

Krakowski, Michael

Article — Digitized Version

Deregulierung in den Ausnahmereichen des GWB

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Krakowski, Michael (1988) : Deregulierung in den Ausnahmereichen des GWB, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 2, pp. 90-97

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136369>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Michael Krakowski

Deregulierung in den Ausnahmereichen des GWB

Von der allgemeinen Diskussion um Deregulierung sind auch die Ausnahmereiche des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) erfaßt worden. Mit welchen Tatbeständen wurden die Ausnahmereiche des GWB 1957 begründet? Halten die Begründungen einer Überprüfung heute noch stand? Wo könnten Reformen ansetzen?

Zur Diskussion um eine Deregulierung in den Ausnahmereichen des GWB haben die Erfahrungen aus dem Ausland beigetragen, denn in den meisten westlichen Industrieländern sind schon wichtige Deregulierungsmaßnahmen getroffen oder zumindest beschlossen worden. Ausländische Regierungen treten hierzulande aber auch direkt als Interessenten auf, da in regulierten Bereichen erhebliche Handelshemmnisse bestehen, die Unternehmen aus anderen Ländern benachteiligen. Aus dem gleichen Grund hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften im Rahmen ihrer Anstrengungen zur Verwirklichung eines gemeinsamen Binnenmarktes bis 1992 ihre Kritik an nationalen Regulierungsmaßnahmen verstärkt. Die Bundesregierung hat dieser Entwicklung durch Einsetzung einer Arbeitsgruppe Rechnung getragen, die sich im Rahmen der Prüfung, ob eine Novelle des GWB vorgenommen werden soll, insbesondere mit den Vorschriften über die Ausnahmereiche beschäftigen wird.

Unbestritten bleibt, daß staatliches Handeln notwendig ist und staatliche Gesetze erst die Voraussetzung effektiven modernen Wirtschaftens schaffen. Sofern Regeln für alle gelten, handelt es sich um Rahmenbedingungen, mit denen die Spielregeln für wirtschaftliches Handeln festgelegt werden. Davon zu unterscheiden sind allerdings spezifische Einschränkungen der Gewerbe- und Vertragsfreiheit, die sich nur auf einzelne Wirtschaftsbereiche beziehen. Solche Einschränkungen werden als staatliche Regulierungen bezeichnet. Die vorhandenen Regulierungen sind so vielfältiger Art und wurden aus so verschiedenen Gründen eingeführt, daß jeder Versuch einer Systematisierung unvollständig bleiben muß. Gleichwohl ist es nützlich, Preis- und

Marktzutrittsregulierungen einerseits und Verhaltensregulierungen andererseits zu unterscheiden.

Preis- und Marktzutrittsregulierungen betreffen vorwiegend Wirtschaftsbereiche, in denen freier Wettbewerb nicht möglich erscheint. Verschiedene ökonomische Begründungen, auf die noch eingegangen wird, können dafür angeführt werden. Um diese Art der Regulierung geht es bei den Ausnahmereichen des GWB.

Bei Verhaltensregulierungen sollen andere Ergebnisse erreicht werden, als sie ein freier Wettbewerb hervorbringen würde. Dabei wird nicht in Frage gestellt, daß Wettbewerb in dem betreffenden Bereich möglich wäre. Verhaltensregulierungen sind etwa Vorschriften des Umweltschutzes, Unfallvorschriften oder Produktqualitätsregulierungen; solche Regulierungen existieren in mehr oder weniger ausgeprägter Form in allen Wirtschaftsbereichen. Regulierung bezeichnet immer direkte (mikroökonomische) staatliche Eingriffe in die Gewerbe- und Vertragsfreiheit; indirekte makroökonomische Maßnahmen, etwa der Geld- und Fiskalpolitik, rechnen somit nicht dazu, obwohl sie privates Wirtschaften erheblich beeinflussen.

Neben diesen staatlichen Beschränkungen des Wettbewerbs sind auch solche möglich, die von den privaten Wirtschaftsteilnehmern ausgehen. In einer marktwirtschaftlichen Ordnung bestehen unter bestimmten Voraussetzungen Anreize dafür, weil sich so beispielsweise die Preise erhöhen lassen. Staatliches Handeln muß derartige Wettbewerbsbeschränkungen verhindern und die marktwirtschaftliche Ordnung schützen.

Gesetzliche Ausnahmereiche

In der Bundesrepublik existiert mit dem GWB ein Gesetz, das private Wettbewerbsbeschränkungen verhindern soll. Kartelle – und damit Absprachen über Preise oder Marktzutritte – sind verboten. Als einfaches Bundesgesetz gilt das GWB freilich nicht, wenn andere Gesetze den Privaten zwingend ein Verhalten vorschrei-

Dr. Michael Krakowski, 35, ist Leiter der Forschungsgruppe Besondere Forschungsbereiche im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

ben, das nach dem GWB zu untersagen wäre, auch wenn dieses Gesetz etwas euphemistisch oft als „Grundgesetz der Marktwirtschaft“ bezeichnet wird. Dies trifft insbesondere für die Arbeitsmärkte zu – Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sind offensichtlich Kartelle – und für freie Berufe, bei denen staatliches oder aufgrund staatlicher Ermächtigung gesetztes Berufsrecht individuelle Handlungsfreiheit insoweit ausschließt; zu denken ist hier etwa an Gebührenordnungen verschiedener Berufsverbände, die einen Preiswettbewerb verhindern.

Daneben gibt es im GWB selbst die Ausnahmereiche, auf die alle oder einige Vorschriften dieses Gesetzes ausdrücklich nicht zutreffen. In diesen Bereichen herrscht – in unterschiedlichem Maße und in unterschiedlichen Formen – eine Preis- bzw. Marktzutrittsregulierung, die oft in Zusammenarbeit mit Verbänden des betreffenden Wirtschaftszweiges durchgeführt wird. Diese Branchen sind jeweils vom Kartellverbot (GWB § 1) befreit. Eine Folge davon ist die Freistellung von § 15 GWB, in dem die Nichtigkeit von Verträgen über Preisgestaltung oder Geschäftsbedingungen zwischen Anbietern festgelegt ist, und § 18 GWB, der Ausschließlichkeitsbindungen untersagt. Der Verkehr und die Landwirtschaft sind in bestimmten Fällen vom GWB insgesamt ausgenommen.

Soweit die Ausnahmereiche nicht insgesamt der Anwendung des GWB entzogen sind, unterliegen sie weiterhin der allgemeinen kartellrechtlichen Mißbrauchsaufsicht, nach der das Bundeskartellamt die mißbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung untersagen kann. Hinzu kommt eine spezielle Mißbrauchsaufsicht, die eine mißbräuchliche Ausnutzung der Freistellung von Vorschriften des GWB betrifft.

Die wichtigsten Regelungen

Die Ausnahmereiche und die wichtigsten Regelungen sind hier in der Tabelle wiedergegeben. Es ist jeweils angegeben, wo der Ausnahmereich im GWB behandelt wird und von welchen Regelungen er freigestellt ist, welche staatliche Stelle die Funktion der Fachaufsichtsbehörde übernimmt (und insbesondere für die Genehmigung von Preisen zuständig ist), ob eine Marktzutrittsregulierung besteht und wie die spezielle Mißbrauchsaufsicht gestaltet ist. In der letzten Spalte werden jeweils stichwortartig die wirtschaftspolitischen Regulierungsbegründungen angeführt, wie sie den offiziellen Stellungnahmen (Gesetzesbegründungen etc.) entnommen werden können. Diese ökonomischen Gesichtspunkte waren freilich niemals alleine für die Frei-

stellung ausschlaggebend. Und ob die aufgeführten Gründe überhaupt zutreffen, ist eine andere Frage.

Die Erörterung, ob die Ausnahmereiche des GWB in der bestehenden Form (noch) gerechtfertigt sind, muß mit diesen ökonomischen Gesichtspunkten beginnen. Falls sie nicht zutreffen, sollte eine Sonderbehandlung aufgegeben werden. Wenn ihnen jedoch eine – vielleicht auch nur eingeschränkte – Bedeutung zukommt, ist zu prüfen, ob sie für die Rechtfertigung eines Ausnahmereiches, also einer allgemeinen Freistellung vom Kartellverbot, ausreicht. Denn wenn die Ausnahmereiche abgeschafft werden, heißt das noch nicht, daß Kartelle überhaupt nicht möglich wären; vielmehr gibt es in den §§ GWB 2-8 verschiedene, allen Branchen offenstehende Ausnahmen vom Kartellverbot, die freilich dann jeweils erst vom Bundeskartellamt genehmigt werden müssen und deren Genehmigung wieder zurückgezogen werden kann.

Natürliches Monopol

Bei natürlichen Monopolen ist ein einzelnes Unternehmen in der Lage, die betrachtete Leistung zu geringeren Kosten herzustellen als jede größere Zahl von Unternehmen, weil Massenproduktions- oder Verbundvorteile vorliegen. Ein natürliches Monopol kann auch nur temporär sein – bei genügend großem Marktzuwachs mag es verschwinden – oder aufgrund technischer Entwicklungen seine Grundlage verlieren. Falls ein natürliches Monopol vorliegt, würden mehrere Anbieter auf dem betrachteten Markt zu ineffizienter Produktion führen; im Wettbewerb bliebe letztlich nur ein Anbieter übrig, der Monopolpreise fordern könnte. Um dies zu verhindern, werden die Preise natürlicher Monopolisten einer staatlichen Kontrolle unterworfen.

Wichtiger noch ist eine zweite Regulierungsbegründung: Natürliche Monopole sind häufig instabil, d.h. im Wettbewerb würde sich nicht nur ein Unternehmer durchsetzen. Dies liegt daran, daß meist verschiedene Produkte gleichzeitig angeboten werden und keine stabile Preisstruktur existiert, bei der nicht ein Konkurrent zumindest den Preis für eines der Produkte unterbieten könnte, obwohl er zu insgesamt höheren Kosten produziert¹. Dieser Fall führt zur Begründung von Marktzutrittsbeschränkungen durch staatliche Regulierung. Der natürliche Monopolist wird staatlich geschützt.

Ob einigermaßen beständige natürliche Monopole überhaupt existieren, ist umstritten. Längerfristig ange-

¹ Die klassische Beschreibung dieses Falles findet sich bei Gerald Faulhaber: Cross-Subsidization: Pricing in Public Enterprises, in: American Economic Review, Vol. 65 (1975), S. 966-977.

WETTBEWERBSPOLITIK

Die Ausnahmereiche des GWB

Bereich	GWB §	Freigestellt von	Fachaufsichtsbehörde	Marktzutrittsregulierung	Spezielle Mißbrauchsaufsicht nach GWB	Wirtschaftspolitische Regulierungsbe-gründung
Verkehr						
Güterverkehr	§ 99, Abs. 1 § 99, Abs. 2	GWB insgesamt (falls andere gesetzliche Regelung greift), sonst GWB § 1, 15-18	Bundesanstalt für den gewerblichen Güterfernverkehr (BAG)	Bedarfsprüfung, Lizenzen über BAG	Mißbrauchsaufsicht nach § 104 (bei Freistellung nach § 99, Abs. 2)	ruinöse Konkurrenz, Schutz der Bundesbahn
Binnenschifffahrt	-- --	-- --	Bundesminister für Verkehr, über Wasser- u. Schifffahrtsdirektionen	-----	-- --	-- --
Bahn	-- --	-- --	Bundesminister für Verkehr	Bedarfsprüfung nach § 4 Allgemeines Eisenbahngesetz	-- --	öffentliches Gut, natürliches Monopol
Nahverkehr	-- --	-- --	Von Ländern bestimmte Behörden nach § 39 Personenbeförderungsgesetz	Bedarfsprüfung nach § 13 Personenbeförderungsgesetz	-- --	ruinöse Konkurrenz
Steuern	-- --	-- --	-- --	Bedarfsprüfung nach § 4 Personenbeförderungsgesetz	-- --	-- --
Luftfahrt	-- --	-- --	Bundesminister für Verkehr	Genehmigungspflichtig nach § 21 Luftverkehrsgesetz	-- --	-- --
Post (Nachrichtenübermittlung)	-- --	-- --	Bundespostminister in Verbindung mit Postverwaltungsrat	Marktzutritt verboten	-- --	natürliches Monopol
Land- u. Forstwirtschaft						
Marktverordnungen	§ 100, Abs. 8	GWB insgesamt	Bundesernährungsminister	-----	-----	Witterungsabhängigkeit der Produktion, inverses Angebotsverhalten
Erzeugervereinigungen	§ 100, Abs. 1	GWB § 1	-----	-----	Mißbrauchsaufsicht nach § 104	-- --
Vertikalverträge	§ 100, Abs. 2-4	GWB § 15, 18	-----	-----	-- --	-- --
Sonderfälle (EGKS-Vertrag, Deutsche Bundesbank, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Branntweinmonopol)	§ 101	GWB insgesamt	-----	-----	-----	-----
Banken	§ 102	GWB § 1, 15, 38, Abs. 1 Nr. 11	Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (BAK)	subjektive Faktoren nach Kreditwesengesetz	Mißbrauchsaufsicht (Einvernehmen der Fachaufsicht notwendig nach § 102, Abs. 4, 5)	ruinöse Konkurrenz
Versicherungen	-- --	-- --	Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (BAV)	subjektive Faktoren nach Versicherungsaufsichtsgesetz	-- --	-- --
Verwertungsgesellschaften	§ 102a	GWB § 1, 15	Deutsches Patentamt	-----	Mißbrauchsaufsicht nach § 102a, Abs. 2	-- --
Versorgungsunternehmen (Strom, Gas)	§ 103	GWB § 1, 15, 18	Länder	Prüfung der Versorgungsverhältnisse nach Energiewirtschaftsgesetz	Mißbrauchsaufsicht nach § 103, Abs. 5, 6	natürliches Monopol

legt müßten sie aber schon sein, um eine Freistellung vom GWB zu rechtfertigen. Innerhalb der heutigen Ausnahmebereiche dürften natürliche Monopole allenfalls bei lokalen Netzen des Fernmeldewesens, der leitungsgebundenen Energieversorgung und Teilen des Eisenbahnnetzes vorliegen. Bei Fernleitungen ist dies wohl schon nicht mehr der Fall, wobei die Abgrenzung zwischen Fernleitung und lokalem Netz allerdings nicht eindeutig ist. In den drei angesprochenen Bereichen wird das Argument eines natürlichen Monopols als Regulierungs begründung angeführt.

Ruinöse Konkurrenz

Ruinöse Konkurrenz ist ein recht schillernd gebrauchter Begriff und wird meist von den Interessenvertretern der betroffenen Wirtschaftszweige benutzt, um eine Situation zu kennzeichnen, bei der der Wettbewerb ihrer Ansicht nach „zu stark“ ist. Ökonomisch kennzeichnet dieser Begriff einen Markt, auf dem bei freiem Wettbewerb aufgrund spezieller Gegebenheiten schließlich überhaupt kein Angebot mehr existiert. Eine solche Situation ist bei asymmetrischer Informationsverteilung denkbar. Zwei Situationen sind hier zu unterscheiden: In der ersten fehlen den Kunden Informationen über das Angebot (meist über die Qualität), und in der zweiten sind die Kunden über bestimmte Tatbestände besser informiert als die Anbieter.

Bei Qualitätsunsicherheit können die Kunden nicht sicher sein, ob sie zu einem gegebenen Preis nicht ein Gut bekommen, für das sie – bei vollständiger Information – nur weniger zahlen würden. Deshalb besteht eine Tendenz, ohnehin nur billige Produkte nachzufragen. Die Anbieter wissen um diese Tendenz und senken daher die angebotene Qualität². Dieser Prozeß mag so lange weitergehen, bis überhaupt keine Nachfrage (und kein Angebot) auf diesem Markt mehr existiert, obwohl eine bestimmte Qualität zu Kosten hergestellt werden kann, die die Kunden auch zu bezahlen bereit sind. Falls eine asymmetrische Informationsverteilung dieser Art vorliegt, kann deshalb eine staatliche Regulierung der Qualität gefordert werden.

Bei Banken und Versicherungen wird Regulierung u.a. so begründet. Für den Sparkunden oder den Versicherungsnehmer ist ein wichtiges Qualitätsmerkmal des Angebots, wie sicher die Rückzahlung des einge-

zahlten Betrages oder die Auszahlung der Versicherungssumme im Schadensfall ist. Da diese Zeitpunkte in der Zukunft liegen, müßten sie die Bonität der Anbieter überprüfen, was für normale Kunden schwierig ist. Deshalb führen hier staatliche Stellen durch Anlagegrundsätze, Mindestkapitalvorschriften usw. eine Qualitätsregulierung durch.

Der zweite Fall der asymmetrischen Informationsverteilung spielt vor allem bei Versicherungen eine Rolle, denn hier weiß der Kunde über wichtige Parameter (etwa seine eigene Gesundheit) zumindest potentiell besser Bescheid als der Anbieter. Die Unternehmen sind dagegen bei der Risikoklassifizierung auf wenige, leicht abfragbare Eigenschaften wie Alter, Geschlecht, Wohnsitz usw. angewiesen. Ein Anbieter, der nach mehr Merkmalen als andere differenziert, kann nun versuchen, alle „guten Risiken“ auf sich zu vereinigen³. Daher wird befürchtet, daß die Merkmalsdifferenzierungen im Kampf um gute Risiken so weit getrieben werden, daß diese völlig undurchschaubar werden und der Versicherungsmarkt zusammenbricht. So wird eine staatliche Regulierung der Merkmalsdifferenzierung begründet.

Auch im Bereich des Verkehrs wird sowohl für einzelne Verkehrsträger als auch für alle zusammengekommen häufig die Gefahr einer ruinösen Konkurrenz beschworen. Diese Argumente halten einer ökonomischen Analyse allerdings nicht Stand. Als Beispiel sei hier die gängige Behauptung zitiert, beim Lastkraftwagenverkehr würde für die Rückfahrt – die ja in jedem Falle unternommen werden muß – Ladung zu jedem noch so niedrigen Preis angenommen und so der Markt „kaputtgemacht“. Tatsächlich wäre dies ein Zeichen für Überkapazitäten am Markt, die nur aufgrund der vorhandenen Regulierung bestehen bleiben.

Neben den hier angerissenen ökonomischen Argumenten werden in der politischen Diskussion von den verschiedenen interessierten Seiten weitere vorgetragen, die alle eine Sonderbehandlung des betrachteten Bereiches rechtfertigen sollen, aber im Kern nur Probleme beschreiben, mit denen in einer marktwirtschaftlichen Ordnung alle Unternehmen zu tun haben.

Der Stand der Deregulierungsdiskussion ist in den einzelnen Bereichen recht unterschiedlich, daher müssen sie getrennt behandelt werden⁴.

Verkehr

Die Freistellung von Verkehrsunternehmen von den Vorschriften des GWB umfaßt zwei völlig unterschiedli-

² Es setzen sich also die schlechten Qualitäten (Zitronen) durch; vgl. George Akerlof: The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 84 (1970), S. 488-500.

³ Vgl. Michael Rothschild, Joseph Stiglitz: Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 90 (1976), S. 629-649.

⁴ Vgl. ausführlich den vom Autor herausgegebenen Band mit dem Titel „Regulierung in der Bundesrepublik Deutschland – Die Ausnahmebereiche des GWB“, Hamburg 1988.

che Regelungen. Nach § 99 Abs. 1 GWB unterliegen Anbieter im Verkehrswesen nicht dem GWB, soweit andere Gesetze maßgebend sind, nach denen die Vertragsbedingungen geregelt sind oder nach denen solche Bedingungen und Entgelte hoheitlich genehmigt werden müssen. Eine Mißbrauchsaufsicht nach Kartellrecht existiert hier nicht. Vielmehr wird davon ausgegangen, daß andere Stellen wie beispielsweise das Bundesaufsichtsamt für den Güterfernverkehr auch wettbewerbliche Aspekte berücksichtigen. Letztlich werden in diesem Paragraphen nicht private Wettbewerbsbeschränkungen vom GWB ausgenommen, sondern es wird verhindert, daß verkehrsrechtlich genehmigte Verträge noch einmal einer zweiten Kontrolle unterzogen werden.

Eine Deregulierung des Verkehrswesens bedeutet daher in erster Linie eine Änderung der Verkehrsgesetze; mit einem Fortfall des § 99 Abs. 1 GWB wäre für sich genommen wenig erreicht. Erste Schritte in Richtung auf mehr Wettbewerb könnten freilich auch schon im Rahmen der gegebenen Gesetze getan werden, wenn die Zahl der Konzessionen für Unternehmen des Verkehrswesens erhöht und die derzeit geltenden Margen für zugelassene Tarife erweitert würden. Langfristig ist eine weitgehende Neuordnung dieses Bereiches mit freiem Marktzutritt (außer gewissen subjektiven Anforderungen) und freiem Preiswettbewerb anzustreben. Überzeugende ökonomische Gründe dagegen liegen nicht vor.

Eine Neuordnung des Verkehrsbereiches wird nur in Einklang mit den anderen Ländern der Europäischen Gemeinschaft möglich sein. Hier geht von den Partnerländern ein Druck auf Deregulierung auch in der Bundesrepublik Deutschland aus. Erste Schritte in Richtung auf mehr Wettbewerb im grenzüberschreitenden LKW-Verkehr durch eine höhere Zahl von Konzessionen wurden bisher von der Regierung der Bundesrepublik jedoch blockiert.

Im § 99 Abs. 2 ist die Freistellung von Kartellen in der Luftfahrt, von Hafener Unternehmen etc. geregelt, die nicht

auf einer hoheitlichen Grundlage beruhen; es handelt sich hier also um echte private Wettbewerbsbeschränkungen, die nur vom Kartellverbot, aber nicht vom GWB insgesamt freigestellt sind. Die kartellrechtliche Mißbrauchsaufsicht bleibt also wirksam. Dieser Absatz des § 99 könnte für sich genommen leicht gestrichen werden, denn falls einige der zur Zeit ausgenommenen Kartelle als weiterhin sinnvoll angesehen werden, ist eine Genehmigung nach den allgemeinen Ausnahmeschriften vom Kartellverbot im GWB möglich, etwa als Rationalisierungskartell.

Bundespost

In der Telekommunikation ist die Deregulierungsdiskussion schon recht weit vorangeschritten. Es ist zu erwarten, daß noch in diesem Jahr erste Maßnahmen auf der Grundlage des im September 1987 vorgelegten Berichtes der Regierungskommission⁵ Fernmeldewesen beschlossen werden. Zu einem vollständig freien Wettbewerb in diesem Bereich wird es (vorerst) allerdings nicht kommen.

Zwei Punkte sind es vor allem, die bei der Deregulierung der Telekommunikation brisant sind: Einmal die Frage, ob Wettbewerb auch im Netz zugelassen werden soll, und zum anderen die sogenannte „Tarifeinheit im Raum“ also die Subventionierung einzelner Gesprächsarten und Übertragungswege durch andere; für letztere werden soziale Gesichtspunkte angeführt. Die Mehrheit der Regierungskommission hat sich entschieden, zwar eine Orientierung der Tarife an den Kosten zu empfehlen – die Tarifeinheit tendenziell also aufzugeben –, das Monopol der Deutschen Bundespost beim Netz und der Übertragung von Sprache (Telefondienst) aber beizubehalten. Ein Grund hierfür ist ein (vermutetes) natürliches Monopol bei den Ortsnetzen, was allerdings eine Aufgabe des Netzmonopols bei Fernleitungen nicht ausschließen würde.

Zudem wurde vorgeschlagen, die Gelbe Post (Briefe, Pakete etc.) und die Graue Post (Telekommunikation)

⁵ Neuordnung der Telekommunikation, Bericht der Regierungskommission Fernmeldewesen, Vorsitz Eberhard Witte, Heidelberg 1987.

WELTKONJUNKTUR DIENST

Jahresbezugspreis
DM 80,-
ISSN 0342-6335

Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

organisatorisch zu trennen und die Subventionierung der Gelben durch die Graue zu beenden. Immerhin deckte die Bundespost im Jahre 1985 die Kosten des Briefdienstes zwar knapp (99%), des Päckchen- und Paketdienstes aber nur zu 74% bzw. 63%; beim Fernsprehdienst dagegen betrug der Kostendeckungsgrad 115%⁶. Eine organisatorische Trennung und die Aufgabe der Quersubventionierung würde also wohl die Preise für die gelben Dienste ansteigen lassen.

Wichtig ist ebenfalls der Vorschlag, die Hoheitsfunktionen – also die Regulierungsbefugnis – von der Unternehmenstätigkeit zu trennen. Beide Aufgaben werden zur Zeit von der Bundespost wahrgenommen. Gerade wenn dieser Bereich aber etwas stärker dem Wettbewerb geöffnet werden soll, darf ein Wettbewerber – hier die Bundespost – nicht gleichzeitig Regulierungsbefugnisse haben; sonst wäre nämlich zu befürchten, daß er diese auch eigennützig einsetzt.

Banken und Versicherungen

Im Regierungsentwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen aus dem Jahre 1957 war kein Ausnahmereich für Banken und Versicherungen vorgesehen. Erst der Druck der Interessenten hat schließlich zu einer Freistellung geführt; ihre praktische Bedeutung hat für beide Branchen seitdem deutlich abgenommen.

In der Kreditwirtschaft waren Zinssätze und Provisionen anfangs noch staatlich reguliert. Mit der Freigabe im Jahre 1977 und der späteren Aufgabe von Zinsempfehlungen durch die Verbände sind die wichtigsten der unter die Freistellung fallenden Tatbestände weggefallen. Für die Banken könnte der Ausnahmereich wohl ohne größere Schwierigkeiten abgeschafft werden.

Bei den Versicherungen ist die Zahl der Sparten, in denen die Prämienhöhe staatlich reguliert ist, im Laufe der Zeit ebenfalls zurückgegangen. Gleichwohl ist der Ausnahmereich hier durchaus noch von erheblicher praktischer Bedeutung, insbesondere bei der Prämien-erhöhung und der Standardisierung von Versicherungsbedingungen. Die bisherige Praxis, daß ausländische Anbieter in der Bundesrepublik nur über eigenständige Filialen – also nicht direkt aus dem Ausland – ihre Produkte anbieten dürfen, kann nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshof vom letzten Jahr allerdings nicht mehr in der bisherigen Form aufrechterhalten werden.

⁶ Vgl. Jürgen P l a g e m a n n: Die Dienste der Deutschen Bundespost im Wettbewerb zu privaten Unternehmen, Diskussionsbeiträge zur Telekommunikationsforschung Nr. 27, Bad Honnef (Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste) 1987.

Bei den Versicherungen sind schon einige Richtlinien vom Europäischen Rat verabschiedet worden und weitere in der Planung. Im Verhältnis zu anderen Bereichen ist hier der Prozeß der Rechtsangleichung in der EG relativ weit fortgeschritten, wenn auch mit der Lebensversicherung die wichtigste Sparte bisher ausgeklammert wurde. So läßt sich die – bislang noch etwas verschwommene – Gestalt eines europäischen Versicherungsmarktes ausmachen: Die Regulierungsintensität dürfte erheblich geringer sein als bisher in der Bundesrepublik Deutschland, aber größer als aus ökonomischen Gründen notwendig. So wird sich die Qualitätsregulierung wohl nicht auf eine reine Solvenzaufsicht, die einen Mindeststandard bei der Bonität garantiert, beschränken.

Auch für Versicherungsunternehmen gilt, daß eine generelle Freistellung vom Kartellverbot nicht gerechtfertigt erscheint. Der Ausnahmereich für Banken und Versicherungen kann daher gestrichen werden. Falls in Einzelfällen Kartelle gleichwohl notwendig erscheinen, sollten die allgemeinen Ausnahmemöglichkeiten genügen.

Versorgungsunternehmen

Nach § 103 GWB sind Unternehmen der leitungsgebundenen Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser vom Kartellverbot und dem § 15 bzw. 18 GWB ausgenommen. Daher ist es Anbietern in dieser Branche erlaubt, Gebietsschutzverträge abzuschließen, die ihnen jeweils die alleinige Versorgung eines bestimmten Raumes sichern. Ein erster, recht vorsichtiger Schritt in Richtung auf eine Lockerung der Regulierung wurde bei der GWB-Novelle 1980 vollzogen; seitdem müssen solche Ausschließlichkeitsverträge auf 20 Jahre begrenzt sein, um zumindest danach einen Wettbewerb um das betreffende Versorgungsgebiet oder Teile davon zu ermöglichen.

Lokale Netze bei der leitungsgebundenen Energieversorgung dürften ein natürliches Monopol darstellen. Daher wird auch nirgends gefordert, daß der einzelne Haushalt etwa auf Anschlüsse von verschiedenen Unternehmen zurückgreifen können sollte. Lokale Gruppen kleinerer Tarifabnehmer oder größere Sonderabnehmer sollten allerdings eine Auswahl zwischen Wettbewerbern haben. Dafür müßte die vertikale Integration der Energieversorger aufgegeben und das Netz von eigenständigen Unternehmen betrieben werden. Auch eine Durchleitungspflicht erscheint dann notwendig, damit Abnehmer auch von geographisch weiter entfernten Erzeugern bedient werden können, ohne daß sofort eine neue Leitung gebaut werden müßte. Weil beim Netzbetrieb ein natürliches Monopol vorliegen mag, das

Monopolpreise ermöglicht, muß zumindest in diesem Bereich auch weiterhin eine Preisaufsicht bestehen.

Bei Versorgungsunternehmen ist – ähnlich wie bei der Telekommunikation – nicht die Schaffung eines freien Wettbewerbes in der Diskussion, sondern eine Neugestaltung der Regulierung, die dem Wettbewerb allerdings erheblich mehr Raum lassen kann, als es bisher der Fall ist.

Die übrigen Bereiche

Der Ausnahmereich für die Landwirtschaft ist von nur untergeordneter Bedeutung. Um hier etwas zu ändern, müßte die gesamte Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaften neu gestaltet werden. Wie schwierig dies ist, haben die endlosen Verhandlungen des Europäischen Rates zur Genüge gezeigt. Die übrigen Freistellungen im GWB (Bundesbank, Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Branntweinmonopol und Verwertungsgesellschaften) haben kaum praktische Folgen und können ohne größere Probleme gestrichen werden.

Die Argumente in der Diskussion um Regulierung und Deregulierung haben sich in den letzten 30 Jahren kaum geändert; wesentliche neue sind nicht hinzugekommen. Vor diesem Hintergrund muß die „Trendänderung“ in der öffentlichen Diskussion und den Stellungnahmen von Politikern eigentlich überraschen: Was sind die Gründe dafür, daß „Deregulierung“ heute ein gängiger und häufig gebrauchter Begriff ist, Politiker solche Maßnahmen ankündigen und – in freilich recht begrenztem Maße – auch durchführen, während derartige Diskussionen vor zehn oder 20 Jahren eher auf spezialisierte Ökonomenzirkel beschränkt blieben? Um sich einer Antwort auf diese Frage zu nähern, muß erst einmal klargestellt werden, daß die relevante ökonomische Analyse – also die Untersuchung, ob es sich um ein natürliches Monopol handelt oder etwa ruinöse Konkurrenz zu erwarten ist – bei der Entscheidung um Regulierung und Deregulierung im politischen Prozeß nicht ausschlaggebend ist. Das soll allerdings nicht heißen, daß die wissenschaftliche Diskussion keine Bedeutung hat. Anstöße haben die Deregulierungsüberlegungen auch von der Renaissance der Mikroökonomie innerhalb der Wirtschaftswissenschaften erhalten.

Der Einfluß von Interessenten

Gewichtiger sind jedoch die Interessentengruppen, deren wirtschaftliche Stellung in erheblichem Maße von Regulierungsentscheidungen beeinflußt wird.

Man muß daher die verschiedenen Interessenten bei der Entscheidung über Deregulierung eines Bereiches

identifizieren und zeigen, warum sich bestimmte Gruppen gegenüber anderen (vielleicht auch nur eingeschränkt) durchsetzen. Häufig müssen verschiedene Gruppen hierfür Koalitionen bilden. Zu den Interessenten zählen die Produzenten in dem betroffenen Bereich selbst, wobei Eigentümer, Manager, Angestellte und Kreditgeber wiederum jeweils verschiedene Interessen verfolgen; aber alle zusammen dürften sich zumindest darin einig sein, daß eine Beschränkung von Marktzutritten für sie nützlich ist. Produzenten in anderen Bereichen, die indirekt Konkurrenten sind, weil sie teilweise substituierbare Güter anbieten, würden wohl ebenfalls gerne die Art der Regulierung mit beeinflussen. Zulieferer wiederum haben ein Interesse am Wachstum der regulierten Branche, mögen aber aus einer Regulierung auch einen Vorteil ziehen, falls beschränkter Marktzutritt auf ihren Absatzmärkten auch neue Anbieter auf den Vorproduktmärkten benachteiligt, was häufig der Fall ist.

Die Abnehmer möchten niedrige Preise, aber auch eine schnelle Einführung neuer Produkte, wobei letzteres für gewerbliche Anbieter wichtiger sein dürfte als für Endverbraucher. Die Politiker wiederum versuchen, mit Entscheidungen über Regulierung direkt oder indirekt die Zahl der erwarteten Wählerstimmen zu erhöhen. Und Leiter und Mitarbeiter von Regierungsbehörden haben ein Interesse an der Ausweitung von Macht, Prestige und Aufstiegschancen.

Diese Liste der Akteure und Interessenten ist keineswegs erschöpfend. Diejenigen Gruppen, die am besten organisiert sind, dürften auch ihre Interessen am leichtesten durchsetzen können. Daher bauen Interessentengruppenansätze meist auf Olsons⁷ Theorie des kollektiven Handelns auf, nach der Personen als Produzenten (schon wegen der meist geringeren Zahl) leichter zu organisieren sind als in ihrer Konsumenteneigenschaft. Daraus läßt sich nun ableiten, daß von Regulierungen in der Regel eher Produzenten- als Konsumenteninteressen bedient werden.

Auch wenn Politiker, um Wählerstimmen zu maximieren, möglicherweise Konsumenteninteressen in den Vordergrund stellen, muß dies keineswegs zu einer ökonomisch effizienten Regulierung führen. Gerade aus Gründen der Wählerstimmenmaximierung kann eine Politik der internen Subventionierung, beispielsweise von privaten Abnehmern durch gewerbliche, verfolgt werden.

Die konkrete Ausgestaltung der Regulierung in einem Bereich stellt somit eine Gleichgewicht zwischen den

⁷ Vgl. Mancur Olson: Die Logik kollektiven Handelns, Tübingen 1968 (Original: The Logic of Collective Action, Cambridge, Mass. 1965).

verschiedenen wirksamen Interessen dar. In einer Phase ohne deutliche Veränderungen dieser Interessen können die Regulierungsbehörden ihre Entscheidungen nach konstanten Regeln treffen. Sie müssen sich bei geringen Veränderungen der ökonomischen Gegebenheiten auch nicht anpassen. Falls sich aber die Interessen oder ihre relativen Gewichte deutlich ändern, wird eine Diskussion um eine Neugestaltung oder Aufgabe der Regulierung aufkommen.

Das Gewicht von Konsumentengruppen

So mögen sich etwa die Präferenzen der Konsumenten geändert haben. Dies kann ganz oder teilweise aus dem gestiegenen Lebensstandard resultieren oder auch autonom erfolgen. Zudem sind Rückkoppelungseffekte möglich; die bessere Berücksichtigung eines Interesses mag dazu führen, daß die Betroffenen dieses stärker empfinden. Präferenzänderungen sind in ihrer Richtung unbestimmt und können sowohl mehr als auch weniger Regulierung bedeuten; die zunehmende Bedeutung des Umweltschutzes beispielsweise wird häufig so erklärt werden.

Auch eine Verschiebung der relativen Gewichte von Konsumentengruppen kann ein Regulierungsgleichgewicht stören. Ein Beispiel ist hier die größer gewordene Bedeutung von privaten Kunden im Verhältnis zu beruflich Reisenden im Luftverkehr. Für erstere aber ist der Preis im Verhältnis zur Qualität wichtiger als für letztere. Ein bedeutsames Qualitätsmerkmal ist der Auslastungsgrad – in einem nur halb gefüllten Flugzeug reist es sich angenehmer als in einem bis auf den letzten Platz gefüllten. Vor der Deregulierung des Luftverkehrs in den USA war die Auslastung wesentlich geringer als danach. Die Verschiebung in der relativen Bedeutung der Konsumentengruppen dürfte somit ein – sicher nicht der einzige – Grund für die Deregulierung dieses Bereiches in den USA⁸ und die Diskussion darum in Europa sein.

Falls ein regulierter Bereich stärker wächst als die Gesamtwirtschaft, nehmen auch eventuelle regulierungsinduzierte Wohlfahrtsverluste zu. Dann steigt mit dem Wachstum des Bereichs der durchschnittliche Verlust für die Konsumenten. Dies mag dazu führen, daß sie sich organisieren und eine Deregulierung durchsetzen. Die meisten der Ausnahmebereiche des GWB wachsen derzeit stärker als die Gesamtwirtschaft. Diese Argumentation gilt nicht nur für Konsumenten, sondern auch für gewerbliche Abnehmer. So ist die Bedeutung der Te-

lekkommunikation für anwendende Unternehmen erheblich gestiegen und somit auch die Bedeutung überhöhter Preise. Im Vergleich zu Konkurrenten aus Ländern, in denen die Telekommunikation weniger stark reguliert ist und die Preise niedriger sind, sind die Anwender aus der Bundesrepublik Deutschland im Nachteil. Sie werden daher auf eine Deregulierung drängen.

Neue technologische Entwicklungen

Wenn die Hypothese zutrifft, daß die Organisationskosten der Konsumenten oft zu hoch sind, so daß eine wirksame Vertretung ihrer Interessen entfällt, wird das Interessengleichgewicht in regulierten Bereichen gestört, falls diese Kosten sinken. Hierfür können institutionelle Neuerungen (etwa die Einführung des Rechts auf Verbandsklage) oder auch technologische Entwicklungen (beispielsweise die Verringerung von Kommunikationskosten) entscheidend sein. In den meisten Ländern ist zu beobachten, daß Interessenvertretungen von Konsumenten langfristig an Gewicht gewonnen haben. Etwa in der Versicherungsbranche sind in jüngster Zeit mehrere Organisationen der privaten Kunden gegründet worden.

Neue technologische Entwicklungen können die Interessen erheblich verändern, insbesondere wenn sich die Substituierbarkeit zwischen denen in einem regulierten Bereich produzierten und anderen Gütern erhöht. Ein Beispiel ist hier die Angleichung von Kommunikations- und Informationstechnologien. Falls die Regulierung in einem Bereich auch den Marktzutritt in vorgelagerten Branchen erschwert, und dies ist in der Bundesrepublik Deutschland bei der Telekommunikation der Fall, sehen sich nun diejenigen Unternehmen, die aufgrund der technischen Entwicklung ebenfalls zu (potentiellen) Anbietern von Geräten der Nachrichtentechnik geworden sind, von diesem Markt ausgeschlossen. Sie werden folglich Deregulierungsmaßnahmen fordern.

Bei all diesen Entwicklungen wird ein vorhandenes Regulierungsgleichgewicht gestört. Neue Interessenkoalitionen werden sich bilden, die auf eine Änderung der Regulierung oder auch eine vollständige Deregulierung drängen; die Gründe in den einzelnen Bereichen scheinen unterschiedlich zu sein und eine eindimensionale Erklärung – etwa mit dem technischen Fortschritt – scheint zu kurz zu greifen. Eine genauere Analyse ist hier wünschenswert. Solche Umgruppierungen von Interessen dürften es sein, die neben den eingangs erwähnten Anstößen aus dem Ausland und von den Europäischen Gemeinschaften die Deregulierung auch in der Bundesrepublik Deutschland auf die Tagesordnung gebracht haben.

⁸ Vgl. John Panzar: Regulatory Theory and the U.S. Airline Experience, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 139 (1983), S. 490-505, hier S. 503 f.