

Puf, Peter-Rüdiger

Article — Digitized Version

Deregulierung von Märkten: Ein dornenreicher Weg

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Puf, Peter-Rüdiger (1989) : Deregulierung von Märkten: Ein dornenreicher Weg, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 6, pp. 307-309

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/136529>

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.

Peter-R. Puf

Deregulierung von Märkten: ein dornenreicher Weg

*Die Akteure auf regulierten Märkten haben es bislang recht gut verstanden, sich einem Abbau ihrer Privilegien zu widersetzen. Welcher Abwehrmechanismen bedienen sie sich?
Wo sollten Deregulierungsversuche ansetzen?*

Die Deregulierung von Märkten, in denen der Wettbewerb durch staatliche Eingriffe eingeschränkt ist – sei es durch Regulierungen oder durch die Definition von Ausnahmebereichen –, steht in jüngster Zeit auch in der Bundesrepublik an oberster Stelle der politischen Prioritätenliste. Eine von der Bundesregierung im Frühjahr 1988 eingesetzte „Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen“ hat mittlerweile ihre Arbeit aufgenommen, sie soll bis 1990 konkrete Vorschläge für die Verminderung von Preis- und Mengenregulierungen sowie Beschränkungen des Marktzu- und Marktaustritts unterbreiten. Auch im Hinblick auf die Schaffung des Gemeinsamen Binnenmarktes geht es dabei um mehr marktwirtschaftliche Ordnung auf wichtigen Teilmärkten.

Die politisch notwendigen und ökonomisch sinnvollen Deregulierungsforderungen sind jedoch schwer zu realisieren: Regulierte Märkte sind außerordentlich resistent gegen Eingriffe von außen, und das über viele Jahrzehnte hinweg. Der Reichskraftwagentarif (RKT), Kernstück der Marktordnung im Straßengüterverkehr, existiert seit 1936; die Regulierungen im Fernmeldebereich gehen zurück auf das Reichstelegraphengesetz vom April 1892, die Agrarmarktordnung hat in vielen Bereichen ihre Wurzeln im sogenannten Reichsnährstand der 30er Jahre. Es versteht sich von selbst, daß es die Entscheidungsträger auf regulierten Märkten geschafft haben, diese Märkte als Ausnahmetatbestände des nationalen bzw. europäischen Wettbewerbsrechts zu eta-

blieren, in Teilbereichen mehr noch: Die festgesetzten Tarife im Straßengüterverkehr etwa stellen Rechtsverordnungen dar, ein Verstoß – etwa bei einer kundenorientierten Preissetzung, die vom Tarif abweicht – wird demzufolge als Ordnungswidrigkeit geahndet.

Eine wirksame Deregulierung ist nur schwerlich über den einmaligen Kraftakt einer Änderung des Rechtsrahmens zu erreichen, auch die ökonomische Beweisführung zur gesamtwirtschaftlichen Ineffizienz regulierter Märkte erscheint häufig schwierig.

Wer immer sich auf den dornenreichen Weg macht, für mehr Wettbewerb auf regulierten Märkten zu fechten, ist deshalb gut beraten, die Abwehrmechanismen zu kennen, die solche Märkte im Laufe der Zeit entwickelt haben, es sind im übrigen auf allen regulierten Märkten die gleichen:

Die „Besonderheitentheorie“

Regulierten Märkten liegt in aller Regel eine wissenschaftlich akribisch geführte Besonderheitentheorie zugrunde. Danach weist gerade dieser Markt eine Reihe von Besonderheiten auf, die staatliche Eingriffe geradezu herausfordern und nur so zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinnen führen.

Für Verkehrsmärkte etwa werden genannt – und über Dissertationsgenerationen hinweg behandelt – die „Nicht-Speicherbarkeit von Leistungen“, die sogenannte „Unpaarigkeit“ der Verkehrsströme etc. Bei Agrarmärkten ist unter anderem das „inverse Angebotsverhalten“ bei Preissenkungen bekannt, was besagt, daß bei fallendem Marktpreis die Produktion ausgedehnt wird. Die Besonderheiten auf Telekommunikationsmärkten schließlich ranken sich um das angeblich

Dr Peter-R. Puf, 47, ist Leiter der Abteilung Allgemeine Wirtschaftspolitik beim Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. in Köln.

„natürliche Monopol“ der Post im Fernmeldebereich. Auf anderen Märkten wird mit einem besonderen „Verbraucherschutz“ argumentiert usw.

In ihrer Vulgärform führen diese Theorien die Anwesenheit des Staates auf den Märkten bereits als Besonderheit an, die als quasi naturgesetzlich gegeben angenommen wird.

Man mag geneigt sein, diese „Besonderheitentheorien“ als wissenschaftliches Glasperlenspiel zu bezeichnen, wenn daraus nicht schwerwiegende negative Folgen für die Gesamtwirtschaft und das unternehmerische Selbstverständnis der Marktteilnehmer entstanden wären.

Die angeblichen Besonderheiten der Verkehrsmärkte machen deutlich, daß die Verfasser diese immer und offensichtlich nur im Vergleich zu Industrieunternehmen abgeleitet haben: Eine Industrieproduktion kann auf Lager gelegt werden, die Verkehrsleistung naturgemäß nicht. Dieser Blick auf die Industrieproduktion hat nun über viele Jahre – wahrscheinlich bis heute – den Blick dafür verstellt, daß Verkehrsunternehmen Dienstleistungsunternehmen sind – mit allen Konsequenzen für die Ausgestaltung der Preis- und Leistungsangebote. Aus dieser Sicht allerdings fallen die angeblichen Besonderheiten schnell in sich zusammen: Welcher Frieseur kann schon auf Vorrat produzieren?

Das inverse Angebotsverhalten auf Agrarmärkten, hier als Besonderheit deklariert, entpuppt sich schnell als Marktungleichgewicht durch Politikversagen; es sind Informationsdefizite des einzelnen Landwirts, der den agrarpolitischen Durchhalteparolen Glauben schenkt und damit im fälschlichen Vertrauen auf bessere Zeiten Selbstausbeutung betreibt. Gleichwohl wird diese „Besonderheit“ im politischen Raum noch heute als Beweis dafür angesehen, daß eine marktorientierte Preispolitik das Überschußproblem nicht lösen könne.

Die Beweisführung schließlich, daß sich die Fernmeldehoheit des Staates aus einem „natürlichen Monopol“ ableite, erscheint allerdings selbst den Befürwortern dieser Besonderheitentheorie zu unsicher. Denn: Warum Fernmeldehoheit, Regulierung, mehr Staat, wenn es denn schon ein „natürliches Monopol“ sei, dessen Marktüberlegenheit ja bereits *sui generis* gegeben sein müßte.

Die „Sprachimmunsierung“

Die Beschäftigung mit regulierten Märkten erfordert ein Höchstmaß an Spezialkenntnissen, weniger weil die ökonomischen Zusammenhänge besonders kompli-

ziert wären, als vielmehr, weil sich im Laufe der Zeit eine Art Geheimsprache entwickelt hat, die Mechanismen und Akteure nach außen abschirmt.

Dieses Phänomen ist nicht neu, und es betrifft nicht nur regulierte Märkte, Fachchinesisch schließlich ist überall bekannt. Nur hier kommt Entscheidendes hinzu, nämlich eine gefährliche Doppelbödigkeit der verwendeten Begriffe: Subventionen werden zu Rückflüssen, verbotene Kreditaufnahmen zu negativen Rückstellungen, Preis- und Mengenkartelle zu Marktstabilisatoren, betriebswirtschaftliche Defizite zu gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Es ist offensichtlich, daß diese Begriffsverwirrungen gerade dort nachhaltigen Eindruck hinterlassen sollen, wo klare und einfache Ansprache notwendig wäre, nämlich im politischen Raum.

Interessenkonvergenz

Besonderheitentheorie und Sprachimmunsierung führen bei allen Beteiligten schließlich zu einer Interessenkonvergenz. Auch auf regulierten Märkten agieren Anbieter und Nachfrager, oder aber Anwender, der entsprechende Begriff auf Telekommunikationsmärkten. Man möchte annehmen, daß die Interessenkonflikte, die sonst über einen funktionsfähigen Markt gelöst werden, nun in den staatlich verordneten Verhandlungen bereinigt werden. Die hart geführten Verhandlungen bei geplanten Tarifierhöhungen im Post- und Fernmeldebereich, in den Tarifgremien für die einzelnen Verkehrsmärkte, in Brüssel für die Agrarmärkte, aber auch in den Lohntarifverhandlungen, scheinen dies zu bestätigen.

Gleichwohl hat es oft den Anschein, als ob die Preisverhandlungen härter geführt würden als der Einsatz für Deregulierung und mehr Wettbewerb. Die Begründung ist einfach: Regulierungen garantieren beiden Marktseiten Vorteile. Der einen Marktseite zusätzliches Einkommen, der anderen Marktseite, daß sie wenigstens nicht mehr bezahlt als der Konkurrent, wenn es denn schon teurer sein muß.

Regulierungen schließlich sind ebenso Garant dafür, daß bestimmte Vereinbarungen auch strikt eingehalten werden. Für Unternehmen ohne Markttransparenz, sei es, daß ihnen die Innovationsdynamik fehlt oder aber an dem notwendigen Kapitaleinsatz mangelt, erleichtert die Regulierung somit ohne Zweifel die Konkurrenzbeobachtung. Verwaltung und Administration fürchten zu Recht, daß Deregulierung – fast immer mit Subventionsabbau verbunden – mit einem Abbau von Privilegien, wenn nicht gar der eigenen Arbeitsplätze, verbunden ist. Der heftigste Widerstand gegen Deregulierungsansätze, aber auch gegen Subventionsabbau, kommt des-

halb häufig gerade aus der Verwaltung selbst. Dies ist nach außen allerdings häufig nicht sichtbar, deshalb aber um so wirkungsvoller. Für die Administration ist die Budgetmaximierung nach wie vor mit sehr viel mehr Vorteilen verbunden als die notwendige Kostenminimierung. Für den Politiker schließlich geht mit der Deregulierung ein Politikbereich verloren, in dem der Staat wirtschaftspolitisch sichtbar und die Leistung meßbar ist, wenn auch nur an der Anzahl von Verordnungen, der eingesetzten Beamten und der Wachstumsraten der Haushaltsansätze. Hinzu kommt, nationale Regulierungen eignen sich bei internationalen Verhandlungen hervorragend für politische Bargaining-Prozesse.

Die Verlustsozialisierung

Die einzel- und gesamtwirtschaftlichen Kosten, die durch die Regulierung von Märkten verursacht werden, lassen sich aus naheliegenden Gründen nur schwerlich konkretisieren. Statistiken sind hier nicht sehr hilfreich, der Vergleich etwa zum Ausland ist in aller Regel mit dem Killerargument zu widerlegen, „die Verhältnisse seien hier doch ganz anders“. Vielfältig sind zudem die Möglichkeiten, die mit der Regulierung einhergehenden Verluste über die einzelnen Haushaltstitel gleichmäßig zu verteilen bzw. in Bundesbeteiligungen zu verstecken. Ebenso fehlt es häufig an wissenschaftlicher Unterstützung gerade der Disziplinen, die diese Märkte wissenschaftlich analysieren, auch dies Folge der geschilderten Interessenkonvergenz.

Bereits ein kurzes Lüften des Verlustschleiers offenbart beachtliche Größenordnungen: Allein zur Abdeckung der Subventionszahlungen an Bahn und Bauern zahlt jeder Erwerbstätige in der Bundesrepublik pro Jahr über 1000 DM, nicht eingerechnet die Beschäftigungs- und Wachstumsverluste durch überhöhte Kosten sowie durch die „Regulierung der Wachstumsdynamik“.

Die notwendige Verlustsozialisierung geschieht deshalb in aller Regel über einen Mechanismus, der als „Restaurantrechnungs-Phänomen“ jedermann geläufig ist, gleichwohl immer wieder aufs Neue eine Versuchung darstellt. Bekanntlich fallen danach die Bestellungen immer üppiger aus, wenn vorher vereinbart wurde, die Zeche anschließend zu gleichen Teilen zu zahlen. Dieses einfache, aber äußerst wirkungsvolle Phänomen eignet sich nun in hervorragendem Maße dazu, Verluste zu sozialisieren.

Tatsächlich finden sich entsprechende Ansätze auf allen regulierten Märkten: Nach augenblicklich gängiger Regelung im Agrarbereich erhält etwa das Land die

höchsten Subventionen aus Brüssel, das am meisten Überschüsse produziert. Der Widerstand der Partnerländer ist gering, man möchte sich nicht die Möglichkeit verbauen, das nächste Mal auf Kosten der Nachbarn zu leben. Der Fernmeldebereich hält eine Fülle von Beispielen bereit, die mit den Begriffen Quersubventionierung nur mühsam verdecken, daß hier Nutzer bestimmter Leistungen für andere Gruppen mitbezahlen, die geschickt oder politisch wichtig genug erscheinen, um sich einer marktorientierten Preisgestaltung zu entziehen. Mit der permanenten Defizitfinanzierung der Deutschen Bundesbahn werden schließlich auch diejenigen ungewollt zur Kasse gebeten, die die Bahn gar nicht nutzen. Weitere Beispiele für andere Märkte sind offensichtlich.

Fazit

Die geschilderten Verhaltensmuster der Akteure auf regulierten Märkten machen deutlich, wo angesetzt werden muß. Ein wirksamer Deregulierungsprozeß muß offenbar bereits im wissenschaftlichen Bereich beginnen, schon allein, um die apostrophierte Besonderheitentheorie nachhaltig und argumentativ zu widerlegen. Die geschilderte Sprachimmunsierung sollte sich durch Übersetzung in eine einfache und klare ökonomische Sprache schnell beseitigen lassen. Am schwierigsten erscheint das Durchbrechen der Interessenkonvergenz auf regulierten Märkten. Hier mag eine Besonderheit helfen. Wegen der dargestellten Verlustsozialisierung müssen bei Marktregulierungen der finanzierenden Öffentlichkeit besonders einprägsame Begründungen geliefert werden. Mal ist dies der Schutz mittelständischer Unternehmen oder bäuerlicher Familienbetriebe, gelegentlich ein besonderes nationales Sicherheitsbedürfnis oder aber ein unbedingt notwendiger Verbraucherschutz. All dies Ziele mit hoher Akzeptanz in der Öffentlichkeit. Es empfiehlt sich deshalb immer, dieser behaupteten Schutzwirkung sehr sorgfältig nachzugehen und die „cui bono“-Frage zu stellen. In jedem Fall ist sicher: Die Antwort wird sehr überraschend ausfallen. Das japanische Wirtschaftsministerium hat hierzu kürzlich noch einen weiteren Weg aufgezeigt: Der vollständige Abbau der japanischen Kohlesubventionen wurde den Beteiligten von Beamten des Wirtschaftsministeriums eröffnet, die durch Stellenrotation gerade erst ein Jahr im Amt waren.

Alles in allem: Wir sollten die jetzt eingesetzte Deregulierungskommission nicht überfordern und ihre möglichen Empfehlungen auch nicht als endgültiges Urteil akzeptieren. Deregulierungen sind nicht durch einmaligen Federstrich zu erreichen, gefordert ist vielmehr ein permanenter Prozeß der Effizienzüberprüfung bei allen Marktteilnehmern.