

Soltwedel, Rüdiger

Book Part — Digitized Version

Deregulierung - Wachstumsstrategie zum Nulltarif

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Soltwedel, Rüdiger (1993) : Deregulierung - Wachstumsstrategie zum Nulltarif, In: Walter, Norbert (Ed.): Weniger Staat mehr Markt: Wege aus der Krise, ISBN 3-87959-479-1, Verlag Bonn Aktuell, München, pp. 110-133

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1889>

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.

Deregulierung – Wachstumsstrategie zum Nulltarif

A. Warum Wachstum, warum Deregulierung?

Wirtschaftliches Wachstum ist kein Selbstzweck. Es ist ein Mittel, um bestimmte individuelle und gesellschaftspolitische Zielsetzungen zu erreichen. Während es vor zwei Jahrzehnten zeitweise modisch geworden war, davon zu sprechen, daß sich Sättigungstendenzen im privaten Konsum ausbreiten würden, und daher Nullwachstum zu propagieren, um dem Raubbau an der Umwelt Einhalt zu gebieten, bestehen demgegenüber heutzutage kaum Zweifel daran, daß Wachstum wünschenswert ist: Zahlreiche individuelle Wünsche sind noch offen, auch in den reichen Staaten gibt es noch viele drängende soziale Probleme, die der Lösung harren, und – brechen wir aus unserer Nabelschau aus – um uns herum gibt es so viel Hunger und Elend, daß es augenfällig ist, daß Wachstum dringend geboten ist.

Was hat nun Wachstum mit Deregulierung zu tun? Wirtschaftliches Wachstum ist das Ergebnis eines komplexen Zusammenspiels von Fähigkeiten – in erster Linie des Humankapitals und des physischen Kapitalstocks –, Anreizen und Institutionen. Wie effizient das Kapital genutzt wird und welche Anstrengungen unternommen werden, die Sachkapazitäten zu erweitern und das Humankapital zu mehren, wird weitgehend von den Anreizen bestimmt. Diese werden wiederum stark von dem institutionellen Rahmen beeinflußt, der die Spielregeln festlegt und auch direkt in das Spiel eingreift. Wie und wie dicht also der Staat reguliert, hat ein gerüttelt Maß an Bedeutung für den Wirtschaftsprozeß.

In den meisten Industrieländern sind vor allem während der siebziger Jahre die Funktionsbedingungen der Märkte erheblich beeinträchtigt worden durch nachhaltige Eingriffe in Gütermärkte (protektionistische Maßnahmen und direkte Subventionen). Dies hat die Preissignale verzerrt und einzelne Unternehmen, ganze In-

dustriebranchen oder Regionen künstlich gegen den Druck des Wettbewerbs abgeschirmt; ja, der Staat hat vielfach selbst essenziell unternehmerische Aufgaben übernommen, indem er vermeintlich erfolversprechende Aktivitätsfelder begünstigt hat, vornehmlich im Bereich der ‚high-tech‘-Industrien. Vor allem in Europa sind die Arbeitsmärkte durch Staat und Tarifpartner mehr und mehr reglementiert worden. Immer dichter werdende Regulierungen und erdrückende Steuerlast haben die Schattenwirtschaft zum Erblühen gebracht.

Kurzum, auf breiter Front waren strukturpolitische Wege eingeschlagen worden, die die Anreize beeinträchtigt, und die die Effizienz auf Güter und Faktormärkten vermindert haben mit dem Ergebnis, daß die Wachstumskräfte erlahmt sind und die Anpassungsfähigkeit an externe und interne Schocks verlorengegangen ist.

Das Fehlschlagen makroökonomischer Ankurbelungsmaßnahmen gegen Ende der siebziger Jahre nahmen dann viele Industrieländer, allen voran die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich, zum Anlaß, schrittweise auf einen stärker marktwirtschaftlich orientierten Kurs einzuschwenken, um den Sand aus dem Getriebe der Märkte herauszublasen. Die Reformprogramme zielten darauf ab, den Wettbewerb auf den Gütermärkten zu erhöhen, den Arbeitsmarkt anpassungsfähiger zu machen, die Trennungslinie zwischen privater und staatlicher Tätigkeit zu überprüfen und insgesamt die Effizienz des staatlichen Handelns zu erhöhen. Bei diesem Versuch, das System der Anreize wieder auf Wachstumskurs zu trimmen, kam der Deregulierung eine zentrale Bedeutung zu.

Unter Deregulierung verstehen wir den Abbau jener staatlichen oder sonstigen hoheitlichen Beschränkungen, die die Gewerbe- und Vertragsfreiheit blockieren. Das Motto dafür ist nicht einfach „weniger Staat“ – wirtschaftliche Freiheit kann ohne einen Ordnungsrahmen gar nicht bestehen. Es geht vielmehr um den wohlbegründeten Abbau jener Rechtsnormen, die das Herzstück der Marktwirtschaft, den Wettbewerb, zu ersticken drohen. Der Wettbewerb ist der Motor des Fortschritts, ein „Entdeckungsverfahren“ (Hayek), das Informationen beschafft, die ohne ihn unbekannt bleiben oder zumindest nicht genutzt werden. Dieser innovative Wettbewerbsprozeß der Unternehmen ist zugleich ein Prozeß der „schöpferischen Zerstörung“ (Schumpeter), auf dem die Effizienz

des marktwirtschaftlichen Systems beruht. Klar definierte Eigentumsrechte, freier Marktzutritt und Marktaustritt sowie Vertragsfreiheit sind dabei entscheidende Voraussetzungen für seine Funktionsfähigkeit.

Warum ist der freie Marktzutritt eigentlich so wichtig? Der stete Zutritt auch noch so kleiner Unternehmen ist das Salz in der Suppe des Wettbewerbsprozesses; diese kleinen Unternehmen knabbern am Marktanteil augenscheinlich unbezwingbarer Riesen mit monopolähnlicher Marktdominanz wie z.B. auf dem Computer-Markt. Durch Produktinnovationen, die den neuen Kleinen oft viel schneller gelingen als den weniger flexiblen Großen, und durch aggressive Preispolitik erleben einige wenige von ihnen ein explosionsartiges Wachstum – teils durch reine Marktanteilsgewinne, teils durch Marktausweitung. Die Großen geraten so unter Druck, sich vermehrt um die Gunst der Verbraucher zu bemühen. Die Marktwirtschaft braucht den fortwährenden Anstoß, das Aufrütteln durch innovative, freche Eindringlinge in die Claims der etablierten Anbieter. Genau das verhindert eine überzogene Regulierung. Die „schwere Hand des Staates“ (M. Weidenbaum) vermindert die Anreize, drängt das unternehmerische Potential ab und schwächt die Wettbewerbsmentalität in der Wirtschaft.

Auf den Punkt gebracht¹: Das Dickicht spezieller Marktregulierung verursacht hohe gesamtwirtschaftliche Kosten, weil

- die Waren und Dienstleistungen der regulierten Bereiche oft zu teuer und nicht gut genug sind;
- potentielle Chancen für Verfahrensinnovationen und für Produktinnovationen ungenutzt bleiben;
- manche Idee einer Unternehmensgründung aufgegeben wird;
- sich die Erwerbchancen für den Einzelnen verschlechtern;
- Rechtsunsicherheit entsteht mit unkalkulierbaren Risiken für Investoren und Arbeitgeber.

¹ Juergen B. Donges, Deregulierung und wirtschaftliche Dynamik. Kieler Vorträge. Kiel 1991, N.F. 120, S. 11.

B. Warum wird überhaupt reguliert?

Der Grundpfeiler, auf den sich Staatseingriffe in die Gewerbe- und Vertragsfreiheit gründen, ist die Behauptung, das freie Spiel der Marktkräfte führe nicht zu den bestmöglichen Ergebnissen, weil der Markt versage, oder weil die Ergebnisse sozial nicht akzeptabel seien. Wir wollen zunächst das Argument des Marktversagens beleuchten, bevor das Problem der sozialen Akzeptanz angesprochen wird.

1. Marktversagen

Zwei Aspekte des Marktversagens, die aus wirtschaftlicher Sicht durchaus Eingriffe des Staates rechtfertigen, stehen hier im Mittelpunkt: (i) unter bestimmten Bedingungen gibt es keine Wettbewerbslösung, es liegt statt dessen ein „natürliches“ Monopol vor; (ii) zwar gibt es Wettbewerb, aber er führt nicht zu effizienten Ergebnissen, weil externe Effekte vorliegen, weil es sich um öffentliche Güter handelt oder weil Anbieter Verbrauchern gegenüber einen Informationsvorteil haben (asymmetrische Information). In diesen Fällen hielt man es lange Zeit nicht nur für gerechtfertigt, sondern sogar für unabdingbar, daß der Staat durch Regulierung das Marktversagen heilt.

a) Natürliches Monopol

Ein natürliches Monopol liegt dann vor, wenn die technischen Produktionsbedingungen in einem Wirtschaftszweig es mit sich bringen, daß die gesamte Marktnachfrage am kostengünstigsten von einem einzigen Unternehmen erstellt werden kann. Handelt es sich um ein einzelnes Produkt, müssen bedeutsame Unteilbarkeiten in den Produktionsanlagen eine Rolle spielen (Skalenerträge); handelt es sich um mehrere Produkte, liegen Verbundvorteile vor, d.h. es ist billiger, das gesamte Güterbündel von einem Unternehmen produzieren zu lassen, statt jedes einzelne von einem anderen.

Man hat lange geglaubt, daß natürliche Monopole insbesondere dort auftreten, wo der Produktionsprozeß in starkem Maße lei-

lungsgebunden ist; die Bereitstellung dieser Netzwerke oder Leitungen ist gleichbedeutend mit einer hohen Fixkostenbelastung. Da die Netzwerke zudem kaum eine alternative Verwendung haben, sind die Kosten gleichsam „versenkt“ – bei einem Marktaustritt Erlösen sie kaum etwas; dadurch werden potentielle Konkurrenten abgeschreckt, die – wenn sie den Marktzutritt wagen wollen – ja die Netzinfrastuktur erst einmal erstellen und finanzieren müssen. Solche Produktionsbedingungen findet man im Bereich der Elektrizitätswirtschaft, der Gas- und Wasserversorgung, bei Eisenbahnen und in der Telekommunikation. Die überkommene Meinung war: Wettbewerb würde nur zur verschwenderischen Duplizierung der notwendigen Infrastruktur führen – Marktzutritt, Marktaustritt, Preise und oft auch Kapazitäten müßten daher reguliert werden.

b) Externe Effekte

Externe Effekte liegen vor, wenn durch die Produktion oder den Konsum eines Gutes Nachteile oder Vorteile für unbeteiligte Dritte entstehen, die bei der Preisbildung für das Gut unberücksichtigt bleiben. Am deutlichsten zeigen sich solche (negativen) Effekte im Umweltbereich z.B. in Form von Schadstoffemission und Lärm; hier entstehen Kosten, die nicht in das Kalkül der Produzenten eingehen, die Gemeinschaft aber gleichwohl erheblich belasten.

Bei negativen externen Effekten wird zuviel von dem schädlichen Gut produziert, bei positiven externen Effekten produzieren die privaten Anbieter zuwenig von dem erwünschten Gut. Wenn es bei bestimmten Gütern gar nicht möglich (oder zu teuer) ist, von den Nutzern Preise einzufordern, und wenn es keine zusätzlichen Kosten verursacht, daß neue Nutzer hinzutreten, kommt unter Umständen gar kein privates Angebot zustande; hier sprechen wir von öffentlichen Gütern.

c) Informationsasymmetrien

Wettbewerbsmärkte implizieren in gewisser Weise einen ausbalancierten Informationsstand zwischen Käufer und Verkäufer. Dies

ist jedoch dann nicht der Fall, wenn z.B. bestimmte Güter und Dienstleistungen einen hohen Informationsgehalt haben (wie etwa Rechtsberatung, medizinische Beratung) oder nur sehr unregelmäßig gekauft werden, wenn zwischen Vertragsabschluß und vereinbarter Leistung eine lange Zeit verstreichen kann (wie bei Versicherungen). Hier müsse – so die traditionelle Sicht – der Nachfrager besonders geschützt werden. Aus ordnungspolitischer Warte gelte es zu verhindern, daß seriöse Anbieter, deren Leistungen vergleichsweise teuer sind, von unseriösen, aber billigeren, verdrängt werden (negative Auslese).

2. Außerökonomische Ziele

Viele Regulierungen werden nicht primär mit ökonomischen Argumenten, sondern damit begründet, daß die Ergebnisse des Wettbewerbs gesellschaftlich unerwünscht seien. Der Katalog der Ziele reicht von sicherheits- und versorgungspolitischen Interessen über regional- und strukturpolitische Ziele bis hin zu allgemeinen sozialpolitischen Forderungen.

3. Wie wird reguliert?

Die Kontrolle des Geschehens auf den Märkten, denen Marktversagen angelastet wird, läuft zunächst einmal über Instrumente, die die Struktur der Märkte regeln, also die Zahl der Anbieter kontrollieren durch Markteintritts- und Marktaustrittsbeschränkungen über Lizenzen, Konzessionen oder gar öffentliches Eigentum an Unternehmen. Dadurch sollen Überkapazitäten vermieden werden ebenso wie das „Rosinenpicken“ seitens privater Konkurrenten. Dies ist in Bereichen wahrscheinlich, in denen ein Mehrprodukt-Unternehmen unrentable durch rentable Produkte subventioniert oder – unabhängig von den Kosten – das Ziel der Tarifgleichheit im Raum verfolgt. Ersteres trifft z.B. auf die graue Post zu, die die gelbe Post vor dem Gang zum Konkursrichter bewahrt hat (wäre letztere denn konkursfähig gewesen). Das Zweite bezieht sich etwa auf den einheitlichen km-Tarif bei der Deutschen Bundesbahn, der

topographische Unterschiede ausgleichen soll. Darüber hinaus werden natürlich auch Verhaltensparameter gegängelt: auf die Preisbildung wird Einfluß genommen, Mengen, Qualitäten und Betriebszeiten (z.B. im Ladenschlußgesetz, Nachtbackverbot) festgeschrieben.

In den Instrumenten gibt es zum Teil erhebliche Unterschiede: so finden sich in den Vereinigten Staaten im Vergleich zu Europa wenig Unternehmen in öffentlicher Hand, es gibt kaum staatliche Monopole; statt dessen hat man hier die privaten Unternehmen in ihrem Marktverhalten zu beeinflussen versucht. Die Art und Weise staatlicher Beteiligung an Unternehmen, die in Europa vorherrscht, variiert sehr stark zwischen und auch innerhalb von Staaten; die Spannweite reicht von öffentlichen Aktivitäten, die direkt in Ministerien verankert sind, zu rechtlich selbständigen Unternehmen, bei denen der Staat ein mehr oder weniger passiver Anteilseigner ist. Öffentliches Eigentum an Unternehmen macht es leichter – so ein häufig vorgebrachtes Argument –, über den Tellerrand enger betriebswirtschaftlicher Rentabilitätsabwägungen hinauszuschauen und gesellschaftlich wünschenswerte, aber leider unrentable Aktivitäten aufrechtzuerhalten.

C. Sind denn die Eingriffe wirklich gerechtfertigt?

Um das Ergebnis gleich vorwegzunehmen: nein, sie sind es in der Regel nicht! Und dort, wo Anlaß besteht, einzugreifen, hat man sich meist in der Wahl des Instruments vergriffen.

1. Marktversagen

Die ökonomischen Argumente zugunsten einer Regulierung erweisen sich bei näherem Hinsehen nicht als überzeugend: Es waren besonders drei Gründe, die Anlaß gaben, die bisherigen Regulierungskonzepte grundlegend in Frage zu stellen: (a) das zunehmende Bewußtsein um Art und Ausmaß des Regulierungs- oder (Staats-)versagens, (b) technologischer Fortschritt und (c) ein besseres

Verständnis vom Wesen der Märkte und von den menschlichen Verhaltensweisen in Abhängigkeit von unterschiedlichen Systembedingungen.

a) Staatsversagen

In der traditionellen Theorie der Regulierung herrschte die Meinung vor, daß es bei gleichgeschalteten Zielsetzungen der staatlichen Regulierungsinstanzen und der regulierten Unternehmen gar nicht zu einem Versagen der Regulierung kommen könne. Doch es wurde offensichtlich, daß es heroisch war anzunehmen, den Managern öffentlicher oder regulierter Unternehmen Handeln im „öffentlichen Interesse“ zu unterstellen, zumal ein ruhiges Leben der beste Monopolgewinn ist (Hicks). Zudem sind die nicht-ökonomischen Zielsetzungen so vielfältig und so vage und die Schwierigkeiten so groß, das sozial wünschenswerte Niveau bestimmter Leistungen zu bestimmen, daß ein effizientes Management gar nicht möglich ist. Ferner weichen die Zielsetzungen von Regulierungsbehörden und regulierten Managern in der Regel voneinander ab. Da die Regulierungsbehörden aber von den Informationen des regulierten Unternehmens abhängen, kann und wird die regulierte Unternehmung auf die Behörde Einfluß nehmen, zu seinen eigenen Gunsten und zu Lasten der Wirtschaftlichkeit. Vor allem in den Vereinigten Staaten haben empirische Untersuchungen ergeben (und dadurch die Deregulierungswelle ausgelöst), daß sich die Regulierungsinstanzen – für den Luftverkehr, die Telekommunikation, die Eisenbahnen, den Güterfernverkehr – als nicht erfolgreich erwiesen haben. Allgemein setzte sich die Überzeugung durch, daß es vor allem die fehlende Konkursfähigkeit und der fehlende Wettbewerb sind, die aus regulierten und öffentlichen Unternehmen gigantische Schluckmonster von Steuergeldern machen – ein ganz besonders drastisches Beispiel hierfür sind staatliche Eisenbahnen.

b) Technologische Innovationen

Ein natürliches Monopol ist durch die oben erwähnten spezifischen Produktionsbedingungen gekennzeichnet. Lassen wir es dahingestellt, ob in allen Fällen, in denen es behauptet wurde, tatsächlich ein natürliches Monopol vorlag; selbst für die ersten Jahre der Eisenbahnen mag dies mit Fug und Recht bezweifelt werden. Wichtiger ist, daß sich die Produktionsbedingungen im Zeitablauf verändern. Daher ist es vom Grundsatz her falsch zu insistieren: einmal natürlicher Monopolist, immer natürlicher Monopolist. Natürliche Monopole sind im Marktprozeß aufgrund des technischen Fortschritts und ökonomischer Innovationen angreifbar. In erster Linie sind hier natürlich die Veränderungen im Bereich der Mikroelektronik und der Telekommunikation zu nennen, die zu einer grundlegenden Neueinschätzung von Art und Ausmaß des vermeintlichen Marktversagens geführt haben: Vor der Digitalisierung und Kurzwellenübertragung war es für einen potentiellen Neuanbieter erforderlich, ein weitgehend identisches Kabelnetz zu verlegen – nicht nur von den Kosten her abschreckend, sondern auch von der Nachfrage her eigentlich nicht unbedingt erforderlich; insofern mag damals einiges für die Monopoleigenschaft gesprochen haben. Nunmehr erlauben es sowohl Kosten- als auch Nachfrageentwicklung, daß alternative Netzwerke effizient nebeneinander betrieben werden können und wirksam mit dem bestehenden System in Konkurrenz treten können, zunächst im internationalen und im überregionalen Verkehr, möglicherweise aber in wenigen Jahren auch schon im lokalen Verkehr. Eine ähnliche Geschichte ließe sich über die Rundfunk- und Fernsehübertragung erzählen, bei der das natürliche Monopol auf die knappen verfügbaren Wellenlängen zurückzuführen ist; mit der Entwicklung von Kabel- und Satellitenübertragung ist Wettbewerb effektiv möglich geworden.

c) Marktstruktur und Organisation

Ein weiterer Anlaß, Regulierungskonventionen in Frage zu stellen, ergab sich aus einer kritischen Analyse von Marktverflechtungen in Bereichen, die traditionell den natürlichen Monopolen zugerech-

net wurden wie zum Beispiel die Elektrizitätswirtschaft. Früher hegte man die Vermutung, ein Industriebereich mit partiellen Monopoleigenschaften sei rundum ein Monopol. In Wirklichkeit ist aber z.B. potentieller Wettbewerb in der Energieerzeugung durchaus möglich, während wegen der Leitungsgebundenheit ein natürliches Monopol im Transport bestehen mag. Es ist daher nicht gerechtfertigt, die gesamte vertikale Struktur gegen Wettbewerb zu schützen.

Aber selbst dann, wenn tatsächlich die Bedingungen für ein (regionales) natürliches Monopol bestehen und Wettbewerb *im* Markt zu Verschwendung führen würde, ließe sich ein Wettbewerb *um* den Markt institutionalisieren (z.B. durch zeitlich befristete Konzessionen). Dann kann sich der Monopolist seiner eigenen Position nicht auf Dauer sicher sein; er muß sich daher auch ohne ständige Überwachung um zufriedene Kunden und wettbewerbsfähige Produkte bemühen.

Selbst auf jenen Märkten, auf denen Nachfrager gegenüber den Anbietern erhebliche Informationsdefizite haben, führen Regulierungen oft dazu, daß innovative Marktlösungen, die gerade darauf hinwirken könnten, dieses „Marktversagen“ zu vermindern, unterdrückt werden. Beispiel: Ein Hamburger Rechtsanwalt wollte darauf verzichten, selbst als Anwalt tätig zu werden; vielmehr wollte er sich darauf spezialisieren, dem rechtsunkundigen Publikum als Anwaltvermittler die Suche nach dem auf den jeweiligen Fall spezialisierten Anwalt zu erleichtern – in einer Stadt mit mehr als vier-tausend Anwälten eine sicherlich ertragreiche Spezialisierung. Sie erschien jedoch der Anwaltskammer als standeswidrig und wurde verhindert.²

² Jürgen Basedow, Deregulierungspolitik und Deregulierungspflichten – vom Zwang zur Marktöffnung in der EG. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis. Rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Beiträge zum staatlichen Handeln. 2. Jg., H. 2, 1991, S. 155.

2. Außerökonomische Gründe

Politisch vorgegebene Ziele lassen sich – ähnlich wie individuelle Präferenzen – aus ökonomischer Sicht nicht grundsätzlich in Frage stellen. Unterstellt man den Politikern (und ihren Wählern), daß sie wissen, was sie tun, so richtet sich die Kritik des Ökonomen darauf, daß diese Ziele durch direkte Eingriffe in das Marktgeschehen verfolgt werden statt über Steuern und Transfers (was weniger anreizmindernd wäre). Besonders eklatant sind die negativen Folgen von Eingriffen in den Lenkungsmechanismus der relativen Preise auf dem Arbeitsmarkt und in der Landwirtschaft, wo hohe Mindestvergütungen einen Angebotsüberschuß erzeugen, und auf dem Wohnungsmarkt, wo Höchstpreise dazu führen, daß das Angebot im Vergleich zur Nachfrage nicht ausreichend ist. Auch wenn die Zielsetzungen selbst letztlich nicht durch Effizienzüberlegungen in Frage gestellt werden können: Bei der Wahl der Instrumente sollte sich die Politik in jedem Falle dem Wirtschaftlichkeitsprinzip beugen. Dies ist jedoch meist nicht der Fall. Ein weiteres ist wichtig: Letztlich geht es dabei um verteilungspolitische Vergünstigungen, von denen in der Regel eine kleine, wohl organisierte Gruppe besonders profitiert, während die Kosten dafür von einer sehr viel zahlreicheren (und deshalb auch schwerer zu organisierenden) Gruppe aufgebracht werden müssen, die sich zudem dieser Kosten oft gar nicht bewußt ist.

3. Fazit

In summa ergibt sich die Schlußfolgerung, daß staatliche Eingriffe oft auf falschen Vorstellungen über den Marktprozeß und seine Ergebnisse beruhen. Daher fehlt den Regulierungsmaßnahmen häufig das ökonomische Fundament, so daß sie letztlich den Wohlstand vermindern. Gerade bei vermeintlichen natürlichen Monopolen sind Beschränkungen des Marktzutritts für potentielle Konkurrenten oft gleichbedeutend mit dem Verzicht auf billigere, bessere und neue Produkte.

D. Ausländische Erfahrungen mit der Deregulierung

Im Rahmen dieses Beitrages kann nicht detailliert auf alle ausländischen Erfahrungen eingegangen werden. Dazu ist das Bild viel zu differenziert, in den OECD-Ländern waren Muster und Geschwindigkeit der mikroökonomischen Reformen sehr unterschiedlich. Dabei war eine Vielzahl von Wirtschaftszweigen involviert, das Gewicht der Reformen lag vor allem im Bereich der Energiewirtschaft (Erdöl, Gas und Elektrizität), dem Verkehrssektor, Post- und Telekommunikation, im Bankwesen und bei Versicherungen sowie bei audiovisueller Kommunikation. Statt einer eklektischen Aufzählung wollen wir in diesem Abschnitt in erster Linie auf die Wirkungen der Deregulierungsmaßnahmen eingehen und versuchen, einige zusammenfassende Schlußfolgerungen zu ziehen; dabei werden auch die Fälle erörtert, in denen sich Deregulierung angeblich nicht bewährt hat.

1. Zu den Wirkungen der Deregulierung

Wir wollen hier den Blick vor allem auf die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich richten. In den USA lag der Schwerpunkt der Deregulierung im Fernmeldewesen, im Verkehrsgewerbe und in der Energiewirtschaft; besonders weitreichend war sie im Inlandsluftverkehr und in der Telekommunikation. Die Auswirkungen waren überwiegend positiv: geringere Kosten und Preise, eine starke Zunahme der wirtschaftlichen Aktivität in den vormals regulierten Bereichen, beschleunigte Innovationstätigkeit. Nach dem Urteil der Deregulierungskommission hat die Deregulierung in den Vereinigten Staaten dazu beigetragen, daß in den achtziger Jahren der Produktivitätsfortschritt lebhafter und die wirtschaftliche Dynamik kraftvoller geworden ist.³

Im Vereinigten Königreich hat die „Thatcher-Revolution“ grundlegende strukturpolitische Reformen (Deregulierung, Privatisierung und Gewerkschaftsreform) mit sich gebracht. Gerade diese Mi-

³ Deregulierungskommission, Marktöffnung und Wettbewerb, Stuttgart 1991.

schung aus institutionellen Änderungen, Eigentumswechsel und mehr Wettbewerb kann Vorbildfunktion für Europa – und natürlich auch für Deutschland – haben, denn hier sind – im Vergleich zu den Vereinigten Staaten – Staatseigentum und Gewerkschaftsmacht viel bedeutsamer. Der konsequent marktwirtschaftliche Kurs hat sich ausgezahlt in Form flexiblerer Märkte, geringerer Streik anfälligkeit, einer größeren Attraktivität als Standort für ausländisches Kapital, im Dienstleistungsbereich – aber auch in anderen Wirtschaftssektoren – kam es zu erheblichen Produktivitätssteigerungen.

2. Lehren aus ausländischen Erfahrungen

Aus dem Nebeneinander von komplexen Marktverhältnissen – überwiegend öffentliche Unternehmen ohne Konkurrenz, mit Konkurrenz, privatisierte Unternehmen ohne nennenswerten Wettbewerbsdruck, Märkte mit intensivem Wettbewerb – hat man eine Reihe von wettbewerbspolitisch wichtigen Schlüssen ziehen können: So belegen die britischen Erfahrungen, daß Privatisierung ohne gleichzeitige Deregulierung nicht immer dazu geführt hat, daß Monopolrenten nachhaltig vermindert worden sind; wenn private Unternehmen nicht im Wettbewerb stehen, sind sie nicht notwendigerweise effizienter als staatlich geführte. Bei intensivem Wettbewerb sind sowohl private als auch öffentliche Unternehmen effizienter als bei eingeschränktem Wettbewerb. Dort, wo die Deregulierung umfassend war, gab es erhebliche Effizienzgewinne. Letztlich ist also beides erforderlich, mehr Privateigentum und mehr Wettbewerb, um die erwünschten Effekte zu erzielen, denn auf lange Sicht können private Firmen kaum gegen nicht konkursfähige öffentliche Unternehmen konkurrieren. Und wo der Wettbewerb unvollkommen ist, sollte sich die nach wie vor praktizierte Regulierung darauf richten, den Wettbewerb zu stabilisieren und die Unvollkommenheiten zu vermindern.

Mit der Wiederentdeckung der freien Marktkräfte sind auch, scheint es, in der Folge der Deregulierung neue Probleme aufgetaucht, die oft – nach dem Motto: da seht ihr's – dem nunmehr stärkeren Wettbewerb angehängt werden, oft in der Absicht, das

Mehr an Freiheit wieder zurücknehmen zu wollen. Die Beispiele des Luftverkehrs und der Spar- und Darlehenskassen in den USA sollen die Problematik verdeutlichen.⁴

a) Der Luftverkehr in den USA

Stau, weniger Komfort und zunehmende Preisdiskriminierung werden als erhebliche negative Konsequenzen der Deregulierung des Luftverkehrs in den USA angesehen. Natürlich sind die Verspätungen im Luftverkehr wegen überlasteten Luftraums nicht nur ärgerlich, sie sind auch teuer: schon Mitte der achtziger Jahre schätzte die Federal Aviation Administration die zusätzlichen Ausgaben der Fluggesellschaften auf rd. 1,8 Mrd. US \$ je Jahr, den Wert der verlorenen Zeit der Fluggäste auf 3,2 Mrd. \$; die IATA veranschlagt diese Staukosten auf europäischen Flughäfen auf 5 Mrd.\$ zu Beginn der neunziger Jahre und befürchtet, wenn nichts geschieht, doppelt so hohe Kosten um die Jahrtausendwende.⁵

Eigentlich sind die vermehrten Staus im Luftverkehr – und selbst die engeren Sitze in den Maschinen – ein unmittelbarer Ausdruck des Erfolgs der Deregulierung, sind sie doch Zeichen des dramatischen Anstiegs der Nachfrage, der unter dem neuen Regime möglich wurde. Wurde zuvor der Preiswettbewerb systematisch unterdrückt – und damit die Nachfrage nach Flugreisen vermindert, der Wettbewerb auf teureres Essen und breitere Sitze umgelenkt –, hat die Deregulierung mit diesen Verzerrungen aufgeräumt. Nicht Regulatoren oder Ökonomen, sondern die millionenfachen Entscheidungen von Fluggästen entscheiden allein darüber, welche Qualitäts/Preis-Relation bei den Konsumenten zum Zuge kommen sollen: „In a market economy the majority of dollar votes rules, at the necessary expense of minority preferences, when the two can-

⁴ Alfred Kahn, Deregulation: Looking Backward and Looking Ahead. In: Yale Journal on Regulation, 1990, Vol. 7, No. 2, S. 344 ff.

⁵ Zu den Zahlen vgl. OECD, Forum for the Future, Infrastructure Policies for the 1990s, Main Issues. Paris 1993 (erscheint demnächst).

not be reconciled“⁶. Die teuren Verspätungen sind ein Zeichen dafür, daß die Expansion des Luftverkehrsmarktes nicht antizipiert worden ist; und es ist nicht gelungen, schrittweise die komplementäre Infrastruktur zu entwickeln und die knappen Start- und Landerechte mit Knappheitspreisen zu bewerten. Diese Fehlentwicklungen sprechen mithin nicht gegen die Deregulierung schlechthin, sondern sie machen die Nachteile einer nur partiellen Deregulierung deutlich, die die Flughäfen und das Luftverkehrskontrollsystem hätte einbeziehen müssen. Der vermeintliche Mißerfolg der Deregulierung entpuppt sich also bei näherem Hinsehen als Kombination aus unerwartet hohem Erfolg der getroffenen Maßnahmen und zu zaghaftem politischen Deregulierungswillen.

Auch die stark zunehmende Preisdiskriminierung im Luftverkehr wird als anschauliches Beispiel dafür genannt, daß Deregulierung ein Schritt in die falsche Richtung gewesen sei: Der regulär buchende Reisende sitzt neben jemandem, der für einen Bruchteil des Preises in der letzten Minute mitgekommen ist. Das weckt Neidgefühle, wird als schreiend ungerecht empfunden. Dem ist aber entgegenzuhalten: Sicherheit hat ihren Preis; ein Flug mit einem im vorhin ein gesicherten Platz ist ein anderes Gut als jener, dem die Panik oder Gleichgültigkeit darüber vorangeht, überhaupt noch mitzukommen. Die zunehmende Preisdiskriminierung in den Flugtarifen wird zum Teil als Indiz für monopolistische Ausbeutung der Konsumenten interpretiert, die darauf abzielt, die Konsumentenrente weitgehend abzuschöpfen; zunehmende Preisdifferenzierung sei also ein Zeichen für verminderten Wettbewerb. Man kann daraus allerdings auch auf einen verschärften Wettbewerb schließen, bei dem jedes Unternehmen darauf angewiesen ist, auch noch den letzten Platz zu einem Preis zu verkaufen, den es gerade noch als akzeptabel erachtet. Unter Wettbewerbsbedingungen dürfte wohl die zweite Sichtweise realistischer sein. Zudem: Die Freiheit der Preisgestaltung wieder einengen zu wollen hieße, sich erneut dem System der staatlich verordneten Mindestpreise anzunähern, das vor der Deregulierung so nachhaltig die nachgefragte Menge beschnitten hat.

⁶ Kahn, a.a.O., S. 346.

b) Das Sparkassenwesen in den USA

Ein weiteres Beispiel dafür, daß Deregulierung ein konsistentes Gesamtkonzept braucht, liefert die Liberalisierung des amerikanischen Sparkassenwesens. Der amerikanische Steuerzahler muß Hunderte Milliarden Dollar dafür bezahlen, daß den Sparkassen die Freiheit gewährt wurde, die Einlagenzinsen frei festzusetzen und das Darlehens- und Investitionsgeschäft auf Bereiche auszudehnen, die ihnen zuvor verschlossen waren. Riskante spekulative Geschäfte mit ungeheuren Verlusten waren die Folge. Man hat es nicht für nötig erachtet (vielleicht um die Einleger zu schützen), die bundesstaatliche Einlagenversicherung zu beschränken. Dies wäre aber nötig gewesen, um ein Rennen der Spekulanten oder gar blanken Betrug zu verhindern - ganz zwangsläufige Folgen eines Systems, das die Freiheit stärkt, nicht aber die Verantwortlichkeit. Wenn die riskanten Operationen gelingen, winkt hoher Gewinn, schlagen sie fehl, springt doch die Federal Savings and Loan Deposit Insurance Company in die Bresche. Dies ist ein nahezu klassischer Fall von Staatsversagen: Deregulierung im Bankenbereich kann doch nicht heißen, auf Bonitätsprüfungen und adäquate Eigenkapitalerfordernisse zu verzichten, und dann noch zu signalisieren: „wir hauen euch da raus“, als lender of last resort - „deregulation cannot mean firing the police force“⁷.

3. *Wie geht's jetzt weiter?*

Wenn man vom Rathaus kommt, ist man schlauer, sagt der Volksmund. Manchmal lernt man es tatsächlich erst nach bestimmten Maßnahmen, daß dies nur eine ineffiziente partielle Deregulierung war. (Im Savings-and-Loan-Fall erscheint es allerdings kaum glaubhaft, daß man das Desaster nicht hat kommen sehen.) Daraus folgt jedoch nicht, daß man das Rad der Geschichte zurückdrehen muß. Es ist im Gegenteil der Fingerzeig, in welche Richtung man voran-

⁷ Kahn, a.a.O., S. 349.

schreiten muß, nämlich mehr Freiheit in mehr Verantwortlichkeit einzubinden und von Beginn an Sekundäreffekte einzubeziehen.

Es ist überdies zweifelhaft, ob das Rad überhaupt wieder zurückgedreht werden kann. Kahn⁸ hat deutlich gemacht, daß es gerade in den deregulierten Industrien nunmehr „vested interests“ gibt, mit der Liberalisierung voranzuschreiten. So wie es – von Mises⁹ wieder und wieder beschrieben – eine Interventionsspirale gibt, scheint es also auch den symmetrischen Fall zu geben: einmal in Gang gesetzt, entwickelt die Deregulierung eine Eigendynamik.

Besonders eindrucksvoll ist dies auf den internationalen und nationalen Finanzmärkten zu verfolgen: Die Telematics-Revolution hat die Informations- und Transaktionskosten dramatisch reduziert und die internationalen Finanzmärkte enger miteinander verknüpft; und der verschärfte internationale Wettbewerb auf den Weltfinanzmärkten erhöhte den Druck auf die nationalen Behörden, das nationale Finanzsystem zu modernisieren, den regulatorischen Rahmen dem intensiveren Wettbewerb anzupassen und wettbewerbsfähigere Strukturen zu schaffen. Wer als Mitspieler noch im regulatorischen Netz verfangen ist, also weniger Freiheiten als seine Konkurrenten hat, um sich im Wettbewerb zu behaupten, wird darauf drängen, daß gleiche Bedingungen geschaffen werden; und wer sich in dem neuen Freiraum erfolgreich bewegt, wird es nicht zulassen, daß dieser wieder eingeengt wird – es sei denn, dies würde ihm durch staatliche Bestechungsgelder in Form von Subventionen verüßt. Die leeren öffentlichen Kassen in den meisten Industrieländern – mögen sie's noch lange bleiben! – lassen dem Staat letztlich kaum eine andere Möglichkeit, als das Richtige zu tun, nämlich mit der Deregulierung fortzufahren. Häufig wird sogar gesagt, daß der bisherige Deregulierungsprozeß nicht nur nicht mehr umkehrbar ist, sondern daß selbst dort, wo – z.B. wegen des Fortbestehens von Monopolen – noch reguliert werde, dies mit Blick auf mehr und nicht auf weniger Wettbewerb geschehe.

⁸ Kahn, a.a.O., S. 331 ff.

⁹ Ludwig von Mises, Interventionismus. In: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, 56. Bd., 1926, S. 610–653 sowie Ludwig von Mises, Kritik des Interventionismus. Jena 1929.

Allerdings darf man nicht die Augen davor verschließen, daß in Zeiten dramatischer Wirtschaftskrisen Politiker dazu tendieren, sich wieder auf ihren „animal spirit“ als Retter zu verlassen: es ist kein Zufall, daß die meisten der die Wirtschaft lähmenden Regulierungssysteme während und nach der Großen Depression in den dreißiger Jahren eingeführt worden waren. „The public's enthusiasm for free competition varies inversely with the unemployment rate“¹⁰. Dies scheint der Tatsache zu widersprechen, daß die rechte Bewegung in die Deregulierungsdebatte erst nach dem drastischen Ansteigen der Arbeitslosenzahlen Mitte der siebziger Jahre in Gang gekommen ist, aber letztlich ist etwas Wahres dran: Wenn es so richtig schlecht geht, dann kommt der „New Deal“.

E. Deregulierung in der Bundesrepublik

1. Deregulierung als Programm

Im Geburtsland der Ordnungspolitik scheint heutzutage seit Ende der goldenen sechziger Jahre der Glaube vorzuherrschen, daß in schwierigen Zeiten pragmatisches Handeln gefordert ist und nicht eine Grundsatzdiskussion um tiefgreifende Reformen. Lang ist es her, daß Erhard tiefgreifende Reformen gerade wegen der schwierigen Zeiten durchgeführt hat.¹¹ Die Deregulierungskommission weist in ihrem Bericht zwar darauf hin, daß man die Erfahrungen mit der Deregulierung der westdeutschen Nachkriegswirtschaft durch Ludwig Erhard nicht heranziehen wird, um die segensreichen Wirkungen zu erfassen, die eine Politik der Deregulierung heute in der Bundesrepublik zu erwarten erlaubt; zu groß seien die Abstände in der Ausgangssituation. „Aber sich davon inspirieren lassen darf man durchaus. Denn es sind Unterschiede des Grades, nicht der Art, um die es hier geht“.¹²

¹⁰ Kahn, a.a.O., S. 339.

¹¹ Zum Wandel des Zeitgeistes seit dem Wirtschaftswunder vgl. Herbert Giersch, Karl-Heinz Paqué, Holger Schmieding, *The Fading Miracle. Four decades of market economy in Germany*. Cambridge 1992.

¹² Deregulierungskommission, a.a.O.

Zweifellos ist seit den frühen achtziger Jahren, als neben dem Subventionsabbau auch die Deregulierung als zentrales Anliegen in die Wahlprogramme der Regierungsparteien und in die Regierungserklärungen hineingeschrieben wurde, einiges in Gang gekommen:

- Das Beschäftigungsförderungsgesetz ließ mehr Freiheit für befristete Arbeitsverträge und Leiharbeitsverhältnisse zu, erleichterte Teilzeitarbeit.
- Es wurde ein Zweitregister für die deutsche Hochseeflotte eingerichtet, um dem Ausfliegen zu beugen.
- Im Bereich der Finanzmärkte wurde der Zugang zur Börse erleichtert, eine Terminbörse geschaffen, und es wurden Anlagemöglichkeiten für institutionelle Anleger vergrößert. Im Versicherungswesen wurde das Großrisikengeschäft liberalisiert.
- Im Post- und Fernmeldewesen begann der Reformprozeß mit einer Neustrukturierung in drei voneinander unabhängige Bereiche (Brief- und Paketpost, Telekommunikation, Postbankdienste), die Marktzulassungsbeschränkungen im Bereich der Telekommunikation wurden gelockert: in der Satellitenkommunikation und im Mobilfunk wie im Endgerätemarkt gibt es großen Freiraum für private Anbieter.
- Im Einzelhandel wurden mit der Einführung des „Dienstleistungsabends“ die Ladenschlußzeiten in sehr begrenztem Umfang ausgeweitet.
- Im Bereich der Deutschen Bundesbahn wird mittlerweile die Reformbedürftigkeit erkannt, erste Schritte in Richtung einer Organisationsreform sind sichtbar, weitreichendere Änderungen auf der Grundlage des Berichts der Reformkommission sind in der Diskussion.

Alles in allem ist die Bundesrepublik aber im Vergleich zu wichtigen Partnerländern ein Nachzügler im Deregulierungsprozeß. Dies wird auch deutlich im Bericht der Deregulierungskommission, der die umfassendste und konkreteste Agenda für die Deregulierung aufstellt, die bisher in der Bundesrepublik vorgelegt wurde. Es ist nicht möglich, im Rahmen dieses Beitrages die Fülle ihrer Vorschläge auch nur näherungsweise darzustellen. Detailliert werden die Handlungserfordernisse für viele Bereiche dargelegt, die bis-

lang weitgehend vor Wettbewerb geschützt worden waren. Dabei handelt es sich um das Versicherungswesen, das Verkehrswesen, die Stromwirtschaft, Freie Berufe wie das technische Prüfungs- und Sachverständigenwesen, Rechtsberatung und Wirtschaftsberatung und den Arbeitsmarkt. Der Bericht ergänzt damit andere Entwürfe für eine grundlegende Reform der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik¹³.

Allen diesen Arbeiten ist gemeinsam, daß Deregulierung nicht als ein einmaliger Akt angesehen wird, als eine Kraftanstrengung, nach der man sich zurücklehnen und sagen kann: nun ist es geschafft! Nein, Deregulierung – oder besser: Angebotspolitik – ist ein (keineswegs neuer) Denkansatz, ein permanentes Programm, um Wettbewerb zu intensivieren und gegen die immer bestehenden Kräfte zur Kartellierung und Monopolisierung anzukämpfen.

Eine ganz besondere Rolle für diese Herausforderung spielt dabei der Arbeitsmarkt, denn viele der Regulierungen zielen letztlich darauf, Beschäftigung und Einkommen der Arbeitnehmer zu sichern. Arbeitsmärkte zu deregulieren ist der wohl kontroverseste Teil der notwendigen Reformen, deshalb soll hier explizit darauf eingegangen werden.

2. Zur Deregulierung des Arbeitsmarktes

Das Dilemma staatlicher Interventionen am Arbeitsmarkt besteht darin, daß bei marktwidrigen Regulierungen mit immer weitergehenden Eingriffen zu rechnen ist (Interventionsspirale). Dies vertieft und verstärkt die Spaltung der Arbeitsmärkte. Das Übermaß an Regulierung trifft vor allem jene, die eigentlich begünstigt werden sollen; es entsteht ein „Drinnein-Draußen-Problem“. Deregulierungen, die für ein Mehr an freiwilligen (individuellen) Vereinbarungen sorgen, sind im Grunde nichts anderes als das Wiederherstellen von bürgerlichen Freiheiten auf dem bisher kollektiv be-

¹³ Herbert Giersch (Hrsg.), *Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik*. Stuttgart 1983; Roland Vaubel, Hans D. Barbier (Hrsg.), *Handbuch Marktwirtschaft*. Pfullingen 1986. Rüdiger Soltwedel et al., *Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik*. Kieler Studien Nr. 202. Tübingen 1986.

stimmten Arbeitsmarkt, der die Freiheitsrechte der Außenseiter – der Arbeitslosen also – zugunsten der Einkommens- und Schutzinteressen der Insider massiv beschneidet¹⁴.

Wenn das kollektive Arbeitsrecht durch Elemente der individuellen Vertragsfreiheit ergänzt werden würde, drohte kein Rückfall in „frühkapitalistische Verhältnisse“. Mehr Markt am Arbeitsmarkt zielt auch nicht darauf ab, die Tarifautonomie der Tarifvertragsparteien aufzuheben. Allerdings sollte es gefährdeten Arbeitnehmern überlassen bleiben, ob sie sich der Einbindung in das Kollektiv entziehen; ihnen sollte gestattet werden, aus dem Lohn-diktat der kollektiven Tarifvertragsparteien, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, auszubrechen, wenn die Existenz ihrer Arbeitsplätze gefährdet ist. Es kommt darauf an, die Anpassungskosten an veränderte Nachfrage- und Angebotsbedingungen möglichst gering zu halten, die regulierungsbedingt geringe Durchlässigkeit des Beschäftigungssystems zu erhöhen, d.h. die Marktpaltung abzubauen. Auf offenen Märkten werden sich auch wenig qualifizierten Arbeitskräften bessere Beschäftigungsmöglichkeiten bieten als bisher.

F. Deregulierung – kostenlose Wachstumsstrategie

In unserer zahlengläubigen Zeit wäre es am eindrucksvollsten, könnte man die Wirkungen umfassender Deregulierungsexperimente in anderen Ländern auf deren gesamtwirtschaftliches Wachstum quantitativ exakt bestimmen oder die Effekte der für die Bundesrepublik vorgeschlagenen Maßnahmen in Simulationsrechnungen vor Augen führen. Dies dürfte kaum gelingen. Es liegt im Wesen des Übergangs von der Regulierung zur verantwortlichen Freiheit, daß er Überraschungen bringt, die in Art und Ausmaß nicht antizipiert werden können, gleichwohl bestehen keine Zweifel, daß es diese positiven Wirkungen gibt. Und es ist der Deregulierungskommission zuzustimmen, wenn sie darauf hinweist, daß

¹⁴ Zu den detaillierten Deregulierungsvorschlägen vgl. Rüdiger, Soltwedel et al., Regulierung auf dem Arbeitsmarkt der Bundesrepublik. Kieler Studien Nr. 233. Tübingen 1990 sowie Deregulierungskommission, a.a.O.

die positiven Wirkungen einer breit angelegten Deregulierungspolitik größer sein werden als die Summe der Wirkungen der Einzelmaßnahmen. Man muß sich nur vor Augen führen, daß der größte Deregulierungsbedarf den Bereich der Dienstleistungen betrifft – Verkehr, Versicherungen, Banken, Freie Berufe, Energie, Handwerk – und den Arbeitsmarkt, um zu erkennen, daß dies die Angebotsbedingungen in der gesamten Volkswirtschaft verbessern wird. Die Durchführung des Deregulierungsprogramms wird uns dem näher bringen, was das wohl wichtigste Anliegen Ludwig Erhards war: Wohlstand für alle.

Dies bedarf der Präzisierung: Natürlich kann kein Zweifel daran bestehen, daß jene – Unternehmer wie Arbeitnehmer –, die bisher von dem Schutzzaun gegen Wettbewerb profitiert haben, unter Druck geraten werden und unter Umständen erhebliche Einbußen werden hinnehmen, oder gar aus dem Markt ausscheiden müssen, wenn sie diesen Druck nicht in verstärkte Anstrengungen umsetzen. Vor allem die Verbände der betroffenen Wirtschaftszweige haben, als die Deregulierungskommission sich anschickte, das zu tun, wofür sie eingesetzt worden war, massive Bestandsschutzinteressen artikuliert und auf die Fragebögen der Deregulierungskommission zum Teil mit der unverblühten Forderung nach Auflösung dieser Kommission reagiert.¹⁵ Produzenten, die nur unter Protektion bestehen können und die neuen Freiräume des Marktes nicht gewinnbringend umsetzen können, vermindern aber die Wahlmöglichkeiten und das Budget der Konsumenten insgesamt und schmälern das Staatssäckel; sie machen alle außer sich selbst ärmer. Eine Bestandsgarantie für solche Unternehmen kann es in einer Marktwirtschaft selbstverständlich nicht geben.

Die große Macht, die Interessengruppen auf Politiker ausüben können, macht deutlich, daß der Prozeß der Deregulierung einen starken Staat erfordert, der sich mit Erfolg der Macht der Interessenverbände entgegenstemmen kann. Rückenstärkung für diese Sisyphusaufgabe könnte der Staat aus zwei Quellen ziehen: dem Bin-

¹⁵ "The profession deserves at best a **B** – on its ability to forecast the details of deregulation, despite deserving an **A** on predicting the overall effects."

· Dennis C. Mueller, "Symposium: Deregulation in Retrospect", in: Southern Economic Journal, Vol. 59, Number 3, January 1993, S. 436

¹⁶ Basedow, a.a.O., 157.

nenmarktprogramm der Europäischen Gemeinschaft und dem Zwang zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen:

- Das Binnenmarktprogramm gestattet es den nationalen Regierungen, den Schwarzen Peter der EG-Kommission und dem Europäischen Gerichtshof zuzuschieben, wenn sie ihren Hätschelkindern die Privilegien wegnehmen muß. Die größte Schubkraft für die Deregulierung geht von der Verbürgung der Dienstleistungsfreiheit in Art. 59 EWGV aus. Sie neutralisiert den blockierenden Einfluß der mächtigsten Interessengruppen und gibt Regierung und Parlament den politischen Spielraum zurück, dessen sie bedürfen, um die Wettbewerbsordnung gegen die Bestandsschutzinteressen der regulierten Branchen auszubauen (ohne den Druck der EG wäre in die Regulierungskulisse z.B. des deutschen Verkehrsmarktes wohl kaum Bewegung gekommen). Allerdings heißt es auch hier, wachsam zu sein: es geht Gefahr von jenen Bestimmungen des EWGV aus, die eine Neu-regulierung auf europäischer Ebene gestatten; dafür bieten sich nämlich die allgemeine Ermächtigung zur Rechtsangleichung in Art. 100a EWGV an¹⁷ und ebenfalls der Art. 235 EWGV, der dem Rat die Möglichkeit gibt, Rechtsbereiche an sich zu ziehen, weil dies angeblich für den Integrationsprozeß erforderlich ist, obwohl nach dem Prinzip der Subsidiarität diese Bereiche in die Kompetenz der Mitgliedstaaten gehören.¹⁸
- Leere öffentliche Kassen üben einen heilsamen Sanierungszwang aus – den Hätschelkindern kann nicht mehr so viel zugesteckt werden wie bisher. Und die Aussicht, mit einem umfassenden Deregulierungsprogramm die Wachstumskräfte – und damit die Steuerbasis – zu stärken, könnte vielleicht manchen Bundestagsabgeordneten davon abhalten, für eine Einnahmeverbesserung durch höhere Steuersätze zu votieren, die letztlich darauf hinwirken würde, die Wachstumskräfte nachhaltig zu schwächen.

¹⁷ Basedow, a.a.O., S. 165.

¹⁸ Claus-Friedrich Laaser, Rüdiger Soltwedel et al., Gesamteuropäische Integration und ihre Auswirkungen auf die nationale Wirtschaftspolitik. Endbericht zu einem Forschungsauftrag des Bundesministers für Wirtschaft. Kiel 1992 (erscheint demnächst als Kieler Studie).

Ein umfassendes Deregulierungsprogramm trägt den Keim für einen *circulus virtuosus* in sich. Die Politiker sind gefordert, es umzusetzen. Anderenfalls stehen sie unter Rechtfertigungszwang, warum sie Möglichkeiten auslassen, das Wohl der Bevölkerung zu verbessern.