

Müller, Jürgen; Vogelsang, Ingo

**Article — Digitized Version**

## Staatliche Regulierung öffentlich gebundener Industrien

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Müller, Jürgen; Vogelsang, Ingo (1979) : Staatliche Regulierung öffentlich gebundener Industrien, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 59, Iss. 8, pp. 386-392

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135348>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

# Staatliche Regulierung öffentlich gebundener Industrien

Jürgen Müller, Ingo Vogelsang, Brighton, Bonn

**Die staatliche Regulierung öffentlich gebundener Unternehmen wird im nationalökonomischen deutschen Schrifttum weitgehend vernachlässigt. Anders in den Vereinigten Staaten. Welche Erkenntnisse sind aus einem Vergleich<sup>1</sup> der staatlichen Regulierung in beiden Ländern zu ziehen?**

Die Bezeichnung „staatliche Regulierung“ geht zwar auf Emil Sax<sup>2</sup> zurück. Dennoch kann weder dieser Ausdruck noch der damit bezeichnete Begriff heute in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion im deutschen Sprachraum vorausgesetzt werden. Als Gegenstand der Nationalökonomie hat Theorie und Praxis staatlicher Regulierung in den USA seit vielen Jahrzehnten einen festen Platz, während sie in Deutschland nach dem Niedergang der historischen Schule von den herrschenden Lehrmeinungen entweder desavouiert (Neoliberalismus) oder übersehen (Neoklassik) wurde. In Form der Gemeinwirtschaftslehre fristet sie heute eher ein Außenseiterdasein. Amerikanische Ökonomen haben dagegen gezeigt, daß bedeutende Erkenntnisse über staatliche Regulierung in Auseinandersetzung mit dem Fortschritt der ökonomischen Lehrmeinung zu erzielen sind.

Da staatliche Regulierungseingriffe auch in der Bundesrepublik immer wichtiger werden<sup>3</sup>, gilt es, die Erkenntnisse über diese Praxis zu vertiefen und den bestehenden Wissensvorsprung der angelsächsischen Länder abzubauen. Wegen der bei uns andersartigen

institutionellen Ausgestaltung von Regulierungseingriffen muß es dabei um aktive eigene Forschung gehen, bei der sowohl vorhandene Erkenntnisse auf ihren Bezug zur deutschen Praxis hin untersucht als auch grundsätzlich neue Ergebnisse angestrebt werden.

## Charakterisierung staatlicher Regulierung

Drei Charakterisierungsversuche A, B und C mögen „staatliche Regulierung“ umschreiben, wobei eher die Vereinigungsmenge der so gekennzeichneten Tatbestände als ihr Durchschnitt die Grenzen des gewählten Untersuchungsgegenstandes absteckt:

*Definition A:* Staatliche Regulierung umfaßt alle hoheitlichen Eingriffe in die Gewerbe- und Vertragsfreiheit, die nicht allein der Festlegung und Durchsetzung allgemein gültiger Spielregeln der Marktwirtschaft dienen. In diesem Sinne wäre ein allgemeines Kartellverbot keine Regulierung, wohl aber eine Mißbrauchsaufsicht der erlaubten Kartelle.

*Definition B:* Zur staatlichen Regulierung wird ein Katalog von staatlichen Instrumenten zur Beeinflussung von Märkten angewendet, und zwar

- die staatliche Beteiligung an Unternehmen,
- Eingriffe in die Preissetzungsautonomie von Unternehmen,
- Marktzutritts- und Marktaustrittsregelungen einschließlich Investitionslenkungsmechanismen sowie
- die Einschränkung der Gestaltungsfreiheit an Konditionen und Qualitäten sowohl bei den Inputs als auch den Outputs der betroffenen Unternehmen.

<sup>1</sup> Der folgende Artikel basiert auf einer kürzlich veröffentlichten Studie der Verfasser. Vgl. Jürgen Müller, Ingo Vogelsang: Staatliche Regulierung: Regulated Industries in den USA und Gemeinwohlbindung in wettbewerblichen Ausnahmebereichen in der Bundesrepublik, Baden-Baden 1979.

*Dr. Jürgen Müller, 35, arbeitet zur Zeit als Senior Research Fellow an der University of Sussex in Brighton an einem international vergleichenden Forschungsprojekt über Auswirkungen von Staatseingriffen. Ingo Vogelsang, 36, ist seit 1978 als Stipendiat der DFG am Energy Laboratory, Massachusetts, Institute of Technology, Cambridge, Mass.*

<sup>2</sup> Emil Sax: Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft, Bd. 1, Leipzig 1878.

<sup>3</sup> Vgl. z. B. das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Wirtschaft: Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft, im Bundesanzeiger v. 14. 2. 1979, S. 3-5.

*Definition C:* In Anlehnung an die besondere amerikanische Praxis läßt sich Regulierung kennzeichnen durch Regulierungskommissionen mit eigener Rechtsstellung, die einen allgemein und vage formulierten gesetzlichen Auftrag unter Anwendung historisch gewachsener prozeduraler Verfahren ausführen.

Die amerikanischen Regulierungskommissionen sind keiner der drei staatlichen Gewalten eindeutig zurechenbar. Sie sind gegenüber der Exekutive nicht weisungsgebunden, ihr jedoch organisatorisch zugeordnet. Sie bilden so etwas wie eine erste gerichtliche Instanz. Berufungen gegen ihre Entscheidungen sind vor den ordentlichen Gerichten möglich. Schließlich haben sie in ihrer Entscheidungspraxis ständig das amerikanische Recht fortgebildet.

Die Kommissionen bereiten ihre Entscheidungen in öffentlichen Anhörungsverfahren vor und fällen sie analog zu einem ordentlichen Gericht. In der Bundesrepublik kommt die Einrichtung des Bundeskartellamtes nach Organisation, Stellung und Zielsetzung einer Regulierungskommission amerikanischer Prägung am nächsten. Versicherungs- und Bankenaufsicht üben ebenfalls analoge Funktionen aus, während die Preisbehörden der Länder mit weniger Kompetenz ausgestattet sind.

#### **Anlässe für Regulierungseingriffe**

Regulierungseingriffe des Staates in Märkte werden von Gesetzgeber und Regierung fast immer mit Marktversagen begründet. „Der Staat hat die Aufgabe, Marktergebnisse dort zu korrigieren, wo der Markt nur unvollkommen funktioniert“<sup>4</sup>. Auch wenn diese Begründung im Einzelfall die ausschlaggebenden Ursachen verschleiern mag, ist das Vorliegen von Marktversagenstatbeständen zumindest eine notwendige Vorbedingung für die Einführung von Regulierung. Da Märkte als Transaktionsmedien durch Regulierung nicht ausgeschaltet, sondern in ihrer Funktionsweise nur verändert werden, eignet sich der hier betrachtete regulierende Eingriff nur für bestimmte Arten partiellen Marktversagens, und zwar bei economies of scale, externen Effekten, ruinöser Konkurrenz, Informationsproblemen und meritorischen Gütern.

Regulierungseingriffe zur Behebung dieser Arten des Marktversagens werden fast ausnahmslos mit einer Kombination von Instrumenten aus der oben angegebenen Definition B vorgenommen, da ein isolierter Einsatz einzelner Instrumente zu unerwünschten Ausweichhandlungen der regulierten Unternehmen oder ihrer Konkurrenten führt. Dessen ungeachtet lassen sie sich getrennt beschreiben.

#### **Staatliche Beteiligung**

Der einschneidendste Staatseingriff bei partiellem Marktversagen liegt in der Verstaatlichung der Anbieter oder einer staatlichen Beteiligung. Dieses Instrument hat in Deutschland eine weit ausgeprägtere Tradition und Verbreitung als in den USA. Staatliche Unternehmen und Beteiligungen sind in der Bundesrepublik nicht nur auf funktionsunfähige Märkte beschränkt. Verstaatlichungs- und Entstaatlichungsdiskussionen kommen immer wieder auf; das ist bei sich verändernden wirtschaftlichen Parametern natürlich und auch notwendig. Oft werden die Akzente ideologisch gesetzt. Deshalb sollten nüchterne ökonomische Untersuchungen zur Versachlichung und Neuabgrenzung beitragen. Dies kann anhand theoretischer Überlegungen geschehen, aber auch durch Vergleich verstaatlichter mit privaten Industrien. Gerade hier liefern die ausgereiften Arbeiten über privatwirtschaftlich organisierte, jedoch regulierte Industrien in den USA Referenzpunkte für vergleichende Arbeiten über staatliche Unternehmen in denselben Sektoren der Bundesrepublik oder anderen europäischen Ländern.

Im Vordergrund steht dabei die Frage, ob die bürokratische Regulierungsstruktur (durch öffentliche Unternehmen) in Westeuropa das Marktversagen besser löst oder ob sich unabhängig von der Regulierungsstruktur ähnliche Probleme und Nebeneffekte ergeben. Welche Vorteile haben die relativ offenen Regulierungsverfahren – durch öffentliche Anhörung und Betonung einer fairen (nicht unbedingt effizienten) Lösung – gegenüber dem relativ abgeschlossenen administrativen europäischen System?

Öffentliche Unternehmen dominieren z. B. in der Bundesrepublik besonders in jenen wettbewerblichen Ausnahmebereichen, die durch Monopolanbieter gekennzeichnet sind. Solche Monopole kann man insofern als natürliche bezeichnen, da ein einzelner Anbieter den relevanten Markt kostengünstiger versorgen kann als zwei oder mehr anbietende Unternehmen. Beruht die Eigenschaft eines natürlichen Monopols auf technischen Gegebenheiten, wie z. B. in der Elektrizitätswirtschaft, so ist in verschiedenen Ländern in derselben Branche diese Marktform des Monopols zu erwarten, auch wenn sich die staatlichen Regulierungsformen unterscheiden.

Im allgemeinen sind in den USA in diesen Bereichen private Aktiengesellschaften tätig, von denen Gewinnstreben als Ziel erwartet werden darf. Sie unterliegen also vor allem zur Monopolkontrolle einer besonderen Aufsicht durch staatliche Regulierungskommissionen,

<sup>4</sup> Ebenda.

die sich in den letzten hundert Jahren zu einer Institution zwischen den drei staatlichen Gewalten entwickelt haben. Sie bildeten in dieser Zeit formale und inhaltliche Verfahrensweisen sowie historisch gewachsene, kontinuierliche Entscheidungsregeln heran. Diese Regeln sind stark von juristischen Einflüssen geprägt, also nicht in erster Linie nach ökonomischen Kriterien verfaßt worden. Die Ausgestaltung der Kommissionen ist in allen Bundesstaaten und Versorgungsbereichen ähnlich: Präsident, Gouverneur oder die Wähler bestimmen Kommissionen von drei bis fünf Mitgliedern, denen eine Handvoll bis zu 12 000 Mitarbeitern unterstellt sind. (Die Environmental Protection Agency und die Food and Drug Administration sind dabei die größten Kommissionen.)

Die Kommissionsmitglieder haben meist eine Amtszeit von fünf Jahren mit der Möglichkeit der Verlängerung. Sie sind innerhalb dieses Zeitraumes in ihren Entscheidungen von der Exekutive weitgehend unabhängig. Ihre Entscheidungen werden, ähnlich wie bei den Gerichten, durch öffentliche Anhörung der betroffenen Parteien und Sachverständigen vorbereitet. Regulierung bezieht sich auf Marktzutritt, Preise, Liefer- sowie Leistungsbedingungen und umfaßt einen Kontrahierungszwang. Die Marktzutrittsregulierung geschieht dabei durch Lizenzierung. Für das Versorgungsgebiet eines natürlichen Monopols wird jeweils nur ein Unternehmen zugelassen, das zu veröffentlichten Konditionen einer Anschluß- und Versorgungspflicht nachkommen muß.

Staatliche Beteiligung ist jedoch nur eine, wenn auch umfassende Form der Regulierung. Sie schließt die anderen Instrumente wie Preis- und Qualitätsregulierung und Marktzutrittskontrolle ein, die bei anderen Regulierungsformen, z. B. durch öffentliche Kommis-

sionen separat behandelt werden. Diese Aspekte werden im nächsten Abschnitt gesondert behandelt. Schon jetzt argumentieren wir jedoch, daß Regulierung und ähnliche Eingriffe einer Verstaatlichung unter administrativer Kontrolle vorzuziehen sind. Es ist zu erwarten, daß z. B. ein empirischer Vergleich der Leistung (Performance) der englischen und französischen Elektrizitätswirtschaft einerseits mit der deutschen und amerikanischen Elektrizitätswirtschaft andererseits zugunsten der beiden letzteren ausfallen wird.

### Eingriffe in die Preisautonomie

Die weiteren Regulierungsinstrumente neben der Verstaatlichung, wie die Beschränkung von Preisen und Gewinnen, lassen sich zum Teil in wirtschaftstheoretischen Partialmodellen als mathematische Nebenbedingungen formulieren. Diese Betrachtungsweise geht auf Averch und Johnson<sup>5</sup> zurück. Ihre Stärke ist am eindrucksvollsten am Resultat der Preisregulierung in den USA demonstriert worden.

Jede staatliche Preisregulierung greift auf Maßstäbe zurück. In den USA ist dieser Maßstab die Rentabilität des eingesetzten Unternehmenskapitals. Ein reguliertes Monopolunternehmen soll für das gesamte eingesetzte Kapital nicht mehr Erlösen dürfen als eine vorgegebene Rentabilität. Es kann jetzt also nur noch seinen Gewinn unter der Nebenbedingung maximieren, diese Rentabilität nicht zu überschreiten. Damit die Beschränkung greift, muß die Rentabilität kleiner als die unbeschränkte Monopolrentabilität sein. Damit das

<sup>5</sup> H. Averch, Leland L. Johnson: Behavior of the Firm under Regulatory Constraint, in: American Economic Review, Bd. 52, 1962, S. 1052-1069.

## WELTKONJUNKTUR DIENST

Jahresbezugspreis  
DM 60,—  
ISSN 0342-6335

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

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

Unternehmen überhaupt im Markt bleibt, muß die Rentabilität die Kapitalkosten übersteigen. Dann aber kann das Unternehmen seine Gewinne durch verstärkten Kapitaleinsatz erhöhen. Maximiert es den Gewinn, so wird es mehr Kapital einsetzen als zur Produktion der am Markt angebotenen Gütermenge kostenminimierend benötigt wird. Der Regulierungseingriff hat dann den Effekt einer Allokationsverzerrung der Inputs des Produktionsprozesses.

Die ökonomische Theorie des Regulierungseingriffs zeigt nun, daß bei Variation der Eingriffe, der Verhaltensmaßnahmen und der Marktstrukturkomponenten unterschiedliche Arten von Verzerrungen zu erwarten sind<sup>6</sup>. Bisherige empirische Tests der Aussagen dieser Modelle sind noch methodisch unbefriedigend. Es mangelt an vergleichbaren Firmen, die den betrachteten Regulierungseingriffen nicht unterliegen. Gerade dafür könnte ein internationaler Vergleich oder verstärkte empirische Forschung in der Bundesrepublik die benötigten Daten liefern.

### **Mangelndes Problembewußtsein**

Der Schwerpunkt der amerikanischen Modellbildung lag bisher im Bereich der rentabilitätsbeschränkenden Regulierung. In der Bundesrepublik wird, soweit ersichtlich, Rentabilitätsregulierung kaum betrieben<sup>7</sup>. Die Maßstäbe preisregulierender Eingriffe liegen hier freilich noch überwiegend im dunkeln. Mangelndes Problembewußtsein bei Ökonomen und Politikern hat bisher klare Maßstäbe überdeckt. Im Bereich der kartellrechtlichen Mißbrauchsaufsicht wird die Fragestellung selbst sogar teilweise tabuisiert. Dabei wäre zumindest auszuloten, wie herkömmliche Mißbrauchsaufsicht und explizierte Preisregulierung als Alternativen wirken.

Bevor man eine Rentabilitätsregulierung in der Bundesrepublik einführt, wie dies die Monopolkommission<sup>8</sup> vorgeschlagen hat, sollte man sich intensiv mit dem Averch-Johnson-Effekt und seiner empirischen Überprüfung auseinandersetzen. Dies gilt, obwohl die Averch-Johnson-These in ihrer praktischen Bedeutung in vielerlei Hinsicht eingeschränkt werden muß. Begrenzungen der These ergeben sich aus der Macht des Management im Unternehmen, aus der Unsicher-

heit über zukünftige Entwicklungen, aus der Unvollkommenheit des Kapitalmarktes sowie aus dem Bestehen eines „Regulatory Lag“.

Durch eine Kostenkontrolle läßt sich bestenfalls feststellen, wofür welche Kosten angefallen sind, nicht aber, ob sie notwendig waren. Um dies zu erreichen, ist eine Preissetzungsvorschrift notwendig, die dem Management Anreize vermittelt. Beispiel: Die als „Regulatory Lag“ bezeichnete zeitliche Verzögerung von Regulierungseingriffen könnte erwünschte Wirkungen hinsichtlich der Ziele Kostensenkung und Durchsetzung von technischem Fortschritt haben. Dem steht eine zeitweilige Verfehlung des Preissenkungsziels als Nachteil gegenüber.

### **Allokationstheoretische Implikationen**

Eingriffe in die Preisautonomie beziehen sich nicht nur auf das Preisniveau (und bedeuten damit eine Gewinnregulierung), sondern auch auf die Preisstruktur und deren allokativen Implikationen. Aus der Diskussion der allokationstheoretischen Optimalität von Grenzkostenpreisen (Hotelling) und den praktischen Problemen ihrer Anwendung haben sich in den letzten drei Jahrzehnten zwei Schwerpunkte mit praktischen Implikationen herausgebildet, die beide von Ökonomen der staatlichen französischen Electricité de France, insbesondere von Boiteux, beeinflusst wurden: Peak-load pricing und Ramsey-Preise.

Beim Peak-load pricing geht es um die Auslastung von Produktionskapazität durch zeitliche Variation der Preise. Diese Fragestellung hat für alle nicht lagerfähigen Güter, also vor allem für Dienstleistungen, Relevanz. Die Resultate sind insbesondere auf viele regulierte Sektoren der Energiewirtschaft, des Kommunikationsbereichs und des Verkehrs anwendbar.

Ramsey-Preise kennzeichnen die wohlfahrtsoptimierende Abweichung einer Preisstruktur von Grenzkostenpreisen unter gleichzeitiger Kostendeckung. Bis auf einen proportionalen Verzerrungsfaktor gleichen sie der Preisstruktur (nicht dem Preisniveau), die ein unregulierter Monopolist setzen würde. Da Grenzkostenpreise für die einzelnen Produkte von Mehrproduktunternehmen auch dann im allgemeinen nicht kostendeckend sind, wenn kein natürliches Monopol vorliegt, haben Ramsey-Preise für alle Mehrproduktunternehmen Bedeutung. Während die auf Averch und Johnson aufbauenden Modelle die Wirkung ökonomischer Anreize des Marktes auf die Erfüllung staatlicher Ziele aufzeigen, wird diese Fragestellung bei Ramsey-Preisen zunächst ausgeklammert. Der nächste Schritt muß also darin bestehen, Vorschriften zu entwickeln,

<sup>6</sup> Für eine Übersicht vgl. William J. Baumol, Alvin K.levorick: Input Choices and the Rate of Return Regulation: An Overview of the Discussion, in: The Bell Journal of Economics and Management Science, Bd. 1 (1970), Nr. 2.

<sup>7</sup> Erste Ansätze lassen sich bei der Preisregulierung im Elektrizitätsbereich erkennen. Vgl. Brier Mitchell, Jürgen Müller: Auswirkungen von staatlicher Regulierung und Wettbewerb auf die Absatzpolitik der Elektrizitätsversorgungsunternehmen, in: C. C. von Weizsäcker (Hrsg.): Staat und Wirtschaft, Berlin 1979.

<sup>8</sup> Monopolkommission: Mehr Wettbewerb ist möglich, Baden-Baden 1976.

die die Durchsetzung vom Ramsey-Preisen sichern. Vogelsang und Finsinger machen einen solchen Versuch<sup>9</sup>.

Dieser theoretischen Entwicklung steht jedoch eine völlig andere Wirklichkeit gegenüber. Das Hauptkennzeichen von regulierten Preisstrukturen ist das Phänomen der *internen Subventionierung*. Dadurch sind Verteilungsziele erreichbar, aber es werden falsche Produktions- und Innovationsanreize gesetzt. Diese Tendenz läßt sich sowohl in den USA wie in der Bundesrepublik feststellen. Interne Subventionierung fördert zudem ein Verkrusten bestehender Preisstrukturen und birgt in sich die Tendenz zur Ausweitung der Regulierung auf konkurrierende Märkte. Beispiele sind eine Ausdehnung der Regulierung von den Eisenbahnen auf den Straßengüterverkehr und die Binnenschifffahrt. Demgegenüber lenkt ein offener Marktzutritt („Rosinenpicken“) die regulierten Unternehmen in Richtung auf die Realisierung effizienter Preisstrukturen. Dabei kann es zu „Limit Pricing“-Strategien kommen, indem das regulierte Monopol durch Subvention aus gewinnträchtigen, geschützten Aktivitäten die Preise in den vom Wettbewerb gefährdeten Märkten künstlich niedrig hält, um Marktzutritt zu verhindern.

Interne Subventionierung hat sich bisher bei keiner Art des Staatseingriffs in natürliche Monopole vermeiden lassen. Dies liegt offenbar daran, daß eine effiziente Preisstruktur den Verteilungsvorstellungen von Bürgern und Politikern nicht entspricht.

### Marktzutrittsregulierung

Eng mit der Preissetzung hängt das Marktzutrittsproblem zusammen. Marktzutritt ist ein Motor für technischen Fortschritt, ein Diskriminierungsinstrument für regulierte Unternehmen und informierendes Signal für Regierungsbehörden. Er ist deshalb grundsätzlich erwünscht und nur auszuschließen, wenn im Einzelfall den Vorteilen noch gewichtigere Nachteile gegenüberstehen.

Nur bei perfekter Preisregulierung in der Art, daß weder ein Anreiz zum Marktzutritt von Außenstehenden noch ein Marktabgang der etablierten Firmen besteht, wäre Marktzutrittsregulierung überflüssig. Diese Voraussetzung perfekter Preisregulierung trifft aber mit wenigen Ausnahmen nicht zu. Selbst Ramsey-Preise im natürlichen Monopol garantieren nicht durchgängig Schutz vor Marktzutritt<sup>10</sup>. Marktzutrittsbeschränkungen sind sogar für einige regulierte Bereiche

<sup>9</sup> Ingo Vogelsang, Jörg Finsinger: A Regulatory Adjustment Process for Optimal Pricing by Multiproduct Monopoly Firms, in: Bell Journal of Economics, Bd. 10 (1979), S. 157-172.

kennzeichnender als Preisregulierung. Dies gilt vor allem für Sektoren mit potentiell ruinösem Wettbewerb. Wird in diesen durch Regulierung der Preis festgesetzt, d. h. gegenüber dem Marktpreis angehoben, so induziert dies Marktzutritt, der den ruinösen Wettbewerb verstärken könnte. Ist die Ursache für ruinösen Wettbewerb die falsche Deutung von Preisen als Signale für Investitionen, so folgt die mögliche Fehlfunktion der Preisregulierung unmittelbar daraus.

Marktzutrittsbeschränkungen sind folglich in manchen Sektoren der primäre Eingriff, in anderen werden sie zur Absicherung der Preisregulierung verwendet. Dies gilt vor allem, wenn eine intern subventionierte Preisstruktur angestrebt wird. Man hält dann Produkte im Preis künstlich hoch, um damit die niedrigeren Preise anderer Produkte zu finanzieren. Interne Subventionierung kann als Umverteilungspolitik gewollt sein, bringt aber statisch und dynamisch im allgemeinen Effizienzeinbußen mit sich. Der hierdurch aufgezeigte Trade-off zwischen Verteilungs- und Effizienzzielsetzung sollte theoretisch und anhand empirischer Forschung in regulierten Sektoren vertieft und eingehend dargelegt werden. Referenzmodell dafür kann ein theoretischer Ansatz wie der von Weizsäcker<sup>11</sup> bilden.

### Andere Regulierungsaspekte

Schwerpunkt der Preisregulierung ist die Bekämpfung von Marktmacht wegen economies of scale und Schwerpunkt für Marktzutrittsregulierung die Verhinderung ruinösen Wettbewerbs. Externen Effekten, meritischen Gütern und Informationsproblemen sind im Schwerpunkt andere Instrumente zugeordnet. Dabei kommt es zu einer ausgeprägten Kasuistik hinsichtlich Auflagen, finanziellen Kompensationen und der Schaffung von Eigentumsrechten.

Prominente Beispiele für allgemeine Vorschriften sind ein Kontrahierungszwang zur Befriedigung von Optionsnachfrage und Haftungsregeln zur Neutralisierung externer Effekte. Diese Regeln können teilweise in gesetzliche Bestimmungen gekleidet werden, die keiner besonderen institutionellen Ausgestaltung bedürfen. Teilweise führen sie jedoch zu einer Fachaufsicht, die ständige Regulierungseingriffe erfordert. Dazu gehören Qualitätsstandards für Inputs oder Outputs, die interpretiert und neuen Erfordernissen angepaßt werden müssen. Die Qualitäts- und Konditionenfestsetzung durch Regierungsbehörden ist beson-

<sup>10</sup> Vgl. William J. Baumol, Elisabeth Bailey, Robert D. Willing: Weak Invisible Hand Theorems on Pricing and Entry in a Multiproduct Natural Monopoly, in: American Economic Review, Bd. 67 (1977), Nr. 3, S. 350-365.

<sup>11</sup> C. C. von Weizsäcker: Der Begriff des Kapitals aus gesamtwirtschaftlicher Sicht, Vortrag gehalten auf der Tagung des Sonderforschungsbereichs 21, Bonn, Febr. 1977.

ders schwierig, da sich die Nachfrage nach diesen Größen bislang kaum bestimmen läßt.

Im allgemeinen läßt sich jedoch sagen, daß ein dogmatisches Festhalten am Kontrahierungszwang zu einer ressourcenverschwendenden Preis- und Kapazitätspolitik führt, die mit dem Averch-Johnson-Effekt konform geht. Statt dessen sollte die Regulierung eine Wahlfreiheit zwischen Lieferung und Haftung bei Nichtlieferung ermöglichen.

Die Befriedigung von Optionsnachfragen ist jedoch nur ein Teil der Qualitätsregulierung. Jede Art der Preis- oder Rentabilitätsregulierung zieht eine Qualitätsregulierung nach sich, weil die Unternehmen versuchen, von dem Wettbewerbsparameter Preis auf den Parameter Qualität umzusteigen. Wird ein Qualitätsstandard von Regierungsbehörden festgesetzt, so kann er leicht zu hoch ausfallen. Regierungsbehörden fürchten die negativen Nebeneffekte eines zu niedrigen Qualitätsstandards mehr als die positiven Effekte durch Preisreduzierung oder, bei pharmazeutischen Produkten, die verfrühte Einführung eines neuen Arzneimittels.

#### Historischer Ablauf der Regulierung

Während die Theorie der Regulierung, speziell zur Behebung von Marktversagen, in der Regel von statischen Modellen ausgeht, erlaubt eine historische Betrachtung eine wesentlich realistischere dynamische Analyse.

Staatliche Regulierungseingriffe stehen in einem historischen Kontext. Sie sind mit dem Instrumentarium der Wirtschaftstheorie allein nicht befriedigend einzufangen. Die Wirtschaftstheorie mag zwar normative Kriterien dafür liefern, warum ein Markt reguliert werden sollte und ob Regulierung bestimmte Ziele erfüllt. Legt man diese Maßstäbe an, so erfolgt Regulierung in aller Regel am falschen Ort oder mit den falschen Instrumenten. Die Wirtschaftstheorie hilft damit wenig bei der Erklärung, warum Regulierung tatsächlich vorkommt und wie sie praktisch verbessert werden kann. Das erfordert die Einbeziehung politischer und historischer Gesichtspunkte.

Regulierung entstand durchgängig in Verbindung mit allgemeinen Wirtschafts- oder Branchenkrisen, die offenbar notwendig sind, um bestimmte Mißstände evident werden zu lassen oder um bestimmten Interessen zum politischen Durchbruch zu verhelfen<sup>12</sup>. Die Regulierung wird dann in weitgehender Unkenntnis über ihre Wirkungen eingeführt. Angesichts der Krise werden die möglicherweise unerwünschten langfristigen Folgen der Regulierung nicht gesehen oder verharmlost.

Besteht Regulierung erst einmal, so ist sie kaum wieder abzuschaffen. Vielleicht versucht man sie anzupassen und zu verändern, wenn sich schädliche Resultate einstellen. All diese Ablaufprobleme sind wissenschaftlich bisher nicht voll durchdrungen worden. Es gibt zwar Ansätze zu einer Endogenisierung des Staatseingriffs und damit zu einer positiven Theorie der Regulierung<sup>13</sup>, aber diese bieten bisher nur Momentaufnahmen für die Errichtungsphase.

Im Sinne einer Monopolrententransformation läßt sich der Erklärungsversuch von Stigler deuten. Nach ihm fragen die beteiligten Gruppen beim Staat Vergünstigungen nach (die Unternehmen Schutz vor Wettbewerb) und bieten dafür den Politikern Geld und Wählerstimmen. Unseren Untersuchungen zufolge liegt tatsächlich Marktversagen in irgendeiner Form in den regulierten Industrien vor. Dieses Marktversagen ist allerdings oft nur temporär (dramatische Ereignisse nach von Eynern). Man darf im übrigen davon ausgehen, daß nach der Institutionalisierung einer Regulierung private Anreize fehlen, um Korrektive für das Marktversagen einzusetzen.

#### Politischer Prozeß

Einer mikroökonomisch orientierten Theorie der Politik erscheint die Institutionalisierung einer Regulierung als ein politischer Prozeß. Es gibt politische Gruppen, die von einer Regulierung eine Verbesserung ihres Wohlstandes erwarten können. Dies geschieht jedoch zu Lasten anderer Gruppen. Peltzman<sup>14</sup> versucht zu zeigen, warum sich in diesem Prozeß bestimmte Gruppen politisch durchsetzen können. Er vernachlässigt dabei in seinem Modell mögliche Wohlfahrtssteigerungen durch Regulierung sowie die Auswirkung von Marktprozessen, die der angestrebten Regulierung entgegenlaufen.

Auffällig ist, daß sich jeder beobachtete Regulierungseingriff außer mit Partikularinteressen auch mit allgemeinen Interessen rechtfertigen läßt. Dies legt die Vermutung nahe, daß Regulierung kein Nullsummenspiel ist. Auffällig ist weiter, daß mit der Einführung einer Regulierung die Probleme, um derentwillen sie geschaffen wurde, nicht aufhören, sich oft nicht einmal abschwächen. Selbst wenn Regulierung ursprünglich ein Nullsummenspiel wäre, so deutet dies im Ergebnis auf Nettowohlfahrtsverluste hin, da Regulierung selbst

<sup>12</sup> Vgl. Gerd von Eynern: Gemeinwirtschaftliche Bindung von Unternehmen, Schriftenreihe Gemeinwirtschaft, Nr. 17, Frankfurt 1975.

<sup>13</sup> Vgl. George Stigler: The Theory of Economic Regulation, in: Bell Journal of Economics and Management Science, Bd. 2 (1971), Nr. 1, S. 3-21; Sam Peltzman: Towards a mere General Theory of Regulation, in: Journal of Law and Economics, Bd. 19 (1976), Nr. 3, S. 211-240.

<sup>14</sup> Sam Peltzman, a.a.O.

Ressourcen kostet. Die Einrichtungsphase einer Regulierung ist freilich unter Erweiterung des Peltzman-Ansatzes um Nutzen- und Kostenaspekte aus der bestehenden Interessenkonstellation heraus politisch-ökonomisch erklärbar.

### Unsterblichkeit von Regulierungen

Mit der Einrichtung einer Regulierung werden aber neue Interessenlagen geschaffen. Der Status quo ist nicht umkehrbar verändert. Es gibt neue Besitzstände der Regulierten, ihrer potentiellen Wettbewerber, der Kunden und schließlich der Regulierungsbehörden. Die Interessen und Arbeitsweisen der Regulierungsbehörden spielen zur Erklärung des Regulierungsablaufs in der Durchführung eine entscheidende Rolle. In den USA gibt es hierzu provokative Untersuchungen und Gutachten<sup>15</sup>. Sie alle zeigen, daß unparteiische und friktionslose Regulierung eine Fiktion ist. Regulierungsbehörden haben eigene Motivationen, die politisch, ökonomisch und bürokratisch sein können. Der Mangel an Eindeutigkeit ihrer Zielsetzung erschwert die Theoriebildung für die Ablaufphase der Regulierung. Eine überzeugende Lebenszyklustheorie der Regulierung besteht bisher nicht. Diese würde eine Aufhebungsphase zu beschreiben und belegen haben. Regulierung konnte jedoch bisher nicht wirksam abgeschafft werden, obwohl der Abbau von Regulierung unter Ökonomen weit mehr Befürworter als Gegner besitzt<sup>16</sup>.

Die bislang beobachtete Unsterblichkeit von Regulierung liegt zum einen an der Interessenkonstellation. Die müßte sich entscheidend ändern, insbesondere müßte dem Überlebensinteresse von Regulierungsbehörden durch Ersatzaufgaben Rechnung getragen werden. Ferner müßten aber auch die Ökonomen neben dem Nachweis von Fehlern der Regulierung konstruktive Vorschläge unterbreiten, wie der Abbau von statuten gehen soll. In einem Fall hat es den Versuch der Aufhebung von Eingriffen im Kfz-Versicherungsmarkt des amerikanischen Bundesstaats Massachusetts gegeben, der an den Übergangsfriktionen scheitert ist.

### Folgerungen für die Bundesrepublik

Während sich viele der Lehren aus der amerikanischen Diskussion direkt auf die Bundesrepublik übertragen lassen, verlangen einige Systemunterschiede besondere Beachtung. Ein Hauptunterschiedsmerkmal der deutschen gegenüber der amerikanischen Regulierung ist die hier anzutreffende Verbreitung öffentlicher Beteiligungen; ein anderes ist das Fehlen der unabhängigen Regulierungskommission. Zum Teil ge-

schieht in der Bundesrepublik die „Regulierung“ direkt durch öffentliche Unternehmen, wie z. B. im Fernmeldereich durch die Bundespost, zum Teil durch die Fach- und Preisaufsicht der Landeswirtschaftsministerien. Das öffentliche Eigentum und der damit verbundene administrative Prozeß hat jedoch das Bewußtsein für die Regulierungsproblematik geschwächt.

Ein dritter wesentlicher Unterschied ist die Existenz der Mißbrauchsaufsicht. Sie ist ein weitgehend auf die Bundesrepublik beschränkter Versuch eines Teilproblems der Regulierung, nämlich der Monopolaufsicht, Herr zu werden. Die Mißbrauchsaufsicht befindet sich jedoch noch in einem Experimentierstadium, ähnlich wie bei den Anfängen der Regulierung. Es bleibt abzuwarten, ob sich bei ihr im Laufe der Zeit nicht auch Maßstäbe wie „just and reasonable“ und „fair rate of return“ durchsetzen werden, die die amerikanische Regulierung kennzeichnen.

Es genügt jedoch nicht, nur die institutionellen Besonderheiten der deutschen Regulierungsszene zu berücksichtigen. Sowohl zur empirischen Absicherung der in unserer Studie zusammengetragenen Lehren als auch zur theoretischen Geschlossenheit der Regulierungsökonomik sind Branchenuntersuchungen notwendig. Nur aus ihnen lassen sich die Mosaiksteine der Ursachen und Auswirkungen regulierender Eingriffe zu einem Gesamtbild zusammensetzen. Branchenuntersuchungen können zudem für internationale Vergleiche genutzt werden, die zwar nicht frei von Mängeln, aber doch besser als Vergleiche zwischen regulierten und unregulierten Industrien in einem Land sind.

Das weitgehende Fehlen einer deutschen Regulierungsökonomie ist nicht durch einen Mangel an Branchenspezialisten begründet. Im Gegenteil, Branchenspezialisten blieben bisher Antworten auf übergeordnete, allgemeinere Fragestellungen weitgehend schuldig. Erste Versuche des tieferen Eindringens in Regulierungsprobleme der deutschen Energiewirtschaft und der Telekommunikation haben denn auch gezeigt, daß die zur Behandlung von Fragen der Regulierung benötigten Daten und Faktenkenntnisse durch empirische Feldarbeit noch erarbeitet werden müssen. Solche Sektorenuntersuchungen müßten jeweils bestimmte Teilbereiche der geschilderten Regulierungsproblematik empirisch absichern.

<sup>15</sup> Z. B. Roger G. Noll (Hrsg.): Reforming Regulation, Washington 1971; George W. Hilton: The Basic Behavior of Regulatory Commissions, in: American Economic Review, Bd. 62 (1971), H. 3, S. 47-54.

<sup>16</sup> Die Liberalisierung des zivilen Luftfahrtsektors in den USA sieht jedoch bis 1982 eine Abschaffung der Regulierungsbehörde vor.