

Krakowski, Michael

Article — Digitized Version

## Grenzen natürlicher Monopole

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Krakowski, Michael (1985) : Grenzen natürlicher Monopole, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 8, pp. 404-412

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136070>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

# Grenzen natürlicher Monopole

Michael Krakowski, Hamburg

**Die Debatte um die Deregulierung, d. h. den Abbau spezifischer Beschränkungen der Vertragsfreiheit insbesondere von Unternehmen durch den Staat, wird seit einigen Jahren auch in der Bundesrepublik verstärkt geführt. Dr. Michael Krakowski untersucht das Ausmaß der Regulierung, die Stichhaltigkeit ihrer Begründung und die wirtschaftspolitischen Chancen ihres Abbaus.**

Auslöser für die Deregulierungsdebatte in der Bundesrepublik sind in erster Linie die amerikanischen Erfahrungen mit dem Abbau von Regulierungsmaßnahmen seit Mitte der siebziger Jahre. Das bekannteste Beispiel ist dabei die stufenweise Deregulierung des inneramerikanischen Flugverkehrs seit 1978. Daneben wurde die Regulierung auch in den Bereichen Lastkraftwagenverkehr (1980), Eisenbahnen (1980), Telekommunikation (verschiedene Stufen seit 1971) und in anderen Sektoren gelockert<sup>1</sup>. Während des gleichen Zeitraums wurden freilich für andere wirtschaftliche Aktivitäten erstmals Regulierungsbehörden eingeführt, z. B. für Warentermingeschäfte<sup>2</sup>.

Diese Deregulierungsvorgänge sind auch dem breiten amerikanischen Publikum relativ bekannt geworden, einmal wegen der ökonomischen Folgen – z. B. der deutlichen Verbilligung des inneramerikanischen Flugverkehrs –, aber auch wegen der besonderen institutionellen Ausgestaltung der Regulierung in den Vereinigten Staaten, denn dort existiert für jeden Bereich eine eigene regulierende Behörde, die wohlbekannt ist. In der Bundesrepublik ist die Regulierung anders und weniger offensichtlich organisiert.

Zunächst soll jedoch definiert werden, was im folgenden unter Regulierung und Deregulierung verstanden wird. Regulierung ist jede Einschränkung der Gewerbe- und Vertragsfreiheit durch staatliche Eingriffe, die nicht für alle gelten.<sup>3</sup> Deregulierung ist dementsprechend ein Abbau solcher spezifischer Einschränkungen. Somit umfaßt Regulierung sehr viele – auf den ersten Blick sehr unterschiedliche – Bereiche. Diese können eingeteilt werden in<sup>4</sup>:

- Preis- und Marktzutrittsregulierungen in monopolistischen Branchen,

- Preis- und Marktzutrittsregulierungen in Branchen mit Wettbewerbsstruktur und

- Verhaltensregulierungen, wie etwa spezifische Unfallschutz- oder Produktqualitätsvorschriften.

Oftmals werden in der Deregulierungsdiskussion noch andere Bereiche angeführt, wie etwa das Tarifvertragsrecht, Umweltschutzvorschriften, Arbeitszeitregelungen u. ä. Sofern diese Bestimmungen für die gesamte Wirtschaft gelten, sind es jedoch für alle Wirtschaftsteilnehmer gültige Rahmenbedingungen. Solche Spielregeln stellen ordnungspolitische Maßnahmen dar, wie sie in jeder Wirtschaft getroffen werden müssen. Zwischen solchen ordnungspolitischen und den auf einzelne Wirtschaftsbereiche bezogenen speziellen regulierenden Maßnahmen sollte genau unterschieden werden.

Leider wird der Deregulierungsbegriff häufig für beides verwandt und damit ein nicht geringes Maß an – wirtschaftspolitisch gefährlicher – Verwirrung geschaffen. Oftmals wird nämlich versucht, die Forderung nach Deregulierung in dem hier gebrauchten Sinne dadurch in Mißkredit zu bringen, daß die Notwendigkeit von – in Wahrheit ordnungspolitischen – Maßnahmen wie etwa Umweltschutz betont wird. Dabei soll nicht geleugnet werden, daß es auch bei den ordnungspolitisch motivierten Maßnahmen solche gibt, die die Allokation mehr als

<sup>1</sup> Vgl. Robert W. Crandall: Deregulation: The U.S. Experience, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1983, S. 419-434, hier S. 421-430; und Roger G. Noil, Bruce Owen (Hrsg.): The Agenda for Deregulation, in: dies. (Hrsg.): The Political Economy of Deregulation, Washington, London 1983, S. 4.

<sup>2</sup> Vgl. Roger Noil: The Political Foundations of Regulatory Policy, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1983, S. 377-404, hier S. 402.

<sup>3</sup> Vgl. A. Phillips: Introduction, in: ders. (Hrsg.): Promoting Competition in Regulated Markets, Washington 1975, hier S. 2.

<sup>4</sup> Vgl. Carl Christian von Weizsäcker: Staatliche Regulierung – positive und normative Theorie, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 1982, S. 323-343, hier S. 326.

<sup>5</sup> Vgl. Helmut Gröner: Wettbewerbliche Ausnahmereiche im GWB: Das Beispiel der Elektrizitätsversorgung, in: Handbuch des Wettbewerbs, München 1981, S. 421-456.

*Dr. Michael Krakowski, 32, Dipl.-Volkswirt, ist Leiter der Forschungsgruppe Besondere Forschungsbereiche im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.*

andere beeinflussen; auch hier kann und muß daher eine Debatte um die beste Art des ordnungspolitischen Eingriffes geführt werden.

### Ausnahmebereiche des GWB

Die Deregulierungsdiskussion in der Bundesrepublik betrifft vor allem die sogenannten Ausnahmebereiche<sup>5</sup> des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), d. h. Wirtschaftsbereiche, für die der Gesetzgeber das GWB, das ein Bestandteil des Ordnungsrahmens für die Wirtschaft ist, als in wesentlichen Teilen nicht anwendbar angesehen hat, weil hier Wettbewerb nicht oder nur eingeschränkt möglich oder gar schädlich sei. Dafür wurden Institutionen mit Regulierungsbefugnis geschaffen, die die Kontrollfunktion des Wettbewerbs zumindest teilweise ersetzen sollen. Es handelt sich dabei um die Verkehrswirtschaft (inklusive Bundespost), die Landwirtschaft, die Montanindustrie, die Kredit- bzw. Versicherungswirtschaft und die Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung, für die in den §§ 99 bis 103 des GWB festgelegt ist, daß dieses Gesetz oder wesentliche Teile davon keine Anwendung finden. Das betrifft regelmäßig (bis auf den Bereich der Montanunion, der mit dem EGKS-Vertrag gesondert geregelt ist) die §§ 1 GWB (Unwirksamkeit wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen), 15 GWB (Nichtigkeit von Verträgen über Preisgestaltung oder Geschäftsbedingungen) und 18 GWB (Aufhebung von Ausschließlichkeitsbindungen, dieser Paragraph gilt jedoch bei Kreditinstituten und Versicherungsunternehmen) bzw. § 38, Abs. 1, Nr. 11 GWB (Verbot von Empfehlungen, die gleichförmiges Verhalten zum Ziel haben, gilt nicht bei Kredit- und Versicherungsunternehmen).

In diesen Bereichen bestehen entweder besondere Institutionen, die regulierend tätig sind – so die Bundesaufsichtsämter für das Kredit- bzw. das Versicherungswesen – oder Ministerien mit Regulierungsbefugnis (Verkehr), oder aber es bestehen öffentliche Unternehmen (Post, Bundesbahn, Versorgungsunternehmen), für die allerdings auch wieder Aufsichtsbehörden zuständig sind. In allen Fällen gilt freilich weiterhin die Mißbrauchsaufsicht durch das Bundeskartellamt.

Die Regulierungsmaßnahmen in den Ausnahmebereichen stellen nur einen Teil der diskretionären staatlichen Eingriffe dar; eine andere Art sind beispielsweise auf einzelne Wirtschaftsbereiche beschränkte Subventionen. Besonders offensichtlich ist dies beim Stahl (der wegen des Montanunionvertrags freilich einen Ausnah-

mebereich darstellt), wo die Subventionen mit Auflagen zum Kapazitätsabbau verknüpft sind. Aber auch Subventionen ohne Auflagen, etwa im Schiffbau, sind diskretionäre Eingriffe und verzerren die Allokation, da Substitute benachteiligt werden. Einschränkungen der Vertragsfreiheit sind damit jedoch nicht verknüpft, jedem Unternehmen steht es frei, ob es diese Subventionen annimmt oder nicht<sup>6</sup>.

### Ausmaß der Regulierung

Einen ungefähren Eindruck von dem Ausmaß der Regulierung in der Bundesrepublik bietet die nebenstehende Tabelle, in der auch die Finanzhilfen und die außenwirtschaftliche Protektion mit aufgenommen worden sind. Der „harte Kern“ der Regulierungsmaßnahmen – die Preis-, die Mengen-, die Markt- und die Zutrittsregulierung – betrifft in erster Linie die genannten Ausnahmebereiche, aber auch einen Teil der übrigen Dienstleistungen (etwa Anwälte, Ärzte etc.) und die Wohnungsvermietung. Nimmt man einmal alle Wirtschaftszweige (ohne die Gebietskörperschaften) zusammen, in denen mindestens zwei der genannten Wettbewerbsparameter stark durch Interventionen beeinflußt werden, so wird in diesen Wirtschaftszweigen rund ein Drittel der gesamten Bruttowertschöpfung erbracht. Ein ganz erheblicher Teil der Wirtschaftstätigkeit in der Bundesrepublik ist also ganz oder teilweise den Marktgesetzen entzogen.

In Wirklichkeit ist die Zahl der von den Regulierungsmaßnahmen betroffenen Bereiche noch größer, denn diese wirken auch auf die vor- und nachgelagerten Märkte. Werden etwa bestimmte Dienste von der Deutschen Bundespost nicht angeboten, verringern sich die Angebotsmöglichkeiten der elektrotechnischen Industrie. Deutlich wird aus der Tabelle auch, daß es kaum bei einzelnen Eingriffen bleiben kann. So sind die stark regulierten Wirtschaftszweige häufig gleichzeitig stark subventioniert: ein Eingriff zieht den anderen nach sich. Am wenigsten bedarf noch die außenwirtschaftliche Protektion einer Absicherung durch weitere Maßnahmen

Es soll freilich auch nicht verkannt werden, daß in den letzten Jahren einige, zögerliche Schritte in Richtung auf einen Abbau von Regulierungen, z. B. die Freigabe einiger Tarife im Versicherungswesen (Kfz-Vollkaskoversicherung 1979, Kfz-Teilkaskoversicherung 1984, in der Diskussion ist auch die Freigabe der Kfz-Haftpflicht), oder Verbesserungen in der Art der Regulierung, d. h. eine Verringerung der verzerrenden Allokationswirkungen (etwa die Trennung der zentralen Zulassungsstelle vom Fernmeldetechnischen Zentralamt bei der Bundespost), stattgefunden haben.

<sup>6</sup> Vgl. Armin Gutowski, Eberhard Thiel: Subventionen in der Marktwirtschaft, in: Deutscher Juristentag: Ordnungsrahmen für das Recht der Subventionen, Sitzungsbericht M zum 55. Deutschen Juristentag Hamburg 1984, München 1984, Bd. 2, S. M 45-M 71.

**Ausgewählte Arten staatlicher Regulierungsmaßnahmen bzw. Interventionen und jeweilige  
Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftszweigen**

	Finanzhilfen Investitionszu- schüsse u. -zu- lagen	Andere Finanz- hilfen	Steuer- vergün- stigungen	Außen- wirt- schaftl. Protekt- tion	Preis- regulie- rungen	Mengen- regulie- rung	Produk- tions- steuern	Markt- regulie- rung	Beschrän- kung des Markt- zugangs	Brutto- wert- schöpfung 1982 (Mrd. DM)
Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	o	xxx	x	37,7
Elektrizitäts-, Gas-, Fernwärme- u. Wasserversorgung	o	o	o	.	xxx	x	x	xxx	xxx	43,9
Kohlenbergbau	xxx	xxx	x	xxx	x	xxx	o	xxx	xxx	13,7
Übriger Bergbau	x	xx	x	o	o	x	x	x	x	1,2
Chem. Industrie, Herst. u. Verarb. v. Spalt- u. Brutstoffen	o	o	o	x	o	o	o	o	o	46,3
Mineralölverarbeitung	o	o	o	o	o	x	xx	x	o	26,2
Herst. von Kunststoffwaren	o	o	o	o	o	o	o	o	o	11,5
Gummiverarbeitung	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6,2
Gew. u. Verarb. v. Steinen u. Erden	o	o	o	o	o	o	o	o	o	13,3
Feinkeramik	o	o	o	o	o	o	o	o	o	2,3
Herst. u. Verarb. v. Glas	o	o	o	x	o	o	o	o	o	4,1
Eisenschaffende Industrie	o	o	o	xx	x	x	o	xx	x	15,7
NE-Metallerzeugung, NE-Metallhalbzeugwerke	o	o	o	xxx	o	o	o	o	o	4,7
Gießerei	o	o	o	x	o	o	o	o	o	5,6
Ziehereien, Kaltwalzwerke, Stahlverformung usw.	o	o	o	o	o	o	o	o	o	11,8
Stahl- u. Leichtmetallbau, Schienenfahrzeugbau	o	o	o	o	o	o	o	o	o	11,3
Maschinenbau	o	o	o	o	o	o	o	o	o	58,8
Herst. v. Büromasch., ADV- Geräten u. Einrichtungen	o	o	o	o	o	o	o	o	o	7,8
Straßenfahrzeugbau, Reparatur v. Kfz. usw.	o	o	o	o	o	o	o	o	o	58,9
Schiffbau	o	x	o	o	x	o	o	o	x	3,0
Luft- u. Raumfahrzeugbau	o	x	o	o	x	o	o	o	x	3,8
Elektrotechnik, Reparatur v. Haushaltsgeräten	o	o	o	o	o	o	o	o	o	59,3
Feinmech., Optik, Herst. v. Uhren	o	o	o	o	o	o	o	o	o	10,7
Herst. v. EBM-Waren	o	o	o	o	o	o	o	o	o	16,7
Herst. v. Musikinstr., Spiel- waren, Füllhaltern usw.	o	o	o	o	o	o	o	o	o	4,0
Holzbearbeitung	o	o	o	x	o	o	o	o	o	2,8
Holzverarbeitung	o	o	o	o	o	o	o	o	o	14,4
Zellstoff-, Holzschliff-, Papier- u. Pappeerzeug.	o	o	o	xxx	o	o	o	o	o	3,7
Papier- u. Pappeverarb.	o	o	o	xx	o	o	o	o	o	6,0
Druckerei, Vervielfältigung	o	o	x	o	o	o	o	o	o	10,9
Ledererzeug. u. -verarb.	o	o	o	o	o	o	o	o	o	3,8
Textilgewerbe	o	o	o	xxx	o	o	o	o	o	12,1
Bekleidungs-gewerbe	o	o	o	xxx	o	o	o	o	o	8,8
Ernährungsgewerbe	o	o	o	xxx	o	x	x	xx	x	50,5
Tabakverarbeitung	o	o	o	o	o	o	xx	o	o	13,0
Baugewerbe	o	o	o	o	o	o	o	o	o	96,4
Großhandel, Handelsvermittlung	o	o	o	.	x	o	o	o	o	72,5
Einzelhandel	o	o	o	.	x	o	o	o	o	80,3
Eisenbahnen	xxx	xxx	xx	.	xxx	xxx	o	xxx	xxx	13,3
Schifffahrt, Wasserstraßen, Häfen	xx	x	xxx	.	xxx	x	o	xx	xx	6,1
Übriger Verkehr	xx	x	xx	.	xx	x	x	xx	xx	37,3
Nachrichtenübermittlung (Deutsche Bundespost)	o	o	xx	.	xxx	x	o	xxx	xxx	36,8
Kreditinstitute	o	o	o	.	x	o	x	x	x	71,7
Versicherungsunternehmen	o	o	o	.	x	o	x	x	x	16,9
Wohnungsvermietung	xxx	xxx	xxx	.	xx	xx	x	xx	x	93,7
Gaststätten- u. Beherber- gungsgewerbe	o	o	o	.	o	o	o	o	o	20,5
Wissenschaft, Bildung, Kunst, Publizistik	xx	xx	xxx	.	x	xx	o	xx	xx	23,7
Gesundheits- u. Veterinärwesen	o	o	xxx	.	xxx	xx	o	xxx	xx	35,8
Übrige Dienstleistungen	o	o	o	.	xx	x	o	x	x	130,3
Private Organisationen ohne Erwerbscharakter	xxx	xxx	xxx	.	.	xx	.	xx	.	29,4
<b>ZUSAMMEN</b>										<b>1 369,2</b>

o = durch spezifische Interventionen kaum betroffene Bereiche; x = teilweise spezifischen Interventionen unterliegende Bereiche; xx = stark durch Interventionen beeinflusste Bereiche; xxx = überwiegend oder vollständig durch den Staat regulierte Bereiche.

Quelle: Gerhard Feils, Klaus-Dieter Schmidt: Die deutsche Wirtschaft im Strukturwandel, Tübingen 1984, S. 267; Statistisches Bundesamt: Fachserie 18, Reihe 1, 1983.

### Normative Theorie

Regulierung wird regelmäßig mit Marktversagen begründet, d. h. es wird behauptet, daß – aufgrund irgendwelcher spezifischer Eigenschaften in einem Bereich – wettbewerbliche Marktprozesse entweder nicht möglich seien oder zu „schlechten“ ökonomischen Ergebnissen führen würden. Diese Art der ökonomischen Betrachtung ist normativ, gilt es doch herauszufinden, welche Bereiche reguliert – und damit zumindest teilweise dem Wettbewerb entzogen – werden sollten und welche nicht. Gewisse typische Arten von Marktversagen werden immer wieder behauptet: es handelt sich um die Fälle des natürlichen Monopols, der ruinösen Konkurrenz und der externen Effekte. Eine Begründung für Deregulierung ergibt sich aus dieser Diskussion dann, wenn für einen konkreten Bereich gezeigt werden kann, daß die Gründe entweder nie vorlagen – es sich also sozusagen um einen (vom normativen Standpunkt aus) irrtümlich regulierten Bereich handelt – oder aber nicht mehr vorliegen.

Auf die externen Effekte und die ruinöse Konkurrenz wird im folgenden nicht gesondert eingegangen, weil sich immer mehr die Auffassung in den Wirtschaftswissenschaften durchzusetzen scheint, daß dies keine Gründe für Regulierungsmaßnahmen sein können<sup>7</sup>. Damit ist freilich nicht ausgeschlossen, daß etwa bei den externen Effekten allgemeine ordnungspolitische Maßnahmen getroffen werden müssen, um diese möglichst gering zu halten; ein Beispiel ist hier die Belastung der Betriebe für Umweltschäden nach dem Verursacherprinzip.

### Natürliches Monopol

Ein natürliches Monopol wird üblicherweise dadurch definiert, daß die im Markt nachgefragte Menge von einem einzigen Anbieter zu niedrigeren Kosten produziert werden kann als von jeder größeren Zahl von Unternehmen, die Kostenfunktion also – technisch gesprochen – strikt subadditiv ist<sup>8</sup>. Dies muß nicht gleichbedeutend

mit sinkenden Grenzkosten sein; so können die Grenzkosten etwa durch Faktorverknappung ansteigen und die Kostenfunktion trotzdem subadditiv sein. Meistens sind jedoch Economies of Scale, d. h. also Massenproduktionsvorteile, die Ursache für Subadditivität. Daneben kann ein natürliches Monopol auch mit Verbundvorteilen begründet werden: eine bestimmte Zahl von unterschiedlichen Gütern wird von einem Unternehmen mit geringeren Kosten produziert als von jeder größeren Zahl von Unternehmen. Diese Verbundvorteile werden üblicherweise als Economies of Scope bezeichnet<sup>9</sup>.

Oftmals wurde bei Vorliegen einer dieser beiden Fälle gefolgert, es sei „wirtschaftspolitisch einsichtig, daß der Staat der unsichtbaren Hand des Marktes durch Vergabe einer Monopolkonzession nachhilft“<sup>10</sup>. Zudem verhalten sich Monopolisten bekanntermaßen so, daß sie einen höheren Preis fordern als den, der den Grenzkosten entspricht – und die Wohlfahrt maximiert –, woraus dann die Notwendigkeit einer Regulierung abgeleitet wird. „Diese Eingriffe können nicht nur auf Preis- und damit Gewinnkontrolle ausgerichtet sein, sondern müssen auch Marktzutritt, Produktqualität, Lieferkonditionen sowie einen Kontrahierungszwang einbeziehen.“<sup>11</sup>

Nun scheint es schon auf den ersten Blick nicht gerade einsichtig zu sein, daß einem „natürlichen“ Monopol geholfen werden müßte, sich durchzusetzen, wenn es denn natürlich ist; in diesem Falle dürfte seine schnelle Realisierung höchstens durch institutionelle (staatliche) Regelungen, etwa der Wettbewerbsgesetzgebung, zu verhindern sein. Gibt es dagegen keine solchen Hindernisse für die spontane Entwicklung der Marktstrukturen, ist zu erwarten, daß sich natürliche Monopole recht schnell durchsetzen<sup>12</sup>.

Auch spricht die historische Entwicklung der Wirtschaftszweige, die heute Ausnahmebereiche des GWB darstellen und von Monopolen – mit der Begründung, es handle sich dabei um natürliche – beherrscht werden, gegen die Annahme, der Gesetzgeber habe irgend-

<sup>7</sup> Vgl. etwa Walter H a m m : Staatsaufsicht über wettbewerbliche Ausnahmebereiche als Ursache ökonomischer Fehlentwicklungen, in: ORDO 1978, S. 156-172, hier S. 164; Rainer W i l l e c k e : Ruinöse Konkurrenz als verkehrspolitisches Argument, in: ORDO 1977, S. 156-170.

<sup>8</sup> Sind  $C$  die Kosten der Befriedigung der Nachfragemengen  $q_i$ ,  $i = 1, \dots, t$ , und ist  $V$  das Marktvolumen, so gilt bei Subadditivität:

$$\sum_{i=1}^t C(q_i) > C\left(\sum_{i=1}^t q_i\right), \text{ zumindest für alle } \sum_{i=1}^t q_i \leq V.$$

<sup>9</sup> Sind  $C$  die Kosten der Befriedigung der Nachfragemengen  $q_j$  nach verschiedenen Güterbündeln  $j$ ,  $j = 1, \dots, s$ , und  $W$  die relevante Gesamtnachfrage, so gilt bei Economies of Scope:

$$\sum_{j=1}^s C(q_j) > C\left(\sum_{j=1}^s q_j\right), \text{ zumindest für alle } \sum_{j=1}^s q_j \leq W.$$

<sup>10</sup> Jürgen M ü l l e r, Ingo V o g e l s a n g : Staatliche Regulierung, Baden-Baden 1979, S. 36.

<sup>11</sup> Ebenda.

<sup>12</sup> Nun gibt es in der Tat Situationen, in denen ein natürlicher Monopolist keinen Preisvektor finden kann, bei dem ein Markteintritt mit kleineren Mengen (bei Subadditivität) oder nur einigen Gütern (bei Economies of Scope) unattraktiv wäre. Dies ist der Fall, wenn die Durchschnittskosten erst sinken und dann wieder ansteigen, wobei die Gesamtnachfragekurve die Durchschnittskosten in ihrem ansteigenden Ast schneidet (vgl. Gerald F. F a u l h a b e r : Cross-Subsidization: Pricing in Public Enterprises, in: American Economic Review, 1975, S. 966-977). Trotzdem würde auch der neu eintretende erst dann seinen Gewinn maximieren, wenn er die gesamte Nachfrage befriedigen würde. Es handelt sich somit nicht um die Nichtdurchsetzung des Monopols, sondern des Monopolisten. Diese instabile Situation ist jedoch allen bekannt, und es ist wahrscheinlich, daß dadurch Markteintritte verhindert werden, was allerdings umstritten ist (vgl. Gerhard G r a f : Regulierung und innovative Prozesse, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 1981, S. 311-345, hier S. 314 ff.). Bei freiem Marktzutritt würde sich wohl die Kostenfunktion ändern und in eine mit konstanten Skalenerträgen übergehen, zumindest bei lagerbaren Gütern (vgl. Michael S p e n c e : Contestable Markets and the Theory of Industry Structure: A Review Article, Journal of Economic Literature, 1983, S. 981-990, hier S. 987).

wann einmal bei der Durchsetzung natürlicher Monopole nachhelfen wollen. Vielmehr haben sich diese zwar mit staatlicher Unterstützung, aber aus anderen Gründen, etwa politischen oder fiskalischen, entwickelt. Beispiele hierfür sind die sogenannte gelbe Post (Beförderung von Briefen) und die Eisenbahnen<sup>13</sup>.

### Negative Wirkungen

In bezug auf die negativen Wirkungen eines natürlichen Monopols für die Allokation – einmal angenommen, dieser Fall liege in einer konkreten Situation vor – setzt sich immer mehr die Meinung durch, daß diese Verzerrungen gering sein dürften im Verhältnis zu den negativen Konsequenzen einer Regulierung<sup>14</sup> für die dynamische Entwicklung und die Innovationen. So kann eine Regulierung in den seltenen Fällen, in denen ein natürliches Monopol vorliegen mag, zwar die statische Allokationseffizienz verbessern, erweist sich aber praktisch meist als Hemmschuh für die dynamische: Die Unternehmen passen sich an die regulierten Umweltbedingungen an, verfügen über quasigarantierte Renditen und sind meist selbst dann vor Markteintritten geschützt, wenn aufgrund einer ineffizienten Unternehmensführung bei Abwesenheit von Regulierung ein Markteintritt erfolgen würde. Zudem sind regulierten Bereichen, je nach der konkreten Art der Regulierung, unterschiedliche, typische Abweichungen vom Verhalten bei Wettbewerb eigen. So führt der bekannte „Averch-Johnson-Effekt“<sup>15</sup> bei einer Regulierung der Renditen – wie es in den USA üblich ist – zu einer höheren Kapitalintensität der Produktion als es ohne Regulierung der Fall wäre.

Aus diesen Gründen besteht in den Wirtschaftswissenschaften inzwischen wohl mehrheitlich Übereinstimmung darin, daß auch im Falle von natürlichen Monopolen, also einem Vorliegen von subadditiven Kostenfunktionen, Regulierungsbedarf dann nicht besteht, wenn ineffiziente Unternehmen in diesem Bereich durch potentielle Konkurrenz bedroht sind<sup>16</sup>. Ineffizienz bezieht sich hier sowohl auf die statischen als auch auf die dynamischen Eigenschaften. Die potentielle Konkurrenz ist dann groß, wenn sowohl die Markteintritts- als auch die

Marktaustrittsbarrieren gering sind, im Idealfall ein neuer Anbieter also auch nur für kurze Zeit an den Markt treten könnte. Die Bedingungen für diesen Fall des „Hit and Run“ sind inzwischen theoretisch umfassend in der sogenannten „Sustainability“- und „Contestability“-Literatur<sup>17</sup> herausgearbeitet worden. Zu beachten ist dabei, daß Markteintrittsbarrieren nicht nur aufgrund technischer Charakteristika des Produktionsprozesses, sondern auch aufgrund strategischer Verhaltensweisen des existierenden Anbieters bestehen können.

### Bedeutung von Marktschranken

Die Markteintritts- und die Marktaustrittsbarrieren sind hoch, wenn die sogenannten Sunk Costs, deutsch oft als versunkene oder irreversible Kosten bezeichnet, hoch sind. Versunkene Kosten sind aus der Sicht der Gegenwart überhaupt keine Kosten; es handelt sich um die in der Vergangenheit gemachten, unwiederbringlichen Ausgaben<sup>18</sup>. Diese sollten gegenwärtige Entscheidungen nicht berühren und berühren sie auch nicht; bei den gegenwärtigen Produktionsentscheidungen werden sie nicht berücksichtigt. Hier kommt es natürlich immer auf den Zeithorizont an. Bei der Diskussion um Markteintritts- und Marktaustrittsbarrieren ist der relevante Zeithorizont eines am Markt tätigen Unternehmens die Zeit bis zum Austritt. Dann sind die versunkenen Kosten nicht mehr mit den sogenannten fixen und die nicht-versunkenen nicht mehr mit den sogenannten variablen Kosten identisch. Versunkene Kosten sind nämlich nur diejenigen in der Vergangenheit getätigten Ausgaben, die etwa beim Verkauf der Produktionsanlagen nicht wieder hereingebracht werden können. Je geringer also der Wiederverkaufswert ist, desto höher sind die versunkenen Kosten.

Sind die versunkenen Kosten relativ hoch und die nicht-versunkenen relativ niedrig, wird ein Unternehmen noch am Markt bleiben, wenn ein anderes ausscheiden würde, das höhere nicht-versunkene Kosten aufweist. Damit wird der Marktaustritt „erschwert“. Der Begriff „Marktaustrittsbarriere“ mag hierfür etwas irreführend erscheinen, bietet sich aber für die Vereinfachung der Diskussion an.

<sup>13</sup> Vgl. etwa Erich Käufer: Theoretische Grundlagen der Regulierung, Referat gehalten auf der Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, 9./10. Mai 1985, S. 7 ff.

<sup>14</sup> Die volkswirtschaftlichen Verluste aus der Monopolpreisbildung werden in der Regel als gering angesehen. So schon Arnold C. Harberger: Monopoly and Resource Allocation, in: American Economic Review, 1954, S. 77-87; oder Harvey Leibenstein: Allocative Efficiency vs. „X-Efficiency“, in: American Economic Review, 1966, S. 392-415, hier S. 395 f.

<sup>15</sup> Vgl. Harvey Averch, Leland L. Johnson: Behavior of the Firm under Regulatory Constraint, in: American Economic Review, 1962, S. 1052-1069.

<sup>16</sup> So etwa auch Axel Busch: Hat das Fernmeldemonopol der Deutschen Bundespost ausgedient?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 65. Jg. (1985), H. 3, S. 138-145, hier S. 139.

<sup>17</sup> Vgl. einführend William Baumol: Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure, in: American Economic Review, 1982, S. 1-15; und Michael Spence, a.a.O.

<sup>18</sup> Vgl. Israel Kirzner: Wettbewerb und Unternehmertum, Tübingen 1978, S. 154 ff.

<sup>19</sup> Zu der Bedeutung von Kapitalmarktsanktionen unter verschiedenen Bedingungen vgl. ausführlicher Michael Krakowski: Dekonzentrationsprozesse in der Bundesrepublik Deutschland, Köln u. a. 1985, S. 113 ff.

Falls die Austrittsbarrieren aus diesem Grunde hoch sind, sind gleichzeitig und mit derselben Begründung auch die Eintrittsbarrieren hoch: Ein potentieller Anbieter überlegt sich genau, ob er eintreten soll, wenn er diesen Markt nur unter hohen Kosten wieder verlassen kann. Bedeutende versunkene Kosten bei einem etablierten Anbieter haben auch zur Folge, daß seine nicht-versunkenen im Verhältnis zu denen eines potentiellen Anbieters sehr niedrig sind, denn bei letzterem zählen auch die Kosten für den Aufbau von Kapazitäten dazu, er muß mit seinen totalen Stückkosten rechnen. Folglich muß ein potentieller Anbieter dem etablierten an Effizienz ganz erheblich überlegen sein, bevor er den Markteintritt wagt. Auf den Fall des natürlichen Monopols übertragen heißt das aber, daß von potentiellen Konkurrenten kein wirksamer Druck zur Aufrechterhaltung der Effizienz des Monopolisten ausgeht. In diesem Falle wird dann in der Regel ein Regulierungsbedarf angenommen.

Sind die versunkenen Kosten dagegen sehr gering, im Extremfall sogar null, so kann ein etablierter Anbieter sich keinerlei Ineffizienz in der Produktion leisten, ja nicht einmal einen Monopolgewinn durch die Realisierung der „Grenzkosten-gleich-Grenzerlös“-Preisregel erreichen. In diesem Falle könnte nämlich ein neuer Anbieter für eine beliebig kurze Zeitspanne an den Markt treten, ohne irgendwelche Markteintritts- oder Marktaustrittsbarrieren überwinden zu müssen. Auch das natürliche Monopol würde dem nicht entgegenstehen, weil bei vollständiger Abwesenheit von versunkenen Kosten ein neuer Anbieter auch das gesamte Marktangebot für einen beliebig kurzen Zeitraum realisieren könnte. Würde daher der etablierte Anbieter – wie üblicherweise ein Monopolist – über seinen Grenzkosten anbieten, bestünde darin ein Anreiz für neue Anbieter, an den Markt zu treten, um mit geringfügig niedrigeren Preisen als der Monopolist die gesamte Marktnachfrage auf sich zu ziehen. Wenn der Monopolist anschließend seine Preise senkt und einen Verdrängungswettbewerb mit dem neuen Anbieter beginnt, kann dieser ohne jeden Verlust wieder austreten. D. h. aber, daß es sich der etablierte Anbieter zu keinem einzigen Zeitpunkt leisten kann, über seinen Grenzkosten liegende Preise zu fordern.

Dies ist freilich eher eine theoretische Möglichkeit als von praktischer Relevanz. Industrien mit überhaupt keinen versunkenen Kosten gibt es wohl nicht. Aber auch schon bei sehr geringen versunkenen Kosten bilden potentielle Anbieter noch ein ausreichendes Disziplinierungsinstrument für etablierte natürliche Monopolisten. Ein Beispiel ist hierfür der Flugverkehr zwischen zwei bestimmten Flughäfen. Es ist relativ einfach, Flugzeuge von einer Fluglinie auf eine andere zu verlagern; auch

können Flugzeuge leicht gebraucht gekauft oder geleast werden. Werden sie nicht mehr benötigt, sind sie auch relativ schnell abstoßbar.

### **Kapitalmarktsanktionen**

Bei einer Argumentation, die von erheblichen versunkenen Kosten bei natürlichen Monopolen sofort auf einen Regulierungsbedarf schließt, wird freilich übersehen, daß die potentielle Konkurrenz in einer Marktwirtschaft nicht die einzige Bedrohung für nicht effizient produzierende natürliche Monopole ist. In dem sich selbst regulierenden Wettbewerbsprozeß greifen nicht nur Sanktionen, die vom selben Markt ausgehen, auf dem ein Unternehmen produziert, sondern auch solche, die von vor- oder nachgelagerten Märkten bzw. der Marktgegenseite ausgehen. Und eines der wirksamsten Instrumente gegen ineffiziente Unternehmen ist ein funktionierender Kapitalmarkt<sup>19</sup>. Wenn ein natürlicher Monopolist ineffizient produziert, ist der Kapitalwert dieses Unternehmens geringer als er es bei effizienter Produktion wäre. Meint nun ein anderer Unternehmer, er könne diese Produktion zu geringeren Kosten erbringen, muß er nicht den Weg gehen, ein neues Unternehmen aufzubauen, der im Falle erheblicher versunkener Kosten beim etablierten Anbieter ja auch kaum gangbar ist, sondern er kann dieses Unternehmen aufkaufen. Dabei muß er einen Preis zahlen, der über dessen aktuellen Kapitalwert liegt, aber unter dem, den er sich bei verbesserter Organisation des Unternehmens verspricht. Daß dies keineswegs nur eine theoretische Möglichkeit ist, zeigen die hektischen Aktivitäten, die von einer Übernahme bedrohte Unternehmen in der Regel zur Verhinderung eines Take-over anstellen.

Gerade ein solcher Druck auf ineffiziente Unternehmen wird von einer Regulierungsbehörde aber verhindert, besonders dann, wenn eine Renditekontrolle stattfindet, weil damit ein neuer Unternehmer den Kapitalwert der übernommenen Unternehmung gar nicht steigern kann; mit einer Verringerung der Kosten kann die regulierte Rendite nicht erhöht werden, es würden sich nur niedrigere Preise ergeben. Und werden wie in der Bundesrepublik natürliche Monopole häufig als öffentliche Unternehmen geführt, schließt sich eine Übernahmehydrohung von selber aus.

### **Übernahmehydrohung**

Als ein Unterfall von Kapitalmarktsanktionen ist die Übernahmehydrohung durch das oder die Unternehmen der Marktgegenseite bzw. die Konsumenten anzusehen. Falls ein natürliches Monopol ineffizient produziert, haben die Abnehmer ein Interesse daran, diesen Zustand zu beenden. Ein Mittel ist die Übernahme des Monopols durch einen Zusammenschluß der Abnehmer,

also eine vertikale Integration. Damit könnten nicht nur Ineffizienzen in der Produktion bzw. Organisation durch eine Umstrukturierung beseitigt werden, sondern gleichfalls die Allokationswirkungen der Monopolpreisbildung, denn die Abnehmer haben ein Interesse daran, die internen Verrechnungspreise für das Produkt des natürlichen Monopols nach den Grenzkosten auszurichten. Eine solche Übernahmeförderung durch die Abnehmer ist freilich selten effektiv: Die Informations- und Einigungskosten sind oftmals größer als die möglichen Erträge aus der Übernahme. Anders ist dies jedoch, wenn nur ein oder wenige Unternehmen auf der Marktgegenseite stehen. Dann ist eine Übernahme sogar häufig gegeben.

In den bilateralen Abnehmer-Anbieter-Beziehungen werden oft transaktionspezifische Investitionen getätigt, sei es beim Abnehmer, sei es beim Lieferanten, die zumindest einem von ihnen die Stellung eines natürlichen Monopolisten im Rahmen ihrer speziellen Geschäftsbeziehung geben. Falls etwa ein Lieferant zur Produktion von Gütern, die nur einen bestimmten Abnehmer interessieren, transaktionspezifische Investitionen vornehmen muß, mit denen er die gesamte Nachfrage des Abnehmers befriedigen kann, und zusätzlich noch Economies of Scale auftreten, ist er ein natürlicher Monopolist mit erheblichen versunkenen Kosten, d. h. durch erhebliche Eintrittsbarrieren geschützt. Dem Unternehmen der Marktgegenseite ist diese Entwicklung freilich schon zu Anfang der die Transaktion betreffenden Geschäftsbeziehung bewußt. Es wird daher auf einem langfristigen Vertrag mit genau spezifizierten Lieferbedingungen und preislichen Konditionen bestehen. Das liegt auch im Interesse des Anbieters: Er ist zwar Monopolist gegenüber seinem Abnehmer, fällt dieser aber aus, kann er auch seine transaktionspezifischen Investitionen abschreiben.

### Abschluß von Verträgen

Aus dieser Situation resultieren dann keine Probleme, wenn es möglich ist, genau spezifizierte Verträge abzuschließen, also wohldefinierte Property-Rights ausgetauscht werden, was bei einfachen Gütern relativ leicht möglich ist. Sind die Produkte komplexer, ist das bei kurzfristigen Verträgen noch relativ leicht zu lösen; so ist etwa ein übliches Institut in der Entwicklung der Property-Rights die Gewährleistung, die vor allzu üblen Überraschungen schützt. Probleme treten erst auf, wenn die Vertragsbeziehungen längerfristig werden. Das ist entweder der Fall, wenn die betreffende Transaktion sui generis langfristige ist – etwa die Fertigstellung eines großen Schiffes – oder bedeutende transaktionspezifische Investitionen auftreten, die nur getätigt wer-

den, wenn daraus eine längere Vertragsbeziehung resultiert.

Bei langfristigen Verträgen ist eine vollständige Spezifizierung in der Regel nicht möglich, weil sich die Umweltbedingungen in nicht vorhersehbarer Weise ändern. Theoretisch ist das Problem vollständiger Kontrahierung zwar gelöst (Arrow-Debreu-Modell), in der Realität wird dies aber durch die beschränkte Kapazität zur Informationsverarbeitung verhindert<sup>20</sup>. Die Möglichkeit, auf andere Partner der Marktgegenseite auszuweichen, d. h. das übliche wettbewerbliche Korrektiv, wirkt wegen der Länge der Vertragsbindung nicht mehr oder nicht mehr genug (ganz unabhängig von der Zahl der Anbieter bzw. Nachfrager). In solchen Situationen sind nicht-wettbewerbliche institutionelle Arrangements üblich, insbesondere wenn hohe transaktionspezifische Investitionen auftreten. Ein häufiges Arrangement ist insbesondere die Integration der beiden Marktpartner in einem Unternehmen (vertikale Integration). Ein zweites ist die vertragliche Einrichtung von Schiedsstellen, die Entscheidungen bei unvorhersehbaren zukünftigen Entwicklungen treffen, d. h. eine besondere Ausgestaltung der vertraglich erworbenen Property-Rights. Der oben beschriebene Fall, daß die Abnehmer sich zusammenschließen und den Versorger aufkaufen, wäre eine vertikale Integration, der übliche Regulierungsfall die Einrichtung einer Schiedsstelle.

### Deregulierungsgründe

Für die Deregulierungsdiskussion folgt aus diesen Überlegungen in bezug auf die Regulierungsbegründung „natürliches Monopol“, daß eine Deregulierung ansteht, wenn

- die Economies of Scale bzw. die Economies of Scope in einem Bereich nie so groß waren, daß eine wettbewerbliche Lösung nicht möglich gewesen wäre. Die Einführung der Regulierung war somit schon ein „Verstoß“ gegen die normative Theorie. Dieser „Fehler“ sollte rückgängig gemacht und daher dereguliert werden. Das dürfte etwa bei dem Beförderungsmonopol (nicht dem Verteilungsmonopol) der Post für Briefe der Fall sein;
- die spezifischen Investitionen und damit die versunkenen Kosten nie so hoch waren, daß potentielle Anbieter nicht eine wirksame Sanktion gegen ineffizient produzierende Monopolisten dargestellt hätten;
- sich die Bedingungen so verändert haben, daß die spezifischen Investitionen und die versunkenen Kosten

<sup>20</sup> Vgl. Oliver Williamson: Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, in: Journal of Economic Literature (JEL), 1979, S. 233-261; und ders.: The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes, in: JEL, 1981, S. 1537-1568, hier S. 1544 ff.

geringer geworden sind bzw. die früher vorhandenen Economies of Scale oder Scope abgenommen haben. Dann besteht kein Anlaß mehr für eine Regulierung;

□ sich die Effizienz des Kapitalmarktes in bezug auf den betrachteten Bereich und damit die Relevanz der Drohung einer Kapitalmarktsanktion erhöht hat. Ein erster Schritt, um diese Relevanz zu testen, wäre eine Reprivatisierung öffentlicher Unternehmen. Hier liegt der theoretische Verbindungspunkt zwischen der Deregulierungs- und der Reprivatisierungsdiskussion.

### Positive Theorie

Die institutionelle Ausgestaltung der Regulierung und die Bestimmung der regulierten Bereiche stimmen offensichtlich nicht immer mit den Vorhersagen bzw. Anforderungen der normativen Theorie überein. Insofern ergibt sich ein, vom Ansatz der normativen Theorie unabhängiger, Erklärungsbedarf für den tatsächlichen Stand der Regulierung: In der positiven Theorie der Regulierung wird versucht anzugeben, in welchen Fällen ein Bereich reguliert *wird* und in welchen Fällen nicht, in der normativen dagegen, wo reguliert bzw. dereguliert werden *sollte*. Bei der positiven Theorie wird daher der politische Prozeß in die Betrachtung mit einbezogen. Die bekanntesten Ansätze dabei stammen von Stigler und Posner.

Nach Stiglers<sup>21</sup> These existiert ein Markt für Regulierung. Es wird davon ausgegangen, daß der Staat prinzipiell in der Lage ist, mit wirtschaftspolitischen Mitteln einzelnen Firmen oder Industrien Vorteile zu verschaffen, und daß die potentiell Begünstigten bereit sind, dafür ihrerseits Mittel aufzuwenden. Es gibt ein Angebot von und eine Nachfrage nach staatlicher Begünstigung, wozu auch die Regulierung zu rechnen ist. Diese wird nachgefragt, weil sie den von ihr betroffenen Unternehmen durch Auflagen, Preiskontrollen und Marktzutrittsbeschränkungen wirksamen Schutz vor Wettbewerb bietet, wobei eventuelle Gewinnbeschränkungen und der übliche Kontrahierungszwang für die Firmen und ihre Leitungen einen nur relativ geringen Preis darstellen.

### Nachfrage nach Regulierung

Gegenüber einem privaten Kartell hat die staatliche Regulierung für die betroffene Industrie den Vorteil, daß dabei weder ein Trittbrettfahrerproblem noch ein verstärkter Marktzutritt von außen aufgrund einer Realisierung der potentiellen Konkurrenz zu fürchten ist. Deshalb hat die Regulierung ganz im Gegensatz zum privaten Kartell einen sehr viel dauerhafteren Charakter. Unternehmen werden deshalb staatliche Regulierungseingriffe fordern. Je höher die erwarteten Vorteile sind, de-

sto stärker ist auch die Nachfrage der Unternehmen, und desto höher ist folglich die von ihnen dafür aufgewendete Geldsumme. Von den Regierungen wird Regulierung angeboten, wenn sie dem Ziel der Wählerstimmenmaximierung dient, was direkt durch die Begünstigung der betreffenden Gruppe – so können in regulierten Bereichen höhere Gehälter bezahlt werden – oder indirekt über die von den betreffenden Industriezweigen zu erwartenden Geldbeträge, die wiederum für Wahlkämpfe ausgegeben werden können, erreicht wird. Die politischen Kosten der Beschränkung des Wettbewerbs müssen dabei geringer sein als die politischen Gewinne aus dem Wohlwollen der betreffenden Interessengruppe.

Bei Posners<sup>22</sup> Modell handelt es sich gewissermaßen um eine Weiterentwicklung, die das Verhalten der Nachfrageseite nach staatlicher Regulierung genauer beschreibt. Gerade in der Aufwendung von Ressourcen, die für eine Regulierungsmaßnahme notwendig sind, sieht er eine der wichtigsten Monopolverschwendungen. Posner geht von einem Wettbewerb in der Nachfrage nach regulierten Eingriffen aus, mit denen Monopolrenten geschaffen werden. Diese Aufwendungen gehen normalerweise in die Kostenrechnungen der Unternehmen ein, etwa in Ausgaben für Anwälte, Repräsentationsaufwand, Bewirtungen etc.; dadurch werden die ausgewiesenen Monopolrenten scheinbar verringert. In dem von Posner betrachteten Grenzfall einer vollkommenen Konkurrenz um privilegierte Positionen müßten die Renten sogar vollständig verschwinden. Im Endeffekt würden dann regulierte und nichtregulierte Industrien genau denselben Normalgewinn erwirtschaften, wobei in den regulierten Industrien die Kosten überhöht wären.

### Angebot an Regulierung

In bezug auf die Anbieterseite, d. h. die Regierung, wird Regulierung eigentlich immer mit den üblichen Ad-hoc-Theorien zur Erklärung eines auf Interessengruppen abgestellten staatlichen Verhaltens begründet. Grundlegende These dabei ist, daß die Individuen in erster Linie durch ihre Produzenteninteressen und nicht durch ihre Konsumenteninteressen geprägt sind, d. h. jeder Vorteil, den sie als Produzenten – dies gilt gleichermaßen für Arbeitgeber wie Arbeitnehmer – erhalten, wesentlich stärker wiegt als ein Vorteil als Konsumenten, denn Konsumenten müssen Vorteile mit der wesentlich größeren Zahl aller anderen Konsumenten teilen, so

<sup>21</sup> Vgl. George Stigler: The Theory of Economic Regulation, in: Bell Journal of Economics 1971, S. 3-21.

<sup>22</sup> Vgl. Richard Posner: Theories of Economic Regulation, in: Bell Journal of Economics 1974, S. 335-358.

daß diese für den einzelnen kaum mehr spürbar sind. Daraus wird in der Regel abgeleitet, das Wählerverhalten bestimme sich maßgeblich aus den Interessen der Individuen als Produzenten und jeder staatliche Eingriff, der den Interessen einzelner Produzentengruppen dient, binde Wählerstimmen sicherer als eine Unterstützung von Konsumenteninteressen.

Die Existenz von Regulierungsbehörden und anderen staatlichen Eingriffen wird somit aus der Funktionsweise des demokratischen Systems selbst erklärt. Auch den unterschiedlichen Wahlsystemen wird dabei eine Bedeutung zugemessen. So wird davon ausgegangen, daß das amerikanische, britische oder auch französische Direktwahlsystem, in dem der Wahlkreisabgeordnete direkt von der Mehrheit der Wähler des betreffenden Wahlkreises bestimmt wird, zu einem höheren Grad an staatlichen Eingriffen führen müßte als ein proportionales Wahlsystem, wie es in der Bundesrepublik existiert. Allgemeine Themen, und damit die Konsumenteninteressen, werden von nationalen Parteien stärker in den Vordergrund gerückt als von einzelnen Wahlkreisabgeordneten. Deshalb dürfte der Anteil der Maßnahmen im Produzenteninteresse in den Ländern mit einem Direktwahlsystem größer sein als in den Ländern mit einer stärker parlamentarischen, auf Parteien ausgerichteten Demokratie<sup>23</sup>.

### Großes Beharrungsvermögen

Vieles spricht dafür, daß Regulierungsmaßnahmen selbst dann nicht oder nur mit Verzögerungen abgebaut werden, wenn die Gründe für ihre Einführung weggefallen sind. Falls Regulierung seit einer langen Zeit besteht, entwickelt sich in den betreffenden Unternehmen eine Schicht von Managern und Experten, die in erster Linie für die Durchsetzung der Interessen ihrer Firma im Regulierungsprozeß verantwortlich sind und daraus ihr Prestige und ihr Einkommen ziehen. Diese Mitglieder der Unternehmung haben ein starkes Interesse an der Aufrechterhaltung der Regulierung, auch wenn sie der betreffenden Industrie selbst nicht mehr nützlich ist. Zudem wäre ein abruptes Ende einer Regulierung für die betroffenen Unternehmen schädlich, denn dies würde eine plötzliche Entwertung von Investitionen nach sich ziehen, die getätigt wurden, um das Angebot in der von der Regulierung vorgegebenen Weise zu erstellen. Daraus kann die Situation resultieren, daß ein Industriezweig sich ursprünglich gegen die Einführung einer Regulierungsmaßnahme gewehrt hat, anschließend aber die Aufhebung der entsprechenden Maßnahme ebenfalls ablehnt. So haben sich die Interessenvertreter des Straßengüterverkehrs in den USA etwa gegen die Einführung von Geschwindigkeitsgrenzen während der Öl-

krise gewandt, befürworten aber heute ihre Beibehaltung, weil sie bei deren Abschaffung Überkapazitäten bei den dann ja schnelleren Lastkraftwagen befürchten<sup>24</sup>.

Mit Theorien, bei denen die Regulierung aus der Funktionsweise der Demokratie abgeleitet wird, kann natürlich kein einziger Deregulierungsvorgang erklärt werden, solange das demokratische System sich nicht geändert hat, und das ist nicht der Fall. Deshalb wird häufig die Annahme eingeführt, es gebe irgendeinen Punkt, wo die volkswirtschaftlichen Verluste aus einer Regulierungsmaßnahme so gravierend und der Masse der Bevölkerung so einleuchtend sind, daß sie gegenüber den Produzenteninteressen der kleineren, geschützten Gruppe durchschlagen. Die Regulierung, wie allgemein partikuläre Maßnahmen, wird dann bedroht, wenn ein „politischer Unternehmer“ diese zum allgemeinen politischen Thema erhebt. Das dürfte insbesondere dann eintreten, wenn die ökonomischen Gewinne für die regulierten Industrien wesentlich geringer geworden sind als die ökonomischen Verluste für die Allgemeinheit. Dies wird – aufgrund der sich ändernden Umweltbedingungen – um so eher der Fall sein, je länger ein Bereich reguliert war: Mit der Zeit dürften die Verluste so groß geworden sein, daß es sich lohnt, die Verlierer zu organisieren und die Abschaffung von Regulierung zu einer politischen Forderung zu erheben. Diese Überlegung spricht für eine Art „langer Wellen“ bei Regulierungs- und Deregulierungsmaßnahmen.

Für die politische Analyse erscheint es interessant, daß alle diese Argumente genau dieselben sind, wie diejenigen, die für eine Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlage und den Abbau von einzelnen Steuervergünstigungen – die immer Spezialinteressen dienen – sprechen, ein Weg, den zur Zeit die Reagan-Administration in den Vereinigten Staaten einschlägt. In der Geschichte scheinen sowohl in der Bundesrepublik als auch in den Vereinigten Staaten partikuläre Interessen in der jüngeren Vergangenheit insbesondere von sozialdemokratischen bzw. liberalen (USA) Regierungen unterstützt worden zu sein (obwohl erste Deregulierungsmaßnahmen schon unter der Carter-Administration begonnen wurden). Die eher neokonservativen Strömungen, die in beiden Ländern heute die Regierung stellen, scheinen dagegen auf einer gewissen populistischen Welle den Abbau dieser Maßnahmen zumindest zu propagieren. Inwieweit daraus Taten folgen, wird abzuwarten bleiben.

<sup>23</sup> Vgl. Roger No 11, a.a.O., S. 390.

<sup>24</sup> Vgl. Roger No 11, Bruce Owen, a.a.O., S. 12.