

Zweifel, Peter; Eisen, Roland

## Article

# Delegierte Regulierung auf EG-Ebene: Das Beispiel der Versicherungen

Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (ZWS) - Vierteljahresschrift der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verein für Socialpolitik

## Provided in Cooperation with:

Duncker & Humblot, Berlin

*Suggested Citation:* Zweifel, Peter; Eisen, Roland (1994) : Delegierte Regulierung auf EG-Ebene: Das Beispiel der Versicherungen, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (ZWS) - Vierteljahresschrift der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verein für Socialpolitik, ISSN 0342-1783, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 114, Iss. 4, pp. 597-616, <https://doi.org/10.3790/schm.114.4.597>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/291834>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

### Terms of use:

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

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

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



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

## **Delegierte Regulierung auf EG-Ebene: Das Beispiel der Versicherungen\***

Von Peter Zweifel und Roland Eisen

Dieser Beitrag versucht zu erklären, weshalb es eine supranationale Instanz vorziehen kann, Regulierungskompetenzen zu delegieren. Zuerst wird ein einfaches Modell des Zusammenspiels zwischen der zu regulierenden Branche und der einzelstaatlichen Behörde vorgestellt. Die vorausgesagte Regulierungsintensität wird mit jener verglichen, die sich aus der verbandlichen Selbstregulierung ergibt. Die EG-Kommission kann sodann einerseits zwischen Regierungen und Branchenverbänden als Gegenspielern im Regulierungsprozeß wählen, andererseits selber eine einheitliche Regulierung durchsetzen oder die Kompetenzen delegieren im Vertrauen darauf, daß der Wettbewerb der Systeme ein genügendes Maß an Einheitlichkeit mit sich bringen wird. Die theoretischen Ergebnisse werden schließlich auf den Fall der Versicherungswirtschaft angewendet.

### **1. Einleitung**

Es ist das erklärte Ziel der EG-Kommission, im Rahmen der Liberalisierungsinitiative „EG 92“ bisher geschützte Branchen insbesondere im Bereich der Dienstleistungen zu deregulieren und dem internationalen Wettbewerb zu öffnen. Entgegen dem Eigeninteresse von Regierungen an Regulierung wurde dieses Recht durch die Einheitliche Europäische Akte der EG-Kommission zugewiesen. Im Bereich der Versicherungswirtschaft zeichnet sich nun allerdings eine unerwartete Lösung ab. Nach einer längeren Phase der Liberalisierungspolitik gesteht die EG-Kommission mit ihrer Entscheidung zu „Concordato Incendio“ einem Kartell italienischer Feuerversicherer eine sehr weitgehende Freistellung vom Kartellverbot gemäß Artikel 85 EWGV zu (vgl. dazu im einzelnen den 4. Abschnitt). Es macht den Anschein, als wolle die EG-Kommission die ihr zugefallenen Regulierungskompetenzen nicht ausschöpfen, sondern sie an die nationalen Verbände delegieren (*Eisen, Müller und Zweifel, 1990*).

Dieses Verhalten der EG-Kommission war deshalb nicht zu erwarten, weil eine ausgedehnte Literatur über bürokratisches Verhalten ziemlich übereinstimmend zum Ergebnis kommt, daß staatliche Instanzen das

---

\* Für hilfreiche Hinweise und Kritik möchten wir uns bei W. Müller † [Frankfurt], M. Keller und J. R. Tyran [Zürich], sowie den Diskussionsteilnehmern an der Jahrestagung 1991 des Vereins für Sozialpolitik in Lugano bedanken.

Wachstum ihres Budgets als Ziel verfolgen (Niskanen, 1971; Brunner, 1978; Borcherding, 1985). Ein Weg zu diesem Ziel besteht darin, Regulierungskompetenzen an sich zu ziehen [vgl. Peltzman (1976) und Buchanan et al. (1980)]. Demgegenüber wird in der Korporatismustheorie auf die Tatsache hingewiesen, daß häufig Regulierungskompetenzen an Verbände delegiert werden (Lehmbruch, 1984), mit den freien Berufen als herausragendem Beispiel.

Dieser Beitrag geht der Frage nach den Bedingungen nach, unter denen auf internationaler Ebene „delegierte Regulierung“ Platz greifen könnte. Ein solcher Fall zeichnet sich möglicherweise ab, indem im Rahmen der Liberalisierungsinitiative EG 92 die Mitgliedstaaten Regulierungskompetenzen über die Versicherungswirtschaft an die EG-Kommission abgetreten haben, damit auf EG-Ebene die gemeinsamen Rahmenbedingungen für einen Wettbewerb der Aufsichtssysteme geschaffen werden können.

Im folgenden wird zuerst ein einfaches Modell der Regulierung entwickelt, welches das Zusammenspiel zwischen der zu regulierenden Branche und der einzelstaatlichen Behörde abbildet. Es erlaubt Voraussagen insbesondere über die Intensität der Regulierung auf einzelstaatlicher Ebene. Diese Voraussagen können verglichen werden mit jenen, die sich aus der verbandlichen Selbstregulierung im Eigeninteresse der Branche ergeben. Im nächsten Schritt werden dann die Regulierungsalternativen auf der EG-Ebene analysiert. Die EG-Kommission steht vor einem komplexen Entscheidungsproblem: Zum einen muß sie entscheiden, ob sie die Regulierung selbst durchführen oder delegieren will und ob ihre Partner im Regulierungsprozeß die Regierungen oder die Branchenverbände sein sollen. Zum anderen muß die Kommission abklären, ob sie gemeinsame Regulierungsstandards in allen Mitgliedsländern durchsetzen oder die unterschiedlichen Regulierungsintensitäten akzeptieren und auf eine Angleichung im Zuge des „Wettbewerbs der Systeme“ bauen soll. Der Vergleich der Entscheidungssituationen zeigt Bedingungen auf, unter denen die Lösung „Delegierung der Regulierung an die Verbände“ vorteilhaft erscheint.

In einem letzten Schritt erfolgt dann der Versuch, das Phänomen der delegierten Regulierung mit Entscheidungen in Verbindung zu bringen, die von der EG-Kommission bezüglich der Versicherungswirtschaft gefällt wurden, und ihre Konsequenzen insbesondere für die Versicherungsnachfrager zu beleuchten. In einem Ausblick soll die Frage aufgeworfen werden, wo in Zukunft auf EG-Ebene auch mit delegierter Regulierung zu rechnen ist.

## 2. Eine einfache Theorie der Regulierung

### 2.1. Die Reaktionskurve der Branche

In diesem Abschnitt wird die Regulierung als Teil eines nicht-kooperativen Spiels zwischen einer Aufsichtsbehörde und einer zu regulierenden Branche aufgefaßt [Vgl. *Crew* und *Kleindorfer* (1985) für ein ähnliches Vorgehen und eine Begründung]. Die zu regulierende Branche sei entweder in einem Kartell organisiert oder bestehe aus einzelnen Unternehmen, die ein genügend differenziertes Produkt anbieten, so daß die Preiselastizität der Nachfrage für sie deutlich unter dem Grenzwert Unendlich der vollkommenen Konkurrenz liegt. Die Gewinnfunktion läßt sich für ein solches Kartell bzw. Gruppe von Unternehmen darstellen als

$$(1) \quad \Pi = p(x, R) \cdot x - K(x, R), \text{ mit } \frac{\partial p}{\partial x} < 0, \frac{\partial p}{\partial R} > 0.$$

mit  $\Pi$  = Periodengewinn,  $p$  = Absatzpreis,  $R$  = Regulierungsintensität,  $x$  = Outputniveau,  $K$  = Kosten. Diese Gewinnfunktion bringt zum Ausdruck, daß Regulierung durch den Staat zwar Kosten verursacht, gleichzeitig aber die Zahlungsbereitschaft der Nachfrager erhöht, insofern sie zur Reduktion der Qualitätsunsicherheit beiträgt [*Gäfgen* und *Endres* (1989), S. 39]; *Joskow* und *Noll* (1981, S. 27); *Finsinger* (1987)]. Bei einer gegebenen Regulierungsintensität  $R$ , die durch die staatliche Behörde festgelegt wird, wählt das repräsentative Unternehmen oder das Kartell das optimale Outputniveau aufgrund der notwendigen Bedingung

$$(2) \quad p(x, R) \cdot \left[ 1 + \frac{1}{\eta(R)} \right] = \frac{\partial K}{\partial x}, \text{ mit } |\partial \eta / \partial R| < 0.$$

Darin steht  $\eta(R)$  für die Preiselastizität der Nachfrage, die mit dem Outputniveau nicht variieren soll, andererseits explizit regulierungsabhängig gemacht wird. Insofern nämlich die Regulierung die mögliche Variation von Preis-Leistungsverhältnissen einschränkt, vermindert sie den zu erwartenden Ertrag von Anstrengungen, den Vertrag mit dem günstigsten Preis-Leistungsverhältnis zu suchen. Im vorliegenden einfachen Modell läßt sich dieser Effekt durch einen reduzierten Absolutwert der Preiselastizität der Nachfrage abbilden. Diese Annahme entspricht einer Drehung der Nachfragekurve im Uhrzeigersinn, während  $\partial p / \partial R$  eine Verschiebung nach außen anzeigt.

Im folgenden soll die Reaktionskurve der Branche in einem  $(R, x)$ -Raum dargestellt werden. Es geht also darum zu bestimmen, wie die Anbieter mit ihrem Outputniveau  $x$  auf eine Zunahme der Regulierungs-



intensität reagieren. Da nach der Anpassung die Optimalbedingung (2) nach wie vor erfüllt sein muß, gilt:

$$(3) \quad dR \left[ \frac{\partial p}{\partial R} \left[ 1 + \frac{1}{\eta} \right] + p \cdot \left[ \frac{-1}{\eta^2} \cdot \frac{\partial \eta}{\partial R} \right] \right] + \frac{\partial p}{\partial x} \cdot dx = K'' \cdot dx + \frac{\partial^2 K}{\partial x \partial R} \cdot dR,$$

$$\text{mit } K'' \equiv \frac{\partial^2 K}{\partial x^2} > 0 \text{ und } \frac{\partial^2 K}{\partial x \partial R} > 0.$$

Damit ist die Steigung der Reaktionskurve der Branche,  $dx^B/dR$ , festgelegt:

$$(4) \quad \frac{dx^B}{dR} = \frac{1}{K'' - \frac{\partial p}{\partial x}} \left[ \frac{\partial p}{\partial R} \left[ 1 + \frac{1}{\eta} \right] - \frac{\partial \eta}{\partial R} \cdot \frac{p}{\eta^2} - \frac{\partial^2 K}{\partial x \partial R} \right]$$

In der Regel wird die Reaktionskurve der Anbieter ( $x_1^B$ ) den in Abb. 1 gezeigten, von unten konkaven Verlauf nehmen. Solange die Regulierungsintensität klein ist, dürfte der Effekt auf die Zahlungsbereitschaft der Nachfrager ( $\partial p/\partial R$ ) relativ stark ins Gewicht fallen, währenddem der Reziprokwert der Preiselastizität ( $1/\eta$ ) [vgl. Gleichung (2)] sowie die regulierungsbedingte Erhöhung der Grenzkosten ( $\partial^2 K/\partial x \partial R$ ) [vgl. Gleichung (3)] noch kleine Werte annehmen. Mit zunehmendem  $R$  geht dann aber die Preiselastizität im Absolutwert zurück und der Verteuerungseffekt der Regulierungsaufgaben auf die Grenzkosten nimmt zu, so daß die Reaktionskurve umbiegt und negativ geneigt wird.

## 2.2. Die Reaktionskurve der Regulierungsbehörde

Der Gegenspieler der Branche auf einzelstaatlicher Ebene ist eine Behörde, die im Hinblick auf ihr Ziel der Budgetexpansion an einer möglichst hohen Regulierungsintensität  $R$  interessiert ist. Die Tatsache, daß Regierungen mitunter auf Regulierungsmöglichkeiten verzichten, sollten nicht als Beweis des Gegenteils, sondern als Ausfluß besonders wirksamer Einschränkungen ihres Handlungsspielraums aufgefaßt werden [vgl. dazu die Ausführungen im 3. Abschnitt]. Andererseits spielt auch der gute Geschäftsgang der regulierten Branche (näherungsweise wiedergegeben durch den Umsatz  $p \cdot x$ ) eine Rolle, die über jene des Steuersubstrats hinausgehen kann. Dies ist bei der Versicherung klar der Fall. So ist der Staat hinsichtlich der Unternehmen daran interessiert, daß die großen Risiken, die zu Entlassungen und Konkursen führen könnten, gedeckt sind. Dies kommt sowohl der staatlichen Stabilisierungs- wie auch Sozialpolitik entgegen. Im Bereich der Haushalte tragen die private Lebensversicherung, die Haftpflichtversicherung und andere Versiche-

rungen zur Entlastung des Staates und der Fürsorge bzw. Sozialhilfe bei. Daneben ist der Staat – in einem wenn auch geringeren Maße – an den Neuabschlüssen über seine Steuereinnahmen beteiligt. Diese Überlegungen sprechen dafür, daß das Prämienvolumen  $p \cdot x$  und nicht nur das Outputniveau neben der Regulierungsintensität positiv in die Zielfunktion der staatlichen Instanz eingeht:

$$(5) \quad U^S = S [p(R) \cdot x, R].$$

Die Formulierung  $p(R)$  spiegelt die Grundannahme des Nash-Gleichgewichts, daß jeder Partner die optimale Lösung des andern (hier:  $x$ ) als gegeben hinnimmt und sich um dessen Optimierungsproblem (hier: die Berücksichtigung der Preiselastizität der Nachfrage) nicht kümmert. Als Bedingung für ein Optimum gilt entsprechend

$$(6) \quad \frac{\partial U^S}{\partial R} = 0 = S' \cdot \frac{\partial p}{\partial R} \cdot x + \frac{\partial S}{\partial R}, \text{ mit } S' \equiv \frac{\partial S}{\partial (p \cdot x)} > 0, \frac{\partial S}{\partial R} > 0.$$

Diese Bedingung macht klar, daß ein Mehr an Regulierung an sich stets im Interesse der Behörde wäre. Allerdings entscheiden die Anbieter über den Output  $x$ , so daß eine erhöhte Regulierungsintensität zu einem Rückgang des Branchenumsatzes mit den damit verbundenen Nachteilen für die Regierung führen könnte. Für die staatliche Behörde stellt sich deshalb die Frage, wie sie die Regulierungsintensität  $R$  optimal an Veränderungen des Branchenoutputs anpassen soll. Die entsprechende Bedingung ist durch das totale Differential der Gleichung (6) gegeben:

$$(7) \quad dx \left[ \frac{\partial S'}{\partial x} \cdot \frac{\partial p}{\partial R} \cdot x + S' \left( \frac{\partial^2 p}{\partial R \partial x} \cdot x + \frac{\partial p}{\partial R} \right) + \frac{\partial^2 S}{\partial R \partial x} \right] \\ + dR \left[ \frac{\partial S'}{\partial R} \cdot \frac{\partial p}{\partial R} \cdot x + S' \cdot \frac{\partial^2 p}{\partial R^2} \cdot x + \frac{\partial^2 S}{\partial R^2} \right] = 0.$$

Dabei gelten für die zweiten Ableitungen folgende Beziehungen und Definitionen

$$\frac{\partial S'}{\partial x} = \frac{\partial S'}{\partial (p \cdot x)} \cdot \frac{\partial (p \cdot x)}{\partial x} = S'' \cdot p, \quad S'' \equiv \frac{\partial^2 S}{\partial (p \cdot x)^2}$$

$$\frac{\partial S'}{\partial R} = \frac{\partial S'}{\partial (p \cdot x)} \cdot \frac{\partial (p \cdot x)}{\partial R} = S'' \cdot \frac{\partial p}{\partial R} \cdot x,$$

$$\frac{\partial^2 p}{\partial R \partial x} = \frac{\partial}{\partial R} \left[ \frac{\partial p}{\partial x} \right] < 0,$$

in Übereinstimmung mit den Überlegungen im Zusammenhang mit Gleichung (2).

Nach Substitution dieser Beziehungen und Ordnen der Terme ergibt sich

$$(8) \quad \frac{dx^S}{dR} = - \frac{S'' \cdot \left[ \frac{\partial p}{\partial R} \right]^2 \cdot x^2 + S' \cdot \frac{\partial^2 p}{\partial R^2} \cdot x + \frac{\partial^2 S}{\partial R^2}}{S'' \cdot (p \cdot x) \cdot \frac{\partial p}{\partial R} + S' \cdot \frac{\partial^2 p}{\partial R \partial x} \cdot x + S' \cdot \frac{\partial p}{\partial R} + \frac{\partial^2 S}{\partial R \partial x}} > 0,$$

wenn  $x$  klein.

Diese Reaktionskurve verläuft im  $(R, x)$ -Raum für kleine Werte von  $x$  steigend, wie in Abb. 1 dargestellt (vgl. die Linie  $x_1^s$ ). Läßt man nämlich  $x$  gegen Null gehen, so bleiben vom Zähler der letzte negative Term und vom Nenner die beiden letzten positiven Terme übrig, die zusammen mit den Vorzeichen einen positiven Wert für den Bruch ergeben. Dividiert man Nenner und Zähler durch  $x$ , erhält man

$$(9) \quad \frac{dx^S}{dR} = - \frac{S'' \cdot \left[ \frac{\partial p}{\partial R} \right]^2 \cdot x + S' \cdot \frac{\partial^2 p}{\partial R^2} + \frac{\partial^2 S}{\partial R^2} / x}{S'' \cdot p \cdot \frac{\partial p}{\partial R} + S' \cdot \frac{\partial^2 p}{\partial R \partial x} + S' \cdot \frac{\partial p}{\partial R} / x + \frac{\partial^2 S}{\partial R \partial x} / x} > 0,$$

wenn  $x$  groß.

Läßt man jetzt  $x$  sehr groß werden, so dominiert im Zähler der negative erste Term, während umgekehrt die beiden ersten negativen Terme im Nenner übrigbleiben, so daß hier die Reaktionskurve eine negative Steigung annimmt.

Der Schnittpunkt  $A_2$  der Abb. 1 zeigt ein mögliches Nash-Gleichgewicht. Er muß rechts des Maximums der Branchen-Reaktionskurve (Punkt  $A_1$ ) liegen. Würde nämlich das Gleichgewicht diesseits des Maximums, z.B. beim Punkt  $B_1$  liegen, könnte sowohl der Output der Branche wie auch die Regulierungsintensität immer noch gleichzeitig gesteigert werden. Gemäß der Optimalbedingung (6) muß aber die Output-Reaktion der regulierten Branche bereits negativ sein, um das Behördeninteresse an zusätzlicher Regulierung zu neutralisieren. Diese Überlegungen lassen sich zusammenfassen in der

**Folgerung 1:** Das aus dem Zusammenwirken einer einzelstaatlichen Behörde und dem Branchenverband resultierende Regulierungsgleichgewicht muß in einem Bereich liegen, wo eine

Intensivierung der Regulierung ein Schrumpfen der Branche nach sich zieht.

Andererseits ist damit zu rechnen, daß die Reaktionskurve der staatlichen Instanz je nach den lokalen Gegebenheiten im einzelnen anders verläuft. Erweist sich beispielsweise die staatliche Regulierung als besonders effektiv in bezug auf die Gewährleistung einer minimalen Produktqualität, nimmt also  $\partial p / \partial R$  einen großen Wert an, so wird aufgrund der Gleichung (9) die Reaktionskurve des Staates flacher verlaufen (vgl. Linie  $x_2^S$ ), was zu einem anderen Gleichgewichtspunkt mit erhöhter Regulierungsintensität führt, beispielsweise Punkt  $A_3$ . Branchenseitige Unterschiede zwischen den Staaten (Grenzkostenanstieg  $K''$ , Regulierungseinwirkung auf die Grenzkosten  $\partial^2 K / \partial x \partial R$ , Preiselastizität  $\eta$ ) würden sich in einem anderen Verlauf der Branchen-Reaktionskurve niederschlagen und ebenfalls zu unterschiedlichen Nash-Gleichgewichten führen.

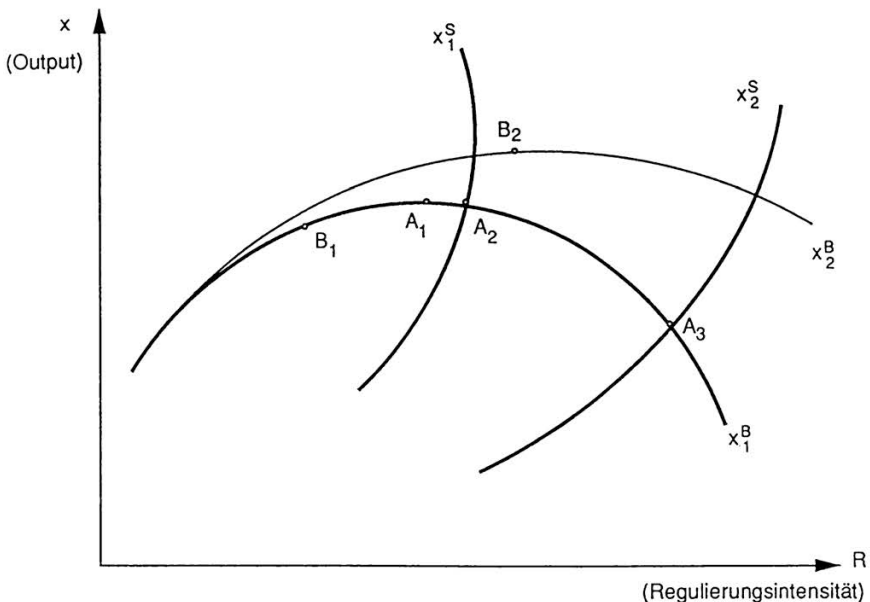


Abbildung 1: Reaktionskurven und Nash-Gleichgewichte

### 2.3. Selbstregulierung durch die Branche als Alternative

Würden die Regulierungskompetenzen auf die Branche selber übertragen, so tritt aufgrund der Zielfunktion (1) neben die Optimumbedingung der Gleichung (2) zusätzlich die Bedingung



$$(10) \quad \frac{\partial p}{\partial R} \cdot x - \frac{\partial K}{\partial R} = 0.$$

Die Grenzkosten der Regulierung durch den Verband werden offensichtlich abgewogen gegen den Grenzertrag, der sich in der erhöhten Zahlungsbereitschaft der Nachfrager ausdrückt. Aus dieser Bedingung läßt sich unmittelbar das aus der Sicht der Branche optimale Outputniveau errechnen:

$$(11) \quad x^{*B} = \frac{\partial K / \partial R}{\partial p / \partial R}, \quad \text{mit} \quad \frac{\partial x^{*B}}{\partial R} = \frac{1}{(\partial p / \partial R)^2} \left[ \frac{\partial^2 K}{\partial R^2} \cdot \frac{\partial p}{\partial R} - \frac{\partial K}{\partial R} \cdot \frac{\partial^2 p}{\partial R^2} \right] > 0.$$

Damit wird aus der Menge aller möglichen Punkte auf dem in der Abb. 1 gezeigten Branchen-Reaktionskurve einer als Optimallösung herausgegriffen, und es stellt sich die Frage, wo sich dieses Optimum im Vergleich zu den Nash-Gleichgewichten ( $A_2$  und  $A_3$ ) der Abb. 1 befindet. Aufgrund des positiven Werts der partiellen Ableitung in (11) muß – bei gegebener „Regulierungstechnologie“ – das Optimum auf dem steigenden Ast der Reaktionskurve, links des Maximums  $A_1$  liegen, etwa beim Punkt  $B_1$ . Dies würde für eine geringere selbstgewählte Intensität der Regulierung sprechen.

Delegierte Regulierung könnte der Branche aber auch die Möglichkeit geben, die „Technologie“ besser zu gestalten. Dies würde z.B. bedeuten, daß die regulierungsindizierte Erhöhung der Grenzkosten [ $\partial^2 K / \partial x \partial R$  in Gleichung (4)] geringer als bei staatlicher Regulierung ausfällt, mit dem Ergebnis, daß der steigende Ast der Reaktionskurve verlängert würde (in Abb. 1 durch die gestrichelte Linie  $x_2^B$  mit Punkt  $B_2$  verdeutlicht). Im Endeffekt könnte also die selbstgewählte Regulierung bei größerem Branchenoutput intensiver ausfallen als bei Regulierung durch den Staat. Insgesamt kommt man zur

*Folgerung 2:* Solange die Branchenverbände keine kostengünstigeren Alternativen zur öffentlichen Regulierung entwickeln, fällt die von ihnen angestrebte Intensität der Regulierung geringer aus als jene, die unter staatlichem Einfluß zustande kommt.

### 3. Die Entscheidungssituation der EG-Kommission

Aufgrund der *Einheitlichen Europäischen Akte* (1986) haben die Regierungen der EG-Mitgliedsländer die Regulierungskompetenz auch für die Dienstleistungsbranchen grundsätzlich auf die EG-Kommission übertragen, wenn auch gebunden an einen Auftrag zur Deregulierung. Obwohl

der Entscheidung einer nationalen Regierung, solche Kompetenzen an eine supranationale Instanz abzugeben, auch der Analyse bedürfte, wird er im folgenden nicht weiter untersucht, sondern als gegeben angenommen. Im folgenden geht es darum, das komplexe Entscheidungsproblem der Kommission darzustellen (vgl. Abb. 2) und zu erklären, warum sie es vorgezogen hat, als Partner im Regulierungsprozeß nicht die einzelstaatlichen Aufsichtsbehörden, sondern die nationalen Branchenverbände zu wählen und zudem die Regulierungsaufgaben weitgehend an diese Verbände zu delegieren.

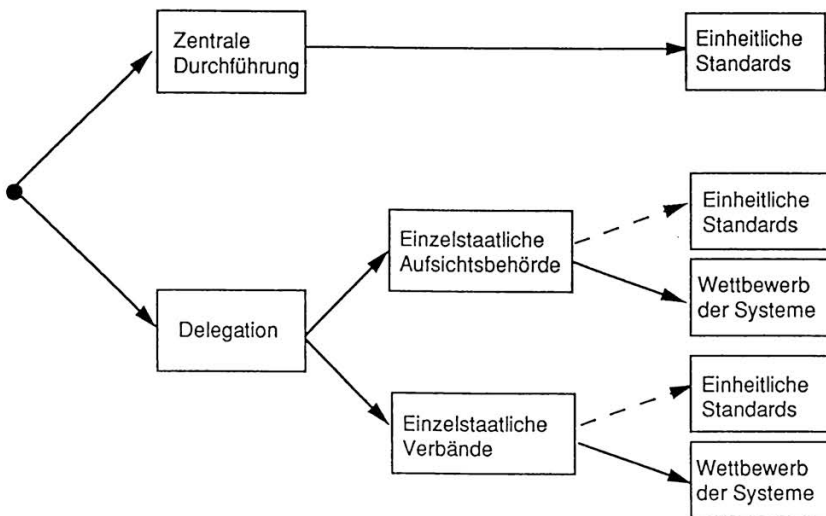


Abbildung 2: Das Entscheidungsproblem der EG-Kommission

### 3.1. Wahl des Partners im Regulierungsprozeß

Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß auch die EG-Kommission das Ziel verfolgt, Regulierungskompetenzen auszuüben und so ihren Machtbereich zu erweitern [vgl. *Frey* und *Buhofer* (1986) für eine Ausarbeitung dieser Hypothese im Bereich des Protektionismus]. Der Geschäftsgang der Branche ist für sie weniger von Belang. Um erneut das Beispiel der Versicherung heranzuziehen: Die Kommission wird von Firmenkursen, Beschäftigungsschwankungen und damit verbundenen Einkommensschwankungen der Haushalte wenig betroffen, kann sie doch im Gegensatz zu den nationalen Regierungen nicht von unzufriedenen Wählern abgewählt werden. Hingegen hat sie sich einem einheitlichen Wirtschaftsraum verschrieben, und insofern dürfte sie nationale Abweichun-

gen ( $R - R_i$ ) von einem von ihr angestrebten (einheitlichen) Regulierungsstandard als nachteilig empfinden. Die Summe der (quadrierten) Abweichungen wird nachstehend mit der Diskrepanz ( $D$ ) bezeichnet. Diese Diskrepanz könnte längerfristig auch ohne das Setzen einheitlicher Standards durch einen „Wettbewerb der Systeme“ zurückgehen. Diese Möglichkeit wird jedoch im oberen Ast der Abb. 2 nicht weiter verfolgt, weil der sich ergebende einheitliche Regulierungsstandard nicht mit den Vorstellungen der Kommission übereinzustimmen braucht. Insofern also die zentrale Durchführung der Regulierung mit der Durchsetzung einheitlicher Rahmenbedingungen gleichgestellt wird, bindet sie auch Mittel, die sich für andere Aufgaben verwenden ließen. Die zu optimierende Funktion der Kommission könnte mithin lauten

$$(12) \quad L = U^E(R, D) - \lambda[C(R) - B] \text{ mit } \partial U^E / \partial R \geq 0, \partial U^E / \partial D < 0,$$

$$D = \sum_{i=1}^n [R - R_i(R)]^2,$$

$$0 \leq \left| \frac{\partial R_i}{\partial R} \right| \leq 1, \quad \partial C / \partial R > 0.$$

Darin bringt die Lagrange-Nebenbedingung zum Ausdruck, daß der Regulierungsaufwand  $C(R)$  aus dem Budget der Kommission ( $B$ ) zu decken ist. Die Einschränkung bezüglich  $\partial R_i / \partial R$  schließt „überschießende“ und „kontraproduktive“ Ergebnisse der Politik der Kommission aus. Die notwendige Bedingung für ein Optimum ist gegeben durch

$$(13) \quad \frac{\partial L}{\partial R} = \frac{\partial U^E}{\partial R} + 2 \cdot \frac{\partial U^E}{\partial D} \cdot \sum_{i=1}^n \left[ (R - R_i) \left( 1 - \frac{\partial R_i}{\partial R} \right) \right] - \lambda \cdot \frac{\partial C}{\partial R} = 0.$$

(+)
(-)
(+/-)
(+)
(+)

Der zweite Summand der Gleichung (13) ist von besonderem Interesse. Er braucht im Optimum nicht gleich Null zu sein, was unter der Annahme der „Unkorreliertheit“ von  $R_i$  und  $\partial R_i / \partial R$  [d.h.  $\sum (R_i - R)(\partial R_i / \partial R) = 0$ ] das arithmetische Mittel zum Optimum machen würde [d.h.  $R^* = \sum R_i / n$ ]. Tatsächlich ist denkbar, daß die Kommission eine unterdurchschnittliche Regulierungsintensität anstrebt [ $\sum (R^* - R_i) < 0$ ], also dem Deregulierungsauftrag der *Einheitlichen Europäischen Akte* (1986) nachkommt. Dies wäre trotz der postulierten Präferenz für Regulierung ( $\partial U^E / \partial R > 0$ ) der Fall, wenn

- die budgetären Opportunitätskosten (symbolisiert durch  $\lambda$ ) groß sind, und/oder
- die einheitliche Regulierung hohe Grenzkosten  $\partial C / \partial R$  verursacht, und/oder

- die einheitliche Regulierung besonders gegenüber den Extremfällen unter den Mitgliedsländern wirksam ist [d.h. „positive Korreliertheit“ von  $R_i$  und  $|\partial R_i / \partial R|$ , d.h.  $\sum (R_i - R) (\partial R_i / \partial R) > 0$  bzw.  $|\partial R_i / \partial R|$  groß, wenn  $|R_i - R|$  groß].

Nun gibt es zwei alternative Mengen  $\{R_i\}$ , die einfachheitshalber als gleich groß angenommen werden. Die eine besteht aus den Gleichgewichtswerten, die aus der staatlichen Regulierung hervorgehen  $\{R_i^S\}$ , die andere aus den von den nationalen Branchenverbänden realisierten Optima  $\{R_i^B\}$ . Je nachdem, welche der beiden Mengen in die Optimalbedingung (13) eingeht, werden  $R^*$  und die Zielfunktion der Gleichung (12) einen anderen Wert annehmen. Im folgenden wird argumentiert, daß die Zielfunktion einen höheren Wert erreicht, wenn sich die Kommission die nationalen Branchenverbände als Partner im Regulierungsprozeß aussucht, als wenn sie es mit den nationalen Behörden zu tun hat, und zwar aus zwei Gründen:

1. Die Diskrepanz ( $D$ ) ist kleiner im Falle der Branchenverbände;

$$(14) \quad \sum_i (R - R_i^B)^2 < \sum_i (R - R_i^S)^2.$$

2. Eine gegebene Diskrepanz  $D$  ist für die Kommission von geringerem Nachteil, wenn es sich dabei um Unterschiede zwischen selbstregulierten Branchen handelt;

$$(15) \quad 0 < \left. \frac{\partial U^E}{\partial D} \right|_{\{R_i^B\}} > \left. \frac{\partial U^E}{\partial D} \right|_{\{R_i^S\}}.$$

Die erste Behauptung wird glaubhaft, wenn man sich vergegenwärtigt, welche Größen je in die Bestimmung der realisierten Regulierungsintensitäten eingehen. Bei der Selbstregulierung durch die Branche ergibt sich aufgrund der Gleichung (10), die implizit  $R_i^B$  festlegt, sowie der Gleichung (11) die allgemeine Funktion

$$(16) \quad R_i^B = R_i^B \left( \frac{\partial p}{\partial R}, \frac{\partial^2 p}{\partial R^2}, \frac{\partial K}{\partial R}, \frac{\partial^1 K}{\partial R^2}, x \right).$$

Demgegenüber gehen bei den unter staatlichem Einfluß realisierten Regulierungsintensitäten sämtliche Bestimmungsgrößen der beiden in den Gleichungen (4) und (8) beschriebenen Reaktionskurven ein:



$$(17) \quad R_i^S = R_i^S \left( \frac{\partial p}{\partial R}, \frac{\partial^2 p}{\partial R^2}, x; K'', \frac{\partial^2 K}{\partial x \partial R}, S', S'', \right. \\ \left. \frac{\partial S}{\partial R}, \frac{\partial^2 p}{\partial R \partial x}, \frac{\partial^2 S}{\partial R \partial x}, \eta, \eta^2, \frac{\partial \eta}{\partial R}, \left( \frac{\partial p}{\partial R} \right)^2, x^2, p \right).$$

Der Vergleich der beiden Ausdrücke macht klar, daß der staatlich gesteuerte Regulierungsprozeß nicht nur sehr viele zusätzliche Parameter umfaßt, die auch je nach politischer Situation in den Mitgliedsländern differieren dürften, sondern darüber hinaus auch quadrierte Werte von Parametern, die zu einer vergrößerten Streubreite beitragen.

Das zweite Argument [symbolisiert durch die Ungleichung (15)] beruht auf der Überlegung, daß die Durchsetzung einer homogeneren Regulierungspraxis immer wieder langwierige Einigungsverhandlungen bedingt, wie das Beispiel der steckengebliebenen Steuerharmonisierung zeigt. Muß nun die Kommission solche Verhandlungen mit den Regierungen der EG-Mitgliedsländer führen, so sieht sie sich Kontrahenten gegenüber, die im Ministerrat erhebliches Sanktionspotential entfalten können. Sind dagegen die Branchenverbände die Verhandlungspartner, so bestehen keine direkten Sanktionsmöglichkeiten gegenüber der Kommission. Unzufriedene Branchenverbände müßten zuerst ihre Regierungen dazu bringen, im Ministerrat in ihrem Sinne zu stimmen, um die Absichten der Kommission zu durchkreuzen. Diese Überlegungen sprechen für die

*Folgerung 3:* Für die EG-Kommission ist es unter dem Aspekt der Einheitlichkeit der Regulierungsbedingungen von Vorteil, die nationalen Branchenverbände statt der nationalen Regierungen zum Gegenspieler im Regulierungsprozeß zu haben.

### 3.2. Regulierung: Zentrale Durchführung oder Delegation?

In diesem Abschnitt wird – wiederum aus der Sicht der EG-Kommission – die Regulierung in eigener Verantwortung mit jener der delegierten Regulierung verglichen. Besteht schon eine gut ausgebaute Regulierungsbehörde, so fällt dieser Entscheid mit hoher Wahrscheinlichkeit gegen eine Abgabe von Kompetenzen und für eine Zentralisierung aus [vgl. *Christensen* (1989) für eine diesbezügliche Fallstudie]. Im umgekehrten Fall würde die Delegation der Regulierungskompetenz darin bestehen, von vorneherein darauf zu verzichten, mittels eigener Maßnahmen Einfluß auf die Ausgestaltung der Regulierung in den Mitgliedsländern zu nehmen und eine Behörde aufzubauen. Die jeweiligen Regulierungsintensitäten  $R_i$  in der Gleichung (12) würden also als gegeben vorausgesetzt, und die Politik der EG-Kommission müßte sich darauf

beschränken, einen Wert  $R^*$  vorzuschlagen, der die Diskrepanzen zwischen den Mitgliedsländern minimiert. Mit der Delegation der Regulierung wäre also von vorneherein ein Verzicht auf die Durchsetzung einheitlicher Standards zugunsten eines Wettbewerbs der Systeme verbunden (vgl. Abb. 2). Diese Art der Koordination wäre andererseits für die Kommission nur mit sehr geringen Kosten verbunden. Im Rahmen der Gleichung (12) läßt sich diese Alternative mit den Vorgaben  $\partial R_i / \partial R = 0$  sowie  $C(R) = 0$  und damit  $\lambda = 0$  umschreiben, so daß sich die Zielfunktion vereinfacht zu

$$(18) \quad L_{Deleg.} = U^E(R, D) \rightarrow \max. \quad \text{mit } D = \sum_{i=1}^n [R - R_i]^2.$$

Die Bedingung erster Ordnung für ein Optimum lautet entsprechend

$$(19) \quad \left. \frac{\partial L}{\partial R} \right|_{Deleg.} = \frac{\partial U^E}{\partial R} + 2 \cdot \frac{\partial U^E}{\partial D} \cdot \sum_i (R - R_i) = 0. \quad \cdot$$

(+)
(-)

Wenn die Kommission nur an der Einheitlichkeit der Rahmenbedingungen in der EG interessiert wäre, würde es genügen, den zweiten Summanden in Gleichung (19) Null werden zu lassen, d.h. eine Regulierungsintensität  $R^*$  auf dem Niveau des Durchschnittswerts der Mitgliedsländer vorzuschlagen. Das Eigeninteresse an Regulierung sorgt allerdings dafür, daß ein  $R^*$  angestrebt wird, der über diesem Durchschnittswert liegt.

Durch die Befreiung von der Budgetrestriktion in der Gleichung (12) kann es mithin der EG-Kommission gelingen, durch die Delegation der Regulierung einen höheren Grad der Zielerreichung zu realisieren, auch wenn vermutlich der Grenznutzen  $\partial U^E / \partial R$  einer lediglich vorgeschlagenen Regulierung kleiner sein dürfte als derjenige einer selbst durchgesetzten. Die Bedingungen dafür lassen sich aus dem Vergleich der Gleichungen (12) und (13) sowie (18) und (19) herleiten:

- ein hoher Stellenwert der „einheitlichen Rahmenbedingungen“ ( $|\partial U^E / \partial D|$  groß im Vergleich zu  $\partial U^E / \partial R$ ), und/oder
- eine geringe marginale Effektivität eigener Anstrengungen zur Vereinheitlichung der Regulierungen in stark abweichenden Mitgliedsländern ( $|\partial R_i / \partial R|$  klein, wenn  $|R_i - R|$  groß), und/oder
- hohe Opportunitätskosten eigener Regulierungsanstrengungen ( $\lambda$  groß, insbesondere da  $B$  klein).

*Folgerung 4:* Es sind mindestens drei Bedingungen denkbar, unter denen es für die EG-Kommission von Vorteil ist, die Regulierung nicht selbst durchzuführen, sondern zu delegieren. Damit

ist ein gewisses Maß an Deregulierung verbunden; dies geht unmittelbar aus der Folgerung 2 hervor.

Da nun im vorhergehenden Abschnitt gezeigt wurde (Folgerung 3), daß die nationalen Branchenverbände für die Kommission die Gegenspieler der Wahl darstellen, müßte die Delegation der Regulierungskompetenz an sie erfolgen, wenn die obgenannten Bedingungen eine solche Delegation als vorteilhaft erscheinen lassen.

#### **4. Die delegierte Regulierung: Die Versicherungswirtschaft als Beispiel**

##### **4.1. Das Liberalisierungsprogramm der EG**

Der Weg zum Gemeinsamen Binnenmarkt entsprechend der *Einheitlichen Europäischen Akte* (1986) führt über die Beseitigung der Binnengrenzen, den Abbau der Marktbarrieren und die zunehmende Liberalisierung der unterschiedlich stark regulierten nationalen Märkte. Die Ansätze dieses Liberalisierungsprogramms für die Versicherungswirtschaft reichen über ein Vierteljahrhundert zurück: 1964 wurden für die Rückversicherung die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit geregelt (Dok. Nr. 64/225/EWG vom 25.2.1964). Von größerer Bedeutung waren allerdings die 1. Koordinierungsrichtlinie Nicht-Leben (Dok. Nr. 73/239/EWG vom 24.7.1973) und die 1. Koordinierungsrichtlinie Leben (Dok. Nr. 79/267/EWG vom 5.3.1979), jeweils bezogen auf die Niederlassungsfreiheit. Forciert wurde diese Entwicklung durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 27.1.1987, in dem festgestellt wurde, daß das Kartellverbot der Artikel 85 und 86 des EWG-Vertrages (EWGV) auf die Versicherungswirtschaft voll anwendbar sei. Mit der 5. GWB-Novelle von 1989 wurde diesem Urteil Rechnung getragen und die wettbewerblichen Sonderregelungen für Versicherungen und Banken zumindest formal beseitigt.

Am 22.6.1988 erließ der Ministerrat eine 2. Koordinierungsrichtlinie Nicht-Leben (Dok. Nr. 88/357/EWG), die konkrete Schritte in Richtung einer Dienstleistungsfreiheit enthält. Noch im selben Jahr wurde ein Entwurf für eine 2. Koordinierungsrichtlinie Leben (Dok. Nr. 89/C38/08 vom 23.12.1988) mit derselben Zielrichtung vorgelegt. Darüber hinaus hat Sir L. Brittan für die Lebens- und Nicht-Lebensversicherung dritte Koordinierungsrichtlinien angekündigt, mit denen ein weiterer Schritt zu einem gemeinsamen Versicherungsmarkt vollzogen werden soll [vgl. *Brittan* (1990)].

Aufgrund dieser Entwicklung in der Liberalisierungspolitik müßte allerdings ein Ende 1989 von der EG-Kommission unterbreiteter Vor-



schlag für die weitgehende Freistellung der Versicherungswirtschaft vom Kartellverbot gemäß Artikel 85 EWGV (vgl. *Kommission* 1990a) und daran anknüpfende Entscheidungen der Kommission, z.B. über ein Kartell italienischer Feuerversicherungsgesellschaften (Concordato Incendio, vgl. *Kommission* (1990b) Befremden auslösen. Die Entscheidung zum „Concordato Incendio“ räumt nämlich dem Kartell weitgehende Kompetenzen ein bei der Durchsetzung gemeinsamer Risikoprämien, gemeinsamer Versicherungsbedingungen sowie der Zusammenarbeit im Bereich der Mitversicherung, der Abwicklung von Schadenfällen, der Prüfung von Sicherheitsvorkehrungen und der Erfassung erhöhter Risiken [vgl. dazu ausführlicher *Müller* und *Zweifel* (1990)]. Insgesamt ergibt sich daraus der in der Einleitung angesprochene Sachverhalt der delegierten Regulierung.

Vor dem Hintergrund der im dritten Abschnitt dargelegten Entscheidungssituation der Kommission ist diese Politik jedoch verständlich: Einerseits stellen unterschiedliche einzelstaatliche Maßnahmen zur Regulierung von Versicherungsmärkten ernsthafte Hindernisse für die Schaffung eines einheitlichen europäischen Versicherungsmarktes dar, deshalb müssen sie weitgehend abgebaut werden. Dies gilt aber nicht im gleichen Maße für privatwirtschaftliche Regulierung über Kartelle oder kartellähnliche Vereinigungen. Obwohl diese ebenfalls zu Wettbewerbsbeschränkungen führen, stehen sie dem Ziel eines einheitlichen europäischen Versicherungsmarktes weniger entgegen, wie im Abschnitt 3.1 (Folgerung 3) gezeigt wurde.

Andererseits kommt der Entscheid zugunsten der delegierten Regulierung im Falle der Versicherungswirtschaft auch deswegen nicht wirklich überraschend, weil die Kommission – ganz anders als bei der gemeinsamen Agrarpolitik – über keine Mittel zum Aufbau einer Regulierungsbehörde verfügt. Damit darf die dritte Bedingung für die Gültigkeit der Folgerung 4 als erfüllt gelten. Insofern erstaunt auch nicht, daß die „neue Philosophie“ der EG-Kommission hier so unmittelbar zum Tragen kommt, wonach keine Harmonisierung der Vorschriften angestrebt wird, sondern bloß eine „wechselseitige Rücksichtnahme“. Nur ein Kern der wesentlichen Standards und Regulierungsmaßnahmen soll gemeinsam sein. Im weiteren soll ein Wettbewerb der Aufsichtssysteme stattfinden und eventuell eine Konvergenz herbeiführen. Diese Beobachtungen geben Anlaß zur

*Folgerung 5:* Die Politik der EG-Kommission gegenüber der Versicherungswirtschaft darf als typisches Beispiel der delegierten Regulierung auf internationaler Ebene gelten, und sie läßt sich vor dem Hintergrund der Folgerungen 3 und 4 interpretieren.



#### 4.2. Delegierte Regulierung in der EG als beste Lösung?

Im Vergleich mit den nationalen Problemen erscheint es offensichtlich, daß sich die genannten Gefahren und Schwierigkeiten auf dem EG-Niveau vervielfältigen. Die EG-Kommission (mit oder ohne Aufsichtsbehörde) ist noch weniger als ein nationales Amt in der Lage, die Qualität von Versicherungsprodukten in den Mitgliedstaaten abzuschätzen und zu bewerten. In dieser Situation erscheint die Delegation der Regulierungskompetenzen an die nationalen Versicherungsverbände als eine für die Kommission attraktive Entscheidung, ganz im Sinne der Folgerung 5. Auch aus der Sicht deutscher Versicherungsnachfrager erscheint diese Entwicklung begrüßenswert. Während beispielsweise noch für die 2. Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) im Jahre 1973 die Ausnahmehbereiche von der Bundesregierung verteidigt wurden [vgl. Deutscher Bundestag (1975)], sind sie mit der 5. Novelle des GWB von 1989 gefallen. Dies ist ein interessantes Beispiel für die These, daß eine Deregulierung, die unter dem unmittelbaren Druck von Interessenverbänden in den nationalen Parlamenten scheitern müßte, über eine „parakonstitutionelle Lösung“ der Kompetenzverlagerung nach „Europa“ möglich wird [vgl. *Möschel* (1991, S. 12)].

Möglicherweise signalisiert diese Entwicklung aber auch eine Änderung der Versicherungspolitik derjenigen EG-Staaten, in denen bisher staatliche Regulierung vorgeherrscht hat. So sieht etwa der geänderte § 102 GWB die Möglichkeit der Freistellung vom Kartellverbot des GWB für gemeinsame Verträge, Beschlüsse und Empfehlungen von Versicherungsgesellschaften vor. Die Übereinstimmung mit dem Vorschlag der EG-Kommission für eine Gruppenfreistellung ist frappierend [vgl. die weitergehende Diskussion bei *Müller und Zweifel* (1990)]. Mithin eröffnet diese Regelung genau die Möglichkeiten, die sich die Versicherungswirtschaft selber wünscht: den konfliktfreien Übergang von der umstrittenen staatlichen Marktregulierung zur privaten Marktregulierung über Verbände und kartellartige Zusammenschlüsse.

#### 5. Abschließende Würdigung: Gefahren der delegierten Regulierung

Ausgangspunkt dieser Überlegungen war die Beobachtung, daß verschiedene nationale Regierungen lange und vielfältige Erfahrungen mit der Delegation von Regulierungskompetenzen an Branchen- und Berufsorganisationen sammeln konnten. Dieser Weg wurde insbesondere dort beschritten, wo die Abwägung zwischen den erwarteten Kosten und Vorteilen der öffentlichen Regulierung negativ ausfiel. Die Delegation der Regulierung erscheint dann als die bessere Lösung, wenn die Quali-

tät der Produkte oder Leistungen sehr schwierig und deshalb kostspielig zu messen und zu überwachen ist. Die ärztlichen und juristischen Leistungen sind typische Beispiele, während der Fall der Versicherung weniger eindeutig ist.

Aber selbst dann, wenn die Kontrolle der Qualität des Versicherungsprodukts extrem schwierig wäre, erscheint die Delegation der Regulierungskompetenz zur Wahrung der Konsumenteninteressen nicht notwendigerweise als die bessere Alternative. Die Darstellung in Abbildung 1 und die dazugehörige Argumentation (insbesondere Folgerung 4) legen zwar die Vermutung nahe, daß sich auch die Konsumenten und Versicherungsnachfrager mit der privaten Regulierung besser stellen als mit der staatlichen: Offensichtlich ist ja die Regulierungsintensität niedriger. Diese Argumentation übersieht aber zwei Dinge:

1. Versicherungsnachfrager könnten sich bei höherer Regulierungsintensität besser stellen, nimmt doch ihre marginale Zahlungsbereitschaft mit  $R$  zu [vgl. Gleichungen (1) und (5)]. Auf dieses Argument sei hier aber nicht näher eingetreten.
2. Die Versicherungsnachfrager könnten aber auch der öffentlichen Regulierung gegenüber der privaten den Vorzug geben, weil bei privater Regulierung die Gewinne in den Unternehmen verbleiben. Bei staatlicher Regulierung wird – wie etwa das deutsche Beispiel zeigt – ein Teil der Gewinne „umverteilt“ und an die Versicherungsnehmer ausgeschüttet.

Längerfristig schafft die delegierte Regulierung eine zusätzliche, nicht zu unterschätzende Gefahr. Bei der Regulierung über die Verbände stellen sich die Probleme der asymmetrischen Information in besonders schwerwiegender Weise. Um einerseits mit dem Problem des moralischen Risikos fertig zu werden, sollten die Politiker spezielle aber jederzeit widerrufliche Privilegien verteilen. Verbände, denen solche Privilegien erteilt wurden, haben einen Anreiz, einen „Goodwill“ zu erzeugen, um den Entzug dieser Privilegien unwahrscheinlich zu machen. Um andererseits das Problem der negativen Auslese zu verringern, das ja durch den Wettbewerb der Verbände untereinander entsteht, sollten die Politiker einem bestimmten Verband ein Monopolrecht einräumen [vgl. neben *Eisen/Müller/Zweifel* (1990) auch *Schulenburg* (1987)]. Im Laufe der Zeit wächst jedoch das Informationsdefizit der Politiker, und die einmal gewährten Privilegien werden unkündbar. Mit ihrer Entscheidung, die Regulierung des Versicherungsmarktes an die nationalen Versicherungsverbände zu delegieren, läßt es die Kommission zu, daß sich ihr Informationsdefizit vergrößert und perpetuiert, ohne daß die Konsumenten direkte Vorteile hätten. Diese Überlegungen führen zur

*Folgerung 6:* Die Delegation von Regulierungskompetenzen an die nationalen Versicherungsverbände ist kurzfristig von Vorteil für die Kommission, die Verbände und möglicherweise die Versicherungsnachfrager. Längerfristig dürften die Nachteile für Kommission und Konsumenten überwiegen.

Eine wichtige Frage für die Zukunft ist, ob die Versicherungswirtschaft ein Einzelfall bleiben wird oder ob andere Branchen folgen werden. Die delegierte Regulierung scheint sich insbesondere auch für die Bankwirtschaft zu eignen. Allerdings hat Großbritannien schon Initiativen ergriffen und den Londoner Markt dereguliert, so daß sich ein „Deregulierungs-Wettkampf“ ergeben kann. Unabhängig von dessen Ergebnissen wäre aber der geeignete Träger der Regulierungskompetenz eher eine europäische Zentralbank als die EG-Kommission.

Ein weiterer Kandidat für eine delegierte Regulierung könnte der Luftverkehr sein. Allerdings gibt es zur Zeit noch keine europäische Vereinigung der nationalen Fluglinien, der die Kommission die Regulierungskompetenz delegieren könnte. Delegation erscheint auch unwahrscheinlich im Falle des Fernlastverkehrs, weil die Durchsetzung von Standards in den Händen der nationalen Verkehrsbehörden liegen müßte. Dies würde aber dem Ziel der Kommission, die Regulierungsmacht der nationalen Regierungen zu beschränken, zuwiderlaufen. In der pharmazeutischen Industrie hingegen könnte die delegierte Regulierung die bevorzugte Lösung werden. Auch hier gestaltet sich die Durchsetzung von Qualitätsnormen für eine supranationale Behörde wie die Kommission äußerst schwierig. In allen diesen Fällen dürfte jedoch die Folgerung 6 ihre Gültigkeit behalten.

### Zusammenfassung

Im Zuge der Liberalisierungsinitiative „EG 92“ der EG-Kommission sollen bisher geschützte Branchen dem internationalen Wettbewerb geöffnet werden. Deshalb kommen Entscheidungen der EG-Kommission im Falle der Versicherungswirtschaft überraschend, die darauf hinauslaufen, erhebliche Regulierungskompetenzen an die nationalen Versicherungsverbände zu delegieren. Dieser Beitrag entwickelt ein einfaches Modell des Zusammenspiels zwischen der zu regulierenden Branche und der einzelstaatlichen Regulierungsbehörde, um zu erklären, weshalb die EG-Kommission ihrerseits die nationalen Verbände den Regierungen als Gegenspieler vorziehen dürfte. Sodann werden die Bedingungen untersucht, welche die EG-Kommission veranlassen könnten, keine einheitliche (De)Regulierung durchzusetzen, sondern Kompetenzen zu delegieren und so einen Wettbewerb der Regulierungssysteme zuzulassen. Diese Bedingungen sind im Falle der freien Berufe, aber auch der Versicherungen und der pharmazeutischen Industrie in besonders hohem Maße gegeben.



## Summary

### Delegated regulation at the EEC level: The insurance industry as an example

In the view of the EEC's liberalization initiative "EC 92", decisions taken by the Commission with regard to the insurance industry are surprising, as they amount to a delegation of important regulatory powers to national insurance associations. This contribution develops a simple model for analyzing the interaction between a regulated industry and a national regulator, serving to explain why the Commission in its turn may prefer to deal with associations rather than governments in this game. Moreover, conditions are determined that may induce the Commission to refrain from imposing unified standards, relying on "competition among regulatory systems" instead. The results are applied to the case of insurance.

## Literatur

- Borcherding*, T. E. (1985), The Causes of Government Expenditure Growth: A Survey of the U.S. Evidence, in: *Journal of Public Economics*, 28, 359 - 382.
- Brittan*, L. (1990), Der Europäische Binnenmarkt der Versicherungen: Was noch zu tun bleibt, in: *Versicherungswirtschaft*, 45, 754 - 761.
- Brunner*, K. (1978), Reflections on the Political Economy of Government: The Persistent Growth of Government, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Heft 3, 649 - 680.
- Buchanan*, J. M./*Tollison*, R. D./*Tullock*, G. (1980) (Hrsg.), *Toward a Theory of the Rent Seeking Society*, College Station: Texas University Press.
- Christensen*, J. G. (1989), Regulation, Deregulation and Public Bureaucracy, in: *European Journal of Political Research*, 17, 223 - 239.
- Crew*, M. A./*Kleindorfer*, P. R. (1985), Governance Costs of Rate-of-return Regulation, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft/JITE*, 141, 104 - 123.
- Deutscher Bundestag* (1975), Unterrichtung durch die Bundesregierung über die Ausnahmereiche des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), Bonn: Bundestags-Drucksache 7/3206 vom 4.12.1975.
- Einheitliche Europäische Akte* (1986), in: *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften*, Sonderbeilage Nr. 2, Brüssel.
- Eisen*, R./*Müller*, W./*Zweifel*, P. (1990), Dangers of Delegated Regulation: The Case of the EEC and Insurance, in: *World Competition*, 14 (2), 7 - 18.
- Finsinger*, J. (1987), Konkursicherungsfonds und optimale Sicherheitsregulierung, in: *Heilmann*, W. R. u.a. (Hrsg.), *Geld, Banken und Versicherungen*, Karlsruhe: *Versicherungswirtschaft*, 1213 - 1254.
- Frey*, B. S./*Buhofer*, H. (1986), Integration and Protectionism: A Comparative Institutional Analysis, in: *Außenwirtschaft*, 41, II/3, 329 - 350.
- Gäfgen*, G./*Endres*, A. (1989), Regulierung und Wettbewerb. Die ökonomische Perspektive, in: *FWU Forschungsstelle für Wettbewerb und Unternehmensorganisationen* (Hrsg.), *Versicherungsmärkte im Wettbewerb*, Baden-Baden: *Nomos*, 11 - 42.



- Joskow, P. L./Noll, R. G.* (1981), Regulation in Theory and Practice: An Overview, in: Fromm, G. (Hrsg.), Studies in Public Regulation, Cambridge/London: MIT Press, 1 - 65.
- Kommission der EG* (1990a), Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen im Bereich der Versicherungswirtschaft, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, Nr. C 16 vom 23. Januar 1990.
- Kommission der EG* (1990b), Entscheidung der Kommission vom 20. Dezember 1989 betreffend ein Verfahren gemäß Artikel 85 des EWG-Vertrages, IV/32.265 - Concordato Incendio, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, Nr. L 15 vom 19. Januar 1990, 25 - 29.
- Lehmbruch, G.* (1984), Concertation and the Structure of Corporatist Networks, in: Goldthorpe, J. H. (Hrsg.), Order and Conflict in Contemporary Capitalism, Oxford: Basil Blackwell, 60 - 80.
- Möschel, W.* (1991), Wettbewerbspolitik vor neuen Herausforderungen, Vortragsmanuskript, Symposium aus Anlaß des 100. Geburtstages von Walter Eucken am 17. Januar 1991 in Freiburg.
- Müller, W./Zweifel, P.* (1990), Deregulierung der Versicherungsmärkte durch die EG?, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 40, 907 - 922.
- Niskanen, W. A.* (1971), Bureaucracy and Representative Government, Chicago: Aldine.
- Peltzman, S.* (1980), The Growth of Government, in: Journal of Law and Economics, XXIII (October), 209 - 287.