ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Pascher, Heinrich

Book — Digitized Version

Die U.S.-amerikanische Deregulation Policy im Luftverkehrs- und Bankenbereich

Hohenheimer volkswirtschaftliche Schriften, No. 6

Provided in Cooperation with:
Peter Lang International Academic Publishers

Suggested Citation: Pascher, Heinrich (1987) : Die U.S.-amerikanische Deregulation Policy im Luftverkehrs- und Bankenbereich, Hohenheimer volkswirtschaftliche Schriften, No. 6, ISBN 978-3-631-75429-0, Peter Lang International Academic Publishers, Berlin, https://doi.org/10.3726/b13949

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/182910

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.

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

HOHENHEIMER VOLKSWIRTSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Heinrich Pascher

Die U.S.-amerikanische Deregulation Policy im Luftverkehrs- und Bankenbereich

PETER LANG

HOHENHEIMER VOLKSWIRTSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Heinrich Pascher

Die U.S.-amerikanische Deregulation Policy im Luftverkehrs- und Bankenbereich

Luftverkehr und Banken gehören in den USA zu jenen Bereichen, die vor der Weltwirtschaftskrise durch intensiven Wettbewerb gekennzeichnet waren. Sie wurden in den 30er Jahren in ein engmaschiges Regulierungsnetz eingebunden, das als Substitut für den wettbewerblichen Koordinierungsmechanismus dienen sollte. Seit den 60er Jahren wurden die Schwächen staatlicher Eingriffe in die Wirtschaft immer deutlicher, was in den USA Mitte der 70er Jahre zu einer von Ökonomen, Politikern, Juristen und Verbraucherschützern getragenen Gegenbewegung (Deregulation Policy) führte, die im Luftverkehrs- und Bankensektor durch Intensivierung des Wettbewerbs sehr erfolgreich war und daher ein Beispiel für die BR-Deutschland und Europa sein sollte.

Heinrich Pascher wurde 1952 in Gerstetten geboren. Nach seinem Ingenieurstudium an der FH-Ulm war er beim DeKra als Sachverständiger tätig. Sein Interesse für die Ökonomie veranlaßte ihn im Herbst 1976 zum Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Hohenheim (Vertiefungsfach Volkswirtschaftslehre). Von 1981 bis zu seinem Auslandsaufenthalt im Jahre 1985 beim U.S.-Justizministerium in Washington, D.C. war er wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Prof. Dr. I. Schmidt. Seit 1986 ist er Gastdozent (BA) und Assistent der Geschäftsleitung in einer Vertriebsgesellschaft. 1987 promovierte er an der Universität Hohenheim.

Retrodigitization in 2018

www.peterlang.com

Die U.S.-amerikanische Deregulation Policy im Luftverkehrs- und Bankenbereich

Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften

Herausgegeben von
Prof. Dr. Cay Folkers
Prof. Dr. Klaus Herdzina
Prof. Dr. Franz Mehler †
Prof. Dr. Walter Piesch
Prof. Dr. Ingo Schmidt
Prof. Dr. Helmut Walter
Prof. Dr. Josua Werner

Band 6

Verlag Peter Lang
Frankfurt am Main · Bern · New York · Paris

Heinrich Pascher

Die U.S.-amerikanische Deregulation Policy im Luftverkehrs- und Bankenbereich

Verlag Peter Lang
Frankfurt am Main · Bern · New York · Paris

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Pascher, Heinrich:

Die US-amerikanische deregulation policy im Luftverkehrs- und Bankenbereich / Heinrich Pascher. - Frankfurt am Main ; Bern ; New York ; Paris : Lang, 1987.
(Hohenheimer volkswirtschaftliche Schriften ; Bd. 6)
ISBN 3-8204-1507-6

NE: GT
Open Access: The online version of this publication is published on www.peterlang.com and www.econstor.eu under the international Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more on how you can use and share this work: http://creativecommons.org/licenses/by/4.0.

This book is available Open Access thanks to the kind support of ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

D 100
ISSN 0721-3085
ISBN 3-8204-1507-6
ISBN 978-3-631-75429-0(eBook)

© Verlag Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 1987

Printed in Germany

Vorwort

Die ersten Diskussionen über die vorliegende Thematik wurden im Jahre 1981 am Lehrstuhl für Wettbewerbstheorie und -politik an der Universität Hohenheim zusammen mit meinen ehemaligen Kollegen, Herrn Dr. Wolfgang Krüger, Herrn Prof. Dr. Helmut Witkowski und Herrn Wolfgang Ries geführt. Ursprünglich sah das Konzept vor, alle wichtigen Ausnahmebereiche der U.S.-amerikanischen Wirtschaft, die einer Deregulierung unterzogen wurden, einzubeziehen. Im Jahre 1985 wurde deutlich, daß dieses Vorhaben den Rahmen der Arbeit sprengen würde. Verblieben sind letztlich die Bereiche Luftfahrt und Banken, denen von Anbeginn mein größtes Interesse galt. Danken möchte ich in diesem Zusammenhang Herrn Prof. Dr. Johann Heinrich von Stein und Prof. Dr. Helmut Gröner, die mir die Einbeziehung des Bankenbereichs, unabhängig voneinander, empfohlen hatten.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Ingo Schmidt, dessen kritische Meinung in zahlreichen Gesprächen dazu beigetragen hat, Probleme besser zu erkennen und die Thematik auf ihren wesentlichen Kern zu konzentrieren. Darüber hinaus war er Initiator meines dreimonatigen Forschungsaufenthalts im U.S. Department of Justice in Washington, D.C. Dieser Aufenthalt ermöglichte es letztlich, die Arbeit mit wichtigen - bei uns nicht erhältlichen - Informationen anzureichern. Für das Gelingen dieser Forschungsreise und den intensiven Gedankenaustausch bin ich folgenden Personen zu Dank verpflichtet: Charles S. Stark, Chief, Foreign Commerce Section; Charles F. Rule, Assistant Attorney General (Acting); J. Paul McGrath, former Assistant Attorney General; David W. Braun; Craig W. Conrath; Rose Rakas; Lionel Epstein; Roger Carr; Bertus Lee; Stephen A. Rhoades (Federal Reserve Board) sowie allen Secretaries und Attorneys der Antitrust Division, Foreign Commerce Section.

Dr. Klaus Schröter, Diplom-Volkswirt Harald Lob, Diplom-Ökonom Ulrich Kirschner, Diplom-Ökonom Jan B. Rittaler sowie Frau Renate Strobel und Frau Margarete Langer gaben mir sehr nützliche Hinweise für meine Arbeit und sorgten in zahlreichen Gesprächen und Diskussionen - auch über das eigentliche Thema hinaus - für ein angenehmes Arbeitsklima.

Es ist mir ein besonderes Anliegen, allen denjenigen zu danken, die zu meiner bisherigen Ausbildung beigetragen und mich zu dieser Arbeit motiviert haben.

Stuttgart-Obertürkheim, im Juli 1987

INHALTSVERZEICHNIS

Verzeichnis der allgemeinen Abkürzungen 14
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur 17
Abkürzungsverzeichnis deutscher und amerikanischer Gesetze und Gesetzessammlungen 19
Verzeichnis der Abbildungen 20
Verzeichnis der Tabellen 21

0. Einleitung 23

Kapitel 1: Ursprünge der US-amerikanischen Regulierung und ihre theoretischen Grundlagen 25

1.1. Begriffsbestimmungen 25
1.1.1. Markt 25
1.1.2. Ausnahmebereiche 28
1.1.3. Regulierung (Regulation) 30

1.2. Entwicklungsphasen des Regulierungssystems 31
1.2.1. Die Anfänge im 19. Jahrhundert 32
1.2.2. Die Progressive Ära von 1901 - 1921 33
1.2.3. Der New Deal von 1933 - 1938 35
1.2.4. Neuere Regulierungsentwicklungen 35

1.3. Theoretische Grundlagen der Regulierung 37
1.3.1. Regulierungsziele und Möglichkeiten ihrer Quantifizierung 38
1.3.1.1. Das Public Interest-Konzept 38
1.3.1.2. Anmerkungen zum Wohlfahrtskriterium 40
1.3.1.3. Ziele und Zielkonflikte bei der Regulierung 43
1.3.2. Begründungen für Regulierungseingriffe 45

1.3.2.1. Theorie des Marktversagens 45
1.3.2.1.1. Zum Begriff des Marktversagens 45
1.3.2.1.2. Das natürliche Monopol 46
1.3.2.1.2.1. Traditionelle Grundlagen 46
1.3.2.1.2.2. Neuere Beiträge zur Theorie des natürlichen Monopols 50
1.3.2.1.3. Ruinöser Wettbewerb 53
1.3.2.1.4. Öffentliche Güter, externe Effekte und meritorische Güter 56
1.3.2.2. Sonstige Begründungen für Regulierungseingriffe 60
1.3.2.2.1. Unzureichende Marktinformation 60
1.3.2.2.2. Unsicherheit und Risiko 61
1.3.2.2.3. Versorgungssicherheit 62
1.3.2.2.4. Staatliches Prestige 62
1.3.2.2.5. Sicherheitsüberlegungen 62
1.3.2.2.6. Verteidigungsüberlegungen 63
1.3.2.2.7. Soziale und verteilungspolitische Aspekte 63
1.3.2.2.8. Schutz bereits existierender Regulierung 64
1.3.2.3. Public Choice-Ansätze 65
1.3.2.3.1. Die Erweiterung der Regulierungstheorie durch public choice-theoretische Ansätze 65
1.3.2.3.2. Die Beiträge von Downs, Olson und Niskanen 67
1.3.2.3.3. Die politische Durchsetzbarkeit von Regulierungsinteressen und ihre Determinanten 70
1.3.2.3.3.1. Vorbemerkungen 70
1.3.2.3.3.2. Wähler bzw. Interessengruppen als Nachfrager nach staatlichen Regulierungsmaßnahmen 71
1.3.2.3.3.3. Die Entscheidung der Legislative für die Bereitstellung von Regulierung mittels unabhängiger Kommissionen 74
1.3.2.3.3.4. Die Regulatory Commissions als Objekt regulierungstheoretischer Überlegungen 76
1.3.3. Regulierungsinstitutionen 79
1.3.3.1. Die Regulatory Commissions auf Bundesebene 79
1.3.3.2. Die Regulatory Commissions in den Einzelstaaten 83
1.4. Zusammenfassung 84

Kapitel 2: Erfahrungen und Probleme der Regulation Policy in ausgewählten Bereichen 87

2.1. Überblick über die regulierungspolitisch relevanten Industriezweige 87
2.2. Der Luftverkehrsbereich 90
2.2.1. Abgrenzung und rechtliche Grundlagen 90
2.2.2. Gründe und Ziele der Regulierung 91
2.2.2.1. Historische Hintergründe 91
2.2.2.2. Ruinöser Wettbewerb 94
2.2.2.3. Technische Sicherheit 94
2.2.2.4. Sonstige Gründe 95
2.2.2.5. Die gesetzliche Verankerung der unterschiedlichen Regulierungsziele 96

2.2.3. Besonderheiten der Regulierung im Luftverkehrsbereich 97
2.2.3.1. Die Aufgaben des CAB und sein Konzept der internen Subventionierung im Interesse des Streckennetzes 97
2.2.3.2. Die Effizienz des Non-Price-Competition als Substitut des Preiswettbewerbs 101
2.2.4. Airline Regulation: Erfahrungen und Probleme in den 70-er Jahren ... 103
2.2.5. Ökonomische Fehlentwicklungen im Luftverkehr als Ansatzpunkte für Reformen 106
2.2.6. Zusammenfassung 113
2.3. Der Bankenbereich 114
2.3.1. Abgrenzung und rechtliche Grundlagen 114
2.3.2. Gründe und Ziele der Regulierung 115
2.3.3. Besonderheiten der Regulierung im Bankenbereich 119
2.3.3.1. Das Trennbank-System 119
2.3.3.2. Das komplexe Netz von Aufsichtsorganen 122
2.3.4. Banking Regulation: Erfahrungen und Probleme in den 70-er Jahren . 128

2.3.4.1. Die Regulierungsprobleme im Überblick 128
2.3.4.2. Marktzutrittsregulierung 129
2.3.4.2.1. Was ist ein Marktzutritt im Bankenbereich? 129
2.3.4.2.2. Marktzutritt durch Fusion bzw. "Branching" 130
2.3.4.2.3. Marktzutritt durch Diversifikation 133
2.3.4.3. Höchstzinsregulierung im Passivgeschäft und deren Folgen 137

2.3.5. Ökonomische Fehlentwicklungen im Bankenbereich als Ansatzpunkte für Reformen 140

2.3.6. Zusammenfassung 144

Kapitel 3: Die US-amerikanische Deregulation Policy: Grundlagen sowie Erfahrungen und Probleme im Luftverkehrs- und Bankenbereich 147

3.1. Politische Entwicklungen und theoretische Grundlagen der Deregulation Policy 147

3.1.1. Die Genesis der Deregulation Policy 147
3.1.1.1. Allgemeine Anmerkungen zur Deregulierungsbewegung und ihren Hauptträgern 147
3.1.1.2. Die Anfänge unter Präsident Ford 150
3.1.1.3. Die Weiterentwicklung unter Präsident Carter 151
3.1.1.4. Die Entregulierungsaktivitäten unter Präsident Reagan 152

3.1.2. Begriffsbestimmungen 154
3.1.2.1. Deregulierung (Deregulation) 154
3.1.2.2. Overregulation und Kosten-Nutzen-Analysen 155
3.1.2.3. Sunset-Methode 156

3.1.3. Die "Theorie" der Deregulierung 158
3.1.3.1. Ökonomische Fehlentwicklungen durch Regulierung als Ausgangspunkt für eine Deregulierung 158
3.1.3.2. Kritik an der normativen Theorie der Regulierung und an den Regulierungsbegründungen 160

3.1.3.3. Wiederherstellung eines wirksamen Wettbewerbs als Regulierungsalternative 164
3.1.3.4. Die Anwendbarkeit public choice-theoretischer Ansätze auf das Deregulierungsproblem 165

3.2. Die Deregulation Policy im Luftverkehrsbereich 167

3.2.1. Frühere Reformversuche in den 70-er Jahren 167

3.2.2. Der Airline Deregulation Act (ADA) von 1978 169

3.2.3. Die Ausschöpfung des Deregulierungspotentials 172

3.2.4. Die wichtigsten Deregulierungsaktivitäten und deren Implikationen ... 174
3.2.4.1. Entregulierung beim Marktzutritt 174
3.2.4.2. Befreiung der Airlines von Preisvorschriften 177
3.2.4.3. Substitution der internen Subventionierung durch verstärkte Direktsubventionierung 179
3.2.4.4. Sunset für den Civil Aeronautics Board (CAB) 182

3.2.5. Auswirkungen und Ergebnisse der Deregulierung des Luftverkehrs 183
3.2.5.1. Auswirkungen der Deregulierung auf die Flugpreise 183
3.2.5.2. Auswirkungen der Deregulierung auf die Kosten 189
3.2.5.3. Auswirkungen der Deregulierung auf die Anbieterzahl und -struktur 192
3.2.5.4. Auswirkungen der Deregulierung auf die Arbeitnehmer 196
3.2.5.5. Auswirkungen der Deregulierung auf Qualität und Service 198
3.2.5.6. Auswirkungen der Deregulierung auf die Sicherheit 200

3.2.6. Zusammenfassung der Erfahrungen mit der Deregulierung im Luftverkehr 201

3.3. Die Deregulation Policy im Bankenbereich 203

3.3.1. Frühere Reformversuche in den 70-er Jahren 203
3.3.1.1. Der Financial Institutions Act von 1973 und 1975 203
3.3.1.2. Der Financial Reform Act von 1976 204

3.3.2. Die Deregulierungsgesetze 205
3.3.2.1. Der Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act (DIDMCA) von 1980 206
3.3.2.2. Der Garn-St Germain Depository Institutions Act von 1982 208
3.3.3. Die Ausschöpfung des Deregulierungspotentials 210
3.3.4. Die wichtigsten Deregulierungsaktivitäten und deren Implikationen 213
3.3.4.1. Der Abbau der Zinsrestriktionen 213
3.3.4.2. Die Ausdehnung der Produkt- und Servicekompetenzen 216
3.3.4.3. Marktzutritte durch Fusionen, technische Innovationen, Branching und sog. Loopholes 218
3.3.4.3.1. Fusionen und Akquisitionen 219
3.3.4.3.2. Elektronische Informationssysteme und Kreditkarten 220
3.3.4.3.3. Abbau nationalstaatlicher Branching Laws durch Aktivitäten der Einzelstaaten 222
3.3.4.3.4. Marktzutritte von Nonbank-Organisationen 222
3.3.5. Auswirkungen und Ergebnisse der Deregulierung des Bankenbereichs 223
3.3.5.1. Auswirkungen der Deregulierung auf die Einlagenzinsen 223
3.3.5.2. Auswirkungen der Deregulierung auf den technischen Fortschritt 225
3.3.5.3. Auswirkungen der Deregulierung auf den Service 228
3.3.5.4. Auswirkungen der Deregulierung auf die Anbieterzahl und die Stabilität des Bankenbereichs 230
3.3.6. Zusammenfassung der Erfahrungen mit der Deregulierung im Bankenbereich 234

4. Schluß: Abschließende Beurteilung der Deregulation Policy und Empfehlungen für wettbewerbspolitische Maßnahmen in der BR-Deutschland 237
4.1. Erfahrungen mit der Entregulierung 237
4.1.1. Erfahrungen im Luftverkehrsbereich 237
4.1.2. Erfahrungen im Bankenbereich 238

4.2. Empfehlungen für die deutsche Wettbewerbspolitik 239

4.2.1. Wettbewerbspolitische Empfehlungen für den Luftfahrtbereich 240

4.2.2. Wettbewerbspolitische Empfehlungen für den Bankenbereich 243

Verzeichnis der zitierten amerikanischen Entscheidungen 249

Literaturverzeichnis 250

Verzeichnis der allgemeinen Abkürzungen

a.a.O. ..... am angegebenen Ort
abgedr..... abgedruckt
ATM ..... Automated Teller Machine(-s)
AT&T..... American Telephone and Telegraph Company
Aufl. ..... Auflage
Bd. ..... Band
Bde..... Bände
BGBl..... Bundesgesetzblatt
BKartA..... Bundeskartellamt
BMV ..... Bundesminister für Verkehr
BR-Deutschland ..... Bundesrepublik Deutschland
bzgl..... bezüglich
Cal..... California
CAB ..... Civil Aeronautics Board
CCH..... Commerce Clearing House
CD..... Certificate of deposit
CDM..... Cash dispensing machine(-s)
Conn. ..... Connecticut
CPSC ..... Consumer Product Safety Commission
ders. ..... derselbe
d.h. ..... das heißt
DIDC..... Depository Institutions Deregulation Committee
Diss. ..... Dissertation
DIW ..... Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DoJ..... Department of Justice
DPFI ..... Domestic Passenger Fare Investigation
EAT ..... Essential Air Transportation
EDV..... Elektronische Datenverarbeitung
EFT..... Electronic funds transfer systems
EG..... Europäische Gemeinschaft
EPA ..... Environmental Protection Agency
etc..... et cetera
f..... folgende(-r,-s,-n)
FAA..... Federal Aviation Administration

FCC ..... Federal Communications Commission
FDIC ..... Federal Deposit Insurance Corporation
Fed ..... Federal Reserve System
FERC ..... Federal Energy Regulatory Commission
ff. ..... fortfolgende(-m,-n,-r,-s)
FHLBB ..... Federal Home Loan Bank Board
FHLBS ..... Federal Home Loan Bank System
Fn. ..... Fußnote(-n)
FPC ..... Federal Power Commission
FRB ..... Federal Reserve Board
FSLIC ..... Federal Savings and Loan Insurance Corporation
FTC ..... Federal Trade Commission
gem. ..... gemäß
Gft. ..... Gesellschaft
Hrsg. ..... Herausgeber
hrsg. ..... herausgegeben
ICC ..... Interstate Commerce Commission
i.d.R. ..... in der Regel
Ill. ..... Illinois
J. ..... Journal
Jr. ..... Junior
L.J. ..... Law Journal
L.R. ..... Law Review
Mass. ..... Massachusetts
Mich. ..... Michigan
Minn. ..... Minnesota
MMDA ..... Money Market Deposit Account
MMMF ..... Money Market Mutual Funds
Mrd. ..... Milliarde(-n)
NCUA ..... National Credit Union Administration
N.H. ..... New Hampshire
NHTSA ..... National Highway Traffic Safety Administration
N.J. ..... New Jersey
NRC ..... Nuclear Regulatory Commission
N.Y. ..... New York
OECD ..... Organisation for Economic Co-Operation and Development

OMB ..... Office of Management and Budget
OSHA ..... Occupational Safety and Health Administration
Pa. ..... Pennsylvania
POS ..... Point-of-sale terminal(-s)
RPM ..... Revenue Passenger Mile
S. ..... Seite(-n)
SEC ..... Securities and Exchange Commission
sec. ..... section(-s)
SIFL ..... Standard Industry Fare Level
sog. ..... sogenannte(-m,-n,-r,-s)
u.a. ..... und andere(-s,-n)
u.E. ..... unsere(-m,-n,-s) Erachten(-s)
UK ..... Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland (United Kingdom)
USA ..... Vereinigte Staaten von Amerika (United States of Amerika)
usw. ..... und so weiter
Va. ..... Virginia
Übers. ..... Übersetzer(-in)
vgl. ..... vergleiche
vs. ..... versus

Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur

AB ..... The Antitrust Bulletin
AER ..... The American Economic Review
AER, Papers ..... The American Economic Review - Papers and Proceedings
ALER ..... Antitrust Law and Economics Review
ALJ ..... Antitrust Law Journal
BJ ..... The Bell Journal of Economics and Management Science (seit 1975: Bell Journal of Economics; seit 1985: Rand Journal of Economics)
BLJ ..... The Banking Law Journal
DÖV ..... Die Öffentliche Verwaltung
DVZ ..... Deutsche Verkehrs-Zeitung
EE ..... Empirical Economics
EI ..... Economic Impact
FRBull ..... Federal Reserve Bulletin
IJIO ..... International Journal of Industrial Organization
JCL ..... The Journal of Corporation Law
JEI ..... Journal of Economic Issues
JF ..... The Journal of Finance
JfNSt ..... Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik
JfS ..... Jahrbuch für Sozialwissenschaft
JLE ..... Journal of Law and Economics
JMCB ..... Journal of Money, Credit and Banking
JPE ..... Journal of Political Economy
JPKE ..... Journal of Post Keynesian Economics
ORDO ..... Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft
PC ..... Public Choice
QJE ..... Quarterly Journal of Economics
RES ..... The Review of Economics and Statistics
SZ ..... Stuttgarter Zeitung
SZVS ..... Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik
TBB ..... The Brookings Bulletin
TBL ..... The Business Lawyer
TBM ..... The Bankers Magazine

TWP ..... The Washington Post
WiSt ..... Wirtschaftswissenschaftliches Studium
Wisu ..... Das Wirtschaftsstudium
WiWo ..... Wirtschafts Woche
WuW ..... Wirtschaft und Wettbewerb
YLJ ..... The Yale Law Journal
ZfN ..... Zeitschrift für Nationalökonomie / Journal of Economics
ZgS ..... Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZÖgU ..... Zeitschrift für Öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
ZVglRWiss ..... Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft

Abkürzungsverzeichnis deutscher und amerikanischer Gesetze und Gesetzessammlungen

ADA ..... Airline Deregulation Act von 1978
APA ..... Administrative Procedure Act
C.F.R. ..... Code of Federal Regulations
DIDMCA ..... Deregulatory Institutions Deregulation and Monetary Control Act von 1980
Garn-St Germain Act ..... Garn St Germain Depository Institutions Act von 1982
GWB ..... Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
KWG ..... Gesetz über das Kreditwesen
LuftVG ..... Luftverkehrsgesetz
Stat. ..... United States Statutes at Large (Amtliche Sammlung U.S.-amerikanischer Bundesgesetze)
U.S.C. ..... United States Code (Amtliche Sammlung U.S.-amerikanischer Bundesgesetze)
U.S. Const. ..... The Constitution of the United States
U.S.C.A. ..... United States Code Annotated (Sammlung U.S.-amerikanischer Bundesgesetze)

Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1.1. Konsumenten- und Produzentenrente 42
Abb. 1.2. Das natürliche Monopol 47
Abb. 1.3. Regulierungsrelevante Beziehungen im Politsystem 71
Abb. 2.1. Load Factors aller Trunk Airlines von 1960 - 1978 108
Abb. 2.2. Ziele und Mittel des Geld- und Kreditsystems 117
Abb. 2.3. Bundesstaatliche Regulierungs- und Aufsichtskompetenzen 124
Abb. 2.4. Höchstzinsen auf Sparbucheinlagen bei Geschäftsbanken und Marktzinsen 140
Abb. 3.1. Durchschnittspreise pro inländischer Passagiermeile in U.S. Dollar (Cent) von 1970 185
Abb. 3.2. Durchschnittspreise in Oligopolmärkten bei unterschiedlichem Nachfragerverhalten (in U.S. Dollar von 1984) 187
Abb. 3.3. Load Factors aller Trunk und Local Airlines von 1970 - 1983 .. 191
Abb. 3.4. Veränderungen der Marktanteile im U.S.-amerikanischen Luftverkehrsmarkt (1977 - 1982, in RPM) 194
Abb. 3.5. Bankzusammenbrüche seit 1980 (ohne Thrift Institutions) 231

Verzeichnis der Tabellen

Tab. 1.1. Ausgaben für wichtige Federal Regulatory Commissions (in 1.000 U.S. Dollar) ... 83
Tab. 2.1. Kosten ökonomischer Regulierung in wichtigen Regulierungsbereichen ... 89
Tab. 2.2. Preisvergleich zwischen innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Flugrouten, 1975 ... 109
Tab. 3.1. Subventionsausgaben des CAB (in 1.000 U.S. Dollar) ... 181
Tab. 3.2. Prozentuale Ausgaben für inländische Trunk und Local Carriers ... 190
Tab. 3.3. Wichtige Höchstzinssätze vom 31. Januar 1984 ... 214

0. Einleitung

Seit den 60-er Jahren ist in den USA die Frage nach dem Sinn der Regulierung sog. Ausnahmebereiche immer wieder gestellt worden. Bis in die 70-er Jahre hat sich jedoch keine politische Mehrheit für eine umfassende Deregulierung gefunden. Erst seit dem Amtsantritt von Präsident Ford hat die sog. deregulation policy in der US-amerikanischen Politik eine zunehmende Rolle gespielt.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, die U.S.-amerikanischen Erfahrungen, welche mit der Entregulierung im Luftverkehrs- und Bankenbereich gewonnen worden sind, aufzuzeigen und im Hinblick auf die bisher vom Wettbewerb weitgehend ausgenommenen Bereiche Luftfahrt und Banken in der BR-Deutschland nutzbar zu machen.

Einleitend sollen daher im ersten Kapitel die historischen und theoretischen Grundlagen der Regulierung behandelt werden. Dabei wird insbesondere auf die verschiedenen Gründe für die Regulierung und die damit verbundenen Probleme eingegangen. Darüber hinaus werden die institutionellen Grundlagen des U.S.-amerikanischen Regulierungssystems und seine Besonderheiten behandelt.

Im zweiten Kapitel wird an den Ausnahmebereichen Luftverkehr und Banken exemplarisch gezeigt, welche Ergebnisse mit dem Regulierungssystem erzielt worden und welche ökonomischen Probleme durch das extensive Regulierungssystem entstanden sind.

Im dritten Kapitel sollen die historischen und theoretischen Grundlagen der Entregulierungspolitik erörtert werden, die aufgrund politischer Strömungen und ökonomischer Erkenntnisse unter Präsident Ford zunehmende Bedeutung erlangte. Im Anschluß daran wird auf die Erfahrungen mit der Entregulierung im Luftverkehrs- und Bankenbereich eingegangen, denen im Hinblick auf die gesamte Deregulierungspolitik in den USA besondere Bedeutung zukommt: der Luftfahrtbereich war sozusagen das Pilotprojekt dieser Politik, dem zahlreiche andere Bereiche folgten, während die Banken die letzten waren, die den kalten Wind des Wettbewerbs zu spüren bekamen.

Im Schlußteil werden die Erfahrungen mit der Entregulierungspolitik im Luftverkehrs- und Bankenbereich einer abschließenden Berurteilung unterzogen. Daran anschließend werden vor dem Hintergrund der insgesamt positiven Erfahrungen mit der Entregulierung in den USA wettbewerbspolitische Empfehlungen entwickelt, die dazu geeignet erscheinen, die Marktstruktur und die Marktergebnisse auf dem Luftfahrt- und Bankenmarkt in der BR-Deutschland zu verbessern.

1. Kapitel: Ursprünge der US-amerikanischen Regulierung und ihre theoretischen Grundlagen

1.1. Begriffsbestimmungen

Bevor auf die Erfahrungen mit der US-amerikanischen Regulierung eingegangen wird, sollen im folgenden die für die vorliegende Untersuchung wichtigsten relevanten Begriffe erörtert werden, das sind: der Markt, die sog. Ausnahmebereiche und die Regulierung von Ausnahmebereichen.

1.1.1. Markt

"Solange sich die Wettbewerbspolitik darauf konzentriert, mögliche Auswirkungen des freien oder beschränkten Wettbewerbs zu untersuchen und je nach dem Untersuchungsergebnis Entscheidungen für oder gegen Wettbewerbsbeschränkungen zu fällen, ist die Abgrenzung empirischer Märkte nicht notwendig".[1] Für Wettbewerbspolitiker und Juristen ist dagegen eine Konkretisierung des in der Wettbewerbstheorie abstrakt verwendeten Begriffs "Markt" unentbehrlich. Der Markt[2] als Institution oder als Synthese von Angebot und Nachfrage sollte im konkreten Fall abgrenzbar sein.

Auf die verschiedenen Methoden zur Abgrenzung des sog. relevanten Marktes in sachlicher, räumlicher und zeitlicher Hinsicht kann hier trotz ihrer Bedeutung für die Wettbewerbspolitik und die Rechtsprechung nur kurz eingegangen werden. Die Hauptprobleme zeigen sich bei der Bestimmung eines sachlich rele-

---

[1] WILLEKE, Franz-Ulrich: Wettbewerbspolitik. Tübingen 1980, S. 24

[2] Zur Definition des Begriffes Markt vgl. auch MISHAN, Ezra J.: The Folklore of the Market: An Inquiry into the Economic Doctrines of the Chicago School. In: JEI 9 (1973), Nr. 4, S. 681 - 752; 682 f.

vanten Marktes. Erste bedeutende Arbeiten zur Marktabgrenzung stammen von Joan ROBINSON, E.A.G. ROBINSON und Heinrich von STACKELBERG.[3]

In der Regulierungstheorie kann es ebenso wie in Antitrustrechts-Verfahren[4] sinnvoll sein, Märkte mehr von der Angebots-, oder mehr von der Nachfrageseite her zu bestimmen. Schwerpunktbildungen solcher Art finden auch bei den verschiedenen Methoden zur Abgrenzung eines relevanten Marktes ihren Niederschlag. Von diesen Marktabgrenzungskonzepten sollen drei in dieser Arbeit angesprochene Ansätze kurz erörtert werden:[5]

1. Beim sog. Industriekonzept[6], das auf Alfred Marshall zurückgeht, steht die Angebotsseite im Mittelpunkt. Bei der Zuordnung von Gütern[7] zu einem sachlich relevanten Markt wird auf deren physikalisch-technische Beschaffenheit abgestellt. Dieser Ansatz wird auch heute noch aus Praktikabilitätserwägungen in der Industriestatistik angewandt.

---

[3] Vgl. ROBINSON, Joan: The Economics of Imperfect Competition. 2. Aufl., London und New York 1969, S. 17 ff.; ROBINSON, E.A.G.: Monopoly. 7. Aufl., New York und London 1949 (Cambridge Economic Handbooks XI), S. 4 ff.; STACKELBERG, Heinrich von: Marktform und Gleichgewicht, Wien und Berlin 1934; für einen guten Überblick vgl. OTT, Alfred: Grundzüge der Preistheorie. Unveränderter Nachdruck der 3. Aufl., Göttingen 1984, (Grundriß der Sozialwissenschaft; Bd. 25), S. 45 ff.

[4] Zum Problem der Marktabgrenzung im Kontext US-amerikanischer Antitrust-Rechtsprechung vgl. z.B. STOCKING, George W.: Workable Competition and Antitrust Policy. 2. Aufl., Nashville 1966, S. 273 ff.; KAUFER, Erich: Die Bestimmung von Marktmacht : Dargestellt am Problem des relevanten Marktes in der amerikanischen Antitrustpolitik. Bern und Stuttgart 1967 (Berner Beiträge zur Nationalökonomie, Bd. 5)

[5] Eine umfassende Beschreibung verschiedener Marktabgrenzungskonzepte findet sich bei SCHMIDT, Ingo: Wettbewerbspolitik und Kartellrecht : Eine Einführung. 2. bearbeitete und erweiterte Aufl., Stuttgart und New York 1987, S. 49 ff.; vgl. auch im folgenden DERSELBE: US-amerikanische und deutsche Wettbewerbspolitik gegenüber Marktmacht : Eine vergleichende Untersuchung und kritische Analyse der Rechtsprechung gegenüber Tatbeständen des externen und internen Unternehmenswachstums sowie des Behinderungswettbewerbs. Berlin 1973 (Quaestiones Oeconomicae; Bd. 6), S. 47 ff.

[6] Zum Industriekonzept von A. Marshall vgl. auch HERDZINA, Klaus: Wettbewerbspolitik. Stuttgart 1984 (UTB für Wissenschaft : Uni Taschenbücher : 1294) (Grundwissen der Ökonomik : VWL), S. 72 f.

[7] Ein Gut im wirtschaftlichen Sinne dient zur Befriedigung menschlicher Bedürfnisse; aus diesem Grunde werden unter dem Begriff nicht nur Sachgüter, sondern auch Dienstleistungen subsumiert; MENGER, Carl: Grundsätze der Volkswirtschaftslehre. 2. Aufl., Wien und Leipzig 1923, S. 10, definiert Güter folgendermaßen: "Diejenigen Dinge, welche die Tauglichkeit haben, ein menschliches Bedürfnis zu befriedigen, sind im Sinne unserer Wissenschaft N ü t z l i c h k e i t e n. Soferne eine Nützlichkeit als solche erkannt und verfügbar ist, nennen wir sie ein Gut, und G ü t e r im Sinne unserer Wissenschaft sind also zur Befriedigung menschlicher Bedürfnisse als tauglich anerkannte und für diesen Zweck verfügbare Dinge."

2. Das sog. Bedarfsmarktkonzept von ABBOTT[8] und ARNDT[9], das im deutschen Kartellrecht Anwendung findet, grenzt einen relevanten Markt von der Nachfrageseite her ein. Nach diesem Konzept gehören alle Güter (und somit deren Anbieter) zu einem Markt, welche die gleichen Grundbedürfnisse befriedigen. Es geht in Anlehnung an das Konzept von Joan Robinson um die Substituierbarkeit der Güter aus Sicht der Nachfrager.

3. Das Konzept der "reasonable interchangeability" stammt aus der amerikanischen Antitrust-Rechtsprechung, wobei auf die funktionale Austauschbarkeit abgestellt wird: "Güter sind dann funktional austauschbar, wenn sie im wesentlichen in gleicher Weise geeignet sind, denselben Zwecken zu dienen"[10].

Im Hinblick auf das Ziel dieser Arbeit, die Erfahrungen der amerikanischen deregulation policy in verschiedenen Wirtschaftsbereichen zu erörtern und zu bewerten, spielt eine exakte Abgrenzung relevanter Märkte nur eine untergeordnete Rolle. Für die wettbewerbstheoretischen und -politischen Betrachtungen ist das Industriekonzept dann ein hinreichend genauer und praktikabler Ansatz, wenn sog. four-digit industries nach dem in den USA verbreiteten System der "Standard Industrial Classification" (SIC)[11] verwendet werden. Bei einer derartigen Klassifikationstiefe kann mit ausreichender Genauigkeit von einer zweckadäquaten Abgrenzung der zu untersuchenden Märkte ausgegangen werden.

---

[8] ABBOTT, Lawrence: Qualität und Wettbewerb. München und Berlin 1958, S. 94 ff.

[9] ARNDT, Helmut: Anpassung und Gleichgewicht am Markt. In: JfNSt 170 (1958), S. 217 - 286; 222 ff.

[10] KAUFER, Erich: Die Bestimmung..., a.a.O., S. 22 ff.; zum Konzept der reasonable interchangeability allgemein vgl. EBENDA, S. 22 ff. und die dort angegebenen Entscheidungen und Literaturhinweise.

[11] Zum amerikanischen System der Standard Industrial Classification vgl. KAUFER, Erich: Industrieökonomik : Eine Einführung in die Wettbewerbstheorie. München 1980, S. 18 ff.

1.1.2. Ausnahmebereiche

Unter dem Terminus "Ausnahmebereiche" bzw. "exempted areas"[12] oder "exempt sector"[13] werden in der Wettbewerbs-theorie Wirtschaftsbereiche verstanden, in denen Wettbewerb nicht möglich oder wünschenswert ist.[14] Auf die verschie-denen Gründe soll später eingegangen werden.[15] Zur Bestim-mung solcher wettbewerbspolitischer Ausnahmebereiche lassen sich nur schwer intersubjektiv überprüfbare Kriterien finden.[16] Ein bedeutender Versuch, die unterschiedlichen Typen von Ausnahmebereichen zu systematisieren, stammt von KAYSEN/TURNER[17]; sie unterscheiden folgende in den Antitrustgesetzen zu berücksichtigende Ausnahmen:

> "(a) Situations in which competition, as a practical matter, cannot exist or survive for long, and in which, therefore, an unregulated market will not produce competitive results.

---

[12] SCHMIDT, Ingo: Wettbewerbspolitik in den USA. In: COX, Helmut ; JENS, Uwe ; MARKERT, Kurt (Hrsg.): Handbuch des Wettbewerbs : Wettbewerbstheorie, Wettbewerbspolitik, Wettbewerbsrecht. München 1981, S. 533 - 556; 547

[13] KAYSEN, Carl ; TURNER, Donald F.: Antitrust Policy : An Economic and Legal Analysis. 3. Aufl., London 1971, S. 41

[14] Überlegungen zu Ausnahmebereichen wurden bereits von A. Smith gemacht, der schon 1776 erkannte, daß es in einer Konkurrenzwirtschaft Ausnahmen vom Wettbewerbsprinzip gibt, in denen die sog. invisible hand staatlicher Ergänzung oder Korrektur bedarf; vgl. SMITH, Adam: Der Wohlstand der Nationen : Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen, englische Übersetzung nach der 5. Aufl., London 1789; mit einer Würdigung von RECKTENWALD Horst C., München 1974, S. LXIII; zur Interpretation von Adam Smith vgl. aber auch GRETSCHMANN, Klaus: Markt und Staat bei Adam Smith - Eine neue Antwort auf eine alte Frage? In: KAUFMANN, Franz-Xaver ; KRÜSSELBERG, Hans-Günther (Hrsg.): Markt, Staat und Solidarität bei Adam Smith. Frankfurt am Main und New York 1984, S. 114 - 134; 124 ff.; vgl. auch EUCKEN, Walter: Grundsätze der Wirtschaftspolitik/ EUCKEN, Edith ; HENSEL, K. Paul (Hrsg.), 5. Aufl., Tübingen 1975 (Hand- und Lehrbücher aus dem Gebiet der Sozialwissenschaften; hrsg. von Edgar SALIN und Günther SCHMÖLDERS), S. 291, hat sich in seinem bedeutenden Werk ausführlich mit - wie er es nennt - systemfremden Ordnungsfunktionen beschäftigt; hierzu sagt er: "Auch soweit die vollständige Konkurrenz verwirklicht ist, enthält sie Schwächen und Mängel, die der Korrektur bedürfen...(,)somit bedarf es gewisser 'regulierender' Prinzipien, deren Anwendung geboten ist, um die Wettbewerbsordnung funktionsfähig zu erhalten."

[15] Vgl. Abschnitt 1.3.2.

[16] An Kontroversen zu der wirtschaftspolitisch brisanten Frage der Begründbarkeit von Ausnahmebereichen fehlt es daher in der Literatur nicht, vgl. MÖSCHEL, Wernhard: Zur wettbewerbstheoretischen Begründbarkeit von Ausnahmebereichen. In: ORDO, 32 (1981), S. 85 - 102 und die dort angegebene Literatur; SCHMIDT, Ingo: US-amerikanische..., a.a.O., S. 43 ff.; diese Problematik soll wegen ihres normativen Charakters und der damit verbundenen Meinungsdivergenzen nicht weiter vertieft werden.

[17] KAYSEN, Carl ; TURNER, Donald F.: Antitrust Policy..., a.a.O., S. 189f.

(b) Situations in which active competition exists, but where, because of imperfections in the market, competition does not produce one or more competitive results.
(c) Situations in which competition exists, or could exist, and has produced or may be expected to produce competitive results, but where in light of other policy considerations competitive results are unsatisfactory in one or more respects."

KAYSEN/TURNER denken dabei z.B. an:
- das natürliche Monopol im Fall a,
- die ruinöse Konkurrenz im Polypol im Fall b oder
- die Nicht-Realisierung von anderen (nicht wettbewerblichen) Zielen im Fall c.

Diese Klassifizierung erfaßt alle im Hinblick auf diese Arbeit wichtigen Arten von Ausnahmebereichen und stellt daher eine umfassende Grundlage für regulierungstheoretische und -politische Überlegungen dar. Wie zwingend für die verschiedenen Ausnahmebereiche staatliche Eingriffe sind und welche wettbewerbspolitischen Mittel den größten Erfolg im Hinblick auf ein bestimmtes Marktergebnis versprechen, soll an dieser Stelle nicht Gegenstand der Fragestellung sein.

Auf eine Typisierung in "natürliche" und "politische" Ausnahmebereiche[18] soll bewußt verzichtet werden, da letztlich alle Ausnahmebereiche auf Werturteilen beruhen und ihre Anerkennung in der Wirtschaftspraxis Frage des politischen Willensbildungsprozesses sind.[19]

---

[18] Vgl. z.B. BRANDT, Ulrich: Wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche : Probleme ihrer Identifizierung und Gestaltung. Frankfurt am Main, Bern u.a. 1977 (Europäische Hochschulschriften: Reihe V, Volks- und Betriebswirtschaft; Bd. 183), S. 3; vgl. auch die gute Darstellung des Problems: natürliche vs. politische Ausnahmebereiche, bei WITKOWSKI, Helmut: Zur Mißbrauchsaufsicht über Preise marktbeherrschender Unternehmen. Frankfurt am Main und Bern 1981 (Europäische Hochschulschriften: Reihe V, Volks- und Betriebswirtschaft; Bd. 313), S. 240 - 254

[19] So später auch HOPPMANN, Erich: Zur ökonomischen Begründung von Ausnahmebereichen : Zugleich eine Bemerkung zum Diskussionsbeitrag von M. Tolksdorf "Hoppmanns neoklassische Wettbewerbstheorie als Grundlage der Wettbewerbspolitik". In: JfNSt 187 (1973), S. 161 - 169; 166, der nur noch zwischen politischen Ausnahmebereichen (als dem Ergebnis einer politischen Entscheidung) und Wettbewerbsbereichen unterscheiden will.

1.1.3. Regulierung (Regulation)

Über die Bedeutung des Begriffes "Regulierung" bzw. "regulation" herrscht in der juristischen Literatur trotz einer unüberschaubaren Zahl von Definitionen[20] aus dem Bereich der Ökonomie weitgehend Einigkeit. Im Falle ökonomischer Untersuchungen kann der Begriff jedoch, je nach dem Blickwinkel der jeweiligen Arbeit, weiter oder enger gefaßt werden. Im folgenden sollen zwei Interpretationsvarianten erörtert werden, die zum Verständnis dieser Arbeit von Bedeutung sind:

(1) Zunächst kann unter "Regulierung" die Summe aller rechtsgültigen Norm- und Verhaltensvorschriften verstanden werden, die für das Funktionieren einer pluralistischen Gesellschaft und ihres Wirtschaftsystems von existentieller Bedeutung sind. Sie dienen der einheitlichen Durchführung der Gesetze entsprechend der gesetzgeberischen Intention[21].

Auf das amerikanische Wirtschaftssystem bezogen, wären dies die im Code of Federal Regulations (C.F.R.) enthaltenen Vorschriften, welche täglichen Änderungen unterworfen sind. Da von diesen Vorschriften alle wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereiche betroffen werden, erweist sich dieser Begriffsinhalt als zu umfassend für die vorliegende Arbeit. Lediglich im Falle allgemeingültiger, übergreifender Überlegungen könnte dieser Begriffsinhalt von Bedeutung sein.

(2) Wird der Begriff "Regulierung" ohne weitere Einschränkungen oder ohne zusätzliche Bezeichnungen gebraucht, so sind darunter alle direkten und indirekten staatlichen Eingriffe in die Wirtschaft zu subsumieren, die die unternehmerische Freiheit in bezug auf Auswahl und Einsatz der Aktionsparameter beschränken und zugleich die Konsumentensouveränität spürbar und dauerhaft beeinträchtigen.[22]

---

[20] Vgl. z.B. MITNICK, Barry M.: The Political Economy of Regulation : Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms. New York und Guildford, Surrey 1980, S. 1 ff., der im Vorspann zu seinem Werk bereits zwölf Definitionen des Begriffs "regulation" anführt.

[21] Vgl. NOLAN, Joseph R. ; CONNOLLY, Michael J. (Hrsg.): Black's Law Dictionary : Definitions of Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern. 5. verkürzte Aufl., St. Paul, Minn. 1983, S. 668

[22] Wie bei der Begriffsbestimmung des Terminus "Markt" spielt auch hier die Nachfrageseite eine entscheidende Rolle, da es Regulierungsarten gibt, die den Unternehmen keine Beschränkungen auferlegen, die Konsumenten dagegen um so stärker betreffen, wie im Falle eines Anschluß- und Benutzungszwangs.

Regulierung stellt hiernach nicht nur die Summe statischer Restriktionen oder einer Untermenge daraus dar, sondern sie stellt ebenso einen dynamischen Prozeß dar, dessen Akteure staatliche oder halbstaatliche Institutionen und private Wirtschaftssubjekte sind.

Neben dem allgemeinen Begriff der Regulierung gibt es einige besonders abgrenzbare Regulierungsarten, wie z.B. die sog. soziale Regulierung. Darunter können diejenigen Regulierungsaktivitäten verstanden werden, welche zur Abwendung von Gefahren für Leben und Gesundheit erlassen werden.[23] Unter "ökonomischer Regulierung" können bestimmte deskriptiv konkretisierte Regulierungsformen verstanden werden. Die wichtigsten sind:[24]

- Marktaus- und Marktzutrittsregulierung,
- Preis- und Qualitätsregulierung sowie
- Kontrahierungszwang.

1.2. Entwicklungsphasen des Regulierungssystems

Nachdem der Terminus "Regulierung" definiert worden ist, geht es nun um die Frage, wie sich das amerikanische Regulierungssystem historisch entwickelt hat. Einmalig war im Gegensatz zur deutschen Entwicklung[25], daß die Unternehmen in wichtigen Bereichen der Transport- und Versorgungswirtschaft ihre privatrechtliche Form beibehielten. Die Entwicklung des amerikanischen Regulierungssystems muß insbesondere in Verbindung mit der Etablierung der verschiedenen regulatory commissions gesehen werden, die im gesamten Wirtschaftssystem der

---

[23] Mit anderen Worten kann auch gesagt werden: "*Social regulation* seeks to control threats to the environment and to human health and safety that arise as an undesirable byproduct in the production and use of goods and services", U.S. PRESIDENT: Economic Report of the President : Together with the Annual Report of the COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS. Washington, D.C. 1979, S. 85

[24] Vgl. KAHN, Alfred E.: The Economics of Regulation: Principles and Institutions. New York u.a. 1970 (Bd. 1 : Economic Principles), S. 20 ff.; vgl. auch THIEMEYER, Theo: Öffentliche Bindung von Unternehmen. Überblick über die wichtigsten Aspekte der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion über die > >Regulierung< < privater und öffentlicher Unternehmen. In: THIEMEYER, Theo ; BÖHRET, Carl ; HIMMELMANN, Gerhard (Hrsg.): Öffentliche Bindung von Unternehmen : Beiträge zur Regulierungsdebatte. EYNERN, Gert von: Festschrift. Baden-Baden 1983 (Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft; Heft 22), S. 44

[25] Zur deutschen Entwicklung im Vergleich zu den USA vgl. KAUFER, Erich: Theorie der Öffentlichen Regulierung. München 1981 (WiSt-Taschenbücher), S. 1 ff.

USA eine sehr wichtige Rolle spielen. Ihre Bedeutung ist aufgrund weitgehender Transparenz über die fundamentalen Aufgaben und einer damit verbundenen Sensibilisierung der Konsumenten nicht nur wenigen Eingeweihten oder Begünstigten bekannt, sondern jedem Normalbürger.

1.2.1. Die Anfänge im 19. Jahrhundert

Die erste entscheidende Epoche[26] auf dem Weg zum Status quo des amerikanischen Regulierungssystems war die Zeit zwischen 1870 und 1890. In diese Zeit fällt nicht nur die Gründung der ersten nationalstaatlichen independent regulatory commission, der Interstate Commerce Commission (ICC) im Jahre 1887[27], sondern auch die Verabschiedung des Sherman Act (1890), der als Eckpfeiler des amerikanischen Antitrustrechts gilt. KAUFER sieht den Interstate Commerce Act, der unter anderem auch die Gründung der ICC regelt, als einen Vorläufer des Sherman Act, "weil der sog. 'Interstate Commerce Act'[28] vor allem gegen den Machtmißbrauch der Eisenbahnen durch die vielfältig diskriminierenden Tarifsätze gerichtet war"[29].

Der Gründung der ICC vorausgegangen waren einzelstaatliche Anstrengungen, die Eisenbahngesellschaften zu kontrollieren, was mit enormer Unterstützung des Agrarsektors geschah.[30] Da die Eisenbahnen und andere Industriezweige aber zunehmend nationalstaatlich tätig waren, scheiterte die Mehrheit der einzelstaatlichen Regierungen bei ihren Versuchen, diese Branchen unter ihre Kontrolle zu bringen.[31]

---

[26] Für einen guten Überblick über wirtschaftliche, wettbewerbstheoretische und -politische Ereignisse zwischen 1870 und heute vgl. SHEPHERD, William G.: The Economics of Industrial Organization. 2. Aufl., Englewood Cliffs, N.J. 1985, S. 14 f.

[27] Zum polit-ökonomischen Umfeld und den mit der Gründung der ICC einhergehenden Problemen vgl. WOLL, Peter: American Bureaucracy : The emergence of the federal bureaucracy as a major force in American government and the effect of its role on the constitutional system of checks and balances. 2. Aufl., New York 1977, S. 43 ff.; HADLEY, Arthur T.: The Workings of the Interstate Commerce Law. In: QJE 2 (1880), S. 162 - 187

[28] Bei dem in der Literatur als Interstate Commerce Act bezeichneten Gesetz handelt es sich um den "Act to Regulate Commerce" von 1887, 24 Stat. 379

[29] KAUFER, Erich: Theorie der..., a.a.O., S. 24

[30] Diese vom Agrarsektor getragene Bewegung wurde als "Granger movement" bezeichnet, vgl. hierzu BUCK, Solon J.: The Granger Movement. Cambridge, Mass. 1913 (Harvard Historical Studies; Bd. XIX)

[31] WOLL, Peter: American Bureaucracy..., a.a.O., S. 41, sagt: "Why where the states unable to meet the challenge of effective economic regulation? First, there was the inherent defect in state

Die Vereinbarkeit staatlicher Regulierung privaten Eigentums mit der amerikanischen Verfassung[32] wurde durch den Fall Munn vs. Illinois[33] vom Federal Supreme Court bestätigt. Hierzu bemerkt WOLL[34]:

> "Initially the socalled 'Granger laws,' establishing the right of government to regulate private property in the public interest, were upheld in the historic case, Munn v. Illinois (1877), which specifically involved Illinois constitutional and statutory provisions regulating railroads."

Diese erste Periode, deren Höhepunkte der Munn case und der Erlaß des Interstate Commerce Act waren, ist zwar in bezug auf die Etablierung unabhängiger Regulierungskommissionen aus heutiger Sicht nicht so bedeutend wie die folgenden Perioden. In dieser Epoche wurden aber die entscheidenden Weichen gestellt, durch die der expansive Pfad auf dem Gebiet staatlicher Regulierung vorgezeichnet wurde.

1.2.2. Die Progressive Ära von 1901 - 1921

Die Zeit von 1901 - 1921 wird als "Progressive Era"[35] bezeichnet. Dies war die Zeit, in der die Mängel der bis dahin praktizierten Regulierung deutlich zutage traten: Zwischen 1907 und 1917 scheiterten zahlreiche Eisenbahngesellschaften.[36] Die Hauptursache war nach damaliger Meinung die ruinöse Konkurrenz zwischen den verschiedenen Gesellschaften[37]. Diese Probleme führten zu einer ständigen

---

regulation of powerful national industries: the problems and approaches of individual states differed, and such regulatory patterns as emerged necessarily lacked uniformity. Second, it was particularly easy for the railroades, as it was later for other powerful groups, to dominate state legislatures, executives, and the special regulatory commissions that were set up throughout the country."

[32] Konkret ging es um die Vereinbarkeit staatlicher Regulierung mit dem 14. Amendment von 1868; dieser Zusatz zur amerikanischen Verfassung schreibt vor, daß "(n)o state shall... deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law;" U.S. Const. amend. XIV, sec. 1

[33] 94 U.S. 113 (1877)

[34] WOLL, Peter: American..., a.a.O., S. 41

[35] MCCRAW, Thomas K.: Regulatory Change, 1960-79, in Historical Perspective. In: U.S. CONGRESS, JOINT ECONOMIC COMMITTEE: Special Study on Economic Change, Bd. 5, Government Regulation : Achieving Social and Economic Balance, Washington, D. C. 1980 (Joint Committee Print, 96th Congress, 2d Session), S. 1 - 17; 9

[36] Vgl. DAGGET, Stuart: Recent Railroad Failures and Reorganizations. In: QJE 32 (1918), S. 446 - 486

[37] JONES, Eliot: Is Competition in Industry Ruinous. In: QJE 34 (1920), S. 473 - 519; 473, sagt: "It is a generally accepted view that competition among railroads, unless restraint, tends to become 'ruinous'..."

Ausdehnung der Regulierung und zur Machterweiterung der ICC.[38] Die hierfür wichtigsten Gesetzesgrundlagen waren folgende:[39]

1903 Elkins Act[40]
1906 Hepburn Act[41]
1910 Mann-Elkins Act[42]
1920 Transportation Act of 1920[43]

Die wichtigsten Gesetze für die Etablierung völlig neuer independent regulatory commissions waren:

1913 Federal Reserve Act
1914 Federal Trade Commission Act
1920 Federal Water Power Act

Nationale branchenspezifische commissions, wie z.B. die Federal Power Commission (FPC) oder der Federal Reserve Board, waren Ausdruck zunehmender Technokratisierung und Bürokratisierung des komplexen Wirtschaftssystems. "The progressive generation had a sincere faith in the efficacy of expertise and of science in the abstract to deal with these problems..."[44].

Neue Regulierungskommissionen wurden aber nicht nur wegen des Bedarfs an Spezialisten, Wissen oder Kontinuität der public policy gegründet, sondern die Gründungen waren auch "... a result of political pressure for some form of national control, arising directly from economic problems associated with the industries concerned."[45]

---

[38] Zur historischen Entwicklung der ICC vgl. KLEINSTEUBER, Hans J.: Staatsintervention und Verkehrspolitik in den USA : Die Interstate Commerce Commission. Stuttgart 1977

[39] Vgl. auch DEMPSEY, William H.: Antitrust and Deregulation: A Railroad Perspective. In: ALJ 50 (1980), Nr. 2, S. 363 - 380; 363 f.

[40] 32 Stat. 847

[41] 34 Stat. 584

[42] 36 Stat. 539

[43] 41 Stat. 456

[44] MCCRAW, Thomas K.: Regulatory Change..., a.a.O., S. 10

[45] WOLL, Peter: American..., a.a.O., S. 49

1.2.3. Der New Deal von 1933 - 1938

Der Begriff "New Deal" steht für die wirtschaftspolitischen Maßnahmen der amerikanischen Regierung unter Präsident Franklin D. Roosevelt von 1933 bis 1938. Während dieser Zeit wurde die Rolle des Staates in vielen Wirt-schaftsbereichen in den Vordergrund gestellt, was vor allem mit Hilfe einer extensiven regulation policy geschah. Die Liste der wirtschaftspolitischen Reformen dieser Periode ist sehr lang, weswegen hier nur die wichtigsten Aktivitäten genannt sein sollen:[46]

1933, Tennessee Valley Authority Act
1933, Securities Act
1933, Glass-Steagall Banking Act
1934, Securities and Exchange Act
1934, Communications Act
1935, Motor Carrier Act
1938, Civil Aeronautics Act

Allein für den Banken- und Luftfahrtbereich wurden damals folgende independent regulatory commissions gegründet: die Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), die Securities and Exchange Commission, der Federal Home Loan Bank Board (FHLBB) und der Civil Aeronautics Board (CAB).[47] In bezug auf die Gründung neuer independent regulatory commissions war die New Deal-Periode von allen Entwicklungsphasen die wichtigste Periode. Es sollte aber auch nicht unberücksichtigt bleiben, daß die meisten Probleme der 70-er und 80-er Jahre auf die Fehler der New Deal-Reformära zurückgehen. Ein wichtiger Grund dafür ist, daß viele der damals verabschiedeten Gesetze "Krisengesetze" waren, die ihre Aufgaben in Zeiten wirtschaftlicher Prosperität nur schwer oder überhaupt nicht zu erfüllen in der Lage sind.

1.2.4. Neuere Regulierungsentwicklungen

Eine neue Welle von Regulierungsänderungen und -reformen begann in den späten 60-er Jahren und ist bis heute noch nicht abgeschlossen. Bis zum Beginn dieser letzten Phase "...the regulatory apparatus in place at the end of the

---

[46] Vgl. MCCRAW, Thomas K.: Regulatory Change..., a.a.O., S. 11
[47] Vgl. Abschnitt 2.2. und 2.3.

New Deal largely remained intact."[48] Waren in den früheren Perioden die treibenden Kräfte bei Regulierungsreformen unter den Lobbygruppen der Industrie zu suchen, so rückten in den 60-er und 70-er Jahren auch andere Interessengruppen, insbesondere Konsumentengruppen und Umweltschützergruppen, in den Vordergrund.[49] Dies war der Beginn der sog. era of consumerism[50]. Neben den oben angesprochenen Gruppen machten auch andere politische Kräfte ihren Einfluß auf die Gesetzgebung geltend,[51] was sich insbesondere in den 70-er Jahren in einer Flut neuer Regulierungsvorschriften und -kommissionen niederschlug. Die wichtigsten regulatory commissions der sog. Neuen oder Sozialen Regulierung, die in dieser Zeit ihre Geburtsstunde erlebten, waren folgende:[52]

1970, Environmental Protection Agency (EPA)
1970, Consumer Product Safety Commission (CPSC)
1970, National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA)
1973, Occupational Safety and Health Administration (OSHA)

Fast zur gleichen Zeit (ab etwa 1970) begann ein zweiter Trend. Die insbesondere von ökonomischer und journalistischer Seite getragene Bewegung richtete sich gegen die alte, ökonomische Regulierung, die hauptsächlich während der New Deal Epoche implementiert worden war. Erwachsen war die Bewegung gegen das herkömmliche Regulierungssystem aus einem tiefen Mißtrauen gegenüber der Interessengruppenpolitik, welche bis dahin oft auf Kosten der breiten Öffentlichkeit betrieben worden war. WEAVER formuliert das folgendermaßen:

---

[48] STONE, Alan: Regulation and its Alternatives. Washington, D.C. 1982, S. 32

[49] Ralph Nader ist ein mit dieser Bewegung untrennbar verbundener Name; entscheidende Anstöße kamen von Arbeiten wie NADER, Ralph: Unsafe At Any Speed : The Designed-in Dangers of the American Automobile. New York 1965

[50] Vgl. STONE, Alan: Regulation..., a.a.O., S. 32

[51] MCCRAW, Thomas K.: Regulatory Change..., a.a.O., S. 14 sagt: "The acceleration of inflation, the emerging energy crisis, and the continuing breakup of party discipline within the Congress created a confusing situation that could be exploited for the benefit of almost any interest group, left or right, pro or anti, reform or reactionary. If a group could mobilize or appear to mobilize public opinion, and if it could construct a powerful, intelligible, and factually supported case for a particular program, then the odds of success might be good..."

[52] Vgl. STONE, Alan: Regulation..., a.a.O., S. 32 f.; MACAVOY, Paul W.: The Regulated Industries and the Economy. 1. Aufl., New York und London 1979, S. 21 f. und die dort angegebene Literatur.

> "The regulatory agencies do not control business power, they are controlled by it. They do not serve the public interest, but promote special interests at the expense of the public."[53]

Die extrem unterschiedlichen Entwicklungen in der Regulierungspolitik waren Ausdruck zweier aufeinanderprallender Klassen, was MAXEY[54] so interpretiert:

> "The ways in which 'public interest regulation' has come under attack during the past decade can all too easily be interpreted in simple terms as an antagonistic confrontation between the 'Old Business Class' defending its values and unparalleled achievements against a 'New Intellectual Class' pursuing a self-appointed vocation for social critism."

MCCRAW[55] bezeichnet die beiden gegenläufigen Entwicklungen als "...regulatory paradox-that is, the simultaneous and powerful drives toward both more regulation and deregulation."

Da die Entwicklung in Richtung auf eine deregulation policy noch eingehend behandelt werden wird, kann für eine Vertiefung der Problematik auf die zwei folgenden Kapitel dieser Arbeit verwiesen werden.

1.3. Theoretische Grundlagen der Regulierung

Es gibt in den Wirtschafts- und Rechtswissenschaften kaum ein Gebiet, das so viele theoretische Arbeiten hervorgebracht hat, wie die Regulierung. Ein Grund dafür dürfte sein, daß klassische Regulierung stets mit ökonomischen Interessen verbunden war und ist. Fast jede Regulierungsmaßnahme bringt Vor- und Nachteile mit sich, je nachdem, welche Gruppe von Betroffenen betrachtet wird. Daher wird seit den ersten Anfängen viel Zeit und Geld für "suggestive" Arbeiten auf juristischem, politischem und ökonomischem Gebiet verwendet, deren Zweck primär in der Beeinflussung wichtiger Personen zu sehen ist.

---

[53] WEAVER, Paul H.: Regulation, social policy, and class conflict. In: The Public Interest 50 (1978), S. 45 - 63; 46

[54] MAXEY, Margaret N.: Introduction. In: MAXEY, Margaret N. ; KUHN, Robert Lawrence (Hrsg.): Regulatory Reform : New Vision or Old Curse? New York, Philadelphia u.a. 1985, S. 1 - 30; 23; vgl. auch WILSON, James Q.: "Policy intellectuals" and public policy. In: The Public Interest 64 (1981), S. 31 - 46

[55] MCCRAW, Thomas K.: Regulatory Change..., a.a.O., S. 14

Verfolgt man die historische Entwicklung der Regulierung, so zeigt sich, daß dem System kein einheitliches theoretisches Konzept zugrunde lag. MITNICK sagt in diesem Zusammenhang:[56]

> "Theories are not clearly specified; hypotheses not specifically offered and then tested. Despite their defects, these works deserve a more prominent place in the progression toward adequate theories of regulation."

Eine rein theoretisch-formale Arbeit kann daher kein befriedigender Beitrag zum Verständnis dieses einmaligen Regulierungssystems sein. Dennoch sollen im folgenden - weitgehend abseits vom sozialen Kontext - die wichtigsten theoretischen Grundlagen erörtert werden, die zum Verständnis der Arbeit von Bedeutung sind. Dabei soll zuerst auf die Zielsetzungen der Regulierung eingegangen werden, um sodann die Theorie der Regulierung und ihre wichtigsten Institutionen zu behandeln.

1.3.1. Regulierungsziele und Möglichkeiten ihrer Quantifizierung

In den folgenden Abschnitten soll auf die Probleme eines regulierungspolitischen Zielsystems eingegangen werden. Bevor zu dieser Frage und den damit verbundenen Besonderheiten Stellung genommen wird, sollen zunächst einige Überlegungen zum Public Interest-Konzept sowie zum Wohlfahrtskriterium vorangestellt werden.

1.3.1.1. Das Public Interest-Konzept

Public Interest-Konzepte haben im regulierungspolitischen Kontext eine lange Tradition. Schon vor der Supreme Court-Entscheidung im Falle Munn vs. Illinois (1877) unterlagen in einigen Wirtschaftsbereichen Preise und andere Wettbewerbsparameter einzelstaatlicher Kontrolle. Dabei hatte von Anbeginn der Begriff des "public interest" und seine unscharfe Formulierung eine zentrale Rolle gespielt.[57] Man ist geneigt zu sagen,

---

[56] MITNICK, Barry M.: The Political..., a.a.O., S. 99 f.

[57] Zum Begriff bzw. Konzept des "public interest" (bonum commune, öffentliches Interesse, Gemeinwohl) sagt SORAUF, Frank J.: The Public Interest Reconsidered. In: Journal of Politics 19 (1957), S. 616 - 639; 618, "A concept as nebulous as the public interest invites not definition but absorption." Vgl. auch SCHUBERT, Glendon: The Public Interest : A Critique of the Theory of a Political Concept. Glencoe, Ill. 1960; MUSGRAVE, Richard A.: The Public Interest: Efficiency in the

> "...that the so called standard of public interest is not a real standard at all; that, instead, it is a mere form of words of highly emotional content, invoked as an instrument of persuasion by people have at heart much more immediate interests in public utility tariffs-interests often, but not always, of a self seeking nature"[58]

Public Interest-Konzepte, von denen zahlreiche unterschiedliche Ansätze bekannt sind, haben ihre Wurzeln in den wirtschaftsgeschichtlichen Fragen und Kontroversen um den "gerechten" oder den "natürlichen" Preis.[59] Fragen also, die bereits die römischen Kirchenväter beschäftigten. Der Begriff des öffentlichen Interesses wurde besonders strapaziert, seitdem der Oberste Richter Waite im Fall Munn vs. Illinois aus einer britischen Abhandlung aus dem 17. Jahrhundert eine Passage zitierte, die die Phrase "affected with a public interest" enthielt.[60] Seit diesem Urteil begann eine Flut von Prozessen, bei denen es um die Interpretation dieses unbestimmten Rechtsbegriffes ging.[61]

Endgültig gescheitert sind diese gerichtlichen Interpretationsbemühungen mit dem Fall Nebbia vs. New York[62], bei dem das Gericht feststellte, daß die Regulierung der New Yorker Milchpreise nicht "affected with a public interest" war. Zum Ende dieser "Interpretationsära" und dem daran anschließenden Zeitabschnitt, der ebenfalls keine Rechtssicherheit mit sich brachte, bemerkt MITNICK:[63]

> "Thus the effort to give a meaning to 'affected with a public interest' sufficient to determine, unambiguously, what may or may not be regulated failed. The legislature was left to regulate within the controls of Constitutional constraint, existing statute, and public desirability expressed through the representative process."

Creation and Maintenance of Material Welfare. In: FRIEDRICH, Carl J. (Hrsg.): The Public Interest. 3. Aufl. 1967, S. 107 - 114; MESSNER, Johannes: Das Gemeinwohl : Idee, Wirklichkeit, Aufgaben. 2. Aufl., Osnabrück 1968 (Fromms Taschenbücher "Zeitnahes Christentum", hrsg. von Albrecht Beckel u.a., Bd. 56)

[58] BONBRIGHT, James C.: Principles of Public Utility Rates. New York 1961, S. 27 f.

[59] Vgl. MITNICK, Barry M.: The Political..., a.a.O., S. 243 ff.

[60] Vgl. MITNICK, Barry M.: The Political..., a.a.O., S. 245

[61] Mit den zwar flexiblen, aber dadurch auch problembehafteten Begriffen wie "affected with a public interest", "just and reasonable" oder "public convenience and necessity" konnte fast jeder staatliche Regulierungseingriff und jeder Preis begründet werden; die Phrase "affected with a public interest" beschäftigte Ende des letzten und anfangs unseres Jahrhunderts insbesondere Politikwissenschaftler, was zu einer voluminösen Literatur auf diesem Gebiet geführt hat.

[62] 291 U.S. 502 (1934); vgl. auch BARNES, Irston R.: The Economics of Public Utility Regulation. New York 1942, S. 1 ff.

[63] MITNICK, Barry M.: The Political..., a.a.O., S. 259

1.3.1.2. Anmerkungen zum Wohlfahrtskriterium

Die normative Theorie der Regulierung ist weitgehend von Ökonomen entwickelt worden und baut auf wohlfahrtsökonomischem Gedankengut auf. Die Public Interest-Konzepte dagegen tragen weniger die Handschrift von Ökonomen als vielmehr von Philosophen, Juristen und Politikwissenschaftlern. Trotz aller Unterschiede geht es in beiden Ansätzen um ein nur mit Hilfe normativer Verfahren lösbares Problem: die Frage des gerechten Preises. Das verbindende Element zwischen Wohlfahrtsökonomie und den meisten Public Interest-Konzepten kann am Interesse für die Zusammenhänge zwischen wirtschaftlichen und sozialen Einflußgrößen einerseits und zwischen der individuellen und der gesellschaftlichen Wohlfahrt andererseits gesehen werden.

Das normative Konzept geht vom Wettbewerbsprinzip als konstituierendem Koordinationsmechanismus aus, der unter bestimmten Voraussetzungen in der Lage ist, die sich widerstreitenden Individual- und Gesellschaftsinteressen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Die Neoklassiker versuchten diese Voraussetzungen mathematisch exakt herauszuarbeiten, was dazu führte, daß die so entstandenen Modelle an Realitätsnähe verloren.

Trotz der in der ökonomischen Literatur nicht verstummenden Kritik am Modell der vollständigen Konkurrenz bildet das allgemeine Konkurrenzgleichgewicht[64] bis heute den Eckpfeiler der Wohlfahrtsökonomie. Mit Hilfe des wohlfahrtökonomischen Instrumentariums ist es möglich, wirtschaftliche Aktivitäten und Zustände auf ihre Effizienz hin zu prüfen und zu bewerten. Hierzu werden Wohlfahrtskriterien herangezogen, von denen das gebräuchlichste das Pareto-Kriterium ist.[65] Pareto hat das allgemeine Konkurrenzgleichgewicht auf Effizienzaspekte hin untersucht, die auch bei regulierungspolitischen Entscheidungen im Vordergrund stehen sollten. Legt man bei der Messung des Nutzens der einzelnen Individuen einen ordinalen Nutzenmaßstab zugrunde, so "...ist ein Zustand ei-

---

[64] Vgl. hierzu SOHMEN, Egon: Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik. 1. Aufl., Tübingen 1976, S. 69 ff.

[65] Auf andere Wohlfahrtskriterien soll hier nicht näher eingegangen werden; zum Kaldor-Hicks Kriterium oder zu dem durch Scitovsky und Little modifizierten Kaldor-Hicks Kriterium (sog. Kompensationskriterien) vgl. KÜLP, Bernhard: Wohlfahrtsökonomik I : Die Wohlfahrtskriterien. Tübingen und Düsseldorf 1975, S. 109 ff.; vgl. auch SOHMEN, Egon: Allokationstheorie..., a.a.O., S. 308 ff.

nem anderen Zustand vorzuziehen, wenn zumindest ein Individuum eine Erhöhung seines Nutzenniveaus erfährt und kein anderes benachteiligt wird."[66] Mit diesem sog. Pareto-Kriterium ist man zunächst nicht in der Lage, eine gesamtwirtschaftlich effiziente Situation zu ermitteln, da eine Vielzahl "Pareto-optimaler" Zustände denkbar sind, die mit Hilfe dieses Kriteriums in keine Rangordnung mehr gebracht werden können.

Soll gesamtwirtschaftlich ein im Sinne von Pareto optimaler Zustand erreicht werden, der sich durch ein Höchstmaß an Effizienz auszeichnet, so setzt dies ein Produktions- und ein Tauschoptimum[67] voraus. Sind nicht alle hierfür erforderlichen Marginalbedingungen erfüllt - was beim Vorhandensein eines einzigen Monopols in einer Konkurrenzwirtschaft bereits der Fall wäre - so kann "nur noch" ein zweitbestes Ergebnis erzielt werden.[68] Ein auch für partialanalytische Betrachtungen brauchbares Wohlfahrtskriterium, das z.B. zur Beurteilung von Wohlfahrtsverlusten durch Monopole herangezogen werden kann, ist das vor allem von Alfred Marshall entwickelte Rentenkonzept.[69] Bei diesem Konzept wird als Beurteilungsmaßstab außer der Konsumentenrente (consumer's surplus)[70] auch die Produzentenrente (producer's surplus) herangezogen, deren Summe den sozialen Überschuß (social surplus) ergibt.

---

[66] SOHMEN, Egon: Allokationstheorie..., a.a.O., S. 38

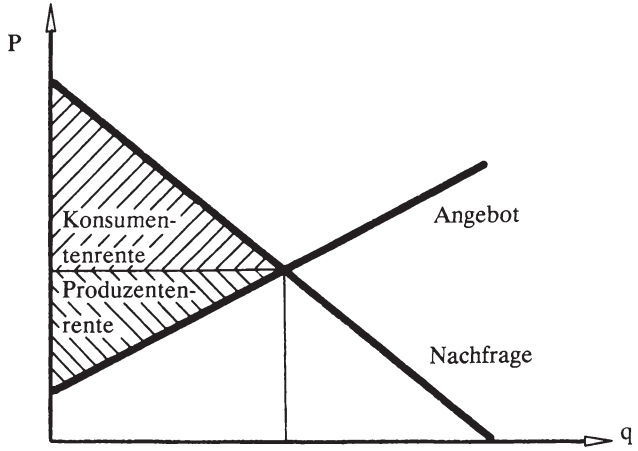
[67] Vgl. SOHMEN, Egon: Allokationstheorie..., a.a.O., S. 68 ff.

[68] Zur erstmaligen Begründung der sog. Second best-Theorie vgl. LIPSEY, Richard G. ; LANCASTER, Kelvin: The General Theory of Second Best. In: The Review of Economic Studies 24 (1956), Nr. 63, S. 11 - 32

[69] Zum Rentenkonzept vgl. MISHAN, Ezra J.: Ein Überblick über die Wohlfahrtsökonomik 1939-1959 / LECKEBUSCH, Roswitha ; Zeitler, Klaus (Übers.), In: GÄFGEN, Gerard (Hrsg.): Grundlagen der Wirtschaftspolitik. 2. Aufl., Köln und Berlin 1967 (Neue Wissenschaftliche Bibliothek 11, Wirtschaftswissenschaften), S. 110 - 176; vgl. auch KÜLP, Bernhard: Wohlfahrtsökonomik I..., a.a.O., S. 30 ff.

[70] Unter der Konsumentenrente verstand Marshall "...den Geldbetrag, den ein Konsument (über den zu entrichtenden Preis hinaus) für das Recht, ein bestimmtes Gut in einer bestimmten Menge zu kaufen, eher (äußerstenfalls) zu zahlen bereit ist als auf den Kauf dieses Gutes zu verzichten" (so KÜLP, Bernhard: Wohlfahrtsökonomik I..., a.a.O., S. 31); zur Produzentenrente vgl. EBENDA, S. 32; als Produzenten werden bei diesem Konzept alle Besitzer von Produktionsfaktoren betrachtet, vgl. MISHAN, Ezra J.: Ein Überblick..., a.a.O., S. 140 ff.; zur Erörterung der Konsumenten- und Produzentenrente und zur Messung dieser Größen vgl. insbesondere BOADWAY, Robin W. ; WILDASIN, David E.: Public Sector Economics. 2. Aufl., Boston und Toronto 1984, S. 34 ff.

Abb. 1.1: Konsumenten- und Produzentenrente[71]



Dem Rentenkonzept haftet ebenso wie dem Pareto-Kriterium der Nachteil[72] an, daß es keine Aussagen über die Verteilung des Wohlstandes zuläßt, da sich der soziale Überschuß aus der Summe beider: der Konsumenten- und der Produzentenrente, zusammensetzt; d.h., das Maß würde zwei alternativen Zuständen indifferent gegenüberstehen, wenn die Konsumenten- und Produzentenrente zwar unterschiedlich groß, die Summe aus beiden aber jeweils gleich groß wäre.[73] Wünschenswert wäre ein Kriterium, das die Bewertung der Effizienz und der Verteilung zuläßt. Bis heute konnte kein analytisches Instrument gefunden werden, mit dem sich die Wohlfahrtsverteilung in einer Wirtschaft unter Effizienzgesichtspunkten bewerten ließe. Es wird daher davon ausgegangen, daß Effizienznormen verteilungspolitisch neutral sind.

---

[71] Vgl. z.B. OTT, Alfred: Grundzüge der Preistheorie. Unveränderter Nachdruck der 3. Aufl., Göttingen 1984 (Grundriß der Sozialwissenschaft; 25), S. 150 f.; WITKOWSKI, Helmut: Einführung in die Preistheorie. 2. Aufl., Rinteln 1984, S. 163; KÜLP, Bernhard: Wohlfahrtsökonomik I..., a.a.O., S. 30 ff.

[72] Zur Kritik am Rentenkonzept vgl. MISHAN, Ezra J.: Ein Überblick..., a.a.O., S. 144; vgl. auch KÜLP, Bernhard: Wohlfahrtsökonomik I..., a.a.O., S. 33 ff.

[73] Vgl. SCHUSTER, Helmut: Der soziale Überschuß als Kriterium wirtschaftspolitischer Maßnahmen im mikroökonomischen Bereich. In: Schmollers Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 90 (1970), Nr. 2, S. 129 - 147; 138

Da im Kontext der Regulierung sowohl Verteilungs- als auch Effizienzziele existieren, kann es wegen eines fehlenden Beurteilungsmaßstabes zu Problemen kommen, auf die im folgenden Abschnitt näher eingegangen werden soll.

1.3.1.3. Ziele und Zielkonflikte bei der Regulierung

In der praktischen Wirtschaftspolitik wird häufig von gewissen Prinzipien und Zielen[74] ausgegangen. Dies gilt auch für die amerikanische Regulierungspolitik, für die eine Reihe von Zielen existiert, obgleich vom Kongreß nicht immer klare Zielvorgaben formuliert worden sind.[75] Ziele oder Zielbeschreibungen finden sich jedoch nicht nur in Gesetzen oder Komiteedrucksachen zu Gesetzesvorlagen, sondern auch in Reden, Parteiprogrammen, wissenschaftlichen Abhandlungen oder in Stellungnahmen der verschiedenen Interessengruppen. Da auch für die regulation policy insgesamt eine Vielfalt von Zielen existiert, die nur schwer in eine Systematik oder in ein Hierarchiesystem einzuordnen sind, sollen an dieser Stelle nur die wichtigsten Zielgruppen der Regulierung erörtert werden, unter die alle sonstigen Ziele subsumierbar sind. Auf industriespezifische Regulierungsziele soll in den einschlägigen Abschnitten dieser Arbeit näher eingegangen werden.

Die meisten bisherigen Arbeiten, die die Ziele der Regulierung zum Gegenstand hatten, konzentrierten sich vornehmlich auf die Ziele und Regulierungsprinzipien der Preisregulierung im public utility-Bereich,[76] wobei die Höhe der Preise und Gewinne sowie die Frage der Gleichheit (Diskriminierungsverbot) im Vordergrund der Betrachtung standen. GELLHORN/PIERCE[77] bemerken zu dem damit angesprochenen Problem der Einkommensverteilung:

> "Indeed, much of the impetus for enacting and leaving in place regulatory statutes appears to be the desire to affect the distribution of wealth."

---

[74] HOPPMANN, Erich: Workable Competition als wettbewerbspolitisches Konzept. In: Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik : THEODOR WESSELS zum 65. Geburtstag. Berlin 1967 (Quaestiones Oeconomicae; Bd. 1), S. 145 - 197; 183, Fn. 17 weist darauf hin, daß das deutsche Wort Ziel mehrdeutig ist, "...es bezeichnet zum einen die erwünschten Wirkungen (effects) einer Maßnahme, zum anderen bezeichnet es die Zwecke (ends, aims)."

[75] LIEBHAFSKY, H. H.: American Government and Business. New York u.a. 1971, S. 99 sagt: "In some cases, Congress has been unable or unwilling to specify the goals of regulation, and the agencies have failed, accordingly, to develop broad policies in such areas."

[76] Vgl. BONBRIGHT, Principles..., a.a.O., S. 26 ff.

[77] GELLHORN, Ernest ; PIERCE, Jr. Richard J.: Regulated Industries in a nutshell. St. Paul, Minn. 1982, S. 64 f.

Ein intensives Studium der Zielproblematik im Kontext der Regulierung läßt erkennen, daß ökonomische Effizienz und gerechte Einkommensverteilung die beiden wichtigsten Ziele bzw. Zielgruppen der Regulierung darstellen, von denen andere Ziele weitgehend ableitbar sind.[78]

Es zeigt sich aber auch, daß die unterschiedlichen Regulierungsziele nur sehr selten harmonieren, was bei den beiden Zielgruppen ökonomische Effizienz und gerechte Einkommensverteilung deutlich wird. Berücksichtigt man weitere Ziele,[79] wie die Sicherheit der Bürger oder eine bestmögliche Landesverteidigung, so wird außerdem deutlich, daß jeglicher Willkür Tür und Tor geöffnet wird, so daß nur eine politische und juristische Gratwanderung in der Realität zu einem tragbaren Kompromiß führen kann. Eine Lösung solcher Zielkonflikte ist auch mit Hilfe ökonomischer Ansätze nicht möglich, da kein gemeinsames (quantifizierbares) Generalziel existiert, unter das die anderen Ziele subsumiert werden könnten. GREEN/NADER[80] bemerken in diesem Zusammenhang:

> "Yet because public policymakers have not confronted fundamental questions about its purpose, present economic regulation lacks both a comprehensive theory and a consistent goal."

Ein gutgemeintes Gesamtziel, wie das Wohl der Öffentlichkeit, führt wegen mangelnder Operationalität ebenfalls zu unüberwindbaren Problemen, wie die Erfahrungen mit dem Public-Interest Konzept Ende des letzten und zu Beginn dieses Jahrhunderts gezeigt haben. Die normative Zieldiskussion konzentriert sich daher in erster Linie auf Fragen der Effizienz und der Einkommensverteilung, wozu in den einzelnen Regulierungsbereichen weitere Zielsetzungen hinzutreten, die zum Teil nur mit Hilfe der positiven Theorie der Regulierung erklärt werden können.[81]

---

[78] GELLHORN, Ernest ; PIERCE, Jr. Richard J.: Regulated Industries..., a.a.O., S. 12, sind der Meinung, daß es drei übergeordnete Ziele oder Zielgruppen gibt. "The most important goal of almost every regulatory scheme is economic efficiency...A related and historically important goal of economic regulation of common carriers is the requirement that all users be served on an equal and nondiscriminatory basis...The final set of regulatory goals-minimum service reliability, honesty and fair dealing, informed choice and full disclosure of relevant information, and health, safety and environmental protection..."

[79] Vgl. SCHMIDT, Ingo: Zum Nachweis des Mißbrauchs einer rechtlichen oder faktischen Wettbewerbsbeschränkung (II) : Eine Analyse der im amerikanischen Recht entwickelten Theorien und Kriterien zur Schadenshöhe in den "civil damage suits" und zur "performance"-Kontrolle in den "public regulated industries"-Teil II. In: WuW 12 (1967), S. 777 - 799; 781

[80] GREEN, Mark ; NADER, Ralph: Economic Regulation vs. Competition: Uncle Sam the Monopoly Man. In: YLJ 82 (1973), Nr. 5, S. 871 - 889; 871

[81] Vgl. Abschnitt 1.3.2.3.

1.3.2. Begründungen für Regulierungseingriffe

Die Gründe für regulatorische Eingriffe des Staates in die Wirtschaft sind unterschiedlicher Natur. Daher ist es schwierig bzw. unmöglich, Regulierungseingriffe mit Hilfe eines einzigen theoretischen Ansatzes zu erklären. In dieser Arbeit sind drei Ansätze zu unterscheiden: die Theorie des Marktversagens, sonstige Begründungen für Regulierungseingriffe und Public Choice-Ansätze. Ersterer und letzterer sind von ihrer methodischen Konzeption völlig unterschiedlich aufgebaut, da es sich zum einen um normative, zum anderen um positive Theorie handelt.

Der zweite Ansatz: Sonstige Begründungen, unterscheidet sich von den anderen dadurch, daß die darin vorgetragenen Regulierungsgründe zwar einen hohen Plausibilitätsgrad aufweisen, die Art der Argumentation aber keine eindeutige Zuordnung zu einer der beiden Theorierichtungen zuläßt.

1.3.2.1. Theorie des Marktversagens

1.3.2.1.1. Zum Begriff des Marktversagens

Die Bedeutung des Begriffs "Marktversagen"[82] ist ambivalent. Einerseits weist Marktversagen auf ein Versagen eines real existierenden Marktes hin, wobei im Rahmen der positiven Regulierungstheorie angestrebt wird, die unterschiedlichen Gründe für dieses "Versagen" zu erklären. Andererseits stellt der Begriff Marktversagen in der normativen Theorie der Regulierung einen bedeutenden Ansatzpunkt zur Erklärung staatlicher Marktinterventionen dar, mit dem wir uns im folgenden kurz beschäftigen wollen:

Nicht regulierte Märkte sind unter bestimmten (idealen) Voraussetzungen in der Lage, eine optimale Allokation der volkswirtschaftlichen Ressourcen bei leistungsgerechter Einkommensverteilung herbeizuführen. Die Unternehmen produzieren dann jene Güter, die von den Konsumenten in einer bestimmten Menge und Qualität gewünscht werden (Konsumentensouveränität), mit Methoden, die zur Minimierung der Produktionskosten beitragen. Eine optimale Faktor-

[82] Zum Problem des Markversagens generell vgl. SCHENK, Karl-Ernst: Marktversagen und Bürokratieversagen. In: BOETTCHER, Erik ; HERDER-DORNEICH, Philipp ; SCHENK, Karl-Ernst (Hrsg.): Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie. Tübingen 1980, S. 192 - 206

allokation setzt vollständige Konkurrenz voraus.[83] In den folgenden Abschnitten sollen die wichtigsten Fälle partiellen Marktversagens diskutiert werden, deren Existenz im Rahmen einer wohlfahrtsökonomischen Analyse eine notwendige Bedingung für staatliche Interventionen darstellt.[84] Die herauszuarbeitenden Gründe für Marktversagen zeigen nicht nur, weshalb pareto-optimale Situationen in der Realität niemals erreicht werden können, sondern sie zeigen auch - und darin liegt der entscheidende Zweck der folgenden Diskussion - weshalb eine laissez-faire Wirtschaft ineffizient sein kann.

1.3.2.1.2. Das natürliche Monopol

1.3.2.1.2.1. Traditionelle Grundlagen

Das Modell des natürlichen Monopols steht im Mittelpunkt vieler Arbeiten, die sich - insbesondere im Zusammenhang mit den sog. public utilities - mit der Rechtfertigung staatlicher Regulierungseingriffe befassen.[85]

Ein natürliches Monopol kann dort existieren, wo die Bereitstellung eines Gutes[86] durch mehr als ein Unternehmen aufgrund von economies of scale ineffizient wäre.[87] Diese Arbeitshypothese enthält zahlreiche diskussionswürdige Implikationen, welche in der ökonomischen Literatur bei der Definition natürlicher Monopole differenziert beurteilt werden. Als nützliche Grundlage unserer Analyse

---

[83] Zur Realisierung der statischen Wettbewerbsfunktionen (Faktorallokation, leistungsgerechte Einkommensverteilung und Konsumentensouveränität) bei vollständiger Konkurrenz vgl. KANTZENBACH, Erhard: Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs. 2. Aufl., Göttingen 1967 (Wirtschaftspolitische Studien 1), S. 19 ff.

[84] Vgl. BOADWAY, Robin W. ; WILDASIN, David E.: Public Sector..., a.a.O., S. 56

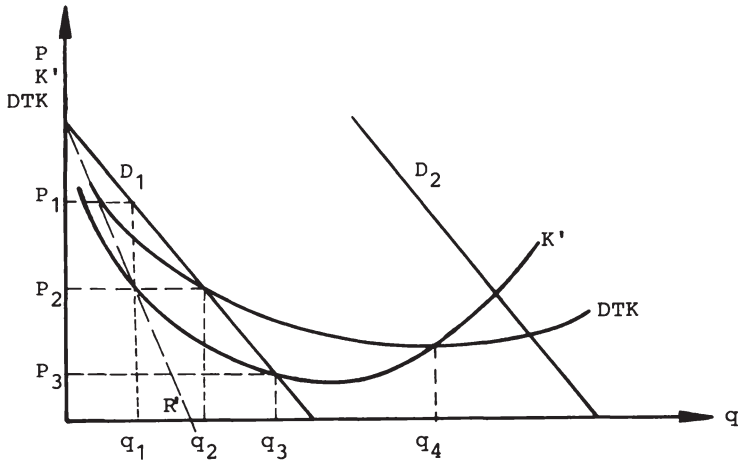
[85] Ein bedeutender Beitrag zur Theorie des natürlichen Monopols stammt von POSNER, Richard A.: Natural Monopoly and Its Regulation. In: Stanford L. R. 21 (1969), S. 548 - 643

[86] Hier sollen aus analytischen Gründen nur Einproduktunternehmen betrachtet werden; Hauptproblem bei Mehrproduktunternehmen ist die interne Subventionierung (cross subsidization), vgl. hierzu SCHMALENSEE, Richard: The Control of Natural Monopolies. Lexington, Mass. und Toronto 1979, S. 107 ff.; vgl. auch MÜLLER, Jürgen ; VOGELSANG, Ingo: Staatliche Regulierung : Regulated Industries in den USA und Gemeinwohlbindung in wettbewerblichen Ausnahmebereichen in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden 1979 (Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik; Bd. 56), S. 77 ff.

[87] Vgl. U.S. SENATE, COMMITTEE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS, : Study on Federal Regulation, Vol. VI, Framework for Regulation, Washington, D.C. 1978 (96th Congress, 1st Session, Senate Document No. 96-13), S. XIII

soll in der folgenden Abb. 1.2 die Situation eines natürlichen Monopols in konventioneller Lehrbuchart dargestellt werden:

Abb. 1.2: Das natürliche Monopol



LEGENDE:

q = Menge (quantity)
K' = dK/dq = Grenzkosten
DTK = K/q_{ges} = Durchschnittliche totale Kosten
D = Nachfrage (demand)
R' = Grenzerlös

Hauptursache[88] für diese besondere Monopolsituation ist neben der Kostensituation die Lage der Nachfragekurve D_1. Die Funktion der durchschnittlichen totalen Kosten (DTK) wird durch sehr hohe fixe Kosten und relativ geringe

[88] KAHN, Alfred E.: The Economics of Regulation: Principles and Institutions, Bd. 2, Santa Barbara, New York u. a. 1971, S. 119 sagt: "The critical and - if properly defined - all embracing characteristic of natural monopoly is an inherent tendency to decreasing unit costs over the entire extent of the market."; SHEPHERD, William G. ; WILCOX, Clair: Public Policies Toward Business. 6. Aufl., Homewood, Ill. und Georgetown, Ontario 1979, S. 269, sind der Meinung, daß "Monopoly is 'natural' when economies of scale are steep and extend out to the size of the whole market."

variable Kosten geprägt. Die auf dem Markt maximal absetzbare Menge ($q_1 ... q_3$) sollte geringer sein als die Ausbringungsmenge, bis zu der economies of scale realisierbar sind (q_4). Würde die Marktnachfrage durch D_2 repräsentiert, so wären die Bedingungen für ein natürliches Monopol nur bedingt erfüllt.[89] Branchen wie z.B. die Gas-, Elektrizitäts- und Wasserversorgung sowie Telefonsysteme stellen nach herrschender Meinung natürliche Monopole dar. Werden derartige Märkte durch die unsichtbare Hand des Wettbewerbs koordiniert, so kann es aufgrund der oben besprochenen Kostenfunktion zur Verschwendung von Ressourcen kommen.[90] Es wird argumentiert, daß der Wettbewerb entweder zu ruinösem Wettbewerb mit Ressourcenverschwendung (siehe unten Abschnitt 1.3.2.1.3.) oder langfristig zum Überleben des kostengünstigsten Unternehmens[91] führt.

Da durch die besonderen Marktgegebenheiten stets ein Monopol resultiert[92] bzw. der Wettbewerb in seiner Funktionsfähigkeit im Falle ruinösen Wettbewerbs stark beeinträchtigt wird, handelt es sich beim natürlichen Monopol um einen wettbewerblichen Ausnahmebereich, bei dem staatliche Eingriffe in den Koordinierungsmechanismus erforderlich sind. Über die beste oder effizienteste Art regulatorischer Eingriffe in den Markt gibt es unterschiedliche Auffassungen. Die Vorschläge reichen von Subventionen in Höhe von P2 minus P3 für den Fall K' = P bis zur Verstaatlichung der betreffenden Industriezweige. Die häufigste Antwort auf das Problem des natürlichen Monopols ist die Duldung eines Monopolisten, der jedoch einer staatlichen Preisaufsicht (regulation) unterworfen ist.

---

[89] Zur Marktsituation bei bereits steigenden Stückkosten vgl. das zur neueren Literatur gehörige Wasserversorgungsbeispiel von FAULHABER, Gerald R.: Cross-Subsidization: Pricing in Public Enterprises. In: AER 65 (1975), S. 966 - 977; 974

[90] Hauptargument bei der Verschwendung von Ressourcen ist im Falle mehrerer Anbieter die zusätzliche Herstellung physischer Verbindungen zwischen Produzenten und Abnehmern, wie z.B. das mehrfache Verlegen von Eisenbahnschienen oder von Gas-, Wasser- , Strom- und Telefonleitungen; vgl. KAHN, Alfred E.: The Economics..., Bd. 2, a.a.O., S. 119, Fn. 14

[91] Ebenso wird ein einmal vorhandenes Monopol wegen seiner Kostenvorteile vor dem Zutritt neuer Wettbewerber geschützt, da die Kostenvorteile als sog. barriers to entry wirken; zur ausführlichen Ausarbeitung dieses Phänomens, das nicht nur in natürlichen Monopolen auftaucht vgl. BAIN, Joe S.: Barriers to New Competition: Their Character and Consequences in Manufacturing Industries. Cambridge, Mass. 1956, S. 53 ff, 144 ff.

[92] Die These der Marktmonopolisierung im Falle eines natürlichen Monopols wurde empirisch getestet und bestätigt von HAMILTON, Neil ; HAMILTON, Peter R.: Duopoly in the distribution of electricity: a policy failure. In AB 28 (1983), Nr. 2, S. 281 - 309

An kritischen Stimmen fehlt es im Kontext des natürlichen Monopols und den damit einhergehenden Regulierungsempfehlungen nicht; DEMSETZ[93] drückt dies wie folgt aus: "The theory of natural monopoly is clearly unclear." NELSON[94] bemerkt:

> "One of the most unfortunate phrases ever introduced into law or economics was the phrase 'natural monopoly.' Every monopoly is a product of public policy."

Hauptkritik wurde an der aus dem Modell resultierenden Handlungsempfehlung laut, aus Effizienzgründen nur einen Anbieter zu dulden. Wichtige Gegenargumente sind zum einen die in solchen Monopolunternehmen um sich greifende X-Ineffizienz, wie sie von LEIBENSTEIN[95] in die ökonomische Literatur eingeführt worden ist, zum anderen die Beachtung innovatorischer Prozesse, die durch die Statik des Modells unberücksichtigt bleiben[96]. Nimmt man das Marktversagen zugunsten eines in der Produktion effizienten Monopolisten in Kauf, so muß eine staatliche Regulierung nicht zwangsläufig die Folge sein. CHADWICK[97] machte bereits 1859 darauf aufmerksam, daß zwischen "competition within the field" und "competition for the field" zu unterscheiden ist. Eine in der Literatur viel diskutierte Lösungsalternative zum Wettbewerb in einem Dienstleistungsbereich wäre die zeitlich begrenzte Vergabe von Exklusivrechten durch öffentliche Institutionen gegen Gebote aus der Privatwirtschaft (franchise bidding)[98]. Dieser

---

[93] DEMSETZ, Harold: Why Regulate Utilities. In: JLE 11 (1968), Nr. 2, S. 55 - 66; 57

[94] NELSON, James R.: The Role of Competition in the Regulated Industries. In: AB 11 (1966), Nr. 1, S. 1 - 36; 3

[95] Vgl. LEIBENSTEIN, Harvey: Allocative efficiency vs X-efficiency. In: AER 56 (1966), S. 392 - 415; ROWLEY, Charles K.: Welfare Economics and the Public Regulation of Natural Monopoly. In: PEACOCK, Alan: The Economic Analysis of Government and Related Themes. New York 1979, S. 52 - 67; 55, sagt: "To the extent that scale economies in the case of decreasing cost industries are dissipated in X - inefficiency the cost saving case in favour of the natural monopoly solution is correspondingly eroded if not entirely destroyed."

[96] Vgl. GRAF, Gerhard: Probleme der Nachfragemacht öffentlicher Abnehmer : Unter besonderer Berücksichtigung der Vergabe fernmeldetechnischer Aufträge durch die Deutsche Bundespost. Frankfurt am Main 1981 (Europäische Hochschulschriften, Reihe V, Bd. 315), S. 519 ff.; vgl. auch BAILEY, Elisabeth E.: Innovation and Regulation. In: J. of Public Economics 3 (1974), S. 285 - 295

[97] Zur Arbeit von Edwin CHADWICK vgl. den hervorragenden Artikel von CRAIN, William M. ; EKELUND Jr., Robert B.: Chadwick and Demsetz on Competition and Regulation. In: JLE 19 (1976), Nr. 1, S. 149 - 162 und die dort angegebene Literatur.

[98] Zum franchise bidding vgl. z.B. WILLIAMSON, Oliver E.: Franchise Bidding for Natural Monopolies - in General and with Respect to CATV. In: BJ 7 (1976), Nr. 1, S. 73 - 104

Wettbewerb um einen bestimmten Markt wird auch von Vertretern der sog. Chicago School propagiert.[99]

1.3.2.1.2.2. Neuere Beiträge zur Theorie des natürlichen Monopols

Wie in der Wettbewerbstheorie beim Übergang von der klassischen dynamischen Wettbewerbstheorie zur neoklassischen statischen Preistheorie[100] läßt sich auch im Falle des natürlichen Monopols seit Mitte der 70-er Jahre eine starke Mathematisierung erkennen.[101] Als hinreichende Bedingung zur exakten Definition eines natürlichen Monopols wird in der neueren Literatur die sog. Subadditivität der Kosten angegeben: Bei einer Ausbringungsmenge von q müssen die Kosten eines Monopolisten kleiner als die Summe der Kosten der verschiedenen Produzenten sein:

$$K(q) = K(q_1 + q_2 + ..., q_n) < K(q_1) + K(q_2) + ..., K(q_n)$$

für alle $n > 1$.[102] Gilt die Subadditivität für alle $q > 0$, so handelt es sich um ein permanentes natürliches Monopol. Sind die Kosten nur bis zu einer bestimmten Ausbringungsmenge subadditiv, so spricht man von einem temporären natürlichen Monopol.[103]

Die neuere Literatur zum natürlichen Monopol befaßt sich mit der sog. sustainability; darunter versteht man die Aufrechterhaltung (des Monopols) gegenüber Marktzutritten.[104] Diese Aufrechterhaltung des Monopols gegenüber potentiellen Konkurrenten kann in einem nicht regulierten natürlichen Monopol durch ein tragfähiges (sustainable) Preissystem erreicht werden. Ein in diesem

---

[99] Vgl. DEMSETZ, Harold: Why Regulate..., a.a.O.

[100] Vgl. hierzu HERDZINA, Klaus: Zur historischen Entwicklung der Wettbewerbstheorie. Köln 1975 (Neue Wissenschaftliche Bibliothek), S. 15 - 28; 15 ff.

[101] Vgl. insbesondere die im folgenden zu erörternden Beiträge von BAUMOL u.a.

[102] Vgl. z.B. FAULHABER, Gerald R.: Cross-Subsidization..., a.a.O., S. 966 - 977; 972 f.

[103] Vgl. SCHMALENSEE, Richard: The Control..., a.a.O., S. 5

[104] Vgl. BAUMOL, William, J. ; WILLIG, Robert D.: Fixed Costs, Entry Barriers, and Sustainability of Monopoly. In: QJE 96 (1981), S. 405 - 431; 409 ; für eine generelle Diskussion vgl. auch JOSKOW, Paul L. ; NOLL Roger G.: Regulation in Theory and Practice: An Overview. In: FROMM, Gary (Hrsg.): Studies in Public Regulation. Cambridge, Mass. und London 1981 (MIT Press Series on the Regulation of Economic Activity, Nr. 4) S. 1 - 65; 14 ff.

Sinne tragfähiges Preissystem ist in der Regel bei einer Ramsey-optimalen Preispolitik gegeben,[105] bei der die Preise invers zur Nachfrageelastizität über die Grenzkosten erhöht werden. Obgleich auch die Modelle in der neueren Literatur den technischen Fortschritt vernachlässigen, werden bei der Definition eines natürlichen Monopols zwei wichtige Unterscheidungen getroffen, die mit den Worten BAUMOLs[106] wiedergegeben werden sollen:

> "There seems to be some ambiguity in the term 'natural monopoly' which is used to refer to one or both of two circumstances: a) An industry in which multifirm production is more costly than production by a monopoly (subadditivity of the cost funktion). b) An industry to which entrants are not naturally attracted, and are incapable of survival even in the absence of 'predatory' measures by the monopolist (sustainability of monopoly)."[107]

Diese Unterscheidung zeigt bereits die Bedeutung der "sustainability" und erklärt, weshalb in den betreffenden Arbeiten der Marktzutritt potentieller Wettbewerber eine so dominierende Rolle spielt.

In der sog. sustainability-Literatur[108] wird nun gezeigt, daß auch die Bereitstellung eines ganzen Güterbündels (Mehrproduktunternehmen) durch einen Produzenten[109] bei global subadditiven Kosten ein natürliches Monopol darstellt; dennoch ist dieser Monopolist gegenüber einem auf Gewinn abzielenden New-

---

[105] Da die mathematische Regel zur Ermittlung wohlfahrtsoptimaler Preise unter der Nebenbedingung der Verlustlosigkeit des betreffenden Monopolisten erstmals von Frank Ramsey - in einem anderen Zusammenhang (Steuern) - angewandt wurde, werden diese Preise nach ihm benannt; RAMSEY, Frank P.: A Contribution to the Theory of Taxation. In: Economic J. 37 (1927), S. 47 - 61; zu Ramsey - Preisen als Mittel für ein tragfähiges Preissystem vgl. BAUMOL, William J. ; BAILEY, Elisabeth E. ; WILLIG, Robert D.: Weak Invisible Hand Theorems on the Sustainability of Multiproduct Natural Monopoly. In: AER 67 (1977), Nr. 3, S. 350 - 365; 350 f.; vgl. auch FINSINGER, Jörg: Zur Anatomie von wohlfahrtsoptimalen Preisen für öffentliche Unternehmen, die unter zunehmenden Skalenerträgen produzieren. In: ZgS 136 (1980), S. 136 - 160

[106] BAUMOL, William J.: On the Proper Cost Test for Natural Monopoly in a Multiproduct Industry. In: AER 67 (1977), Nr. 5, S. 809 - 822; 810

[107] Hier soll noch angemerkt werden, daß die oben beschriebene Subadditivität eine notwendige aber keine hinreichende Bedingung für sustainability ist; vgl. z.B. BAUMOL, William, J. ; WILLIG, Robert D.: Fixed Costs..., a.a.O., S. 409

[108] SCHMALENSEE, Richard: The Control..., a.a.O., S. 36, bezeichnet die Beiträge zum natürlichen Monopol einer Reihe von Autoren als "sustainability literature".

[109] Ist die Produktion zweier Güter, C (A,B), im Verbund zu niedrigeren Kosten möglich als bei getrennter Produktion beider Güter, C(A,0) + C (0,B), so liegen sog. economies of scope vor, vgl. hierzu BAUMOL, William J. ; PANZAR, John C. ; WILLIG, Robert D.: Contestable Markets and The Theory of Industry Structure. New York u.a. 1982, S. 71 ff.

comer, der nur den Rahm abzuschöpfen versucht (cream scimming[110]), nicht immun. Ein wichtiges Ergebnis dieser Arbeiten ist, daß ein unter den genannten Bedingungen produzierender Monopolist im Interesse der Aufrechterhaltung einer insgesamt effizienten Produktion durch legale Marktschranken vor Konkurrenz geschützt werden sollte, da es sonst - wegen des Marktzutritts von sog. Rosinenpickern - zu keiner kostenminimalen Bereitstellung des gesamten Güterbündels kommen kann.[111]

Ein Schwerpunkt liegt in der neueren Literatur auf der Bewertung von Marktzu- und -austritten, die zur Erreichung einer optimalen Ressourcenallokation von besonderer Bedeutung sind. Dabei spielen die Eigenschaften des eingesetzten Kapitals eine herausragende Rolle. PHILLIPS[112], der dieses Problem schon früh erkannte, bringt seine Meinung so zum Ausdruck:

> "For some of the regulated industries, their large investment has been irrevocably sunk in the original site; it is highly specialized and nonliquid. If the market for a regulated firm's service began to disappear, its investment could not be moved to some other location where the prospects of success appear greater."

Dieses Problem spiegelt sich in den Modellen der sustainability-Literatur in Form sog. sunk costs[113] wider. Bei diesen "versunkenen Kosten", deren Bestimmung sehr problematisch ist,[114] sind jene Verluste gemeint, welche ein Anbieter durch seinen Marktaustritt erleidet. Langfristig sind diese Kosten für ein etabliertes Unternehmen gleich null, da sunk costs nur im Falle von Marktaus- oder

---

[110] Vgl. KAHN, Alfred E.: The Economics..., a.a.O., S. 7 ff.; vgl. auch KAUFER, Erich: Theorie der öffentlichen Regulierung. München 1981, (WiSt-Taschenbücher), S. 39 f.

[111] Vgl. z.B. PANZAR, John C. ; WILLIG, Robert D.: Free entry and the sustainability of natural monopoly. In: BJ 8 (1977), Nr. 1, S. 1 - 22; 17

[112] PHILLIPS Jr., Charles F.: The Economics of Regulation : Theory and Practice in the Transportation and Public Utility Industries. Überarbeitete Aufl., Homewood, Ill. und Georgetown, Ontario 1969, S. 24

[113] Zur Bestimmung von sunk costs und den damit verbundenen Problemen vgl. BAUMOL, William J. ; WILLIG, Robert D.: Fixed Costs..., a.a.O., S. 406 ff.; anstelle von "sunk costs" wird z.B. von KRUSE, Jörn: Ökonomie der Monopolregulierung. Göttingen 1985, (Wirtschaftspolitische Studien; 70), S. 43, der Terminus "irreversible Investitionen" verwendet.

[114] Insbesondere die Unterscheidung zwischen fixen und versunkenen Kosten ist schwierig, da "sunk costs need not be fixed. And, even more important, fixed costs need not be sunk.", BAUMOL, William J. ; WILLIG, Robert D.: Fixed Costs..., a.a.O., S. 407

Marktzutritten relevant sind.[115] Ein hoher sunk costs-Anteil an den Gesamtkosten wird potentielle Konkurrenten von einem Marktzutritt abhalten und somit die sustainability des betreffenden Marktes zugunsten etablierter Anbieter erhöhen.[116] Sind dagegen nur fixe Kosten, jedoch keine sunk costs enthalten und existieren auf dem Markt keine künstlichen Zutrittsbeschränkungen, so handelt es sich um einen Markt, auf dem potentieller Wettbewerb möglich ist (sog. contestable market)[117] und auf dem in etwa die gleichen wohlfahrtsoptimalen Ergebnisse wie bei vollständiger Konkurrenz erzielt werden.[118]

Sollte ein derartiger Markt, der durch sog. hit and run competition[119] gekennzeichnet ist, produktionsbedingt nur von einem Monopolisten effizient versorgt werden können, so wäre den wettbewerbspolitischen Problemen auch durch eine Chadwick-Demsetz Lösung (siehe oben) beizukommen,[120] was auf einem Markt mit hohen sunk costs mangels Geboten nicht möglich sein dürfte.

1.3.2.1.3. Ruinöser Wettbewerb

Neben den Marktformen, die in der normativen Regulierungstheorie als natürliches Monopol gelten, gibt es Marktformen, die aufgrund struktureller und verhaltensspezifischer Besonderheiten zu ruinösem Wettbewerb neigen. Auch sie sind für die Regulierungstheorie von besonderem Interesse.

Die wettbewerbstheoretische und -politische Literatur enthält eine Fülle von Versuchen, wettbewerbliche Verhaltensweisen, die als ruinös, destruktiv, halsabschneiderisch, exzessiv, räuberisch etc. gekennzeichnet werden können, zu

---

115 Vgl. BAUMOL, William J. ; WILLIG, Robert D.: Fixed Costs..., a.a.O., S. 405; zum Problem der sunk costs vgl. auch den deutschsprachigen Artikel von BRAULKE, Michael: Contestable Markets - Wettbewerbskonzept mit Zukunft? In: WuW 12 (1983), S. 945 - 954; 951 f.

116 Vgl. BAUMOL, William J. ; WILLIG, Robert D.: Fixed Costs..., a.a.O., S. 418 ff.

117 Vgl. BAUMOL, William J. ; WILLIG, Robert D.: Fixed Costs..., a.a.O., S. 420; EBENDA, S. 420 heißt es: "The contestable market is a generalization of the case of pure competition, and it offers many of the same benefits."

118 Vgl. BAUMOL, William J. ; PANZAR, John C. ; WILLIG, Robert D.: Contestable Markets..., a.a.O., S. 44 f.

119 Vgl. die Verwendung des Begriffs "hit and run competition" für typisches Wettbewerbsverhalten auf einem contestable market bei CONCORDAN, William J. ; KARELS, Gordon V.: Rent-seeking behavior in the long-run. In: PC 46 (1985), Nr. 3, S. 227 - 246; 236

120 Vgl. BAUMOL, William J. ; PANZAR, John C. ; WILLIG, Robert D.: Contestable Markets..., a.a.O., S. 45 f.

erklären.[121] Die Ursachen, die diesen von der Wettbewerbsnorm abweichenden Verhaltensweisen zugrunde liegen, sind unterschiedlicher Natur. Ähnlichkeit besteht in einigen Folgen und in den Symptomen ruinösen Wettbewerbs[122].

Die überwiegende Zahl wettbewerbstheoretischer Arbeiten auf diesem Gebiet konzentriert sich auf ruinöse Wettbewerbshandlungen im Oligopol. Regulierungstheoretisch bedeutsam ist ruinöser Wettbewerb jedoch sowohl auf oligopolistisch als auch polypolistisch strukturierten Märkten[123].

Primäres Ziel der Oligopolisten ist die Verdrängung von Konkurrenten. Im Polypol dagegen ist es "objektiv unmöglich, durch gezielte Preisunterbietung (zu nicht kostendeckenden Preisen) Konkurrenten zu verdrängen"[124]. Diese Diskrepanz im Hinblick auf Verdrängung bzw. Nicht-Verdrängung von Konkurrenten dürfte eine wesentliche Ursache für die Kontroversen um die Bewertung ruinöser Konkurrenz sein.

Wegen der zahlreichen unterschiedlichen Bedeutungen des Begriffes "ruinöser Wettbewerb" soll hier insbesondere auf diejenige Form eingegangen werden, die Ausdruck eines verzögerten Anpassungsprozesses ist und regulierungstheoretisch im Vordergrund steht. Ein Anpassungsprozeß innerhalb der Anbietergruppe auf einem nicht konzentrierten Markt kann einerseits aufgrund eines nachhaltigen Nachfragerückgangs, andererseits aufgrund der Durchsetzung von technischem

---

[121] Vgl. den guten Überblick bei TOLKSDORF, Michael: Ruinöser Wettbewerb : Ein Beitrag zur Phänomenologie und wettbewerbspolitischen Behandlung einer marktwirtschaftlichen Fehlentwicklung. Berlin 1971 (Volkswirtschaftliche Schriften, hrsg. von J. Broermann, Heft 161), der auch die unterschiedlichen in der Fachliteratur vertretenen Meinungen diskutiert (S. 30 ff.); vgl. auch OBERENDER, Peter: Ruinöser Wettbewerb : Bemerkungen zu einem Buch von Michael Tolksdorf "Ruinöser Wettbewerb". In: ORDO 25 (1974), S. 305 - 316

[122] Vgl. TOLKSDORF, Michael: Ruinöser Wettbewerb. a.a.O., S. 29 ff.

[123] ARNDT, Helmut: Schöpferischer Wettbewerb und klassenlose Gesellschaft : zugleich ein Beitrag zur Preis- und Beschäftigungslehre, Berlin 1952 (Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 2), unterscheidet zwischen monopolistischen und isopolistischen Verwandlungsprozessen; an diese Vorstellung lehnt sich Tolksdorf, Michael: Ruinöser Wettbewerb..., a.a.O., S. 36, an: "a) Der ruinöse Wettbewerb als Oligopolkampf ist letztlich nichts anderes als die Beschreibung eines monopolistischen Verwandlungsprozesses; b) der ruinöse Wettbewerb als chronischer Preisverfall und chronisch unterdurchschnittliche Faktorentlohnung entspricht isopolistischen Verwandlungsprozessen."

[124] SCHMIDBAUER, Herbert: Allokation technischer Fortschritt und Wettbewerbspolitik. Tübingen 1974, S. 383

Fortschritt erforderlich sein.[125] In beiden Fällen sind Überkapazitäten die Folge. Die Wahrscheinlichkeit exzessiver Preisunterbietungen, die erst zum Stillstand kommen, wenn das Niveau der variablen Stückkosten erreicht wird, ist sehr groß. Trotz der resultierenden Verluste oder Gewinneinbußen scheiden Grenzproduzenten aus unterschiedlichen Gründen[126] nur sehr langsam aus dem Markt aus.

Die oben beschriebenen Verhaltensweisen werden in der Literatur auf unvollständige oder asymmetrisch verteilte Informationen zurückgeführt[127]. Ob dieses Problem durch regulatorische Eingriffe einer staatlichen Behörde gelöst werden kann und ob dadurch gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste vermeidbar sind, konnte bis heute nicht eindeutig geklärt werden.

Eine andere Art ruinöser Konkurrenz tritt auf stärker konzentrierten Märkten auf, wenn unter den Produzenten ein Machtgefälle vorhanden ist. In diesen Fällen kann ruinöser Wettbewerb zum Ausscheiden nicht marktmächtiger Produzenten führen, deren Verbleiben im Markt wettbewerbspolitisch erwünscht wäre. Staatliche Regulierung kann in diesen Fällen zur Vermeidung eines ineffizienten Ausscheidungsprozesses sinnvoll sein.

Dementsprechend unterscheidet BREYER drei Fälle eines "excessive competition"[128], auf die in den U.S.A. bei der Rechtfertigung von Regulierung bezug genommen wird:

- excessive competition in sich entwickelnden natürlichen Monopolen
- excessive competition bei zyklischen Nachfrageschwankungen (insbesondere bei leicht verderblichen Lebensmitteln) und

---

125 Vgl. TOLKSDORF, Michael: Ruinöser Wettbewerb. a.a.O., S. 202; zum technischen Fortschritt als Ursache für ruinöse Konkurrenz in nicht konzentrierten Märkten vgl. EBENDA, S. 95 ff.

126 Gründe für den schleichenden Ausscheidungsprozeß können traditionelle Verhaltensweisen sein, die eine Immobilität der Produktionsfaktoren implizieren, sowie hohe Fixkosten, wie sie z.B. bei den Eisenbahnen, bei der Schiffahrt oder beim Güterverkehr auftreten, vgl. MÜLLER, Jürgen ; VOGELSANG, Ingo: Staatliche Regulierung..., a.a.O., S. 42; zu empirischen Erkenntnissen bzgl. der Kostenstruktur gefährdeter Branchen, vgl. TOLKSDORF, Michael: Ruinöser Wettbewerb. a.a.O., S. 39 ff.

127 Vgl. KUPITZ, Rolf: Die Kreditwirtschaft als wettbewerbspolitischer Ausnahmebereich : Ein Beitrag zur ökonomischen Begründung der Regelungen des Gesetzes über das Kreditwesen und des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Thun und Frankfurt am Main 1983 (Reihe Wirtschaftswissenschaften, Bd. 293), S. 122

128 BREYER, Stephen: Regulation and its Reform. Cambridge, Mass. und London 1982, S. 30 ff.

- das sog. predatory pricing[129] auf stärker konzentrierten Märkten.

Die Begründungen für staatliche Eingriffe im Falle ruinöser Konkurrenz, die meist von Interessenvertretern der Industrie[130] vorgetragen werden, enthalten einen gewissen Plausibilitätsgrad. Die These, daß ein Markt wegen besonderer Struktur- und Verhaltensmerkmale dauerhaft durch ruinöse Konkurrenz so gefährdet werden kann, daß er - wie bei den Eisenbahnen bereits im letzten Jahrhundert geschehen - staatlicher Regulierung bedarf, ist wohlfahrtstheoretisch jedoch nur schwer oder überhaupt nicht haltbar[131].

1.3.2.1.4. Öffentliche Güter, externe Effekte und meritorische Güter

Die bisherige regulierungstheoretische Diskussion blieb auf private Güter[132] beschränkt. Neben diesen ist jedoch die Kategorie öffentlicher Güter[133] zu beachten. Die neuere (normative) Theorie der öffentlichen Güter begann mit einer Arbeit von Samuelson[134].

Wird ein Gut bei seiner Konsumtion nicht verbraucht (nicht-rivalisierender Konsum), d.h., ist sein Nutzen von der Konsumentenzahl weitgehend unabhängig, so spricht man von einem rein öffentlichen Gut[135]. Samuelson[136] definiert

---

[129] Zum predatory pricing vgl. AREEDA, Phillip ; TURNER, Donald F.: Predatory Pricing and Related Practices under Section 2 of the Sherman Act, In: Harvard L. R. 88 (1975), S. 697 - 733; CALVANI, Terry ; LYNCH, James M.: Predatory Pricing under the Robinson-Patman and Sherman Acts: An Introduction. In: ALJ 51 (1982), Nr. 3, S. 375 - 400; vgl. auch die hervorragende Arbeit von MÖSCHEL, Wernhard: Die Idee der rule of law und das Kartellrecht heute. In: ORDO 30 (1979), S. 295 - 312

[130] Vgl. z.B. TOLKSDORF, Michael: Ruinöser Wettbewerb. a.a.O., S. 29; SCHMIDBAUER, Herbert: Allokation..., a.a.O., S. 383 spricht bei derartigen Plädoyers von "Industrieverbandsvertreter-Jargon"

[131] Vgl. MÜLLER, Jürgen ; VOGELSANG, Ingo: Staatliche Regulierung..., a.a.O., S. 43

[132] Private Güter sind nach MUSGRAVE, Richard A. ; MUSGRAVE, Peggy B.: Public Finance in Theory and Practice. 4. Aufl., New York u.a. 1984, S. 67 "...goods which are rival in consumption, so that consumption by A renders consumption by B impossible. If a particular good is consumed by A, B will be excluded from the benefits."

[133] Nach MUSGRAVE, Richard A. ; MUSGRAVE, Peggy B.: Public Finance..., a.a.O., S. 67 sind öffentliche Güter (social goods) "...typical goods which are nonrival in consumption, so that the same benefit can be enjoyed by all members of the group. In this case, exclusion is undesirable and in many instances not feasible."

[134] Vgl. SAMUELSON, Paul A.: The Pure Theory of Public Expenditure. In: Review of Economics and Statistics, 36 (1954), S. 387 - 389

[135] Die Existenz öffentlicher Güter ist in der Literatur unumstritten. Probleme gibt es insbesondere hinsichtlich ihrer Definition sowie ihrer Abgrenzung zu anderen nicht rein privaten Gü-

dementsprechend: "A public good is one that enters two or more persons' utility." Klassische Beispiele sind: Landesverteidigung, Rundfunk, Fernsehen und Staudämme zur Verhütung von Flutkatastrophen.

Zusätzlich kommt bei dieser Art von Gütern meist das Problem hinzu, daß niemand von der Inanspruchnahme der Leistungen ausgeschlossen werden kann oder nur unter unverhältnismäßig hohen Kosten[137]. Würde man solche Güter trotz ihrer Besonderheiten marktmäßig bereitzustellen versuchen, wobei jedes Individuum entsprechend seinen Präferenzen zur Finanzierung beizutragen hätte, so würde das Problem entstehen, daß die Nachfrager ihre Präferenzen aus rationalem, eigennutzorientiertem Verhalten nicht zu erkennen geben würden (free rider-Problem)[138]. Folge davon wäre eine Unterversorgung mit diesen Gütern. Um dieses Versagen des Marktmechanismus zu heilen, kann z.B. eine übergeordnete Instanz (Staat) bei der Bereitstellung der Güter als Anbieter oder als Aufsichtsorgan (Regulierungsinstitution) im Kollektivinteresse eingeschaltet werden.

Eine nicht unproblematische Implikation bei Handels- oder Tauschgeschäften liegt in der Zurechnung aller Kosten und Nutzen auf die Tauschpartner. Ein Hausbesitzer, der seine Räume mit elektrischem Strom beheizt, bezahlt hierfür seine Stromrechnung. Die Heizkosten sind mit dieser Rechnung aber nicht vollständig abgegolten, wenn man annimmt, das Elektrizitätswerk arbeite mit Braunkohle und die Abgase würden ungefiltert an die Umwelt abgegeben werden. Die elektrische Heizung wird dann von denjenigen subventioniert, die verschmutzte

---

tern. Zum Problem der Abgrenzung vgl. RITTIG, Gisbert: Öffentliche Güter, öffentliche Unternehmungen und die oeconomia publica. In: OETTLE, Karl (Hrsg.): Öffentliche Güter und öffentliche Unternehmen : Beiträge zur Relevanz der Theorie der öffentlichen Güter für die öffentlichen Unternehmen. 1. Aufl., Baden-Baden 1984 (Schriftenreihe der Gft. f. öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Heft 25), S. 15 - 57 ; zum Marktversagen bei öffentlichen Gütern (Kollektivgüter, social goods) vgl. MUSGRAVE, Richard A. ; MUSGRAVE, Peggy B.: Public Finance..., a.a.O., S. 48 ff.

136 SAMUELSON, Paul A.: Pure Theory of Public Expenditure and Taxation. In: MARGOLIS Julius ; GUITTON, H. (Hrsg.): Public Economics, London und Basingstoke 1969, S. 98 - 123; 108, wählt diese Definition für seine analytische Arbeit über öffentliche Güter.

137 Z.B. durch eine Substitution von Fernsehsendeanlagen durch aufwendige Kabelnetze, durch die eine Benutzungskontrolle möglich wird.

138 Zum free rider- (Trittbrettfahrer-, Schwarzfahrer-) -Problem vgl. MUSGRAVE, Richard A. ; MUSGRAVE, Peggy B.: Public Finance..., a.a.O., S. 54, 66 f.

Luft konsumieren. Diese "Subvention" bezeichnet man als externe Kosten oder negative externe Effekte[139].

Externe Nutzen oder positive externe Effekte sind gegeben, wenn z.B. Flußwasser bei der Stromerzeugung erwärmt wird und als Folge hiervon die Erträge der Flußfischer steigen.

Der bereits von Pigou[140] untersuchte trade-off zwischen sozialen und privaten Kosten eines Gutes führt - ebenso wie beim Vorliegen öffentlicher Güter - zum Versagen des Marktes. Eine Korrektur der individuellen Präferenzen zur besseren Allokation der Ressourcen wäre auch hier durch staatliche Eingriffe mittels Steuern, Subventionen oder Regulierung des Marktes möglich.

Eine marktgerechte Lösung zur Bewältigung von Externalitäten könnte nach Meinung namhafter Property Rights-Theoretiker[141] auch mittels genau definierter Eigentumsrechte an jeglicher Art von Gütern, wie z.B. dem Recht auf saubere Luft, erreicht werden.

Die seit ihrem Erscheinen stark beachtete Arbeit von Coase[142] zeigt jedoch, daß im Fall externer Effekte staatliche Eingriffe zur optimalen Faktorallokation - bei Abstraktion von Transaktionskosten[143] - nicht notwendig sind, da Effizienz auch aus Verhandlungen der betroffenen Parteien unabhängig von deren gesetzlicher Position[144] resultiert. Bei Eingriffen durch den Staat geht es in Coase's Ansatz lediglich um Verteilungsprobleme. Werden Transaktions- und Informa-

---

139 Zum Problem externer Effekte und ihrer wirtschaftspolitischen Behandlung vgl. ARROW, Kenneth J.: Political and Economic Evaluation of Social Effects and Externalities. In: MARGOLIS, Julius (Hrsg.): The Analysis of Public Output, N.Y. 1970, S. 1 - 23; MUSGRAVE, Richard A. ; MUSGRAVE, Peggy B.: Public Finance..., a.a.O., S. 71 ff.; DAVIS, Otto A. ; KAMIEN, Morton I.: Externalities, Information and Alternative Collective Action. In: HAVEMANN, Robert H. ; MARGOLIS, Julius (Hrsg.): Public Expenditure and Policy Analysis. 2. Aufl., Boston u.a. 1977, S. 82 - 104; KRÜSSELBERG, Hans-Günther: Umwelteffekte in Marktwirtschaften. In: List Forum 13 (1985), Heft 2, S. 101 - 117; 110 ff.

140 Vgl. PIGOU, Arthur C.: The Economics of Welfare. 4. Aufl., London 1962, S. 172 ff.; vgl. auch BOWLES, Roger: Law and the Economy, 1. Aufl., Oxford 1982, S. 26 ff.

141 Vgl. z.B. DEMSETZ, Harold: The Exchange and Enforcement of Property Rights. In: JLE 7 (1964), S. 11 - 26; 18 ff.

142 Vgl. COASE, Ronald H.: The Problem of Social Cost. In: JLE 3 (1960), S. 1 - 44

143 Zum Problem der Transaktionskosten im Kontext externer Effekte vgl. CHEUNG, Steven N. S.: The Myth of Social Cost : A critique of welfare economics and the implications for public policy. 1. Aufl., Lancing, Sussex 1978, S. 14 ff.

144 Vgl. COASE, Ronald H.: The Problem..., a.a.O., S. 8

tionskosten mit ins Kalkül einbezogen, so zeigt sich, daß es auf privater Ebene nur dann zu wohlfahrtssteigernden Austausch- und Verhandlungsprozessen kommt, wenn die Kosten dieser Markttransaktionen ihren Nutzen nicht übersteigen[145]. Bei komplizierten rechtlichen Problemen erwägt Coase[146] staatliche Markteingriffe durch Verwaltungsbehörden, wobei er die Kosten staatlicher Regulierungsaufgaben nicht außer acht läßt. Staatlichen Regulierungseingriffen im Falle externer Effekte sollten - zur Erzielung ökonomisch akzeptabler Ergebnisse - stets detaillierte Untersuchungen der Probleme vorausgehen.[147]

Ein Sonderproblem des Marktversagens, das bei öffentlichen und privaten Gütern gleichermaßen auftreten kann, erwächst aus der Existenz meritorischer bzw. demeritorischer Güter. Bei ihnen besteht eine Diskrepanz zwischen den Nutzeneinschätzungen privater Nachfrager und jenen besser informierter staatlicher Institutionen.[148] Beispiele für meritorische Güter sind Schulbildung, Sicherheitsmaßnahmen und Gesundheitsvorsorge; im Falle demeritorischer Güter Alkohol und Drogen.

In den vorangegangenen Abschnitten konnte gezeigt werden, weshalb eine laissez faire-Wirtschaft unter bestimmten Umständen (öffentliche Güter, externe Effekte) zu Ineffizienzen führt. Ineffizienz ist dabei gleichbedeutend mit Marktversagen. Der Markt ist nicht in der Lage, wohlfahrtsoptimale Ergebnisse hevorzubringen. Als Lösungsmöglichkeiten zu diesem Dilemma wurden z.B. Veränderungen an Eigentumsrechten und staatliche Regulierungseingriffe vorgeschlagen. Viele durch öffentliche Güter oder externe Effekte hervorgerufene Probleme können aus normativer Sicht durch Regulierungsmaßnahmen gelöst werden. Es sollte aber auch beachtet werden, daß Eingriffe des Staates ebenso mit Problemen behaftet sind. So führt z.B. Wettbewerb im Falle öffentlicher Güter zu einer Unter-

---

[145] Vgl. COASE, Ronald H.: The Problem..., a.a.O., S. 15 ff.

[146] Vgl. COASE, Ronald H.: The Problem..., a.a.O., S. 17 f.

[147] Hierzu schreibt COASE, Ronald H.: The Problem..., a.a.O., S. 18 f.: " It is my belief that economists, and policy-makers generally, have tended to over-estimate the advantages which come from governmental regulation. But this belief, even if justified, does not do more than suggest that government regulation should be curtailed. It does not tell us where the boundary line should be drawn. This, it seems to me, has to come from a detailed investigation of the actual results of handling the problem in different ways."

[148] MUSGRAVE, Richard A. ; MUSGRAVE, Peggy B.: Public Finance..., a.a.O., S. 78, definieren meritorische bzw. demeritorische Güter als "...goods the provision of which society (as distinct from the preferences of the individual consumer) wishes to encourage or, in the case of demerit goods, to deter."; zur weiteren Vertiefung vgl. EBENDA, S. 76 ff.

versorgung der Bürger mit diesen Gütern. Falsch verstandene Regulierung kann aber leicht das Gegenteil bewirken und ebenso schädlich sein, worauf z.B. Coase und andere Autoren bereits hingewiesen haben.

Da mit den oben diskutierten Fällen von Marktversagen längst nicht alle Gründe für regulatorische Markteingriffe des Staates erklärt werden konnten, sollen in den folgenden Abschnitten weitere Gründe aufgezeigt werden, mit denen sich staatliche Regulierungsmaßnahmen begründen lassen.

1.3.2.2. Sonstige Begründungen für Regulierungseingriffe

Im folgenden sollen weitere Gründe für staatliche Regulierungseingriffe erörtert werden, die nicht zwingend unter Abschnitt 1.3.2.1. oder 1.3.2.3. zu subsumieren sind. Diese Gründe, die zum Teil mit den in den vorangehenden Abschnitten genannten Gründen kompatibel sind, sollen im Hinblick auf das Untersuchungsziel der Arbeit: Deregulierung, nur kurz erörtert werden.

1.3.2.2.1. Unzureichende Marktinformation

Nicht jedermann hat gleichermaßen Zugang zu Informationen, die im Marktprozeß für alle Teilnehmer von Bedeutung sind. In einer Studie des U.S. SENATE[149] heißt es:

> "Correcting inadequacies concerning information is often a valid basis for government intervention of one form or another. The costs of providing information are not easily chargeable to those who are thereby benefited. For that reason, the market may underprovide information."

Bei den angedeuteten Informationen kann es sich z.B. um Wissen handeln, das den Produzenten zur Verfügung steht, den Konsumenten jedoch vorenthalten wird, oder um Informationen, die für den einzelnen zu teuer sind.[150] Beispiele für Regulierungseingriffe, deren eigentliche Ursache auf Informationsverzerrungen zurückgeführt werden können, sind z.B. gesetzliche Mindestanforderungen im Waren- und Dienstleistungsverkehr oder bestimmte Normvorschriften.[151]

---

[149] U.S. SENATE, COMMITTEE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS: Study on Federal Regulation, Vol. VI, a.a.O., S. 279

[150] Vgl. SHAPIRO, Carl: Consumer Protection Policy in the United States. In: ZgS 139 (1983), Nr. 3, S. 527 - 544; 529 ff.

[151] Vgl. SHAPIRO, Carl: Consumer Protection...a.a.O., S. 539 ff.

Diese Art der Regulierung reicht von Bestimmungen über verbotene und zugelassene Zutaten in Lebensmitteln und Publizitätspflichten im Banken- und Versicherungsbereich bis hin zu Regelungen über die Zulassung zu bestimmten Berufen.[152]

1.3.2.2.2. Unsicherheit und Risiko

Eng verbunden mit dem letzten Punkt sind Eingriffe in die Wirtschaft zum Schutze der Verbraucher vor Unsicherheiten und nicht vorhersehbaren Risiken. Die Vorhersehbarkeit von Risiken ist eine Frage der zur Verfügung stehenden Informationen. Da es sich bei den benötigten Informationen aber um zukunftsbezogene Daten handelt, die niemandem zur Verfügung stehen, kann es im Interesse aller sinnvoll sein, die Entwicklung gewisser Branchen mittels Regulierung in geordneten und für alle Beteiligten leicht überschaubaren Bahnen verlaufen zu lassen.[153] Eine Erklärung für diese Zusammenhänge geben OWEN/BRAEUTIGAM:[154]

> "It is well known that free market economies are subject not merely to the greater or lesser periodic booms and busts of the various cycles of macroeconomic activity, but also to sudden and total dislocation of particular micro-sectors as a result of shifts in technology and demand. The free market is, in a word, risky. It is reasonable to suppose that most people wish to reduce the risks that they face, and even that they will pay something to reduce the risks, at least when the risk of a very great loss is present."

In Bereichen wie dem Banken- und Versicherungsgewerbe besteht das Interesse aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht so sehr an einer konjunkturunabhängigen geschäftlichen Kontinuität, als vielmehr an einer dauerhaften finanziellen Gesundheit der Unternehmen über alle Krisenzeiten hinweg.[155]

---

[152] Vgl. SHAPIRO, Carl: Consumer Protection...a.a.O., S. 541 f.

[153] FIORINA, Morris P.: Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process? In: PC 39 (1982), S. 33 - 66; 55 meint: "Uncertainty is a pervasive theme, or collection of themes, in the literature on regulatory origin."

[154] OWEN, Bruce M. ; BRAEUTIGAM, Ronald: The Regulation Game : Strategic Use of the Administrative Process. Cambridge, Mass. 1978, S. 25; vgl. auch EYNERN von, Gert: Das öffentlich gebundene Unternehmen. In: Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen 4 (1958), S. 1 - 59; 13

[155] So bemerkt EYNERN, Gert von: Das öffentlich gebundene Unternehmen. In: Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen 4 (1958), S. 1 - 59; 9, in bezug auf öffentlich gebundene Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland, die mit den regulated industries in den USA vergleichbar sind: "Es ist seltsam, aber naheliegend, daß an der Sicherheit und Gesundheit

1.3.2.2.3. Versorgungssicherheit

Aspekte der Versorgungssicherheit können nicht nur im Falle der Nahrungsmittel- bzw. der Grundnahrungsmittelversorgung, sondern auch in anderen Wirtschaftssektoren regulatorische Eingriffe rechtfertigen. Dabei ist insbesondere an alle Einrichtungen zu denken, die zur Infrastruktur eines Landes zählen, wie Energieversorgung, Wasserwirtschaft, Verkehrsbedienung und Nachrichtenübermittlung. Ferner kann Regulierung zum Zwecke der Versorgungssicherheit auch im Bankenbereich eine gewisse Rolle spielen, da das Bankensystem in einer Volkswirtschaft für die Versorgung mit Zahlungsmitteln verantwortlich zeichnet, welche für das Funktionieren des realwirtschaftlichen Sektors unabdingbar ist.

1.3.2.2.4. Staatliches Prestige

Bringt die Förderung bestimmter Wirtschaftsbranchen Vorteile für den Zentralstaat in Form eines verbesserten Images, so kann dies ein Grund für Regulierungseingriffe sein. Das Instrument der Regulierung im Falle staatlicher Prestigeaufbesserung wird meist dann angewandt, wenn der Staat kein Geld für Subventionen aufbringen kann oder will, wie dies z.B. zu Beginn der amerikanischen Luftfahrtregulierung weitgehend der Fall war.[156]

1.3.2.2.5. Sicherheitsüberlegungen

Durch Sicherheitsanforderungen, die von seiten des Staates an bestimmte Leistungen oder Produkte gestellt werden, wird der Wettbewerb unter den verschiedenen Herstellern kaum eingeschränkt; diese Art der Regulierung soll daher nicht Gegenstand der folgenden Überlegungen sein. Hier geht es vielmehr um die These, daß ein unter Wettbewerbsdruck stehender Anbieter, von dessen Leistungen Gefahren für Leben und Gesundheit der Nachfrager ausgehen können, ein größeres Sicherheitsrisiko für die Gesellschaft darstellt, als ein Anbieter, der keinem oder kaum Wettbewerb ausgesetzt ist.[157] Steht eine Branche wie die Luftfahrt oder ein Berufsstand wie die Ärzte unter extrem hohem Konkurrenzdruck, der un-

---

eines solchen Unternehmens außer den Kunden und dem Staat auch seine Konkurrenten interessiert sind."

[156] Vgl. Abschnitt 2.2.

[157] Vgl. GELLHORN, Ernest ; PIERCE, Jr., Richard J.: Regulated Industries..., a.a.O., S. 260

ter Umständen sogar ruinöse Züge annehmen kann, so wäre es denkbar, daß dieser Druck zu Lasten der Sicherheit[158] oder der Gesundheit der Nachfrager geht.

Trifft die o.g. These zu, so wären Regulierungsaktivitäten zur Minderung des Wettbewerbsdruckes in den betreffenden Fällen dann sinnvoll, wenn die Anbieter als Folge der Regulierung Sicherheitsaspekte vor Gewinnerzielungsaspekten in den Vordergrund stellen würden.

1.3.2.2.6. Verteidigungsüberlegungen

Viele regulierungspolitische Aktivitäten, auf die hier im Einzelnen nicht näher eingegangen werden soll, werden ökonomisch erst begreiflich, wenn auch verteidigungspolitische Aspekte in das Kalkül einbezogen werden. Bereiche, für die der Grund staatlicher Regulierung (teilweise) in der Verbesserung der Landesverteidigung zu suchen ist, sind insbesondere der Verkehrs- und der Nachrichtenübertragungssektor.

1.3.2.2.7. Soziale und verteilungspolitische Aspekte

Untersucht man die Gründe, die historisch zu regulatorischen Eingriffen des Staates in die Privatwirtschaft geführt haben, so zeigt sich, daß oftmals soziale bzw. verteilungspolitische Gründe[159] im Vordergrund standen. In den letzten Jahren ist in den USA eine neue Diskussion entbrannt, bei der es um Regulierungseingriffe geht, die von ihren Befürwortern aus sozialen Gründen gefordert werden (sog. lifeline discussion)[160].

---

[158] Der scharfe Preiswettbewerb unter den US-amerikanischen Luftfahrtgesellschaften hat im März 1986 zu Bußgeldern und Auflagen der Federal Aviation Administration (FAA) an Eastern Airlines wegen Verletzung der Wartungsvorschriften geführt. Die US-amerikanischen Statistiken zeigen, daß der relative Anteil der Ausgaben für technische Wartung an den Gesamtausgaben deutlich gesunken ist, vgl. z.B. ENDRESS, Achim: Am amerikanischen Himmel tobt ein gnadenloser Preiskampf. In: SZ vom 2. April 1986, S. 11

[159] Vgl. auch GELLHORN, Ernest ; PIERCE, Jr., Richard J.: Regulated Industries..., a.a.O., S. 63 ff.

[160] Zum lifeline Konzept vgl. HORWITZ, Sari: Phone, Banking Lifelines Sought For Nation's Poor : Minimal Services Called Essential In Today's Technological Society. In: TWP vom 10. März 1985, S. G1 und G4; HORWITZ, EBENDA, S. G1, sagt: "The lifeline concept was pioneered by utility companies to assure that the poor and elderly continued to receive heat and electricity service in the winter month. With the large customer cost increases, the lifeline concept has spilled over into the banking and telephone industries, where costs to the consumer are expected to double or triple by the end of the decade."

Von allen Regulierungsarten hat z.B. die Preisregulierung im Monopol solange ihre Berechtigung, wie zum Erreichen der angestrebten sozialen Ziele keine effizienteren wirtschaftspolitischen Instrumente zur Verfügung stehen bzw. deren Einsatz aus Praktikabilitätsgründen nicht zweckmäßig wäre.

1.3.2.2.8. Schutz bereits existierender Regulierung

Da Regulierung den Wettbewerb in der Regel nicht völlig außer Kraft setzt, sondern ihn lediglich partiell substituiert, kann die Dynamik des Restwettbewerbs zu Problemsituationen führen, die auch für Wettbewerbstheoretiker nur schwer vorhersehbar sind. Man könnte nun die These vertreten, daß Regulierung ein dynamischer Prozeß ist, der durch eine Folge von Vorstoß- und Verfolgungsphasen gekennzeichnet werden kann, in denen sich die Regulierungsbehörden (oder auch der Gesetzgeber) und die von den Regulierungsmaßnahmen direkt oder indirekt betroffenen Unternehmen - zum einen bei der Durchsetzung wettbewerblicher Elemente (Auffinden von Schlupflöchern etc.) und zum anderen bei der Neutralisierung wettbewerbspolitisch unerwünschter Entwicklungen - gegenseitig abwechseln. Dieses Phänomen der regulatorischen Interdependenz soll im folgenden näher konkretisiert werden.

Der Schutz bereits existierender Regulierung als Ursache für neue Regulierungsmaßnahmen kann innerhalb eines bestehenden Marktes oder aber markt- bzw. branchenübergreifend relevant sein.

Wird auf einem Markt zur Verhinderung ruinösen Wettbewerbs eine Mindestpreisregulierung eingeführt, so kann das Ziel der Regulierung i.d.R. nur erreicht werden, wenn die Preisregulierung von weiteren Regulierungsmaßnahmen, wie Qualitäts- und Marktzutrittsvorschriften, begleitet wird. Da dies im ersten Regulierungsstadium oft versäumt wird, kommt es als Folge eines unausgereiften Regulierungssystems oft zu nachträglichen Regulierungseingriffen.[161]

---

[161] Vgl. GREEN, Mark ; NADER, Ralph: Economic Regulation..., a.a.O., S. 874; so weist z.B. KLEINSTEUBER, Hans J.: Politik und Wirtschaft in den USA : Staatliche Enthaltsamkeit schützt keineswegs vor bürokratischer Schwerfälligkeit und Monopolisierung. In: LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (Hrsg.): USA. Stuttgart, Berlin u.a. 1980, S. 124, auf die mit einer institutionellen Regulierungsexpansion verbundenen Probleme hin: "Unter bestimmten Bedingungen führten regulierende Staatseingriffe auch zu massiven Fehlentwicklungen, daß der staatlich-administrierte Apparat durch die Errichtung neuer Behörden (diesmal Ministerien) versuchte, korrigierend einzugreifen."

Ebenso wie Regulierung zu einem fortwährenden Prozeß von Regulierungsverbesserungen innerhalb eines Marktes führen kann, kann die Erfüllung der Regulierungsaufgaben auch eine Ausdehnung der Regulierung auf Märkte erfordern, zu denen enge Substitutionsbeziehungen bestehen. GELLHORN/ PIERCE[162] sehen das Problem folgendermaßen:

> "The emergence of unregulated competition for firms that are subject to price regulation can, in some circumstances, form the basis for the extension of regulation to the new unregulated competition in order to permit the original regulatory scheme to serve some of its purposes effectively. This extension of regulation to protect existing regulation typically occurs in one of two situations-when unregulated competition threatens to undermine minimum price regulation, and when unregulated competition threatens to interfere with the pursuit of social policies through rate design."

Eine Ausdehnung der Regulierung auf neue Märkte tritt insbesondere nach technischen Neuerungen auf, die vom ursprünglichen Regulierungssystem bis dahin unberücksichtigt geblieben sind, wie dies im Verkehrssektor[163] zum Teil der Fall war.[164]

In den vorangegangenen Abschnitten wurde versucht, eine erschöpfende Auswahl an Regulierungsgründen aufzuzeigen, die als Rechtfertigung seit den ersten Anfängen regulatorischer Aktivitäten genannt wurden. Obgleich sie, gemessen an den Erkenntnissen der normativen Regulierungstheorie, nicht immer haltbar sind, kommt diesen Regulierungsgründen in der wirtschaftspolitischen Argumentation eine gewisse Bedeutung zu.

1.3.2.3. Public Choice-Ansätze

1.3.2.3.1. Die Erweiterung der Regulierungstheorie durch public choice-theoretische Ansätze

Unabhängig von der normativen Theorie der Regulierung, mit deren Hilfe Regulierungseingriffe und das Funktionieren des Regulierungssystems in der Rea-

---

[162] GELLHORN, Ernest ; PIERCE, Jr., Richard J.: Regulated Industries..., a.a.O., S. 69

[163] So dehnte sich z.B. die Regulierung vom Eisenbahnverkehr schnell auf den Lkw-, Bus- und Luftverkehr aus.

[164] Vgl. GELLHORN, Ernest ; PIERCE, Jr., Richard J.: Regulated Industries..., a.a.O., S. 264 ff.

lität nicht ausreichend erklärbar sind, wollen wir versuchen, diese Lücke mit Hilfe wichtiger Arbeiten aus der Public Choice-Theorie[165] zu füllen. Der Hauptgrund für die Schwäche der normativen Theorie liegt nicht so sehr an ihrer normativen Ausrichtung, als vielmehr an der fehlenden Endogenisierung politischer und bürokratischer Subsysteme, denen in den Ansätzen der Public Choice-Theorie besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Ein neuer Zweig der Regulierungstheorie war insbesondere deshalb notwendig, weil zahllose empirisch zu beobachtende Regulierungseingriffe nicht zur Korrektur von Marktversagen vorgenommen worden sind, sondern vielmehr zur Einkommensumverteilung im Interesse einflußreicher Gruppen. MUELLER[166] beschreibt die neue Theorierichtung folgendermaßen:

> "Public choice can be defined as the economic study of nonmarket decisionmaking, or simply the application of economics to political science. The subject matter of public choice is the same as that of political science: the theory of the state, voting rules, voter behavior, party politics, the bureaucracy, and so on. The methodology of public choice is that of economics, however. The basic behavioral postulate of public choice, as for economics, is that man is an egoistic, rational, utility maximizer."

Einige Ansätze haben unter dem Namen "Positive Theorie der Regulierung" oder unter "public choice theory of regulation" Eingang in die Regulierungstheorie gefunden. In den USA ist diese Theorierichtung "...im wesentlichen Produkt der Chicago-Schule"[167].

Im folgenden Abschnitt soll zunächst auf diejenigen Arbeiten eingegangen werden, die für die Entwicklung der positiven Theorie der Regulierung entscheidende Impulse gegeben haben.

Danach werden wichtige Beiträge zur positiven Theorie der Regulierung abgehandelt. Besonderes Augenmerk richtet sich auf spezielle Teilgebiete dieser

---

[165] Über die Namensgebung dieser Theorierichtung besteht im deutschsprachigen Raum keine Einigkeit; vgl. HILLINGER, Claude ; HOLLER, Manfred J.: Zum Begriff der ökonomischen Theorie der Politik. In: HILLINGER, Claude ; HOLLER, Manfred J. (Hrsg.): Ökonomische Theorie der Politik : Eine Einführung. München 1979, S. 15; einen Überblick über die verschiedenen Teilgebiete gibt FREY, Bruno S.: Moderne Politische Ökonomie : Die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik. München und Zürich 1977, S. 91 ff.

[166] MUELLER, Dennis C.: Public choice. 1. Aufl., London, New York, u.a. 1979, S. 1

[167] WEIZSÄCKER, Carl C.: Staatliche Regulierung - positive und normative Theorie. In: SZVS 118 (1982), Nr. 3, S. 325 - 343; 334

Theorierichtung, in denen die regulatory commissions und ihre Entscheidungsträger als selbständige Bürokraten im Mittelpunkt der Analyse stehen.

1.3.2.3.2. Die Beiträge von Downs, Olson und Niskanen

DOWNS' THEORIE[168] baut auf der Schumpeterschen Theorie der Demokratie auf, deren Kernpunkt der "Konkurrenzkampf um die Stimmen des Volkes..."[169] ist. SCHUMPETER's deskriptive Arbeit versucht den demokratischen Prozeß mit all seinen Institutionen und Mechanismen sowie den damit verbundenen Problemen zu beschreiben; es läßt sich aber nicht leugnen, daß er als Ökonom das Wettbewerbsmodell auf den demokratischen Wahlprozeß zu übertragen versucht hat.[170] Dasselbe gilt auch für die Arbeit von DOWNS.[171] Sein Verdienst besteht darin - trotz Kenntnis der Komplexität einer Konkurrenzdemokratie mit ihren Institutionen und Verhandlungssystemen - ein rein positives Modell[172] entwickelt zu haben. Es enthält als Hauptakteure im Prinzip nur die politischen Parteien und die Wähler. Parteien bzw. ihre Mitglieder und die Wähler werden als homines oeconomici betrachtet. Sie verfolgen nur eigennützige Ziele, was im folgenden näher beleuchtet werden soll:

> "...das Hauptziel jeder Partei ist der Wahlsieg. Daher zielt alles, was sie tut darauf ab, die Zahl der für sie abgegebenen Stimmen zu maximieren, und sie behandeln ihr politisches Programm lediglich als Mittel zum Zweck.....Das Motiv ihrer Mitglieder ist jedoch ihr persönliches Verlangen nach Einkünften, Prestige und Macht, die mit staatlichen Ämtern verbunden sind."[173]

Die Wähler auf der anderen Seite des "Marktes" werden bei einer Wahl ihren Nutzen zu maximieren versuchen, den sie aus den Vorteilen erhalten, die mit

---

168 Vgl. DOWNS, Anthony: Ökonomische Theorie der Demokratie/ WALENTIK, Leonhard (Übers.), Tübingen 1968, S. 34

169 SCHUMPETER, Joseph A.: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie/ PREISWERK, Susanne (Übers.), 4. Aufl., München 1975 (Uni - Taschenbücher 172), S. 428; zu den Vorläufern der Schumpeter'schen Theorie der Konkurrenzdemokratie vgl. TULLOCK, Gordon: Theoretical Forerunners. In: BUCHANAN, James M. ; TULLOCK, Gordon: The Calculus of Consent : Logical Foundations of Constitutional Democracy. 5. Aufl., Ann Arbor 1974, S. 323 - 340

170 Vgl. SCHUMPETER, Joseph A.: Kapitalismus,..., a.a.O., S. 430

171 Zur Theorie von DOWNS vgl. auch BARRY, Brian M.: Neue Politische Ökonomie : Ökonomische und Soziologische Demokratie / SEYDA, Horst (Übers.), Frankfurt am Main und New York 1975, S. 107 ff.; vgl. auch HERDER-DORNEICH ; GROSER, Manfred: Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs. 1. Aufl., Göttingen 1977, S. 121 ff.

172 Vgl. DOWNS, Anthony: Ökonomische Theorie..., a.a.O., S. 34

173 DOWNS, Anthony: Ökonomische Theorie..., a.a.O., S. 34

dem Sieg der von ihnen favorisierten Partei verbunden sind.[174] Vorteile können aus der gesamten Regierungspolitik erwachsen und sowohl aus begünstigenden Gesetzen oder unentgeltlichen Leistungen bestehen. Die Determinanten, die das Verhalten der Wähler und der Parteien beeinflussen, nehmen bei DOWNS breiten Raum ein. Hierzu zählt insbesondere die Ungewißheit, der die politischen Parteien ausgesetzt sind, sowie die Informationskosten, welche für die (uninteressierten) Wähler und daher für das Wahlergebnis von großer Bedeutung sind. Interessengruppen[175] sind in der Lage, (selektive oder verzerrte) Informationen unentgeltlich zur Verfügung zu stellen und damit das Wahlergebnis entsprechend ihren Vorstellungen zu beeinflussen.

DOWNS leitete in seiner Theorie zahlreiche Konklusionen ab, von denen einige für die Regulierungstheorie unmittelbar von Bedeutung sind:

> "S a t z 7. Demokratische Regierungen neigen dazu, in ihren Maßnahmen die Produzenten gegenüber den Konsumenten zu begünstigen."[176]
>
> "S a t z 14. Die Bürger, die über eine bestimmte Streitfrage jeweils am besten informiert sind, sind jene, auf deren Einkommen sie sich direkt auswirkt, d.h. jene, die ihre Einkommen in dem betreffenden politischen Bereich verdienen."[177]
>
> "S a t z 19. Ceteris paribus ist der Prozentsatz der Stimmenthaltungen bei den Bürgern mit niedrigem Einkommen höher als bei den Bürgern mit hohem Einkommen."[178]
>
> "S a t z 21. Wenn die Kosten des Wählens wesentlich herabgesetzt werden, steigt die Wahlbeteiligung stark an."[179]

Eine bedeutende Rolle spielen bei der Einführung von Regulierungsvorschriften auch gesellschaftliche und politische Interessengruppen, da sie entscheidenden Einfluß auf den Ausgang demokratischer Wahlen und damit Einfluß auf die Politik eines Landes haben.

---

[174] Vgl. DOWNS, Anthony: Ökonomische Theorie..., a.a.O., S. 35 ff.

[175] Nach DOWNS, Anthony: Ökonomische Theorie..., a.a.O., S. 86, sind Interessengruppen "Führer, die versuchen, die Regierung zur Verwirklichung einer bestimmten, für sie vorteilhaften Politik zu bewegen, in dem sie behaupten, Wähler zu repräsentieren."

[176] DOWNS, Anthony: Ökonomische Theorie..., a.a.O., S. 291 (im Original kursiv gedruckt)

[177] DOWNS, Anthony: Ökonomische Theorie..., a.a.O., S. 292 (im Original kursiv gedruckt)

[178] DOWNS, Anthony: Ökonomische Theorie..., a.a.O., S. 293 (im Original kursiv gedruckt)

[179] DOWNS, Anthony: Ökonomische Theorie..., a.a.O., S. 293 (im Original kursiv gedruckt)

O L S O N[180] hat sich mit Interessengruppen in einer repräsentativen Demokratie beschäftigt. Im Vorfeld hierzu macht er folgende grundlegende Feststellung:

> "The idea that group interests are absolutely fundamental determinants of economic and political behavior is accepted by many, perhaps most political scientists."[181]

Ihm geht es nicht nur um rein öffentliche Güter, nach denen die verschiedenen Interessengruppen trachten:

> "There is no suggestion here that states or other organizations provide o n l y public or collective goods. Governments often provide noncollective goods like electric power, for example, and they usually sell such goods on the market much as private firms would do."[182]

OLSON[183] trug entscheidend zur Klärung der Frage bei, welche Gründe Individuen zu kollektivem Handeln veranlassen können. Er zeigte, daß es bei kollektiven Aktivitäten eine Disparität zwischen großen und kleinen Gruppen gibt: Große Gruppen können wegen des free rider-Verhaltens der Individuen nur dann erfolgreich agieren, wenn ihre Mitgliedschaft auf Zwang beruht oder wenn die Mitglieder direkte Leistungen von der Gruppenorganisation erhalten, die Nichtmitgliedern nicht zugänglich sind.[184] Bei kleinen Gruppen dagegen ist nach

---

[180] Vgl. OLSON, Mancur: The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups. 8. Aufl., Cambridge, Mass. und London 1980

[181] OLSON, Mancur: The Logic..., a.a.O., S. 117; zum Einfluß politischer und industrieller Machtgruppen auf die staatliche Wettbewerbsordnung vgl. die interessanten Ausführungen von EUCKEN, Walter: Grundsätze..., a.a.O., S. 327 ff.; vgl. auch MERKL, Peter H. ; RAABE, Dieter: Politische Soziologie der USA: Die konservative Demokratie. Wiesbaden 1977 (Systematische Politikwissenschaft; Bd. 9), S. 105 ff.; KAISER, Joseph H.: Die Repräsentation organisierter Interessen. Berlin 1956, S. 66 f., bemerkt zu den pressure groups in den U.S.A.: "Es ist heute in Amerika schon fast ein Gemeinplatz, daß Verfassungsrecht und Politik der Vereinigten Staaten ohne Kenntnis der Pressure Groups nicht voll verständlich sind. Pressure Groups sind organisierte Gruppen mit dem Ziel, die gesetzgebenden Körperschaften, die Exekutive und teilweise auch die Justiz mit eigenen Interessen zu beeinflussen, schon auf die Wahl der Parlamentsabgeordneten durch Empfehlung oder Ablehnung einzuwirken und selbst die öffentliche Meinung für oder gegen anstehende politische Entscheidungen einzunehmen. Der Ausdruck Pressure Group wird synonym mit Interest Group gebraucht, ist aber geläufiger als dieser..."

[182] OLSON, Mancur: The Logic..., a.a.O., S. 16 (im Original kursiv gedruckt)

[183] Vgl. OLSON, Mancur: The Logic..., a.a.O., S. 5 ff.

[184] Vgl. OLSON, Mancur: The Logic..., a.a.O., S. 12 ff.; vgl. hierzu auch KIRSCH, Guy: Neue Politische Ökonomie. 2. neubearbeitete Aufl., Düsseldorf 1983 (Wisu-Texte), S. 73 ff.

OLSON[185] die Wahrscheinlichkeit sehr groß, daß gemeinsame Interessen verfolgt werden, auch wenn zur Mitgliedschaft kein Zwang besteht.

Eine wichtige Gruppe von weitgehend autonomen Entscheidungsträgern sind in einer repräsentativen Demokratie die Bürokraten, deren Einfluß auf die einzelnen Bürger und auf das Funktionieren des gesamten Regulierungssystems nicht vernachlässigt werden darf. Obgleich Bürokraten der Allgemeinheit dienen sollten, verfolgen auch sie individuelle, eigennutzorientierte Ziele. Bedeutende Beiträge zur Bürokratietheorie stammen von DOWNS[186] sowie von NISKANEN[187], auf die hier jedoch nur noch kurz eingegangen werden soll.

DOWNS entwickelte ein Lebenszyklusmodell über "bureaus", wobei er den Bürokraten und deren Charakteren besondere Beachtung schenkte. Nach NISKANEN besteht für einen Bürokraten eine enge Korrelation zwischen der Maximierung seines Nutzens[188] und der Maximierung seines Budgets.[189] Bei seiner Analyse steht das Verhältnis der Bürokratie zur Legislative im Vordergrund, das er als bilaterales Monopol betrachtet, in dem die Bürokratie dominiert.[190]

1.3.2.3.3. Die politische Durchsetzbarkeit von Regulierungsinteressen und ihre Determinanten

1.3.2.3.3.1. Vorbemerkungen

Beschäftigt man sich mit den Arbeiten von Downs, Olson und Niskanen, so wird trotz der relativ starken Vereinfachungen klar, daß das für den Output an staatlichen Leistungen relevante Politsystem eine sehr komplexe Struktur von Beziehungen aufweist. So ist es auch verständlich, daß in den angesprochenen Arbei-

---

185 Vgl. OLSON, Mancur: The Logic..., a.a.O., S. 22 ff.; 53 ff.

186 Vgl. DOWNS, Anthony: Inside Bureaucracy. Boston 1967

187 NISKANEN Jr., William A.: Bureaucracy and Representative Government. 1. Aufl., Chicago 1971

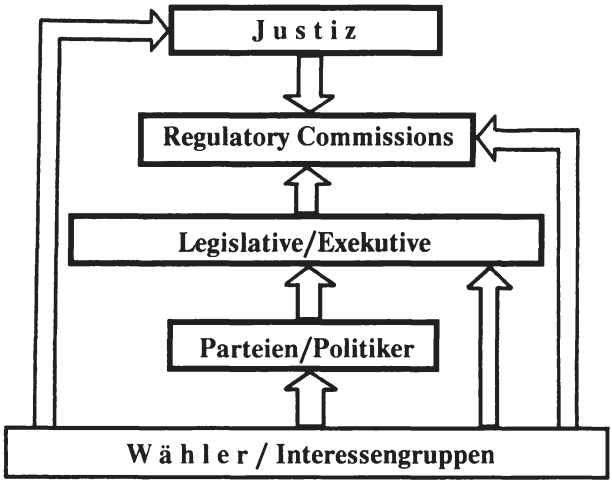
188 Die Nutzenfunktion eines Bürokraten enthält nach NISKANEN, Jr., William A.: Bureaucracy..., a.a.O., S. 38, folgende Variablen: "salary, perquisites of the office, public reputation, power, patronage, output of the bureau, ease of making changes, and ease of managing the bureau."

189 Vgl. NISKANEN, Jr., William A.: Bureaucracy..., a.a.O., S. 38

190 Vgl. NISKANEN, Jr., William A.: Bureaucracy..., a.a.O., S. 24 ff.; zu den Ergebnissen von NISKANEN vgl. auch ROPPEL, Ulrich: Ökonomische Theorie der Bürokratie : Beiträge zu einer Theorie des Angebotsverhaltens staatlicher Bürokratien in Demokratien. Freiburg im Breisgau 1979, S. 114 ff.

ten jeweils nur ein Teil des Gesamtsystems behandelt wird. Mit folgendem Schaubild sollen die wichtigsten Beziehungen, die in Verbindung mit Regulierungsentscheidungen in einer indirekten Demokratie relevant sind, aufgezeigt werden:

Abb. 1.3: Regulierungsrelevante Beziehungen im Politsystem



1.3.2.3.3.2. Wähler bzw. Interessengruppen als Nachfrager nach staatlichen Regulierungsmaßnahmen

Staatliche Markteingriffe wie Preis- oder Marktzutrittsregulierungen werden nicht nur von Wirtschaftspolitikern gefordert, die sich mit der Theorie des Marktversagens beschäftigt haben, sondern sie werden auch von Konsumenten und Produzenten gewünscht. Will man nun Erkenntnisse über die Erfolgsaussichten bestimmter Regulierungsmaßnahmen gewinnen, so liegt es nahe, das Instrumentarium und die Forschungsergebnisse von Downs und Olson regulierungstheoretisch nutzbar zu machen.

Die auf regulierungstheoretischem Gebiet meistbeachtete Arbeit, die stark an jene von DOWNS[191] und insbesondere an OLSON[192] angelehnt ist, dürfte das Werk von PELTZMAN[193] sein. Sein Modell baut auf der Arbeit von STIGLER[194] und zum Teil auch von POSNER[195] auf und ist in die Literatur unter der Bezeichnung Stigler-Peltzman Modell eingegangen. Dieses Modell soll nun in seinen Grundzügen erörtert werden; daran anschließend sollen die wichtigsten Ergebnisse diskutiert werden.

Peltzman konzentriert sich in seiner Analyse auf die Determinanten von Angebot und Nachfrage für das "Gut" Regulierung. Die Wahl für einen gewissen Umfang und eine bestimmte Art der Regulierung ist das Ergebnis einer fiktiven politischen Auktion, bei welcher der Regulierer (Politiker) als Auktionator vor seinem Wählerpublikum fungiert. Der für das Gut Regulierung am meisten Bietende erhält das Recht, das Vermögen der übrigen Teilnehmer zu "besteuern".[196] So erhält z.B. die Agrarlobby als Entgelt für ihr Stimmenpotential das "Recht", die Verbraucher mittels höherer Agrarpreise zu "besteuern". Der Regulierer trachtet danach, die Unterstützung für sein Regulierungsprogramm zu maximieren. Dabei hat er die Gegner, welche durch die Regulierungsmaßnahmen belastet werden, gegen die Nutznießer auszuspielen, denen die Früchte aus dem Regulierungsprogramm zukommen sollen.[197] Was der Regulierer innerhalb des Modells[198] zu maximieren versucht, ist

$$M = n \cdot f - (N - n) \cdot h,$$

---

[191] Vgl. DOWNS, Anthony: Ökonomische Theorie..., a.a.O.

[192] Vgl. OLSON, Mancur: a.a.O.

[193] Vgl. PELTZMAN, Sam: Toward a More General Theory of Regulation. In JLE 19 (1976), S. 211 - 240; vgl. auch im folgenden EBENDA, S. 211 ff.; MITNICK, Barry M.: The Political..., a.a.O., S. 120 ff.; DANIEL, III, Coldwell: The new theory of public utilities : the case of the natural monopoly. In: AB 26 (1981), S. 133 -143

[194] Vgl. STIGLER, George: The theory of economic regulation. In: BJ 2 (1971), Nr. 1, S. 3 - 21

[195] Vgl. POSNER, Richard A.: Taxation by regulation. In: BJ 2 (1971), Nr. 1, S. 22 - 50; vgl. auch DERSELBE, Theories of economic regulation. In: BJ 5 (1974), Nr. 2, S. 335 - 358

[196] Vgl. POSNER, Richard A.: Taxation..., a.a.O., S. 28 f.

[197] In bezug auf das Verhalten von Politikern und die Ergebnisse eines Abstimmungsprozesses spielt das Wahlsystem und das Verhalten aller Beteiligten eine entscheidende Rolle; auf diese Problematik kann hier jedoch nicht näher eingegangen werden.

[198] Zu den Prämissen des Modells vgl. PELTZMAN, Sam: Toward a More..., a.a.O., S. 214; vgl. auch im folgenden, EBENDA, S. 214 ff.

wobei den Symbolen folgende Bedeutung zukommt:

M = Stimmenmaximierung

n = Zahl der potentiellen Wähler in der Begünstigtengruppe

f = Nettowahrscheinlichkeit, daß ein Begünstigter Unterstützung gewährt

N = Gesamtzahl potentieller Wähler

h = Nettowahrscheinlichkeit, daß ein Besteuerter opponiert (alle Nicht-n).

Die Variablen f und h sind abhängig von den vermeintlichen Vor- bzw. Nachteilen, die den einzelnen Gruppenmitgliedern aus dem Regulierungsprogramm erwachsen. Die Nachfrager nach Regulierungsmaßnahmen werden sich, um Erfolg zu haben, zu Interessengruppen zusammenschließen, wobei jedem Mitglied Transaktions- und Informationskosten entstehen. Diese Kosten werden sie gegenüber ihrem Nettonutzen abwägen, der aus Unterstützungs- oder Bekämpfungsaktivitäten erwächst und der dann letztlich über die Wahrscheinlichkeit für eine Unterstützung oder eine Bekämpfung des Regulierungsprogramms entscheidet. Diese Wahrscheinlichkeiten ihrerseits haben wieder Auswirkungen auf die Größe der am Regulierungsprozeß beteiligten Gruppen. Ganz generell kann gesagt werden, daß diejenige Gruppe, die durch eine Einführung, Aufrechterhaltung oder Außerkraftsetzung von Regulierungsvorschriften profitiert, eine tendenziell kleine Gruppe sein wird, mit relativ hohem Vermögenszuwachs pro Kopf.[199] Die großen Gruppen tendieren wegen hoher Organisations- und Informationskosten, verbunden mit den free rider-Problemen, zur politischen Ineffizienz, was im Modell zu ihrer Besteuerung führt. Daher ist es für den Auktionator bzw. den politischen Unternehmer wahrscheinlich, daß er seine politische Unterstützung maximiert, indem er der relativ kleineren Gruppe einen Vorteil verschafft, der sozusagen von der schweigenden Mehrheit durch eine geringe Steuer pro Kopf getragen werden muß. Da die Steuer für den einzelnen kaum spürbar ist, werden diese Wähler auch keinen Anreiz haben, sich zu organisieren.[200] Ein Grund für das Desinteresse ist nicht zuletzt der, daß die Verlierergruppe durch das Regulierungsprogramm auch in den Genuß bestimmter Vorteile gelangt.[201] Durch die

---

[199] Vgl. auch im folgenden PELTZMAN, Sam: Toward a More..., a.a.O., S. 221 f.; NOLL, Roger: The Political Foundations of Regulatory Policy. In: ZgS 139 (1983), S. 377 - 404; 388 ff.

[200] Aus diesen Erkenntnissen könnte die These abgeleitet werden, daß das gesamte Regulierungssystem (sowie das unüberschaubare Steuersystem etc.) von den Politikern geschaffen wurde, um homogenen Gruppen Vorteile zu Lasten der "schweigenden Mehrheit" zu verschaffen.

[201] PELTZMAN, Sam: Toward a More..., a.a.O., S. 211 sagt: "...regulatory agencies will not exclusively serve a single economic interest."

analytische Aufbereitung der Regulierungsproblematik gelangt PELTZMAN zu interessanten Ergebnissen, von denen die wichtigsten im folgenden kurz angeführt werden sollen:

> "...an important first principle of regulation: even if a single economic interest gets all the benefits of regulation, these must be less than a perfect broker for the group would obtain."[202]

> "E i t h e r naturally monopolistic or naturally competitive industries are more politically attractive to regulate than an oligopolistic hybrid."[203]

> "Regulation will tend to be more heavily weighted toward 'producer protection' in depressions and toward 'consumer protection' in expansions."[204]

Das oben beschriebene Modell ist zwar ein recht interessanter Ansatz, die Einführung staatlicher Markteingriffe zu erklären. Die Arbeit zeigt aber auch einige Schwächen.[205] Auf die Frage, weshalb sich die Legislative zur Regulierung sog. independent regulatory commissions bedient, die von obigem Modell nicht erklärt werden kann, soll im folgenden Abschnitt noch kurz eingegangen werden.

1.3.2.3.3.3. Die Entscheidung der Legislative für die Bereitstellung von Regulierung mittels unabhängiger Kommissionen

Das einmalige amerikanische Regulierungssystem, bei dem sich die Legislative unabhängiger Kommissionen[206] bedient, wirft für den Ökonomen Fragen auf, deren Beantwortung Aufgabe der positiven Theorie der Regulierung ist. Hierzu zählt insbesondere die Frage:

> "(W)hen and why does Congress choose to modify social and/or economic behavior by establishing a regulatory agency rather than by writing a law to be enforced in the courts?"[207]

Eine These, die in diesem Zusammenhang zu prüfen wäre, könnte folgendermaßen lauten: Aus dem Rationalverhalten der Legislative folgt, daß diese die

---

[202] PELTZMAN, Sam: Toward a More..., a.a.O., S. 217

[203] PELTZMAN, Sam: Toward a More..., a.a.O., S. 223 f. (im Original kursiv gedruckt)

[204] PELTZMAN, Sam: Toward a More..., a.a.O., S. 227

[205] Zur Kritik an der Arbeit von PELTZMAN vgl. HIRSHLEIFER, Jack: Comment. In: JLE 19 (1976), S. 241 - 244

[206] Vgl. Abschnitt 1.3.3.

[207] FIORINA, Morris P.: Legislative Choice..., a.a.O., S. 60

Regulierungsverantwortung auf regulatory commissions überträgt.[208] Bei den folgenden Überlegungen wird davon ausgegangen, daß bei allen Handlungen der Legislative der persönliche Nutzen der einzelnen Personen bzw. Parteien im Vordergrund steht.

Würden bestimmte Bereiche nicht durch regulatory commissions reguliert, sondern durch die Legislative mittels Gesetzen, so wäre dies mit viel Zeitaufwand für die Parlamentarier verbunden, da die dafür erforderlichen Entscheidungen nach oft endlosen, unfruchtbaren Debatten gefällt werden. Damit verbunden ist aber neben einem enormen Zeitaufwand auch öffentliche Kritik, die von seiten unterschiedlicher Interessengruppen laut wird.[209]

Eine weitere Überlegung geht dahin, daß die Legislative lediglich versucht, die oftmals unbequeme Verantwortung von sich abzuwälzen, da von konkreten Regulierungsentscheidungen stets bestimmte Gruppen nachteilig betroffen werden, was sich letztlich negativ auf eine gewünschte Wiederwahl auswirken kann. FIORINA[210] sagt hierzu:

> "By charging an agency with the implementation of a general regulatory mandate, legislators not only avoid the time and trouble of making specific decisions, they avoid or at least disguise their responsibility for the consequences of the decisions ultimately made."

Das Verlagern der Regulierungsverantwortung auf regulatory commissions kann zu zusätzlichem Einkommen oder sonstigen Renten der gesetzgebenden Personen führen. Dabei ist insbesondere an sog. legislative ombudsman services[211] zu denken, wie die Bestellung zum Mitglied in einem Untersuchungsausschuß oder die Ernennung zum Vorsitzenden in einem Anhörungsverfahren. Die Wahrscheinlichkeit, eine derartige Aufgabe zu erhalten, wird um so größer, je unschärfer die Gesetze verfaßt sind, welche eine regulatory commission durchzusetzen und zu interpretieren hat.[212]

---

[208] Eine Übertragung der Macht im Interesse der Legislative impliziert aber, daß die regulatory commissions weiterhin von der Legislative abhängig sind; WEINGAST, Barry R.: The congressional-bureaucratic system: a principal agent perspective (with applications to the SEC). In: PC 44 (1984), S. 147 - 191; 148, argumentiert, daß "...the assumption that agencies depend on Congress, like the assumption that firms depend on consumers, is the key to understand regulatory behavior."

[209] Vgl. FIORINA, Morris P.: Legislative Choice.... a.a.O., S. 45 f.

[210] FIORINA, Morris P.: Legislative..., a.a.O., S. 47

[211] FIORINA, Morris P.: Legislative..., a.a.O., S. 53

[212] Vgl. FIORINA, Morris P.: Legislative..., a.a.O., S. 53

An Modellen und Thesen zu dem oben diskutierten Zusammenhang fehlt es nicht.[213] Es sollte hier jedoch genügen, die Argumente, die für o.g. Hypothese sprechen, vorzubringen, um die Plausibilität der angeführten Kausalketten beurteilen zu können. Da die theoretischen Überlegungen und Modelle noch relativ jung sind, konnte der empirische Beweis für die These der Machtübertragung auf regulatory commissions aus persönlichen Nutzenerwägungen noch nicht erbracht werden.[214]

1.3.2.3.3.4. Die Regulatory Commissions als Objekt regulierungstheoretischer Überlegungen

Seit den frühesten Anfängen stehen die Regulatory Commissions im Mittelpunkt vieler wissenschaftlicher Arbeiten. Die ersten theoretischen Ansätze waren sog. Lebenszyklustheorien,[215] mit denen versucht wurde, typische Entwicklungsphasen zu definieren, die im Leben einer Regulatory Commission durchlaufen werden. Funktionale Veränderungen und die damit verbundenen Folgen geben Anlaß zu Fragen, inwiefern durch Veränderungen neue Regulierungstatbestände geschaffen wurden und wer diese zu vertreten hat. Will man Erkenntnisse gewinnen, um typische Abläufe und Ergebnisse voraussagen zu können, so dürfte es von Vorteil sein, sich auf die offiziellen Vertreter der regulatory commissions - die commissioners - zu konzentrieren, deren Ziele und Verhaltensweisen Regulierungsveränderungen in erster Linie determinieren.

Bei der Frage, ob und inwieweit die regulatory commissions bei ihren Regulierungsentscheidungen von der Legislative abhängig sind, stößt man unwillkürlich auf bürokratietheoretische Ansätze. NISKANEN vertrat in seiner Theorie die These, daß die Bürokratie gegenüber der Legislative dominiert.[216] Außerdem kam

---

[213] Zur weiteren Vertiefung der Problematik vgl. FIORINA, Morris P.: Legislative..., a.a.O., S. 54 ff.; vgl. auch JOSKOW, Paul L. ; NOLL Roger C.: Regulation in Theory and Practice: An Overview. In: FROMM, Gary (Hrsg.): Studies in Public Regulation. Cambridge, Mass. und London 1981 (MIT Press Series on the Regulation of Economic Activity; Nr. 4), S. 1 - 65; 47 ff.

[214] Zur Kritik an FIORINA vgl. NICHOLS, Albert: Legislative Choice of Regulatory Forms : A Comment on Fiorina. In: PC 39 (1982), S. 67 - 70; 67

[215] Die bis heute meistbeachtete Lebenszyklustheorie stammt von BERNSTEIN, Marver H.: Regulating Business by Independent Commission. Westport, Conn. 1977 (Nachdruck der Auflage Princeton, N.J. 1955), auf der auch die Theorie von SHEPHERD aufbaut; vgl. SHEPHERD, William G.: The Treatment of Market Power : Antitrust, Regulation, and Public Enterprise. New York und London 1975, S. 226 ff.

[216] Vgl. Abschnitt 1.3.2.3.2.

er zu dem Ergebnis, daß Bürokraten ihre Eigeninteressen verfolgen, die sie durch eine Maximierung des Budgets am besten verwirklichen können.

Überträgt man diese Theorie auf das Gebiet der Regulierung, so lassen sich analog zur Bürokratietheorie Niskanens ähnliche Aussagen treffen: Budgetmaximierung ist demnach für eine regulatory commission gleichbedeutend mit Wachstum, was impliziert, daß die Ausdehnung der Kompetenzbereiche ein stetiges Anliegen der commissioners sein dürfte.[217] Gegen die Übertragung bürokratietheoretischer Erkenntnisse auf das Regulierungssystem gibt es eine Reihe von Einwänden, da die commissioners mit Berufsbürokraten nur bedingt vergleichbar sind. Der wichtigste Unterschied zwischen Bürokraten im Niskanenschen Sinne und commissioners ist der, daß erstere eine feste Beamtenstellung in der Verwaltung genießen und daher tendenziell nach Prestige, Anerkennung und evtl. Nebeneinkünften trachten;[218] dagegen sind commissioners eher mit Politikern vergleichbar, da sie nur für einen relativ kurzen Zeitraum amtieren und daher andere Erwartungen an ihre Zukunft knüpfen.

Die Mehrzahl der Arbeiten konzentriert sich daher auf einen anderen commissioner-Typ. Bei allen Untersuchungen steht zu Anfang wiederum die Frage, welche eigennützigen Ziele die commissioners verfolgen bzw. welche incentives für den jeweiligen Stelleninhaber relevant sind. Sind diese Fragen einmal beantwortet, so können mit Hilfe analytischer Modelle Aussagen über das Verhalten der commissioners in bestimmten Situationen getroffen werden, die für alle weiteren Arbeiten auf diesem Gebiet von großer Bedeutung sind.[219]

---

[217] So sagen MÜLLER, Jürgen ; VOGELSANG, Ingo: Staatliche Regulierung..., a.a.O., S. 110, "Die Behörde ist demgemäß auch daran interessiert, die Regulierung auf weitere Verhaltensmerkmale und Substitutionsprodukte auszudehnen. Zur Monopolregulierung kann sich dann leicht, freilich aus Gründen einer internen Subvention (Hilton, 1972), eine Wettbewerbsregulierung in weiteren Märkten gesellen."

[218] Vgl. Abschnitt 1.3.2.3.2.

[219] Vgl. MITNICK, Barry M.: The Political..., a.a.O., S. 138 ff. der diese Arbeiten unter der Bezeichnung "Behavioral Approach" subsumiert; die wichtigsten behavioral approaches, die sich jedoch viele mit der utility-Regulierung beschäftigen, stammen von HILTON, George W.: The Basic Behavior of Regulatory Commissions. In: AER 62 (1972), S. 47 - 54; JOSKOW, Paul L.: The Determination of the Allowed Rate of Return in a Formal Regulatory Hearing. In BJ 3 (1972), S. 632 - 644; DERSELBE: Pricing Decisions of Regulated Firms : A Behavioral Approach. In: BJ 4 (1973), S. 118 - 140; DERSELBE: Inflation and Environmental Concern - Structural Change in the Process of Public Utility Price Regulation. In: JLE 17 (1974), S. 291 - 327; BALDWIN, John R.: The Regulatory Agency and the Public Corporation : The Canadian Air Transport Industry. Cambridge, Mass. 1975; GOLDBERG, Victor P.: Regulation and Administered Contracts. In: BJ 7 (1976), S. 426 - 448; MITNICK, Barry M.: The Theory of Agency : The Policing 'Paradox' and Regulatory Behavior. PC

Eine sehr überspitzt formulierte These wäre die, daß der Nutzen der commissioners dann am größten ist, wenn sie bei ihren Entscheidungen primär die Interessen der Industrie wahren. Flankierend zu dieser These wurden seither eine Reihe von Annahmen und Hypothesen entwickelt, die größtenteils kompatibel sind und die hervorragend geeignet sind, den geschilderten Sachverhalt näher zu beleuchten.

QUIRK[220] nennt drei Hypothesen, die er überprüfte:

1. "The pro-industry appointments hypothesis."[221] Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, daß als commissioners diejenigen Personen ernannt werden, die eine pro-industrielle Haltung bei Regulierungsproblemen einnehmen, was zu einer Wahrung industrieller Interessen bei der Regulierung beiträgt.
2. "The pro-industry budgetary incentives hypothesis."[222] Dahinter verbirgt sich die Vermutung, daß es für die regulatory commissions budgetäre Anreize gibt, die zu einer industriefreundlichen Regulierungspolitik führen, was impliziert, daß eine Abkehr von einer industriefreundlichen Regulierungspolitik Budgetkürzungen zur Folge hätte.
3. "The industry job incentives hypothesis."[223] Die Hypothese besagt, daß die Regulierungspolitik der einzelnen commissioners von Gedanken über die Karriere in der regulierten Industrie beeinflußt wird.

Auf die Ergebnisse dieser Untersuchung von QUIRK[224], die die Thesen nur teilweise bestätigen, soll hier nicht näher eingegangen werden.

MITNICK[225] erörtert ebenfalls drei Blickrichtungen, die in der Regulierungstheorie vertreten werden und mit denen die möglichen Gründe für die industriefreundliche Haltung der regulatory commissions aufgezeigt werden können. Er bezeichnet die verschiedenen Meinungsgruppen als (1) venerality view, (2) incompetence view und (3) capture view.[226]

---

24 (1975), S. 27 - 42; vgl. auch MÜLLER, Jürgen ; VOGELSANG, Ingo: Staatliche Regulierung..., a.a.O., S. 104 ff.

220 QUIRK, Paul J.: Industry Influence in Federal Regulatory Agencies. Princeton, N.J. 1981, S. 23

221 QUIRK, Paul J.: Industry Influence..., a.a.O., S. 23 (im Original kursiv gedruckt)

222 QUIRK, Paul J.: Industry Influence..., a.a.O., S. 23 (im Original kursiv gedruckt)

223 QUIRK, Paul J.: Industry Influence..., a.a.O., S. 23 (im Original kursiv gedruckt)

224 Vgl. QUIRK, Paul J.: Industry Influence..., a.a.O., S. 47 ff.; 102 ff.; 148 ff.; 175 ff.

225 Vgl. MITNICK, Barry M.: The Political..., a.a.O., S. 94 ff., und die dort angegebene Literatur.

226 Vgl. MITNICK, Barry M.: The Political..., a.a.O., S. 94 f.

Die zur ersten Gruppe gehörenden Autoren behaupten, daß die Entscheidungsträger in regulatory commissions von den Regulierten korrumpiert werden, was zur Folge hätte, daß durch die Regulierungseingriffe nicht mehr das öffentliche Interesse, sondern irgendwelche Privatinteressen verfolgt würden.

Die zweite Gruppe ist der Auffassung, daß die commissioners inkompetent seien und daher anfällig für gute Beziehungen zu der regulierten Industrie. Dabei spielt die Bereitstellung von Informationen für die Behörde von seiten der Industrie ebenso ein Rolle, wie die Umstände, die für die Ernennung zum commissioner von Belang sind.

Unter dem Begriff capture bzw. capture theory verbirgt sich im Prinzip alles, was die aktive Beeinflussung der regulatory commissions von seiten der Industrie anbetrifft. MITNICK[227] erklärt den Begriff folgendermaßen:

> "'Capture' is said to occur if the regulated interest c o n t r o l s the regulation and the regulatory agency; or if the regulated parties succeed in c o o r d i n a t i n g the regulatory body's activities with their activities so that their private interest is satisfied;"

Die hier angesprochenen Auffassungen konnten von den verschiedenen Autoren oftmals durch empirische Arbeiten oder durch offizielle Zahlen bestätigt werden.[228] Auf die konkreten Ergebnisse soll hier jedoch nicht näher eingegangen werden.

1.3.3. Regulierungsinstitutionen

1.3.3.1. Die Regulatory Commissions auf Bundesebene

Primäre Regulierungsinstitution auf Bundesebene ist in den USA der Kongreß. Durch ihn als Legislative und den Präsidenten der Vereinigten Staaten als Exekutive werden die mit der Regulierung betrauten agencies ins Leben gerufen und mit einer gewissen Macht (statutory power) ausgestattet[229]. Auf gleiche Art

---

[227] MITNICK, Barry M.: The Political..., a.a.O., S. 95 (im Original kursiv gedruckt)

[228] Vgl. MITNICK, Barry M.: The Political..., a.a.O., S. 214 ff.

[229] Vgl. SORRENTINO, Frank M.: American Government : Power and Politics in America. Washington, D.C. 1983, S. 298; zum Verhältnis zwischen den independent regulatory commissions und der Legislative vgl. das Standardwerk von LANDIS, James M.: The Administrative..., a.a.O., S. 47 - 88.

und Weise kann eine agency auch abberufen oder in ihren Kompetenzen beschnitten werden.

Um die Stellung einer independent regulatory commission in der amerikanischen Verwaltung aufzuzeigen, sollte kurz auf das Rechtsgebiet des administrative law[230] verwiesen werden, bei dem traditionell drei Hauptgebiete zu unterscheiden sind:[231]

(1) Übertragung der Befugnisse auf die Verwaltungsbehörden mittels von Ermächtigungsstatuten[232] oder des Administrative Procedure Act (APA)[233];
(2) Verfahren, Satzungen und Regulierungen, nach denen Behörden zu handeln haben, und
(3) Maßnahmen, mit Hilfe derer Widerspruch gegen Verwaltungshandlungen eingelegt werden kann.

Zentrale Rechtssubjekte im APA sind die federal agencies[234], die unter Namen wie board, commission, administration oder department in Erscheinung treten können.[235] Unter diese Institutionen fallen auch alle federal independent regulatory commissions.

Federal agencies zählen qua ihrer Stellung im amerikanischen Rechtssystem zwar zur Bürokratie. Es gibt aber Stimmen, die bei den independent regula-

---

[230] Administrative law ist nach EDLES, Gary J. ; NELSON, Jerome (Hrsg.): Federal Regulatory Process: Agency Practices and Procedures. New York 1981, S. 1, "...that branch of law which sets out the basic procedural ground rules by which the public and the government deal with each other."

[231] Vgl. EDLES, Gary J. ; NELSON, Jerome (Hrsg.): Federal Regulatory..., a.a.O., S. 1 f.; LIEBHAFSKY, H. H.: American Government..., a.a.O., S. 431

[232] WOLL, Peter: American..., a.a.O., S. 66, sagt: "... statutes define the areas over which agencies are to have control, and in this way the groups that will be affected by agency action are determined."

[233] Public Law Nr. 79 - 404 (60 Stat. 237); über weitere Einzelheiten des APA, vgl. das Attorney General's Manual on the Administrative Procedure Act von 1946, wiederabgedruckt in: EDLES, Gary J. ; NELSON, Jerome (Hrsg.): Federal Regulatory ...a.a.O., S. 335 - 472 ; für einen kurzen Überblick vgl. EBENDA, S. 8 ff. ; vgl. auch WOLL, Peter: American..., a.a.O., S. 87 ff.; FRAENKEL, Ernst: Das amerikanische Regierungssystem. Köln und Opladen 1960 (Die Wissenschaft von der Politik; Bd. 5), S. 207 ff.

[234] Eine agency ist nach der allgemeinen Definition in 5 U.S.C. sec. 551, wiederabgedruckt in: EDLES, Gary J. ; NELSON, Jerome (Hrsg.): Federal Regulatory..., a.a.O., S. 13, "any executive department, military department, Government corporation or Government controlled corporation, other establishments in the executive branch of the Government (including the Executive Office of the President), and any independent regulatory agency."

[235] Vgl. EDLES, Gary J. ; NELSON, Jerome (Hrsg.): Federal Regulatory..., a.a.O., S. 1

tory commissions bereits von einer vierten Gewalt[236] sprechen. Weitgehende Einigkeit besteht jedoch darin, daß sie trotz der Vielzahl informeller Konsultationen[237] - auf die der APA keine Anwendung findet - nahe an der Nahtstelle zu Exekutive, Legislative und Jurisdiktion liegen.[238]

Die Unabhängigkeit[239] dieser commissions ist in der Literatur häufig diskutiert worden; sie wird insbesondere von GREEN/NADER[240] sehr kritisch gesehen:

> "Political independence is often illusory due to the clearance of agency budgets by the Office of Management and Budget, the appointment of commissioners and chairmen by the President, and agency catering to congressional requests."

Die Machtposition der commissions, die von der Legislative in den jeweiligen Gesetzen festgelegt wird, beruht einerseits auf dem diskretionären Charakter vieler Aufsichtsaufgaben (case-by-case-approach)[241], andererseits auf dem Willen zur Anwendung und Durchsetzung der Gesetzesvorschriften[242], auf den die Legislative nur wenig Einfluß hat.

Wegen der weiten Ermessensspielräume, die den independent regulatory commissions vom Gesetzgeber eingeräumt wurden, ist die personelle Besetzung

---

236 Vgl. LANDIS, James M.: The Administrative..., a.a.O., S. 47

237 So ist z.B. EDLES, Gary J. ; NELSON, Jerome (Hrsg.): Federal ..., a.a.O., S. 140, der Meinung, daß "(i)nformal activity probably includes between 90 percent and 99 percent of what federal administrative agencies do."

238 So bemerkt SORRENTINO, Frank M.: a.a.O., S. 291: "The independent regulatory commissions enjoy a unique place in the American bureaucratic system. They are agencies which are administratively independent of all three branches of government and whose work combines legislative, executive, and judical aspects. Each commission is responsible for establishing the rules and regulations that govern certain aspects of the private sector of the economy. The rules that are developed have the effect of law; therefore, they are considered quasi-legislative bodies. The commissions also have a quasi-judicial function by conducting hearings and passing judgements in cases arising under their regulations."

239 Für eine hervorragende Beleuchtung dieses Problems, vgl. z.B. BERNSTEIN, Marver H.: Regulating Business..., a.a.O., S. 130 ff.

240 GREEN, Mark ; NADER, Ralph: Economic Regulation..., a.a.O., S. 876

241 So ist WOLL, Peter: American..., a.a.O., S. 80, der Meinung, daß "(t)he fact that agencies rely on the case-by-case approach to the development and implementation of policy adds to the confusion caused by vague rules or lack of rules. Members of agencies do make general policy statements, but these are often not formalized in agency rules."

242 SHEPHERD, William G.: Public Policies... a.a.O., S. 70, sagt über die Gesetzesvorschriften: "The executive agencies choose how - and how extensively - to enforce it (total enforcement is commonly impossible or absurd)"

der Spitzenfunktionen von besonderer Bedeutung. Berufungsfragen und sonstige personelle Regelungen sollen hier, trotz ihres Einflusses auf die Ergebnisse der Regulierungsaktivitäten, nur kurz behandelt werden.[243] An oberster Stelle einer independent regulatory agency stehen drei bis sieben commissioners. Sie werden

> "...appointed by the President by and with the advice and consent of the Senate. Not more than three of such commissioners shall be members of the same political party..."[244].

Aus ihrer Mitte wird einer vom Präsidenten der USA zum chairman[245] berufen, welcher als Chef der jeweiligen Behörde mit weitreichenden Kompetenzen auf sachlicher und personeller Ebene ausgestattet ist.

Die Ausgaben fünf wichtiger federal independent regulatory agencies, die alle in den 30-er Jahren gegründet worden waren, sollen in der folgenden Tabelle gegenübergestellt werden:

---

[243] Zur Beschreibung personeller Regelungen vgl., z.B. KATZMANN, Robert A.: Regulatory Bureaucracy: The Federal Trade Commission and Antitrust Policy. Cambridge, Mass. u.a. 1980 (MIT Studies in American Politics and Public Policy, Nr. 6), S. 134 ff.; SOHNER, Charles P. ; MARTIN, Helen P.: American Government and Politics Today. 3. Aufl., Dallas u.a. 1980, S. 306

[244] 15 U.S.C.A. sec. 78d., dieser für die SEC geltende Gesetzestext ist im Falle anderer commissions in der Regel derselbe; im 12 U.S.C.A. sec. 1811, der die Errichtung der FDIC regelt, steht, daß zwei der Mitglieder des dreiköpfigen Board of Directors "...to be appointed by the President, by and with the advice and consent of the Senate."

[245] Um die Machtposition der commissioners und eines chairman beurteilen zu können vgl. z.B. CLARKSON, Kenneth W. ; MURIS, Timothy J.: Commission performance, incentives, and behavior. In: CLARKSON, Kenneth W. ; MURIS, Timothy J. (Hrsg.): The Federal Trade Commission since 1970 : Economic Regulation and Bureaucratic Behavior. 1. Aufl. Cambridge, Mass. u.a. 1981, S. 284 ff.; KATZMAN, Robert A.: Regulatory... a.a.O., S. 87 - 97

Tab. 1.1: Ausgaben[246] für wichtige Federal Regulation Commissions (in 1.000 U.S. Dollar)

1979	1980	1981	1982	1983	1984*	1985*
72.334 (CAB)	88.868 (CAB)	118.545 (CAB)	84.305 (CAB)	77.508 (CAB)	77.748 (CAB)	24.090 (CAB)
69.561 (FCC)	75.805 (FCC)	80.892 (FCC)	79.586 (FCC)	81.628 (FCC)	90.317 (FCC)	92.668 (FCC)
106.800 (FDIC)	108.200 (FDIC)	127.200 (FDIC)	129.900 (FDIC)	135.600 (FDIC)	- (FDIC)	- (FDIC)
62.048 (FTC)	68.516 (FTC)	70.082 (FTC)	68.006 (FTC)	65.464 (FTC)	65.524 (FTC)	67.201 (FTC)
67.014 (ICC)	78.473 (ICC)	75.471 (ICC)	66.730 (ICC)	65.288 (ICC)	62.585 (ICC)	54.439 (ICC)
65.980 (SEC)	74.149 (SEC)	78.025 (SEC)	78.616 (SEC)	89.905 (SEC)	93.411 (SEC)	103.634 (SEC)

* geschätzte Werte

QUELLEN: EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT ; OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET: Budget of the United States Government : Fiscal Year 1981. Washington, D.C. 1981 (für die Werte von 1979) ; DIESELBEN, Fiscal Year 1982, 1983, 1984 und 1985); FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION: The First Fifty Years : A History of the FDIC 1933-1983, Washington, D. C. 1984, S. 62; FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION: 1983 Annual Report : 50 Years of Confidence, Washington, D.C. 1984, S. 20

1.3.3.2. Die Regulatory Commissions in den Einzelstaaten

Die ersten einzelstaatlichen regulatory commissions wurden bereits in der 40-er Jahren des letzten Jahrhunderts zur Regulierung der Eisenbahnen gegrün-

[246] Die in Vergleichstabellen häufig angegebene Zahl der Angestellten sagt über die Entwicklung der commissions wenig aus, da in der Vergangenheit sehr viele Arbeiter und Angestellten durch sog. contractors ersetzt wurden. Diese contractors erledigen z.B. in den Bibliotheken oder im technischen Bereich dieselben Arbeiten wie ihre beamteten Kollegen. Da ihre Arbeit lediglich durch das Budget einer commission reflektiert wird, soll hier auf die weniger aussagekräftigen Angaben der Beschäftigtenzahlen verzichtet werden.

det[247]. Sie wurden seit der Gründung der ICC[248] im Jahre 1887 durch bundestaatliche Regulierungsinstitutionen verdrängt, behielten im amerikanischen Regulierungssystem aber trotzdem einen festen Platz. Geblieben sind bis heute Probleme bei der Abgrenzung der verschiedenen Zuständigkeitsbereiche[249].

Ein wichtiger Unterschied zur Regulierung auf Bundesebene besteht in den engen Beziehungen der Landesregierungen zu den verschiedenen Wirtschaftsgruppen[250]. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Frage nach der Unabhängigkeit der commissions, auf die im Rahmen dieser Arbeit nicht näher eingegangen werden kann.[251] Allgemein läßt sich sagen, daß zum einen die Zahl staatlicher Regulierungsbürokraten in bestimmten Bereichen, wie z.B. im Energie- und Transportsektor, höher ist als auf Bundesebene, zum anderen sind die Bürger - insbesondere bei Tarif- und Preisvereinbarungen - direkter von Regulierungsentscheidungen betroffen. Letzteres dürfte in einigen Staaten auch der Grund für die direkte Wahl der commissioners durch die Bürger sein.[252] Die von den commissions angewandten Regulierungsprinzipien sind auf Landes- und Bundesebene jedoch grundsätzlich dieselben.[253]

1.4. Zusammenfassung

Zu Beginn der Arbeit wurden wichtige Begriffe wie Markt, Ausnahmebereiche und Regulierung definiert, denen für das Verständnis der vorliegenden Arbeit besondere Bedeutung zukommt.

---

247 Vgl. CUSHMAN, Robert E.: The Independent Regulatory Commissions. New York, London, Toronto 1941, S. 22

248 WOLL, Peter: American..., a.a.O., S. 44 schreibt: "At the time of the creation of the ICC there had been a long history of state commissions; therefore the ICC was not entirely a revolutionary approach to economic regulation."

249 Zuständigkeitsprobleme und Doppelfunktionen bei den Regulierungsaufgaben gab es in allen in dieser Arbeit untersuchten Branchen.

250 SHERWOOD, Tom: Lacy Breaks Tradition of All-Male SCC in Va. In: TWP vom 7. 4. 1985, S. C1 und C7; C1, schreibt z.B. über die State Corporation Commission in Va.: "The agency, with an annual budget of $25 million, regulates billions of dollars in rates and oversees nearly every aspect of the banking, insurance, utility and transportation industries here. It has often been called intensive and impenetrable to consumers, cozy with business."

251 Vgl. hierzu CUSHMAN, Robert E.: a.a.O., S. 483 ff.

252 In elf Staaten werden commissioners öffentlich gewählt, vgl. GORMLEY, Jr., William T.: The Politics..., a.a.O., S. 26 f.

253 Vgl. LIEBHAFSKY, H. H.: American Government..., a.a.O., S. 428

Danach wurden die regulierungspolitisch wichtigsten Ereignisse, die sich in vier sachlich voneinander abgrenzbaren Perioden vollzogen, erörtert. Dieser Teil diente der geschichtlichen Rekapitulation und damit dem besseren Verständnis des gesamten Regulierungssystems.

Den Schwerpunkt des 1. Kapitels bildet der Abschnitt 1.3., in welchem insbesondere der Frage nach einer normativen oder positiven Begründung von Regulierungseingriffen nachgegangen wird. In der Theorie des Marktversagens geht es um die klassische Begründung von Ausnahmebereichen aufgrund eines partiellen Marktversagens, dem mittels Regulierung begegnet wird, um auf diese Weise wieder effiziente Marktergebnisse zu erhalten. Die daran anschließend behandelten public choice-theoretischen Ansätze stellen eine interessante Variante der Regulierungstheorie dar. Mit ihrer Hilfe wird deutlich, daß die Einführung von Regulierung nicht nur auf wettbewerbstheoretische Überlegungen zurückgeführt werden kann, sondern daß vielmehr der politische Einfluß der unterschiedlichen Interessengruppen und die persönlichen Ziele der staatlichen Entscheidungsträger für die Regulierung relevant sind.

Am Ende des 1. Kapitels wurden abschließend die institutionellen Besonderheiten des amerikanischen Regulierungssystems dargestellt, wobei auf die zunehmende Bedeutung bundesstaatlicher Regulierungskommissionen hingewiesen wurde.

Im folgenden 2. Kapitel soll die Regulierung in den Bereichen des Luftverkehrs und der Banken exemplifiziert werden. Dabei geht es vor allem um das Aufzeigen regulierungsinhärenter Schwachpunkte, die letztlich zu einer Umkehr der regulation policy in Richtung auf eine deregulation policy geführt haben, worauf im 3. Kapitel einzugehen sein wird.

2. Kapitel: Erfahrungen und Probleme der Regulation Policy in ausgewählten Bereichen

2.1. Überblick über die regulierungspolitisch relevanten Industriezweige

Dieser Abschnitt soll einen kurzen Überblick über diejenigen Industriezweige und Märkte geben, deren ökonomische Regulierung[254] seit Ende des zweiten Weltkrieges immer wieder Anlaß zu wettbewerbstheoretischen und -politischen Überlegungen gegeben hat.

Neben dem Luftfahrt- und Bankenbereich, auf die im folgenden ausführlich eingegangen werden wird, richtete sich das Interesse insbesondere auf folgende regulierte Ausnahmebereiche:

- Transportindustrie:[255]
  - Eisenbahnen[256]
  - Straßengüterfernverkehr[257]

---

[254] Von ökonomischer Regulierung spricht man, wenn den Anbietern auf einem Markt wichtige Aktionsparameter von staatlichen Behörden vorenthalten werden, wie dies z.B. bei Preis-, Mengen-, oder Marktzutrittsvorschriften der Fall ist; vgl. hierzu Abschnitt 1.1.3. und die dort angegebene Literatur.

[255] Regulierungsprobleme in den verschiedenen Transportbereichen sollten nicht isoliert betrachtet werden, da langfristig unter allen Transportbereichen ein mehr oder minder starker Substitutionswettbewerb zu beobachten war; vgl. hierzu PHILLIPS Jr., Charles F.: The Economics of Regulation : Theory and Practice in the Transportation and Public Utility Industries. Überarbeitete Aufl., Homewood, Ill. und Georgetown, Ontario 1969, S. 483 ff.; U.S. SENATE ; COMMITTEE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS: Study on Federal Regulations, Bd. 5, Regulatory Organization, Washington, D.C. 1977 (95th Congress, 2d Session), S. 147; NELSON, James R.: Abstract of Regulation of Overland Movements of Freight. In: U.S. SENATE ; COMMITTEE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS: Study on Federal Regulation, Washington, D.C. 1978 (Anhang zu Bd. VI, Framework for Regulation) (96th Congress, 1st Session), S. 1 - 72; OWEN, Bruce M. ; BRAEUTIGAM, Ronald: The Regulation..., a.a.O., S. 159 ff.

[256] Vgl. KAHN, Alfred E.: The Economics of Regulation: Principles and Institutions. Santa Barbara u.a. 1971 (Bd. 2 : Institutional Issues), S. 288 ff.; KAUFER, Erich: Theorie der..., a.a.O., S. 25 ff.

[257] Vgl. KAHN, Alfred E.: The Economics..., a.a.O., Bd. 2, S. 178 ff.

Schiffahrt[258]

- Primärenergiesektor:[259]

Gas[260]

Öl

Wasserkraft

- Versorgungsbetriebe für Strom und Gas[261]
- Telekommunikation[262]
- Kabelfernsehen[263]
- Post[264]
- Landwirtschaft[265]

Das öffentliche und politische Interesse an diesen Bereichen wurde nicht nur wegen der wettbewerbspolitischen Bedenken geweckt, die in einschlägigen Veröffentlichungen[266] zum Ausdruck kamen, sondern auch wegen der immer of-

---

[258] LARNER, Robert: Public Policy in the Ocean Freight Industry. In: PHILLIPS, Almarin (Hrsg.): Promoting Competition in Regulated Markets. Washington, D.C. 1975 (Studies in the Regulation of Economic Activity), S. 99 - 134

[259] Zur Regulierung im Primärenergiebereich vgl. U.S. SENATE ; COMMITTEE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS: Study on Federal Regulations, Bd. 5, Regulatory..., a.a.O., S. 261 ff.; MOORE, Thomas Gale: Energy Options: In: DUIGNAN, Peter ; RABUSHKA, Alvin (Hrsg.): The United States in the 1980s. Stanford University 1980, S. 221 - 242

[260] Vgl. BRAEUTIGAM, Ronald: An Examination of Regulation in the Natural Gas Industry. In: U.S. Senate ; COMMITTEE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS: Study on Federal Regulation, Washington, D.C. 1978 (Anhang zu Bd. VI, Framework for Regulation, 96th Congress, 1st Session) S. 657 - 729; PHILLIPS Jr., Charles F.: The Economics..., a.a.O., S. 595 ff.

[261] Vgl. KAHN, Alfred E.: The Economics..., a.a.O., S. 276 ff.

[262] Vgl. BROCK, Gerald W.: The Telecommunications Industry : The Dynamics of Market Structure. Cambridge, Mass. und London 1981 (Harvard Economic Studies, Bd. 151), S. 148 ff.; MEYER, John R. u.a.: The Economics of Competition in the Telecommunications Industry. Cambridge, Mass. 1980, S. 155 ff.

[263] Vgl. OWEN, Bruce M. ; BRAEUTIGAM, Ronald: The Regulation..., a.a.O., S. 121 ff.; KAHN, Alfred E.: The Economics..., a.a.O., Bd. 2, S. 32 ff.

[264] Vgl. hierzu die postal service-Fallstudie bei SHEPHERD, William G.: The Economics..., a.a.O., S. 368 ff.; vgl. auch SHERMAN, Roger: Pricing Policies of the U.S. Postal Service. In: MITCHELL, Bridger M. ; KLEINDORFER, Paul R. (Hrsg.): Regulated Industries and Public Enterprise : European and United States Perspectives. Lexington, Mass. 1980, S. 95 - 117

[265] Vgl. LAMMERS, Nancy (Hrsg.): Federal Regulatory Directory 1983-84. Washington, D.C. 1983, S. 541 ff.; ROBERTS, Tanya: An Evaluation of Federal Milk Price Regulation: History, Impact, and Options for Reform. In: U.S. SENATE ; COMMITTE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS: Study on Federal Regulation, Washington, D.C. 1978 (Anhang zu Bd. VI, Framework for Regulation, 96th Congress, 1st Session), S. 487 - 585

[266] Vgl. die oben angegebenen Literaturhinweise zu den einzelnen Bereichen.

fensichtlicher zutage tretenden Kosten, die mit dem gesamten Regulierungssystem verbunden waren.

Mit folgender Tabelle sollen die Kosten der ökonomischen Regulierung für das Jahr 1977 aufgezeigt werden. Die Angaben beruhen auf Berechnungen und Schätzungen verschiedener Autoren[267] und beziehen sich auf die wichtigsten Regulierungsbereiche.

Tab. 2.1.: Kosten ökonomischer Regulierung in wichtigen Regulierungsbereichen

Wirtschaftszweig	Jährliche Kosten in Mrd. US-Dollar (1977)
Transportbereich:	
Gewerblicher Straßengüterverkehr	2,1 - 8,4
Eisenbahnen	3,2 - 7,5
Seeschiffahrt	0,1 - 0,15
Binnenschiffahrt	0,4 - 0,6
Luftfahrt	1,4 - 6,0
Rundfunk und Kabelfernsehen	2,0 - 4,0
Kredit-Regulierungen	0,1 - 1,1
Milchpreis-Regulierungen (milk orders)	0,1 - 0,4
Energiesektor:	
Öl-Preiskontrollen	1,6 - 3,4
Erdgas-Preiskontrollen	2,5

Quelle: LITAN, Robert E. ; NORDHAUS, William D.: Reforming..., a.a.O., S. 23

Die Gesamtkosten für ökonomische Regulierung bewegten sich aufgrund verschiedener Messungen und Schätzungen zwischen 13,9 und 35,6 Mrd. US-Dollar.[268]

[267] Vgl. LITAN, Robert E. ; NORDHAUS, William D.: Reforming Federal Regulation. New Haven und London 1983, S. 186 ff. und die dort angegebene Literatur.

[268] Vgl. LITAN, Robert E. ; NORDHAUS, William D.: Reforming..., a.a.O., S. 23

Auf eine Beschreibung der regulation policy in den oben angesprochenen Bereichen soll zugunsten einer ausführlichen Behandlung des Luftverkehrs- und Bankenbereichs verzichtet werden.

In den folgenden Abschnitten 2.2. und 2.3. sollen die wichtigsten Besonderheiten, Erfahrungen und Probleme im Luftverkehrs- und Bankenbereich aufgezeigt werden.

2.2. Der Luftverkehrsbereich

2.2.1. Abgrenzung und rechtliche Grundlagen

Besondere wirtschaftspolitische Aktivitäten waren im Luftverkehrsbereich in den 30-er und insbesondere in den 70-er Jahren dieses Jahrhunderts zu verzeichnen. Den legislativen Bemühungen der 30-er Jahre kommt im Hinblick auf eine umfassende Regulierung der gesamten Branche besondere Bedeutung zu.

Inhaltlich konzentriert sich die vorliegende Arbeit auf jene wettbewerbspolitisch relevanten Luftverkehrsbereiche, die einer ökonomischen Regulierung unterlagen. Für diese Art der Regulierung hatte der Civil Aeronautics Board (CAB) während seines gesamten Bestehens[269] die Regulierungsverantwortung inne. Wichtige historische Fakten sowie die Aktivitäten des CAB im Bereich seiner Preis-, Subventions- und Marktzutrittspolitik stehen im Vordergrund der folgenden Diskussion.

Eine strikte Trennung zwischen Personenluftverkehr und Luftfrachtverkehr kann nicht immer vorgenommen werden, da zwischen den Bereichen eine wettbewerbspolitisch nicht zu vernachlässigende Interdependenz besteht. Von internationalen Aspekten soll im Hinblick auf die Überschaubarkeit der Arbeit so weit wie möglich abstrahiert werden. Begriffe wie Luftverkehr, airline industry, Airlines etc. beziehen sich - wenn nichts anderes gesagt wird - auf den kommerziellen, planmäßigen Luftverkehr innerhalb der USA.

---

[269] Die ökonomische Regulierung war das Gebiet, für das der CAB während seines 45-jährigen Bestehens kontinuierlich die Regulierungsverantwortung inne hatte, vgl. z.B. JORDAN, William A.: Civil Aeronautics Board (CAB). In: WHITNAH, Donald R. (Hrsg.): Government Agencies. Westport, Conn. und London 1983 (The Greenwood Encyclopedia of American Institutions, Nr. 7), S. 61 - 68; 61

Die wichtigsten vom Kongreß verabschiedeten Gesetze, denen das feinmaschige Netz früherer Luftverkehrsregulierung primär zu verdanken war, sind:

1. der Civil Aeronautics Act von 1938[270] sowie
2. der Federal Aviation Act von 1958[271].

2.2.2. Gründe und Ziele der Regulierung

2.2.2.1. Historische Hintergründe

Der Luftverkehrsbereich war der letzte regulierte Ausnahmebereich, für den eine independent regulatory commission mit exklusiver Zuständigkeit für eine einzelne Branche geschaffen wurde. Um die Gründe für die Etablierung des CAB mit seinen weitreichenden Kompetenzen im Bereich ökonomischer Regulierung zu verstehen, soll im folgenden auf einige historische Hintergründe und Fakten näher eingegangen werden.

Die Geschichte der Luftfahrtgesellschaften ist sozusagen die Geschichte der Luftpostbeförderung. Erste regelmäßige Flüge wurden im Jahre 1918 vom Post Office Department zur Beförderung von Luftpost durchgeführt.[272] Proteste von seiten der Eisenbahnen[273] führten am 2. Februar 1925 zur Unterzeichnung des als Kelly Act bekanntgewordenen Air Mail Act[274]. Dieses Gesetz verlieh dem Postmaster General das Recht, Kontrakte zur Beförderung der Luftpost an Privatunternehmen zu vergeben.[275] Zur Kontraktvergabe wandte das Post Office Depart-

---

[270] Vgl. Public Law Nr. 75 - 706 (52 Stat. 973)

[271] Vgl. Public Law Nr. 85 - 726 (72 Stat. 731)

[272] Vgl. RHYNE, Charles S.: The Civil Aeronautics Act Annotated : With the Congressional History Which Produced It, and the Precedents Upon Which It Is Based. Washington, D.C. 1939, S. 18

[273] Vgl. THOMAS, Aaron J.: Economic Regulation of Scheduled Air Transport : National and International. Buffalo, N.Y. 1951 (Southwestern Legal Foundation Series), S. 3

[274] Vgl. Public Law Nr. 68 - 359 (43 Stat. 805); der Kelly Act wurde auch erlassen "...in the belief that air mail services could be operated without direct loss to the government." LISSITZYN, James O.: International Air Transport and National Policy. New York, N.Y. 1942, S. 140

[275] Zu dieser Regelung bemerkt O'CONNOR, William E.: An Introduction to Airline Economics. 2. Aufl. New York 1982, S. 23, "...there was virtually no chance for a profitable service without obtaining an air mail contract from the Post Office Department, which involved a substantial subsidy. Thus the postmaster general held the practical power to determine which airline or airlines were to enter each market."

ment ein Ausschreibungsverfahren (competitive bidding system) an.[276] Das System zeigte eine Reihe von Schwächen, welche durch ständige Novellierungen des Kelly Act zu beseitigen versucht wurden.[277] Trotz aller Anstrengungen gelang es dem Post Office Department nicht, die Luftposttransporte kostendeckend durchzuführen.[278]

Am 19. Februar 1934 wurden vom Postmaster General alle Kontrakte wegen Wettbewerbsbeschränkungen auf seiten der Luftfahrtgesellschaften gekündigt und die Armee übernahm die Transporte.[279] Diese Aktion war die Konsequenz auf Enthüllungen des sog. Black Committee, das interessante Erkenntnisse zutage brachte:[280]

> "...the letting of the air mail contracts had violated the spirit of competition required by the Air Mail Act. The Committee further found fraud and collusion in the granting of the routes."

Folgen dieser Ereignisse waren ein weiteres Mal gesetzgeberische Maßnahmen auf Capitol Hill. Wichtigste Änderung durch den am 12. Juni 1934 unterzeichneten Air Mail Act - bekanntgeworden unter dem Namen "Black-McKellar Act"[281] - war die Übertragung der Regulierungskompetenz auf die Interstate Commerce Commission (ICC), die das competitive bidding system beibehielt und für den Transport von Luftpost "fair and reasonable rates" ausarbeitete.[282] Mit diesem Gesetz wurde auch versucht, dem Ausbau von Monopolstellungen im Luft-

---

[276] Für die Art der Kontraktvergabe wurden dem Post Office Department keine Vorschriften gemacht.

[277] Vgl. RHYNE, Charles S.: The Civil..., a.a.O., S. 20 ff.

[278] Vgl. LISSITZYN, James O.: International Air..., a.a.O., S. 140 ff.

[279] Die damalige Situation beschreibt LUPTON, Jr., George W.: Civil Aviation Law. Chicago 1935, S. 202, sehr dramatisch: "The Army stepped into the breach...and attempted to shoulder the burden therefore carried by the private lines. Because of lack of proper equipment and specialized training an unreasonable number of deaths and accidents occured and mail service by air was temporary crippled."

[280] THOMAS, Aaron J.: Economic Regulation..., a.a.O., S. 11; vgl. hierzu auch die Arbeit von DAVIES, Ronald E.: Airlines of the United States since 1914. 2. Aufl., Washington, D.C. 1982, S. 155 ff.; RICHMOND, Samuel B.: Regulation..., a.a.O., S. 5 f.

[281] Vgl. Public Law Nr. 73 - 308 (Stat. 933); hier sei noch bemerkt, daß der Name des Senators Mc Kellar bzw. der nach ihm benannte Act in vielen neueren Arbeiten falsch geschrieben wird (Mc Keller), was wohl auf einen Druckfehler in einer Überschrift bei RHYNE, Charles S.: The Civil..., a.a.O., S. 24, zurückzuführen sein dürfte und was den Verdacht aufkommen läßt, daß in wissenschaftlichen Arbeiten auf dem Gebiet der Luftfahrtregulierung seit 1940 Vieles unreflektiert in die Sekundärliteratur übernommen wurde.

[282] Vgl. THOMAS, Aaron J.: Economic Regulation..., a.a.O., S. 12

fahrtbereich Einhalt zu gebieten, wobei insbesondere die Gefahren, die von Verflechtungen mit finanzstarken Unternehmen für den Wettbewerb ausgingen, Berücksichtigung fanden.[283]

Die wirtschaftliche Situation der Luftverkehrsgesellschaften verschlimmerte sich seit den Gesetzesänderungen der Jahre 1934 und 1935 drastisch. Eine umfassende Reform war unumgänglich, denn

> "...there had been no clear direction or regulation of the industry until the late thirties. Almost half of the private capital invested in the industry had been lost...The air transport industry was passing through a state of ruinous competition. Some carriers were submitting ridiculously low bids to obtain the air mail contracts and routes. Many of the smaller carriers could not bid against the giants... Legislation that would provide control of competition and assure carrier operation was needed to stabilize the industry financially; also a single regulatory agency was deemed necessary to put an end to the confusion of responsibility."[284]

Der entscheidende Schritt in Richtung auf eine umfassende Regulierung des Luftverkehrsektors - der die Entwicklung nicht nur bis 1958, sondern auch danach geprägt hatte - war der Erlaß des Civil Aeronautics Act. Daher soll in den folgenden Abschnitten auf jene wettbewerbspolitisch relevanten Gründe eingegangen werden, die im Jahre 1938 zur Verabschiedung dieses Gesetzes geführt hatten.[285]

---

[283] Diesen Sachverhalt beschreibt THOMAS, Aaron J.: Economic Regulation..., a.a.O., S. 14 folgendermaßen: "Upon the question of abolishing monopoly and establishing competition within the industry itself, Congress was determined; it accomplished this purpose by stringent antitrust provisions. The holding companies' control was broken by terms forbidding the manufacturing branches of the aviation industry from the acquisition of stock in the air mail companies; on the other hand, the air mail contractors were forbidden the acquisition of stock in other branches of the aviation industry..."

[284] Zum Erlaß des Civil Aeronautics Act von 1938 bemerkt REIMER, Ronald F.: Commuter and Local Service Airlines : A Study of Minimal and Maximal Regulation. Diss., Indiana University 1976, S. 41: "A new Act, the McCarron-Lea or Civil Aeronautics Act of 1938, was instituted to selectively amend or repeal the existing patchwork of legislation that had been built up to that time. This law was essentially patterned after the venerable Act to Regulate Commerce of 1887, with the additional charge of the promotion of air commerce."; zum Zusammenhang zwischen dem Interstate Commerce Act von 1887 und dem Civil Aeronautics Act, vgl. insbesondere RHYNE, Charles S.: The Civil..., a.a.O., S. 94 ff.

[285] Zur parlamentarischen Vorgeschichte des Civil Aeronautics Act, vgl. CUSHMAN, Robert E.: The Independent..., a.a.O., S. 393 ff.

2.2.2.2. Ruinöser Wettbewerb

Der ruinöse Wettbewerb unter den Luftfahrtgesellschaften, der vielen Gesellschaften eine desolate Finanzsituation bescherte, wurde vornehmlich durch das competitive bidding system hervorgerufen, das bei der Vergabe von Luftpostkontrakten zur Anwendung kam. Auf politischer Ebene wurden Regulierungsgesetze gefordert, wie sie für public utilities bereits bestanden, um ruinösen Wettbewerb zu vermeiden[286] und um den Luftfahrtbereich für Kapitalgeber und Investoren wieder attraktiv zu gestalten. Die Gründe für das bundesstaatliche Interesse an einem finanziell gesunden und funktionsfähigen Luftfahrtsektor waren jedoch vielfältiger Natur[287], wie im folgenden noch zu zeigen sein wird.

2.2.2.3. Technische Sicherheit

Ein wichtiges Ziel, das letztlich für die Etablierung einer independent regulatory agency[288] ausschlaggebend gewesen sein dürfte, war die Sicherheit des Luftverkehrs.[289] Sicherheit des Luftverkehrs im Sinne von Vermeidung spektakulärer Katastrophen konnte nach Meinung von Experten nur in Verbindung mit finanziell gesunden Luftfahrtgesellschaften und gut ausgebildetem Personal gewährleistet werden, was damals durch eine (wettbewerbshemmende) ökonomische Regulierung am ehesten erreichbar schien.[290]

---

[286] Die damalige Einstellung zu Regulierungsmaßnahmen schildert BREYER, Stephen G.: Mismatch: "Excessive Competition": The Example of Airlines. In: FEINBERG, Kenneth R. (Hrsg.) Deregulation of the Transportation Industry. New York 1981, (Commercial Law and Practice, Nr. 255), S. 11 - 62; 56, folgendermaßen: "Economic regulation of airline industry was thought to be necessary to prevent 'excessive' or 'destructive' competition."

[287] LISSITZYN, James O.: International Air..., a.a.O., S. 17 ff., zählt eine Reihe von ökonomischen, psychologischen, administrativen und verteidigungspolitischen Gründen auf, die alle für ein besonderes nationales Interesse am Luftverkehrsbereich sprechen.

[288] Dies bringen DEARING, Charles L. ; OWEN, Wilfred: National Transportation Policy. Washington, D.C. 1949 (Brookings Institution), S. 65, in ihrem Abschnitt "Congressional Testimony on Safety Organization" folgendermaßen zum Ausdruck: "(U)nder the terms of Civil Aeronautics Act of 1938, the function of investigating accidents was made the responsibility of an independent agency."

[289] Vgl. RHYNE, Charles S.: The Civil..., a.a.O., S. 51 ff.

[290] Diesen Sachverhalt interpretiert KEYES, Lucile S.: Federal Control of Entry into Air Transportation. Cambridge, Mass. 1951, S. 89, folgendermaßen: "The protection of the financial status of existing carriers through restricting new competition was also advocated as necessary for the preservation of desirable labor standards and safety of operation."

2.2.2.4. Sonstige Gründe

Primäres Ziel des Civil Aeronautics Act war die Stärkung und Förderung des Luftverkehrs. Dieses Ziel sollte mittels bundesstaatlicher Wettbewerbsrestriktionen erreicht werden.[291] Die oben angeführten Gründe können in bezug auf das verabschiedete Gesetzeswerk als dominant betrachtet werden.

Studiert man die hearings und reports zum Thema Civil Aeronautics Act, so wird deutlich, daß es für eine ökonomische Regulierung unter einer independent regulatory commission noch zahlreiche weitere Gründe gab, denen jedoch für das letztlich erzielte Ergebnis nur geringe Bedeutung zugemessen werden kann.

So wurde z.B. argumentiert, daß der Luftverkehrssektor ein natürliches Monopol darstelle und daher wie eine public utility zu behandeln sei.[292] Obgleich viele Argumente zur Begründung ökonomischer Regulierung auf der Theorie des natürlichen Monopols basierten, spielte diese Art der Argumentation für die Gesetzgebung keine oder nur eine untergeordnete Rolle.[293]

Die Frage, inwiefern ein generelles Mißtrauen gegenüber freiem Wettbewerb für mehr staatliche Bevormundung mittels Regulierung sorgte, kann aus heutiger Sicht nicht mehr eindeutig beantwortet werden. Die Erfahrungen während der Weltwirtschaftskrise, in der der Markt eindeutig versagt hatte, lassen jedoch ein allgemeines Mißtrauen gegenüber freiem Wettbewerb als Grund für staatliche Eingriffe als wahrscheinlich erscheinen.[294]

---

[291] Durch die Regulierungsgesetze wurde der Wettbewerb in den darauffolgenden Jahrzehnten zwar erheblich eingeschränkt - trotzdem sollten an dieser Stelle folgende historischen Fakten mit den Worten von LISSITZYN, James O.: International Air..., a.a.O., S. 109, in Erinnerung gerufen werden: "Today, the United States is the only important air power in the world whose government has no direct share in the ownership or management of any commercial air transport enterprise; but, through appropriate agencies, it operated air mail services from 1918 to 1927, and again for a brief period in 1934."

[292] So berichtet z.B. FREDERICK, John H.: Commercial Air Transportation. 4. Aufl., Homewood, Ill. 1955, S. 176: "Congress, in defining the problem, clearly intended to avoid the duplication of transportation facilities and services, the wasteful competitive practices, such as the opening of nonproductive routes, and other uneconomic results which characterized the development of other modes of transportation prior to their governmental regulation."

[293] Dies bestätigt auch KEYES, Lucile S.: Federal Control..., a.a.O., S. 91, denn "...neither Congress nor any of the nonlegislative proponents of the Act (with the possible exeption of the Federal Aviation Commission) had accepted any version of the 'natural monopoly' concept as being applicable to air transportation..."

[294] So vertreten z.B. PULSIFER, Roy ; KEYES, Lucile S. ; ELDRIDGE, Paul u.a.: Report of the CAB Special Staff on Regulatory Reform. Herausgegeben vom Civil Aeronautics Board,

Letztlich sollte noch einmal betont werden, daß das bis 1938 bestehende Regulierungssystem unvollkommen und mit gravierenden Schwächen behaftet war, was zu der Aussage Anlaß gibt, daß das alte, inflexible Regulierungssystem per se als ein Grund für die regulierungspolitischen Maßnahmen des Jahres 1938 betrachtet werden kann.

2.2.2.5. Die gesetzliche Verankerung der unterschiedlichen Regulierungsziele

Um zu zeigen, welch unterschiedliche Ziele und Interessen der CAB zu berücksichtigen hatte,[295] soll im folgenden Title I, sec. 2 des Civil Aeronautics Act von 1938 wiedergegeben werden:[296]

"DECLARATION OF POLICY

Sec. 2. In the exercise and performance of its powers and duties under this Act, the Authority shall consider the following, among other things, as beeing in the public interest, and in accordance with the public convenience and necessity-

(a) The encouragement and development of an air-transportation system properly adapted to the present and future needs of the foreign and domestic commerce of the Postal Service, and of national defense;

(b) The regulation of air transportation in such manner as to recognize and preserve the inherent advantages of, assure the highest degree of safety in, and foster sound economic conditions in, such transportation, and to improve the relations between, and coordinate transportation by, air carriers;

(c) The promotion of adequate, economical, and efficient service by air carriers at reasonable charges, without unjust discriminations, undue preferences of advantages, or unfair or destructive competitive practices;

(d) Competition to the extent necessary to assure the sound development of an air-transportation system properly adapted to the needs of the foreign and domestic commerce of the United States, of the Postal Service, and of the national defense;

(e) The regulation of air commerce in such manner as to best promote its development and safety; and

(f) The encouragement and development of civil aeronautics."

Washington, D.C. 1975, S. 29, folgende Auffassung: "Some representatives of interested government agencies who advocated air transport regulation were plainly influenced by generally anticompetitive theory which became relatively popular during the depression years..."

[295] Zu den verschiedenen Zielen, die der CAB zu berücksichtigen hatte und die mit den wirtschaftswissenschaftlichen Vorstellungen von Effizienz nur bedingt kompatibel waren, vgl. CAVES, Richard E.: Air Transport and its Regulators : An Industry Study. Cambridge, Mass. 1962, S. 433 ff.

[296] 52 Stat. 980

Wegen zahlreicher Luftfahrtkatastrophen, die sich in den 50-er Jahren ereigneten, erhielt die Sicherheit im Luftfahrtbereich höchste Priorität, was den Gesetzgeber letztlich zur Verabschiedung des Federal Aviation Act im Jahre 1958 veranlaßt haben dürfte.[297] Der Act regelte unter anderem auch die Schaffung der Federal Aviation Agency. Diese Behörde zeichnete für die bis dahin vom CAB wahrgenommene Sicherheitsregulierung verantwortlich. Im Jahre 1967 wurde diese regulatory commission dem Department of Transportation unterstellt und ihr Name in Federal Aviation Administration (FAA) umgewandelt.[298]

Die Novellierung des Civil Aeronautics Act durch den am 23. August 1958 inkraftgetretenen Federal Aviation Act brachte hinsichtlich der Regulierungsziele wenig Neues. Zusammenfassend läßt sich sagen, daß der Civil Aeronautics Act primär die organisatorische Trennung von Sicherheitsregulierung und ökonomischer Regulierung zum Ziel hatte. Die Vorschriften zur ökonomischen Regulierung behielten weiterhin ihre Gültigkeit, wie aus folgender Feststellung hervorgeht: "The ambiguous Declaration of Policy from Title I of the Civil Aeronautics Act was reiterated verbatim in the 1958 Act."[299]

In den folgenden Abschnitten soll nun auf jene Besonderheiten des Luftfahrtsektors eingegangen werden, die für das Verständnis einer deregulation policy - die Gegenstand des dritten Kapitels sein wird - von besonderer Bedeutung sind.

2.2.3. Besonderheiten der Regulierung im Luftverkehrsbereich

2.2.3.1. Die Aufgaben des CAB und sein Konzept der internen Subventionierung im Interesse des Streckennetzes

Der im Kontext dieser Arbeit wichtigste und zugleich umfangreichste Teil des Civil Aeronautics Act von 1938 ist "Title IV-AIR CARRIER ECONOMIC REGULATION".[300] Interpretation und Durchsetzung dieses Gesetzestextes war von 1938 - 1978 ununterbrochen Aufgabe des CAB.

---

[297] Vgl. REIMER, Ronald F.: Commuter and Local Service Airlines : A Study of Minimal and Maximal Regulation. Diss., Indiana University 1976, S. 42 f.

[298] Vgl. WELLS, Alexander T.: Air Transportation : A Management Perspective. Belmont, Cal. 1984, S. 67 f.

[299] BIEDERMAN, Paul: The U.S. Airline Industry : End of an Era. New York 1982 (Praeger studies in select basic industries), S. XIII

[300] 52 Stat. 974

Insgesamt beeinhaltete Title IV des Civil Aeronautics Act achzig verschiedene Themenbereiche auf dem Gebiet der ökonomischen Regulierung. So reichten die Aufgaben des CAB von der Erteilung eines sog. certificate of public convenience and necessity (sec. 401) - ohne das ein Linienflug nicht möglich war - bis hin zur Klassifizierung der verschiedenen Luftfahrtunternehmen (sec. 416). Um den Umfang der Regulierungsaufgaben besser verdeutlichen zu können, soll im folgenden die Thematik der einzelnen sections wiedergegeben werden:[301]

Sec. 401. Certificate of Public convenience and necessity.
Sec. 402. Permits to foreign air carriers.
Sec. 403. Tariffs of air carriers.
Sec. 404. Rates for carriage of persons and property
Sec. 405. Transportation of mail.
Sec. 406. Rates for Transportation of mail
Sec. 407. Accounts, records, and reports
Sec. 408. Consolidation, merger, and acquisition of control
Sec. 409. Prohibited Interests.
Sec. 410. Loans and financial aid.
Sec. 411. Methods of competition.
Sec. 412. Pooling and other agreements.
Sec. 413. Form of control.
Sec. 414. Legal restraints.
Sec. 415. Inquiry into air carrier management.
Sec. 416. Classification and exemption of carriers.

Ob diese Fülle regulatorischer Aufgaben eine Behörde wie den CAB überforderte, läßt sich aus heutiger Sicht schwer sagen. Fest steht aber, daß es von Anfang an eine Reihe von Problemen gab, deren Ursache primär beim CAB zu suchen war. Namentlich die Strecken- und Subventionsvergabe stellte die Verantwortlichen der neuen regulatory commission vor eine wichtige Bewährungsprobe, auf die im folgenden näher eingegangen werden soll.[302]

Strecken mit hohem Passagieraufkommen (high-density routes) brachten den für diese Strecken konzessionierten Gesellschaften hohe Gewinne, während auf sog. low-density and short-haul routes[303] in aller Regel Verluste eingeflogen wurden. Diese Entwicklung konterkarierte die Interessen des CAB, war doch seine

---

[301] 52 Stat. 974 f.

[302] Vgl. auch im folgenden, MORGAN, Ivor P.: Government and the Industry's Early Development. In: MEYER, John R.; OSTER Jr, Clinton V. (Hrsg.): Airline Deregulation : The Early Experience. Boston, Mass. 1981, S. 20 ff.

[303] Bei den schwach ausgelasteten Routen handelte es sich in der Regel um Zubringerdienste zu wichtigen Knotenpunkten (hubs); Luftfahrtgesellschaften, die als Zubringer fungieren, werden auch als feeder airlines bezeichnet.

Hauptaufgabe die Schaffung eines umfassenden Luftverkehrsnetzes innerhalb der USA. Um dieses Ziel trotz aller Unwägbarkeiten zu erreichen, wurde vom CAB ein altbewährtes public utility-Konzept:[304] das Konzept der internen Subventionierung aufgegriffen und an die Bedürfnisse des Luftfahrtsektors angepaßt. Mit Hilfe dieser cross subsidization policy sollten diejenigen Luftfahrtgesellschaften mit long-haul and high-density routes (trunk-carriers) dazu veranlaßt werden, ihre auf diesen Strecken erwirtschafteten Gewinne zur Subventionierung defizitärer Nebenstrecken zu verwenden.

Dieses genial anmutende Konzept, das zur Schonung der staatlichen Subventionskasse beitragen sollte, scheiterte aber früher als erwartet, da das Verhalten der Marktteilnehmer vom CAB falsch eingeschätzt wurde. Diese Fehleinschätzung wurde insbesondere in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg deutlich. KEELER[305] nennt drei Gründe, die für das Versagen der cross-subsidization policy verantwortlich waren:

> "First, a profit-maximizing airline would much rather keep the profits from its more lucrative routes than give them away to operate unprofitable routes. Second, there will be incentives for new firms (or airlines not currently serving a given route) to enter the route, reduce fares, and thereby eliminate the profits needed to cross-subsidize. Third, an airline entering a route need not even reduce fares to drive away profits on that route; it can compete in various service dimensions as well. In fact, all these forces came into play over the years, especially after 1950, and they tended to subvert the achievement of the CAB's goals of cross-subsidization."

Durch die cross-subsidization policy des CAB konnte trotz zusätzlicher Subventionen nicht verhindert werden, daß sich die trunk carriers aus defizitären Strecken allmählich zurückzogen[306] und auf profitable long distance routes mit hohem Passagieraufkommen konzentrierten, wozu auch internationale Strecken zählten. Auf ihren Langstrecken waren sie nicht zuletzt deshalb sehr erfolgreich, weil sie erstens vom CAB vor Konkurrenz weitgehend geschützt wurden und zwei-

---

[304] Vgl. RICHMOND, Samuel B.: Regulation and Competition in Air Transportation. New York und London 1961, S. 154 ff.

[305] KEELER, Theodore E.: The Revolution in Airline Regulation. Washington, D.C. 1981 (Brookings General Series Reprint 377), S. 58 f.

[306] Vgl. auch im folgenden, KEELER, Theodore E.: The Revolution..., a.a.O., S. 59

tens, weil er ihnen Flugzeuge mit einem höheren Bruttogewicht als anderen Luftfahrtunternehmen genehmigt hatte.[307]

Die Lücke, welche die trunk carriers auf ihren unrentablen Strecken Ende der 40-er und zu Beginn der 50-er Jahre hinterließen, wurde von sog. local service carriers geschlossen. Auch Sie erhielten - wie zuletzt die trunk carriers - Subventionen, was jedoch im Kongreß Ende der 50-er und zu Beginn der 60-er Jahre zunehmend auf Kritik stieß. Um die staatlichen Subventionsausgaben zu verringern, erteilte der CAB auch den local service carriers Flugrechte für stark frequentierte Strecken, mit deren Hilfe sie in die Lage versetzt werden sollten, Verluste aus defizitären Strecken zu decken, ohne für deren Aufrechterhaltung auf staatliche Subventionen angewiesen zu sein.

Auch die local service carriers, die vom CAB erst 1955 dauerhafte Konzessionen erhielten,[308] zogen sich nach und nach aus den short-haul and low-density routes zurück und überließen die für sie uninteressant gewordenen Strecken sog. commuter carriers[309], die kein Certificate of Convenience and Necessity hielten und auch nicht der ökonomischen Regulierung des CAB unterlagen.[310] Diese commuter carriers lassen sich als eine Art air taxi service charakterisieren.

Durch die Zulassung neuer Gesellschaften zu den begehrten long-haul and high-density routes, die jeweils als ein relevanter Markt betrachtet werden konnten (city-pair markets), stieg auch die Anzahl der Wettbewerber auf den betreffenden Märkten. Diese Städteverbindungen innerhalb der USA, die ursprünglich als Terrain der trunk carriers galten, wurden nach und nach auch für einige local service

---

[307] Vgl. z.B. REIMER, Ronald F.: Commuter..., a.a.O., S. 44 f.; wettbewerbspolitisch äußerst bedenklich war auch die Tatsache, daß der Konkurrenzkampf auf Langstrecken mit unterschiedlichen Waffen ausgetragen wurde, da nicht alle Gesellschaften denselben Regulierungsstatus besaßen, was z.B. zu Unterschieden in der Ausstattung mit Fluggerät oder bei den Bodeneinrichtungen führte. Diese Ungleichbehandlung brachte den trunk carriers stets Vorteile gegenüber ihren Konkurrenten und führte zu starken Wettbewerbsverzerrungen, deren Folgen erst später deutlich wurden.

[308] Vgl. MORGAN, Ivor P.: Government..., a.a.O., S. 28 ff.

[309] Die Entwicklung der commuter carriers wird von MEYER, John R. ; OSTER, Jr. Clinton V.: Introduction and Historical Perspective. In: MEYER, John R. ; OSTER, Jr. Clinton V. (Hrsg.): Deregulation and the New Airline Entrepreneurs. Cambridge, Mass. und London 1984, S. 1 - 26; 18, so beschrieben: "The commuter airline industry grew out of so-called on-demand nonscheduled operators. In these operations a small aircraft with a pilot could be hired on a nonscheduled basis for short-distance passenger or cargo transportation. Since obtaining the service was similar to hiring a taxicab, this form of nonscheduled service became known as air taxi service."

[310] Vgl. REIMER, Ronald F.: Commuter..., a.a.O., S. 76 ff.

carriers geöffnet, die aufgrund ihres common carrier-Status ebenfalls Linienflüge (scheduled services) anbieten konnten.[311] Ein gewisser Wettbewerbsdruck wurde in den 50-er und 60-er Jahren zwar immer deutlicher spürbar; wegen der Preisregulierungspraktiken des CAB konnte sich der Wettbewerb auf den verschiedenen Märkten jedoch nicht frei entfalten, was zu einer erheblichen Beeinträchtigung seiner Funktionsfähigkeit führte. Auf diese Problematik soll im folgenden Abschnitt näher eingegangen werden.

2.2.3.2. Die Effizienz des Non-Price-Competition als Substitut des Preiswettbewerbs

Kurzstrecken standen, von wenigen Ausnahmen abgesehen, in starker Konkurrenz zu anderen Verkehrsmitteln wie Bus und Bahn. Daher bevorzugten die Luftfahrtgesellschaften diejenigen Strecken, auf denen das Flugzeug als Verkehrsmittel nur geringer bzw. keiner Konkurrenz ausgesetzt war. Der Drang zu den long-haul and high-density routes führte aber nicht nur zum Rückzug von short-haul and low-desity routes mit anschließender staatlicher Subventionierung, sondern auch zu schrumpfenden Gewinnmargen, namentlich bei den trunk-carriers.

Das Sinken der Gewinnmargen lag weniger an zu niedrigen Flugpreisen oder an einer sinkenden Nachfrage, als vielmehr an einem durch vermehrten Wettbewerb induzierten Kostenzuwachs, der aus verschärftem non-price-competition resultierte. Dieses Wettbewerbsverhalten der regulierten Luftfahrtgesellschaften war unter den gegeben Umständen durchaus rational,[312] spiegelt es doch lediglich das aus der Oligopoltheorie bekannte Phänomen wider, daß der Konkurrenzkampf unter Oligopolisten - bei dem es um die Erhaltung oder Verbesserung der Marktanteile geht - in erster Linie mit Hilfe von Nichtpreis-Parametern ausgetragen wird.

---

[311] Neben den Luftfahrtgesellschaften mit Certificate of Public Convenience and Necessity gem. sec. 402 des Civil Aeronautics Act (trunk carriers und local service carriers), denen durch dieses Zertifikat common carrier-Status verliehen wurde, spielten auf den lukrativen city-pair markets nur noch Luftfahrtgesellschaften eine Rolle, die außerplanmäßige Flüge, wie z.B. Charterflüge, anboten (sog. nonskeds oder supplementals), die aber nicht oder nur bedingt demselben relevanten Markt zuzurechnen waren; vgl. hierzu O'CONNOR, William E.: An Introduction..., a.a.O., S. 31 f.

[312] Vgl. JORDAN, William A.: Airline Regulation in America : Effects and Imperfections. Baltimore und London 1970, S. 34

Getragen durch die künstlich überhöhten Flugpreise kam es zu Service- und Qualitätsleistungen, die in ihrer Art[313] als Verschwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen zu bezeichnen waren und auf die der CAB nur geringen Einfluß hatte.[314] KEELER beschreibt das Problem des Nichtpreiswettbewerbs unter den Luftfahrtgesellschaften so:[315]

> "Much more damaging to airline profits on high-density routes was service-quality competition; the CAB controlled fares, but it placed no controls on capacity or service competition. And, as long as a route was generating excess profits, there were incentives to add capacity; extra frequencies generated extra business in the same way a price cut generates extra business for a newly entered firm. ...This would give us reason to suspect that passengers, especially on long-haul and high-density routes, were paying more than they would have to pay in the free market..."

Daß der mit Nichtpreis-Parametern ausgetragene Wettbewerb im Hinblick auf die Konsumentensouveränität und auf eine optimale Faktorallokation zu ökonomisch unbefriedigenden Ergebnissen geführt hatte, kann aus heutiger Sicht als gesicherte Erkenntnis gelten. Diese Problematik soll hier jedoch nicht weiter vertieft werden, da sie in Abschnitt 2.2.5. noch einmal aufgegriffen wird.

In ein völlig anderes Licht rückt der non-price-competition, wenn man seine Auswirkungen auf den technischen Fortschritt und insbesondere auf die Sicherheit im Luftfahrtbereich untersucht. Nach einer Studie von JORDAN[316] schnitten die trunk carriers in bezug auf diese beiden Faktoren besser ab als nicht bzw. wenig regulierte Airlines, die einem intensiven Preiswettbewerb ausgesetzt waren.

Im folgenden Abschnitt soll ein Überblick über die wichtigsten Erfahrungen und Probleme gegeben werden, die im Zusammenhang mit der Regulierungstätigkeit des CAB in den 70-er Jahren zu verzeichnen waren.

---

[313] Zum Qualitäts- und Servicerepertoire der trunk carriers gehörten nicht nur weite Liegesitze mit viel Beinfreiheit, gutaussehende und zahlreich anwesende Stewardessen, hervorragende Küche und Unterhaltung an Bord, sondern auch hohe Flugfrequenzen, hervorragendes technisches Gerät sowie jede Menge Büros in den besten Citylagen.

[314] Nach KAHN, Alfred E.: The Economiccs..., a.a.O., Bd. 2, S. 210, hätte eine Ausdehnung regulatorischer Wettbewerbsbeschränkungen konsequent erfolgen müssen , denn wenn "...regulatory commissions have the responsibility of keeping price rivalry from becoming destructive, they cannot escape the responsibility of deciding whether they ought to limit quality competition as well."

[315] KEELER, Theodore E.: The Revolution..., a.a.O., S. 60

[316] Vgl. JORDAN, William A.: Airline Regulation..., a.a.O., S. 36 ff. und 49 ff.

2.2.4. Airline Regulation: Erfahrungen und Probleme in den 70-er Jahren

Der exzessive non-price-competition unter den trunk carriers führte Mitte der 60-er Jahre zu einer Flut von Aufträgen in der Flugzeugindustrie[317], vornehmlich bei den Herstellern großer Düsenflugzeuge.[318] Das auf diese Orders folgende Unheil wurde durch sinkende Wachstumsraten Ende der 60-er Jahre eingeleitet und kulminierte 1969 und in den Folgejahren in enormen Überkapazitäten im Bereich der long-haul routes, zu deren Finanzierung selbst die trunk carriers kaum noch in der Lage waren. Der Werbespot von TWA:

"The seat next to you is always empty"[319],

dürfte die damalige Situation hinreichend verdeutlichen.

Anstatt das Preisniveau zu senken oder die auf verschiedenen Märkten um sich greifenden discount fares zu legalisieren, billigte der CAB den von Überkapazitäten geplagten Airlines Preiserhöhungen zu. Dies geschah auf informellem Wege. Darüber hinaus wurden, ebenso auf informeller Ebene, Neuzulassungen für konkurrierende Routen ausgesetzt, was zutreffender als Verschleppung von Zulassungsverfahren bezeichnet werden könnte.[320]

Mit den vom CAB gebilligten Preiserhöhungen hatten sich, auf Initiative einiger Kongressabgeordneten, die Gerichte zu beschäftigen, da "...the Board had relied on informal contacts with carriers and failed to establish a standard by which the fare increases could be judged."[321] Das vom CAB zur Tariferhöhung gewählte

---

[317] Die Flugzeugindustrie ist ein Wirtschaftssektor, der in enger Beziehung zum gesamten Luftfahrtbereich gesehen werden muß, da er von der regulation policy des CAB bzw. vom daraus resultierenden non-price-competition, erheblich profitierte, was auch seit je her beabsichtigt war; so bestätigt z.B. CAVES, Richard E.: Air Transport..., a.a.O., S. 436, daß ein "... objective of the Board's policies that lies outside the normal criteria of economic welfare is to speed the development of new aircraft. This is not very explicit in the Civil Aeronautics Act or in the Board's policy pronouncements, but it is strongly implied by the general drift of the Board's decisions as well as by the results of its regulations curtailing the available means of price and product competition."

[318] Vgl. auch im folgenden, GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Competition and Airlines : An Evaluation of Deregulation. Herausgegeben vom CAB, Office of Economic Analysis. Washington, D.C. 1982, S. 11 ff.

[319] THAYER, Frederick C.: Rebuilding America : The Case for Economic Regulation. New York u.a. 1984, S. 76

[320] Vgl. BREYER, Stephen: Regulation..., a.a.O., S. 211

[321] GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Competition..., a.a.O., S. 13

Verfahren wurde von den Gerichten mißbilligt.[322] Daraufhin suspendierte der CAB seine Tariferhöhungen und begann - erstmals seit seinem Bestehen - eine systematisch angelegte Untersuchung, deren Gegenstand das Preisniveau und die Preisstruktur der Luftfahrttarife war. Zweck und Inhalt der im Jahre 1970 begonnenen "Domestic Passenger Fare Investigation" (DPFI)[323] beschreiben GRAHAM/KAPLAN[324] wie folgt:

> "Based on a voluminous record developed in the proceeding, the Board adopted regulations intended to bring fares more closely into line with costs and thereby encourage greater efficiency. The Board determined that fares should be related to the cost of service, which was assumed to be related to the market distance. Although the match between costs and fares was improved, the Board deliberately set fares below estimated costs in markets of less than 400 miles and greater than costs in markets of more than 400 miles. Despite the fact that heavily traveled markets are less costly to serve, the DPFI did not distinguish between markets of different densities. The Board also held discount fares were not cost justified and put strict limits on their use. In sum, the early 1970s saw a turn away from the relatively permissive route and discount policies that prevailed in the preceding decade."

Aufgrund der inflexiblen, distanzabhängigen Tarifkalkulation,[325] wie sie durch die DPFI etabliert wurde, verblieb den Luftfahrtgesellschaften zu Beginn der 70-er Jahre noch weniger Raum für Preiswettbewerb als vorher.[326] Gravierende Probleme bereitete das starre Preiskalkulationsschema insbesondere im Hinblick auf fehlende Anpassungsmöglichkeiten an sich ändernde gesamtwirtschaftliche Rahmendaten, wie z.B. an die mit enorm steigenden Ölpreisen verbundene hohe Inflation.

In der von Überkapazitäten gekennzeichneten Situation war klar, daß der CAB seine restriktive Marktzutrittspolitik nicht lockern konnte. Um Schlimmeres zu verhindern, wurde gerade bei den besonders betroffenen trunk airlines die alte

---

[322] Vgl. auch im folgenden GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Competition..., a.a.O., S. 13 f.

[323] Zur DPFI, vgl. PULSIFER, Roy ; KEYES, Lucile S. ; ELDRIDGE, Paul u.a.: Report..., a.a.O., S. 65 ff.

[324] GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Competition..., a.a.O., S. 14

[325] Der normale Flugpreis setzte sich aus einem fixen Betrag (terminal charge) und einem entfernungsabhängigen variablen Betrag (Preis pro Meile multipliziert mit der Entfernung in Meilen) zusammen, vgl. KORAN, Donald W.: The Welfare Effects of Airline Fare Deregulation. Diss., Johns Hopkins University, Ann Arbor 1982, S. 1

[326] Vgl. GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Competition..., a.a.O., S. 70

Tradition beibehalten, keine neuen Gesellschaften zu dem ehrwürdigen (Kartell-) Kreis zuzulassen:

> "The CAB, however, was often an insurmountable barrier to entry. Only the original grandfathered trunk airlines ever attained trunk-line status. And it took an act of Congress to get the Board to issue permanent route certificates to the local-service airlines in 1955. From 1938 until the Deregulation Act was passed in 1978, not one major route was awarded to any passanger airline other than the trunk and local service carriers."[327]

Von den achtzehn[328] ursprünglich mit einem certificate of public convenience and necessity ausgestatteten trunk airlines schied keine Gesellschaft endgültig aus dem Markt aus, so daß ihre Flugrechte wieder neu vergeben worden wären. Ein Marktaustritt ging stets mit einem Aufkauf oder einer Fusion[329] einher. Betei-

---

[327] GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Developments in the Deregulated Airline Industry. Herausgegeben vom CAB, Office of Economic Analysis. Washington, D.C. 1981, S. 10

[328] Die sog. grandfather certificated airlines waren:

1. American Airlines, Inc.
2. Boston-Maine Airways, Inc.
3. Braniff Airways, Inc.
4. Canadian Colonial Airways, Inc.
5. Chicago & Southern Air Lines, Inc.
6. Continental Airlines, Inc.
7. Delta Air Corporation
8. Eastern Air Lines, Inc.
9. Inland Airlines, Inc.
10. Marquette Airlines, Inc.
11. Mayflower
12. Mid-Continent Airlines, Inc.
13. National Airlines, Inc.
14. Northwest Airlines, Inc.
15. Pennsylvania-Central Airlines, Corp.
16. Transcontinental & Western Air, Inc.
17. United Airlines Transport Corp.
18. Western Air Express Corp.

vgl. RICHMOND, Samuel B.: Regulation..., a.a.O., S. 68

[329] Zur Fusionsproblematik im Luftfahrtbereich, vgl. TANEJA, Nawal K.: The Commercial Airline Industry: Managerial Practices and Regulatory Policies. 3. Aufl., Lexington, Mass. 1978, S. 241 ff.

ligt war stets eine der elf[330] letztlich verbliebenen trunk airlines, wobei der CAB gem. der sog. doctrin of primary jurisdiction[331] jeweils seinen Segen gab.

Auf die angedeuteten Probleme, welche die regulation policy des CAB im allgemeinen und die Preis- und Marktzutrittspolitik im besonderen mit sich brachten, soll wegen der Fülle des hierzu vorhandenen Materials nicht im einzelnen eingegangen werden. Es soll an dieser Stelle genügen, darauf hinzuweisen, daß die 70-er Jahre - aufgrund der rasanten technologischen Entwicklung im Flugzeugbau[332] und der sich rasch ändernden ökonomischen Rahmendaten - für den CAB die Periode mit den meisten Problemen und den einschneidendsten Änderungen seit seiner Gründung im Jahre 1938 war. Auf spezifische Fehlentwicklungen im Luftfahrtsektor als Folge regulatorischer Markteingriffe soll im folgenden Abschnitt näher eingegangen werden.

2.2.5. Ökonomische Fehlentwicklungen im Luftverkehr als Ansatzpunkte für Reformen

Ökonomische Fehlentwicklungen im Luftfahrtbereich und die daraus resultierenden Ineffizienzen standen im Mittelpunkt der wissenschaftlichen und politischen Diskussionen über anstehende Reformen des Regulierungssystems. Der Zu-

---

[330] Im Jahre 1974 waren noch die folgenden elf trunk airlines auf dem Markt:

1. United Air Lines
2. Delta Air Lines
3. Eastern Airlines
4. American Airlines
5. Trans World Airlines
6. Northwest Airlines
7. Western Airlines
8. Braniff International
9. Continental Air Lines
10. National Airlines
11. Pan American World Airways

vgl. TANEJA, Nawal K.: The Commercial..., a.a.O., S. 23

[331] Dieser Begriff wird von GREEN, Mark ; NADER, Ralph: Economic Regulation..., a.a.O., S. 881, so beschrieben: "(W)ith certain exceptions (like banking and communications), the doctrine of 'primary jurisdiction' means that the regulatory agencies, and not the Antitrust Division or the courts, make the decisive policy decisions on proposed mergers."

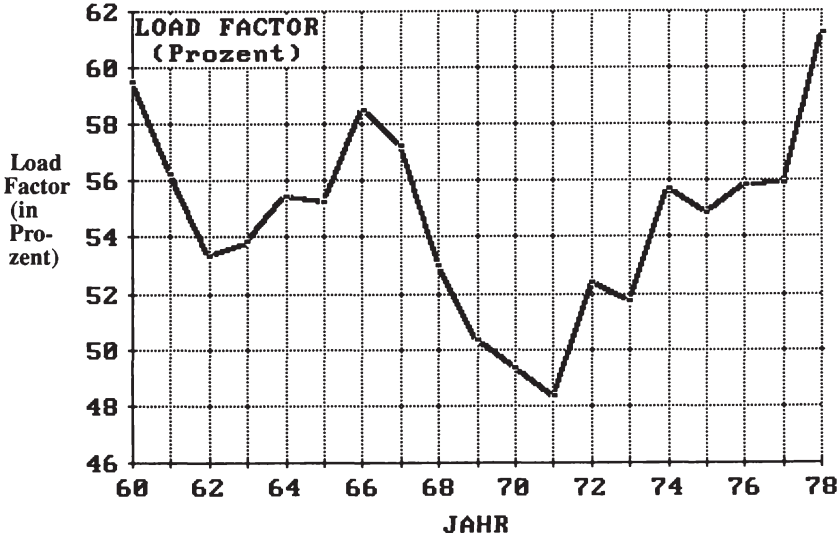
[332] Zu den wettbewerbspolitisch relevanten Veränderungen im Luftfahrtbereich durch technische Innovationen, vgl. KEELER, James P.: Innovation in U.S. Trunk Airlines: Wide Body Aircraft. Diss., Indiana University 1981

sammenhang zwischen der regulation policy des CAB - mit deren Hilfe die Marktstruktur und das Marktverhalten im Luftverkehrssektor massiv beeinflußt wurden - und den daraus resultierenden Marktergebnissen ist für die Beurteilung von ökonomischen Fehlentwicklungen und den damit verbundenen Ineffizienzen von besonderer Bedeutung. Vor dem Hintergrund dieser Kausalkette soll das Augenmerk primär auf jene Marktergebnisse gerichtet werden, die das Resultat einer verfehlten Marktzutritts- und Preispolitik waren. Zu diesem Zweck soll im folgenden der Frage nachgegangen werden, ob die regulation policy des CAB zur Erreichung seiner zum Teil widersprüchlichen Ziele[333] richtig war oder ob der eingeschlagene Weg zu vermeidbaren Ineffizienzen geführt hatte, die Ausdruck einer falsch verstandenen Interessenpolitik waren.

Die These, die CAB-Regulierung habe zu weit über dem Wettbewerbsniveau liegenden Flugpreisen und zu geringen Kapazitätsauslastungsgraden (load factors) geführt, konnte mit Hilfe mehrerer Vergleichsmärkte überprüft werden. Um eine Vorstellung über die verschiedenen Auslastungsgrade im Zeitablauf zu erhalten, sollen im folgenden Diagramm die load factors aller trunk airlines von 1960 bis 1978 dargestellt werden.

[333] Vgl. Abschnitt 1.3.1.3.

Abb. 2.1: Load Factors aller Trunk Airlines von 1960 - 1978



Quelle: GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Competition..., a.a.O., Anlage A

In den 60-er und 70-er Jahren waren in den USA Staaten zu finden, deren innerstaatliche Routen von intrastate carriers und interstate carriers gleichzeitig bedient wurden, wobei erstere lediglich den Vorschriften der jeweiligen state regulatory commissions unterlagen.[334] Zu den im diesem Kontext besonders interessanten Staaten zählten Kalifornien, Texas und Florida, da sie im Vergleich zu den übrigen Staaten der USA zwei bemerkenswerte Unterschiede aufwiesen:

> "First, new carriers were able to enter and provide scheduled service with large aircraft that was fully comparable to the service operated by the CAB-regulated airlines. Second, price competition was possible because fares authorized by the state regulatory commissions could be (and were) lower than the nationwide fares that the CAB required all of its regulated airlines to adopt."[335]

[334] Vgl. PULSIFER, Roy ; KEYES, Lucile S. ; ELDRIDGE, Paul u.a.: Report..., a.a.O., S. 99

[335] JORDAN, William A.: Civil Aeronautics..., a.a.O., S. 64

Auf Strecken, die vom Bordservice[336], von der Distanz, vom Flugzeugtyp und von den Flugzeiten vergleichbar waren, lagen die Tarife CAB-regulierter Fluggesellschaften um bis zu 100% höher, als die Tarife einzelstaatlich regulierter Fluggesellschaften, was aus der folgenden Tabelle deutlich hervorgeht.

Tab. 2.2: Preisvergleich zwischen innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Flugrouten, 1975

Städteverbindung	Preis (in US-$)	Entfernung (in Meilen)
1. Los Angeles - San Francisco*	18,75	338
2. Chicago - Minneapolis**	38,89	339
3. Los Angeles - San Diego*	10,10	109
4. Portland - Seattle**	22,22	129
5. Los Angeles - Sacramento*	20,47	373
6. Boston - Washington, D.C.**	41,67	399
7. San Francisco - San Diego*	26,21	456
8. Detroit - Philadelphia**	45,37	454

Quelle: KEELER, Theodore: The Revolution..., a.a.O., S. 63

* Innerstaatliche Route
** Zwischenstaatliche Route

Trotz der niedrigeren Preise auf vergleichbaren Strecken gelang es Fluggesellschaften wie Air California oder Southwest Airlines in Texas, höhere Profitraten zu erzielen als CAB-regulierte Gesellschaften. Verantwortlich für die unterschiedliche Rentabilität waren insbesondere zwei Faktoren: die Sitzplatzkapazität und der Auslastungsgrad (load factor). Dieser Sachverhalt soll am Beispiel des kalifornischen Marktes verdeutlicht werden.

Pacific Southwest Airlines, ein intrastate carrier in Kalifornien, installierte 158 Sitze in den Typen Boeing 727-200. Dieselben Flugzeuge waren bei den ver-

[336] Auf den relativ kurzen Strecken gab es praktisch keinen Service, auch nicht bei den trunk carriers.

schiedenen trunk carriers lediglich mit 120 bis 133 Sitzen bestückt.[337] Abb. 2.1 zeigt, daß der load factor der trunk carriers in den frühen 70-er nur ca. 50 Prozent betrug. Air California erreichte während der frühen 70-er Jahre einen durchschnittlichen load factor von 70 Prozent.

Die niedrigen Preise der intrastate carriers, verbunden mit einer innovativen Preispolitik[338], induzierten zusätzliche Nachfrage, die zu höheren load factors und letztlich zu höheren Gewinnen führte:

> "Low fares and frequent service also stimulated high market growth with accompanying high load factors and profitable operations."[339]

Die hohen Profite der intrastate carriers können aber nicht nur von der Einnahmenseite aus erklärt werden, sondern auch von der im Vergleich zu den trunk carriers günstigeren Kostenstruktur. Es konnte nachgewiesen werden, daß die trunk carriers mit wesentlich höheren Betriebskosten arbeiteten als die intrastate carriers. Besonders kraß war der Unterschied bei den Personalkosten:

> "(The) intrastate carriers' average payments per employee were generally 25 percent lower than those of the large, regulated trunk carriers."[340]

Berücksichtigt man, daß der Anteil der Personalkosten an den gesamten Betriebskosten fast 40 Prozent ausmacht, so wird deutlich, welche Kostenunterschiede zwischen den verschiedenen Anbietergruppen bestanden. Auf die gesamtwirtschaftlichen Verzerrungen im Hinblick auf eine optimale Ressourcenallokation, wie sie durch eine derartige Sonderstellung von Beschäftigten resultiert, soll wegen des notwendigen Umfanges, den die Diskussion erfordern würde, nicht näher eingegangen werden.

Die Einnahmenseite der trunk carriers zeigte ein völlig anderes Bild als die der intrastate carriers: die Grenzerlöse der regulierten Fluggesellschaften wurden

---

[337] Vgl. auch im folgenden, KEELER, Theodore: The Revolution..., a.a.O., S. 64

[338] MEYER, John R. ; OSTER, Clinton V.(Hrsg.): Deregulation and the New Airline Entrepreneurs. Cambridge, Mass. und London 1984 (MIT Press Series on Regulation of Economic Activity; 9), S. 22, betonen im Kontext innovativer Preispolitik die Situation in Texas: "the Texas Aeronautics Commission had control over entry but had no authority to regulate fares. As a result Southwest Airlines had complete freedom to set fares and, not surprisingly, was the first airline to make extensive use of differentiated peak and off-peak pricing."

[339] MEYER, John R. ; OSTER, Clinton V.(Hrsg.): Deregulation..., a.a.O., S. 22

[340] JORDAN, William A.: Civil Aeronautics..., a.a.O., S. 65

zwar vom CAB durch sehr hohe Mindestpreise garantiert. Die Gesamterlöse[341] hatten aber unter der CAB-Preisregulierung insbesondere seit der Zeit zu leiden, als die Nachfrage wegen zunehmender Substitutionsmöglichkeiten und gestiegener Flugkapazitäten elastischer wurde.[342] Die Investitionen der trunk carriers in Service- und Qualitätsleistungen brachten für deren Gewinn- und Verlustrechnung auch nicht den erhofften Erfolg, da die Preis/Qualitäts-Relation ein Ausmaß erreicht hatte, das von der breiten Öffentlichkeit in dem erreichten Maße nicht erwünscht war und das mehr den Vorstellungen von First Class-Passagieren entsprach.

> "CAB regulation did result in less crowding, more space, and greater ease of getting reservations during peak times. But it can be argued that these benefits accrued almost exclusively to the 10 percent of all passengers who traveled in the first class compartments of trunk aircraft."[343]

Das wichtigste Ergebnis der hohen Ausgaben, die der non-price-competition verschlang, um Marktanteile gewinnen oder halten zu können, war nicht eine besonders hohe Sicherheit[344] im Vergleich zu den intrastate carriers, sondern die nicht genutzte Reservekapazität der trunk carriers. Sie wurden von bedeutenden Ökonomen als das Maß für Qualität im Luftverkehr betrachtet, was aus der Sicht eines typischen First Class-Passagiers auch völlig verständlich ist:

> "(A)verage load factor is an important measure of service quality; thus, an increase in average load factor lowers service quality."[345]

---

[341] Insgesamt waren die Erlöse eines trunk carriers natürlich unvergleichbar höher als die eines intrastate carriers, was jedoch nur eine Frage der Größe war.

[342] Bei der Gesetzgebung im Jahre 1938 dachte wohl niemand daran, daß es eines Tages Überkapazitäten im Luftfahrtbereich geben könnte; KEELER, Theodore E.: Domestic Trunk Airline Regulation: An Economic Evaluation. In: U.S. SENATE ; COMMITTE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS: Study on Federal Regulation, Washington, D.C. 1978..., a.a.O., S. 77 - 160; 133, bemerkt in diesem Kontext: "The law guiding the CAB is a product of times very different from today: economic conditions were depressed, and there was a widespread feeling that rigging prices at non-competitive levels was conductive to recovery."

[343] KEELER, Theodore: The Revolution..., a.a.O., S. 66

[344] Zur Sicherheit bemerkt KEELER, Theodore E.: Domestic Trunk ..., a.a.O., S. 133, "(T)he supplemental carriers are subject to considerably less rate regulation than the trunk carriers, but on the basis of fatalities per billion passenger-miles, their safety records are better than those of the trunks for nine of the past eleven years."

[345] DOUGLAS, George W. ; MILLER III, James C.: Economic Regulation of Domestic Air Transport: Theory and Policy. Washington, D.C. 1974 (Studies in the Regulation of Economic Activity), S. 65

Aber auch DOUGLAS und MILLER kamen in ihrer Studie zu dem Ergebnis, daß durch die CAB-Regulierung Wohlfahrtsverluste entstanden, wenngleich diese wesentlich geringer eingeschätzt wurden als von anderen Wissenschaftlern, die sich ebenfalls mit der Materie befaßt hatten:

> "Douglas and Miller's numerical results are of considerable interest, because they imply a welfare loss from CAB regulation of only 4 to 6 percent of total fares charged, whereas previous studies of the welfare costs of CAB regulation for the late 1960's and early 1970's would put the number at anywhere from 20 to 55 percent of interstate fares charged."[346]

Selbst aus Arbeiten von Mitarbeitern des CAB[347] geht hervor, daß die CAB-Regulierung diejenigen Konsumenten, deren Präferenzen von denen der First Class-Passagiere abwichen, erheblich belastete[348] und daß sie gesamtwirtschaftlich nicht vertretbare Wohlfahrtsverluste induzierte. Es bestehen heute kaum noch Zweifel darüber, daß mit der regulation policy eine Reihe unerwünschter ökonomischer Effekte verbunden waren, die nicht allein dem CAB angelastet werden können. Primär dürfte aber dem Umstand, daß die regulation policy des CAB eine Interessenpolitik zugunsten der großen Fluggesellschaften[349] und deren Arbeitnehmerschaft[350] war, das größte Gewicht beigemessen werden - ein Beispiel für die im ersten Kapitel dargestellte sog. capture theory. Die wirtschaftspolitisch problematischen Resultate, die dem Regulierungssystem per se anzulasten waren, sollen abschließend mit den Worten von PULSIFER/KEYES/ELDRIDGE u.a.[351] aus dem Jahre 1975 wiedergegeben werden:

> "The undesirable effects of the existing system include:
> (1) de facto exclusion of new airlines from long haul trunkline markets for scheduled passenger air transportation,
> (2) protection of the relatively inefficient from replacement by competitors,

---

[346] KEELER, Theodore E.: Domestic Trunk..., a.a.O., S. 77 - 160; 104 f.; zur weiteren Kritik an der Arbeit von Douglas und Miller, vgl. EBENDA, S. 103 ff.

[347] Vgl. PULSIFER, Roy ; KEYES, Lucile S. ; ELDRIDGE, Paul u.a.: Report..., a.a.O., S. 171 ff.

[348] Vgl. z.B. OLSON, Clifton V.: Policy Objectives in Airline Regulation: An Analysis of the Performance of the CAB. Diss., Ann Arbor 1979, S. 29

[349] So sieht z.B. JORDAN, William A.: Airline Regulation..., a.a.O., S. 226 ff., den CAB als Kartellmanager, der jedoch bei der Lösung wichtiger Probleme, wie der Sicherung hoher Profite oder der Einschränkung des Qualitätswettbewerbs zwischen den Kartellmitgliedern, versagt hatte.

[350] OLSON, Clifton V. ; TRAPANI III, John M.: Who has Benefited from Regulation of the Airline Industry? In: JLE 14 (1981), Nr. 1, S. 75 - 93; 93

[351] PULSIFER, Roy ; KEYES, Lucile S. ; ELDRIDGE, Paul u.a.: Report..., a.a.O., S. 252 f.

(3)progressive diminution in the number of trunkline carriers (as well as local service carriers),
(4) encouragement of unduly high labor costs and an unduly high-cost type of service,
(5) deemphasis on price competition and variations in the price/quality mix in response to consumer preference, and
(6) a too costly program of subsidization not well-designed to achieve its stated purpose."

2.2.6. Zusammenfassung

Die Entwicklung der US-amerikanischen Luftfahrtgesellschaften wurde seit 1918 durch das US-Postministerium geprägt. Es war die erste Regulierungsbehörde für den zivilen Luftverkehr innerhalb der USA. Die Macht dieser Behörde wuchs, bedingt durch die rasante technische Entwicklung im Luftfahrtbereich, immer mehr. Die Entscheidung, wer auf welchen Strecken fliegen durfte und welche Subventionen er für die Aufrechterhaltung dieser Flugdienste erhielt, lag bis 1934 beim Postmaster General. Das Ausschreibungsverfahren (competitive bidding system), mit dessen Hilfe die einzelnen Strecken vergeben wurden, führte zu ruinösem Wettbewerb unter den Luftfahrtgesellschaften. Diese Situation änderte sich auch nach 1934 nicht, nachdem der ICC die Regulierungsaufgaben übertragen wurden. Im Jahre 1938 wurde die Luftfahrtregulierung durch den Civil Aeronautics Act völlig neu gestaltet. Die Hauptgründe für die Schaffung einer independent regulatory agency zur Regulierung einer einzigen Branche war der ruinöse Wettbewerb unter den verschiedenen Luftfahrtgesellschaften sowie die mangelnde technische Sicherheit, die nicht zuletzt auf die schlechte finanzielle Lage der Luftfahrtgesellschaften zurückzuführen war.

Die Besonderheiten der Regulierungspolitik des 1938 neu geschaffenen CAB waren insbesondere darin zu sehen, daß der CAB durch sein Konzept der internen Subventionierung versuchte, das U.S.-amerikanische Streckennetz auszubauen, und glaubte dadurch, die von ihm vergebenen Subventionen langsam abbauen zu können. Dieser Versuch kann wegen des Marktverhaltens der Luftfahrtgesellschaften als gescheitert angesehen werden. Durch die Hochpreispolitik des CAB, die den trunk carriers eine vernünftige rate of return garantieren sollte, rückte bei dem verbliebenen Restwettbewerb der Qualitäts- und Servicewettbewerb immer mehr in den Vordergrund, was zu Überkapazitäten und schrumpfenden Gewinnmargen bei den trunk airlines führte.

Die Fehlentwicklungen, die im Luftfahrtbereich als Folge einer verfehlten CAB-Regulierung resultierten, konnten anhand der Luftverkehrsmärkte innerhalb der Staaten Kalifornien, Texas und Florida, deren einzelstaatliche Regulierungsbehörden eine sehr liberale Regulierungspolitik verfolgten, aufgezeigt werden. Mit Hilfe dieser Vergleichsmärkte konnte gezeigt werden, daß die vom CAB regulierten Airlines viel zu hohe Kosten aufwiesen und Preise forderten, die wesentlich über denen kompetitiver Märkte lagen. Der Tenor dieses Vergleiches kann so beschrieben werden: die CAB-Regulierung führte wegen ihrer verfehlten und inflexiblen Preis- und Marktzutrittspolitik zu erheblichen Wohlfahrtsverlusten, welche die Öffentlichkeit in Form überhöhter Preise zu zahlen hatte.

2.3. Der Bankenbereich

2.3.1. Abgrenzung und rechtliche Grundlagen

Gegenstand dieses Abschnittes sind die Regulierungsaktivitäten seit der großen Depression bis zu den späten 70-er Jahren, in denen die ersten Deregulierungsgesetze erlassen wurden.

Unter den Begriff "Bankenbereich" soll hier das gesamte Dienstleistungsgewerbe für finanzielle Dienste subsumiert werden (financial services), das sich in die Bereiche "banking"[352] und "securities"[353] unterteilt.

---

[352] Die Legaldefinition des Terminus "bank", wie sie z.B. in 18 U.S.C. sec. 2113(f) verwendet wird, ist zu umfassend und für eine brauchbare Abgrenzung nicht geeignet, da sie in einer Art Generalklausel den Begriff "bank" zur Definition desselben Begriffs verwendet; eine Definition wie "Banking is what bankers do", wie sie z.B. von SHEPHERD, William G.: The banking industry. In: ADAMS, Walter (Hrsg.): The structure of American industry. 5. Aufl., New York und London 1977, S. 334 - 364; 335, verwendet wird, dürfte als Resignation vor dem unlösbaren Problem verstanden werden, den Bankenbereich exakt abzugrenzen.

[353] Nach sec. 2(1) des Federal Securities Act von 1933, 15 U.S.C. sec. 77(b)(1) (1984), sind securities "any note, stock, treasury stock, bond, debenture, evidence of indebtness, certificate of interest or participation in any profit-sharing agreement, collateral-trust certificate, preorganization certificate or subscription, transferable share, investment contract, voting-trust certificate, certificate of deposit for a security, fractional undivided interest in oil, gas, or other mineral rights, any put, call, straddle, option, or privilege on any security, certificate of deposit, or group or index of securities (including any interest therein or based on the value thereof), or any put, call, straddle, option, or privilege entered into on a national securities exchange relating to foreign currency, or, in general, any interest or instrument commonly known as a 'security', or any certificate of interest or participation in, temporary or interim certificate for, receipt for, guarantee of, or warrant or right to subscribe to or purchase, any of the foregoing."

Inhalt dieses Abschnittes ist schwerpunktmäßig der banking-Bereich, der hier auch banknahe Institute - die nur Teile des Bankgeschäfts betreiben - umfassen soll. Die gesetzlichen Grundlagen sind in 12 U.S.C.[354] enthalten.

Besonderes Augenmerk richtet sich auf folgende Gesetze und Regulierungsvorschriften:

1. Banking Act von 1933 und 1935[355]
2. Federal Deposit Insurance Act von 1950[356]
3. Bank Holding Company Act von 1956[357]
4. Mc Fadden Act von 1927[358]
5. Regulation Q[359]

2.3.2. Gründe und Ziele der Regulierung

Im Jahre 1864 wurde im Rahmen einer Nationalbankgesetzgebung[360] das "Office of the Comptroller of the Currency" geschaffen. 1913 erfolgte die Gründung des Federal Reserve Systems.[361] Beide Aktivitäten waren bis zu den 30-er Jahren die wichtigsten Aktivitäten im Bereich des Bankenregulierungssystems.

Um im Bankenbereich die wichtigsten Regulierungsgesetze verstehen zu können, muß auf die Zeit des großen Bankensterbens Rückgriff genommen werden: Der Kollaps des Aktienmarktes im Jahre 1929, den die Banken durch riskante Wertpapiergeschäfte mitverschuldet hatten, und die darauffolgende Banken-

---

[354] Title 12 U.S.C. umfaßt "Banks and Banking", die securities-Gesetze sind in 15 U.S.C. enthalten, der den gesamten Bereich "Commerce and Trade" umfaßt.

[355] Die Banking Acts von 1933 und 1935, kodifiziert unter 12 U.S.C., sind auf zahlreiche sections dieses Titels verstreut.

[356] Vgl. 12 U.S.C. sec. 1811 ff.

[357] Vgl. 12 U.S.C.A. sec. 1841 - 1844, 1845 note, 1846 - 1849

[358] Vgl. 12 U.S.C. sec. 36(c)(1976)

[359] Bei der Regulation Q handelt es sich um Vorschriften des Fed über wichtige Wettbewerbsparameter wie Höchstzinsen, Gebühren und Werbung, die im C.F.R. nachzulesen sind; vgl. auch FEDERAL BANKING LAW REPORTER (CCH), Bd. 3, Paragraph 32,311; die Kompetenz zur Festsetzung von Höchstzinsen etc. erhielt das Fed durch den Banking Act von 1933.

[360] Gesetzliche Grundlage war der National Bank Act von 1864, vgl. 12 U.S.C. sec. 21 ff.; zur Bankengeschichte in den USA, vgl. PETERSON, James M. ; CAWTHORNE, Delmas R. ; LOHMANN, Philip H.: Money & Banking. New York 1941, S. 130 ff.

[361] Zur Gründung des Fed, vgl. SPRAGUE, O.M.W.: The Federal Reserve Act of 1913. In: QJE 28 (1914), S. 213 - 254

krise[362], führten in allen Wirtschaftsbereichen zu einschneidenden staatlichen Regulierungseingriffen.[363] Das Vertrauen in die "invisible hand" und deren Selbstheilungskräfte war geschwunden. Auch die zum Teil vorhandenen Einlagensicherungsfonds konnten das Vertrauen der Sparer nicht wieder herstellen.[364] Es zeigte sich mehr denn je die enge Verflochtenheit des realwirtschaftlichen Sektors mit dem monetären Bereich. Primäres Ziel von Politikern, Juristen und Ökonomen bestand darin, ein stabiles Geld- und Kreditsystem zu schaffen, um Vorfälle, wie sie in der Zeit zwischen 1929 und 1933 auftraten, zu vermeiden.[365]

Folgendes Schema soll im Zusammenhang mit bundesstaatlichen Regulierungseingriffen wichtige Ziele und Mittel in ihrem Zusammenhang darstellen:

---

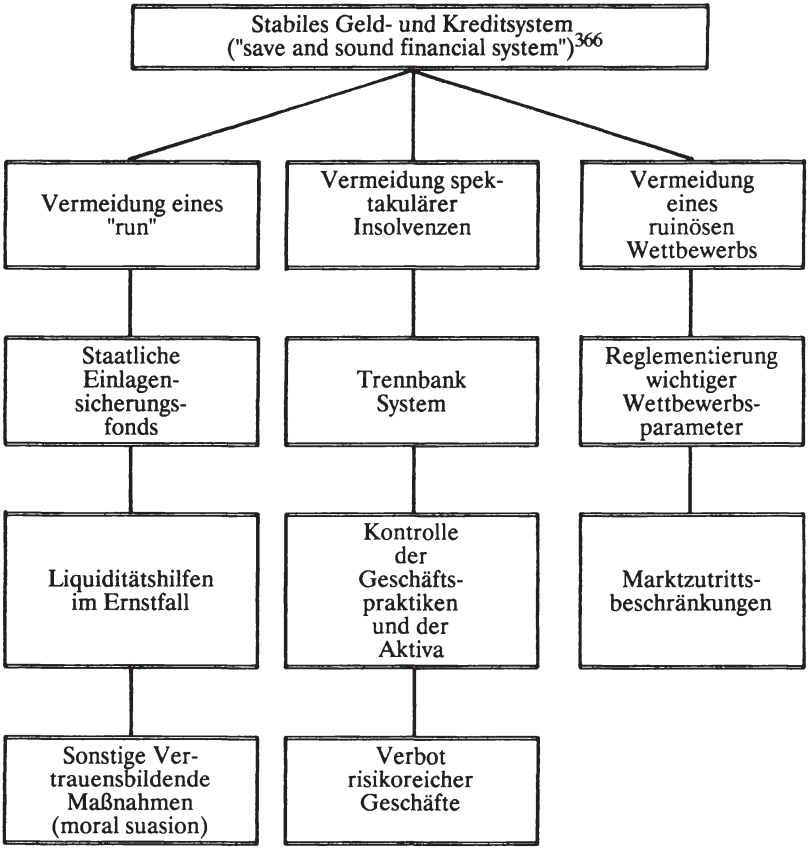
[362] Zur Rekapitulation der historischen Grundlagen des U.S.-amerikanischen Geldsektors, vgl. FRIEDMAN, Milton ; SCHWARZ, Anna J.: A Monetary History of the United States, 1867 - 1960. 5. Aufl., Princeton, N.J. 1971

[363] Die Regulierungseingriffe der 30-er Jahre unter Präsident Franklin D. Roosevelt waren ein bedeutender Bestandteil der sog. New Deal-Gesetze; zu den Veränderungen in der Bankenstruktur während dieser Zeit, vgl. FRIEDMAN, Milton ; SCHWARZ, Anna J.: A Monetary History..., a.a.O., S. 420 - 492

[364] Einlagensicherungsfonds waren zu dieser Zeit bei den meisten Instituten bereits gang und gäbe; zur Entwicklung der Einlagensicherungsfonds, vgl. COOKE, Thornton: Four Years more of Deposit Guaranty. In: QJE 28 (1914), S. 69 - 114

[365] Vgl. O'CONNOR, J.F.T.: The Banking Crisis and Recovery under the Roosevelt Administration. Chicago 1938, S. 37 ff., der zwischen 1933 und 1938 Comptroller of the Currency war und der die Reorganisation des Geld- und Kreditsystems sehr präzise beschreibt.

Abb. 2.2: Ziele und Mittel des Geld- und Kreditsystems



Die Gründe, die den Wunsch nach einem stabilen Geld- und Kreditsystem laut werden liesen, waren in den wirtschaftlichen Fehlentwicklungen Ende der 20-er Jahre zu suchen, durch die das gesamte Bankensystem fast zum Einsturz ge-

[366] Zu den Problemen im Zusammenhang mit einem sicheren und gesunden Geld- und Kreditsystem bemerkt SINKEY, Jr., Joseph F.: Problem and Failed Institutions in the Commercial Banking Industry. Greenwich, Conn. 1979, S. 27: "(S)ince 1933, the implementation of the 'safety-and-soundness' mandate has been achieved mainly by (1) constructing barriers to entry and (2) closely supervising the quality of banks' assets. The goal of bank regulation is not to prevent all bank failures."

bracht wurde. Wenn sich die wirtschaftliche Lage eines Landes so verschlechtert, wie dies Ende der 20-er und Anfang der 30-er Jahre in den USA der Fall war, so ist ein härter werdender Konkurrenzkampf in nahezu allen Wirtschaftsbereichen die logische Folge. Von dieser Entwicklung wurden auch die Banken nicht verschont. Die während der New Deal-Zeit erlassenen Regulierungseingriffe allein mit exzessivem oder ruinösem Wettbewerb zu begründen, wäre aber unbefriedigend.[367]

SCOTT, der die Gründe für die Einführung der unterschiedlichen Regulierungsinstrumente[368] in den entsprechenden Gesetzen und Gerichtsentscheidungen untersucht hat, nennt folgende Ziele, die im Zusammenhang mit den umfassenden Regulierungsvorschriften genannt wurden:[369]

"1. The safety and soundness of the banking system
2. The preservation of competition in banking
3. The protection of consumers
4. The protection of stockholders
5. The allocation of credit."

Der Eingriff in das Bankensystem, der die Bankenlandschaft in den USA bis heute entscheidend geprägt hat, war der Erlaß des als Glass-Steagall Act bekannt gewordenen Banking Act von 1933.[370] Seine Intention war

"...(1)to restore public confidence in the national banking system... in order to make it financially sounder and less risky."[371]

---

[367] Vgl. z.B. HAMBERG, Daniel: The U.S. Monetary System : Money, Banking, and Financial Markets. Boston und Toronto 1981, S. 319

[368] Als Regulierungsinstrumente zur Verbesserung der "safety and soundness" im banking-Bereich nennt SCOTT, Kenneth E.: Interrelationships between Federal and State Bank Regulatory Statutes. In: LAPIDUS, Leonhard u.a.: State and Federal Regulation of Commercial Banks. Bd. 1, Washington, D.C. 1980 (Task Force on State and Federal Regulation of Commercial Banks der FDIC), S. 145 - 197, 145: "1. Control over entry, to forestall 'excessive' competition; 2. Capital adequacy requirements, to reduce the riskiness of depositor claims; 3. Portfolio regulation, to limit the riskiness of assets and investments; and 4. Deposit ceilings, to avoid earnings pressure to make high-risk loans."

[369] SCOTT, Kenneth E.: Interrelationships..., a.a.O., S. 153

[370] Zur Beschreibung des polit-geschichtlichen Hintergrundes, der den legislativen Erfolg des Glass-Steagall Act erklärt, vgl. PERKINS, Edwin J.: The Divorce of Commercial and Investment Banking: A History. In: BLJ 88 (1971), Nr. 6, S. 483 - 528

[371] IANNI, Edmond M.: "Security" under the Glass-Steagall Act and the Federal Securities Acts of 1933 and 1934: The Direction of the Supreme Court's Analysis. In: BLJ 100 (1983), Nr. 1, S. 100 - 137; 103

Zur selben Zeit passierte der Federal Securities Act den Kongreß. Beide Gesetze waren "...designed to correct flaws in the nation's financial industry regulatory system..."[372]

Für die geographischen Marktabgrenzungsanstrengungen der Einzelstaaten gab es zwei Hauptgründe:[373] zum einen wollten sie einen Kapitalabfluß in andere Bundesstaaten verhindern, um die Verfügbarkeit von Krediten für Farmer und Gewerbetreibende nicht zu gefährden, zum anderen sollten die lokalen Management- und Eigentumsverhältnisse erhalten bleiben. Auf Regulierungsvorschriften, deren Ziele in der Förderung bestimmter Personengruppen oder Kreditarten zu sehen waren, soll hier nicht näher eingegangen werden.[374]

2.3.3. Besonderheiten der Regulierung im Bankenbereich

2.3.3.1. Das Trennbank-System

Im Gegensatz zu dem in der BR-Deutschland etablierten "Universalbank-System" entschied sich der Gesetzgeber der USA für die Einführung eines "Trennbank-Systems"[375]. Hierunter versteht man ein System, das die financial industries

---

[372] PITT, Harvey L. ; WILLIAMS, Julie L.: The Glass-Steagall Act: Key Issues for the Financial Services Industry. In: Securities Regulation L.J. 11 (1983), Nr. 3, S. 234 - 264; 255

[373] Vgl. U.S. PRESIDENT: Economic Report of the President : Together with the Annual Report of the COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS. Washington, D.C. 1984, S. 156

[374] Den Zusammenhang zwischen den verschiedenen regulations und den damit verbundenen Zielvorstellungen beschreibt SAVING, Thomas R.: Toward A Competitive Financial Sector. In: JMCB 4 (1972), S. 897 - 914; 897, so: "These regulations include the prohibition of interest on demand deposit, maximum rates on time deposits, entry and branching restrictions, and specific restrictions on the asset portfolios of certain institutions to name a few. The first two of these regulations are to protect the public by preventing financial institutions from getting into a position where they must gamble with the public's trust in order to meet 'excessive' interest payments on deposit. The portfolio regulations are imposed either for control of the riskiness of the portfolio, or to insure that there is a ready demand for certain consumer-issued bonds, namely mortgages. The entry and branching regulations are ostensibly designed to insure that only 'needed' institutions are established and that established institutions do not become monopolies. All of the regulation of financial institutions has the additional rationale of insuring a stable financial environment."

[375] Unter dem Terminus "Trennbank-System" soll die strikte Trennung des gesamten financial services-Bereiches in zwei Märkte verstanden werden; Bemerkungen wie: "Some overlapping is inherent in the so-called 'dual' banking system, characterized by chartering and regulation at both the state and federal levels", HAMBERG, Daniel: The U.S...., a.a.O., S. 315, indizieren, daß unter dem "dual banking system" das zweigeteilte Bankenaufsichtssystem und nicht das Trennbank-System verstanden wird, was häufig zu Verwechslungen führt; vgl. auch SCOTT, Kenneth E.: The Dual Banking System: A Model of Competition in Regulation. In: Stanford L.R. 30 (1977), Nr. 1, S. 23 - 36

in zwei Bereiche unterteilt: einerseits die Banken[376], deren klassische Funktion auf der Passivseite die Entgegennahme von Kundengeldern (Depositen) zu Anlagezwecken ist und auf der Aktivseite die Vergabe von Krediten zu Produktivzwecken;[377] andererseits die securities industries,[378] deren wichtigste Funktion die Zeichnung neu zu emittierender Wertpapiere und deren Handel ist.

Die wichtigsten Abschnitte des Glass-Steagall Act, der für die Trennung der Bankenlandschaft in commercial banks (Geschäftsbanken) und investment banks (Wertpapierbanken) verantwortlich zeichnet,[379] sind sec. 16, 17 und 21. So verbietet z.B. sec. 16 den Banken das Unterzeichnen von securities, wogegen sec. 21 den investment banking firms die Entgegennahme von Depositen untersagt.[380]

Ein zweigliedriges System, wie es durch den Glass-Steagall Act institutionalisiert wurde, hat die negative Eigenschaft, legale Marktschranken zu implementieren. Wie noch zu zeigen sein wird, haben sich diese im laufe der Zeit als äußerst konfliktträchtig erwiesen.

Zum Verständnis des U.S.-amerikanischen Trennbank-Systems sollen im folgenden die Marktteilnehmer des Bankenbereichs genannt werden, die sich in der Hauptsache aus banks und depository institutions zusammensetzen:[381]

---

[376] Unter einer Bank war gem. Glass-Steagall Act eine Geschäftsbank zu verstehen; für andere depository institutions, die nur Teile des Bankgeschäfts betreiben durften, gab es stets Sonderregelungen.

[377] Es gibt neben der Annahme von Kundengeldern und der Kreditvergabe weitere traditionelle Bankaufgaben wie z.B. den Zahlungsverkehr, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll.

[378] Der Hauptbereich der security markets wird als "investment banking" bezeichnet; das sog. brokering securities wurde den Banken durch den Glass-Steagall Act nicht untersagt, wie vielfach angenommen wird, vgl. hierzu ECCLES, George S.: The Politics of Banking. HYMAN, Sidney (Hrsg.): University of Utah 1982, S. 92; vgl. auch in Abschnitt 2.3.1. die Legaldefinition des Terminus "securities".

[379] Zum Glass-Steagall Act, der für die Trennung des financial services Bereichs die entscheidende Gesetzesgrundlage bildete, vgl. DUNNE, Gerald T.: Glass-Steagall Act-A History of its Legislative Origins and Regulatory Construction. In: BLJ 92 (1975), Nr. 1, S. 38 - 61; EDWARDS, Franklin R.: Banks and Securities Activities: Legal and Economic Perspectives on the Glass-Steagall Act. In: GOLDBERG, Lawrence G. ; WHITE, Lawrence J. (Hrsg.): The Deregulation of the Banking and Securities Industries. Lexington, Mass. und Toronto 1979, S. 273 - 291; vgl. auch Abschnitt 2.3.2. und die dort angegebene Literatur.

[380] Vgl. 12 U.S.C.A. sec. 24 (1980); 12 U.S.C.A. sec. 378 (1980)

[381] Vgl. auch im folgenden, EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT ; OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET: Standard Industrial Classification Manual : 1972. Washington, D.C. 1981, S. 277 - 284; eine Zuordnung eines Institus zu einer bestimmten Gruppe ist nur gemäß den jeweiligen Geschäftsschwerpunkten möglich.

1. Federal reserve banks[382]
2. Commercial und stock savings banks[383]
   - State banks, Mitglieder des Fed
   - State banks, nicht Mitglieder des Fed, FDIC-versichert
   - National banks, Mitglieder des Fed
   - National banks, nicht Mitglieder des Fed, FDIC-versichert
   - National banks, nicht FDIC-versichert
   - Unicorporated private banks, nicht FDIC-versichert
3. Mutual savings banks[384]
   - Mutual savings banks, Mitglieder des Fed
   - Mutual savings banks, nicht Mitglieder des Fed, FDIC-versichert
   - Mutual savings banks, nicht FDIC-versichert
4. Trust companies,[385] nicht regulär mit deposit banking beschäftigt
5. Savings and loan associations[386]
   - Federal savings and loan associations
   - State savings and loan associations, FSLIC-versichert
   - State savings and loan associations, FSLBS-Mitglieder
   - State savings and loan associations, nicht FSLBS-Mitglieder

---

[382] Die dem Fed angehörigen zwölf Federal Reserve Banks fungieren mit ihren Zweigstellen insbesondere als Rediskontierungsinstitute für ihre Mitgliedsbanken, vgl. BALLES, John J.: The Federal Reserve : The Role of Reserve Banks. In: JMCB 16 (1984), Nr. 1, S. 110 - 117

[383] Diese, meist nur als commercial banks bezeichnete Gruppe, bestehend aus Banken und trust companies, repräsentiert die Hauptgruppe des Bankbereichs und betreibt alle banktypischen Aktiv- und Passivgeschäfte; im Jahre 1982 betrug ihre Gesamtzahl 14.877, vgl. GOLEMBE, Carter H. ; HOLLAND, David S.: Federal Regulation of Banking 1983-84. Washington, D.C. 1983, S. 16

[384] Mutual savings banks zählen zur Gruppe der thrift institutions; ihre Anteilseigner sind die Einleger; 1982 wurden 418 Institute gezählt, vgl. GOLEMBE, Carter H. ; HOLLAND, David S.: Federal Regulation..., a.a.O., S. 16

[385] Banken und trust companies, die schwerpunktmäßig Treuhandgeschäfte wahrnehmen; zur Beschreibung der Treuhandabteilungen (trust departments) der Geschäftsbanken, vgl. MONOPOLKOMMISSION: Fortschreitende Konzentration bei Großunternehmen. Hauptgutachten 1976/77, 1. Aufl., Baden Baden 1978, S. 329 f.

[386] Schwerpunkt dieser und insbesondere der nächsten Gruppe sind Finanzierungsgeschäfte; sie zählen definitorisch nicht mehr zur banking group, man bezeichnet sie daher auch als "nonbank depository institutions"; unter beiden Gruppen finden sich auch die sog. thrift institutions (savings and loans, mutual savings banks und credit unions), vgl. GOLEMBE, Carter H. ; HOLLAND, David S.: a.a.O., S. 9 ff.

6. Credit institutions[387]
   - Federal credit unions
   - state credit unions
7. Organisationen, die bankverwandte Geschäfte betreiben[388]

Auf eine weitergehende, auch den securities-Bereich[389] umfassende Beschreibung, soll hier aus konzeptionellen Gründen verzichtet werden.

2.3.3.2. Das komplexe Netz von Aufsichtsorganen

Prinzipiell können die Regulierungsautoritäten des financial services Bereiches nach privat/staatlich und nach state/federal (dual banking system) unterschieden werden. Die Komplexität ist bereits an diesen Unterscheidungsmerkmalen zu erkennen.[390] Nun gibt es aber das zusätzliche Problem, daß auf bundesstaatlicher Ebene mehrere Regulierungsbehörden existieren. Folge hiervon ist ein Überschneiden der Kompetenzbereiche und somit eine äußerst diffuse Hierarchiestruktur.[391] So können z.B. die Entscheidungen der state regulatory commissions von denen der federal commissions konterkariert werden. Eine einmal bestehende Zuständigkeit muß aber nicht von Dauer sein, da den beaufsichtigten

---

[387] Es gibt in den USA eine Vielzahl von unterschiedlichen credit unions; ihre Kundenzielgruppen sind bestimmte Personen oder Berufsgruppen wie z.B. die Angestellten des U.S. Department of Justice, des Pentagon oder der Princeton Universität; zur Geschichte der credit unions, vgl. MELVIN, Donald J. ; DAVIS, Raymond N.; FISCHER, Gerald C.: Credit Unions and the Credit Union Industry : A Study of the Powers, Organization, Regulation, and Competition. Diss., Temple University, Philadelphia, Pa. 1977, S. 9 ff.; zu spezifischen Regulierungsmodalitäten, vgl. EBENDA, S. 47 ff.

[388] Diese sehr heterogene Gruppe enthält eine Reihe von Instituten im banknahen Bereich, die von ausländischen Niederlassungen und Repräsentanzen, die keine Einlagen der Öffentlichkeit entgegennehmen, bis hin zu Gesellschaften, die Bankschließfächer vermieten, reicht.

[389] Zur Regulierung des securities-Bereichs wurde durch den Securities Exchange Act im Jahre 1934 die Securities and Exchange Commission (SEC) gegründet, vgl. 15 U.S.C. sec. 78 d; Ziel der securities-Gesetze war "...the protection of the investing public, vgl. 15 U.S.C.A. sec. 78b (Note 1)(6)

[390] Zu Regulierungsproblemen im Bankenbereich sagen GOLDFELD, Stephen M. ; CHANDLER, Lester V.: The Economics of Money and Banking. 8. Aufl., New York u.a. 1981, S. 90: "As expected, the existence of dual banking and the multiplicity of regulatory authorities is a source of complexity (and confusion) in the U.S. banking industry. Even with the federal bureaucracy, harmony does not always reign supreme. At various times considerable controversy has erupted among the Comptroller of the Currency, the FDIC, and the Federal Reserve."

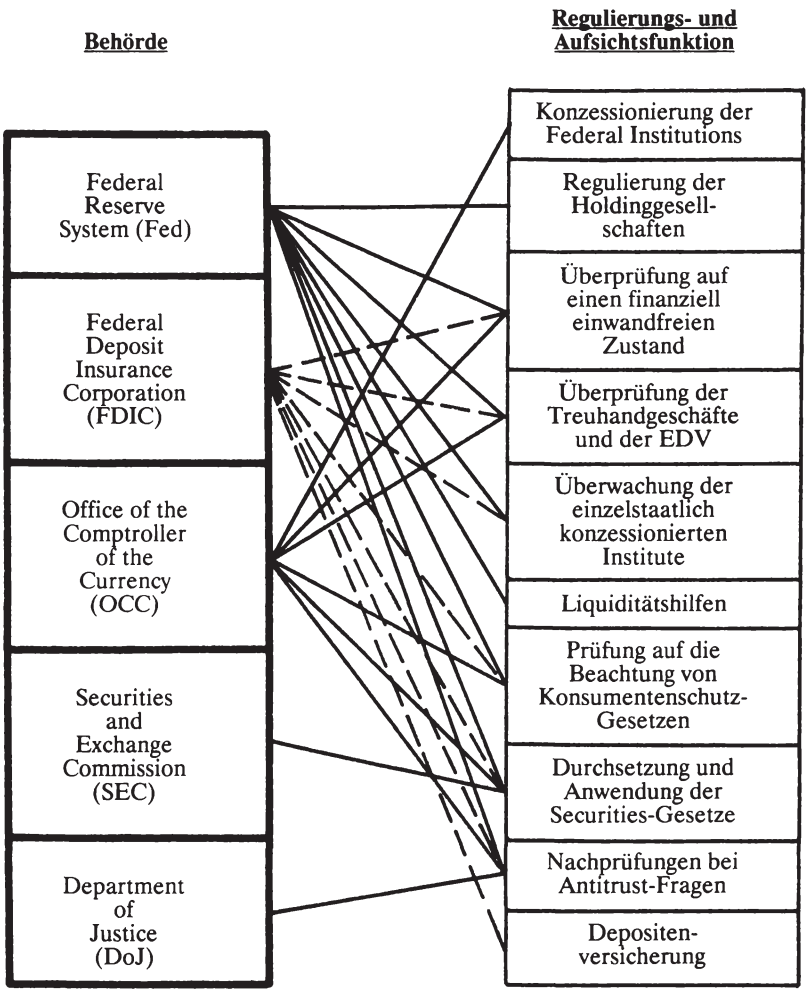
[391] Überschneidungsprobleme, verbunden mit Kompetenzstreitigkeiten, gab es insbesondere bei der Regulierung von bank holding companies und nach Fusionen.

Banken die Möglichkeit des Wechsels zu einer anderen Regulierungsbehörde offen steht.[392]

Eine verständliche Beschreibung des banking und securities Aufsichtsapparates wäre nur unter Einbeziehung historischer Fakten und Entwicklungen möglich, was jedoch den Rahmen dieser Arbeit und ihrer spezifischen Fragestellung sprengen würde. In diesem Abschnitt sollen daher nur diejenigen Zusammenhänge erörtert werden, die für eine Regulierungs-/Deregulierungsdebatte von Bedeutung sind. Zum Verständnis des Regulierungsapparates auf Bundesebene soll folgende Abbildung beitragen:

[392] Ein relativ häufiger Wechsel der Konzession wurde bei den Geschäftsbanken beobachtet, die von state zu national banks wechselten et vice versa, vgl. hierzu die Graphik bei GOLEMBE, Carter H. ; HOLLAND, David S.: Federal Regulation..., a.a.O., S. 19

Abb. 2.3: Bundesstaatliche Regulierungs- und Aufsichtskompetenzen[393]



[393] Vgl. TASK GROUP ON REGULATION OF FINANCIAL SERVICES: Blueprint for Reform : The Report of the Task Group on Regulation of Financial Services. Washington, D.C. 1984, S. 51

Besonderes Interesse gilt in dieser Arbeit den drei wichtigsten federal agencies: dem OCC, dem FRB und der FDIC. Da alle neben der Bankenregulierung auch anderweitige Aufgaben wahrzunehmen haben, sollen im folgenden die wichtigsten Tätigkeitsfelder und Besonderheiten dieser agencies erörtert werden, was zum Verständnis der obigen Abbildung beitragen soll.

Das OCC[394] ist ein selbständiger Teil des Schatzministeriums (Treasury Department). Es ist die einzige der drei Behörden, die Bankkonzessionen für national banks erteilt. Diese Institute werden von ihm auch beaufsichtigt und reguliert.[395] Die Überwachung von Auslandsaktivitäten der sog. Edge Corporations[396] unterliegt ebenso dem OCC, wie die Genehmigung von Fusionen oder die Erlaubnis zur Errichtung von Zweigstellen. So wurden z.B. im Jahre 1983 über 4.400 Banken vom OCC reguliert.

Das Federal Reserve System (Fed) ist eine "independent regulatory and monetary policy-making agency"[397], die vom siebenköpfigen "Board of Governors" (FRB) geleitet wird. Die drei Aufgabengebiete des Fed sind: Geldpolitik, Bankenregulierung und Bankenaufsicht. Zahlreiche spezifischen Regulierungsentscheidungen werden von den zwölf über die gesamten USA verstreuten reserve banks getroffen, denen jeweils ein Distrikt zugeordnet ist.[398] Regulierungsverantwortung hat das Fed für seine Mitgliedsbanken und generell für bank holding companies.[399] Der umfangreiche Regulierungskatalog des Fed reicht von A bis Z und

---

[394] Das Gros der Aufgaben des OCC wurde im National Bank Act von 1864 festgeschrieben, vgl. 12 U.S.C. sec. 21 ff.; vgl. auch im folgenden, LAMMERS, Nancy (Hrsg.): Federal Regulatory Directory 1983-84. Washington, D.C. 1983, S. 776 f.

[395] Ausnahme ist der District of Columbia; alle dort ansässigen Banken werden vom OCC beaufsichtigt.

[396] Die Regulierungskompetenz bzgl. der Auslandsaktivitäten bezieht sich in erster Linie auf die sog. Edge Corporations, die nach dem Senator Walter Edge, bzw. nach dem von ihm im Jahre 1919 eingebrachten Gesetz benannt wurden; diesen Tochtergesellschaften national konzessionierter Banken wurden durch dieses Gesetz internationale Aktivitäten erlaubt.

[397] LAMMERS, Nancy (Hrsg.): Federal Regulatory..., a.a.O., S. 249; wichtigste Gesetzesgrundlage bzgl. der Bankenregulierung durch das Fed ist der Federal Reserve Act von 1913, vgl. 12 U.S.C. sec. 221 - 530

[398] Zur Kompetenzverteilung innerhalb des Fed sagt BALLES, John J.: The Role..., a.a.O., S. 114: "Routine cases involving bank and bank holding companies application for mergers, acquisitions, corporate formations, and new activities are handled entirely at the reserve bank level"; zu Zinsvorschriften des FRB durch seine Regulation Q, vgl. 12 U.S.C. sec. 371 a und 371 b

[399] Zur Aufsicht der bank holding companies, für die allein das Fed die Verantwortung inne hat, vgl. Bank Holding Company Act von 1956, U.S.C. sec. 371 a und 371 b

wurde, als das Alphabet nicht mehr ausreichte, durch Doppelbuchstaben erweitert.[400]

Die FDIC[401] hat als Versicherungsgesellschaft für Bankeinlagen primär die Aufgabe, die "safety and soundness"[402] ihrer Mitgliedsbanken zu prüfen, wozu ein berechtigtes Interesse besteht. Zur Begrenzung von Risiken ihrer Mitgliedsinstitute steht der FDIC ein breites Spektrum von Regulierungsinstrumenten zu Verfügung, die von der Entlassung der Manager über die Aufhebung des Versicherungsschutzes bis hin zu Zinsvorschriften reicht.[403]

Die Regulierungszuständigkeit bzgl. aller Geschäftsbanken und mutual savings banks war im Jahre 1978, unter Vernachlässigung von Doppelfunktionen, folgendermaßen verteilt:[404] das OCC war für 30,4 % der Banken verantwortlich, deren Aktiva 49 % aller Aktiva betrugen; das Fed war für 6,6 % verantwortlich (= 15 % aller Aktiva). Die FDIC war für 59,9 % verantwortlich (= 30,9 % der Aktiva). Der Prozentsatz der nicht FDIC-versicherten einzelstaatlich konzessionierten Banken, die nur von den state regulatory commissions reguliert und beaufsichtigt wurden, betrug 3,1 % (= 4,4 % aller Aktiva).

Neben der SEC, die im banking-Bereich Regulierungsaufgaben im Zusammenhang mit den security-Aktivitäten der Banken wahrnimmt und dem Department of Justice, das bei Bankfusionen eingreifen kann, sind noch zwei weitere federal regulatory agencies zu beachten, die ebenfalls während der New Deal-Zeit gegründet wurden: der Federal Home Loan Bank Board (FHLBB) und die

---

[400] Einige der wichtigsten regulations sollen im folgenden genannt werden: D = Reserve Requirements of Depository Institutions; E = Electronic Fund Transfer; H = Membership of State Banking Institutions in the Federal Reserve System; K = International Banking; Q = Interests on Deposits; Y = Bank Holding Companies and Change in Bank Control; zu den Zinsvorschriften mittels Regulation Q, vgl. 12 U.S.C. sec. 371a und 371 b; der Umfang der Regulations ist für einen Außenstehenden unbegreiflich, so sind z.B. in dem Buch von KOWALSKY, A.D. ; WALTER, R.W. ; DIVINE M.J. (Hrsg.): Banks and Banking : Regulations of the Board of Governors of the Federal Reserve System. Charlottesville, Va. 1985, auf 600 Seiten lediglich die verschiedenen regulations des FRB abgedruckt und kommentiert.

[401] Vgl. auch im folgenden, FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION: The First Fifty Years : A History of the FDIC 1933-1983. Washington, D.C. 1984, S. 111 ff.; wichtigste Gesetzesgrundlage bzgl. der Bankenregulierung durch die FDIC ist der Federal Deposit Insurance Act von 1950, vgl. 12 U.S.C. sec. 1811 ff.

[402] Vgl. C.F.R. sec. 337.3

[403] Vgl. 12 U.S.C. sec. 1818

[404] Vgl. auch im folgenden, CATHCART, Charles D.: Money, Credit, and Economic Activity. 1. Aufl., Homewood, Ill. und Ontario 1982, S. 339 f.

National Credit Union Administration (NCUA). Da die von ihnen regulierten Institute nicht das volle Spektrum an Bankgeschäften anbieten durften, wurden sie in der Vergangenheit nicht zum elitären Kreis der banking group gezählt. Auf diese beiden Regulierungsinstitutionen soll im folgenden noch kurz eingegangen werden:

Der FHLBB ist der Kopf des "Federal Home Loan Board and Bank systems".[405] Er konzessioniert, beaufsichtigt und reguliert die savings and loan associations[406] mit Hilfe seiner 12 regionalen Federal Home Loan banks. Darüber hinaus leitet er die Federal Home Loan Insurance Corporation (FHLIC) und die Federal Home Loan Mortgage Corporation. 85,7 % aller savings and loan Institutionen wurden 1979 direkt oder indirekt vom FHLBB beaufsichtigt.[407]

Die National Credit Union Administration (NCUA) konzessioniert und reguliert die nationalen credit unions.[408] Ihrer Aufsicht unterlagen im Jahre 1979 64,7 % aller credit unions.[409]

Privatwirtschaftliche Regulierungsorgane spielen insbesondere im securities-Bereich eine nicht zu unterschätzende Rolle. Ein bemerkenswertes Terrain privatwirtschaftlich organisierter Regulierung sind Börsen.[410] Auf diesen Regulierungsbereich soll hier jedoch nicht näher eingegangen werden.

---

[405] CATHCART, Charles D.: Money..., a.a.O., S. 336; das Federal Home Loan Board and Bank System funktioniert ähnlich dem des Fed als reserve-bank system für die angeschlossenen savings and loan associations und die mutual savings banks.

[406] Neben interest-rate ceilings, die der FHLBB bei seinen Mitgliedsbanken festsetzt, gibt es noch eine Fülle weiterer Regulierungskompetenzen; vgl. auch im folgenden CATHCART, Charles D.: Money..., a.a.O., S. 336 f.

[407] Vgl. CATHCART, Charles D.: Money..., a.a.O., S. 340

[408] Zur Einlagensicherung dient dem NCUA der National Credit Union Share Insurance Fund.

[409] Vgl. CATHCART, Charles D.: Money..., a.a.O., S. 340

[410] So funktionieren z.B. die Philadelphia und die New York Stock Exchange seit nunmehr zweihundert Jahren unter privatwirtschaftlicher Regulierung, vgl. z.B. RATNER, David L.: Deregulation of the Intersection of the Banking and Securities Industries. In: GOLDBERG, Lawrence G. ; WHITE, Lawrence J. (Hrsg.): a.a.O., S. 323 - 333; 327

2.3.4. Banking Regulation: Erfahrungen und Probleme in den 70-er Jahren

2.3.4.1. Die Regulierungsprobleme im Überblick

Der in den 30-er Jahren unter ruinösen Wettbewerbskämpfen zusammengebrochene Bankenmarkt war nach seiner Genesung - trotz der Regulierungszügel, die ihm angelegt wurden - nicht frei von Wettbewerb. Die Banken und auch bankfremde Institute waren erfinderisch, wenn es um Marktanteile, Marktzutritte oder um die Erwirtschaftung höherer Profite ging.

Neben den Problemen, die der komplexe und sich überschneidende Regulierungsapparat[411] mit sich brachte, wurde in den 70-er Jahren deutlich, daß die Regulierungsbehörden eher auf Aktionen der Bankinstitute zu reagieren hatten, als daß sie diese in ihrem Marktverhalten zu beeinflussen vermochten.[412] Aufgeschreckt durch spektakuläre Bankzusammenbrüche[413] glaubte man auf nationaler Regulierungsebene, die "safety and soundness" durch ständig neue Vorschriften und durch eine Verfeinerung des Regulierungsnetzes erhalten zu können. Marktzutrittsregulierungen, Zinsvorschriften und Vorschriften über die verschiedenen Produkte des Aktiv- und Passivgeschäftes standen im Mittelpunnkt des Regulierungsgeschehens. Verantwortlich für die Probleme waren insbesondere bank holding companies[414], nonbank institutions[415], technische Innovationen, Finanzinnova-

---

[411] Vgl. Abschnitt 2.3.3.2.

[412] So war zwischen den regulators und ihren regulatees oftmals eine Art Katz und Maus-Spiel zu beobachten; KANE, Edward J.: Microeconomic and Macroeconomic Origins of Financial Innovation. In: FEDERAL RESERVE BANK OF ST. LOUIS (Hrsg.): Financial Innovations : Their Impact on Monetary Policy and Financial Markets. Boston u.a. 1984, S. 3 - 20; 6, unterscheidet z.B. zwischen dem "avoidance lag", der zwischen dem Erlaß einer Regulierungsvorschrift und der Umgehung derselben auftritt und dem "re - regulation lag", der zwischen der Umgehung und einer erneuten Vorschrift auftritt.

[413] Die größte Bankenpleite in der U.S.-amerikanischen Geschichte war der Kollaps der Franklin National Bank in New York am 8. Oktober 1974, vgl. SPERO, Joan E.: The Failure of the Franklin National Bank : Challenge to the International Banking System. New York 1980; SINKEY, Jr., Joseph F.: Problem..., a.a.O., S. 146 ff.; zu den größten Zusammenbrüchen in den 70-er Jahren, vgl. EBENDA, S. 198 ff.

[414] "'(B)ank holding company' means any company which has control over any bank of over any company that is or becomes a bank holding company...", 12 U.S.C. sec. 1841 (a)(1)(1980)

[415] Zu den nonbank institutions gehören insbesondere zahlreiche Tochtergesellschaften der bank holding companies, die nur einen Teil des Bankgeschäfts betreiben; die Entscheidungsgewalt bzgl. der Frage, was nach sec. 4(c)(8) des Bank Holding Company Act Amendment von 1980 erlaubt bzw. verboten ist, liegt beim FRB und wird unter seiner Regulation Y im C.F.R. veröffentlicht; neben den dort näher bezeichneten nonbank activities gibt es sog. nonbank depository institutions wie savings banks, savings and loan associations, credit unions und money market mutual funds; für alle

tionen und internationale Bankenaktivitäten[416]. Die Gegensätze zwischen banking und thrift institutions[417], zwischen großen und kleinen Instituten und zwischen regulierten und nicht regulierten Konkurrenten war zu groß, um eine einheitliche und klare regulation policy durchsetzen zu können.

Anstrengungen der Regulierungsbehörden, neue Serviceleistungen zu verbieten, wurden bei den als "cat-and-mouse-game"[418] zu bezeichnenden Aktionen zwischen den regulators und den regulatees in vielen Fällen zugunsten letzterer entschieden, da sie entgegen den Wünschen der regulators Neuerungen einführten, auf welche die regulators nach einem gewissen time lag nur zu reagieren vermochten.

Im folgenden Abschnitt sollen wichtige Erfahrungen und Probleme im Zusammenhang mit der Marktzutrittsregulierung der verschiedenen regulatory commissions erörtert werden.

2.3.4.2. Marktzutrittsregulierung

2.3.4.2.1. Was ist ein Marktzutritt im Bankenbereich ?

Vor einer Diskussion über die Schranken eines Marktes, sollte der Markt zunächst abgegrenzt werden. Unter Verwendung des Industriemarktkonzeptes könnte einerseits der banking-Sektor und andererseits der securities-Sektor als ein Markt betrachtet werden.[419] Legt man dagegen das Bedarfsmarktkonzept[420] zugrunde, so wird deutlich, daß der gesamte Bankenbereich, der zunächst als ein Markt erscheinen mag, aus zahlreichen - sich zum Teil überschneidenden - Märkten besteht. So stehen z.B. zwei Banken am selben Platz nur bedingt oder über-

diese nonbank institutions gab es einerseits Vorteile aber auch erhebliche Nachteile durch die Regulierungsgesetze.

[416] Auf internationale Entwicklungen und deren Einfluß auf die regulation policy soll in dieser Arbeit nur am Rande eingegangen werden, vgl. hierzu, KIM, Seung H. ; MILLER, Stephen W.: Competitive Structure of the International Banking Industry. Lexington, Mass. 1983

[417] Die Legaldefinition des Begriffs "thrift institution" lautet: "The term 'thrift institution' means (1) a domestic building and loan or savings and loan association, (2) a cooperative bank without capital stock organized and operated for mutual purposes and without profit, (3) a mutual savings bank not having capital stock represented by shares or (4) a Federal savings banks.", 12 U.S.C. sec. 1841(i)(1984)

[418] GOLDFELD, Stephen M. ; CHANDLER, Lester V.: a.a.O., S. 457

[419] Es wäre auch eine strikte Trennung nach den verschiedenen Institutsarten möglich, wie sie in Abschnitt 2.3.3.1. vorgenommen wurde.

[420] Vgl. Abschnitt 1.1.1.

haupt nicht in Konkurrenz, wenn - bei sonst gleichem Angebot - einem dieser Institute das Führen von checking accounts erlaubt ist, dem anderen dagegen nicht. Wie dieses Beispiel zeigt, handelt es sich - über die Bain'schen barriers to entry[421] hinaus - um künstliche Marktschranken, so daß die Banken zwei unterschiedlichen Bankengruppen angehören.

> "Group-specific entry barriers not only give differential protection against new firms coming into the industry. They also protect the member of one group against entry by a member of onother group (intergroup mobility)."[422]

Im Bankenbereich ist es daher wichtig, zwischen den folgenden Marktzutrittsarten zu unterscheiden:

1. Fusion bzw. Errichtung weiterer Zweigstellen (sog. branching)
2. Erweiterung des Leistungsangebots (Diversifikation)

2.3.4.2.2. Marktzutritt durch Fusion bzw. "Branching"

Zur Erhaltung kompetitiver Marktstrukturen im Bankenbereich wäre nicht nur ein ungehinderter Marktzutritt über Staatsgrenzen hinweg notwendig gewesen, sondern in erster Linie eine wirksame Fusionskontrolle, da gerade durch Fusionen und Akquisitionen zwischen etablierten Instituten der Wettbewerb besonders beeinträchtigt wird. Gerade im Bankenbereich ist ein völliger Neuanfang eines Instituts wenig erfolgversprechend, da es eines besonderen Vertrauens von seiten der Kundschaft bedarf. In bezug auf eine restriktive Haltung bei Fusionen und Akquisitionen taten sich die bundesstaatlichen Regulierungsbehörden sehr schwer, um nicht zu sagen, sie waren die wichtigsten Protagonisten.[423] Seit dem Bank Merger Act[424] von 1966

---

[421] Vgl. BAIN, Jo S.: Barriers..., a.a.O., S. 167 ff.

[422] CAVES, Richard E. ; PORTER, Michael E.: From Entry Barriers to Mobility Barriers: Conjectural Decisions and Contrived Deterrence to New Competition. In: QJE 91 (1977), Nr. 1, S. 241 - 261; 254

[423] Die mit der Regulierungsaufsicht beauftragte regulatory agency mußte im Falle finanzieller Probleme "...act immediately in order to prevent the probable failure of one of the banks involved..."; bei drohenden Konkursen lag es für eine Regulierungsbehörde nahe, eine Fusion zu genehmigen, da sie dadurch Schaden von sich abwenden konnte; dieser Schaden konnte entweder Kritik an einer laschen Aufsicht sein oder die Inanspruchnahme des Versicherungsfonds, wie im Falle der FDIC.

[424] Vgl. 12 U.S.C. sec. 1828, vgl. auch AUSTIN, Douglas V.: The Evolution of Commercial Bank Merger Antitrust Law. In: TBL 36 (1981), Nr. 1, S. 297 - 396; 311 ff.; REID, Samuel R.: Legislation, Regulation, Antitrust, and Bank Mergers. In: BLJ 92 (1975), Nr. 1, S. 6 - 29; 8 ff.

"...jurisdiction over bank merger belongs to the federal banking agency that would regularly supervise the resulting bank."[425]

Die Antitrustgesetze waren zwar grundsätzlich anwendbar; nach einer Fusionsgenehmigung[426] durch eine der drei bundesstaatlichen regulatory agencies brachte das Department of Justice aber nur selten einen Fall vor die Gerichte.[427]

Von Vorschriften zur Begrenzung der Zahl neuer Banken oder zur Begrenzung des Zweigstellennetzes wie Bedarfsprüfungen[428] wurde auf bundesstaatlicher und einzelstaatlicher Regulierungsebene reger Gebrauch gemacht.[429] Die größten Probleme bereiteten den Regulierungsinstanzen dabei die bank holding companies. Die geographischen Restriktionen der Einzelstaaten konnten durch sie aufgrund sog. regulatory loopholes[430] teilweise umgangen werden. In diesem Zusammenhang stellte sich wegen der regulierungspolitisch unterschiedlichen Be-

---

[425] GOLEMBE, Carter H. ; HOLLAND, David S.: a.a.O., S. 135

[426] Die verantwortlichen regulatory agencies sollten z.B. diejenigen Fusionen nicht genehmigen, die "would result in a monopoly..." und "...whose effect in any section of the country may be substantially to lessen competition...", 12 U.S.C. sec. 1828(5)(A) und sec. 1828(5)(B); "In every case, the responsible agency shall take into consideration the financial and managerial resources and future prospects of the existing and proposed institutions, and the convenience and needs of the community to be served.", 12 U.S.C. sec. 1828(5)

[427] Ein Grund für die Lethargie des Department of Justice waren die berühmten 30 Tage, innerhalb derer ein Fall vorgebracht werden muß, mit Ausnahme der Fälle, bei denen gegen sec. 2 des Sherman Act verstoßen wird, vgl. GOLEMBE, Carter H. ; HOLLAND, David S.: a.a.O., S. 135; zu den Fusionsproblemen, die speziell bei den bank holding companies zum Vorschein kamen, schreibt SHULL, Bernhard: Federal and State Supervision of Bank Holding Companies. In: LAPIDUS, Leonhard u.a.: State and Federal Regulation of Commercial Banks. Bd. 2, Washington, D.C. 1980, S. 271 - 374; 289: "In recent years there have been a number of bank failures and acquisitions to avoid failure that where characterized by holding company affiliation. The major cases are well known. They include Beverly Hills National Bank in California and Palmer National Bank & Trust Co. in Florida, both acquired to avert failure, in 1974 and 1976 respectively, and Hamilton Bank in Tennessee, which failed in 1976. These cases throw light on the kinds of holding company-related difficulties banks can experience, and, to a degree, on problems faced by supervision and regulation under current arrangements."

[428] Zum Problem der Bedarfsprüfungen, vgl. ALHADEFF, David A.: A Reconsideration on Bank Entry. In: QJE 76 (1962), Nr. 2, S. 246 - 263; 247 ff.

[429] Vgl. SPECTOR, Lois: Entry, Branching, and Merging: How the State and Federal Bank Regulatory Systems Operate. In: LAPIDUS, Leonhard u.a.: State and Federal Regulation of Commercial Banks. Bd. 1, Washington, D.C. 1980, S. 269 - 303; er beschreibt auch die Schwierigkeiten, die der sich überschneidende Regulierungsapparat mit sich brachte.

[430] Zu den regulatory loopholes bemerken APILADO, Vincent P. ; BENSTON, George J. ; DAVIS, Jeffrey u.a.: Interstate Bank Expansion: Market Forces and Competitive Realities. The Report of the Florida Interstate Banking Study Group. Tallahassee 1984, S. 149: "Regulatory loopholes, unregulated competition, and technical innovation have eroded the geographical barriers against banking."

handlung die Frage: Bank oder Nichtbank?[431], was insbesondere bei Marktzutritten in banknahe Bereiche eine wichtige Rolle spielte. Auch die Grenzen, die den Banken beim sog. branching gesteckt wurden - das der McFadden Act[432] für national banks bereits 1927 zu regeln versuchte - wurden, abhängig von den verschiedenen Auffassungen des Begriffs "branch"[433], immer fließender.[434]

Durch den Banking Act von 1933 wurde der McFadden Act in der Weise ergänzt, daß er den national banks die Ausdehnung über Staatsgrenzen hinweg erlaubte, sofern einzelstaatliche Vorschriften nicht dagegen sprachen.[435] Aus diesem Grunde bildeten bei der Ausdehnung der bundesweit konzessionierten Banken einzelstaatliche branching laws die entscheidenden Marktzutrittsschranken. Bei den einzelstaatlichen branching laws[436] war von der Erlaubnis eines staatsweiten branching über eingeschränktes branching bis zum sog. unit banking[437] alles zu finden.

Im Zusammenhang mit den geographischen Marktzutrittsschranken stellt sich auch die Frage nach economies of scale im Bankenbereich. Die Ergebnisse empirischer Studien zeigen, daß es neben economies of scale auch "diseconomies

---

[431] Der Bank Holding Company Act, 12 U.S.C.A. sec. 1841(c)(1980), definiert eine Bank folgendermaßen: "'Bank' means any institution...which (1) accepts deposits that the depositor has a legal right to withdraw on demand, and (2) engages in the business of making commercial loans."; so bemerken z.B. SCHELLIE, Peter D. ; CLIMO, Beth L.: Nonbank Banks: Current Status and Opportunities. In: BLJ 102 (1985), Nr. 1, S. 4 - 17; 12, zum Definitionsproblem von "bank" im Bank Holding Company Act: "The nonbank bank looks like a bank; it can be insured like a bank, can perform all activities other than the activity it has elected to forgo to avoid being a 'bank,' can even be chartered as a national bank, but it is not a bank for purposes of the Act."

[432] Vgl. 12 U.S.C. sec. 12, 29, 36, 51, 52, 57, 72, 76, 81, 82, 84, 161, 321, 341, 371, 501, 521

[433] Der Ausdruck "branch" "...shall be held to include any branch bank, branch office, branch agency, additional office, or any branch place of business located in any State or Territory of the United States or in the District of Columbia at which deposits are received, or check paid, or money lent.", 12 U.S.C.A. sec. 36(f)(1974)

[434] Die Entwicklung neuer Techniken hatte gezeigt, daß herkömmliche Marktschranken, wie sie z.B. durch den McFadden Act errichtet wurden, immer weniger Wirkung zeigten, vgl. hierzu Abschnitt 2.3.4.2.3.; so wurden die Entscheidungen über den Anwendungsbereich der Regulierungsgesetze immer schwieriger, was am Beispiel des Begriffs "mini branch" verdeutlicht werden soll: "A retail location consisting of mainly ATMs with very few desk people present.", AMERICAN BANKERS ASSOCIATION: Banking Terminologie. 2. Aufl., Washington, D.C. 1982, S. 164

[435] Vgl. APILADO, Vincent P. ; BENSTON, George J. ; DAVIS, Jeffrey u.a.: Interstate Bank..., a.a.O., S. 151 - 189

[436] Vgl. APILADO, Vincent P. ; BENSTON, George J. ; DAVIS, Jeffrey u.a.: Interstate Bank..., a.a.O., S. 153

[437] Unter unit banking versteht man eine Regulierung dergestalt, daß einer Bank keine Zweigstellen, Filialen oder dergleichen (branch) erlaubt sind.

of scale" geben kann.[438] Eindeutige Aussagen lassen sich nur für exakt definierte Geschäfts- und Institutsarten machen, nicht jedoch für die gesamte Branche allgemein.

2.3.4.2.3. Marktzutritt durch Diversifikation

Wie unter Abschnitt 2.3.4.2.1. bereits erwähnt wurde, spielten produktspezifische Marktzutrittsschranken bei der Regulierung des banking- und securities-Sektors für bestimmte Institutsgruppen eine wichtige Rolle. Diese Problematik bringen CAVES/PORTER[439] pointiert zum Ausdruck:

> "(T)he entry barriers surrounding an industry can be viewed as a collective capital good, generating joint profits for the going firms."

Eine wichtige Marktzutrittsschranke war die Trennlinie, die der Glass-Steagall Act zwischen den beiden Anbietergruppen commercial banking und investment banking gezogen hatte.[440] Eine weitere gesetzliche Regelung, die sich als äußerst wirksame Marktzutrittsschranke erwies, war die Trennlinie innerhalb des banking-Bereichs zwischen den Geschäftsbanken und den thrift institutions. Hatten die thrift institutions Vorteile bei der geographischen Ausdehnung, so waren ihnen, qua ihrer historisch überkommenen nonbank depository institutions-Rolle, die Wege zu wichtigen Instrumenten wie zum Führen von checking accounts

---

[438] Zu den Ergebnissen älterer Studien, vgl. WHITEHEAD, III, David D.: Competition in Banking: The Lexington Case. Diss., Michigan u.a. 1976, S. 153, und die dort angegebene Literatur; BENSTON, George J. ; HANWECK, Gerald A. ; HUMPHREY, David B.: Scale Economies in Banking : A Restructuring and Reassessment. In: JMCB 14 (1982), Nr. 4, S. 435 - 456; 452, die Daten von 1975 - 1978 analysiert haben, kommen zu dem Ergebnis, daß "...the optimum size office is relatively small. Thus, the very smallest unit and branch state banks and large unit banks could have an operating cost disadvantage (per account serviced) if the McFadden Act restrictions were substantially relaxed. Another conclusion is that branch state banks appear to have a significantly greater potential to realize economies at the 'plant' level."; vgl. auch BALTENSPERGER, Ernst: Economies of Scale, Firm Size, and Concentration in Banking. In: JMCB 4 (1972), S. 466 - 488

[439] CAVES, Richard E. ; PORTER, Michael E.: From entry..., a.a.O., S. 247

[440] Über den Glass-Steagall Act als Marktschranke sagt NEWMAN, Howard H.: Comment. In: GOLDBER, Lawrence G. ; WHITE, Lawrence J. (Hrsg.): a.a.O., S. 341 - 346; 342: "As it well known, barriers to entry are a necessary condition for noncompetitive performance in an industry. Whether the Glass-Steagall Act represents such barrier, however, is an empirical, not theoretical question. Other than Glass-Steagall, what is the condition of entry into the respective industries? Does the existence of the Glass Steagall barrier alter the condition of entry?"; der Glass-Steagall Act war in den 70-er Jahren mehrmals Thema gerichtlicher Auseinandersetzungen, die es zwischen Instituten des securities- und des banking-Sektors wegen gesetzeswidriger Marktzutritte gab, vgl. z.B. CLARK, Mathew ; SAUNDERS, Anthony: Judical Interpretation of Glass-Steagall: The Need for Legislative Action. In: BLJ 97 (1980), Nr. 8, S. 721 - 740

versperrt. Um die Märkte dauerhaft getrennt zu halten, waren wegen der Marktentwicklungen ständig neue Regulierungsvorschriften notwendig,[441] die zu einem unüberschaubaren Gewirr von Sonderregelungen führten, die auch für die einzelnen (kleinen) Institute nicht mehr überschaubar waren.

Im folgenden sollen drei Marktzutrittsarten unterschieden werden:

1. Die Einführung neuer Produkte im Aktiv- oder Passivgeschäft,[442]
2. die legale Ausdehnung des Geschäftsbereiches nach Änderung der gesetzlichen oder regulierungspolitischen Gegebenheiten und
3. das Eindringen in neue Märkte sowie das Schaffen neuer Märkte durch technische Innovationen.[443]

Die erste Marktzutrittsart ist besonders interessant, da im Falle eines Marktzutritts Regulierungsbehörden, Gerichte und Gesetzgeber aufgefordert sind, Klarheit bzw. Rechtssicherheit zu schaffen. Wie die Entwicklung von "negotiable certificates of deposit"[444], "money market mutual funds" oder sog. NOW accounts

---

[441] So wurde z.B. Ende der 60-er Jahre die Höchstzinsregulierung auf Einlagen auch auf die bis dahin gesunden und in ihren Zinsentscheidungen weitgehend freien thrift institutions ausgedehnt, vgl. hierzu sec. 4 des Interest Rate Control Act von 1966, Public Law Nr. 89 - 597

[442] Auf Zentralbankinstrumente wie Mindestreserven, die bei der Entwicklung neuer Produkte entscheidenden Einfluß hatten, kann hier nicht näher eingegangen werden, obgleich sie wegen ihres Einflußes auf die Kosten einer Bank wettbewerbstheoretisch nicht unerheblich sind; ein Beispiel, wie sich securities-nahe Finanzierungsinstrumente im commercial banking-Bereich etablieren konnten, war z.B. das in den späten 70-er Jahren entwickelte "commercial paper", vgl. PRAY, James L.: Commercial Paper is not a Security Under the Glass-Steagall Act. In: JCL 9 (1984), Nr. 2, S. 321 - 345

[443] Wichtige technische Innovationen, welche die Regulierungsbehörden in den 70-er Jahren intensiv beschäftigten, waren sog. electronic funds transfer systems (EFT). Durch diese Systeme können bestimmte Bankfunktionen auch außerhalb des Bankgebäudes wahrgenommen werden; folgende drei Arten lassen sich dabei unterscheiden: (1) Cash dispersing machines (CDMs), mit denen nur Bargeld abgehoben werden kann; (2) automated teller machines (ATMs), mit deren Hilfe bereits wichtige Bankgeschäfte erledigt werden können, wie das Abheben und Einzahlen von Bargeld, das Tätigen von Überweisungen, das Transferieren von Geld zwischen eigenen Konten oder das Abrufen von Informationen; (3) point-of-sale terminals (POS), die als eine Art Minibanken zu beschreiben sind, die sich in Geschäften und Supermärkten befinden; sie durften aufgrund einzelstaatlicher Regulierungsvorschriften i.d.R. nicht von den Bankangestellten der Betreiberbank unterhalten werden, vgl. hierzu CHANDLER, Lester V.: Electronic Funds Transfer Systems: Issues Relating to State and Federal Regulation of Commercial Banks. In: LAPIDUS, Leonhard u.a.: State..., a.a.O., S. 227 - 270; vgl. auch ECCLES, George S.: The Politics..., a.a.O., S. 126 ff.

[444] Die sog. negotiable CDs, die bereits 1961 aufgetaucht sind und erst 1978 von den Regulierungsbehörden offiziell genehmigt wurden, waren an die Rendite von sechsmonatigen Treasury securities gekoppelt; diese, bis zu ihrer Fälligkeit frei handelbaren Zertifikate, haben einen bestimmten Nennwert sowie feste Laufzeiten und Zinssätze; ihr Mindestbetrag wurde wegen der Regulation Q

[445] gezeigt haben, können neue Märkte auch innerhalb eines engmaschigen Regulierungsnetzes entstehen. Die Frage, ob diese Instrumente ohne die rigiden Zinsvorschriften ebenfalls zustande gekommen wären, muß unbeantwortet bleiben, da keine brauchbaren Vergleichsmärkte gefunden werden konnten.

Die Entwicklung wichtiger financial innovations, die vor allem den thrift institutions Märkte eröffneten, die bis dahin den Geschäftsbanken vorbehalten waren, soll im folgenden dargestellt werden.

Im September 1970 begann im Bankensektor eine Entwicklung, die noch weitreichende Folgen haben sollte: den bundesweit konzessionierten savings and loan associations wurden sog. preauthorized nonnegotiable transfers von savings accounts zum Zwecke haushaltsrelevanter Zahlungen erlaubt.[446] Mit diesen, vor einer Zahlung genehmigungspflichtigen Transfers, war es immerhin möglich, Zahlungen von savings accounts an Dritte zu leisten, wenn auch zunächst unter erschwerten Bedingungen.

Im Juni 1972 begannen einige mutual savings banks in Massachusetts ihren Kunden sog. NOW accounts[447] anzubieten. Bei dieser Finanzleistung handelt es sich um ein Sparkonto, das dem Inhaber das Abheben seiner Einlagen durch Ausstellen einer "negotiable order of withdrawal"[448] erlaubt. Dieses Zahlungsinstrument ist vergleichbar mit einem Orderscheck. Der State Supreme Court von Massachusetts sah keine gesetzliche Notwendigkeit, die NOW accounts zu verbieten,[449] worauf sie sich auch bei anderen mutual savings banks in Massachusetts

des FRB auf 10.000,- U.S.-Dollar festgesetzt, vgl. STIGUM, Marcia: The Money Market. 2. Aufl., Homewood, Ill. 1983, S. 35 f. und 107 - 109; zur Beschreibung anderer Geldmarktinstrumente, vgl. EBENDA, S. 29 - 43

[445] Die money market mutual funds und die sog. NOW accounts werden unten noch ausführlich beschrieben.

[446] Hierzu muß angemerkt werden, daß den thrift institutions keine checking accounts gestattet waren; vgl. auch im folgenden GOLDFELD, Stephen M. ; CHANDLER, Lester V.: a.a.O., S. 456 ff.

[447] Für eine umfassende Beschreibung der NOW accounts, vgl. CRANE, Dwight B. ; RILEY, Michael J.: NOW Accounts. Lexington, Mass. 1978

[448] Die AMERICAN BANKERS ASSOCIATION: Banking..., a.a.O., S. 170, definiert den Begriff "negotiable order of withdrawal (NOW) als "A bill payment plan in which a savings account withdrawal ticket becomes a negotiable instrument. In effect, the account becomes an interest-bearing checking account."

[449] Vgl. SPELLMAN, Lewis J.: The Depository Firm and Industry : Theory, History, and Regulation. New York u.a. 1982, S. 38

sehr schnell ausbreiteten. Andere thrift institutions in New Hampshire folgten dem Trend.[450]

Der Wettbewerbsvorteil, den die NOW account-führenden thrift institutions gegenüber bundesweit konzessionierten savings institutions und gegenüber Geschäftsbanken besaßen, führte zu einem (erfolglosen) Feldzug gegen die NOW accounts von seiten der regulatory agencies, der Geschäftsbanken und einiger Kongreßmitglieder. Im Januar 1974 ermächtigte der Kongreß alle thrift institutions in Massachusetts und New Hampshire, mit Ausnahme der credit unions[451], zum Führen von NOW accounts. Ähnliche Kontenarten wurden von einzelstaatlich konzessionierten thrift institutions in anderen Neu England-Staaten angeboten. Im Februar 1976 genehmigte der Kongreß NOW accounts in allen sechs Neu England-Staaten. Kurz darauf wurde auch im Staat New York ein Gesetz erlassen, das den dort ansässigen mutual savings banks und den savings and loan associations checking accounts mit Überziehungsmöglichkeiten[452] gestattete. Im Oktober 1978 wurde das Führen von NOW accounts im Staat New York vom Kongreß legalisiert, was im Januar 1980 auch für New Jersey der Fall war.

Parallel zu den oben beschriebenen Vorgängen entfalteten sich im financial services-Bereich ein Reihe von Aktivitäten, die im selben Zusammenhang zu sehen sind: so erlaubte der Fed im April 1975 seinen Mitgliedsbanken Transfers zwischen savings accounts und deposit accounts, wozu ein telefonischer Auftrag genügte. Vorausgegangen war die Entscheidung, Hoheitsträgern savings accounts bei Geschäftsbanken zu gestatten, was im November auch auf Industriekunden ausgedehnt wurde. Mit diesen Instrumenten war es in Verbindung mit sog. cash management-Techniken möglich, Gelder so lange auf savings accounts stehen zu lassen, bis Zahlungen fällig wurden; durch Telefonanruf konnten die für die Zahlung benötigten Gelder dann auf ein transferfähiges Konto übertragen werden. Die Funktion war der eines NOW accounts ähnlich.

---

[450] Zu den Entwicklungen der NOW accounts seit 1973, vgl. METZGER, Robert O.: Coping With the Cost of NOWs. In: TBM 164 (1981), Nr. 1, S. 55 - 58; 55 f.; vgl. auch RIENER, Kenneth D. ; ROSE, Peter S.: Competing for Consumer Dollars with NOW Accounts. In: Business Horizons 23 (1980), Nr. 5, S. 74 - 78, der die Kosten und Nutzen sowie die ökonomischen Effekte der NOW accounts beschreibt.

[451] Einigen credit unions wurde im August 1974 versuchsweise erlaubt, sog. share draft accounts zu führen, die im Prinzip mit NOW accounts vergleichbar sind.

[452] Bei den NOW accounts, die auf dem Sparkonto-Prinzip aufgebaut sind, waren damals Überziehungen strikt verboten.

Im November 1978 erlaubte der FRB und die FDIC den Geschäftsbanken sowie den mutual savings banks "automated transfer services" (ATS)[453]. Somit konnten auch Telefonate und zeitraubende Überwachungen eingespart werden, da den Banken nun der Transfer der jeweils benötigten Gelder von savings accounts zu den Übertragungskonten wie checking accounts erlaubt war. Im April 1979 erklärte der U.S. Court of Appeals die ATS und die share draft accounts der credit unions für illegal und verbot sie mit Wirkung zum 1. Januar 1980.

Eine im Hinblick auf die deregulation policy entscheidende Erfahrung wurde in den 70-er Jahren mit dem Aufkommen der Money Market Mutual Funds (MMMF) gemacht. Bei MMMF handelt es sich um Anlagegesellschaften, deren Portefeuille aus kurzfristigen Geldmarktpapieren besteht; die Anteile an diesen Gesellschaften werden verzinst und können per Scheck übertragen werden.[454] Dieses Instrument kann neben den NOW accounts als eine der bedeutendsten Finanzinnovationen bezeichnet werden, die den regulierungspolitischen Denkprozeß in Richtung auf eine deregulation policy lenkten. Entscheidend war auch die Tatsache, daß es durch diese Instrumente gelang, den regulatory agencies die Grenzen ihrer interessenpolitisch verfärbten Regulierungspolitik aufzuzeigen.

2.3.4.3. Höchstzinsregulierung im Passivgeschäft und deren Folgen

Die Geschichte der Zinsregulierung, die für den interessierten Leser Ersatz für einen spannenden Roman sein kann, reicht in den USA bis ins 18. Jahrhundert zurück.[455] Sie zeigt, daß diese Art von Wettbewerbsbeschränkung nicht nur ein Nachkriegsproblem ist. Die Probleme, die in den 70-er Jahren im Bankensektor sehr deutlich zutage traten, hatten unterschiedliche Gründe, "but many economists have identified ceiling restrictions on interest rates as the single most important

---

[453] Zur Einführung der ATS, vgl. CARRON, Andrew S.: The Plight of the Thrift Institutions. Washington, D.C. 1982 (Studies in the Regulation of Economic Activity, Brookings Institution), S. 9 f.; diese Aktivitäten des Fed waren insbesondere vor dem Hintergrund starker Konkurrenz aus der securities-Branche zu sehen; so bot z.B. Merill Lynch sein cash management account an, das auf Großanleger abzielte und ein unbegrenztes Ausstellen von Schecks erlaubte.

[454] Zu den MMMF, vgl. GOLDFELD, Stephen M. ; CHANDLER, Lester V.: a.a.O., S.448 f.; vgl. auch ADAMS, John A.: Money Market Mutual Funds: Has Glass-Steagall Been Cracked. In: BLJ 99 (1982), Nr. 1, S. 4 - 54; 6 ff.

[455] Vgl. hierzu das mit viel interessantem Zahlenmaterial angereicherte Werk von COX, Jr., Albert H.: Regulation of Interest Rates on Bank Deposits. Michigan 1966 (Michigan Business Studies, Bd. XVII), S. 1 - 76

source of difficulties."[456] Schwerpunkte der sog. ceilings oder "interest rate ceilings regulation" waren ceilings auf savings deposits[457] und auf time deposits[458] sowie das völlige Zinsverbot auf demand deposits[459].

Ceilings zum Schutz vor "excessive interest charges", wie CHANDLER[460] es nennt, kamen auch im Aktivgeschäft zum tragen. Ihre Auswirkungen und Regulierungsprobleme sollen hier nicht explizit diskutiert werden, da sie zum einen dieselben wettbewerbstheoretischen Probleme aufwerfen wie ceilings im Passivgeschäft und zum anderen, weil eine Beurteilung nur unter Berücksichtigung flankierender wirtschaftspolitischer Maßnahmen wie Subventionen und Steuererleichterungen möglich ist.

Preishöchstgrenzen haben in einem einfachen Modell entweder keine Wirkung, wenn der Marktpreis für das betreffende Produkt unter dem Höchstpreis liegt, oder sie werden durch Schwarzmarktgeschäfte umgangen. Überträgt man diese einfachen Zusammenhänge auf den Bankenbereich, so kann folgender Vergleich angestellt werden: gelingt es den depository institutions, die "Schwarzmärkte" durch financial innovations zu legalisieren, so verliert die Höchstpreis- respektive Höchstzinspolitik ebenfalls ihre Wirkung. Dies war in den 70-er Jahren im Bankenbereich zu beobachten:[461] die Anleger schichteten als Folge der Höchstzins-Regulierungsvorschriften ihre Spareinlagen auf die neuen Geldmarktinstrumente oder auf andere höherverzinsliche Anlagemöglichkeiten wie z.B. treas-

---

[456] GOLDFELD, Stephen M. ; CHANDLER, Lester V.: a.a.O., S. 451

[457] Das Gros der savings deposits waren Spareinlagen auf Sparbüchern (passbook savings); zu den Vorschriften über time und savings deposits des FRB, vgl. 12 U.S.C. sec. 371 b; vgl. auch C.F.R. sec. 217.1, wiedergegeben im Federal Banking Law Reporter (CCH), Bd. 3, Paragraph 32,311

[458] Time deposits haben feste Laufzeiten von i.d.R. 30 -180 Tagen, bedürfen der Schriftform und haben einen festen Zinssatz; die Zertifikate tragen unterschiedliche Namen, wie certificates of deposit oder savings certificates; selbst die negotiable CDs zählen zu dieser Gruppe, vgl. hierzu GOLDFELD, Stephen M. ; CHANDLER, Lester V.: a.a.O., S. 148 f.

[459] "A bank deposit which is subject to at least thirty days notice before withdrawal. Thirty days notice is the dividing line between time and demand deposits used by the Federal Reserve System.", NEMMERS, Erwin E.: Dictionary of Economics and Business. 4. Aufl., Totowa, N.J. 1981, S. 482; zum Zinsverbot bei demand deposits, vgl. 12 U.S.C. sec. 371a und 12 U.S.C. sec. 1828(g)(1)

[460] CHANDLER, Lester V.: Electronic..., a.a.O., S. 238

[461] Zu den financial innovations als Folge von Zinsregulierungen, vgl. Abschnitt 2.3.4.2.3.; vgl. auch EISENBEIS, Robert A.: Regulation and Deregulation of Banking. In: TBM 164 (1981), Nr. 2, S. 25 - 33; 31 ff., der eine Tabelle über "Regulation Q Related Financial Innovations and Regulatory Response" zusammengestellt hat, die von 1957 - 1980 reicht.

ury bills[462] um, was in der Fachsprache als "disintermediation"[463] bezeichnet wird. Der Abfluß der Einlagen brachte die nicht rechtzeitig reagierenden Geschäftsbanken und insbesondere die thrift institutions erst recht in Bedrängnis, da sie gerade in den Hochzinsphasen die Einlagen dringend benötigt hätten. Durch differenzierte ceilings wurde versucht, eine gewisse Balance zwischen den verschiedenen Institutsgruppen zu erhalten.[464]

Allein über die Probleme mit der Regulation Q des FRB in den 70-er Jahren könnte ein mehrbändiges Werk geschrieben werden. Folgende Graphik, die ceilings auf savings deposits und die Zinsrate für dreimonatige treasury bills wiedergibt, soll zur Verdeutlichung der wirtschaftspolitisch äußerst bedenklichen Regulierungseingriffe in den Preisbildungsprozeß und deren Folgen beitragen.

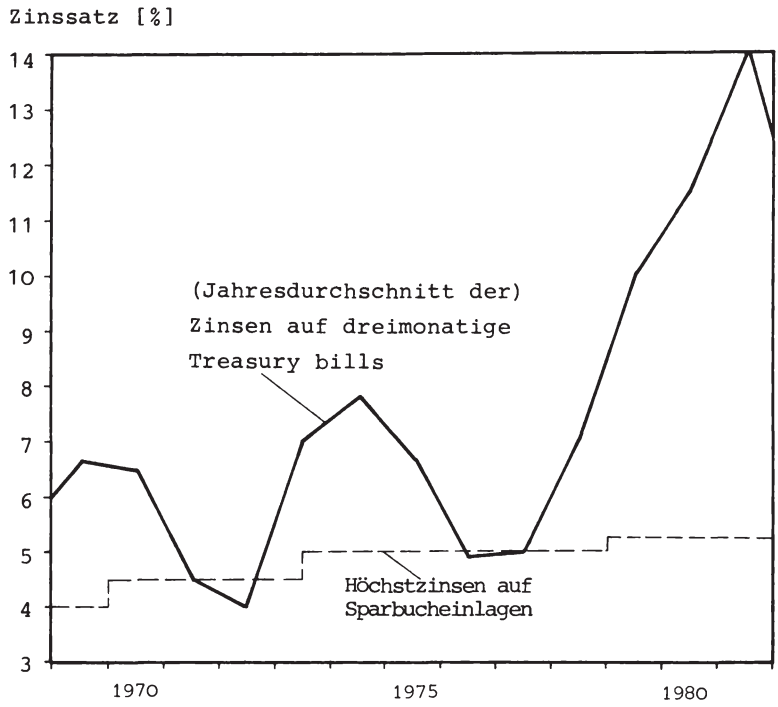
---

[462] Treasury bills sind Obligationen der U.S.-Regierung mit Laufzeiten bis zu einem Jahr, die abgezinst verkauft werden.

[463] Die AMERICAN BANKERS ASSOCIATION: Banking..., a.a.O., S. 92, sieht das Phänomen der Disintermediation so: "The flow of funds of savings institutions into short term investments on which the interest rate yields are higher. This economic phenomenon results in a net decrease in the amount of funds available for long-term real estate financing."

[464] Vgl. KOEHN, Michael F.: Bankruptcy Risk in Financial Depository Intermediaries : Assessing Regulatory Effects. Lexington, Mass. und Toronto 1979, S. 18 ff., der in seiner Arbeit die unterschiedlichen Regulation Q-Restriktionen für das Jahr 1979 für alle wichtigen Institutsarten gegenüberstellt.

Abb. 2.4: Höchstzinsen auf Sparbucheinlagen bei Geschäftsbanken und Marktzinsen



Quelle: U.S. BOARD OF GOVERNORS OF THE FEDERAL RESERVE SYSTEM: 67th Annual Report 1980. Washington, D.C. 1981, S. 270 f.; U.S. BOARD OF GOVERNORS OF THE FEDERAL RESERVE SYSTEM: 70th Annual Report 1983. Washington, D.C. 1984, S. 239; U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE, BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS: Survey of Current Business. Vol. 63 (1983), Nr. 12 u.a.

2.3.5. Ökonomische Fehlentwicklungen im Bankenbereich als Ansatzpunkte für Reformen

Für ökonomische Fehlentwicklungen im U.S.-amerikanischen Bankensystem, die auf das Konto der regulation policy gehen, können drei Hauptgründe angeführt werden:

1. ceilings und Zinsverbote auf demand deposits,
2. überdimensionierte, mit Doppelfunktionen versehene Regulierungsbehörden und
3. Marktzutrittsschranken.

Im folgenden soll der Zusammenhang zwischen der Zinsregulierung und den daraus resultierenden Fehlentwicklungen beispielhaft untersucht werden, um obige Behauptung zu untermauern.

Gründe und Rechtfertigungen für ceilings und Zinsverbote gab es zwar viele[465] - eine wissenschaftlich haltbare Erklärung läßt sich aber nur schwer oder überhaupt nicht finden.[466] Die einzige regulierungspolitisch sinnvolle Ausnahme, für die eine Höchstzinsregulierung gerechtfertigt sein könnte, wäre dann gegeben, wenn alle Kredite durch ein Bankmonopol vergeben würden und die Höchstzinsen auf das Aktivgeschäft beschränkt wären. Auf der Einlagenseite wäre im Falle eines Monopols ein Mindestzins regulierungspolitisch eher zu vertreten, als ein Höchstzins, wie er im U.S.-amerikanischen Regulierungssystem zur Anwendung kam.

Zur Überprüfung der Frage, ob die etablierte Höchstzinsregulierung Ineffizienzen im Bankenbereich induzierte, kann an das Marktverhalten der Banken angeknüpft werden. Hierbei ist insbesondere der Einsatz von Wettbewerbsparametern zu erwähnen, die zum Preis nur bedingt substituierbar sind und die im Bankenbereich auf eine Verschwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen hinweisen. So bemerkt z.B. der COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS:[467]

> "Rate ceilings were often effectively circumvented through nonprice competition and through investment in unregulated instruments. Extensive branching, free checking and financial services, expensive promotions, and 'free' gifts were among the many forms of implicit interest that banks and savings institutions used to attract customers."

---

[465] Höchstzinsen im Einlagengeschäft wurden eingeführt, um ruinösen Wettbewerb zu vermeiden, vgl. z.B. Abb. 2.3; bei der Wirkung dieses Regulierungsinstruments ist jedoch zu beachten, daß es durch non-price-competition zunichte gemacht werden kann.

[466] Gut begründete Empfehlungen zur Abschaffung der ceilings auf Einlagen gab es von wissenschaftlicher Seite aus schon lange; so schreibt TOBIN, James: Towards Improving the Efficiency of the Monetary Mechanism. In: RES 42 (1960), Nr. 3, S. 276 - 279; 278, (im Original gesperrt): "Banks should be released from the prohibition of interest payments on demand deposits and from the ceilings on interest rates on time and savings deposits."

[467] COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS. Economic Report..., S. 152; vgl. auch die sehr aussagekräftige Untersuchung über die Wirkungen unentgeltlich angebotener Serviceleistungen als Alternative zu explizit bezahlten Zinsen von WALSH, Carl E.: Taxation of Interest Income, Deregulation and the Banking Industry. In: JF 38 (1983), Nr. 5, S. 1529 - 1542

Auch TOBIN[468] sagte bereits 1960 zu seinem Vorschlag, die Zinsrestriktionen abzuschaffen:

> "It would replace with price competition some of the existing wasteful and imperfect non-price competition for deposits. Better to pay depositors interest than to seek their patronage by organ music, free silverware, and plush surroundings...The allocative efficiency of the banking system, and indeed of the entire financial system, in channeling the funds of the ultimate lenders to productive borrowers would be improved."

Über die Wohlfahrtsverluste, die durch zu viele Zweigstellen[469], unentgeltlichen Service, Geschenke und sonstige interne Subventionierungspraktiken[470] verursacht wurden, gibt es zwar keine genauen Untersuchungen; sie dürften aber - betrachtet man nur das fehlalloziierte Personal - größer sein als man zunächst vermuten würde.

Neben den Allokationseffekten, welche durch Zinsrestriktionen hervorgerufen wurden, sollten auch die Distributionseffekte beachtet werden. Die ceilings ermöglichten den depository institutions eine Art Marktspaltung. Diese von den Regulierungsbehörden unterstützte price discrimination traf insbesondere diejenigen Sparer, die wenig Informationen und viel Vertrauen in das Banken- und Regulierungssystem hatten. Betrachtet man die Problematik aus Sicht der Public Choice-Theorie, so war dies die große, nicht organisierte Gruppe, für die sich das Aufbringen der notwendigen Informations- und Organisationskosten, die zur Verbesserung ihrer Situation beigetragen hätten, nicht lohnte. Nach GOLDFELD/ CHANDLER[471] tendieren ceilings

> "...to discriminate against small savers who lack information or whose limited supply of funds does not permit them to purchase higher-yielding assets."

---

[468] TOBIN, James: Towards Improving..., a.a.O., S. 278

[469] Auch die TASK GROUP OF FINANCIAL SERVICES: Blueprint..., a.a.O., S. 28, bestätigt, daß ökonomische Fehlentwicklungen durch die Zinsrestriktionen hervorgerufen wurden: "These interest rate controls also may have had a disproportionate impact on the cost structure of depository institutions by creating incentives for such firms to develop expensive networks of branches in order to compete for low-cost deposits."

[470] Zu den Effekten interner Subventionierung zwischen verschiedenen Kontenarten, vgl. SHAFFER, Sherill: Cross-Subsidization in Checking Accounts. In: JMCB 16 (1984), Nr. 1, S. 100 - 109, der den Zeitraum zwischen 1966 und 1979 untersucht hat.

[471] GOLDFELD, Stephen M. ; CHANDLER, Lester V.: a.a.O., S. 453

ZECHER[472] untersuchte die Wohlfahrttransfers zwischen 1965 und 1982, die durch ceilings auf demand deposits und savings accounts verursacht wurde. Diese von ihm als "regulatory tax" bezeichneten Transfers beliefen sich nach seiner Schätzung für das Jahr 1975 auf 12,68 Milliarden U.S.-Dollar und für 1980 auf 39,12 Milliarden.[473]

KOEHN, der neben Regulation Q-ceilings auch noch andere Regulierungsrestriktionen in seine Untersuchung mit einbezogen hat,[474] kommt zu folgendem Ergebnis:[475]

> "The net effect of these regulations appears to reduce profitability, increase total risk, and increase the probability of failure of a depository intermediary relative to the unconstrained regime...This in turn will reduce quantity of funds available for real investment, and the growth of the real economy may suffer."

Im folgenden soll noch kurz auf die Frage eingegangen werden, inwiefern die institutionellen Besonderheiten des Regulierungssystems zu ökonomischen Fehlentwicklungen geführt hatten.

Die sich überschneidenden Regulierungskompetenzen führten dazu, daß die bürokratischen Belastungen insbesondere kleinerer Institute ein Maß angenommen hatten, das die Kosten der betroffenen Institute spürbar beeinflußte. MEANS[476] sagt zu den Kosten der Regulierung:

> "This is not only a cost to the government, but also to the enterprise being regulated. And in the last analysis the public pays for both."

Die Regulierungstätigkeit der regulatory agencies im allgemeinen und ihre mehrfache Zuständigkeit für gleiche Regulierungsaufgaben im besonderen führten also nicht nur bei den verschiedenen depository institutions zu erheblichen Bela-

---

472 ZECHER, Richard J.: Financial Innovations in the 1980s. In: THE FEDERAL RESERVE BANK OF ST. LOUIS (Hrsg.): Financial Innovations..., a.a.O., S. 151 - 162

473 ZECHER, Richard J.: Financial Innovations..., a.a.O., S. 160

474 "The purpose of this study is to investigate the effects that solvency regulations (that is, asset restrictions, capital adequacy restraints, and Regulation Q restrictions) have on an intermediary's investment opportunity set, its quality of earnings, and its probability of bankruptcy.", KOEHN, Michael F.: Bankruptcy Risk..., a.a.O., S. 5

475 KOEHN, Michael F.: Bankruptcy Risk..., a.a.O., S. 124

476 MEANS, Gardiner C.: Pricing Power and the Public Interest : A Study Based on Steel. New York 1962, S. 191

stungen,[477] sondern auch auf der Seite des Staates, der die regulatory agencies zu finanzieren hatte. In Verbindung mit den Kompetenzüberlagerungen tauchte noch ein wettbewerbspolitisches Problem auf, das vor allem bei genehmigungsbedürftigen Aktivitäten relevant war. Diejenigen Institute, die der Aufsicht mehrerer regulatory agencies unterlagen und daher Genehmigungen mehrfach einzuholen hatten, waren gegenüber anderen Instituten erheblich benachteiligt, da der zusätzliche regulatory lag[478] vorstoßende Wettbewerbshandlungen nicht zulies.

Auf die verschiedenen entry barriers soll hier nicht näher eingegangen werden, da in Abschnitt 2.3.4.2. bereits gezeigt werden konnte, daß sie die Banken an der Anpassung an veränderte Nachfragewünsche und Marktbedingungen hinderten und den technischen Fortschritt hinauszögerten. Folge der rigiden Marktzutrittsregulierung war letztlich nicht die gewünschte Ruhe an der Wettbewerbsfront, sondern ein zunehmender Wettbewerbsdruck der von newcomers aus anderen Bereichen ausging, auf die die Regulierungsbehörden des banking-Bereichs keinen Einfluß nehmen konnten:

> "Regulation has resulted in increased competition and effective entry into many financial service markets by merchants, money-market mutual funds, brokerage houses, and others. All, by virtue of their unregulated status and freedom from reserve requirements, were able to offer financial services that have proved to be reasonably effective substitutes to some services provided by banks and thrifts."[479]

2.3.6. Zusammenfassung

Die wirtschaftliche Krise Ende der 20-er und zu Beginn der 30-er Jahre war nicht zuletzt auf erhebliche Mißstände im finanziellen Sektor der US-amerikanischen Volkswirtschaft zurückzuführen. Insbesondere die Instabilität des Bankenbereichs, durch welche das Vertrauen von Unternehmern und Anlegern in diesen Wirtschaftsbereich erheblich erschüttert wurde, war ein volkswirtschaftlich unhaltbarer Zustand. Reformen des bis dahin weitgehend liberalen Bankenaufsichtsystems waren unausweichlich.

---

[477] Vgl. ECCLES, George S.: The Politics..., a.a.O., S. 219 ff.

[478] Vgl. KANE, Edward J.: Impact of Regulation on Economic Behavior : Accelerating Inflation, Technological Innovation, and Decreasing Effectiveness of Banking Regulation. In: JF 36 (1981), Nr. 2, S. 355 - 367; 358

[479] EISENBEIS, Robert A.: Regulation..., a.a.O., S. 27

Ziel der Regulierungsgesetzgebung in den 30-er Jahren war die Schaffung eines stabilen Geld- und Kreditsystems (save and sound financial system), wofür ein umfangreiches Regulierungssystem geschaffen wurde. Eine der wichtigsten Regulierungsrestriktionen war die Schaffung eines Trennbank-Systems, was mit Hilfe des Glass-Steagall Act geschah. Durch diesen Act wurde eine Trennlinie zwischen den Bereichen investment banking und commercial banking gezogen, wodurch die spezifischen Gefahren, die der Finanzdienstleistungsbereich barg, ausgeschaltet werden sollten.

Auch nach den umfangreichen legislativen Regulierungsaktivitäten in den Jahren 1933 bis 1935 kam es zu Schwierigkeiten im Bankenbereich, die auf Mängel am Regulierungssystem zurückzuführen waren. Als in den 60-er und insbesondere in den 70-er Jahren die Zinsen in Bewegung gerieten, häuften sich die Probleme. Grund dafür war einerseits das komplizierte institutionelle Aufsichtssystem, durch das Anpassungen an neue Markterfordernisse wegen Abgrenzungs- und Koordinationsschwierigkeiten verhindert bzw. verzögert wurden, andererseits die weitreichenden Kompetenzen wichtiger federal regulatory commissions, die auf neue Finanzinstrumente und Marktteilnehmer risikoavers und völlig inflexibel reagierten und auf Besitzstandswahrung ihrer Regulierungsklientel - den national banks bzw. den Geschäftsbanken - bedacht waren. Als Newcomer auf dem Bankenmarkt traten vor allem die sog. thrift institutions in Erscheinung, die lange Zeit im Schatten der Geschäftsbanken standen, da ihnen von den Regulierungsbehörden nur ein Teil des banküblichen Produktspektrums erlaubt war. Der Erfindungsgeist verschiedener Institute führte dazu, daß die zum Schutz vor ruinöser Konkurrenz erlassenen Höchstzinsregulierungsvorschriften umgangen werden konnten, was dazu führte, daß die Gelder in großem Maße von niedrigverzinsbaren Sparkonten auf höherverzinste Anlagemöglichkeiten umgeschichtet wurden (disintermediation). Dabei gewannen nicht nur die thrift institutions mit ihren neuen Finanzinstrumenten - den NOW accounts - an Bedeutung, sondern auch die Institute des investment banking-Bereichs mit ihren Money Market Mutual Funds (MMMF). Folge der rigiden Marktzutritts- und Zinsregulierungsvorschriften war letztlich nicht ein moderater Wettbewerb unter den verschiedenen Instituten ohne ruinöse Tendenzen, sondern ein zunehmender Wettbewerbsdruck, der von Newcomern ausging. Die Einführung neuer Finanzinstrumente konnte zwar von den auf Kontinuität bedachten Regulierungsbehörden verzögert und aufgrund bürokratischer

Hemmnisse sowie zahlreicher Gerichtsprozesse verteuert, nicht aber verhindert werden.

Kapitel 3: Die US-amerikanische Deregulation Policy: Grundlagen sowie Erfahrungen und Probleme im Luftverkehrs- und Bankenbereich

3.1. Politische Entwicklungen und theoretische Grundlagen der Deregulation Policy

In den folgenden Abschnitten sollen neben den theoretischen Grundlagen die Entwicklungen im polit-ökonomischen Kontext der US-amerikanischen deregulation policy erörtert werden, welche für das Verständnis dieses Kapitels von besonderer Bedeutung sind.

3.1.1. Die Genesis der Deregulation Policy

3.1.1.1. Allgemeine Anmerkungen zur Deregulierungsbewegung und ihren Hauptträgern

Die gesamte Deregulierungsbewegung[480], die von Politikern, Wissenschaftlern, commissioners, Industrievertretern und Verbrauchergruppen getragen wurde, ging einher mit dem Ruf nach weniger Staat, weniger Bevormundung und weniger Steuern, was sich seit den frühen 70-er Jahren politisch hervorragend verkaufen ließ. So schreibt FIORINA:[481]

> "Increasingly, moderates and liberals have joined conservatives in warning of a future in which our lives are governed through regulations promulgated by an unelected, unresponsive class of career bureaucrats. This growing concern has produced electoral sucess for antigovernment poli-

---

[480] So spricht z.B. CARR, Ronald G.: The Taxes of Regulation. Before the Allegheny Bar Association, Pittsburg, Pa., October 1, 1981 (Paper des DoJ), S. 8, vom "deregulatory movement".

[481] FIORINA, Morris P.: Congress : Keystone of the Washington Establishment. New Haven und London 1977, S. 87

ticians such as Wallace, Reagan, and for a time Carter on the national level and various governors...The size and scope of government promises to be a critical and continuing issue for the foreseeable future."

Die Hoffnungen, die man in regulierungspolitische Reformen im allgemeinen und in die deregulation policy im besonderen setzte, gingen so weit, daß man damit ernste gesamtwirtschaftliche Probleme - wie z.B. die Inflation - zu lösen glaubte.[482] Natürlich hatte jede an der Deregulierungsbewegung beteiligte Gruppe andere Vorstellungen von einer Reform des Regulierungssystems - insbesondere hinsichtlich der Regulierungsarten und -bereiche bestand eine erhebliche Diskrepanz[483] - was jedoch auf die deregulation policy insgesamt wenig Einfluß hatte.

Neben Politikern - auf deren Rolle im Deregulierungsprozeß in den folgenden drei Abschnitten eingegangen werden soll - sollten auch Wissenschaftler, Regulators, Industrievertreter und Verbrauchergruppen genannt werden, die maßgeblichen Anteil an der Deregulierungsbewegung hatten. Auf diese Gruppen soll im folgenden kurz eingegangen werden.

Von den Wissenschaftlern beschäftigten sich insbesondere die Wirtschaftswissenschaftler bzw. genauer gesagt die Vertreter der Mikroökonomie mit den Problemen des US-amerikanischen Regulierungssystems:

---

[482] Die Situation zu Beginn der 70-er Jahre, die als idealer Nährboden für eine erfolgreiche deregulation policy bezeichnet werden kann, wird von MCCRAW, Thomas K.: Regulatory Change..., a.a.O., S. 14, so beschrieben: "The acceleration of inflation, the emerging energy crisis, and the continuing breakup of party discipline within Congress created a confusing situation that could be exploited for the benefit of almost any interest group, left or right, pro or anti, reform or reactionary. If a group could mobilize or appear to mobilize public opinion, and if it could construct a powerful, intelligible, and factually supported case for a particular program, then the odds for success might be good, irrespective of the ideology behind a particular lobbying campaign."; die Gründe für den Erfolg der deregulation policy sieht STEINER, Peter O.: The Legalization of American Society: Economic Regulation. In: Michigan L.R. 81 (1983), Nr. 5, S. 1285 - 1306; 1288 so: "I suggest that much of the force for deregulation comes from our inability to understand and cope with inflation...More subtle and more important is my second alternative. I think the loss of faith in regulation arises not from the fact that there is too subtle a theory of how to regulate effectively, but from the fact that we now recognize - indeed even expect - that governments as well as markets can fail. This may be the longest lasting impact of Vietnam and Watergate."

[483] Im Zusammenhang mit der überraschenden Einhelligkeit bzgl. der deregulation policy unter sonst sehr verschiedenen Personengruppen kritisiert THAYER, Frederick C.: Rebuilding America..., a.a.O., S. 73: "On matters of economic deregulation, Ralph Nader and Milton Friedman have joined hands in attacking the ICC and the Civil Aeronautics Board (CAB), and so have Gerald Ford and Jimmy Carter. It seems to me, conversely, that if people of such diverse views are so strongly in agreement, common sense might well have given way to total confusion."

"Like all other academic disciplines, price theory in economics is to some degree a methodology in search of a problem. In regulation it has found the perfect problem. Price theorists have presented such a thoroughgoing and convincing case against certain types of regulation-particularly price and entry regulation of airlines, trucking, and telecommunications-that they should now turn their energies to a pair of additional tasks too long neglected...And when they do report the results of their findings, they frequently do so in jargon-ridden language intelligible only to their own academic colleagues."[484]

Trotz kritischer Stimmen dürften die Wirtschaftswissenschaftler neben den Rechtswissenschaftlern, Politologen[485] und Soziologen diejenigen gewesen sein, die der deregulation policy zu ihrer heutigen Bedeutung verholfen haben. Der Einfluß der Ökonomen erstreckte sich zum Teil auch auf die commissioners der verschiedenen regulatory commissions (regulators), die - wie im Falle des CAB - zu den stärksten Verfechtern einer deregulation policy zählten. Sie waren es schließlich auch, welche täglich mit den Problemen eines antiquierten, im wesentlichen aus den 30-er Jahren stammenden Regulierungssystems konfrontiert wurden, das sozusagen aufgrund des technischen Fortschritts obsoleszent geworden war. MCCRAW bemerkt in diesem Zusammenhang:[486]

"Individual regulators should recognize above all that they are caught up in a dramatic historical moment. They might begin by explicitly acknowledging what the best of them already know to be the central truth of their situation: That the present regulatory apparatus does not represent a system constructed rationally to deal with present-day problems. Instead it represents the accumulated legacy of the three major periods of regulatory explosion...the progressive era, the New Deal, and the period since 1960."

Die Einstellung der Industrievertreter zur Deregulationsbewegung war ambivalent. Läßt man Regulierungsbegründungen und Regulierungsmodelle Revue passieren, so sucht man vergeblich nach einer Erklärung, weshalb sich Industrievertreter für Deregulierungsmaßnahmen einsetzen könnten. Die Frage läßt sich jedoch leicht beantworten, wenn man die sog. neue oder soziale Regulierung mit ins Kalkül einbezieht. Da die 60-er und 70-er Jahre durch starke (soziale) Regulierungsaktivitäten im Hinblick auf Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutz gekennzeichnet waren, wird verständlich, weshalb so mancher Interessenvertreter der Industrie in das Lied der Deregulierung mit eingestimmt hatte,

---

484 MCCRAW, Thomas K.: Regulatory Change..., a.a.O., S. 14 f.

485 Zum Beitrag der Politologen an Regulierungsreformen und zur Kritik an den Beiträgen neoklassischer Ökonomen, vgl. MCCRAW, Thomas K.: Regulatory Change..., a.a.O., S. 7

486 MCCRAW, Thomas K.: Regulatory Change..., a.a.O., S. 16

obgleich deren Zielrichtung im Gegensatz zu Verbrauchergruppen eine völlig andere war. Auf die Problematik mit der sozialen Regulierung soll in dieser Arbeit jedoch nicht näher eingegangen werden.

Verbrauchergruppen und ihre zum Teil legendären Wortführer wie Ralph Nader waren - auch als potentielle Wähler - ausschlaggebende Kräfte der Deregulierungsbewegung, was bei dem Maß staatlicher Bevormundung der Bürger in den 60-er und 70-er Jahren verständlich gewesen sein dürfte.

In den folgenden Abschnitten soll nun auf die drei Präsidenten eingegangen werden,[487] welche durch ihr Eintreten für Regulierungsreformen zur Förderung der deregulation policy einen entscheidenden Beitrag geleistet haben.

3.1.1.2. Die Anfänge unter Präsident Ford

Gerald R. Ford wurde während seiner Amtszeit (1974 - 1977) mit schwierigen ökonomischen Problemen (Inflation, Rezession, Energieknappheit) konfrontiert, die zum Teil in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Vietnamkrieg und dem arabischen Ölembargo standen. Sein vordringlichstes Ziel war die Eindämmung der Inflation. Er war aber auch derjenige Präsident, welcher staatlichen Eingriffen in die Wirtschaft im allgemeinen und der ständig wachsenden Regulierungsflut im besonderen skeptisch gegenüberstand.[488] In einer Anmerkung zu Präsident Ford sagt FREIDEL[489]

> "Ford was confronted with almost insuperable tasks. There were the challenges of mastering inflation, reviving a depressed economy, solving chronic energy shortages, and trying to ensure world peace.
> The President acted to curb the trend toward Government intervention and spending as a means of solving the problems of American society and the economy. In the long run, he believed, this shift would bring a better life for all Americans."

---

[487] Zu früheren Aktivitäten, die gegen eine zunehmende Regulierungsflut gerichtet waren, vgl. BALL, Howard: Controlling Regulatory Sprawl : Presidential Strategies from Nixon to Reagan. 1. Aufl., Westport, Conn. und London 1984, S. 27 ff.

[488] Vgl. z.B. GOLDWATER, Barry: The Coming Breakpoint. 1. Aufl., New York und London 1976, S. 92 ff.

[489] FREIDEL, Frank: The Presidents of the United States of America. 9. Aufl., Washington, D.C. 1982, S. 80

Die Marschrichtung der Ford'schen Regulierungspolitik manifestierte sich in den Wirtschaftsberichten des Präsidenten der Jahre 1974[490] und 1975[491], in denen grundlegende Gedanken zum gesamten Regulierungssystem formuliert wurden. Kritisch beleuchtet wurden darin insbesondere das Finanzsystem[492] und die Bereiche[493] Straßengüter-, Eisenbahn- und Luftverkehr, denen ein hohes Maß an Reformbedürftigkeit attestiert wurde.

3.1.1.3. Die Weiterentwicklung unter Präsident Carter

Aufgrund von Senats Hearings und den damit einhergehenden Veröffentlichungen während der Präsidentschaft Fords breitete sich der Deregulierungsgedanke schnell aus. Die öffentliche Aufmerksamkeit,[494] welche die deregulation policy immer mehr auf sich zog, führte dazu, daß dieses Thema sogar den Wahlkampf zwischen dem Republikaner Ford und dem Demokraten Carter stark beeinflußte:

> "The Carter Administation was elected on a platform that included reasonable and achievable goals on the regulatory front, a commitment to reduce the level, intensity, cost, and confusion evident in many regulatory programs."[495]

Die Amtszeit von James Earl Carter, Jr. (1977 - 1981), bekannt unter dem Namen Jimmy Carter, kann aus unterschiedlichen Gründen als die wichtigste Deregulierungsperiode in der amerikanischen Wirtschaftsgeschichte bezeichnet werden;[496] zum einen, weil in dieser Zeit hervorragende Arbeiten auf regulierungstheoretischem Gebiet verfaßt wurden, deren Wurzeln nicht selten staatlich

---

[490] U.S. PRESIDENT: Economic Report of the President : Together with the Annual Report of the COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS. Washington, D.C. 1974

[491] U.S. PRESIDENT: Economic Report of the President : Together with the Annual Report of the COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS. Washington, D.C. 1975

[492] Vgl. U.S. PRESIDENT: Economic Report...(1974), a.a.O., S. 38 f.; U.S. PRESIDENT: Economic Report...(1975), a.a.O., S. 155

[493] U.S. PRESIDENT: Economic Report...(1975), a.a.O., S. 152 ff.

[494] Vgl. BREYER, Stephen: Reforming Regulation. In: Tulane L.R. 59 (1984), Nr. 1, S. 4 - 23; 18 ff.

[495] SHENEFIELD, John H.: The Deregulation of Government Enterprise -- The Next Frontier for Regulatory Reform. Before the National Association of Manufacturers, New York, N.Y., April 12, 1979 (Paper des DoJ), S. 3

[496] Vgl. hierzu U.S. REGULATORY COUNCIL: Regulatory Reform Highlights : An Inventory of Initiatives, 1979-1980. Washington, D.C. 1981, S. 1 ff., und die dort beschriebenen regulierungspolitischen Aktivitäten der Carter Administration.

finanzierte Forschungsaufträge waren, mit deren Hilfe die Vorteile und die Dringlichkeit einer partiellen Deregulierung verdeutlicht werden konnte; zum anderen, weil während dieser Zeit die regulierungspolitisch induzierten Probleme energisch angegangen wurden, was allein wegen der Übergangszeiten (regulatory transition)[497] nicht immer leicht war.

Der regulierungspolitische Siegeszug der Carter Regierung hinterließ in zahlreichen Wirtschaftsbereichen seine Spuren, die sowohl den Schriftzug der Exekutive als auch der Legislative trugen:[498]

> "In several industries - railroads, trucking, airlines, energy, telcommunications, banking - where the existing regulatory structures have largely outlived their usefulness, this Administration has achieved significant reform. Regulatory bodies like the Interstate Commerce Commision (ICC), the Civil Aeronautics Board (CAB), and the Federal Communications Commission (FCC), have acted administratively to reduce the burden of regulation where their statutes allowed them to do so, and new legislation has carried the process even further."

In diesem Zusammenhang sollte noch erwähnt werden, daß es nicht nur die entsprechenden Mehrheiten im Senat und im Repräsentantenhaus waren, die zum Erfolg der deregulation policy Präsident Carters beigetragen hatten, sondern auch seine sehr geschickte Wahl von Vorsitzenden wichtiger Independent Regulatory Commissions,[499] welche die Ziele der deregulation policy im Rahmen ihrer Möglichkeiten verfolgen konnten.

3.1.1.4. Die Entregulierungsaktivitäten unter Präsident Reagan

Mit Ronald Wilson Reagan zog im Jahre 1981 ein Mann ins Weiße Haus ein, bei dem es im Hinblick auf die deregulation policy gewisse Gemeinsamkeiten zu seinem demokratischen Vorgänger zu geben schien. Der Abbau staatlicher Eingriffe in die Wirtschaft war auch für ihn ein wichtiges Ziel, zu dessen Rechtfertigung - mehr noch als bei Carter - Kosten/Nutzen-Aspekte[500] vorgebracht wur-

---

[497] Vgl. U.S. PRESIDENT: Economic Report of the President : Together with the Annual Report of the COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS. Washington, D.C. 1981, S. 100

[498] U.S. PRESIDENT: Economic Report...(1981), a.a.O., S. 100

[499] So war z.B. Alfred Kahn ein Mann Carters, der sich als Chairman des CAB große Verdienste um die Deregulierung der Luftfahrt erworben hatte; vgl. BREYER, Stephen: Reforming..., a.a.O., S. 20

[500] So bemerkt SCHWARTZ, Bernhard: The Court and Cost-Benefit Analysis: An Administrative Law Idea whose Time has Come-Or Gone? In: The Supreme Court Review (1981), S. 291 -

den.[501] Unter Reagan vollzog sich regulierungspolitisch jedoch eine gewisse Akzentverschiebung, da nicht nur die ökonomische Regulierung, sondern insbesondere die soziale Regulierung immer mehr ins Blickfeld Reagans und seiner (alt-)liberalen Reformer[502] gerieten. An kritischen Stellungnahmen zur deregulation policy Reagans fehlte es daher nicht. So bemerken z.B. TOLCHIN/TOLCHIN:[503]

> "Few Presidents have entered White House with more welldefined or ambitious goals than those of Ronald Reagan. His objective was nothing less than a reversal of the direction of government, a repeal of much of the New Deal, a reduction in both the size and scope of government. A major part of that objective was the scaling back of the regulatory agencies, under the rubric of 'getting the government off the backs of the people.' But the prime targets were those agencies that sought to protect consumers and workers and to improve the air, water, and work place. They were the agencies, in effect, that tried to get industry off the backs of the people. President Reagan's antiregulatory stance was thus perceived as probusiness and antipublic..."

Gleich zu Beginn der Amtszeit Reagans zeichnete sich auch im Bereich der ökonomischen Regulierung eine gewisse Abkehr von der Carter'schen deregulation policy ab. Eindeutiges Indiz hierfür waren Budgetkürzungen[504] wichtiger regulatory agencies, deren Handlungsspielraum dadurch entscheidend eingeengt wurde[505] sowie "(t)he appointment of a pro-regulation chairman of the Interstate Commerce Commission..."[506], welche unter anderem eine Behinderung der Deregulierung des Straßengüterverkehrs zur Folge hatte. Für neue Entregulierungsinitiativen gab es bis auf einige Ausnahmen nur wenig Hoffnung. Eine wichtige

---

307; 300 f.: "Cost-benefit analysis has been elevated to the top of the administrative agenda by Reagan Administration's program for regulatory reform."

501 Vgl. TOLCHIN, Susan S. ; TOLCHIN, Martin: Dismantling America : The Rush to Deregulate. Boston 1983, S. 124 ff.

502 Eine Schlüsselrolle bei Reagans deregulation policy und insbesondere beim Kampf um die regulierungspolitische Vormachtstellung des Weißen Hauses spielten die Herren Stockman, Miller, Weidenbaum und Grey, vgl. BALL, Howard: Controlling..., a.a.O., S. 68 ff.

503 TOLCHIN, Susan S. ; TOLCHIN, Martin: Dismantling..., a.a.O., S. 39 (im Original Kapitälchen)

504 Zur Rolle des Office of Management and Budget (OMB) bei Reagan, vgl. BALL, Howard: Controlling..., a.a.O., S. 75 ff.

505 Vgl. TOLCHIN, Susan S. ; TOLCHIN, Martin: Dismantling..., a.a.O., S. 41

506 CRANDALL, Robert W.: Twilight of Deregulation. In: TBB 18 (1982), Nr. 3, S. 1 - 5; 3; zur Rolle der Besetzung regulierungspolitisch wichtiger Ämter sagt BALL, Howard: Controlling..., a.a.O., S. 79: "A fourth major strategy of the Reagan administration is the appointment of Reagan loyalists to key positions in the federal regulatory agencies..."

Ausnahme war der Bankenbereich[507], auf den in Abschnitt 3.3. näher eingegangen werden soll.

3.1.2. Begriffsbestimmungen

In den folgenden Abschnitten sollen einige Begriffe aus dem regulierungspolitischen Kontext konkretisiert werden, um terminologischen Mißverständnissen im Vorfeld der branchenspezifischen Studien zu begegnen.

3.1.2.1. Deregulierung (Deregulation)

Wie in Abschnitt 1.1.3. gezeigt wurde, kann der Begriffsinhalt des Terminus "Regulierung" sehr weit gefaßt werden. Inwieweit dies auch für den Terminus "Deregulierung" (Entregulierung, Deregulation, deregulation) gilt, soll im folgenden erörtert werden.

Allein von der Wortbedeutung her liegt es nahe, Deregulierung ganz allgemein als Abbau von Regulierung zu definieren.[508] Dies wäre jedoch u.E. eine zu weitreichende Definition, da der Begriff Deregulierung in engem Zusammenhang mit der sog. ökonomischen Regulierung zu sehen ist. Deregulierung sollte daher als Reduzierung und/oder Reformierung von Regulierungsvorschriften verstanden werden, die darauf abzielen, ein aktuell oder latent vorhandenes Wettbewerbspotential in bestimmten Wirtschaftsbereichen zu aktivieren.[509] Das bedeutet aber weder laissez faire, noch ist damit notwendigerweise eine völlige Verbannung jeglicher Regulierungsvorschriften verbunden.

---

[507] So wurde der "Financial Market Deregulation" im Wirtschaftsbericht des Präsidenten ein ganzes Kapitel gewidmet, vgl. U.S. PRESIDENT: Economic Report...(1984), S. 145 - 174

[508] So versteht z.B. KRAKOWSKY, Michael: Deregulierung : Grenzen natürlicher Monopole. In: Wirtschaftsdienst 65 Jg. (1985), Nr. 8, S. 404 - 412; 404, unter Regulierung bzw. Deregulierung folgendes: "Regulierung ist jede Einschränkung der Gewerbefreiheit durch staatliche Eingriffe, die nicht für alle gelten. Deregulierung ist dementsprechend ein Abbau solcher spezifischer Einschränkungen."

[509] Zur Definition des Begriffs "Deregulation", vgl. auch STONE, Alan: Regulation and its Alternatives. Washington, D.C. 1982 (Politics and Public Policy Series, hrsg. von Robert L. Peabody), S. 250 f.; MASSENBERG, Hans Joachim: Deregulierung des Güterverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland - Eine kritische Analyse vor dem Hintergrund der US-amerikanischen Deregulierungsdiskussion. Göttingen 1981 (Beiträge aus dem Inst. für Verkehrswiss. an der Univ. Münster, herausg. von H. St. Seidenfus, Heft 96), S. 15 f.; MITNICK, Barry M.: The Political..., a.a.O., S. 417 ff.

Da obige Definition auf ein vorhandenes Wettbewerbspotential in einem bestimmten Bereich abstellt, kann daraus nicht gefolgert werden, daß Maßnahmen im Bereich sozialer Regulierung keine Deregulierung im Sinne obiger Definition darstellen. Würden beispielsweise Mechanismen implementiert, die eine marktwirtschaftliche Lösung der Umweltprobleme ermöglichten, so könnten diese Reformen ebenfalls als Deregulierung im Sinne obiger Definition betrachtet werden.[510]

Abweichend von der hier vertretenen Definition der Deregulierung gibt es in den USA allerdings Stimmen, die z.B. das Fusionskontrollrecht als Teil der staatlichen Regulierung verstehen und daher den Abbau der Antitrustgesetze unter diesen Terminus subsumieren wollen. Ein derartiges Verständnis von Deregulierung geht weit über unser Verständnis von Deregulierung hinaus, erklärt aber geradezu eindeutig das Interesse der Industrievertreter an diesem Konzept.[511]

3.1.2.2. Overregulation und Kosten-Nutzen-Analysen

Das Problem der overregulation, das insbesondere von Politikern, industrienahen Organisationen und Journalisten aufgeworfen wurde, war seit dem Wahlkampf im Jahre 1980 ein zentrales Thema.[512] Es gipfelt letztlich in der Frage

"WHAT IS 'TOO MUCH' Government?"[513]

In dieser Allgemeinheit läßt sich die Frage jedoch nur schwer oder überhaupt nicht beantworten. Im regulierungspolitischen Kontext taucht der Terminus "overregulation" (excessive regulation) meistens dann auf, wenn es um Probleme im Bereich sozialer Regulierung geht:[514]

> "While the topic of deregulation is largely confined to economic problems in the infrastructural sectors of transportation, communications, and cred-

---

[510] Vgl. BREYER, Stephen: Regulation..., a.a.O., S. 171 ff.

[511] Zu den unterschiedlichen Auffassungen von Deregulierung zwischen Harvard School und Chicago School vgl. SCHMIDT, Ingo ; RITTALER, Jan B.: Die Chicago School of Antitrust Analysis : Wettbewerbstheoretische und -politische Analyse eines Credos. Baden Baden 1986 (Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik; Bd. 85), S. 79 f.

[512] Vgl. STONE, Alan: Regulation..., a.a.O., S. 33, 254

[513] YEAGER, Leland B.: Is There a Bias Toward Overregulation. In: MACHAN, Tibor R. ; JOHNSON, M. Bruce (Hrsg.): Rights and Regulation : Ethical, Political, and Economic Issues. Cambridge, Mass. 1983, S. 99 - 126; 99

[514] STONE, Alan: Regulation..., a.a.O., S. 254

it, the notion of overregulation is directed toward problems of environmental, safety, health, and consumer affairs (social regulation) across sectoral lines."

Trotzdem definiert STONE den Begriff "overregulation" relativ neutral als

"...those regulations in which aggregate or marginal costs exceed, respectively, aggregate or marginal benefits."[515]

Zur Ermittlung der Kosten und Nutzen und damit zur Bestimmung von overregulation bedarf es im konkreten Fall einer sog. Kosten-Nutzen-Analyse (cost-benefit analyses). Dieses Instrument hat in der US-amerikanischen Verwaltung und Rechtsprechung[516] bereits eine enorme Bedeutung erlangt, obwohl die damit erzielten Ergebnisse im Hinblick auf unterschiedliche Nutzenvorstellungen höchst subjektiver Natur sind. Die Anwendung von Kosten-Nutzen-Analysen zur regulierungspolitischen Entscheidungsfindung wirft letztlich dieselben Fragen und Probleme auf, wie sie aus der Public Interest-Diskussion her bekannt sind.[517] Auf die Thematik von Kosten-Nutzen-Analysen kann hier jedoch nicht näher eingegangen werden, da dies den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde.[518]

3.1.2.3. Sunset-Methode

Unter "sunset"-Mechanismus versteht man im politischen Kontext das zeitliche Befristen von bestimmten Programmen, Gesetzen oder Institutionen.[519] Bedeutung erlangt hat diese Methode insbesondere bei modernen Budgetierungssystemen wie Zero-Base Budgeting, das nach Erfolgen auf privatwirtschaftlicher

---

[515] STONE, Alan: Regulation..., a.a.O., S. 255; zum Begriff overregulation bemerkt WEIDENBAUM, Murray L.: Government Power and Business Performance. In: DUIGNAN, Peter ; RABUSHKA, Alvin (Hrsg.): The United States in the 1980s. Stanford 1980, S. 197 - 220; 216 "Overregulation, the economist's shorthand for regulation for which costs exceed benefits, should be avoided."

[516] Vgl. z.B. SCHWARTZ, Bernhard: The Court..., a.a.O., S. 291 ff.

[517] Vgl. Abschnitt 1.3.1.1.

[518] Zu Kosten-Nutzen-Analysen im allgemeinen und deren Anwendung bei Regulierungsentscheidungen im besonderen, vgl. MISHAN, Ezra J.: Cost-Benefit Analysis : An Informal Introduction. 2. Aufl., London 1976; GRAMLICH, Edward M.: Benefit-Cost Analysis of Government Programs. Englewood Cliff, N.J. 1981; PEARCE, D. W.: Cost-Benefit Analysis. 2. Aufl., London 1983; STONE, Alan: Regulation..., a.a.O., S. 257 ff.

[519] Vgl. U.S. SENATE, COMMITTEE ON GOVERNMENT OPERATIONS: Study on Federal Regulation : Congressional Oversight of Regulatory Agencies. Vol. II (95th Congress, 1st Session), Washington, D.C. 1977, S. 129

Ebene auch von staatlichen Stellen adoptiert wurde.[520] Drei Gründe lassen sich vor allem anführen, die für eine Sunset-Lösung im öffentlichen Bereich sprechen:[521]

> "(1) the vast number and complexity of federal programs; (2) the dramatic increase in the percentage of federal spending for 'uncontrollable' programs, and (3) the even more rapid growth in the cost of Federal programs with permanent appropriations, those which escape any systematic and thorough congressional oversight."

Parallel zur Deregulierungsbewegung gab es in den USA eine Art "Sunset-Bewegung"[522]. Diese blieb nicht ohne Auswirkung auf die Reform des Regulierungssystems.[523] Interessant ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, daß "sunset" bzw. "sunset-legislation" - ähnlich wie "deregulation" - zu jenen wohlklingenden Wortkreationen gehört, die insbesondere in den 70-er Jahren eine positive Wählerwirkung erzeugen konnten:

> "In a year when opposing the growth of federal programs is popular, congressional interest in sunset legislation, critics point out, may be election-year "pizzaz."[524]

Trotz der wahlpolitischen Nutzbarmachung des Sunset-Gedankens, sollte seine ökonomische Vorteilhaftigkeit auf regulierungspolitischem Gebiet nicht außer acht gelassen werden. Insbesondere

> "(i)n the case of older, one-industry regulatory agencies, such as the Civil Aeronautics Board, the sunset mechanism could be an effective way to pursue a deregulation strategy."[525]

---

[520] Hier ist insbesondere Jimmy Carter zu erwähnen, der Zero-Base Budgeting schon 1972 als Gouverneur von Georgia auf einzelstaatlicher Ebene eingeführt hatte und der sich später als Präsident der USA um die Einführung auf Bundesebene bemüht hatte, vgl. MINMIER, George S.; HERMANSON, Roger H.: A Look at Zero-Base Budgeting-The Georgia Experience. In: HEBERT, Joseph L. (Hrsg.): Experiences in Zero-Base Budgeting. New York und Princeton 1977, S. 73 - 111; LANGNER, Peter: Zero-Base Budgeting und Sunset Legislation : Instrumente zur Rückgewinnung öffentlicher Handlungsspielräume? 1. Aufl., Baden-Baden 1983 (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft; Bd. 80), S. 79 ff.; RÜRUP, Bert; HANSMEYER, Karl-Heinrich : Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente. 3. Aufl., Düsseldorf 1984, S. 92 ff.

[521] U.S. SENATE, COMMITTEE ON GOVERNMENT OPERATIONS: a.a.O., S. 129

[522] LANGNER, Peter: Zero-Base Budgeting..., a.a.O., S. 274

[523] Vgl. WEIDENBAUM, Murray L.: Government Power..., a.a.O., S. 216

[524] SARSFIELD, E. William: Zero-Base Budgeting: The Pros and Cons. In: HEBERT, Joseph L. (Hrsg.): a.a.O., S. 33 - 52; 35

[525] WEIDENBAUM, Murray L.: The Future of Business Regulation. 1. Aufl., New York 1979, S. 67

Auf einige konkrete Beispiele, bei denen das Instrument der sunset-legislation zur Regulierungsreform eingesetzt wurde, soll unter Abschnitt 3.2. und 3.3. näher eingegangen werden.

3.1.3. Die "Theorie" der Deregulierung

Nachdem im ersten Kapitel die Theorie der Regulierung abgehandelt wurde, liegt es für die vorliegende Arbeit nahe, eine Theorie der Deregulierung auszuarbeiten. Ungeachtet der weiteren Ausführungen sei soviel vorweggenommen: eine eigenständige normative Theorie der Deregulierung kann es nach unserem Verständnis deshalb nicht geben, weil damit stets Fragen nach der Gültigkeit regulierungstheoretischer Aussagen und regulierungspolitischer Begründungen aufgeworfen werden, auf die im folgenden näher einzugehen sein wird. Eine Theorie der Deregulierung kann es daher nur in Form einer Kritik an der Regulierung geben, die durch die schlechten Erfahrungen in regulierten Wirtschaftsbereichen zu untermauern ist. Fragen hinsichtlich einer positiven Theorie der Deregulierung sollen in Abschnitt 3.1.3.4. diskutiert werden.

3.1.3.1. Ökonomische Fehlentwicklungen durch Regulierung als Ausgangspunkt für eine Deregulierung

Wie im vorigen Kapitel für den Banken- und Luftfahrtbereich exemplarisch gezeigt werden konnte, war die staatliche Regulierung durch independent regulatory commissions vielfach die Ursache für ökonomische Fehlentwicklungen in den betrachteten Wirtschaftsbereichen. Dabei wurde deutlich, daß nicht so sehr die durch einen gewissen Restwettbewerb gekennzeichneten Märkte versagten, welche vor mehr als fünfzig Jahren als regulierungsbedürftige Ausnahmebereiche eingeschätzt worden waren, als vielmehr die regulatory commissions bzw. das inflexible Regulierungssystem selbst. Dieses Versagen, das zu erheblichen Ineffizienzen geführt hatte, spiegelt sich an einer Reihe von ökonomisch nicht vertretbaren Auswirkungen wider. Um den Rahmen dieser Arbeit nicht zu sprengen, sollen die durch Regulierung induzierten negativen Auswirkungen auf die verschiedenen Märkte bzw. auf die gesamte Volkswirtschaft summarisch noch einmal kurz ge-

nannt werden, ohne nochmals in eine vertiefende Diskussion eintreten zu wollen:[526]

- Nicht leistungsgerechte Umverteilung zugunsten von Beschäftigten und Anteilseignern staatlich regulierter Unternehmen.
- Fehlende oder verzögerte Anpassung unternehmerischer Aktionspatameter an marktwirtschaftlich notwendige Umwelt- bzw. Nachfrageveränderungen (regulatory lag)[527]
- Verhinderung bzw. Hemmung des technischen Fortschritts sowie einer für die Konsumenten wünschenswerten Produkt- und Dienstleistungsvielfalt
- Überkapazitäten bzw. Überversorgung des Marktes mit Gütern und Dienstleistungen regulierter Unternehmen
- Inkaufnahme finanzieller Risiken seitens regulierter Unternehmen mangels fehlender marktwirtschaftlicher Verantwortung und mangels fehlender bzw. schwach ausgebildeter Sanktionsmechanismen
- Tendenz zur Überkapitalisierung regulierter Unternehmen bei Renditeregulierung[528]
- Steigende Konzentration und Fehlen branchenfremder Managementimpulse in regulierten Bereichen durch erleichterte industrieinterne Fusionen aufgrund der sog. primary jurisdiction-Fusionskontrolle[529]

Gründe für diese Fehlentwicklungen durch Regulierung waren zum einen bei der Exekutive bzw. bei den independent regulatory commissions zu suchen; zum anderen aber auch bei der Legislative, die es versäumt hatte, die Frage der Notwendigkeit staatlicher Regulierung für die verschiedenen Bereiche in gewissen Abständen zu prüfen. Auf die Gültigkeit der in Abschnitt 1.3. erörterten

---

[526] Für eine weitergehende Diskussion vgl. Abschnitt 2.2. und 2.3.; vgl. auch die im folgenden angegebenen Literaturstellen.

[527] Vgl. U.S. SENATE, COMMITTEE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS: Study on Federal Regulation : Delay in the Regulatory Process, Vol. IV, Washington, D.C. 1977 (95th Congress, 1st Session), S. IX ff.

[528] Zur theoretischen Fundierung dieses Phänomens, vgl. AVERCH, Harvey ; JOHNSON, Leland L.: Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint. In: AER 52 (1962), S. 1052 - 1069; vgl. auch die kritische Beleuchtung des Problems der Renditeregulierung bei SCHRÖTER, Klaus: Die wettbewerbspolitische Behandlung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft : Dargestellt am Beispiel der Fernwärmewirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main, Bern, New York 1986 (Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften, Bd. 3), S. 60 ff.

[529] Vgl. U.S. SENATE, COMMITTE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS, Vol. VI..., a.a.O., S. 50; zur sog. doctrine of primary jurisdiction, vgl. GELLHORN, Ernest ; PIERCE Jr., Richard J.: Regulated Industries..., a.a.O., S. 366 ff.

Regulierungsbegründungen sowie auf die Frage nach der Richtigkeit regulierungstheoretischer Aussagen soll im folgenden Abschnitt näher eingegangen werden.

3.1.3.2. Kritik an der normativen Theorie der Regulierung und an den Regulierungsbegründungen

Wie in Abschnitt 1.3. bereits angedeutet wurde, gibt es zur Theorie der Regulierung eine Reihe kritischer Punkte, welche die darin enthaltenen Ansätze und Regulierungsbegründungen zum Teil in Frage stellen.

Ein bedeutendes und unter Ökonomen weitgehend akzeptiertes Argument für Regulierung ist die Existenz eines natürlichen Monopols. Es spielte insbesondere bei leitungsgebundenen Versorgungsunternehmen und im Telekommunikationsbereich eine dominierende Rolle.[530] Das Hauptargument im Banken- und Luftfahrtbereich war neben der Sicherung der Einlagen bzw. der Flugsicherheit die Gefahr der ruinösen Konkurrenz bei nicht reguliertem Wettbewerb. Im Hinblick auf staatliche Regulierung spielte dieses Argument insbesondere im Zusammenhang mit dem natürlichen Monopol eine entscheidende Rolle, da ein die Bedingungen des natürlichen Monopols erfüllender Wirtschaftsbereich so lange zu ruinöser Konkurrenz neigt, wie noch zwei oder mehr Anbieter auf einem Markt tätig sind. Da eine kritische Beleuchtung aller theoretischen Ansätze und Regulierungsbegründungen den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, soll im folgenden auf das Beispiel des ruinösen Wettbewerbs sowie des natürlichen Monopols - stellvertretend für alle anderen Regulierungsargumente - näher eingegangen werden. Daran sollen weitere Überlegungen angeknüpft werden, die auf logische Fehler und Mängel der sonstigen Regulierungsbegründungen hindeuten.

In Bereichen, die zwar kein natürliches Monopol darstellen, dennoch aber durch ruinöse Konkurrenz gefährdet sind, ist ruinöser Wettbewerb Ausdruck von Überkapazitäten und Marktzutrittsschranken sowie verzerrten Informationen.[531]

---

[530] Zur Relevanz des Natürlichen Monopol-Arguments im Luftfahrtbereich vgl. WHITE, Lawrence J.: Economies of Scale and the Question of "Natural Monopoly" in the Airline Industry. In: JALC 44 (1979), S. 545 - 573

[531] Vgl. TOLKSDORF, Michael: Ruinöser Wettbewerb..., a.a.O., S. 29 ff., 95 ff.; BAIN, Joe S.: Industrial Organization. 2. Aufl. New York u.a. 1968, S. 469 - 496; BARTLING, Hartwig: Wettbewerbliche Ausnahmebereiche : Rechtfertigung und Identifizierung. In: FELDSIEPER, Manfred ;

Da man aber bereits bei der Definition des Begriffs ruinöse Konkurrenz auf enorme Schwierigkeiten stößt, sollte die generelle Frage erlaubt sein, ob es bei der Vielzahl möglicher Fälle ruinöser Konkurrenz für eine staatliche Behörde überhaupt möglich ist, eine derartige Situation zu erkennen und in ihren volkswirtschaftlichen Auswirkungen richtig einzuschätzen. Wenn dann im Falle eines staatlichen Eingriffs der Wettbewerb durch Regulierung in den entsprechenden Märkten außer Kraft gesetzt bzw. eingeschränkt wird, sollte sichergestellt sein, daß diese Maßnahmen im Hinblick auf ihr Ziel ruinöse Konkurrenz zu verhindern, dauerhaften Erfolg haben.

Wie sich im Luftfahrt- und Bankensektor gezeigt hat, kann auf eine Welle ruinöser Konkurrenz mit zeitlicher Verzögerung von mehreren Jahren oder gar Jahrzehnten eine weitere Welle folgen, deren Bekämpfung durch regulatorische Instrumente immer schwieriger wird. Es konnte empirisch nachgewiesen werden, daß das Instrument der Regulierung gegenüber ruinösem Wettbewerb sozusagen ein Schönwetterinstrument ist, das zwar in einer prosperienden Wirtschaft funktioniert, aber in wirtschaftlich schwierigen Zeiten sowie beim Erreichen der Stagnations- bzw. Rückbildungsphase auf einem Markt versagt[532]. Da über die negativen Nebeneffekte einer Regulierung mangels brauchbarer Vergleichsmärkte keine gesicherten Aussagen gemacht werden können, sollte u.E. die ordnungspolitische Entscheidung in dubio pro Wettbewerb ausfallen, zumal die als unerwünscht bewerteten Insolvenzen bei ruinöser Konkurrenz - selbst in Bereichen wie dem Bankenbereich - längerfristig durchaus positiv auf die Volkswirtschaft und die Verbraucher wirken können.[533] Der berechtigte Schutz der Sparer und Einleger kann auch durch einen sog. Feuerwehrfond - ohne gravierende Wettbewerbsbeschränkungen - sichergestellt werden. Im folgenden soll auf die Problematik des natürlichen Monopols als Regulierungsbegründung näher eingegangen werden.

GROSS, Richard (Hrsg.): Wirtschaftspolitik in weltoffener Wirtschaft / Festschrift für R. Meimberg. Berlin 1983, S. 325 - 346; 335 ff.

[532] Dieses Versagen der Regulierung in wirtschaftlich schwierigen Zeiten konnte z.B. von MACAVOY, Paul W.: The Regulated Industries and the Economy. 1. Aufl., New York und London 1979, empirisch nachgewiesen werden; im Zusammenhang mit Preis- und Martzutrittsregulierung bemerkt er, EBENDA, S. 31: "The lesson is that the impact of regulation during the most recent decade has diverged sharply from what was expected when legislation was enacted and operating rules established before the 1960s. To be more precise, practices of administrative agencies which had some positive effects in an era of general economic stability demonstrated great shortcomings in the face of inflationary and recessionary economic conditions."

[533] Vgl. U.S. SENATE, COMMITTE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS, Vol. VI..., a.a.O., S. 285 ff.

Ein natürliches Monopol unterscheidet sich von einem Cournot'schen Monopol insbesondere durch seine besondere Nachfragekurve; d.h., die Nachfrage in einem natürlichen Monopol ist zu gering, um eine effiziente Marktversorgung durch mehrere Unternehmen gewährleisten zu können.[534] Dehnt sich nun die Marktnachfrage aus irgendwelchen Gründen stark aus, so gelten die Bedingungen des natürlichen Monopols nicht mehr.[535] Dieser Einwand zielt weniger auf die Theorie des natürlichen Monopols per se, als vielmehr auf die zeitliche Gültigkeit einer solchen Marktsituation. Jedoch bedeutet diese Erkenntnis für die Wettbewerbspolitik, daß ein Bereich stets nur temporär als natürliches Monopol gelten kann.[536] Ein gesetzlicher Regulierungsauftrag müßte demnach stets mit einer sunset-Bedingung gekoppelt werden, was jedoch in keinem der in den USA regulierten Bereiche, die als natürliches Monopol eingeschätzt wurden, der Fall war.

Ein anderer Kritikpunkt betrifft die durch Regulierung eines natürlichen Monopols angestrebte Effizienz. Dabei wurden Probleme der X-Ineffizienz und sonstiger negativer Nebeneffekte, die durch Fehlen wirksamen Wettbewerbs entstehen können, nicht beachtet. So hat z.B. SCHRÖTER[537] gezeigt, daß ein künstlicher Wettbewerb im natürlichen Monopol keine schlechteren Ergebnisse liefert, als wenn nur ein Monopolist den Markt mit dem entsprechenden Gut versorgen würde. Außerdem sollten bei allen Effizienzgesichtspunkten und wirtschaftspolitischen Empfehlungen im Zusammenhang mit natürlichen Monopolen die Kosten sowie die Effizienzverluste, die eine staatliche Regulierung mit sich bringt, in das Kalkül mit einbezogen werden.

Ein Vorwurf, der jeder Theorie gemacht werden kann, ist die fehlende Realitätsnähe bzw. die zu geringe Anzahl der berücksichtigten Variablen. So ist auch die Theorie des natürlichen Monopols nur ein begrenzt aussagefähiger Ansatz, bei dem Überlegungen wie technischer Fortschritt, Marktentwicklung, Marktphasen,

---

534 Vgl. SHEPHERD, William G.: The Economics of Industrial Organization. 2. Aufl., Englewood Cliffs, N.J. 1985, S. 349 f.; SCHERER, Frederic M.: Industrial market structure and economic performance. 2. Aufl., Chicago 1980, S. 91 ff.

535 Vgl. SHEPHERD, William G.: Public Policies Toward Business. 7. Aufl., Homewood, Ill. 1985, S. 394 ff.

536 Dieselbe Meinung vertritt auch das U.S. SENATE, COMMITTE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS, Vol. VI..., a.a.O., S.274: "While natural monopoly can justify some form of public control, today's apparent monopoly can become tomorrow's workably competitive sector. And the opposite could also occur. This only lends strength to our general recommendation for thorough periodic review of regulatory performance and appropriateness."

537 SCHRÖTER, Klaus: Die wettbewerbspolitische..., a.a.O., S. 82 ff.

Änderung von Konsumentenwünschen, Auslastungsgrad der Wirtschaft und dergleichen keine Rolle spielen. Bezieht man beispielsweise den Auslastungsgrad der Wirtschaft in die Theorie mit ein, so dürfte es für jeden Wirtschaftspolitiker evident sein, daß es in einer durch fünfzig Prozent Arbeitslosigkeit gekennzeichneten Wirtschaft sinnvoll sein kann, eine "Verschwendung" durch Verdoppelung von Leitungen, Schienen, Flugstrecken oder sonstigen Kapazitäten in Kauf zu nehmen und auf eventuell erzielbare Effizienzvorteile eines Monopolunternehmens zu verzichten. Im übrigen hat sich nicht nur in den USA gezeigt, daß es auch bei Eisenbahnschienen, Telefonleitungen oder Flugstrecken Kapazitätsprobleme geben kann, die eine spätere Erweiterung der entsprechenden Einrichtungen oder Strecken, verbunden mit einer Duplizierung der Kosten, erforderlich machen.

Die neueren Beiträge zur Theorie des natürlichen Monopols[538], die sich durch eine verfeinerte Analyse hinsichtlich der funktionalen Zusammenhänge im Kosten- und Nachfragebereich auszeichnen, zeigen zunächst, daß die Theorie des natürlichen Monopols, wie sie den regulierungspolitischen Entscheidungen der 30-er Jahre zugrunde lag, verbesserungs- bzw. erweiterungsfähig ist. Kommt man aber aufgrund dieser verfeinerten Analyse zu dem Schluß, daß der Telekommunikationsbereich in einer Volkswirtschaft wegen seiner sunk costs ein regulierungswürdiges natürliches Monopol darstellt - der Luftfahrtbereich wegen des darin möglichen "hit and run competition" dagegen nicht[539] -, so muß die Frage erlaubt sein, zu welchen Ergebnissen man kommen würde, wenn alle wichtigen Ballungsräume dank neuer Techniken relativ billig durch Vacuumröhren verbunden wären, in denen Magnetkissenbahnen mit Geschwindigkeiten bis 1.000 km/h verkehren würden. Ob dann nicht Mittelstreckenflugzeuge - trotz ihrer vollen Funktionsfähigkeit - als sunk costs zu betrachten wären, da sie außer dem Schrotthändler niemand mehr will und der Luftfahrtbereich in seiner Rückbildungsphase als regulierungsbedürftig eingeschätzt werden müßte, kann aus heutiger Sicht nur schwer beurteilt werden.

Im Hinblick auf die fortschreitende Technik muß auch die Frage erlaubt sein, inwieweit die Gründe für eine intensive Bankenregulierung noch Gültigkeit

---

538 Zur sog. sustainability-Literatur vgl. z.B. BAUMOL, William, J. ; WILLIG, Robert D.: Fixed Costs..., a.a.O.; vgl. auch Abschnitt 1.3.2.1.2.2. dieser Arbeit.

539 Vgl. BAILEY, Elizabeth E. ; GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Deregulating the Airlines: An Economic Analyses. Herausgegeben vom U.S. Civil Aeronautics Board, Washington, D.C. 1983, S. 378 ff.

haben werden, wenn die letzte Bank ihre Kundenschalter geschlossen hat und Gelder nur noch über Datenleitungen ab- und umgebucht werden, wie sich dies heute bereits abzeichnet.

Einige Kritikpunkte, die der Theorie des Marktversagens und ihren meist interessenorientierten, aber ökonomisch nicht immer haltbaren Interpretationen angelastet werden können, gelten zum Teil auch für die sonstigen Regulierungsbegründungen. So sollte bei jeder ökonomischen Begründung beachtet werden, daß sie nur so lange Gültigkeit hat, bis sie durch eine veränderte wirtschaftliche Situation obsolet wird. Wird ein Wirtschaftsbereich aus unterschiedlichen Gründen zum regulierungsbedürftigen Ausnahmebereich erklärt, so kann dies nur sinnvoll sein, solange die damit angestrebten Ziele harmonieren. Geschieht dies aber aus verteidigungs-, verteilungs- und regionalpolitischen Gründen zugleich, wie dies z.B. im Luftfahrt- bzw. Telekommunikationsbereich der Fall war, so dürften der Konflikt unter den verschiedenen Interessengruppen sowie ein regulierungspolitisch kaum vermeidbares Chaos bereits vorprogrammiert sein.

3.1.3.3. Wiederherstellung eines wirksamen Wettbewerbs als Regulierungsalternative

Trotz aller Kritik hat die normative Theorie der Regulierung zur Erhellung zahlreicher wettbewerbspolitischer Probleme beigetragen. Eine aus den Erkenntnissen dieser Theorie abgeleitete politische Empfehlung, die betroffenen Bereiche zu wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichen zu erklären und den Marktmechanismus durch staatliche Regulierungseingriffe zu beeinflussen bzw. zu substituieren, ist ebenso normativ, wie die Empfehlung, die Funktionsprobleme des Wettbewerbs in diesen Bereichen durch andere wirtschaftspolitische Mittel, wie z.B. der Fiskalpolitik, zu lösen. Angesichts der Fehler, welche die Legislative und die independent regulatory commissions in der Vergangenheit gemacht haben, liegt es nahe, einem nur bedingt funktionsfähigen Wettbewerb in einem bestimmten Bereich bessere Marktergebnisse zuzutrauen als einem starren Regulierungssystem, das unterschiedliche (bzw. unvereinbare) Ziele verfolgt und dadurch versucht, die Marktergebnisse in eine bestimmte Richtung zu lenken.

Vor dem Hintergrund der Tatsache, daß in vielen regulierten Bereichen nicht ein natürliches Monopol, sondern intensiver Wettbewerb die Folge eines

eliminierten Regulierungsapparates wäre, dürfte eine Aktivierung der kompetitiven Kräfte aus wettbewerbspolitischer Sicht die beste Alternative sein.

> "Since Federal regulatory agencies often deal with industries that would be generally competitive in the absence of regulation, those benefits are largely inapplicable."[540]

Selbst in Sektoren, in denen Monopolunternehmen den gesamten Markt versorgen, dürften bei freiem Marktzutritt Substitutsprodukte bzw. alternative Vertriebswege gefunden werden, die eine Monopolstellung, verbunden mit einer Diskriminierung der Verbraucher, nur temporär ermöglichen. Eine dauerhafte Diskriminierung der Verbraucher dürfte ohnehin nur in legalen Monopolen möglich sein, die entweder keiner oder einer sehr industriefreundlichen Preisregulierung unterliegen.

3.1.3.4. Die Anwendbarkeit public choice-theoretischer Ansätze auf das Deregulierungsproblem

Mit Hilfe eines public choice-theoretischen Ansatzes läßt sich nicht erklären, ob Entregulierung in einem Sektor ökonomisch vorteilhaft ist und deshalb durchgeführt werden sollte, sondern es läßt sich nur erklären, ob und wann es in einem Wirtschaftsbereich zu einer Deregulierung kommt.

> "Deregulation will occur only when the political forces at work make that change come about...The cause can, I believe, be expressed in an exceedingly simple proposition: Deregulation (or additional regulation) will occur if, and only if, the weighted power of gainers exceeds that of the loosers enough to overcome, or to exploit, the inertia in the political context."[541]

Es zeigt sich, daß public choice-theoretische Ansätze, mit denen die Einführung von Regulierung erklärt werden kann, vice versa auch zur Erklärung einer Deregulierung herangezogen werden können. Dabei müssen jedoch die Zielvorstellungen der beteiligten Interessengruppen und Entscheidungsträger untersucht werden, die letztlich zu einer politischen Umkehr in Richtung Deregulation führen.

---

[540] U.S. SENATE, COMMITTE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS, Vol. VI..., a.a.O., S. 73

[541] FERGUSON, Allen R.: Deregulation : Accomplishments and Portents. In: CHAMBER OF COMMERCE OF THE UNITED STATES, COUNCIL ON TRENDS AND PERSPECTIVE (Hrsg.): Government Regulation of Business: Its Growth, Impact, and Future. Washington, D.C. 1979, S. 77 - 108; 79

Konstruiert man einen imaginären Markt für die Alternativgüter Regulierung bzw. Deregulierung, die von einem politischen Unternehmer angeboten werden, so dürften z.B. in einer Branche, in welcher der Marktzutritt reguliert wird, die legalen Marktschranken so lange aufrechterhalten bleiben, bis die Gruppe der potentiellen Konkurrenten für das Gut Deregulierung mehr bietet als die Gruppe der etablierten Unternehmen für das von ihnen gewünschte Gut Regulierung. Da es sich bei den potentiellen Konkurrenten oftmals um eine kleine, jedoch gut organisierte Gruppe handelt, die im Extremfall sogar aus einem Unternehmen bestehen kann, ist es aus den in Abschnitt 1.3.2.3. erörterten Gründen leicht möglich, daß die Gruppe der etablierten Anbieter die für sie vorteilhafte Marktzutrittsregulierung mangels lukrativer Gebote verliert.

Wollte man die verschiedenen Interessengruppen, die Regulierung bzw. Deregulierung wünschen, konkretisieren[542], so würde dies den Rahmen dieser Arbeit sprengen. An dieser Stelle sollte jedoch darauf hingewiesen werden, daß es in einer Demokratie unerläßlich ist, die politischen Kräfte und Institutionen bei der Frage, wie und weshalb es zu einer Deregulierung kommen kann, in das Kalkül mit einzubeziehen. Dies gilt um so mehr, als in einer parlamentarischen Demokratie die politischen Entscheidungen nicht notwendigerweise zugunsten der breiten Öffentlichkeit (public interest) ausfallen, sondern eher zugunsten derjenigen Wirtschaftssubjekte, die sich in Gruppen organisieren und damit in der Lage sind, sich politisch entsprechend zu artikulieren.

Die Frage nach Gewinnern und Verlierern einer Deregulierung beantwortet FERGUSON[543] so:

> "The most obvious gainers are firms whose real costs could be expected to be reduced or whose revenues could be expected to be increased by deregulation. Through them, suppliers, workers, creditors, stockholders, and - absent monopoly power - customers would stand to gain...The losers from deregulation are largely groups whith characteristics opposite those of the gainers. They include consumers who would suffer from increased monopoly power in the event of reduced antimonopoly or price regulation as well as firms that are protected from competition and whose prices are sustained by cartel regulation."

---

[542] Diese als "stakeholders" bezeichneten Interessengruppen, die einerseits an Regulierung, andererseits an Deregulierung interessiert waren, versuchte PANZAR, John C.: Regulatory Theory and the U.S. Airline Experience. In: ZgS 139 (1983), Nr. 3, S. 490 - 505; 502 ff., für den Luftfahrtbereich zu identifizieren.

[543] FERGUSON, Allen R.: Deregulation..., a.a.O., S. 80 f.

3.2. Die Deregulation Policy im Luftverkehrsbereich

In diesem Abschnitt soll nach einer Beschreibung wichtiger regulierungspolitischer Aktivitäten während der 70-er Jahre, in denen sich bereits eine Tendenz zu einer umfassenden Entregulierung im Luftfahrtbereich abzeichnete, auf den Airline Deregulation Act (ADA) und seine ökonomischen Konsequenzen für den Luftfahrtbereich näher eingegangen werden. Dabei soll das Augenmerk insbesondere auf die wirtschaftlichen Auswirkungen und Ergebnisse der Deregulierungsaktivitäten gerichtet werden.

3.2.1. Frühere Reformversuche in den 70-er Jahren

Ernsthafte Reformüberlegungen zum Regulierungssystem des Luftfahrtbereichs, die auch Aussicht auf politischen Erfolg hatten,[544] wurden erstmals unter Präsident Ford angestellt. Seit dem Frühjahr 1975 wurden von Senator Edward Kennedy mit Unterstützung von Stephen Breyer Senatshearings abgehalten, mit denen die Dringlichkeit einer Reform der Luftfahrtregulierung verdeutlicht werden konnte.[545] Für den Erfolg dieser Hearings waren nicht nur die mit viel Aufwand und Akribie aufbereiteten und vorgetragenen ökonomischen Fakten verantwortlich, sondern auch eine sehr publikumswirksame Berichterstattung durch die Presse[546].

Erste Gesetzesvorlage zu einer Reform des Regulierungssystems im Luftfahrtsektor war der am 8. Oktober von Ford eingebrachte Aviation Act von 1975[547], der die Basis für weitere Reformüberlegungen und Gesetzentwürfe[548] lieferte[549].

---

[544] Zu früheren Reformvorschlägen vgl. KELLEHRER, Herbert D.: Deregulation and the Practicing Attorney. JALC 44 (1978), S. 261 - 296; 272 ff.

[545] Vgl. BREYER, Stephen ; STEIN, Leonhard: Airline Deregulation: The Anatomy of Reform. In: POOLE, Jr., Robert W. (Hrsg.): Instead of Regulation : Alternatives to Federal Regulatory Agencies. Lexington, Mass. und Toronto 1982, S. 1 - 41; 16

[546] Vgl. BREYER, Stephen: Regulation..., a.a.O., S. 337 ff.

[547] Senate bill 2551, 94th Congress, 1st Session (1975)

[548] Z.B. Senate bill 3364, 94th Congress, 2d Session (1976); Senate bill 3536, 94th Congress, 2d Session (1976); Senate bill 3830, 94th Congress, 2d Session (1976); vgl. auch KELLEHRER, Herbert D.: Deregulation..., a.a.O., S. 280

[549] Vgl. BROWN, Anthony E.: The Politics of Deregulating the Civil Aviation Industry. Diss., University of Tennessee, Knoxville 1982, S. 172

Seitdem Präsident Ford im Jahre 1975 John Robson zum CAB-Chairman ernannte, gingen entscheidende Reformbestrebungen auch vom CAB aus.[550] Lange Zeit war jedoch unklar, ob es zu einer Deregulierung des Luftverkehrssektors oder lediglich zu einer Reform unter grundsätzlicher Beibehaltung des etablierten Systems kommen sollte.[551] Erst unter Präsident Carter waren die Präferenzen zugunsten einer Deregulierung eindeutig zu erkennen. Im Juni 1977 wurde mit Alfred Kahn erstmals ein Ökonom zum CAB Chairman ernannt. Unter seiner Leitung

> "...the CAB eventually abandoned Robson's cautious approach to reform and implement policies approximating rate and route deregulation."[552]

Als Kahn zum Chairman des CAB ernannt wurde, gab es bereits eine Reihe von Deregulierungsbefürwortern:[553]

> "One group included a number of strange bedfellows: the National Association of Manufacturers, Common Cause, Sears Roebuck, the American Association of Retired Persons, the Aviation Consumer Action Project, the National Taxpayers Union, the Cooperative League of the U.S.A., the American Conservative Union, and the Public Interest Economics Group."

Andererseits gab es aber noch genügend Gegner einer Deregulierung, zu denen neben den wichtigsten Luftfahrtgesellschaften[554] vor allem die Beschäftigten der Luftfahrtindustrie zählten:[555]

> "As things happened, the most solid support of continued tight regulation came not from airlines but from labor unions; and the unions put even heavier pressure on their representatives to shield them from deregulation."

---

[550] Vgl. MORGAN, Ivor P.: Toward Deregulation. In: MEYER, John R. OSTER, Jr., Clinton V. (Hrsg.): Airline Deregulation..., a.a.O., S. 41 - 52; 44 ff.

[551] BROWN, Anthony E.: The Politics..., a.a.O., S. 172 ff.

[552] BROWN, Anthony E.: The Politics..., a.a.O., S. 178 f.

[553] MCCRAW Thomas K.: Prophets of Regulation : Charles Francis Adams, Louis D. Brandeis, James M. Landis, Alfred E. Kahn. Cambridge, Mass. und London 1984, S. 268

[554] Die Gegner einer Deregulierung waren nach Meinung von BAILEY, Elisabeth ; GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Deregulating the Airlines. Cambridge, Mass. und London 1985 (MIT Press series on regulation of economic activity; 10), S. 32, "...the ten major trunk carriers...and with varying degrees of fervor, eight of the ten local service carriers. Among the most vehement opponents were the less financially strong trunk airlines - TWA, Eastern, and American - who feared entry into their most profitable routes and hence a worsening of their already poor financial picture. The local service carriers opposing deregulation feared that the trunk carriers would squeeze them out of their densest routes, while their small markets would be raided by the commuter airlines."

[555] MCCRAW Thomas K.: Prophets..., a.a.O., S. 270

Im folgenden Abschnitt soll auf den Airline Deregulation Act eingegangen werden, der das Resultat der intensiven Reformbestrebungen war, die Mitte der 70-er Jahre in gang kamen.

3.2.2. Der Airline Deregulation Act (ADA) von 1978

Der am 24. Oktober 1978 von Präsident Carter unterzeichnete "Airline Deregulation Act of 1978"[556] (ADA) wurde sowohl im Kongreß als auch im Senat mit überwältigender Mehrheit verabschiedet.[557] Der Grund für diesen Erfolg war weniger in den politischen Mehrheitsverhältnissen zu suchen als vielmehr in den durch die ökonomische Theorie weitgehend abgesicherten Argumenten, die dem ADA zugrunde lagen[558]. Ein weiterer Grund waren die bis ins letzte Detail durchdachten Sonderregelungen, die der ADA enthielt und die den Gegnern der Deregulierung nur noch wenig Raum für eine konstruktive Kritik ließen.[559] Der Zweck des ADA war:

> "(t)o amend the Federal Aviation Act of 1958, to encourage, develop, and attain an air transportation system which relies on competitive market forces to determine quality, variety, and price of air services, and for other purposes."[560]

Wie aus dieser Präambel hervorgeht, war der ADA in erster Linie eine Novelle zum Federal Aviation Act von 1958. Für seinen Anspruch auf das Prädikat "Deregulierungsgesetz" sind bestimmte, wettbewerbspolitisch bedeutsame Neuerungen verantwortlich, auf die im folgenden näher eingegangen werden soll.

---

[556] Public Law Nr. 95 - 504, 92 Stat. 1705, kodifiziert unter 49 U.S.C.A. sec. 1301 - 1542

[557] Zur Verabschiedung des ADA bemerken BREYER, Stephen ; STEIN, Leonhard: Airline Deregulation..., a.a.O., S. 28: "When lower prices brought record profits - and not financial desaster, as some critics has predicted - several airlines reassessed their positions and came out in favour of deregulation. Shortly thereafter, on 19 April 1978, the Senate passed the Kennedy-Cannon Bill, S. 2493, by a vote of 83 to 9. The House of Representatives approved similar legislation on 21 September 1978, by a vote of 383 to 8. After differences between the two bills had been worked out in the House-Senate Conference, President Carter signed the Airline Deregulation Act of 1978 into law on 24 October 1978."; vgl. auch AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY RESEARCH (Hrsg.): Air Transportation Regulatory Reform. Washington, D.C. 1978, S. 3 ff.

[558] Vgl. BREYER, Stephen G. ; STEWART Richard B.: Administrative Law and Regulatory Policy. 3. Aufl., Boston und Toronto 1979, S. 578 ff. und die dort angegebene Literatur.

[559] Vgl. hierzu auch TULLOCK, Gordon: Achieving Deregulation - A Public Choice Perspective. In: Regulation, Nov./Dec. 1978, S. 50 - 54

[560] Public Law 95 - 504, Präambel

1. Die U.S.-amerikanische Luftverkehrspolitik veränderte sich erstmals seit 1938 grundlegend, was im ADA durch die Neufassung der "DECLARATION OF POLICY" zum Ausdruck kommt. Diese soll im folgenden bezüglich jenes Teils, welcher sich auf den Inlands- und territorialen Übersee-Luftverkehr bezieht, in seinen wesentlichen Teilen wiedergegeben werden:[561]

"DECLARATION OF POLICY"

Sec. 3. (a)...In the exercise and performance of its powers and duties under this Act with respect to interstate and overseas air transportation, the Board shall consider the following, among other things, as beeing in the public interest, and in accordance with the public convenience and necessity:

(1) The assignment and maintenance of safety as the highest priority in air commerce...

(3) The availability of a variety of adequate, econonomic, efficient, and low price services by air carriers without unjust discriminations, undue preferences of advantages, or unfair or deceptive practices, the need to improve relations among, and coordinate transportation by, air carriers, and the need to encourage fair wages and equitable working conditions.

(4) The placement of maximum reliance on competitive market forces and on actual and potential competition (A) to provide the needed air transportation system, and (B) to encourage efficient and well managed carriers to earn adequate profits and to attract capital.

(5) The development and maintenance of a sound regulatory environment which is responsive to the needs of the public and in which decisions are reached promptly in order to facilitate adaption of the air transportation system to the present and future needs of the domestic and foreign commerce of the United States, the Postal Service, and national defense.

(6) The encouragement of air service at major urban areas through secondary or satellite airports, where consistent with regional airport plans of regional and local authorities...

(7) The prevention of unfair, deceptive, predatory, or anticompetitive practices in air transportation, and the avoidance of-

(A) unreasonable industry concentration, excessive market domination, and monopoly power...

(8) The maintenance of a comprehensive and convenient system of continuous scheduled airline service for small communities and for isolated areas, with direct Federal assistance where appropriate.

(9) The encouragement, development, and maintenance of an air transportation system relying on actual and potential competition to provide efficiency, innovation, and low prices, and to determine the variety, quality, and price of air transportation services.

(10) The encouragement of entry into air transportation markets by new air carriers, the encouragement of entry into additional air transportation markets by existing air carriers, and the continued strengthening of small air carriers so as to assure a more effective, competitive airline industry."

[561] 92 Stat. 1707 f.

2. Der Marktzutritt wurde weitgehend liberalisiert, was sowohl hinsichtlich des Zutritts existierender Gesellschaften in neue Märkte,[562] als auch hinsichtlich des Zutritts von Newcomers der Fall war.[563] Über die üblichen Marktzutrittsregelungen hinaus wurden im ADA zwei Besonderheiten implementiert: zum einen handelte es sich dabei um einfach zu erlangende Flugrechte für die Strecken, die von den dafür zugelassenen Luftfahrtgesellschaften nicht oder nur unvollständig wahrgenommen werden;[564] zum anderen war ein sog. automatic entry program enthalten, bei dem im Falle eines gewünschten Marktzutritts keine Prüfung durch den CAB vorgesehen war.[565]

---

[562] Der einschlägige Gesetzestext lautet:

"ROUTE APPLICATIONS

(c)(1) Upon the filing of any application pursuant to subsection (b) of this section, the Board shall give due notice thereof to the public by posting a notice of such application in the office of the secretary of the Board and to such other persons as the Board may by regulation determine. The Board shall-

(A) set such application for a public hearing;

(B) begin to make a determination with respect to such application under the simplified procedures established by the Board in regulations pursueant to subsection (p); or

(C) dismiss such application on the merits;

not later than ninety days after the date the application is filed with the Board."; 92 Stat. 1711

[563] Der wichtigste Teil des ADA, der die Vergabe neuer Luftfahrtkonzessionen regelt, lautet folgendermaßen:

"ISSUANCE OF CERTIFICATE

...The Board shall issue a certificate authorizing the whole or any part of the transportation covered by application, if it finds that the applicant is fit, willing, and able to perform such transportation properly and to conform to the provisions of this Act and the rules, regulations, and requirements of the Board hereunder..."; 92 Stat. 1712

[564] Vgl. 92 Stat. 1713 ff.

[565] Der wichtigste Teil des ADA hierzu lautet folgendermaßen:

"AUTOMATIC MARKET ENTRY PROGRAM

...after the first business day of each of the calendar years 1979, 1980, 1981 and before the thirtieth day of such calendar year-

(i) any air carrier which (I) has operated during the preceding calendar year in accordance with a certificate issued by the Board under this section which has been in force during such entire preceding calendar year; and

(ii) any intrastate air carrier which has a valid certificate or license issued by a State regulatory authority to engage in intrastate air transportation and which has operated more than one hundred million available seat-miles in intrastate air transportation in the preceding calendar year;

may apply to the Board for a certificate under this subparagraph to engage in nonstop service between any one pair of points in interstate or overseas air transportation..."; 92 Stat. 1716 f.

3. Für Marktaustritte ist nach der neuen Regelung nur noch die Bekanntgabe innerhalb von 90 Tagen vor der entsprechenden Aktion erforderlich.[566]

4. Die Flugpreise können innerhalb einer relativ großzügig bemessenen Bandbreite auf der Basis des sog. Standard Industry Fare Level (SIFL)[567] ohne Genehmigung des CAB von den Luftfahrtunternehmen autonom festgelegt werden.[568]

5. Die Aufrechterhaltung von Routen zu kleinen Gemeinden wurde aus regional- und verkehrspolitischen Gründen mittels eines neu gestalteten Subventionsprogramms geregelt.[569]

6. Die umfangreichen SUNSET PROVISIONS nehmen im ADA einen vollständigen Abschnitt (Title XVI) in Anspruch. Darin ist unter anderem festgelegt, daß die noch verbliebenen Preisregulierungsbefugnisse des CAB am 1. Januar 1983 erlöschen sollen.[570] Desweiteren ist darin die vollständige Auflösung des CAB zum 1. Januar 1985 und die Verteilung verbleibender Aufgaben auf andere Behörden geregelt.[571]

Die Frage, inwiefern mit dem ADA die gegebenen Deregulierungsmöglichkeiten ausgeschöpft wurden, soll Inhalt des folgenden Abschnitts sein.

3.2.3. Die Ausschöpfung des Deregulierungspotentials

Es konnte wohl keinem Teilnehmer an den Senatshearings verborgen bleiben, daß es sich beim CAB um einen "legalisierten Kartellmanager" han-

---

566 Vgl. 92 Stat. 1720 ff.; vgl. auch JOHNSON, Lucy: Route Exit Regulation Under the Airline Deregulation Act: The Impact of Fuel Cost and Availability. In: JALC 45 (1980), S. 1029 - 1057; 1035 ff.

567 Zum standard industry fare level bemerkt JORDAN, William A.: Civil Aeronautics..., a.a.O., S. 66: "Fare flexibility within a 'zone of reasonableness' ranging from 50 percent below to 5 percent above the CAB's authorized standard industry fare level (SIFL). The board was allowed to expand this zone, and did so in September 1980..."

568 So heißt es z.B. unter sec. 37 des ADA, 92 Stat. 1741: "The Board shall not have authority to find any fare for interstate or overseas airtransportation of persons to be unjust or unreasonable on the basis that such fare is too low or too high..."

569 Vgl. 92 Stat. 1732 ff.

570 Vgl. 92 Stat. 1745

571 Vgl. 92 Stat. 1745 f.

delte.[572] Um so erfreulicher war für alle durch dieses Kartell direkt oder indirekt Geschädigten, daß Mitte der 70-er Jahre die Chance gekommen war, sich von diesem Kartell zu trennen und den potentiell kompetitiven Luftfahrtbereich wieder dem Wettbewerb zuführen zu können, wie es - unter etwas anderen Bedingungen - vor 1938 weitgehend der Fall war. Obgleich "...the Act was far more deregulatory than anything contemplated in 1975..."[573], konnte im Hinblick auf eine Reaktivierung kompetitiver Kräfte im Luftverkehrsbereich nicht das wettbewerbspolitisch wünschenswerte Optimum verwirklicht werden. Allein die Tatsache, daß der CAB noch annähernd sieben Jahre existieren sollte, löste bereits Kritik aus, die im Hinblick auf die gegebene Chance einer vollständigen Deregulierung des Luftfahrtbereiches teilweise berechtigt war:[574]

> "The lesson to be learned is that real deregulation can be achieved only if the agency that has been responsible for the regulation is abolished. Congress, to its credit, has provided for abolition of the CAB in 1985. Experience to date indicates, however, that when Congress chose the option of extensive deregulation, it should have abolished the agency immediately."

Auf eine Diskussion über weitere Defizite, die der ADA im Hinblick auf eine mögliche Entlassung des Luftfahrtbereiches in eine ohne wettbewerbsrechtliche Sondervorschriften[575] geprägte Umgebung hatte, soll an dieser Stelle verzichtet werden. Die vom Kongreß ermöglichte Entwicklung in Richtung auf eine wettbewerbspolitische Normalisierung des Luftfahrtbereiches dürfte angesichts der gegebenen politischen Verhältnisse ein sehr guter Kompromiß gewesen sein, dessen Resultat vornehmlich vom Verhalten der Luftfahrtunternehmen und vom CAB determiniert wurde. Ein Problem, dem bei einer Deregulierung besondere Beachtung geschenkt werden muß, ist die Übergangszeit, in der ein regulierter Wirtschaftsbereich in einen kompetitiven Bereich umgewandelt wird. Um diesen Prozeß ohne große Reibungsverluste zu ermöglichen, ist beim Gesetzgeber und

---

572 Vgl. KENNEDY, Edward M.: Regulatory Reform: Striking a Balance. In: CLARK, Timothy B. ; KOSTERS, Marvin H. ; MILLER III, James C.: Reforming Regulation. Washington, D.C. und London 1980, S. 21 - 28; 24

573 CALLISON, James W.: Airline Deregulation - Only Partially a Hoax: The Current Status of the Airline Deregulation Movement. In: JALC 45 (1980), S. 961 - 1000; 965

574 CALLISON, James W.: Airline Deregulation..., a.a.O., S. 965

575 Zur zwar abgeschwächt, aber für bestimmte Aktivitäten der Luftfahrtgesellschaften nach wie vor bestehenden Antitrust-Immunität, vgl. BEANE, Jerry L.: The Antitrust Implications of Airline Deregulation. In: JALC 45 (1980), S. 1001 - 1026; vgl. auch 92 Stat. 1731 f.

bei den betroffenen Unternehmen[576] eine sog. transition policy[577] notwendig, die Sonderregelungen für die Übergangszeit erfordert, wie dies im ADA deutlich zum Ausdruck kommt. Solange dieser Problembereich von der Wissenschaft nicht eingehend untersucht wurde, können keine Aussagen über eine ideale Zeitdauer gemacht werden, die ein Deregulierungsprozeß in Anspruch nehmen sollte.

3.2.4. Die wichtigsten Deregulierungsaktivitäten und deren Implikationen

Im den folgenden Abschnitten soll auf diejenigen Deregulierungsaktivitäten eingegangen werden, welche die Entwicklung des Luftfahrtbereiches seit 1978 entscheidend geprägt haben.

3.2.4.1. Entregulierung beim Marktzutritt

Versetzt man sich in die Lage eines Luftfahrtunternehmens, dem zwar dieselben Flugzeuge wie seinen Konkurrenten zur Verfügung stehen, das diese aber nur auf Strecken mit geringem Passagieraufkommen einsetzen darf, während andere Luftfahrtgesellschaften die rentableren Strecken bedienen dürfen, so kann man sich leicht vorstellen, was man als Airlinemanager machen würde, wenn es keine oder nur geringe Schranken beim Zutritt auf andere Märkte gäbe.

In der Tat war die Marktstruktur im U.S.-amerikanischen Luftverkehrsmarkt wegen der rigiden Zulassungspraxis des CAB seit Jahrzehnten dadurch geprägt, daß den kleineren Airlines (z.B. den local und den commuter carriers) das Stück vom Kuchen übrig blieb, das die großen trunk carriers nicht wollten. Der entscheidende Schritt in Richtung auf fairen Wettbewerb unter den verschiedenen Luftfahrtgesellschaften vollzog sich durch die Abkehr vom alten Lizenzvergabeverfahren, das bis zur Verabschiedung des ADA durch den CAB praktiziert wurde.[578] Zwar gab es bis zum endgültigen Erlöschen der CAB-Konzessionierungsbefugnisse (31. Dezember 1981) noch gewisse Hürden bei geplanten Marktzutritten - die Prüfung aber, ob ein Luftfahrtunternehmen "...fit, willing and able to

---

576 Vgl. z.B. BLEEKE, Joel: Deregulation: Riding the Rapids. In: Business Horizons 3 (1983), S. 15 - 25

577 Vgl. z.B. BAILEY, Elizabeth E. ; GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Deregulating the Airlines: An Economic..., a.a.O., S. 231

578 D.h., eine Luftfahrtgesellschaft benötigte für regelmäßige non-stop Flüge ein "Certificate of public convenience and necessity", über das der CAB zu entscheiden hatte.

perform..."[579] war, konnte bei Abwesenheit von Willkürentscheidungen für einen potentiellen Konkurrenten in der Regel kein Problem mehr darstellen. Eine interessante Neuerung im ADA war auch die Beweislastumkehr im Falle eines Marktzutrittbegehrens:[580]

> "The Act essentially endorsed permissive entry policies by shifting the burden of proof in route cases from the entrant to the incumbent. This meant that entry would be permitted unless the Board made a finding in a particular case that monopoly was in the public interest. Suddenly, it was up to those carriers who wanted to restrict entry to prove that such restrictions were in the public interest and beneficial."

Wie in Abschnitt 3.2.2. bereits erörtert wurde, waren im ADA weitere Marktzutrittsmöglichkeiten enthalten, durch die zusammen mit dem vereinfachten Zulassungsverfahren eine völlige Veränderung des gesamten Luftfahrtbereiches und des damit verbundenen Streckennetzes zu erwarten war. Allein die Zulassung zu Märkten, die von ihren lizenzierten Airlines sozusagen vernachlässigt wurden[581], führte zu folgender Situation, welche die Prioritäten der Luftfahrtgesellschaften für die betroffenen Strecken erahnen läßt:[582]

> "In the week between the passage of the Act and its official signing, a queue formed outside the CAB as carriers attempted to be the first to bid for dormant routes."

War es bis 1978 für eine ineffizient arbeitende Luftfahrtgesellschaft wegen brancheninterner Fusionen und Akquisitionen in Verbindung mit regulierten Preisen praktisch unmöglich, endgültig aus einem Markt auszuscheiden oder wenigstens an ein branchenfremdes Unternehmen verkauft zu werden, so wurde der

---

[579] 92 Stat. 1712

[580] BAILEY, Elizabeth E. ; GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Deregulating the Airlines: An Economic..., a.a.O., S. 77

[581] Die entsprechende Regelung in sec. 10 (a) des ADA, 92 Stat. 1713, lautet: "Except as provided in subparagraphs (B) and(G)(i) of this paragraph, if an air carrier is authorized by its certificate to provide round trip service nonstop each way between any two points in the forty-eight contiguous States or between any two points in overseas air transportation and if such air carrier fails to provide such service pursuant to published flight schedules at a minimum of five round trips per week for at least thirteen weeks during any twenty-six-week period..., then the Board shall issue a certificate to the first applicant who, within thirty days after the last day of such twenty-six-week period, submits an application which certificates that its aircraft meet all requirements established by the Secretary of Transportation for the carriage by aircraft of persons or property as a common carrier for compensation or hire or the carriage of mail by aircraft in commerce and that it is able to conform to the rules, regulations, and requirements of the Board promulgated pursuant to this Act."

[582] BAILEY, Elizabeth E. ; GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Deregulating the Airlines: An Economic ..., a.a.O., S. 78

Konkurs als ein der Marktwirtschaft inhärenter Sanktionsmechanismus mit Hilfe der erleichterten Marktzutrittsmöglichkeiten zum Luftverkehrsmarkt wieder eine realistische Konsequenz unternehmerischen Fehlverhaltens. Interesse an überschuldeten Luftfahrtgesellschaften bestand bis 1978 in den meisten Fällen ohnehin nur wegen der Flugrechte, deren Wert verständlich wird, wenn man sich die kostspieligen und zeitraubenden Lizenzvergabeverfahren vor Augen hält, die mehrere Jahre dauerten und deren Ausgang letztlich unbestimmt war.

Die Gewinner und Verlierer eines liberalisierten Marktzu- und -austritts[583] standen schon bei der Verabschiedung des ADA weitgehend fest: die vom Regulierungsschutz verwöhnten trunk carriers und einige local carriers samt ihrem Personal konnten aus naheliegenden Gründen mit dem kalten Wind des Wettbewerbs nicht so leicht fertig werden wie diejenigen Unternehmen, die sozusagen als Überlebende aus jahrzehntelangen Konkurrenzkämpfen übrig geblieben waren, wie dies bei einigen intrastate carriers der Fall war. Insbesondere für diese Unternehmen bot der ADA in einer vom Wettbewerb geprägten Umgebung erstmals die Chance zum Aufbau eines für die Fluggäste lukrativen Streckennetzes, durch das zwar keine economies of scale, aber economies of scope[584] zu realisieren waren. Ein interessantes product mix[585], zu dem auch ein entsprechenden Streckennetz zählt, war bis 1978 ein Privileg der trunk carriers und einiger local carriers.

Ein erleichterter bzw. liberalisierter Marktzutritt barg natürlich die Gefahr eines allgemein sinkenden Auslastungsgrades der Flugzeuge (load factor). Diesem von den Deregulierungsgegnern prophezeiten Dilemma, das die volkswirtschaftlichen Kosten des Luftverkehrs noch weiter in die Höhe getrieben hätte als vor 1978, konnte nur entgangen werden, wenn es den Airlines gelang, ihre Flugpläne, Qualitäten und Preise so an die Konsumentenwünsche anzupassen, daß daraus eine entsprechende Erhöhung der Nachfrage resultieren würde. Inwiefern dies gelang, soll in Abschnitt 3.2.5. diskutiert werden.

---

583 Zu den potentiellen Verlierern eines erleichterten Marktaustritts zählten z.B. kleinere Kommunen, die ihren Anschluß ans Luftverkehrsnetz ohne entsprechende Sonderregelungen verloren hätten, vgl. hierzu Abschnitt 3.2.4.3.

584 Umgekehrt wirkt ein nicht vorhandenes Netz von Flugstrecken für einen Newcomer als eine barrier to entry, vgl. hierzu JOHNSON, Richard L.: Entry Conditions in the Domestic Commercial Airline Industry Under Deregulation. Diss., George Washington University, Washington, D.C. 1982, S. 34 ff.

585 Vgl. TANEJA, Nawal K.: Airlines in Transition. Lexington, Mass. und Toronto 1981, S. 154 ff.

Eine wichtige Rolle im Kampf um verkaufte Sitzplätze spielt beim Abbau legaler Marktschranken die Preispolitik der Airlines. Auf die Frage, inwiefern die Bedeutung freier Preise für die Stimulierung der Nachfrage im ADA Berücksichtigung fand, soll im folgenden Abschnitt näher eingegangen werden.

3.2.4.2. Befreiung der Airlines von Preisvorschriften

Wie die Geschichte des Luftfahrtbereichs lehrt, führt ein beschränkter Preiswettbewerb zu kostentreibenden Serviceverbesserungen, denen keine entsprechende Nachfrage gegenübersteht:[586]

> "The efficient way to reverse the process of cost-inflating nonprice-rivalry is of course to structure markets competitively, and permit suppliers to vie for customers by reducing their prices."

Durch die neuen Preisspielräume, die den Luftfahrtgesellschaften durch den ADA eingeräumt wurden, war es möglich geworden, unterschiedliche Preise für gleiche Leistungen zu verlangen bzw. die Preise der unternehmensspezifischen Kostenstruktur weitgehend anzupassen, was im Interesse einer optimalen bzw. verbesserten Ressourcenallokation unabdingbar war. Unter sec. 37 (b) des ADA heißt es daher:[587]

> "In exercising and performing its power and duties with respect to determine rates, fares, and charges described in paragraph (1) of subsection (d) of this section, the Board shall take into consideration, among other factors-
> (1) the criteria set forth in section 102 of this Act;
> (2) the need for adequate and efficient transportation of persons and property at the lowest cost consistent with the furnishing of such service;
> (3) the effect of prices upon movement of traffic;
> (4) the desirability of a variety of price and service options such as peak and off-peak pricing or other pricing mechanisms to improve economic efficiency and provide low-cost air service; and
> (5) the desirability of allowing an air carrier to determine prices in response to particular competitive market conditions on the basis of such air carrier's individual costs."

Diese Kriterien, die der CAB bei Tarifentscheidungen gem. sec. 37 (b) Absatz (1) ADA in Betracht ziehen sollte, klingen, als stammten sie aus einem ökonomischen Lehrbuch. Dies zeigt um so mehr, wie sehr den Vätern des ADA am

---

[586] KAHN, Alfred E.: Applications of Economics to an Imperfect World. In: AER, Papers 69 (1979), Nr. 2, S. 1 - 13; 11

[587] 92 Stat. 1742

Wohl des Luftverkehrsmarktes gelegen war. Es zeigt aber auch, wie sehr man - zumindest für eine Übergangszeit - noch auf die Künste des CAB vertraute, dem für seine Entscheidungen weiterhin ein relativ großer Ermessensspielraum sowie eine Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe zur Interpretation mit auf den Deregulierungsweg gegeben wurden.

Ein Sonderproblem im Hinblick auf freien Preiswettbewerb schien die fehlende Erfahrung der Airlinemanager auf preispolitischem Gebiet zu sein sowie die damit zusammenhängende Gefahr wirtschaftlicher Schwierigkeiten der Airlines, was einen abrupten Übergang zu freiem Preiswettbewerb nicht wünschenswert erscheinen ließ. So antwortete z.B. Breyer auf die Frage, ob er glaube, daß die Airlinemanager ihre Eigeninteressen nicht kennen würden, folgendermaßen:[588]

> "Yes, I am. They have grown up in firms which have operated under a regulated environment. They have not grown up in firms where price competition was the norm. People have arisen within the managerial structure who are experts at working with the board. They don't have a model at United Airlines about what prices ought to be. They do have lots of models about how to put more capacity in one place rather than another. There is nobody with experience in pricing."

Wie in Abschnitt 3.2.2. bereits erwähnt, war in sec. 37 Absatz (2) des ADA eine Regelung implementiert worden, die den Luftfahrtgesellschaften auch bei Linienflügen innerhalb eines Preiskorridors völlige Freiheit bei ihrer Preispolitik ließ. Eine Erhöhung um mehr als 5 Prozent über das Standard Industry Fare Level (SIFL), das vom CAB schon 1977 in Anlehnung an die DPFI[589] entwickelt worden war[590], sollte unterbunden werden, "...if that increase results in a fare which is unduly preferential, unduly prejudicial, or unjustly discriminatory;"[591]. Im Falle einer Preissenkung

> "...the proposed fare would not be more than 50 per centum lower than the standard industry fare level for the same or essentially similar class of service..."[592]

---

[588] MARTIN, Donald L. ; SCHWARTZ, Warren F. (Hrsg.): Deregulating American Industry : Legal and Economic Problems. Lexington, Mass. und Toronto 1977, S. 102

[589] Vgl. Abschnitt 2.2.4.

[590] Vgl. TANEJA, Nawal K.: Airlines..., a.a.O., S. 81 ff.; vgl. auch BAILEY, Elizabeth E. ; GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Deregulating..., a.a.O., S. 45 f.

[591] 92 Stat. 1741

[592] 92 Stat. 1741

Auf die Besonderheiten der Preispolitik von Luftfahrtgesellschaften soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.[593] Es dürfte aber (auch für Airlinemanager) verständlich sein, daß in einem derart heterogenen Markt wie dem Luftverkehrsmarkt ein Preispielraum der Unternehmen im Interesse einer ökonomisch wünschenswerten Marktentwicklung in Verbindung mit einer entsprechenden Produktvielfalt unabdingbar ist, um eine Anpassung an die Besonderheiten der Angebots- und Nachfrageseite gewährleisten zu können. Dabei spielen unterschiedliche Kriterien eine Rolle, von denen die wichtigsten genannt werden sollen: Streckenlänge, Passagieraufkommen, Serviceleistungen, Verfügbarkeit (auch in Spitzenzeiten), Nachfrageelastizitäten, Kostenstruktur, Routenführung, Zeitersparnis etc.[594]

In den Jahren nach 1978 hat sich gezeigt, daß der CAB im Hinblick auf die Flugpreise eine sehr liberale Haltung eingenommen hatte. Inwiefern es den angestammten Luftfahrtgesellschaften sowie den Newcomers dadurch gelang, ihre durch den ADA ermöglichten Preisspielräume für eine Anpassung des Angebots an die Nachfrage sinnvoll zu nutzen, soll unter Abschnitt 3.2.5. untersucht werden.

3.2.4.3. Substitution der internen Subventionierung durch verstärkte Direktsubventionierung

Die direkte Subventionierung von Luftfahrtgesellschaften zur Aufrechterhaltung unrentabler - verkehrs- und regionalpolitisch aber wichtiger Strecken - wurde schon seit 1938 praktiziert. Nachdem der CAB mit seinem Konzept der internen Subventionierung in den 70-er Jahren gescheitert war,[595] wurde deutlich, daß ein ausgedehntes nationales Streckennetz, das auch kleinere Orte an die Luftverkehrsknotenpunkte (hubs[596]) anbindet, nicht zum Nulltarif aufrechterhalten werden konnte. In den Debatten über die Deregulierung

---

593 Vgl. BIEDERMAN, Paul: The U.S. Airline Inustry..., a.a.O., S. 104 ff.

594 Vgl. GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Competition..., a.a.O., S. 71 ff.

595 Vgl. Abschnitt 2.2.3.1.

596 Ein Luftverkehrsknotenpunkt (air traffic hub) wird von WELLS, Alexander T.: Air Transportation..., a.a.O., S. 516, folgendermaßen definiert: "(A) city or standard metropolitan statistical area requiring aviation services. Communities fall into four classes, as determined by their percentage of the total enplaned passengers in scheduled and nonscheduled service of domestic certificated route airlines in the 50 states, the District of Columbia, and other U.S. areas designated by the Federal Aviation Administration. A **large hub** is a community that enplanes 1 percent or more of total enplaned passengers for all air services in the United States; a **medium hub** from 0.25 to 0.99 percent; a **small hub** from 0.05 to 0.24 percent; and a **nonhub** less than 0.05 percent".

> "...there was a manifest concern about small community air service. The Act was designed to make it easier for airlines both to enter into new markets and to exit from old markets. It was feared that this added flexibility would result in an exodus of service from small communities. Carriers would redeploy their aircraft away from relatively low-density markets into the more high-density routes that had previously been closed to them. Thus Congress included in the Act a program to assure small communities that they would not lose all air service."[597]

Allein das "SMALL COMMUNITY AIR SERVICE"-Programm[598], dessen Kernpunkt die Regulierung zum Schutz eines "Essential Air Transportation"[599] (EAT) darstellt, erstreckt sich im ADA über acht Seiten[600]. Dieses im wesentlichen durch Direktsubventionen gekennzeichnete Programm wird oft als eine Ausdehnung der Regulierung und nicht als Deregulierung empfunden, was u.E. nicht der Fall ist: zum einen bleiben die subventionierten Märkte insbesondere seit dem 1. Januar 1983 vom Wettbewerb nicht verschont[601], wie dies vor 1978 weitgehend der Fall war, und zum anderen ist dieses Programm auf zehn Jahre befristet[602], was per se seinen Deregulierungscharakter unterstreicht.

Da der ADA ohne das EAT-Programm kaum Aussicht auf Erfolg gehabt hätte, war es im Interesse der Luftfahrtderegulierung sinnvoll, dieses Regulierungs- und Subventionsprogramm mit aufzunehmen. Dieses Sonderprogramm

---

[597] BAILEY, Elizabeth E. ; GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Deregulating the Airlines: An Economic ..., a.a.O., S. 211

[598] Die entscheidende Passage des ADA, 92 Stat. 1732 f., lautet folgendermaßen:

"Sec. 33. (a) Title IV of the Federal Aviation Act of 1958 is amended by adding at the end thereof the following new section.

'SMALL COMMUNITY AIR SERVICE

'GUARANTEED ESSENTIAL AIR TRANSPORTATION

'Sec. 419...the Board, after considering the views of any interested community and the State agency of the State in which such community is located, shall determine what is essential air transportation for such point."

[599] Der ADA, 92 Stat. 1739, sieht folgende Definition vor: "...the term 'essential air transportation' means scheduled air transportation of persons to a point provided under such criteria as the Board determines satisfies the needs of the community concerned for air transportation to one or more communities of interest and insures access to the Nation's air transportation system, at rates, fares, and charges which are not unjust, unreasonable, unjustly discriminatory, unduly preferential, or unduly prejudicial, and...in no case shall essential air transportation be specified as fewer than two daily round trips, 5 days per week..."

[600] 92 Stat. 1732 - 1739

[601] Vgl. 92 Stat. 1735 f.; 92 Stat. 1738; vgl. auch HAVENS, Arnold I. ; HEYMSFELD, David A: Small Community Air Service Under the Airline Deregulation Act of 1978. In: JALC 46 (1981), S. 641 - 686; 649 ff.

[602] Vgl. 92 Stat. 1739

macht auch deutlich, daß das aufwendige Streckennetz durch den Markt in dem gewünschten Ausmaß nicht bereitgestellt worden wäre. Daher blieb im Interesse einer optimalen Faktorallokation nur zu hoffen, daß die aus den Subventionen resultierende Überversorgung mit (Jet-) Flügen zu kleineren Kommunen im Laufe der Zeit abgebaut werden würde. Inwiefern dies gelang, soll in Abschnitt 3.2.5. erörtert werden.

Um eine Vorstellung vom Ausmaß der Subventionierung zu erhalten, sollen die Ausgaben des CAB nach der alten und neuen Subventionierungsregelung durch folgende Tabelle verdeutlicht werden.

Tab. 3.1.: Subventionsausgaben des CAB (in 1.000 U.S. Dollar)

Fiskaljahr	Subventionen nach Sec. 406	Subventionen nach Sec. 419
1970	36.546	
1971	55.152	
1972	62.977	
1973	72.223	
1974	73.362	
1975	63.581	
1976	71.343	
1977*	79.787	
1978	73.999	
1979	72.665	380
1980	80.867	9.438
1981	94.433	13.837
1982	45.582	18.667

* Veränderungen im Fiskaljahr

Quelle: CAB Budget Estimates, Salaries, and Expense Payments to Air Carriers, Fiscal Year 1972-1981, wiedergegeben in BAILEY, Elizabeth E. ; GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Deregulating..., a.a.O., S. 118

3.2.4.4. Sunset für den Civil Aeronautics Board (CAB)

Sec. 1601 des durch den ADA novellierten Federal Aviation Act lautet: "Termination of Civil Aeronautics Board and transfer of certain functions."[603] Diese Überschrift weist bereits auf die wichtigsten Inhalte der sunset provisions des ADA hin. Auf dem Weg zur endgültigen Auflösung des CAB gab es zuvor noch zwei wichtige Termine: am 1. Januar 1982 verlor der CAB seine Befugnisse, über Marktzutritte zum Luftfahrtgeschäft sowie über Zutritte von Luftfahrtgesellschaften in neue Märkte zu entscheiden.[604] Ein Jahr danach, am 1. Januar 1983, verlor er seine Regulierungsbefugnisse im Hinblick auf die Festlegung von Beförderungstarifen im Passagierluftverkehr sowie seine verbliebene Macht zur Verleihung von Antitrust-Immunität bei bestimmten Vereinbarungen unter U.S.-amerikanischen Luftfahrtgesellschaften.

Die im ADA vorgesehene Auflösung des CAB, der immerhin den Rang einer Federal Independent Regulatory Commission genoß, war eine gesetzgeberische Pionierleistung, die Respekt verdient. Eine Entscheidung über die endgültige Auflösung des CAB zum 1. Januar 1985 behielt sich der Kongreß noch so lange vor, bis ihm vom CAB ein umfassender Rückblick über die Erfahrungen mit dem ADA zugeleitet wird, was nach dem Wortlaut des Gesetzes bis zum 1. Januar 1984 zu geschehen hatte.[605] Beachtenswert ist die Tatsache, daß der CAB trotz der theoretischen Möglichkeit seines Fortbestehens[606] zum 1. Januar 1985 aufgelöst wurde, wie es im ADA vorgesehen war. Seine den Luftverkehr betreffenden Machtbefugnisse wurden auf das Department of Transportation übertragen.[607] Alle Zuständigkeiten im Hinblick auf Antitrust-Angelegenheiten gingen auf das

---

[603] 92 Stat. 1747

[604] Vgl. auch im folgenden, CALLISON, James W.: Airline Deregulation..., a.a.O., S. 969 f.

[605] Der entsprechende Gesetzestext, 92 Stat. 1745, lautet: "Not later than January 1, 1984, the Board shall prepare and submit to the Congress a comprehensive review of the Board's implementation of the provisions of this Act during the preceding initial period of this Act's existence, and a comprehensive review of each of the Board's programs under this Act."

[606] So heißt es z.B. in den sunset provisions des ADA, 92 Stat. 1746: "This assessment shall be accompanied by a detailed opinion from the Board as to whether the public interest requires continuation of the Board and its functions beyond January 1, 1985, and, if it is the Board's conclusion that it should continue to exist, detailed recommendations as to how the provisions of this Act should be revised to insure continued improvement of the Nation's air transportation system beyond January 1, 1985."

[607] Vgl. auch im folgenden, 92 Stat. 1745

Department of Justic (DoJ) über. Die Kompetenz zur Festsetzung von Luftpostraten erhielt der U.S. Postal Service.

3.2.5. Auswirkungen und Ergebnisse der Deregulierung des Luftverkehrs

Um sich ein abschließendes Urteil über die Luftfahrtderegulierung bilden zu können, sollen in den folgenden Abschnitten die wichtigsten Ergebnisse der Deregulierung mit Hilfe relevanter Marktstruktur- und Marktergebnisdaten diskutiert werden. Dabei wird auch der Frage nachzugehen sein, inwiefern sich das Marktverhalten der Anbieter als Folge der Deregulierung verändert hat. Eine Erörterung aller Deregulierungsergebnisse ist allerdings nicht nur wegen der Verzerrungen durch gesamtwirtschaftliche Entwicklungen äußerst schwierig, sondern auch wegen der zahlreichen Märkte und Marktsegmente des Luftverkehrsbereiches, die von den Deregulierungsmaßnahmen sehr unterschiedlich betroffen waren.[608] Insofern konzentriert sich die folgende Darstellung auf die für unser Untersuchungsziel wesentlichen Aspekte.

3.2.5.1. Auswirkungen der Deregulierung auf die Flugpreise

Wie bereits erwähnt, besteht der U.S. amerikanische Luftverkehrsmarkt aus sehr unterschiedlichen Märkten. Aus diesem Grunde soll nicht nur auf die durchschnittlichen Inlandstarife und ihre Entwicklung im Zeitablauf eingegangen werden, wie dies z.B. in der folgenden Graphik der Fall sein wird, sondern auch auf spezifische Märkte, die von der Deregulierung besonders betroffen waren (z.B. high-density routes), sowie auf den Einfluß preispolitischer Aktivitäten als Folge der Deregulierung, bei denen angebots- und nachfragespezifische Besonderheiten

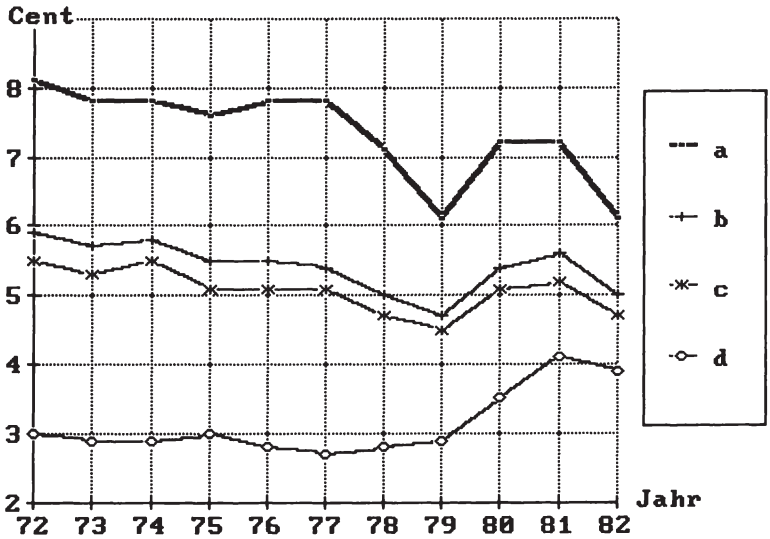
[608] Die außergewöhnlichen wirtschaftlichen Entwicklungen, die zu einer erschwerten Bewertung der deregulation policy im Luftverkehrssektor führten, werden vom U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE: The Changing Airline Industry: A Status Report Through 1981. Washington, D.C. 1982, S. i, so beschrieben: " The airline industry, which is sensitive to general economic conditions, was adversely affected in 1980 by the combined effects of a recession and rapidly rising fuel costs and in 1981 by another recession and the air traffic controllers strike with its aftermath of restricted capacity at major airports."

stärker in den Vordergrund gerückt sind als beim klassischen first class/coach-Ansatz[609] des CAB[610].

[609] Zur inflexiblen CAB-Preisregulierung im Hinblick auf unterschiedliche Qualitäten bemerkt STRASSMANN, Diana L.: Impacts on Air Fares and Traffic. In: MEYER, John R. OSTER, Jr., Clinton V. (Hrsg.): Airline Deregulation..., a.a.O., S. 53 -72; 54: "Fares had previously been more or less constrained to two price-quality combinations, first class and coach. Deregulation (in both its administrative phase from 1976 to 1978 and its formal phase since enactment in 1978) removed this constraint. With deregulation the airlines were now able both to lower prices and to charge multiplicity of prices. Consequently, an early outcome of deregulation was a proliferation of discount fares such as night fares, child discounts, and advance purchase excursion fares."

[610] Die beiden Serviceklassen first class und coach können mit JORDAN, William A.: Airline Regulation..., a.a.O., S. 44 f., und der dort angegebenen Literatur folgendermaßen abgegrenzt werden: "The CAB classifies passenger service into two general categories: first-class and coach plus economy. First-class service is defined as 'transport service established for the carriage of passengers at standard fares, premium fares, or at reduced fares such as family-plan and first-class excursion for whom standard or premium quality services are provided.'...Coach plus economy service is defined as passenger service at fares and quality of service below first-class service. This combines the conventional coach service having five- and six-abreast seating with off-peak, reduced-fare services performed in first-class configured aircraft and with such services as standard-class, business-class, air bus, Air Shuttle, commuter, and Thriftair."; diese heterogene Servicekategorien werden i.d.R. unter den Begriff "coach service" subsumiert.

Abb. 3.1.: Durchschnittspreise pro inländischer Passagiermeile[611] in U.S. Dollar (Cent) von 1970



Legende:

a Durchschnittspreise im first class-Linienflugverkehr

b Durchschnittspreise aller Flugreisenden

c Coach-Durchschnittspreise im Linienflugverkehr

d Durchschnittspreise im Nicht-Linienflugverkehr

Quelle: U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE: The Changing Airline Industry: A Status Report Through 1982, Washington, D.C. 1983, S. 9

Wie die Graphik zeigt, fielen die Flugpreise inflationsbereinigt zwischen 1977 und 1979 relativ stark. Dabei waren die first class-Preise besonders betroffen.[612] Beachtenswert war die Preisentwicklung im Nicht-Linienverkehr, da dort

---

611 Der Terminus Passagiermeile wird von WELLS, Alexander T.: Air Transportation..., a.a.O., S. 525, folgendermaßen definiert: "...one Passenger transportet one mile. Passenger miles are computed by multiplying the aircraft miles flown on each flight stage by the number of passengers transported on that stage".

612 So sagt z.B. KORAN, Donald W.: The Welfare Effects of Airline Fare Deregulation. Diss., Johns Hopkins University, Ann Arbor 1982, S. 8 f.: "With the de facto deregulation of fares be-

inflationsbereinigt seit 1977 ein Anstieg zu verzeichnen war. Dies wird verständlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß der Nicht-Linienverkehr seit den 60-er Jahren aus einer Reihe regulierungsinduzierter Innovationen bestand, deren Sinn primär in der Umgehung der CAB-Regulierung zu sehen war.[613] Der Wegfall staatlicher Preisregulierung ließ daher eine Verringerung der Differenz zwischen Linien- und Nicht-Linienflugpreisen erwarten.

Besonders einschneidend waren die deregulierungsbedingten Preiseinbrüche bei den sog. high density interstate trunk routes.[614] In diesem Zusammenhang bemerkt SAMPSON:[615]

> "The cut-throat competition on the most crowded routes - like New York to Florida or New York to Los Angeles - had brought some fares rapidly down. But many passengers on the less-used local routes soon found themselves paying higher fares for less regular service, often without jet planes."

Trotz zum Teil erheblicher Preiserhöhungen auf schwach frequentierten Routen war in den Jahren nach 1977 insgesamt ein Rückgang der Preise auf inflationsbereinigter Basis zu verzeichnen.

Ein Problem, dessen Lösung für die Wettbewerbsfähigkeit der verschiedenen Luftfahrtgesellschaften eine entscheidende Rolle spielte, war der Auslastungsgrad der Flugzeuge. Um eine Erhöhung des load factor zu erreichen, war eine veränderte Preispolitik mit effizienten Preisregeln notwendig, die von den Luftfahrtgesellschaften eine geschicktere Marktspaltung (price discrimination) als bisher erforderte.

Mit folgender Graphik soll gezeigt werden, welche unterschiedlichen Preise für ausgewählte Kurz- und Langstrecken in Abhängigkeit von den Präferenzen der

---

ginning in early 1977, fares did exactly as expected: they went down...the fare structure changed, mainly to the advantage of first class and discount passengers."

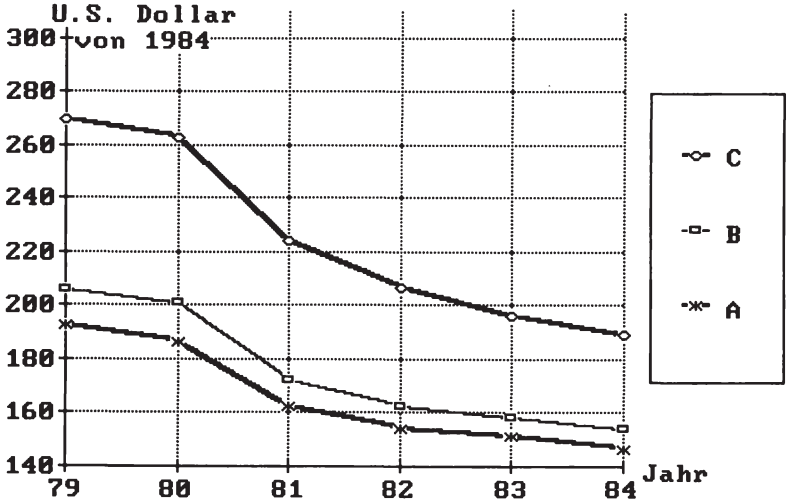
[612] Dabei ist insbesondere der Charter Service zu erwähnen,; vgl. hierzu O'CONNOR, bei ist insbesondere der Charter Service zu erwähnen,; vgl. hierzu O'CONNOR, William E.: An Introduction..., a.a.O., S. 31 f.

[614] Die Arbeit von KEELER, Theodore E.: The Revolution..., a.a.O., S. 70 ff., der die 90 highest-density interstate trunk routes im Hinblick auf deren Preisentwicklung seit 1975 ausgewertet hat, zeigt sehr deutlich die Wirksamkeit der Luftfahrtderegulierung.

[615] SAMPSON, Anthony: Emires of the Sky : The Politics, Contests and Cartels of World Airlines. 1. Aufl., New York 1984, S.140 ff.

Nachfrager bezahlt wurden, und wie sich die Preise für die dabei ausgewählten Flugstrecken bei unterschiedlichem Nachfragerverhalten entwickelten.[616]

Abb. 3.2.: Durchschnittspreise in Oligopolmärkten bei unterschiedlichem Nachfragerverhalten (in U.S. Dollar von 1984)



Legende:

A Völlig unabhängige, flexible Konsumenten (Highly discretionary consumers[617])

B Unabhängige, begrenzt flexible Konsumenten (Moderately discretionary consumers[618])

---

616 Die Daten stammen aus einer Untersuchung von SCHWIETERMAN, Joseph P.: Fare is Fair in Airline Deregulation : The Decline of Price Discrimination. In: Regulation, Juli/August 1985, S. 32 - 38

617 Diesen Konsumententypus definiert SCHWIETERMAN, Joseph P.: Fare is Fair..., a.a.O., S. 32 - 38; 35 folgendermaßen : "*Highly discretionary consumers* who travel for leisure purposes and will readily alter their travel plans to obtain the lowest fare. I assumed they are willing to travel round-trip, stop or make connections en route to their destinations, and conform to special restrictions requiring travel at certain times. They are able to purchase tickets at least two weeks in advance and stay at least one week."

618 Dieser Konsumententypus wird von SCHWIETERMAN, Joseph P.: Fare is Fair..., a.a.O., S. 35 folgendermaßen definiert: "*Moderately discretionary consumers*, who can afford air travel only if given a discount from the normal coach fare. They are willing to travel round-trips, stop or make connections en route to their destinations, and purchase tickets at least one week in advance.

C Abhängige, inflexible Konsumenten (Nondiscretionary consumers[619])

Quelle: SCHWIETERMAN, Joseph P.: Fare is Fair..., a.a.O., S. 37

Für die hier ausgewählten Flugstrecken sind die Preise seit der Luftfahrtderegulierung inflationsbereinigt stetig gefallen, was in Monopol- und Duopolmärkten während dieser Zeit nicht immer der Fall war.[620] Darüber hinaus verschob sich die Nachfrage zugunsten von sog. discount und super saver fares, was im Anteil derjenigen Fluggäste, die den vollen Flugpreis bezahlten, zum Ausdruck kommt; dieser ist von 52 % im Jahre 1978 auf 15 % im Jahre 1982 gefallen[621].

Preisdiskriminierung ist ceteris paribus ein Symptom für beschränkten Wettbewerb: so zeigt die obige Graphik sehr anschaulich, daß die Differenz zwischen den von Nachfragern mit unterschiedlichen Nachfrageelastizitäten bezahlten Preisen zwischen 1979 und 1984 stetig gesunken ist, was auf eine Intensivierung des Wettbewerbs unter den Fluggesellschaften und damit eine Verringerung der Preisdiskriminierungsintensität zurückzuführen ist. Dieses Ergebnis kommentiert SCHWIETERMAN so:[622]

> "But contrary to popular belief, deregulation is eroding price discrimination. Prices in larger markets are rapidly approaching uniform levels for all consumers. In smaller markets served by only one or two carriers, discriminatory pricing has either been reduced or at most has held steady... Although fares for passengers generally have dropped since deregulation, business travelers have enjoyed a disproportionate share of the gains compared with pleasure travelers."

Die verbliebenen Preisunterschiede dürften heute in einem ausgewogenen Verhältnis zu den damit verbundenen Serviceleistungen stehen, was insbesondere den Konsumenten nützt.[623] Ein Ticket mit jederzeitigem Anspruch auf einen Sitz-

---

However, unlike the highly discretionary consumer, they can meet only a minimum stay requirement of *less* than seven days and are *not* willing to conform to special travel restrictions that require travel at less-than-preferred times."

619 Diesen Konsumententypus definiert SCHWIETERMAN, Joseph P.: Fare is Fair..., a.a.O., S. 35, als "*Nondiscretionary consumer*, who are not willing to compromise schedule. They generally travel for business purposes and, although able to travel round-trip, cannot conform to minimum stay requirements. They are not willing to make connections or stop if nonstop service is available and cannot conform to advance purchase requirements of less than seven days."

620 Vgl. SCHWIETERMAN, Joseph P.: Fare is Fair..., a.a.O., S. 36

621 Vgl. WELLS, Alexander T.: Air Transportation..., a.a.O., S. 197

622 SCHWIETERMAN, Joseph P.: Fare is Fair..., a.a.O., S. 38

623 Vgl. SCHWIETERMAN, Joseph P.: Fare is Fair..., a.a.O., S. 38

platz - auch auf überlasteten Strecken und in Verkehrsspitzenzeiten - muß aus wirtschaftlich zwingenden Gründen (peak load pricing) teurer sein als ein Ticket, das nur für einen bestimmten Flug gilt und das einen Monat im voraus gekauft werden muß.[624] Die Höhe der Preisunterschiede ist eine Frage der Preispolitik der Luftfahrtgesellschaften, die sich im Interesse einer optimalen Auslastung ihrer Flugzeuge an die unterschiedlichen Nachfrageelastizitäten anzupassen hat, was durch die Deregulierung des Luftfahrtbereiches in weitaus höherem Maße als vor 1978 geschah.[625] Durch eine behördliche Preisverordnung wäre ein brauchbares Ergebnis nur schwer vorstellbar gewesen.

3.2.5.2. Auswirkungen der Deregulierung auf die Kosten

Ein wichtiger Faktor zur Beurteilung der Effizienz einer Luftfahrtgesellschaft bzw. der gesamten Luftverkehrsbranche sind ihre Kosten. Die Entwicklung der durchschnittlichen Kosten für z.B. eine sog. Revenue Passenger Mile (RPM) oder eine Average Seat Mile (ASM)[626] ist im Hinblick auf die Beurteilung der Luftverkehrsderegulierung nur wenig aussagefähig, da sich in den Jahren nach 1978 einige gesamtwirtschaftliche Veränderungen ergaben, die erheblichen Einfluß auf die Kosten der Airlines hatten. Hierzu zählt vor allem der Anstieg der Treibstoffpreise als Folge des zweiten Ölembargos sowie ein enormer Anstieg der Zinsen[627]. Beides sind wichtige Kostenfaktoren für Luftverkehrsgesellschaften. In der folgenden Tabelle sollen die unterschiedlichen Kostenarten in Prozent der Gesamtkosten von trunk und local carriers für die Jahre 1978 und 1981 gegenübergestellt werden, um die Bedeutung der einzelnen Kostenarten und das Ausmaß ihrer Veränderungen ermessen zu können.

---

[624] Zu den seit der Luftfahrtderegulierung neu aufgetauchten Preisstrategien der Luftfahrtgesellschaften vgl. BAILEY, Elizabeth E. ; GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Deregulating..., a.a.O., S. 47 ff.

[625] Vgl. z.B. MEYER, John R. OSTER, Jr., Clinton V. (Hrsg.): Airline Deregulation..., a.a.O., S. 257 ff.

[626] Eine sog. Revenue Passenger Mile (RPM) wird bei MEYER, John R. OSTER, Jr., Clinton V. (Hrsg.): Airline Deregulation..., a.a.O., S. 275, folgendermaßen definiert: "One revenue passenger transported one mile in revenue service. (Revenue passenger = a paying passenger, as opposed to deadheading passenger, who is usually an employee.)"; unter einer Available Seat Mile (ASM) verstehen DIESELBEN, Ebenda, S. 274: "The total passenger-carrying capacity offered, calculated as the total of the products of aircraft miles and the number of available seats on each flight stage"

[627] Vgl. WELLS, Alexander T.: Air Transportation..., a.a.O., S. 189 und 196

Tab. 3.2.: Prozentuale Ausgaben für inländische Trunk und Local Carriers

Ausgabengruppe	Trunk Carriers 1978	Trunk Carriers 1981	Local Carriers 1978	Local Carriers 1981
Personal	49,1	41,9	49,3	40,9
Treib- und Schmierstoffe	22,2	32,4	19,3	29,9
Instandhaltung	4,1	2,8	6,4	4,2
Bordverpflegung	4,2	3,3	2,3	2,4
Landegebühren	2,2	1,5	2,4	1,8
Werbung	1,7	1,8	1,1	1,1
Provisionen	4,6	6,1	3,7	6,0
Verschiedenes	11,9	10,2	15,4	13,7
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: BAILEY, Elizabeth E. ; GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Deregulating the Airlines: An Economic ..., a.a.O., S. 219

Die Tabelle zeigt, welche immense Bedeutung den Kraftstoff- sowie den Personalausgaben zukommt. Erstere konnten insbesondere durch streckenadäquate Flugzeuge[628] und durch den Kauf neuer, sparsamerer Flugzeuge beeinflußt werden, während letztere - insbesondere für alteingesessene Luftfahrtunternehmen - nur schwer beeinflußbar waren, da langfristige Kontrakte zu den Mitarbeitern sowie starke gewerkschaftliche Engagements einen zügigen Abbau der Personalkosten erschwerten[629].

Im Hinblick auf Deregulierungseffekte sind einerseits Kostenvergleiche zwischen etablierten Luftverkehrsgesellschaften und sog. low cost airlines von Bedeutung, andererseits genügt für den Nachweis einer Effizienzsteigerung im Luftfahrtbereich der Beweis, daß der load factor als Folge der Luftfahrtderegulierung insgesamt gestiegen ist. Insofern ist ein gestiegener load factor ceteris paribus ein Indiz für eine verbesserte Kostensituation:[630]

---

628 Zur Anpassungsfähigkeit der Luftfahrtgesellschaften an die unterschiedlichen Markterfordernisse vgl. BAILEY, Elizabeth E. ; GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Deregulating..., a.a.O., S. 52 ff.

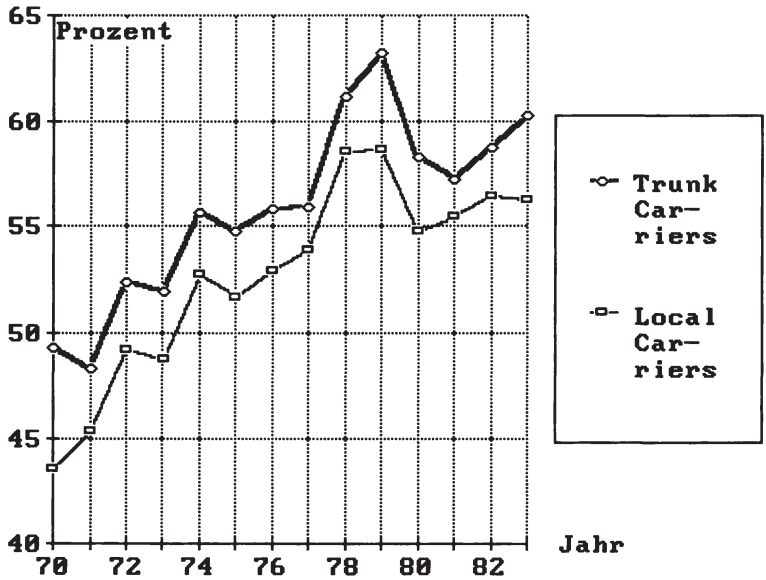
629 Zum sog. Employee Protection Program vgl. 92 Stat. 1750 ff.; vgl. auch Abschnitt 3.2.5.4.

630 U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE: The Changing...(1983), a.a.O., S. 11; die Kosten pro ton-mile, gemessen in U.S. Dollar (Cent) von 1978, haben sich von 1977 bis 1982 folgendermaßen entwickelt: 81,24 in 1977; 74,15 in 1978; 71,08 in 1979; 74,96 in 1980; 74,50 in 1981; 70,56 in 1982; vgl. EBENDA, S. 14

"Load factors and airline costs per revenue ton-mile adjusted to 1978 dollars are two measures commonly used by CAB to measure airline productivity."

Die Entwicklung des load factor soll in der folgenden Graphik für Trunk und Local Carriers verdeutlicht werden.

Abb. 3.3.: Load Factors aller Trunk und Local Airlines von 1970 - 1983



Quelle: BAILEY, Elizabeth E.; GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Deregulating..., a.a.O., S. 204 ff.

Verantwortlich für den gestiegenen load factor waren insbesondere das veränderte Preisverhalten der Airlines sowie eine bessere Anpassung der Streckennetze und der Flugzeugtypen an die Marktnachfrage.[631] Der Rückgang des load factor im Jahre 1980 und 1981 ist vorwiegend auf die gesamtwirtschftliche

[631] Für eine ausführliche Beschreibung vgl. BAILEY, Elizabeth E. ; GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Deregulating..., a.a.O., S. 135 ff.

Schwäche dieser Jahre zurückzuführen. Der gefallene load factor fand auch in der Gewinn- und Verlustrechnung der Airlines seinen Niederschlag.[632]

> "Inzwischen haben die Gewinne aber allgemein wieder kräftig zugenommen; schon 1984 lagen sie so hoch wie nie zuvor, und für 1985 wird ein weiterer Anstieg vorausgeschätzt."[633]

Auf die Kosten der sog. low cost airlines, die erfolgreich in die Märkte der trunk und local carriers eintraten, soll hier nicht im einzelnen eingegangen werden. Interessant ist aber, daß unter Berücksichtigung der Kostendifferenzen für unterschiedlich lange Flugstrecken

> "...seven of the ten new entrants have a cost advantage over the incumbents. Muse, Southwest, People Express, Capitol, and World have average costs that are far below the fitted cost curves of the incumbents. Pacific Southwest Airlines (PSA) and Air Florida have small cost advantages, while Midway and Air California do not appear to have any."[634]

3.2.5.3. Auswirkungen der Deregulierung auf die Anbieterzahl und -struktur

Der Zutritt neuer Airlines auf den verschiedenen Linienflugmärkten führte zu einer schnell steigenden Zahl von Anbietern auf diesen Märkten. So haben zwischen 1978 und 1986 insgesamt 76 neue Fluggesellschaften und 203 Zubringer-Dienste (commuter carriers) den Flugverkehr aufgenommen.[635] Die 76 Newcomers rekrutierten sich neben den vollkommen neu gegründeten Luftfahrtgesellschaften vornehmlich aus ehemaligen charter carriers, commuter carriers, regional carriers und local service carriers, deren Wachstumsdrang durch die Regulierung stark gebremst worden war.[636] Die Newcomers waren oftmals sog.

---

632 Vgl. die Zahlen bei SCHATZ, Klaus W.: Deregulierung im Luftverkehr : Markt über den Wolken. In: WiWo 39 (1985), Nr. 30, S. 54 - 59; 55

633 SCHATZ, Klaus W.: Deregulierung..., a.a.O., S. 55; der prognostizierte Anstieg der Gewinne trat jedoch nicht ein, da 1985 in der gesamten U.S.-amerikanischen Luftverkehrsbranche 600 Millionen U.S. Dollar Verluste zu verzeichnen waren, denen das erste Quartal 1986 mit weiteren 58 Millionen folgte; vgl. US-Fluglinien : Flucht nach oben. In: WiWo 40 (1986), Nr. 28, S. 118 - 121

634 BAILEY, Elizabeth E. ; GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Deregulating..., a.a.O., S. 92

635 Vgl. Wieder mehr staatliche Aufsicht über Amerikas Flugverkehr? In: FAZ vom 27. Mai 1976, Nr. 120, S. 14

636 Für eine weitergehende Diskussion über Art, Anzahl, Ausstattung und Aktivität der Newcomers, vgl. BAILEY, Elizabeth E. ; GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Deregulating..., a.a.O., S. 79 ff. und 102 ff.

non-union airlines[637], die durch weniger restriktive Arbeitsordnungen sowie durch geringere Kosten und Preise auffielen.

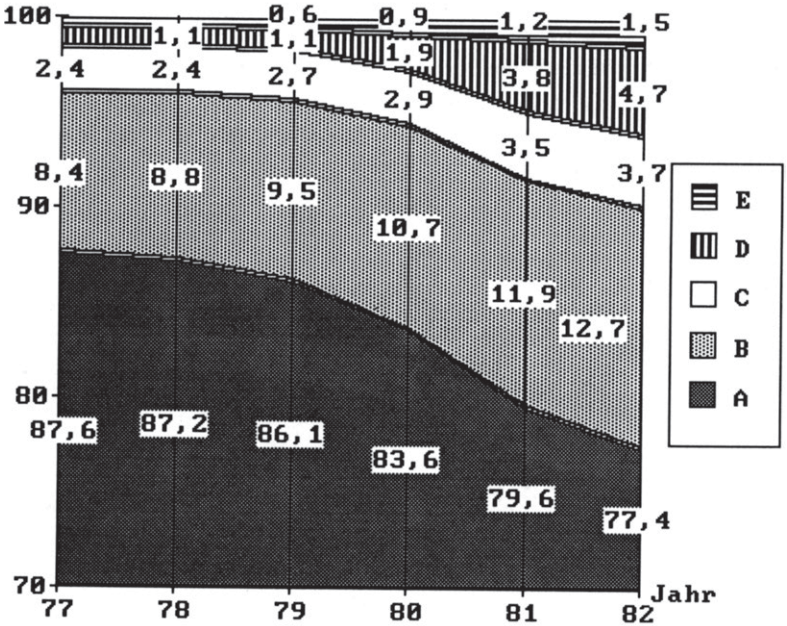
Die Marktanteilsveränderungen im Luftfahrbereich als Folge der Deregulierung waren, verglichen mit den vierzig Jahren Luftfahrtgeschichte vor 1978, enorm. In der folgenden Graphik sollen die Marktanteile von 1977 bis 1982 für die verchiedenen Typen von Fluggesellschaften verdeutlicht werden, deren alte Bezeichnungen[638] aus Gründen der besseren Vergleichbarkeit beibehalten werden sollen.

---

637 Vgl. hierzu den folgenden Abschnitt 3.2.5.4.

638 Die Änderung in den Bezeichnungen für die verschiedenen Luftfahrunternehmenskategorien kommentiert das U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE: The Changing...(1983), a.a.O., S. 2, folgendermaßen: "In January 1981, CAB adopted newly defined airline groupings in place of the historical prederegulation airline categories. The new categories are majors, nationals, and large and medium regionals and are based on airline size as measured by total operating revenue. They replace the former categories--trunks, locals, and various other groups. Under the new categories, for instance, all of the former trunk airlines plus two former local airlines (Republic and US Air) are now included under the majors group, while the remaining former local airlines (Frontier, Ozark, Piedmont) now come under the nationals group. Other airlines in the new nationals group include four former intrastate airlines (Air California, Air Florida, Pacific Southwest, and Southwest). The large and medium regionals groups consist primarily of former commuter airlines.", vgl. auch WELLS, Alexander T.: Air Transportation..., a.a.O., S. 176 ff.

Abb. 3.4.: Veränderungen der Marktanteile im U.S.-amerikanischen Luftverkehrsmarkt (1977 - 1982, in RPM)



Legende:

A Trunk Carriers
B Local Service Carriers
C Intrastate Carriers[640]
D Sonstige[639]
E Commuter Carriers

Quelle: U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE: The Changing... (1983), a.a.O., S. 28

Wie aus der Graphik deutlich hervorgeht waren die von der Regulierung vor Marktzutritten geschützten trunk carriers die Verlierer, während alle anderen Airlinegruppen einen enormen Marktanteilszuwachs verbuchen konnten. Befürchtungen, daß sich der intensive Wettbewerb durch Firmenzusammenbrüche und Fusionen in einer steigenden Unternehmenskonzentration niederschlagen könnte,

[639] Die Gruppe "Sonstige" enthält alle inländischen Fluggesellschaften mit Ausnahme der trunks, locals, intrastate und commuter carriers.

[640] In der Gruppe der Intrastate Carriers sind jene Luftfahrtgesellschaften enthalten, deren Flugrechte im Linienflugverkehr bis 1978 auf einen Bundesstaates beschränkt waren.

traten nicht ein, obgleich die Jahre nach der Verabschiedung des ADA durch eine enorme Fusionstätigkeit[641] im Luftfahrtbereich gekennzeichnet waren:[642]

> "The merger activity immediately following passage of the ADA was first feared to be a wave that would decrease the number of firms in the industry and increase their size. Yet...the trend has instead been shrinkage of the largest carriers relative to the smaller carriers."

Trotz des ca. 150-prozentigen Anstiegs der Treibstoffpreise[643] zwischen 1979 und 1981, der als Grund für eine Pleitewelle allein schon ausgereicht hätte, waren mit Ausnahme von Braniff International (Mai 1982) keine spektakulären Firmenzusammenbrüche zu verzeichnen.[644] Auch für die spektakulären Akquisitionen und Fusionen[645] in den vergangenen Jahren gilt das bereits 1984 Gesagte:[646]

> "..before anyone uses the plight of the small carriers as an argument for flying backward to the age of regulation, it would be well to note that there is simply no evidence that deregulation is to blame for the failures. In almost every case, the failed lines have been plagued by skimpy capitalization, erratic marketing, and weak management..."

Akquisitionen und Fusionen, die im Interesse von Kosteneinsparungen und möglichen Synergieeffekten durchaus berechtigt sein können, machen im Luftfahrtbereich einen langfristigen Trend zu erhöhter Konzentration zwar unausweichlich; es sollte aber angemerkt werden, daß für einen zu starken Anstieg der Konzentration nicht die Luftfahrtderegulierung verantwortlich gemacht werden kann,[647] sondern die neuen Wettbewerbshüter dieser Branche im DoJ, deren Ent-

---

641 Vgl. U.S. CIVIL AERONAUTICS BOARD ; U.S. DEPARTMENT OF TRANSPORTATION (Hrsg.): The Consequences of Airline Mergers Since Deregulation. Washington, D.C. 1982, S. 11 f.

642 BAILEY, Elizabeth E. ; GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Deregulating..., a.a.O., S. 179

643 Vgl. JORDAN, William A.: Airline Regulation..., a.a.O., S. 67 f.

644 Vgl. BAILEY, Elizabeth E. ; GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Deregulating..., a.a.O., S. 63

645 Die wichtigsten Fusionen in den vergangenen Jahren waren: Pan American - National (1979), Republic - Hughes Air West (1980), Texas International - Continental (1981), People Express - Frontier (1985), Texas International - Eastern (1986), Texas International - People Express (1986), Nothwest Orient - Republic (1986) und TWA - Ozark (1986).

646 Deregulation has Clipped no Wings. In: Business Week vom 17. Dezember 1984, S. 94

647 Beim Scheitern des Billiganbieters People Express waren fast jede Woche negative Bemerkungen über die Luftfahrtderegulierung zu lesen; so bemerkt z.B. MÜLLER-VOGG, Hugo: Amerikas offener Himmel : Zur Übernahme von People Express. In: FAZ vom 17.Sept. 1986, S. 13: "Für die Gegner der von der amerikanischen Regierung praktizierten 'Entstaatlichung' ist das Schick-

scheidungen letztlich von den Personalentscheidungen im Weißen Haus abhängig sind.[648] Die seit der Wende in der U.S.-amerikanischen Antitrustpolitik sehr moderate Fusionskontrolle wirkt allerdings konzentrationsverstärkend. Das Beispiel der Übernahme von People Express Inc. durch Texas International Airlines zeigt aber, daß sich auch ein local carrier - wie Texas International Airlines - gegen die "fetten Kater"[649] (trunk carriers) der Branche langfristig durchsetzen kann. Auf eine weitere Diskussion der Fusionsproblematik soll im Hinblick auf das Untersuchungsziel dieser Arbeit verzichtet werden.[650]

3.2.5.4. Auswirkungen der Deregulierung auf die Arbeitnehmer

Die Situation der Arbeitnehmer im U.S. Luftfahrtbereich war bis zum Jahre 1978 durch eine starke staatliche Einflußnahme bei Arbeitnehmerfragen sowie durch die weite Verbreitung der sog. union shops[651] geprägt.[652] Diese Gegebenheiten, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll, waren die Ursache für das sehr hohe Lohnniveau, das im Luftfahrtbereich vorherrschte. Bereits bei der Verabschiedung des ADA standen die Arbeitnehmer im Luftfahrtbereich als Hauptverlierer der Deregulierung fest, obgleich im ADA ein "EMPLOYEE PROTECTION PROGRAM"[653] mit zehnjähriger Laufzeit enthalten war, das die Verluste auf der Arbeitnehmerseite in Grenzen halten sollte.[654]

---

sal von People Express nur ein weiterer Beweis der falschen und deshalb gescheiterten Politik der 'Deregulations'. Nach People Express gelten zahlreiche andere 'Newcomer'als Übernahmekandidaten. In wenigen Jahren, so lauten derzeit die Prognosen, werden die großen Sechs (Texas Air mit Continental, Eastern sowie People, ferner United, American, Delta/Western, Northwest/Republic und TWA) nur noch Platz für etwa sechs weitere überregionale Gesellschaften lassen."

648 Vgl. WEAVER, Suzanne: Antitrust Division of the Department of Justice. In: WILSON, James Q. (Hrsg.): The Politics of Regulation. New York 1980, S. 123 - 151; 147

649 US-Fluggesellschaften : Zeit der fetten Kater. In: WiWo 40 (1986), Nr. 40, S. 140 - 146; 140

650 Zur neuen Fusionswelle im U.S.-amerikanischen Luftverkehrsmarkt vgl. US-Fluggesellschaften : Zeit der..., a.a.O., S. 140 ff.

651 Unter union shop wird ein Unternehmen verstanden, das Aufgrund eines Abkommens mit der Gewerkschaft Nicht-Gewerkschaftsmitglieder nur einstellen darf, wenn diese innerhalb einer gewissen Zeit der Gewerkschaft beitreten.

652 Vgl. MARETT, Pamela C.: Deregulation and Collective Bargaining Wage Outcomes in the Domestic Passenger Airline Industry. Diss., University of Tennessee, Ann Arbor 1982, S. 42 ff.

653 Vgl. 92 Stat. 1750 ff.

654 Auf dieses Sonderprogramm soll hier nicht näher eingegangen werden; für eine weiterführende Diskussion vgl. CORDES, Joseph J. ; GOLDFARB, Robert S. ; JOHNSON, Richard L.: Normative and Positive Aspects of Job Loss Compensation for Airline Employees. Economic Policy

Gemessen an der Zahl der Ganztagstätigen hat die Beschäftigung bei den U.S.-amerikanischen Luftfahrtunternehmen zwischen 1976 und 1983 um 8 Prozent zugenommen.[655] Verantwortlich für diesen Zuwachs waren vornehmlich die sog. non-union airlines, deren Lohntarife um 25 - 30 Prozent unter denen gewerkschaftlich organisierter Luftfahrtgesellschaften lagen.[656] Der verschärfte Wettbewerb forderte eine effizientere Nutzung des Luftfahrtpersonals, was sich in mehr geleisteten Wochenstunden ebenso wie in wesentlich breiteren Tätigkeitsfeldern auswirkte:[657]

> "Nonunion carriers are also better able to cross-train employees to perform a variety of tasks. For example, pilots not only fly more hours per month than is typical for unionized carriers but may also work as flight instructors, dispatchers, and schedulers. Similarly, flightattendants might also be found working in reservations and at the ticket counters."[658]

Auch bei etablierten Airlines galten für neu eingestellte Mitarbeiter wesentlich schlechtere Konditionen als für das alte Stammpersonal. Von diesen Entwicklungen blieben auch die Piloten nicht verschont.[659] Gehaltsvergleiche mit Busfahrern dürften aber trotz ihrer Anschaulichkeit etwas übertrieben sein.[660]

Office Discussion Paper, herausg. vom U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, ANTITRUST DIVISION, Washington, D.C. 1985

655 Vgl. SCHATZ, Klaus W.: Deregulierung..., a.a.O., S. 55; zur Entwicklung der Beschäftigung im Luftverkehr vgl. auch Tab. 2 bei CORDES, Joseph J.; GOLDFARB, Robert S.; JOHNSON, Richard L.: Normative..., a.a.O., S.14

656 Vgl. Vgl. LIEB, Robert C.: The Changing Nature of Labor/Management Relations in Transportation. In: The Transportation Journal, Spring 1984, S. 4 - 14; in diesem Zusammenhang bemerkt SCHATZ, Klaus W.: Deregulierung..., a.a.O., S. 55: "Kleinere neue Unternehmen, in denen die Gewerkschaften kaum eine Rolle spielten, fanden durchaus Personal, das bereit war, zu einem Drittel der Einkommen zu arbeiten, wie sie bei den etablierten Großunternehmen üblich waren."

657 Vgl. z.B. MOORE, Thomas G.: U.S. Airline Deregulation: Its Effects on Passengers, Capital, and Labor. In: JLE 29 (1986), Nr. 1, S. 1 - 28; 25; zum Anstieg der Arbeitsproduktivität vgl. auch BAILEY, Elizabeth E.; GRAHAM, David R.; KAPLAN, Daniel P.: Deregulating..., a.a.O., S. 99 ff. und 142 ff.

658 MEYER, John R. OSTER, Jr., Clinton V. u.a.: Deregulation and the New Airline Entrepreneurs. Cambridge, Mass. und London 1984 (MIT Press Series on the Regulation of Economic Activity; 9), S. 201 f.

659 Vgl. MOORE, Thomas G.: U.S. Airline..., a.a.O., S.26

660 So heißt es z.B. in dem Artikel US-Airlines : Jeder belauert jeden. In: WiWo 40 (1986), Nr. 11, S. 151 - 154; 153: "Das Anfangsgehalt für Piloten liegt bei United mit 1500 Dollar derzeit nur 300 Dollar höher als das eines New Yorker Busfahrers, und Pan Am senkte das Anfangsgehalt für Flugbegleiter von 1500 Dollar auf knapp 1000 Dollar."; für Einkommensvergleiche mit vergleichbaren Beschäftigungen in anderen Branchen, bei denen die Luftverkehrsbranche stets besser abschneidet; vgl. BAILEY, Elizabeth E.; GRAHAM, David R.; KAPLAN, Daniel P.: Deregulating..., a.a.O., S. 101 f.

3.2.5.5. Auswirkungen der Deregulierung auf Qualität und Service

Eine objektive Messung der Servicequalität im Luftfahrtbereich ist schwierig, und die gefundenen Ergebnisse sind letztlich ebenso subjektiv, wie die sachliche Abgrenzung eines relevanten Marktes. Trotzdem spielt die Servicequalität im Hinblick auf die Beurteilung der Deregulierung eine wichtige Rolle. Als weitgehend meßbare Größen zur Beurteilung der Servicequalität kommen insbesondere folgende Größen in Betracht: Auslastungsgrad der Flugzeuge (load factor), Anzahl der Sitze pro Flugzeugtyp, Bordservice sowie die Häufigkeit von Linienflügen auf bestimmten Strecken.

Gemessen am load factor hat sich der Service verschlechtert, da die Flugzeuge seit der Deregulierung stärker ausgelastet werden konnten als zuvor.[661]

Die Ressourcenverschwendung durch Jetflüge zu kleinen (nonhub-) Flughäfen wurde stark verringert: zum einen wurden die Flugzeuge durch streckenund nachfrageadäquate kleinere (Propeller-) Flugzeuge ersetzt,[662] zum anderen wurde die Anzahl der Flüge zu kleineren Kommunen reduziert:[663]

> "On a per city basis weekly seats dropped from 3,110 to 1,935. Many of these cities were points which received subsidized service in 1978. They were served by jet aircraft not well matched to the traffic volumes which they generated. The June 1984 data indicate that overall they are receiving more frequent air service with smaller aircraft more closely matched to their traffic generating capabilities."

Der insgesamt gesunkenen Zahl von Abfertigungen auf kleineren Flughäfen und dem zum Teil vollständigen Verlust eines Jet Service[664], die eindeutig eine Reduzierung des Service darstellen, steht ein verändertes Streckennetz gegenüber, das aus marktwirtschaftlichen Gründen, d.h. im Hinblick auf die gegebene Nach-

---

[661] Vgl. Abb. 3.4.

[662] In der Zeit von Juni 1978 bis Juni 1984 wuchs der sog. non-jet air service wesentlich stärker als dies beim Service durch Düsenflugzeuge (Jet Service) der Fall war; so stieg die Zahl der non-jet Starts von 1978 bis 1984 um 46 Prozent, während die Zahl der Starts mit Düsenflugzeugen um 18 Prozent sank; vgl. U.S. CIVIL AERONAUTICS BOARD: Report on Airline Service, Fares, Traffic, Load Factors, and Market Shares : Service Status on September 1, 1984. Washington, D.C. 1984, S. 8 ff.

[663] U.S. Civil Aeronautics Board: Report on Airline Service, Fares..., a.a.O., S. 7

[664] So verloren zwischen 1978 und 1984 61 Städte ihren Jet Service, während nur bei 9 Städten einer aufgenommen wurde, vgl. U.S. Civil Aeronautics Board: Report on Airline Service, Fares... (1984), a.a.O., S. 10 ff.

frage verändert wurde und nicht aufgrund bürokratischer Entscheidungen.[665] Nicht zuletzt als Folge einer veränderten Unternehmenspolitik der Luftfahrtgesellschaften[666] nahm die Zahl der Flüge insbesondere von großen und mittleren Knotenpunkten (hubs) beträchtlich zu.[667]

> "We found, however, that the largest source of welfare gain from deregulation occured (on average) through increases in departure frequencies."[668]

Eine Verringerung der Servicequalität stellen die insgesamt gestiegene Anzahl von Sitzen pro Flugzeug infolge verringerter Sitzabstände sowie die gestiegene Zahl von Flügen mit eingeschränktem Bordservice dar.[669] Entscheidend dürfte im Hinblick auf den Service aber die Frage sein, inwiefern es den Luftfahrtgesellschaften insgesamt gelungen ist, eine nachfrageabhängige Preis/Produkt-Palette bereitzustellen. In dieser Frage kann ohne Einschränkungen festgestellt werden, daß die Airlines zahlreiche Produktinnovationen hervorgebracht haben und daß es zu einer enormen Ausdehnung von Preis/Produkt-Kombinationen gekommen ist,[670] die den Wünschen der Nachfrager besser entsprechen als suboptimal ausgelastete Düsenflugzeuge mit überhöhten Flugpreisen.

---

[665] Vgl. BAILEY, Elizabeth E. ; GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Deregulating..., a.a.O., S. 73 ff., 127 ff.

[666] Diese hub-and-spoke Politik wird von MORRISON, Stephen A. ; WINSTON, Clifford: Intercity Transportation Route Structures under Deregulation: Some Assessments Motivated by Airline Experience. In: AER, Papers 75 (1985), Nr.2, S. 57 - 67; 58: folgendermaßen kommentiert: "Under deregulation, airlines have adopted hub-and-spoke route structures, where travelers are fed via spoke routes into a major airport (hub) from which they proceed to take connecting flights to their destinations. Hub-and-spoke route structures were not developed fully under regulation because of entry restrictions and insufficient incentives, as perceived by management, to generate profit by a major restructuring of airline networks. Our results suggest that this change in operations contributed greatly to the success of deregulation.";

[667] Gemessen an der Sitzkapazität hatten im Jahre 1984 große Knotenpunkte 64,5 Prozent Anteil am Flugaufkommen, mittlere 19,4 Prozent, kleine 8,2 Prozent und die sog. nonhubs 7,9 Prozent; die Zahl der durchschnittlichen Starts pro Woche stieg bei großen Knotenpunkten von 2.347 im Jahre 1978 auf 3.211 im Jahre 1984, bei mittleren Knotenpunkten war das Verhältnis 635 : 851 und bei kleinen 227 : 268; vgl. U.S. Civil Aeronautics Board: Report on Airline Service... (1984), a.a.O., S. 8 f.

[668] MORRISON, Stephen A. ; WINSTON, Clifford: Intercity Transportation..., a.a.O., S. 57

[669] Vgl. BAILEY, Elizabeth E. ; GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Deregulating..., a.a.O., S. 104, 141

[670] So schrieb die OECD (Hrsg.): Deregulation and Competition Policy, Working Document des Committee of Experts on Restrictive Business Practices. Paris 1981, S. 5, bereits im Jahre 1981: "During the first two years of competition after airline deregulation, the result was a record number of flights and passengers, and a much wider variety of price/service options."

3.2.5.6. Auswirkungen der Deregulierung auf die Sicherheit

Die Sicherheit des Luftverkehrs hatte bei allen bisherigen Regulierungs- und Deregulierungsgesetzen höchste Priorität.[671] So war sie auch einer der Hauptgründe für die umfassende (ökonomische) Regulierung des Luftfahrbereiches im Jahre 1938. Für die Kritiker der Deregulierung lag es daher nahe, die Luftfahrtsicherheit als Hauptangriffspunkt im Kampf gegen die Öffnung der Märkte auszuwählen:[672]

> "It was argued that with price competition, fares would be driven down in markets to the point that airlines would be tempted or perhaps even forced to cut corners on aircraft maintenance and perhaps staff training."

Die Befürchtungen, daß die Sicherheit als Folge der Deregulierung leiden könnte, impliziert einerseits, daß es bei der FAA, die für die Überwachung der Sicherheitsvorschriften zuständig ist, irgendwelche Unzulänglichkeiten bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben gäbe; andererseits wird damit unterstellt, daß die Luftfahrtgesellschaften einer kurzfristigen Kostenminimierung höhere Priorität beimessen als einer langfristig drohenden Existenzgefährdung durch einen fatalen Flugzeugabsturz, der als Folge eines intensiven Konkurrenzkampfes[673] mit hoher Wahrscheinlichkeit den wirtschaftlichen Ruin bedeuten würde.[674]

Heute ist man in der glücklichen Lage, mit Zahlen argumentieren zu können, die bei sinnvoller Anwendung[675] wenig Raum für Fehlinterpretationen zulassen: Trotz des illegalen Fluglotsenstreiks[676] im Jahre 1981 sowie einer Verzö-

---

[671] Vgl. HARLAN, W. Glen: Airline Deregulation - Antitrust and Safety Considerations. In: Forum 14 (1979), Nr. 5, S. 1001 - 1031; 1026

[672] KEELER, Theodore E.: The Revolution..., a.a.O., S. 81

[673] So ist im Hinblick auf die wirtschaftlichen Folgen eines Flugzeugabsturzes zu unterscheiden, ob ein Luftfahrtunternehmen auf einem Markt qua Entscheidung einer Regulierungsbehörde - unter weitgehendem Schutz vor Wettbewerbern - tätig ist oder ob es seine Stellung durch harten (Preis-) Wettbewerb gegenüber seinen Konkurrenten täglich zu verteidigen hat.

[674] Diese Situation ist lediglich in einem vom Konkurs bedrohten Luftfahrtunternehmen denkbar; vgl. SAMPSON, Anthony: Empires of the Sky..., a.a.O., S.211

[675] Zur Frage nach aussagefähigen Zahlen als Indikatoren für die Flugsicherheit vgl. MEYER, John R. OSTER, Jr., Clinton V. u.a.: Deregulation..., a.a.O., S. 88 ff.; in diesem Zusammenhang bemerkt KEELER, Theodore E.: The Revolution..., a.a.O., S. 81: "A more accurate and systematic indicator of the degree of safety of the industry is that of passenger deaths per 100 million passenger-miles per year."

[676] Trotz des Fluglotsenstreiks, bei dem nahezu sämtliche 14.000 Fluglotsen entlassen wurden und der Flugverkehr nur durch einen Notdienst aufrechterhalten werden konnte, litt die Sicherheit nicht; WELLS, Alexander T.: Air Transportation..., a.a.O., S. 196, bemerkt in diesem Zusam-

gerung bei der Installation wichtiger Sicherheitseinrichtungen[677] war die Zahl der tödlich verunglückten Passagiere - bezogen auf geflogene Meilen - in den 7 Jahren nach der Deregulierung geringer als in den 7 Jahren zuvor.[678] Auch die Unfallbilanz der kleinen commuter carriers war im Durchschnitt der fünf Jahre nach der Verabschiedung des ADA wesentlich besser in den fünf Jahren zuvor.[679] Nach einer Absturzserie im Jahre 1985 sah sich das U.S. Department of Transportation veranlaßt, eingehende Stichproben von FAA-Inspektoren durchführen zu lassen, bei denen sich schwerwiegende Verstöße gegen die Sicherheitsbestimmungen herausstellten, was auch zu einer Reihe von hohen Geldstafen führte.[680] Wie sich die Unfallstatistik in den nächsten Jahren entwickeln wird, bleibt abzuwarten. Die Jahre von 1978 - 1984 sprechen jedoch auch im Hinblick auf eine Erhöhung der Sicherheit für die Richtigkeit der Luftfahrtderegulierung.

3.2.6. Zusammenfassung der Erfahrungen mit der Deregulierung im Luftverkehr

Die Verabschiedung des Airline Deregulation Act von 1978 (ADA) war eine historische Chance, Erfahrungen im Hinblick auf den Übergang eines intensiv regulierten Wirtschaftsbereiches in einen überwiegend vom Wettbewerb koordinierten Wirtschaftsbereich zu sammeln. Mit dem ADA wurde auch erstmals der Schritt zu einer Auflösung einer Federal Independent Regulatory Commission gewagt, deren Auflösung zum Jahreswechsel 1984/85 reibungslos verlief.

Das Preisgefüge im Luftfahrtbereich änderte sich im Gefolge der Deregulierung erheblich: einerseits sanken die Preise auf intensiv genutzten Strecken, an-

---

menhang: "The year 1981 saw contrasting records in terms of safety and earnings. Carrying 286 million passengers and 7 billion cargo ton miles on more than 5 million flights, the airlines completed a second consecutive year of jet service without a single passenger fatality."

677 Die Probleme bei der Installation wichtiger Sicherheitseinrichtungen werden in einer Reportage von ENDRESS, Achim: Am amerikanischen Himmel tobt ein gnadenloser Preiskampf. In: SZ vom 2. April 1986, Nr. 75, S. 11, folgendermaßen erörtert: "Die notwendige Erneuerung der technischen Flugleitinstallationen, so erklärten jetzt Kritiker in Washington, werde von der Regierung auf skandalöse Weise verzögert. Der Grund sei Haushaltskosmetik, denn die Mittel seien längst vorhanden. So zahlten Passagiere mit einer zweckgebundenen Ticketsteuer inzwischen Milliarden in den sogenannten 'Airport and Airway Trust Fund'. Derzeit hat dieser Fonds einen Bestand von 7 Milliarden Dollar, wovon die Regierung jedoch erst 3,2 Milliarden für Investitionen bereitstellte."

678 Vgl. Wieder mehr staatliche Aufsicht..., a.a.O., S. 14; vgl. auch Abb. 3 - 5 bei WELLS, Alexander T.: Air Transportation..., a.a.O., S. 121

679 Vgl. MEYER, John R. OSTER, Jr., Clinton V. u.a.: Deregulation..., a.a.O., S. 91 sowie WELLS, Alexander T.: Air Transportation..., a.a.O., S. 118

680 Vgl. FLUGSICHERHEIT IN DEN USA: Auf dem Schleudersitz. In: WiWo 40 (1986), Nr. 23, S. 88 - 90

dererseits wurden die Preise auf Strecken mit geringem Flugaufkommen zum Teil erheblich angehoben. Insgesamt hat sich die Differenz zwischen den billigsten und den teuersten Angeboten - abhängig von den unterschiedlichen Flugmodalitäten - nicht weiter vergrößert, da auch die Preise für first class-Passagiere vom Wettbewerb nicht verschont blieben.

Durch den liberalisierten Marktzutritt kam es zu einer völligen Umstrukturierung des U.S.-amerikanischen Streckennetzes, das in seiner heutigen Form den Bedürfnissen der Nachfrager mehr gerecht wird als die vom CAB verordnete Streckenführung. Die allmähliche Einführung sog. hub-and-spoke Operationen führte zu einer stärkeren Betonung der großen und mittleren Knotenpunkte (hubs) im Luftverkehr, die durch eine Vielzahl von Zubringerdiensten versorgt werden.

Das im Vergleich zu anderen Branchen zu hohe Einkommensniveau der Mitarbeiter konnte als Folge der Deregulierung dem Einkommensniveau anderer Branchen angenähert werden, d.h., die Beschäftigten im Luftfahrtbereich verloren ihre exponierte Stellung, was sich auch im Hinblick auf die Arbeitsbelastung ausgewirkt hat.

Die Qualität des Service hat einerseits wegen des gestiegenen Auslastungsgrads der Flugzeuge, der erhöhten Anzahl von Sitzplätzen pro Flugzeug sowie einem insgesamt verschlechterten Bordservice unter der Deregulierung gelitten; andererseits wurde der Service wegen des verbesserten Streckennetzes, einer erheblichen Ausdehnung von Preis/Produkt-Kombinationen sowie höheren Flugfrequenzen um ein Vielfaches verbessert. Verlierer der Deregulierung waren kleinere, meist abgelegene Kommunen, da die Anzahl der Flüge von sog. non-hub airports rückläufig war. Nach dem Auslaufen des EAT-Programms werden diese Kommunen vermutlich weitere Flugverbindungen verlieren, wenn die Subventionen im Jahre 1988 eingestellt werden.

Die Flugsicherheit hat entgegen vielen kritischen Stimmen unter der Luftfahrtderegulierung nicht gelitten.

Die Unternehmenskonzentration im Luftfahrtbereich ist als Folge der Deregulierung zunächst sehr stark gefallen; sie befindet sich zur Zeit als Folge einer enormen Fusions- und Akquisitionswelle aber wieder auf dem besten Wege, bedrohliche Ausmaße anzunehmen. Der Unternehmenskonzentration wird im Hin-

blick auf die Erfolge der Luftfahrtderegulierung langfristig eine Schlüsselrolle zukommen, obgleich damit weniger die Frage nach der Richtigkeit der Deregulierung verbunden sein wird als vielmehr die Frage nach einer adäquaten Anwendung der Fusionskontrolle im Hinblick auf die Sicherung funktionsfähigen Wettbewerbs auf diesem Markt.

3.3. Die Deregulation Policy im Bankenbereich

3.3.1. Frühere Reformversuche in den 70-er Jahren

Die wettbewerbspolitisch bedeutsamen Regulierungsgesetze im Bankensektor waren "Krisengesetze" aus den 30-er Jahren, bei denen Sicherheitsgesichtspunkte auf Kosten des Wettbewerbs und der Effizienz in den Vordergrund gestellt worden waren.

Die Regulierungsprobleme, die sich durch Veränderungen in den verschiedenen Märkten des Bankenbereichs immer wieder einstellten, führten schon früh zu Reformbestrebungen. Die beiden wichtigsten Reformaktivitäten in den 70-er Jahren, die als Vorboten der Deregulierungsgesetze der 80-er Jahre zu betrachten sind, sollen in den beiden folgenden Abschnitten kurz erörtert werden.[681]

3.3.1.1. Der Financial Institutions Act von 1973 und 1975

Im Hunt Commission Report[682] wurde bereits im Jahre 1971 eine Kursänderung der Regulierungspolitik zugunsten wettbewerblicher Kräfte gefordert:[683]

> "The commission's objective, then, is to move as far as possible toward freedom of financial markets and equip all institutions with the powers necessary to compete in such markets. Once these powers and services

[681] Zu den im folgenden verwendeten banktechnischen Termini wird auf das zweite Kapitel verwiesen, in welchem diese Begriffe definiert worden sind; diejenigen U.S.-amerikanischen Banktermini, für die es keine eindeutige Übersetzung gibt, werden im folgenden unverändert verwendet, um Mißverständnisse zu vermeiden.

[682] Vgl. U.S. PRESIDENT: The Report of the President's Commission on Financial Structure and Regulation. Washington, D.C. 1971; der Report wurde nach dem Namen des Kommissionsvorsitzenden benannnt.

[683] U.S. PRESIDENT: The Report of the President's Commission on Financial..., a.a.O., S. 9

> have been authorized, and a suitable time allowed for implementation, each institution will be free to determine its own course. The public will be better served by such competition. Markets will work more efficiently in the allocation of funds and total savings will expand to meet private and public needs."

Eine wichtige Forderung war neben der längerfristigen Abschaffung von Zinsrestriktionen und dem Abbau von Marktzutrittsschranken[684] die völlige Umstrukturierung der Aufsichtsbehörden. Dabei wurde besonderes Augenmerk auf die Doppelfunktionen der FDIC und des Fed gelegt:[685]

> "As the report points out, it is desirable that the deposit insurance agency, whose interests lie in protecting the insurance fund, not be the agency charged with bank supervision. Nor should the monetary authorities be concerned with individual bank supervision."

Der Hunt Commission Report bildete die Grundlage zum Financial Institutions Act von 1973, der jedoch keine Gesetzeskraft erlangte. Ein weiterer Versuch im Jahre 1975, den Reformvorschlag zu verabschieden, scheiterte ebenfalls.[686]

3.3.1.2. Der Financial Reform Act von 1976

Die Commission on Banking, Currency and Housing des 94. U.S. Kongreß fertigte auf der Basis ihrer Discussion Principles[687] die 1111 Seiten umfassende FINE Studie[688] an und entwickelte daraus - nach fünfwöchigen Hearings - den Financial Reform Act von 1976.[689] Dieser unübliche und aufwendige Weg wurde wegen des Mißerfolges des Financial Institutions Acts von 1973 bzw. 1975 gewählt.

---

684 Zur Diskussion der entry barriers vgl. PELTZMAN, Sam: The Cost of Competition: An Appraisal of the Hunt Commission Report. In: JMCB 4 (1982), S. 1001 - 1004

685 BENSTON, George J.: Discussion of the Hunt Commission Report. In: JMCB 4 (1982), S. 985 - 989; 988; zur Problematik der FDIC-Versicherungsbeiträge, in denen das Risiko der Anlagen nicht zum Ausdruck kommt vgl. MELTZER, ALLAN H.: What the Commission Didn't Recommend. In: JMCB 4 (1982), S. 1005 - 1009

686 Vgl. GOLDFELD, Stephen M. ; CHANDLER, Lester V.: a.a.O., S. 453

687 U.S. CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON BANKING, CURRENCY AND HOUSING: Financial Institutions and the Nation's Economy (FINE) : Discussion Principles. 94th Congress, First Session, Washington, D.C. 1975

688 U.S. CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON BANKING, CURRENCY AND HOUSING : FINE, Financial Institutions and the Nation's Economy - Compendium of Papers Prepared for the FINE Study. Buch I und II, Washington, D.C. Juni 1976

689 Vgl. auch im folgenden PIERCE, James L.: The FINE Study. In: JMCB 9 (1977), S. 605 - 618

In den Discussion Principles wurden umfassende Reformen zu folgenden fünf Themenbereichen gefordert:[690]

1. Befugnisse von nonbank depository institutions auf der Passiv- und Aktivseite sowie die Beziehungen dieser Institute zu den Geschäftsbanken unter Berücksichtigung der Finanzierungsaufgaben im Wohnungsbau;
2. Regulierung, Aufsicht und Prüfung der depository institutions;
3. Struktur des Fed;
4. internationale Bankangelegenheiten und
5. Aktivitäten der bank holding companies.

Die wichtigsten Reformempfehlungen sollen im folgenden kurz genannt werden:

- den national konzessionierten savings and loan associations, credit unions und mutual savings banks sollte eine ähnliche Diversifizierung erlaubt werden wie den Geschäftsbanken;
- die Regulation Q und andere Zinsverbote sollten abgeschafft werden; das noch bestehende interstate banking-Verbot sollte gelockert werden;
- die Regulierungs- und Aufsichtsfunktionen im Bankenbereich sollten nur noch von einer einzigen Aufsichtsbehörde wahrgenommen werden, die als Federal Depository Institutions Commission fungieren sollte.[691]

Diese Vorschläge zeigen das Reformpotential, das im U.S.-amerikanischen Bankenbereich enthalten war. In den folgenden Abschnitten soll auf die letztlich von der Legislative verabschiedeten Deregulierungsgesetze eingegangen werden, die für eine grundlegende Änderung des Bankenbereichs und seines Regulierungssystems verantwortlich zeichnen.

3.3.2. Die Deregulierungsgesetze

Das erste Reformwerk im Bankenbereich, welches das Prädikat Deregulierungsgesetz verdient, war der Financial Regulatory and Interest Control Act von

---

[690] Vgl. auch im folgenden U.S. CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON BANKING, CURRENCY AND HOUSING : FINE..., a.a.O.

[691] Vgl. CHANDLER, Lester V. ; DWIGHT M. J.: Regulating the Regulators: A Review of the FINE Regulatory Reforms. In: JMCB 9 (1977), S. 619 - 635; 625

1978[692], der auch als "Bert Lance Act" bekanntgeworden ist. Dieses Gesetz führte zu einer Erweiterung im Geschäftsbereich der savings and loan associations. Entscheidende Impulse für eine strukturelle Veränderung des Bankenbereichs wurden jedoch erst durch die späteren Deregulierungsgesetze gegeben.

3.3.2.1. Der Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act (DIDMCA) von 1980

Die wichtigste Gesetzesinitiative im Rahmen der Deregulierungspolitik war der am 31. März 1980 von Präsident Jimmy Carter unterzeichnete Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act (DIDMCA)[693]. Dieses wegen seines Umfanges und seiner Bedeutung auch als "Omnibus Banking Act" bezeichnete Gesetzeswerk war

> "...the most significant banking legislation since the passage of the Federal Reserve Act of 1913..."[694]

Es zielt darauf ab,

> "(t)o facilitate the implementation of monetary policy, to provide for the gradual elimination of all limitations on the rates of interest which are payable on deposits and accounts, and to authorize interest bearing transaction accounts, and for other purposes."[695]

Das Gesetz ist in sechs Titel unterteilt, deren Inhalte im folgenden kurz beschrieben werden sollen:[696]

---

692 Public Law Nr. 95 - 630, 92 Stat. 3641 (1978), kodifiziert in zahlreichen sections des 12 U.S.C.

693 Public Law Nr. 96 - 221 94 Stat. 132 (1980), kodifiziert in zahlreichen sections des 12 U.S.C.

694 MCNEILL, Charles R. ; RECHTER, Denise M.: The Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act of 1980. In: FR Bull. 66 (1980), Nr. 6, S. 444 - 453; 444; inwiefern der DIDMCA als Notlösung der damals schwierigen Lage betrachtet werden kann, die durch Rekordzinssätze gekennzeichnet war, kann von einem Außenstehenden nur schwer beurteilt werden. Vgl. hierzu CARRON, Andrew S.: The Plight of the Thrift Institutions. Washington, D.C. 1982 (Studies in the Regulation of Economic Activity, Brookings Institution), S. 10

695 Public Law Nr. 96 - 221, Präambel

696 vgl. auch im folgenden MCNEILL, Charles R. ; RECHTER, Denise M.: The Depository..., a.a.O., S. 444 ff., WEAVER, Ronald L. ; O'MALLEY, Andrew M.: The Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act of 1980: An Overview. In: BLJ 98 (1981), Nr. 2, S. 100 - 116; vgl. auch JACOBSOHN David B. ; PETERSEN, Neal L. ; LONG, Benet E.: Federal Regulation of Banking: The Depository Institutions Act. Boston und New York 1984, S. A-3 - A-111, in deren Loseblattwerk der Gesetzestext des DIDMCA von S. B-3 - B-47 wiederabgedruckt ist.

Title I. Monetary Control Act of 1980: Alle depository institutions unterliegen mit ihren transferfähigen Konten, zu denen auch NOW accounts gezählt wurden, denselben Mindestreserveanforderungen; den depository institutions wurde die Refinanzierung beim FRB ermöglicht, was insbesondere die Nutzung des sog. "discount windows"[697] für Nichtmitgliedsbanken des Fed beinhaltete; die depository institutions können die Serviceleistungen des FRB in Anspruch nehmen, wobei jedoch Gebühren anfallen, was bis dahin für die Mitgliedsbanken, z.B. beim Abrechnungsverkehr (check clearing), nicht der Fall war.

Title II. Depository Institutions Deregulation Act of 1980: Die Verantwortung für den systematischen Abbau der Zinsrestriktionen wurde einem neu zu bildenden Depository Institutions Deregulation Committee (DIDC) übertragen, für dessen Arbeit sechs Jahre vorgesehen waren.

Title III. Consumer Checking Account Equitiy Act of 1980: Automatische Transfers von Spareinlagen auf Scheckkonten wurden ebenso wie die NOW accounts bundesweit legalisiert; den credit unions wurde wegen ihrer rechtlichen Sonderstellung die Kontoform der share draft accounts erlaubt; die Einlagenversicherung wurde von 40.000 auf 100.000 U.S. Dollar je Schadensfall erhöht.

Title IV. Powers of Thrift Institutions and Miscellaneous Provisions: Die Geschäftsmöglichkeiten für thrift institutions wurden - je nach Institutionstyp - bis hin zur Ausgabe von Kreditkarten erweitert.

Title V. State Usury Laws: Wegen einzelstaatlicher Wucherzinsvorschriften wurden bundesweit gültige Vorschriften erlassen, die eine Eliminierung von "usury ceilings" bei verschiedenen Kreditarten zur Folge hatten.

Title VI. Truth In Lending Simplification and Reform Act: Die Novelle zum Truth in Lending Act von 1969 regelte vornehmlich Konsumentenangelegenheiten und wurde qua Regulation Z des FRB implementiert.

Title VII. Amendments to the National Banking Laws: Dieser Teil novelliert verschiedene Bankgesetze.

---

[697] Die primäre Funktion des discount windows ist "...to provide member banks and other depository institutions that encounter any one of a range of possible difficulties with a means to adjust in the short run.", STIGUM, Marcia: The Money..., a.a.O., S. 247 f.; über weitere Einzelheiten vgl. EBENDA, S. 247 - 256.

Title VIII. Financial Regulation Simplification Act: Der Kongreß stellte fest, daß viele Regulierungsvorschriften der fünf[698] "'Federal financial regulatory agencies'.. often impose costly, duplicative, and unnecessary burdens on both financial institutions and customers"[699] und forderte von den betroffenen Aufsichtsbehörden Maßnahmen zur Eindämmung der Regulierungsflut.

Title IX. Foreign Control of United States Financial Institutions: Die Akquisitionen inländischer Banken durch ausländische Institute wurden erschwert.

3.3.2.2. Der Garn-St Germain Depository Institutions Act von 1982

Bereits zwei Jahre nach dem Erlaß des DIDMCA wurde der "Garn-St Germain Depository Institutions Act"[700] (Garn-St Germain Act) als Novelle zum DIDMCA und zu weiteren Bankgesetzen verabschiedet. Sein Hauptzweck war

> "(t)o revitalize the housing industry by strengthening the financial stability of home mortgage lending institutions and ensuring the availability of home mortgage loans."[701]

Der Text dieses Deregulierungsgesetzes[702] beansprucht annähernd doppelt soviel Seiten wie der des DIDMCA. Er besteht aus acht Titeln, deren wichtigsten Inhalte im folgenden kurz beschrieben werden sollen:[703]

Title I. Deposit Insurance Flexibility Act: Dieser auch als "(t)he Regulators' Bill"[704] bezeichnete Act erweiterte die Kompetenzen der FDIC und der FSLIC, um im Falle stützungsbedürftiger (thrift) Institutionen wirkungsvoll einschreiten zu können; gleichzeitig wurden die genannten Regulierungsbehörden und die NCUA ermächtigt, Fusionen und Akquisitionen konkursreifer Institute zu

---

[698] Hierzu zählen: FRB, FDIC, FHLBB, NCUA und OCC.

[699] Public Law Nr. 96 - 221, title VIII, sec. 802

[700] Public Law Nr. 97 - 320, 96 Stat. 14 (1982), kodifiziert in zahlreichen sections des 12 U.S.C.

[701] Public Law 97 - 320, Präambel

[702] Der Gesetzestext ist wiederabgedruckt bei JACOBSOHN David B. ; PETERSEN, NEAL L. ; LONG, Benet E.: a.a.O., S. BB-1 - BB-79

[703] Vgl. auch im folgenden JACOBSOHN David B. ; PETERSEN, NEAL L. ; LONG, Benet E.: a.a.O., S. AA-1 - AA-14 NORTON, Joseph Jude: The 1982 Banking Act and the Deregulation Scheme. In: TBL 38 (1983), Nr. 4, S. 1627 - 1651; 1630 ff.; CHAMNESS, Robert P.: The Garn-St Germain Depository Institutions Act of 1982 : A Complete Reference For Bankers. Herausgegeben vom BANK ADMINISTRATION INSTITUTE, Rolling Meadows, Ill. 1983, S. 9 ff.

[704] JACOBSOHN David B. ; PETERSEN, Neal L. ; LONG, Benet E.: a.a.O., S. AA-1

genehmigen bzw. zu fördern; lediglich eine dreijährige "sunset"-Klausel und eine Prioritätenliste[705] schränkten diese staatliche Konzentrationsförderung noch etwas ein.

TITLE II. Net Worth Certificate Act: Durch dieses Gesetz wurde ein neues Wertpapier geschaffen, das zur Liquiditätsversorgung von Banken und thrift institutions mit Ausnahme der credit unions beitragen sollte; die Ausgabe der Wertpapiere wurde an verschiedene Kapitalbedingungen geknüpft und durch eine "sunset"-Klausel auf drei Jahre beschränkt.

Title III. Thrift Institutions Restructuring Act: Dieses Gesetz eröffnete den bundesstaatlich konzessionierten thrift institutions ausgedehnte Diversifizierungsmöglichkeiten im Aktivgeschäft; um dies zu erreichen, wurde die Konzessionierung für national credit unions liberalisiert und die Bildung eines eigenen Aktienkapitals ermöglicht; der Act war auch an das DIDC adressiert, das mit der Schaffung einer neuen Kontenart beauftragt wurde, die zu den money market mutual funds konkurrenzfähig sein sollte; auch die Restriktionen im Hinblick auf das Passivgeschäft wurden abgebaut, was zur Ausgabe sog. "Super NOW accounts"[706] führte; das DIDC sollte für den Abbau der Höchstzinsdifferenzen zwischen den verschiedenen Institutsgruppen mit Wirkung zum 1. Januar 1984 sorgen; Kopplungsbindungen in Verbindung mit Krediten wurden untersagt.

Title IV. Provisions Relating to National and Member Banks: In Teil vier wurden zahlreiche Paragraphen des 12 U.S.C. novelliert.

Title V. Amendments to the Federal Credit Union Act: Die Novellen erweiterten die Geschäftsmöglichkeiten der credit unions und die Kompetenzen ihrer Aufsichtsorgane in starkem Umfang; die Umwandlung bundesstaatlich konzessionierter credit unions in national credit unions wurde erleichtert.

Title VI. Property, Casualty, Life Insurance Activities of Bank Holding Companies: Dieser Teil erlaubte den bank holding companies weitere nonbank-Aktivitäten.

---

[705] Höchste Priorität hatten nach den einschlägigen Vorschriften z.B. Fusionen und Akquisitionen innerhalb derselben Institutsgruppe und innerhalb desselben Bundesstaates.

[706] Zu den Super Now accounts vgl. 12 C.F.R. sec. 1204.121 (1983)

Title VII. Miscellaneous: In diesem Teil wurden die staatlichen Einlagenversicherungsbehörden FDIC, FSLIC und NCUA aufgefordert, dem Kongreß binnen sechs Monaten nach Inkrafttreten des Acts eine Studie über den Status quo der Einlagenversicherung und über die Möglichkeiten bestimmter Reformen vorzulegen; den depository institutions wurde die Inanspruchnahme und die Angliederung von Bank-Servicegesellschaften ermöglicht; das Führen von NOW accounts wurde auf Regierungs- und Verwaltungsbehörden ausgedehnt.

Title VIII. Alternative Mortgage Transactions Parity Act of 1982: Dieses Gesetz diente zur Abschaffung verschiedener Vorschriften im Bereich der Hypothekenfinanzierung, die zu einer Diskriminierung aller Institutionen ohne nationale Konzession geführt hatten.

3.3.3. Die Ausschöpfung des Deregulierungsspotentials

Bevor auf die Ausschöpfung des Deregulierungspotentials durch die oben beschriebenen Gesetze eingegangen wird, sollen im Hinblick auf die Deregulierung dieses Bereiches einige Besonderheiten erörtert werden.

Es gibt keinen Sektor in der Wirtschaft, in dem die zu berücksichtigenden Externalitäten[707] so bedeutend sind wie im Bankenbereich. Seine Komplexität und die damit verbundenen Inderdependenzen und Interessenkonflikte waren primär die Ursache für das Scheitern früherer Deregulierungsversuche:

> "The banking industry has been the latest to feel the 'chill wind of deregulation'"[708]

Seit den 30-er Jahren konnte sich die Regulierung im Bankenbereich immer weiter ausbreiten. Änderungen des expansiven Regulierungssystems waren nur von einer Krise, extrem starkem Druck einer dominierenden Interessengruppe[709] und/oder von revolutionären Innovationen[710] zu erwarten. Wegen der nur

---

[707] Zur Rolle des Bankenbereichs und den damit verbundenen Externalitäten vgl. HORVITZ, Paul M.: The Impact of Regulation of Financial Institutions on Competition, and the Allocation of Resources. In: U.S. CONGRESS ; JOINT ECONOMIC COMMITTEE: Special Study on Economic Change. Bd. 5, Government Regulation: Achieving Social and Economic Balance, 96th Congress, 2d Session, Washington, D.C. 1980, S. 225 - 256; 226 ff.

[708] FRASER, Donald R.: Deregulation and Depository Institutions. In: TBM 166 (1983), Nr. 1, S. 34 - 39; 35

[709] So stellt SINKEY, Jr., Joseph F.: Problem..., a.a.O., S. 262, in einer Umfrage bei Banken einen Trend zu einer Reformwilligkeit auf verschiedenen wettbewerbsrelevanten Gebieten des Bankenbereichs fest, was ihn als einen erfahrenen Banker zu folgender Bemerkung veranlaßte: "..some of

schwer abschätzbaren Auswirkungen einer Regulierungsreform waren die Politiker insbesondere im Bankenbereich auf neutrale Gutachten und wissenschaftliche Untersuchungen angewiesen. Viele Vorschläge, wie sie z.B. von der Hunt Kommission oder von den Verfassern der FINE Studie vorgebracht worden waren, konnten in den Deregulierungsgesetzen berücksichtigt werden. Inwieweit das Entregulierungspotential des Bankensektors von den einschlägigen Deregulierungsgesetzen[711] ausgeschöpft werden konnte, soll im folgenden diskutiert werden.

Ein beachtenswerter Fortschritt in Richtung auf mehr Wettbewerb konnte durch den Abbau bestehender Marktschranken erreicht werden. Was die Trennung zwischen Geschäftsbanken und investment banks betrifft, so gab es zwar immer wieder Bestrebungen zu einem Übergang in ein "Universalbanksystem", das im Hinblick auf den Wettbewerb und die Konsumentenfreundlichkeit als vorteilhaft angesehen wurde.[712] Dieser Weg konnte wegen der damit verbundenen Sicherheits- und Interessenfragen nicht beschritten werden, wenn auch die sog. "Maginot Line of finance"[713] - wie der Glass-Steagall Act auch bezeichnet wird - etwas durchlöchert wurde.[714]

---

these issues have been labeled for some time as 'an idea whose time has come',banking legislative history indicates that (because of strong lobbying efforts) bankers usually get what they want."

[710] So vertritt JOHNSON, Robert W.: The New Competition. In: TBL 37 (1982), Nr. 4, S. 1363 - 1372; 1363, über das Gebiet finanzieller Serviceleistungen für Konsumenten folgende Meinung: "The changes in the legislative framework governing the consumer financial services industry have their origins in three basic areas: economics, technology, and customer demographics."

[711] Zur Ausschöpfung des Deregulierungspotentials durch den DIDMCA und den Garn St Germain Act vgl. auch COOPER, Kerry ; FRASER, Donald R.: Banking Deregulation and the New Competition in Financial Services. Cambridge, Mass. 1984, S. 120 ff. und 139 ff.

[712] Vgl. z.B. DUNN, Jeffrey D.: Expansion of National Bank Powers: Regulatory and Judicial Precedent Under the National Bank Act, Glass-Steagall Act, and Bank Holding Company Act. In: Southwestern L. J. 36 (1982), Nr. 2, S. 765 - 792; 792; Über das Universalbanksystem bemerkt KARMEL, Roberta S.: Regulation by Prosecution : The Securities and Exchange Commission vs. Corporate Amerika. New York 1982, S. 305: "The so-called German style 'universial banks'...are considered to have a competitive edge over United States banks."

[713] PITT, Harvey L. ; WILLIAMS, Julie L.: a.a.O., S. 235

[714] Der Eintritt der Geschäftsbanken in den securities Markt wurde von den dort tätigen Instituten mit allen Mitteln bekämpft; ein interessantes Beispiel war der Versuch der Geschäftsbanken, municipal revenue bonds zu zeichnen. Eine Emission dieser Schuldpapiere, die durch Einnahmen der Kommunen wie Parkgebühren oder Flughafenlizenzen gesichert sind, war den Geschäftsbanken nicht gestattet. Als diese Frage im Kongreß in den späten 70-er Jahren geklärt werden sollte "...the air overhead was thick with the smell of cordite as rival financial interests exchanged counterbattery fire...", ECCLES, George S.: The Politics...,a.a.O., S. 143

Ein Problem, das im Interesse vieler Sparer und kleinerer Geschäftsleute einer Lösung bedurfte, war die fehlende Wettbewerbsfähigkeit regulierungspolitisch benachteiligter Institute: der Abstand zwischen Geschäftsbanken und anderen depository institutions im Hinblick auf deren Möglichkeiten im Aktiv- und Passivgeschäft konnte zwar verkleinert werden; die thrift institutions sind jedoch wegen ihrer nach wie vor eingeschränkten Möglichkeiten im Aktiv- und Passivgeschäft gegenüber den Geschäftsbanken von einer wettbewerbsfähigen Position noch ein Stück entfernt.

Eine regulierungspolitische Gleichbehandlung der verschiedenen depository institutions wie savings and loan associations, mutual savings banks oder credit unions und die damit einhergehenden Vereinfachungen des komplizierten Aufsichtsapparates konnten ebenfalls nicht erreicht werden. Den erweiterten Diversifizierungsmöglichkeiten der savings and loan associations standen regulierungsinduzierte Wettbewerbsnachteile ihrer Konkurrenten gegenüber, durch die weitere Deregulierungsaktivitäten bereits vorgezeichnet waren.

Geblieben sind auch die wettbewerbspolitischen Probleme im Hinblick auf die Errichtung von Zweigstellen und Niederlassungen in anderen Bundesstaaten, deren Lösung von den Gesetzgebern in den einzelnen Bundesstaaten erwartet wird. Die Förderung bzw. Genehmigung von Akquisitionen und Fusionen durch die zuständigen Aufsichtbehörden[715] als einer besonderen Form des Marktzutritts kann für eine wünschenswerte Öffnung der Märkte nur ein schlechter Ausgleich sein.

Der von allen wichtigen Studien empfohlene Schritt zur Abschaffung des Zinsverbotes auf Sichteinlagen konnte nicht verwirklicht werden; die NOW accounts als Alternative zu Sichteinlagen sind aufgrund ihrer Restriktionen lediglich für private Zwecke geeignet, was weiterhin ein Fernbleiben von Industriekunden bei den thrift institutions bedeuten dürfte.

Da nicht nur innerhalb der Gruppe der thrift institutions oder der Geschäftsbanken artverwandte Geschäfte getätigt werden, sondern innerhalb des ge-

---

[715] Daß die Förderung von Fusionen nicht im Interesse der thrift institutions lag, ist verständlich; so bemerkt CARRON, Andrew S.: The Plight..., a.a.O., S. 54 f.: "The regulators have added their own proposals to the list, some of which (interstate and cross-industry merger, for example) are not viewed with favor by many thrifts."

samten Bankenbereichs, wären einheitliche Regulierungsvorschriften und ein überschaubares Aufsichtssystem ein anzustrebendes Deregulierungsziel gewesen.[716] An Vorschlägen, die unüberschaubaren nationalstaatlichen Regulierungsbehörden unter einer Kommission zusammenzufassen, fehlte es in der Vergangenheit nicht. Die Hunt Commission und die FINE Studie empfahlen diesbezüglich dringende Reformen, was jedoch in den Deregulierungsgesetzen ohne Auswirkungen blieb. Die Schaffung einer neuen Kommission, der DIDC, die für die Anwendung der Deregulierungsbestimmungen verantwortlich war, gab wenig Anlaß zu Hoffnungen auf weniger Bürokratie und den Abbau von Doppelfunktionen im Aufsichtsapparat.[717]

3.3.4. Die wichtigsten Deregulierungsaktivitäten und deren Implikationen

3.3.4.1. Der Abbau der Zinsrestriktionen

Zur Abschaffung aller Höchstzinssätze wurde in Title II des DIDMCA das DIDC beauftragt. Die endgültige Aufhebung hatte nach den einschlägigen Vorschriften bis zum 31. März 1986 zu erfolgen. Bereits am 17. Juli 1981 verabschiedete das DIDC einen Zeitplan, nach dem Höchstzinsen auf Termineinlagen (time deposits) - je nach Laufzeit der Einlagen - zwischen dem 1. August 1981 und dem 1. August 1985 ihre Gültigkeit verloren[718]. In folgender Tabelle soll die Struktur der wichtigsten Höchstzinssätze, die seit dem 31. Januar 1984 gültig waren, aufgezeigt werden:[719]

---

[716] Selbst wenn sich alle Regulierungsbehörden des Bankenbereichs über ihre Auflösung prinzipiell einig wären, so dürfte eine vernünftige Problemlösung wegen der Vielzahl der Meinungen auf schier unüberwindbare Schwierigkeiten stoßen, vgl. z.B. FEDERAL RESERVE BOARD ; FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION ; FEDERAL HOME LOAN BANK BOARD ; NATIONAL CREDIT UNION ADMINISTRATION ; COMPTROLLER OF THE CURRENCY: Reports to Congress under the Financial Regulation Simplification Act of 1980. Washington, D.C. 1981

[717] Zu den Bestimmungen über die Auflösung des DIDC vgl. Public Law 96 - 221, sec. 203

[718] Vgl. JACOBSOHN David B. ; PETERSEN, Neal L. ; LONG, Benet E.: a.a.O., S. A-58

[719] Vgl. JACOBSOHN David B. ; PETERSEN, Neal L. ; LONG, Benet E.: a.a.O., S. A-105; zu den Höchstzinssätzen vor 1984 vgl. z.B. GLASCOFF, Jr. Donald G.: New Directions for the Thrift Industry. New York 1983 (Commercial Law and Practice, Course Handbook Series Nr. 310), S. 164

Tab. 3.3.: Wichtige Höchstzinssätze vom 31. Januar 1984

Kontenart	Höhe der Einlagen in U.S. Dollar	Höchstzinssätze in Prozent
NOW accounts	0 - 2.499,-	5 1/4
NOW accounts	2.500,- und mehr	keine
Savings accounts	alle	5 1/2
MMDA	2500,- und mehr	keine
Time deposits (7-31 Tage)	0 - 2.499,-	5 1/2
Time deposits (7-31 Tage)	2.500,-- und mehr	keine
Time deposits (> 32 Tage)	alle	keine

Unterschiede bei Höchstzinsen zwischen Geschäftsbanken und thrift institutions gab es seit dem 1. Januar 1984 aufgrund der Bestimmungen des Garn-St Germain Act keine mehr.[720] Die von der Abschaffung der Höchstzinssätze am stärksten betroffene Gruppe waren die thrift institutions. Wegen ihrer Funktion als Financiers des Wohnungsbaus wurden ihnen durch den DIDMCA etwas höhere Einlagenzinsen zugestanden als den Geschäftsbanken. Durch diese Differenz sollte der Zustrom von billigen Geldern gesichert werden.[721]

Insbesondere in den ersten Jahren nach der Verabschiedung des DIDMCA verliefen die Aktionen des DIDC sehr turbulent[722], da die thrift institutions wegen

[720] Vgl. Public Law Nr. 97 - 320, Title 3, sec. 326(b)(1)

[721] Ein Unterschied von einem viertel oder einem halben Prozentpunkt kann auf einem Markt für Spareinlagen - der mit seinem homogenen Gut "Zins" in geographisch abgegrenzten Gebieten als annähernd vollkommen betrachtet werden kann - entscheidend sein.

[722] Als das DIDC z.B. 198O die ceilings anhob, brachte die U.S. League of Savings Associations den Fall vor die Gerichte, vgl. U.S. League of Savings Associations vs. DIDC u.a., Civil Action 81-1666, U.S. District Court for the District of Columbia (1981); zu den Turbulenzen, die mit

ihrer hehren Ziele auf einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den Geschäftsbanken bedacht und angewiesen waren. Aufgrund ihres geringeren Diversifikationsgrades hatten sie im Privatkundengeschäft einen Wettbewerbsnachteil, der auch von den Regulierungsbehörden und vom Kongreß nicht außer acht gelassen werden konnte. Bestehende Regulierungs- und Steuervorschriften zwangen die thrift institutions zur Akzeptanz von Hypotheken mit sehr langen Laufzeiten (i.d.R. 30 Jahre) und relativ geringen Renditen[723]. Außer von den konkurrierenden depository institutions waren sie auch starker Konkurrenz von Newcomers aus nicht-regulierten Bereichen ausgesetzt[724]. Diese Umstände zwangen die thrift institutions zu ihrem größten Überlebenskampf seit ihrem Bestehen, was LAFALCE[725] folgendermaßen kommentiert:

> "For thrift institutions, deregulating interest rates exacerbated liquidity problems. The cost of funds increased dramatically, while low-interest mortgage assets turned over much more slowly. By mid-1981, the number of problem cases among institutions regulated by the FSLIC had climbed to 263, compared with just seventy-nine in late 1979. As federal regulators were quick to point out, these troubled institutions threatened both the deposit insurance system and the stability of the banking industry itself."

Was zunächst sehr einfach anmutete, wie die Abschaffung der für thrift institutions erst 1966 eingeführten Höchstzinssätze[726], entpuppte sich bei näherer Betrachtung als eine Hydra. Allein die allmähliche Anhebung der Höchstzinssätze hatte Auswirkungen auf viele andere Bankbereiche.[727]

---

der Anhebung der Höchstzinssätze verbunden waren, vgl. CARRON, Andrew S.: The Plight..., a.a.O., S. 55 ff.

[723] Vgl. LAFALCE, John J.: Banking in the Eighties. In: TBL 37 (1982), Nr. 3, S. 839 - 854, 839

[724] Das größte Problem für Geschäftsbanken und thrift institutions waren die von den securities institutions angebotenen money market mutual funds; dieser Punkt wird bei CARRON, Andrew S.: The Plight..., a.a.O., S. 61, folgendermaßen kommentiert: "Representatives of the thrift industry have argued that their problems derive in part from an inability to compete with new unregulated firms."; zu Restriktionen als Antwort auf die zunehmenden Konkurrenzangebote, vgl. EBENDA, S. 61 ff.

[725] LAFALCE, John J.: Banking..., a.a.O., S. 840

[726] Vgl. hierzu den Interest Rate Control Act vom 21. September 1966, Public Law Nr. 89 - 597 sec. 4

[727] Da die Genesung der thrift institutions über eine relative Verschlechterung der Wettbewerbsposition ihrer Konkurrenten für die Staatskasse kostenneutral war, dürfte dieser Weg gewählt worden sein, der jedoch zu weiteren regulatorischen Eingriffen führte, die mehr im Produkt- als im Zinsbereich lagen.

Wegen der Bedeutung der thrift institutions für den Wohnungsbau wäre eine Subventionierung - die auch sehr ernsthaft diskutiert wurde - im Hinblick auf eine Verringerung der Regulierungsvorschriften die eleganteste Lösung gewesen: dazu konnten sich die verantwortlichen Politiker jedoch nicht entschließen.[728]

3.3.4.2. Die Ausdehnung der Produkt- und Servicekompetenzen

Trotz des unvollständigen Abbaus der Produkt- und Servicerestriktionen im Bankenbereich können die vollzogenen Deregulierungsmaßnahmen als revolutionär bezeichnet werden. Betrachtet man nur die Erweiterung der sog. line-of-business[729], so waren die thrift institutions die Gruppe, die am meisten von den beiden Deregulierungsgesetzen profitierten. Durch die Ausstattung dieser Institute mit weiteren Produkt- und Servicevollmachten konnte eine bessere Ausnutzung der vorhandenen Ressourcen - unabhängig von legalen Marktzutrittsschranken, wie sie seit fast 50 Jahren bestanden - erwartet werden.[730] Nach den Worten von ROSENBLUM, O'BRIEN und DICLEMENTE[731] ermöglichte allein der DIDMCA den national konzessionierten thrift institutions

> "...to offer individuals the convenience of 'one-stop shopping' and, in effect, to become their 'department store of finance'."

Diese Aussage galt jedoch nur für Privatkunden, da die thrift institutions vor der Unterzeichnung des Garn St Germain Act vom wirklichen "department store of finance" noch ein weites Stück entfernt waren.

Die entscheidenden Instrumente im Hinblick auf eine Konkurrenzfähigkeit der thrift institutions gegenüber den Geschäftsbanken waren die durch den

---

[728] Zu den verschiedenen Unterstützungsvorschlägen im Hinblick auf die finanziell angeschlagenen thrift institutions vgl. CARRON, Andrew S.: The Plight..., a.a.O., S. 51 ff.

[729] U.S. PRESIDENT: Economic Report of the President : Together...(1984), a.a.O., S. 159

[730] Der COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS, In: U.S. PRESIDENT: Economic Report of the President : Together...(1984), a.a.O., S. 160, ist der Auffassung, daß "(p)roduct-line deregulation may promote economic efficiency in two ways. First, it may reduce the total cost of providing multiple services by consolidating their provision within a firm. Such savings can result from spreading fixed cost over more activities, improving communications, and effecting synergies in production. Second, customers may benefit from the extra convenience associated with conducting their business with a single firm."; zu den möglichen ökonomischen Auswirkungen der product-line deregulation vgl. EBENDA, S. 160 ff.

[731] ROSENBLUM, Harvey ; O'BRIEN, Kathleen M. ; DICLEMENTE, John J.: On Banks, Nonbanks, and Overlapping Markets: A Reassessment of Commercial Banking as a Line of Commerce. In: Tennessee L.R. 51 (1984), Nr. 3, S. 401 - 443; 426

DIDMCA möglich gewordenen NOW accounts sowie Kreditkarten und die damit einhergehenden Serviceleistungen.[732]

Durch den Garn St Germain Act wurden die Kompetenzen der thrift institutions im Produkt- und Servicebereich auch für kommerzielle Kunden weiter ausgedehnt.[733] Diese Zugeständnisse waren insbesondere vor dem Hintergrund der Schwierigkeiten zu sehen, in welche die thrift Institutions durch die Konfrontation mit anderen Wettbewerbern des Bankenbereichs geraten waren.[734] Schwierigkeiten zeichneten sich nach der Verabschiedung des DIDMCA aber auch bei den Geschäftsbanken ab, was im Kongreß beinahe zu einer Novellierung des Glass-Steagall Act geführt hätte:[735]

---

[732] Eine kurze Zusammenfassung der wichtigsten neuen Instrumente soll mit den Worten von ROSENBLUM, Harvey ; O'BRIEN, Kathleen M. ; DICLEMENTE, John J.: On Banks..., a.a.O., S. 426 wiedergegeben werden: "The Monetary Control Act authorizes all federally chartered savings and loan associations to offer NOW accounts; to invest up to twenty percent of assets in consumer loans, commercial real estate loans, commercial paper, and corporate debt securities; to issue credit cards and extend credit in connection therewith; and to apply for thrust and fiduciary powers under restrictions and protections similar to those applicable to national banks. In addition to the expanded powers it grants to savings and loan associations, the Monetary Control Act authorizes federal mutual savings banks to invest up to five percent of assets in commercial loans and to accept demand deposits in connection with commercial, corporate, and business loan relationships."

[733] Für eine hervorragende Übersicht über die Produkte und Serviceleistungen, die durch den Garn-St Germain Act geschaffen bzw. ermöglicht wurden vgl. LEIBHOLD, Jr. Arthur W.: New Products and Services. In: GLASCOFF, Jr., Donald G.: New Directions..., a.a.O., S. 35 - 40 ; vgl. auch MCBRIDE, Bill: Thrifts: New Products and Services. In: GLASCOFF, Jr., Donald G.: New Directions..., a.a.O., S. 41 - 271

[734] Die Situation, in welche die thrift institutions durch die ersten Deregulierungsgesetze geraten waren, beschreibt CARRON, Andrew S.: The Plight..., a.a.O., Einbandrückseite, sehr treffend: "Much of the thrifts' current plight can be traced to a web of governmental regulation that first protected them but later prevented their adjustment to market conditions. The problem now facing the industry and the regulatory agencies is how to manage a transition to deregulate while preserving the safety of household deposits and maintaining the availability of mortgage loans for housing."; vgl. auch EBENDA, S. 40

[735] Faktisch wurden Restriktionen, denen die Geschäftsbanken durch den Glass-Steagall ausgesetzt waren, ohnehin immer mehr abgebaut; so bemerken MARKHAM, Jerry W. ; GILBERT, David J.: Federal Regulation of Bank Activities in the Commodities Markets. In: TBL 39 (1984), S. 1719 - 1739 f.: "While the GLASS-Steagall Act has largely prevented banks from making a full-scale entry into the securities business, its prohibitions have been substantially eroded in the last fifty years by actions of the bank regulatory authorities and interpretations of the Glass-Steagall Act by courts."

"In 1982 Congress considered amending the Glass-Steagall Act, but finally decided to amend it indirectly through a section of the Garn-St. Germain Depository Institutions Act."[736]

Das money market deposit account, das für thrift institutions und Geschäftsbanken gleichermaßen zugelassen wurde, sollte die Wettbewerbsverzerrungen, die zwischen nondepository institutions des Wertpapierbereiches und depository institutions bestanden, ausgleichen[737]. Wie zu erwarten war, verlief die Einführung der money market deposit accounts[738] - die als Konkurrenzprodukt der Banken zu den money market mutual funds der Wertpapierinstitute gedacht waren - nicht ohne Auseinandersetzungen vor den Gerichten[739], da die money market deposit accounts gegenüber ihrem Konkurrenzprodukt den Vorteil einer Einlagensicherung bis 100.000,- U.S. Dollar besaßen.

3.3.4.3. Marktzutritte durch Fusionen, technische Innovationen, Branching und sog. Loopholes

Der Abbau geographischer Marktzutrittsschranken wurde insbesondere seit 1980 verstärkt vorangetrieben. Für diese Entwicklung waren neben den beiden nationalen Deregulierungsgesetzen auch einzelstaatliche Gesetzesreformen, Entscheidungen der Regulierungsbehörden, technische Entwicklungen, ein Trend zu einer veränderten Rechtsauffassung und die Nutzung von gesetzlichen "loopholes" verantwortlich, auf die in den folgenden Unterabschnitten näher eingegangen werden soll.

---

[736] TURNER, Betty R.: Markets for Money - Does the Garn-St. Germain Money Market Deposit Account Overcompete with Mutual Funds. In: Vanderbilt L.R. 36 (1983), Nr. 4, S. 1129 - 1163; 1132

[737] Die Ursache für das wettbewerbliche Abseits der Banken beschreibt TURNER, Betty R.: Markets..., a.a.O., S. 1142 folgendermaßen: "The gradual elimination of Regulation Q interest rate ceilings under DIDA had not provided commercial banks and thrifts with enough flexibility to compete for funds because the rates the government permitted them to pay remained uncompetitive with the market rates offered by mutual funds.

Although depository institutions' loss of deposits to mutual funds caused them the greatest competitive concerns, commercial banks also wanted to underwrite state and local revenue bonds and engage in all types of investment banking activities..."

[738] Zu den durch das DIDC ausgearbeiteten regulations bzgl. des money market deposit accounts vgl. 12 C.F.R. sec. 1204.122

[739] Vgl. TURNER, Betty R.: Markets..., a.a.O., S. 1151 ff.

3.3.4.3.1. Fusionen und Akquisitionen

Eine nicht zu unterschätzende Marktzutrittschance für expansionshungrige Institute[740] brachte der Garn St Germain Act mit sich. Dieses Gesetz[741] übertrug den regulatory agencies die Kompetenz, Akquisitionen und Fusionen zur Rettung gescheiterter thrift oder banking institutions zu genehmigen, wobei dies auch für Institute unterschiedlicher Gruppen ermöglicht wurde.

Eine derartige Regelung birgt sehr starke Konflikte[742] in sich, da ein und dieselbe Behörde ein Institut nach einer (zufälligen) Überprüfung für überschuldet erklären kann und eine daran anschließende Fusion zu genehmigen hat. Durch diese Regelung werden Marktzutrittsrechte im Interesse der Einlagensicherungsfonds verkauft, was mit Wettbewerbspolitik wenig zu tun hat. In bezug auf die thrift institutions bemerkt CARRON:[743]

> "The principal means of resolving the earnings problems of individual thrifts has been and will continue to be merger. Regulator favor this approach because it conserves more of the assets of the insurance funds, at least over the near term, than alternative measures."

Eine wettbewerbpolitisch saubere Lösung zum Abbau der interstate banking restrictions wäre eine Novellierung des McFadden Act gewesen:

> "Still, some view the 1982 Amendment as a back door repeal of the longstanding restrictions on interstate banking by commercial banks continued in the McFadden Act and the Douglas Amendment."[744]

---

740 Hierzu zählten insbesondere die Großbanken aus New York und Kalifornien.

741 Vgl. Public Law Nr. 97 - 320 sec. 116 und 123

742 Der erste spektakuläre Fall einer inter-industry acquisition war die Genehmigung für den Aufkauf der Fidelity Federal Savings and Loan Association, San Francisco, durch die Citicorp, New York, an der die FSLIC und der FRB beteiligt waren, vgl. FR Bull. 68 (1982), S. 656 ff.; vgl. auch COYNE, Colleen A.: Deregulation of the Banking Industry in the 1980's. In: West Virginia L.R. 86 (1983), S. 189 - 226; 197 ff.

743 CARRON, Andrew S.: The Rescue of the Thrift Industry. Washington, D.C. 1983 (Studies in the Regulation of Economic Activity, Brookings Institution), S. 11 ; zur Lösung der Probleme der thrift institutions durch Fusionen vgl. DINCE, Robert, R. ; VERBRUGGE, James A.: Regulatory Methods of Dealing With Capital Erosion in the Thrifts. In: TBM 165 (1982), Nr. 5, S. 38 - 44; 40 ff.

744 COYNE, Colleen A.: Deregulation..., a.a.O., S. 205

Eine weitere Fusionserleichterung für Geschäftsbanken war aufgrund der erweiterten Produktpalette der thrift institutions[745] zu erwarten: bei der Ermittlung des sachlich relevanten Marktes[746] betrachtete der Supreme Court[747] im Falle eines Fusionsbegehrens einer Geschäftsbank nur die Geschäftsbanken und nicht die thrift institutions, da die Marktstellung der Geschäftsbanken nach Meinung des obersten Gerichts aus der Summe ihrer Produkte resultierte, die in diesem konsumentenfreundlichen Umfang von keinem Institut einer anderen Gruppe angeboten werden konnte.[748] Auf der District Court-Ebene wurden bereits zahlreiche Fusionen erlaubt, da die Gerichte die Produkte und Serviceleistungen anderer Finanzinstitutionen als enge Substitute zur Produktpalette der Geschäftsbanken anerkannt hatten,[749] was die Konzentration auf den betroffenen Märkten weitaus geringer und eine Fusion unbedenklicher erscheinen ließ.

3.3.4.3.2. Elektronische Informationssysteme und Kreditkarten

Die technischen Entwicklungen, die in automated teller machines (ATM) und point-of-sale terminals (POS) gipfelten, waren zum Abbau von Marktschranken für das zwischenstaatliche Bankengeschäft hervorragend geeignet. Mit fortschreitender Technik wurde bereits in den 70-er Jahren immer deutlicher, daß die sehr konsumentenfreundlichen Techniken und Einrichtungen die bestehenden Niederlassungsrechte unterlaufen konnten, was zu gerichtlichen Auseinandersetzungen und zu weiteren Regulierungsvorschriften führte, mit denen eine Unter-

---

745 Vgl. das hervorragende Papier von BLEIER, Michael E. ; EISENBEIS, Robert A.: Commercial Banking as the "Line of Commerce" and the Role of Thrifts. In: 98 BLJ (1981), Nr. 4, S. 374 - 386 ; vgl. auch die Vorschläge des COMPTROLLER GENERAL, GENERAL ACCOUNTING OFFICE: Report To The Congress of the United States : Bank Merger Process Should Be Modernized And Simplified. Washington, D.C. 1982

746 Zum relevanten Produktmarkt, der als "line of commerce" bezeichnet wird, vgl. z.B. AUSTIN, Douglas V.: The Evolution of Commercial Bank Merger Antitrust Law. In: TBL 36 (1981), Nr. 1, S. 297 - 396; 315

747 Vgl. United States vs. Philadelphia National Bank, 374 U.S. 321 (1963); sowie United States vs. Phillipsburg National Bank and Trust, 399 U.S. 35O, 353 (1970); vgl. hierzu SAYERS, Stephen M.: Bank Expansion and Probable Future Competition. In: BLJ 102 (1985), Nr. 2, S. 100 - 141

748 Es wäre auch möglich, die Teilmärkte für die verschiedenen Bankleistungen zu betrachten; dieses Konzept wurde z.B. in dem berühmten Fall Brown Shoe Co. vs. United States, 370 U.S. 294 (1962), angewandt, wobei Herren-, Damen-, und Kinderschuhe als getrennte Produktmärkte angesehen wurden; vgl. auch SCHMIDT, Ingo: US-amerikanische..., a.a.O., S. 125 ff., 136 ff.

749 Vgl. ROSENBLUM, Harvey ; O'BRIEN, Kathleen M. ; DICLEMENTE, John J.: On Banks..., a.a.O., S. 418 ff. ; AUSTIN, Douglas V.: The Evolution..., a.a.O., S. 390 ff.

wanderung der bestehenden Vorschriften zu verhindern versucht wurde.[750] Durch den DIDMCA[751] wurde auch den thrift institutions die Ausgabe von Kreditkarten und aller damit zusammenhängenden Serviceleistungen erlaubt, was lediglich eine legislative Antwort auf den faktischen status quo war. Bei den Kreditkarten sahen die Regulierungsbehörden bis dahin besondere Probleme, da mit der Nutzung einer Kreditkarte stets eine Kreditvergabe verbunden ist, die im Hinblick auf die Sicherheiten bei den Aktivgeschäften zu berücksichtigen ist.

Regulierungspolitisch relevante Fragen tauchten auch im Zusammenhang mit electronic funds transfer-Netzen (EFT) auf, da durch derartige Einrichtungen die bestehenden Marktschranken umgangen werden konnten. Die zu lösenden Antitrustprobleme waren in vielen Fällen mit den aus dem Telekommunikationsbereich her bekannten Problemen identisch.[752]

An der Vielzahl der Untersuchungen über die Auswirkungen neuer Techniken auf den amerikanischen Bankenmarkt läßt sich erkennen, daß dieser Entwicklungsprozeß - dem sich auch die Regulierungsbehörden und der Kongreß nicht verschließen können - erst begonnen hat.[753]

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die im Zusammenhang mit EFT-Systemen greifenden Regulierungsvorschriften überwiegend als Barrieren für das Bankengewerbe zu sehen waren, die den weitaus innovationsfreudigeren nonbank-Organisationen große Wettbewerbsvorteile brachten, da diese im regulierungsfreien Raum agieren konnten.

---

[750] Vgl. MCLEOD, Robert W.: Bank Credit Cards for EFTS: A Cost-Benefit Analysis. Ann Arbor, Michigan 1979, S. 97 ff.

[751] Vgl. Public Law Nr. 96 - 221, sec. 402

[752] Zu den im Zusammenhang mit EFT-Systemen auftretenden Antitrustproblemen vgl. BETTAUER, Raija H.: Joint EFT Investments and Bank Service Corporations. In: BLJ 98 (1981), Nr. 5, S. 432 - 448 ; zur "bottleneck theory" bemerkt DIESELBE, a.a.O., S. 443 "..the 'bottleneck theory' of antitrust law requires that competitors be allowed access to a facility if the facility cannot be practically duplicated and if, without that access, the competitors are placed at a significant competitive disadvantage."

[753] Zum branching und den damit verbundenen wettbewerbspolitischen Fragen vgl. die hervorragende Studie von REVELL, J. R. S.: Banking and Electronic Fund Transfers. Hrsg. von der OECD, Paris 1973, S. 131 - 138; LIPIS, Allen H. ; MARSCHALL, Thomas R. ; LINKER, Jan H.: Electronic Banking. New York 1985

3.3.4.3.3. Abbau nationalstaatlicher Branching Laws durch Aktivitäten der Einzelstaaten

Insbesondere seit 1982 war ein verstärkter Trend zu gesetzgeberischen Aktivitäten der verschiedenen Einzelstaaten zu erkennen, die faktisch zu einem Abbau nationalstaatlicher Marktzutrittsschranken führten.[754] Hiervon betroffen waren Marktzutrittsschranken:

- durch frühere einzelstaatliche Gesetze,
- durch den McFadden Act von 1927 und
- durch den Bank Holding Company Act von 1956.

Durch die beiden zuerst genannten Regulierungsmöglichkeiten wird das sog. interstate branch banking untersagt; der Bank Holding Company Act verbietet staatsübergreifende Akquisitionen durch bank holding companies, "...unless such acquisitions are explicitly permitted by the statute of the states."[755]

Die von den Einzelstaaten neu erlassenen Gesetze ermöglichten entweder den Zutritt von Banken aus anderen Staaten ohne irgendwelche Restriktionen[756], oder sie erlaubten einen Zutritt nur, wenn der Heimatstaat der betreffenden Bank den eigenen Banken dieselbe Marktzutrittsmöglichkeit erlaubte (reciprocity statutes)[757].

3.3.4.3.4. Marktzutritte von Nonbank Organisationen

Durch ein "loophole" im Bank Holding Company Act war es dem FRB möglich, den Aufkauf von Banken durch bankfremde Institute zu genehmigen:

> "As a result of a little-known interpretation of the federal Bank Holding Company Act by the Federal Reserve Board, it has become possible for a

---

[754] Zu Gründen und Notwendigkeiten des Abbaus geographischer Marktzutrittsschranken vgl. AYERS, Jeffrey D. ; JONES, Gary L.: Regional Banking-A Viable Alternative? An Empirical Study. In: JCL 9 (1984), Nr. 4, S. 815 - 899, 829 ff.

[755] 12 U.S.C.A. sec. 1842(d)(1980)

[756] Vgl.z.B. JANKLOW, William J.: South Dakota and Financial Deregulation : South Dakota takes the lead in bank deregulation. In: TBM 168 (1985), Nr. 5, S. 32 - 34

[757] Vgl. FRIEDER, Larry A.: Legislating for Interstate Bank Expansion: Financial Deregulation and Public Policy. In: JCL 9 (1984), Nr. 4, S. 673 - 813; 694 ff.; zu den verschieden einzelstaatlichen Gesetzesregelungen vgl. EBENDA, S. 689 ; AYERS, Jeffrey D. ; JONES, Gary L.: Regional Banking..., a.a.O., S. 845 ff.; COYNE, Colleen A.: Deregulation..., a.a.O., S. 191 ff.

consumer finance company, retailer, insurance company, broker-dealer and, for that matter, any type of company to acquire a bank either by selling the bank's commercial loan portfolio or by not offering checking accounts."[758]

Dies war deshalb möglich, weil der Bank Holding Company Act eine Bank als ein Institut definiert, das Sichteinlagen annimmt und das kommerzielle Kredite vergibt.[759] Durch Verzicht auf eine der beiden Geschäftsarten wurde das Institut nicht mehr als Bank im Sinne des Bank Holding Company Act betrachtet.[760] Mit diesem Beispiel sollte exemplarisch gezeigt werden, wie leicht die bestehenden Gesetze von großen Bank Holding Companies umgangen werden konnten.[761]

Im folgenden soll geprüft werden, inwiefern sich die Deregulierung auf einzelne wettbewerbsrelevante Größen und Marktsegmente des Bankenbereich ausgewirkt hat.

3.3.5. Auswirkungen und Ergebnisse der Deregulierung des Bankenbereichs

Da sich der Bankenbereich aus unterschiedlichen Märkten und Institutsgruppen zusammensetzt, deren Entwicklung in besonderem Maße von gesamtwirtschaftlichen Gegebenheiten beeinflußt wird, dürfte es kaum möglich sein, die Auswirkungen der Deregulierung umfassend und quantitativ exakt zu bestimmen. Um den Rahmen der Arbeit nicht zu sprengen, sollen daher die folgenden Ausführungen auf die für unser Untersuchungsziel wesentlichen Aspekte konzentriert werden.

3.3.5.1. Auswirkungen der Deregulierung auf die Einlagenzinsen

Die relative Höhe der Einlagenzinsen wurde durch die Deregulierung in zweifacher Hinsicht tangiert: zum einen wurden bis 1986 die Höchstzinsen abgebaut, die es für verschiedene Spareinlagen gab; zum anderen wurden neue Instru-

---

758 COYNE, Colleen A.: Deregulation..., a.a.O., S. 208

759 Vgl. 12 U.S.C. sec. 1841(c)(1976)

760 Dies geschah nach der Übernahme eines Instituts i.d.R. durch Verkauf einer Geschäftssparte.

761 Zu Marktzutrittsmöglichkeiten von nonbank institutions auf Märkte von thrift institutions und commercial banks, die trotz restriktiver Regulierungsvorschriften gegeben waren, vgl. COYNE, Colleen A.: Deregulation..., a.a.O., S. 207 ff.

mente wie NOW accounts legalisiert, deren Verbreitung ceteris paribus eine Erhöhung der Einlagenzinsen implizierte.

Die Höchstzinsen für Spareinlagen hatten durch interne Subventionspraktiken der Banken zu einer inflexiblen Mischkalkulation geführt, bei der die überhöhten Gemeinkosten - die durch eine Fülle unentgeltlicher Serviceleistungen entstanden waren - durch hohe Zinsgewinne gedeckt wurden.[762] Diese Art der Gemeinkostenfinanzierung gestaltete sich durch den Abbau der Höchstzinssätze immer schwieriger. Den Banken blieb keine andere Wahl, als ihren Kunden marktübliche Zinsen zu bezahlen und ihren aufwendigen Serviceapparat abzubauen bzw. für Serviceleistungen separat Gebühren zu berechnen. Nicht zuletzt durch die sehr hohen nominalen und realen Zinsen waren die Einleger im Hinblick auf ihre Zinserträge sensibilisiert, was die Banken zu massivem Preis- und Servicewettbewerb zwang:[763]

> "Die Regierung hob alle Zinsvorschriften auf. Seitdem werben die Banken im Fernsehen mit ihren Anlageangeboten wie die Zahnpastahersteller mit ihren bunten Tuben."[764]

Der durch die Deregulierung ausgelöste Wettbewerbsdruck sorgte - auch zugunsten kleiner Anleger - für respektable Zinsen, was sich auf die Profite der Banken negativ auswirkte.[765] Berechnungen haben ergeben

> "...that rate deregulation by itself hurt net interest margins significantly between 1977 and 1984 by about 0.37 percent of assets at multinationals, by about 0.56 percent at regionals, and by about 0.18 percent at other insured banks."[766]

Besonders kraß waren die Zinssteigerungen als Folge der Deregulierung bei den transaktionsfähigen Konten, da fast jeder Privatkunde ein NOW account oder share draft account eröffnete. Im Vergleich zu Sichteinlagen, auf welche

---

[762] Vgl. Abschnitt 2.3.5.

[763] Vgl. BANK ADMINISTRATION INSTITUTE (Hrsg.): The Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act of 1980 : An Analysis and Interpretation. Park Ridge, Ill. 1981, S. 24

[764] MÜNSTER, Winfried: Amerikas zweite Revolution : Privat statt Staat. In: SZ vom 16. Februar 1985, S. 13

[765] Vgl. FRASER, Donald R. ; KOLARI, James W.: The Future of Small Banks in a Deregulated Environment. Cambridge, Mass. 1985, S. 69 - 78; vgl. auch GONDRING, Hanspeter: Interdependenzen zwischen Deregulation und den Veränderungen der US-Bankenstruktur. In: Die Bank, Heft 4 (1984), S. 169 - 178; 175

[766] DAVIS, Richard G.: The Recent Performance of the Commercial Banking Industry. In: Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review, 11 (1986), Nr. 2, S. 1 - 11; 9

Zinszahlungen bis heute verboten sind, wurden z.B. im Frühjahr 1985 - je nach Höhe des Kontostandes - bis zu 9,5 % Zinsen bezahlt, was dem Zins von dreimonatigen Schatzanweisungen (treasury bills) entsprach.[767] In den Jahren vor 1980 wurden Gelder auf vergleichbaren transaktionsfähigen Konten mit null Prozent verzinst.

Obgleich die Auswirkungen der Deregulierung auf die Einlagenzinsen nur schwer zu quantifizieren sind, läßt sich im Hinblick auf die verbesserte Ertragslage bei kleinen und mittleren Einlegern folgende Feststellung treffen:[768]

> "Probably the most notable of these changes has been the removal of interest rate ceilings on consumer accounts. Bank customers can now receive market interest rates on their insured accounts. From the number of customers that have flocked to these new accounts, it is obvious that consumers count this as a considerable benefit, as they should."

3.3.5.2. Auswirkungen der Deregulierung auf den technischen Fortschritt

Schon zu Beginn der 80-er Jahre stand für viele Beobachter der Bankenszene fest:

> "Technology will be very important in providing efficient, competitive service."[769]

Durch die Deregulierung war es den Banken möglich geworden, auf ihre Konkurrenten aus dem Wertpapier- und dem Nicht-Bankenbereich zu reagieren.[770] Die Konkurrenten der Bankinstitute waren in ihrem Bemühen um Bankkunden nicht nur wegen der fehlenden Regulierungsvorschriften so erfolgreich, sondern auch aufgrund ihrer Überlegenheit bei technischen Einrichtungen, wie sie z.B. für Kreditkarten erforderlich waren.[771] Um auf dem Markt bestehen zu kön-

---

[767] Vgl. FR Bull. 71 (1985), Nr. 7, S. A24

[768] U.S. COMPTROLLER OF THE CURRENCY: Remarks by C. T. CONOVER: The Consumer and the Financial Service Revolution. A National Conference, Dallas, Texas, June 28, 1984, wiederabgedruckt in: News Release, Nr. 84-53, Washington, D.C. 1984, S. 3

[769] U.S. BOARD OF GOVERNORS OF THE FEDERAL RESERVE SYSTEM (Hrsg.): Deregulation of Product Lines : Proceedings of a Colloquium at the Board of Governors of the Federal Reserve System. Washington, D.C. 1982, S. 7

[770] Die Deregulierungsgesetze können als eine späte Antwort auf den durch Regulierung verzerrten Wettbewerb betrachtet werden, die es den Instituten des Bankenbereichs ermöglichte, gegen ihre Konkurrenten vorzugehen.

[771] Vgl. GART, Alan: Banks, Thrifts, and Insurance Companies : Surviving the 1980s. Lexington, Mass. 1985, S.53 ff.; vgl. auch SCOTT, Kenneth E.: Legal Aspects of the New Financial Services Environment. In: FEDERAL HOME LOAN BANK OF SAN FRANCISCO (Hrsg.): Stra-

nen, waren die Banken und thrift institutions im Kampf um Kostensenkungen und Attraktivität gezwungen, dieselben Mittel einzusetzen wie ihre Konkurrenten. Dieser Konkurrenzkampf zwischen großen und kleinen Banken einerseits sowie zwischen Banken und Instituten des Nicht-Bankenbereichs andererseits war ein Wettlauf um die Qualität und Quantität datentechnischer Einrichtungen und Systeme.

Die erweiterten Geschäftsmöglichkeiten der Banken im allgemeinen sowie die Legalisierung der NOW accounts und share draft accounts im besonderen waren sehr förderlich für den technischen Fortschritt im Bankenbereich. Die genannten Kontenarten waren aufgrund ihrer Transaktionsfähigkeit und ihrer weiten Verbreitung geradezu prädestiniert für EFT-Einrichtungen, die von den Banken besondere technische und organisatorische Anstrengungen erforderten:[772]

> "Much of the discussion of the impact of technology on banking has centered on funds transfer. For many people, technological change and electronic funds transfer (EFT) are synonymous...The major success story of retail EFT is the automatic teller machine (ATM)."

Diese Technologie stand zu Beginn der 80-er Jahre noch am Anfang ihrer Entwicklung. Insbesondere die großen Bank Holding Companies suchten ihre Wettbewerbschancen in den neuen Techniken, um einerseits die Mc Fadden Act-Restriktionen zu umgehen und andererseits gegen die Konkurrenten aus anderen Branchen bestehen zu können.[773] Ein Beispiel, das die Entwicklung in Richtung auf neue Organisationsstrukturen und Techniken besonders deutlich zeigt, ist die New Yorker Citicorp:[774]

> "Citicorp is a pioneer in ATMs and in interactive home computers. The bank holding company can compete with commercial copanies in data processing and communications...The company has designed and produced its own internal telephone system and laid its own fiber-optic transmission cables under the streets of New York City in an attempt to make the bank independent of common carriers...As a matter of fact, Citicorp is the nation's largest bank card issuer, with about 12 million accounts...

---

tegic Planning for Economic and Technological Change in the Financial Services Industry. Proceedings of the Eighth Annual Conference. San Francisco 1983, S. 96 - 105; 98 f.

[772] MURPHY, Neil B.: Technological Change in Delivery Systems in the Evolving Structure of Financial Institutions. In: FEDERAL HOME LOAN BANK OF SAN FRANCISCO (Hrsg.): Strategic Planning..., a.a.O., S. 82 - 94; 90 f.

[773] Vgl. PHILLIPS, Almarin: Technology and the Nature of Financial Services. In: FEDERAL HOME LOAN BANK OF SAN FRANCISCO (Hrsg.): Strategic Planning..., a.a.O., S. 4 - 23; 6

[774] GART, Alan: Banks, Thrifts..., a.a.O., S. 64 f.

Citicorp has developed Home Base, a system that allows customers to do more of their financial chores from home."

Dieses Beispiel zeigt, daß vornehmlich große Banken durch eigene Entwicklungen den technischen Fortschritt vorantreiben konnten, wenngleich die Zahl derjenigen Banken, die durch ihre Investitionen indirekt zum technischen Fortschritt beitrugen, weitaus größer war. An diese kleineren Banken und thrift institutions wurden im Hinblick auf technische Neuerungen besondere Anforderungen gestellt, da sie sich keine eigenen Datenübertragungsnetze, Kreditkartensysteme oder ATMs leisten konnten, bei denen - abweichend vom klassischen Bankgeschäft - economies of scale realisiert werden konnten.[775] Die "shakeout theory" prophezeite den kleineren Instituten aus diesem Grund nur eine geringe Überlebenschance.[776] Eine andere Theorie ist die "divisibility theory",

"...which submits that the case for large-scale operations is well taken but argues that third-party, or shared, delivery systems should allow smaller institutions to reach cost-per-unit-output parity."[777]

Da die kleineren Institute ihre (Überlebens-)Chance in einer engen Zusammenarbeit im Bereich der neuen Techniken sahen, war auch der Anstieg der Produktivität kleiner Banken nur eine Frage der Zeit.[778] Bei ihren Bemühungen um gemeinsame Lösungen wurden unterschiedliche Wege eingeschlagen, die letztlich alle zur Förderung des technischen Fortschritts beitrugen. Sie reichten von der "bankers' bank"-Lösung[779] über den gemeinsamen Kauf von Hard- und Software

---

[775] Vgl. SCOTT, Kenneth E.: Legal Aspects of the New Financial Services Environment. In: FEDERAL HOME LOAN BANK OF SAN FRANCISCO (Hrsg.): Strategic Planning..., a.a.O., S. 97 f.

[776] Vgl. FRASER, Donald R. ; KOLARI, James W.: The Future..., a.a.O., S. 207

[777] FRASER, Donald R. ; KOLARI, James W.: The Future..., a.a.O., S. 207

[778] In diesem Zusammenhang bemerkt GART, Alan: Banks, Thrifts..., a.a.O., S. 49: "Companies are pushing productivity, both by investing in technology and by laying off people...Companies are trying to achieve economies of scale, both by merging with similar institutions and by taking on new services well-suited to distribution through existing facilities. The vast network of electronic payment and computer retrieval systems have permitted leaner staffs and fewer offices. Sluggish earnings reports have also meant staff cutbacks."

[779] Zur sog. bankers' bank-Lösung bemerken FRASER, Donald R. ; KOLARI, James W.: The Future..., a.a.O., S. 208: "A relatively new alternative strategy to correspondent banking for automating payments services is the bankers' bank. By definition, these banks are owned, normally, by a group of independent community banks in a particular state. Services are provided in the areas of check clearing, investment sales and purchases, lending...data processing, farm marketing, safekeeping, leasing, insurance, stock brokerage, electronic funds transfer (EFT), credit cards, and more. Out-of-state banks may subscribe to certain services, which creates an interstate network of possibly large numbers of small banks. This strategy overcomes capital and risk barriers that large banks and

bis hin zum Franchising[780]. Besondere Bedeutung kam auch hier den ATMs zu, durch die einerseits Arbeitskräfte eingespart werden konnten und die andererseits mit ihrem 24-Stunden-Service eine gelungene Antwort auf die Konkurrenz aus dem Nicht-Bankenbereich waren.

Heute ist die Mehrzahl kleinerer Banken an ein nationales ATM-Netz angeschlossen,[781] das den betroffenen Kunden den 24-Stunden-Service nicht nur regional begrenzt ermöglicht, sondern zum Teil in allen U.S.-amerikanischen Staaten.

3.3.5.3. Auswirkungen der Deregulierung auf den Service

Seit der Deregulierung hat sich nicht nur der gesamte financial services-Bereich gewandelt, sondern auch Art und Umfang der Serviceleistungen. Die Produktpalette - vornehmlich der thrift institutions - hat sich als Folge der Deregulierung erheblich ausgeweitet, was zu einem konsumentenfreundlicheren Service geführt hat:[782]

> "The purpose of deregulation is to bring costs down and provide service to more people."

Die Kosten, die für die verschiedenen Serviceleistungen anfallen, müssen heute von denjenigen Kunden getragen werden, die den entsprechenden Service in Anspruch nehmen. Diese direkte Preispolitik, bei der "...product pricing ac-

---

holding companies are able to circumvent by virtue of size. Hence, although it may be true that economies of scale may exist in the *production* of certain technological aspects of services, small banks can cooperatively produce these services by means of a new financial institution known as a bankers' bank, and then deliver the services best suited to the differentiated and geographically dispersed regions in which they are located."

780 Vgl. z.B. DEAN, Jr., John C.: Retail Banking : Franchising and Banking. In: TBM 168 (1985), Nr. 6, S. 58 - 64

781 Im Jahre 1984 gab es in den USA 7 bundesweit operiende ATM-Netze (z.B. Plus System, Cirrus System, Nationet, Master Teller und Visa Travel Network) und annähernd 200 regionale; die Zahl der insgesamt installierten automated teller machines belief sich im Jahre 1983 auf 59.300 gegenüber 25.000 im Jahre 1983, vgl. MURPHY, Neil B.: Technological Change..., a.a.O., S. 91, sowie INGRAM, Susan: Recent Developments in Electronic Banking : The fast World of EFT is one of the most interesting areas in banking. In: TBM 168 (1985), Nr. 4, S. 50 - 59; 51

782 TEETS, John, zitiert in: CONDON, Mark R.: Deregulation is here to stay : You can't avoid change, so use it to improve your credit union. In: Credit Union Magazine. 52 (1986), Nr. 1, S. 32 - 35; 32

curately reflects the value of the offering"[783], hatte den Vorteil, daß die Banken diejenigen Servicearten ausbauen konnten, die von zahlungswilligen Nachfragern gewünscht wurden. Dazu zählen vornehmlich Serviceleistungen, die mit Hilfe der sog. front-office technology[784] erbracht wurden. Die neuen Techniken in diesem Servicebereich führten zu einer Entwicklung, die bis heute noch nicht abgeschlossen ist,[785] und die mit dem Begriff "hub-and-spoke" beschrieben werden kann:[786]

> "They are using ATMs or minibranches to handle much of the transaction volume; spoke branches add customer service representatives to open accounts and sell products; and hubs are full-service centers, offering high-service, customized products, such as personal banking and trust services. This strategy reduces both fixed and variable costs, and minimizes customer loss."

Im Hinblick auf mehr und besseren Service besteht heute kein Zweifel daran, daß die Deregulierung die Voraussetzungen für eine diesbezüglich positive Entwicklung geschaffen hat. So wäre es ohne Deregulierung nicht möglich gewesen, neue Serviceleistungen in so kurzer Zeit zu implementieren, wie dies im U.S.-amerikanischen Bankenbereich - insbesondere bei kleinen Banken und thrift institutions - zu Beginn der 80-er Jahre der Fall war.[787] Einen deutlichen Beweis liefern die Kleinsten unter den thrift institutions: die credit unions, die sich dank der

---

[783] FRIARS, Eileen M. ; GREGOR, William T. ; REID, Lucile M.: Distribution: The New Competitive Weapon. In: TBM 168 (1985), Nr. 3, S. 45 - 52; 51

[784] Im banktechnischen Produktionsprozess wird zwischen front-office technology und back-office technology unterschieden, was KANE, Edward J.: Technological and Regulatory Forces in the Developing Fusion of Financial-Services Competition. In: The Journal of Finance, Papers and Proceedings 39 (1984), Nr. 3, S. 759 - 772; 762 folgendermaßen beschreibt: "This system employs three kinds of productive process: (1) techniques for maintaining and communicating with remote data bases; (2) techniques for executing transactions; and (3) techniques for delivering services to customers. Because the first two types of technology are known as back-office technology, the third type is called front-office technology. Elements of front-office technology confront the customer every day: brick-and-morta(r) offices, automated teller machines, drive-in teller windows, and home-based electronic equipment such as telephones and computer terminals."

[785] Vgl. U.S. COMPTROLLER OF THE CURRENCY: Remarks by C. T. CONOVER, North Carolina Bankers Association Annual Convention, Bermuda, April 18, 1984, wiederabgedruckt in: News Release, Nr. 84-31, Washington, D.C. 1984, S. 3

[786] FRIARS, Eileen M. ; GREGOR, William T. ; REID, Lucile M.: Distribution..., a.a.O., S. 51

[787] Vgl. U.S. COMPTROLLER OF THE CURRENCY: Remarks by C. T. CONOVER: Three Ways to Sunday: A Success Strategy for Thrifts. Before the National Council of Savings Institutions, San Diego, Cal., December 4, 1984, wiederabgedruckt in: OCC Quarterly Journal 4 (1985), Nr. 1, S. 49 - 52; 50 f.

Deregulierung vielfach zu Instituten emporarbeiten konnten, die - gemessen am Service - von anderen Banken kaum noch zu unterscheiden sind.[788]

3.3.5.4. Auswirkungen der Deregulierung auf die Anbieterzahl und die Stabilität des Bankenbereichs

Bei Regulierungs- wie bei Deregulierungsaktivitäten stand in der Vergangenheit die Stabilität des Bankenbereichs (safe and sound banking system) im Vordergrund. Über die Art und Weise, wie die Stabilität des Bankenbereichs gefestigt oder erhöht werden könnte, gab es jedoch stets unterschiedliche Meinungen. Obgleich die Stabilität des Bankenbereichs nicht nur an der Zahl gescheiterter Institute gemessen werden kann, dürfte dies dennoch ein sinnvoller Indikator für die Stabilität des Bankenbereiches sein.

Das Hauptproblem im Hinblick auf ein stabiles Bankensystem ist im Falle eines Bankzusammenbruchs weniger im Verlust der Einlagen zu sehen,[789] als vielmehr darin, daß mit jeder weiteren Insolvenz die Wahrscheinlichkeit für einen Kollaps des gesamten Bankensystems zunimmt.

Im folgenden soll auf die seit der Deregulierung geschlossenen Banken und die damit zusammenhängenden Hintergründe näher eingegangen werden.

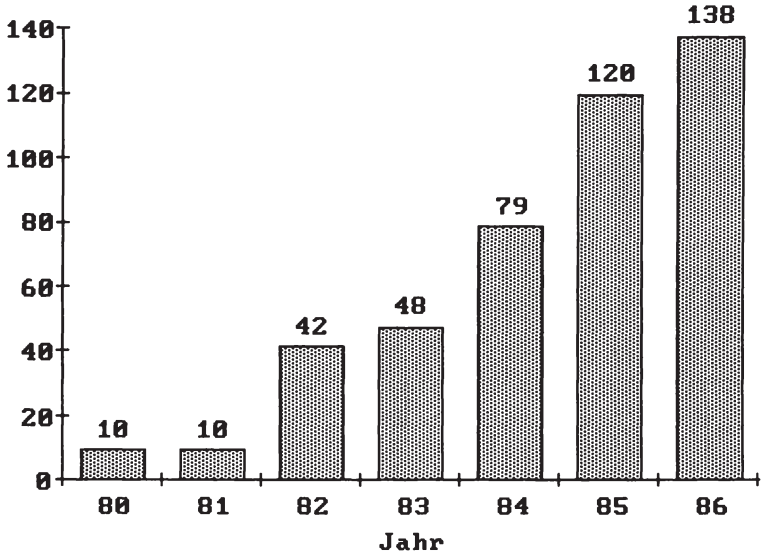
Betrachtet man die Jahre während und nach der Verabschiedung der Deregulierungsgesetze, so zeigt sich, daß die Zahl der Banken, die ihre Schalter schließen mußten, erheblich zugenommen hat. Diese Entwicklung soll mit folgender Graphik verdeutlicht werden.

---

[788] Vgl. CONDON, Mark R.: Deregulation..., a.a.O., S. 32 - 35; 35

[789] Die Einlagen sind in der Regel durch Einlagensicherungsfonds gesichert; da es aber unter Umständen sehr lange dauern kann, bis die Gelder aus diesen Fonds ausbezahlt werden, entsteht bei Bekanntwerden finanzieller Schwierigkeiten einer Bank ein "run", durch den sich letztlich das Schließen der Bankschalter nicht mehr vermeiden läßt.

Abb. 3.5.: Bankzusammenbrüche seit 1980 (ohne Thrift Institutions)



Quellen: FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION (Hrsg.): 1983 Annual Report: 50 Years of Confidence. Washington, D.C. 1984, S. 53; 138 US-Banken erlitten Schiffbruch : Jedes zehnte Kreditinstitut hat finanzielle Schwierigkeiten. In: SZ vom 12. Januar 1987, S. 9

Außer den bei der FDIC versicherten Banken gerieten zahlreiche thrift institutions[790] - vornehmlich Savings and Loan Institutions - in finanzielle Schwierigkeiten, wobei die Bundesstaaten Ohio[791], Maryland[792] und Florida[793] besonders

[790] So mußten z.B. im Jahre 1983 46 thrift institutions ihre Schalter schließen, während es 1984 nur 27 waren, vgl. HENDERSON, Nell: U.S. to Crack Down on Bank Fraud : New Program Designed to Improve Interagency Cooperation. In: TWP vom 3. April 1985, S. F3

[791] Vgl. z.B. ROWE, Jr. James L.: Weak Regulation Led to Ohio Crisis : Major Missteps by Officials Blamed for Making Matters Worse. In: TWP vom 22. März 1985, S. F10; PETERSON, Bill ; ROWE, Jr. James L.: 70 Ohio S&L Remain Closed : Rescue Plan Hits Snag in State Senate After Passing House. In: TWP vom 19. März 1985, S. A3

[792] Zu den Ursachen der Krise in Maryland vgl. KNIGHT, Jerry ; HENDERSON, Nell: Losses Mount in N.J. Failure : 3 Md. Thrifts, Army Fund Face Major Setbacks. In: TWP vom 10. April 1985, S. F1 f.

[793] Der größte Fall in der Geschichte des FHLBB, der für Federal Savings and Loan Institute zuständig ist, war der Zusammenbruch der Sunrise Savings and Loan in Boynton Beach (Florida), die über 14 Niederlassungen und Aktiva im Wert von mehr als 1,5 Milliarden U.S. Dollar ver-

betroffen waren. Kurz nachdem die Schalter der Geldinstitute geschlossen worden waren, standen die großen New Yorker Bank Holding Companies - wie z.B. die Citicorp oder die Chase Manhattan Corporation - bereit und meldeten ihr Interesse an den sog. failing thrifts, die für sie dank der Deregulierung eine willkommene Gelegenheit boten, sich in den jeweiligen Bundesstaaten zu etablieren.[794]

Der Grund für die zunehmende Zahl der Bankpleiten in den 80-er Jahren war nach Meinung vieler Beobachter in der Deregulierung des Bankenbereiches zu suchen.[795] Untersucht man die Ursachen der Krise in den 80-er Jahren genauer, so zeigt sich, daß es zwar Fälle gegeben hat, in denen der härtere Wettbewerb und die schlechte ökonomische Situation - verbunden mit mangelnder Qualifikation des Bankpersonals und einem Erfolgszwang der Manager - zu risikoreichen Geschäften und letztlich zu einem Kollaps der betroffenen Institute geführt haben.[796] Bei der Mehrzahl der Fälle konnte jedoch nachgewiesen werden, daß die Ursachen für das Bankensterben darin lagen, daß die bestehenden Gesetze von den Verantwortlichen nicht eingehalten wurden:[797]

> "The Justice Department found in a survey of 75 bank failures from 1980 to 1983 that 61 percent involved 'actual or probable criminal misconduct by bank insiders'."

Ein schärfer gewordener Wettbewerb rechtfertigt trotz finanzieller Probleme keine kriminellen Handlungen[798] und schon gar nicht eine Rückkehr zu ei-

---

fügte, vgl. Größtes Bankensterben in den USA seit 1933 : Bereits 100 Institute mußten in diesem Jahr Ihre Schalter schließen - 1400 Problemfälle. In: SZ Nr. 212 vom 15. Sept. 1986, S. 9

[794] Vgl. GALLAGHER, Thomas S. ; FABER, M. Michele: Bank Acquisitions of Thrifts. In: TBM 169 (1986), Nr. 6, S. 15 - 25; 15 f.; vgl. auch Abschnitt 3.3.4.3.1.

[795] Vgl. z.B. KNIGHT, Jerry: Deregulation By Disaster. In: TWP vom 25. 3. 1985, S. 1 und 35, der die Behauptung aufstellt: "Deregulation without debate is what's gotten the nation's financial system into such a fragile state that panics like the one in Ohio occur."

[796] Vgl. STEPHENS, D. R.: Why Banks Fail. In: TBM 169 (1986), Nr. 4, S. 59 - 61

[797] HENDERSON, Nell: U.S. to Crack Down on Bank Fraud..., a.a.O., S. F3; so antwortet ein Direktor der FDIC auf die Frage: "But has deregulation caused the spate of bank failures accross the county?" folgendermaßen: "I would submit that's not true...(t)he principal cause we find is fraud and insider abuse. Deregulation is not the sole cause of problems in the industry", NIXON, Brian (Hrsg.): Examining the future of banking regulation : The Regulators: What They're Saying. In: Independent Banker 36 (1986), Nr. 7, S. 14 - 19; 16

[798] So sahen es wohl auch die Richter, die Jeffrey Alan Levitt für seine Handlungen in einer Savings and Loan Association in Maryland zu dreißig Jahren Haft und zur Rückzahlung von 14,6 Millionen Dollar verurteilten, vgl. 30 Jahre Haft. In: SZ Nr. 150 vom 4. Juli 1986, S. 14; vgl. auch VALENTINE, Paul W.: Old Court S&L Principal Owner: Big Deals, Big Heard, Big Ambitions : Controversy is Nothing New to Lawyer Jeffrey Levitt. In: TWP vom 17. Mai 1985, S. A14

nem antiquierten Regulierungssystem, in dem jedes noch so schlecht geführte Institut qua Schutz vor Konkurrenten überleben kann. Auch der Abbau produktbedingter Marktschranken und die Zusammenarbeit der Banken mit Nicht-Banken dürften die Stabilität des Bankenbereichs kaum beeinträchtigen:[799]

> "If there is a present danger to the soundness of the financial system, it does not lie in permitting banks to affiliate with companies in other line of business. It lies in trying to maintain distinctions between banking and other services that are being inexorably worn down by technological change. Such efforts are almost certain to be self-defeating, leading to a further erosion of the competitive position of traditional banks and thrifts - and higher systematic risks - as customer turn to unregulated banking substitutes."

Die auftretende Ambivalenz im Hinblick auf ein stabiles Bankensystem wird von der sog. Bush Task Group folgendermaßen beschrieben:[800]

> "Determining how best to achieve and maintain a safe and sound financial system, especially through improvements to the regulatory structure, is unquestionable the most important issue of public policy reviewed by the Task Group. However, while stability of the financial system is a paramount goal, regulatory programs should be designed to achieve stability of the system rather than attempting to protect every individual private firm from failure. The goal is not a system in which financial firms never fail, as this could only be achieved through public policy subsidies, but rather one in which failures that do occur do not impair the stability of the financial system as a whole."

Trotz der vielen Pleiten, die bei den U.S.-amerikanischen Banken in den 80-er Jahren zu verzeichnen waren, gab es z.B. im Jahre 1984 eine Rekordzahl an Neugründungen.[801] Sie deuten darauf hin, daß der Bankenbereich auch mit zunehmendem Wettbewerb noch Chancen bietet und daß sich in seiner Struktur ein grundlegender Wandel vollzieht, bei dem die Marktgrenzen fließend sind. Ob die 14.495 Geschäftsbanken, 3.391 Savings and Loan Associations, 383 Mutual Savings

---

[799] Nonbanks and Nonproblems. In: Regulation, September/October 1986, S. 8 - 11; 10 f.

[800] TASK GROUP ON REGULATION OF FINANCIAL SERVICES: Blueprint for Reform..., a.a.O., S. 35

[801] So bemerkt JOHNSON, Eugene: The changing faces of your competition : Your rivals are looking more and more alike as they move aggressively into new areas. In: Credit Union Magazine 52 (1986), Nr. 1, S. 10 - 14; 10

Banks[802] und 10.547 Federal Credit Unions[803], die es im Jahre 1985 bzw. 1984 gab, für ein stabiles Bankensystem zuviel waren, oder ob die Studien, die für das Jahr 1990 eine Zahl von 11.555 Geschäftsbanken prognostizieren[804], recht behalten werden, wird sich in den nächsten Jahren zeigen.

3.3.6. Zusammenfassung der Erfahrungen mit der Deregulierung im Bankenbereich

Die Deregulierung war weitgehend eine Antwort des Kongresses, der Gerichte und der regulatory commissions auf die ökonomische Realität auf den Märkten. Sie brachte aufgrund der größeren Rechtssicherheit und verbesserter Wettbewerbsvoraussetzungen neue Impulse auf den Märkten, deren Ergebnisse für die Bankkunden von Vorteil waren. Besonders deutlich war der Nutzen der Deregulierung für kleinere Anleger und Geschäftsleute wegen der Eliminierung der Höchstzinsvorschriften sowie der Erweiterung der Produktmöglichkeiten der Banken und der thrift institutions. Die Steigerung der Realzinsen für Bankeinlagen war eine eindeutige Folge der Deregulierung. Besonders auffallend waren die realen (und nominalen) Zinssteigerungen bei transaktionsfähigen Konten, bei denen zum Teil Zinsen gezahlt wurden, die mit kurzfristigen Geldmarktpapieren vergleichbar waren. Mit der verbesserten Verzinsung auf Einlagen ging eine Anhebung der Gebühren für die verschiedenen Bankleistungen einher, die zuvor über die künstlich erhöhte Zinsspanne qua interner Subventionierung finanziert worden waren.

Die Deregulierung trug auf vielfache Weise zur Durchsetzung des technischen Fortschritts bei. Dieser resultierte einerseits aus der zunehmenden Wettbewerbsintensität, welche die Banken zu Rationalisierungen und zum Einsatz neuer Techniken zwang; andererseits erforderte der Einsatz neuer Techniken, wie z.B. der ATMs, geradezu den Abbau bestehender Marktzutrittsschranken, um economies of scale realisieren zu können. Die durch die Deregulierung ermöglichten Kooperationen mit anderen Dienstleistungsunternehmen sowie die Möglichkeiten

---

802 Vgl. The State of Automation in Banking. In: Computers in Banking 3 (1986), Nr. 8, S. 34 - 80; 38

803 Die Zahl der Federal Credit Unions bezieht sich auf das Jahr 1984, neben der angegebenen Zahl gab es weitere 4.657 State Credit Unions, vgl. NATIONAL CREDIT UNION ADMINISTRATION (Hrsg.): Annual Report 1984, S. 35 und 39

804 Vgl. STEPHENS, D. R.: Why Banks Fail..., a.a.O., S. 59

geographischer und produktmäßiger Erweiterungen waren mitverantwortlich für die Anstrengungen im Bereich der sog. front-office technologies.

Die Möglichkeiten, die durch die Deregulierung im Aktiv- und Passivgeschäft eröffnet wurden, führten vor allem bei den Kunden der thrift institutions zu einer Verbesserung des Service. Durch die Ausdehnung der Serviceleistungen konnte erreicht werden, daß heute viele thrift institutions (vornehmlich savings and loan associations) von Geschäftsbanken kaum noch zu unterscheiden sind.

Ebenso wie es bei der Deregulierung des Luftfahrtbereichs Befürchtungen gab, sie könnte sich auf die Flugsicherheit negativ auswirken, so gab es im Bankenbereich erhebliche Bedenken im Hinblick auf die Sicherheit und Stabilität. Die Zahl der Bankzusammenbrüche hat zwar seit 1981 erheblich zugenommen. Es konnte aber gezeigt werden, daß die Ursachen weniger in der Deregulierung als vielmehr in der schlechten wirtschaftlichen Lage (Ölpreissturz, notleidende Landwirtschaft), in unzureichender Qualifikation des Personals, in kriminellen Handlungen der Manager sowie in den mit Länderrisiken behafteten Engagements vieler Banken zu suchen waren.

Langfristig dürfte sich die Deregulierung auf die Stabilität des Bankenbereichs durch den zunehmenden Zwang zu leistungsorientiertem Marktverhalten trotz kleinerer Insolvenzen positiv auswirken, während die Fehler der großen Banken aus den 70-er Jahren (Länderrisiken), die kriminellen Handlungen einiger Manager sowie die ungehemmte Fusionspraxis großer Bank Holding Companies eine latente Gefahr für den gesamten Bankenbereich darstellen.

4. Schluß: Abschließende Beurteilung der Deregulation Policy und Empfehlungen für wettbewerbspolitische Maßnahmen in der BR-Deutschland

4.1. Erfahrungen mit der Entregulierung

Im folgenden Abschnitt soll die deregulation policy - wie sie mit der Entregulierung des Luftverkehrsbereichs unter Präsident Carter begonnen hat - einer abschließenden Beurteilung unterzogen werden. Im dritten Kapitel konnte gezeigt werden, daß die U.S.-amerikanische Entregulierungspolitik nicht nur Folge neuer wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse auf der Grundlage normativer Regulierungstheorien, sondern ebenso das Ergebnis technischer Veränderungen und interessenpolitischer Anstrengungen war, bei welcher die Wähler bzw. die Konsumenten aufgrund ihrer schlechten Erfahrungen mit dem restriktiven Regulierungssystem eine entscheidende Rolle spielten. Die im Luftverkehrs- und Bankenbereich gewonnenen Erfahrungen zeigen, daß die Entregulierung ein probates Mittel war, die potentiell wettbewerbsfähigen ("contestable") Märkte wieder funktionsfähig zu machen und ihre verkrusteten Strukturen im Interesse einer Wiederbelebung des Wettbewerbs und damit zum Vorteil der Verbraucher aufzubrechen.

4.1.1. Erfahrungen im Luftverkehrsbereich

Im Hinblick auf die Beurteilung der weitgehend abgeschlossenen Entregulierung im Luftverkehrsbereich sind folgende Ergebnisse hervorzuheben:

- Im Luftverkehrsbereich gingen die Preise auf stark frequentierten Strecken erheblich zurück, während sie auf den zum Teil noch subventionsbedürftigen Nebenstrecken angehoben werden mußten. Im Durchschnitt war das inflationsbereinigte Preisniveau seit der Verabschiedung des Airline Deregulation Act (ADA) im Jahre 1978 rückläufig. Die Preisdiskriminierungspraktiken der Airlines, deren Ursache im antiquierten Regulierungssystem zu suchen waren, wurden durch eine Service-, Qualitäts- und Preisvielfalt abgelöst, deren Attrak-

tivität zu einem starken Anstieg der Fluggastzahlen und dadurch zu einer steigenden Auslastung der Flugzeuge beitrugen.

- Im Luftverkehrsnetz mit seinen unterschiedlichen Knotenpunkten, welche durch eine Vielzahl von Haupt- und Nebenstrecken miteinander verbunden sind, vollzog sich als Folge der liberalisierten Marktzutrittspolitik ein grundlegender Wandel. Ergebnis dieser Veränderungen war eine effiziente Streckenführung nach dem Prinzip des hub-and-spoke, die weniger an den Vorstellungen einer staatlichen Regulierungsbehörde als an den Wünschen der Verbraucher sowie am betriebswirtschaftlich notwendigen Zwang zu Kostensenkungen orientiert war.
- Die Sicherheit im Passagierluftverkehr litt - entgegen weitverbreiteten Meinungen - durch die Entregulierung nicht.
- Die in jüngster Zeit zu beobachtende Einstellung der Politiker und des Justizministeriums zur Unternehmenskonzentration dürfte jedoch eine langfristige Gefahr für den Wettbewerb im Luftfahrtbereich darstellen, die die Vorteile der Entregulierung zu nichte zu machen droht.

4.1.2. Erfahrungen im Bankenbereich

Im Hinblick auf die Beurteilung der bisherigen Entregulierungsmaßnahmen im Bankenbereich sind folgende Ergebnisse hervorheben:

- Der Bankenbereich zeichnete sich neben seinem komplexen Regulierungssystem durch eine Vielzahl unterschiedlicher Institutsgruppen aus, deren traditionelle Abgrenzung durch Regulierungsvorschriften, vornehmlich im Produktbereich, aufrechterhalten wurde. Durch den partiellen Abbau dieser regulierungsinduzierten Unterscheidungsmerkmale mittels der Entregulierung wurde eine Entwicklung eingeleitet, die zu einer wachsenden Bedeutung der verschiedenen thrift institutions führte und die bis heute nicht abgeschlossen ist.
- Nach Aufhebung der Höchstzinsvorschriften wurden von den Banken - auch bei Sparguthaben - marktübliche Einlagenzinsen bezahlt.
- Der Abbau der Höchstzinsrestriktionen in Verbindung mit der Legalisierung neuer Produkte im Aktiv- und Passivgeschäft führte zu steigenden Realzinsen sowie zu einer Durchsetzung des technischen Fortschritts im Schalter- und Servicegeschäft (front-office technology), der ohne die Entregulierung nicht annähernd in dem erreichten Maße möglich gewesen wäre.

- Der Service- und Qualitätswettbewerb beschränkt sich seit der Entregulierung zunehmend auf diejenigen Leistungen, die von den Konsumenten bezahlt und daher zu kostenadäquaten Preisen auch nachgefragt werden, wodurch die Verschwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen in Form von unentgeltlichen Serviceleistungen - die früher über nicht marktgerechte Zinsen mittels interner Subventionierung finanziert wurden - weitgehend abgebaut werden konnte.
- Die Ursache für die gestiegene Zahl von Insolvenzen im Bankenbereich konnte nicht der Entregulierung angelastet werden. Dies war vielmehr eine Folge der schlechten wirtschaftlichen Lage zu Beginn der 80-er Jahre, der Fehler, die während der Zeit intensiver Regulierung gemacht wurden (Länderrisiken), und krimineller Handlungen einiger Bankmanager, die ihre Aufgabe als Verwalter fremden Geldes falsch verstanden hatten.

Die Entregulierung brachte für die überwiegende Mehrzahl der Konsumenten und die gesamte Volkswirtschaft keine nennenswerten Nachteile mit sich, während die oben beschriebenen Vorteile für jeden neutralen Beobachter offensichtlich sein dürften. Allein die verbesserte Marktstruktur, der an den Wünschen der Verbraucher orientierte Service sowie das real gesunkene Preisniveau bzw. die Bezahlung marktüblicher Zinsen auf Spareinlagen ließ die Entregulierung zu einem beispiellosen Erfolgsrezept für potentiell wettbewerbsfähige ("contestable") Märkte mit intensiver Regulierung werden. Die U.S.-amerikanische Entregulierungspolitik sollte daher ein Vorbild für alle westlichen Industriestaaten sein, die sich in der Vergangenheit aus Gründen, die in der heutigen Zeit nicht mehr aufrechterhalten werden können, für intensive staatliche Eingriffe in die Wirtschaft entschieden haben.

4.2. Empfehlungen für die deutsche Wettbewerbspolitik

Im folgenden soll auf die wettbewerbspolitischen Ausnahmebereiche Luftverkehr und Banken in der BR-Deutschland eingegangen werden. Vor dem Hintergrund der positiven Erfahrungen mit der Entregulierung in den USA sollen im Anschluß an die jeweilige Diskussion Vorschläge erarbeitet werden, mit deren Hilfe im Luftverkehrs- und Bankenbereich der BR-Deutschland kompetitive Marktstrukturen realisiert und im Hinblick auf die Konsumenten bessere Marktergebnisse erzielt werden könnten.

4.2.1. Wettbewerbspolitische Empfehlungen für den Luftfahrtbereich

Versucht man im Luftfahrtbereich Vergleiche mit den USA anzustellen, so scheint sich der europäische Markt von der Zahl der Konsumenten her dafür hervorragend zu eignen. Ein entscheidender Unterschied zu den USA ist aber, daß es in Europa keine Institution gibt, die eine Entregulierung des Luftverkehrs durch einfache Mehrheit herbeiführen könnte, wie dies in den USA der Fall war.[805]

Mit Hilfe positiver Regulierungsansätze kann gezeigt werden, daß es wegen der unterschiedlichen Interessen innerhalb Europas,[806] der Monopole auf den Teilmärkten mit staatlichen Luftverkehrsgesellschaften und aufgrund des mangelnden Einflusses der Wähler auf die Entscheidungen der EG-Kommission mittelfristig zu keiner sinnvollen Entregulierungslösung kommen kann.[807] Es

> "..steht eher zu vermuten, daß die EG-Kommission trotz gegenteiliger Beteuerungen lediglich plant, die Regulierung europaweit zu kontrollieren... Dadurch würde vermutlich ähnlich dem 'Gemeinsamen Agrarmarkt' nur eine ressourcenverzehrende und die Allokation verzerrende neue Bürokratie in der EG entstehen."[808]

Ein weiterer Grund ist, daß eine europäische Lösung wettbewerbspolitisch nur sinnvoll ist, wenn zunächst die Möglichkeiten zur Verbesserung der Marktstruktur in den einzelnen Teilmärkten, wie beispielsweise im innerdeutschen[809] Li-

---

[805] Die Beschlüsse des zuständigen Ministerrates der Europäischen Gemeischaften bedürfen bekanntlich der Einstimmigkeit.

[806] Vgl. z.B. LUFTFAHRT : Mehr Wettbewerb wagen. In: WiWo 38 (1984), Nr. 38, S. 24 - 26; 26

[807] So zeigt z.B. die Einstellung des Europäischen Parlaments zum europäischen Luftverkehrsmarkt, daß dieser auf absehbare Zeit ein Bereich mit Preis- und Marktzutrittsregulierung bleiben wird, auf dem jeder - unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten unrentable - Anbieter überleben kann: "Die Parlamentsmehrheit befürwortet Reformen des Lufttarifsystems, die, unter Ausschluß unlauterer und ruinöser Praktiken, eien geordneten Preiswettbewerb im europäischen Linienflugverkehr ermöglichen. Sie erkennt das Interesse der Luftverkehrsnutzer an, im Rahmen eines übersichtlichen und unverständliche Schwankungen ausschließenden Tarifsystems in den Genuß preisgünstiger Flugpreise zu gelangen. Im Interesse der Gesamtheit der Verbraucher müsse der Flugverkehr jedoch seine Kosten decken und eine angemessene Rendite der Investitionen sicherstellen.", Luftverkehrspolitik : Europäisches Parlament für "schonende Liberalisierung". In: DVZ Nr. 114, vom 24. September 1985, S. 9

[808] SOLTWEDEL, Rüdiger, u.a.: Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik. Tübingen 1986 (Kieler Studien; 202), S. 273, Fn. 2; vgl. auch SICHELSCHMIDT, Henning: Wettbewerb statt staatlicher Regulierung - Wege zu einem besseren Luftverkehrssystem in Europa. In: Kieler Diskussionsbeiträge 100 (1984), S. 1 - 50; 16

[809] Unter innerdeutschem Luftverkehr werden alle Luftverbindungen innerhalb der BR-Deutschland verstanden.

nienflugverkehr, ausgeschöpft werden. Die im März 1987 erfolgte Einigung der zwölf Verkehrsminister der EG auf Discount-Tarife für bestimmte Flugleistungen bestätigt leider die geringen politischen Chancen einer vernünftigen europäischen Lösung. Was heute für rational handelnde (Monopol-)Unternehmen, die bei ihren Angeboten starken zeitlichen Nachfrageschwankungen ausgesetzt sind, eine Selbstverständlichkeit ist (zeitliche Preisdifferenzierung) und darüber hinaus zu einer Schonung volkswirtschaftlicher Ressourcen führt (wie eine Spitzenlastpreisbildung - peak load pricing), wird nach den neuesten Beschlüssen nicht nur von den Verkehrsministern, sondern auch von den Medien als "..Start zu einem liberalisierten EG-Luftverkehrsmarkt..."[810] gewertet. Der durch diese Beschlüsse auf höchster Ebene vollzogene Schritt wäre ohne die Kartelle in der europäischen Luftfahrt - mit Absprachen[811] über Kapazitäten und Tarife - schon viel früher gemacht worden; denn "...die Billigtarife sollen den Luftverkehrsgesellschaften helfen, in der verkehrsschwachen Zeit ihre Flugzeuge besser auszulasten. Die exakte Bestimmung der 'verkehrsarmen Zeit' steht jedoch noch aus."[812] Daher soll im folgenden auf die Situation in der BR-Deutschland eingegangen werden,[813] die ungleich weniger kompetitiv als der europäische Luftverkehrsmarkt ist.

---

[810] EG-Verkehrsminister erzielen Durchbruch : Verständigung auf billigere Flugtarife - Beim Güterverkehr weiterhin uneins. In: SZ Nr. 70, vom 25. März 1987, S. 11

[811] Die Absprachen unter den europäischen Luftverkehrsgesellschaften gehen so weit, "...daß sich die Linien die Zahl der Flüge einfach teilen und die Einnahmen in einen Pool werfen. Am Jahresende wird bei Gewinnen und Verlusten einfach halbe-halbe gemacht. Unliebsame Wettbewerber bleiben auf diese Weise praktisch ausgeschlossen. Die Fluggesellschaften - auch die Lufthansa - begründen dieses Verfahren geschickt mit dem Interesse des Kunden. Das Verfahren gewährleiste die Sicherheit des Fluggeräts...", BÜSCHEMANN, Karl-Heinz ; HANKE, Thomas: Angst vor dem freien Fall : die EG attackiert die Preispolitik der Luftfahrtgesellschaften. In: Die Zeit, Nr. 14, vom 27. März 1987; S. 30

[812] Billigtarife auf Europas Flugstrecken geplant : EG-Verkehrsminister weitgehend einig / Nachlaß um bis zu 55 Prozent / Entscheidung im Juni? In: FAZ vom 25. März 1987, S. 13

[813] Auf den Flugmärkten innerhalb der EG besteht bei genauerer Betrachtung weitaus mehr Wettbewerb als innerhalb der BR-Deutschland. Die Regulierung dient lediglich dazu, die Märkte - ausgehend von den vorgeschriebenen Linientarifen (als einer Art von Höchst- bzw. Prohibitivpreisen) - spalten zu können. Durch die Vielzahl von Ausnahmen, für die der normale Linientarif keine Gültigkeit hat (inclusive tours, Charterflüge), wurde ein System geschaffen, das lediglich zur Verwirrung der Fluggäste und zu einer beispiellosen Verschwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen beiträgt.

Daher wäre es auf europäischer Ebene ausreichend, eine gesetzliche Antwort auf den status quo zu geben und in einem ersten Schritt denjenigen Gesellschaften, die ohnehin zu festen Zeiten bestimmte Strecken bedienen, mit Linienfluggesellschaften rechtlich gleichzustellen. Vgl. Angst vor der Linie / Interview mit Werner J. Huehn. In: WiWo 41 (1987), Nr. 11, S. 54 - 57

Die Marktstruktur im Linienflugverkehr der BR-Deutschland weist die Besonderheit auf, daß es sich bei der überwiegenden Mehrzahl der Märkte - trotz ihres potentiell kompetitiven Charakters - um staatlich geschützte Monopole handelt. Als einzige Wettbewerbsform ist ein gewisser Substitutionswettbewerb zum Straßen- und Bahnverkehr zu verzeichnen.[814] Ursache ist die restriktive Regulierungspolitik des Bundesministers für Verkehr (BMV), dessen Regulierungskompetenzen im Luftverkehrsgesetz (LuftVG)[815] geregelt sind.

Betrachtet man das Regulierungssystem, so fällt auf, daß die wichtigste im Linienflug tätige Luftverkehrsgesellschaft in staatlichem Mehrheitsbesitz ist. Dies führt dazu, daß die Lufthansa vom BMV bei allen wettbewerbsrelevanten Entscheidungen konsultiert wird, wodurch die wettbewerbspolitisch schizophrene Situation entstanden ist, daß der Monopolist selbst als faktische Regulierungsinstanz fungiert.[816] Neue Anbieter und Strecken wurden bisher nur zugelassen, sofern sie die Interessen der Lufthansa nicht tangierten.[817] So hatten im Jahre 1985 lediglich 2 der 25 regionalen Fluggesellschaften den Status einer Liniengesellschaft[818]; der Rest betrieb einen Bedarfsluftverkehr (zu festen Zeiten).[819]

Im Hinblick auf die Mängel, die im Luftverkehrsmarkt der BR-Deutschland deutlich zutage treten, sowie die Erfolge, welche die Entregulierungspolitik im Luftverkehrsmarkt der USA gebracht hat, sollen im folgenden Verbesserungsvorschläge vorgelegt werden, wodurch die monopolistische Marktstruktur im Interesse der Konsumenten in ein kompetitives Luftverkehrssystem umgewandelt werden könnte. Die folgenden Empfehlungen können dabei nur die Richtung der zu er-

---

[814] Vgl. IMMENGA, Ulrich: Wettbewerbsbeschränkungen auf staatlich gelenkten Märkten : Eine Untersuchung zur rechtlichen Stellung der Verkehrs-, Bank- und Versorgungswirtschaft in der Wettbewerbsordnung. Tübingen 1967, S. 111 ff.

[815] Vgl. BGBl I, 1981, S. 61 ff.

[816] Vgl. LUFTFAHRT : Verdeckte Karten. In: WiWo 40 (1986), Nr. 33, S. 109 - 111; 111

[817] Vgl. z.B. LUFTFAHRT : Verdeckte Karten..., a.a.O., S. 111

[818] "Die Größte unter den Kleinen ist die DLT. Doch so richtig gehört diese Firma gar nicht mehr zu den Mini-Fliegern: 40 Prozent des Unternehmens sind inzwischen Lufthansa-Eigentum", LUFTFAHRT : Einmaliges Erlebnis. In: Der Spiegel 39 (1985), Nr. 41, S. 66 - 68; 66

[819] Vgl. EICHHORN, Frank J.: Die Regionalflieger werden immer beliebter : Von Paderborn nach Hof geht es auch durch die Luft : Noch läßt die technische Ausstattung der Flughäfen Wünsche offen. In: SZ vom 4. Februar 1987, S. 9; vgl. auch LUFTFAHRT : Einmaliges Erlebnis..., a.a.O., S. 68

greifenden wettbewerbspolitischen Maßnahmen aufgezeigen, die im Falle ihrer Realisierung einer detaillierten Ausarbeitung bis zur Gesetzesreife bedürften:[820]

- Vollständige Privatisierung der Lufthansa und Verkauf der Beteiligungen an Regionalfluggesellschaften (Entflechtung);
- Zulassung aller Anbieter ohne Rücksicht auf die Kapitalgeber, wobei den Sicherheitsanforderungen durch das Luftfahrtbundesamt Rechnung zu tragen ist;
- keine Beschränkung bei der Genehmigung neuer Routen, sofern sie mit geräuscharmen und treibstoffsparenden Flugzeugen bedient werden;
- Subventionsverbot für Luftfahrtgesellschaften insbesondere auf Länderebene, da diese Subventionen nicht im öffentlichen Interesse, sondern nur im Interesse kleiner Gruppen vergeben werden und da sie den Wettbewerb unter den verschiedenen Luftfahrtgesellschaften verzerren;
- Konkretisierung des "öffentlichen Interesses", da aufgrund dieses unbestimmten Rechtsbegriffs eine Zulassung vom BMV versagt werden kann; die Interessen der Bundesbahn dürfen nur dort Berücksichtigung finden, wo es der Bundesbahn gelingt, zum Luftverkehr vergleichbare Verkehrsleistungen anzubieten;
- Übergang zu einer freien Preisbildung durch eine allmähliche Abschaffung (innerhalb von 5 Jahren) des Tarifgenehmigungsverfahrens beim Bundesverkehrsministerium und
- Verbot von Absprachen unter den Luftfahrtgesellschaften.

Die Marktergebnisse, welche bei Realisierung der vorgebrachten Vorschläge zu erzielen sind, dürften tendenziell mit denen des U.S.-amerikanischen Marktes nach der Entregulierung vergleichbar sein, wie sie in Abschnitt 3.2. beschrieben wurden.

4.2.2. Wettbewerbspolitische Empfehlungen für den Bankenbereich

Obgleich der U.S.-amerikanische Bankenbereich eine andere Struktur als der deutsche aufweist, können die Erfahrungen mit der Entregulierung - namentlich in einigen vergleichbaren Geschäftsbereichen - für Empfehlungen zur Effizienzsteigerung des deutschen Bankenmarktes herangezogen werden.

---

[820] Ähnlich auch SOLTWEDEL, Rüdiger, u.a.: Deregulierungspotentiale..., a.a.O., S. 270 ff.

Staatlich verordnete Höchstzinsen für das Passiv- und Aktivgeschäft der Banken wurden in der BR-Deutschland im Zuge der Aufhebung der Zinsverordnung bereits am 1. April 1967 abgeschafft. Dieser frühe Abschied von staatlichen Zinsreglementierungen könnte die Vermutung nahelegen, daß die Wettbewerbsintensität im deutschen Bankenbereich wesentlich höher ist als im U.S.-amerikanischen. Zieht man in das Kalkül noch mit ein, daß sich in der BR-Deutschland ein Universalbanksystem durchsetzen konnte, unter dem Banken aller Couleur als potentielle Konkurrenten zu betrachten sind, solange keine geographischen Marktzutrittsvorschriften (z.B. bei regional gebundenen Sparkassen) dagegen sprechen, so könnte sich diese Vermutung noch verstärken.

Intensiven Wettbewerb mag es zwar im Großkundengeschäft oder in einigen geographischen Regionen der BR-Deutschland auf bestimmten Gebieten der Universalbanken geben; für das Massengeschäft kann diese Vermutung jedoch nicht bestätigt werden,[821] obgleich gerade das Geschäft mit der sog. breiten Privatkundschaft für Wettbewerb besonders prädestiniert ist, wie die Erfahrungen in den USA zeigen. GERMANY/MORTON kommentieren die Wettbewerbssituation im deutschen Bankenbereich folgendermaßen:[822]

> "Germany provides a good example of the way a lack of strong outside competitive pressure has allowed banks to avoid paying market rates of interest on deposits. While large depositors at German banks have been able to receive market rates of interest because of the existence of alternatives such as the Euromark market, small depositors in general have received below-market interest rates. One reason is the relatively uncompetitive environment in which German banks operate...in general there are relatively few alternatives to small-denomination bank deposits in Germany."

Nimmt man den U.S.-amerikanischen Markt als Vergleichsmarkt, so dürfte die Hypothese, daß es im Massengeschäft der Banken mit den bundesrepublikanischen Verbrauchern keinen oder nur geringen Wettbewerb gibt, leicht zu untermauern sein.[823] Für den mangelnden Wettbewerb im Massengeschäft gibt es eine

---

821 Vgl. z.B. "Die stehen voll unter dem Geldhahn": Deutschlands Banken verdienen prächtig wie nie zuvor, die Kunden zahlen drauf. In: Der Spiegel 40 (1986), Nr. 26, S. 40 - 59; 47 ff.

822 GERMANY, J. David ; MORTON, John E.: Financial Innovation and Deregulation in Foreign Industrial Countries. In: FRBull Oktober 1985, S. 743 - 753; 746

823 So wurden in den USA durch den starken Wettbewerb zwischen kleinen und großen Instituten sowie zwischen den Geschäftsbanken und investment banks Finanzinstrumente wie NOW accounts oder Money Market Mutual Funds geschaffen, von denen deutsche Bankkunden im Hinblick auf den damit verbundenen Service und die Einlagenzinsen nur träumen können, vgl. Abschnitt 3.3.; ein weiteres Indiz für eine geringe Wettbewerbsintensität im Massengeschäft dürfte die Zahl instal-

Reihe von Gründen, die einerseits in den wettbewerbsrechtlichen Privilegien der Banken und andererseits in der Mentalität deutscher Bankkunden zu suchen sind. Auf diese Gründe und auf die damit verbundenen Mängel im Bankensystem soll im folgenden näher eingegangen werden. Im Anschluß daran sollen Vorschläge unterbreitet werden, die dazu geeignet sind, den Bankenbereich dem wettbewerblichen Ordnungssystem der BR-Deutschland wieder ein Stück näher zu bringen.

Neben der Bundesbank, welche die Geschäftsmöglichkeiten der Banken aufgrund währungspolitischer Ziele zu beeinflussen vermag, gibt es auch im Bankensystem der BR-Deutschland eine spezielle Regulierungsbehörde, die - ähnlich der Entwicklung in den USA - in den frühen 30-er Jahren ins Leben gerufen worden ist.[824] Ziele der Bankenaufsicht sind nach § 6 Abs. 2 des Gesetzes über das Kreditwesen (KWG) der Erhalt der Funktionsfähigkeit des Kreditwesens und der Gläubigerschutz. Das KWG enthält u.a. eine Reihe ökonomischer Regulierungsvorschriften, die von Marktzutrittsbeschränkungen bis zu Maßnahmen zur präventiven Risikobegrenzung des Bankengeschäfts reichen. Eine wettbewerbspolitisch umstrittene Sonderregelung für den Bankenbereich enthält der Paragraph 102 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Er stellt die Banken vom allgemeinen Kartellverbot frei.[825] Ein wesentlicher Teil der wettbewerbspolitischen Problematik, die hinter dieser Regelung steckt, soll durch folgendes Zitat verdeutlicht werden:[826]

---

lierter Geldautomaten sein: hier lag die BR-Deutschland im Vergleich mit den USA, Japan und anderen europäischen Staaten mit 32 Geräten pro Million Einwohner am Ende der Skala. Vgl. Bankautomation in den USA : Bares bringt es. In: WiWo 39 (1985), Nr. 50, S. 122 - 126; 124

[824] Zum Bankensystem in der BR-Deutschland vgl. OBST, Georg ; HINTNER, Otto: Geld-, Bank- und Börsenwesen : Ein Handbuch. Hrsg. von Norbert Kloten und Johann Heinrich von Stein, 37. völlig neu gestaltete Aufl., Stuttgart 1980, S. 109 ff.

[825] Die Kartellverbotsfreistellung der Banken beschreibt KUPITZ, Rolf: Die Kreditwirtschaft als wettbewerbspolitischer Ausnahmebereich..., a.a.O., S. 34, sehr treffend: "§ 102 Absatz 1 GWB stellt Kreditinstitute von der Anwendung der §§ 1, 15 und 38 Absatz 1 Nr. 11 GWB grundsätzlich frei; § 1 GWB erklärt Kartellverträge und -beschlüsse für unwirksam, § 15 verbietet Verträge zur Beschränkung der Gestaltung von Preisen oder Geschäftsbedingungen gegenüber Dritten, und durch das Erwähnen von § 38 Absatz 1 Nr. 11 GWB wird klargestellt, daß sich § 102 GWB nicht nur auf Verträge, sondern auch auf Verbandsempfehlungen bezieht. Alle übrigen Vorschriften des GWB besitzen auch für die Kreditwirtschaft Gültigkeit, es sei denn, sie setzen die §§ 1 bzw. 15 GWB begrifflich voraus, wie dies etwa bei den §§ 2 - 8 und 16 - 17 GWB der Fall ist."

[826] "Die stehen voll unter dem Geldhahn"..., a.a.O., S. 40 - 59; 47 ff.; vgl. auch LIEPMANN, Peter: Bankenverhalten und Bankenregulierung : Ein Beitrag zu einigen ungelösten Problemen der Geldverfassung. Berlin 1980 (Untersuchungen über das Spar-, Giro- und Kreditwesen; Bd. 105), S. 29 f., und die dort angegebene Literatur.

"Nach dem Ende der staatlichen Zinsbindung im Jahre 1967 gaben denn auch die Verbände des Kreditwesens bis 1973 regelmäßig Zinsempfehlungen für ihre Mitglieder ab. Als das Kartellamt schließlich die rechtliche Begründung dieser Preisabsprachen anzweifelte, verzichteten die Verbände aus taktischen Erwägungen auf die lange geübte Praxis. Seither suchen die Verbandsmitglieder Übereinstimmung auf anderen Wegen."

Der im Hinblick auf das Massengeschäft fehlende "spirit of competition" der Banken führte dazu, daß die Einlagenzinsen - vornehmlich bei kleineren Beträgen - zu niedrig und die Kreditzinsen zu hoch angesetzt werden.[827] An dieser Stelle drängt sich ein Vergleich[828] zur Situation in den USA auf: dort führt heute ein durchschnittlicher Sparer ein NOW account, über das er seinen Zahlungsverkehr abwickelt; darüber hinaus verfügt er über eine Scheckkarte mit Zugriff auf Geldautomaten im ganzen Land und erhält Habenzinsen, die ab einem gewissen positiven Kontostand mit denen von Geldmarktpapieren annähernd vergleichbar sind.

Die Frage, woran es liegen mag, daß das Sparbuch mit gesetzlicher Kündigungsfrist für die deutschen Sparer an Attraktivität nicht verloren hat,[829] dürfte wohl an den fehlenden Alternativen zu dieser Sparform liegen oder an der Art und Weise der Beratung, welche die deutschen Sparer individuell durch ihre Hausbank erfahren. Ein weiteres Feld, auf dem die Banken fehlendes Wettbewerbsverhalten sehr deutlich an den Tag legen, sind die Girokonten, die für jeden Normalbürger mittlerweile obligatorisch sind. Sie zeichnen sich einerseits durch geringe bzw. gegen Null strebende Habenzinsen und andererseits durch hohe (mehrwertsteuerfreie) Gebühren für alle Arten von gewünschten oder unerwünschten Serviceleistungen aus.[830]

---

[827] So wurden die Spareinlagen mit gesetzlicher Kündigungsfrist im Januar 1987 durchschnittlich mit 2,5 Prozent verzinst (Streubreite 2,25 - 3 Prozent), während der durchschnittliche Zinssatz für Ratenkredite 9,8 Prozent betrug (Streubreite 8,8 - 12,16 Prozent), obgleich der Diskontsatz der Deutschen Bundesbank seit fast einem Jahr auf 3,5 Prozent festgeschrieben war. Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 39 (1987), Nr. 2, S. 52*

[828] Im Anschluß an eine vergleichende Studie zwischen den USA und der BR-Deutschland kommt SANDROCK, Otto: "Deregulation", Freiheit, Wettbewerb und Sicherheit : Schwerpunkte der wirtschaftsrechtlichen Entwicklung in den letzten zehn Jahren. In: ZVglRWiss 84 (1985), S. 289 - 324; 299, zu dem Ergebnis, "...daß der Wettbewerb innerhalb des US-amerikanischen Bankensektors den Wettbewerb unter den deutschen Kreditinstituten inzwischen nicht nur eingeholt, sondern weit überholt haben dürfte und daß die neueren US-amerikanischen bankenaufsichtsrechtlichen Regelungen bei dieser Entwicklung Pate gestanden haben."

[829] vgl. z.B. Zinsen : Die Leute lernen rechnen. In: WiWo 41 (1987), Nr. 13, S. 120 - 121

[830] Ein Grund für die vergleichsweise technikfeindliche Einstellung deutscher Banker könnte in ihrem steuersystematisch nur schwer zu rechtfertigenden Umsatzsteuer-Privileg liegen, da

Wettbewerb besteht im Massengeschäft - wenn überhaupt - nur in Form von Substitutionswettbewerb mit Versicherungen und Bausparkassen sowie in Form eines gedämpften (ineffizienten) Nichtpreiswettbewerbs.[831] Da aber die Verflechtungen der Banken mit anderen Branchen immer deutlicher zutage treten, wird sich für die deutsche Privatkundschaft ohne grundlegende Reformen an der bisherigen Situation wenig ändern.

Im folgenden sollen daher einige Vorschläge unterbreitet werden, die dazu geeignet erscheinen, die Marktstruktur und damit die Marktergebnisse im Bankenbereich für die Privatkunden zu verbessern:[832]

- Öffnung der Märkte für ausländische Versicherungsunternehmen als Konkurrenz zu den deutschen "Allfinanzkonzernen";
- ersatzlose Streichung des § 102 GWB;
- Abschaffung der für den Vertrauensschutz unnötigen und für die Wettbewerbstransparenz schädlichen §§ 26 a und 26 b KWG;
- Erleichterung der Marktzutrittsmöglichkeiten für kleinere Kreditinstitute durch Modifizierung des sog. Vier-Augen-Prinzips (zwei Geschäftsführer) und eine Senkung der Eigenkapitalanforderungen von 6 auf 2 Millionen DM.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Belebung des Wettbewerbs stehen auch nicht in einem Konflikt zu dem vielfach beschworenen Ziel der Einlagensicherheit, da der Schutz der Sparer und Einleger durch den obligatorischen Beitritt zu einem Einlagensicherungsfonds auch ohne die derzeitigen Wettbewerbsbeschränkungen gewährleistet werden könnte. Im übrigen konnte in den USA und in der BR-Deutschland empirisch nachgewiesen werden, daß die Mehrzahl der Bankzusammenbrüche auf personelles Fehlverhalten bzw. kriminelle Handlungen des

---

Vorsteuern auf kapitalintensive technische Einrichtungen gegen Steuerschulden nicht aufgerechnet werden können; ein weiteres Argument zur Untermauerung der Technikfeindlichkeit deutscher Banken, das im Hinblick auf die Einführung intelligenter Geldkarten Gültigkeit haben dürfte, soll mit folgendem Zitat verdeutlicht werden: "Die größte Bremse beim Vormarsch der intelligenten Geldkarten sind jedoch die Banker. Sie müssen befürchten, daß der Geldumschlag durch das Hilfsmittel Elektronik immer schneller, der zinsbringende Bodensatz der Kundenkonten dabei immer kleiner wird." Die Smart Card kommt : Ein eingeschweißter Mikrochip macht die Scheck-Karte zu einem universellen Zahlungsmittel. Doch die Banken fürchten um ihre Zinsgewinne. In: highTech 0 (1986), S. 74 - 76; 76

831 Vgl. auch GEIGANT, Friedrich: Banken. In: OBERENDER, Peter (Hrsg.): Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland : Branchenstudien zur deutschen Volkswirtschaft. München 1984, S. 537 - 576; 561 f.

832 Ähnlich auch SOLTWEDEL, Rüdiger, u.a.: Deregulierungspotentiale..., a.a.O., S. 83 f.

Managements zurückzuführen ist.[833] Der durch Bankzusammenbrüche mögliche Schaden für die Einleger und die gesamte Volkswirtschaft kann - wie die bisherigen Erfahrungen zeigen - nicht durch intensive ökonomische Regulierung, sondern am ehesten durch den Ausleseprozeß des Wettbewerbs so gering wie möglich gehalten werden.

[833] Vgl. Abschnitt 3.3.5.4. sowie STEIN von, Johann H.: Insolvenzen Privater Banken und ihre Ursachen. München 1969 (Schriftenreihe der Wilhelm-Rieger-Gesellschaft e.V.; Bd. 4), S. 215 ff.; die neueren Fälle Herstatt und SMH-Bank bestätigen die bisherigen Forschungsergebnisse ebenfalls; vgl. auch SCHMID, Niklaus: Banken zwischen Legalität und Kriminalität : Zur Wirtschaftskriminalität im Bankwesen. Heidelberg 1980 (Kriminalistik - Wissenschaft & Praxis; Bd. 9)

Verzeichnis der zitierten amerikanischen Entscheidungen

Brown Shoe Co. vs. United States, 370 U.S. 294 (1962)
Munn vs. Illinois, 94 U.S. 113 (1877)
Philadelphia National Bank vs. United States, 374 U.S. 321 (1963)
Phillipsburg National Bank and Trust vs. United States, 399 U.S. 35O (197O)
U.S. League of Savings Associations vs. DIDC u.a., Civil Action 81-1666, U.S. District Court for the District of Columbia (1981)

LITERATURVERZEICHNIS

ABBOTT, Lawrence: Qualität und Wettbewerb. München und Berlin 1958

ADAMS, John A.: Money Market Mutual Funds: Has Glass-Steagall Been Cracked. In: BLJ 99 (1982), Nr. 1, S. 4 - 54

ADAMS, Walter (Hrsg.): The structure of American industry. 5. Aufl., New York und London 1977

ALHADEFF, David A.: A Reconsideration on Bank Entry. In: QJE 76 (1962), Nr. 2, S. 246 - 263

AMERICAN BANKERS ASSOCIATION: Banking Terminologie. 2. Aufl., Washington, D.C. 1982

AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY RESEARCH (Hrsg.): Air Transportation Regulatory Reform. Washington, D.C. 1978

Angst vor der Linie / Interview mit Werner J. Huehn. In: WiWo 41 (1987), Nr. 11, S. 54 - 57

APILADO, Vincent P. ; BENSTON, George J. ; DAVIS, Jeffrey u.a.: Interstate Bank Expansion: Market Forces and Competitive Realities. The Report of the Florida Interstate Banking Study Group. Tallahassee 1984

AREEDA, Phillip ; TURNER, Donald F.: Predatory Pricing and Related Practices under Section 2 of the Sherman Act, In: Harvard L. R. 88 (1975), S. 697 - 733

ARNDT, Helmut: Anpassung und Gleichgewicht am Markt. In: JfNSt 17O (1958), S. 217 - 286

ARNDT, Helmut: Schöpferischer Wettbewerb und klassenlose Gesellschaft : zugleich ein Beitrag zur Preis- und Beschäftigungslehre, Berlin 1952 (Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 2)

ARROW, Kenneth J.: Political and Economic Evaluation of Social Effects and Externalities. In: MARGOLIS, Julius (Hrsg.): The Analysis of Public Output, N.Y. 197O, S. 1 - 23

AUSLÄNDISCHE VERSICHERUNGEN : Fatale Konsequenzen. In: WiWo 41 (1987), Nr. 20, S. 165 - 171

AUSTIN, Douglas V.: The Evolution of Commercial Bank Merger Antitrust Law. In: TBL 36 (1981), Nr. 1, S. 297 - 396

AVERCH, Harvey ; JOHNSON, Leland L.: Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint. In: AER 52 (1962), S. 1052 - 1069

AYERS, Jeffrey D. ; JONES, Gary L.: Regional Banking-A Viable Alternative? An Empirical Study. In: JCL 9 (1984), Nr. 4, S. 815 - 899

BAILEY, Elisabeth E.: Innovation and Regulation. In: J. of Public Economics 3 (1974), S. 285 - 295

BAILEY, Elisabeth ; GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Deregulating the Airlines. Cambridge, Mass. und London 1985 (MIT Press series on regulation of economic activity; 10)

BAILEY, Elizabeth E. ; GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Deregulating the Airlines: An Economic Analyses. Herausgegeben vom U.S. Civil Aeronautics Board, Washington, D.C. 1983

BAIN, Joe S.: Barriers to New Competition: Their Character and Consequences in Manufacturing Industries. Cambridge, Mass. 1956

BAIN, Joe S.: Industrial Organization. 2. Aufl. New York u.a. 1968

BALDWIN, John R.: The Regulatory Agency and the Public Corporation : The Canadian Air Transport Industry. Cambridge, Mass. 1975

BALL, Howard: Controlling Regulatory Sprawl : Presidential Strategies from Nixon to Reagan. 1. Aufl., Westport, Conn. und London 1984

BALLES, John J.: The Federal Reserve : The Role of Reserve Banks. In: JMCB 16 (1984), Nr. 1, S. 110 - 117

BALTENSPERGER, Ernst: Economies of Scale, Firm Size, and Concentration in Banking. In: JMCB 4 (1972), S. 466 - 488

BANK ADMINISTRATION INSTITUTE (Hrsg.): The Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act of 1980 : An Analysis and Interpretation. Park Ridge, Ill. 1981

Bankautomation in den USA : Bares bringt es. In: WiWo 39 (1985), Nr. 50, S. 122 - 126

BANKEN : Die Giganten kommen. In: WiWo 41 (1987), Nr. 26, S. 122 - 128

BARNES, Irston R.: The Economics of Public Utility Regulation. New York 1942

BARRY, Brian M.: Neue Politische Ökonomie : Ökonomische und Soziologische Demokratie / SEYDA, Horst (Übers.), Frankfurt am Main und New York 1975

BARTLING, Hartwig: Wettbewerbliche Ausnahmebereiche : Rechtfertigung und Identifizierung. In: FELDSIEPER, Manfred ; GROSS, Richard (Hrsg.): Wirtschaftspolitik in weltoffener Wirtschaft / Festschrift für R. Meimberg. Berlin 1983, S. 325 - 346

BAUMOL, William J. ; BAILEY, Elisabeth E. ; WILLIG, Robert D.: Weak Invisible Hand Theorems on the Sustainability of Multiproduct Natural Monopoly. In: AER 67 (1977), Nr. 3, S. 35O - 365

BAUMOL, William J. ; PANZAR, John C. ; WILLIG, Robert D.: Contestable Markets and The Theory of Industry Structure. New York u.a. 1982

BAUMOL, William J.: On the Proper Cost Test for Natural Monopoly in a Multiproduct Industry. In: AER 67 (1977), Nr. 5, S. 8O9 - 822

BAUMOL, William, J. ; WILLIG, Robert D.: Fixed Costs, Entry Barriers, and Sustainability of Monopoly. In: QJE 96 (1981), S. 4O5 - 431

BEANE, Jerry L.: The Antitrust Implications of Airline Deregulation. In: JALC 45 (1980), S. 1001 - 1026

BENSTON, George J.: Discussion of the Hunt Commission Report. In: JMCB 4 (1982), S. 985 - 989

BENSTON, George J. ; HANWECK, Gerald A. ; HUMPHREY, David B.: Scale Economies in Banking : A Restructuring and Reassessment. In: JMCB 14 (1982), Nr. 4, S. 435 - 456

BERNSTEIN, Marver H.: Regulating Business by Independent Commission. Westport, Conn. 1977 (Nachdruck der Auflage Princeton, N.J. 1955)

BETTAUER, Raija H.: Joint EFT Investments and Bank Service Corporations. In: BLJ 98 (1981), Nr. 5, S. 432 - 448

BIEDERMAN, Paul: The U.S. Airline Inustry : End of an Era. New York 1982 (Praeger studies in select basic industries)

Billigtarife auf Europas Flugstrecken geplant : EG-Verkehrsminister weitgehend einig / Nachlaß um bis zu 55 Prozent / Entscheidung im Juni? In: FAZ vom 25. März 1987, S. 13

BLEEKE, Joel: Deregulation: Riding the Rapids. In: Business Horizons 3 (1983), S. 15 - 25

BLEIER, Michael E. ; EISENBEIS, Robert A.: Commercial Banking as the "Line of Commerce" and the Role of Thrifts. In: 98 BLJ (1981), Nr. 4, S. 374 - 386

BOADWAY, Robin W. ; WILDASIN, David E.: Public Sector Economics. 2. Aufl., Boston und Toronto 1984

BONBRIGHT, James C.: Principles of Public Utility Rates. New York 1961

BRAEUTIGAM, Ronald: An Examination of Regulation in the Natural Gas Industry. In: U.S. Senate ; COMMITTEE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS: Study on Federal Regulation, Washington, D.C. 1978 (Anhang zu Bd. VI, Framework for Regulation, 96th Congress, 1st Session) S. 657 - 729

BRANDT, Ulrich: Wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche : Probleme ihrer Identifizierung und Gestaltung. Frankfurt am Main, Bern u.a. 1977 (Europäische Hochschulschriften: Reihe V, Volks- und Betriebswirtschaft; Bd. 183)

BRAULKE, Michael: Contestable Markets - Wettbewerbskonzept mit Zukunft? In: WuW 12 (1983), S. 945 - 954

BREYER, Stephen: Reforming Regulation. In: Tulane L.R. 59 (1984), Nr. 1, S. 4 - 23

BREYER, Stephen G.: Mismatch: "Excessive Competition": The Example of Airlines. In: FEINBERG, Kenneth R. (Hrsg.) Deregulation of the Transportation Industry. New York 1981, (Commercial Law and Practice, Nr. 255), S. 11 - 62

BREYER, Stephen G.: Regulation and its Reform. Cambridge, Mass. und London 1982

BREYER, Stephen G. ; STEIN, Leonhard: Airline Deregulation: The Anatomy of Reform. In: POOLE, Jr., Robert W. (Hrsg.): Instead of Regulation : Alternatives to Federal Regulatory Agencies. Lexington, Mass. und Toronto 1982, S. 1 - 41

BREYER, Stephen G. ; STEWART Richard B.: Administrative Law and Regulatory Policy. 3. Aufl., Boston und Toronto 1979

BROCK, Gerald W.: The Telecommunications Industry : The Dynamics of Market Structure. Cambridge, Mass. und London 1981 (Harvard Economic Studies, Bd. 151)

BROWN, Anthony E.: The Politics of Deregulating the Civil Aviation Industry. Diss., University of Tennessee, Knoxville 1982

BUCHANAN, James M. ; TULLOCK, Gordon: The Calculus of Consent : Logical Foundations of Constitutional Democracy. 5. Aufl., Ann Arbor 1974

BUCK, Solon J.: The Granger Movement. Cambridge, Mass. 1913 (Harvard Historical Studies; Bd. XIX)

CALLISON, James W.: Airline Deregulation - Only Partially a Hoax: The Current Status of the Airline Deregulation Movement. In: JALC 45 (1980), S. 961 - 1000

CALVANI, Terry ; LYNCH, James M.: Predatory Pricing under the Robinson-Patman and Sherman Acts: An Introduction. In: ALJ 51 (1982), Nr. 3, S. 375 - 4OO

CARR, Ronald G.: The Taxes of Regulation. Before the Allegheny Bar Association, Pittsburg, Pa., October 1, 1981 (Paper des DoJ)

CARRON, Andrew S.: The Rescue of the Thrift Industry. Washington, D.C. 1983 (Studies in the Regulation of Economic Activity, Brookings Institution)

CARRON, Andrew S.: The Plight of the Thrift Institutions. Washington, D.C. 1982 (Studies in the Regulation of Economic Activity, Brookings Institution)

CATHCART, Charles D.: Money, Credit, and Economic Activity. 1. Aufl., Homewood, Ill. und Ontario 1982

CAVES, Richard E.: Air Transport and its Regulators : An Industry Study. Cambridge, Mass. 1962

CAVES, Richard E. ; PORTER, Michael E.: From Entry Barriers to Mobility Barriers: Conjectural Decisions and Contrived Deterrence to New Competition. In: QJE 91 (1977), Nr. 1, S. 241 - 261

CHAMBER OF COMMERCE OF THE UNITED STATES, COUNCIL ON TRENDS AND PERSPECTIVE (Hrsg.): Government Regulation of Business: Its Growth, Impact, and Future. Washington, D.C. 1979

CHAMNESS, Robert P.: The Garn-St Germain Depository Institutions Act of 1982 : A Complete Reference For Bankers. Herausgegeben vom BANK ADMINISTRATION INSTITUTE, Rolling Meadows, Ill. 1983

CHANDLER, Lester V. ; DWIGHT M. J.: Regulating the Regulators: A Review of the FINE Regulatory Reforms. In: JMCB 9 (1977), S. 619 - 635

CHANDLER, Lester V.: Electronic Funds Transfer Systems: Issues Relating to State and Federal Regulation of Commercial Banks. In: LAPIDUS, Leonhard u.a.: State..., a.a.O., S. 227 - 270

CHANDLER, Lester V.: The Economics of Money and Banking. 8. Aufl., New York u.a. 1981

CHEUNG, Steven N. S.: The Myth of Social Cost : A critique of welfare economics and the implications for public policy. 1. Aufl., Lancing, Sussex 1978

CLARK, Mathew ; SAUNDERS, Anthony: Judical Interpretation of Glass-Steagall: The Need for Legislative Action. In: BLJ 97 (1980), Nr. 8, S. 721 - 740

CLARK, Timothy B. ; KOSTERS, Marvin H. ; MILLER III, James C.: Reforming Regulation. Washington, D.C. und London 1980

CLARKSON, Kenneth W. ; MURIS, Timothy J.: Commission performance, incentives, and behavior. In: CLARKSON, Kenneth W. ; MURIS, Timothy J. (Hrsg.): The Federal Trade Commission since 197O : Economic Regulation and Bureaucratic Behavior. 1. Aufl. Cambridge, Mass. u.a. 1981

COASE, Ronald H.: The Problem of Social Cost. In: JLE 3 (1960), S. 1 - 44

COMPTROLLER GENERAL, GENERAL ACCOUNTING OFFICE: Report To The Congress of the United States : Bank Merger Process Should Be Modernized And Simplified. Washington, D.C. 1982

CONCORDAN, William J. ; KARELS, Gordon V.: Rent-seeking behavior in the long-run. In: PC 46 (1985), Nr. 3, S. 227 - 246

COOKE, Thornton: Four Years more of Deposit Guaranty. In: QJE 28 (1914), S. 69 - 114

COOPER, Kerry ; FRASER, Donald R.: Banking Deregulation and the New Competition in Financial Services. Cambridge, Mass. 1984

CORDES, Joseph J. ; GOLDFARB, Robert S. ; JOHNSON, Richard L.: Normative and Positive Aspects of Job Loss Compensation for Airline Employees. Economic Policy Office Discussion Paper, herausg. vom U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, ANTITRUST DIVISION, Washington, D.C. 1985

COX, Jr., Albert H.: Regulation of Interest Rates on Bank Deposits. Michigan 1966 (Michigan Business Studies, Bd. XVII), S. 1 - 76

COX, Helmut ; JENS, Uwe ; MARKERT, Kurt (Hrsg.): Handbuch des Wettbewerbs : Wettbewerbstheorie, Wettbewerbspolitik, Wettbewerbsrecht. München 1981

COYNE, Colleen A.: Deregulation of the Banking Industry in the 198O's. In: West Virginia L.R. 86 (1983), S. 189 - 226

CRAIN, William M. ; EKELUND Jr., Robert B.: Chadwick and Demsetz on Competition and Regulation. In: JLE 19 (1976), Nr. 1, S. 149 - 162

CRANDALL, Robert W.: Twilight of Deregulation. In: TBB 18 (1982), Nr. 3, S. 1 - 5

CRANE, Dwight B. ; RILEY, Michael J.: NOW Accounts. Lexington, Mass. 1978

CUSHMAN, Robert E.: The Independent Regulatory Commissions. New York, London, Toronto 1941

DAGGET, Stuart: Recent Railroad Failures and Reorganizations. In: QJE 32 (1918), S. 446 - 486

DAVIES, Ronald E.: Airlines of the United States since 1914. 2. Aufl., Washington, D.C. 1982

DAVIS, Otto A. ; KAMIEN, Morton I.: Externalities, Information and Alternative Collective Action. In: HAVEMANN, Robert H. ; MARGOLIS, Julius (Hrsg.): Public Expenditure and Policy Analysis. 2. Aufl., Boston u.a. 1977, S. 82 - 1O4

DAVIS, Richard G.: The Recent Performance of the Commercial Banking Industry. In: Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review, 11 (1986), Nr. 2, S. 1 - 11

DEAN, Jr., John C.: Retail Banking : Franchising and Banking. In: TBM 168 (1985), Nr. 6, S. 58 - 64

DEARING, Charles L. ; OWEN, Wilfred: National Transportation Policy. Washington, D.C. 1949 (Brookings Institution)

DEMPSEY, William H.: Antitrust and Deregulation: A Railroad Perspective. In: ALJ 5O (198O), Nr. 2, S. 363 - 38O

DEMSETZ, Harold: The Exchange and Enforcement of Property Rights. In: JLE 7 (1964), S. 11 - 26

DEMSETZ, Harold: Why Regulate Utilities. In: JLE 11 (1968), Nr. 2, S. 55 - 66

Die Smart Card kommt : Ein eingeschweißter Mikrochip macht die Scheck-Karte zu einem universellen Zahlungsmittel. Doch die Banken fürchten um ihre Zinsgewinne. In: highTech 0 (1986), S. 74 - 76

"Die stehen voll unter dem Geldhahn" : Deutschlands Banken verdienen prächtig wie nie zuvor, die Kunden zahlen drauf. In: Der Spiegel 40 (1986), Nr. 26, S. 40 - 59

DINCE, Robert, R. ; VERBRUGGE, James A.: Regulatory Methods of Dealing With Capital Erosion in the Thrifts. In: TBM 165 (1982), Nr. 5, S. 38 - 44

DOUGLAS, George W. ; MILLER III, James C.: Economic Regulation of Domestic Air Transport: Theory and Policy. Washington, D.C. 1974 (Studies in the Regulation of Economic Activity)

DOWNS, Anthony: Inside Bureaucracy. Boston 1967

DOWNS, Anthony: Ökonomische Theorie der Demokratie/ WALENTIK, Leonhard (Übers.), Tübingen 1968

30 Jahre Haft. In: SZ Nr. 150 vom 4. Juli 1986, S. 14

DUIGNAN, Peter ; RABUSHKA, Alvin (Hrsg.): The United States in the 1980s. Stanford 1980DUNN, Jeffrey D.: Expansion of National Bank Powers: Regulatory and Judicial Precedent Under the National Bank Act, Glass-Steagall Act, and Bank Holding Company Act. In: Southwestern L.J. 36 (1982), Nr. 2, S. 765 - 792; 792

DUNNE, Gerald T.: Glass-Steagall Act-A History of its Legislative Origins and Regulatory Construction. In: BLJ 92 (1975), Nr. 1, S. 38 - 61

ECCLES, George S.: The Politics of Banking. HYMAN, Sidney (Hrsg.), University of Utah 1982

EDLES, Gary J. ; NELSON, Jerome (Hrsg.): Federal Regulatory Process: Agency Practices and Procedures. New York 1981

EG-Verkehrsminister erzielen Durchbruch : Verständigung auf billigere Flugtarife - Beim Güterverkehr weiterhin uneins. In: SZ Nr. 70, vom 25. März 1987, S. 11

EICHHORN, Frank J.: Die Regionalflieger werden immer beliebter : Von Paderborn nach Hof geht es auch durch die Luft : Noch läßt die technische Ausstattung der Flughäfen Wünsche offen. In: SZ vom 4. Februar 1987, S. 9

138 US-Banken erlitten Schiffbruch : Jedes zehnte Kreditinstitut hat finanzielle Schwierigkeiten. In: SZ vom 12. Januar 1987, S. 9

EISENBEIS, Robert A.: Regulation and Deregulation of Banking. In: TBM 164 (1981), Nr. 2, S. 25 - 33

ENDRESS, Achim: Am amerikanischen Himmel tobt ein gnadenloser Preiskampf. In: SZ vom 2. April 1986, Nr. 75, S. 11

ENGEN, Donald D.: Danger exist, but skies were never safer. In: USA TODAY/ International Edition, vom 3. Juni 1987, S. 8

EUCKEN, Walter: Grundsätze der Wirtschaftspolitik/ EUCKEN, Edith ; HENSEL, K. Paul (Hrsg.), 5. Aufl., Tübingen 1975 (Hand- und Lehrbücher aus dem Gebiet der Sozialwissenschaften; hrsg. von Edgar SALIN und Günther SCHMÖLDERS)

EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT ; OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET: Budget of the United States Government : Fiscal Year 1985. Washington, D.C. 1985

EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT ; OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET: Budget of the United States Government : Fiscal Year 1984. Washington, D.C. 1984

EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT ; OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET: Budget of the United States Government : Fiscal Year 1983. Washington, D.C. 1983

EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT ; OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET: Budget of the United States Government : Fiscal Year 1982. Washington, D.C. 1982

EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT ; OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET: Budget of the United States Government : Fiscal Year 1981. Washington, D.C. 1981

EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT ; OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET: Standard Industrial Classification Manual : 1972. Washington, D.C. 1981

EYNERN von, Gert: Das öffentlich gebundene Unternehmen. In: Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen 4 (1958), S. 1 - 59

FAULHABER, Gerald R.: Cross-Subsidization: Pricing in Public Enterprises. In: AER 65 (1975), S. 966 - 977

FEDERAL BANKING LAW REPORTER (CCH), Bd. 3

FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION: The First Fifty Years : A History of the FDIC 1933-1983. Washington, D.C. 1984

FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION (Hrsg.): 1983 Annual Report: 50 Years of Confidence. Washington, D.C. 1984

FEDERAL RESERVE BANK OF ST. LOUIS (Hrsg.): Financial Innovations : Their Impact on Monetary Policy and Financial Markets. Boston u.a. 1984

FEDERAL RESERVE BOARD ; FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION ; FEDERAL HOME LOAN BANK BOARD ; NATIONAL CREDIT UNION ADMINISTRATION ; COMPTROLLER OF THE CURRENCY: Reports to Congress under the Financial Regulation Simplification Act of 1980. Washington, D.C. 1981

FEDERAL HOME LOAN BANK OF SAN FRANCISCO (Hrsg.): Strategic Planning for Economic and Technological Change in the Financial Services Industry. Proceedings of the Eighth Annual Conference. San Francisco 1983

FEINBERG, Kenneth R. (Hrsg.) Deregulation of the Transportation Industry. New York 1981, (Commercial Law and Practice, Nr. 255)

FELDSIEPER, Manfred ; GROSS, Richard (Hrsg.): Wirtschaftspolitik in weltoffener Wirtschaft / Festschrift für R. Meimberg. Berlin 1983

FERGUSON, Allen R.: Deregulation : Accomplishments and Portents. In: CHAMBER OF COMMERCE OF THE UNITED STATES, COUNCIL ON TRENDS AND PERSPECTIVE (Hrsg.): Government Regulation of Business: Its Growth, Impact, and Future. Washington, D.C. 1979, S. 77 - 108

FINSINGER, Jörg: Zur Anatomie von wohlfahrtsoptimalen Preisen für öffentliche Unternehmen, die unter zunehmenden Skalenerträgen produzieren. In: ZgS 136 (198O), S. 136 - 160

FIORINA, Morris P.: Congress : Keystone of the Washington Establishment. New Haven und London 1977

FIORINA, Morris P.: Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process? In: PC 39 (1982), S. 33 - 66

FLUGSICHERHEIT IN DEN USA : Auf dem Schleudersitz. In: WiWo 40 (1986), Nr. 23, S. 88 - 90

FRAENKEL, Ernst: Das amerikanische Regierungssystem. Köln und Opladen 196O (Die Wissenschaft von der Politik; Bd. 5)

FRASER, Donald R.: Deregulation and Depository Institutions. In: TBM 166 (1983), Nr. 1, S. 34 - 39

FRASER, Donald R. ; KOLARI, James W.: The Future of Small Banks in a Deregulated Environment. Cambridge, Mass. 1985, S. 69 - 78

FREDERICK, John H.: Commercial Air Transportation. 4. Aufl., Homewood, Ill. 1955

FREIDEL, Frank: The Presidents of the United States of America. 9. Aufl., Washington, D.C. 1982

FREY, Bruno S.: Moderne Politische Ökonomie : Die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik. München und Zürich 1977

FRIARS, Eileen M. ; GREGOR, William T. ; REID, Lucile M.: Distribution: The New Competitive Weapon. In: TBM 168 (1985), Nr. 3, S. 45 - 52

FRIEDER, Larry A.: Legislating for Interstate Bank Expansion: Financial Deregulation and Public Policy. In: JCL 9 (1984), Nr. 4, S. 673 - 813

FRIEDMAN, Milton ; SCHWARZ, Anna J.: A Monetary History of the United States, 1867 - 1960. 5. Aufl., Princeton, N.J. 1971

FRIEDRICH, Carl J. (Hrsg.): The Public Interest. 3. Aufl. 1967

FROMM, Gary (Hrsg.): Studies in Public Regulation. Cambridge, Mass. und London 1981 (MIT Press Series on the Regulation of Economic Activity, Nr. 4)

GÄFGEN, Gerard (Hrsg.): Grundlagen der Wirtschaftspolitik. 2. Aufl., Köln und Berlin 1967 (Neue Wissenschaftliche Bibliothek 11, Wirtschaftswissenschaften)

GALLAGHER, Thomas S. ; FABER, M. Michele: Bank Acquisitions of Thrifts. In: TBM 169 (1986), Nr. 6, S. 15 - 25

GART, Alan: Banks, Thrifts, and Insurance Companies : Surviving the 1980s. Lexington, Mass. 1985

GEIGANT, Friedrich: Banken. In: OBERENDER, Peter (Hrsg.): Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland : Branchenstudien zur deutschen Volkswirtschaft. München 1984, S. 537 - 576

GELLHORN, Ernest ; PIERCE, Jr. Richard J.: Regulated Industries in a nutshell. St. Paul, Minn. 1982

GERMANY, J. David ; MORTON, John E.: Financial Innovation and Deregulation in Foreign Industrial Countries. In: FRBull Oktober 1985, S. 743 - 753

GLASCOFF, Jr. Donald G.: New Directions for the Thrift Industry. New York 1983 (Commercial Law and Practice, Course Handbook Series Nr. 31O)

GOLDBERG, Lawrence G. ; WHITE, Lawrence J. (Hrsg.): The Deregulation of the Banking and Securities Industries. Lexington, Mass. und Toronto 1979

GOLDBERG, Victor P.: Regulation and Administered Contracts. In: BJ 7 (1976), S. 426 - 448

GOLDWATER, Barry: The Coming Breakpoint. 1. Aufl., New York und London 1976

GOLEMBE, Carter H. ; HOLLAND, David S.: Federal Regulation of Banking 1983-84. Washington, D.C. 1983

GONDRING, Hanspeter: Interdependenzen zwischen Deregulation und den Veränderungen der US-Bankenstruktur. In: Die Bank, Heft 4 (1984), S. 169 - 178

GRAF, Gerhard: Probleme der Nachfragemacht öffentlicher Abnehmer : Unter besonderer Berücksichtigung der Vergabe fernmeldetechnischer Aufträge durch die Deutsche Bundespost. Frankfurt am Main 1981 (Europäische Hochschulschriften, Reihe V, Bd. 315)

GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Competition and Airlines : An Evaluation of Deregulation. Herausgegeben vom CAB, Office of Economic Analysis. Washington, D.C. 1982

GRAHAM, David R. ; KAPLAN, Daniel P.: Developments in the Deregulated Airline Industry. Herausgegeben vom CAB, Office of Economic Analysis. Washington, D.C. 1981

GREEN, Mark ; NADER, Ralph: Economic Regulation vs. Competition: Uncle Sam the Monopoly Man. In: YLJ 82 (1973), Nr. 5, S. 871 - 889

GRETSCHMANN, Klaus: Markt und Staat bei Adam Smith - Eine neue Antwort auf eine alte Frage? In: KAUFMANN, Franz-Xaver ; KRÜSSELBERG, Hans-Günther (Hrsg.): Markt, Staat und Solidarität bei Adam Smith. Frankfurt am Main und New York 1984, S. 114 - 134

Größtes Bankensterben in den USA seit 1933 : Bereits 100 Institute mußten in diesem Jahr Ihre Schalter schließen - 1400 Problemfälle. In: SZ Nr. 212 vom 15. Sept. 1986, S. 9

HADJIMICHALAKIS, Michael G.: The Federal Reserve, Money and Interest Rates : The Volcker Years and beyond. New York, Philadelphia und Eastborne 1984

HADLEY, Arthur T.: The Workings of the Interstate Commerce Law. In: QJE 2 (188O), S. 162 - 187

HAMBERG, Daniel: The U.S. Monetary System : Money, Banking, and Financial Markets. Boston und Toronto 1981

HAMILTON, Neil ; HAMILTON, Peter R.: Duopoly in the distribution of electricity: a policy failure. In AB 28 (1983), Nr. 2, S. 281 - 3O9

HARLAN, W. Glen: Airline Deregulation - Antitrust and Safety Considerations. In: Forum 14 (1979), Nr. 5, S. 1001 - 1031

HAVEMANN, Robert H. ; MARGOLIS, Julius (Hrsg.): Public Expenditure and Policy Analysis. 2. Aufl., Boston u.a. 1977

HAVENS, Arnold I. ; HEYMSFELD, David A: Small Community Air Service Under the Airline Deregulation Act of 1978. In: JALC 46 (1981), S. 641 - 686

HEBERT, Joseph L. (Hrsg.): Experiences in Zero-Base Budgeting. New York und Princeton 1977

HENDERSON, Nell: U.S. to Crack Down on Bank Fraud : New Program Designed to Improve Interagency Cooperation. In: TWP vom 3. April 1985, S. F3

HERDER-DORNEICH ; GROSER, Manfred: Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs. 1. Aufl., Göttingen 1977

HERDZINA, Klaus: Wettbewerbspolitik. Stuttgart 1984 (UTB für Wissenschaft : Uni Taschenbücher : 1294) (Grundwissen der Ökonomik : VWL)

HERDZINA, Klaus: Zur historischen Entwicklung der Wettbewerbstheorie. In: HERDZINA, Klaus (Hrsg.): Wettbewerbstheorie. Köln 1975 (Neue Wissenschaftliche Bibliothek), S. 15 - 28

HILLINGER, Claude ; HOLLER, Manfred J.: Zum Begriff der ökonomischen Theorie der Politik. In: HILLINGER, Claude ; HOLLER, Manfred J. (Hrsg.): Ökonomische Theorie der Politik : Eine Einführung. München 1979

HILTON, George W.: The Basic Behavior of Regulatory Commissions. In: AER 62 (1972), S. 47 - 54

HIRSHLEIFER, Jack: Comment. In: JLE 19 (1976), S. 241 - 244

HOPPMANN, Erich: Workable Competition als wettbewerbspolitisches Konzept. In: Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik : Theodor WESSELS zum 65. Geburtstag. Berlin 1967 (Quaestiones Oeconomicae; Bd. 1), S. 145 - 197

HOPPMANN, Erich: Zur ökonomischen Begründung von Ausnahmebereichen : Zugleich eine Bemerkung zum Diskussionsbeitrag von M. Tolksdorf "Hoppmanns neoklassische Wettbewerbstheorie als Grundlage der Wettbewerbspolitik". In: JfNSt 187 (1973), S. 161 - 169

HORVITZ, Paul M.: The Impact of Regulation of Financial Institutions on Competition, and the Allocation of Resources. In: U.S. CONGRESS ; JOINT ECONOMIC COMMITTEE: Special Study on Economic Change. Bd. 5, Government Regulation: Achieving Social and Economic Balance, 96th Congress, 2d Session, Washington, D.C. 198O, S. 225 - 256

HORWITZ, Sari: Phone, Banking Lifelines Sought For Nation's Poor : Minimal Services Called Essential In Today's Technological Society. In: TWP vom 1O. März 1985, S. G1 und G4

IANNI, Edmond M.: "Security" under the Glass-Steagall Act and the Federal Securities Acts of 1933 and 1934: The Direction of the Supreme Court's Analysis. In: BLJ 100 (1983), Nr. 1, S. 100 - 137

IMMENGA, Ulrich: Wettbewerbsbeschränkungen auf staatlich gelenkten Märkten : Eine Untersuchung zur rechtlichen Stellung der Verkehrs- Bank- und Versorgungswirtschaft in der Wettbewerbsordnung. Tübingen 1967

INGRAM, Susan: Recent Developments in Electronic Banking : The fast World of EFT is one of the most interesting areas in banking. In: TBM 168 (1985), Nr. 4, S. 50 - 59

JACOBSOHN David B. ; PETERSEN, Neal L. ; LONG, Benet E.: Federal Regulation of Banking: The Depository Institutions Act. Boston und New York 1984

JANKLOW, William J.: South Dakota and Financial Deregulation : South Dakota takes the lead in bank deregulation. In: TBM 168 (1985), Nr. 5, S. 32 - 34

JOHNSON, Eugene: The changing faces of your competition : Your rivals are looking more and more alike as they move aggressively into new areas. In: Credit Union Magazine 52 (1986), Nr. 1, S. 10 - 14

JOHNSON, Lucy: Route Exit Regulation Under the Airline Deregulation Act: The Impact of Fuel Cost and Availability. In: JALC 45 (1980), S. 1029 - 1057

JOHNSON, Richard L.: Entry Conditions in the Domestic Commercial Airline Industry Under Deregulation. Diss., George Washington University, Washington, D.C. 1982

JOHNSON, Robert W.: The New Competition. In: TBL 37 (1982), Nr. 4, S. 1363 - 1372

JONES, Eliot: Is Competition in Industry Ruinous. In: QJE 34 (192O), S. 473 - 519

JORDAN, William A.: Airline Regulation in America : Effects and Imperfections. Baltimore und London 1970

JORDAN, William A.: Civil Aeronautics Board (CAB). In: WHITNAH, Donald R. (Hrsg.): Government Agencies. Westport, Conn. und London 1983 (The Greenwood Encyclopedia of American Institutions, Nr. 7), S. 61 - 68

JOSKOW, Paul L. ; NOLL Roger C.: Regulation in Theory and Practice: An Overview. In: FROMM, Gary (Hrsg.): Studies in Public Regulation. Cambridge, Mass. und London 1981 (MIT Press Series on the Regulation of Economic Activity; Nr. 4), S. 1 - 65

JOSKOW, Paul L.: Inflation and Environmental Concern - Structural Change in the Process of Public Utility Price Regulation. In: JLE 17 (1974), S. 291 - 327

JOSKOW, Paul L.: Pricing Decisions of Regulated Firms : A Behavioral Approach. In: BJ 4 (1973), S. 118 - 14O

JOSKOW, Paul L.: The Determination of the Allowed Rate of Return in a Formal Regulatory Hearing. In BJ 3 (1972), S. 632 - 644

KAHN, Alfred E.: Applications of Economics to an Imperfect World. In: AER, Papers 69 (1979), Nr. 2, S. 1 -13

KAHN, Alfred E.: The Economics of Regulation: Principles and Institutions. New York u.a. 197O (Bd. 1 : Economic Principles)

KAHN, Alfred E.: The Economics of Regulation: Principles and Institutions. Santa Barbara u.a. 1971 (Bd. 2 : Institutional Issues)

KAISER, Joseph H.: Die Repräsentation organisierter Interessen. Berlin 1956

KANE, Edward J.: Impact of Regulation on Economic Behavior : Accelerating Inflation, Technological Innovation, and Decreasing Effectiveness of Banking Regulation. In: JF 36 (1981), Nr. 2, S. 355 - 367

KANE, Edward J.: Microeconomic and Macroeconomic Origins of Financial Innovation. In: FEDERAL RESERVE BANK OF ST. LOUIS (Hrsg.): Financial Innovations : Their Impact on Monetary Policy and Financial Markets. Boston u.a. 1984, S. 3 - 20

KANE, Edward J.: Technological and Regulatory Forces in the Developing Fusion of Financial-Services Competition. In: The Journal of Finance, Papers and Proceedings 39 (1984), Nr. 3, S. 759 - 772

KANTZENBACH, Erhard: Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs. 2. Aufl., Göttingen 1967 (Wirtschaftspolitische Studien 1)

KARMEL, Roberta S.: Regulation by Prosecution : The Securities and Exchange Commission vs. Corporate Amerika. New York 1982

KATZMANN, Robert A.: Regulatory Bureaucracy: The Federal Trade Commission and Antitrust Policy. Cambridge, Mass. u.a. 198O (MIT Studies in American Politics and Public Policy, Nr. 6)

KAUFER, Erich: Theorie der Öffentlichen Regulierung. München 1981 (WiSt-Taschenbücher)

KAUFER, Erich: Industrieökonomik : Eine Einführung in die Wettbewerbstheorie. München 198O

KAUFER, Erich: Die Bestimmung von Marktmacht : Dargestellt am Problem des relevanten Marktes in der amerikanischen Antitrustpolitik. Bern und Stuttgart 1967 (Berner Beiträge zur Nationalökonomie, Bd. 5)

KAUFMANN, Franz-Xaver ; KRÜSSELBERG, Hans-Günther (Hrsg.): Markt, Staat und Solidarität bei Adam Smith. Frankfurt am Main und New York 1984

KAUFMANN, Herbert M.: Financial Institutions, Financial Markets, and Money. New York u.a. 1983

KAYSEN, Carl ; TURNER, Donald F.: Antitrust Policy : An Economic and Legal Analysis. 3. Aufl., London 1971

KEELER, James P.: Innovation in U.S. Trunk Airlines: Wide Body Aircraft. Diss., Indiana University 1981

KEELER, Theodore E.: Domestic Trunk Airline Regulation: An Economic Evaluation. In: U.S. SENATE ; COMMITTE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS: Study on Federal Regulation, Washington, D.C. 1978..., a.a.O., S. 77 - 160

KEELER, Theodore E.: The Revolution in Airline Regulation. Washington, D.C. 1981 (Brookings General Series Reprint 377)

KELLEHRER, Herbert D.: Deregulation and the Practicing Attorney. JALC 44 (1978), S. 261 - 296

KENNEDY, Edward M.: Regulatory Reform: Striking a Balance. In: CLARK, Timothy B. ; KOSTERS, Marvin H. ; MILLER III, James C.: Reforming Regulation. Washington, D.C. und London 1980, S. 21 - 28

KEYES, Lucile S.: Federal Control of Entry into Air Transportation. Cambridge, Mass. 1951

KIM, Seung H. ; MILLER, Stephen W.: Competitive Structure of the International Banking Industry. Lexington, Mass. 1983

KIRSCH, Guy: Neue Politische Ökonomie. 2. neubearbeitete Aufl., Düsseldorf 1983 (Wisu-Texte)

KLEINSTEUBER, Hans J.: Politik und Wirtschaft in den USA : Staatliche Enthaltsamkeit schützt keineswegs vor bürokratischer Schwerfälligkeit und Monopolisierung. In: LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (Hrsg.): USA. Stuttgart, Berlin u.a. 198O, S. 112 - 126

KLEINSTEUBER, Hans J.: Staatsintervention und Verkehrspolitik in den USA : Die Interstate Commerce Commission. Stuttgart 1977

KNIGHT, Jerry: Deregulation By Disaster. In: TWP vom 25. 3. 1985, S. 1 und 35

KNIGHT, Jerry ; HENDERSON, Nell: Losses Mount in N.J. Failure : 3 Md. Thrifts, Army Fund Face Major Setbacks. In: TWP vom 10. April 1985, S. F1 f.

KOEHN, Michael F.: Bankruptcy Risk in Financial Depository Intermediaries : Assessing Regulatory Effects. Lexington, Mass. und Toronto 1979

KORAN, Donald W.: The Welfare Effects of Airline Fare Deregulation. Diss., Johns Hopkins University, Ann Arbor 1982

KOWALSKY, A.D. ; WALTER, R.W. ; DIVINE M.J. (Hrsg.): Banks and Banking : Regulations of the Board of Governors of the Federal Reserve System. Charlottesville, Va. 1985

KRAKOWSKY, Michael: Deregulierung : Grenzen natürlicher Monopole. In: Wirtschaftsdienst 65 Jg. (1985), Nr. 8, S. 404 - 412

KRUSE, Jörn: Ökonomie der Monopolregulierung. Göttingen 1985, (Wirtschaftspolitische Studien; 70)

KRÜSSELBERG, Hans-Günther: Umwelteffekte in Marktwirtschaften. In: List Forum 13 (1985), Heft 2, S. 1O1 - 117

KÜLP, Bernhard: Wohlfahrtsökonomik I : Die Wohlfahrtskriterien. Tübingen und Düsseldorf 1975

KUPITZ, Rolf: Die Kreditwirtschaft als wettbewerbspolitischer Ausnahmebereich : Ein Beitrag zur ökonomischen Begründung der Regelungen des Gesetzes über das Kreditwesen und des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Thun und Frankfurt am Main 1983 (Reihe Wirtschaftswissenschaften, Bd. 293)

LAFALCE, John J.: Banking in the Eighties. In: TBL 37 (1982), Nr. 3, S. 839 - 854

LAMMERS, Nancy (Hrsg.): Federal Regulatory Directory 1983-84. Washington, D.C. 1983

LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (Hrsg.): USA. Stuttgart, Berlin u.a. 198O

LANGNER, Peter: Zero-Base Budgeting und Sunset Legislation : Instrumente zur Rückgewinnung öffentlicher Handlungsspielräume? 1. Aufl., Baden-Baden 1983 (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft; Bd. 80)

LAPIDUS, Leonhard u.a.: State and Federal Regulation of Commercial Banks. Bd. 1, Washington, D.C. 1980 (Task Force on State and Federal Regulation of Commercial Banks der FDIC)

LARNER, Robert: Public Policy in the Ocean Freight Industry. In: PHILLIPS, Almarin (Hrsg.): Promoting Competition in Regulated Markets. Washington, D.C. 1975 (Studies in the Regulation of Economic Activity), S. 99 - 134

LEIBENSTEIN, Harvey: Allocative efficiency vs X-efficiency. In: AER 56 (1966), S. 392 - 415

LEIBHOLD, Jr. Arthur W.: New Products and Services. In: GLASCOFF, Jr., Donald G.: New Directions..., a.a.O., S. 35 - 4O

LIEB, Robert C.: The Changing Nature of Labor/Management Relations in Transportation. In: The Transportation Journal, Spring 1984, S. 4 - 14

LIEBHAFSKY, H. H.: American Government and Business. New York u.a. 1971

LIEPMANN, Peter: Bankenverhalten und Bankenregulierung : Ein Beitrag zu einigen ungelösten Problemen der Geldverfassung. Berlin 1980 (Untersuchungen über das Spar-, Giro- und Kreditwesen; Bd. 105)

LIPIS, Allen H. ; MARSCHALL, Thomas R. ; LINKER, Jan H.: Electronic Banking. New York 1985

LIPSEY, Richard G. ; LANCASTER, Kelvin: The General Theory of Second Best. In: The Review of Economic Studies 24 (1956), Nr. 63, S. 11 - 32

LISSITZYN, James O.: International Air Transport and National Policy. New York, N.Y. 1942

LITAN, Robert E. ; NORDHAUS, William D.: Reforming Federal Regulation. New Haven und London 1983

LUFTFAHRT : Mehr Wettbewerb wagen. In: WiWo 38 (1984), Nr. 38, S. 24 - 26

LUFTFAHRT : Verdeckte Karten. In: WiWo 40 (1986), Nr. 33, S. 109 - 111

LUFTFAHRT : Einmaliges Erlebnis. In: Der Spiegel 39 (1985), Nr. 41, S. 66 - 68

Luftverkehrspolitik : Europäisches Parlament für "schonende Liberalisierung". In: DVZ Nr. 114, vom 24. September 1985, S. 9

LUPTON, Jr., George W.: Civil Aviation Law. Chicago 1935

LYNCH, James J.: Airline Organization in the 1980s : An Industry Report on Strategies and Structures for Coping with Change. New York 1984

MACAVOY, Paul W.: The Regulated Industries and the Economy. 1. Aufl., New York und London 1979

MACHAN, Tibor R. ; JOHNSON, M. Bruce (Hrsg.): Rights and Regulation : Ethical, Political, and Economic Issues. Cambridge, Mass. 1983

MARETT, Pamela C.: Deregulation and Collective Bargaining Wage Outcomes in the Domestic Passenger Airline Industry. Diss., University of Tennessee, Ann Arbor 1982

MARGOLIS Julius ; GUITTON, H. (Hrsg.): Public Economics, London und Basingstoke 1969

MARKHAM, Jerry W. ; GILBERT, David J.: Federal Regulation of Bank Activities in the Commodities Markets. In: TBL 39 (1984), S. 1719 - 1739

MARTIN, Donald L. ; SCHWARTZ, Warren F. (Hrsg.): Deregulating American Industry : Legal and Economic Problems. Lexington, Mass. und Toronto 1977

MASSENBERG, Hans Joachim: Deregulierung des Güterverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland - Eine kritische Analyse vor dem Hintergrund der US-amerikanischen Deregulierungsdiskussion. Göttingen 1981 (Beiträge aus dem Inst. für Verkehrswiss. an der Univ. Münster, herausg. von H. St. Seidenfus, Heft 96)

MAXEY, Margaret N.: Introduction. In: MAXEY, Margaret N. ; KUHN, Robert Lawrence (Hrsg.): Regulatory Reform : New Vision or Old Curse? New York, Philadelphia u.a. 1985, S. 1 - 3O

MCBRIDE, Bill: Thrifts: New Products and Services. In: GLASCOFF, Jr., Donald G.: New Directions..., a.a.O., S. 41 - 271

MCCRAW Thomas K.: Prophets of Regulation : Charles Francis Adams, Louis D. Brandeis, James M. Landis, Alfred E. Kahn. Cambridge, Mass. und London 1984

MCCRAW, Thomas K.: Regulatory Change, 196O-79, in Historical Perspective. In: U.S. CONGRESS, JOINT ECONOMIC COMMITTEE: Special Study on Economic Change, Vol. V, Government Regulation : Achieving Social and Economic Balance, Washington, D. C. 198O (Joint Committee Print, 96th Congress, 2d Session), S. 1 - 17

MCLEOD, Robert W.: Bank Credit Cards for EFTS: A Cost-Benefit Analysis. Ann Arbor, Michigan 1979

MCNEILL, Charles R. ; RECHTER, Denise M.: The Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act of 198O. In: FR Bull. 66 (198O), Nr. 6, S. 444 - 453

MEANS, Gardiner C.: Pricing Power and the Public Interest : A Study Based on Steel. New York 1962

MELTZER, ALLAN H.: What the Commission Didn't Recommend. In: JMCB 4 (1982), S. 1OO5 - 1OO9

MELVIN, Donald J. ; DAVIS, Raymond N.; FISCHER, Gerald C.: Credit Unions and the Credit Union Industry : A Study of the Powers, Organization, Regulation, and Competition. Diss., Temple University, Philadelphia, Pa. 1977

MENGER, Carl: Grundsätze der Volkswirtschaftslehre. 2. Aufl., Wien und Leipzig 1923

MERKL, Peter H. ; RAABE, Dieter: Politische Soziologie der USA: Die konservative Demokratie. Wiesbaden 1977 (Systematische Politikwissenschaft; Bd. 9)

MESSNER, Johannes: Das Gemeinwohl : Idee, Wirklichkeit, Aufgaben. 2. Aufl., Osnabrück 1968 (Fromms Taschenbücher "Zeitnahes Christentum", hrsg. von Albrecht Beckel u.a., Bd. 56)

METZGER, Robert O.: Coping With the Cost of NOWs. In: TBM 164 (1981), Nr. 1, S. 55 - 58

MEYER, John R. ; OSTER, Clinton V.(Hrsg.): Deregulation and the New Airline Entrepreneurs. Cambridge, Mass. und London 1984 (MIT Press Series on Regulation of Economic Activity; 9)

MEYER, John R. u.a. (Hrsg.): Airline Deregulation : The Early Experience. Boston, Mass. 1981

MEYER, John R. u.a.: The Economics of Competition in the Telecommunications Industry. Cambridge, Mass. 1980

MINMIER, George S. ; HERMANSON, Roger H.: A Look at Zero-Base Budgeting-The Georgia Experience. In: HEBERT, Joseph L. (Hrsg.): Experiences in Zero-Base Budgeting. New York und Princeton 1977, S. 73 - 111

MISHAN, Ezra J.: Cost-Benefit Analysis : An Informal Introduction. 2. Aufl., London 1976; GRAMLICH, Edward M.: Benefit-Cost Analysis of Government Programs. Englewood Cliff, N.J. 1981

MISHAN, Ezra J.: Ein Überblick über die Wohlfahrtsökonomik 1939-1959 / LECKEBUSCH, Roswitha ; Zeitler, Klaus (Übers.), In: GÄFGEN, Gerard (Hrsg.): Grundlagen der Wirtschaftspolitik. 2. Aufl., Köln und Berlin 1967 (Neue Wissenschaftliche Bibliothek 11, Wirtschaftswissenschaften), S. 11O - 176

MISHAN, Ezra J.: The Folklore of the Market: An Inquiry into the Economic Doctrines of the Chicago School. In: JEI 9 (1973), Nr. 4, S. 681 - 752

MITCHELL, Bridger M. ; KLEINDORFER, Paul R. (Hrsg.): Regulated Industries and Public Enterprise : European and United States Perspectives. Lexington, Mass. 1980

MITNICK, Barry M.: The Political Economy of Regulation : Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms. New York und Guildford, Surrey 198O

MITNICK, Barry M.: The Theory of Agency : The Policing 'Paradox' and Regulatory Behavior. PC 24 (1975), S. 27 - 42

Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 39 (1987), Nr. 2, S. 52*

MONOPOLKOMMISSION: Fortschreitende Konzentration bei Großunternehmen. Hauptgutachten 1976/77, 1. Aufl., Baden Baden 1978

MOORE, Thomas G.: U.S. Airline Deregulation: Its Effects on Passengers, Capital, and Labor. In: JLE 29 (1986), Nr. 1, S. 1 - 28

MOORE, Thomas G.: Energy Options: In: DUIGNAN, Peter ; RABUSHKA, Alvin (Hrsg.): The United States in the 1980s. Stanford University 1980, S. 221 - 242

MORGAN, Ivor P.: Government and the Industry's Early Development. In: MEYER, John R. u.a. (Hrsg.): Airline Deregulation : The Early Experience. Boston, Mass. 1981

MORGAN, Ivor P.: Toward Deregulation. In: MEYER, John R. OSTER, Jr., Clinton V. (Hrsg.): Airline Deregulation..., a.a.O., S. 41 - 52

MORRISON, Stephen A. ; WINSTON, Clifford: Intercity Transportation Route Structures under Deregulation: Some Assessments Motivated by Airline Experience. In: AER, Papers 75 (1985), Nr.2, S. 57 - 67

MÖSCHEL, Wernhard: Die Idee der rule of law und das Kartellrecht heute. In: ORDO 3O (1979), S. 295 - 312

MÖSCHEL, Wernhard: Zur wettbewerbstheoretischen Begründbarkeit von Ausnahmebereichen. In: ORDO, 32 (1981), S. 85 - 1O2

MUELLER, Dennis C.: Public choice. 1. Aufl., London, New York, u.a. 1979

MÜLLER, Jürgen ; VOGELSANG, Ingo: Staatliche Regulierung : Regulated Industries in den USA und Gemeinwohlbindung in wettbewerblichen Ausnahmebereichen in der Bundesrepublik Deutschland. 1. Aufl., Baden-Baden 1979 (Wirtschaftsrecht und Wirtschafspolitik; Bd. 56)

MÜLLER-VOGG, Hugo: Amerikas offener Himmel : Zur Übernahme von People Express. In: FAZ vom 17.Sept. 1986, S. 13

MÜNSTER, Winfried: Amerikas zweite Revolution : Privat statt Staat. In: SZ vom 16. Februar 1985, S. 13

MURPHY, Neil B.: Technological Change in Delivery Systems in the Evolving Structure of Financial Institutions. In: FEDERAL HOME LOAN BANK OF SAN FRANCISCO (Hrsg.): Strategic Planning..., a.a.O., S. 82 - 94

MUSGRAVE, Richard A. ; MUSGRAVE, Peggy B.: Public Finance in Theory and Practice. 4. Aufl., New York u.a. 1984

MUSGRAVE, Richard A.: The Public Interest: Efficiency in the Creation and Maintenance of Material Welfare. In: FRIEDRICH, Carl J. (Hrsg.): The Public Interest. 3. Aufl. 1967, S. 107 - 114

NADER, Ralph: Unsafe At Any Speed : The Designed-in Dangers of the American Automobile. New York 1965

NATIONAL CREDIT UNION ADMINISTRATION (Hrsg.): Annual Report 1984

NELSON, James R.: Abstract of Regulation of Overland Movements of Freight. In: U.S. SENATE ; COMMITTEE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS: Study on Federal Regulation, Washington, D.C. 1978 (Anhang zu Bd. VI, Framework for Regulation) (96th Congress, 1st Session), S. 1 - 72

NELSON, James R.: The Role of Competition in the Regulated Industries. In: AB 11 (1966), Nr. 1, S. 1 - 36

NEMMERS, Erwin E.: Dictionary of Economics and Business. 4. Aufl., Totowa, N.J. 1981

NEWMAN, Howard H.: Comment. In: GOLDBER, Lawrence G. ; WHITE, Lawrence J. (Hrsg.): a.a.O., S. 341 - 346

NICHOLS, Albert: Legislative Choice of Regulatory Forms : A Comment on Fiorina. In: PC 39 (1982), S. 67 - 7O

NISKANEN Jr., William A.: Bureaucracy and Representative Government. 1. Aufl., Chicago 1971

NIXON, Brian (Hrsg.): Examining the future of banking regulation : The Regulators: What They're Saying. In: Independent Banker 36 (1986), Nr. 7, S. 14 - 19

NOLAN, Joseph R. ; CONNOLLY, Michael J. (Hrsg.): Black's Law Dictionary : Definitions of Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern. 5. verkürzte Aufl., St. Paul, Minn. 1983

NOLL, Roger: The Political Foundations of Regulatory Policy. In: ZgS 139 (1983), S. 377 - 4O4

Nonbanks and Nonproblems. In: Regulation, September/October 1986, S. 8 - 11

NORTON, Joseph Jude: The 1982 Banking Act and the Deregulation Scheme. In: TBL 38 (1983), Nr. 4, S. 1627 - 1651

OBST, Georg ; HINTNER, Otto: Geld-, Bank- und Börsenwesen : Ein Handbuch. Hrsg. von Norbert Kloten und Johann Heinrich von Stein, 37. völlig neu gestaltete Aufl., Stuttgart 1980, S. 109 ff.

OBERENDER, Peter: Ruinöser Wettbewerb : Bemerkungen zu einem Buch von Michael Tolksdorf "Ruinöser Wettbewerb". In: ORDO 25 (1974)

O'CONNOR, William E.: An Introduction to Airline Economics. 2. Aufl. New York 1982

O'CONNOR, J.F.T.: The Banking Crisis and Recovery under the Roosevelt Administration. Chicago 1938

OECD (Hrsg.): Deregulation and Competition Policy, Working Document des Committee of Experts on Restrictive Business Practices. Paris 1981

OLSON, Clifton V.: TRAPANI III, John M.: Who has Benefited from Regulation of the Airline Industry? In: JLE 14 (1981), Nr. 1, S. 75 - 93; 93

OLSON, Clifton V.: Policy Objectives in Airline Regulation: An Analysis of the Performance of the CAB. Diss., Ann Arbor 1979

OLSON, Mancur: The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups. 8. Aufl., Cambridge, Mass. und London 198O

OTT, Alfred: Grundzüge der Preistheorie. Unveränderter Nachdruck der 3. Aufl., Göttingen 1984 (Grundriß der Sozialwissenschaft; 25)

OWEN, Bruce M. ; BRAEUTIGAM, Ronald: The Regulation Game : Strategic Use of the Administrative Process. Cambridge, Mass. 1978

PANZAR, John C. ; WILLIG, Robert D.: Free entry and the sustainability of natural monopoly. In: BJ 8 (1977), Nr. 1, S. 1 - 22

PANZAR, John C.: Regulatory Theory and the U.S. Airline Experience. In: ZgS 139 (1983), Nr. 3, S. 490 - 505

PEACOCK, Alan: The Economic Analysis of Government and Related Themes. New York 1979

PEARCE, D. W.: Cost-Benefit Analysis. 2. Aufl., London 1983

PELTZMAN, Sam: The Cost of Competition: An Appraisal of the Hunt Commission Report. In: JMCB 4 (1982), S. 1OO1 - 1OO4

PELTZMAN, Sam: Toward a More General Theory of Regulation. In JLE 19 (1976), S. 211 - 24O

PERKINS, Edwin J.: The Divorce of Commercial and Investment Banking: A History. In: BLJ 88 (1971), Nr. 6, S. 483 - 528

PETERSON, Bill ; ROWE, Jr. James L.: 70 Ohio S&L Remain Closed : Rescue Plan Hits Snag in State Senate After Passing House. In: TWP vom 19. März 1985, S. A3

PETERSON, James M. ; CAWTHORNE, Delmas R. ; LOHMANN, Philip H.: Money & Banking. New York 1941

PHILLIPS Jr., Charles F.: The Economics of Regulation : Theory and Practice in the Transportation and Public Utility Industries. Überarbeitete Aufl., Homewood, Ill. und Georgetown, Ontario 1969

PHILLIPS, Almarin (Hrsg.): Promoting Competition in Regulated Markets. Washington, D.C. 1975 (Studies in the Regulation of Economic Activity)

PHILLIPS, Almarin: Technology and the Nature of Financial Services. In: FEDERAL HOME LOAN BANK OF SAN FRANCISCO (Hrsg.): Strategic Planning..., a.a.O., S. 4 - 23

PIERCE, James L.: The FINE Study. In: JMCB 9 (1977), S. 6O5 - 618

PIGOU, Arthur C.: The Economics of Welfare. 4. Aufl., London 1962

PITT, Harvey L. ; WILLIAMS, Julie L.: The Glass-Steagall Act: Key Issues for the Financial Services Industry. In: Securities Regulation L.J. 11 (1983), Nr. 3, S. 234 - 264; 255

POOLE, Jr., Robert W. (Hrsg.): Instead of Regulation : Alternatives to Federal Regulatory Agencies. Lexington, Mass. und Toronto 1982

POSNER, Richard A.: Natural Monopoly and Its Regulation. In: Stanford L. R. 21 (1969), S. 548 - 643

POSNER, Richard A.: Taxation by regulation. In: BJ 2 (1971), Nr. 1, S. 22 - 5O

POSNER, Richard A.: Theories of economic regulation. In: BJ 5 (1974), Nr. 2, S. 335 - 358

PRAY, James L.: Commercial Paper is not a Security Under the Glass-Steagall Act. In: JCL 9 (1984), Nr. 2, S. 321 - 345

PULSIFER, Roy ; KEYES, Lucile S. ; ELDRIDGE, Paul u.a.: Report of the CAB Special Staff on Regulatory Reform. Herausgegeben vom Civil Aeronautics Board, Washington, D.C. 1975

QUIRK, Paul J.: Industry Influence in Federal Regulatory Agencies. Princeton, N.J. 1981

RAMSEY, Frank: A Contribution to the Theory of Taxation. In: Economic J. 37 (1927), S. 47 - 61

REID, Samuel R.: Legislation, Regulation, Antitrust, and Bank Mergers. In: BLJ 92 (1975), Nr. 1, S. 6 - 29

REIMER, Ronald F.: Commuter and Local Service Airlines : A Study of Minimal and Maximal Regulation. Diss., Indiana University 1976

REVELL, J. R. S.: Banking and Electronic Fund Transfers. Hrsg. von der OECD, Paris 1973, S. 131 - 138

RHYNE, Charles S.: The Civil Aeronautics Act Annotated : With the Congressional History Which Produced It, and the Precedents Upon Which It Is Based. Washington, D.C. 1939

RICHMOND, Samuel B.: Regulation and Competition in Air Transportation. New York und London 1961

RIENER, Kenneth D. ; ROSE, Peter S.: Competing for Consumer Dollars with NOW Accounts. In: Business Horizons 23 (1980), Nr. 5, S. 74 - 78

RITTIG, Gisbert: Öffentliche Güter, öffentliche Unternehmungen und die oeconomia publica. In: OETTLE, Karl (Hrsg.): Öffentliche Güter und öffentliche Unternehmen : Beiträge zur Relevanz der Theorie der öffentlichen Güter für die öffentlichen Unternehmen. 1. Aufl., Baden-Baden 1984 (Schriftenreihe der Gft. f. öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Heft 25), S. 15 - 57

ROBERTS, Tanya: An Evaluation of Federal Milk Price Regulation: History, Impact, and Options for Reform. In: U.S. SENATE ; COMMITTE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS: Study on Federal Regulation, Washington, D.C. 1978 (Anhang zu Bd. VI, Framework for Regulation, 96th Congress, 1st Session), S. 487 - 585

ROBINSON, E.A.G.: Monopoly. 7. Aufl., New York und London 1949 (Cambridge Economic Handbooks XI)

ROBINSON, Joan: The Economics of Imperfect Competition. 2. Aufl., London und New York 1969

ROPPEL, Ulrich: Ökonomische Theorie der Bürokratie : Beiträge zu einer Theorie des Angebotsverhaltens staatlicher Bürokratien in Demokratien. Freiburg im Breisgau 1979

ROSENBLUM, Harvey ; O'BRIEN, Kathleen M. ; DICLEMENTE, John J.: On Banks, Nonbanks, and Overlapping Markets: A Reassessment of Commercial Banking as a Line of Commerce. In: Tennessee L.R. 51 (1984), Nr. 3, S. 4O1 - 443

ROUSSAKIS, Emmanuel N.: Commercial Banking in an Era of Deregulation. New York u.a. 1984

ROWE, Jr. James L.: Weak Regulation Led to Ohio Crisis : Major Missteps by Officials Blamed for Making Matters Worse. In: TWP vom 22. März 1985, S. F10

ROWLEY, Charles K.: Welfare Economics and the Public Regulation of Natural Monopoly. In: PEACOCK, Alan: The Economic Analysis of Government and Related Themes. New York 1979

RÜRUP, Bert; HANSMEYER, Karl-Heinrich : Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente. 3. Aufl., Düsseldorf 1984

SAMUELSON, Paul A.: Pure Theory of Public Expenditure and Taxation. In: MARGOLIS Julius ; GUITTON, H. (Hrsg.): Public Economics, London und Basingstoke 1969, S. 98 - 123

SAMUELSON, Paul A.: The Pure Theory of Public Expenditure. In: Review of Economics and Statistics, 36 (1954), S. 387 - 389

SANDROCK, Otto: "Deregulation", Freiheit, Wettbewerb und Sicherheit : Schwerpunkte der wirtschaftsrechtlichen Entwicklung in den letzten zehn Jahren. In: ZVglRWiss 84 (1985), S. 289 - 324

SARSFIELD, E. William: Zero-Base Budgeting: The Pros and Cons. In: HEBERT, Joseph L. (Hrsg.): a.a.O., S. 33 - 52

SAVING, Thomas R.: Toward A Competitive Financial Sector. In: JMCB 4 (1972), S. 897 - 914

SAYERS, Stephen M.: Bank Expansion and Probable Future Competition. In: BLJ 1O2 (1985), Nr. 2, S. 1OO - 141

SCHATZ, Klaus W.: Deregulierung im Luftverkehr : Markt über den Wolken. In: WiWo 39 (1985), Nr. 30, S. 54 - 59

SCHELLIE, Peter D. ; CLIMO, Beth L.: Nonbank Banks: Current Status and Opportunities. In: BLJ 102 (1985), Nr. 1, S. 4 - 17

SCHENK, Karl-Ernst: Marktversagen und Bürokratieversagen. In: BOETTCHER, Erik ; HERDER-DORNREICH, Philipp ; SCHENK, Karl-Ernst (Hrsg.): Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie. Tübingen 198O, S. 192 - 2O6

SCHERER, Frederic M.: Industrial market structure and economic performance. 2. Aufl., Chicago 1980

SCHMALENSEE, Richard: The Control of Natural Monopolies. Lexington, Mass. und Toronto 1979

SCHMID, Niklaus: Banken zwischen Legalität und Kriminalität : Zur Wirtschaftskriminalität im Bankwesen. Heidelberg 1980 (Kriminalistik - Wissenschaft & Praxis; Bd. 9)

SCHMIDBAUER, Herbert: Allokation technischer Fortschritt und Wettbewerbspolitik. Tübingen 1974

SCHMIDT, Ingo: US-amerikanische und deutsche Wettbewerbspolitik gegenüber Marktmacht : Eine vergleichende Untersuchung und kritische Analyse der Rechtsprechung gegenüber Tatbeständen des externen und internen Unternehmenswachstums sowie des Behinderungswettbewerbs. Berlin 1973 (Quaestiones Oeconomicae; Bd. 6)

SCHMIDT, Ingo: Wettbewerbspolitik in den USA. In: COX, Helmut ; JENS, Uwe ; MARKERT, Kurt (Hrsg.): Handbuch des Wettbewerbs : Wettbewerbstheorie, Wettbewerbspolitik, Wettbewerbsrecht. München 1981, S. 533 - 556

SCHMIDT, Ingo: Wettbewerbspolitik und Kartellrecht : Eine Einführung. 2. bearbeitete und erweiterte Aufl., Stuttgart und New York 1987

SCHMIDT, Ingo: Zum Nachweis des Mißbrauchs einer rechtlichen oder faktischen Wettbewerbsbeschränkung (II) : Eine Analyse der im amerikanischen Recht entwickelten Theorien und Kriterien zur Schadenshöhe in den "civil damage suits" und zur "performance"-Kontrolle in den "public regulated industries"-Teil II. In: WuW 12 (1967), S. 777 - 799

SCHMIDT, Ingo ; RITTALER, Jan B.: Die Chicago School of Antitrust Analysis : Wettbewerbstheoretische und -politische Analyse eines Credos. Baden Baden 1986 (Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik; Bd. 85)

SCHRÖTER, Klaus: Die wettbewerbspolitische Behandlung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft : Dargestellt am Beispiel der Fernwärmewirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main, Bern, New York 1986 (Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften, Bd. 3)

SCHULZ-HENNIG, Ingo: Bank Holding Companies im Wirtschaftsrecht der USA : Eine rechtliche und faktische Analyse. 1. Aufl., Baden-Baden 1980 (Studien zum Bank- und Börsenrecht; Bd. 5)

SCHUBERT, Glendon: The Public Interest : A Critique of the Theory of a Political Concept. Glencoe, Ill. 1960

SCHUMPETER, Joseph A.: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie/ PREISWERK, Susanne (Übers.), 4. Aufl., München 1975 (Uni - Taschenbücher 172)

SCHUSTER, Helmut: Der soziale Überschuß als Kriterium wirtschaftspolitischer Maßnahmen im mikroökonomischen Bereich. In: Schmollers Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 9O (197O), Nr. 2, S. 129 - 147

SCHWARTZ, Bernhard: The Court and Cost-Benefit Analysis: An Administrative Law Idea whose Time has Come-Or Gone? In: The Supreme Court Review (1981), S. 291 - 307

SCHWIETERMAN, Joseph P.: Fare is Fair in Airline Deregulation : The Decline of Price Discrimination. In: Regulation, Juli/August 1985, S. 32 - 38

SCOTT, Kenneth E.: Interrelationships between Federal and State Bank Regulatory Statutes. In: LAPIDUS, Leonhard u.a.: State and Federal Regulation of Commercial Banks. Bd. 1, Washington, D.C. 1980 (Task Force on State and Federal Regulation of Commercial Banks der FDIC), S. 145 - 197

SCOTT, Kenneth E.: Legal Aspects of the New Financial Services Environment. In: FEDERAL HOME LOAN BANK OF SAN FRANCISCO (Hrsg.): Strategic Planning for Economic and Technological Change in the Financial Services Industry. Proceedings of the Eighth Annual Conference. San Francisco 1983, S. 96 - 105

SCOTT, Kenneth E.: The Dual Banking System: A Model of Competition in Regulation. In: Stanford L.R. 30 (1977), Nr. 1, S. 23 - 36

SEYFERT, Ekkehard: Privilegierung und Regulierung im Bankwesen : Ein Beitrag zur ordnungspolitischen Problematik branchenorientierter Strukturpolitik. 1. Aufl., Baden-Baden 1984 (Studien zum Bank- und Börsenrecht; Bd. 12)

SHAFFER, Sherill: Cross-Subsidization in Checking Accounts. In: JMCB 16 (1984), Nr. 1, S. 100 - 109

SHAPIRO, Carl: Consumer Protection Policy in the United States. In: ZgS 139 (1983), Nr. 3, S. 527 - 544

SHENEFIELD, John H.: The Deregulation of Government Enterprise -- The Next Frontier for Regulatory Reform. Before the National Association of Manufacturers, New York, N.Y., April 12, 1979 (Paper des DoJ)

SHEPHERD, William G. ; WILCOX, Clair: Public Policies Toward Business. 6. Aufl., Homewood, Ill. und Georgetown, Ontario 1979

SHEPHERD, William G.: Public Policies Toward Business. 7. Aufl., Homewood, Ill. 1985

SHEPHERD, William G.: The banking industry. In: ADAMS, Walter (Hrsg.): The structure of American industry. 5. Aufl., New York und London 1977, S. 334 - 364

SHEPHERD, William G.: The Economics of Industrial Organization. 2. Aufl., Englewood Cliffs, N.J. 1985

SHEPHERD, William G.: The Treatment of Market Power : Antitrust, Regulation, and Public Enterprise. New York und London 1975

SHERMAN, Roger: Pricing Policies of the U.S. Postal Service. In: MITCHELL, Bridger M. ; KLEINDORFER, Paul R. (Hrsg.): Regulated Industries and Public Enterprise : European and United States Perspectives. Lexington, Mass. 1980, S. 95 - 117

SHERWOOD, Tom: Lacy Breaks Tradition of All-Male SCC in Va. In: TWP vom 7. 4. 1985, S. C1 und C7

SHULL, Bernhard: Federal and State Supervision of Bank Holding Companies. In: LAPIDUS, Leonhard u.a.: State and Federal Regulation of Commercial Banks. Bd. 2, Washington, D.C. 1980, S. 271 - 374

SICHELSCHMIDT, Henning: Wettbewerb statt staatlicher Regulierung - Wege zu einem besseren Luftverkehrssystem in Europa. In: Kieler Diskussionsbeiträge 100 (1984), S. 1 - 50

SINKEY, Jr., Joseph F.: Problem and Failed Institutions in the Commercial Banking Industry. Greenwich, Conn. 1979

SMITH, Adam: Der Wohlstand der Nationen : Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen, englische Übersetzung nach der 5. Aufl., London 1789; mit einer Würdigung von RECKTENWALD Horst C., München 1974

SOHMEN, Egon: Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik. 1. Aufl., Tübingen 1976

SOHNER, Charles P. ; MARTIN, Helen P.: American Government and Politics Today. 3. Aufl., Dallas u.a. 198O

SOLTWEDEL, Rüdiger, u.a.: Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik. Tübingen 1986 (Kieler Studien; 202)

SORAUF, Frank J.: The Public Interest Reconsidered. In: Journal of Politics 19 (1957), S. 616 - 639

SORRENTINO, Frank M.: American Government: Power and Politics in America. Washington, D.C. 1983

SPECTOR, Lois: Entry, Branching, and Merging: How the State and Federal Bank Regulatory Systems Operate. In: LAPIDUS, Leonhard u.a.: State and Federal Regulation of Commercial Banks. Bd. 1, Washington, D.C. 1980, S. 269 - 303

SPELLMAN, Lewis J.: The Depository Firm and Industry : Theory, History, and Regulation. New York u.a. 1982

SPERO, Joan E.: The Failure of the Franklin National Bank : Challenge to the International Banking System. New York 1980

SPRAGUE, O.M.W.: The Federal Reserve Act of 1913. In: QJE 28 (1914), S. 213 - 254

STACKELBERG, Heinrich von: Marktform und Gleichgewicht, Wien und Berlin 1934

STEIN von, Johann H.: Insolvenzen Privater Banken und ihre Ursachen. München 1969 (Schriftenreihe der Wilhelm-Rieger-Gesellschaft e.V.; Bd. 4)

STEINER, Peter O.: The Legalization of American Society: Economic Regulation. In: Michigan L.R. 81 (1983), Nr. 5, S. 1285 - 1306

STEPHENS, D. R.: Why Banks Fail. In: TBM 169 (1986), Nr. 4, S. 59 - 61

STIGLER, George: The theory of economic regulation. In: BJ 2 (1971), Nr. 1, S. 3 - 21

STIGUM, Marcia: The Money Market. 2. Aufl., Homewood, Ill. 1983

STOCKING, George W.: Workable Competition and Antitrust Policy. 2. Aufl., Nashville 1966

STONE, Alan: Regulation and its Alternatives. Washington, D.C. 1982

STONE, Alan: Regulation and its Alternatives. Washington, D.C. 1982 (Politics and Public Policy Series, hrsg. von Robert L. Peabody)

STRASSMANN, Diana L.: Impacts on Air Fares and Traffic. In: MEYER, John R. OSTER, Jr., Clinton V. (Hrsg.): Airline Deregulation..., a.a.O., S. 53 -72

TANEJA, Nawal K.: Airlines in Transition. Lexington, Mass. und Toronto 1981

TANEJA, Nawal K.: The Commercial Airline Industry : Managerial Practices and Regulatory Policies. 3. Aufl., Lexington, Mass. 1978

TASK GROUP ON REGULATION OF FINANCIAL SERVICES: Blueprint for Reform : The Report of the Task Group on Regulation of Financial Services. Washington, D.C. 1984

TEETS, John, zitiert in: CONDON, Mark R.: Deregulation is here to stay : You can't avoid change, so use it to improve your credit union. In: Credit Union Magazine. 52 (1986), Nr. 1, S. 32 - 35

THAYER, Frederick C.: Rebuilding America : The Case for Economic Regulation. New York u.a. 1984

The State of Automation in Banking. In: Computers in Banking 3 (1986), Nr. 8, S. 34 - 80

THIEMEYER, Theo: Öffentliche Bindung von Unternehmen. Überblick über die wichtigsten Aspekte der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion über die >>Regulierung<< privater und öffentlicher Unternehmen. In: THIEMEYER, Theo ; BÖHRET, Carl ; HIMMELMANN, Gerhard (Hrsg.): Öffentliche Bindung von Unternehmen : Beiträge zur Regulierungsdebatte. EYNERN, Gert von: Festschrift. Baden-Baden 1983, S. 25 - 53 (Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft; Heft 22)

THOMAS, Aaron J.: Economic Regulation of Scheduled Air Transport : National and International. Buffalo, N.Y. 1951 (Southwestern Legal Foundation Series)

TOBIN, James: Towards Improving the Efficiency of the Monetary Mechanism. In: RES 42 (1960), Nr. 3, S. 276 - 279

TOLCHIN, Susan S. ; TOLCHIN, Martin: Dismantling America : The Rush to Deregulate. Boston 1983

TOLKSDORF, Michael: Ruinöser Wettbewerb : Ein Beitrag zur Phänomenologie und wettbewerbspolitischen Behandlung einer marktwirtschaftlichen Fehlentwicklung. Berlin 1971 (Volkswirtschaftliche Schriften, hrsg. von J. Broermann, Heft 161)

TULLOCK, Gordon: Achieving Deregulation - A Public Choice Perspective. In: Regulation, Nov./Dec. 1978, S. 50 - 54

TULLOCK, Gordon: Theoretical Forerunners. In: BUCHANAN, James M. ; TULLOCK, Gordon: The Calculus of Consent : Logical Foundations of Constitutional Democracy. 5. Aufl., Ann Arbor 1974

TURNER, Betty R.: Markets for Money - Does the Garn-St. Germain Money Market Deposit Account Overcompete with Mutual Funds. In: Vanderbilt L.R. 36 (1983), Nr. 4, S. 1129 - 1163

US-Airlines : Jeder belauert jeden. In: WiWo 40 (1986), Nr. 11, S. 151 - 154

U.S. BOARD OF GOVERNORS OF THE FEDERAL RESERVE SYSTEM: 70th Annual Report 1983. Washington, D.C 1984

U.S. BOARD OF GOVERNORS OF THE FEDERAL RESERVE SYSTEM: 67th Annual Report 1980. Washington, D.C. 1981

U.S. BOARD OF GOVERNORS OF THE FEDERAL RESERVE SYSTEM (Hrsg.): Deregulation of Product Lines : Proceedings of a Colloquium at the Board of Governors of the Federal Reserve System. Washington, D.C. 1982

U.S. CIVIL AERONAUTICS BOARD: Report on Airline Service, Fares, Traffic, Load Factors, and Market Shares : Service Status on September 1, 1984. Washington, D.C. 1984

U.S. CIVIL AERONAUTICS BOARD ; U.S. DEPARTMENT OF TRANSPORTATION (Hrsg.): The Consequences of Airline Mergers Since Deregulation. Washington, D.C. 1982

U.S. COMPTROLLER OF THE CURRENCY: Remarks by C. T. CONOVER, North Carolina Bankers Association Annual Convention, Bermuda, April 18, 1984, wiederabgedruckt in: News Release, Nr. 84-31, Washington, D.C. 1984

U.S. COMPTROLLER OF THE CURRENCY: Remarks by C. T. CONOVER: The Consumer and the Financial Service Revolution. A National Conference, Dallas, Texas, June 28, 1984, wiederabgedruckt in: News Release, Nr. 84-53, Washington, D.C. 1984

U.S. COMPTROLLER OF THE CURRENCY: Remarks by C. T. CONOVER: Three Ways to Sunday: A Success Strategy for Thrifts. Before the National Council of Savings Institutions, San Diego, Cal., December 4, 1984, wiederabgedruckt in: OCC Quarterly Journal 4 (1985), Nr. 1, S. 49 - 52

U.S. CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON BANKING, CURRENCY AND HOUSING: Financial Institutions and the Nation's Economy (FINE) : Discussion Principles. 94th Congress, First Session, Washington, D.C. 1975

U.S. CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON BANKING, CURRENCY AND HOUSING : FINE, Financial Institutions and the Nation's Economy - Compendium of Papers Prepared for the FINE Study. Buch I und II, Washington, D.C. Juni 1976

U.S. CONGRESS, JOINT ECONOMIC COMMITTEE: Special Study on Economic Change, Vol. V, Government Regulation : Achieving Social and Economic Balance, Washington, D.C. 198O (Joint Committee Print, 96th Congress, 2d Session)

U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE, BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS: Survey of Current Business. Vol. 63 (1983)

US-Fluggesellschaften : Zeit der fetten Kater. In: WiWo 40 (1986), Nr. 40, S. 140 - 146; 140

US-Fluglinien : Flucht nach oben. In: WiWo 40 (1986), Nr. 28, S. 118 - 121

U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE: The Changing Airline Industry: A Status Report Through 1981. Washington, D.C. 1982

U.S. PRESIDENT: Economic Report of the President : Together with the Annual Report of the COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS. Washington, D.C. 1981

U.S. PRESIDENT: Economic Report of the President : Together with the Annual Report of the COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS. Washington, D.C. 1979

U.S. PRESIDENT: Economic Report of the President : Together with the Annual Report of the COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS. Washington, D.C. 1975

U.S. PRESIDENT: Economic Report of the President : Together with the Annual Report of the COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS. Washington, D.C. 1974

U.S. PRESIDENT: The Report of the President's Commission on Financial Structure and Regulation. Washington, D.C. 1971

U.S. REGULATORY COUNCIL: Regulatory Reform Highlights : An Inventory of Initiatives, 1979-1980. Washington, D.C. 1981

U.S. SENATE ; COMMITTE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS: Study on Federal Regulation, Washington, D.C. 1978 (Anhang zu Bd. VI, Framework for Regulation, 96th Congress, 1st Session)

U.S. SENATE, COMMITTEE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS, : Study on Federal Regulation, Vol. VI, Framework for Regulation, Washington, D.C. 1978 (96th Congress, 1st Session, Senate Document No. 96-13)

U.S. SENATE, COMMITTEE ON GOVERNMENT OPERATIONS: Study on Federal Regulation : Congressional Oversight of Regulatory Agencies. Vol. II, Washington, D.C. 1977 (95th Congress, 1st Session)

U.S. SENATE, COMMITTEE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS: Study on Federal Regulation : Delay in the Regulatory Process, Vol. IV, Washington, D.C. 1977 (95th Congress, 1st Session)

U.S. SENATE ; COMMITTEE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS: Study on Federal Regulations, Vol. V, Regulatory Organization, Washington, D.C. 1977 (95th Congress, 2d Session)

VALENTINE, Paul W.: Old Court S&L Principal Owner: Big Deals, Big Heard, Big Ambitions : Controversy is Nothing New to Lawyer Jeffrey Levitt. In: TWP vom 17. Mai 1985, S. A14

WALSH, Carl E.: Taxation of Interest Income, Deregulation and the Banking Industry. In: JF 38 (1983), Nr. 5, S. 1529 - 1542

WEAVER, Paul H.: Regulation, social policy, and class conflict. In: The Public Interest 5O (1978), S. 45 - 63

WEAVER, Ronald L. ; O'MALLEY, Andrew M.: The Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act of 198O: An Overview. In: BLJ 98 (1981), Nr. 2, S. 100 - 116

WEIDENBAUM, Murray L.: Government Power and Business Performance. In: DUIGNAN, Peter ; RABUSHKA, Alvin (Hrsg.): The United States in the 1980s. Stanford 1980, S. 197 - 220

WEIDENBAUM, Murray L.: The Future of Business Regulation. 1. Aufl., New York 1979

WEINGAST, Barry R.: The congressional-bureaucratic system: a principal agent perspective (with applications to the SEC). In: PC 44 (1984), S. 147 - 191

WEIZSÄCKER, Carl C.: Staatliche Regulierung - positive und normative Theorie. In: SZVS 118 (1982), Nr. 3, S. 325 - 343

WELLS, Alexander T.: Air Transportation : A Management Perspective. Belmont, Cal. 1984

WHITE, Lawrence J.: Economies of Scale and the Question of "Natural Monopoly" in the Airline Industry. In: JALC 44 (1979), S. 545 - 573

WHITEHEAD, III, David D.: Competition in Banking: The Lexington Case. Diss., Michigan u.a. 1976

WHITNAH, Donald R. (Hrsg.): Government Agencies. Westport, Conn. und London 1983 (The Greenwood Encyclopedia of American Institutions, Nr. 7)

Wieder mehr staatliche Aufsicht über Amerikas Flugverkehr? In: FAZ vom 27. Mai 1976, Nr. 120, S. 14

WILSON, James Q.: "Policy intellectuals" and public policy. In: The Public Interest 64 (1981), S. 31 - 46

WILLEKE, Franz-Ulrich: Wettbewerbspolitik. Tübingen 198O

WILLIAMSON, Oliver E.: Franchise Bidding for Natural Monopolies - in General and with Respect to CATV. In: BJ 7 (1976), Nr. 1, S. 73 - 1O4

WINDISCH, Rupert: Privatisierung natürlicher Monopole : Theoretische Grundlagen und Kriterien. In: WINDISCH, Rupert (Hrsg.): Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation. Tübingen 1987, S. 1 - 146

WITKOWSKI, Helmut: Zur Mißbrauchsaufsicht über Preise marktbeherrschender Unternehmen. Frankfurt am Main und Bern 1981 (Europäische Hochschulschriften: Reihe V, Volks- und Betriebswirtschaft; Bd. 313)

WITKOWSKI, Helmut: Einführung in die Preistheorie. 2. Aufl., Rinteln 1984

WOLL, Peter: American Bureaucracy : The emergence of the federal bureaucracy as a major force in American government and the effect of its role on the constitutional system of checks and balances. 2. Aufl., New York 1977

YEAGER, Leland B.: Is There a Bias Toward Overregulation. In: MACHAN, Tibor R. ; JOHNSON, M. Bruce (Hrsg.): Rights and Regulation : Ethical, Political, and Economic Issues. Cambridge, Mass. 1983, S. 99 - 126

ZECHER, Richard J.: Financial Innovations in the 1980s. In: THE FEDERAL RESERVE BANK OF ST. LOUIS (Hrsg.): Financial Innovations..., a.a.O., S. 151 - 162

Zinsen : Die Leute lernen rechnen. In: WiWo 41 (1987), Nr. 13, S. 120 - 121

HOHENHEIMER VOLKSWIRTSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Band 1 Walter Deffaa: Anonymisierte Befragungen mit zufallsverschlüsselten Antworten. Die Randomized-Response-Technik (RRT). Methodische Grundlagen, Modelle und Anwendungen. 1982.

Band 2 Thomas Michael Baum: Staatsverschuldung und Stabilisierungspolitik in der Demokratie. Zur neoinstitutionalistischen Kritik der keynesianischen Fiskalpolitik. 1982.

Band 3 Klaus Schröter: Die wettbewerbspolitische Behandlung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft. Dargestellt am Beispiel der Fernwärmewirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. 1986.

Band 4 Hugo Mann: Theorie und Politik der Steuerreform in der Demokratie. 1987.

Band 5 Max Christoph Wewel: Intervallarithmetische Dependenzanalyse in der Ökonometrie. Ein konjekturaler Ansatz. 1987.

Band 6 Heinrich Pascher: Die U.S.-amerikanische Deregulation Policy im Luftverkehrs- und Bankenbereich. 1987.