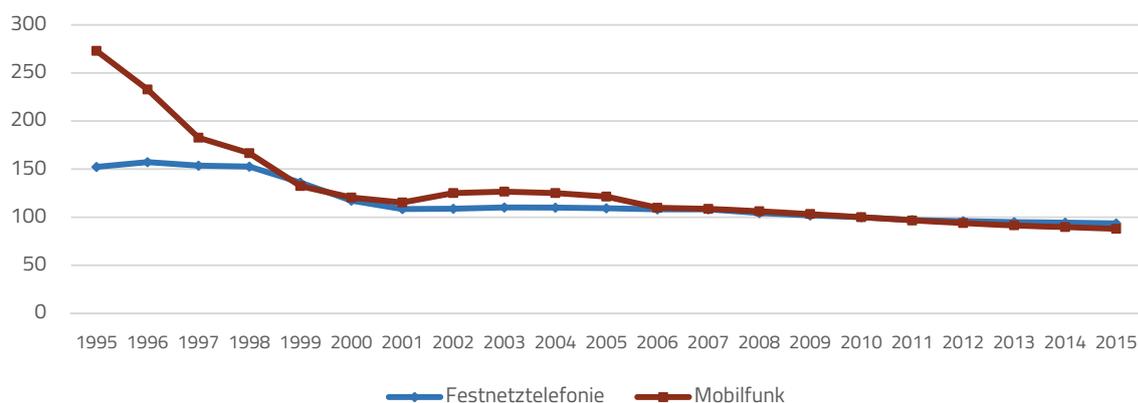
ABBILDUNG 5 ENTWICKLUNG DER AUSLANDSTARIFE IN ZEHN WICHTIGE ZIELLÄNDER (STAND: JANUAR 2004), STANDARDTARIFE OHNE RABATT – HAUPTZEIT AN WERKTAGEN



Quelle: Bundesnetzagentur (2003, S. 31).

Abbildung 6 stellt den Preisindex für Kommunikationsdienstleistungen von 1995 bis 2015 für Festnetztelefonie und Mobilfunk dar. Der Preisindex misst die durchschnittliche Änderung von ausgewählten Preisen im Bereich Festnetztelefonie bzw. Mobilfunk. Auch durch diese Abbildung lässt sich der starke Preisverfall in der TK-Branche verdeutlichen, insbesondere auch im Mobilfunkbereich. Im Mobilfunkbereich begannen die Preise schon ab 1995 drastisch zu fallen, da bereits seit 1991 zwei Anbieter auf dem Markt waren. Im Bereich der Festnetztelefonie begann der Preisverfall mit Eintritt der Liberalisierung im Jahr 1998.

ABBILDUNG 6 PREISINDEX FÜR KOMMUNIKATIONSDIENSTLEISTUNGEN 1995-2015



Quelle: Statistisches Bundesamt; Basisjahr = 100.

Während die Preise für Telefonverbindungen bis 2001 gefallen sind und sich dann im Großen und Ganzen stabilisiert haben, ist ein ähnlicher Preisverfall für den Telefonanschluss zwar nicht zu beobachten. Doch auch hier machen sich die segensreichen Wirkungen des Wettbewerbs bemerkbar. Bei einem weitgehend stabilen Preisniveau im Anschlussbereich ist die Leistungsfähigkeit der Anschlussnetze erheblich gestiegen. Mittlerweile besitzen ca. 60 % der gesamten deutschen Wohnbevölkerung Breitbandanschlüsse, d. h. Internetzugang mit verhältnismäßig hoher Datenübertragungsrate, die ein Vielfaches der Geschwindigkeit älterer Zugangstechniken wie Telefonmodem oder ISDN-Einwahl bereithält.

Rückblickend kann die Liberalisierung der Telekommunikation somit als voller Erfolg bezeichnet werden, der weitreichende Vorteile für Verbraucher und eine dynamische Entwicklung einer ganzen Branche herbeigeführt hat. Allein in den Jahren bis 2003 konnten ökonomischen Schätzungen zufolge rund 17 Mrd. Euro an Verbrauchervorteilen durch die Liberalisierung der Telekommunikationsbranche realisiert werden (vgl. De-wenter und Haucap, 2004a). Dies sind im Durchschnitt Einsparungen von mehr als 420 Euro pro Haushalt in Deutschland.

## 4 DER LUFTVERKEHRSMARKT

Der Luftverkehrsmarkt umfasst den Verkehr mit Luftfahrzeugen und kann in einen zivilen und einen militärischen Luftverkehr unterteilt werden. Der zivile Luftverkehr lässt sich weiter in gewerbliche und private Flüge unterscheiden. Im Folgenden wird der gewerbliche Luftverkehr im engeren Sinne betrachtet: Die Beförderung von Personen mit Flugzeugen.

### 4.1 DER LUFTVERKEHRSMARKT VOR DER LIBERALISIERUNG

Bevor die ersten Liberalisierungsmaßnahmen Ende der 1980er Jahre ergriffen wurden, war der internationale Luftverkehr einer strikten Regulierung unterworfen und stark von den Interessen der nationalen Regierungen der damaligen EG-Mitgliedstaaten geprägt. Der Marktzutritt in den einzelnen Ländern wurde strikt beschränkt und die nationalen Fluggesellschaften waren weitgehend vor ausländischer Konkurrenz abgeschirmt. So war es nationalen Fluggesellschaften nicht möglich, Flüge innerhalb ausländischer Staaten anzubieten. Routen zwischen Flughäfen zweier Länder durften nur von den nationalen Fluggesellschaften bedient werden, zwischen denen sog. bilaterale (zwischenstaatliche) Luftverkehrsabkommen bestanden. Bspw. konnten Flugverbindungen zwischen London und Berlin nur von britischen und deutschen Fluggesellschaften angeboten werden. Die Luftverkehrsabkommen regelten die Verkehrsrechte zweier Staaten zur Durchführung von Flügen zwischen ihren Destinationen. Neben der Festlegung der Strecken umfassten die Abkommen weitere Bestimmungen bspw. über die zu erhebenden Tarife für die Beförderung oder die Kapazitäten, die i. d. R. gleichmäßig zwischen den Mitgliedstaaten aufgeteilt wurden. Fluggesellschaften aus Drittstaaten konnten also weder Verbindungen zwischen zwei ausländischen Zielen bedienen, noch Routen zwischen zwei Zielen innerhalb eines anderen Landes anbieten. Einzelne Strecken wurden i. d. R. nur von einer Fluggesellschaft bedient. Darüber hinaus waren die Flugpreise einer strengen Regulierung unterworfen. Die bilateralen Luftverkehrsabkommen stellten die gesetzliche Grundlage des Flugverkehrs zwischen den Vertragsstaaten dar und dienten dazu, die oftmals im staatlichen Besitz befindlichen Fluggesellschaften vor ausländischer Konkurrenz zu schützen (vgl. Arndt, 2004). Dementsprechend war der Wettbewerb im Luftverkehr äußerst eingeschränkt.

Die Folge dieser strikten Regulierung des Luftverkehrsmarktes waren neben einem geringen Angebot an Flügen, hohe Preise und ein ineffizientes Luftverkehrsmanagement, das alle Bereiche des Luftverkehrsmarktes betraf, wie bspw. auch die Flugsicherung oder die Abfertigung von Passagieren am Boden. Alleine in den ersten fünf Jahren nach der Liberalisierung war ein Anstieg von 75 % bei grenzüberschreitenden Verbindungen und von 12 % bei Inlandsverbindungen in den EU-Staaten zu verzeichnen.<sup>6</sup> War das Reisen via Flugzeug

<sup>6</sup> Vgl. Tagesspiegel vom 27. Mai 2012, „Vor 15 Jahren begann die Liberalisierung“, verfügbar unter: <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/luftverkehrsbinnenmarkt-vor-15-jahren-begann-die-liberalisierung/6679114.html>.

vor der Liberalisierung vornehmlich der wohlhabenderen Bevölkerung oder Geschäftsreisenden vorbehalten, so sind regelmäßige Flugreisen inzwischen für breite Bevölkerungsschichten erschwinglich.

Die Liberalisierung des europäischen Luftverkehrsmarktes hat sich nicht in einem Schlag, sondern in drei Schritten vollzogen, so dass von einer etwa zehn Jahre andauernden Liberalisierungsphase gesprochen werden kann, die 1987 begann und im Jahr 1997 vollendet wurde (vgl. hierzu Arndt, 2004). Eine der wichtigsten Maßnahmen hierbei war die Festlegung eines einheitlichen Ordnungsrahmens im innergemeinschaftlichen Luftverkehr. Damit einher gingen die Vereinheitlichung der Zulassungsbedingungen von Fluggesellschaften aus Mitgliedstaaten, die Aufhebung der Kapazitätsbeschränkungen und die freie Gestaltung von Flugpreisen. Vollständig vollendet wurde die Liberalisierung des europäischen Luftverkehrsmarktes zum 1. April 1997 mit dem Wegfall sämtlicher Einschränkungen in Bezug auf Transportdienstleistungen innerhalb eines Landes (sog. „Binnenkabotage“). Seitdem haben Luftfahrtunternehmen mit Sitz in einem EU-Mitgliedstaat einen völlig freien Zugang zum Heimatmarkt eines anderen Mitgliedstaates. Der europäische Luftverkehrsbinnenmarkt war damit vollendet. Das bedeutete, dass jede EU-Airline uneingeschränkt in allen Mitgliedsländern fliegen konnte – etwa von Frankfurt nach Berlin oder von Mailand nach Rom. Zwar durften Fluggesellschaften schon vor 1997 aus ihren EU-Heimatstaaten innereuropäische Ziele anfliegen und die Preise für die Routen frei gestalten. So war es der Lufthansa bspw. auch erlaubt, nach einem Flug von Frankfurt nach Paris, die Passagiere weiter nach Bordeaux zu befördern. Dennoch mussten Fluggesellschaften oftmals viele Einschränkungen hinnehmen. Auf Flügen innerhalb Frankreichs durften bspw. nicht mehr als die Hälfte der Sitze belegt sein. Derartige Einschränkungen fielen erst vollständig zum 1. April 1997.

Neben der Beseitigung von Wettbewerbshemmnissen zwischen den Fluggesellschaften wurden in den letzten Jahrzehnten auch im Bereich anderer flughafenspezifischer Dienstleistungen Liberalisierungsanstrengungen vorgenommen, wie der Flugsicherung oder bei Bodenverkehrsdiensten (vgl. Arndt, 2004). Ein fairer und diskriminierungsfreier Zugang zu Flughäfen und den dazugehörigen Dienstleistungen ist eine Grundvoraussetzung für einen funktionierenden Wettbewerb. Besonders betroffen hiervon sind die Zuweisung von Start- und Landerechten, aber auch Dienstleistungen die Bodenabfertigung betreffend.

## 4.2 DIE ENTWICKLUNG VON DER LIBERALISIERUNG BIS HEUTE

Zu Beginn der Liberalisierung entwickelte sich der gewünschte Wettbewerb nur schleppend. Die Stellung der nationalen Fluggesellschaften blieb anfangs nur wenig angetastet, spektakuläre Firmenpleiten wie bei der Liberalisierung des amerikanischen Luftverkehrs von amerikanischen Traditions-Gesellschaften wie der Pan Am, die dem zunehmenden Wettbewerb nicht standhielten, blieben vorerst aus. Viele Routen wurden weiterhin von nur einer Fluggesellschaft bedient. Der wesentliche Grund für diese schleppende Entwicklung war u. a. der mangelnden Infrastruktur an vielen der wichtigen Flughäfen wie Frankfurt am Main oder London-Heathrow geschuldet. So beharrten die alteingesessenen Fluggesellschaften auf ihren Start- und Landerechten („Slots“) zu den attraktiven Flugzeiten am Morgen und am Abend, die ihnen aufgrund alter „Großvaterrechte“ zustanden, auch wenn sie diese nicht nutzten (vgl. Burghouwt et al., 2015, S. 9). Die Organisation von mehr An- und Abflügen wurde durch ein ineffizientes Luftraumüberwachungssystem verhindert. Außerdem wurden viele europäische Fluggesellschaften mit staatlichen Mitteln vor dem Bankrott geschützt (bspw.

Air France, Alitalia, TAP). Erst die oben kurz erwähnten weitergehenden Liberalisierungsmaßnahmen im Bereich der flughafenspezifischen Dienstleistungen schufen weitere Voraussetzungen für die Etablierung eines funktionsfähigen Wettbewerbs. Außerdem haben sich neue Anbieter aufgrund der Slot-Knappheit mehr und mehr darauf konzentriert, auch zweitklassige Flughäfen anzufliiegen, die meist deutlich weiter von Ballungszentren entfernt liegen und eine schlechtere Anbindung an die öffentliche Verkehrsmittelinfrastruktur haben als die großen Flughäfen.

So kam es im Laufe der Liberalisierung zu vielen Neugründungen von Fluggesellschaften, von denen zumindest ein Teil bis heute überlebt und die etablierten Luftfahrtgesellschaften durchaus aufgeschreckt und zu Anpassungen gezwungen hat: Etabliert haben sich in den vergangenen Jahren insbesondere die sog. Billig-Airlines („Low-Cost-Carrier“), wie Easyjet oder Ryanair, die mit niedrigen Personal- und Verwaltungskosten, einem abgespeckten Bordservice und einfachen Tarifstrukturen die Kundschaft zu Billigpreisen in ihre Maschinen locken. Durch die zunehmende Etablierung der Low-Cost-Carrier hat sich die Luftverkehrsindustrie in den vergangenen Jahrzehnten dynamisch und grundlegend verändert. Der europäische Luftverkehr ist in den letzten 20 Jahren stark gewachsen und Low-Cost-Carrier haben sich auch zunehmend im Kontinentalverkehr etabliert. Dadurch entwickelte sich der Luftverkehr immer mehr zu einem Massenverkehrsmittel.

Profitiert haben von der dynamischen Entwicklung in der Luftverkehrsbranche vor allem die Low-Cost-Carrier, die mittlerweile ganz Europa mit Verbindungen zu Niedrigstpreisen bedienen und damit auch Verbraucher, für die das Transportmittel Flugzeug eine echte Alternative zu anderen, deutlich langsameren Transportmitteln geworden ist. Die großen nationalen Fluggesellschaften bleiben von dieser Entwicklung nicht unberührt. So reagieren sie insbesondere auf Kurzstrecken auf die Niedrigpreispolitik der Low-Cost-Carrier und versuchen diesen durch eigene Niedrigtarife Paroli zu bieten. Dieser Trend zeigt sich aber nicht nur auf Kurzstrecken, sondern auch auf Langstrecken. Hier ist eine zunehmende Kooperation der großen Fluggesellschaften innerhalb der drei großen Allianzen „Star Alliance“, „Oneworld“ und „Skyteam“ zu beobachten. Um der Billigkonkurrenz standzuhalten wird zunehmend auf Kooperation, anstatt auf Konkurrenz gesetzt.

Die Luftverkehrsbranche war in den letzten 15 Jahren mit relativ schwierigen gesamtwirtschaftlichen und geopolitischen Bedingungen konfrontiert, die ihrer Entwicklung hin zu einem stetig wachsendem Markt mit sinkenden Preisen zumindest teilweise auch Einhalt geboten haben: Die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA, der Irak-Krieg im Jahr 2003, Epidemien in Teilen Asiens in den Jahren 2003 bis 2005 und nicht zuletzt die globale Wirtschafts- und Finanzkrise 2008, die in einer globalen Rezession endete. Alle diese Ereignisse verbunden mit der Abschwächung des weltweiten Wirtschaftswachstums wirkten sich auf die Luftverkehrsbranche aus. So sind die Passagierzahlen insbesondere nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 weltweit deutlich eingebrochen. Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat das Wachstum in der gesamten Branche gebremst und deutliche Ertragseinbrüche bei den Fluggesellschaften hervorgerufen (vgl. Pompl, 2006).

Zumindest teilweise, sicherlich auch durch diese Geschehnisse bedingt, ist in den letzten Jahren eine zunehmende Annäherung von Billig-Fluggesellschaften an die traditionellen Gesellschaften zu verzeichnen. So lässt sich bei der Billigkonkurrenz beobachten, dass sich die Preise durch immer neu eingeführte Gebühren bspw. für aufgegebenes Gepäckstücke, Sitzplatzwahl oder Bordverpflegung mehr und mehr der (vermeintlich)

teuren Konkurrenz annähern. Jedoch ist auch in Bezug auf die Geschäftsmodelle eine gewisse Angleichung zu beobachten: So bietet bspw. Lufthansa mittlerweile einen Billigtarif an, Easyjet versucht mit seinem umbuchbaren „Flexi-Tarif“ Geschäftskunden anzulocken.

### 4.3 VERBRAUCHERVORTEILE DURCH DIE LIBERALISIERUNG

Nach einer zunächst schleppenden Entwicklung hat sich jedoch auch in der Luftfahrtbranche die wohlbekannte Abfolge an Liberalisierungseffekten ergeben: Neue und bessere Flugdienste, Zunahme des Flugverkehrs, Wirtschaftswachstum und damit einhergehend die Schaffung neuer Arbeitsplätze in einer dynamisch wachsenden Branche. Am deutlichsten hat sich die Liberalisierung in der Ausweitung der europäischen Luftfahrtindustrie gezeigt (vgl. Burghouwt, 2015, S. 10). So kam es zu einem rapiden Anstieg der Flüge auf den einzelnen Routen, zum Angebot völlig neuer Routen, auf denen Ziele angeflogen wurden, die zuvor sehr schlecht oder teuer zu erreichen waren und zum Markteintritt neuer Anbieter, die den Markt mit neuen Geschäftsmodellen und Billigangeboten in Schwung brachten. Diese Entwicklung führte dazu, dass mehr und mehr Menschen das Flugzeug als Transportmittel nutzten, wodurch das dynamische Wachstum der Branche weiter beflügelt wurde. So stiegen im Zeitraum von 1990 bis 2013 die Anzahl der Intra-EU-Flüge<sup>7</sup> um 80 %, die Zahl der Flugrouten hat sich um 138 % erhöht (vgl. Burghouwt et al., 2015, S. 10ff. auch für die folgenden Ausführungen).

Zu einem rapiden Markteintritt neuer Anbieter, insbesondere der Billigairlines, kam es jedoch erst mit dem Wegfall sämtlicher Kabotagebeschränkungen, also der Aufhebung des Verbots für ausländische Fluggesellschaften, Transportdienstleistungen innerhalb eines anderen Landes zu erbringen, zum 1. April 1997. Damit einher ging ein rasanter Anstieg in der Anzahl der bedienten Routen innerhalb Europas, da das Geschäftsmodell der Billiganbieter darauf beruht, zwar ein relativ großes Einzugsgebiet abzudecken, im Vergleich zu den großen Traditionsfluggesellschaften, jedoch nur deutlich weniger Flüge auf den einzelnen Routen anzubieten. Mit dem Markteintritt der Billiganbieter fielen dann auch die Preise für Flüge, insbesondere auf den Strecken, auf denen sich ein funktionsfähiger Wettbewerb durch die Anwesenheit von mehr als zwei Anbietern etabliert hat (vgl. Butcher, 2010, S. 15).

In Deutschland sind kaum repräsentative Statistiken über die im Durchschnitt für Flüge gezahlten Preise verfügbar. Welchen Einfluss die Liberalisierung auf die Flugpreise hatte, ist von den verschiedenen Marktsegmenten abhängig (vgl. Fichert, 2004, S. 104). Eine Analyse der Auswirkungen der Liberalisierung in der EU von Arndt (2004, S. 120 ff.) zeigt, dass die Tarife in Folge der Liberalisierung um durchschnittlich 35 % gesunken sind, während die Anzahl der Flüge um 54 % gestiegen ist. Das Verkehrsvolumen, gemessen am Passagieraufkommen, ist Arndt (2004) zufolge insgesamt um 48 % angestiegen.

Profitiert von der Etablierung der Billiganbieter haben sicherlich Privatreisende, die bzgl. der Flugzeiten im Vergleich zu Geschäftsreisenden relativ flexibel sind und deshalb auch für einen niedrigen Preis eine ungünstige Uhrzeit oder einen entfernteren Abflugsort in Kauf nehmen. Dies zeigt sich insbesondere daran, dass

<sup>7</sup> Die Zahlen beziehen sich hierbei auf die 15 Länder, die im Mai 1994 die Europäische Union bildeten.

Fliegen für Privatreisende mittlerweile zum Massenprodukt geworden ist. Den Billiganbietern ist es gelungen, durch ihr neues Geschäftsmodell völlig neue Kundengruppen zu erschließen. So waren im Jahr 2004 ca. 60 % aller Kunden von Billigairlines Passagiere, die vorher nicht mit dem Flugzeug verreist sind (vgl. Kurth, 2004, S. 6).

Das Marktsegment der Geschäftsreisenden ist für Fluggesellschaften ein sehr wichtiges Segment. Geschäftsreisende sind i. d. R. an relativ feste Flugzeiten gebunden und haben meist auch nicht die Zeit, aus Gründen eines günstigeren Tickets, von abgelegenen Flughäfen abzufliegen. Das bedeutet, sie reagieren deutlich weniger sensibel auf Ticketpreise als Privatreisende. Aber auch für dieses Marktsegment gibt es eine Reihe von Studien, die zeigen, dass sich Wettbewerb positiv auf Ticketpreise auswirkt. Je mehr Anbieter eine Strecke bedienen, desto geringer sind prinzipiell auch die Ticketpreise für Geschäftsreisende (vgl. hierzu Fichert, 2004).

Abschließend bleibt damit zu sagen, dass die positiven Wirkungen des Wettbewerbs auch im Luftverkehrsmarkt deutlich zu Tage treten. Verbraucher profitieren von einem Angebot, das (fast) keine Wünsche mehr offen lässt was Reiseziele betrifft. Unüberbrückbare Entfernungen gibt es nicht mehr. Die beanspruchte Reisezeit wurde durch das Transportmittel Flugzeug erheblich reduziert, und das alles zu deutlich geringeren Preisen als noch vor 20 Jahren.

## 5 DER MARKT FÜR FERNLINIENBUSVERKEHR

Der Markt für Fernlinienbusverkehr umfasst die regelmäßige Personenbeförderung mit dem Reisebus auf mittleren bis langen Strecken innerhalb Deutschlands, aber auch auf Strecken innerhalb Europas. Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV), der insbesondere in kleineren Städten durch Busse abgedeckt wird, zählt nicht zum Markt für Fernlinienbusverkehr. Auch der sog. Gelegenheitsverkehr, der nicht regelmäßig auf Linien stattfindet, sondern speziell gechartert wird (wie etwa Schulausflüge oder Gruppenreisen), wird nicht zu diesem Markt gezählt. Dieses Marktsegment war schon von jeher für Marktzutritt offen und durch Wettbewerb gekennzeichnet.

### 5.1 DER MARKT FÜR FERNLINIENBUSVERKEHR VOR DER LIBERALISIERUNG

Der Fernbuslinienverkehr in Deutschland unterlag lange Zeit erheblichen Restriktionen. Grundlage war das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) von 1934, welches bis zu seiner Novellierung im Jahr 2012 weitestgehend unverändert blieb. Gemäß diesem wurde ein fahrplanmäßiger Busverkehr grundsätzlich nicht genehmigt, wenn eine parallele Eisenbahnverbindung vorhanden war ("Verbot der Doppelbedienung").

Eine Ausnahme bildeten hier zum einen die internationalen Fernbusverbindungen, welche aufgrund des geltenden Europarechts nicht untersagt werden durften.<sup>8</sup> Diese wurden hauptsächlich von der Deutschen Touring GmbH angeboten, welche seit 1989 unter der Marke „Eurolines“ firmiert. Allerdings bestand auch für diese Verbindungen vor der Liberalisierung ein Beförderungsverbot auf innerdeutschen Strecken. So durfte etwa bei einer Linienbusfahrt Hamburg-Köln-Barcelona kein Ticket für die Teilstrecke Hamburg-Köln angeboten werden. Neben den internationalen Linienbusverbindungen existierten zudem die Busverbindungen der Berlin Linien Bus GmbH, an der zwei Tochterfirmen der Deutschen Bahn AG sowie zwei mittelständische Busunternehmen beteiligt waren. Diese konnten ihre Fernbuslinien von und nach Berlin, die vor der Wiedervereinigung aufgrund der damals beschränkten Eisenbahnverbindungen entstanden waren, auch nach dem Mauerfall, weiterhin ohne Einschränkungen betreiben und ausbauen. Zudem gab es sog. Flughafenzubringer, welche Fernbuslinien zu Flughäfen betrieben, die vor der Aufnahme des Linienbusverkehrs nur unzureichend an den bestehenden öffentlichen Verkehr angeschlossen waren, wie bspw. der Flughafen Frankfurt-Hahn. Daneben existierten einige klassische Nischenangebote, die entweder hinsichtlich der Strecke oder der Uhrzeit nicht im Portfolio der Deutschen Bahn vorhanden waren. So bot etwa die Firma Jozi Reisen mit der Fernbuslinie „Eifel Express“ eine Verbindung zwischen Trier und Aachen durch die Eifel an, die beide Städte rund 45 Minuten schneller als die Bahn miteinander verband (vgl. Burgdorf und Eisenkopf, 2010, S. 7). Allerdings wurde auf den meisten der wenigen existenten Fernbusstrecken lediglich eine Abfahrt pro Tag angeboten, einen Taktfahrplan ähnlich dem Fernzugangebot gab es nur zwischen Berlin und Hamburg (vgl. Hirschhausen

<sup>8</sup> Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 684/92 des Europäischen Rates vom 16. März 1992.

et al., 2008). Damit stellte der Großteil der innerdeutschen Verbindungen keine ernsthafte Konkurrenz zu Bahn, PKW und Flugzeug dar.

Lange Zeit wurde eine mögliche Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs allerdings sowohl in der Verkehrswissenschaft als auch in Politik und Öffentlichkeit nur stiefmütterlich behandelt. Zwar bemängelte die Monopolkommission schon 1990 den fehlenden Wettbewerb durch Fernbusverkehre in Deutschland, ein Umdenken auf politischer Ebene blieb jedoch zunächst weitestgehend aus (vgl. Maertens, 2012).

Seit 2007 hat die Monopolkommission (2007b, 2009b, 2011b) in ihren Sondergutachten zum Eisenbahnsektor sodann regelmäßig eine Liberalisierung des Fernlinienbusverkehrs eingefordert, die ab 2009 auch zu ersten Liberalisierungsbestrebungen seitens der (damals neuen) Bundesregierung führten. Im Koalitionsvertrag von 2009 kündigte die damalige Bundesregierung an, das PBefG zu novellieren und den Fernbuslinienverkehr zu liberalisieren. Im gleichen Jahr nutzte das von drei Studenten gegründete Unternehmen DeinBus.de (zu Beginn: Yourbus) eine Lücke im PBefG und bot eine Bus-Mitfahrzentrale an. Deren Konzept sah vor, genug Mitfahrer zu finden, die zum gleichen Zeitpunkt die gleiche Strecke (bspw. zwischen Frankfurt und Köln) zurücklegen wollten. Die Fahrt kam demnach nur zustande, indem ein Kunde via Internet einen Bus für eine bestimmte Verbindung reservierte und sich nach und nach weitere Kunden für diese Verbindung anmeldeten, bis eine bestimmte Mindestteilnehmerzahl erreicht war und die Reise schließlich stattfand (vgl. Burgdorf und Eisenkopf, 2010, S. 7). Das Unternehmen berief sich darauf, dass dies lediglich Gelegenheitsverkehr sei, der keiner besonderen Genehmigungspflicht unterläge. Eine Klage der Deutschen Bahn, welche argumentierte, dass DeinBus.de unerlaubt genehmigungspflichtigen Linienverkehr anbiete, wurde allerdings vom Frankfurter Landgericht abgewiesen.<sup>9</sup>

Zum 1. Januar 2013 trat schließlich die Novelle des PBefG in Kraft und die bis dahin bestehenden staatlichen Marktzutrittsschranken für Fernbusverbindungen wurde weitgehend beseitigt. Dennoch ist auch im Zuge der Fernbusliberalisierung gemäß § 42a Abs. 1 PBefG die Beförderung von Personen zwischen zwei Haltestellen unzulässig, wenn zum einen *„der Abstand zwischen diesen Haltestellen nicht mehr als 50 km beträgt oder zwischen diesen Haltestellen Schienenpersonennahverkehr (SPNV) mit einer Reisezeit bis zu einer Stunde betrieben wird“*. Allerdings sind laut § 42a Abs. 2 PBefG für einzelne Teilstrecken Ausnahmen zu gewähren, *„wenn kein ausreichendes Nahverkehrsangebot besteht oder das Fahrgastpotenzial der vorhandenen Verkehrsangebote nur unerheblich beeinträchtigt wird“*.

## 5.2 DIE ENTWICKLUNG VON DER LIBERALISIERUNG BIS HEUTE

Nach der Liberalisierung des deutschen Fernbuslinienmarktes im Jahr 2013 kam es zu einem erheblichen Markteintritt sowohl von neuen Anbietern als auch von etablierten Unternehmen. Damit einher ging ein rascher Anstieg in der Anzahl neuer Linien bzw. Routen als auch neuer Wettbewerber auf bereits existierenden

<sup>9</sup> Vgl. Spiegel Online vom 20. April 2011, „Sieg vor Gericht: Bus-Start-up ringt Deutsche Bahn nieder“, verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/sieg-vor-gericht-bus-start-up-ringt-deutsche-bahn-nieder-a-758213.html>.

Routen (vgl. Dürr und Hüscherlath, 2015, S. 3). So war in Folge der Liberalisierung ein Anstieg von Betreiberlizenzen für einzelne Linien von 86 im Dezember 2012 auf 301 Lizenzen im September 2014 zu verzeichnen (vgl. Bundesamt für Güterverkehr, 2014, S. 15). Ein neuer Höchststand wurde im September 2015 mit 338 Betreiberlizenzen erreicht (vgl. Bundesamt für Güterverkehr 2015, S. 13). Damit hat sich die Anzahl der bestehenden Lizenzen bzw. Linien nahezu vervierfacht. Dieser beträchtliche Anstieg in Betreiberlizenzen spiegelt sich zum einen in einer gestiegenen Anzahl von Routen als auch in einer Zunahme der Taktfrequenz wider. So stieg die Anzahl der Linien von 131 zum Zeitpunkt der Liberalisierung auf 308 Linien im Jahr 2015. Die Anzahl der Fahrten pro Woche ist von 4.728 im August 2013 um 2.360 Fahrten pro Woche auf 7.088 Fahrten pro Woche im August 2014 gestiegen. Dies entspricht einer Zunahme von knapp 50 % (vgl. Bundesamt für Güterverkehr, 2014, S. 16). Im August 2015 konnte noch einmal eine Zunahme um 2.419 Fahrten pro Woche auf 9.507 Fahrten pro Woche verzeichnet werden, was einem erneuten Anstieg von knapp 30 % entspricht.

Im Jahr 2012 wurden im Fernbuslinienverkehr insgesamt 2,9 Mio. Passagiere befördert, im Jahr 2015 waren es insgesamt schon 21,8 Mio. Damit hat sich die Fahrgastzahl mehr als versiebenfacht. Von diesen 21,8 Mio. Passagieren wurden 16,1 Mio. und damit 74 % innerhalb Deutschlands transportiert. Im Jahr 2012 waren es lediglich 2 Mio. Damit haben sich die Passagierzahlen innerhalb Deutschlands im Fernbuslinienverkehr verachtacht. Für das Jahr 2016 wird ein weiterer Anstieg der Fahrgastzahlen um weitere 25 % auf etwa 27 Mio. Passagiere (davon 20,3 Mio. auf innerdeutschen Strecken) erwartet.<sup>10</sup> Diese Zahlen spiegeln den klaren Wachstumstrend der Branche in den letzten Jahren eindrucksvoll wider.

### 5.3 VERBRAUCHERVORTEILE DURCH DIE LIBERALISIERUNG

Der Fernbuslinienverkehr steht insbesondere mit dem Schienenpersonenverkehr in Konkurrenz, in erster Linie bei mittleren bis langen Strecken. War der Schienenverkehr durch die strikte Reglementierung des Busverkehrs vor der Liberalisierung weitgehend vor dieser Konkurrenz geschützt, hat sich in nur kürzester Zeit ein lebhafter Wettbewerb zwischen Bus und Bahn entwickelt (vgl. Böckers et al., 2012; Dürr und Hüscherlath, 2015; Dürr, Heim und Hüscherlath, 2016).<sup>11</sup> Ein dynamischer Wettbewerb zwischen systemisch unterschiedlichen Verkehrsträgern führt grundsätzlich zu einer Verbesserung des Verkehrsmix in einer Volkswirtschaft (vgl. hierzu Monopolkommission, 2013a, Tz. 229). So lässt sich insbesondere auch an Ländern zeigen, in denen Bus und Bahn schon lange nebeneinander existieren, dass sich beide Verkehrsträger optimal ergänzen können. Sowohl Fernbusse als auch die Bahn weisen ihrerseits ganz spezifische Vorteile auf, die den individuellen Verbraucherwünschen entsprechen. So sind Fernbusse gegenüber der Bahn bspw. auf vielen

<sup>10</sup> Vgl. bdo - Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer e. V., Fernbuslinienverkehr in Zahlen, <http://www.bdo-online.de/themen-und-positionen/fernbus/fernbuslinienverkehr-in-zahlen>, abgerufen am 25. Januar 2016; fernbusse.de, Entwicklung Fahrgastzahlen am Fernbusmarkt, <http://www.fernbusse.de/aktuelles/deutscher-fernbus-markt-waechst-knapp-22-millionen-fahrgaeste-2015-1554/>, abgerufen am 25. Januar 2016.

<sup>11</sup> Neben dem Fernbuslinienverkehr besteht grundsätzlich auch die Möglichkeit, mittels sog. PKW-Mitfahrzentralen bestimmte Ziele innerhalb Deutschlands (oder auch Europas) zu erreichen. Diese Mitfahrgelegenheiten waren vor der Liberalisierung des Fernbusmarktes lange die einzige günstige Alternative zur Deutschen Bahn. Bei dieser Form der Personenbeförderung handelt es sich im Gegensatz zu Bus und Bahn jedoch nicht um eine gewerbsmäßige Beförderung, sondern eher um Gelegenheitsfahrten, weshalb Mitfahrgelegenheiten im Rahmen dieser Untersuchung nicht weiter berücksichtigt werden.

Verbindungen deutlich preisgünstiger und weisen systembedingt eine größere Flexibilität auf. Darüber hinaus operieren Unternehmen häufig auch international, was bedeutet, dass Reisende z. B. ohne umzusteigen in einem Bus durchgehend von Berlin nach Paris oder Rom fahren können. Zwar bietet die Bahn auch intereuropäische Zugreisen an, dennoch sind die Verbindungen i. d. R. mit Umsteigen und einem Wechsel in die entsprechenden nationalen Züge verbunden. Darüber hinaus lassen sich internationale Tickets oftmals nicht bequem online buchen, sondern oft nur in Reisezentren in Bahnhöfen oder in Reisebüros vor Ort. Die Bahn weist hingegen gegenüber dem Busverkehr – zumindest auf den allermeisten Strecken – eindeutig Komfort- und Geschwindigkeitsvorteile auf.<sup>12</sup>

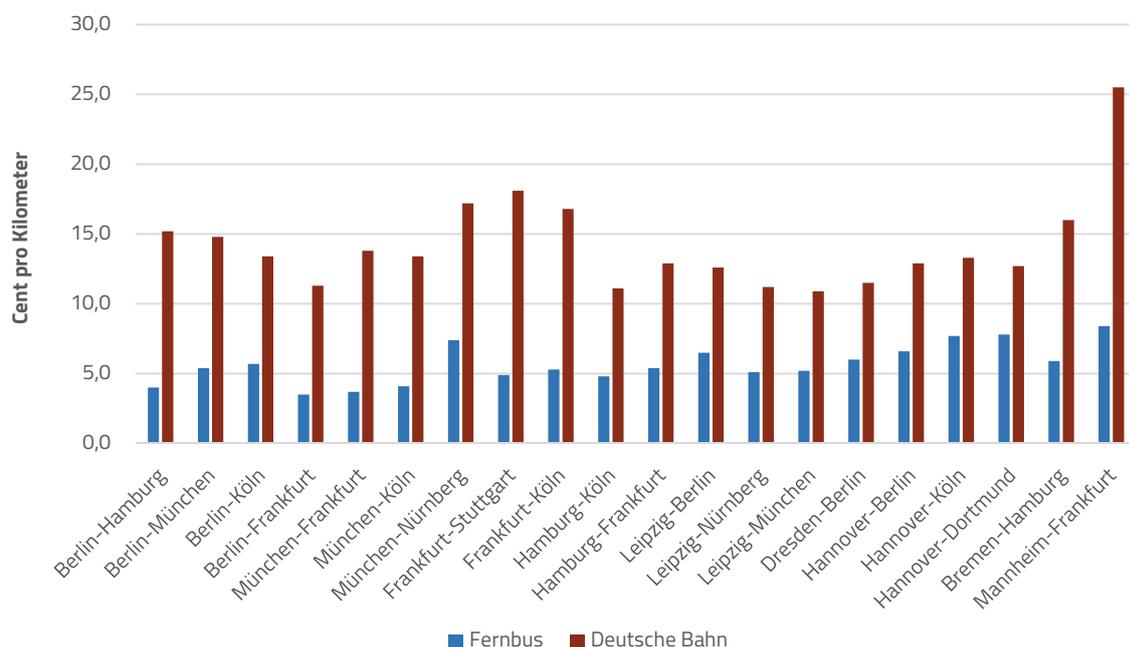
Ähnlich wie bei der Etablierung der Billigairlines im Luftverkehrsmarkt zeigt sich, dass sich die neue Konkurrenz der Bahn vor allem auf das sehr preissensible Verbrauchersegment konzentriert, also Verbraucher, die für einen geringeren Preis eine längere Reisezeit und weniger Komfort in Kauf nehmen. Gerade weil jedoch die Wünsche der einzelnen Kunden so unterschiedlich sind – dies zeigt sich besonders deutlich zwischen Privat- und Geschäftsreisenden – können Fernbusse erhebliche Verbesserungen für Kunden, aber auch für die unterschiedlichen Verkehrsanbieter und damit die gesamte Volkswirtschaft erzielen (vgl. Monopolkommission, 2013a, Tz. 229).

Der intensive Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern Bus und Bahn hat sich neben einer deutlichen Ausweitung des Angebots, wie im vorherigen Abschnitt gezeigt, insbesondere auf die Preise von Beförderungsleistungen ausgewirkt. So zeigt ein Verkehrsmittelvergleich aus dem Jahre 2013, der das Preis-Leistungsverhältnis von Fernbussen, Mitfahrangeboten und der Deutschen Bahn anhand 20 ausgewählter Städteverbindungen analysiert, dass der Fernbus meist die günstigste Reisemöglichkeit darstellt und deutlich preiswerter ist als die Bahn. Wie Abbildung 7 zeigt sind die Preisunterschiede zwischen Bus und Bahn nicht unwesentlich. Bezogen auf den durchschnittlichen Preis pro Kilometer<sup>13</sup> ist die Bahn i. d. R. mindestens doppelt so teuer, nicht selten sogar drei- bis viermal so teuer wie der Fernbus. Das Reisen mit dem Bus hat sich seit der Liberalisierung somit als eine preisgünstige Alternative zur Bahn etabliert.

<sup>12</sup> Dennoch gibt es auch heute schon Strecken, die mit dem Bus schneller bedient werden können als mit der Bahn, wie z. B. die Strecken zwischen Mannheim und Nürnberg, München und Berlin, Dresden und Berlin oder Freiburg und München.

<sup>13</sup> Die dargestellten durchschnittlichen Kilometerpreise ergeben sich durch die Summe aus geringstem und teuerstem Preis für die jeweilige Strecke dividiert durch die Kilometerzahl.

ABBILDUNG 7 PREISVERGLEICH BUS UND BAHN AUF AUSGEWÄHLTEN STRECKEN



Quelle: <http://www.fernbusse.de/aktuelles/verkehrsmittelvergleich-2014-1396/>.

Die Entwicklung des Fernbuslinienverkehrs hat auch in der Preispolitik der Bahn seine Spuren hinterlassen. So haben Verbraucher von stabilen und gar sinkenden Preisen in Form von Sonderaktionen und Sparpreisen profitiert. Zum Fahrplanwechsel am 13. Dezember 2015 hat die Bahn das zweite Mal in Folge keine Preiserhöhung in der 2. Klasse und zum ersten Mal auch nicht in der 1. Klasse vorgenommen. In Anbetracht der gestiegenen Kosten, insbesondere in Form von Energiekosten, ist das bemerkenswert und kann im Hinblick auf die stetigen und oft nicht unerheblichen Preiserhöhungen der Jahre zuvor nur als eine Antwort auf den zunehmenden Konkurrenzdruck gewertet werden. Verbraucher profitieren darüber hinaus vom Angebot der sog. Spartickets und immer wiederkehrenden Sonderaktionen. So hält die Bahn auf Fernreisestrecken ein Kontingent von Spartickets bereit, gestaffelt in 10 Euro-Schritten ab 29 Euro aufwärts. Wer früh bucht und sich auf einen bestimmten Zug festlegt, kann damit äußerst günstig und schnell durch Deutschland reisen. Dieses Angebot der Bahn richtet sich insbesondere an Verbraucher, die lange im Voraus buchen, auf den Preis schauen und sich im Zweifel eher gegen ein teures Bahnticket und für ein günstiges Busticket entscheiden. Zwar gab es die Sparpreise bei der Bahn schon vor der Liberalisierung des Fernbusmarktes, die verfügbaren Kontingente wurden laut Unternehmensangaben jedoch im Zuge der Liberalisierung stark ausgeweitet. Dies zeigt sich auch an besonderen Aktionen wie bspw. der Sommeraktion des vergangenen Jahres. Ver-

braucher konnten bis zum 31. Oktober 2015 zum sehr günstigen Ticketpreis von nur 19 Euro Fernverkehrsstrecken innerhalb Deutschlands zurücklegen.<sup>14</sup> Damit zeigt sich die Antwort der Bahn auf die Buskonkurrenz. Mit Blick auf den zunehmenden Wettbewerb im Fernbus- und auch im nationalen Flugverkehr kündigte die Deutsche Bahn im März letzten Jahres die „größte Kundenoffensive ihrer Geschichte“ an und erweiterte ihr Angebot insbesondere in Bezug auf die Taktfrequenz zwischen Zielen sowie hinsichtlich der Schnelligkeit und Direktheit von Verbindungen.<sup>15</sup> Dies reflektiert eine zunehmende Servicequalität. Die gestiegene Servicequalität durch die Intensivierung des Wettbewerbs zeigt sich jedoch auch an anderen bereitgestellten (Zusatz-)Leistungen. Ein besonders illustratives Beispiel ist das Angebot von kostenfreiem WLAN. Ziemlich schnell haben viele Busanbieter auf ihren Reisen einen kostenfreien Internetzugang angeboten. Die Bahn zog umgehend nach: In den meisten ICE-Zügen gibt es in der 1. Klasse kostenloses Internet. Das kostenfreie WLAN in der 2. Klasse wurde zumindest auch angekündigt.

Damit zeigt sich auch im Bus- und Bahnverkehr, welche weitreichenden Vorteile ein funktionsfähiger Wettbewerb in Form eines größeren und differenzierteren Angebots, einer deutlich verbesserten Servicequalität und geringeren Preisen für Verbraucher mit sich bringt. Hierbei ist es von besonderer Bedeutung, dass Wettbewerb sowohl intermodal, d. h. zwischen einzelnen Verkehrsträgern, als auch intramodal, d. h. innerhalb der einzelnen Verkehrsträger, funktionsfähig ist.

<sup>14</sup> Vgl. Focus Online vom 12. Juni 2015, „Bahn bietet ICE-Sommertickets für 19 Euro an – So schlagen Sie zu“, abrufbar unter: [http://www.focus.de/reisen/bahn/mit-sparpreis-auf-kundenfang-so-guenstig-wie-noch-nie-bahn-bietet-ice-sommer-tickets-fuer-19-euro-an\\_id\\_4747258.html](http://www.focus.de/reisen/bahn/mit-sparpreis-auf-kundenfang-so-guenstig-wie-noch-nie-bahn-bietet-ice-sommer-tickets-fuer-19-euro-an_id_4747258.html).

<sup>15</sup> Vgl. Presseinformation der DB AG vom 18. März 2015: [http://www.deutschebahn.com/de/presse/pressestart\\_zentrales\\_ueber-sicht/9074114/p20150318.html](http://www.deutschebahn.com/de/presse/pressestart_zentrales_ueber-sicht/9074114/p20150318.html).

## 6 DER STROMMARKT

Der Strommarkt kann in die verschiedenen Ebenen – Erzeugung, Übertragung/Verteilung und Vertrieb – unterteilt werden. Um Kunden mit Strom zu versorgen, muss der Strom über das Versorgungsnetz von der Erzeugungsstelle zu den Verbrauchsstellen transportiert werden, d. h. alle Nachfrager müssen an das Stromversorgungsnetz angeschlossen sein. Im Bereich der Netze besteht ein natürliches Monopol: Der Aufbau eines Stromnetzes erfordert zunächst hohe Investitionen und ist in hohem Maße durch fixe Kapitalkosten gekennzeichnet. Wenn das Netz einmal errichtet ist, sind die variablen Betriebskosten vergleichsweise gering. Ein Netzbetreiber kann die gesamte Nachfrage nach Stromübertragungsleistungen in einer Region daher kostengünstiger erbringen als zwei oder mehrere parallele Netzbetreiber. Deshalb können die für die Stromversorgung benötigten Netze nicht sinnvoll in den Wettbewerb überführt werden. Vielmehr haben die Netzbetreiber auch nach der Liberalisierung weiterhin eine (regionale) Monopolstellung inne. Um dennoch Wettbewerb auf anderen, vor- oder nachgelagerten, Ebenen des Strommarktes zu etablieren, muss der Netzbetreiber sein Netz Erzeugern und Versorgungsunternehmen zur Nutzung bereitstellen, die hierfür im Gegenzug ein Netznutzungsentgelt entrichten müssen. Diese Entgelte werden heute staatlich durch die Bundesnetzagentur oder – bei kleineren Netzen – durch Landesregulierungsbehörden reguliert, damit der Netzbetreiber seine Monopolstellung nicht ausnutzt. Zudem gelten weitgehende Entflechtungsvorschriften, sodass ein Netzbetreiber nicht parallel auf den Märkten für Stromerzeugung oder Stromvertrieb tätig sein kann, damit erst gar keine Interessenkonflikte entstehen.

### 6.1 DER STROMMARKT VOR DER LIBERALISIERUNG

In Deutschland wurden Erzeugung, Übertragung/Verteilung und Vertrieb von Strom auch vor der Liberalisierung, anders als in vielen anderen Ländern, nicht durch einen einzigen, staatlichen Monopolisten vorgenommen, sondern es existierten bereits verschiedene regional tätige Versorger, wie etwa RWE, VEBA, VIAG und zahlreiche Stadtwerke (vgl. Kumkar, 2000; Brunekreeft und Bauknecht, 2005, S. 239). Die unterschiedlichen Anbieter standen jedoch nicht im Wettbewerb zueinander, sondern agierten aufgrund von sog. Demarkationsverträgen als regionale Monopole. Die Verbraucher hatten dadurch keine Wahlmöglichkeiten und mussten den Strom vom regionalen Monopolanbieter (z. B. ihre örtlichen Stadtwerke) beziehen.

Die Strompreise wurden vor der Liberalisierung durch die Bundestarifordnung Elektrizität (BTO/Elt) auf Basis der „Kosten der Elektrizitätsversorgung“ reguliert. Dabei wurden die Tarife so angesetzt, dass die Kosten des Versorgers gedeckt wurden und dieser darüber hinaus einen oft nicht unbeträchtlichen Gewinn erwirtschaften konnte (vgl. auch Growitsch und Müsgens, 2005, S. 384). Folge dieser Regulierung war, dass kaum Anreize bestanden, Kosten zu senken und effizient zu produzieren und investieren. Denn Kostensenkungen hätten sich allein in geringeren Preisen niedergeschlagen, nicht aber in höheren Gewinnen. Im Gegenteil: Aufgrund des Kostenerstattungsprinzips, bei dem die Kosten faktisch auch noch mit einer Rendite versehen wurden, bestanden erhebliche Anreize, durch zahlreiche Investitionen und kostentreibende Managementpraktiken sogar Kosten zu produzieren. Der deutsche Strommarkt war daher vor der Liberalisierung durch

erhebliche Überkapazitäten und ein geringes Kostenbewusstsein geprägt. Die Endverbraucherpreise vor der Liberalisierung waren im Vergleich zu anderen EU-Staaten in der Folge relativ hoch (vgl. Brunekreeft und Bauknecht, 2005, S. 243). Kostensteigerungen wurden an die Verbraucher durchgereicht, da in der Regulierung keinerlei Anreizkomponente enthalten war, welche die Versorger zu einer effizienten Unternehmensführung und effizientem Investitionsverhalten motiviert hätten.

Die Liberalisierung im Strombereich begann in den 1990er Jahren und wurde maßgeblich durch die Europäische Union vorangetrieben. Mit der ersten EU-Richtlinie zur Elektrizitätsmarktliberalisierung<sup>16</sup> wurden 1996 gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt festgelegt. Die Öffnung des deutschen Strommarktes erfolgte im Jahr 1998 mit der Umsetzung dieser EU-Richtlinie zum Elektrizitätsbinnenmarkt in nationales Recht durch das novellierte Energiewirtschaftsgesetz (ENWG) des Jahres 1998. Im Jahr 2003 kam es zu einer Revision der EU-Richtlinien zur Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes, die im Jahr 2005 durch das novellierte Energiewirtschaftsgesetz in nationales Recht umgesetzt wurden (vgl. dazu Monopolkommission, 2007c). Im Jahr 2009 kam es zu einer erneuten Revision der Binnenmarktvorschriften durch die EU (drittes Energiepaket der EU).

Im Wesentlichen wurden mit diesen Maßnahmen die folgenden Ziele verfolgt:

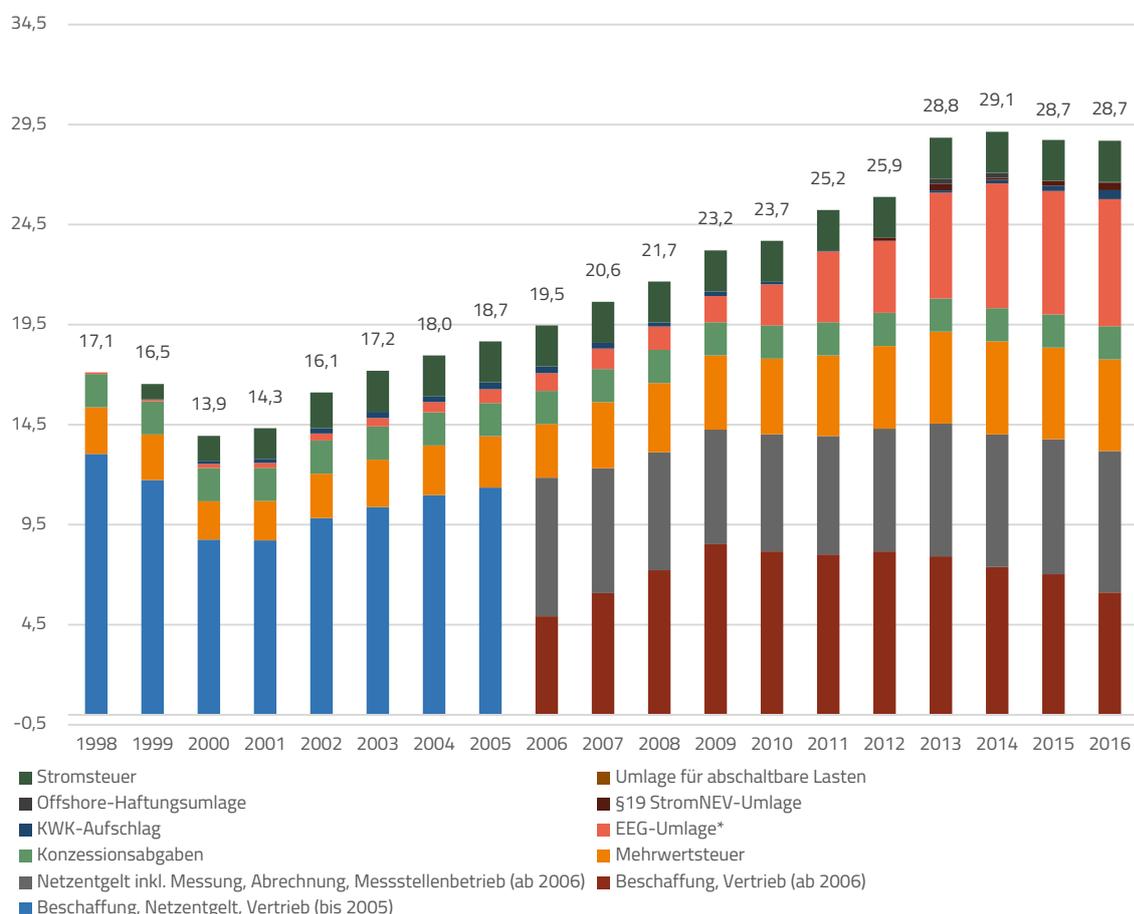
1. Aufspaltung der Stromwirtschaft in ihre einzelnen Ebenen (Erzeugung, Übertragung/Verteilung und Vertrieb) und anschließende Einteilung in wettbewerblich organisierbare Bereiche einerseits (Erzeugung und Vertrieb) und regulierte Bereiche (Übertragung/Verteilung) andererseits.
2. Verpflichtung der Netzbetreiber anderen Stromerzeugern diskriminierungsfreien Netzzugang zu gewähren.
3. Einrichtung einer Regulierungsbehörde zur Regulierung der Netznutzungsentgelte, des Netzan schlusses und sonstiger Netznutzungsbedingungen für alternative Anbieter.
4. Erleichterung des Markteintritts auf Erzeugungsebene.
5. Erleichterung des Anbieterwechsels für Verbraucher.

## 6.2 DIE ENTWICKLUNG VON DER LIBERALISIERUNG BIS HEUTE

Die Liberalisierung des Strommarktes in Deutschland muss vor dem Hintergrund einiger Besonderheiten und parallel verlaufender Ereignisse bewertet werden. Zunächst einmal ist festzuhalten, dass die durch den Wettbewerb erhofften Effekte in Form von geringeren Preisen und effizienteren Unternehmen zunächst einmal nicht so offensichtlich waren wie in den bisher betrachteten Branchen. So kam es nach der Liberalisierung zwar zunächst tatsächlich zu fallenden Preisen, die durch die natürlichen Anpassungsprozesse des Wettbewerbs hervorgerufen wurden. Nach der anfänglichen Verringerung des Preisniveaus in den ersten beiden Jahren der Liberalisierung kam es jedoch ab dem Jahr 2000 wieder zu einem Anstieg der Strompreise, insbesondere für Privatleute (vgl. Abbildung 8).

<sup>16</sup> Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996L0092>.

ABBILDUNG 8 DURCHSCHNITTLICHER STROMPREIS FÜR EINEN HAUSHALT IN CT/KWH, JAHRRESVERBRAUCH 3.500 KWH

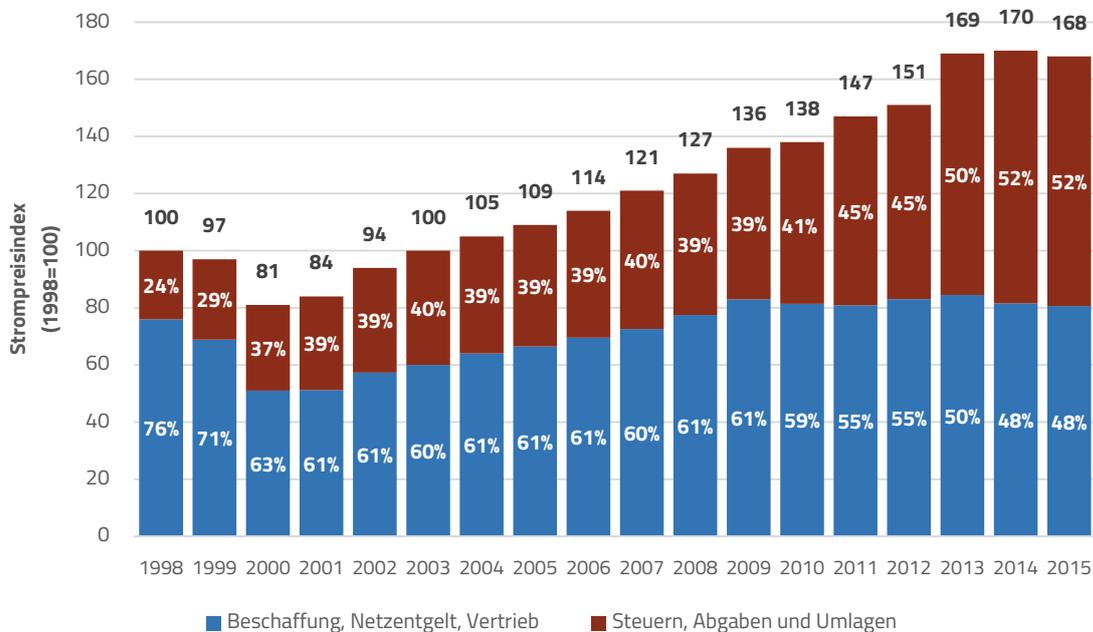


Quelle: Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (2015). Anmerkung: Offshore-Haftungsumlage in 2015 wegen Nachverrechnung negativ.

Diese Entwicklung hat mehrere Gründe. Wie Abbildung 9 zeigt, ist vor allem der staatlich bestimmte Anteil am Strompreis seit 1998 kontinuierlich angestiegen. Machte zum Zeitpunkt der Liberalisierung im Jahr 1998 der Staatsanteil noch weniger als ein Viertel des Strompreises aus (24 %), war es 2015 über die Hälfte des Strompreises (52 %). In diesem Jahr werden es sogar 54 % Staatsanteil am Strompreis sein. Der staatlich bedingte Anteil des Strompreises hat sich also seit der Liberalisierung mehr als verdoppelt. Absolut betrachtet hat sich die staatlich verursachte Komponente im Strompreis sogar nahezu vervierfacht. Von knapp über 4 Eurocent im Jahr 1998 ist der staatlich bedingte Betrag bis 2016 auf 15,5 Eurocent angestiegen. Hingegen bewegen sich die Entgelte für Stromerzeugung plus Netznutzung heute in etwa auf demselben Niveau wie 1998, sie haben sich also faktisch nicht erhöht. Die Steigerung der Strompreise ist damit allein auf staatliche

Interventionen und Steuern zurückzuführen – alle gegenteiligen Behauptungen widersprechen einfach den Fakten.

ABBILDUNG 9 ENTWICKLUNG DER STROMPREISE (INDEX 1998 = 100)



Quelle: Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (2015).

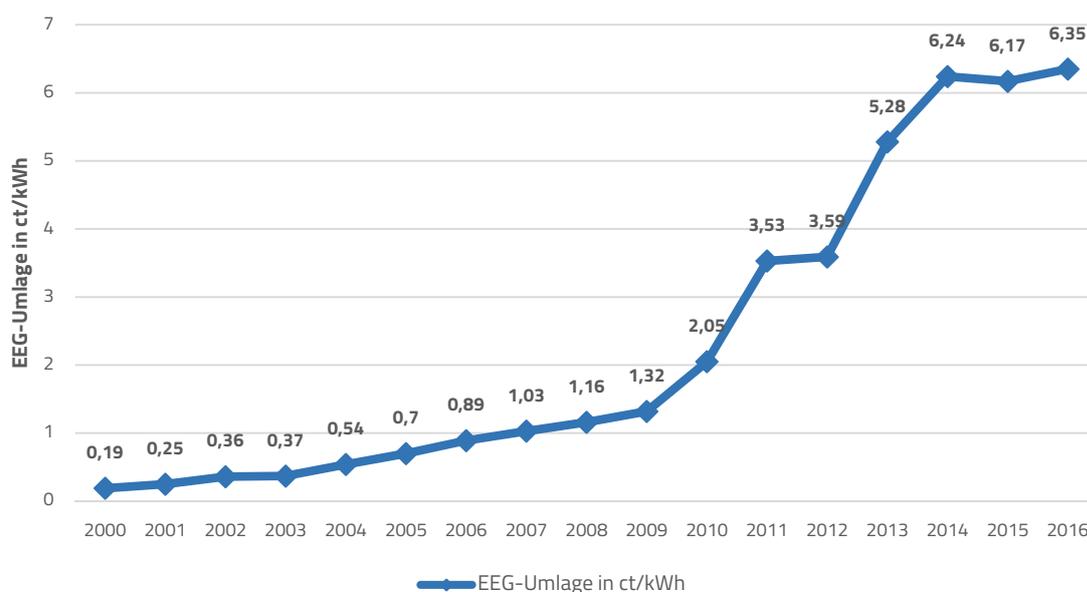
Zudem hat nach den anfänglichen Preissenkungen bis zum Jahr 2000 in der Folgezeit eine Reihe von anderen Entwicklungen im Zeitraum von 2001 bis 2009 zu Preissteigerungen beigetragen. Bis 2005 bestand ein Problem in der bis dahin mangelhaften Regulierung des Netzzugangs, welche allein auf einer kartellrechtlichen Missbrauchskontrolle beruhte. Wie sich gezeigt hat, ist das Kartellrecht nicht das richtige Instrumentarium, um dauerhafte Monopole effektiv zu regulieren. Immer wieder kam es zu sehr langwierigen rechtlichen Auseinandersetzungen über den Netzzugang und die angemessenen Netznutzungsentgelte (vgl. Monopolkommission, 2007c). Daher wurden mit der Novelle des EnWG im Jahr 2005 die Kompetenzen der damaligen Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) um die Regulierung der Strom- und Gasnetze erweitert und die Bundesnetzagentur gegründet, welcher die Netznutzungsentgelte seitdem vorab zur Genehmigung vorzulegen sind. Zugleich wurde mit der Kraftwerksnetzanschlussverordnung der Netzzugang für Kraftwerke von Wettbewerbern geregelt.

Darüber hinaus sind von 2001 bis 2009 auch die Preise für die Stromerzeugung gestiegen, sodass die Kosten für Strombeschaffung plus Netznutzung angestiegen sind, obwohl die Kosten für die Netznutzung seit dem Inkrafttreten der Regulierung von 2005 bis 2009 gesunken sind. Grund war die erhebliche Zunahme der Marktkonzentration bei der Stromerzeugung. Durch zahlreiche Fusionen und Übernahmen (wie etwa zwi-

schen RWE und VEW, zwischen PreussenElektra (Veba) und Bayernwerk (Viag) zu EON sowie die Übernahmen von HEW und Bewag durch Vattenfall). Das entstandene Vierer-Oligopol konnte bis 2009 erhebliche Marktmacht ausüben und die Erzeugerpreise nach oben treiben. Gleichwohl stiegen Erzeugerpreise und Netzentgelte in der Summe bis 2009 nur unwesentlich über das Niveau von 1998. Seit 2009 steigen die Strompreise nun, obwohl das ehemalige Stromerzeuger-Oligopol inzwischen völlig zerbröselt ist (vgl. Monopolkommission, 2013c). Der Grund liegt in der weiter zunehmenden Abgabenlast sowie den seit 2009 steigenden Netzentgelten, da durch die Energiewende ein erheblicher Netzausbau und -ausbau erforderlich ist, dessen Kosten sich in den Netzentgelten niederschlagen.

Der wesentliche Treiber für die Preissteigerungen war jedoch der Staat und hier in besonderem Maße die gestiegenen Kosten für die Förderung erneuerbarer Energien. Diese exorbitanten Subventionen drücken sich in der seit 2009 rasant gestiegenen EEG-Umlage aus, deren Entwicklung Abbildung 10 illustriert. Für 2017 wird bereits ein weiterer Anstieg auf knapp 7 Eurocent prognostiziert.

ABBILDUNG 10 ENTWICKLUNG DER EEG-UMLAGE IN EUROCENT PRO KWH



Quelle: Netztransparenz.de; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015).

### 6.3 VERBRAUCHERVORTEILE DURCH DIE LIBERALISIERUNG

Die durch den Wettbewerb erhofften Effekte, insbesondere in Form von gesunkenen Preisen, sind im Falle der Strommarktliberalisierung nicht so offensichtlich wie in den zuvor betrachteten Branchen. Die Beurteilung der durch die Liberalisierung hervorgerufenen Preiseffekte stellt sich außerdem deutlich schwieriger dar, da sich der Endverbraucherpreis für Strom aus ganz verschiedenen Preiskomponenten zusammensetzt, die

ihrerseits wiederum in den letzten Jahren von verschiedenen Entwicklungen beeinflusst wurden. Auf den ersten Blick sind die erhofften preissenkenden Effekte der Liberalisierung nicht eingetreten. Auf den zweiten Blick wird jedoch sehr schnell sichtbar, wer die Preissteigerungen verursacht: der Staat. Der staatliche Anteil macht inzwischen deutlich mehr als 50 % des Strompreises aus. Absolut betrachtet hat sich der staatlich verursachte Betrag von rund 4 auf etwa 15,5 Eurocent fast vervierfacht. Ein Klagen über die angeblich Marktmacht der ehemaligen Oligopolisten ist nicht mehr als ein billiges Ablenkungsmanöver. Der direkte Griff des Staates in die Geldbeutel der Bürger (über Stromsteuer, Mehrwertsteuer und Konzessionsabgabe) sowie indirekt über die weltweit großzügigste Förderung erneuerbarer Energien (mit rund 5.000 staatlich festgelegten Einspeisetarifen) sind die wahren Preistreiber.

Der maßgebliche Grund für den Anstieg der Endkundenpreise ist somit nicht in gestiegenen Beschaffungs- und Vertriebskosten zu sehen. Ausschlaggebend für die starke Erhöhung des Strompreises sind vielmehr die Steuern und Abgaben auf den Strompreis, die sowohl in ihrer Anzahl selbst als auch in ihrer Höhe deutlich zugenommen haben. Allen voran sind hier die Stromsteuer, die im Rahmen der Ökosteu-er-Reform eingeführt wurde, und die Kosten der Energiewende wie die EEG-Umlage, aber auch die steigenden Netzentgelte, zu nennen. Seit 1998 haben sich die Steuern und Abgaben, die auf den Strompreis bezahlt werden, nahezu vervierfacht. Betrug der Anteil an Steuern und Abgaben im Jahr 1998 lediglich rund ein Viertel des Strompreises, macht dieser Anteil heute schon mehr als die Hälfte aus. Beschaffungs- und Betriebskosten tragen zum Strompreis rund ein Viertel bei. Anders ausgedrückt werden gerade 25 % des Strompreises durch den Markt bestimmt, d. h. durch Wettbewerb beeinflusst.

Nur aus der Tatsache, dass die Strompreise seit 2001 gestiegen sind, lässt sich somit nicht schließen, dass die Liberalisierung nicht erfolgreich gewesen wäre, auch wenn dies in der öffentlichen Diskussion teilweise suggeriert wird. Die Liberalisierung des Strommarktes hat zudem zu vielfältigen anderen Vorteilen für die Verbraucher geführt. Hierzu zählt insbesondere die Möglichkeit der freien Anbieterwahl. Bestand vor der Liberalisierung keine Möglichkeit, bei Unzufriedenheit den Anbieter zu wechseln, ist dies heute schnell und praktisch ohne Zeitaufwand möglich. So können die Preise der verschiedenen Stromanbieter leicht auf deren Internetseiten abgerufen oder mithilfe von Vergleichsportalen miteinander verglichen werden. Der Wechsel ist online schnell möglich. Die Wechselkosten haben sich durch die Erhöhung der verfügbaren Anbieterinformationen nachhaltig gesenkt. Heutzutage werden teilweise auch die Formalitäten bei einem Anbieterwechsel vom neuen Anbieter übernommen, was eine Steigerung der Servicequalität und gleichzeitig eine weitere Senkung der Wechselkosten bedeutet. Auf dem Markt existiert eine Vielzahl von Stromanbietern mit einem breiten Angebotsspektrum, das sich in unterschiedlichen Tarifangeboten, Vertragslängen, Kündigungsfristen oder Neukundenboni ausdrückt.

Mit der Errichtung eines europäischen Strombinnenmarktes sind weiterhin andere positive Entwicklungen einhergegangen. So ist eine immer enger werdende Integration zwischen Deutschland und den übrigen europäischen Nachbarn, insbesondere Österreich, zu erkennen. Dies stärkt nicht nur den Wettbewerb zwischen den Ländern, sondern wirkt sich auch positiv auf die Versorgungssicherheit aus. So hat sich die Versorgungssicherheit deutlich erhöht. Die durchschnittliche Dauer der Versorgungsunterbrechungen ist von 21,53 Minuten/Jahr im Jahr 2006 auf einen historischen Tiefstand von 12,28 Minuten/Jahr im Jahr 2014 gefallen (vgl. Bundesnetzagentur, 2015b). Damit nimmt Deutschland innerhalb Europas einen Platz unter den Top 5 der

Länder mit den geringsten Unterbrechungen ein (vgl. Council of European Energy Regulators, 2014, S. 8). Darüber hinaus hat die Liberalisierung auf Seite der Unternehmen die Anreize erhöht, innovative Leistungen zu erbringen und innovative Angebote bereitzustellen, was sich zum Beispiel in der Entwicklung neuer Stromerzeugungstechnologien ausdrückt. Auf der Endkundenebene hat die Liberalisierung ebenfalls zu positiven Veränderungen geführt. So ergibt eine Erhebung der Bundesnetzagentur, dass in fast 80 % aller untersuchten Verteilnetzgebieten mehr als 50 Stromanbieter tätig sind (vgl. Bundesnetzagentur, 2014b, S. 140).

Um auch die Strompreise einzudämmen, wären grundlegende marktwirtschaftliche Reformen bei der Förderung erneuerbarer Energien sinnvoll, wie etwa der Übergang zum sog. Quotenmodell, das auf frei handelbaren Zertifikaten beruht (vgl. Haucap, Klein und Kühling, 2013), welches auch von Monopolkommission (2013c) und Sachverständigenrat propagiert wurde. Zudem ließe sich der Netzausbaubedarf reduzieren, wenn das Netz nicht auf die maximal mögliche Stromerzeugung durch erneuerbare Energien ausgelegt würde (vgl. Monopolkommission, 2015b; Grimm et al., 2015).

## 7 MÖGLICHE DEREGULIERUNGSPOTENZIALE: FREIE BERUFE

Neben den bereits angesprochenen Branchen, in denen die Liberalisierung erhebliche Erfolge insbesondere im Hinblick auf Verbrauchervorteile, aber auch hinsichtlich einer dynamischen Entwicklung und damit einhergehendem Wirtschaftswachstum erbringen konnte, sollen im folgenden Abschnitt die freien Berufen als ein mögliches Beispiel aufgezeigt werden, wie durch Regulierung und (zumindest teilweise) unnötige Vorschriften Wettbewerb unterdrückt und damit Wirtschaftswachstum gebremst wird. Die Liberalisierung zahlreicher freier Berufe wird unter anderem von der OECD, aber auch von der Monopolkommission immer wieder eingefordert (vgl. etwa Monopolkommission, 2006 sowie OECD, 2014a, b).<sup>17</sup> Wirtschaftsprüfer, Rechtsanwälte, Notare und Steuerberater sind ebenso oft genannte Beispiele wie Apotheker (vgl. Haucap et al., 2011 sowie Coenen et al., 2011).

In Hocheinkommensländern wie Deutschland nimmt der Dienstleistungssektor eine besondere Bedeutung für die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung ein. Laut OECD (2014b, S. 90) machen die freien Berufe rund 50 % des Dienstleistungssektors aus, wodurch die bedeutende Rolle der freien Berufe innerhalb des Dienstleistungssektors deutlich wird. In Deutschland wies der Dienstleistungssektor in den vergangenen Jahren in Bezug auf Wachstum der Arbeitsproduktivität und internationale Wettbewerbsfähigkeit wesentlich langsamere Zuwachsraten auf als die Industrie. So lag die anhand der Gesamtzahl der geleisteten Arbeitsstunden gemessene Arbeitsproduktivität im verarbeitenden Gewerbe zwischen 2000 und 2011 bei einer Jahresrate von 2,6 %. Das Wachstum der gemessenen Arbeitsproduktivität lag im Dienstleistungssektor im gleichen Zeitraum hingegen nur bei knapp unter 1 % (vgl. OECD, 2014b, S. 84). Dabei schnitten die freien Berufe verglichen mit anderen OECD-Ländern besonders schlecht ab (vgl. OECD, 2014b, S. 83f.). Die OECD führt dies insbesondere auch darauf zurück, dass der Wettbewerb bei den freien Berufen durch strenge Regulierungsvorschriften zum Schutz der etablierten Anbieter behindert wird. Aktuell liegt die Bundesrepublik im Regulierungsindex der OECD für den Dienstleistungssektor von 30 Staaten auf dem viertletzten Platz (vgl. OECD, 2014a, S. 23), d. h. in nur drei OECD-Ländern ist der Dienstleistungssektor noch stärker reguliert als in Deutschland. Das Deregulierungspotenzial ist somit erheblich (vgl. auch Arentz et al., 2015).

Ein dynamischer und produktiver Dienstleistungssektor ist von herausragender Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes, insbesondere in einem Wirtschaftssystem, das wie Deutschland stark auf das produzierende Gewerbe und die Exportindustrie ausgerichtet ist. Ein dynamischer und produktiver Dienstleistungssektor schafft hier eine stabilisierende zweite Säule. Darüber hinaus ist empirisch belegt, dass eine wettbewerbsfreundliche Regulierung des Dienstleistungssektors auch positive Effekte auf die Beschäftigung und die Produktivität der nachgelagerten Branchen hat, die Dienstleistungen als Vorprodukt beziehen (vgl. OECD, 2014b, S. 86). Die OECD (2014a) erwartet aus einer konsequenten Deregulierung der

<sup>17</sup> Auch bei der Europäischen Kommission gewinnt das Thema der (De-)Regulierung der freien Berufe in den letzten Jahren verstärkt an Aufmerksamkeit, wobei immer wieder auf die große volkswirtschaftliche Bedeutung der freien Berufe hingewiesen wird (vgl. bspw. Europäische Kommission, 2004 sowie Paterson et al., 2003).

freien Berufe Wachstumschancen und erhebliche Verbrauchervorteile, da die freien Berufe rund 10 % des BIP ausmachen.

## 7.1 DIE REGULIERUNG DER FREIEN BERUFE IN DEUTSCHLAND

Für manche freiberuflichen Dienstleistungen haben sich mittlerweile Regelungen und Vorschriften verschiedener Art angehäuft, was dazu geführt hat, dass die freien Berufe in Deutschland im internationalen Vergleich relativ restriktiv reguliert und die Regulierungsverfahren selbst hochkomplex ausgestaltet sind. Dies wird insbesondere auf die bestehenden oftmals rigiden Standesregeln und die hohen Marktzutrittsschranken in diesem Bereich zurückgeführt (vgl. OECD, 2014b, S. 90).

Die vielfältigen Regelungen sollen in erster Linie den Zugang zur Berufstätigkeit bei den freien Berufen regeln. Die Regulierung wird dadurch begründet, dass sie zur Behebung von Markunvollkommenheiten nötig ist, die insbesondere durch asymmetrische Informationsverteilung, externe Effekte oder Öffentliche Güter hervorgerufen werden (vgl. hierzu ausführlich Monopolkommission, 2006).<sup>18</sup> Regulierungsbefürworter argumentieren häufig auch mit weniger ökonomischen Begriffen, sondern schieben Zielsetzungen wie den Verbraucherschutz vor oder nennen die Erfüllung sonstiger gesellschaftlicher Ziele, wie die Sicherstellung der Leistungsqualität oder die gerechte Verteilung gesellschaftlicher Ressourcen (vgl. Monopolkommission, 2006, Tz. 894/902).

Problematisch bei der Regulierung der freien Berufe ist, dass durch die Regulierung regelmäßig Marktzutrittsschranken geschaffen werden und der Wettbewerb zwischen Berufsangehörigen behindert oder gar ausgeschaltet wird mit der Folge, dass Anreize gemindert werden, kosteneffizient und kostengünstig zu arbeiten, die Qualität zu verbessern oder innovative Leistungen anzubieten. Außerdem besteht die Gefahr eines überhöhten Preisniveaus (vgl. Europäische Kommission, 2004 sowie Monopolkommission, 2006, Tz. 872/888).

Aufgrund der Vielfalt der freien Berufe und der für sie geltenden Regelungen ist es schwierig allgemeingültige Aussagen über die freien Berufe zu treffen. Im Folgenden werden deshalb bestehende Regelungen und daraus resultierende wettbewerbspolitische Implikationen exemplarisch für vier Beispiele – Rechtsanwälte, Notare, Architekten und Ingenieure – aufgezeigt und diskutiert. Dabei kann nicht das gesamte Regelgerüst der einzelnen Berufe vollständig erörtert und diskutiert werden.<sup>19</sup> Vielmehr werden beispielhaft einzelne Regelungen aufgegriffen und wettbewerbspolitische Implikationen aufgezeigt. Für eine ausführliche Diskussion sei auf die Literaturangaben im Text verwiesen. Ein häufig genanntes und prominentes Beispiel in diesem

<sup>18</sup> Welche Probleme und Schwierigkeiten die pauschale Rechtfertigung der Regulierung der freien Berufe durch Markunvollkommenheiten mit sich bringt, wird ausführlich von der Monopolkommission (2005) diskutiert.

<sup>19</sup> Die Europäische Kommission nennt in Bezug auf die aus wettbewerbspolitischer Sicht am meisten relevanten Regelungen bei den freien Berufen verbindliche Festpreise, Preisempfehlungen, Regelungen für Werbung, Zugangsvoraussetzungen und ausschließliche Rechte und Vorschriften über die zulässige Unternehmensform und die Zusammenarbeit mit anderen Berufen (vgl. Europäische Kommission, 2004).

Zusammenhang ist auch das der Apotheker. In dieser Studie wird jedoch bewusst auf das Beispiel der Apotheker verzichtet, da bereits eine eigene Studie zum Apothekenmarkt existiert (vgl. Haucap et al., 2011b). Auch wurde das Beispiel bereits ausführlich von der Monopolkommission (2006, 2010) diskutiert. Die dortigen Empfehlungen sind nach wie vor richtig.

## 7.2 RECHTSANWÄLTE

Rechtsanwälte sind gemäß §3 der Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) unabhängige Berater und Vertreter in allen Rechtsangelegenheiten.<sup>20</sup> Der Zugang zum Markt für Rechtsdienstleistungen unterscheidet sich zum einen zwischen dem Zugang zum Rechtsanwaltsberuf und zum anderen der Zulassung zur Ausübung bestimmter Rechtsdienstleistungen (vgl. hierzu Monopolkommission, 2006, Tz. 1002ff.). Im ersten Fall muss ein universitäres Jurastudium mit der „ersten Prüfung“ absolviert werden (dies beinhaltet eine universitäre sowie eine staatliche Prüfung). Zusätzlich muss im Anschluss ein zweijähriges Rechtsreferendariat absolviert werden, das mit der zweiten Staatsprüfung abschließt.

Rechtsanwälte können grundsätzlich selbstständig für andere alle Arten von Rechtsdienstleistungen erbringen, sie haben also freien Zugang zum Markt für Rechtsdienstleistungen. Alle anderen Personen benötigen gemäß Rechtsberatungsgesetz eine behördliche Erlaubnis für die geschäftsmäßige Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten, einschließlich der Rechtsberatung.

Das Rechtsberatungsgesetz hält grundsätzlich nur die klassischen rechtsberatenden Berufe wie bspw. Rechtsanwälte, Notare oder Steuerberater zur Erbringung von Rechtsdienstleistungen für qualifiziert. Alle anderen Personen sind von der selbstständigen, außergerichtlichen Rechtsberatung ausgeschlossen, wenn sie nicht eine Erlaubnis zur Rechtsberatung nach dem Rechtsberatungsgesetz oder die erforderliche Qualifikation durch eine zusätzliche Prüfung erwerben.<sup>21</sup> Ein Diplom-Wirtschaftsjurist kann somit nicht ohne weiteres eine selbstständige, außergerichtliche Rechtsberatung anbieten, obwohl derartige Studiengänge im Wirtschaftsrecht neben juristischen auch wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse vermitteln (vgl. Monopolkommission, 2006, Tz. 1007). Damit werden klar Personen vom Markt ausgeschlossen, die die erforderliche Qualifikation zur Erbringung bestimmter auf diesem Markt angebotener Dienstleistungen besitzen.

Auf dem Rechtsberatungsmarkt können asymmetrische Informationen eine Zugangsbeschränkung grundsätzlich notwendig machen (vgl. hierzu genauer Monopolkommission, 2006, Tz. 1015). Asymmetrische Informationen können jedoch nur Beschränkungen rechtfertigen, die notwendig und verhältnismäßig sind. Das bedeutet, dass nicht-qualifizierte Personen von der Rechtsberatung ausgeschlossen werden sollten, nicht

<sup>20</sup> Seit längerer Zeit ist ein deutlicher Trend weg vom Allgemeinanwalt hin zu einer stärkeren Spezialisierung zu erkennen (vgl. Monopolkommission, 2006, Tz. 988).

<sup>21</sup> Rentenberater, Versicherungsberater, Frachtprüfer, Versteigerer und Inkassounternehmen bspw. können sich bei der zuständigen Behörde eine Erlaubnis zur Rechtsberatung für das sie betreffende Sachgebiet einholen. Darüber hinaus lässt das Rechtsberatungsgesetz Ausnahmen von der Erlaubnispflicht zu, bspw. für Behörden oder innerhalb von Unternehmensgruppen (vgl. Monopolkommission, 2006, Tz. 1004).

aber, dass tatsächlich qualifizierte Personen am Marktzugang gehindert werden sollten (vgl. Monopolkommission, 2006, Tz. 1023). Die damit einhergehende strikte Behinderung des Marktzugangs schränkt den Wettbewerb enorm ein und bringt nicht nur Nachteile für Verbraucher in Form von geringeren Auswahlmöglichkeiten und höheren Preisen, sondern auch für potenzielle Anbieter, die nicht ohne weiteres frei wählen können, welche Dienstleistung sie mit ihrer Qualifikation anbieten.

Für Rechtsanwälte gilt darüber hinaus ein anwaltliches Honorarrecht. Das Rechtsanwaltsvergütungsgesetz (RVG) bestimmt dabei die Entgelte für anwaltliche Dienstleistungen, wobei die Vereinbarung eines höheren Entgeltes zwischen Mandant und Anwalt grundsätzlich erlaubt ist, nicht jedoch die Vereinbarung eines niedrigeren Entgeltes, zumindest nicht für die anwaltliche Tätigkeit vor Gericht. In außergerichtlichen Angelegenheiten ist eine Unterschreitung der gesetzlichen Vergütung zugelassen (vgl. Monopolkommission, 2006, Tz. 1034/1038). Problematisch hierbei ist, dass verbindliche Gebührenordnungen den Preiswettbewerb einschränken und damit zu höheren Preisen für Verbraucher führen (vgl. OECD, 2014b, S. 91). Eine Freigabe der prozessualen Anwaltsvergütung würde laut Monopolkommission (2006, Tz. 1039) eine wettbewerbsinduzierte Senkung von Preisen ermöglichen und eine Erweiterung des Zugangs zum Rechtssystem herbeiführen, was letztlich Verbrauchern zugute käme. Außerdem nehmen die Berufskammern als Interessensvertreter ihrer Mitglieder, die grundsätzlich an höheren Honoraren interessiert sind, eine wichtige Rolle bei der Festlegung der Honorar- und Gebührenordnung ein (vgl. OECD, 2014b, S. 91). Auch hieraus resultieren überhöhte Preise, die letztlich die Verbraucher zu tragen haben.

### 7.3 NOTARE

Rechtsanwälte mit dreijähriger Berufserfahrung und Bestleistung in der notariellen Fachprüfung können durch die Ernennung der Justizverwaltung Notar werden. Notare sind mit einer Reihe von Exklusivrechten ausgestattet, worunter die Beurkundung von Dokumenten, juristische Dienstleistungen bei Grundstücksgeschäften sowie Eintragungen oder Änderungen in amtliche Handelsregister fallen (vgl. OECD, 2014b, S. 92). Der Markt für die Erbringung derartiger Dienstleistungen ist damit strikt begrenzt. Begründet wird diese Marktzutrittsbeschränkung durch die Gewährleistung eines angemessenen Verbraucherschutzes sowie einer hohen Servicequalität (vgl. hierzu ausführlich OECD, 2014b, S. 92). Ähnlich wie im Falle der außergerichtlichen Rechtsberatung gilt jedoch auch hier, dass es weitere Personen mit entsprechenden Qualifikationen gibt, die zumindest einige der den Notaren vorbehaltenen Dienstleistungen anbieten könnten, ohne die Qualität der Dienstleistung zu verringern oder den Verbraucherschutz zu gefährden. Zu denken wäre bspw. an die Ausarbeitung von Gesellschaftsverträgen durch Rechtsanwälte oder Diplom-Juristen oder an vorbereitende bzw. Annexdienstleistungen bei einem Grundstückskauf, wie die Prüfung des Grundbuchs oder der Entwurf eines Kaufvertrags. Dass derartige Dienstleistungen auch von verwandten Berufsgruppen ausgeführt werden können zeigt das Vereinigte Königreich, wo es seit 1985 die Berufsgruppe der „licensed conveyancers“ gibt. Licensed Conveyancers unterliegen geringeren Qualitätsanforderungen als Notare, dürfen aber alle Rechtsdienstleistungen in Verbindung mit Grundstücksgeschäften erbringen. Schon im Vorfeld der Einführung dieser Berufsgruppe gerieten die Tarife für die damit verbundenen Dienstleistungen enorm unter Druck (vgl. OECD, 2014b, S. 92).

Da Notare hoheitliche Befugnisse erfüllen, besteht auch für notarielle Dienstleistungen eine Gebührenordnung. Gleichmaßen wie im Falle der Honorarordnung für Rechtsanwälte gilt auch hier, dass der Preiswettbewerb dadurch eingeschränkt wird und Kostensenkungen für Verbraucher letztlich nur möglich sind, wenn die Mindestpreise in der jeweiligen Gebührenordnung aufgegeben werden. Der Fall der Niederlande zeigt, dass eine Abschaffung der Gebührenordnung (im Jahr 1999) zu enormen Preissenkungen führen kann. Die Gebühren für Grundstückstransaktionen sind in den Niederlanden in der Folge der Aufhebung um 30-40 % gesunken.

## 7.4 ARCHITEKTEN UND INGENIEURE

Problematisch bei der Regulierung der freiberuflichen Tätigkeit von Architekten und Ingenieuren wird insbesondere die Mindestgebührenregelung durch die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) erachtet, welche die Honorare für die meisten Tätigkeiten der Architekten und Bauingenieure regelt (vgl. Monopolkommission, 2006 sowie OECD, 2014b). Vertragsparteien können das Honorar einer bestimmten Leistung zwar selbst vereinbaren, müssen sich dabei jedoch an die in der HOAI festgelegten Höchst- und Mindestsätze halten. Wie im Falle der RVG schränkt auch die HOAI den Preiswettbewerb zwischen Architekten und Bauingenieuren ein. Durch eine Aufhebung der HOAI könnten Verbraucher somit von geringeren Preisen profitieren.

Das Hauptargument, das für die HOAI angebracht wird, ist das der Qualitätssicherung. Eine Preisfreigabe würde zu einem reinen Preiswettbewerb zu Lasten des Qualitätswettbewerbs führen, mit der Folge, dass der Auftragnehmer aufgrund zu niedriger Preise gezwungen würde, eine qualitativ unzureichende Leistung zu erbringen (vgl. Monopolkommission, 2006, Tz. 1210). Gegen dieses Argument spricht zum einen, dass es in Deutschland auch Zeiten ohne Honorarregelungen gab und dass die HOAI, zumindest nicht erkennbar, als Folge von Qualitätsproblemen im Baubereich eingeführt wurde (vgl. hierzu ausführlich Monopolkommission, 2006). Darüber hinaus zeigt sich, dass Deutschland das einzige EU-Mitgliedsland ist, in dem eine derartige Honorarordnung (noch) existiert. Demzufolge liegt die Vermutung doch sehr nahe, dass stärker marktorientierte Lösungen existieren, die Leistungsqualität im Baubereich im Sinne eines angemessenen Verbraucherschutzes gewährleisten. Zu denken wäre hier bspw. an gesetzlich verankerte Bildungs- und Abschlussvoraussetzungen für Freiberufler, das Baurecht oder das Verbraucherschutzrecht (vgl. OECD, 2014b, S. 91).

Abschließend bleibt in Bezug auf diesen kurzen Einblick in die Regulierung der freien Berufe zu sagen, dass gewisse Regelungen aufgrund von Marktunvollkommenheiten durchaus gerechtfertigt und auch notwendig sind. Für manche freiberuflichen Dienstleistungen haben sich jedoch mittlerweile unverhältnismäßige und teilweise unnötige Regelungen und Vorschriften angehäuft, was dazu geführt hat, dass die freien Berufe in Deutschland im internationalen Vergleich restriktiv reguliert sind und die Regulierungsverfahren selbst hochkomplex ausgestaltet sind.

Die Öffnung neuer Märkte durch den Abbau von Marktzutrittschranken und unnötigen regulatorischen Beschränkungen sind eine Voraussetzung für die Förderung von Innovationen, Arbeitsplätzen und Investitionen.

Gerade deshalb sollten viele der bestehenden Regulierungen im Hinblick auf unbeabsichtigte Marktzutritts-schranken neu überdacht und eine Neubeurteilung dieser Regelungen im Hinblick darauf angestrebt werden, ob die beabsichtigten Ziele nicht gleichermaßen wirkungsvoll auf angemessenere Weise erreicht werden könnten (vgl. hierzu auch Monopolkommission, 2006 sowie OECD, 2014a, b).

## 8 FAZIT

Versorgungsbranchen wie Telekommunikation, Elektrizität, Gas, Post und Verkehr stellen notwendige Infrastruktur für eine moderne Gesellschaft bereit. Ist die Versorgung dort kostengünstig und zugleich von hoher Verlässlichkeit, der Service von hoher Qualität und die Angebote innovativ, so wirkt sich das nicht nur unmittelbar positiv auf die Endverbraucher, sondern auch auf alle übrigen Wirtschaftsbranchen und somit die gesamte Volkswirtschaft aus.

Traditionell waren viele dieser Versorgungsbranchen als staatliche Monopole organisiert. Dies lag im Wesentlichen in der Besonderheit begründet, dass es sich bei diesen Branchen zumindest im Bereich der Versorgungsnetze um sog. natürliche Monopole handelt. Da der Aufbau der Netze (Telekommunikations-, Strom- oder Schienennetz) hohe Investitionskosten erfordert, die Betriebskosten zur Versorgung der Nutzer jedoch vergleichsweise gering sind, ist es aus Effizienzgründen oftmals sinnvoll, dass nur ein Unternehmen die gesamte Nachfrage in einem bestimmten Gebiet bedient. So können die hohen Investitionskosten auf möglichst viele Nachfrager verteilt und die gesamte Nachfrage damit zu den geringstmöglichen Kosten versorgt werden. Neben den Versorgungsnetzen werden jedoch weitere vor- und/oder nachgelagerte Wertschöpfungsstufen benötigt, um die Versorgung der Bevölkerung mit der entsprechenden Dienstleistung sicherzustellen. So muss im Falle der Stromversorgung der Strom bspw. erst erzeugt werden, bevor er durch das Stromversorgungsnetz zu Haushalten und Unternehmen transportiert wird. Die Erkenntnis, dass Wettbewerb, wenn auch nicht im Bereich der Versorgungsnetze, so doch zumindest auf den vor- oder nachgelagerten Wertschöpfungsstufen etabliert werden kann und weitreichende Vorteile für Verbraucher bringt, hat dazu geführt, dass die einzelnen Versorgungsbranchen in den vergangenen Jahrzehnten nach und nach liberalisiert und für den Wettbewerb geöffnet wurden.

Die Liberalisierung von Märkten wird heute in der öffentlichen Diskussion teilweise sehr kritisch gesehen. Es wird darüber diskutiert, welche Schwierigkeiten und Herausforderungen eine Liberalisierung mit sich bringt, nicht aber welche Vorteile für Verbraucher und die ganze Volkswirtschaft daraus erwachsen können. Die positiven Effekte werden nicht selten als selbstverständlich hingenommen. Oft beherrschen Argumente die Diskussion, die einer näheren Prüfung nicht standhalten, wie etwa dass sich durch die Liberalisierung, mit der häufig auch eine Privatisierung der betroffenen Unternehmen einhergeht, Arbeitsbedingungen und Löhne der Beschäftigten verschlechtern und dadurch insbesondere einkommensschwächere Teile der Bevölkerung benachteiligt würden. Die Angst vor steigenden Preisen und einer verringerten Qualität, getrieben durch das stete Gewinnstreben privatwirtschaftlich organisierter Unternehmen, wird ebenfalls häufig mit Liberalisierung in Verbindung gebracht. Grund für diese Verwirrung ist, dass nicht sauber zwischen Privatisierung und Liberalisierung unterschieden wird. Eine Privatisierung von Monopolen ist nämlich durchaus kritisch zu sehen – eine Liberalisierung, die Öffnung von Märkten für den Wettbewerb, schafft jedoch gerade Wahlmöglichkeiten für Verbraucher und schützt sie dadurch vor Ausbeutung und schlechtem Service.

Natürlich stellt die Liberalisierung von Märkten eine Volkswirtschaft vor große Herausforderungen – das ist sicherlich richtig. Die Frage, welche ordnungspolitischen Rahmenbedingungen eine erfolgreiche Liberalisierung erfordert, ist nicht trivial und zudem stark abhängig von der betrachteten Branche. Eine wohl überlegte Liberalisierungsstrategie ist daher von großer Bedeutung für den Erfolg.

Wie die vorliegende Studie am Beispiel der fünf Versorgungsbranchen Post, Telekommunikation, Luftverkehr, Fernbuslinienverkehr und Strom aufgezeigt hat, kann eine richtig durchgeführte Liberalisierung insbesondere für Verbraucher dann weitreichende Vorteile bringen. Dass eine Liberalisierung sehr erfolgreich sein kann, zeigt sich am eindrucksvollsten am Beispiel des Telekommunikationsmarktes, wo Verbraucher nicht nur von Preissenkungen kaum vorstellbaren Ausmaßes profitieren konnten, sondern auch von einer Angebotsvielfalt und einem technologischen Fortschritt, der die Vorstellungskraft vor der Liberalisierung bei weitem überschritten hat. Aber auch im Bereich der Paketdienste und für den Bus- und Flugverkehr konnte gezeigt werden, dass Verbraucher von der Liberalisierung des Marktes auf ganz verschiedene Weise profitiert haben und die Marktöffnung zu einer dynamischen Entwicklung der einzelnen Branchen geführt und damit zum Wachstum der Volkswirtschaft beigetragen hat.

Selbst wenn die mit der Liberalisierung einhergehenden Vorteile nicht immer auf den ersten Blick so offensichtlich sind, wie bspw. im Falle der Stromversorgung, sollte das nicht gleich zum Anlass genommen werden die Liberalisierung als nicht erfolgreich zu verteufeln. So lässt sich selbst am Beispiel des Strommarktes bei genauerer Betrachtung zeigen, dass Verbraucher von einer Vielzahl von Vorteilen profitierten, die erst durch die Liberalisierung realisiert werden konnten. Zwar haben sich im Falle des Strommarktes keine Preissenkungen für die Endkunden ergeben, wie im Bereich der Telekommunikation, dies war jedoch entscheidend von steigenden Steuern, Abgaben und staatlich bedingten Umlagen bedingt, die die Strompreise nach oben getrieben haben. Jedoch konnten Verbraucher von einer deutlich gestiegenen Angebotsvielfalt, einer freien Anbieterwahl und einer gestiegenen Servicequalität profitieren.

Die Liberalisierung weiterer Sektoren können weitere Vorteile für Verbraucher generieren und Wachstumspotenziale für die deutsche Volkswirtschaft freisetzen. Zu denken wäre etwa an Strom aus erneuerbaren Energien – ein Teil des Strommarktes, der bisher nicht nur rigoros vor Wettbewerb von außen (durch konventionelle Stromerzeugung) geschützt wird, sondern bei dem auch innerhalb des „grünen Sektors“, also zwischen Windkraft, Biomasse und Solarenergie, so gut wie kein Wettbewerb besteht. Aufgrund der überaus zaghaften EEG-Reform der Bundesregierung bleibt der Wettbewerb im Bereich der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien ein Trauerspiel, obgleich schon lange zahlreiche Vorschläge auf dem Tisch liegen, wie hier Wettbewerb erzeugt werden könnte, ohne den Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien ganz aufzugeben (vgl. Haucap, Klein und Kühling, 2013).

Auch im Postbereich wäre auf dem Briefmarkt mehr Wettbewerb möglich. Die Monopolkommission mahnt schon seit Jahren an, endlich faire Wettbewerbsbedingungen im Briefmarkt zu schaffen (Monopolkommission, 2007a, 2009a, 2011a, 2013b, 2015a), doch der Politik fehlt die Kraft zu einer Liberalisierung. Dabei wären auch im Briefmarkt Effizienzgewinne möglich und die inzwischen fast jährlichen Portosteigerungen für Briefe ließen sich vermeiden.

Überfällig ist zudem die Liberalisierung zahlreicher freier Berufe, welche die OECD immer wieder von der Bundesrepublik einfordert (vgl. etwa OECD, 2014a). Rechtsanwälte, Notare und Steuerberater sind ebenso oft genannte Beispiele wie Apotheker (vgl. Haucap et al, 2011; Coenen et al., 2011). Die OECD (2014a) erwartet aus einer konsequenten Deregulierung der freien Berufe Wachstumschancen und erhebliche Verbrauchervorteile. Aktuell liegt die Bundesrepublik im Regulierungsindex der OECD für den Dienstleistungssektor von 30 Staaten auf dem viertletzten Platz (vgl. OECD, 2014a, S. 23), d. h. in nur drei OECD-Ländern ist der Dienstleistungssektor noch stärker reguliert als in Deutschland. Das Deregulierungspotenzial ist somit erheblich (vgl. auch Arentz et al., 2015).

Schließlich sind auch viele kleine Märkte, die weniger im Fokus stehen, überreguliert, zu Lasten des Wettbewerbs und der Verbraucher. Ob es der Taximarkt ist, für den schon erhebliche mögliche Verbrauchergewinne geschätzt wurden (vgl. Haucap et al., 2015), die aberwitzige Regulierung von Sportwetten, die der EuGH schon wiederholt als europarechtswidrig eingestuft hat<sup>22</sup> oder so unscheinbare Nischen wie das Seelotsenwesen (Monopolkommission, 2012) – die schiere Zahl der vielen kleinen überregulierten Märkte lässt in der Summe erhebliche Wachstumsmöglichkeiten erahnen, die bisher ungenutzt bleiben.

Neben der politischen Aufgabe, die Liberalisierungen weiterer Märkte sinnvoll voranzutreiben, gilt es die Re-Monopolisierung von Märkten zu verhindern. So planen etwa neun der 16 Bundesländer aktuell die sehr erfolgreiche deutsche Recycling-Branche wieder zu verstaatlichen und den Wettbewerb, der sich dort sehr erfolgreich etabliert und zu erheblichen Preissenkungen geführt hat (Bundeskartellamt, 2012), wieder in ein Monopol zu überführen. Die Lebensmittelzeitung schreibt dazu völlig zutreffend: *„Die öffentliche Hand, so verheißen die Apologeten einer Rückkehr zu Monopolstrukturen, gewährleistet ökonomisch wie ökologisch weitaus mehr Effizienz als die Privatwirtschaft. Stichhaltige Indizien für den Realitätsbezug solcher Fieberträume werden nicht vorgelegt. Das einschlägige Lager bleibt – natürlich – auch handfeste historische Beweise dafür schuldig, dass staatliche Regulierung je über die Lenkungswirkung von Preisen und die Koordination durch Wettbewerb triumphiert hätte. Gelänge den Rekommunalisierern gleichwohl ein Coup, würde erstmals in der bundesrepublikanischen Geschichte ein funktionierender Markt zerstört. Dies spräche jeder wirtschaftlichen Vernunft Hohn.“*<sup>23</sup> Dem ist nichts hinzuzufügen.

Zusammengefasst ergeben sich somit folgende Vorschläge für die Politik:

- Konsequente Liberalisierung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien,
- Konsequente Liberalisierung des Briefmarktes,
- Konsequente Liberalisierung der durch freie Berufe erbrachten Dienstleistungen wie z. B. Notariatsdienste, Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung und Apotheken ,
- Konsequente Liberalisierung „kleiner“ Märkte wie z. B. Taxiverkehr, Sportwetten und Seelotsen,
- Keine Re-Monopolisierung der Entsorgungs- und Recyclingbranche.

<sup>22</sup> Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 6. Februar 2016: „Sportwetten – Das Spiel ist aus, verfügbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/sportwetten-das-spiel-ist-aus-1.2848874>.

<sup>23</sup> Vgl. Lebensmittelzeitung vom 5. Februar 2016, S. 2: „Kommunen können es nicht“.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Arentz, O., H. Manner, L. Münstermann, C. Recker, S. J. Roth und A. Wambach (2015), Services Liberalisation in Germany – Overview and Potential of Deregulation, Köln.
- Arndt, A. (2004), Die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Luftverkehrs in der EU: Eine quantitative Analyse der Wohlfahrtswirkungen und des Anbieterverhaltens, Peter Lang: Frankfurt.
- BIEK (2015), KEP-Studie 2015 – Analyse des Marktes in Deutschland, Eine Untersuchung im Auftrag des Bundesverbandes Internationaler Express- und Kurierdienste.
- Böckers, V., J. Haucap, U. Heimeshoff und S. Thorwarth (2015), Auswirkungen der Fernbusliberalisierung auf den Schienenpersonenfernverkehr, List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 41, 75-90.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015), EEG in Zahlen: Vergütungen, Differenzkosten und EEG-Umlage 2000 bis 2016, verfügbar unter: [http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/eeg-in-zahlen-pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/eeg-in-zahlen-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=4).
- Brunekreeft, G. und D. Bauknecht (2006), Energy Policy and Investment in the German Power Market, in: F. P. Sioshansi und W. Pfaffenberger (Hrsg.), Electricity Market Reform: An International Perspective, Elsevier: Amsterdam, 235-263.
- Bundesamt für Güterverkehr (2014), Marktbeobachtung Güterverkehr – Marktanalyse des Fernbuslinienverkehrs 2014, Köln.
- Bundesamt für Güterverkehr (2015), Marktbeobachtung Güterverkehr – Marktanalyse des Fernbuslinienverkehrs 2015, Köln.
- Bundeskartellamt (2012), Sektoruntersuchung duale Systeme, Zwischenbilanz der Wettbewerbsöffnung, Bonn.
- Bundesnetzagentur (2003), Jahresbericht 2003, Bonn.
- Bundesnetzagentur (2008), Jahresbericht 2008, Bonn.
- Bundesnetzagentur (2009), Tätigkeitsbericht Telekommunikation 2008/2009, Bonn.
- Bundesnetzagentur (2014a), Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen, Marktdaten 2008-2012, Bonn.
- Bundesnetzagentur (2014b), Monitoringbericht 2014, Bonn.
- Bundesnetzagentur (2015a), Tätigkeitsbericht Telekommunikation 2014/2015, Bonn.
- Bundesnetzagentur (2015b), Versorgungsqualität - SAIDI-Werte 2006-2014, Bonn.
- Bundesnetzagentur (2015c), Monitoringbericht 2015, Bonn.
- Bundesverband der Deutschen Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) (2013), Top10 Stromversorger 2003 bis 2010, verfügbar unter:  
[https://www.bdew.de/internet.nsf/id/C125783000558C9FC125766C0003E862/\\$file/130314\\_TopTen%20Marktanteile%202003%20bis%202010\\_Stand%20Mrz2013.pdf](https://www.bdew.de/internet.nsf/id/C125783000558C9FC125766C0003E862/$file/130314_TopTen%20Marktanteile%202003%20bis%202010_Stand%20Mrz2013.pdf).
- Bundesverband der Deutschen Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) (2015), BDEW-Strompreisanalyse März 2015, Berlin.

- Burgdorf, C. und A. Eisenkopf (2010), Liberalisierung des Buslinienfernverkehrs in Deutschland - Wettbewerb, Marktentwicklung und Regulierungsrahmen Studie im Auftrag des Verbandes der Automobilindustrie e. V. (VDA), Berlin.
- Burghouwt, G., P. M. De Leon und J. De Wit (2015), EU Air Transport Liberalisation, Process, Impacts and Future Considerations, OECD Discussion Paper 2015/04, Paris.
- Butcher, L. (2010), Aviation: European Liberalisation 1986-2002, House of Commons Library.
- Coenen, M., J. Haucap, A. Herr und B. Kuchinke (2011), Wettbewerbspotenziale im deutschen Apothekenmarkt, ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 62, 205-229.
- Council of European Energy Regulators (2014), CEER Benchmarking Report 5.2 on the Continuity of Electricity Supply: Data update, Brüssel.
- Dewenter, R. und J. Haucap (2004a), Die Liberalisierung der Telekommunikationsbranche in Deutschland: Bisherige Erfolge und weiterer Handlungsbedarf, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 53, 374-393.
- Dewenter, R. und J. Haucap (2004b), Grundlagen und Auswirkungen der Liberalisierung in der deutschen Telekommunikationsbranche, in: J. Ragnitz und P. Eitner (Hrsg.), Deregulierung in Deutschland – Theoretische und empirische Analysen, IWH: Halle, 45-81.
- Dürr, N., S. Heim und K. Hüschelrath (2016), Deregulation, Competition, and Consolidation: The Case of the German Interurban Bus Industry, Journal of Transport Economics and Policy 50 (2), 164-188.
- Dürr, N. und K. Hüschelrath (2015), Competition in the German Interurban Bus Industry: A Snapshot Two Years after Liberalization, Competition and Regulation in Network Industries 16 (3), 188-218.
- Europäische Kommission (2004), Bericht über den Wettbewerb bei freiberuflichen Dienstleistungen, Mitteilung der Kommission.
- Fichert, F. (2004), Wettbewerb im innerdeutschen Luftverkehr – Empirische Analyse eines deregulierten Marktes mit wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen, in: J. Ragnitz und P. Eitner (Hrsg.), Deregulierung in Deutschland – Theoretische und empirische Analysen, IWH: Halle, 83-116.
- Grimm, V., B. Rückel, C. Sölch. und G. Zöttl (2015), Zur Reduktion des Netzausbaubedarfs durch Redispatch und effizientes Einspeisemanagement: Eine modellbasierte Abschätzung, List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 41, 465-498.
- Growitsch, C. und F. Müsgens (2005), Die Liberalisierung des deutschen Strommarktes – ein Erfolgsmodell?, Wirtschaft im Wandel 12, 383-387.
- Haucap, J., M. Coenen, A. Herr und B. Kuchinke (2011), Der deutsche Apothekenmarkt: Reformoptionen für eine effiziente und nachhaltige Versorgung, Nomos Verlag: Baden-Baden.
- Haucap, J. und U. Heimeshoff (2010), 10 Jahre Liberalisierung in der Telekommunikation in Deutschland: Was wurde erreicht, wie geht es weiter?, in: U. Jens und H. Romahn (Hrsg.), Wirtschaftliche Macht – politische Ohnmacht? Zur Liberalisierung und Re-Regulierung von Netzindustrien, Metropolis Verlag: Marburg, 31-68.
- Haucap, J., U. Heimeshoff und T. Stühmeier (2011), Wettbewerb im deutschen Mobilfunkmarkt, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 60, 240-267.
- Haucap, J. und C. Kehder (2016), Unfairer Wettbewerb im Postmarkt, Deutsche Post AG/DHL: Quersubventionierung in den Paketmarkt, Marktbeherrschung und unzureichende Regulierung, Gutachten im Auftrag des Bundesverbandes Paket und Expresslogistik e.V. (BIEK).

- Haucap, J. C. Klein und J. Kühling (2013), Die Marktintegration der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien: Eine ökonomische und juristische Analyse, Nomos Verlag: Baden-Baden.
- Haucap, J. und B. Pagel (2013), Ausbau der Stromnetze im Rahmen der Energiewende: Effizienter Netzausbau und Struktur der Netznutzungsentgelte, List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 39, 235-254.
- Haucap, J., F. Pavel, R. Aigner, M. Arnold, M. Hottenrott und C. Kehder (2015), Chancen der Digitalisierung auf Märkten für urbane Mobilität: Das Beispiel Uber, DICE Ordnungspolitische Perspektiven 73, Düsseldorf.
- Kumkar, L. (2000), Wettbewerbsorientierte Reformen der Stromwirtschaft: Eine institutionenökonomische Analyse, Mohr Siebeck: Tübingen.
- Kurth, W. (2004), Stimulanz der Nachfrage schafft Wachstum, Das Marktpotenzial der Niedrigpreis-Airlines, Präsentation Thomas-Morus-Akademie Bensberg, Januar 2004, verfügbar unter: [http://www.tma-bensberg.de/publikationen/down/lowcost\\_hlx.pdf](http://www.tma-bensberg.de/publikationen/down/lowcost_hlx.pdf).
- Maertens, S. (2012), Buslinienfernverkehr in Deutschland — effiziente Ausgestaltung einer Liberalisierung, Wirtschaftsdienst 92 (8), 554-562.
- Monopolkommission (2006), 16. Hauptgutachten, Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor!, Bonn.
- Monopolkommission (2007a), Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2007: Monopolkampf mit allen Mitteln, Sondergutachten Nr. 51, Bonn.
- Monopolkommission (2007b), Wettbewerbs- und Regulierungsversuche im Eisenbahnverkehr, Sondergutachten Nr. 48, Bonn.
- Monopolkommission (2007c), Strom und Gas 2007: Wettbewerbsdefizite und zögerliche Regulierung, Sondergutachten Nr. 49, Bonn.
- Monopolkommission (2009a), Post 2009: Auf Wettbewerbskurs gehen, Sondergutachten Nr. 57, Bonn.
- Monopolkommission (2009b), Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung, Sondergutachten Nr. 55, Bonn.
- Monopolkommission (2011a), Post 2011: Dem Wettbewerb Chancen eröffnen, Sondergutachten Nr. 62, Bonn.
- Monopolkommission (2011b), Bahn 2011: Wettbewerbspolitik unter Zugzwang, Sondergutachten Nr. 60, Bonn.
- Monopolkommission (2012), 19. Hauptgutachten, Stärkung des Wettbewerbs bei Handel und Dienstleistungen, Bonn.
- Monopolkommission (2013a), Bahn 2013: Reform zügig umsetzen!, Sondergutachten Nr. 64, Bonn.
- Monopolkommission (2013b) Post 2013: Wettbewerbsschutz effektivieren, Sondergutachten Nr. 67, Bonn.
- Monopolkommission (2013c), Energie 2013: Wettbewerb in Zeiten der Energiewende, Sondergutachten Nr. 65, Bonn.
- Monopolkommission (2015a), Post 2015: Postwendende Reform – Jetzt! , Sondergutachten Nr. 74, Bonn.
- Monopolkommission (2015b), Energie 2015: Ein wettbewerbliches Marktdesign für die Energiewende, , Sondergutachten Nr. 71, Bonn.
- OECD (2014a), Germany: Keeping the Edge: Competitiveness for Inclusive Growth, "Better Policies" Series, OECD, Paris.
- OECD (2014b), OECD Wirtschaftsberichte: Deutschland 2014, verfügbar unter: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-wirtschaftsberichte-deutschland-2014\\_eco\\_surveys-deu-2014-de#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-wirtschaftsberichte-deutschland-2014_eco_surveys-deu-2014-de#page1).

Paterson, I., M. Fink und A. Ogus (2003), Economic Impact of Regulation in the Field of Liberal Professions in Different Member States, Research Report for the European Commission, DG Competition.

Pompl, A. (2006), Luftverkehr: Eine ökonomische und politische Einführung, Springer Verlag: Berlin.

von Hirschhausen, C., M. Walter, F. Haunerland und R. Mol (2008), Das Potenzial des Fernlinienbusverkehrs in Deutschland. Chancen für Umwelt, Mobilität und Wettbewerb, Transport Economics Working Papers WP-TR- 15.

Witte, E. (1999), Die Liberalisierung des deutschen Telekommunikationsmarktes, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 48, 315-322.