

***Price Cap-Regulierung in Netzindustrien –
Chancen und Risiken eines neuen
Regulierungsinstruments –***

32. Verkehrswissenschaftliches Seminar
der Gesellschaft für Verkehrswissenschaft und
Regionalpolitik an der Universität Freiburg
6. bis 8. Oktober 1999 in Hinterzarten

Wettbewerbsverzerrende Preisregulierung?

von Markus Saurer, Bern

Beitrag zur Publikation

Inhalt

1. Vorbemerkungen
2. Markt oder Staat – Wahl zwischen imperfekten Alternativen
 - 2.1. Imperfekte wettbewerbspolitische Alternativen
3. Second best
4. Fallbeispiele
 - 4.1. Telekommunikation USA; asymmetrische Regulierung
 - 4.2. Telekommunikation Schweiz; angebliche Quersubventionierung
 - 4.3. Schweizerische Meteorologische Anstalt; Nicht-Diskriminierung
 - 4.4. Telekommunikation Schweiz; Markup-Regulierung
 - 4.5. Schweizerische Post; zaghafte Liberalisierung
 - 4.6. Elektrizitätsmarkt Schweiz; zaghafte Liberalisierung
 - 4.7. REWE/Deutsches Bundeskartellamt; Zwangskartell
 - 4.8. Automobilvertrieb EU-GVO 1475/95; Zwangskartell
5. Schlussbemerkungen

Literaturverzeichnis

Wettbewerbsverzerrende Preisregulierung?

von Markus Saurer, Bern*

1. Vorbemerkungen

Die Regulierungstheoretiker sprechen von Regulierungsfehlern, wenn der Staat in den Markt eingreift, obwohl dazu gar kein Handlungsbedarf besteht, oder wenn er nicht eingreift, obwohl Handlungsbedarf gegeben ist.¹ Zwischen diesen Extrembeispielen der Intervention oder Nicht-Intervention liegt ein immenses Potential, um falsch in den Markt einzugreifen. Regulierung und Regulierungsfehler sind Untersuchungsgegenstände der normativen und der positiven Theorie der Regulierung. Die *normative Theorie* analysiert staatliche Regulierungen unter dem Aspekt von Effizienz- und Verteilungsnormen und gibt Empfehlungen über geeignete staatliche Eingriffe ab. Demgegenüber versucht die *positive Theorie* (in Anwendung der ökonomischen Theorie der Politik oder der „Public Choice“ Theorie) Gesetzmässigkeiten darüber zu entwickeln, wo und wie der Staat effektiv in die Vertrags- und Handlungsfreiheit der Marktteilnehmer eingreift.²

Im vorliegenden Referat halte ich mich nicht streng an das Thema „Preisregulierungen“, sondern befasse mich auch mit anderen wettbewerbsrelevanten staatlichen Interventionen - letztlich dürften sich ja fast alle solchen Regulierungen irgendwie auf die relativen Preise im Markt auswirken. Ich lege die Sicht eines ökonomisch vorgebildeten Praktikers dar und trenne ebensowenig messerscharf in normative und positive Theorie wie ich die Fallbeispiele mit dem wissenschaftlichen Skalpell in ihre Komponenten zerlege und unter dem normativen oder dem positiven Mikroskop analysiere. Vielmehr werfe ich Schlaglichter auf Regulierungen im Spannungsfeld von normativen Empfehlungen und polit-ökonomischer Praxis. Dabei verzichte ich auf die akademisch gebotene Vorsicht, die vom Praktiker hoffentlich auch nicht erwartet wird. Dem Zuhörer oder Leser ist es überlassen, die folgenden Ausführungen entsprechend kritisch entgegenzunehmen.

2. Markt oder Staat – Wahl zwischen imperfekten Alternativen³

Der Handlungsbedarf für staatliche Regulierungen wird oft damit begründet, dass das unregulierte Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage zu ineffizienten Ergebnissen führe. Es gibt in der Tat viele technisch-ökonomische Gründe von nicht-internalisierten Externalitäten über kooperative Oligopole bis hin zu natürlichen Monopolen oder der Monopolisierung durch Kartelle, welche zu Marktversagen führen können. Öffentliche Güter und sozial unerwünschte Verteilungsergebnisse im Markt begründen dagegen nicht eigentlich ein Marktversagen, da ihnen politisch erwünschte Ergebnisse als Referenz zugrundegelegt werden, die vom Markt an sich gar nicht erwartet werden können. WOLF und andere Ökonomen sehen dies etwas weniger eng, wie aus dem folgenden Zitat hervorgeht:

„Most economists would confine „market failure“ to departures from Pareto-efficient outcomes, thereby excluding distributional issues except to the extent that distribution affects efficiency. By contrast, many noneconomists (and even some economists) argue that dis-

* Der Autor ist Vizedirektor im Sekretariat der Schweizerischen Wettbewerbskommission. Er bringt im vorliegenden Beitrag seine persönliche Meinung zum Ausdruck und dankt bei dieser Gelegenheit Herrn Christoph Kummer und Frau Barbara Hübscher für die Mithilfe bei der Suche und Auswahl von Fallbeispielen.

¹ KNEIPS unterscheidet in Fehler 1. Ordnung (Eingriff, obwohl kein Handlungsbedarf gegeben ist) und Fehler 2. Ordnung (kein Eingriff, obwohl Handlungsbedarf gegeben ist). Vgl. KNEIPS 1997, S. 51.

² Vgl. VON WEIZSÄCKER.

³ Der Titel dieses Abschnitts lehnt an den Buchtitel von WOLF an (vgl. WOLF). Sein Beitrag ist für die Darstellung der Alternativen „Markt“ und „Staat“ ebenso empfehlenswert wie für die Darstellung der politisch-ökonomischen Wahl zwischen diesen Alternativen.

*tribution has, or should have, priority over efficiency, and they fault the market precisely of its failure to accord this priority.*⁴

Für die normative Analyse von Regulierungen spielt es jedoch keine entscheidende Rolle, ob nur Ineffizienzen oder auch gesellschaftlich unerwünschte Verteilungen dem Markt angelastet werden; Tatsache und entscheidend ist vielmehr, dass regulierend in den Markt eingegriffen wird. Es geht deshalb zur Hauptsache um die Frage, ob die betreffenden Eingriffe zur Erreichung der anvisierten Regulierungsziele nötig sind und ob sie diese zu den geringstmöglichen volkswirtschaftlichen Kosten erreichen. Effizienzorientierte Eingriffe zur Korrektur von Marktversagen sind natürlich in erster Linie nach statischen und dynamischen Effizienzkriterien zu beurteilen; wichtig ist aber, dass auch verteilungsmotivierte Interventionen anhand dieser Kriterien analysiert werden können. So soll eine politisch gewollte Begünstigung zu den geringstmöglichen Kosten für die Belasteten und die Gesamtwirtschaft erfolgen, die Umverteilung soll in Ausmass und Richtung (Inzidenz) den vorgegebenen Zielen entsprechen und allenfalls unvermeidbare verzerrende Auswirkungen auf andere Gruppen und Märkte oder Wirtschaftssektoren sollen so gering als möglich sein.

Was im konkreten Fall auch immer der Anlass zu Regulierungseingriffen ist, *die Referenzlösung*, d.h. was der unregulierte Markt über kurz oder lang zu erbringen vermag, ist oft sehr unsicher. Die „effizienteste aller Welten“ (first best) ist in der Realität fast nie verfügbar, weshalb der Gesellschaft meistens nur eine Wahl zwischen imperfekten Alternativen, die Wahl des kleineren oder bestenfalls des kleinsten Übels, offensteht. Diese Wahl ist eine komplexe Angelegenheit, welche mit grössten Schwierigkeiten - gemäss dem berühmten Theorem von Arrow sogar mit Unmöglichkeiten - verbunden sein kann. Oftmals lässt sich nicht einmal ermitteln, welches für die gesamte Gesellschaft das kleinste Übel ist, da der Nutzen nur subjektiv und ordinal, nicht aber interpersonell und kardinal definiert ist. Zudem scheint es keine demokratischen Abstimmungsverfahren zu geben, aus denen sich eine eindeutige gesellschaftliche Präferenzstruktur herleiten liesse.⁵

Dieses unsichere Umfeld kann etwas konkreter wie folgt umschrieben werden:

- **Unvollkommene Konkurrenz;** *die Bedingungen der vollkommenen Konkurrenz sind in der Praxis nie gegeben.*

Das Lehrbuchmodell der vollkommenen Konkurrenz hat zwar seine Bedeutung als akademische Referenz, sozusagen als didaktische Vorstufe zu realistischeren, jedoch viel komplexeren Modellen; allzu oft wird es aber nach meiner Erfahrung als Referenzmodell in Regulierungsfragen verwendet: Ein Marktergebnis wird einem hypothetischen Zustand der vollkommenen Konkurrenz gegenübergestellt; Grenzkosten und Nachfrage werden geschätzt, Gleichgewichtspreis und -menge unter der Bedingung „Preis = Grenzkosten“ ermittelt und schliesslich die Abweichungen des im Markt realisierten Preis-/Mengenpaars zu diesem Referenzgleichgewicht gemessen. Mit diesem unrealistischen Referenzmodell drohen indes eine Überschätzung des Regulierungsbedarfs und/oder eine Fehleinschätzung der Kosten und Nutzen bestehender Regulierungen. Wären bei solchen Analysen Ökonomen am Werk, müsste diese Fehlerquelle eigentlich nicht allzu ergiebig sein. Dem ist aber leider nicht so; RegulierungsökonomInnen sind ebenso zu knapp wie ihr Einfluss in Politik und Verwaltung zu gering ist. Meinungsführer und wirtschaftspolitische Entscheidungsträger verfolgen ohnehin meistens Umverteilungsziele und wenn sie wider Erwarten Effizienzziele im Visier haben, dann neigen sie zu Trugschlüssen, weil sie adäquate Referenzmodelle schlicht nicht kennen. Ich überlasse es dem Zuhörer oder dem Leser, die ökonomischen Kenntnisse der Journalisten und der Parlamentarier eingehender zu beurteilen.

⁴ WOLF, S. 20.

⁵ Hier gelangen wir in zentrale Fragestellungen der ökonomischen Theorie der Politik (Public Choice). Einen guten Überblick über diese Theorie gibt McNUTT (vgl. insbesondere „Overview“, S. 1-18, und „The Political Economy of Voting“, S. 44-75).

- **Second best;**

Güter und Dienste werden preis- und leistungsmässig differenziert. Homogene Güter sind selten, grosse Vielfalt – übrigens zum Nutzen der Konsumenten - die Regel. Unternehmen sind meistens Mehrprodukteunternehmen, die Verbundvorteile und Grössenvorteile ausnützen und damit über gewisse Bereiche zunehmende Skalenerträge und fallende Durchschnittskosten aufweisen. Die Güter-Angebotsseite ist demzufolge gekennzeichnet von monopolistischer Konkurrenz und von Oligopolen bis hin zu natürlichen Monopolen. Die reale Wirtschaftswelt ist bestenfalls „second best“ (die Preise entsprechen also in der Regel nicht den Grenzkosten).

- **Unvollkommen bestreitbare Märkte;** auch die „Laborbedingungen“ der Theorie der bestreitbaren Märkte (*contestable markets*) sind in der Realität nie gegeben.⁶

Wirksamer Wettbewerb bedingt aber auch nicht zwingend, dass die Märkte vollkommen bestreitbar sind. Weiterentwicklungen der Theorie, etwa durch den Einbezug der meines Erachtens durchaus praxisrelevanten Möglichkeit langfristiger vertraglicher Bindungen, durch welche Märkte bestreitbar werden können (aktuelle und potenzielle Konkurrenz um langfristige Verträge), sind allerdings empirisch wenig belegt und zudem noch wenig bekannt.⁷

- **Marktzutrittsschranken;** es gibt in vielen Bereichen legale und technisch-ökonomische Marktzutrittsschranken.

Marktzutrittsschranken sind indes nicht unveränderlich, sondern infolge institutioneller und technologischer Innovationen einem steten Wandel unterworfen. Durch diese Innovationen können bestehende Marktzutrittsschranken entfallen, aber auch neue entstehen. Den dynamischen Wechselwirkungen zwischen Märkten, Technologien und Institutionen sollte sowohl bei der Diagnose und der Therapie von Marktversagen als auch bei Interventionen zur Umverteilung Rechnung getragen werden. Regulierungen müssten also einerseits eine gewisse Flexibilität aufweisen, was aber andererseits die Planung der aktuellen und potenziellen Akteure im Markt erschwerte und die Gefahr von Willkür mit sich bringen würde. Egal wie flexibel oder starr sie ist, im sich wandelnden, unwägbareren Umfeld der Praxis ist die Gefahr stets sehr gross, dass die Regulierung, die ursprünglich ineffizienten Ergebnissen entgegenwirken konnte, mit der Zeit geradezu ursächlich wird für solche Ergebnisse. Der möglicherweise anfänglich erfolgreiche Versuch, Marktversagen zu korrigieren, mutiert früher oder später praktisch zwangsläufig zum Staatsversagen.

- **Ungleichgewichte;** der stete Wandel hat zur Folge, dass die reale Wirtschaft nie im Gleichgewicht ist, weder in einem allgemeinen noch in einem partiellen.

Fehleinschätzungen und Fehlplanungen lassen sich im Zuge des institutionellen und technologischen Wandels nicht vermeiden, weder von Marktteilnehmern noch von Regulierungsbehörden. Diese Irrtümer und andere systemimmanente Marktunvollkommenheiten sowie, selbstverständlich, exogene Störungen führen die Märkte immer wieder weg vom Gleichgewichtspfad, sofern es einen solchen überhaupt gibt - was angesichts der multiplen Gleichgewichte vieler moderner industrieökonomischer Modelle durchaus fraglich ist. Aus diesem Grund sind die auch in der Regulierungstheorie verbreiteten Gleichgewichtsmo- delle grundsätzlich in Frage gestellt. Realistischer erscheinen Ungleichgewichtstheorien à la von Hayek oder Schumpeter, in welchen staatliche Interventionen aber in einem besonders kritischen Licht erscheinen (von Hayek: „Anmassung von Wissen“).

- **Externalitäten;**

Des Weiteren problematisch sind positive und negative Externalitäten, welche die Märkte – auf sich allein gestellt – nicht internalisieren können. Es resultieren zu wenig sozial erwünschte Güter oder Aktivitäten beziehungsweise zu viel sozial unerwünschte Güter und Aktivitäten. Man spricht von „Marktver-

⁶ Vgl. BAUMOL/PANZAR/WILLIG.

⁷ Für Beispiele der Weiterentwicklung s. STEFANADIS.

sagen“, obwohl dies, wie oben bereits angetönt, fragwürdig erscheint. Viele Externalitäten könnten mit einer Um- oder Neuzuteilung von Eigentumsrechten oder mit Lenkungssteuern effizient internalisiert werden; aus politisch-ökonomischen Gründen werden aber zur Lösung des Problems oft Verbote und Gebote vorgezogen, welche im Ergebnis nicht effizient sind. Im Bereich vieler negativer externer Effekte, wie etwa im Fall der Umweltverschmutzung, wird aber heute noch zu oft überhaupt nicht interveniert (Fehler 2. Ordnung); im Bereich positiver externer Effekte wird dagegen eher zu viel interveniert (Fehler 1. Ordnung) und auch hier kommt es zum Einsatz ineffizienter Instrumente wie etwa zu wenig zielgerichteter Subventionen.⁸

- **Demokratieversagen; Bürokratieversagen;**

Die Demokratie ist gekennzeichnet von überproportionalen Einflüssen gut organisierter homogener Gruppen; ihnen gelingt es, demokratische Entscheide und das Verhalten von Vollzugsbehörden zu ihren Gunsten zu beeinflussen.⁹ Dies gilt auch bei Regulierungen (capture, rent-seeking). Hinzu kommen neben dem Problem von Informationsasymmetrien die erwähnten Schwierigkeiten, wenn nicht die Unmöglichkeit der demokratischen Bestimmung einer sozialen Präferenzstruktur.¹⁰ Staatliche Interventionen führen in demokratischen Systemen aufgrund dieser Probleme fast immer zu gesellschaftlich ineffizienten Ergebnissen, der Staat beziehungsweise die Demokratie versagt. Allerdings setzen die Globalisierung und insbesondere die zunehmende Mobilität des Finanz- und des Humankapitals den politisch-institutionell verursachten Ineffizienzen immer deutlichere Grenzen, indem sich der internationale Wettbewerb von der Ebene der Güter und Dienste auch auf die Ebene der Rahmenbedingungen und Regulierungen ausdehnt. Der Wettbewerb zwischen staatlichen Institutionen wird übrigens immer mehr ein eigenständiges Forschungsgebiet der ökonomischen Theorie der Politik.¹¹

2.1. Imperfekte wettbewerbspolitische Alternativen

Vor diesem Hintergrund kann fast nicht fett genug unterstrichen werden, dass die Wahl zwischen imperfekten Alternativen auch bei wettbewerbsrechtlichen Eingriffen zu treffen ist. Auch hier geht es um staatliche Regulierungen und um die Gefahr von Regulierungsfehlern in unsicherem Umfeld. Seit es Wettbewerbsgesetze gibt - und nicht erst seit dem bekannten „Antitrust-Streit“ zwischen Harvard und Chicago - wird denn auch über die normative Seite, über das „Wann“, „Wo“ und „Wie“ wettbewerbsrechtlicher Interventionen gestritten. Demgegenüber ist es sehr erstaunlich, dass Anwendungen der positiven Regulierungstheorie auf die effektiv vorliegenden Wettbewerbsregulierungen eher selten sind.¹²

Dabei wird die Wettbewerbsgesetzgebung wie jede andere Regulierung im demokratischen Prozess legifert und dürfte somit bereits eine gewisse Verzerrung zugunsten relativ einflussreicher Gruppen enthalten. Die Vollzugsbehörden und deren Kontrollbehörden sind solchen Einflüssen im konkreten

⁸ Die Internalisierung externer Kosten oder Nutzen hat in der Regel erhebliche Verteilungswirkungen, so dass sich die potenziellen Verlierer oder Gewinner stets mit Vehemenz und sehr oft mit entsprechendem Erfolg im demokratischen Entscheidprozess dagegen oder dafür zur Wehr setzen. Meistens findet sich auf der einen Seite (Gewinner oder Verlierer) eine kleinere homogenere Gruppe und auf der anderen Seite eine grössere heterogenere Gruppe. Bei Verteilungswirkungen zwischen Generationen sind die Interessen zukünftiger Generationen offensichtlich gar nicht oder zu schwach vertreten.

⁹ Vgl. den grundlegenden Beitrag von OLSON; spezifisch mit dem Bürokratieversagen befasst sich NISKANEN.

¹⁰ Vgl. Fussnote 5.

¹¹ Vgl. den Überblick von GERKEN (Institutional Competition: An Orientative Framework, S. 1-31) sowie Beiträge zu verschiedenen Einzelaspekten und Anwendungen von verschiedenen Autoren im Sammelband von GERKEN.

¹² Eine Ausnahme ist das Buch von MCCHESENEY/SHUGART, in welchem Entscheide der amerikanischen Wettbewerbsbehörden einer politisch-ökonomischen Analyse („The Public-Choice Perspective“) unterzogen werden. Bemerkenswert ist die Aussage, die an verschiedenen Stellen des Buchs wiederholt und belegt wird, dass viele Ökonomen staatlichen Regulierungen aus politisch-ökonomischen Gründen generell skeptisch gegenüberstehen, ihre Skepsis aber nicht auch auf wettbewerbsrechtliche Interventionen übertragen würden. Dabei ist in der Tat nicht einzusehen, weshalb wettbewerbsrechtliche Eingriffe nicht auch von Staatsversagen bedroht sein sollten.

Einzelfall stets wieder neu ausgesetzt.¹³ Die Gefahr, von Interessengruppen für deren Zwecke vereinnahmt zu werden (capture), besteht also nicht nur bei sektorspezifischen Regulierungen, sondern zweifelsohne auch bei der sektorübergreifenden Wettbewerbsregulierung.

Im Buch von MCCHESENEY und SHUGART wird nachgewiesen, dass die amerikanische Wettbewerbspolitik in den mehr als hundert Jahren seit ihrer ersten Inkraftsetzung mit dem Sherman Act stets stark von der politischen Führung abhing.¹⁴ Die Studie zeigt in einer ex post – Analyse, dass in mehr als 50% der Fälle nicht zugunsten des wirksamen Wettbewerbs, sondern zugunsten der Interessen gewisser Einflussgruppen entschieden wurde und dadurch antikompetitive Wirkungen resultierten. Dabei waren die Fehlerquoten demokratischer und republikanischer Regierungen und Vollzugsbehörden ungefähr gleich hoch. Die Demokraten haben jedoch relativ zuviel (Fehler 1. Ordnung) und die Republikaner relativ zu wenig (Fehler 2. Ordnung) interveniert. Dieses Ergebnis ist wohl gleichermassen klar wie bedenklich.

Angesichts der Gefahr einer solchermassen politisch-ökonomisch verzerrten Wettbewerbspolitik haben wir im Sekretariat der schweizerischen Wettbewerbskommission eine Ökonomen-Arbeitsgruppe für Regulierungsfragen gebildet, die nicht nur auf andere Regulierungsbehörden Einfluss nimmt, sondern auch unsere eigenen kartellgesetzlichen Interventionen einer regulierungstheoretischen Kontrolle unterziehen soll.¹⁵

3. Second best

Vor der Diskussion einiger Fallbeispiele effizienz- beziehungsweise wettbewerbsverzerrender Regulierungen möchte ich erneut betonen, dass Grenzkostenpreise (first best-Lösungen) bei Produkten, welche unter Ausnutzung von Grössen- und Verbundvorteilen produziert werden, nicht möglich sind, weil sie unweigerlich Verluste zur Folge hätten. Die Grenzkosten sind unter solchen Umständen oder, genereller gesagt, im Fall zunehmender Skalenerträge und fallender Durchschnittskosten niedriger als die Durchschnittskosten, weswegen zur Deckung der Vollkosten Grenzkostenzuschläge nötig sind.¹⁶ Somit stellt sich die Frage nach der „richtigen“ Höhe von Grenzkostenzuschlägen oder die Frage nach der gesamtwirtschaftlich nächstbesten Lösung (second best). Welche Produkte oder Produktgruppen, welche Kunden oder Kundengruppen sollen wieviel an nicht direkt zurechenbare Kosten zahlen? Oder – spiegelbildlich - wer soll mehr, wer weniger von Grössen- und Verbundvorteilen profitieren? Nicht nur bei der Preiskalkulation oder der Offertstellung eines Unternehmens im Wettbewerb, sondern auch bei der effizienzorientierten Preisregulierung durch Behörden müssen Antworten auf diese Fragen gefunden werden.

Zur Illustration der Problematik nehmen wir an, zwei Güter können entweder separat oder in verbundener Produktion hergestellt werden. Die Summe der Kosten bei separater Produktion sei höher als die Kosten bei gemeinsamer Produktion. Die Differenz zwischen den aufaddierten Kosten der separaten Produktion und den Kosten der gemeinsamen Produktion entspricht dem Verbundvorteil der gemeinsamen Produktion gegenüber der separaten Produktion.

Die Grenzkosten¹⁷ jedes Guts bestimmen wir, indem wir von den Gesamtkosten der gemeinsamen Produktion die Kosten der separaten Produktion des jeweils anderen Guts subtrahieren. Würden nun die beiden Konsumenten nur je die Grenzkosten ihrer Versorgung decken, dann bliebe dem Unternehmen offenbar ein Verlust in Höhe des Verbundvorteils.¹⁸ Also muss der eine oder der andere Konsument oder müssen beide Konsumenten einen Zuschlag zu den Grenzkosten zahlen, damit die Gesamtkosten

¹³ Aus über dreijähriger Erfahrung als Mitglied einer solchen Behörde kann ich bestätigen, dass diese Gefahren keineswegs nur theoretischer Natur sind.

¹⁴ Vgl. MCCHESENEY/SHUGART.

¹⁵ Zu den gesetzlichen Grundlagen (Kartellgesetz) und zu den Aufgaben und zur Organisation der Wettbewerbsbehörden vgl. <http://www.wettbewerbskommission.ch>.

¹⁶ Für Kostenkonzepte im Einprodukte- und im Mehrproduktefall s. BAUMOL/PANZAR/WILLIG, S. 16 ff.

¹⁷ Man spricht bei Unteilbarkeiten auch von Zusatz- oder inkrementalen Kosten. Vgl. BAUMOL/PANZAR/WILLIG, S. 67 ff.

¹⁸ Eine sehr gute Darstellung dieses Problems findet sich bei KNEIPS 1987, S. 166 ff.

mindestens gedeckt werden können. Wer soll wieviel zahlen? Es ist unmöglich, den Verbundvorteil nach objektiven Kriterien auf die beiden Konsumenten aufzuteilen, auch wenn dies viele Praktiker der Kostenrechnung immer noch nicht wahrhaben wollen, und ihre Suche nach objektiven Zurechnungsschlüsseln eifrig fortsetzen.

Ramsey und andere haben dieses „second best – Problem“ im Prinzip gelöst, indem sie gezeigt haben, dass Grenzkostenzuschläge in inversem Verhältnis zu den Preiselastizitäten der jeweiligen Kundengruppen stehen müssen, damit die gesamtwirtschaftlichen Effizienzverluste infolge der Abweichung von den Grenzkosten minimal werden. Die Grenzkostenzuschläge werden somit von der (subjektiven) Grenzzahlungsbereitschaft der Kunden abhängig gemacht. Die inverse Elastizitätenregel ist meines Erachtens ein Schlüsselprinzip der Preistheorie. Sie gilt übrigens auch im Grenzfall vollkommener Konkurrenz, allerdings sieht sich der einzelne Anbieter in dieser Konkurrenzform einer unendlich preiselastischen Nachfrage gegenübergestellt, was den Grenzkostenzuschlag auf Null absinken und Grenzkostenpreise entstehen lässt.

Auch intuitiv ist die inverse Elastizitätenregel sehr plausibel: Solange der Gewinn eines Unternehmens dadurch erhöht werden kann, dass die weniger preissensitiven Käuferinnen „belastet“ und die preisbewussteren Käuferinnen „entlastet“ werden, sollte das Unternehmen dieses „Preis-Rebalancing“ fortsetzen. Daraus ergibt sich *fiktiv* (im Vergleich zu einem für alle Abnehmerinnen gleichen Preis) eine Umverteilung von unelastischeren zu elastischeren Kundinnen, wobei erstere weniger verlieren als letztere gewinnen. Der Anbieter gewinnt ebenfalls, während die tote Last des Ergebnisses (sozusagen die Differenz zur nicht praktikablen „first best Lösung“) geringer wird und das soziale Total steigt.¹⁹ Die erwähnte Belastung oder Entlastung wie die daraus resultierende Umverteilung entsprechen Fiktionen, denn die Referenz eines einheitlichen Preises für alle, zum Beispiel in Form eines Durchschnittspreises, ist auch eine Fiktion. In Tat und Wahrheit wird das Unternehmen bestrebt sein, seine Preise schon bei der Offertstellung oder bei der Preisanschrift gegenüber den anvisierten Kundengruppen gemäss der Ramsey-Regel zu differenzieren.

In der Praxis ist die Anwendung der Ramsey-Regel natürlich mit erheblichen Schwierigkeiten und dementsprechend wohl auch mit Fehlern und Fehlerkorrekturen im Sinne von Versuch und Irrtum (trial and error) verbunden. Kundengruppen mit unterschiedlichen Preiselastizitäten müssen zunächst identifiziert und dann in der Versorgung irgendwie separiert werden können. Im Weiteren können sich die Preiselastizitäten dieser Kundengruppen in ihrer Nachfrage nach dem Produkt einer Firma aufgrund vieler Faktoren ändern, nicht zuletzt natürlich aufgrund des Verhaltens von Konkurrenten. Ich denke, dass es eine der wichtigsten Aufgaben der Marketingspezialisten ist, differenzierte Preis-/Leistungsoptionen zu definieren, die der Ramsey-Lösung so nahe wie möglich kommen. Ramsey-Preise dürften sich somit zumindest der Tendenz nach in den verschiedensten Formen des Wettbewerbs einstellen, wo Grenzkostenpreise nicht möglich sind. Die Wettbewerbsverhältnisse bestimmen letztlich die Nachfragefunktionen diverser Kundengruppen oder Kundensegmente nach den verschiedenen Produkten jeder einzelnen Unternehmung und damit in entscheidender Weise den einzelbetrieblichen Spielraum für Zuschläge auf die Grenzkosten. Dies zu belegen, würde den hier gegebenen Rahmen jedoch ebenso übersteigen wie meine mathematischen Fähigkeiten.

Die Ramsey-Regel kommt auch gemäss meinen praktischen Erfahrungen der wirtschaftlichen Realität sehr nahe und sollte deshalb auch in Regulierungsfragen eine Schlüsselrolle spielen, was sie aber leider – ebenfalls nach meinen praktischen Erfahrungen - noch nicht tut. Ich habe ja eingangs dargelegt, dass der Regulierung oft irreführende Referenzmodelle zugrundegelegt werden. Das Tagungsthema lautet „Price-Cap Regulierung in Netzindustrien – Chancen und Risiken eines neuen Regulierungsinstruments“. Als letzter Sprecher der Tagung kann ich in Bezug auf die anderen Referate und meine eigenen Ausführungen zusammenfassen oder vielmehr behaupten, dass die grösste Chance einer adäquaten Price-Cap Regulierung gerade darin liegen dürfte, dass diese die Ramsey-Regel im Ergebnis gar nicht oder zumindest weniger verletzt als andere Preisregulierungen.

¹⁹ Für eine Darstellung solcher Effizienzüberlegungen im Rahmen des „Harberger Dreiecks“ vgl. HINES.

4. Fallbeispiele

Im Rahmen der vorliegenden Publikation werden die Fallbeispiele summarisch wiedergegeben (Sachverhalt in kursiver Schrift), danach kurz kommentiert. Ziel ist, dem Leser Verbindungen zu den obenstehenden theoretischen Aussagen ersichtlich zu machen. Die Reihenfolge der Beispiele ist zufällig.

4.1. Telekommunikation USA; asymmetrische Regulierung

Eine „Access Deficit Contribution“ zur Deckung der lokalen Grundversorgungskosten, die nach der Trennung von American Telephone and Telegraph (AT&T) in Lokaltelefoniegesellschaften (Baby-Bells) und eine Ferntelefoniegesellschaft (die neue AT&T) auf dem Fernverkehr von AT&T und anderen Ferntelefoniegesellschaften erhoben wurde, konnte durch Competitive Access Provider infolge neuer technischer Möglichkeiten umgangen werden. Deshalb waren die Competitive Access Provider als reine Fernverkehrswiederverkäufer in der Lage, Leistungen, die sie von den Fernverkehrsgesellschaften beziehen konnten, den Endkunden billiger anzubieten als die Fernverkehrsgesellschaften selbst.²⁰

Damit generierte diese Regulierung zur Sicherung der Finanzierung der Grundversorgung im Anschlussbereich unter Einwirkung des technologischen Wandels ineffiziente Marktzutritte von Wiederverkäufern.²¹ Ineffizient waren diese Marktzutritte, weil sie nicht oder nicht nur durch kompetitive Leistungen der Neulinge, sondern durch die Asymmetrie der Regulierung ermöglicht wurden (von asymmetrischer Regulierung wird gesprochen, wenn die Regulierung gewisse Marktteilnehmer bevorzugt, beziehungsweise andere benachteiligt).

Hier liegt ein Fall vor, in welchem sich die Asymmetrie der Regulierung aus technisch-ökonomischen Gründen faktisch von selbst ergab, also nicht unbedingt gewollt war. Bei gewissen Liberalisierungen wird jedoch im politischen Prozess zum Vornherein für eine asymmetrische Regulierung plädiert, um den Marktneulingen gegenüber früheren Monopolen bessere Startbedingungen zu gewähren. Ein Beispiel ist die Liberalisierung der deutschen Telekommunikation, bei welcher sich sogar die Monopolkommission für gewisse Asymmetrien aussprach, damit sich der Wettbewerb überhaupt erst entfalten könne.

Ich bin sehr skeptisch gegenüber solchermassen *staatlich gelenktem Wettbewerb*. In einer kurzfristigen Betrachtung dürfte die Asymmetrie wohl stets ineffiziente Marktzutritte generieren. Nur wenn diese anfänglichen Effizienznachteile durch spätere Effizienzgewinne beispielsweise infolge einer höheren Wettbewerbsintensität überkompensiert würden, wäre die Massnahme insgesamt ein Erfolg. Wenn man sich jedoch die technischen und ökonomischen Entwicklungen der Telekommunikation in den letzten Jahren vor Augen führt, dann dürften grösste Zweifel aufkommen, dass die Regulierungsbehörden bei der Implementierung (ex ante) einer asymmetrischen Regulierung über die nötigen Zukunftsperspektiven verfügen, um den Regulierungserfolg auch nur mit annähernd vernünftiger Sicherheit abzuschätzen. Asymmetrische ex ante-Regulierung ist meines Erachtens in hohem Mass wissensanmassend und zudem mit kritischen Verteilungsfragen behaftet. Wer trägt die aktuellen Effizienzverluste, wer profitiert von den potentiellen zukünftigen Effizienzgewinnen? Sind es dieselben Akteure und sind deren anfänglichen Verluste wirklich geringer als ihre (abdiskontierten) späteren Gewinne? Wie sind die Verteilungswirkungen zu beurteilen, wenn Gewinne und Verluste nicht bei denselben Akteuren anfallen? Solche Fragen

²⁰ Vgl. WEISMAN und SCANLAN. SCANLAN kommentiert ein Beispiel aus Neuseeland und stellt fest (Zitat:) „The principle of access deficit contributions is to correct for the artificially attractive entry opportunities created by regulations which make only the incumbent responsible for the access deficit.“

²¹ WEISMAN (vgl. a.a.O.) spricht nicht nur von ineffizienten Marktzutritten, sondern zusätzlich von einem Anreiz zu „optimaler Mittelmässigkeit“ (optimal mediocrity) von AT&T, welcher sich aus der asymmetrischen Regulierung ergeben habe.

werden in der Regel nicht beantwortet, ja nicht einmal gestellt – meines Wissens auch nicht von der Monopolkommission!

4.2. Telekommunikation Schweiz; angebliche Quersubventionierung

In einem Entscheid von 1997 hat die Schweizerische Wettbewerbskommission

- *der Telecom (heute Swisscom) verboten, Anbieter von Internet-Plattformen auf ihrem Netz gegenüber Telecom-eigenen Internet Diensten zu diskriminieren;*
- *festgestellt, die Telecom sei in der Sprachtelefonie marktbeherrschend;*
- *aufgrund einer Analyse der Vollkosten festgestellt, die Telecom hätte ihre eigenen Internet Dienste aus anderen Diensten quersubventioniert.²²*

Aus normativ-regulierungsökonomischer Perspektive ist das Diskriminierungsverbot richtig. Gegenüber den Telekom-eigenen Internet Anbietern und konkurrierenden Internet Anbietern musste eine diskriminierungsfreie Preisstruktur für die Netzvorleistungen der Telecom durchgesetzt werden, weil die betreffenden Leistungen 1997 von der Telecom noch im Monopol erbracht wurden, während das Angebot von Internet-Plattformen nicht unter das Monopol fiel. Durch Preisdiskriminierung zwischen internen und externen Kunden hätte sich die Telecom sämtliche Internet-Konkurrenz fernhalten und damit den wirk-samen Wettbewerb im Angebot von Internet-Plattformen sozusagen im Keime ersticken können.

Demgegenüber war angesichts der schon damals vorhandenen Bypass-Möglichkeiten in der Fern- und Auslandstelefonie die Feststellung der Marktbeherrschung in der Sprachtelefonie meines Erachtens zu generell. Damit wurden Signale in Richtung asymmetrischer Interventionen gesetzt, was denn auch weitere Klagen über angeblich unzulässiges Verhalten der Telekom auslöste.

Während sich aber über die Marktbeherrschung in der Sprachtelefonie des Jahres 1997 noch hätte streiten lassen können, ist die Feststellung der wettbewerbsrelevanten Quersubventionierung aufgrund einer Vollkostenrechnung bei einer Mehrprodukteunternehmung mit Verbundvorteilen wie der Telecom zu jedem Zeitpunkt klar unzulässig. Es gilt, dass in der Mehrprodukteunternehmung wahrscheinlich keine solche Quersubventionierung vorliegt, wenn jeder Dienst zumindest seine Zusatzkosten deckt; wenn zudem die Erträge sämtlicher Dienste unter den Kosten ihrer separaten Produktion liegen, dann dürfte in der Tat eine quersubventionierungsfreie Preisstruktur vorliegen.²³ Diese Fragen hat die Wettbewerbskommission jedoch weder geprüft noch aufgeworfen und hat damit bedauerlicherweise falsche Signale betreffend die Bestimmung wettbewerbsrelevanter Quersubventionierung gesetzt. Im vorliegenden Fall hätte es ohnehin genügt, eine diskriminierungsfreie Preisstruktur durchzusetzen, weil das Preisniveau der Vorleistungen für den Wettbewerb zwischen den Internet Anbietern keine Rolle spielte. Das Preisniveau kann indessen für die Ressourcenallokation wichtig sein, wie im untenstehenden Beispiel 4.4. weiter ausgeführt wird.

4.3. Schweizerische Meteorologische Anstalt; Nicht-Diskriminierung

Kürzlich hat die Wettbewerbskommission die Schweizerische Meteorologische Anstalt (SMA) dazu verpflichtet, ihre Basiswetterdaten den eigenen kommerziellen Wetterprognosediensten zu denselben

²² Vgl. WETTBEWERBSKOMMISSION, RPW 1997/2, S. 161 ff.

Internet: <http://www.wettbewerbskommission.ch/site/g/praxis/rpw>.

²³ Die hier verwendeten Begriffe werden vorne eingeführt (vgl. Abschnitt 3 und die dort zitierte Referenz von KNEIPS). Zur Beurteilung der Quersubventionierung sind ein Grenzkostentest (incremental cost test) und ein Totalkostentest bei hypothetischer separater Produktion (stand alone cost test) wie hier skizziert durchzuführen.

Konditionen abzugeben wie konkurrierenden vergleichbaren Anbietern von Wetterprognosen. Sie hat dabei das Monopol der SMA auf deren Basisdienstleistungen eingegrenzt, welche diese aufgrund staatlicher Leistungsaufträge zu erbringen hat (öffentliche Güter). Zum Preisniveau und zur Frage der Quersubventionierung hat sich die Wettbewerbskommission in diesem Fall nicht geäußert.²⁴

Mit diesem Entscheid im Vergleich zum Entscheid im Beispiel 4.2. hat die Wettbewerbskommission gezeigt, dass sie in Regulierungsfragen durchaus lernfähig ist. Insbesondere hat sie damit auch angedeutet, dass sie die Frage der Marktbeherrschung differenziert (sprich: mit einem „disaggregierten Ansatz“) angeht.²⁵

4.4. Telekommunikation Schweiz; Markup-Regulierung

In der neuen Schweizer Fernmeldedienstverordnung sind konstante Markups (Zuschläge) auf die langfristigen Zusatzkosten (long run incremental costs) der Interkonnexion vorgesehen.²⁶

Damit dürfte es der Swisscom verunmöglicht sein, im Sinne von Ramsey zwischen verschiedenen (untereinander nicht konkurrierenden) Nachfragegruppen zu diskriminieren, obwohl dies den Wettbewerb nicht verzerren, die Allokation jedoch ohne Zweifel optimieren würde. Ineffiziente Marktzutritte im Netzbereich sowie die verzögerte Einführung neuartiger Dienste könnten die Folge sein. So besteht etwa die Gefahr, dass konkurrierende Netze gebaut werden, obwohl deren Kosten höher sind als die Zusatzkosten, die bestehenden Netzen bei der Übernahme des betreffenden Verkehrs entstehen würden. Wegen den von der Regulierung vorgegebenen konstanten Grenzkostenzuschlägen könnten bestehende Netze ihre durch Verbundleistungen vorhandenen Kostenvorteile nicht voll im Wettbewerb ausspielen, was zu ineffizienter Netzduplizierung führen würde.

An sich aus demselben Grund, dass Interkonnexionsleistungen in keinem Fall zu den Zusatzkosten angeboten werden dürfen, sondern zusätzlich einen fixen Zuschlag erbringen müssen, könnte die Interkonnexion für neuartige Dienste zu teuer sein, weswegen solche Dienste nicht angeboten werden können (obwohl sie ihre Zusatzkosten zu decken vermöchten). Die Einführung neuer Dienste ist meistens teuer und riskant, während ihr Wert für die Kunden in der Einführungsphase beschränkt ist, weil in dieser Phase noch zu wenig Kunden (=Kommunikationspartner) angeschlossen sind. Auf Grund solcher Netz-Effekte sollten neuartige Dienste in der Phase der Einführung nicht durch künstliche Zuschläge verteuert werden.

Hierbei ist anzufügen, dass zum Beispiel im Fall hoher Netz-Fixkosten, wie er bei Telekommunikationsnetzen die Regel ist, sämtliche Übertragungs- und Vermittlungsdienste davon profitieren können, wenn das Netz durch Aufschaltung neuer Dienste besser ausgelastet wird. Solange die neuen Dienste ihre Zusatzkosten decken und dazu noch einen Beitrag an die Fixkosten erbringen, können die Netzbenutzungspreise für die anderen Dienste gesenkt werden.²⁷ Bei festen Zuschlägen auf die Zusatzkosten kann der Preis jedoch die Zahlungsfähigkeit neuer Dienste übersteigen, deren Aufschaltung unterbleibt und die Netzauslastung bleibt zum Schaden aller aktuellen und weiterer potentieller Benutzer unter Kapazität.

²⁴ Vgl. WETTBEWERBSKOMMISSION, PPW 1999/3, S. 415 ff.

Internet: <http://www.wettbewerbskommission.ch/site/g/praxis/rpw>.

²⁵ Den Tagungsteilnehmern dürfte der disaggregierte Ansatz durch Prof. Knieps sehr bekannt sein.

²⁶ Vgl. Art. 34 der Fernmeldedienstverordnung. Diese Verordnung sowie weitere Unterlagen zu diesem Beispiel finden sich auf der Internetseite der Telekommunikationsregulierungshörde BUNDESAMT FÜR KOMMUNIKATION BAKOM: <http://www.bakom.ch>.

²⁷ Hier wird etwas salopp in fixe und variable Kosten unterscheiden. Genereller müsste unterschieden werden in Kostenkategorien, die sich gemäss Verursacherprinzip objektiv auf einzelne Produkte oder allenfalls Produktgruppen zuscheiden lassen, und solche, die sich nicht in dieser Weise zuscheiden lassen (vgl. Abschnitt 3 und die dort angegebenen Referenzen). Beide Kostenarten können fixe und variable Bestandteile aufweisen.

4.5. Schweizerische Post; zaghafte Liberalisierung

Per Anfang 1998 hat sich die Schweizerische Post gewissermassen selber teilliberalisiert. Das neue Postgesetz wurde vom Rechtsdienst der Post im Auftrag des zuständigen Departements (Postministerium) geschrieben.

Eine dermassen direkte Vereinnahmung von Behörden und politischen Entscheidungsträgern (im konkreten Fall Bundesrat, parlamentarische Kommissionen und Parlament) durch Interessengruppen (Postmanagement und Postpersonalgewerkschaft) sucht wohl in der gesamten capture-Literatur umsonst seinesgleichen. Das Ergebnis ist dementsprechend bescheiden ausgefallen. Die Post wurde von der Telekom, welche ihrerseits teilprivatisiert wurde, getrennt, selber aber kaum spürbar entstaatlicht; ebenso wenig wurden die Postmärkte dem Wettbewerb geöffnet - ganz im Gegenteil, als praktisch einzige Post in Europa konnte sich die schweizerische Post sogar das Paketmonopol grösstenteils erhalten. Eine abschliessende Aufzählung und Diskussion der in dieser „Anti-Liberalisierung“ gemachten Liberalisierungs- und Regulierungsfehler würde den Rahmen der vorliegenden Publikation jedenfalls bei weitem sprengen.²⁸

Heute, erst zwei Jahre nach der misslungenen Reform, diskutieren endlich andere Stellen und sogar die Post selber über die dringliche Notwendigkeit einer echten Liberalisierung des Postwesens. Bei der Post beruht dieser Sinneswandel keineswegs auf gesamtwirtschaftlichen oder gar ordnungspolitischen Einsichten, sondern vielmehr darauf, dass die Post durch die technisch-ökonomischen Realitäten überholt wird und dagegen in ihren sozusagen goldenen „staatlichen Fesseln“ zu wenig unternehmen kann. Die Postmonopol-Dienste werden immer mehr technisch substituiert und anderswie ersetzt oder umgangen.

4.6. Elektrizitätsmarkt Schweiz; zaghafte Liberalisierung

Die helvetische Liberalisierung der Elektrizität hinkt selbst dem langsamen Gang der EU weit hinterher.

Obwohl im Zuge des technisch-ökonomischen Wandels die Liberalisierungsfehler beim Postwesen immer besser sichtbar werden und immer stärker spürbare Effizienzverluste zeitigen, ist die Schweiz zur Zeit daran, dieselben Fehler bei der Elektrizität zu wiederholen. Dies ist wiederum in erster Linie politisch-ökonomisch erklärbar, denn die Hauptrolle spielen die zu grossen Teilen in Kantonsbesitz stehenden Elektrizitätswerke und die Kantone selber. Und Letztere haben auf eidgenössischer politischer Ebene einen geradezu dominanten Einfluss. Was die damit sozusagen „vorprogrammierten“ Regulierungsfehler anbelangt, gilt dieselbe Platzrestriktion wie im Beispiel der Post.²⁹

Ein wichtiger Diskussionspunkt ist etwa die Frage, wer nach der Marktöffnung für sogenannte „nicht-amortisierbare Investitionen“ aufkommen soll. Im ökonomischen Klartext handelt es sich dabei um nichts anderes als um frühere Fehlinvestitionen der Elektrizitätsmonopole, zu viele und/oder zu teure Produktions- und Übertragungsanlagen, die im Wettbewerb nach der Liberalisierung sofort ihren Wert verlieren würden, heute aber noch mit positiven Werten in den Geschäftsbilanzen geführt werden.³⁰ Zur Lösung dieses Problems wurde auf Drängen der Kantone und der Elektrizitätswerke eine um Jahre verzögerte Liberalisierung des Angebots für Kleinkunden vorgesehen. Dies entspricht zwar in einem gewissen Sinne einer Verteilung von Lasten gemäss Ramsey-Regel, weil die Grosskunden aus ver-

²⁸ Vgl. Postgesetz (PG; SR 101) vom 30. April 1997 auf: <http://kav.bk.admin.ch/ch/d/sr/7/783.0.de.doc>. Der Autor ist auf Anfrage (an: markus.saurer@weko.admin.ch) gerne bereit, über diese Fehler detaillierter zu berichten.

²⁹ Davon kann man sich aber sehr leicht ein Bild machen, wenn man sich die Verlautbarungen des Verbands Schweizerischer Elektrizitätswerke im Rahmen der zur Zeit laufenden Liberalisierungsdiskussion vor Augen führt. (Vgl. <http://www.strom.ch/marktoeffnung/default.htm> – auf dieser Seite finden sich der aktuelle Stand der Vorschläge von Regierung und Verwaltung sowie die Positionen der Elektrizitätslobby.)

³⁰ Eine sehr eindrückliche empirische Bestätigung des Averch/Johnson-Effekts.

schiedenen Gründen sehr viel preiselastischer sein dürften als die Kleinkunden, hat aber zur Folge, dass die (heterogenen, schlecht oder gar nicht organisierten) Kleinkunden gleich *mehrfach* für die Fehler der Elektrizitätswerke und der Kantone aufkommen müssen.

Erstens haben sie (zusammen mit den Grosskunden) jahrzehntelang die auf ineffizienter Produktion beruhenden buchhalterischen Vollkostenpreise sowie satte Monopolrentenzuschläge bezahlt und so hohe Gewinne generiert, die den Eignern der Elektrizitätswerke ausbezahlt wurden, statt dass sie von diesen zur Abschreibung (zur Finanzierung des Wertverzehr) obsolet werdender Anlagen verwendet worden wären. Damit haben die Eigner faktisch ihre Anlagen „konsumiert“. Zweitens sollen die Kleinkunden jetzt, wo der bevorstehende Wettbewerb den echten Wertverzehr der Anlagen zum Vorschein treten lässt, dafür noch einmal aufkommen. Neben dieser Last „historischer Effizienzverluste“ werden die Kleinkunden - drittens - als Folge der verzögerten Einführung des Wettbewerbs weitere Ineffizienzen zu tragen haben, die erst noch entstehen werden. Letzteres ist natürlich besonders gravierend, weil die zukünftigen toten Lasten eigentlich vermeidbar wären, während es bei den nichtamortisierbaren Investitionen um bereits entstandene Lasten geht.

4.7. Rewe/Deutsches Bundeskartellamt; Zwangskartell

In Deutschland verletzte das Einzelhandelsunternehmen Rewe-Zentral AG angeblich das neue gesetzliche Verbot, Güter unter dem Einstandspreis anzubieten. Derselbe Verstoß wurde der Metro AG vorgeworfen.³¹

Nach der Vorschrift des § 20 Abs. 4 GWB, die in dieser Form mit der am 1. Januar 1999 in Kraft getretenen 6. Kartellnovelle eingeführt wurde, ist es unzulässig, wenn Unternehmen mit überlegener Marktmacht kleine und mittlere Wettbewerber dadurch behindern, dass sie ihre Waren oder Leistungen unter Einstandspreis anbieten. Damit ist das Bundeskartellamt möglicherweise angehalten, gegen Rewe ein Untersagungsverfahren einzuleiten. Der (ehemalige) Direktor des Bundeskartellamts Wolf soll dazu gesagt haben: „Ich muss mich hier leider auch an das Gesetz halten“.

Ich teile dieses im Wolf-Zitat durchschimmernde Unbehagen. Falls gegen Rewe und Metro in der Tat eine Untersagung im Sinne des erwähnten GWB-Paragrafen erfolgte, wäre dies meines Erachtens ein Präjudiz, welches im Detailhandel zugunsten der Händler und Zulieferanten und zulasten der Konsumenten kartellähnliche Wirkung entfalten könnte. Heute herrscht im deutschen Detailhandel wirksame Konkurrenz - Branchenvertreter sprechen von „ruinöser Konkurrenz“, Ökonomen einfach von Konkurrenz - , die im Wesentlichen mittels Sortimentspolitik in Bezug auf Zusammensetzung und Preise ganzer Konsumgüterbündel geführt wird. Dazu kommen nicht selten attraktive Sonderangebote bei einzelnen Gütern zu Niedrigstpreisen (unter Einstandspreisen); selbst Gratisangebote sind vorstellbar, um mehr Konsumenten in die Läden zu locken, die dann dort einen ganzen Warenkorb einkaufen.³² Ich sehe keine wettbewerbspolitischen Gründe, die hier einen staatlichen Eingriff erforderlich erscheinen lassen. Ganz im Gegenteil: Würde das GWB eng ausgelegt und strikte angewendet, dann entfielen ein möglicherweise wesentlicher Wettbewerbsparameter des Handels. Preise und Leistungen auf jeder Stufe der Wertschöpfung würden für alle Marktteilnehmer noch transparenter, überraschende Preisaktionen seltener. Das Umfeld würde für alle Beteiligten auf der Angebotsseite generell etwas sicherer und mithin Parallelverhalten oder die Durchsetzung von vertikalen Preisbindungen („Preisbindung der zweiten Hand“) einfacher.

³¹ Vgl. <http://www.bundeskartellamt.de> für die Wettbewerbsgesetzgebung und die Wettbewerbsbehörden Deutschlands. In der Zwischenzeit wurden die Verfahren gegen Rewe und Metro ohne weitere Folgen eingestellt (vgl. <http://www.bundeskartellamt.de/27.10.1999.html>).

³² Diese Aktionen decken damit in der Regel ohne weiteres ihre Zusatzkosten. Da aber ohnehin nicht von Marktbeherrschung auszugehen ist, gibt es keinen Anlass für Behörden, hier das Vorliegen von interner Quersubventionierung zu testen und allenfalls einzugreifen.

Somit erstaunt es aus politisch-ökonomischer Sicht nicht im Geringsten, dass das Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis allen Gruppierungen voran von Interessenvertretern des Handels und der Industrie selbst, namentlich aber von den kleinen und mittleren Handelsunternehmen gefordert und im politischen Prozess auch durchgesetzt wurde. Das Hauptargument war bezeichnenderweise dasjenige des Schutzes vor „ruinöser Konkurrenz“. Also muss der Wettbewerb vor sich selber geschützt werden? Wohl kaum!

4.8. Automobilvertrieb EU-GVO 1475/95; Zwangskartell

Der Automobilvertrieb erfolgt in selektiven Vertriebssystemen. Hersteller binden ausgewählte Händler vertraglich an sich, um die Kontrolle über die gesamte Wertschöpfungskette von der Produktion bis zum Kunden zu haben. Diese selektiven Verträge beeinträchtigen den Wettbewerb zwischen den vertraglich gebundenen Händlern einer Marke (intra brand) und fallen somit in der EU grundsätzlich unter das Kartellverbot. Gleichzeitig bringt aber die vertikale Koordination innerhalb einer Marke Effizienzvorteile, welche die betreffende Marke im Wettbewerb mit anderen Marken ausspielen und damit den Wettbewerb zwischen Marken (inter brand) intensivieren kann. Diese prokompetitive Komponente veranlasste die EU, den selektiven Vertrieb von Automobilen mittels Gruppenfreistellungsverordnung (GVO) vom per se Verbot vertikaler Abreden auszunehmen. Die GVO 1475/95 der EU regelt detailliert, wie die vertikalen Automobilvertriebsverträge zu gestalten sind, damit sie vom Kartellverbot freigestellt sind.³³

Mit dieser GVO erfolgt meines Erachtens ein Regulierungsfehler 1. Ordnung der schlimmeren Art, geradezu ein „ordnungspolitischer Sündenfall“, wie man in der Schweiz sagen würde. Die GVO ist nichts anderes als ein vom Staat verordnetes Zwangskartell; sie normiert den Vertrieb über alle Marken, womit dieser als Wettbewerbsparameter zwischen den Marken faktisch entfällt. Innovationen im Vertrieb werden beschränkt, weil sie die GVO entweder gar nicht zulässt oder für die Akteure unnötig erscheinen lässt (von der Konkurrenz sind ebenfalls keine grossen Neuerungen zu erwarten). Innovationen sind im europäischen Automobilvertrieb der letzten paar Jahre denn auch kaum zu beobachten, dafür aber ein viel zu langsamer Abbau von Überkapazitäten der Händler. Eine logische Konsequenz: Nirgends in der industrialisierten Welt mit vergleichbarer Kaufkraft sind Autos so teuer wie in Europa!

Die GVO 1475/95 ist aus regulierungstheoretischer Sicht eine unnötige Regulierung, weil zwischen den Marken auch ohne staatlich verordnete Vertriebsverträge Wettbewerb herrschen kann, wie in anderen Ländern (z.B. USA) festzustellen ist. Für den Käufer ist wichtig, aus verschiedenen Marken und Modellen (Substitute) auswählen zu können. Die Intensität des Wettbewerbs zwischen vergleichbaren Modellen verschiedener Marken ist für ihn entscheidend, und diese schliesst deren Vertrieb und andere Leistungen der Händler mit ein. Der Wettbewerbsdruck auf die Markenhändler ergibt sich vor allem aus dem Zwischenmarkenwettbewerb.

Die GVO 1475/95 ist meines Erachtens jedoch nicht nur überflüssig, sondern sogar kontraproduktiv. Sie zeitigt mit der Gleichschaltung der Vertriebs antikompetitive Rückwirkungen auf den Zwischenmarkenwettbewerb, ohne dass irgendwo sonst eine kompensierende effizienzfördernde Wirkung ersichtlich wäre. Selbst der Händlerwettbewerb innerhalb einer Marke dürfte durch die GVO auf Dauer eher reduziert als intensiviert worden sein. In Tat und Wahrheit schützt die GVO die Interessen schwacher Marken-Vertragshändler gegenüber dem irrtümlich als marktbeherrschend betrachteten Hersteller. Es gibt viele gute Gründe zur Annahme, dass durch diesen künstlichen Ausgleich der Kräfteverhältnisse der Effizienzdruck innerhalb der Wertschöpfungskette einer Marke reduziert wird. Die GVO wirkt wie eine künstliche Überlebenshilfe für ineffiziente Händler aller Marken (Marktaustrittsschranke) und gleichzeitig wie eine Schranke gegen effizientere Händler, die ihre Verkäufe steigern könnten, sowie gegen neue Firmen und gegen neue Vertriebsformen in allen Marken (Marktzutrittsschranke). In diesem Sinne er-

³³ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1475/95 der Kommission vom 28. Juni 1995 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von Vertriebs- und Kundendienstvereinbarungen über Kraftfahrzeuge, Amtsblatt Nr. L 145 vom 29. 6. 1995, S. 25 – 34).
(oder http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/dat/1995/de_395R1475.html.)

staunt es gar nicht, dass die GVO 1475/95 durch die gesamte Automobilbranche, vor allem aber durch die Händlerverbände, vehement verteidigt wird.

Diese kritische Beurteilung der GVO 1475/95 stösst aber nicht nur bei den Automobilhändlern, sondern auch bei vielen Wettbewerbsrechtlern noch immer auf heftige Gegenwehr.³⁴ Letztere neigen der Auffassung zu, dem wirksamen Wettbewerb sei generell und auf Dauer am besten gedient, wenn auf jeder Stufe der Wertschöpfung möglichst viele Unternehmen aktiv sind. Allerdings wurde in den letzten Jahren in der EU eine breite Diskussion über die wettbewerbsrechtliche Behandlung vertikale Vereinbarungen geführt, die demnächst zu einer neuen, mit Sicherheit weit weniger interventionistischen Verordnung führen wird.³⁵ Die GVO 1475/95 soll aber in jedem Fall noch bis Ende 2002 in Kraft bleiben und anschliessend wiederum durch eine sektorspezifische Lösung ersetzt werden. Die Gefahr zwangskartellistischer Lösungen ist nicht gebannt.

5. Schlussbemerkungen

Der Markt kann versagen, auch wenn als Vergleichsmaßstäbe realistischere Modelle als das der vollkommenen Konkurrenz oder das der vollkommen bestreitbaren Märkte zugrundegelegt werden. Der Staat greift sehr oft korrigierend oder regulierend in den Markt ein und kann dabei sicher in einigen Fällen die Gesellschaft besser stellen. In anderen Fällen kommt es aber durch staatliche Regulierungen zu schlechteren gesellschaftlichen Ergebnissen als ohne solche Eingriffe, der Staat versagt. Der Staat versagt auch, wenn seine aktuellen Eingriffe das Ergebnis zwar verbessern, andere Eingriffe aber noch bessere Ergebnisse zeitigen würden. Allerdings stehen in der Realität von Markt und Staat nur imperfekte Alternativen zur Auswahl; es gilt, das kleinste oder zumindest das kleinere Übel zu wählen. Die Wahl erfolgt unter grosser Unsicherheit und wird nicht von einem wohlmeinenden Diktator getroffen, sondern ist Ergebnis eines demokratischen Widerstreits von Interessengruppen. Deshalb ist die Gefahr besonders gross, dass staatliche Regulierungen gegen Marktversagen Fehler beinhalten, die aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive zu schlechten Lösungen führen, jedoch gewisse Interessengruppe, die sich dafür besonders einsetzen, bevorteilt. Es kommt in der Tat sehr oft zu Preis- und anderen Regulierungen, die den Wettbewerb zugunsten kleiner homogener Gruppen verzerren.

Die Beispiele illustrieren diese Problematik. Und sie lassen vermuten, dass zwischen wettbewerbsrechtlichen und anderen staatlichen Interventionen keine besonderen Unterschiede bestehen. Auch wettbewerbsrechtliche Eingriffe sind Regulierungen, die Gefahr laufen, nicht den wirksamen Wettbewerb, sondern gewisse Partikularinteressen zu schützen. Die Wettbewerbsbehörden wie alle anderen Regierungsbehörden tun gut daran, ihre Tätigkeiten stets auch selbstkritisch nach Kriterien der normativen und der positiven Theorie der Regulierung zu hinterfragen.

³⁴ Eine sehr lesenswerte Ausnahme mit einer detaillierten Beschreibung der Verhältnisse im Vertrieb von Automobilen bietet LANGE.

³⁵ Inzwischen ist diese Verordnung per 1.1. 2000 in Kraft getreten (EU-KOMMISSION 1999). Als ökonomische Grundlage diente unter anderem REY/CABALLERO-SANZ. Die Diskussion wurde anhand eines Grünbuches geführt (EU-KOMMISSION 1997). Noch weniger interventionistisch als die neue Verordnung der EU ist die Haltung der OECD (vgl. OECD 1999).

Literaturverzeichnis

- BAUMOL WILLIAM J./PANZAR JOHN C./WILLIG ROBERT D., Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, New York, 1982 [Revised Edition 1988].
- EU-KOMMISSION, Grünbuch zur EG-Wettbewerbspolitik gegenüber vertikalen Wettbewerbsbeschränkungen, Brüssel, 1997 (KOM(96)721).
- EU-KOMMISSION, Verordnung (EG) Nr. 2790/1999 der Kommission vom 22. Dezember 1999 über die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von vertikalen Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 336, 1999, 21-25.
- GERKEN LÜDER (Ed.), Competition Among Institutions, MacMillan Press Ltd., London, 1995.
- GERKEN LÜDER, Institutional Competition: An Orientative Framework, in: Gerken Lüder (Ed.), Competition Among Institutions, MacMillan Press Ltd., London, 1995, 1-34.
- HINES JAMES R. JR., Three Sides of Harberger Triangles, in: The Journal of Economic Perspectives, Vol. 13 (2), Spring 1999, 167-188.
- KNIEPS GÜNTER, Entstaatlichung und Wettbewerb im nationalen Telekommunikationsbereich, in: Windisch Ruppert (Hrsg.), Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation, Mohr/Siebeck, Tübingen, 1987.
- KNIEPS GÜNTER, Wettbewerbspolitik, in: Börsch-Supan A., von Hagen J. und Welfens P. J. J. (Hrsg.), Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre, Springer-Verlag, Berlin u.a., 1997, 39-79.
- LANGE KNUT WERNER, Das Recht der Netzwerke: moderne Formen der Zusammenarbeit in Produktion und Vertrieb, Verlag Recht und Wirtschaft, Heidelberg, 1998.
- MCCHESNEY F. S. / SHUGHART II W.F. (Eds.), The Causes and Consequences of Antitrust- The Public-Choice Perspective, The University of Chicago Press, Chicago, 1995.
- MCNUTT PATRICK A., The Economics of Public Choice, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Brookfield, US, 1996.
- NISKANEN WILLIAM A. JR., Bureaucracy and Public Economics, Edward Elgar Publishing Ltd., Hants (GB), 1994.
- OECD, JOINT GROUP ON TRADE AND COMPETITION, Competition and trade effects of vertical restraints, Paris, 1999.
- OLSON MANCUR L., The Logic of Collective Action – Public Goods and the Theory of Groups, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1965.
- REY PATRIK / CABALLERO-SANZ FRANCISCO, The Policy Implications of the Economic Analysis of Vertical Restraints, Economic Papers CEE Nr. 119, 1996.
- SCANLAN MARK, Introducing Competition into the Telecommunications Network – Is Competition Law rather than Regulation the Answer?, Comment, in: Telecommunications Policy 18 (6), 1994, 432-434.
- STEFANADIS CHRIS, Sunk Costs, Contestability, and the Latent Contract Market, in: Payment System Studies, Research Dept., Federal Reserve Bank of New York, N.Y, Version of March 1999 (first Version: November 1998).
- VON WEIZSÄCKER CARL CHRISTIAN, Staatliche Regulierung – positive und normative Theorie, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Heft 3, 1982, 325-343.
- WEISMAN DENIS L., Asymmetrical Regulation – Principles for Emerging Competition in Local Service Markets, in: Telecommunications Policy 18 (7), 1994, 499-505.

WETTBEWERBSKOMMISSION, Recht und Politik des Wettbewerbs (RPW), diverse Ausgaben. Diese Publikation der Wettbewerbskommission ist integral auf Internet zugänglich: s. <http://www.wettbewerbskommission.ch/site/g/praxis/rpw>.

WOLF CHARLES JR., Markets or Governments – Choosing between Imperfect Alternatives, MIT Press, Cambridge Mass., 1990 [First Paperback Edition].