

Uwe Cantner,  
Annette Mehler (Hg.)

**Dimensionen  
öffentlichen Wirtschaftens**

Festschrift für Rupert Windisch

Uwe Cantner, geb. 1960, ist seit 2000 Inhaber des Lehrstuhls VWL, insbesondere Mikroökonomik, an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Annette Mehler, geb. 1981, promovierte mit einer Arbeit zur Gesundheitsökonomik am Lehrstuhl von Rupert Windisch.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2010 Martin Meidenbauer  
Verlagsbuchhandlung, München

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urhebergesetzes ohne schriftliche Zustimmung des Verlages ist unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Nachdruck, auch auszugsweise, Reproduktion, Vervielfältigung, Übersetzung, Mikroverfilmung sowie Digitalisierung oder Einspeicherung und Verarbeitung auf Tonträgern und in elektronischen Systemen aller Art.

Printed in Germany

Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem, säurefreiem und alterungsbeständigem Papier (ISO 9706)

ISBN 978-3-89975-220-5

Verlagsverzeichnis schickt gern:  
Martin Meidenbauer Verlagsbuchhandlung  
Schwanthalerstr. 81  
D-80336 München  
[www.m-verlag.net](http://www.m-verlag.net)

# Sollte man staatliche Marktzutrittsbeschränkungen verbieten?

Michael Fritsch\*



*Michael Fritsch*

---

\*Friedrich-Schiller-Universität Jena

## 1 Marktversagen oder wirtschaftspolitischer Sündenfall?

Unter Ökonomen besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass die Freiheit des Marktzutritts eine zentrale Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs darstellt. Freiheit des Marktzutritts ist insbesondere auch die zentrale Voraussetzung für Unternehmensgründungen. Nur wenn die Möglichkeit zum Marktzutritt besteht, können sich die von Unternehmensgründungen ausgehenden Wachstumsimpulse entfalten. Aus der großen Bedeutung eines freien Marktzutritts für Wettbewerb und Wohlstand resultiert die Forderung an die Politik, für eine Offenhaltung der Märkte Sorge zu tragen. Entgegen diesem Postulat wird der Marktzutritt in der Realität jedoch vielfach durch den Staat beschränkt. Damit stellt sich die Frage, inwiefern es tragfähige ökonomische Begründungen für derart schwerwiegende Eingriffe gibt oder ob staatliche Marktzutrittsbeschränkungen nicht primär als Ausdruck einer Fehlfunktion wirtschaftspolitischer Entscheidungsabläufe aufzufassen sind. Trifft letzteres zu, so wäre zu überlegen, wie man derartige wirtschaftspolitische Sündenfälle verhindern und eine höhere Rationalität staatlicher Wirtschaftspolitik sicherstellen könnte. Sollte man staatliche Marktzutrittsbeschränkungen verbieten?

Im Folgenden wird zunächst der Frage nachgegangen, welche wesentlichen Gründe eventuell für staatliche Marktzutrittsbeschränkungen sprechen könnten und ob diese Gründe als tragfähig anzusehen sind (Abschnitt 2). Diese Untersuchung wird von der Frage geleitet, inwieweit bei freiem Marktzugang mit einem derart gravierenden Marktversagen gerechnet werden muss, dass ein so schwerwiegender Eingriff, wie eine Marktzutrittsbeschränkung ihm darstellt, gerechtfertigt erscheint? Abschnitt 3 ist dann den wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen gewidmet.

## 2 Mögliche Rechtfertigungen staatlicher Marktzutrittsbeschränkungen

Die Literatur zur Begründung staatlicher Marktzutrittsbeschränkungen bietet eine leicht verwirrende Vielfalt von Argumenten und Gegenargumenten. Drei Argumentationen verdienen wohl eine ernsthafte Diskussion. Dabei handelt es sich zunächst um die Behauptung, bei Vorliegen einer stark subadditiven Kostenfunktion, also im Fall des sogenannten natürlichen Monopols, könne der ungehinderte Marktzutritt zu Ineffizienz in Form von ruinöser Konkurrenz und unnötiger Vervielfachung von Kosten führen. Dieses Argument wird in Abschnitt 2.1 näher behandelt. Als zweite mögliche Begründung für staatliche Marktzutrittsbeschränkungen ist das sogenannte Rosinenpicker-Argument zu prüfen, das behauptet, bei freiem Marktzutritt könnten unter bestimmten Bedingungen einige Marktsegmente nicht mehr profitabel bedient werden (Abschnitt 2.2). Drittens

schließlich soll der Frage nachgegangen werden, inwiefern es bei Vorliegen asymmetrischer Information sinnvoll ist, den Marktzutritt an bestimmte Qualifikationen bzw. Eigenschaften des Unternehmers zu knüpfen, also „subjektive“ Marktzutrittsbeschränkungen zu erlassen (Abschnitt 2.3).

### 2.1 Die Gefahr ruinöser und unnötiger Kostenvervielfachung im natürlichen Monopol

Ein natürliches Monopol ist dadurch gekennzeichnet, dass es aufgrund sinkender Durchschnittskosten gesamtwirtschaftlich vorteilhaft ist, wenn die gesamte nachgefragte Menge eines Gutes von nur einem einzigen Anbieter erbracht wird.<sup>1</sup> Abbildung 1 zeigt einen entsprechenden Verlauf von Durchschnittskosten und Nachfrage. Da die Durchschnittskosten hier monoton abnehmen, kann keine Teilmenge der insgesamt nachgefragten Menge  $X^G$  zu geringeren Stückkosten hergestellt werden. In einer solchen Konstellation kann der Markt längerfristig von nur einem Anbieter bedient werden. Aufgrund fehlender Konkurrenz besteht dann die Gefahr der Ausbeutung der Nachfrager durch den Monopolisten. Darüber hinaus ist eine zu geringe Innovationsleistung des Monopolisten zu befürchten. Allerdings hat die Theorie der Contestable Markets (Baumol, Panzar, Willig (1982)) gezeigt, dass die Gefahr der Ausbeutung umso geringer ist, je intensiver die potenzielle Konkurrenz ist, also je stärker der Monopolist mit einem Marktzutritt anderer Anbieter rechnen muss. Im Grenzfall der perfekten Bestreitbarkeit des Marktes ist die Gefahr der Ausbeutung der Nachfrager durch die Anbieter nicht mehr gegeben. Nach dieser Sichtweise stellen Marktzutritte einen wichtigen Weg dar, um ein Marktversagen zu vermeiden.

Gelegentlich wird nun argumentiert, dass potenzielle oder tatsächliche Konkurrenz bei Vorliegen eines natürlichen Monopols auch negative Folgen für die Allokation haben könne. Dabei seien zwei gesamtwirtschaftlich unerwünschte Folgen von Zutritten in einen Monopolmarkt zu befürchten. Zum einen handelt es sich dabei um ruinöse Konkurrenz, also um ein Angebot zu nicht-kostendeckenden Preisen, das für keinen der Marktteilnehmer gewinnbringend ist. Zum anderen kann es zu unnötiger Kostenduplizierung kommen, die dadurch entsteht, dass die Kapazitäten von Newcomern gesamtwirtschaftlich gesehen überflüssig sind, da im natürlichen Monopol ein einziger Anbieter, etwa der bereits am Markt etablierte Monopolist, zur Versorgung der Gesamtnachfrage ausreicht (zu den Details der Argumentation siehe Fritsch, Wein, Ewers (2007), insbes. S. 213-216). Zur Verhinderung solcher unerwünschten Folgen des Wettbewerbs werden dann objektive Marktzutrittsbeschränkungen gefordert, also das grundsätzliche Verbot, auf dem betreffenden Markt als zusätzlicher Anbieter aufzutreten.

Dieses Argument fällt allerdings weitgehend in sich zusammen, wenn man die mit einem Marktaustritt möglicherweise verbundenen Sunk Costs berücksichtigt. Darüber hinaus ist das Argument auf den nicht-innovativen Marktzutritt beschränkt und blendet

<sup>1</sup>Der Einfachheit halber bleibt die Argumentation hier auf den Verlauf der Durchschnittskosten beschränkt, denn eine Behandlung anhand des umfassenderen Konzeptes der Subadditivität von Kostenfunktionen brächte für die hier zu behandelnden Fragen keine zusätzlichen Erkenntnisse.

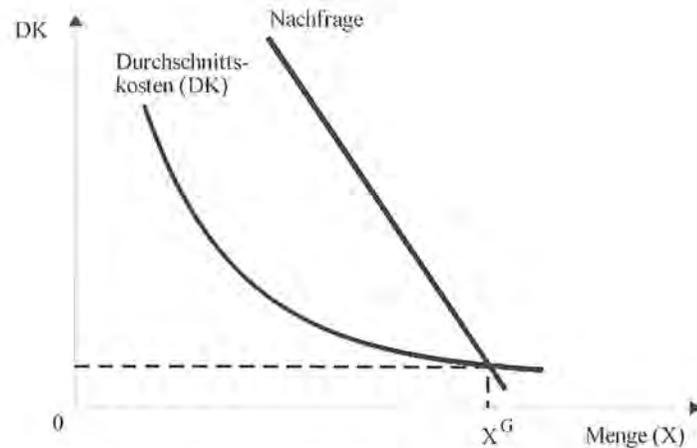


Abbildung 1: Durchschnittskosten und Nachfrage im natürlichen Monopol

die Möglichkeit aus, dass ein Newcomer neue Produkte oder die gleichen Produkte zu niedrigeren Kosten bereitstellt (innovativer Marktzutritt).

Zunächst sei der Fokus auf den nicht-innovativen Marktzutritt, also dem Angebot identischer Produkte zu identischen Kosten, gerichtet. Bestehen wesentliche Sunk Costs, d. h. erfordert der Markteintritt irreversible Investitionen, so sind die befürchteten negativen Wirkungen eines Marktzutritts deshalb irrelevant, weil unter diesen Umständen kaum mit einem Marktzutritt von Konkurrenten zu rechnen ist (vgl. Abbildung 2). Denn erstens wäre ein Scheitern mit relativ hohen Sunk Costs verbunden. Und zweitens muss der Newcomer darauf gefasst sein, dass der etablierte Anbieter seinen Preis eine Zeit lang bis auf seine reversiblen Durchschnittskosten senkt, also die im Falle eines Marktaustritts versinkenden Kosten nicht in seiner Kalkulation berücksichtigt.<sup>2</sup> Dies kann für den Newcomer ruinös sein, insbesondere dann, wenn der etablierte Monopolist relativ schnell auf den Marktzutritt reagiert und dem neu eintretenden Wettbewerber kaum Zeit bleibt, die getätigten irreversiblen Investitionen am Markt zu verdienen. Aus diesen beiden Gründen ist kaum mit einem nicht-innovativen Marktzutritt zu rechnen, so dass die Notwendigkeit einer Marktzutrittsbeschränkung entfällt. Bestehen hingegen keine nennenswerten Sunk Costs, so ist die Wahrscheinlichkeit des Markteintritts zusätzlicher Anbieter deutlich höher zu veranschlagen. Die Marktselektion ist in diesem Falle aber nicht mit der Gefahr ruinöser Konkurrenz verbunden, denn wer den Marktpreis als für sich ruinös empfindet, der kann den Markt ja ohne wesentliche Sunk Costs verlassen.

<sup>2</sup>Eine Nichtberücksichtigung irreversibler Kostenbestandteile ist deshalb nur vorübergehend möglich, da in der Regel Reparaturaufwendungen bzw. Ersatzinvestitionen für die irreversiblen Kapitalgüter auffallen, die am Markt erwirtschaftet werden müssen.

	Keine Sunk Cost	Hohe Sunk Cost
Gefahr der Kostenvervielfachung bei Marktzutritt?	Nein	Ja
Gefahr ruinöser Konkurrenz bei Marktzutritt?	Nein	Ja
Anreize zu einem nicht-innovativen Marktzutritt?	Normal	Relativ gering
Kostenvervielfachung und ruinöse Konkurrenz infolge nicht-innovativen Marktzutritts relevant?	Nein	Nein

Abbildung 2: Gefahr von Kostenvervielfachung und ruinöser Konkurrenz durch nicht-innovativen Marktzutritt bei sinkenden Durchschnittskosten

Auch die mit dem Marktzutritt verbundene zeitweise Kostenduplizierung ist in diesem Falle volkswirtschaftlich gesehen weitgehend unschädlich, da die betreffenden Ressourcen ohne Wertverlust in andere Verwendungen überführt werden können. Als Schlussfolgerung ergibt sich, dass eine Beschränkung des Marktzutritts zur Verhinderung von ruinöser Konkurrenz und unnötiger Kostenvervielfachung im Fall des natürlichen Monopols überflüssig bzw. nicht gerechtfertigt ist.

Im Falle eines innovativen Marktzutritts, also einem Angebot innovativer Produkte oder herkömmlicher Produkte zu geringeren Kosten, kann es für einen Newcomer durchaus aussichtsreich sein, in den Markt einzutreten, auch wenn hierbei wesentliche irreversible Investitionen erforderlich sind.<sup>3</sup> Gelingt es dem Newcomer, den etablierten Monopolisten zu verdrängen, so ist dies gesamtwirtschaftlich positiv zu bewerten, auch wenn sich wiederum ein natürliches Monopol einstellen sollte, denn der Erfolg des neuen Monopolisten belegt, dass er Vorteile in Bezug auf Produktprogramm und/oder Kosten gegenüber dem etablierten Anbieter hat. Eventuell anfallende Sunk Costs, die durch das Ausscheiden des verdrängten Monopolisten aus dem Markt entstehen, stellen dann volkswirtschaftliche Kosten für die durch den Marktzutritt bewirkte Effizienzsteigerung dar. Auch Kosten, die bei einem letztendlich erfolglosen Versuch eines innovativen Marktzutritts anfallen, sind als Preis für die Nutzung des Allokationsmechanismus Wettbewerb als System von Versuch und Irrtum anzusehen. Entstehen beim innovativen Wettbewerb um das natürliche Monopol keine Sunk Costs, so fällt die Beurteilung des innovativen

<sup>3</sup>Da Aufwendungen für Forschung und Entwicklung in hohem Maße die Eigenschaft der Irreversibilität aufweisen, dürfte dies für innovative Newcomer auch den Normalfall darstellen.

Marktzutritts noch positiver aus. Somit sind staatliche Marktzugangsbeschränkungen bei der hier unterstellten Konstellation generell nicht gerechtfertigt.

Gegen Marktzutrittsbeschränkungen spricht insbesondere auch, dass hierdurch ein Test auf Obsoleszenz eines natürlichen Monopols durch Marktzutritt weitere Anbieter von vornherein verhindert wird. Es kann nämlich durchaus der Fall eintreten, dass ein einmal bestehendes natürliches Monopol diese Monopoleigenschaft im Zeitablauf verliert. Hierfür gibt es zwei mögliche Gründe. Zum einen kann es sein, dass die Nachfrage nach der betreffenden Leistung soweit zunimmt, dass die Durchschnittskosten eines Monopolisten wieder ansteigen und mehrere Anbieter kostengünstig und dauerhaft auf dem Markt operieren können.<sup>4</sup> Zum anderen kann sich die Kostenfunktion verändern. Eine mögliche Ursache für Veränderungen der Kostenfunktion können in der Entwicklung der zu Grunde liegenden Technologie bestehen, die eventuell dazu führen, dass sich das Minimum der Durchschnittskosten zum Ursprung hin verschiebt und der Markt Raum für mehrere Anbieter schafft. Auch Veränderungen der Inputpreise können bewirken, dass die Kostenfunktion die Eigenschaft der Subadditivität verliert.

Ein durch staatliche Marktzutrittsbeschränkungen geschützter Monopolist hat starke Anreize dazu, die Existenz eines natürlichen Monopols auch dann noch zu behaupten, wenn diese Konstellation gar nicht mehr besteht. Der definitive Beleg für die Obsoleszenz eines natürlichen Monopols wäre der erfolgreiche Marktzutritt eines Newcomers ohne dass der eingesessene Monopolist vollständig vom betreffenden Markt verdrängt wird. Eine Marktzutrittsbeschränkung würde einen solchen Obsoleszenz-Test von vornherein verhindern, so dass man die Möglichkeit zu Wettbewerb im Zweifel zu spät erkennt.

## 2.2 Das „Rosinenpicker“-Argument

Das Rosinenpicker-Argument bezieht sich auf eine Konstellation, in der ein Monopolist die in besonders profitablen Marktsegmenten erzielten Gewinne dazu einsetzt, auch an sich unprofitable Marktsegmente zu bedienen (Quersubventionierung). Besteht die Möglichkeit zum Marktzutritt, so besteht ohne weitere Regulierung die Gefahr, dass ein Anbieter sich als „Rosinenpicker“ verhält indem er lediglich die besonders profitablen Marktsegmente besetzt, nicht-profitable Marktsegmente hingegen unversorgt lässt. Die Möglichkeit des Marktzutritts durch Konkurrenten kann somit dazu führen, dass nunmehr keine „Vollversorgung“ gewährleistet ist. Das Argument wird auf zwei verschiedene Kontexte angewandt: Einmal auf den Ein-Produkt-Fall, speziell die Konstellation des temporären natürlichen Monopols, zum anderen auf das Mehr-Produkt-Monopol, was inhaltlich aber nicht zu anderen Schlussfolgerungen führt als im Ein-Produkt-Fall. Daher sollen die grundlegenden Argumente hier zunächst anhand des Ein-Produkt-Falles behandelt werden.

Ein temporäres natürliches Monopol ist dadurch gekennzeichnet, dass die Kostenfunktion zwar subadditiv ist, die Durchschnittskosten aber im Bereich der relevanten

<sup>4</sup>Ein ist überaus wahrscheinlich, dass es ab einer bestimmten Produktionsmenge zu einem Anstieg der Durchschnittskosten kommt, weil mindestens einer der eingesetzten Produktionsfaktoren knapp wird (z.B. der Faktor Boden) und durch andere Produktionsfaktoren substituiert werden muss.

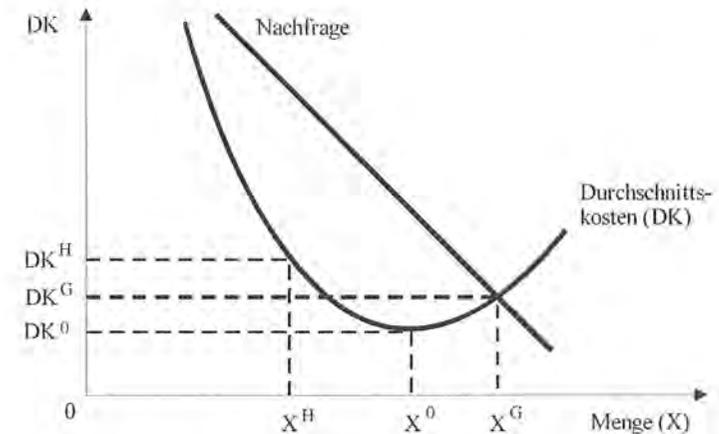


Abbildung 3: Instabilität eines natürlichen Monopols

Nachfrage ansteigen. Abbildung 3 zeigt eine solche Konstellation. In diesem Beispiel wäre die Bereitstellung der insgesamt nachgefragten Menge  $X^G$  durch zwei Anbieter mit höheren Gesamtkosten verbunden als bei nur einem Anbieter. Wenn zum Beispiel zwei Anbieter jeweils die Hälfte ( $X^H$ ) der Gesamtmenge  $X^G$  bereitstellen würden, wären die damit verbundenen Kosten höher, als wenn nur ein Anbieter die Gesamtmenge anbieten würde. Da das Minimum der Durchschnittskostenkurve hier bereits bei einer geringeren Menge  $X^0$  als der insgesamt nachgefragten Menge  $X^G$  erreicht wird, könnte ein Konkurrent mit einer niedrigeren Angebotsmenge das volkswirtschaftlich erwünschte Monopol verdrängen. Entsprechend dem unterstellten Verlauf der Durchschnittskosten müsste die verbleibende Restmenge  $X^G - X^0$  nämlich derart aufwändig produziert werden, dass sich hierfür keine Nachfrage findet. Etabliert sich der Newcomer als neuer Monopolist auf dem Markt, so hätte er keine Anreize zur Vollversorgung, also dem Angebot der insgesamt nachgefragten Menge  $X^G$ , da dann die Gefahr bestünde, wiederum von einem neuen Anbieter verdrängt zu werden. Er wird also die geringere Menge  $X^0$  anbieten, mit der Folge, dass ein Teil der Nachfrage ( $X^G - X^0$ ) unbefriedigt bleibt. Zur Beseitigung der durch den Wettbewerb bewirkten Unterversorgung wären dann staatliche Marktzutrittsbeschränkungen zu erwägen.<sup>5</sup>

Man kann wohl davon ausgehen, dass die dieser Argumentation zu Grunde liegende Kostenkonstellation in der Realität nicht allzu häufig auftritt. Dies gilt auch deshalb, weil

<sup>5</sup>Auch in diesem Fall hängt die Wahrscheinlichkeit für einen Markteintritt in gleicher Weise wie in dem eingangs (Abschnitt 2.1) behandelten Fall vom Ausmaß der für den Marktzutritt erforderlichen irreversiblen Investitionen ab. Da dieser Aspekt - ebenso wie die Innovativität des Marktzutritts - aber für das Grundargument unbedeutend ist, wird auf beide Punkte hier nicht weiter eingegangen.

in der Regel alternative Produktionstechniken mit entsprechend unterschiedlichen Kostenverläufen zur Wahl stehen. Und selbst wenn es zu einem bestimmten Zeitpunkt keine wesentlichen Technik-Alternativen existieren, so ergibt sich aus den Eigenschaften dieser Technik nicht zwingend eine bestimmte Kostenfunktion, da Technik auf verschiedenartige Weise eingesetzt werden kann, was dann in der Regel mit entsprechend unterschiedlichen Kostenverläufen verbunden ist (hierzu etwa Degele (2002)). Falls es dennoch zu einer Unterversorgung kommt, so ist es nicht unwahrscheinlich, dass es sich dabei lediglich um ein temporäres Phänomen handelt, denn - wie bereits ausgeführt (Abschnitt 2.1) - ist es durchaus nicht unwahrscheinlich, dass steigende Nachfrage, technologische Entwicklungen oder Veränderungen der Kostenstruktur dazu führen, dass eine bestimmte Konstellation längerfristig die Eigenschaft des natürlichen Monopols verliert und mehrere Anbieter profitabel auf diesem Markt operieren können. Marktzutrittsbeschränkungen stellen hingegen einen derart schwerwiegenden Eingriff in den Marktmechanismus dar, dass sich die Frage stellt, ob es langfristig gesehen nicht besser wäre, für eine begrenzte Zeit ein gewisses Maß an Unvollkommenheit hinzunehmen als den Wettbewerb einfach zu unterbinden und damit auf längerfristige Effizienzvorteile zu verzichten. Gerade im Fall des temporären natürlichen Monopols gilt natürlich wiederum das Argument, dass durch eine Marktzutrittsbeschränkung ein Test auf Obsoleszenz des Monopols von vornherein verhindert wird.

Gegen eine staatliche Marktzutrittsbeschränkung zur Vermeidung von Unterversorgung spricht auch, dass es in der Regel durchaus Alternativen hierzu gibt. Beispielsweise könnte man allen Unternehmen, die auf dem Markt tätig sind oder tätig sein wollen, die flächendeckende Versorgung vorschreiben, wie dies beispielsweise auf dem Markt für Mobil-Telefonie der Fall ist. Gegebenenfalls könnte man die Vorschrift zur flächendeckenden Versorgung auch mit einem Kontrahierungszwang verbinden. Auf diese Weise ließe sich Vollversorgung sicherstellen, ohne dass damit der Wettbewerb grundsätzlich ausgeschlossen wird.

Im Mehr-Produkt-Monopol sind die Allokationstheoretischen Zusammenhänge wesentlich komplexer aber nicht grundlegend anders als im Ein-Produkt-Fall.<sup>6</sup> Das Mehr-Produkt-Monopol ist dadurch gekennzeichnet, dass die Kostenfunktion für die alleinige Produktion von mindestens einem der produzierten Güter subadditiv ist und Verbundvorteile (*Economies of Scope*) für die gemeinsame Produktion mit einem oder mehreren anderen Gütern bestehen. Dabei impliziert der wohlfahrtsoptimale Preisvektor im Normalfall keine Quersubventionierung der Produkte untereinander. Auch im Fall des Mehr-Produkt-Monopols dürfte es nur in Ausnahmefällen zu Unterversorgung kommen, wobei die gleichen Bedenken gegen objektive staatliche Marktzutrittsbeschränkungen gelten wie im Ein-Produkt-Fall. Auch hier wäre zu überlegen, ob man nicht zeitlich begrenzte Effizienzverluste hinnimmt anstatt die Vorteile des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren ungenutzt zu lassen.

<sup>6</sup>Siehe zu einem Überblick Windisch (1987), S. 47-56 und S. 67-75, sowie Baumol, Panzar und Willig (1982). Eine besondere Schwierigkeit im Mehr-Produkt-Fall stellt die empirische Bestimmung der Kostenfunktion dar, was u.a. durch das Problem der Zurechnung von Gemeinkosten auf die einzelnen Produkte bedingt ist.

In praktischen Fällen, in denen die Gefahr des Rosinenpickens diskutiert wird, spielen regelmäßig bestimmte staatlicherseits gesetzte Vorgaben eine wesentliche Rolle, die meist verteilungspolitisch motiviert sind. Ein Beispiel hierfür ist der Grundsatz der „Tarifeinheit im Raum“, der die Deutsche Bundespost dazu zwingt, die relativ teure Beförderung eines Briefes zwischen zwei dünn besiedelten Regionen zum gleichen Preis anzubieten, wie die mit vergleichsweise geringen Kosten verbundene Briefbeförderung innerhalb einer Stadt. Hier zieht also ein staatlicher Allokationseingriff (die Vorgabe der „Tarifeinheit im Raum“) einen weiteren Eingriff (die Marktzutrittsbeschränkung) nach sich. Aus Allokationstheoretischer Sicht liegt die Lösung auf der Hand: Ersetzt man die durch die Vorgabe der Tarifeinheit im Raum bewirkte Objektförderung durch eine Subjektförderung, so entfällt die Möglichkeit zum Rosinenpicken und eine staatliche Beschränkung des Marktzutritts kann unterbleiben. Selbst wenn man die Objektförderung beibehalten wollte, so bedarf es keiner Marktzutrittsbeschränkung, denn man könnte Newcomern schlicht vorschreiben, sämtliche Marktsegmente unter Beachtung der verteilungspolitischen Vorgaben - hier: der Tarifeinheit im Raum - zu bedienen. Alles in allem ergibt sich auch im Mehr-Produkt-Monopol kaum eine Rechtfertigung für einen derart starken Eingriff, wie ihn eine staatliche Marktzutrittsbeschränkung darstellt.

### 2.3 Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Marktes bei Risiko und asymmetrischer Information

Bisher wurden Argumente für eine objektive Marktzutrittsbeschränkung behandelt, bei der Wettbewerb durch zusätzliche Anbieter grundsätzlich untersagt ist. Eine subjektive Marktzutrittsbeschränkung liegt vor, wenn ein Angebot auf dem Markt grundsätzlich erlaubt ist, aber an bestimmte Qualifikationen oder sonstige Eigenschaften eines Anbieters geknüpft ist, wie dies beispielsweise für die Tätigkeit von Ärzten, Rechtsanwälten, Steuerberatern oder in bestimmten Handwerkszweigen der Fall ist. Subjektive Marktzutrittsbeschränkungen werden in der Regel mit dem Argument gerechtfertigt, es liege asymmetrische Information vor. Vor allem bei sogenannten Vertrauensgütern bestehe, so das Argument, durch adverse Auslese und Moral Hazard die Gefahr einer Fehlfunktion des Marktes oder sogar des Marktzusammenbruches. Indem der Marktzutritt von der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen des Anbieters abhängig gemacht wird, will man dann eine Mindestqualität des Angebots garantieren, um so die gewünschte Funktionsweise des Marktes zu sichern.

In der Realität erweisen sich viele (oder sogar die meisten) Märkte für Vertrauensgüter auch ohne solche subjektiven Marktzutrittsbeschränkungen als durchaus funktionsfähig. Dies erklärt sich insbesondere durch die Anwendung verschiedener Methoden des Signaling und/oder der Nutzung vielfältiger Möglichkeiten zum Aufbau von Reputationskapital (zu einem Überblick siehe Fritsch, Wein, Ewers (2007), S. 300-306). Der Vorteil einer subjektiven Marktzutrittsbeschränkung kann nun darin bestehen, dass beide Marktseiten von den mit Aufbau von Reputation und Signaling verbundenen Aufwendungen zumindest teilweise entlastet werden, was durchaus zu einer verbesserten Funktionsweise des Marktes im „wohlverstandenen“ Interesse des Konsumenten führen

kann. Ein Nachteil kann allerdings darin gesehen werden, dass legale Transaktionen mit Anbietern, die nicht die gesetzlichen Mindestanforderungen an die Qualifikation erfüllen, unmöglich sind. Subjektive Marktzutrittsbeschränkungen stellen somit einen meritokratischen Eingriff in die Konsumentensouveränität dar. Die tatsächlichen oder vermeintlichen Vorteile von subjektiven Marktzutrittsbeschränkungen sind daher gegen die durch unterbundene Transaktionen entstehenden Wohlfahrtseinbußen abzuwägen.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass viele Arten von bestehenden subjektiven Marktzutrittsbeschränkungen als Maßnahme zur Verhinderung von Marktversagen kaum zu rechtfertigen sind (vgl. hierzu etwa Deregulierungskommission (1992)). In diesen Fällen führen die subjektiven Marktzutrittsbeschränkungen dann nicht zu einer Verbesserung, sondern eher zu einer Verschlechterung der Marktleistung. Viele der tatsächlich bestehenden subjektiven Marktzutrittsbeschränkungen erklären sich wohl noch am ehesten als Ergebnis erfolgreicher Lobby-Arbeit der Anbieter der betreffenden Branche, die hierdurch vor unliebsamer Konkurrenz geschützt werden wollen.

Subjektive Marktzutrittsbeschränkungen können insbesondere in zwei Fällen allokativ gerechtfertigt sein. Zum einen dann, wenn der durch schlechte Qualität einer Leistung verursachte Schaden nicht adäquat kompensierbar ist (z. B. Tod durch falsche ärztliche Behandlung). Zum anderen kann bei „furchterregenden“ Handlungen an subjektive Marktzutrittsbeschränkungen gedacht werden. Furchterregende Handlungen sind solche risikobehafteten Aktivitäten, die bei anderen Akteuren wesentliche Ängste erregen, wobei die Wahrscheinlichkeit für das tatsächliche Eintreten eines Schadens auch sehr gering sein kann.<sup>7</sup> Das Experimentieren mit großen Mengen hochgiftiger Stoffe in Innenstädten, Energieerzeugung mit nuklearen Anlagen oder Epileptiker als Autofahrer stellen Beispiele für solche furchterregenden Handlungen dar. In beiden Fällen kann es aus allokativen Erwägungen sinnvoll sein, entsprechende subjektive Marktzutrittsbeschränkungen zu erlassen. Alternativ hierzu bestünde häufig aber auch die Möglichkeit, die Produktionsweise zu regulieren, also besondere Sicherheitsauflagen zu erlassen oder bestimmte Produktionsprozesse (in bestimmten Regionen) zu verbieten, ohne das dadurch ein Angebot auf dem Markt verhindert wird.

### 3 Schlussfolgerungen

Wie sich gezeigt hat, gibt es aus allokativtheoretischer Sicht kaum eine tragfähige Begründung für die Errichtung von objektiven Marktzutrittsbeschränkungen, durch die Wettbewerb durch zusätzliche Anbieter grundsätzlich untersagt wird. Letztendlich hält allein das Argument einer möglichen Unterversorgung bei subadditiven Kostenverläufen, aber im relevanten Bereich ansteigender Durchschnittskosten, der kritischen Nachprüfung stand. Das damit verbundene Problem der Unterversorgung dürfte aber eher selten auftreten und dann wahrscheinlich lediglich temporärer Natur sein. Im Vergleich zu den mit Marktzutrittsbeschränkungen verbundenen Effizienzeinbußen ist der durch temporäre Unterversorgung verursachte volkswirtschaftliche Schaden in der Regel wohl als re-

lativ gering zu veranschlagen. Dies gilt umso mehr, als die Erfahrung zeigt, dass einmal installierte Marktzutrittsbeschränkungen sich als außerordentlich zählebig erweisen und nur schwer wieder abzuschaffen sind. Zudem ziehen Marktzutrittsbeschränkungen häufig weitere Regulierungen, wie etwa Preis- oder Gewinnkontrollen nach sich, die zur Verhinderung von Ausbeutung durch den vor Konkurrenz geschützten Monopolisten erlassen werden. Der Schutz vor nicht kompensierbaren Schäden oder vor furchterregenden Handlungen lässt sich durch Auflagen hinsichtlich der zu verwendenden Produktionstechnik oder durch subjektive Marktzutrittsbeschränkungen hinreichend realisieren; objektive Marktzutrittsbeschränkungen sind hierfür ungeeignet.

Es spricht somit sehr viel dafür, objektive staatliche Marktzutrittsbeschränkungen zu verbieten. Dies könnte etwa durch einen entsprechenden Artikel in der Verfassung geschehen, der im laufenden politischen Prozess nicht ohne weiteres modifiziert werden kann. Für den Fall, dass in Zukunft Konstellationen auftreten sollten, die tatsächlich eine objektive Marktzutrittsbeschränkung sinnvoll erscheinen lassen, könnte man die Möglichkeit von Ausnahmeregelungen schaffen, die qualifizierte Mehrheiten erfordern. Dabei wäre zu erwägen, solche Ausnahmeregelungen grundsätzlich zeitlich zu befristen und in regelmäßigen Abständen einer Überprüfung zu unterziehen (Sunset Legislation). Der Erlass subjektiver Marktzutrittsbeschränkungen ist eine Frage der Abwägung zwischen Risiko und Freiheit. Die weit verbreitete Praxis dieser Form der Marktzutrittsregulierung lässt allerdings den Verdacht aufkommen, dass auch in diesem Bereich zuviel an staatlicher Regulierung besteht.

### Literaturverzeichnis

- BAUMOL, W., J. C. PANZAR UND R. D. WILLIG (1982): *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. New York: Harcourt.
- DEGELE, N. (2002): *Einführung in die Techniksoziologie*. München: Fink UTB.
- DEREGULIERUNGSKOMMISSION (1992): *Marktöffnung und Wettbewerb*. Stuttgart: Poeschel.
- FRICTH, M., T. WEIN UND H.-J. EWERS (2007): *Marktversagen und Wirtschaftspolitik - Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns*, 7. Auflage. München: Vahlen.
- NOZICK, R. (1974): *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books.
- WINDISCH, R. (1987): „Privatisierung natürlicher Monopole: Theoretische Grundlagen und Kriterien“, in: *Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation*, hrsg. v. R. Windisch, S. 1-146. Tübingen: Mohr-Siebeck.

<sup>7</sup>Die Kategorie der furchterregenden Handlungen ist m. W. von Robert Nozick (1974) eingeführt worden.