

Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik
in Verbindung mit
Kurt Biedenkopf und Erich Hoppmann
herausgegeben von Ernst-Joachim Mestmäcker
Band 86

Dr. Rolf H. Weber

Wirtschaftsregulierung in wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichen

Studien zur staatlichen Wirtschaftsregulierung und zum
Einsatz der Regulierungsinstrumente in den Transport-,
Kommunikations- und Energiemärkten in der Schweiz
und in den Vereinigten Staaten von Amerika



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Weber, Rolf H.:

Wirtschaftsregulierung in wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichen: Studien zur staatl. Wirtschaftsregulierung u. zum Einsatz d. Regulierungsinstrumente in d. Transport-, Kommunikations- u. Energiemärkten in d. Schweiz u. in d. Vereinigten Staaten von Amerika / Rolf H. Weber. – 1. Aufl. – Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1986.

(Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik; Bd. 86)

ISBN 3-7890-1288-2

NE: GT

1. Auflage 1986

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1986. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung vorbehalten.

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	7
Vorwort	25
<i>1. Teil</i>	27
§ 1 Einleitung und Problemstellung	29
§ 2 Wettbewerbsordnung als Koordinationstyp	42
§ 3 Wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche	77
§ 4 Regulierungsinstrumente	127
<i>2. Teil</i>	131
§ 5 (Halb-)öffentliche Unternehmen und öffentliche Regulierung als Regelungsmuster	133
<i>3. Teil</i>	193
§ 6 Marktzutrittsschranken	195
§ 7 Verteilung knapper Güter	250
§ 8 Festlegung von Standards	329
§ 9 Preisregulierung	366
§ 10 Leistungspflichten	473
§ 11 Marktstruktur (Fusionskontrolle)	515
<i>4. Teil</i>	593
§ 12 Deregulierung und Reregulierung als Alternativen	595
Literaturverzeichnis	665

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	25
1. Teil	27
§ 1 <i>Einleitung und Problemstellung</i>	29
I Wesen und Begriff der Regulierung	29
A Bedarf nach Regulierung	29
B Begriff der Regulierung	30
1. Umschreibungen	30
2. Regulierungsumfang	31
3. Regulator	32
4. Ökonomische und soziale Regulierung	33
C Ziele der Regulierung	33
II Tendenzwende zur Deregulierung	34
A Mixed Economy	34
B Kritik an der Regulierung	34
1. Überregulierung	34
2. Staatsversagen	35
C Deregulierung	37
D Aufgabe der Kartellkommission	37
III Problemstellungen	38
A Amerikanische Erfahrungen	38
B Untersuchungsbereiche	39
§ 2 <i>Wettbewerbsordnung als Koordinationstyp</i>	42
I Überblick	42
A Wettbewerbsordnung und Planwirtschaft	42
1. Theoretische Positionen	42
2. Mischformen in der Praxis	43
B Begriff und Funktionen des Wettbewerbs	45
1. Begriff	45
2. Funktionen	46

C	Wettbewerbspolitik	47
	1. Instabilität des Wettbewerbs	47
	2. Wettbewerbspolitisches Instrumentarium	47
II	Wettbewerbskonzeptionen	49
A	Klassischer Liberalismus	50
B	Vollkommene Konkurrenz	51
C	Funktionsfähiger Wettbewerb	53
	1. Workable Competition	54
	2. Optimale Wettbewerbsintensität	56
D	Neoklassischer freier Wettbewerb	58
E	Folgerung	60
III	Rechtliche Konstituierung der Wirtschaftsordnung	62
A	Grundprämissen der Wirtschaftsordnung in der Schweiz	62
	1. Verfassungsrechtliche Handels- und Gewerbefreiheit	62
	2. Festschreibung der Wirtschaftsordnung	64
	3. Wettbewerb als Instrument oder letztes Ziel?	66
B	Wirtschaftspolitische Regulierungseingriffe	68
	1. Zur verfassungsrechtlichen Problematik	68
	a) »Abweichung« von der Handels- und Gewerbefreiheit	68
	b) Systemkonformität und Globalsteuerung	71
	c) Subsidiaritätsgrundsatz	72
	2. Kriterien für Regulierungseingriffe	73
C	Kartellrecht im besonderen	74
§ 3	<i>Wettbewerbspolitische Ausnahmereiche</i>	77
I	Überblick	77
II	»Ausgliederung« wettbewerbspolitischer Ausnahmereiche	79
A	Auftreten von Marktversagen	79
	1. Ökonomische Bedingungen	79
	2. Gesellschaftspolitische und soziale Bedingungen	84
B	Gesetzgeberische Abgrenzung von wettbewerbspolitischen Ausnahmereichen	85
	1. Ökonomietheoretische Diskussion	85
	2. Problematik genereller Abgrenzungskriterien	87
C	Ansätze einer Regulierungstheorie	90
	1. Normative Regulierungstheorie	90

	a) Marktzutritts- und Preisregulierung in monopolistischen Branchen	91
	b) Marktzutritts- und Preisregulierung in Wettbewerbsmärkten	91
	c) Verhaltensregulierung	92
	2. Positive Regulierungstheorie	92
	a) Eigennutzorientierte Regulatoren	93
	b) Bürokratietheorie	94
	c) Branchenkartelltheorie	94
	d) Politische Ökonomietheorie	96
	3. Folgerungen	98
III	Regulierung veranlassendes Marktversagen	98
A	Vorbemerkungen	98
B	Natürliches Monopol	100
	1. Begriff	100
	2. Klassische ökonomische Begründungen für Regulierungseingriffe	101
	a) Allokative Ineffizienz	101
	b) Überhöhte Preise	103
	c) Wohlstandsverschiebung	104
	d) Fairness	104
	e) Machteinfluß	104
	3. Relativierungen der klassischen ökonomischen Begründungen	105
	a) Das Problem des Zweitbesten	105
	b) Preisdiskriminierung	106
	c) Fehlende Marktmacht	106
	d) Problem der Investitionskosten	107
	e) Gleichbehandlung mit nichtregulierten Monopolmärkten	108
	4. Regulierungsproblematik	108
C	Ruinöser Wettbewerb	109
	1. Begriff	109
	2. Ökonomische Begründungen für Regulierungseingriffe	110
	a) Geringe Kapazitätsauslastung	110
	b) Übermäßiger Marktzutritt	111
	c) Preisverdrängungswettbewerb	111
	3. Relativierungen und Regulierungsproblematik	112

D	Externalitäten und öffentliche Güter	114
	1. Begriff und Erscheinungsweisen	114
	2. Regulierungsproblematik	116
E	Naturgegebene Ressourcenknappheit	118
F	Weitere Regulierungsgründe	119
	1. Sondergewinne (»Rents«)	119
	2. Ungenügende Information	121
	3. Rosinenpicken (»Cream Skimming«)	122
	4. Trittbrettfahren (»Free Rider«)	122
	5. Ungleiche Verhandlungsmacht	123
	6. Rationalisierung	123
	7. Vermeidung von Transaktionskosten	123
	8. Paternalismus	124
	9. Risikoverschiebung	124
	10. Förderung sozialer Ziele	125
	11. Schutz bestehender Regulierung	125
§ 4	<i>Regulierungsinstrumente</i>	127
A	Vorhandensein von Marktineffizienzen	127
B	Arten von Staatsinterventionen	128
C	Randbedingungen für Interventionen	130
2.	<i>Teil</i>	131
§ 5	<i>(Halb-)öffentliche Unternehmen und öffentliche Regulierung als Regelungsmuster</i>	133
I	Überblick	133
A	Ausgangslage	133
B	Ähnlichkeiten und Unterschiede der Regulierung in der Schweiz und in den USA	134
II	Schweiz	136
A	Verflechtung von Staat und Wirtschaft	136
	1. Geschichtliche Entwicklung	136
	a) Merkantilismus und Liberalismus	136
	b) Stärkung der Verbandsmacht	138
	2. Gegenwärtige Verflechtung	140
	a) Staat und Gesellschaft	140

	b) Ineinandergreifen von Staat und Wirtschaft	141
	c) Problematik der Dominanz von Verbandsinteressen	143
	d) Organisation als Verhaltensmuster	144
	3. Eisenbahnen als Beispiel	146
	4. Überblick über mögliche Organisationsformen	149
B	Gemischtwirtschaftliche Unternehmen	151
	1. Begriff und Arten	152
	2. Beispiele	156
	3. Stärken und Schwächen der GWU	158
	a) Stärken	159
	b) Schwächen	160
	4. Rechtliche und politisch-praktische Regelungsproblematik	160
	a) Rechtliche Regelungsproblematik	160
	aa) »Wahlrecht« durch die öffentliche Hand	161
	bb) Grundsatz der gleichen Rechte und Pflichten	161
	cc) Besondere Genehmigungs- und Vetorechte	162
	dd) Stärkung des Einflusses des Gemeinwesens	162
	b) Politisch-praktische Regelungsproblematik	164
C	Öffentliche Unternehmen	165
	1. Arten von öffentlichen Unternehmen	165
	a) Überblick	165
	b) Öffentlich-rechtliche Anstalt	167
	c) Öffentlich-rechtliche Körperschaft	167
	d) Öffentlich-rechtliche Stiftung	168
	e) Öffentliche Unternehmen in privatrechtlicher Form	168
	2. Stärken und Schwächen der öffentlichen Unternehmen	169
	3. Problematik von öffentlichen Unternehmen	170
	a) Gemeinwirtschaftliche Verankerung	170
	b) Aufsicht und Erfolgskontrolle	171
	c) Öffentliches Interesse	172
	d) Effizienz	172
	e) Gleichbehandlung von privaten Unternehmen	172
	f) Demokratieproblem	173
	g) Größere Verselbständigung?	173
III	USA	174
A	Das System der verwaltungsunabhängigen Regulierungskommissionen	174
	1. Entstehung und Verbreitung der verwaltungsunabhängigen Regulierungskommissionen	174

2. Die Stellung der verwaltungsunabhängigen Regulierungskommissionen	179
3. Schwächen der verwaltungsunabhängigen Regulierungskommissionen	182
a) Fragliche Fachkenntnis	182
b) Kosten und Effizienz	183
c) Vereinnahmung durch Unternehmen	184
d) Symbolische Tätigkeit	184
4. Zurückhaltung gegenüber gemischtwirtschaftlichen und öffentlichen Unternehmen	185
B Besonderheiten des amerikanischen Verwaltungsrechts	187
IV Vergleich der institutionellen Lösungsmuster	189
3. Teil	193
§ 6 Marktzutrittsschranken	195
I Überblick	195
A Bedeutung und Begriff der Marktzutrittsschranken	195
B Ökonomische Grundlagen von Marktzutrittsschranken	198
II Regulatorische Gründe für die Statuierung von Marktzutrittsschranken	201
A Erhaltung der Dienstleistungsqualität	201
B Rationierung beschränkter Ressourcen	203
C Schutz eines natürlichen Monopols	203
D Schutz vor ruinöser Konkurrenz und Rosinenpicken	206
E Schutz einer Mindestpreisregulierung	206
F Schutz bisheriger Marktteilnehmer	209
III Grundlagen und Rechtsformen einer Marktzutrittsregelung	210
A Grundlagen einer Marktzutrittsregelung	210
B Rechtsformen einer Marktzutrittsregelung	211
1. Überblick	211
a) Gesetzgeberische Möglichkeiten	211
b) Zum Monopolbegriff	211
2. Konzession	213
3. Polizeierlaubnis	216
4. Wirtschaftspolitische Bewilligung	216

5. Fallbeispiel: Charakterisierung der Rahmenbewilligung zur Erstellung eines Kernkraftwerkes	217
6. Schlußbemerkungen	219
IV Fallstudie: Der Abbau von Marktzutrittsschranken im Telekommunikations-Endgerätemarkt	220
A Einleitung	220
B Amerikanische Telefonregulierung als Beispiel	221
1. Branchenstruktur	221
2. Grundlagen des Regulierungssystems	223
3. Entwicklungsstufen der Deregulierung	225
a) Endgerätebereich	225
aa) Hush-A-Phone	225
bb) Carterfone	226
cc) Regulierung der Netzanschlüsse	227
dd) Untersuchungen zu den ökonomischen Folgen der Marktöffnung	228
ee) Eingrenzung des Betätigungsfeldes der Common Carriers	229
b) Netzbereich	231
c) Auswirkungen und gegenwärtiger Stand der Deregulierung	233
C Möglichkeiten und Grenzen einer Liberalisierung des schweizerischen Telekommunikationsmarktes	234
1. Problematik des heutigen Zustandes	234
a) Rechtliche Grundlagen	234
b) Wettbewerbsrechtliche Überlegungen	234
c) Bevorstehende Gesetzesänderung	236
2. Regelungsraster in einem liberalisierten Telekommunikationssystem	237
a) Umschreibung der Endgeräte	238
aa) Abgrenzung zwischen Netz und Endgeräten	238
bb) Besondere Gerätetypen	239
b) Erforderliches Normenpotential	240
aa) Technische Zulassungsnormen	240
bb) Zur Frage der Versorgungsgerechtigkeit und -sicherheit	242
c) Beteiligung der PTT-Betriebe auf dem Endgerätemarkt	244
d) Formelle Ausgestaltung des Regelungsrasters	248

§ 7	Verteilung knapper Güter	250
I	Überblick	250
II	Verteilungsmodelle	252
A	Verwaltungsverfahren: Auswahl des besten Bewerbers	252
B	Verwaltungsverfahren: Verteilung nach Bedürfnissen	253
C	Historische Verteilung	254
D	Verteilung nach zeitlicher Priorität	256
E	Verteilung a priori	257
F	Verteilung nach Zufallsverfahren	257
G	Verteilung durch Markt	259
H	Verteilung durch Versteigerung	260
I	Weitere Verteilungsmodelle	260
	1. Verteilung durch Marktsimulation	260
	2. Verteilung durch Vermietung	261
	a) Gemeinwesen als Vermieter	261
	b) Private als Vermieter	262
	3. Verteilung nach politischen oder sozialen Kriterien	263
	4. Verteilung durch Verhandlung	263
	5. Verteilung durch Regionalisierung	264
	6. Verteilung durch Schiedsgerichtsbarkeit	264
K	Sog. Besteuerungs- oder Gebührenmodell	265
L	Kombinationsmöglichkeiten	265
III	Verteilung von Rundfunkkonzessionen	266
A	Besonderheiten des Rundfunkbereichs	266
	1. Technische und ökonomische Randbedingungen	266
	2. Regulierungsziele	269
	3. Probleme der fehlenden Ressourcenbewertung im besonderen	270
	4. Institutionelle Ausgestaltung des Rundfunkbereichs	271
	a) International	271
	b) Schweiz	272
	aa) Allgemeines	272
	bb) Verfassungsrechtliche Determinierung des Rundfunkbereichs?	274
	c) USA	282
B	Verteilung durch Verwaltungsverfahren	284
	1. Regulierungsaufgabe	284
	a) Festlegung des Regulierungsbereichs	284

b)	Minimale Eignungsvoraussetzungen	286
c)	Auswahl des besten Gesuchstellers	286
d)	Laufdauer und Erneuerung der Konzession	287
2.	Minimale Eignungsvoraussetzungen	288
a)	Überblick	288
b)	Nationalität	288
c)	Wohnsitz im Sendegebiet	289
d)	Technische Anforderungen	289
e)	Finanzierung	290
f)	Publizistische Vormachtstellung	291
g)	Lokalbezug	291
aa)	Lokalvertrautheit	291
bb)	Lokalbegrenzung	292
h)	Eignung zur Erreichung der Versuchsziele	294
i)	Charakterliche Eigenschaften	294
aa)	Ehrenhaftigkeit und Aufrichtigkeit	294
bb)	Straftatbestände	295
cc)	Verletzung von Verwaltungs-Regulierungen	295
dd)	Auswirkungen auf das vergleichende Verfahren	296
k)	Programmgestaltung	296
l)	Kein Gewinnstreben	298
m)	Keine Rassendiskriminierung	299
3.	Vergleichendes Auswahlverfahren	299
a)	Überblick	299
b)	Vorfrage: Gegenseitige Abhängigkeit von Sach- und Personalfragen	300
c)	Problem der Art der Auswahlstandards	301
aa)	Objektiv-Subjektiv	301
bb)	Generell-Individuell	302
d)	Problem der Vielzahl von Auswahlstandards	302
aa)	Beschränkte Aussagekraft vieler Standards	302
bb)	Unumgänglichkeit eines subjektiven Entscheids	304
e)	Verfahrensrisiken	305
aa)	Schwierige und kostspielige Verfahrensführung	305
bb)	Widersprüchlichkeit der Entscheidungen	306
cc)	Korruptionsgefahr	306
f)	Verfahrensausgestaltung	307
4.	Erneuerungsverfahren	309

C	Verteilung durch Markt	311
1.	Überblick	311
2.	Eigentumsrechte an Frequenzen	312
a)	Ausgestaltung der Eigentumsrechte	312
b)	Vorzüge der Eigentumsordnung	315
c)	Probleme der Eigentumsordnung	316
3.	Versteigerung der Rechte an Frequenzen	319
a)	Allgemeines	319
b)	Ökonomietheoretische Versteigerungsmodelle	320
c)	Arten von Konzessionsverträgen	323
aa)	Vertrag »ein-für-alle-mal«	324
bb)	Langfristiger unvollständiger Vertrag	324
cc)	Erneuerbarer kurzfristiger Vertrag	325
d)	Probleme der Versteigerung	325
e)	Anhang	327
§ 8	<i>Festlegung von Standards</i>	329
I	Einleitung	329
II	Grundsätze der Standard-Festlegung	331
A	Planung	331
B	Durchführung	332
C	Bewilligung von Kernkraftwerken im besonderen	333
1.	Gesetzliche Grundlagen in der Schweiz	334
2.	Gesetzliche Grundlagen in den USA	337
III	Probleme bei der Festlegung von Standards	339
A	Information	339
B	Kosten-Nutzen-Analyse	340
1.	Allgemeines	340
2.	Nutzen-Analyse: Bedarfsnachweis	343
3.	Kosten-Analyse: Sicherheitsrisiken	349
a)	Überblick	349
b)	Methoden und Grenzen von Risikoanalysen	350
c)	Prävention durch technische Vorschriften (Schweiz)	352
d)	Prävention durch Standortwahl	355
4.	Schlußbemerkung	356
C	Beizug von Experten	358
D	Wettbewerbsbeschränkende Wirkungen	361

E	Richterliche Überprüfung	362
1.	Verfahrensrechtliche Probleme	362
2.	Überprüfungskognition	363
§ 9	<i>Preisregulierung</i>	366
I	Allgemeines	366
A	Überblick	366
1.	Ziel und Bedeutung der Preisregulierung	366
2.	Arten der Preisregulierung	367
3.	Typologie der Preisregulierung	368
B	Höchst- und Mindestpreisregulierung	370
1.	Höchstpreisregulierung	370
2.	Mindestpreisregulierung	371
a)	Vorgebrachte Gründe und deren Problematik	371
aa)	Verhinderung eines ruinösen Wettbewerbs	371
bb)	Aufrechterhaltung von Qualität, Sicherheit und ausreichender Kapazität	372
cc)	Vermeidung eines Preisverdrängungswettbewerbs	373
dd)	Schutz eines bestehenden regulatorischen Schemas	373
ee)	Ermöglichung von interner Subventionierung	374
b)	Methoden	374
C	Grundlagen der Preisregulierung	375
1.	Schweiz	375
a)	Verfassungsmäßige Grundlagen	375
b)	Einzelne Beispiele	377
2.	USA	384
a)	Verfassungsmäßige Grundlagen	384
b)	Einzelne Beispiele	386
II	Preisniveauregulierung	392
A	System	393
B	Einzelne Probleme	397
1.	Betriebskosten	397
a)	Im allgemeinen	397
b)	Spezielle Kosten	398
c)	Vorhersage künftiger Kosten	399

2. Berechnungsbasis	400
a) Methoden der Bewertung	401
b) Von der Berechnungsbasis erfaßte Vermögenswerte	404
c) Laufende und bevorstehende Investitionen	404
d) Entwertung und Abschreibung	405
3. Angemessene Rendite (Kapitalverzinsung)	407
a) Allgemeines	407
b) »Comparable Earnings«-Methode	408
c) »Discounted Cash Flow«-Methode	410
d) »Capital Asset Pricing«-Methode	411
4. Beurteilungsperiode	411
5. Effizienzproblem	412
6. Schlußbemerkungen	416
III Preisstrukturregulierung	417
A Kostenzurechnung	418
1. Einzelne Kostenarten und deren Zurechnungsproblematik	418
a) Definitionen	418
b) Fixkosten	419
c) Gemeinkosten und gemeinsame Gesamtkosten	420
2. Vollständig zugeteilte Kosten und Grenzkosten	422
a) Vollständig zugeteilte Kosten	422
b) Grenzkosten	424
c) Bemerkungen zur Kostendebatte	428
B Nachfrageabhängige Preisstruktur	431
1. Problemstellung	431
2. Preisfestsetzung invers zur Nachfrageelastizität	432
3. Faktorvariable Preise	434
a) Zeitvariable Preise (Spitzenlastpreisbildung)	434
b) Mengenvariable Preise	438
4. Mehrteilige Preise	438
C Umverteilung und interne Subventionierung	440
1. Umverteilung durch Preisregulierung	440
2. Interne Subventionierung	441
D Schutz vor ungerechtfertigter Diskriminierung und Vernünftigkeit der Preise	442
1. Gründe für den Schutz vor ungerechtfertigter Diskriminierung	443
2. Beurteilung des Ungerechtfertigtseins der Diskriminierung	444

a) Diskriminierung gestützt auf Kostenunterschiede	444
b) Diskriminierung gestützt auf Nachfrageelastizität	444
c) Weitere Rechtfertigungsgründe für Diskriminierung	445
3. »Vernünftigkeit« der Preise	445
IV Preismißbrauchsregulierung	446
A System	446
B Einzelne Probleme	449
1. Kostenkontrolle	450
2. Gewinnvergleiche	454
3. Vergleichsmarkt als Bezugskriterium	455
4. Wettbewerbssimulation (»Als-ob-Wettbewerb«)	456
5. Zusammenfassung	457
C Bisherige Praxis der schweizerischen Kartellkommission	457
1. Tragweite des Kartellgesetzes	457
2. Gegenstand und Verfahren	458
3. Kriterien und Schwächen der Preisüberprüfung	461
D Notrechtliche administrative Preisüberwachung	463
V Preisstoppregulierung	465
A Prinzip und praktische Verwirklichung	466
B Probleme im einzelnen	469
1. Kategorienbildung	469
2. Einführung neuer Produkte	470
3. Falscher Einsatz von Neuinvestitionen	471
4. Distributionsprobleme	471
5. Durchsetzung	472
§ 10 Leistungspflichten	473
I Überblick	473
II Kontrahierungspflicht	476
A Begriff und Erscheinungsweisen	476
1. Begriff	476
2. Erscheinungsweisen	478
B Bedeutung und ökonomische Randbedingungen	479
1. Einschränkung der Abschlußfreiheit	479
2. Einschränkung der Inhaltsfreiheit	479
3. Versorgungssicherheit und Reservekapazitäten	480
C Dogmatische Begründung	482
1. Vorbemerkungen	482
2. Gesetz (sog. unmittelbare Kontrahierungspflicht)	482

a) Schweiz: Beispiele	482
b) USA: Beispiele	485
3. Allgemeine Rechtsprinzipien bzw. wesensverwandte Anordnungen (sog. mittelbare Kontrahierungspflicht)	487
a) Schweiz	487
b) USA	491
D Besondere Problembereiche	492
1. Problem der Kapazitätsreserven und der Betriebsausweitungen	492
2. Problem des Überbuchens (Overbooking)	495
3. Problem des adäquaten Services	499
4. Ausschluß der Leistungspflicht	500
5. Zugang zu Leistungseinrichtungen	503
III Betriebspflicht	505
A Begriff	505
B Soziale und wirtschaftliche Randbedingungen	505
C Konkretisierung	507
1. Schweiz	508
2. USA	509
§ 11 Marktstruktur (Fusionskontrolle)	515
I Allgemeines	515
A Kartellgesetz und öffentlich-rechtliche Sondernormen	515
1. Schweiz	515
2. USA	516
B Fusionskontrolle im besonderen	519
1. Schweiz	519
2. USA	520
II Konzentrationsprobleme und Fusionskontrolle im Medienmarkt	522
A Einschränkung der Medienkonzentration in den USA	523
1. Gesetzliche Grundlagen	523
a) Organisatorische Kompetenzverteilung	523
aa) Antitrust Division des Department of Justice	523
bb) Federal Trade Commission	523
cc) Federal Communications Commission	523
dd) Kompetenzabgrenzungen	524

b) Antitrust-Gesetze	524
aa) Sherman Act	524
bb) Clayton Act	525
c) Verwaltungsregulierungen der FCC	525
aa) Concentration of Control Rules (national)	525
bb) Duopoly Rules (regional/lokal)	527
cc) Cross-Ownership Rules (Überkreuzbeteiligung)	527
dd) Gemeinsame Begriffsumschreibungen	529
2. Rechtsprechung	530
a) Gerichte	530
b) FCC	532
3. Auswirkungen und Probleme der Konzentrationsbeschränkungsregulierung	533
a) Heutige Branchenstruktur	533
b) Vor- und Nachteile der Medienkonzentration	535
aa) Vorteile	535
bb) Nachteile	536
c) Besondere Probleme	537
aa) Messung von Wettbewerbsbeschränkungen	537
bb) Abhängigkeit von den Networks	538
cc) Ökonomischer Wettbewerb und Programmvielfalt	538
4. Zusammenfassende Bewertungsansätze	539
B Einschränkung der Medienkonzentration in der Schweiz	542
1. Problemübersicht	543
2. Wünschbarkeit einer diversifizierten Medienstruktur	545
a) Gegenwärtige Mediensituation	545
b) Vor- und Nachteile einer multimedialen Konzentration	546
aa) Vorteile	546
bb) Nachteile	547
cc) Bewertung	547
c) Publizistischer und wirtschaftlicher Wettbewerb	548
3. Regelungsprobleme und Regelungsmöglichkeiten	550
a) Überblick	550
b) Verfassungsrechtliche Zwischenbemerkungen	551
c) Konzentrationsbeschränkende Sonderregulierung	552
d) Besonderes Medienkartellrecht	553

e)	Allgemeines Kartellrecht	555
aa)	Anwendbarkeit im Medienmarkt	555
bb)	Revision des Kartellrechts	555
cc)	Zusammenschlußkontrolle im besonderen	556
dd)	Besondere Probleme im Medienmarkt	557
ee)	Internationale Verflechtungen	561
III	Konzentrationsprobleme im deregulierten amerikanischen Luftfahrtmarkt	561
A	Überblick	561
1.	Ökonomische Grundlagen des amerikanischen Luftfahrtmarktes	561
a)	Angebot	562
aa)	Produkt	562
bb)	Kosten	562
b)	Nachfrage	563
aa)	Nachfragefunktion	563
bb)	Nachfrageelastizität	563
cc)	Sog. »S-Kurve« Kontroverse	564
c)	Marktzutrittsschranken	564
aa)	Produktedifferenzierung	565
bb)	Kapitalanforderungen	565
cc)	Größenvorteile	565
dd)	Verbundvorteile	566
d)	Problem natürlicher Monopole	566
2.	Airline Deregulation Act von 1978	568
3.	Gründe für Fusionen und Übernahmen	570
4.	Bisherige Fusions- und Übernahmeverfahren	571
B	Genehmigungsvoraussetzungen einer Fusion	574
1.	Fusionshinderungsgründe	574
a)	Unvereinbar mit dem öffentlichen Interesse	574
b)	Unvereinbar mit dem »Sherman Act«	577
c)	Unvereinbar mit dem »Clayton Act«	577
aa)	Umschreibung des geographischen Marktes	578
bb)	Problem der Quantifizierung wettbewerbsbeschränkender Wirkungen	582
cc)	Möglicher Wettbewerb im besonderen	585
2.	Fusionsermöglichende Gegengründe	587
a)	Positive Auswirkungen einer Fusion	587
b)	Transportbedürfnisse	589
C	Schlußbemerkungen	590

4. Teil		593
§ 12	Deregulierung und Reregulierung als Alternativen	595
I	Regulierungsinstrumente: Zusammenfassung	595
A	Marktzutrittsschranken	595
B	Verteilung knapper Güter	596
C	Festlegung von Standards	597
D	Preisregulierung	598
E	Leistungspflichten	599
F	Marktstruktur (Fusionskontrolle)	600
II	Möglichkeiten einer Deregulierung	600
A	Zur Vergleichbarkeit der Entwicklung in der Schweiz und in den USA	600
B	Deregulierungsansätze und -konzepte	604
1.	Deregulierungsansätze	604
2.	Deregulierungskonzepte	605
C	Kriterien und Grenzen einer Deregulierung	606
1.	Deregulierungs-Beurteilungskriterien	606
a)	Veränderungen im Markt	606
b)	Sozialer Nettonutzen	607
c)	Stufenweises Vorgehen	608
2.	Effizienzproblem im besonderen	611
a)	Schwierigkeit der Effizienzmessung	611
b)	Interne Subventionierung	614
3.	Grenzen der Deregulierung	615
a)	Risiken einer (zu) weitgehenden Deregulierung	615
b)	Zwischenbilanz	618
4.	Reregulierung und Reform des Regulierungsverfahrens	619
a)	Zielkontrolle	619
b)	Institutionelle Maßnahmen	620
III	Alternative Regulierungsinstrumente	622
A	Kartell- und wettbewerbsrechtliche Normen	622
1.	Ziele	622
2.	Anwendung in sog. Ausnahmebereichen	624
B	Ökonomische Anreize (Abgaben, Subventionen)	626
1.	Abgaben	626
a)	Ziele	626
b)	Durchführung	628
aa)	Festlegung des Abgabensatzes	628

bb)	Zwangswise Durchsetzung und Akzeptanz	629
cc)	Verteilung des Abgabenertrages	629
	2. Subventionen	630
C	Bildung von übertragbaren Eigentumsrechten	630
	1. Überblick	630
	2. Emissionsglockenpolitik	631
	3. Emmissionszertifikate	632
D	Performance Standards	633
E	Abbau des Informationsdefizites	634
	1. Ziele	634
	2. Durchführung	635
F	Veränderung des Haftungs- und Schadenersatzleistungssystems	636
G	Selbstregulierung	637
H	Verhandlungsmodelle	639
	1. Verhandlungen zwischen den Beteiligten	639
	2. Verhandlungen unter Miteinbeziehung staatlicher Behörden	641
IV	Fallstudie: Deregulierung des amerikanischen Luftfahrtmarktes	642
A	Entstehung und Randbedingungen des Airline Deregulation Act	643
	1. Anstöße zur Deregulierung	643
	2. Airline Deregulation Act von 1978	644
	3. Behauptete Vorzüge und Nachteile der Deregulierung	645
B	Folgen der Deregulierung auf dem inneramerikanischen Markt	646
	1. Preisgestaltung	646
	2. Unternehmensproduktivität	650
	3. Streckennetzgestaltung	652
	4. Versorgung kleinerer Orte	653
	5. Sicherheit des Flugverkehrs	656
	6. Wettbewerbsverhalten und Marktstruktur	656
C	Internationaler Flugverkehr	658
D	Vorläufige Beurteilung	660
V	Schlußbemerkungen	663
	Literaturverzeichnis	665

Vorwort

Während Jahrzehnten haben tatsächliche und vermeintliche Marktversagen die staatlichen Regulierungseingriffe quantitativ und qualitativ ansteigen lassen. In neuerer Zeit ist jedoch das immer engere Geflecht von Regulierungen verstärkt auf Kritik gestoßen und ist zugleich die Effizienz des Wirtschaftshandelns staatlicher Institutionen vermehrt hinterfragt worden. Der Glaube an die Möglichkeiten des Recht- und Sozialstaates, mit allen sich stellenden Problemen erfolgreich fertigzuwerden, ist verloren gegangen und die Zweifel an der Regelungseffizienz hoheitlicher Normierungen haben den Blick vom Marktversagen auf das Staatsversagen schwenken lassen.

In der Schweiz sind Regulierungseingriffe meist in der Weise erfolgt, daß der Staat ein gewisses Marktsegment in eigener Verantwortung durch ein öffentliches Unternehmen übernommen oder sich zumindest maßgeblich an einem monopolistisch auftretenden gemischtwirtschaftlichen Unternehmen beteiligt hat. Demgegenüber sind in den USA die privatwirtschaftlichen Strukturen kaum angetastet worden, doch unterstehen die Unternehmen einer Verwaltungskontrolle durch unabhängige Kommissionen. Besonders ausgeprägt ist die Regulierung in den Transport-, Kommunikations- und Energiemärkten, die sich zu wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichen entwickelt haben. Ebenso sind diese Märkte aber auch namhaft von der jüngsten Tendenzwende zur Reprivatisierung bzw. Deregulierung erfaßt worden; die hauptsächlichsten gesetzgeberischen wie auch faktischen Deregulierungserfolge während der letzten Jahre haben sich in den USA v. a. zwischen 1978 und 1981 in den Transport-, Kommunikations- und Energiemärkten verwirklichen lassen. In der Schweiz sind in den gleichen Bereichen Versuche, das wettbewerbswirtschaftliche Element zu stärken, nicht zu übersehen (Leistungsauftrag der SBB, Teilabbau des PTT-Monopols, Liberalisierung des Rundfunkmarktes).

Die vorliegende Untersuchung hat den Zweck, die Möglichkeiten und Grenzen der staatlichen Wirtschaftsregulierung (bzw. -deregulierung) sowie den Einsatz der verschiedenen Regulierungsinstrumente (Stärken und Schwächen) in den Transport-, Kommunikations- und Energiemärkten in der Schweiz und in den USA darzustellen; angesichts der unterschiedli-