

10246

**„Privatisierung von Staatsunternehmen –
Zielvorstellungen und Realität“**

**Konnten die angestrebten Ziele durch die Privatisierung
erreicht werden?**

Bachelor-Thesis

Hochschule der Bundesagentur für Arbeit

vorgelegt von:	Tobias Nocke AA Ahlen-Münster	Matrikelnr.: 31750 Gruppe: 04/10
Erstprüfer/-in:	Prof. Dr. Christian Göbel	
Zweitprüfer/-in:	Prof. Dr. Michael Franck	

Mannheim, den 30. April 2013

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Inhaltsverzeichnis	1
Abkürzungsverzeichnis	3
Abbildungsverzeichnis	3
1 Einleitung	4
2 Theorieüberblick.....	7
2.1 Die Bürokratietheorie	7
2.1.1 Formale Struktur einer Bürokratie.....	7
2.1.1.1 „Untere Bürokraten“	7
2.1.1.2 „Mittlere Bürokraten“	7
2.1.1.3 „Chefbürokraten“	8
2.1.1.4 Politiker	8
2.1.2 Informelle Struktur einer Bürokratie	8
2.1.3 Ziele der Bürokraten und die Budgetmaximierungshypothese	9
2.1.4 Ziele der Politiker	11
2.1.5 Bürokratie in der Praxis	12
2.2 Das natürliche Monopol	13
2.2.1 Subadditive Kostenstruktur.....	13
2.2.2 Regulierung natürlicher Monopole.....	16
2.2.2.1 Preisregulierung	18
2.2.2.2 Regulierung mit Hilfe von Subventionen	19
2.3 Die Wettbewerbstheorie.....	20
2.3.1 Voraussetzungen.....	20
2.3.2 Funktionen des Wettbewerbs	21
2.3.3 Verschiedene Aktionsparameter im Wettbewerb.....	23
2.3.4 Wirksamkeit der unterschiedlichen Aktionsparameter.....	23

3	Hintergründe zur Privatisierung am Beispiel von Deutscher Bahn und Deutscher Post.....	25
3.1	Einfluss der Europäischen Union	25
3.1.1	Deutsche Bahn	25
3.1.2	Deutsche Post	26
3.1.2.1	Telekommunikationswesen	26
3.1.2.2	Postwesen.....	27
3.1.3	Allgemein	28
3.2	Zielvorstellungen	28
3.2.1	Deutsche Bahn	28
3.2.2	Deutsche Post	29
3.2.3	Allgemein	30
3.3	Entwicklung von Service und Kosten.....	30
3.3.1	Deutsche Bahn	30
3.3.2	Deutsche Post	34
4	Auswirkungen der Privatisierung am Beispiel von Deutscher Bahn und Deutscher Post.....	37
4.1	Deutsche Bahn.....	37
4.2	Deutsche Post.....	44
5	Fazit zur Privatisierung am Beispiel von Deutscher Bahn und Deutscher Post	49
5.1	Deutsche Bahn.....	49
5.2	Deutsche Post.....	51
5.3	Allgemein.....	53
5.4	Ausblick.....	54
	Quellenverzeichnis	56
	Erklärungen	62

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AG	Aktiengesellschaft
BRD	Bundesrepublik Deutschland
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
DB	Deutsche Bahn
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DM	Deutsche Mark
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FDP	Freie Demokratische Partei
FORBA	Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt
IC	InterCity
ICE	Intercity-Express
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Das natürliche Monopol mit Marktzutrittsschranke	15
---	----

1 Einleitung

Mit dem Aufstieg des Neoliberalismus in den 70er Jahren setzte sich im gesellschaftlichen wie politischen Raum eine Haltung durch, die den Privatisierungen staatlicher Aufgaben größte Aufmerksamkeit widmete. Die steigende Arbeitslosigkeit galt als Folge nachfrageorientierter Wirtschaftspolitik und löste eine Abkehr vom interventionistischen Wohlfahrtsstaat aus. Die Vorstellung vom Sicherheits- und Vorsorgestaat verschob sich in Richtung zunehmender Freiheit und Selbstverantwortung der Bürger. In Unternehmen und Politik gewann die Liberalisierungsidee an Einfluss, die das Zusammenwirken von Staat und Wirtschaft in nahezu allen Sektoren auflösen wollte, um den Marktmechanismen neuen Raum zu schaffen. Zu den Privatisierungsobjekten gehören Schwimmbäder, Kliniken, Seniorenheime, Theater, kommunale Wohnungsbaugesellschaften, Klär- und Elektrizitätswerke und noch weitere mehr. Die profitorientierte Ausrichtung wird mit der Notwendigkeit begründet die Effizienz zu steigern, Synergieeffekte zu erzielen und Organisationsstrukturen zu verschlanken (Engartner, 2008, S. 87-88).

Aber was bedeutet Privatisierung eigentlich? Die Privatisierung gilt heute als Oberbegriff für unterschiedliche Formen der Übertragung ehemals dem öffentlichen Bereich vorbehaltenen Aufgaben auf den privaten Sektor. Zum einen gibt es die Verlagerung bisher staatlicher Aktivitäten in den privaten Sektor der Volkswirtschaft, um die Allokation der Ressourcen durch den Markt erfolgen zu lassen. Zum anderen gibt es Änderungen der Rechtsform, um Aufgabenfelder dem unmittelbaren Einfluss des Haushalts, des öffentlichen Dienstrechts und der Politik zu entziehen. Des Weiteren werden die Nutzung privatwirtschaftlicher Finanzierungsmodelle zur Erschließung privaten Kapitals für öffentliche Aufgabenwahrnehmung und die Veräußerung öffentlichen Vermögens angestrebt. Häufig kommen diese Formen kollektiv in einem Privatisierungsprozess zur Anwendung und können daher nicht klar voneinander getrennt werden (Krause et al.).

Mit der Privatisierung geht in der Regel auch die wirtschaftliche Liberalisierung einher, worunter der Abbau von staatlichen Vorschriften zu verstehen

ist. Im Allgemeinen bedeutet Liberalisierung „von Einschränkungen freimachen“. Im Kontext dieser Arbeit umfasst die wirtschaftliche Liberalisierung den Abbau von Marktschranken und staatlichen Monopolen sowie die Privatisierung von staatlichen Unternehmen. Die Idee dahinter ist, dass der Markt, sofern kein Marktversagen vorliegt, immer die beste Lösung hervorbringt und der Staat die Leistungen daher nur schlechter erbringen kann. Liegt jedoch ein Marktversagen vor, kann der Staat durch gezielte Eingriffe den Wohlstand erhöhen (iconomix).

Der Liberalisierung folgt häufig eine Deregulierung, da sie eine Aufhebung von Regulierungstatbeständen erwirkt. In der wirtschaftspolitischen Diskussion ist die Deregulierung eine häufig erhobene Forderung, um durch die Beseitigung einschränkender Bestimmungen und die Schaffung von mehr Wettbewerb, zu einer höheren volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beizutragen (Klodt et al.).

In dieser Bachelor-Thesis beschäftigt sich der Verfasser mit der Fragestellung, ob die angestrebten Ziele durch die Privatisierung von Deutscher Bahn und Deutscher Post, den größten Privatisierungsvorhaben der letzten beiden Dekaden, tatsächlich realisiert werden konnten. Das Erkenntnisinteresse liegt hiermit in der Einschätzung, ob Privatisierungen tatsächlich das leisten können was sich die Initiatoren und Befürworter von diesen versprechen und ob die Wirtschaft, der Staat und die Bürger letztendlich davon profitieren. Die Leser erwartet somit eine kritische Auseinandersetzung mit dem Thema Privatisierung von Staatsunternehmen.

Die Arbeit beginnt mit einem Überblick über die privatisierungsrelevanten Theorien. Im ersten Teil werden die Bürokratietheorie und die damit verbundene formale und informelle Bürokratiestruktur, die Ziele von Bürokraten und Politikern, die Budgetmaximierungshypothese und die Bürokratie in der Praxis dargestellt. Folgen wird das Konstrukt eines natürlichen Monopols mit subadditiver Kostenstruktur und Möglichkeiten der Regulierung. Anschließend wird die Wettbewerbstheorie mit den einführenden Voraussetzungen, den Funktionen, den unterschiedlichen Aktionsparametern und der Wirksamkeit von verschiedenen Formen des Wettbewerbs aufgeführt. Der zweite Teil ist geprägt von Hintergründen zu der Privatisierung von

Deutscher Bahn und Deutscher Post. In diesem Kontext wird der Einfluss der Europäischen Union, die Zielvorstellungen der Privatisierungen und die Entwicklung von Service und Kosten der beiden Unternehmen aufgezeigt. Im dritten Teil finden sich Informationen zu den Auswirkungen der Privatisierung der o.g. Unternehmen, die einen wesentlichen Anteil zu der Ausarbeitung des anschließenden Fazits beigetragen haben. Das Fazit präsentiert schließlich die Ergebnisse, beantwortet damit die Fragestellung und gibt einen kurzen Ausblick.

2 Theorieüberblick

2.1 Die Bürokratietheorie

2.1.1 Formale Struktur einer Bürokratie

Jede Staatsbürokratie erhält bestimmte Aufgaben, die von ihr zu erledigen sind. Diese Aufgaben werden nach festgelegten Prinzipien in nahezu gleichgewichtige Teilaufgaben untergliedert. Die Teilaufgaben werden einzelnen Organisationseinheiten übertragen, die sich wiederum aus mehreren Stellen zusammensetzen. Wird die Anzahl der Teilaufgaben, somit auch die dadurch entstandenen Organisationseinheiten, so groß, dass ein Vorgesetzter nicht mehr genügt, um den Überblick und die Steuerbarkeit zu gewährleisten, wird eine weitere Organisationsebene gebildet. Daraus entsteht das Regelmodell der Organisationsebenen nach Lepper, bestehend aus Basis, mittlerer Leitungsebene und Leitung. Offermanns nennt die Einheiten der Basis „Untere Bürokraten“, der mittleren Leitungsebene „Mittlere Bürokraten“ und die der Leitung „Chefbürokraten“, die im Folgenden kurz erläutert werden (Offermanns, 1990, S. 82-83).

2.1.1.1 „Untere Bürokraten“

Sie stellen die größte Gruppe der Bürokraten dar, weil ihnen die konkreten Aufgaben zugewiesen werden, die oftmals im direkten Kontakt mit den Kunden zu erfüllen sind. Sie können am besten feststellen, wo es Engpässe in der Versorgung der Bürger mit dem bürokratischen Output gibt. Auf dieser Ebene herrscht Wettbewerb zwischen den Bürokraten um Arbeitsplätze, leitende Tätigkeiten oder die Mitgliedschaft in innerbetrieblichen Netzwerken (Offermanns, 1990, S. 83).

2.1.1.2 „Mittlere Bürokraten“

„Mittlere Bürokraten“ sind in der Hierarchie aufgestiegen und zählen zu den nicht-politischen Bürokraten. Sie dienen als Informationsebene zwischen Führung und Basis und initiieren, steuern und kontrollieren die Arbeit der Basis. Weiterhin verstehen sie sich als fachliche Planungsebene, auf der die diversen Interessen der Basis abgestimmt werden. Im Allgemeinen fungieren sie als abschließende fachliche Entscheidungsebene.

Auch auf dieser Ebene existiert Wettbewerb, allerdings um Kompetenzen und Budgetmittel (Offermanns, 1990, S. 84).

2.1.1.3 „Chefbürokraten“

„Chefbürokraten“ sind politische Beamte, d.h. primär besitzen sie diese Position auf Grund ihrer politischen und nicht ihrer fachlichen Leistungen. Das Bestehen dieser Beamten ist an das Bestehen der Regierung gekoppelt, die sie in diese Position gebracht hat. Verliert die Regierung Wahlen, verlieren diese Bürokraten ihren Posten. Demnach wäre das bürokratische Modell komplett, würde nicht ein wichtiges Element fehlen: Die Politiker (Offermanns, 1990, S. 84-85).

2.1.1.4 Politiker

Unter Politiker verstehen sich in diesem Kontext vor allem die Regierungspolitiker. Sie ernennen die „Chefbürokraten“ und geben ihnen Weisungen zur Ausführung ihrer Arbeit. In dieser Hinsicht sind sie die letzte und entscheidende Instanz im Bürokratiemodell, aber auch nur so lange, wie sie die Regierung stellen (Offermanns, 1990, S. 85-86).

2.1.2 Informelle Struktur einer Bürokratie

Die bürokratische Organisation wird im Verwaltungsalltag durch informelle Beziehungen vielfältiger Art ergänzt und modifiziert. Es handelt sich wesentlich um Beziehungen und Gruppenbildungen, die im formalen Organisationsschema einer Behörde nicht vorgesehen sind. Diese informellen Beziehungen sind bspw. die Bildung von Cliques, deren Mitglieder sich gegenseitig beim Erreichen höherer Positionen unterstützen, Gruppierungen auf Grund von ideologischer Affinität etc. (Offermanns, 1990, S. 87-88). Breton und Wintrobe knüpften in ihrer Theorie an die Vorgesetzten-Untergeordneten-Beziehung an und erforschten, dass diese nicht auf Autorität aufgebaut ist, sondern auf den Austausch von immateriellen Vermögenswerten in Form von Vertrauen. Bürokratien sind daher Netzwerke, die als Ersatzmärkte fungieren, auf denen die Bürokraten miteinander tauschen, ähnlich wie bei Markttransaktionen. Weiterhin ist die Produktivität abhängig von dem Grad des Vertrauens, weil Vertrauen und Humankapi-

tal genuine Faktoren für Produktivitätswachstum sind (Föhr, 1991, S. 217-224).

2.1.3 Ziele der Bürokraten und die Budgetmaximierungshypothese

Elementare Ziele des Bürokraten sind z.B. materielle Anreize wie das Einkommen, Prestige in Form von bestimmten Statusrollen, Arbeitsbedingungen wie das Arbeitsklima, Macht und Einfluss etwas zu bewirken oder zu verhindern, ideelle Ziele wie der Dienst für andere, usw. Niskanen ist der Ansicht, dass die meisten elementaren Ziele durch eine Budgetmaximierung erreicht werden können. Hierzu beschreibt er zwei Argumente, das „rationality argument“ und das „survival argument“. Das „rationality argument“ basiert auf der Annahme, dass Bürokraten ihren Nutzen maximieren wollen. Ihr Nutzen lässt sich durch eine Budgetmaximierung erhöhen, weil sie dadurch die elementaren Ziele erreichen können. Das „survival argument“ besagt, dass die hierarchisch Untergebenen der „Chefbürokraten“ eigene Ziele verfolgen und sich zu den Zielen der Vorgesetzten verhalten, wie die Vorgesetzten zu ihren Zielen. Beide Gruppen sind aufeinander angewiesen und das zwingt die „Chefbürokraten“ zur Budgetmaximierung. Eine weitere Einflussgruppe sind die kontrollierenden Organisationen. Die Kontrolle wird letztlich nur durch die Vorlage von Ergebnissen legitimiert, daher haben auch die kontrollierenden Organisationen ein Interesse an einer Budgetmaximierung (Offermanns, 1990, S. 96-98, 100).

Allerdings muss die Budgetmaximierungshypothese für die einzelnen Bürokratentypen differenziert werden. Der „Untere Bürokrat“ wird nur Nutzen aus einer Budgetmaximierung ziehen können, wenn damit ein höherer Output verfolgt wird, denn dann gibt es zwei Möglichkeiten diesen zu erreichen: Eine bessere Sachmittel- oder eine höhere Personalausstattung. Die bessere Sachmittelausstattung würde keine große Veränderung für den „Unteren Bürokraten“ bedeuten, aber eine höhere Personalausstattung könnte zu einer Beförderung führen, jedoch nur, wenn die Neueinstellung auf der untersten und nicht auf mittlerer bis höherer Ebene erfolgt. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der „Untere Bürokrat“ sich nicht

zwangsläufig für eine Budgetmaximierung einsetzt (Offermanns, 1990, S. 101-105).

Bei den „Mittleren Bürokraten“ trifft das „rationality argument“ zu, denn der hierarchische Aufstieg scheint ihnen nur sehr begrenzt möglich und daher verfolgen sie mit der Budgetmaximierung ihre elementaren Ziele. Es gibt jedoch noch das „Disziplinierungsargument“. In diesem wird angenommen, dass die Budgetmaximierung zu einem Personalaufbau führt und somit die Zahl der „Unteren Bürokraten“ zunimmt. Die Erhöhung des Personalbestandes führt unter den Untergebenen zu steigender Konkurrenz um den Aufstieg und resultierend zu weniger Gegenmacht. Eine geringe Gegenmacht ist wichtig, um die Amtsführung des „Mittleren Bürokraten“ nicht zu behindern (Offermanns, 1990, S. 105-107).

Die „Chefbürokraten“ sind, wie erwähnt, abhängig vom politischen Überleben ihrer Parteifreunde in der Regierung. Diese werden den Wunsch äußern, dass die Bürokratie einen höheren Output erwirtschaften soll, daher liegt es auch im Interesse des „Chefbürokraten“ den Output zu erhöhen. Um diesen höheren Output erreichen zu können, befürwortet dieser eine Budgetmaximierung, damit ihm mehr Sach- und Personalmittel zur Verfügung stehen. Ein angenehmer Nebeneffekt bei steigendem Budget ist die Erhöhung der Reputation. Allerdings besteht die Gefahr, dass der „Chefbürokrat“ die Kontrolle über seine Behörde verliert, wenn das Budget maximiert wird, weil der Verwaltungsaufwand ihm über den Kopf steigen könnte. Es bestehen somit zwei gegenläufige Wirkungen einer Budgetmaximierung. Zum einen, dass mit einer expandierenden Behörde die persönliche Macht, das Ansehen und das Einkommen ansteigt. Zum anderen könnte die Kontrolle über die Organisation und die Aufgabenerfüllung sukzessiv verloren gehen. Die „Chefbürokraten“ werden daher versuchen ein Budget zu erreichen, in dem die Vor- und Nachteile ausgewogen sind (Offermanns, 1990, S. 107-109).

Die Budgetmaximierungstheorie findet sich auch bei der Preisgestaltung öffentlicher Unternehmen wieder. Eigentlich sollte die amerikanische Post der 70er Jahre, auf Grund ihrer satzungsgemäßen Preisvorschriften, Grenzkostenpreise anstreben. Jedoch hat sie ihre Grenzkosten unterbe-

wertet und die Fixkosten dafür überbewertet. Es wurden Zuschläge auf die Grenzkostenpreise erhoben, um über eine interne Subventionierung eine Kostendeckung zu erreichen. Das so entstandene Budget war daher wesentlich größer als bei einer richtigen Abgrenzung der Grenzkosten (Blankart, 1980, S. 131). Ein weiteres Problem der Budgetmaximierungshypothese ist die fehlende Beurteilungsfähigkeit der Finanzierungsagenturen, ob und welche Effizienz sich aus dem Verhältnis von Gesamtoutput und Gesamtbudget ergibt. Sie haben kaum eine ausreichende Bewertungsgrundlage, ob ein bestimmter Output nicht mit einem kleineren Budget zu erreichen ist, weil sie nicht die Minimalkosten der Produktion kennen. Das wiederum kann die Bürokratie zu ihrem Vorteil nutzen und das Budget maximieren. Aus Sicht der ökonomischen Theorie der Bürokratie führt dies letztlich zu einer Überproduktion und ineffizienten Bereitstellung öffentlicher Leistungen (Dehling et al., 2011, S. 140-141).

2.1.4 Ziele der Politiker

Politiker verfolgen die Maxime der Machterhaltung und Gestaltung. Die Machterhaltungsmaxime stellt den Überlebenswillen als Politiker dar, in der nur derartige Aktionen durchgeführt werden, die die eigene Position festigen oder ausbauen. Die Gestaltungsmaxime ist für den Politiker ebenso wichtig, denn sie möchte die Gesellschaft insoweit verändern, dass diese dem Zielsystem des Politikers entspricht (Offermanns, 1990, S. 91-92).

Politiker müssen beide Maximen verfolgen, da eine Ausrichtung auf nur eine bestimmte Form zu einem Wählerschwund und letztendlich nicht zur Wiederwahl führen könnte. Verfolgt ein Politiker nur die Machterhaltungsmaxime, wird seine Glaubwürdigkeit abnehmen, weil er bei dieser Haltung inkrementalistisch handeln und keine konsistente Politik verfolgen wird. Dadurch verliert er die Wähler, die ihn aus ideologischen Gründen gewählt haben. Verfolgt er hingegen zu sehr die Gestaltungsmaxime, läuft er Gefahr abgewählt zu werden, denn gestalterische Maßnahmen haben häufig Konsequenzen für die Wähler. Wenn auf diese keine Rücksicht genommen wird, betrachtet der Politiker die Wähler als vollkommen von seinen

Zielen überzeugt. Die Maxime geben also Hinweise auf ein mögliches Handeln und haben somit einen großen Einfluss auf die Bürokratie (Ofermanns, 1990, S. 92-93).

2.1.5 Bürokratie in der Praxis

Kennzeichnend für fast alle öffentlichen Verwaltungen ist die monopolistische Stellung gegenüber der Regierung und dem Parlament. Sie sind die einzigen Anbieter des jeweiligen staatlich angebotenen Produkts oder der Dienstleistung. Diese monopolartige Position ermöglicht einer Verwaltungseinheit, als Optionsfixierer zu handeln, d.h. sie als Anbieter bestimmt den Preis sowie die Abnahmemenge eines Gutes und überlässt dem Abnehmer nur die Wahl zwischen Annahme und Ablehnung. Die Regierung wird nur dann akzeptieren, wenn ihre gesamte Zahlungsbereitschaft mindestens so groß ist, wie die angegebenen Gesamtkosten, wobei auch ein Mindestgewinn gefordert werden kann (Frey et al., 2002, S. 174-175).

Die Kritik, die dem Modell der bürokratischen Organisation entgegengebracht wird, wie eine zu starre, leistungshemmende Kontrolle durch Aktenmäßigkeit und Regelbindung oder unflexible Hierarchien durch klare Verantwortungszuweisungen usw., wird nur den öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen unterstellt. Auch wenn Teile dieser Kritik berechtigt sind, kann diese nicht pauschalisiert werden. Selbst einige Merkmale der bürokratischen Strukturen und den damit assoziierten Denk- und Handlungsweisen sind in modernen privatwirtschaftlichen Industriebetrieben vorzufinden. Weiterhin sind die klassisch-bürokratischen Merkmale in öffentlichen Verwaltungen nach den Reformen der letzten Jahre weniger stark ausgeprägt als allgemein angenommen wird, sie dürften in öffentlichen Verwaltungen aber stärker ausgeprägt sein als in privatwirtschaftlichen Unternehmen. Das liegt an den inhaltlichen Unterschieden zwischen Staatsverwaltung und privater Industrie, die eine differente Prioritätssetzung verfolgen. Während bei den Staatsverwaltungen der Herrschaftsaspekt im Vordergrund steht und die Tätigkeiten keinen direkten Wertzuwachs anstreben, stehen bei der Industriebürokratie leistungsinduzierende, leistungskontrollierende sowie leistungsauswertende Aspekte

bürokratischer Steuerung im Vordergrund. Zudem erhalten öffentliche Verwaltungen ihre Ressourcen nicht direkt vom Markt oder Kunden und müssen daher kein marktrisikobedingten Kontrollmechanismus etablieren (Legel, 2008, S. 64-66).

Im Zuge der Ökonomisierung breiter gesellschaftlicher Bereiche wurden auch Forderungen nach dem Einzug ökonomischer Rationalitäten in die Verwaltung umgesetzt. Mit dem Neuen Steuerungsmodell, das aus der Reformstrategie des New Public Management entstanden ist, sollte auf diese Entwicklung reagiert werden. Dahinter verbirgt sich die Implementierung betriebswirtschaftlicher Instrumente und die Transformation der öffentlichen Verwaltung zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen. Die Umstellung von einer inputorientierten zu einer outputorientierten Steuerung ist in diesem Kontext ein maßgebliches Ziel. Dazu ist eine klare Trennung zwischen Rahmen- und Detailsteuerung anvisiert, die der Politik und Verwaltungsspitze die Konzentration auf strategische Themen und den Fachbereichen das operative Geschäft überlässt, sodass regelmäßig über Zielerreichung und Abweichung informiert wird. Zudem soll zwischen den Organisationseinheiten ein vermehrter interner Wettbewerb entstehen, der durch Benchmarkinggrößen nachgehalten wird (Legel, 2008, S. 68-69).

2.2 Das natürliche Monopol

2.2.1 Subadditive Kostenstruktur

Wenn ein einziger Anbieter einen Markt bzw. Teilmarkt kostengünstiger bedienen kann als mehrere Anbieter, sprechen Ökonomen von einem natürlichen Monopol. Voraussetzung dafür ist eine subadditive Kostenstruktur, d.h. die Kosten eines Anbieters zur Produktion einer bestimmten Menge eines oder mehrerer Güter sind geringer als die Kosten mehrerer Produzenten (Drapatz, 2008, S. 207-208; Krugman et al., 2010, S. 437; Löhr, 2006, S. 77-78; Rüttgers, 2009, S. 34; Windisch, 1987, S. 41). Eine weitere Voraussetzung ist die Bedingung, dass die Zulassung von Wettbewerbern nicht zu Produkt- und Prozessinnovationen führt (Dörfler, 2011, S. 55). Diese Voraussetzung berücksichtigt, dass es sich bei der Monopol-

stellung um ein temporäres Übergangsphänomen handeln kann. Denn nach der dynamischen Wettbewerbstheorie stoßen ständig Anbieter mit neuen Innovationen vor, die andere Anbieter durch imitierende Produkte bzw. Produktionsverfahren nach sich ziehen. Im Rahmen dieses Prozesses ergeben sich zwangsläufig temporäre Monopolstellungen mit den dazugehörigen Monopolgewinnen. Diese sind jedoch nicht als wettbewerbspolitisches Problem anzusehen, sie üben vielmehr eine Anreizfunktion aus, da Innovationen mit der Bereitschaft zur Übernahme von Kosten und Risiken verbunden sind. Zu einem volkswirtschaftlichen Problem werden temporäre Machtstellungen, wenn sie sich dauerhaft verfestigen, z.B. weil imitierende Aktionen anderer Anbieter ausbleiben oder behindert werden (Luttmann, 2007, S. 13).

Eine subadditive Kostenstruktur entsteht, wenn bei der Herstellung Skalenvorteile vorliegen. Skalenvorteile bedeuten, dass eine proportionale Erhöhung aller Inputfaktoren eine überproportionale Erhöhung der Outputmenge zur Folge hat. Dadurch sinken die Durchschnittskosten mit zunehmender Ausbringungsmenge (Drapatz, 2008, S. 208; Krugman et al., 2010, S. 436-437; Rüttgers, 2009, S. 35). Durch den fallenden Durchschnittskostenverlauf ergibt sich kein langfristiges Marktgleichgewicht mit mehreren Anbietern, weil ein Anbieter mit zunehmendem Marktanteil konkurrenzfähiger wird. Die geringsten Durchschnittskosten und die sogenannte Kostenführerschaft hat der größte Anbieter. Er kann seine Konkurrenten in einem Preiswettbewerb aus dem Markt drängen, wodurch ein Angebotsmonopol entsteht (Peters, 2010, S. 15-16).

Im Bereich der Telekommunikation, Energieversorgung oder auch bei der Bahn ist eine subadditive Kostenstruktur zu finden. Auf diesen Märkten fallen hohe Fixkosten für den Aufbau des Netzes an, die auf dem Wettbewerbsmarkt jedes Unternehmen gesondert aufzubringen hätte. Zudem lassen sich die einzelnen Netzteilnehmer umso kostengünstiger miteinander verbinden, je dichter das Netz ist. Es ist daher aus Kostengesichtspunkten besser, wenn derartige Märkte von einem Monopol bedient werden (Drees, 2010, S. 10; Siebert et al., 2007, S. 137; Wagenknecht, 2012, S. 291).

Welcher Preis und welche Absatzmenge in einem natürlichen Monopol resultieren, hängt von der potenziellen Konkurrenz und die dadurch entstehende Disziplinierung des Monopolisten ab. Gibt es durch eine Marktzutrittsschranke überhaupt keinen potenziellen Konkurrenten, steigert der natürliche Monopolist seine Preise bis zum Erreichen des Gewinnmaximums. Um es etwas plastischer darzubieten, stellt in Abbildung 1 die Fläche von G^* das erwähnte Gewinnmaximum dar und die dazugehörige gewinnmaximale Menge x^* liegt im Schnittpunkt von Grenzerlösen und Grenzkosten. Der gewinnmaximale Preis p^* lässt sich durch Einsetzen von x^* in die Preis-Absatz-Funktion p ermitteln (Woeckener, 2011, S. 128).

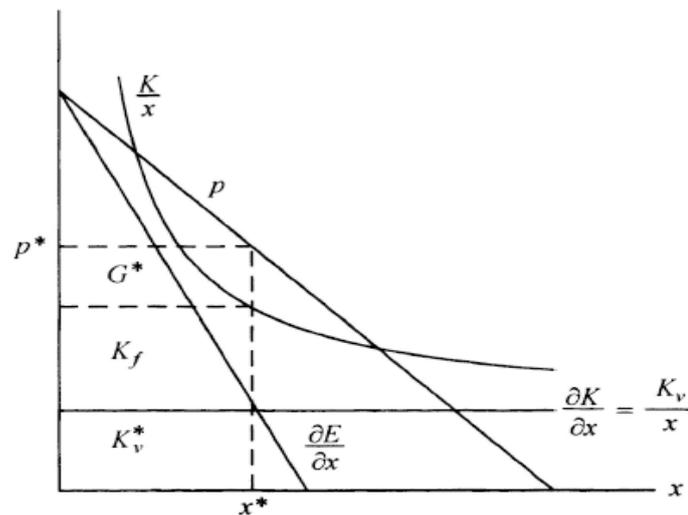


Abbildung 1: Das natürliche Monopol mit Marktzutrittsschranke

Quelle: Woeckener, 2011, S. 128.

Es muss allerdings verhindert werden, dass dieses Monopol überhöhte Preise verlangt, um Wohlfahrtsverluste zu vermeiden. Daher waren in der Vergangenheit natürliche Monopole in der Regel staatliche Unternehmen. Inzwischen wurden viele dieser ehemaligen Staatsunternehmen privatisiert. Damit wurde ein Wettbewerb in den Teilbereichen ermöglicht, in denen nicht von der Kostenstruktur eines natürlichen Monopols auszugehen war. Der Staat muss dann nur bei der Nutzung der Netzinfrastruktur regulierend eingreifen (Siebert et al., 2007, S. 137).

2.2.2 Regulierung natürlicher Monopole

Nach traditioneller Meinung erzeugt die Existenz eines natürlichen Monopols einen Regulierungsbedarf, um die Ressourcenvergeudung eines ruinösen oder Verdrängungswettbewerbs zu vermeiden und den Monopolisten zu hindern, vom Ramsey-Boiteux-Punkt¹ der Marktversorgung zu gerade kostendeckenden und effizienten Preisen, durch Ausnutzung seiner Marktmacht nach dem Cournotschen-Punkt², abzuweichen (Windisch, 1987, S. 56). Dadurch sind Monopole in der Regel unerwünscht, weil mit ihnen gegenüber der vollständigen Konkurrenz ein Wohlfahrtsverlust einhergeht. Der Monopolist agiert als Preissetzer und maximiert seinen Gewinn, indem er einen höheren Preis als bei vollständiger Konkurrenz wählt. Mit dieser Preiserhöhung sinkt sowohl die Absatzmenge als auch die Konsumentenrente, d.h. daraus resultiert ein Nettowohlfahrtsverlust. Der tatsächliche Wohlfahrtsverlust hängt in der Praxis allerdings von vielen Faktoren ab. Bereits die Markteintrittsdrohung potentieller Konkurrenten kann den Monopolisten veranlassen seinen Marktpreis abzusenken, um damit die Profitabilität eines Markteintritts zu reduzieren (Peters, 2010, S. 16). In Deutschland wurde für diesen Zweck die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahn gegründet, um einen diskriminierungsfreien Netzzugang und effiziente Nutzungsentgelte zu gewährleisten. Die Preisregulierung wird durch die Regulierungsbehörde übernommen, bei der die Preise, die das natürliche Monopol verlangt, genehmigt werden müssen (Siebert et al., 2007, S. 137).

Die Regulierungspraktiken variieren in den einzelnen Staaten und die Regulierungspolitik hat sich in den letzten Jahren dahingehend verändert, dass es in einigen Nationen erhebliche Deregulierungsbemühungen gegeben hat. Es lassen sich aber zwei Politikvarianten bei der Regulierung unterscheiden. In den USA wird bspw. eine Kombination aus privaten Firmen und öffentlichen Kontroll- bzw. Regulierungsbehörden praktiziert. Diese Behörden sind allerdings nicht mit vergleichbaren Einrichtungen in Deutschland gleichzusetzen, weil diese eher wie Gerichte organisiert sind,

¹ Schnittpunkt von Nachfrage- und Durchschnittskostenkurve (Windisch, 1987, S. 46-47).

² Gewinnmaximum eines Monopolunternehmens (Windisch, 1987, S. 78).

die öffentlich tagen, Verhandlungen in Form von Hearings durchführen und in der Lage sind Transparenz herzustellen. Durch diese Transparenz wird bei der Entscheidungsfindung den ökonomischen Aspekten ein hoher Wert beigemessen, sodass interessierte Gruppen wie Politiker, Gewerkschaften etc. kaum Einfluss haben. Jedoch können die zu regulierenden Unternehmen Einfluss auf die Kommission nehmen, weil sie die notwendigen Informationen liefern (Weimann, 2009, S. 359).

In Europa werden die zu regulierenden Unternehmen gar nicht erst privaten Eigentümern überlassen, sondern als öffentliche Unternehmen organisiert. Die konkrete Ausgestaltungsform ist jedoch offen. Es gibt z.B. viele Versorgungsunternehmen, die als Aktiengesellschaften geführt werden, die öffentliche Hand aber die Aktienmehrheit hält. Andere Bereiche werden als Regiebetriebe organisiert, die ein Versorgungsunternehmen darstellen aber praktisch eine Behörde sind. Im Gegensatz zum amerikanischen ist das europäische System viel stärker in den bürokratischen Kontext der öffentlichen Verwaltung eingebunden. Dementsprechend sind die Möglichkeiten der Einflussnahme durch die öffentliche Bürokratie groß und die Entscheidungen weniger transparent sowie vorwiegend von verwaltungsjuristischen anstelle von ökonomischen Grundsätzen geprägt. Letztendlich ist der gewählte Politiker für die Regulierung verantwortlich, der die Bürokratie mit der praktischen Kontrollfunktion beauftragt (Weimann, 2009, S. 359-360).

Die enge Beziehung zwischen Politik und Bürokratie macht den Einfluss politischer Interessengruppen wie Parteien, Verbände und Gewerkschaften möglich. Diese Gruppen tragen nicht zur Effizienzsteigerung bei, weil sie ihre eigenen Interessen verfolgen. Das gilt insbesondere für „Insider“³, die die entsprechenden Unternehmen führen. Sie konnten jedoch nicht den in den 90er Jahren fortschreitenden Prozess der Deregulierung verhindern. Nahezu alle großen öffentlichen Unternehmen wurden von dieser Tendenz erfasst. Die Post, Bahn, Stromwirtschaft und Telekommunikation

³ „Insider“ steht in diesem Kontext für Politiker und Bürokraten.

gehören heute zu mehr oder weniger deregulierten Bereichen (Weimann, 2009, S. 360).

Unabhängig von der Regulierung ist die Zerschlagung eines Monopols, das kein Natürliches ist, positiv zu bewerten, denn die daraus resultierenden Vorteile für die Verbraucher machen die Nachteile der Produzenten mehr als wett. Handelt es sich dagegen um ein natürliches Monopol ist es nicht so offenkundig, ob es zerschlagen werden sollte, weil damit die durchschnittlichen Gesamtkosten der Produktion steigen würden. Aber auch im Fall eines natürlichen Monopols verhält sich der gewinnmaximierende Monopolist ineffizient. Er verlangt von den Verbrauchern einen Preis, der über den Grenzkosten liegt und verhindert somit vorteilhafte Transaktionen (Krugman et al., 2010, S. 451).

2.2.2.1 Preisregulierung

Unerwünschte Markteintritte führen zu ineffizient hohen Kapazitäten, daher ist das Ziel einer rationalen Regulierungspolitik diese Markteintritte zu verhindern. Im Prinzip reicht eine reine Preisaufsicht aus, die eine Regulierung über Preiskontrollen vornimmt, denn es gibt zwei Möglichkeiten, wenn die Bedingungen eines natürlichen Monopols erfüllt sind. Entweder der Markt ist bestreitbar, dann kommt es auch ohne Regulierung zu einer sogenannten Second-Best-Lösung⁴ oder der Markt ist wegen hoher Markteintrittskosten nicht bestreitbar. In diesem ist eine Preiskontrolle ausreichend, denn wenn ausschließlich Durchschnittskostenpreise zugelassen werden, dann kann es bei Subadditivität nur zu einem Monopol kommen, d.h. der Eintritt weiterer Anbieter wird mit der Preiskontrolle verhindert (Weimann, 2009, S. 360-361).

Bei der praktischen Umsetzung einer Preiskontrolle stellt sich das angesprochene Informationsproblem. Die Regulierungskommission benötigt

⁴ Würde man ein etabliertes natürliches Monopol zwingen den Preis auf die Grenzkosten zu senken, würde es Verluste in Höhe der Fixkosten machen. Es müsste also subventioniert werden, um im Marktprozess die maximale Wohlfahrt zu erhalten. Diese Subventionen müssten zudem so finanziert werden, dass sie nicht an anderer Stelle zu Wohlfahrtsverlusten führen. Eine solche Preis-Gleich-Grenzkosten-Lösung mit Fixkostensubventionierung wird als First-Best-Lösung bezeichnet. Wird hingegen trotz konstanter Grenzkosten auf eine Fixkostensubventionierung verzichtet, kommt es bei freiem Marktzutritt zu einer wohlfahrtssuboptimalen Preis-Gleich-Stückkosten-Lösung, die sich Second-Best-Lösung nennt (Woeckener, 2011, S. 130).

Informationen über die tatsächlichen Stückkosten, die betriebsoptimale Kapazität und über die Höhe der Grenzkosten. Diese Daten werden benötigt, um unabhängig von den Informationen, die das zu regulierende Unternehmen liefert, eine Preisvorschrift zu erstellen. Letztendlich muss sich die Kommission an den Kostendaten orientieren, die sie von den „Insidern“ erhält bzw. aus der Buchführung entnehmen kann. Somit wird die Preisregulierung an historischen Preisen und Kosten ausgemacht, die unter der alleinigen Kontrolle des zu kontrollierenden Unternehmens stehen. An dieser Stelle wird deutlich, dass Regulierungsstrategien die Interessen der „Insider“ berücksichtigen müssen, weil diese ihre Informationsgrundlage determinieren (Weimann, 2009, S. 361).

Die gegenwärtigen Kosten setzen den Preissetzungsspielraum für die nächste Periode fest, daher besteht für die „Insider“ kein Anreiz zur Kosteneffizienz. Ganz gleich welche Kosten anfallen, die Kommission wird sie im Nachhinein zur Grundlage der Preiskalkulation machen. Die Folge ist eine technische Ineffizienz in Form unbefriedigender Produktionsverfahren, zu teuren Vorprodukten uvm. Außerdem ermöglicht der Zusammenhang zwischen Kosteninformation und der Preisfestsetzung den „Insidern“ einen erheblichen Spielraum, den sie zur Verfolgung eigener Interessen, z.B. überhöhte Gehälter, repräsentative Immobilien usw., nutzen können (Weimann, 2009, S. 361).

2.2.2.2 Regulierung mit Hilfe von Subventionen

Um das genannte Informationsproblem zu lösen, kann eine Regulierung mit Hilfe von Subventionen angestrebt werden, bei dem das Wissen über die Kostenstruktur des Unternehmens für den Regulierer überflüssig ist. Durch die Subventionen werden vielmehr Leistungsanreize für effizientes Verhalten gesetzt, ineffizientes hingegen bestraft, sodass Regulierung anstelle des Marktes tritt (Pohl, 2010, S. 72).

Neben dem spezifischen Problem des Loeb-Magat-Mechanismus⁵ gilt, dass sich Subventionen kaum ohne Wohlfahrtsverluste durchführen las-

⁵ Beim Loeb-Magat-Mechanismus erstattet der Regulierer dem regulierten Unternehmen die gesamte Konsumentenrente. Hierbei muss der Regulierer die Kostenfunktion des Unternehmens nicht kennen. Er bestimmt aus dem vom Unternehmen selbstständig

sen. Insofern scheint die Regulierung mit Hilfe von Subvention nur in wenigen Fällen erfolgsversprechend zu sein. Die Erreichung von First-Best-Lösungen durch diese Regulierung ist nicht möglich, sodass auf Anreizmechanismen ohne Subventionierung zurückgegriffen werden muss (Pohl, 2010, S. 74).

2.3 Die Wettbewerbstheorie

2.3.1 Voraussetzungen

Das Wort Wettbewerb besteht aus den beiden Begriffen „wett“ und „werben“, was so viel heißt wie „sich um etwas bemühen“. Wettbewerb wird als Ergebnis der Auswahl-, Abschluss- und Gestaltungsfreiheit der auf einem Markt miteinander konkurrierenden Unternehmen gesehen. Nach dem Bundeswirtschaftsministerium besteht das Wesen des Wettbewerbs darin, dass selbstständige und voneinander unabhängige Unternehmen am Markt danach streben, ihre Mitbewerber durch eine bessere Leistung zu übertreffen und damit einen möglichst großen Teil der Nachfrage für sich zu gewinnen (Englberger, 2004, S. 15; Stigler, 1975, S. 37).

Die Wettbewerbstheorie beschäftigt sich mit der Funktionsfähigkeit von Märkten. Damit Märkte überhaupt existieren können, müssen diverse ordnungspolitische Rahmenbedingungen erfüllt sein, z.B. müssen Wirtschaftssubjekte (Konsumenten, Unternehmen) Eigentumsrechte besitzen, die innerhalb einer Rechtsordnung durchgesetzt werden können. Im Naturzustand der menschlichen Gesellschaft, in dem jeder freien Zugang zu Gütern hat, fehlen die Anreize über Märkte Güter zu tauschen oder neue Güter zu produzieren. In marktwirtschaftlichen Ordnungen besitzen die Wirtschaftssubjekte Privatautonomie bei der Wahrnehmung von Handlungsrechten, dadurch entstehen Wirtschaftsbeziehungen auf privatrechtlicher Grundlage. Zur Privatautonomie gehört auch die Institution des Privateigentums, an das Handlungsrechte geknüpft sind, die staatlichen

festgelegten Preis unter Kenntnis der Nachfragefunktion die Konsumentenrente, die als Subvention gezahlt wird. Allerdings benötigt der Regulierer Daten um die Nachfragefunktion näherungsweise zu bestimmen. Die Nachfrage kann jedoch kaum bestimmt werden, daher existiert ein gravierendes Informationsproblem, das somit nur von der Kosten- auf die Nachfragestruktur verlagert wird (Pohl, 2010, S. 72-73).

Schutz vor der Inanspruchnahme Nichtberechtigter genießen. Die Güter können nur durch freiwillige Vereinbarungen den Verfügungs- und Nutzungsberechtigten wechseln. Privateigentum und Vertragsfreiheit spezifizieren eine marktwirtschaftliche Ordnung jedoch nicht hinreichend. Erforderlich ist auch die Bestimmung von Regeln, innerhalb derer ökonomische Aktivitäten stattfinden. Diese Regeln müssen innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens stabil sein, damit Markttransaktionen kalkulierbar sind (Knieps, 2008, S. 3-4).

Für das Modell der vollkommenen Konkurrenz gibt es weitere folgende Prämissen: Alle am Markt gehandelten Güter sind vollkommen homogen, d.h. es existieren weder sachliche, persönliche, zeitliche noch räumliche Unterschiede oder Präferenzen. Der Markt ist stets vollkommen transparent und die benötigten Produktionsfaktoren sind unbegrenzt mobil und unendlich teilbar. Außerdem vollziehen sich Anpassungen an Marktveränderungen unendlich schnell und alle Marktteilnehmer handeln autonom sowie zugleich identisch (Welzel, 2008, S. 121; Stigler, 1975, S. 37). Nach Jevons war ein Markt nur vollkommen, wenn alle Wettbewerber vollkommenes Wissen über alle Angebots- und Nachfragebedingungen sowie über das richtige Austauschverhältnis besitzen. Weiterhin muss vollständig freier Wettbewerb vorherrschen, sodass jeder beim kleinsten erkennbaren Vorteil mit jedem Marktteilnehmer tauschen kann, aber es dürfen keine Absprachen existieren, weil hierdurch unnatürliche Tauschverhältnisse herbeigeführt werden können (Stigler, 1975, S. 35).

2.3.2 Funktionen des Wettbewerbs

In der traditionellen Wettbewerbspolitik wird zwischen vier Wettbewerbszielen unterschieden: Wirtschaftliche Freiheit, Verteilungsgerechtigkeit, optimale Allokation und Realisierung von technischem Fortschritt (Knieps, 2008, S. 4).

Wirtschaftliche Freiheit wird benötigt, damit ein maximales Transaktionspotenzial zur Verfügung steht und die Wirtschaftssubjekte mit den Partnern ihrer Wahl, in Vereinbarkeit mit den ordnungsrelevanten Regeln, Geschäftsbeziehungen eingehen können. Wettbewerb setzt voraus, dass

Freiheit zu Wettbewerb besteht und erhalten bleibt, wobei der Freiheitsbereich eines Marktakteurs im Freiheitsbereich eines anderen seine Grenzen findet. Denn wirtschaftliche Macht führt zur Einschränkung der Handlungs- und Wahlfreiheit (Knieps, 2008, S. 4-5) und stellt somit das wichtigste Problem in einer Wettbewerbswirtschaft dar. Daher muss die wirtschaftliche Macht von der Wettbewerbspolitik bekämpft werden, weil sie langfristig wirkend eine Reihe von Ineffizienzen wie Outputineffizienz, Monopolkampfkosten uvm. verursacht (Mantzavinos, 1994, S. 37).

Bei der Verteilungsgerechtigkeit müssen Einkommensunterschiede auf Leistungsunterschiede zurückzuführen sein. Die Erzielung von Monopolverrenten ist damit nicht vereinbar. Das Prinzip des Sozialstaats und die dazugehörige Sozial- und Steuerpolitik wird für eine soziale Marktwirtschaft von der Wettbewerbspolitik vorausgesetzt (Knieps, 2008, S. 5).

Die optimale Allokation der knappen Ressourcen dient der allgemeinen Wohlfahrtsmaximierung. Zum einen geht es um den effizienten Einsatz der Produktionsfaktoren und zum anderen um die nachfrageabhängige optimale Produktionsstruktur. Ein zu geringer Produktionsumfang mit dem Ziel der Erwirtschaftung von Monopolverrenten sowie einer ineffizienten Produktion, sind mit einer optimalen Allokation unverträglich (Knieps, 2008, S. 5).

Die Realisierung des technischen Fortschritts bezieht sich auf die Produktion von Informationen. Diese werden einerseits zur Schaffung neuer Produktionsmöglichkeiten (Prozessinnovation) und andererseits zur Schaffung neuer Produkte (Produktinnovation) benötigt. Auch bei der Realisierung von technischem Fortschritt ist der Wettbewerb von zentraler Bedeutung (Knieps, 2008, S. 5).

Die Unterscheidung zwischen Wettbewerb auf der Produktions- und Innovationsebene macht deutlich, dass zwischen diesen beiden Ebenen ein natürliches Spannungsverhältnis besteht. Um Anreize für Innovationswettbewerb zu schaffen, muss der Erfinder eine vorübergehende Monopolstellung auf der Produktionsebene durch Erwerb eines Patents erhalten (Knieps, 2008, S. 5).

Somit ist der Wettbewerb ein dynamischer Prozess, der durch die Beteiligten unkontrollierbaren Druck auf Preise und Kosten und damit auf den Gewinn ausübt, der durch das Gewinn- und Erfolgsstreben der Wirtschaftssubjekte ausgelöst wird. Dieser Wettbewerbsdruck führt zu einer tendenziellen Realisierung der vorgegebenen Ziele, indem die Wirtschaftssubjekte zu einem ökonomisch rationalen Verhalten gezwungen werden, das auf die Verwirklichung der kostengünstigsten Kombination der Produktionsfaktoren, der flexiblen Anpassung von Produkten und Produktionskapazität sowie auf die Entwicklung neuer Produkte bzw. Produktions- und Absatzmethoden zielt (Schmidt, 2005, S. 62).

2.3.3 Verschiedene Aktionsparameter im Wettbewerb

Einem Unternehmen stehen verschiedene Aktionsparameter zur Verfügung, um Nachfrage nach seinen Produkten zu schaffen oder zu sichern. Dabei sind Art und Umfang des Aktionsparameters abhängig von Produkt, Marktphase, Unternehmertypus, Marktform sowie den Marktschranken. Diese bestimmen weitgehend das wettbewerbliche Verhalten der Unternehmen und den vom Einsatz der Aktionsparameter ausgehenden Wettbewerbsdruck. Als wichtigste Wettbewerbsparameter werden Preis, Qualität, Service und Werbung angesehen. Für die Unternehmen und den Wettbewerb ist dagegen der Erfolg des Gesamteinsatzes und die Kombination der Aktionsparameter im Hinblick auf das Wettbewerbsergebnis von Bedeutung (Schmidt, 2005, S. 62-63).

2.3.4 Wirksamkeit der unterschiedlichen Aktionsparameter

Wenn der Wettbewerb die erwünschten Funktionen erfüllen soll, muss der Wettbewerbsdruck wirksam sein und einen Druck auf Kosten und Preise ausüben, damit Vorsprungsgewinne aufgezehrt und gleichzeitig Alternativen für die Marktgegenseite entwickelt werden. Je offener und weniger konzentriert die Märkte sind, desto ausgiebiger ist der Einsatz sämtlicher Aktionsparameter von Unternehmen, sodass von den potentiellen Konkurrenten ein starker Wettbewerbsdruck ausgeht (Schmidt, 2005, S. 73).

Für die Marktversorgung kommt dem Preis eine große Bedeutung zu, vor allem weil die anderen Aktionsparameter nicht losgelöst von der Preisdi-

mension betrachtet werden können. Durch das Fehlen des Preiswettbewerbs entfällt ein wichtiges Argument zugunsten einer wettbewerblichen Organisation der Wirtschaft. Mit zunehmender Konzentration wird der Preis jedoch durch andere Aktionsparameter ersetzt. Der Ersatz des Preises durch andere Aktionsparameter im Hinblick auf die Realisierung wettbewerbspolitischer Ziele ist allerdings nur bedingt möglich, da Qualität und Service viel schwieriger zu beurteilen sind und entsprechende Sachkenntnisse des Abnehmers voraussetzen. Weiterhin sind Qualität und Service nur vergleichbar, der Preis dagegen ist messbar und der Verzögerungseffekt in der Anpassung ist erheblich größer als bei Preisänderungen. Daher sind Qualitäts- und Servicewettbewerb nur wenig wirksam als Ersatz für den Preiswettbewerb, werden aber genutzt, um den Preiswettbewerb zu vermeiden. Auch Werbung ist kein Ersatz für den Preiswettbewerb, weil die informative Komponente nur begleitenden Charakter im Hinblick auf den Preis-, Qualitäts- und Servicewettbewerb hat (Schmidt, 2005, S. 73-74).

3 Hintergründe zur Privatisierung am Beispiel von Deutscher Bahn und Deutscher Post

3.1 Einfluss der Europäischen Union

3.1.1 Deutsche Bahn

Das Ziel der Privatisierung, als zentraler Bestandteil der Bahnreform, wurde von der Europäischen Kommission durch das Weißbuch aus dem Jahr 1996 („Strategy for Revitalising the Community’s Railways“) sowie den drei sogenannten Eisenbahnpaketen angestoßen. Der erste Schritt in Richtung einer Liberalisierung des Schienenverkehrs in Europa wurde durch die Richtlinie 91/440 EWG⁶ „Zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft“ vom 29.07.1991 unternommen. Zwei weitere Richtlinien folgten 1995 sowie die drei bereits erwähnten Eisenbahnpakete 2001, 2004 und 2007. Diese sollten zur Herstellung eines vollkommen liberalisierten europäischen Binnenmarktes führen (Drapatz, 2008, S. 69; Engartner, 2008, S. 117; Kirchner, 2006, S. 492; Panke, 2005, S. 57; Richter-Steinke, 2011, S. 64-65; Rodi, 2008, S. 1; Stohrer, 2007, S. 102, 167).

Die Richtlinie 2001/14/EG bewirkte, dass alle Eisenbahninfrastrukturunternehmen, ihre Infrastruktur den Verkehrsunternehmen diskriminierungsfrei zur Verfügung stellen mussten. Diese Neuregelung, durch die eine wettbewerbliche Ordnung des gesamten Eisenbahnwesens ermöglicht werden sollte, wurde durch die Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung genauer ausgeformt (Aberle, 2006, S. 498; Hermes, 2008, S. 20-21; Kirchner, 2006, S. 492; Stohrer, 2007, S. 166).

Das Vierte Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften hat die Richtlinie 2004/51/EG in deutsches Recht umgesetzt. Dadurch ist seit dem 01.01.2006 der Schienengüterverkehr in der Gemeinschaft für grenzüberschreitenden Güterverkehr geöffnet. Diese Öffnung gilt seit dem 01.01.2007 auch für nationale Verkehrsleistungen, womit der Schienengü-

⁶ Diese Richtlinie forderte eine Trennung von Fahrweg und Betrieb (eine institutionelle Trennung wurde nicht explizit gefordert) für die europäischen Bahnen sowie einen diskriminierungsfreien Zugang Dritter zum Bahnnetz (Legel, 2008, S. 90).

terverkehr nunmehr vollständig liberalisiert ist (Dettmers, 2008, S. 14; Kirchner, 2006, S. 492-493; Steinmann, 2008, S. 61; Stohrer, 2007, S. 167).

Somit haben die Europäische Union und die EU-Kommission seit 1991 eine Reihe von Vorgaben gemacht, mit denen die Bahnprivatisierung vorangetrieben wurde (Kirchner, 2006, S. 492; Wolf, 2006, S. 13). Die EU gibt sich zwar neutral bei der Frage, ob Eisenbahnen privatkapitalistisch betrieben oder sich in öffentlichem Besitz befinden sollen, jedoch gibt es immer mehr Vorgaben, Richtlinien und allgemeine Grundlagentexte, wie die EU-Weißbücher zum Thema Verkehr, die Deregulierungs- und Privatisierungstendenzen vorantreiben. Es begann mit der Forderung nach rechnerischer Trennung zwischen dem Fahrweg und dem Transport, danach standen die Forderungen nach Öffnung der Eisenbahnverkehrsmärkte im Zentrum und dann verlangte die EU getrennte Netze für den Personen- und Güterverkehr auf Schienen (Richter-Steinke, 2011, S. 22, 46-47; Stohrer, 2007, S. 103; Wagenknecht, 2012, S. 308; Wolf, 2006, S. 60).

Aus Sicht der EU-Kommission reduziert sich der Schienenpersonenverkehr auf den Nah- und Regionalverkehr in Ballungsräumen und auf den Hochgeschwindigkeitsverkehr. Der konventionelle Schienenverkehr, der einen großen Teil am Schienenpersonenverkehr ausmacht, bleibt unberücksichtigt. Es kommt in diesem Bereich daher zu einem weiteren Abbau der Verkehrsleistungen, nur der Schienengüterverkehr soll massiv gesteigert sowie primär auf den langen Distanzen und über den Kontinent hinweg ausgebaut werden (Richter-Steinke, 2011, S. 60; Wolf, 2006, S. 66).

3.1.2 Deutsche Post

3.1.2.1 Telekommunikationswesen

Es existiert eine Fülle an EU-Richtlinien (siehe Löhr, 2006, S. 123-124), die der Verfasser im Folgenden unerwähnt lässt, weil die Basis für die Entwicklung auf den Telekommunikationsmärkten das am 30.06.1987 von der EU-Kommission vorgestellte Grünbuch über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsleistungen und –geräte ist. In diesem stellte die Kommission ihre Konzeption für die Aufhebung zahlrei-

cher Monopolrechte im Bereich der Telekommunikation vor. Die Vorschläge zielten auf eine weitreichende Öffnung des Wettbewerbs im Bereich der Telefonendgeräte, der Dienstleistungsmärkte und des Netzzugangs. Außerdem wurde hier erstmals die Trennung der hoheitlichen von den betrieblichen Tätigkeiten der staatlichen Telekommunikationsverwaltungen gefordert und den Mitgliedstaaten eine wettbewerbsrechtliche Überprüfung der erwerbswirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Anbieter nach den Regeln über den Wettbewerb des EG-Vertrages auferlegt. Besondere Bedeutung für die heutige Situation haben zwei Entschlüsse des Europäischen Rates vom 22.07.1993 und vom 22.12.1994. Mit diesen wurde die Liberalisierung aller Sprachtelefondienste und der Telekommunikationsinfrastruktur beschlossen (Löhr, 2006, S. 124-125).

3.1.2.2 Postwesen

Seit den 80er Jahren will die EU das Problem unzureichender Postdienstleistungen mit Hilfe einer möglichst weitgehenden Liberalisierung überwinden, bei gleichzeitig umfänglicher Gewährleistung eines Universaldienstes (Erklärung s.u.) (Drees, 2010, S. 13). Für das Postwesen bildet das Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste vom 11.06.1992 die Grundlage für alle weiteren Richtlinien⁷, Entschlüsse und Entscheidungen. Im Mittelpunkt der Liberalisierung des Postmarktes steht die auf dem Hintergrund des Grünbuchs erlassene Postdienstrichtlinie vom 15.12.1997. Diese zielt ab auf eine Harmonisierung der Strukturen der Grundversorgung mit Diensten des Postwesens in allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und das Setzen von Standards für eine qualitativ hochwertige Grundversorgung, die allen Bürgern und Unternehmen zur Verfügung gestellt werden soll. Diese Grundversorgung wird in der Telekommunikation und im Postbereich als Universaldienst bezeichnet und enthält Festlegungen über den Leistungsumfang, Qualität, Preis sowie den Umfang der Monopolrechte. Mit dem Postgesetz vom 22.12.1997 und dem Inkrafttreten am 01.01.1998 erfolgte die Umsetzung dieser Richtlinie in der Bundesrepublik. Am 10.06.2002 wurde im

⁷ Relevante EU-Richtlinien siehe Drees, 2010, S. 59-62 und Löhr, 2006, S. 126-127.

Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienstleistungen die zweite Postdienstrichtlinie erlassen (Drees, 2010, S. 9, 58-59; Löhr, 2006, S. 126; Tschinski, 2007, S. 24).

3.1.3 Allgemein

Auch durch das Inkrafttreten von Konvergenzkriterien der Europäischen Union wurde zur Begrenzung der Neuverschuldung staatliches Beteiligungsvermögen veräußert. So wurden in Deutschland allein im Jahr 2005 Privatisierungserlöse in Höhe von 13 Milliarden Euro zur Reduktion der Neuverschuldung eingesetzt, um die Einhaltung der Konvergenzkriterien zu gewährleisten (Dettmers, 2008, S. 4-5; Richter-Steinke, 2011, S. 47). Weiterhin dringt die EU mit ihren Regelungen immer tiefer in den Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge ein und dehnt ihre Regelwerke für die Privatwirtschaft auf immer weitere Teile der Gesellschaft aus. Mit dem Ziel wirtschaftsstärkster Raum der Welt zu werden (Lissabon-Strategie) und der damit verbundenen verbesserten Wettbewerbsfähigkeit, initiierte die EU somit die Privatisierungen der europäischen Ökonomien. Die marktliberale Annäherung der europäischen Ökonomie an das amerikanische Kapitalismusmodell verstärkten diesen Trend (Engartner, 2008, S. 117-119; Richter-Steinke, 2011, S. 47-48).

Durch die Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse werden politische Auseinandersetzungen um die Rolle des Staates und den Charakter öffentlicher Dienstleistungen geführt. Zudem ist das wiederholte Einfordern von EU-Strukturreformen ein Indiz für ein Fortsetzen der marktliberalen Deregulierungs-, Flexibilisierungs- und Privatisierungspolitik. Ein weiteres Indiz für ein Fortschreiten europäischer Liberalisierungspolitik stellt die europäische Dienstleistungsrichtlinie (Bolkestein-Richtlinie) dar, die eine weitgehende Deregulierung der Dienstleistungserbringung in Europa anstrebt (Engartner, 2008, S. 117-119; Richter-Steinke, 2011, S. 49).

3.2 Zielvorstellungen

3.2.1 Deutsche Bahn

Bei der Deutschen Bahn sollte der Schienengüter- und Personenverkehr im Verhältnis zu anderen Verkehrsmärkten (Straße, Luft, Wasser) im in-

tramodalen Wettbewerb gestärkt werden, d.h. der Verkehr musste wieder vermehrt auf der Schiene stattfinden, weil eine umweltgerechte Bewältigung des ständig wachsenden Verkehrsaufkommens als Ziel deklariert war. Zudem sollten die Effizienz und Qualität des Schienentransports durch den Wettbewerb auf der Schiene gesteigert, der Bundeshaushalt entlastet und der Nahverkehr durch den Wettbewerb günstiger und besser werden (Drapatz, 2008, S. 87, 89; Kirchner, 2006, S. 491; Panke, 2005, S. 57; Stohrer, 2007, S. 165; Wacket, 2008, S. 26, 114, 237). Die Entlastung des Bundeshaushalts sollte dementsprechend durch privates Kapital erfolgen und somit die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates wiederherstellen (Drapatz, 2008, S. 89; Engartner, 2008, S. 133; Müller, 2009, S. 269, 272; Panke, 2005, S. 31). Letztendlich sollte auch eine Flexibilisierung des Personalbereichs erreicht werden (Panke, 2005, S. 57).

3.2.2 Deutsche Post

Die erste Postreform 1989 gliederte die Deutsche Bundespost in die drei Teilbereiche Postdienst, Telekom und Postbank auf. Die Trennung sollte es ermöglichen, den Kundenbedürfnissen schneller und effizienter nachzukommen und das Handeln nach marktwirtschaftlichen Prinzipien auszurichten. Die zweite Postreform 1994 sollte die nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Unternehmen weiter steigern und eine notwendige Flexibilität im Personalsektor erbringen. Im Kern dieser Reform stehen das Privatisierungs- und Liberalisierungsgebot und der Infrastrukturgewährleistungsauftrag des Grundgesetzes. Hierdurch hat sich die Aufgabe des Staates von der Erbringung des postalischen Universaldienstes hin zu einer Garantie- und Regulierungsfunktion gewandelt. Weiterhin musste die Telekom nach 1990 hohe Investitionen vornehmen, die zum Sinken der Eigenkapitalquote führte und durch privates Kapital, auf Grund der schlechten Haushaltslage des Bundes, wieder gestärkt werden sollte. Die dritte Postreform in Form des Telekommunikationsgesetzes 1996 und des Postgesetzes 1997 sollten die staatlichen Monopole beenden, um den Wettbewerb weiter zu fördern (Engartner, 2008, S. 108;

Hellwig, 2006, S. 507; Panke, 2005, S. 30; Stohrer, 2007, S. 135-137, 153-154; Tschinski, 2007, S. 285; Zobel, 2007, S. 5-7).

3.2.3 Allgemein

In der Regel gehen Privatisierungen mit dem Zweck und Ziel der Liberalisierung von Märkten und der Steigerung der Rentabilität und Produktivität einher (Zobel, 2007, S. 4). Außerdem werden die hohe Staatsquote und die mit ihr verbundenen beschäftigungs- und wirtschaftswachstumsschädigenden Auswirkungen, mit Hinweis auf die Verschuldung der öffentlichen Haushalte und das Versagen des Staates bei der effizienten Erfüllung der von ihm übernommenen Aufgaben, für das Dilemma verantwortlich gemacht (Löhr, 2006, S. 100; Stohrer, 2007, S. 99). Die Ziele sind somit der Erhalt von dringend benötigten Finanzmitteln, die Entlastung der öffentlichen Hand von den wahrzunehmenden Aufgaben, die Abschaffung starrer Hierarchiestrukturen, der Abschied vom öffentlichen Dienstrecht, eine Flexibilisierung der Personalwirtschaft und eine verbesserte Kunden- und Dienstleistungsorientierung. Des Weiteren werden günstigere Preise bei flächendeckender Leistung durch die Privatwirtschaft erwartet (Fruschki, 2008, S. 26-28; Panke, 2005, S. 31). Der ehemalige Finanzminister Steinbrück bezeichnete die Modernisierung und Entbürokratisierung des Staatswesens und damit die Stärkung des Wirtschaftsstandortes Deutschland als weitere allgemeine Ziele, die durch Privatisierungen erreicht werden sollten (Müller, 2009, S. 272).

3.3 Entwicklung von Service und Kosten

3.3.1 Deutsche Bahn

Seit 1960 wies die Bundesbahn stets Verluste auf, häufte hohe Schulden an und stellte somit ein dauerhaftes Haushaltsrisiko dar (Legel, 2008, S. 88, 96; Panke, 2005, S. 52). Vor der Bahnreform 1994 konnten sogar die Umsätze nicht mehr die Kosten für den Personalaufwand decken (Drapatz, 2008, S. 30-31). Der Bund hat dann im Zuge der Bahnreform die Altschulden der Bahn in Höhe von 34 Milliarden Euro übernommen, jedoch hat der Konzern seit dieser Entschuldung bis 2005 wieder einen Schuldenberg von 20 Milliarden Euro akkumuliert. Dies ist auf Zukäufe von

bspw. den Speditionsunternehmen Schenker und Bax oder Investitionen in Osteuropa und Asien zurückzuführen (Drapatz, 2008, S. 31; Lieb et al., 2008, S. 168; Wacket, 2008, S. 26; Wagenknecht, 2012, S. 310).

Auch ein Bericht des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2006 bemängelt, dass der Bund seit Jahren Kosten übernimmt, für die eigentlich die Deutsche Bahn AG hätte aufkommen müssen. Mehrkosten der Großprojekte sind zinslos zwischenfinanziert worden, Investitionen in das bestehende Netz wurden mit Zuschüssen statt mit Darlehen bezahlt und Planungskosten wurden viel zu üppig vom Bund erstattet⁸. Selbst Arbeiten am Netz, die die Deutsche Bahn selbst zu zahlen hatte, wurden großzügig übernommen. Insgesamt hat der Bund die Investitionen in die Schienenwege fast allein finanziert, obwohl es nie so geplant war. Der damit verbundene finanzielle Vorteil der Bahn zwischen 1998 und 2008 beläuft sich nach Berechnungen des Bundesrechnungshofs auf 7 Milliarden Euro (Knierim et al., 2012, S. 32-34; Knierim et al., 2013, S. 2; Wacket, 2008, S. 155-156).

Bahnreisende mussten außerdem feststellen, dass viele unrentable Strecken stillgelegt worden sind, seit 1995 sind es bereits 5.000 Kilometer. Dadurch haben viele Gemeinden im Osten Deutschlands den Anschluss verloren (Engartner, 2008, S. 133; Lieb et al., 2008, S. 164; Wagenknecht, 2012, S. 303; Wiczorek, 2009, S. 145; Wolf, 2006, S. 23). Scheer und Friedrich kommen in ihrem Memorandum gegen die Privatisierung der Bahn auf 5.161 Kilometer stillgelegter Schiene zwischen 1994 und 2005, Wacket sogar auf 7.000 stillgelegten Kilometern zwischen 1994 und

⁸ Die Prestigeobjekte waren allerdings politischer Natur und wurden im Bundesverkehrswegeplan festgeschrieben. Das hatte zur Folge, dass Planungen aus dem Jahr 2002 für die Jahre 2004-2008 aus Mittelknappheit der Haushalte nicht mehr wie vereinbart fortgesetzt wurden. Aus den ursprünglich geplanten 23,645 Milliarden Euro wurden nur 15,27 Milliarden Euro vom Bund an die Deutsche Bahn AG gezahlt. Diese Absenkung führte natürlich zu massiven Problemen, z.B. bei der Infrastruktur. Weiterhin sei der Anteil der Deutschen Bahn bei Investitionen kontinuierlich angestiegen und habe zwischen 1994 und 2003 mit 11 Milliarden Euro knapp ein Drittel der Leistungen des Bundes ausgemacht (Drapatz, 2008, S. 164-165, 172). Knierim und Wolf legen in ihrem alternativen Geschäftsbericht aber auch dar, dass die Investitionen der Deutschen Bahn AG ab 2003 bis 2010 gegenüber dem Spitzenwert im Jahr 2002 wieder deutlich gesunken sind (Knierim et al., 2012, S. 32-33).

2006⁹. Außerdem verschwanden tausende Weichen, Kreuzungen und Überholgleise, die die Kapazität des Netzes weiter einengten. Zusätzlich wurde die Zahl der Züge kontinuierlich abgebaut. Auch der Zustand des bestehenden Netzes hat sich dramatisch verschlechtert, dadurch ist die Zahl der so genannten Langsamfahrten stetig angestiegen und die Fahrtakte wurden ausgedünnt. Nach dem Bericht des Bundesrechnungshofes gibt es 2.300 Mängelstellen, an denen langsamer gefahren werden muss. Weiterhin gibt es Gefährdungen der Betriebssicherheit, die auf den mangelnden Streckenunterhalt zurückzuführen sind. Neben der Stilllegung von Strecken wurden auch Bundesbahnhöfe verkauft, wodurch seit 1997 die Gesamtzahl der Bahnhöfe um 400 gesunken ist. Wolf kommt sogar auf 600 geschlossene Bahnhöfe seit 1994, wovon 500 bereits verkauft wurden. Zudem wurden tausende Schalter geschlossen und die Öffnungszeiten der Reisezentren reduziert, d.h. Kunden, die sich nicht im Internet oder mit Automaten auskennen, haben das Nachsehen und müssen für ihre Tickets mehr bezahlen sowie entferntere Wege in Kauf nehmen (Drapatz, 2008, S. 162, 164; Engartner, 2008, S. 133; Knierim et al., 2012, S. 86; Lieb et al., 2008, 166; Wacket, 2008, S. 24, 126, 157, 159-160; Wolf, 2006, S. 23, 25).

Zudem wird die Abschaffung des InterRegio kritisiert, der jährlich 68 Millionen Reisende befördert hat. Der InterRegio war der Fernverkehrszug der 90er Jahre und wurde durch ICE und IC ersetzt. Auf mittleren Strecken ist der ICE nicht wesentlich schneller, aber bis zu 50 % teurer als der InterRegio. Der IC ist ebenfalls nicht schneller, aber um ca. 22 % teurer. Die Abschaffung ging nicht nur zu Lasten der Verbraucher, auch die Länder hatten wesentliche Kosten zu tragen. Sie mussten zusätzliche Regionalzüge bestellen, um die strukturpolitisch wichtigen Strecken zu erhalten. Die Regionalzüge fahren vermehrt nicht nur Kurzstrecken, sondern auch über die Bundesländergrenzen hinaus. Somit verschob sich die verschwommene Grenze zwischen Nah- und Fernverkehr weiter in Richtung

⁹ Bei einer vollkommenen Privatisierung wären nach einem Gutachten der Länder weitere 6.000 bis 10.000 Netzkilometer stilllegungsgefährdet. Alle Stationen mit weniger als 100 Ein- und Aussteigern täglich würden dann geschlossen werden (Wagenknecht, 2012, S. 303).

langer und subventionierter Distanzen. Allein im Jahr 2000 machten die sogenannten Regionalisierungsmittel 17,3 Milliarden DM und somit 70 % des Umsatzes aus. Die Länder bekamen zwar einen Zuschlag von 100 Millionen Euro aus der Bundeskasse, aber die Bahnfahrer mussten langfristig umständlich und teuer auf das neue System umsteigen. Außerdem wurden in den ICE die Sitzabstände verkürzt, was zu einem abnehmenden Reisekomfort führte (Knierim et al., 2012, S. 35; Legel, 2008, S. 112; Lieb et al., 2008, S. 166; Wacket, 2008, S. 139-143; Wolf, 2006, S. 23-24). Der Verkehrsverbund Berlin Brandenburg (VBB) hat Ende 2007 die Bahnhöfe seiner beiden Bundesländer begutachtet und konstatiert, dass an einer Reihe von Bahnhöfen Personal ganz abgezogen wurde, Fahrplanauskünfte veraltet oder unvollständig waren oder sogar ganz fehlten, die Bahnhofsuhren falsch gingen und die Anzeigetafeln die gleichen Mängel aufwiesen wie im Jahr zuvor¹⁰ (Wacket, 2008, S. 131-132).

Die formelle Privatisierung der Deutschen Bahn hinterließ auch Spuren bei der Berliner Straßenbahn, die dem Konzern zugehörig ist. Die Preise stiegen immens und die Dienste wurden durch Verspätungen unzuverlässiger. Am 01.05.2009 kam es bei einem Zug zu einem Radbruch, woraufhin die gesamten Züge überprüft werden mussten. Die Überprüfungsfrist wurde nicht eingehalten, wodurch das Eisenbahnbundesamt einen Großteil der Fahrzeuge stilllegte, was zu den erwähnten Verspätungen führte, weil aus Sicherheitsgründen zeitweilig nur jeder vierte Zug fahren konnte. Im Spätsommer des gleichen Jahres kam es zu einem ähnlichen Chaos, da Bremsen defekt waren. Diese Probleme resultierten aus dem Bestreben dem Mutterkonzern Deutsche Bahn AG Gewinne melden zu können, wodurch Werkstätten geschlossen, fahrfähige Züge verschrottet und Mitarbeiter versetzt oder entlassen¹¹ wurden. Seit der formellen Privatisierung der Deutschen Bahn wird allgemein über Unpünktlichkeit, ständige Preis-

¹⁰ Viele Bahnhöfe sind nicht mit Anzeigetafeln ausgestattet, sodass die Kunden im Fall einer Verspätung oder eines Ausfalls des Zuges eine teure Informationshotline anrufen müssen. Erst kürzlich hat das Kölner Verwaltungsgericht auf Klage des Eisenbahnbundesamtes die Deutsche Bahn AG dazu angehalten 1.900 ihrer 5.500 Bahnhöfe mit Informationstafeln nachzurüsten (Die Welt, 2013).

¹¹ Seit 1994 wurden bei der Deutschen Bahn AG insgesamt mehr als 200.000 Arbeitsplätze abgebaut (Engartner, 2008, S. 133).

erhöhungen¹², unübersichtliche Tarife sowie miserablen Service geklagt¹³. Außerdem hat die Bahn große Probleme, wenn es im Sommer zu warm (Klimaanlagenausfälle) und im Winter zu kalt (vereiste Weichen) wird (Knierim et al., 2012, S. 9, 55-57, 86; Knierim et al., 2013, S. 3; Orth et al., 2010; Wacket, 2008, S. 157; Wagenknecht, 2012, S. 298, 312; Wieczorek, 2010, S. 177-178).

Die Schweizer Bundesbahn, die sich komplett in staatlichem Besitz befindet, musste 1999 auch eine Bahnreform über sich ergehen lassen. Der Unterschied zur Bahnreform in Deutschland ist, dass die soziale Errungenschaft der Mobilität für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen erhalten blieb. Es wurde in einen kundenfreundlichen halbstündigen Taktplan, in eine Verdoppelung und auf Hauptstrecken sogar in eine Vervielfachung der Zugangebote investiert. Trotz des umfangreichen Angebots kostet der gefahrene Kilometer in der Schweiz nur 0,024 Euro, während die Kosten in Deutschland bei 0,07 Euro liegen. Außerdem konnte jährlich ein zwei- bis dreistelliger Millionenbetrag als Überschuss verbucht werden. Ähnliche Erfolge konnte auch die französische Staatsbahn SNCF verzeichnen (Engartner, 2008, S. 111-112; Lieb et al., 2008, S. 170).

3.3.2 Deutsche Post

Postkunden mussten feststellen, dass der Konzern sein Filialnetz kräftig ausgedünnt hat¹⁴. Bis 2011 sollten sogar alle firmeneigenen Filialen geschlossen und von Privatbetrieben wie Schreibwarenhandlungen, Kopier-

¹² Jedes Jahr zum Fahrplanwechsel im Dezember wurden die Fahrpreise angehoben. Die gesamten Preiserhöhungen von 2004-2011 betragen 31,5 % im Fern- und 31,1 % im Nahverkehr. Über den gleichen Zeitraum betrug die Inflation jedoch gerade einmal 15,4 %. Die Bahnpreise haben sich also mehr als doppelt so stark erhöht wie das generelle Preisniveau. Zudem fielen mit dem Fahrplanwechsel 2011 die Sparpreise 25 und 50 weg, die Ländertickets wurden erheblich verteuert (das Baden-Württemberg-Ticket z.B. um 34 %), Reservierungen im Internet wurden um 60 % teurer und die BahnCard 50 sowie 100 stiegen seit 2003 um 73,9 % und 33 % (Knierim et al, 2012, S. 85-86).

¹³ In einer EU-Studie aus dem Jahr 2011 gaben 46 Prozent der deutschen Bahnreisenden an, dass sie sehr oder ziemlich unzufrieden mit der Bahn seien. Nur in Polen wurde die Bahn im europäischen Vergleich noch schlechter von ihren Kundinnen und Kunden in Bezug auf Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit bewertet. In Bezug auf den Kauf der Fahrkarten wurde die DB AG sogar am schlechtesten von allen Ländern bewertet (Knierim et al., 2012, S. 86).

¹⁴ 1983 waren es noch 29.000, 2005 hingegen nur noch 13.000 Niederlassungen (Engartner, 2008, S. 109).

läden, Feinkostgeschäften oder Videotheken übernommen werden. Da die Post aber kaum etwas dafür zahlt, seit 2008 nur noch 2.100 Euro Grundvergütung, finden sich kaum Interessenten für diese Tätigkeit. Die Folge ist, dass viele Gemeinden keine Post mehr hätten, wenn nicht die Gemeindeverwaltung den Postdienst und die Kosten für die Mitarbeiter übernehmen würde. Weiterhin fielen tausende Briefkästen (jeder dritte) einem Sparkurs zum Opfer und manche Sendungen werden heute später zugestellt als zu Zeiten der Bundespost. Diese Praxis bescherte der Deutschen Post 2007 einen Gewinn von 3,2 Milliarden Euro (Lieb et al., 2008, S. 164; Müller, 2005, S. 351; Müller, 2009, S. 276; Wagenknecht, 2012, S. 296; Wieczorek, 2009, S. 145). Wenn die Deutsche Post nicht der Universaldienstverpflichtung nachkommen müsste, würde sie auch nicht die Briefe für 0,55 Euro¹⁵ bis in die kleinsten Gemeinden bringen, weil diese zu wenig oder keine Rendite bringen (Wagenknecht, 2012, S. 302).

Zudem kommen seit Gründung der Deutschen Post AG 1995 vermehrt Briefsendungen bei den Empfängern nicht an, daher versenden einige Unternehmen z.B. Mahnungen in fünffacher Ausfertigung. Dies ist ein Resultat der Profitausrichtung des Unternehmens und folglich wird beim Briefversand an vielen Stellen sowie auch beim Personal gespart. Viele Teile der Zustellung wurden ausgegliedert, sodass fast 1.000 Bezirke allein beim Paketdienst und die Briefkastenleerung inzwischen größtenteils von billigen Subunternehmen erledigt werden. Diese Subunternehmer beschäftigen selbst Mitarbeiter zu Niedriglöhnen und dies führt täglich zum Verschwinden von tausenden Briefen und Päckchen. Diese Problematik entsteht, weil eine geringere Entlohnung dementsprechend zu einer schlechteren Arbeitsqualität führt. Die negative Entwicklung des Service resultiert aber auch aus der Einstellung des Nachtflugnetzes, das durch den Lastkraftwagen-Transport ersetzt wurde, und durch den geringeren Einsatz von Briefträgern (Wieczorek, 2010, S. 179-180).

Mit der Privatisierung der Telekommunikation wurde im Bereich der Mobilfunktelefonie die Infrastruktur mehrfach aufgebaut. Jeder Anbieter hat sei-

¹⁵ Ab 2013 sind es 0,58 Euro (Spiegel Online, 2012).

ne eigenen Sendernetze und Mobilfunkmasten, die u.a. zu einem höheren Grad an Elektromog führen. Ein einziger Anbieter mit einer einzigen Infrastruktur würde hingegen genügen, um das Land mit Leistungen gleicher Qualität zu niedrigeren Kosten versorgen zu können. Weiterhin besteht die typische Kostenstruktur eines privaten Anbieters aus hohen Anschluss- und Grundgebühren und niedrigen laufenden Kosten, die es ermöglichen Großkunden Mengenrabatte zu offerieren. Daher können Großverbraucher im Gegensatz zu den Kleinverbrauchern tatsächlich von einer Liberalisierung profitieren. Auch im Bereich der Telekom ist die Preisersparnis eines Vieltelefonierers im Vergleich zu Zeiten der Bundespost ungleich größer als die eines Wenigtelefonierers. Ob Wenigtelefonierer heute überhaupt weniger zahlen ist zweifelhaft. Die Grundgebühren sind heute wesentlich höher und von stark gesunkenen Preisen für Auslandsgespräche oder Flatrate-Angeboten profitiert nur der, der sie auch tatsächlich nutzt (Wagenknecht, 2012, S. 300-301).

Des Weiteren ist das Erlassen rechtlicher Bestimmungen ebenso unabdingbar wie die Installation neuer bzw. der Umbau bestehender Verwaltungseinrichtungen, wenn eine Reduktion staatlicher Verantwortung angestrebt wird. Werden die Kosten der Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation mit den Kosten des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation verglichen, bleibt festzustellen, dass die Regulierungsbehörde mit einem Jahresetat von 186,62 Millionen Euro teurer und größer als das alte Ministerium ist. Hier wird deutlich, welche immensen finanziellen Anstrengungen der Staat unternehmen muss, um einen funktionierenden Wettbewerb zu schaffen (Engartner, 2008, S. 128). Dabei trifft die These, dass öffentliche Anbieter generell Subventionsempfänger sind, auf die Deutsche Bundespost nicht zu. Sie hat seit 1949 bis zu ihrer Auflösung 1994 kein Geld erhalten, sondern regelmäßig an die Staatskasse gezahlt. Zuletzt waren es Einnahmen von mehr als 5 Milliarden DM jährlich (Engartner, 2008, S. 111; Wagenknecht, 2012, S. 304).

4 Auswirkungen der Privatisierung am Beispiel von Deutscher Bahn und Deutscher Post

4.1 Deutsche Bahn

Nach den Beschlüssen der Bahnreform von 1994 wurden die Deutsche Bundesbahn (BRD) und die Deutsche Reichsbahn (DDR) zusammengeführt (Legel, 2008, S. 119) und in mehrere Aktiengesellschaften unter der Holding Deutsche Bahn AG aufgeteilt. Die DB Regio AG deckt den Nahverkehr, die DB Fernverkehr AG den Fernverkehr, die DB Railion den Güterverkehr und die DB Netz AG den Fahrweg ab (Legel, 2008, S. 104; Wacket, 2008, S. 26). Mit der Eintragung ins Handelsregister am 05.01.1994 wurde die formelle Privatisierung der Bahn vollzogen (Legel, 2008, S. 119).

Im Gegensatz zur materiellen Privatisierung hat sich bei den Eigentumsrechten kaum etwas geändert, der Staat ist weiterhin Alleineigentümer der Deutschen Bahn AG¹⁶. Eine vollständige materielle Privatisierung ist für das Schienennetz ohnehin per Grundgesetz ausgeschlossen (Drapatz, 2008, S. 101, 147; Legel, 2008, S. 119-120), denn nach Artikel 87e des Grundgesetzes steht auf der einen Seite der klare Auftrag, die Deutsche Bahn zwar als Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form zu führen, auf der anderen Seite aber wird die Infrastrukturverantwortung des Bundes durch zwei unterschiedliche Ansätze geregelt. Zum einen wird eine Gewährleistungsverantwortung festgeschrieben, die den Bund zu Infrastrukturbeiträgen verpflichtet. Zum anderen wird eine Einflussmöglichkeit des Bundes in Bezug auf das Schienennetz dadurch gesichert, dass im Fall einer Privatisierung des Netzes, die Mehrheit der Anteile beim Bund verbleiben muss. Diese Normen stecken die Grenzen des Bundesinflusses ab. Sie machen aber keinerlei Aussage darüber, dass der Bund über diese Vorgaben hinausgehen sollte, z.B. durch Vorbehalt des vollen Eigentums am Schienennetz oder durch Trennung von Netz und Verkehr

¹⁶ Somit können das Gewinnerzielungsmotiv wie auch der Konkursvermeidungsdruck nicht voll wirksam werden, weil Verluste gegebenenfalls auf den Steuerzahler abgewälzt werden können (Drapatz, 2008, S. 101, 148).

(Aberle, 2006, S. 495; Drapatz, 2008, S. 68-69, 93; Drees, 2010, S. 17, 20; Gramm, 2001, S. 135-138; Hellwig, 2006, S. 506; Kirchner, 2006, S. 493; Panke, 2005, S. 69; Rothengatter, 2006, S. 503; Stohrer, 2007, S. 164; Wagenknecht, 2012, S. 308).

Finanziell gesehen könnte die Deutsche Bahn AG ohne die Subventionen des Bundes als Unternehmen nicht bestehen, weil die Ertragsrate auf das von der Deutschen Bahn AG insgesamt eingesetzte Kapital in jedem Jahr seit der Bahnreform 1994 negativ war. Die nach dem PRIMON-Gutachten¹⁷ zu erwartenden Privatisierungserlöse von 4 bis 15 Milliarden Euro fallen neben den 18 bis 20 Milliarden Euro, die der Bund seit 1994 jährlich für das Eisenbahnwesen ausgibt, kaum ins Gewicht. Ein weiteres finanzielles Fiasko könnte dem Bund entstehen, wenn es zu einer Liquidation der Deutschen Bahn AG kommen sollte, weil dieser verpflichtet ist die Bahninfrastruktur aufrecht zu erhalten. D.h. im Fall einer Insolvenz müsste der Bund die Infrastrukturanlagen von den Gläubigern bzw. dem Insolvenzverwalter erwerben. Die Preise hängen dann allerdings nicht vom Zeitwert ab, sondern davon, was andere Käufer bereit wären zu zahlen und das kann erhebliche Belastungen für den Bundeshaushalt mit sich bringen (Hellwig, 2006, S. 506; Wagenknecht, 2012, S. 304).

Im intramodalen Wettbewerb konnte sich die Bahn gegen den Straßenverkehr nicht durchsetzen. Der Modal Split¹⁸ der Bahn im Personenverkehr lag 1950 noch bei 37,7 %, 1998 aber nur noch bei 7,1 %, während der Individualverkehr in der gleichen Zeit von 34,3 % auf 80,9 % stieg. Im Güterfernverkehr ist es ähnlich: Die Bahn lag 1950 noch bei 66,6 % und 1998 nur noch bei 19,9 %, der Straßengüterfernverkehr hingegen stieg von 10,5 % auf 58,7 %. Diese Entwicklung ist darauf zurückzuführen, dass zwischen 1950 und 1990 die Schienennetzlänge von 37.000 auf 30.000 Kilometer reduziert wurde, die Gesamtlänge der Straßen im gleichen Zeit-

¹⁷ Gutachten der Unternehmensberatung Booz, Allen, Hamilton zu Privatisierungsvarianten der Deutschen Bahn AG im Auftrag von Bundesverkehrs- und Bundesfinanzministerium (Hellwig, 2006, S. 505). PRIMON ist ein Akronym für Privatisierungsvarianten mit und ohne Netz (Drapatz, 2008, S. 72).

¹⁸ Gibt die Verkehrsmittelanteile an der Befriedigung der Gesamtnachfrage nach bestimmten Verkehrsdiensten an (Krieger et al.)

raum hingegen von 127.000 auf 174.700 Kilometer und die Verkehrskapazität durch Mehrspurigkeit zugenommen hat. Zudem wurde das gesamtdeutsche Schienennetz von 1993 bis 1998 von 40.457 auf 35.987 Kilometer gekürzt, während sich das Straßennetz bis 1998 auf 230.700 Kilometer vergrößerte. Anhand dieser Daten ist zu erkennen, wie intensiv der Straßenbau vorangetrieben wurde im Gegensatz zur Reduzierung des Schienennetzes¹⁹ (Drapatz, 2008, S. 94, 104-106). Weiterhin hat von 1994 bis 2003 der Bahngüterverkehr um 4,6 % zugenommen, aber der Bahnpersonenverkehr im gleichen Zeitraum um 4,4 % abgenommen (Rothengatter, 2006, S. 501). Darüber hinaus sank 2004 die Verkehrsleistung im Fernverkehr um 2,5 Milliarden auf 32,3 Milliarden Personenkilometer (Lieb et al., 2008, S. 166). Zwar wurde der Bahngüterverkehr gestärkt, wie in den Zielvorstellungen angestrebt, aber der Bahnpersonenverkehr wurde vernachlässigt.

Der Wettbewerb unter den Bahnen wurde durch die Ausschreibung von Verbindungen und Strecken der Bundesländer gewährleistet, auf die sich verschiedene Eisenbahnen bewerben konnten (Wacket, 2008, S. 26). Grundsätzlich bestehen in Deutschland auch sehr gute Voraussetzungen, um mit Hilfe von Ausschreibungen der Schienenpersonennahverkehrsleistungen erhebliche Effizienzgewinne, Haushaltsentlastungen und Mehrleistungen in qualitativer wie quantitativer Hinsicht zu erreichen. Eine Auswertung von 37 Vergaben zeigt, dass sich mit diesen Ausschreibungen Einsparungen in Höhe von mindestens 18 % erzielen lassen (Tegner, 2004, S. 776). Der Verband „Mehr Bahnen!“ kommt bei konsequenten Ausschreibungen auf Einsparungen von einer Milliarde Euro pro Jahr. Ein Beispiel für eine erfolgreiche Ausschreibung ist die Verbindung München-Passau, die dem Land Bayern vor der Ausschreibung 8,50 Euro pro Kilometer und danach nur noch 0,75 Euro pro Kilometer kostete. Dieses Beispiel stellt zwar einen Sonderfall dar, aber Schäfer, Geschäftsführer der Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des Schienenpersonennahverkehrs (BAG-SPNV), ist der Überzeugung, dass ein Ein-

¹⁹ Weitere Daten zum Bedeutungsverlust der Bahn im Verkehrsmarkt siehe Müller, 1987, S. 310-312 sowie Knierim et al., 2013, S. 2.

sparpotential von 50 % realisierbar ist²⁰. Allerdings lässt die Deutsche Bahn AG natürlich ungern Konkurrenten auf dem eigenen Netz zu und versucht dies zu verhindern (Wacket, 2008, S. 27, 129-130).

In den ersten Jahren nach der Reform stiegen die Passagierzahlen auf vielen Strecken sehr stark an. Unter anderem war das der Konkurrenz der Deutschen Bahn geschuldet, die diese Bahnen gründeten und aus Kommunen, Ländern und Privaten bestand. Dadurch wurden Provinzstrecken wiederbelebt und das Angebot ausgedehnt. Allerdings profitierte davon fast ausschließlich die Deutsche Bahn mit ihrer Nahverkehrssparte DB Regio, die deutlich mehr fahren konnte, und die DB Netz, da nicht nur die zusätzlichen Reisenden zahlten, sondern auch die Länder über die Trassengebühren²¹. Das war für den Schienenmonopolisten besonders erfreulich, denn viele Länder verzichteten auf Ausschreibungen und ließen die DB Regio weiterfahren oder schlossen langfristige Verträge mit ihr ab. Der Nahverkehr entwickelte sich somit zur profitabelsten Konzernsparte. Dabei kam das Geld nur zu rund einem Drittel von den Millionen Berufspendlern, der Rest kam aus den Kassen der Länder. 2006 beherrschte die Deutsche Bahn noch mindestens 85 % des Nahverkehrs und so erhielt sie ein Großteil der Steuergelder. Zwar wurden in den ersten Jahren nach der Reform nur wenige Strecken ausgeschrieben, aber durch moderne Züge und besseren Service der Konkurrenten kam Bewegung in den Nahverkehr (Wacket, 2008, S. 113-119).

In Deutschland wird die Mauthöhe bei Autobahnen vom Staat festgelegt, der Eigentümer der Straßen ist. Die Eisenbahnmaut hingegen legt die DB Netz fest, die Eigentümer der Gleise ist. Für die Deutsche Bahn, die selbst größter Transporteur ist, ist die Maut ein bilanziell durchlaufender Posten,

²⁰ Der Effekt darf aber nicht überschätzt werden, da es bei bisherigen Ausschreibungen um reale Kostensenkungen von bis zu 20 % kam, wobei 30-65 % des Gesamtauftragswertes für die Trassennutzung (Erklärung s.u.) aufgewandt werden mussten. Der Konkurs der Flex AG in Schleswig-Holstein zeigt, dass dem Kostensenkungspotential Grenzen gesetzt sind, weil die Gesellschaft nach den ersten Monaten Konkurs anmelden musste. Die Folgekosten für das Konkursverfahren und die Neuvergabe überstiegen zusammen mit den Zahlungen an die Flex AG das realistische Angebot der DB Regio. Zudem sind hier zusätzliche abgeschriebene Forderungen der DB Netz und DB Energie nicht einkalkuliert (Drapatz, 2008, S. 116).

²¹ Eine Trasse ist die zeitlich begrenzte Nutzung der Infrastruktur zwischen zwei Punkten (Legel, 2008, S. 113).

da Kunden die Maut indirekt mit dem Kauf ihrer Fahrkarte oder mit Bezahlung der Warenlieferung finanzieren. Allerdings stellen diese Abgaben für die Mitbewerber erhebliche finanzielle Aufwendungen dar. Mit der Einführung von Regionalfaktoren²² beklagten die Länder, dass es von da an um 250 Millionen Euro teurer wurde, weil die Preise wegen der Vernachlässigung von Nebennetzen in der Region stiegen und die Länder den Bahnen im Nahverkehr das Risiko von Trassenpreissteigerungen abnahmen. Daher scheint es für die Deutsche Bahn attraktiv, die Gebühren für die Bahnen möglichst hoch zu halten, denn dadurch wird das eigene Netz besser finanziert, jedoch zu Lasten der Steuerzahler und Fahrgäste (Legel, 2008, S. 113; Wacket, 2008, S. 123-125).

Nach Aussagen der Deutschen Bahn verliert das Unternehmen durch den Wettbewerb jedes Jahr Marktanteile. 2006 hätten die Konkurrenten dem Unternehmen rund 17 % im Güter- und 15 % im Regionalverkehr abgenommen, nur der Fernverkehr mit ICE und IC blieb verschont. Ein Gegenbericht des Verbandes „Mehr Bahnen!“ kam allerdings zu einem anderen Ergebnis: Die wirklich profitablen Aufträge wurden von den Ländern an die Deutsche Bahn vergeben. In Ballungsräumen und beim Betrieb von Straßenbahnnetzen ist die Konkurrenz praktisch nicht zum Zug gekommen. Acht Jahre nach der Bahnreform seien nur 17 % der Zugkilometer ausgeschrieben worden und das verhindere mehr Verkehr auf der Schiene und belaste den Steuerzahler. Die o.g. Zahlen der Deutschen Bahn entsprechen auch nicht ganz der Wahrheit, denn der Marktanteil der Wettbewerber macht nicht 15 %, sondern eher 7 % aus. Die Bahn hat hier nur die Kilometer, die sie selbst fährt, aber nicht die Zahl der Passagiere in die Kalkulation einbezogen (Wacket, 2008, S. 127, 129-130).

Trotz des oft erwünschten und geforderten Wettbewerbs kann dieser auch teurer werden als ein Staatsmonopol, denn eine Vielzahl von privaten Anbietern führt zu einer Vervielfachung der Verwaltungsstrukturen. Selbst wenn jedes einzelne Unternehmen eine schlanke Verwaltung aufweist, ist der aggregierte Verwaltungsaufwand deutlich höher als bei einem öffentli-

²² Regionalfaktoren implizierten letztendlich ein Preisaufschlag für Strecken in der Provinz (Legel, 2008, S. 113; Wacket, 2008, S. 123-125).

chen Monopol. Werden diese Zusatzkosten nicht durch die positiven Wirkungen eines funktionierenden Wettbewerbs auf Produktqualität und Preis ausgeglichen, entsteht ein Nachteil für die Kunden. Denn letztendlich muss der zusätzliche Aufwand vom Verbraucher ebenso bezahlt werden wie das Marketing und die höheren Gehälter der Führungskräfte in der Privatwirtschaft im Gegensatz zu den gemäßigeren Marketingkosten und Gehältern der öffentlichen Unternehmen (Wagenknecht, 2012, S. 299-300).

In der öffentlichen Debatte wurde die Deutsche Bundesbahn stets als bankrottetes Unternehmen dargestellt, das erst durch die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft profitabel wurde. Allerdings kommen die wichtigsten Neuerungen wie ICE und schnelle Strecken aus den Zeiten der sogenannten Behördenbahn. Gerade unter der Führung von Mehdorn kam es zu Flops, wie z.B. durch ein am Luftverkehr orientiertes, verwirrendes Preissystem, das scheiterte und der Bahn viel Geld und Ansehen kostete. Derartige Fehlentwicklungen wurden auf den Verbraucher umgewälzt, denn seit 1995 sind die Bahnpreise um rund 40 % gestiegen (Engartner, 2008, S. 133; Knierim, 2012, S. 86; Lieb et al., 2008, S. 177; Wacket, 2008, S. 143-153, 225; Wagenknecht, 2012, S. 293).

Außerdem brachte der Wettbewerb auch nicht die erhoffte Entlastung für den Bundeshaushalt, denn die Jahre 1994 bis 2004 waren die Teuersten. Rund 200 Milliarden Euro wurden in dieser Zeit in die Bahn investiert, das waren fast 10 % des Bundeshaushalts. Zwar wies das Unternehmen in den darauffolgenden Jahren keine Verluste mehr auf, aber die Schulden stiegen weiter. Eine Studie des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) hingegen stellte fest, dass der Wettbewerb die Fahrgastzahlen häufig um mehr als 20 % steigen ließ und zu einer deutlich besseren Leistungsqualität führte, während der staatliche Zuschussbedarf um 20 % sank. Die Stiftung Warentest kam zu einem ähnlichen Ergebnis: Die Fahrgäste würden vom zunehmenden Wettbewerb durch bessere Leistungsqualität profitieren (Wacket, 2008, S. 27, 132-133). Auch die Bahn selbst geht von einer Entlastung des Steuerzahlers aus. Von 1994 bis 2003 sollen 108 Milliarden Euro durch die Bahnreform eingespart worden sein, im

Vergleich zu einer Hochrechnung ohne Bahnreform (Drapatz, 2008, S. 102-103).

Auch in der Politik wurde die Privatisierung der Deutschen Bahn kontrovers diskutiert. Der CDU-Abgeordnete Königshofen hatte in einer Sitzung des Deutschen Bundestages vom 13.09.2007²³ die Fragwürdigkeit und Sinnlosigkeit des Vorhabens herausgestellt, ein Urteil, das auch von der Mehrheit der SPD und 71 % der Bevölkerung²⁴ geteilt wurde. Sieben Monate später wurde trotz der Gegenstimmen über die Privatisierung von zunächst 24,9 % entschieden. Müller äußert dazu, dass sachlich nichts für den Börsengang der Bahn spricht, da sie sich auf andere Weise billiger finanzieren könne²⁵ und die Erfahrungen anderer Länder gegen eine Privatisierung sprechen. In Großbritannien hat die Bahnprivatisierung ein Desaster verursacht, sodass Teile der Bahn letztendlich wieder in öffentliches Eigentum übernommen werden mussten, wie z.B. Metronet, eine der wichtigen Londoner U-Bahn-Betreiber-Gesellschaften, die Insolvenz anmelden musste. Auch Neuseeland hat sich dazu entschieden, die privatisierte Bahn wieder zurückzukaufen²⁶. Die Bilanz der Bahnprivatisierungen in anderen Nationen fällt dementsprechend überwiegend negativ aus, weil sie finanziell und verkehrspolitisch von Nachteil waren. Ein positives Gegenbeispiel ist die Schweizer Bahn, die nach wie vor in öffentlicher Regie betrieben und von der Bevölkerung sehr gut angenommen wird (Müller, 2009, S. 267-268, 274). Allerdings ist die Schweiz mit 7,5 Millionen Bewohnern nicht nur kleiner, sie konzentriert sich auch auf wenige Ballungsräume, was Verbindungen einfacher macht (Wacket, 2008, S. 217), obwohl die Schweizer Bahn im bergigen Alpenland mit weit komplizierteren Naturgegebenheiten und Witterungsbedingungen zurechtkom-

²³ Die Rede siehe Lieb et al., 2008, S. 171-175.

²⁴ Ergab eine Emnid-Umfrage von November 2006 (Lieb et al., 2008, S. 167).

²⁵ Z.B. über Anleihen oder andere Formen, die für die Deutsche Bahn AG keinerlei Problem darstellen und in der Regel günstiger sind als die Verzinsung privater Investoren (Lieb et al., 2008, S. 176).

²⁶ Nur in Japan wurde die Bahn schrittweise erfolgreich privatisiert (Drapatz, 2008, S. 171).

men muss als die Deutsche Bahn, bei der es wie erwähnt, häufiger zu witterungsbedingten Verspätungen kommt (Wagenknecht, 2012, S. 298).

Ob durch die Privatisierung die finanzielle Handlungsfähigkeit wiederhergestellt wird, ist allerdings sehr fragwürdig. Zwar werden durch einen Verkauf in der Gegenwart die Schulden kurzfristig reduziert, aber auch das Vermögen nimmt ab, d.h. es kommt zu einer beidseitigen bilanziellen Reduzierung. Ob dadurch bessere Handlungsmöglichkeiten entstehen, ist sehr kritisch zu beurteilen, weil ein Staatsunternehmen strategisch betrachtet mehr Einnahmen erwirtschaften kann als der Erlös eines Verkaufs einbringt. Letztendlich werden die Bürger dazu gezwungen, für bisher öffentliche Leistungen meist höhere Gebühren an Private zu zahlen (Müller, 2009, S. 275-276; Wagenknecht, 2012, S. 293, 304).

4.2 Deutsche Post

Nach der Öffnung des Marktes 1998 stiegen die privaten Wettbewerber in einen harten Preiskampf ein, um sich und dem Ex-Monopolisten Deutsche Telekom AG Kundensegmente abzunehmen. Der Preiskampf zwischen Neuanbieter und Telekom führte zu bis zu 90 prozentigen Senkungen der Ferngesprächstarife²⁷. Weil die Dienstanbieter jedoch das Telefonleitungsnetz der Deutschen Telekom AG für ihre Dienste mieten mussten, reichten die Gewinne häufig nicht für die Begleichung der Leitungsmietkosten. Verschuldete Neuanbieter mussten den Markt wieder verlassen²⁸ und die Telekom musste unbeglichene Rechnungen als Verlust verbuchen. Die Insolvenz vieler Anbieter ist zum einen auf die Höhe der seinerzeit genehmigten Mietpreise zurückzuführen und zum anderen auf die falsche Einschätzung der tatsächlichen Nachfrage und Kosten während der euphorischen Stimmung der Wettbewerbsöffnung. Acht Jahre nach der

²⁷ Hier sei allerdings angemerkt, dass die Privatisierung in eine Zeit fiel, die fundamentale technologische Veränderungen bei den Festnetzleistungen, aber auch im Bereich der sich gerade entwickelnden Funktelefonie hervorbrachte. Daher spricht viel für einen Preisverfall bedingt durch die neuen Technologien und nicht bedingt durch die Privatisierung (Wagenknecht, 2012, S. 294).

²⁸ Eine ähnliche Entwicklung beobachtete eine FORBA-Studie: Kurz nach dem Start von Liberalisierungen treten eine große Anzahl neuer Anbieter auf, die die Preise nach unten drücken. Doch schon bald bereinigt sich der Markt und ein paar Big Player setzen sich durch (Wagenknecht, 2012, S. 292).

Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes hat sich zwar ein ausgeglichenes Marktergebnis entwickelt, doch bedarf die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs noch immer einer tiefgreifenden staatlichen Regulierung, weil die Preise tendenziell wieder steigen (Löhr, 2006, S. 89-90; Wagenknecht, 2012, S. 294).

Sowohl in der Telekommunikations- als auch in der Postbranche erfolgte die Aufnahme eines Infrastrukturgewährleistungsauftrags in das Grundgesetz wegen der ökonomischen Branchenmerkmale, die befürchten ließen, dass der Wettbewerb nur auf den Fernnetzen (Telekommunikation) bzw. nur in den Ballungsräumen (Post) funktioniert. Schwach besiedelte Gebiete gelten in beiden Branchen auf Grund der weiten räumlichen Distanz zwischen den einzelnen Nachfragern als besonders fixkostenintensiv und daher für private Anbieter unattraktiv. Diese Befürchtung kommt in der Formulierung des Artikels 87f Absatz 1 Grundgesetz zum Ausdruck, der eine flächendeckend angemessene und ausreichende Grundversorgung verlangt. In diesen Bereichen wird die nachgefragte Menge über das Marktgleichgewicht, das sich bei einem unregulierten Wettbewerb ergeben würde, hinaus angehoben. Diese sozialpolitisch begründete Markteinflussnahme ist gleichermaßen Erklärung und Rechtfertigung für staatliche Regulierung (Gramm, 2001, S. 147; Löhr, 2006, S. 89-90).

Somit kann von einer vollkommenen Privatisierung keine Rede sein, weil die Deutsche Telekom AG im Rahmen des Universaldienstes weiterhin öffentliche Aufgaben der Grundversorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen wahrnimmt und der Bund damit einerseits die Erfüllung der Aufgaben nicht vollständig Privaten überlässt und andererseits aus wirtschafts- und sozialpolitischer Motivation die Grundversorgung durch die Verfassung gewährleistet. Die Deutsche Telekom AG ist vielmehr „unecht“ aufgabenprivatisiert worden, da sich der Gesetzgeber nicht dazu entschied alle Anteile der Deutschen Bundespost zu verkaufen²⁹ und die Grundversorgung nicht ohne Verfassungsauftrag festzuschreiben

²⁹ 2008 hielt der deutsche Staat an der Deutschen Telekom AG noch eine direkte Beteiligung von 14,8 % und eine indirekte Beteiligung von 16,9 % über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (Müller, 2009, S. 271).

(Gramm, 2001, S. 141-142; Löhr, 2006, S. 132-133; Panke, 2005, S. 33-34).

Der Privatisierungsgrad der Deutschen Post AG ist ebenso zu bewerten, wie der der Deutschen Telekom AG. Nach dem Börsengang von einer reinen Organisationsprivatisierung zu sprechen erscheint unangemessen. Eine vollständige materielle Privatisierung der Aufgabe hat aber auch nicht stattgefunden, da 1999 49,9 % der Anteile für 1.069,9 Millionen DM verkauft wurden und 2008 eine indirekte Beteiligung über die KfW von noch 30,5 % bestand. Daher handelt es sich auch um eine „unechte“ Aufgabenprivatisierung (Löhr, 2006, S. 133; Müller, 2009, S. 271; Panke, 2005, S. 33-34). Eine echte Aufgabenprivatisierung liegt erst dann vor, wenn der Staat weniger als 25 % der Anteile hält (Tschinski, 2007, S. 54).

Die Deutsche Postbank AG wurde demgegenüber 1995 formell privatisiert. Im Januar 1999 wurde sie zu 100 % an die Deutsche Post AG für 800 Millionen DM verkauft und schließlich erwarb die Deutsche Bank AG im November 2010 die Mehrheit der Postbank-Aktien. In diesem Fall kommt keine „unechte“ Aufgabenprivatisierung in Betracht, weil der Bund für den Bankenbereich keine Gewährleistungsgarantie auf Verfassungsebene übernommen hat. Das liegt daran, dass das Bankgeschäft weder die Merkmale einer Infrastruktur aufweist, noch verfügt es über die Merkmale eines natürlichen Monopols oder eines öffentlichen Guts. Somit gilt die Postbank AG als materiell privatisiert (Deutsche Postbank AG; Löhr, 2006, S. 133-134; Müller, 2009, S. 271; Panke, 2005, S. 32).

Der Paket- und Postdienst ist ein Grenzfall von sogenannter Unteilbarkeit von Diensten, die den wirtschaftstheoretischen Hintergrund für staatliche Wirtschaftstätigkeit bestimmt. Es ist bspw. wenig sinnvoll mehrere verschiedene Lieferwagen in der gleichen Straße Pakete ausliefern zu lassen, weil damit Ressourcen verschwendet werden. Privatisierungen erscheinen auch häufig deshalb günstiger, weil Kosten auf die Allgemeinheit verlagert werden. Denn oft werden Paketauslieferungen in der Privatwirtschaft von Geringverdienern getätigt, die nicht selbst für ihr Alter vorsorgen können und die Krankenversicherung z.B. über den nicht selbstständigen Ehepartner abgedeckt wird. Damit werden Kosten auf die Allge-

meinheit der Steuer- und Beitragszahler verlagert. Auch die ökologischen Kosten und Unfallkosten gehen in die betriebswirtschaftlichen Berechnungen der Paketzusteller nicht ein. Weiterhin wurden dem Staat und den sozialen Sicherungssystemen die Kosten des überwiegenden Teils der Pensionszahlungen durch die Privatisierung von Post, Telekom und Bahn aufgebürdet. Die privatisierten Unternehmen müssen bis 2090 nur etwa 18 Milliarden Euro an Pensionslasten tragen, der Bund hingegen 555 Milliarden Euro. 2009 waren es allein für die vorzeitig pensionierten Postbeamten 10 Milliarden Euro Altersruhegeld. Zwar haben Kunden auf Grund der Liberalisierung von insgesamt gesunkenen Tarifen profitiert, zugleich aber in ihrer Eigenschaft als Steuerzahler für den Stellenabbau und die Pensionslasten der ehemaligen Bundesbehörden aufkommen müssen (Engartner, 2008, S. 101-102; Müller, 2005, S. 349; Müller, 2006, S. 122, 124).

Bei Privatisierungen ist es zudem nicht unüblich, dass vergleichsweise kostenaufwendige, gesicherte Arbeitsverhältnisse in günstigere, ungesicherte Arbeitsverhältnisse, wie etwa einen Minijob, umgewandelt werden. So kann zwar die Leistung eventuell günstiger angeboten werden, aber volkswirtschaftlich ist das nur ein Scheingewinn, weil die soziale Absicherung der Menschen auf die Allgemeinheit verlagert wird (Müller, 2005, S. 350; Müller, 2006, S. 123). So gesehen wird der Wettbewerb, wenn er denn stattfindet, vor allem über die Arbeitskosten ausgetragen (Wagenknecht, 2012, S. 294).

Weiterhin wurden in Deutschland durch die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen ca. 600.000 Arbeitsplätze abgebaut. Die Telekom AG hat bis 2007 bspw. 100.000 Stellen gestrichen und danach weitere 55.000 Beschäftigte in Servicegesellschaften mit schlechteren Löhnen ausgegliedert. Auch wurde die Wochenarbeitszeit ohne Lohnausgleich von 35 auf 38 erhöht und die Einstiegsgehälter für neue Beschäftigte um 6,5 % gesenkt. Die neuen Anbieter am Markt wie Vodafone, O2 oder E-Plus haben noch schlechtere Haustarifverträge bzw. gar keinen Tarifvertrag (Wagenknecht, 2012, S. 294-295). Bei der Deutschen Post AG wurden seit 1990 160.000 Arbeitsplätze abgebaut (Engartner, 2008, S. 109). Außerdem

wurde eine Zwei-Klassen-Tarifstruktur für die vor und nach dem Jahr 2001 Eingestellten, mit Gehaltsunterschieden von bis zu 30 %, eingeführt. Die privaten Wettbewerber der Post, wie Pin AG und andere, zahlen Löhne unter Arbeitslosengeld-II-Niveau (Wagenknecht, 2012, S. 295).

Die Umsetzung des Ziels eines offenen Wettbewerbs ist nicht erkennbar. Nicht nur im Briefgeschäft beherrschen viele Altmonopolisten heute genauso wie in früheren Zeiten das Geschehen auf ihren Märkten (Lieb et al., 2008, S. 164; Wagenknecht, 2012, S. 290). Auch als die Kabelnetze der Telekom zur Verbreitung von Fernsehprogrammen privatisiert worden sind, sollte mehr Wettbewerb entstehen. Es führte allerdings von einem staatlichen Monopol zu einem privaten Monopol (Müller, 2005, S. 351; Wagenknecht, 2012, S. 290).

5 Fazit zur Privatisierung am Beispiel von Deutscher Bahn und Deutscher Post

5.1 Deutsche Bahn

Wie schon im vorangegangenen Kapitel erwähnt, konnte sich die Bahn im intramodalen Wettbewerb nicht durchsetzen. Dazu wurde das Schienennetz zu sehr reduziert und das Straßennetz großzügig ausgebaut. Die Zahl der Personen und Güter, die mit der Bahn transportiert wurden, verlagerte sich auf den Individual- und Straßengüterverkehr. Es haben politische Weichenstellungen für die Förderung des Bahnverkehrs gefehlt, davon hat die Automobilindustrie letztendlich profitiert. In diesem Kontext kann daher von einer umweltgerechten Bewältigung des Verkehrsaufkommens keine Rede sein, denn die Bahn ist gegenüber dem Straßenverkehr das umweltverträglichere Verkehrsmittel.

Die Effizienz des Konzerns dagegen hat sich im Zuge der Bahnreform sehr gesteigert. Mit dem radikalen Personalabbau wurde die Arbeitsintensität und somit die Wertschöpfung je Beschäftigten enorm erhöht. Auf den ersten Blick scheint es, als wäre die Beschäftigtenzahl nicht allzu drastisch gesunken, denn von den 331.000 Mitarbeitern 1994 sind Ende 2012 287.508 erhalten geblieben, aber diese Zahl enthält auch die Beschäftigten von hinzugekauften Unternehmen. Auf den reinen Schienenbereich bezogen ist die Entwicklung schon eher nachvollziehbar. Im gleichen Zeitraum wurde der Personalbestand von 320.000 auf 190.000 reduziert. Eine Reduzierung um knapp 40 % bei stark gestiegenen Leistungen. Der Umsatz pro Beschäftigten ist auf das dreifache angestiegen und die Wertschöpfung pro Vollzeitperson hat sich mehr als verdoppelt (Deutsche Bahn AG, 2013, S. 142; Knierim, 2013, S. 6)

Allerdings hat sich die Qualität und somit die Kunden- und Dienstleistungsorientierung verschlechtert, denn das vermehrte Auftreten von Langsamfahrten auf Grund der fehlenden Instandhaltung des Netzes, verkürzte Sitzabstände, längere Fahrzeiten gegenüber dem abgeschafften InterRegio, massive Probleme mit den Witterungsbedingungen (Klimaanlagen sowie vereiste Weichen) usw. sind keine Indizien für eine gestiegene Qua-

lität. Zwar bieten die neuen Marktakteure besseren Service und moderne Züge, aber ihr Marktanteil ist verschwindend gering.

Die Entlastung des Bundeshaushalts ist schwierig zu beurteilen, weil die Bahn bereits vor der Bahnreform Schulden aufwies. Das Geschäftsjahr 2012 konnte zwar mit einem Gewinn von 2,708 Milliarden Euro abgeschlossen werden, wovon dem Bund auch eine Dividende zusteht, aber dieser Gewinn basiert hauptsächlich auf Erlösen aus dem Nahverkehr und Schienennetz. Diese Geschäftsfelder machen zwar nur rund ein Viertel des Umsatzes, aber ca. zwei Drittel des Gewinns aus. Beide Bereiche sind hochsubventioniert und haben im letzten Jahr rund 8 Milliarden Euro staatliche Unterstützungsgelder erhalten. Dieser Subvention steht ein Gewinn von 1,6 Milliarden Euro gegenüber, d.h. ohne die Zahlungen aus Steuergeldern gäbe es Verluste von 6,4 Milliarden Euro. Des Weiteren werden die Gewinne des Geschäftsfeldes Logistik von den Kapitalkosten (z.B. Zinsen) der Zukäufe vernichtet. Das gesamte Logistik- und Auslandsgeschäft der Deutschen Bahn AG hat eine völlig unzureichende Rendite und wird über die Gewinne im Kernbereich, die wiederum über die Subventionen erreicht werden, finanziert (Deutsche Bahn AG, 2013, S. 52; Knierim et al., 2013, S. 2). Diese und noch weitere Belastungen lassen keine positive Aussage über die Entlastung des Bundeshaushalts zu, weil genau diese Haushaltsbelastungen nach wie vor immens hoch sind.

Zu bestreiten ist die Zielvorstellung, dass der Nahverkehr günstiger und besser geworden ist, denn wie bereits erwähnt, sind die Preise um ca. 40 % gestiegen und die Mängel an Zügen und Netz wirken sich unmittelbar negativ auf den Nahverkehr aus.

Zudem hatte die formelle Privatisierung auch einen wesentlichen Einschnitt in die Personalbestandsentwicklung zur Folge. In diesem Zusammenhang fokussierte sich die Flexibilisierung des Personalbereichs allerdings nur auf den Personalabbau (Panke, 2005, S. 57).

Zusammenfassend wurden durch die formelle Privatisierung der Deutschen Bundesbahn die gesteckten Ziele nur zu einem geringen Teil erreicht. Der Großteil der Ziele blieb unerreicht bzw. gegenüber den Ergebnissen der Bundesbahn konnte kaum Veränderung festgestellt werden.

5.2 Deutsche Post

Wie auch bei der Deutschen Bahn AG wurde durch die Privatisierung der Deutschen Bundespost bei gleichbleibenden Leistungen massiv Personal entlassen. Dadurch ist denkbar, dass in den Teilbereichen auch hier die Wertschöpfung je Beschäftigten und somit die Effizienz gesteigert wurde. Den Kundenbedürfnissen wird bei der Deutschen Post AG allerdings nicht schneller nachgekommen, weil es häufiger zu Verspätungen oder zu einem Verschwinden der Post kommt als vor der Postreform. Für die Telekom und die Postbank liegen in diesem Zusammenhang keine Daten vor. Eine vollkommene marktwirtschaftliche Ausrichtung ist hier nur der Postbank AG gelungen, da nur diese vollkommen privatisiert worden ist. Bei Post und Telekom hält der Staat nach wie vor Anteile und die Universaldienstverpflichtung zwingt diese Unternehmen auch in unwirtschaftlichen Regionen ihre Leistungen zu erbringen.

Die Ziele der zweiten Postreform konnten weitestgehend erfüllt werden. Es liegen zwar keine detaillierten Daten zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit vor, aber die Deutsche Telekom AG hat 55,7 % ihres Konzernumsatzes im Ausland erwirtschaftet und die Deutsche Post DHL ist mit Erfolg bereits in 220 Ländern und Territorien vertreten (Deutsche Post AG, 2013, S. 29; Deutsche Telekom AG, 2013, S. 2). Internationale Wettbewerbsfähigkeit spielt für die Deutsche Postbank AG keine große Rolle, da sie sich auf den nationalen Privat-, Geschäfts- und Firmenkundenbereich spezialisiert hat und zu den großen Finanzdienstleistern in Deutschland, mit einem Jahresgewinn von 279 Millionen Euro in 2012, gehört (Deutsche Postbank AG, 2013, S. 8-11, 93). Die nationale Wettbewerbsfähigkeit der Post und Telekom hingegen, ist durch die monopolartige Marktmacht gesichert. Die Flexibilität im Personalsektor wurde wie bei der Deutschen Bahn AG über einen massiven Personalabbau realisiert, zumindest bei Post und Telekom. Daten über die Höhe der Eigenkapitalquote der Deutschen Telekom AG von 1990 liegen nicht vor, aber im Geschäftsjahr 2012 lag sie bei 28,3 % und das weist einen relativ hohen Eigenkapitalanteil am Gesamtkapital auf (Deutsche Telekom AG, 2013, S. 59). Zum Vergleich: Die Deutsche Bahn hat eine Eigenkapitalquote von 30,3 %, die Deutsche

Post von 35,6 % und die Deutsche Postbank eine Kernkapitalquote von 12 % (Deutsche Bahn AG, 2013, S. 107; Deutsche Post AG, 2013, S. 48; Deutsche Postbank AG, 2013, S. 149)

Auf dem Telekommunikationsmarkt hat sich ein ausgeglichenes Marktergebnis entwickelt, aber die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs bedarf immer noch einer tiefgreifenden staatlichen Regulierung. Bei der Privatisierung der Kabelnetze der Telekom ist aus einem staatlichen Monopol ein privates Monopol entstanden und im Briefgeschäft beherrschen immer noch einige Altmonopolisten die Märkte. Es sind immerhin die staatlichen Monopole beendet worden, aber eine Förderung des Wettbewerbs im nennenswerten Umfang ist nicht zu erkennen.

Zwar haben die Kunden durch die Privatisierung von insgesamt gesunkenen Tarifen profitiert, wobei im Telekommunikationsbereich die Preise tendenziell wieder steigen, zugleich in ihrer Eigenschaft als Steuerzahler für den Stellenabbau und die Pensionslasten der ehemaligen Bundesbehörden aufkommen und eine Ausdünnung des Filialnetzes (Post) in Kauf nehmen müssen.

Alles in allem schneidet die Privatisierung der Deutschen Bundespost im Punkt Zielerreichung besser ab als die Privatisierung der Deutschen Bahn. Allerdings konnten nicht alle Ziele realisiert werden, sodass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen erreichten und nicht erreichten Zielen festzustellen ist. Eine Ausnahme stellt die Postbank dar, die jedoch keiner Universaldienstverpflichtung nachkommen muss und nicht in den Bereich eines natürlichen Monopols fällt. Aus finanziell strategischer Sicht wäre ein Fortbestehen des Staatsunternehmens lukrativ gewesen, weil die Bundespost bereits vor der Privatisierung Gewinne erwirtschaftet hat und diese für den Bundeshaushalt zur Verfügung standen. Die privatisierten Unternehmen Post und Telekom erwirtschaften zwar auch Gewinne³⁰ die aber nicht in vollem Umfang in den Staatshaushalt fließen, sondern als Dividende je nach Höhe der Beteiligung an den Staat ausgeschüttet werden.

³⁰ Deutsche Post 2,665 Milliarden Euro und Deutsche Telekom 3,8 Milliarden Euro im Jahr 2012 (Deutsche Post AG, 2013, S. 37; Deutsche Telekom AG, 2013, S. 82).

5.3 Allgemein

Die Frage, ob eine Privatisierung sinnvoll ist oder nicht, sollte keine ideologische Frage sein, sondern von einem größtmöglichen Nutzen für die Volkswirtschaft abhängen. Natürlich gibt es auf der einen Seite erfolgreich privatisierte Staatsunternehmen, auf der anderen Seite aber auch erfolgreich geführte Staatsunternehmen. Der Vorteil bei öffentlichen Unternehmen als natürliches Monopol besteht in der Preisfestsetzung nach Effizienzgesichtspunkten und nicht nach Gewinnmaximierung. Zwar ist das Gewinnmaximierungsverhalten in einem vollkommen wettbewerblichen Markt auch effizient, weil die Produzenten die Preise in Höhe der Grenzkosten festsetzen (Krugman et al., 2010, S. 452), aber wie schon erwähnt muss der Staat für einen funktionierenden Wettbewerb auch enorme Regulierungsanstrengungen vornehmen, sodass Regulierungsbehörden größere Ausmaße annehmen können als das vorher beauftragte Ministerium. Der Staat muss nicht nur preisregulierend eingreifen, sondern ist auch dafür verantwortlich, dass Leistungen der Daseinsvorsorge nicht abgebaut werden, um diese jeder Bevölkerungsschicht zugänglich zu machen. Außerdem werden private Anbieter gerade in Monopolsituationen versuchen ihren Gewinn zu steigern, somit den Nettowohlfahrtsverlust vergrößern sowie die Konsumentenrente schmälern.

Der Manager und Finanzexperte Otte weist zudem darauf hin, dass die modernen Managementtechniken unabhängig vom Eigentümer anwendbar seien, d.h. ob ein Milliardär oder der Staat die Eigentümerrolle übernimmt, spiele keine Rolle. Man könne grundsätzlich jeden Konzern einer etablierten Branche staatlich steuern (Wagenknecht, 2012, S. 313). In diesem Kontext sei das New Public Management erwähnt, das durch die Effizienzausrichtung in vielen deutschen Behörden bereits zu umfangreichen Reformen geführt hat, um Kosten zu reduzieren und den Prozess der Zielerreichung zu beschleunigen.

Wieczorek ist der Meinung, wenn wichtige Kernbereiche des Staates in die Hände von profitorientierten privaten Investoren gelegt werden, dass damit das Wohl oder Wehe der Gesellschaft den Gesetzen des Marktes überlassen wird und über kurz oder lang in eine Katastrophe führt, wie

auch die Finanzkrise zeigte. Selbst die Deutsche Bank vertritt eine ähnliche Ansicht, da sie bspw. die Verstaatlichung der Energiekonzerne forderte (Wagenknecht, 2012, S. 309; Wieczorek, 2010, S. 181). Jedoch sei angemerkt, dass der Verbraucher und die nationale Wirtschaft von den Privatisierungen Großbritanniens zumeist profitiert haben. Es kam zwar zu Preissteigerungen im Wasserbereich, die jedoch mit starker Qualitätsverbesserung einhergingen. Abgesehen davon sind die Preise im Gas-, Telekommunikations- und Strombereich seit der Privatisierung deutlich gesunken (Topsch, 2002, S. 253).

Letztendlich kommt der Verfasser zu dem Schluss, dass Privatisierungen gerade im Bereich natürlicher Monopole mit nicht zu unterschätzenden volkswirtschaftlichen Risiken verbunden sind, vor allem wenn kein vollkommener Wettbewerb erreicht wird. Öffentliche Unternehmen sind jedoch auch kein Garant für Erfolg, wenn diese nicht effizient geführt werden.

5.4 Ausblick

Ob die Privatisierung der Deutschen Bahn voranschreiten wird, hängt maßgeblich von der politischen Agenda und Regierung ab. Nach dem Willen der FDP wäre die Privatisierung längst vollzogen, aber die Bundeskanzlerin Merkel hielt sich bei diesem Thema bisher sehr bedeckt. Wenn im September 2013 die Koalition aus CDU und FDP abgewählt und die SPD einen Teil der Regierung stellen sollte, ist es denkbar, dass in der nächsten Legislaturperiode kein weiterer Schritt in Richtung materieller Privatisierung vollzogen wird, da sich der Großteil der SPD gegen eine materielle Privatisierung ausspricht. Bei der Deutschen Post und Deutschen Telekom ist zukünftig nicht mit einem Abstoßen der staatlichen Beteiligungen und dem Erlass der Universaldienstverpflichtung zu rechnen, daher werden diese Unternehmen zukünftig wahrscheinlich auch nicht vollkommen privatisiert.

Seit einiger Zeit existiert eine Re-Kommunalisierungsbewegung bei der sich Bürgermeister um die Rückführung privatisierter Versorgungsleistungen in die öffentliche Hand bemühen. Sie haben erkannt, dass die Grund-

versorgung der Bürger mit den wesentlichen Leistungen kostengünstiger in kommunaler Eigenregie stattfinden kann als bei profitorientierten Privat Anbietern. Auch der Deutsche Städte- und Gemeindebund erklärte 2007 die Privatisierungspolitik für gescheitert. Bei Post, Energieversorgung und Bahn hat der Staat als Versorger und Anbieter elementarer Leistungen gute Arbeit geleistet (Wagenknecht, 2012, S. 305-306). Wie sich die Haltung zur Privatisierung weiterentwickelt, bleibt abzuwarten, aber ohne schärfere staatliche Regulierungen wird sich das Misstrauen der Bürger und der Wirtschaft verfestigen und die Bewegung der Re-Kommunalisierung bzw. Re-Verstaatlichung von bestimmten Bereichen forcieren.

QUELLENVERZEICHNIS

Aberle, G. (2006). Konfliktpotentiale zwischen einzelwirtschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Effizienz. In: Kapitalprivatisierung der Deutschen Bahn AG. Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik. Hrsg.: ZBW – Leibniz Informationszentrum Wirtschaft.

Blankart, C. (1980). Ökonomie der öffentlichen Unternehmen. Eine institutionelle Analyse der Staatswirtschaft. München: Verlag Franz Vahlen.

Dehling, J., Schubert, K. (2011). Ökonomische Theorien der Politik. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.

Dettmers, S. (2008). Unternehmenskommunikation bei Privatisierungen öffentlicher Unternehmen. Ein Beitrag zur Analyse der Akzeptanz des Privatisierungsvorhabens der Deutschen Bahn AG. 1. Auflage. Wiesbaden: Gabler, GWV Fachverlage GmbH.

Deutsche Bahn AG (2013). Geschäftsbericht 2012. Berlin. Abgerufen unter: http://www1.deutschebahn.com/ecm2-db-de/gb_2012/ [11.04.2013].

Deutsche Post AG (2013). Geschäftsbericht 2012. Bonn. Abgerufen unter: <http://www.dp-dhl.com/de/investoren/finanzberichte/geschaeftsberichte.html> [11.04.2013].

Deutsche Postbank AG. Geschichte der Postbank. Abgerufen unter: https://www.postbank.de/postbank/wu_geschichte_postbank_100Jahre.html [14.03.2013].

Deutsche Postbank AG (2013). Geschäftsbericht 2012. Bonn. Abgerufen unter: https://www.postbank.de/postbank/ir_publicationen_berichte.html [11.04.2013].

Deutsche Telekom AG (2013). Geschäftsbericht 2012. Bonn. Abgerufen unter: http://www.telekom.com/investor_relations/publikationen/zwischen-geschaeftsberichte/7280 [11.04.2013].

Die Welt (2013). Bahn muss 1900 Bahnhöfe nachrüsten. Abgerufen unter: http://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/infoline_nt/brennpunkte_nt/article114130096/Bahn-muss-1900-Bahnhoefe-nachruesten.html [15.03.2013].

Dörfler, R. (2011). Die Kreditwirtschaft und das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Eine Diskussion der besonderen Behandlung des Bankensektors durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Berlin: Mensch und Buch Verlag.

Drapatz, C. (2008). Die Zukunft der Deutschen Bahn. Alternative Wettbewerbs- und Privatisierungsszenarien zur Eisenbahnreform. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Drees, C. H. P. M. (2010). Postuniversaldienst. Rechtliche Entwicklung in Vergangenheit, Gegenwart, und europäischer Zukunft. Göttingen: Cuvillier Verlag.

Engartner, T. (2008). Privatisierung und Liberalisierung – Strategien zur Selbstentmachtung des öffentlichen Sektors. In: Butterwegge et al. Kritik des Neoliberalismus. 2., verbesserte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.

Englberger, D. (2004). Wettbewerbliche Auswirkungen von Fusionen. Eine Betrachtung unter dynamischen Voraussetzungen. Regensburg: Transfer Verlag.

Frey, B. S., Kirchgässner, G. (2002). Demokratische Wirtschaftspolitik. Theorie und Anwendung. 3., überarbeitete Auflage. München: Verlag Franz Vahlen.

Fruschki, S. (2008). Kündigungsschutz bei Privatisierungen. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH.

Föhr, S. (1991). Ökonomische Analyse der internen Organisation. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.

Gramm, C. (2001). Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben. Berlin: Duncker & Humblot GmbH.

Hellwig, M. (2006). Wie bringt man einen Verlustmacher an die Börse? Kritische Anmerkungen zur Privatisierung der DB AG. In: Kapitalprivatisierung der Deutschen Bahn AG. Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik. Hrsg.: ZBW – Leibniz Informationszentrum Wirtschaft.

Hermes, G. (2008). Das Eisenbahnschienennetz – Staatliche Verantwortung und Status des Betreibers. In: Die Zukunft der Bahn. Privatisierung, Wettbewerb, öffentliche Verkehrs- und Umweltinteressen. 3. Greifswalder Forum Umwelt und Verkehr 2007. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft mbH.

iconomix. Definition Liberalisierung. Hrsg.: Schweizerische Nationalbank. Abgerufen unter:
<http://www.iconomix.ch/de/service/glossar/details/detail/default/liberalisierung/>
 [21.03.2013].

Kirchner, C. (2006). Vollendung der Bahnprivatisierung: Börsengang der Bahn AG. In: Kapitalprivatisierung der Deutschen Bahn AG. Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik. Hrsg.: ZBW – Leibniz Informationszentrum Wirtschaft.

Klodt, H., Schöning, S., Wohltmann, H. W. Definition Deregulierung. Hrsg.: Gabler Wirtschaftslexikon. Abgerufen unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/deregulierung.html#definition> [21.03.2013].

Knieps, G. (2008). Wettbewerbsökonomie. Regulierungstheorie, Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik. 3., durchgesehene und aktualisierte Auflage. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.

Knierim, B., Wolf, W. (2012). Alternativer Geschäftsbericht. Bilanz Deutsche Bahn AG 2011. Die wahre Bilanz der Bahn. Oder: Was Rüdiger Grube lieber verschweigt. Hrsg.: Bündnis Bahn für Alle. Berlin. 1. Auflage. Abgerufen unter: www.bahn-fuer-alle.de/media/docs/2012/2012-03-AltGeschBer.pdf [18.04.2013].

Knierim, B., Wolf, W. (2013). Alternativer Geschäftsbericht der DB AG 2012. Hrsg.: Bündnis Bahn für Alle. Berlin. Abgerufen unter: <http://www.bahn-fuer-alle.de/media/docs/2013/AltGeschBer2012.pdf> [18.04.2013].

Krause, T., Proeller, I. Definition Privatisierung. Hrsg.: Gabler Wirtschaftslexikon. Abgerufen unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/privatisierung.html> [21.03.2013].

Krieger, W., Malina, R., von Stackelberg, F. Definition Modal Split. Hrsg.: Gabler Wirtschaftslexikon. Abgerufen unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/modal-split.html> [22.03.2013].

Krugman, P., Wells, R. (2010). Volkswirtschaftslehre. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.

Legel, A. (2008). Veränderung der Steuerungsmechanismen bei der Privatisierung von öffentlichen Unternehmen. Am Beispiel der Deutschen Bahn. Berlin: Wissenschaftlicher Verlag.

Lieb, W., Müller, A. (2008). Das kritische Jahrbuch 2007. Nachdenken über Deutschland. Kirchsahr: Helmut Schmidt Medien GmbH.

Löhr, F. A. (2006). Bundesbehörden zwischen Privatisierungsgebot und Infrastrukturauftrag. Zur demokratischen Legitimation der Regulierung durch die Bundesnetzagentur in den Bereichen Telekommunikation und Post. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Luttmann, J. (2007). Die Liberalisierung der Netzsektoren Telekommunikation, Elektrizität und Eisenbahn. Ein intersektoraler Vergleich. In: Liberalisierung und Spezifität von Netzen Daseinsvorsorge und Zertifikate im Personenverkehr. Themenschwerpunkte der Studienkreistagung 2007. Münster: Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster.

Mantzavinos, C. (1994). Wettbewerbstheorie. Eine kritische Auseinandersetzung. Berlin: Duncker & Humblot GmbH.

Müller, J. (1987). Möglichkeiten der Privatisierung im Bereich der Deutschen Bundesbahn. In: Windisch et al. Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).

Müller, A. (2005). Die Reformlüge. 40 Denkfehler, Mythen und Legenden, mit denen Politik und Wirtschaft Deutschland ruinieren. Vollständig überarbeitete und aktualisierte Taschenbuchausgabe. München: Droemer Verlag.

Müller, A. (2006). Machtwahn. Wie eine mittelmäßige Führungselite uns zugrunde richtet. München: Droemer Verlag.

Müller, A. (2009). Meinungsmache. Wie Wirtschaft, Politik und Medien uns das Denken abgewöhnen wollen. Originalausgabe. München: Droemer Verlag.

Offermanns, M. (1990). Bürokratie und Vertrauen. Die Institution Vertrauen in der Ökonomischen Theorie der Bürokratie. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Orth, S., Ott., F. (2010). Überfordert vom Schneewetter: Warum die Bahn nicht winterfest ist. Hrsg.: Spiegel Online. Abgerufen unter: <http://www.spiegel.de/reise/aktuell/ueberfordert-vom-schneewetter-warum-die-bahn-nicht-winterfest-ist-a-735317.html> [13.03.2013].

Panke, C. (2005). Privatisierungsfolgenmanagement im Personalbereich am Beispiel der Deutschen Bahn AG. Berlin: Duncker & Humblot GmbH.

Peters, R. (2010). Internet-Ökonomie. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.

Pohl, D. (2010). Institutionen, Regulierung und Bindung. Institutionelle Erfolgsfaktoren für sektorspezifische Infrastrukturprivatisierung in Chile und Peru. Bayreuth: Verlag für Nationalökonomie, Management und Politikberatung (NMP).

Richter-Steinke, M. (2011). Auswirkungen von Privatisierungen auf Gewerkschaften. Die Privatisierung der europäischen Eisenbahnen am Beispiel der Deutschen Bahn im Kontext von Liberalisierung, Europäisierung und Globalisierung. Münster: Verlagshaus Monsenstein und Vannerdat OHG.

Rodi, M. (2008). Die Zukunft der Bahn – Privatisierung, Wettbewerb, öffentliche Verkehrs- und Umweltinteressen. In: Die Zukunft der Bahn. Privatisierung, Wettbewerb, öffentliche Verkehrs- und Umweltinteressen. 3.

Greifswalder Forum Umwelt und Verkehr 2007. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft mbH.

Rothengatter, W. (2006). Das Eigentumsmodell enthält die klareren Optionen für eine gestaltungswillige Bahnpolitik. In: Kapitalprivatisierung der Deutschen Bahn AG. Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik. Hrsg.: ZBW – Leibniz Informationszentrum Wirtschaft.

Rüttgers, C. (2009). Wettbewerb in der deutschen Trinkwasserwirtschaft? Ein disaggregierter Regulierungsansatz und seine wettbewerblichen Implikationen. Berlin: Duncker & Humblot GmbH.

Schmidt, I. (2005). Wettbewerbspolitik und Kartellrecht. Eine interdisziplinäre Einführung. 8., neu bearbeitete Auflage. Stuttgart: Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft.

Siebert, H., Lorz, O. (2007). Einführung in die Volkswirtschaftslehre. 15., vollständig überarbeitete Auflage. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.

Spiegel Online (2012). Deutsche Post: Briefporto soll auf 58 Cent steigen. Abgerufen unter:
<http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/deutsche-post-erhoeht-porto-fuer-briefe-auf-58-cent-a-855947.html> [14.03.2013].

Steinmann, A. (2008). Entwicklungslinien des Bahnregulierungsrechts. In: Die Zukunft der Bahn. Privatisierung, Wettbewerb, öffentliche Verkehrs- und Umweltinteressen. 3. Greifswalder Forum Umwelt und Verkehr 2007. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft mbH.

Stigler, G. J. (1975). Die vollständige Konkurrenz im historischen Rückblick. In: Wettbewerbstheorie. Hrsg.: Klaus Herdzina. Köln: Verlag Kiepenheuer & Witsch.

Stohrer, K. (2007). Informationspflichten Privater gegenüber dem Staat in Zeiten von Privatisierung, Liberalisierung und Deregulierung. Ein Beitrag zur Systematisierung und Vereinheitlichung des Allgemeinen Informationsrechts. Berlin: Duncker & Humblot GmbH.

Tegner, H. (2004). Marktzugang im Schienenpersonennahverkehr – Eine politökonomische Analyse. In: Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik. Hrsg.: ZBW – Leibniz Informationszentrum Wirtschaft.

Topsch, K. (2002). Die Privatisierung staatlicher Unternehmen in Großbritannien. In: Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergie recht. Köln, Berlin, Bonn, München: Carl Heymanns Verlag KG.

Tschinski, A. D. (2007). Die gesetzliche Exklusivlizenz der Deutschen Post AG und gewerbliche Erbringung von Briefdienstleistungen durch private Unternehmer. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH.

Wacket, M. (2008). Mehdorn, die Bahn und die Börse. Wie der Bürger auf der Strecke bleibt. München: Redline Wirtschaft, FinanzBuch Verlag.

Wagenknecht, S. (2012). Freiheit statt Kapitalismus. Über vergessene Ideale, die Eurokrise und unsere Zukunft. Erweiterte und aktualisierte Neuauflage. Frankfurt am Main: Campus Verlag GmbH.

Weimann, J. (2009). Wirtschaftspolitik. Allokation und kollektive Entscheidung. 5., verbesserte Auflage. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.

Welzel, M. (2008). Kooperation und vertikale Wettbewerbsbeschränkungen in selektiven Vertriebssystemen: das Beispiel des europäischen Automobilvertriebs. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH.

Wieczorek, T. (2009). Die verblödete Republik. Wie uns Medien, Wirtschaft und Politik für dumm verkaufen. Originalausgabe. München: Droemer Verlag.

Wieczorek, T. (2010). Die geplünderte Republik. Wie uns Banken, Spekulanten und Politiker in den Ruin treiben. Originalausgabe. München: Droemer Verlag.

Windisch, R. (1987). Privatisierung natürlicher Monopole: Theoretische Grundlagen und Kriterien. In: Windisch et al. Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).

Woekener, B. (2011). Mikroökonomik für Bachelorstudenten. 2., völlig überarbeitete Auflage. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.

Wolf, W. (2006). In den letzten Zügen. Bürgerbahn statt Börsenwahn. Hamburg: VSA-Verlag.

Zobel, S. (2007). Beamtenrechtliche Folgeprobleme einer Privatisierung von Staatsunternehmen. Aachen: Shaker Verlag GmbH.

ERKLÄRUNGEN

VERSICHERUNG NACH § 17 SPO

Hiermit versichere ich, dass die vorliegende Arbeit von mir selbstständig und ohne unerlaubte fremde Hilfe angefertigt worden ist, insbesondere, dass ich alle Stellen, die wörtlich oder annähernd wörtlich oder dem Gedanken nach aus Veröffentlichungen, unveröffentlichten Unterlagen und Gesprächen entnommen worden sind, als solche an den entsprechenden Stellen innerhalb der Arbeit durch Zitate kenntlich gemacht habe. Die Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form noch keinem anderen Prüfungsverfahren vorgelegen.

Ich bin mir bewusst, dass eine falsche Versicherung rechtliche Folgen haben wird.

Datum: _____ Unterschrift: _____

ERKLÄRUNG ZUR VERÖFFENTLICHUNG

Mir ist bekannt, dass ich mein Einverständnis ohne Angaben von Gründen und ohne nachteilige Folgen für die Bewertung meiner Arbeit verweigern kann.

Ich bin damit **(Zutreffendes bitte ankreuzen)**

- einverstanden**
- nicht einverstanden**

dass meine Bachelor-Thesis (BT-Nr. _____) im Falle ihrer im Bewertungsverfahren für das Kolloquium festgestellten Eignung in die Bibliothek der HdBA aufgenommen wird.

(Bitte nur ankreuzen, wenn zutreffend!)

- Die Bachelor-Thesis darf nicht veröffentlicht werden, da sie Daten enthält, die der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht werden dürfen (Sperrvermerk).**

Datum: _____ Unterschrift: _____