

Manfred Horn/Günter Knieps/Jürgen Müller

Deregulierungsmaßnahmen
in den USA:
Schlußfolgerungen für die
Bundesrepublik Deutschland

Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin,
im Auftrage des Bundesministers für Wirtschaft

TECHNISCHE HOCHSCHULE DARMSTADT

Fachbereich 1

Gesamtbibliothek

Betriebswirtschaftslehre

Inventar-Nr. : 39.980

Abstell-Nr. : 801/265

Saangebiete : 9.3.3



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkungen	15
I Theoretische Überlegungen	17
<i>1 Einleitung (J. Müller)</i>	19
1.1 Forschungsauftrag und Methode der Untersuchung	19
1.2 Gründe und Ziele der Regulierung	20
1.3 Regulierung durch unabhängige Kommissionen in den USA	21
1.3.1 Entstehungsgeschichte	21
1.3.2 Der politische Hintergrund	28
1.3.3 Die Teilnehmer am Regulierungsprozeß	30
1.3.4 Die Rentabilitätsregulierung	32
1.3.5 Gründe für Entregulierung	36
<i>2. Theorie der Regulierung und Entregulierung (G. Knieps)</i>	39
2.1 Einleitung	39
2.2 Normative Kriterien zur Begründung des Regulierungsbedarfs	40
2.2.1 Größenvorteile und irreversible Kosten als Begründung für Regulierung	40
2.2.1.1 Die traditionelle Begründung: Größenvorteile und natürliche Monopole	40
2.2.1.2 Größenvorteile lediglich in Teilbereichen	43
2.2.1.3 Der Übergang von einem natürlichen zu einem unnatürlichen Monopol im Zeitablauf	44
2.2.1.4 Irreversible («sunk») Kosten als Argument für Regulierungseingriffe	44
2.2.1.5 Regulierung ruinösen Wettbewerbs	48
2.2.1.6 Der Regulierungsbedarf im Bereich von Netzen	49
2.2.1.7 Natürliche Monopole und irreversible Kosten – Zusammenfassung	50
2.2.2 Intermodaler Wettbewerb	50
2.2.3 Intertemporale Allokation erschöpfbarer Ressourcen	51
	5

2.2.4	Externe Effekte und öffentliche Güter	52
2.2.5	Die Kosten der Regulierung	53
2.3	Die Positive Theorie der Regulierung	55
2.3.1	Einleitung	55
2.3.2	Die Grundhypothese	56
2.3.3	Capture Theorie	57
2.3.4	Bürokratieverhalten	57
2.3.5	Die Krisenthese	57
2.3.6	Fazit	58
2.4	Effiziente Regulierung natürlicher Monopole mit irreversiblen Kosten	59
2.4.1	Preis- und Rentabilitätsregulierung	59
2.4.2	Marktzutrittsregulierung	62
2.4.3	Regulierung von Substituten	63
2.4.4	Qualitätsregulierung und Kontrahierungszwang	65
2.4.5	Wettbewerb um das Monopol: Das Auktionsmodell	66
2.4.6	Fazit	68
2.5	Effiziente Entregulierung bei verteilungspolitischen Zielen	68
2.5.1	Verteilungsziele	68
2.5.2	Instrumente	69
2.5.2.1	Interne Subventionierung	69
2.5.2.2	Explizites Steuer- und Transfersystem	71
2.5.2.3	Subventionierung aus dem allgemeinen Staatshaushalt	72
2.5.2.4	Eine Bewertung der alternativen Instrumente	72
2.5.2.5	Fazit	75
2.6	Entregulierung zur Erzeugung und Verteilung von Renten	76
2.6.1	Umverteilungsproblem	76
2.6.2	Langsame versus rasche Entregulierung	76
2.6.3	Partielle versus totale Entregulierung	77
2.6.4	Föderalistische versus zentrale Regulierungsstruktur	77
2.6.5	Schlußfolgerungen	77
	Literaturverzeichnis	79

II Branchenstudien

83

1 Energie (M. Horn)

85

1.1 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

85

1.2 Mineralölindustrie

88

1.2.1 Traditionelle Regulierung

88

1.2.1.1 Historischer Überblick zur Regulierung der Erdöl- gewinnung und -verarbeitung

88

1.2.1.2 Regulierung von Mineralölfernleitungen

89

1.2.2 Analyse des Systems der Ölpreis- und Allokationskon- trollen

91

1.2.2.1 Ziele der Regulierung

91

1.2.2.2 Parameter der Regulierung

92

1.2.2.3 Institutionen der Regulierung

94

1.2.2.4 Auswirkungen der Preis- und Allokationsregulie- rung

95

1.2.3 Analyse der Entregulierungsmaßnahmen

101

1.2.3.1 Gründe für die Entregulierung

101

1.2.3.2 Entregulierungsmaßnahmen

102

1.2.3.3 Auswirkungen der Entregulierungsmaßnahmen

102

1.2.4 Möglichkeiten der Entregulierung im Pipelinesektor

107

1.2.5 Zusammenfassung

110

1.2.6 Lehren für die Bundesrepublik

111

1.3 Gasversorgung

113

1.3.1 Entwicklung der traditionellen Regulierung bis zur Verabschiedung des Natural Gas Policy Act (NGPA) im Jahre 1978

113

1.3.1.1 Einleitung

113

1.3.1.2 Produkt und Markt

113

1.3.1.3 Ziele

115

1.3.1.4 Parameter

116

1.3.1.5 Institutionen

118

1.3.1.6 Auswirkungen der traditionellen Regulierung

118

1.3.2	Analyse der Entregulierungsmaßnahmen	123
1.3.2.1	Erste Ansätze zur Entregulierung	123
1.3.2.2	Entregulierungsmaßnahmen	124
1.3.2.3	Entregulierungsmaßnahmen in der Diskussion	129
1.3.2.4	Auswirkungen der partiellen Entregulierung	132
1.3.2.5	Zusammenfassung	138
1.3.2.6	Lehren für die Bundesrepublik Deutschland	138
1.4	Stromversorgung	140
1.4.1.	Entwicklung der traditionellen Regulierung	140
1.4.1.1	Produkt und Markt	140
1.4.1.2	Entwicklung der traditionellen Regulierung bis zur Verabschiedung des Public Utility Regulatory Policies Act (PURPA)	141
1.4.1.3	Ziele und Parameter	142
1.4.1.4	Institutionen	143
1.4.2	Analyse der Maßnahmen zur Regulierungsreform	144
1.4.2.1	Gründe für die Regulierungsreform	144
1.4.2.2	Das Public Utility Regulatory Policies Act (PURPA)	145
1.4.2.3	Regulierung mit Hilfe von Anreizmechanismen (incentive regulation)	149
1.4.2.4	Zur akademischen Diskussion um die Entregulierung des Stromsektors	152
1.4.3	Auswirkungen der Regulierungsreform	153
1.4.3.1	Auswirkungen des PURPA auf die Tarifgestaltung	153
1.4.3.2	Auswirkungen des PURPA auf die Kraft-Wärme-Kopplung und den Bau von Kleinkraftwerken	155
1.4.3.3	Auswirkungen auf den Stromaustausch	161
1.4.3.4	Zusammenfassung	162
1.4.4	Lehren für die Bundesrepublik	164
	Literaturverzeichnis	166

2. <i>Verkehr</i> (J.Müller unter Mitarbeit von K. Boyer)	171
2.1 Eisenbahnen	171
2.1.1 Produkt und Markt	171
2.1.2 Traditionelle Regulierung	172
2.1.3 Ziele der staatlichen Regulierung	176
2.1.4 Die Auswirkungen der traditionellen Eisenbahnregulierung	179
2.1.4.1 Auswirkungen auf die Marktanteile der verschiedenen Verkehrsträger	179
2.1.4.2 Auswirkungen auf die Produktivität	180
2.1.4.3 Auswirkungen auf die Rentabilität	182
2.1.4.4 Auswirkungen auf den technischen Fortschritt	185
2.1.4.5 Auswirkungen auf den Streckenumfang	187
2.1.4.6 Auswirkungen auf die Investitionen in rollendes Material	191
2.1.4.7 Die Auswirkungen der Regulierung: Fazit	191
2.1.5 Gründe für die Entregulierung der amerikanischen Eisenbahnen	192
2.1.5.1 Marktversagen nur im intramodalen Wettbewerb	192
2.1.5.2 Intermodaler Wettbewerb als Regulierungsinstrument	194
2.1.6 Entregulierung durch die ICC	196
2.1.6.1 Administrative Reformen	196
2.1.6.2 Der Staggers Act	196
2.1.7 Die Auswirkungen der Entregulierung	200
2.1.7.1 Auswirkungen auf die Rentabilität	200
2.1.7.2 Auswirkungen auf die Verkehrsteilung- und Tarifpolitik	200
2.1.7.3 Auswirkungen auf die Unternehmensstruktur	203
2.1.7.4 Auswirkungen auf die Leistung	205
2.1.7.5 Auswirkungen auf Löhne und Beschäftigung	206
2.1.7.6 Auswirkungen auf Wegekosten	207
2.1.7.7 Fazit: Hat die Entregulierung eine Zukunft?	208

2.1.8	Die Verstaatlichung des Personenverkehrs	210
2.1.8.1	Amtrak	210
2.1.8.2	Koordinierung des Güter- und Personenverkehrs	211
2.1.8.3	Amtrak aus heutiger Sicht	212
2.1.9	Lehren für die Bundesrepublik	213
2.1.9.1	Vergleichbarkeit	213
2.1.9.2	Leistungsvergleich	214
2.1.9.3	Auswirkungen unterschiedlich regulatoriver Rahmenbedingungen	215
2.2	Regulierung und Entregulierung im Intercity-Bus-Verkehr (G. Knieps)	216
2.2.1	Der Personenverkehrsmarkt in den USA	216
2.2.2	Die traditionelle Regulierung des Intercity-Bus-Verkehrs	217
2.2.2.1	Der föderative Regulierungsaufbau	217
2.2.2.2	Marktzutrittsbeschränkungen	218
2.2.2.3	Preisentwicklung und Wettbewerb	219
2.2.2.4	Kontrahierungszwang	220
2.2.3	Gründe für die Entregulierung: Der Intercity-Bus-Verkehr als wettbewerblicher Ausnahmbereich?	220
2.2.3.1	Größenvorteile und irreversible Kosten?	220
2.2.4	Die Auswirkungen des Bus Regulatory Reform Act auf die Performance im zwischenstaatlichen Linienverkehr	224
2.2.4.1	Umfangreicher Marktzutritt	224
2.2.4.2	Vermehrte Marktaustritte	225
2.2.4.3	Auswirkungen auf die Preise	226
2.2.4.4	Fazit	227
2.2.5	Lehren für die Bundesrepublik Deutschland	227
2.3	Regulierung und Entregulierung im Straßengüterverkehr der USA (G. Knieps)	229
2.3.1	Der Markt für Güterfernverkehr	229
2.3.2	Die traditionelle Regulierung des Straßengüterverkehrs	230

2.3.2.1	Die Ursprünge der Regulierung des Straßengüterverkehrs	230
2.3.2.2	Die Regulierungseingriffe	231
2.3.3	Straßengüterverkehr als wettbewerblicher Ausnahmehereich?	237
2.3.3.1	Keine (relevanten) Größenvorteile	238
2.3.3.2	Intermodaler Wettbewerb	239
2.3.3.3	Keine ruinöse Konkurrenz	240
2.3.3.4	Fazit	240
2.3.4	Die Auswirkungen der Motor Carrier Act	241
2.3.4.1	Die Entregulierungsmaßnahmen	241
2.3.4.2	Die Auswirkungen umfangreichen Marktzutritts	241
2.3.4.3	Fazit	248
2.3.5	Lehren für die Bundesrepublik Deutschland	249
2.3.5.1	Der Markt für Güterfernverkehr	249
2.3.5.2	Der gegenwärtige Status der Regulierung	249
2.3.5.3	Gründe für die Entregulierung	251
2.3.5.4	Lehren	251
2.4	Regulierung und Deregulierung im Luftverkehr der USA (G. Knieps)	253
2.4.1	Die Regulierung des amerikanischen Luftverkehrs	253
2.4.1.1	Die gesetzlichen Grundlagen	253
2.4.1.2	Marktzutrittsbeschränkungen	254
2.4.1.3	Preis- und Rentabilitätsregulierung	255
2.4.1.4	Überhöhte Anreize für Qualitätswettbewerb	256
2.4.1.5	Verteilungsziele	257
2.4.1.6	Explizite Subventionen	258
2.4.2	Gründe für die Entregulierung: Der Luftverkehr als wettbewerblicher Ausnahmehereich?	259
2.4.2.1	Die Bedienung von Flugstrecken	259
2.4.2.2	Beschränkter Zugang zu Landerechten (»slots«) als Marktzutrittsschranke	261
2.4.2.3	Beschränkter Zugang zu Reservierungssystemen als Marktzutrittsschranke im Flugverkehr	262

2.4.3	Die Auswirkungen des Airline Deregulation Act auf die Performance im amerikanischen Luftverkehr	263
2.4.3.1	Marktzutritt und Marktaustritt	263
2.4.3.2	Vermehrte Anreize zur Kosteneffizienz	264
2.4.3.3	Die Optimierung der Streckennetze	265
2.4.3.4	Anpassung der Preise an die Kosten	265
2.4.3.5	Vermehrte Preis-Qualitäts-Optionen	266
2.4.3.6	Entregulierung und Markttransparenz im Flugmarkt	268
2.4.3.7	Wettbewerb und Verteilungsziele	269
2.4.3.8	Entregulierung und Aufrechterhaltung eines technisch sicheren Flugverkehrs	270
2.4.3.9	Fazit	271
2.4.4	Lehren für die Bundesrepublik Deutschland	273
2.4.4.1	Der gegenwärtige Status quo	273
2.4.4.2	Gründe für Entregulierung	275
2.4.4.3	Institutionelle Barrieren einer Veränderung des Status quo im europäischen Luftverkehr	277
	Literaturverzeichnis	280
3.	<i>Fernmeldewesen und Medien (J.Müller)</i>	287
3.1	Fernmeldewesen	287
3.1.1	Produkt und Markt	287
3.1.2	Traditionelle Regulierung	287
3.1.2.1	Ziele der Regulierung	293
3.1.2.2	Regulierungsparameter der FCC	294
3.1.2.3	Regulierungsparameter der einzelstaatlichen Regulierungskommissionen	297
3.1.3	Auswirkungen der traditionellen Regulierung	297
3.1.3.1	Netzumfang und Leistung	297
3.1.3.2	Produktvielfalt	298
3.1.3.3	Technischer Fortschritt	300
3.1.3.4	Gebührenniveau und Struktur	301
3.1.3.5	Fazit	304

3.1.4	Gründe für Entregulierung	305
3.1.4.1	Das Fernmeldewesen als wettbewerblicher Ausnahmebereich	305
3.1.4.2	Politische Gründe der Entregulierung	312
3.1.5	Entregulierungsmaßnahmen	314
3.1.5.1	Die wichtigsten Entscheidungen auf Bundesebene	314
3.1.5.2	Re-Regulierungsmaßnahmen im Endgerätebereich	318
3.1.5.3	Re-Regulierung im Übertragungsbereich	319
3.1.5.4	Besondere Probleme bei der Regulierung des Wettbewerbs im Netz	322
3.1.5.5	Strukturelle Veränderung durch parlamentarische und juristische Eingriffe	328
3.1.6	Auswirkungen der Entregulierung	331
3.1.6.1	Auswirkungen im Endgerätebereich	331
3.1.6.2	Auswirkungen im Netzbereich	334
3.1.6.3	Fazit	344
3.1.7	Lehren für die Bundesrepublik	347
3.1.7.1	Vorschläge für den Endgerätebereich	347
3.1.7.2	Vorschläge für den Netzbereich	350
3.1.7.3	Schlußbemerkungen	353
3.2	Rundfunk	355
3.2.1	Der Rundfunkmarkt	355
3.2.2	Traditionelle Regulierung	357
3.2.2.1	Die rechtliche Basis der Regulierung	357
3.2.2.2	Ziele der Regulierung	358
3.2.3	Instrumente der Regulierung	359
3.2.3.1	Spektrumallokation	359
3.2.3.2	Lizenzierung	361
3.2.3.3	Lizenzerneuerung	361
3.2.3.4	Kontrolle der dominanten Networks	362
3.2.3.5	Die restriktive Haltung gegenüber Kabelfernsehen	363
3.2.3.6	Programmkontrolle	365

3.2.4	Öffentliche Rundfunkprogramme	366
3.2.5	Rundfunk als wettbewerblicher Ausnahmebereich?	367
3.2.6	Entregulierung im Rundfunkbereich	370
3.2.6.1	Entregulierung durch die FCC	370
3.2.6.2	Neue Gesetze	374
3.2.6.3	Die Gerichte	375
3.2.7	Auswirkungen der Entregulierung	375
3.2.8	Lehren für die Bundesrepublik	376
	Literaturverzeichnis	380
4.	<i>Zusammenfassung (M. Horn, J. Müller)</i>	385
4.1	Einleitung	385
4.2	Theorie der Regulierung und Entregulierung	385
4.2.1	Normative Aspekte	385
4.2.2	Positive Theorie der Regulierung	388
4.2.3	Effiziente Regulierung	389
4.3	Zur Notwendigkeit der Regulierung bzw. Entregulierung in den untersuchten Branchen	389
4.4	Maßnahmen zur Entregulierung, Regulierungsreformen	392
4.5	Auswirkungen der Entregulierungsmaßnahmen	394
4.6	Lehren für die Bundesrepublik	398