

v. st. ca.
v. st. d.

Regulierung und Deregulierung des Verkehrssektors in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion — Die Theorie der Regulierung —*)

VON MICHAEL WERNER

INHALT

1. Einleitung
 - 1.1 Die Diskussion über die Regulierung des Verkehrssektors
 - 1.2 Der Europäische Verkehrsmarkt
 - 1.3 Regulierung und Wettbewerb - Generelle Anmerkungen
2. Zum Begriff der Regulierung
 - 2.1 Begriffsabgrenzungen
 - 2.2 Regulierung und öffentliche Unternehmen
 - 2.3 Ausblick und Fazit
3. Ansätze der Theorie der Regulierung
 - 3.1 Normative Theorie der Regulierung
 - 3.2 Positive Theorie der Regulierung
4. Theoretische Begründungen staatlicher Regulierung
— Die normative Marktversagenstheorie —
 - 4.1 Zum Marktversagen und seinen Ausprägungen
 - 4.2 Zum Problembereich „Natürliches Monopol“
 - 4.2.1 Exkurs: Economies of scale, Economies of scope und optimale Betriebsgröße
 - 4.2.1.1 Economies of scale - Skalenerträge und Vorteile der Massenproduktion
 - 4.2.1.2 Economies of scope - Verbundvorteile in der Produktion
 - 4.2.1.3 Optimale Betriebsgröße
 - 4.2.2 Natürliche Monopole, Monopolregulierung und Marktzugang
 - 4.3 Ruinöse Konkurrenz
 - 4.4 Externe Effekte und Wettbewerbsverzerrungen
5. Schlußfolgerungen aus der Regulierungstheorie

Anschrift des Verfassers:

Dipl.-Volksw. Michael Werner
Hartweg 2
5358 Bad Münstereifel

*) „Wirtschaftspolitik ist nicht Wirtschaftswissenschaft. Wirtschaftswissenschaft sucht Wahrheiten, Wirtschaftspolitik braucht Mehrheiten. Was die Wahrheiten betrifft, so gilt immer noch das alte Politiker-Wort: Wir lassen uns durch noch so viel Sachverstand nicht von unserer politischen Meinung abbringen.“ (Storsberg, G., Regulierung und Deregulierung im Verkehrswesen, in: Deregulierung als ordnungs- und prozesspolitische Aufgabe, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 32, Berlin 1986, S. 111).

1. Einleitung: Problemaufriß und grundlegende Bemerkungen zur Regulierung

1.1 Die Diskussion über die Regulierung des Verkehrssektors

Die bereits über Jahrzehnte andauernde verkehrspolitische Auseinandersetzung um eine (best)geeignete Markt- und Wettbewerbsgestaltung in der Verkehrswirtschaft unter nationalen wie EG-weiten Gesichtspunkten hat seit dem EuGH-Urteil zur „Dienstleistungsfreiheit in der EG“ vom Mai 1985, dem Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat zur Vollendung des Binnenmarktes vom Juni 1985 und den weitreichenden politischen Willensbekundungen zur „Vollendung des Binnenmarktes“ der Regierungschefs der EG-Mitgliedsländer (Mailänder Beschlüsse) ebenfalls vom Juni 1985 neue Impulse erhalten¹⁾. Die kontroversen Standpunkte sind in der anschließenden Diskussion deutlich hervorgetreten, obwohl davon ausgegangen wird, daß der bisherige restriktive Ordnungsrahmen international wie auch national nicht weiter aufrecht zu erhalten ist. Gefordert wird die Dienstleistungsfreiheit im grenzüberschreitenden Verkehr und die Zulassung von Unternehmen zum binnenländischen Verkehr in anderen Staaten (Kabotage) unter festgelegten Bedingungen. Auch wenn der Luftverkehr und die Seeschifffahrt von dem EuGH-Urteil ausgenommen sind, wird doch eine alle Verkehrswege und Verkehrsträger umfassende Gestaltung der zukünftigen Marktordnung angestrebt.

Von der Wichtigkeit her ist in erster Linie der gewerbliche Straßengüterverkehr von der EG-Rechtssprechung, den verkehrspolitischen Vorstellungen, Aktivitäten und Maßnahmenverpflichtungen auf EG-Ebene betroffen²⁾. Indirekt wird aber bei einer Betrachtung des gesamten Verkehrssektors auch die Eisenbahn, die Binnenschifffahrt, der Luftverkehr und die Seeschifffahrt sowie das Verhältnis zwischen den Verkehrsträgern von der politischen Entwicklung und den anstehenden Veränderungen der Regulierungen der Märkte tangiert. Im Zentrum der Diskussion stehen insbesondere Wettbewerbsprobleme zwischen der Eisenbahn und dem Straßenverkehr.

Auf der einen Seite stehen in der Debatte über eine Entregulierung der Verkehrsmärkte Ver-

1) Vgl. die Beiträge zum Thema „Liberalisierung des Verkehrs im gemeinsamen Markt“ in der Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 58. Jg. (1987), Heft 1 und die aus einer Vielzahl von Veröffentlichungen und aktuellen Verlautbarungen herausgegriffenen Beiträge von *Hahn, W.*, Auswirkungen der EG-Rechtssprechung auf die Verkehrspolitik, in: ifo-schnelldienst, 39. Jg. (1986), Heft 16, S. 3–6; Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Güterverkehrs auf Schiene und Straße, 18. Wissenschaftliches Kontaktseminar vom 9. bis 11. Oktober 1985 in Hinterzarten (= Schriftenreihe der DVWG, B 92), Bergisch Gladbach 1986; *Seidenfus, H. St.*, Allokations- und Distributionsprobleme einer „Deregulierung“ im Verkehrssektor der Bundesrepublik Deutschland, in: ifo-schnelldienst, 37. Jg. (1984), Heft 31, S. 10–21.

2) Daß der Straßengüterverkehr im Zentrum der Diskussion steht, hängt mit seiner herausragenden Bedeutung im Gesamtverkehrssystem zusammen. Der Straßengüterverkehr verzeichnet seit 1960 einen starken anhaltenden Zuwachs des Transportaufkommens und der Transportleistung, während Eisenbahn und Binnenschifffahrt überwiegend rückläufige oder stagnierende Anteile in der Verkehrsteilung aufweisen. Der Straßengüterfernverkehr wird nach den vorliegenden Langfristprognosen bis zum Jahr 2000 mit jahresdurchschnittlichen Steigerungsraten von etwa 3 % (bis 1990) und 1,6 % (ab 1990) weiter zunehmen. Die Auslandsverkehre haben dabei überproportionale Steigerungen zu erwarten. Vgl. u. a. *Ratzenberger, R.*, Längerfristige Perspektiven im Straßenverkehr, in: ifo-schnelldienst, 39. Jg. (1986), Heft 16, S. 16 ff.; *Rogge, H.*, Wettbewerbsprobleme Schiene/Straße im grenzüberschreitenden Verkehr: Warum tut sich die Eisenbahn so schwer?, in: DVWG (Hrsg.), Aktuelle Probleme ..., a.a.O., S. 156–178; OECD (Hrsg.), Technico-economic analysis of the role of road freight transport, Paris 1986.

treter der These, daß sich die Verkehrswirtschaft nicht oder nur eingeschränkt in einem marktwirtschaftlichen Wettbewerb einfügen lasse. Der Wettbewerb muß in der Verkehrswirtschaft durch staatliche Regulierung kontrolliert und in seiner Wirkungsweise eingeschränkt werden. Begründet wird diese Position mit den gesamtwirtschaftlichen Funktionen und Wirkungen des Verkehrs und mit besonderen ökonomischen Merkmalen der Verkehrsleistungserstellung. Aufgrund der These von den „Besonderheiten des Verkehrs“ und der unterstellten mangelhaften wettbewerblichen Koordinationsfähigkeit (Markt- und Wettbewerbsversagen) ist die Verkehrswirtschaft zu Recht – bis auf wenige Ausnahmen – aus der marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung herausgelöst und sind für die einzelnen Verkehrsträger staatliche, administrative, nationale wie internationale Sonderordnungen zur Regulierung des Wettbewerbs gebildet worden.

Die überwiegende Herausnahme der Verkehrswirtschaft aus dem, durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) abgesteckten, marktwirtschaftlichen Wettbewerb habe sich zudem in rückschauender Sicht in der Bundesrepublik Deutschland und auch in anderen Ländern mit ähnlicher Ordnung bewährt und sollte daher auch in Zukunft nicht grundlegend verändert werden. Ob mit einer Deregulierung tatsächlich bessere ökonomische Ergebnisse erreicht werden, kann nicht durch praxisferne hypothetische Effizienzkonzepte und darauf aufbauende Untersuchungen belegt werden. Theoretischen Analysen und empirischen Ergebnissen zur Wirkungsbeurteilung einer Deregulierung, die zu positiven Ergebnissen kommen, sowie der Übertragung von ausländischen Deregulierungsbeispielen auf die Bundesrepublik Deutschland wird von Seiten der Regulierungsverfechter mit Ablehnung begegnet.

Auf die europäische Verkehrspolitik bezogen wird vor einer Liberalisierung oder Entregulierung gewarnt und auf ungleiche Wettbewerbsbedingungen der Verkehrszweige und der nationalen Verkehrsunternehmen eines Verkehrszweiges, insbesondere auf den Straßengüterverkehr bezogen, hingewiesen. Durch überwiegend administrierte Wettbewerbsverzerrungen zwischen den einzelnen EG-Staaten bestünden unterschiedliche Marktangebotschancen im internationalen Verkehr und bei unbeschränkter Kabotage in Folge der angestrebten allgemeinen Dienstleistungsfreiheit auch im binnenländischen Verkehr. Verkehrsunternehmen könnten unabhängig von ihrer einzelwirtschaftlichen, betrieblichen Leistungsfähigkeit vom Markt verdrängt werden. Dies, so wird betont, kann nicht Ziel und Ergebnis einer wirtschaftlichen und der Preis für eine politische Integration in der EG sein.

Gegen diese Thesen und Einschätzungen der Vertreter eines staatlich regulierten Verkehrsmarktes erheben auf der anderen Seite die Verfechter einer wettbewerblichen Ausrichtung der Verkehrsmärkte, insbesondere der Straßengüterverkehrsmärkte, ernste Zweifel und fundamentale Kritik.

Die wirtschaftlichen Gewinne eines wettbewerblich gestalteten Verkehrsmarktes sind nach Ansicht der Kritiker einer Verkehrsmarktregulierung größer als die Verluste an positiven Beiträgen innerhalb des regulierten Verkehrssektors und auch unter Einschluß positiver Beiträge in der Sozial- und Wirtschaftspolitik beispielsweise der EG-Integrationspolitik, in der Verteilungs- und Umweltpolitik. Die Verkehrsmärkte sollen primär die Gesamtwirtschaft und die Konsumenten mit Verkehrsleistungen zu den niedrigstmöglichen gesamt- wie auch einzelwirtschaftlichen Transportkosten versorgen. Die Marktversagensthese und die Beson-

derheitenlehre werden abgelehnt. Der Staat hat lediglich für die Ausgestaltung und Erhaltung der notwendigen funktionsgewährenden Wettbewerbsregeln und -bedingungen Sorge zu tragen. Das Wettbewerbsrecht (GWB) und die übrige Wettbewerbspolitik beinhalten auch für die Verkehrswirtschaft hinreichend wirksame Mittel zur Gewährleistung des Wettbewerbs, ohne daß es zu gravierenden Wettbewerbsverfehlungen kommen muß. Die agierenden Menschen mit ihren Interessen finden in Marktprozessen selber heraus, was marktgerecht, optimal und damit auch gesamtwirtschaftlich sinnvoll ist. Unerwünschte Marktergebnisse lassen sich durch staatliche Wirtschaftspolitik gezielter nach ihrem tatsächlichen Eintritt korrigieren als im Vorfeld von Vermutungen, zumal Marktverfehlungen nur in Ausnahmefällen mit hinreichender Genauigkeit hinsichtlich ihrer quantitativen Dimensionen zu prognostizieren sind.

Die Funktionen und positiven Wirkungen des Wettbewerbs lassen sich grundsätzlich nicht durch Regulierungen oder eine „kontrollierte Wettbewerbsordnung“ instrumentalisieren und erfüllen. Für die Regulierungsbehörden bestehen gravierende Informationsprobleme bei der Festlegung „marktgerechter“ Entgelte. Den Regulierungsbehörden fehlen praktische Informationen über die Nachfrage nach den Gütern und Leistungen der regulierten Branchen und über die Kosten der Produktion mit und ohne Regulierung. Ein funktionierender Wettbewerb im Verkehr kann beispielsweise die Preise besser und mit geringerem Aufwand festlegen und kontrollieren als staatliche Regulierung und Preisaufsicht. Vorteile der Produktion kommen bei marktlichem Wettbewerb für alle Nachfrager gleichmäßig zum Tragen. Fehlsteuerungen als Folge der Regulierung und leistungslose Vorteile außerhalb des Marktgeschehens werden vermieden.

Zudem zeigt sich faktisch, daß die Regulierungen der Verkehrsmärkte unterlaufen werden und statt eines normalen, transparenten Wettbewerbs ein Untergrundwettbewerb auf verschlungenen Pfaden provoziert wird (Dschungelwettbewerb)³⁾. Oftmals wird in den Debatten davon gesprochen, daß sich so die Liberalisierung faktisch schon vollzogen habe und die Marktprozesse längst nicht mehr den Regulierungen gehorchen. Warum sollte dann an den alten Regulierungen festgehalten werden, wenn die Macht des Faktischen bereits so weit fortgeschritten ist?

Als Begründung und zur Verteidigung der Regulierung wird im Anschluß an die vorgetragenen Zweifel der Kritiker von den Verfechtern einer Regulierung oftmals auf das öffentliche Interesse, die Daseinsfürsorge des Staates sowie die Gemeinwohlbindung der Regulierung hingewiesen. Diese Begründung muß jedoch aus allgemeinen ökonomischen Überlegungen heraus in Frage gestellt werden. Unerwünschte oder gesellschaftliche Zielsetzungen, insbesondere Verteilungsziele, weniger gerecht werdende Wettbewerbswirkungen sind nicht über direkte staatliche Eingriffe in den marktwirtschaftlichen Wettbewerb zu korrigieren, sondern besser durch andere, wettbewerbsgerechte und weniger einschränkende steuer- und transferpolitische Instrumente. Dem ökonomischen Veranlasser- und Verursacherprinzip ist bei der Anlastung von Kosten weitgehend Rechnung zu tragen, das Gemeinlastprinzip nur in begründeten Ausnahmefällen anzuwenden. Verteilungsfragen und soziale Probleme werden nicht gelehnet, aber aus der Diskussion über wirtschaftlich günstige, effiziente Faktor-

³⁾Vgl. hierzu u. a. *Willeke, R.*, unter Mitwirkung von *Schild, G.*, *Werner, M.*, Zur Liberalisierung der Marktordnung des Straßengüterverkehrs, *Kaarst* 1984, S. 17 ff.

nutzungen, also aus Überlegungen zu Allokationsentscheidungen bewußt ausgeklammert⁴⁾. Verteilungsziele und sozialpolitische Zielsetzungen, die von ihren Ansprüchen her über die sich aus der marktwirtschaftlichen Faktorallokation und Faktorentlohnung ergebende Situation der Kaufkraftverteilung hinausgehen, sollten weitgehend mit Mitteln verfolgt werden, die verteilungs- und sozialpolitische Zielbeiträge leisten, ohne direkt Produktions- und Konsumententscheidungen zu beeinflussen.

Die theoretische und politische Diskussion dieser Sachverhalte und Vorschläge ist aktuell, intensiv und noch nicht abgeschlossen. Die verkehrspolitische Kontroverse wird von einer wissenschaftlichen Diskussion der Regulierung begleitet, deren Aussagen allerdings nachhaltig in Richtung einer Entregulierung der Märkte weisen. Die Beantwortung der Frage, warum und durch welche Begründungen im einzelnen abgesichert Wirtschaftszweige nicht der Selbststeuerung des Marktes und des Wettbewerbs, sondern der bewußten staatlichen Regulierung unterliegen sollen, ist schon immer ein kardinales Anliegen der Wirtschaftswissenschaften gewesen und kein neues Diskussionsfeld. Die Akzente und Erkenntnisgrenzen haben sich allerdings im Zeitablauf verschoben und erlauben heute gesicherte Aussagen.

Eine Beurteilung der aktuellen verkehrspolitischen Kontroverse hat aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht – angestoßen von einer allgemeinen Diskussion über regulierte Wirtschaftsbereiche und den Begründungen einer Deregulierung⁵⁾ – die neueren Ergebnisse der allgemeinen sowie verkehrssektorbezogenen Theorie der Regulierung mit einzubeziehen. Dies ist kein Selbstzweck, sondern unverzichtbare Grundlage rationaler, unvoreingenommener Überprüfung der in der Diskussion herangezogenen Sachargumente, auf die sich vergleichende Urteile der bestehenden Ordnung, der verkehrspolitischen Handlungsbedarfe sowie Vorschläge zur Deregulierung und Integration der Verkehrsmärkte in einen EG-Binnenmarkt stützen. Es geht nicht darum, die Anforderungen an eine spezielle Sektorpolitik im Dienste der europäischen Integration durch einen juristischen Urteilspruch zu fixieren. Die Aufgabe besteht darin, ein mangelhaftes Regulierungssystem aus theoretischer Sicht zu kritisieren und auf leistungsfähigere Gestaltungen der Verkehrsmärkte aufmerksam zu machen. Die in der Theorie behandelten Sachfragen sind für die nationale wie internationale Marktgestaltung von Interesse. Die aufgeworfenen Problembereiche sind grundsätzlicher Art und sprechen die für einen fairen Wettbewerb der Verkehrsleistungsanbieter bedeutsamen Argumente an.

Die Folgerungen aus den theoretischen Überlegungen sind unbequem und aufgrund der alloktionstheoretischen Basis der Wohlfahrtstheorie und des unterstellten Prinzips der Konsumentensouveränität strikt an marktwirtschaftlichen Überlegungen orientiert. Obwohl damit die Distanz zur faktischen Verkehrspolitik groß sein mag und nicht direkt die verkehrspolitische Umsetzungsfähigkeit angesprochen wird, ist eine Auseinandersetzung mit den Grundlinien der Theorie unverzichtbar.

Die Auseinandersetzung ist wichtig, um dem Vorwurf mangelnder Theoriefundierung der Deregulierungsdiskussion entgegenzutreten und – als gewichtigeres Argument – um deutlich zu machen, daß Deregulierungen auch auf europäischer Ebene zu weitreichenden Verände-

4) Vgl. auch *Sohmen, E.*, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976, S. 1 ff.

5) Vgl. zu den Erfahrungen in den USA in diesem Zusammenhang beispielsweise *Derthick, M., Quirk, P.J.*, The Politics of Deregulation, Washington 1985.

rungen der binnenländischen Ordnung führen und eine Grundsatzdebatte über verkehrspolitische Gestaltungen in der Bundesrepublik Deutschland erzwingen. Hier haben auch die wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisse ihre Stimme. Die theoretische Auseinandersetzung hat den Vorteil, ohne Rücksicht auf überholte politische Grundpositionen und Gewohnheiten argumentieren zu können, Die politische Durchsetzungsfähigkeit allerdings, die politische Opportunität wird damit nicht angesprochen.

In die Überlegungen ist die binnenländische Verkehrsordnung im ganzen einzubeziehen. Die Wettbewerbsverhältnisse und die Ordnung einzelner Verkehrsträger und zwischen den Verkehrsträgern (intersektoraler Wettbewerb) stehen zur Klärung an. Auch wenn die Angleichung der Wettbewerbsverhältnisse der Verkehrsträger und Verkehrsunternehmen mit den schwierigen komplexen Problembereichen der Wegekosten, der Einbeziehung von sozialen Zusatzkosten in die Kostenrechnungen, mit Wettbewerbsverzerrungen und der Privatisierungsforderung an öffentliche Unternehmen konfrontiert ist, muß vor partiellen, nur einen Verkehrsbereich berücksichtigende Deregulierungen gewarnt werden. Sie lösen Symptomerscheinungen eines mangelhaften Regelungssystems Verkehrssektor, lassen aber die Ursachen weitgehend außer Betracht.

Die europäische Initiative zur Deregulierung der Verkehrsmärkte sollte als Chance zur grundlegenden Verbesserung der Marktordnung im Verkehrssektor genutzt werden. Gerade aus gesamteuropäischer Sicht ist diese Forderung zu unterstreichen.

1.2 Der Europäische Verkehrsmarkt

Die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Binnenmarktes durch die Aufhebung tarifärer (Zölle) und nicht-tarifärer Handelsschranken, der Abbau von Begrenzungen wirtschaftlicher Betätigung sowie die angestrebte Angleichung der Rechtsverhältnisse⁶⁾ drängen geradezu auf eine Lösung der Regulierungsproblematik. Eine wirtschaftliche Integration in der Form des „Gemeinsamen Marktes“⁷⁾ hat allerdings absolut gleiche nationale Ordnungen nicht zwingend zur Voraussetzung. Mit der wirtschaftlichen Integration wird eine Stärkung der innergemeinschaftlichen Arbeitsteilung, eine Intensivierung des Wettbewerbs, eine Verbesserung der innergemeinschaftlichen Güter- und Leistungsversorgung und damit insgesamt eine Wohlstandserhöhung angestrebt. Der Freihandel nach marktwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien⁸⁾ und ein arbeitsfähiger Wettbewerb bei ungehinderter Mobilität der Produktionsfaktoren und Informationen sollen diese Zielsetzungen nachhaltig unterstützen.

6) Vgl. hierzu aus juristischer Sicht *Rittner, F.*, Konvergenz oder Divergenz der europäischen Wettbewerbsrechte?, in: *Integration oder Desintegration der europäischen Wettbewerbsordnung* (= FIW-Schriftenreihe, Heft 105), Köln, Berlin, Bonn, München 1983, S. 31 ff.

7) Vgl. zu einigen Formen und Konzepten der Integration u. a. *Kasten, H.*, Die europäische Wirtschaftsintegration, München 1978; *Borchert, M.*, Außenwirtschaftslehre, 2., gründlich überarb. u. erw. Aufl., Wiesbaden 1983, S. 284 ff.; *Witte, H.*, Die Bestimmung der ökonomischen Integration in den Europäischen Gemeinschaften (= Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 355), Berlin 1985, S. 17 ff.; *Berg, H.*, Außenwirtschaftspolitik, in: *Bender, D.* u. a. (Hrsg.), *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, Bd. 2, 2., überarb. u. erw. Aufl., München 1985, S. 468 ff.

8) Vgl. u. a. *Rose, K.*, Theorie der Außenwirtschaft, 7. Aufl., München 1978, S. 355 ff.; *Sohmen, E.*, Allokationstheorie ..., a.a.O., S. 142 ff.; *Willgerodt, H.*, Bemerkungen zum Freihandesproblem, in: *ORDO*, 29. Bd. (1978), S. 343–359; *Berg, H.*, Außenwirtschaftspolitik, a.a.O., S. 456 ff.

Der freie Austausch von Gütern und Dienstleistungen erhöht nicht nur den Wohlstand der beteiligten Länder, er wirkt selber wiederum integrationsstimulierend.

Der Wettbewerb zwischen Unternehmen verschiedener nationaler Herkunft kann durch unterschiedliche Ausgestaltung nationaler Regulierungen künstlich verzerrt sein, so daß von dieser Ausgangslage her nicht von hinreichend arbeitsfähigem Wettbewerb gesprochen werden kann. Administrierte Kosten- und Preisbestandteile von Gütern und Leistungen werden hierdurch in unterschiedlicher Höhe marktwirksam. Gleiche Binnenmarktverhältnisse sind auf den nationalen Märkten der EG-Länder nicht gegeben oder die Ausnahme, so daß in der Wirtschaftspraxis ein uneingeschränkter Austausch von Gütern und Leistungen nicht ohne Einschränkungen vorteilhaft sein kann⁹⁾.

Wettbewerbsverzerrungen spielen in der Diskussion über die Vollendung des gemeinsamen europäischen Binnenmarktes eine wichtige Rolle¹⁰⁾. Staatliche Subventionen für bestimmte Güter und Leistungen als Kostenerleichterung sowie unterschiedliche Belastungstatbestände staatlicher Zwangsabgaben, insbesondere durch spezielle Verbrauchsteuern und die Mehrwertsteuer, können zu verfälschten Startbedingungen im Wettbewerb beitragen, so daß die natürlichen komparativen Vor- und Nachteile auf den internationalen Märkten nicht richtig zur Wirkung kommen. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit nationaler Volkswirtschaften kann insgesamt oder in Teilen verzerrt sein. Diese Tatbestände kollidieren mit dem Freihandelsprinzip.

Eine Harmonisierung der Verzerrungstatbestände bis zum vollständigen Ausgleich der Wettbewerbsbedingungen ist allerdings politisch wenig realistisch und aus ökonomischen Gründen auch nicht zwingend notwendig, da die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes oder einer Region von weiteren gewichtigen Faktoren bestimmt wird¹¹⁾. Hierzu zählen – um nur die wichtigsten zu nennen – die natürliche Ausstattung mit Rohstoffen, die günstige Lage an Verkehrswegen, die Ausstattung mit Sach- und Finanzkapital, die Bildung

9) Abweichungen vom Freihandelsprinzip sind auch dann zu überdenken, wenn die plötzliche Aufgabe von Schutzmaßnahmen (Regulierungen) für einen Wirtschaftsbereich durch eine deutlich verschlechterte relative Wettbewerbsstellung zu einer gravierenden, langanhaltenden Unterbeschäftigung mit drohender Massenarbeitslosigkeit führen würde. Dieser Gedanke spielt jedoch in der Diskussion über die EG-Verkehrsmarktproblematik und die binnenländische Regulierung nur eine untergeordnete Rolle, weil ein solches Problem auf breiter Front nicht auszumachen ist.

10) Die Bundesregierung drängt im Verkehrsbereich vordringlich im Sinne einer Wettbewerbsangleichung auf eine EG-weite Harmonisierung der Mineralölsteuer (als spezielle Verbrauchsteuer), der Kraftfahrzeugsteuer und der Autobahngebühren als spezielle Verkehrswegeabgabe. Die Harmonisierung wird dabei von politischer Seite oftmals als Voraussetzung der Deregulierung (Liberalisierung) angesehen.

11) Vgl. hierzu u. a. *Gablen, B., Rabmeyer, F., Stadler, M.*, Zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, in: *Konjunkturpolitik*, 32. Jg. (1986), S. 130–150; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Stellungnahme zum Weißbuch der EG-Kommission über den Binnenmarkt, Bonn 1986; *Neumann, M.*, Wege zur Vollendung des EG-Binnenmarktes, in: *Wirtschaftsdienst*, 66. Jg. (1986), S. 219–222; *Narjes, K.-H.*, In wesentlichen Punkten besteht Einigkeit, in: *Wirtschaftsdienst*, 66. Jg. (1986), S. 222–224. Kritisch mit dem Begriff der internationalen Wettbewerbsfähigkeit setzt sich *van Suntum* auseinander, der auf binnenwirtschaftliche Aspekte und daraus resultierende Anpassungserfordernisse der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft aufmerksam macht. Vgl. *van Suntum, U.*, Internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 106. Jg. (1986), S. 495–507. Speziell zum Verkehrssektor vgl. *Willeke, R.*, Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaften, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 47. Jg. (1976), S. 63–77; Europäische Gemeinschaften – Kommission (Hrsg.), *Die Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft (= Reihe Europäische Dokumentation – 2 – 1981)*, Luxemburg 1981, S. 21 ff.

und Qualifikation der Menschen zur produktiven Beschäftigung (Humankapital), das technisch-organisatorische Wissen und der politisch-kulturelle Stand der gesellschaftlichen Entwicklung. Je nach wirtschaftlicher Kraft, internationaler Verflechtung und Wettbewerbsposition der nationalen Volkswirtschaft wird sich jeder Staat für eine bestimmte Staatsquote zur Finanzierung der Produktion öffentlicher und meritokratischer Güter entscheiden, diese Entscheidung im Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung überprüfen und an neue Rahmendaten anpassen. Ein Wettbewerb nationaler Ordnungen, unterschiedlicher nationaler Regelungen und staatlicher Steuer- und Abgabensysteme ist nicht ausgeschlossen. Es ist nur ein geringer Harmonisierungsbedarf vor einer Integration der nationalen Wirtschaften, vor einer Vervollständigung des europäischen Binnenmarktes auszumachen.

Werden zum Beispiel Qualitätsstandards für Güter und Leistungen für alle EG-Länder gleich festgelegt, so wirken nationale Unterschiede in erster Linie ähnlich wie national unterschiedliche Produktionssteuern. In diesem Fall einer national gewollten Abweichung in den Qualitäten der Produkte oder den Produktstandards ist eine Harmonisierung der nationalen Regelungen nicht zwingend erforderlich. Unterschiedliche Wertschätzungen etwa im Umweltbereich führen zu unterschiedlichen nationalen Allokationsentscheidungen und Knappheitsgraden von Ressourcen, die sich als komparative Vor- oder Nachteile eines Landes aber auch auf den Stand der nationalen Wohlfahrt auswirken. Bei grenzüberschreitenden Beeinflussungen und national differenzierter Einschätzung von Standards und deren gewollte Wirkung zur Schadensbegrenzung ist eine Abstimmung zur Vermeidung von unerwünschten Belastungen notwendig. Dies gilt auch für Sicherheitsstandards im Straßenverkehr und betrifft hier aus begründeten Argumenten zur Steigerung der Verkehrssicherheit (Ziel: Verminderung volkswirtschaftlicher Schäden (sozialer Kosten)) etwa Geschwindigkeitsregeln, Lenk- und Ruhezeiten, Zahl der Fahrer auf einem Lkw, technische Standards der Fahrzeuge u. a., wenn hiervon nachweisbar gravierende Wirkungen auf die betreffenden Zielgrößen ausgehen.

Eine Konkurrenz unterschiedlicher Regelungen sollte weiterhin nicht ausgeschlossen werden, wobei jedoch die Entstehung nichttarifärer Handelshemmnisse auf den EG-Güter- und Dienstleistungsmärkten zu vermeiden ist. Die Märkte in der EG sollen erklärtermaßen offen und ohne Wettbewerbsbeschränkungen sein, damit die Vorteile des Freihandels sowie der marktlichen Wettbewerbswirtschaft voll zum Tragen kommen können.

1.3 Regulierung und Wettbewerb - Generelle Anmerkungen

Staatliche Regulierungen als gezielte Eingriffe in den Wettbewerb einzelner Wirtschaftsbeiriche sind in der Bundesrepublik Deutschland ähnlich wie in anderen Staaten nicht auf die Verkehrswirtschaft beschränkt. Sie sind eine weiter verbreitete und allgemein zu behandelnde Erscheinung in der Volkswirtschaft. Regulierungen unterschiedlicher Art und Intensität finden sich in der Versorgungs- und Entsorgungswirtschaft (Elektrizitäts-, Gas-, Wasser-, Fernwärmebereich, Abfallwirtschaft), im Kommunikationssektor (Post- und Fernmeldedienste, Rundfunk und Fernsehen), im Versicherungs- und im Gesundheitswesen, im Kohlebergbau, in der Stahlindustrie, der Wohnungswirtschaft, bei freien Berufen u. a.¹²⁾

12) Vgl. die detaillierte Zusammenstellung faktisch regulierter Wirtschaftszweige in der Bundesrepublik Deutschland bei Kurz, R., Entwicklung und Stand der Deregulierungsdiskussion, in: Deregulierung als ordnungs- und prozesspolitische Aufgabe, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 32, Berlin 1986, S. 50 f.

Besonders sind Regulierungen in den Ausnahmereichen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) verbreitet und treten hier offen zu Tage¹³⁾. Der Anteil der regulierten Wirtschaftsbereiche an der Bruttowertschöpfung in der Bundesrepublik Deutschland beträgt nach *Kurz* ca. 40 %, davon entfällt etwa die Hälfte (ca. 20 %) auf die Ausnahmereiche¹⁴⁾.

Die wettbewerbspolitischen Bereichsausnahmen, wie z. B. für den Verkehrssektor, und die staatliche Regulierung dienen einmal dazu, „Marktversagen“¹⁵⁾ oder ein Versagen der privaten Unternehmen im Wettbewerb unter Berücksichtigung gesellschaftlicher und politischer Zielsetzungen zu korrigieren und zum anderen dazu, auf Märkten mit bestimmten wettbewerblich problematischen ökonomischen Merkmalen – vornehmlich beim „natürlichen“ Monopol und der „ruinösen“ Konkurrenz – einen den Ergebnissen wettbewerblicher Marktprozesse auf normalen Märkten nahekommenden „kontrollierten“ Wettbewerb mit „guten“ Marktergebnissen zu erreichen¹⁶⁾. Allgemeines Ziel der Regulierung ist, die gesamtwirtschaftliche Ineffizienz möglichst gering werden zu lassen.

Die wirtschaftswissenschaftliche Diskussion über Regulierungen beschäftigt sich somit zentral mit Fragen der einzel- sowie gesamtwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Wirtschaftsbereichen sowie Einzelunternehmungen in einer Wettbewerbswirtschaft und deren Beeinflussung durch staatliche Eingriffe. Gesucht werden Gestaltungen des Angebots und der Austauschbeziehungen zwischen Angebot und Nachfrage, die das wirtschaftlich bestmögliche Verhältnis von Leistung zu Aufwand, von Zwecken und Mitteln, von sozialen Nutzen zu sozialen Kosten ermöglichen und sich in ein demokratisches und marktwirtschaftliches System eingliedern.

Eine regulierungstheoretische Analyse gibt auch Aufschluß über den Sinn sowie die inhaltliche Ausrichtung empirischer Untersuchungen zur Analyse sowie zum Beleg bestimmter

13) Ausnahmereiche des GWB sind die Verkehrswirtschaft (§ 99 GWB), die Landwirtschaft (§ 100), die Kohle- und Stahlwirtschaft (§ 101, Nr. 3), die Kredit- und Versicherungswirtschaft (§ 102) sowie die Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwirtschaft (§ 103 f.).

14) Vgl. *Kurz, R.*, *Entwicklung ...*, a.a.O., S. 48.

15) Unter „Marktversagen“ ist in enger Auslegung jede Abweichung von dem optimalen Konkurrenzgleichgewicht zu verstehen, die durch marktbezogene Störfaktoren zu Allokationsverzerrungen führt. Störfaktoren sind in staatlichen Maßnahmen, in der Struktur der Märkte und in den Wirkungen externer Effekte auszumachen. Vgl. *Sohmen, E.*, *Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik*, a.a.O., S. 100 ff.

16) Vgl. u. a. *Bariling, H.*, *Wettbewerbliche Ausnahmereiche - Rechtfertigungen und Identifizierungen*, in: *Feldsieper, M., Groß, R.* (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik in weltoffener Wirtschaft*, Berlin 1983, S. 325–346; *Sharkey, W.W.*, *The Theory of Natural Monopoly*, Cambridge u. a. 1982; *Weizsäcker, C.C. v.*, *Staatliche Regulierung - positive und normative Theorie*, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 110. Jg. (1982), S. 325–342; *Kauser, E.*, *Theorie der öffentlichen Regulierung*, München 1981; *Müller, J., Vogelsang, I.*, *Staatliche Regulierung*, Baden-Baden 1979; *Hamm, W.*, *Regulated Industries: Transportation*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 136. Jg. (1980), S. 576–592; *Ders.*, *Staatsaufsicht über wettbewerbspolitische Ausnahmereiche als Ursache ökonomischer Fehlentscheidungen*, in: *ORDO*, Bd. 29 (1978), S. 157 ff.; *Willeke, R.*, *Die Interventionslast in den wettbewerblichen Ausnahmereichen und das Problem der Mißbrauchsaufsicht*, in: *Duwendag, D., Siebert, H.* (Hrsg.), *Politik und Markt*, Stuttgart, New York 1980, S. 117–134; *Ders.*, *„Ruinöse Konkurrenz“ als verkehrspolitisches Argument*, in: *ORDO*, Bd. 28 (1977), S. 155–170; *Ders.*, *Interventionsspiralen in der deutschen Verkehrspolitik*, in: *Cassel, D., Gutmann, G., Thieme, H.J.* (Hrsg.), *25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Konzeption und Wirklichkeit*, Stuttgart 1972, S. 316–328; *Tolkendorf, M.*, *Ruinöser Wettbewerb*, Berlin 1971; *Stigler, G.J.*, *The theory of economic regulation*, in: *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2 (1971), S. 3–21; *Kahn, A.E.*, *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, 2 Bde., New York 1970 und 1971.

Regulierungs- oder Deregulierungsbegründungen. Diese können einmal in quantitativer Form zum anderen aber auch lediglich in Form von begründeten Tendenzaussagen (Muster- voraussetzungen zur Wirkung der Regulierung oder Deregulierung) abgeleitet werden.

Eine Auseinandersetzung mit der (normativen) Theorie der Regulierung gibt Antworten auf die Frage nach der ökonomischen Berechtigung von Regulierungen, von staatlichen Eingriffen in die einzelwirtschaftlichen Strukturen, Entscheidungen und Marktvorgänge, die über die Setzung von Rahmenbedingungen der Ordnungspolitik hinausgehen. Die Frage wird gestellt und Antworten aus theoretischer Sicht aufgezeigt, ob der marktwirtschaftliche Wettbewerb¹⁷⁾ als Koordinationsmechanismus von Angebot und Nachfrage für die Verkehrsmärkte funktionieren und dabei gesamtwirtschaftlich bessere Ergebnisse erbringen kann als eine staatliche Regulierung der Märkte.

Die Referenzsituation, an der Regulierungen geeicht werden sollen, ist der ungehinderte Wettbewerb in einem Marktsystem, wobei in der Diskussion oftmals auf Konzepte des arbeitsfähigen, funktionsfähigen oder wirksamen Wettbewerbs hingewiesen wird¹⁸⁾. Der Wettbewerb generell ist als das beste Steuerungs-, Anreiz-, Auslese- und Machtkontrollinstrument anzusehen. Der Wettbewerb hält über den Leistungs- und Kostendruck Unternehmen an, die zur Produktion notwendigen Ressourcen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten bestmöglich einzusetzen, notwendige Anpassungen an ökonomisch bedeutsame Veränderungen schnellstmöglich vorzunehmen sowie ständig technisch-organisatorischen Fortschritt aufzuspüren und in Produkte oder Produktionsverfahren marktbezogen einzu-

- 17) Die Marktwirtschaft ist ohne Wettbewerb nicht denkbar. Dies ist ebenso unbestritten, wie die grundsätzlich positive Einschätzung des Wettbewerbs und seiner wirtschaftlichen Effekte. Meinungsverschiedenheiten sollen aber nicht verschwiegen werden. Sie werden offensichtlich, wenn es konkret um die Gewichtung der positiven Wettbewerbswirkungen, um die Bestimmung der Funktionen des Wettbewerbs, um die notwendigen wettbewerblichen Verhaltensweisen im Marktprozeß und die strukturellen Voraussetzungen für Wettbewerb (welche Marktstruktur ist mit einem wettbewerblichen Marktprozeß vereinbar?) geht. Die Diskussion wird hier nicht weiter verfolgt, da der grundlegende Zusammenhang von Gesellschaftsordnung, Marktwirtschaft, Wettbewerb und Freiheit zum Wettbewerb aus den Meinungsverschiedenheiten herausgehoben ist.
- 18) Vgl. zum Wettbewerb u. a. *Kantzenbach, E.*, Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs (= Wirtschaftspolitische Studien, Heft 1), 2. Aufl., Göttingen 1967; *Hayek, F.A. v.*, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: *ders.*, Freiburger Studien (= Walter Eucken Institut Freiburg; Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsrechtliche Untersuchungen, 5), Tübingen 1969, S. 249–261; *Graf, H.G.*, „Muster-Voraussetzungen“ und „Erklärungen des Prinzips“ bei *F. von Hayek*, Tübingen 1978; *Kirzner, I.M.*, Wettbewerb und Unternehmertum, Tübingen 1978; *Lampe, H.E.*, Wettbewerb, Wettbewerbsbeziehungen, Wettbewerbsintensität, Baden-Baden 1979; *Heuß, E.*, Wettbewerb, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), 8. Bd., Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen, Zürich 1980, S. 679–697; *Witt, U.*, Marktprozesse, Königstein/Ts. 1980; *Streißler, E.*, *Watrin, Ch.* (Hrsg.), Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen, Tübingen 1980; *Streißler, E.*, Kritik des neoklassischen Gleichgewichtsansatzes als Rechtfertigung marktwirtschaftlicher Ordnungen, in: *Streißler, E.*, *Watrin, Ch.* (Hrsg.), Zur Theorie ..., a.a.O., S. 46 ff.; *Hoppmann, E.*, Über Funktionsprinzipien und Funktionsbedingungen des Marktsystems, in: *Wegehenkel, L.* (Hrsg.), Marktwirtschaft und Umwelt (= Walter Eucken Institut Freiburg; Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsrechtliche Untersuchungen, 17), Tübingen 1981, S. 219–235; *Kantzenbach, E.*, *Kallfas, H.H.*, Das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs - Workable Competition, in: *Cox, H.*, *Jens, U.*, *Markert, K.* (Hrsg.), Handbuch des Wettbewerbs, München 1981, S. 105–127; *Schmidt, I.*, Wettbewerbstheorie und -politik, Stuttgart 1981; *Zohlhöfer, W.*, Wettbewerb - Modell und Wirklichkeit, in: *Andreae, C.A.*, *Benisch, W.* (Hrsg.), Wettbewerbsordnung und Wettbewerbsrealität, Festschrift für Arno Sölter, Köln, Berlin, Bonn, München 1982, S. 15–25; *Herdzina, K.*, Wettbewerbspolitik, Stuttgart 1984, S. 7–46; *Mestmäcker, E.-J.*, Der verwaltete Wettbewerb (= Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsrechtliche Untersuchungen, 19), Tübingen 1984; *Stolper, H.-D.*, Schumpeter: Der politische Ökonom für die neunziger Jahre?, in: *Bös, D.*, *Stolper, H.-D.* (Hrsg.), Schumpeter oder Keynes?, Berlin u. a. 1984, S. 1–44; *Molitor, B.*, Reformbedarf in der Wettbewerbspolitik, in: List Forum, Bd. 13 (1985/86), S. 346–370.

bringen. Ein funktionierender Wettbewerb ist damit reaktionsfähig in bezug auf marktrelevante Veränderungen im Zeitablauf und sichert den Freiheitsspielraum der Marktteilnehmer.

Im folgenden wird nicht primär von einer pauschalen weitreichenden Forderung nach Deregulierung der Verkehrsmärkte ausgegangen, zu deren Begründung bekannte Aussagen der ökonomischen Theorie herangezogen werden. Vielmehr werden aus der Theorie der Regulierung allgemein die deregulierungsfähigen und die regulierungsbedürftigen Teilbereiche der Verkehrsmärkte deutlich kenntlich gemacht, so wie sie in der Literatur bereits mehr oder weniger ausführlich angesprochen sind. Die Ergebnisse geben Hinweise für eine künftige verkehrspolitische Handlungsstrategie. Die Verkehrswirtschaft kann die Begründungen für staatliche Eingriffe überprüfen sowie Änderungen der Regulierungsinstrumente hin zu einer wettbewerblichen Gestaltung der Verkehrsmärkte in ihren Wirkungen vorweg einschätzen.

Es ist in diesem Zusammenhang nicht überzeugend, in der aktuellen wettbewerbstheoretisch und wettbewerbsspolitisch geführten Diskussion über die Regulierung im Verkehr alleine von einem Wissenschaftsprinzip auszugehen, das wissenschaftliche Aussagen zur politischen Entscheidungsvorbereitung von empirischen Grundlagen und einer ausreichenden Datenbasis zur Wirkungsbeurteilung von Regulierungsinstrumenten abhängig macht¹⁹). Damit werden logische Schlüsse aus theoretischen Konzepten und Tendenzsagen sowie aus einfachen, überprüfbaren empirischen Sachverhalten, auch dem internationalen Vergleich, als Argumente überhaupt nicht oder lediglich als Randbemerkung zugelassen. Gefordert wird stattdessen der exakte Beweis im Sinne der Naturwissenschaften²⁰). In den Wirtschaftswissenschaften kann es jedoch nach vorherrschender Wissenschaftsauffassung den exakten Beweis, das perfekt kontrollierte Experiment der Naturwissenschaften – wenn von der Spieltheorie abgesehen wird – nicht geben. Es gibt aber empirische Erfahrungstatbestände, Prinzipklärungen, Modelle und Richtungsansagen zu ökonomischen Ursache-Wirkungszusammenhängen. Besteht eine theoretisch und empirisch begründete Vermutung der Vorteilhaftigkeit des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs – und dies ist unbestritten der Fall –, so werden eindeutig und in erster Linie Regulierungen als gewollte Abweichungen vom Wettbewerbsprinzip begründungsbedürftig und nicht Deregulierungen²¹).

Einem weiteren Argument sollte im Anschluß an diese Gedanken Aufmerksamkeit entgegengebracht werden: Der Wettbewerb ist in einer evolutorischen Marktwirtschaft ein Entdeckungsverfahren, das immer wieder neue Tatsachen und Möglichkeiten, Mittel und Zwecke entstehen läßt und über Märkte dezentral koordiniert. Die umfänglichen Informationen über Entwicklungen sind von einer zentralen regulierenden Instanz für eine effiziente Regulierung in ihrer notwendigen Exaktheit weder verfügbar zu machen noch in den quantitativen Wirkungen prognostizierbar. Unsicherheiten über die zukünftigen Entwick-

19) Diese Position vertritt in der aktuellen Diskussion beispielsweise *Seidenfus*, vgl. *Seidenfus, H.St.*, Europäische Verkehrswirtschaft – quo vadis?, herausgegeben von der Gesellschaft zur Förderung der Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Münster 1986, S. 2. *Ders.*, International Goods Transport: Regulation, in: CEMT (Hrsg.), The Evaluation of Past and Future Transport Policy Measures (10th International Symposium on Theory and Practice in Transport Economics, Berlin 13/15 May 1985), Paris 1985, S. 208–228.

20) Allerdings müßte diese Forderung dann für beide Seiten – für die Verfechter wie die Gegner von Wettbewerbsbeschränkungen – der Regulierungsdiskussion gelten.

21) Vgl. *Kurz, R.*, Entwicklung ..., a.a.O., S. 45.

lungen sind unvermeidbar. Der Wettbewerb erhält seine Dynamik gerade von der Streuung, weniger von der Exaktheit wirtschaftlicher Entscheidungsgrößen. Marktunvollkommenheiten sind „eine notwendige Begleiterscheinung des evolutiven Marktprozesses.“²²⁾ So ist die marktwirtschaftliche Ordnung grundsätzlich offen für Änderungen und Erprobungen weiterentwickelter Organisationsformen als Anpassungen an sich ändernde Ausgangsbedingungen oder die Gestaltung der Ausgangsbedingungen für wirtschaftliche Entscheidungen einzelner Wirtschaftssubjekte. Anpassungsfähigkeit ist in dynamischen Marktwirtschaften ständig notwendig. Nicht vorhergesehene Entdeckungen und Entwicklungen geben Chancen und Notwendigkeiten für neuartige Problemlösungen und Strukturanpassungen. Neue Ordnungen und Organisationsmuster treten in Wettbewerb zu alten. Die Marktwirtschaft ist das grundlegende Instrument einer Strukturwandlungen gerecht werdenden Anpassungspolitik an dynamische Veränderungen²³⁾. Sie ist damit mehr als nur der bestmögliche Koordinationsmechanismus knapper Mittel und gegebener Verwendungszwecke und Voraussetzung zur Erreichung der statischen allokativen Effizienz. Wesentlicher noch sind die anderen Wirtschaftssystemen überlegene dynamische Entwicklungsfähigkeit, die ständigen Anreize zu Produkt-, Verfahrens- und Organisationsinnovationen sowie die Überwindung von sozio-ökonomischen Spannungslagen durch das System der Marktwirtschaft und der Demokratie selbst. Es ist diese dynamische Effizienz, die zentrale Ursache für die wirtschaftliche Entwicklung fortgeschrittener Volkswirtschaften ist und damit zentrale Bedeutung für das wirtschaftliche Wachstum erlangt²⁴⁾.

Der Wettbewerb im marktwirtschaftlichen System geht über die Vorstellungen der Preistheorie zur vollständigen Konkurrenz hinaus. Er ist kein Zustand, in dem Märkte verharren, wie es die Konzeption der vollständigen Konkurrenz im Rahmen der (statischen) neoklassischen Gleichgewichtsanalyse für Einzelmärkte modellhaft unterstellt. „Das Nirwana eines Zustands der „vollkommenen Konkurrenz“ ist ... für ein wirkliches Marktsystem, das sich fortlaufend an die Systemaußenwelt anpassen und selbst entwickeln muß und in dem die relevanten Tatsachen fortlaufend erst entdeckt werden, ohne Belang.“²⁵⁾

Nicht nur Preis- und Mengeneffekte staatlicher Regulierung und die hierdurch verursachten Kosten, sondern auch die zunehmend bedeutungsvoller werdenden Wirkungen auf die Innovationstätigkeit sowie Anpassungsfähigkeit und darauf zurückzuführende gesamtwirtschaftliche Kosten sind zu beachten²⁶⁾. Weiterhin sind die Kosten der Regulierung, der Regulierungsinstanzen, der Qualität der Regulierung und der Kontrolle mit in die Überlegungen und Vorteilhaftigkeitsabschätzungen unterschiedlicher Ordnungen und Regulierungssysteme einzubeziehen.

22) Hoppmann, E., über Funktionsprinzipien ..., a.a.O., S. 231.

23) Vgl. hierzu u. a. auch Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Positive Anpassungspolitik - Strukturanpassung durch Marktwirtschaft (= BMWi, Studien - Reihe 42), Bonn 1984.

24) Eine über die hier angeschnittene ökonomische Sicht hinausgehende Auseinandersetzung über Voraussetzungen wirtschaftlichen Wachstums und die Bedeutung von Sonderinteressen und Regulierungen in einer Marktwirtschaft für die gesellschaftliche Wohlfahrt erörtert Olson, M., Aufstieg und Niedergang von Nationen (= Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Bd. 42), Tübingen 1985. Zur Bedeutung von Innovationen und den Rechten und Verhältnissen im Hinblick auf den Wettbewerb durch Innovationen vgl. auch Weizsäcker, C.C. v., Rechte und Verhältnisse in der modernen Wirtschaftslehre, in: *Kyklos*, Vol. 34 (1981), S. 345-376.

25) Vgl. Hoppmann, E., Über Funktionsprinzipien ..., a.a.O., S. 231; zur wettbewerbspolitischen Beurteilung des Modells der vollständigen Konkurrenz vgl. auch Schmidt, I., Wettbewerbstheorie ..., a.a.O., S. 5 ff.

26) Vgl. Kurz, R., Entwicklung ..., a.a.O., S. 45.

Die Kosten wettbewerblicher Eingriffe durch staatliche Regulierungen sind bisher weitgehend auf der Basis von Preis- und Mengeneffekten errechnet worden. Ein Regulierungssystem ist beispielsweise bereits dann ineffizient und unvorteilhaft, d. h. eine optimale Allokation der Ressourcen wird mit Sicherheit nicht erreicht, wenn systematische Abweichungen der Preise von den Grenzkosten trotz kompetitiver Industriestruktur durch Regulierungen, im wesentlichen Preisregulierungen, verursacht werden. Durch die Abweichung und darauf beruhenden Preis-Mengen-Effekten treten Wohlfahrtsverluste auf, da die Summe von Konsumenten- und Produzentenrente nicht maximal ist und eine den Bedarfen nicht entsprechende Ressourcenbeanspruchung realisiert wird. Die Abweichung der Preise von Grenzkostenpreisen kann politisch gewollt sein, um Gewinne oder Verluste der regulierten Unternehmen zu begrenzen.

Zur Bestimmung der gesamtwirtschaftlichen Kosten falscher Ressourcenbeanspruchung durch Regulierungen im Verkehrssektor sind verschiedene Ansätze entwickelt worden. Der Markt für Güterverkehrsleistungen wird in den Ansätzen zutreffend als die Summe untereinander in Beziehung stehender Teilmärkte verschiedener Verkehrsmodi aufgefaßt. Methodisch sowie in den jeweiligen Ergebnissen unterscheiden sich die Ansätze zur Erfassung der gesamtwirtschaftlichen Einbußen an Wohlfahrt durch Regulierung jedoch erheblich. Ältere Ansätze gehen von komparativen Kosten und einfachen Kostendifferenzen zwischen dem kostengünstigsten und dem tatsächlich genutzten Verkehrsangebot aus. Alle konkurrierenden Verkehrsangebote der verschiedenen Verkehrszweige und Verkehrsunternehmen sind in diesem Ansatz vollständige Substitute. Die Kosten, die durch eine Regulierung entstehen, lassen sich dann einfach durch die Differenz der tatsächlich entstandenen Kosten aller durchgeführten Transporte abzüglich der geringstmöglichen Kosten für die Leistungserstellung ohne Berücksichtigung von Regulierungswirkungen ermitteln.

Die Annahme, die verschiedenen angebotenen Transportmöglichkeiten sind vollständig substituierbar, ist nicht realistisch. Neuere Untersuchungen ziehen aus diesem Grund nicht nur einfache Elastizitäten der Nachfrage, sondern Kreuznachfrageelastizitäten in ihre Überlegungen mit ein. Eine kritische Überprüfung der bisherigen Untersuchungsansätze führen *Braeutigam* und *Noll*²⁷⁾ zu einem methodisch interessanten neueren Ansatz zur Bestimmung der gesamten Wohlfahrtsverluste der Verkehrsmarktregulierung in den USA, der die Einwände gegen die älteren Ansätze berücksichtigt und die fragwürdigen Annahmen durch methodisch überzeugendere Überlegungen ersetzt.

Gegenüber den älteren Untersuchungsergebnissen, die auf methodisch weniger gesicherter Basis gestützt sind, schätzen *Braeutigam* und *Noll* die Wohlfahrtsverluste aufgrund allokativer Ineffizienz 3 bis 4 mal so hoch ein. Sie kommen für die USA auf Werte von ca. 500 Mio. \$ bezogen auf das Jahr 1963 gegenüber 121 Mio. \$, die in den älteren Untersuchungen als Ergebnis für das Jahr 1963 errechnet wurden²⁸⁾.

Die argumentativen Ansprüche an Regulierungsbegründungen sind, wie sich bereits aus den bisherigen Ausführungen erkennen läßt, hoch und sollten sorgfältig geprüft werden. Im Zweifel spricht viel für die Marktwirtschaft und das Experiment einer konsequenten Dere-

27) Vgl. *Braeutigam, R.R., Noll, R.G., The Regulation of Surface Freight Transportation: The Welfare Effects Revisited*, in: *Review of Economics and Statistics*, Vol. 66 (1984), S. 80–87.

28) Vgl. *Braeutigam, R.R., Noll, R.G., The Regulation ...*, a.a.O., S. 86 f.

gulation. Diese Einschätzung wird in den folgenden Ausführungen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht und der Theorie der Regulierung zur Diskussion gestellt.

2. Zum Begriff der Regulierung

Eine besondere Bedeutung kommt der „öffentlichen Regulierung“ als Rechtsinstitution traditionell in den USA zu²⁹⁾. Hier sind auch die Ursprünge der Mitte der 60er Jahre erstmals formulierten Ansätze einer speziellen Regulierungstheorie und der politischen Regulierungs- und vor allem Deregulierungsdiskussion zu finden.

Öffentliche Regulierung bezieht sich in den USA prinzipiell auf Privatunternehmen und umfaßt die rechtlichen sowie institutionellen Einrichtungen (Kommissionen) zur Kontrolle von Privatunternehmen, die eine besondere Bedeutung für die Gesellschaft sowie die Gesamtwirtschaft haben und aufgrund bestimmter ökonomischer Merkmale (z. B. natürliches Monopol, Wettbewerbsverirrungen aufgrund ruinöser Konkurrenz bei Überkapazitäten) keinem marktwirtschaftlichen Wettbewerb ausgesetzt sind oder ausgesetzt werden sollen. Ohne Regulierungen werden schlechtere Marktergebnisse erwartet.

Die öffentliche Regulierung orientiert sich an dem Schutz des „öffentlichen Wohls“, an dem „öffentlichen Interesse“ sowie an dem Grundsatz des angemessenen, gerechten Preises für ein Gut³⁰⁾. Was unter öffentlichem Interesse zu verstehen ist, bleibt weitgehend der politi-

29) Die ersten regulierten Wirtschaftsbereiche in den USA waren der Verkehrssektor (Regulierung des Eisenbahnverkehrs durch die „Interstate Commerce Commission“ (ICC), 1887) und die öffentlichen Dienste, gefolgt von dem Energiesektor und dem Gesundheitswesen. Die öffentlich regulierte Unternehmung ist in den USA unter dem Begriff der „Public Regulation“ oder „Public Utility Control“ als Rechtsinstitut verankert und ständig weiterentwickelt worden. Vgl. hierzu u. a. *Kaufers, E.*, *Industrieökonomik*, München 1980, S. 375 ff.; *Ders.*, *Theorie der öffentlichen Regulierung*, München 1981.

Einen Überblick über regulierte Sektoren in den USA und die Deregulierungsdiskussion geben u. a. *Phillips, Jr. Chr. F.*, *The Economics of Regulation - Theory and Practice in the Transportation and Public Industries*, Homewood 1965, S. 3 ff.; *Kahn, A.E.*, *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, 2 Bde., New York 1970 u. 1971; *Kleinstenber, H.-J.*, *Staatsintervention und Verkehrspolitik in den USA: Die Interstate Commerce Commission - Ein Beitrag zur politischen Ökonomie der Vereinigten Staaten (= Amerikastudien, Bd. 46)*, Stuttgart 1977; *Müller, J., Vogelsang, I.*, *Staatliche Regulierung*, a.a.O., *Mitnick, B.M.*, *The Political Economy of Regulation*, New York 1980; *Friedlaender, A.F., Spady, R.H.*, *Freight Transport Regulation*, Cambridge (Mass.), London 1981, S. 1 ff.; *Meyer, J.A.* (Hrsg.), *Incentives vs. Controls in Health Policy*, Washington, D.C., London 1985; OECD, *Vereinigte Staaten (= OECD Wirtschaftsberichte, Reihe 1985-1986)*, Paris 1986, S. 112-152; *Bailey, E.E.*, *Price and Productivity Change Following Deregulation: The US Experience*, in: *The Economic Journal*, Vol. 96 (1986), S. 1-17.

Vergleiche zwischen US-amerikanischen und bundesdeutschen Erfahrungen mit unterschiedlichen Regulierungen finden sich z. B. in *Weizsäcker, C.C. v., Richter, R.* (Hrsg.), *Regulation, Analysis and Experience in West Germany and the U.S.A., A Symposium*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 139. Bd. (1983), Heft 3, S. 375-597; *Kruse, J.*, *Ökonomie der Monopolregulierung*, Göttingen 1985, S. 222 ff.

Für den Verkehrssektor wird auf die Präsentation der internationalen Regulierungsdiskussion in der Zeitschrift „International Journal of Transport Economics“ (*Rivista Internazionale Di Economia Dei Trasporti*), Vol. 10 (1983), Nr. 1-2, verwiesen. Vgl. weiterhin die Beiträge in: *Beihefte der Konkunkturpolitik*, Heft 32, *Deregulierung als ordnungs- und prozeßpolitische Aufgabe*, Berlin 1986; *Baum, H.*, *Regulationspolitik im Güterverkehr*, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 57. Jg. (1986), S. 102-138; *Ders.*, *Zur Messung der Effizienz der Marktordnung im Güterverkehr*, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 55. Jg. (1984), S. 7-28.

30) Vgl. auch *Kaufers, E.*, *Theorie der öffentlichen Regulierung*, a.a.O., S. 2. Die o. a. Begriffe zeigen die Vermischung unbestimmter, über ökonomische Tatbestände hinausreichender Begriffe (öffentliches Wohl) mit ökonomisch bedeutsamen Elementen (Preis), die beide für die Begründung der konkreten Regulierungspraxis herangezogen werden.

schen Zielbestimmung vorbehalten. Die Ziele bilden oftmals kein in sich stimmiges Zielsystem, sondern sind willkürlich gewählt und gewichtet. Der „angemessene, gerechte“ Preis als ökonomisch relevante Größe soll sich an den Grundsätzen der Grenzkostenpreisbildung bei vollständiger Konkurrenz ausrichten. Erfüllen Privatunternehmen einer Branche aufgrund ökonomischer Branchenmerkmale diese Grundforderung nicht – zählen sie z. B. zu den wettbewerbspolitischen Ausnahmereichen – so tritt die öffentliche Regulierung als Wettbewerbssubstitut ein.

Die Regulierung kann grundsätzlich zwei unterschiedliche normative Ziele beinhalten. Zum einen kann der Wettbewerb durch Regulierung ersetzt werden, zum anderen kann es Aufgabe der Regulierung sein, die Funktionen des Marktes und den Wettbewerb erst zu ermöglichen und zu erhalten. Das gilt weitgehend für die an gesamtwirtschaftlicher Effizienz orientierten Regulierungen in den USA, während in der Bundesrepublik Deutschland mit Regulierungen neben Wettbewerbsaspekten weitergehende Politikaspekte verfolgt werden, die nicht ausschließlich an der ökonomischen Effizienz ausgerichtet sind.

2.1 Begriffsabgrenzungen

Die Literatur gibt vor dem skizzierten Hintergrund unterschiedliche inhaltliche Abgrenzungen des Begriffs Regulierung³¹⁾. In einer weiten Begriffsdefinition wird unter Regulierung jeder staatliche Eingriff durch Rechtsnormen, Verordnungen u. ä. in die Entscheidungs- und Handlungsprozesse von Unternehmen aber auch privaten und öffentlichen Haushalten sowie anderen Wirtschaftseinheiten verstanden. Da jede gesellschaftliche Ordnung ein bestimmtes Maß an Rechtsnormen benötigt, ist diese weite Abgrenzung für eine ökonomische Analyse und Einordnung der Regulierungsproblematik weniger gut geeignet. Besonders in den letzten Jahren ist diese allgemeine Begriffsausdehnung parallel zu dem Anwachsen staatlicher Betätigung und der Staatsquote sowie zahlreicher werdender staatlicher Interventionen in die Wirtschaft auffällig. Die weite Begriffsabgrenzung trägt damit der aktuellen Entwicklung Rechnung, entspricht allerdings weniger der Forderung nach Operationalität und wissenschaftlicher Überprüfbarkeit der Begriffsinhalte mit der Realität und der einzelnen Wirkungen der Regulierung.

Dieser allgemeinen Kritik Rechnung tragend formulieren Müller und Vogelsang³²⁾ eine modifizierte Definition der Regulierung. Sie verstehen unter Regulierung im weiteren Sinne jede Einschränkung der Gewerbe- und Vertragsfreiheit durch staatliche, administrative Eingriffe, soweit die Eingriffe nicht aufgrund der für alle Wirtschaftssubjekte in einer Marktwirtschaft geltenden Regeln z. B. des GWB oder des UWG erfolgen³³⁾.

Aschinger definiert staatliche Regulierung näher als „alle direkten wirtschaftspolitisch motivierten Eingriffe des Staates zur Beschränkung von Marktmechanismen oder zur Übernahme der Marktfunktion (Produktion und Verteilung) bei fehlendem Markt“³⁴⁾.

31) Neben dem Begriff der „Regulierung“ steht in der Wissenschaft der (ältere) Begriff der „Marktordnung“. Erst seit einigen Jahren wird in der wissenschaftlichen Diskussion und politischen Auseinandersetzung in der Bundesrepublik der Begriff „Regulierung“ in Anlehnung an die amerikanische Literatur verwendet.

32) Vgl. Müller, J., Vogelsang, I., Staatliche Regulierung, a.a.O.

33) Vgl. Müller, J., Vogelsang, I., Staatliche Regulierung, a.a.O., S. 19 und 342.

34) Aschinger, G., Regulierung und Deregulierung, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 14. Jg. (1985), S. 545.

Ähnlich charakterisiert *Wolf* den Begriff Regulierung als alle staatlichen Maßnahmen, die „eine Veränderung der von der privaten Wirtschaftstätigkeit hervorgebrachten Güterproduktion (hinsichtlich der Produktionsprozesse, der Eigenschaften der hergestellten Produkte, der Unternehmensfinanzierung usw.) und der Güterverteilung bezwecken.“³⁵⁾

Eickhof versteht einschränkender als die vorgenannten Autoren unter staatlicher Regulierung die direkte staatliche Kontrolle der ökonomischen Handlungen erwerbswirtschaftlicher Unternehmen³⁶⁾. Er zählt zu den Regulierungen die „staatlichen Reglementierungen des Marktzutritts und -austritts, der Preise, Produktionsmengen und Kapazitäten, der Qualitäten, Konditionen und anderer Aktionsparameter, aber auch ein Kontrahierungszwang“³⁷⁾. Staatliche Regulierungen finden sich insbesondere in den wettbewerbspolitischen Ausnahmehereichen des GWB.

Die aus einer beträchtlichen Zahl theoretisch fundierter Definitionen herausgestellten inhaltlichen Abgrenzungen des Regulierungsbegriffs³⁸⁾ können zu der folgenden allgemeinen Definition zusammengefaßt werden: Unter dem Begriff Regulierung wird jeder staatliche Eingriff in wirtschaftliche Handlungen sowie Prozesse, in die individuelle Gewerbe-, Vertrags- und Vertragsgestaltungsfreiheit verstanden, die über für alle Wirtschaftsbeteiligten verbindliche Normen und Rahmenbedingungen zur Absicherung der marktwirtschaftlichen Ordnung und des Wettbewerbs um Märkte hinausgehen. Die Normen und Rahmenbedingungen sind neben der Gewerbe- und Vertragsfreiheit, das Privateigentum, das Recht und die unabhängige Rechtssprechung, Haftungsregeln sowie die Wettbewerbsaufsicht. Steuern, Subventionen und ähnliche wirtschaftspolitische Maßnahmen und Instrumente fallen wie die oben genannten Normen und Rahmenbedingungen nicht unter den Begriff der Regulierung.

Staatliche Regulierungen sind damit Eingriffe in den Wettbewerbsprozeß innerhalb bestimmter Wirtschaftsbereiche, die Elemente der Marktstruktur, des Marktverhaltens und des Marktergebnisses einzeln oder in Kombinationen ge- oder verbietend vorschreiben. Die staatliche Regulierung hebt sich von anderen Staatsinterventionen in Märkte und in die wettbewerbliche Preisbildung beispielsweise von zeitlich oder/und sachlich begrenzten Subventionen und Steuern ab, die in der Regel eine vergleichsweise schwächere ökonomische Wirkung auf die Wettbewerbsprozesse haben als dauerhafte Regulierungen³⁹⁾.

35) *Wolf, M.*, Ansätze einer ökonomischen Regulierungstheorie, Vergleich und Weiterentwicklung der Analysen zum Verhalten regulierender Instanzen, Diss. Basel 1980, S. 1.

36) Vgl. *Eickhof, N.*, Wettbewerbspolitische Ausnahmehereichen und staatliche Regulierung, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, 36. Jg. (1985), S. 64.

37) *Ebenda.* Der Kontrahierungszwang ergibt sich z. B. im Verkehrswesen aus gemeinwirtschaftlichen Überlegungen (z. B. Bedienungszwang, um die Versorgung mit Verkehrsleistungen für alle Bevölkerungskreise sicherzustellen).

38) Weitere Hinweise zu den o. a. Definitionen findet man u. a. bei *Kleinsteuber, H.-J.*, Staatsintervention ..., a.a.O., S. 183 ff.; *Massenberg, H.-J.*, Deregulierung des Güterverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland (= Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 96), Göttingen 1981, S. 13 ff.

39) Vgl. hierzu auch *von Mises*, der zum staatlichen Interventionismus ausführt: „Der Interventionismus will das Sondereigentum an den Produktionsmitteln beibehalten, dabei jedoch das Handeln der Eigentümer der Produktionsmittel durch obrigkeitliche Gebote, vor allem aber durch obrigkeitliche Verbote regulieren.“ *Von Mises, L.*, Kritik des Interventionismus, Jena 1929, S. 1. Vgl. auch *Kurz, R.*, Entwicklung und gegenwärtiger Stand der Deregulierungsdiskussion, a.a.O., S. 42.

In der Regulierungsdebatte interessierende Problemfelder werden in der Theorie der Staatsintervention, der Ordnungstheorie und -politik, der Wettbewerbstheorie und -politik sowie der Unternehmenstheorie und -politik behandelt. Eine in allen Teilen befriedigende Regulierungstheorie und eine darauf aufbauende Wirkungsanalyse regulierungspolitischer Eingriffe gibt es erst in Ansätzen. Zu vielen Sachpunkten ist die Diskussion kontrovers und noch nicht abgeschlossen⁴⁰⁾.

Der Begriff Deregulierung, Entregulierung (Entregelung) oder auch der in der politischen Diskussion - verwirrend, weil ein Politikkonzept allgemein ansprechend - oftmals verwendete Begriff Liberalisierung hat in negativer Abgrenzung zum Regulierungsbegriff die Abschwächung, den schrittweisen Abbau oder die vollständige Beseitigung von faktischen Wettbewerbs Eingriffen des Staates zum Inhalt. Die Deregulierung verfolgt die Zielsetzung, normale Voraussetzungen und Gestaltungsmöglichkeiten der Marktwirtschaft für einen bestimmten Wirtschaftsbereich herzustellen und wirksam werden zu lassen.

Die Abschwächung und der schrittweise Abbau von Regulierungen wird als partielle Deregulierung, die vollständige Beseitigung als totale Deregulierung bezeichnet.

Für den Verkehrssektor werden für den Güterverkehrsleistungsmarkt eine Reihe unterschiedlicher Entregulierungsmaßnahmen⁴¹⁾ diskutiert, die auf eine Verbesserung der Kosten- und Leistungsstrukturen in allen Markt- und Wettbewerbsbereichen des Verkehrs abzielen. Eine totale Deregulierung hat im Verkehrssektor die vollständige Abschaffung sämtlicher wettbewerbsrelevanter Regulierungen bei allen Verkehrsträgern des Güterverkehrs - Güterkraftverkehr, Eisenbahnverkehr und Binnenschifffahrt - zum Inhalt, während eine partielle Deregulierung verkehrszweigbezogene Schritte einer Lockerung regulierungspolitischer Maßnahmen, im wesentlichen der Preis- und Kapazitäts politik, bei allen Verkehrsträgern gleichermaßen und abgestimmt oder eine Deregulierung eines oder mehrerer Verkehrsträger bei Beibehaltung der Regulierung der übrigen Verkehrsträger zum Inhalt hat. Mit dieser Abgrenzung wird gleichzeitig darauf hingewiesen, daß der Markt für Güterverkehrsleistungen von der Angebotsseite her von zumindest partiell substituierbaren unterschiedlichen Leistungen gebildet wird. Eine Teilmarkt Betrachtung hat mithin nur einen eingeschränkten Erkenntnisgehalt.

Ist ein Wirtschaftszweig wie der Güterverkehr über Jahrzehnte in ein Korsett von Regulierungen eingebunden, wird in der Praxis wegen der langen Marktentwöhnung der Marktteiligten und notwendiger Lerneffekte eine schrittweise, partielle Deregulierung empfohlen⁴²⁾. Die mit partiellen Deregulierungen verbundene Gefahr ist allerdings, daß aufgrund von nicht vorhersehbaren Sondereinflüssen die eigentliche Realisierung einer wettbewerblichen Ordnung versandet und in Diskussionen über Detailprobleme stecken bleibt. Logistikpaketlösungen des Verkehrsmarktes setzen sich heute zudem aus regulierten und nicht regulierten Teilleistungen zusammen, so daß die Marktentwöhnung der Leistungsanbieter als Argument für eine partielle Deregulierung mehr und mehr an Gewicht

40) Zu diesem Fazit kommt u. a. *Kurz, R.*, Entwicklung und Stand ..., S. 45.

41) Vgl. *Willeke, R.*, Zur Liberalisierung der Marktordnung ..., a.a.O., S. 39 ff.; *Seidenfus, H.St.*, Allokations- und Distributionsprobleme einer „Deregulierung“ ..., a.a.O., S. 17 ff.; *Massenberg, H.-J.*, Deregulierung des Güterverkehrs ..., a.a.O., S. 87 ff.; *Hoerner, W.*, Der Güterverkehr als wettbewerbspolitischer Ausnahmehereich, Opladen 1980, S. 176 ff.

42) Vgl. *Willeke, R.*, Zur Liberalisierung ..., a.a.O., S. 39 ff.

verliert. Ob überhaupt noch auf breiter Front von Marktentwöhnung gesprochen werden kann, muß angesichts der Beweglichkeit der Verkehrsunternehmen im Regulierungsdickicht und den praktizierten Kombinationen regulierter und unregulierter Angebotsteilleistungen bezweifelt werden. Von einer mangelnden Wettbewerbsgesinnung kann angesichts der Entwicklungen nicht gesprochen werden, auch wenn durch weitgehende Kooperationen der Verkehrsunternehmen der Wettbewerbsdruck versuchsweise abgemildert wird.

2.2 Regulierung und öffentliche Unternehmen

Für die Bundesrepublik Deutschland ist auf einige Besonderheiten im Zusammenhang mit dem Begriff der Regulierung einzugehen. Dies betrifft die „öffentlichen Unternehmen“, die in der Bundesrepublik einen besonderen Regulierungstypus bilden.

Bereits in Arbeiten von *Emil Sax* wurde Ende des vorigen Jahrhunderts für den Verkehrssektor (= Eisenbahn) der Sinn und die Bedeutung staatlicher Unternehmen und von privatwirtschaftlichen Unternehmen zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben im öffentlichen Interesse diskutiert. *Sax* bezeichnet Privatunternehmen, die öffentliche Aufgaben erfüllen als „staatlich regulierte Unternehmungen“ oder als „öffentliche Unternehmungen“⁴³). Die Unternehmen können nach Auffassung von *Sax* durchaus privatwirtschaftlich organisiert sein, wenn trotz der einzelwirtschaftlichen Gewinnerzielungsabsicht in Verbindung mit staatlichen Auflagen gemeinwirtschaftliche Zielsetzungen der Aufgabenerfüllung durch diese Unternehmensform wirtschaftlicher (mittelsparender) erreicht werden, als durch Betriebe im Eigentum der öffentlichen Hand.

Ist bei *Sax* begrifflich noch nicht eindeutig zwischen „Regulierung privater Unternehmen“ und „öffentlicher Unternehmung“ unterschieden, so versteht man heute überwiegend unter „öffentlicher Unternehmung“ eine Unternehmung, die sich vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand befindet (z. B. Deutsche Bundesbahn; Deutsche Bundespost) oder bei Beteiligung von Privaten (z. B. Deutsche Lufthansa AG) die Eigentumsverhältnisse die wirtschaftliche Verfügungsgewalt eindeutig dem jeweiligen öffentlichen Träger zuweist⁴⁴).

In Deutschland ist entgegen dem US-amerikanischen System der öffentlichen Regulierung von Privatunternehmen im öffentlichen Interesse und zur Erfüllung gesellschaftlich erwünschter Leistungsaufgaben oftmals die Form der öffentlichen Unternehmung oder des

43) Vgl. *Sax, E.*, Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft, 1. Aufl., Bd. 1, Wien 1878, S. 62 ff., insbes. S. 65 u. 77 f.; *Thiemeyer, Th.*, Öffentliche Bindung von Unternehmen. Überblick über die wichtigsten Aspekte der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion über die „Regulierung“ privater und öffentlicher Unternehmen, in: *Ders.* (Hrsg.), Öffentliche Bindung von Unternehmen (= Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Heft 22), Baden-Baden 1983, S. 26 ff.

44) Die Verfügungsgewalt soll nicht die grundlegenden Charakteristiken einer Unternehmung, das Autonomieprinzip und die Realisierung der optimalen Faktorkombination ausschalten. Es soll sich in dieser Hinsicht jedes Unternehmen erwerbswirtschaftlich, zumindest aber eigenwirtschaftlich verhalten können. Zur Begriffsbestimmung „öffentliche Unternehmung“ vgl. u. a. *Thiemeyer, Th.*, Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, Hamburg (Reinbek) 1975, S. 19 f.; *Bös, D.*, Öffentliche Unternehmungen, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. 2, Tübingen 1978, S. 4 f.; *Emmerich, V.*, Öffentliche Produktion II, in: HdWW, 5. Bd., Stuttgart u. a. 1980, S. 457 f.; *Schneider, R.*, Öffentliche Unternehmen als Mittel einer interventionistischen Wettbewerbspolitik, Berlin 1982, S. 46 ff.; *Krokes, R.*, Öffentliche Unternehmen in der EG - Bedeutung und Problematik (= Schriftenreihe „Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik“ des Instituts der deutschen Wirtschaft, Bd. 106), Köln 1982, S. 7 ff.

gemeinwirtschaftlichen Unternehmens als besondere Ausprägung der öffentlichen Bindung von Unternehmen gewählt worden⁴⁵⁾.

Ein Vorteil der öffentlichen Regulierung in den USA wird in der flexiblen und transparenten Gestaltung der Regelungsnormen für das unternehmerische Handlungsfeld sowie der gegenseitigen Kontrolle der Regulierungsbehörden gesehen. Im Gegensatz hierzu stehen die politischen Eingriffs- und Entscheidungsprozesse, in die öffentliche oder gemeinwirtschaftliche Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland eingebunden sind, sowie eine fehlende gegenseitige Kontrolle und ein Wettbewerb innerhalb der Regulierungsbehörden um die konkrete Gestaltung praktischer Regulierungsnormen⁴⁶⁾. Es fehlt allgemein an effizienzorientierten Anreizstrukturen. Die Trennung in Regulierer und Regulierte ist nicht deutlich genug.

Neben diesen mehr historisch-politisch gewachsenen Problempunkten ist zu erwähnen, daß den öffentlichen Unternehmen und den privatwirtschaftlichen, aber regulierten Unternehmen in der Bundesrepublik eine Fachaufsicht durch Behörden übergeordnet ist (z. B. neben dem Bundeskartellamt, das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen, die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr, Abteilungen in Ministerien mit besonderen Entscheidungs- und Kontrollkompetenzen für bestimmte Wirtschaftsbereiche (u. a. Preiskontrolle und Preisgenehmigung in der Elektrizitätswirtschaft, Tarifgenehmigungen im Verkehrssektor u. a.))⁴⁷⁾. Die Regulierungsdebatte in der Bundesrepublik Deutschland ist damit auch im Zusammenhang mit der Diskussion über die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und über privatwirtschaftliche Kriterien für die Wirtschaftstätigkeit von Verwaltungs- und Regiebetrieben zu sehen.

2.3 Ausblick und Fazit

Im wesentlichen läßt sich für den Verkehrssektor aber auch für andere regulierte Wirtschaftssektoren in der Bundesrepublik Deutschland feststellen, daß unterschiedliche Ordnungstypen nach den dargelegten Begriffserläuterungen in jeweils einem Sektor auszumachen sind. Hier unterscheiden sich die Strukturverhältnisse in der Bundesrepublik von denen anderer Staaten und machen eine empirische (positive) Analyse der Regulierung notwendig. Öffentliche Unternehmen stehen neben regulierten privaten Unternehmen, reine Privatunternehmen neben Staatsbetrieben und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen. Diese Ordnungsvielfalt mit ihren spezifischen Problemfeldern wirkt auf die Politik und beeinflußt das politische Handeln.

Im Verkehrsbereich ist die Hypothese der positiven Regulierungstheorie besonders beachtenswert, daß gut organisierte Minderheiten den Staat aufgrund von (vermeintlichen) Gemeinwohlinteressen zu Regulierungsmaßnahmen anhalten, um Einkommensumvertei-

45) Vgl. *Thiemeyer, Th.*, Wirtschaftslehre ..., a.a.O., S. 19 ff.; *Ders.*, Deregulation in the Perspective of the German „Gemeinwirtschaftslehre“, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 139. Bd. (1983), S. 405–418; *Ders.* (Hrsg.), Öffentliche Bindung von Unternehmen, a.a.O.; *Kaufser, E.*, Theorie ..., a.a.O., S. 167 ff.; *Kaufser, E., Blankart, Ch.B.*, Regulation in Western Germany; the State of the Debate, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 139. Bd. (1983), S. 435.

46) Diese Aspekte werden auch unter dem Begriff „Kontroll-Wettbewerb“ behandelt. Vgl. *Kruse, J.*, Ökonomie der Monopolregulierung, a.a.O., S. 390 ff.

47) Vgl. *Kaufser, E.*, Theorie ..., a.a.O., S. 1.

lungen zu ihren Gunsten zu erzielen⁴⁸⁾, ohne daß gesamtwirtschaftliche Effizienzverluste berücksichtigt werden. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten durch Regulierung sind höher, als sie es bei Wettbewerb sein könnten. Dabei wird nicht geleugnet, daß die Regulierungen beispielsweise als Schutz vor der (natürlichen) Monopolstellung der Eisenbahn ursprünglich bei fehlender wirksamer Substitutionskonkurrenz durch andere Verkehrsmittel einen durchaus positiven ökonomischen Sinn hatten.

Die wettbewerbspolitisch relevanten, ökonomischen Bedingungen in den reglementierten Branchen wandeln sich im Zeitablauf aber oft schneller, als die für diese Branche speziell formulierten Gesetze, Vorschriften und Anordnungen zur Koordination und Kontrolle ihres speziellen wettbewerbspolitischen Ausnahmeanliegens. Die Marktbedingungen können sich im Zeitablauf sogar so weit verändern, daß ein anfänglich ökonomisch begründet ausgeschlossener marktwirtschaftlicher Wettbewerb nunmehr möglich und ökonomisch vorteilhaft wird. Nur eine permanente, flexible Anpassung der Regelungsnormen von seiten der staatlichen Regulierungsinstanzen könnte den realen Änderungen der reglementierten Branchen folgen und den „kontrollierten Wettbewerb“ an den tatsächlichen Marktbedingungen und -prozessen orientieren. Dies setzt allerdings eine absolute Voraussicht und Unabhängigkeit der Regulierungsinstanz voraus, die in der Realität kaum gegeben ist. Zudem müßte das „Staatsversagen“ geringer sein als das staatliche Eingriffe rechtfertigende „Marktversagen“. Die nachfolgenden Abschnitte werden Klarheit in diesen Problemkomplex bringen und aufzeigen, wann Marktversagen ökonomisch sinnvoll durch staatliche Eingriffe oder kollektive Lenkung geregelt werden kann.

Als Fazit läßt sich zusammenfassen:

Die staatliche Regulierung beschränkt den marktwirtschaftlichen Wettbewerb über den Rahmen der allgemeinen konstitutiven Wettbewerbsordnung und -gesetzgebung zur Ordnung und Wahrung des Wettbewerbs und seiner Spielregeln hinaus. Die regulierenden Eingriffe beeinflussen den Wettbewerbsprozeß nicht durch negative oder positive Anreizmechanismen (Disincentives bzw. Incentives), sondern stellen Marktinterventionen in Form von Geboten, Verboten, Vorschriften, die an der Marktstruktur, am Marktverhalten und Marktergebnis ansetzen, dar. Regulierungen erstrecken sich damit auf die direkte Kontrolle durch unmittelbare Festlegung oder nachträgliche Überprüfung ökonomischer Aktivitäten. Zur staatlichen Regulierung ökonomischer Prozesse und Handlungen zählen Reglementierungen des Marktzutritts und -austritts, der Produktionsmengen und/oder Kapazitäten, der Preise, Produktqualitäten, der Geschäftskonditionen und der allgemeinen privaten (privatrechtlichen) Kontrahierungsfreiheit (Beispiel: Beförderungspflicht). Regulierungen beziehen sich besonders auf Marktergebnisgrößen, auf Preise, Mengen, Gewinne und Marktanteile,

48) Vgl. u. a. *Weizsäcker, C.C. v.*, Staatliche Regulierung - positive und normative Theorie, a.a.O., S. 334 und die dort angegebene Literatur; *Wolf, M.*, Ansätze einer ökonomischen Regulierungstheorie ..., a.a.O.

Bereits der fehlende Wettbewerbsdruck durch die Regulierung marktrelevanter Aktionsparameter und das damit verminderte unternehmerische Risiko führt auf der regulierten Marktseite bei Unabhängigkeit der Preise von den einzelbetrieblichen Kosten zu höheren Preisen im Vergleich zu Wettbewerbspreisen bei funktionierendem Marktmechanismus, was eine Einkommensumverteilung von der Nachfrage nach regulierten Marktleistungen hin zu der regulierten Angebotsseite bedeutet. Dabei entspricht der „Gewinn“ der einen Seite jedoch nicht dem „Verlust“ der anderen, da die Regulierung Koordinationskosten verursacht, die den „Gewinn“ der Regulierungsbevorzugten kleiner als den „Verlust“ der Regulierungsbenachteiligten werden lassen.

die als Simulationsergebnisse eine Als-ob-(Quasi)-Wettbewerbs von der Regulierungsinstanz als richtig und erstrebenswert angesehen werden. Durch diese Reglementierungen im einzelnen oder in Kombination wird die Handlungsfreiheit auf der Marktangebotsseite und Marktnachfrageseite beeinflusst und die Funktionserfüllung des Marktes gelenkt, ohne daß jedoch die Regulierungen selber von Marktsignalen ausgehenden Veränderungen unterliegen.

Gravierende ökonomische Fehlentwicklungen als Folge wettbewerblicher Ausnahmeregelungen sind:⁴⁹⁾

- (1) Verminderung der Anpassungsbereitschaft und -fähigkeit der Unternehmen. Das unternehmerische Streben nach Kostensenkung und Angebotsverbesserung ist nur gering ausgeprägt.
- (2) (Branchen-)Strukturkonservierung durch Versagen der Selektionsfunktion des Wettbewerbs.
- (3) Ungenügende oder fehlende Innovationsanreize.
- (4) Falsche Preise durch zu hohe Kosten oder/und Gewinne (Renten).
- (5) Unerwünschte Preisdiskriminierungen, die Teile der Nachfrage ungerechtfertigter Weise belasten und andere entlasten.
- (6) Entstehen von Überkapazitäten.
- (7) Überzogener Qualitätswettbewerb, der tatsächliche Nachfragewünsche nicht ausreichend berücksichtigt.
- (8) Ausweichen in den Akquisitionswettbewerb.
- (9) Kostspielige Überwachungen der wettbewerbsbeschränkenden staatlichen Maßnahmen.
- (10) Integrationswidrige Wirkungen auf die internationale Arbeitsteilung durch Verzerrung der komparativen, natürlichen Vor- und Nachteile eines Teils der Volkswirtschaft.

3. Ansätze der Theorie der Regulierung

Die ökonomische Theorie der Regulierung läßt sich in zwei eigenständige Richtungen unterteilen: die normative und positive Theorie. Die Ansätze werden nachfolgend in einem Überblick vorgestellt.

3.1 Normative Theorie der Regulierung

Forschungsschwerpunkt dieser Richtung ist die modellhafte Analyse von Regulierungen nach ökonomischen Effizienz- und Verteilungsnormen. Im Vordergrund steht die Analyse der gesamtwirtschaftlichen Effizienz, die in die allokative, technische, qualitative und organisatorische (= überwiegend statische Effizienzen) sowie in die dynamische Effizienz aufge-

49) Vgl. u. a. *Hamm, W.*, Staatsaufsicht über wettbewerbspolitische Ausnahmereiche als Ursache ökonomischer Fehlentwicklungen, in: *ORDO*, Bd. 29 (1978), S. 164 ff.; *Averch, H., Johnson, L.L.*, The Behavior of The Firm under Regulatory Constraint, in: *American Economic Review*, Vol. 52 (1962), S. 1053—1069.

fächert und im Zusammenhang mit Regulierungen untersucht wird⁵⁰). Der Begriff Effizienz hat allgemein zum Inhalt, daß in der Volkswirtschaft keine Werte (Ressourcen) in der Produktion und im Konsum verschwendet werden. Mit gegebenen Mitteln wird der höchstmögliche Ertrag (Zielerreichungsgrad) oder mit dem geringsten Mitteleinsatz ein vorgegebener Ertrag (Zielerreichungsgrad) angestrebt. Effizienz stellt zentral auf das wirtschaftlich bestmögliche Verhältnis von Einsatz zu Ausbringung ab. Reale oder monetäre Ressourcen (Einsatzfaktoren, Input, Aufwand) sollen zur Erbringung von Leistungen (Ausbringung, Output, Erlös) nach dem wirtschaftlichen Rationalprinzip eingesetzt werden. Eine Faktorschwendung wird so vermieden, die gesellschaftliche Wohlfahrt erhöht sich. Die Güter und Leistungen werden dann in der Volkswirtschaft kostenminimal hergestellt und in den durch Angebot und Nachfrage abgestimmten richtigen Mengen, Qualitäten und zu marktgerechten Preisen angeboten.

Regulierungen haben in denjenigen Fällen eine Verbesserung der gesellschaftlichen Wohlfahrt zum Ziel, in denen ohne staatliche Eingriffe bestimmte Marktverhältnisse zu Funktionsmängeln des Wettbewerbs, zu einem „Marktversagen“ mit gravierenden wirtschaftlichen Nachteilen führen würden⁵¹). Die Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit des Marktes und der wettbewerblichen Preisbildung ist dann durch besondere ökonomische Merkmale des Angebots oder/und der Nachfrage wesentlich eingeschränkt. Die allokativen Effizienz wird ohne Regulierung nicht erreicht. Die normative Theorie der Regulierung ist unter diesem Gesichtspunkt Teil der Wohlfahrtsökonomie („welfare economics“) und analysiert die normativen Bedingungen und ökonomischen Begründungen für oder gegen staatliche Eingriffe in Märkte.

Ergänzt und wesentlich erweitert werden die überwiegend statischen Überlegungen zur allokativen Effizienz und Wohlfahrt in neueren Beiträgen durch eine Analyse des Zusammen-

50) Der Begriff „Effizienz“ wird inhaltlich vieldeutig verwendet. Er wird im folgenden wirkungsorientiert und weniger handlungsorientiert verstanden. Vgl. zum ökonomischen Begriffsinhalt aus unterschiedlicher Sicht *Möschel, W.*, Effizienz und Wettbewerbspolitik, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 15. Jg. (1986), S. 341–346; *Reding, K., Dogs, E.*, Die Theorie der „X-Effizienz“ – ein neues Paradigma der Wirtschaftswissenschaften?, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, 37. Jg. (1986), S. 19–39; *Bohnet, A., Beck, M.*, X-Effizienz-Theorie: Darstellung, Kritik, Möglichkeiten der Weiterentwicklung, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 35. Jg. (1986), S. 211–233; *Kruse, J.*, Ökonomie der Monopolregulierung, a.a.O., S. 70 ff.; *Reding, K.*, Die Effizienz staatlicher Aktivitäten (= *Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft*, Bd. 40), Baden-Baden 1981, S. 26 ff.; *Bös, D.*, Effizienz des öffentlichen Sektors aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 114. Jg. (1978), S. 287–314; *Timmermann, M.*, Die Effizienz des öffentlichen Sektors im Lichte verschiedener Ansätze, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 114. Jg. (1978), S. 269–285; *Kyrer, A.*, Effizienz und staatliche Aktivität (= *Macroeconomica*; 2), Wien 1972, S. 125 ff.; *Leibenstein, H.*, Allocative Efficiency vs. X-Efficiency, in: *American Economic Review*, Vol. 56 (1966), S. 392–415; *Seidenfus, H.St.*, Einzelwirtschaftliche, gesamtwirtschaftliche und soziale Effizienz, in: *Seidenfus, H.St.* (Hrsg.), *Verkehr zwischen wirtschaftlicher und sozialer Verantwortung*, Göttingen 1984, S. 9–29; *Willeke, R.*, Arbeit der Verkehrssektor effizient?, Ausführungen aus der Sicht der Verkehrswissenschaft, in: *DVWG (Hrsg.)*, *Arbeit der Verkehrssektor effizient?*, Bergisch Gladbach 1985, S. 31–42.

51) Der Wettbewerb lenkt in der Marktwirtschaft die Produktionsfaktoren in die produktivsten Verwendungen, mobilisiert die Kenntnisse und Fähigkeiten der Unternehmen, neue Produktionsverfahren und Produkte zu erfinden, weiterzuentwickeln und marktlich zu verwerten. Der Wettbewerb dient dem wirtschaftlichen Fortschritt durch Produktivitätssteigerungen und Innovationen. Diese Vorteile des Wettbewerbs gilt es sicherzustellen. Vgl. in diesem Zusammenhang u. a. auch: *Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi)*, *Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft*, in: *BMWi (Hrsg.)*, *Der Wissenschaftliche Beirat beim BMWi*, 10. Bd., Göttingen 1980, S. 895–962.

hangs von Regulierung und Innovation⁵²). Mit dieser Fragestellung werden die dynamischen Aspekte der marktwirtschaftlichen Koordinationsprozesse und die Anpassungs- und Entwicklungsfähigkeit als besondere Merkmale der Marktwirtschaft im Zusammenhang mit staatlichen Eingriffen herausgestellt⁵³).

Drei wesentliche Analysebereiche der normativen Theorie lassen sich unterscheiden:⁵⁴

- (1) Regulierung von Monopolen, insbesondere „natürliche“, dauerhafte Monopole (z. B. Elektrizitätswirtschaft, Fernmeldebereich, Eisenbahn oder allgemein leitungsgebundene Ver- und Entsorgungsbereiche).
- (2) Regulierung bei „Marktversagen“, insbesondere „ruinöser“ Konkurrenz (selbsterstörerischer Konkurrenz) bei freiem Wettbewerb (u. a. in der Verkehrswirtschaft).
- (3) Verhaltensregulierungen (z. B. im Gesundheits-, Umwelt-, Arbeitsmarkt- und Verkehrssicherheitsbereich).

Die normative Theorie der Regulierung ist nicht neuartig oder ein eigenständiges Fachgebiet der Wirtschaftswissenschaft. Sie hat zahlreiche inhaltliche Wurzeln in und Bezüge zur allgemeinen Wirtschaftstheorie, Markt- und Preistheorie, Wettbewerbstheorie, Ordnungstheorie sowie zur Theorie des Staatsinterventionismus und zur Industrieökonomik⁵⁵). Die Literaturquellen sind zahlreich und von ihren inhaltlichen Schwerpunkten vielseitig aufgefächert. Die beiden ersten Teilgebiete der normativen Theorie stehen in den älteren Beiträgen im Vordergrund der wissenschaftlichen Diskussion, während in neueren Arbeiten dem Gebiet der Verhaltensregulierung verstärkt Aufmerksamkeit entgegengebracht wird.

Als generelles Ergebnis zeigt die normative Theorie der Regulierung, daß es kaum ökonomisch haltbare oder unbestreitbar gesicherte Argumente für Regulierungen gibt. Regulierungen lassen sich vielmehr überwiegend nur aus politisch vorgegebenen Zielen des öffentlichen Interesses, des Gemeinwohls, der Daseinsvorsorge und der kollektiven sozialen Verantwortung, um einige der gebräuchlichen Termini zu verwenden, begründen⁵⁶). Die konkreten Zielgrößen kann der Markt nicht oder nicht in dem erwünschten Ausmaß erfüllen. Daß die so begründeten Regulierungen auch effizient sind und es mithin keine besseren Möglichkeiten der Zielerreichung gibt, ist damit allerdings nicht gesagt. Ob die staatliche Regulie-

52) Vgl. *Schoppe, S.G., Czege, W. v. A.*, Alternative Theorien über innovative Auswirkungen von Preisregulierungen, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 4 (1984), S. 142–156; *Graf, G.*, Regulierung und innovative Prozesse, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, 32. Bd. (1981), S. 311–345.

53) Vgl. *Kurz, R.*, Entwicklung ..., a.a.O., S. 44.

54) Vgl. *Weizsäcker, C.C. v.*, Staatliche Regulierung ..., a.a.O., S. 326 f.

55) Die Industrieökonomik kann als spezielle Allokationstheorie angesehen werden, die allerdings über die statische Gleichgewichtstheorie hinaus geht. Analysiert und erklärt wird besonders der marktwirtschaftliche *Allokationsprozeß* unter funktionserschwerenden Marktbedingungen, bei Marktunvollkommenheiten, unvollständigen Informationen und bestimmten marktbeeinflussenden institutionellen Gegebenheiten. Vgl. hierzu neben der bereits angegebenen Literatur auch *Böbel, I.*, Wettbewerb und Industriestruktur, Berlin, Heidelberg, New York, Tokyo 1984; *Bombach, G., Gablen, B., Ott, A.*, Industrieökonomik: Theorie und Empirie (= Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd. 14), Tübingen 1985.

56) Vgl. für den Verkehrssektor beispielsweise *Seidenfus, H.St.*, Einzelwirtschaftliche, gesamtwirtschaftliche und soziale Effizienz, a.a.O., S. 9–29; zu einer allgemeinen Diskussion der Abgrenzung von privaten und öffentlichen Aufgaben vgl. u. a. *Peters, A.*, Ökonomische Kriterien für eine Aufgabenverteilung in der Marktwirtschaft (= Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 26), Frankfurt a.M., Bern, New York 1985; *Watrin, Chr.*, Staatsaufgaben – Die ökonomische Sicht, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 34. Jg. (1985), S. 131–159; *ders.*, „Marktversagen“ versus „Staatsversagen“. Zur Rolle von Markt und Staat in einer freien Gesellschaft (= Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein, Schriftenreihe des Vororts, Nr. 42), Zürich 1986.

rung eine höhere Effizienz herzustellen vermag als eine minimalere oder nicht vorhandene Regulierung kann im Detail erst eine Analyse des Einzelfalls und der Vergleich alternativer Gestaltungsmöglichkeiten ordnungs- und prozesspolitischer Instrumente zeigen. Hierzu ist eine spezifische Marktanalyse hilfreich, die unabhängig von der engeren Marktdefinition (relevanter Markt)

- eine Analyse der Zahl der Anbieter,
- eine Kostenanalyse, insbesondere eine Analyse der Grenzkosten und der Angebotselastizität eines typischen Anbieters,
- eine Untersuchung der für einen typischen Anbieter relevanten Nachfragekurve und Nachfrageelastizität sowie
- eine Gesamtmarktnachfrageanalyse und die Bestimmung entsprechender Elastizitätswerte

als empirisch orientiertes Untersuchungsprogramm umfassen kann.

Ein solches Programm wird nicht in dem Sinne verstanden, daß hiermit eine exakte empirische Wirkungsbeurteilung zur politischen Entscheidungsvorbereitung notwendig ist⁵⁷⁾. Es soll vielmehr im Sinne eines Marktbeobachtungsinstruments im Rahmen einer staatlichen Marktinformationspolitik verstanden werden.

3.2 Positive Theorie der Regulierung

Diese im Vergleich zur normativen Theorie jüngere Richtung untersucht und erklärt die praktisch bestehenden staatlichen Eingriffe, deren Entstehung, Anwendung, Ablauf und die Nachfrage nach Regulierungen⁵⁸⁾. Es werden Erklärungen und Gesetzmäßigkeiten staatlich regulierenden Handelns und der damit verbundenen faktischen Wettbewerbsbeeinflussungen aus der Analyse abgeleitet. Regulierungen werden als ein hierarchisches System betrachtet, in dem verschiedene Akteure - Interessengruppen, Politiker, Administrationen, Bürokraten, Unternehmen und Nachfrager - mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Mitteln ihre Interessen durchzusetzen versuchen⁵⁹⁾. Die positive Theorie schließt historisch-

57) In der Einleitung ist bereits eine solche Vorgehensweise kritisiert worden.

58) Vgl. u. a. neben der bereits zitierten Literatur *Stigler, G.J.*, The theory of economic regulation, in: The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2 (1971), S. 3—21; *Posner, R.A.*, Theories of economic regulation, in: The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 5 (1974), S. 335—358; *Krueger, A.*, The Political Economy of the Rent-Seeking Society, in: American Economic Review, Vol. 64 (1974), S. 291—303; *Peltzman, S.*, Towards a More General Theory of Regulation, in: The Journal of Law and Economics, Vol. 19 (1976), S. 211—240; *Owen, B.M., Braeutigam, R.*, The Regulation Game, Cambridge (Mass.) 1978; *Mitnick, B.M.*, The Political Economy of Regulation, New York 1980; *Studnicki-Gizbert, K.W.*, Towards a General Theory of Economic Regulation, in: Rivista Internazionale Di Economia Dei Trasporti, Vol. 7 (1980), S. 277—299; *Wolf, M.*, Ansätze einer ökonomischen Regulierungstheorie, a.a.O.; *Laaser, C.-F.*, Rentseeking im deutschen Verkehrswesen (= Kieler Arbeitspapier, Nr. 177), Kiel 1983; *Noll, R.G., Owen, B.M.*, The Political Economy of Deregulation: Interest Groups in the Regulatory Process, Washington, D.C., 1983; *Colander, D.C.* (Hrsg.), Neoclassical Political Economy: The Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities, Cambridge (Mass.), 1984; *Crew, M.A., Rowley, Ch.K.*, Deregulation as an Instrument in Industrial Policy, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 142. Jg. (1986), S. 52—70.

59) Vgl. für den Verkehrssektor, speziell für den Straßengüterverkehr u. a. *Rask, L.O.*, International Goods Transports: Regulation, in: CEMT (Hrsg.), The Evaluation of Past and Future Transport Policy Measures (10th International Symposium on Theory and Practice in Transport Economics, Berlin 13/15 May 1985, Berlin), Paris 1985, S. 184—205.

wertende Angaben der Entstehung und die Begründungen öffentlich regulierter Wirtschaftsbereiche mit ein.

Mit der positiven Theorie wird die Frage näher untersucht, warum in der Realität die Erkenntnisse der normativen Theorie zur Regulierung wenig Beachtung finden; warum und wann die Politiker an eigentlich ökonomisch ungerechtfertigten und zu einer ineffizienten Marktorganisation führenden Regulierungen festhalten oder weshalb sie Deregulierungsbemühungen nur unzureichend unterstützen.

In den letzten Jahren ist der positiven Theorie verstärkt Aufmerksamkeit entgegengebracht worden, was sich in zahlreichen Beiträgen zur angesprochenen Thematik niederschlägt. Diese lösen und entfernen sich allerdings immer mehr von der normativen Theorie, die den Regulierungen zugrunde liegt und damit von dem Untersuchungsgegenstand „Was ist ökonomisch sinnvolle und begründete Regulierung?“.

Die Grundaussagen der positiven Theorie lauten zusammengefaßt:

Staatliche Regulierung ist in den Bereichen besonders häufig, wo gut organisierte Minderheiten auf ihre Veranlassung hin und mit Hilfe der staatlichen Regulierung Einkommen (oder ökonomische Renten) von einer größeren Gruppe (Mehrheit) zur kleineren Interessengruppe hin umverteilen. Für den Einzelnen der Mehrheit ist die Umverteilungslast kaum spürbar. Die bevorteilte Interessengruppe setzt sich als Gegenleistung für die Politik und die Politiker ein, die die staatliche Regulierung ermöglichen, erhalten oder unterstützen. Im Kern scheinbar ökonomisch wohlbegründete Argumente sowohl der Interessengruppe wie auch der Politik, Regulierungen erscheinen aus Motiven wie Gemeinwirtschaftlichkeit und des öffentlichen Interesses am Gemeinwohl, wegen Marktversagen aufgrund besonderer wirtschaftlicher Branchenmerkmale sowie aus Gründen des Mittelstandsschutzes u. a. berechtigt und für eine funktionstfähige Wirtschaft notwendig. Faktisch haben sie allerdings überwiegend Alibifunktion, um einzelwirtschaftliche Interessen an einer Umverteilung durchzusetzen. Diese Interessen und die durch sie verursachten Regulierungen führen zu beträchtlichen gesamtwirtschaftlichen Verlusten durch „excess-burden“, Organisations-, Koordinations- und Durchführungskosten interessengruppenpolitischer Aktivitäten, Kosten der Gruppenselektion sowie Kosten der Regulierungsinstanzen. Werden die Kosten teilweise von der Interessengruppe getragen, läßt dies indirekt auf die einzelwirtschaftliche und gruppenspezifische Vorteilhaftigkeit der Regulierung oder auch auf eine gute Überwälzbarkeit der Kosten auf die Konsumenten der regulierten Produktion schließen. Die Zielsetzungen der Korrektur von Marktversagen, wie sie in der normativen Theorie behandelt werden, ist nach der positiven Theorie nicht mehr Ausgangspunkt und Ziel der Regulierung, mag dies zu Beginn staatlicher Regulierung auch die eigentliche Aufgabe gewesen sein⁶⁰⁾.

Um politische Bemühungen zur Deregulierung verstehen zu können, ist für jeden regulierten Markt eine spezifische Analyse der Gewinner und Verlierer im Fall mit oder ohne Regulierung sowie der politischen Einflußdichte und des politischen Zusammenhalts der jeweiligen am politischen Willensbildungsprozeß beteiligten Gruppen durchzuführen. Warum es

60) Vgl. auch Abschnitt 2.2.

zu einer Deregulierungsbewegung kommt und wie eine Deregulierung abläuft ist theoretisch und empirisch von Wirtschaftswissenschaftlern noch wenig untersucht⁶¹⁾.

Die positive Theorie der Regulierung läßt sich von ihren Ansätzen her in Teilgebiete untergliedern, die jeweils bestimmte Aspekte des faktischen Regulierens in den Vordergrund der Analysen stellt. Eine gemeinsame Wurzel der Ansätze ist die ökonomische Theorie der Politik - im amerikanischen Schrifttum als Public Choice Theory bezeichnet - in ihren verschiedenen Varianten⁶²⁾. Die ersten Ansätze reichen zeitlich weiter zurück als in die 60er Jahre. Sie sind allerdings nicht durchgängig unter dem Stichwort Regulierung behandelt und nicht auf eine geschlossene Theorie hin ausgelegt. Die folgende Untergliederung läßt sich nach der Literatur angeben:

- (1) Organisations- und Bürokratietheorie der Regulierung.
- (2) Interessengruppentheorie (Capture Theory): Die Interessengruppentheorie geht davon aus, daß jede regulierende Instanz (Behörde) von der regulierten Wirtschaft im Verlauf der Regulierungspraxis so weit beeinflusst wird, daß sie sich mit den speziellen Interessen identifiziert und diese gegenüber Kritikern auch verteidigt.
- (3) Theorie des Rentseeking: Rentseeking ist das Streben nach Einkommen, das über die Entlohnung nach den Opportunitätskosten der in der Produktion eingesetzten Faktoren hinaus geht und auf staatliche Einflußnahmen oder Privilegien beruht. Damit verbunden sind künstlich verknappte Produktionsmöglichkeiten z. B. durch Marktzugangs- und Kapazitätsbeschränkungen, die zu Konzentrationstendenzen auf der Angebotsseite beitragen. Vom Marktergebnis her kommt es zu einer ungünstigen Marktversorgung mit überhöhten Preisen, zu geringer Angebotsmenge und falschen Qualitäten als es den potentiellen Nachfrageverhältnissen entspricht.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß es Aufgabe der staatlichen Regulierung ist, Marktversagen und damit Ineffizienzen durch eine leistungsfähigere Marktgestaltung und Prozeßsteuerung zu korrigieren. Die leistungsfähige Aufgabenerfüllung durch staatliche Eingriffe setzt allerdings voraus, daß es keine Unvollkommenheiten des staatlichen Handelns gibt und auch die Kosten der staatlichen Koordination kleiner sind, als die des Marktes⁶³⁾.

Nach der Interessengruppentheorie der Regulierung (Capture Theory of Regulation) kann neben der Marktversagensthese der normativen Theorie staatliche Regulierung und die Ausnahme von Wirtschaftsbranchen aus dem marktlichen Wettbewerb auch durch ein wettbewerbsbeschränkendes Interesse der Branchenunternehmen selbst begründet sein. Das Interesse an wettbewerbsbeschränkenden Ausnahmen ist besonders bei schlecht angepaßten Unternehmen und auf neurotischen Märkten mit (relativ) geringer Nachfrageelastizität und hoher Angebotselastizität groß. Die Bedeutung regulierender Eingriffe in den Marktmecha-

61) Vgl. *Mitnick, B.M.*, *The Political Economy ...*, a.a.O., S. 416 ff.

62) Vgl. u. a. *Luckenbach, H.*, *Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik*, München 1986, S. 3 und S. 6 ff.; *Bernholz, P., Breyer, F.*, *Grundlagen der Politischen Ökonomie*, 2. Aufl., Tübingen 1984; *Pommerehne, W.W., Frey, B.S.* (Hrsg.), *Ökonomische Theorie der Politik*, Berlin, Heidelberg, New York 1979; *Frey, B.S.*, *Moderne Politische Ökonomie*, München, Zürich 1977.

63) Vgl. hierzu auch *Becker, G.S.*, *Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens*, Tübingen 1982, S. 33 ff. *Becker* kommt hier zu dem Fazit: „Es mag wünschenswert sein, wirtschaftliche Monopole nicht zu regulieren und ihre negativen Wirkungen zu ertragen, als sie zu beschränken und damit die negativen Effekte der Unvollkommenheiten des politischen Systems auf sich zu nehmen.“ *Ebenda*, S. 39.

nismus und das Interesse an Regulierungen bei den Unternehmen steigt mit der Entwicklung eines Marktes, mit dem Übergang wachsender Märkte in die Ausreifungs-, Stagnations- und Rückbildungsphase, an⁶⁴). Die politische Durchsetzung der Sonderinteressen ist in ökonomischen Krisen (Branchenkrisen oder allgemeine Wirtschaftskrisen) leicht zu erreichen. Während dagegen die Reform oder gar die Abschaffung der Regulierung in Prosperitäten wie in Krisen nur unter besonderen Bedingungen möglich ist⁶⁵). Besondere Bedingungskonstellationen ergeben sich etwa bei nachhaltigen technisch-organisatorischen Änderungen durch Innovationen in der regulierten Branche mit der Folge eines intensivierten Wettbewerbs. Ohne diese Fortschritte gewinnt die Regulierung eine Beharrungstendenz zum Schutz der Sonderinteressen sowie eine „Eigendynamik“, selbst bei gravierenden Änderungen der sonstigen ökonomischen Rahmenbedingungen nur marginale Änderungen der Ordnung und Organisation der Regulierung zuzulassen. Die von der Regulierung materiell Bevorteilten bestehen auf Beweise der ökonomischen Ineffizienz der Regulierung durch die Marktgegenseite, als selber Beweise der Notwendigkeit einer von den allgemein anerkannten und geltenden marktwirtschaftlichen Prinzipien abweichenden Ausnahmestellung ihrer Handlungen zu geben. Die Regulierung hat sich institutionalisiert und wird ständig perfektioniert. Regulierungen verlieren dabei an ökonomisch begründetem Gehalt und werden stattdessen zum Gegenstand politischer Vor- und Nachteilsabwägungen und der Auseinandersetzungen unterschiedlicher Interessengruppen.

[Fortsetzung in Heft 2/1988]

- 64) Vgl. *Eickhof, N.*, Wettbewerbspolitische ..., a.a.O., S. 67 ff.; *Herdzina, K.*, Marktentwicklung und Wettbewerbsverhalten, in: *Bombach, G., Gablen, B., Ott, A.E.* (Hrsg.), *Industrieökonomik ...*, a.a.O., S. 105–118.
- 65) Vgl. *Kaufner, E.*, Theoretische Grundlagen der Regulierung, in: *Deregulierung als ordnungs- und prozeßpolitische Aufgabe*, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 32, Berlin 1986, S. 21 ff. und die Diskussion dieser These S. 60 f.; *Kurz, R.*, Entwicklung ..., a.a.O., S. 53; *Eickhof, N.*, Wettbewerbspolitische ..., a.a.O., S. 69 f.; *Blankart, Ch.B.*, *Waves of Regulation and Deregulation in the German Railroad and Trucking Industry 1830–1980* (= Diskussionsbeiträge des Instituts für Volkswirtschaftslehre der Hochschule der Bundeswehr München, Nr. 16), München 1983; *Mitnick, B.M.*, *The Political Economy ...*, a.a.O., S. 416 ff.; *Willeke, R.*, *Interventionspiralen ...*, a.a.O.