UNIVERSITÄT POTSDAM

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE DISKUSSIONSBEITRÄGE

Katrin Sobania

VON REGULIERUNGEN ZU DEREGULIERUNGEN

– Eine Analyse aus institutionenökonomischer Sicht –

Diskussionsbeitrag Nr. 37

Potsdam 2000

Diskussionsbeitrag Nr. 37

Katrin Sobania

Von Regulierungen zu Deregulierungen
- Eine Analyse aus institutionenökonomischer Sicht -

Potsdam 2000

Dipl.-Vw. Katrin Sobania

Universität Potsdam
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
insbesondere Wirtschaftspolitik
Prof. Dr. Norbert Eickhof

Postfach 90 03 27
D-14439 Potsdam

Tel.: (0331) 977-3261
Fax: (0331) 977-3401

Inhaltsverzeichnis

Seite

1. Einleitung und Begriffsklärung 1

2. Die Neue Institutionenökonomik als Grundlage der Analyse 6

3. Positive Theorie der Regulierung 11

3.1. Das Entscheidungsverhalten der Politiker 11
3.2. Der Einfluß von Interessengruppen 12
3.3. Der Einfluß der Bürokratie 15
3.4. Regulierungen zwischen Stabilität und Instabilität – eine dynamische Betrachtung 17

4. Positive Analyse von Deregulierungen 20

4.1. Darstellung positiver Deregulierungsansätze 20
4.1.1. BECKERs Modell des Interessengruppenwettbewerbs 21
4.1.2. PELTZMANs Deregulierungsansatz 24
4.1.3. NORTHs Theorie des institutionellen Wandels 27

4.2. Determinanten von Deregulierungsprozessen 29
4.2.1. Notwendige und hinreichende Voraussetzungen für Deregulierungen 29
4.2.2. Technologische Faktoren 32
4.2.2.1. Technologische Neuerungen und Deregulierungen (dargestellt am Beispiel der Deregulierung des US-amerikanischen Ferngesprächsbereichs) 32
4.2.2.2. Politökonomische Analyse 35
4.2.3. Ökonomische Faktoren 37
4.2.3.1. Globalisierung und Systemwettbewerb 37
4.2.3.2. Politökonomische Analyse 39
4.2.4. Politische Faktoren 42
4.2.4.1. Europäische Integration und Deregulierungen 42
4.2.4.2. Politökonomische Analyse 43
4.2.4.2.1. Die Europäische Kommission 44
4.2.4.2.2. Der Rat der EU (Ministerrat) 46
4.2.4.2.3. Das Europäische Parlament 47
4.2.4.2.4. Nationale Regierungen und Kompetenzverlagerungen 48
4.2.4.2.5. Der Europäische Gerichtshof 49
4.2.4.2.6. Organisierte Interessen 50
4.2.4.2.7. Fazit 53

5. Abschließende Bemerkungen 54

Literaturverzeichnis 56

1. Einleitung und Begriffsklärung

In einer marktwirtschaftlichen Ordnung werden die einzelwirtschaftlichen Pläne über Märkte koordiniert, und freier Leistungswettbewerb führt im Regelfall zu guten ökonomischen Ergebnissen. Zentrale Aufgabe der Ordnungspolitik in einer Marktwirtschaft ist es, die Funktionsfähigkeit des Markt-Wettbewerbs-Prozesses zu gewährleisten. Dieser kann jedoch in einigen Wirtschaftsbereichen zu unerwünschten Ergebnissen führen, so daß der Staat mit dem Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente Fehlentwicklungen entgegenzuwirken versucht. Zu seinen Interventionen zählen neben anderen auch ordnungspolitische Ausnahmeregelungen, d. h. staatliche Regulierungen und kartellrechtliche Branchenfreistellungen.[1] Damit werden einzelne Bereiche – partiell oder total – vom wettbewerblichen Prinzip ausgenommen.

Lange bestand ein breiter gesellschaftlicher Konsens über die volkswirtschaftliche Berechtigung ordnungspolitischer Ausnahmeregelungen. Doch seit den achtziger Jahren stellen theoretische Konzepte und empirische Beobachtungen die Effizienz dieser Maßnahmen immer stärker in Frage. Weltweit ist eine ordnungspolitische Wende zu beobachten, die verschiedene Ausnahmebereiche wieder verstärkt der Koordination und Kontrolle durch den Markt-Wettbewerbs-Prozeß unterwirft. So übernahmen die USA bereits in den siebziger Jahren eine Vorreiterrolle mit weitreichenden Deregulierungen in verschiedenen Verkehrsbereichen, wie dem Flugverkehr, dem Straßengüterverkehr und dem Schienenverkehr, der Telekommunikation, sowie auf den Finanzmärkten.[2] Weltweit fanden umfangreiche Liberalisierungen jedoch erst in den achtziger Jahren statt. Hier machte vor allem Neuseeland mit konsequenten Wirtschaftsreformen von sich reden.[3] Auch in Großbritannien kam es nach der Regierungsübernahme durch Margaret THATCHER 1979 zu einer Welle von Privatisierungen und Deregulierungen.

Deutschland fand vergleichsweise spät Anschluß an den internationalen Trend. So wurden erst in den neunziger Jahren verschiedene Sektoren, wie der Straßengüterverkehr 1998, liberalisiert. Daneben wurden die staatlichen Monopole im

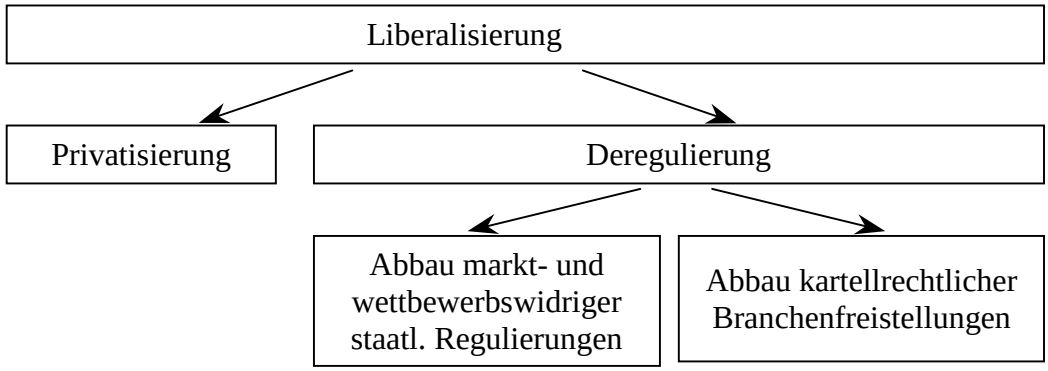
---

1 Vgl. dazu ausführlich Eickhof 1986a und 1993.
2 Vgl. etwa Horn/Knieps/Müller 1988.
3 Vgl. etwa Knorr 1997.

Bereich der Postdienste und Telekommunikation sowie das Bahnmonopol in privatwirtschaftliche Organisationsformen überführt und – im Falle des Schienen- und Telekommunikationsnetzes sowie des Paketdienstes – für Konkurrenten geöffnet. Auch war die Reform des Energiewirtschaftsrechts seit Jahren Gegenstand der öffentlichen Diskussion. Sie mündete 1998 in einen neuen Rechtsrahmen, welcher Wettbewerb in der leitungsgebundenen Energieversorgung ermöglichte. Auf dem Arbeitsmarkt wurde das staatliche Alleinvermittlungsrecht der Bundesanstalt für Arbeit aufgehoben und die gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung durch private Agenturen zugelassen. Die aktuelle Diskussion über den Ladenschluß sowie über die Sonderstellung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute sind weitere Beispiele für Deregulierungs- und Privatisierungspotentiale. Und auch die sechste Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) von 1998 zeugt von einer Grundtendenz zu mehr Wettbewerb, beispielsweise mit der Einschränkung bzw. der Aufhebung einiger kartellrechtlicher Branchenfreistellungen.

Die Bezeichnungen für diese Entwicklung sind in der wissenschaftlichen Literatur äußerst vielfältig. In den meisten Fällen erfolgt keine klare Abgrenzung der Begriffe Deregulierung, Privatisierung und Liberalisierung. Dieses **theoretische Defizit** soll hier mittels einer Abgrenzung und Erläuterung der für den Untersuchungsgegenstand relevanten Termini vermieden werden.

Abb. 1: Begriffsbestimmung Liberalisierung



Privatisierung bezeichnet den Rückzug des Staates aus eigener Wirtschaftstätigkeit. In erster Linie ist damit der teilweise oder vollständige Verkauf von Staatseigentum an Private im Sinne einer sogenannten „materiellen“ Privati-

sierung gemeint. Dadurch werden ehemals öffentliche Unternehmen dem privatwirtschaftlichen Konkursrisiko unterworfen, wie etwa bei der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes in Deutschland mit der Deutschen Telekom geschehen. Als Vorstufe existieren Formen lediglich „formeller" Privatisierung, etwa im Bahn- oder Postbereich. Hier ersetzen privatwirtschaftliche Handlungs- und Organisationsformen die bisherige Verwaltungsstruktur unter Beibehaltung des öffentlichen Eigentums, meist um das betreffende öffentliche Unternehmen flexibler zu gestalten.[4]

Deregulierung bezeichnet eine Abschwächung oder Abschaffung markt- oder wettbewerbswidriger Regulierungen bzw. kartellrechtlicher Branchenfreistellungen, um das auf den Märkten vorhandene Wettbewerbspotential zu mobilisieren. Im Vordergrund steht die Ausweitung wirtschaftlicher Freiheitsräume der Marktteilnehmer. Zum einen werden einzelne Branchen von staatlichen Regulierungen, wie etwa Preis- sowie Marktein- und Marktaustrittskontrollen, befreit.[5] Sie unterliegen damit nur mehr dem allgemeinen Wettbewerbsrecht sowie branchenspezifischen Sicherheitsvorschriften.[6] Zum anderen werden einzelne kartellrechtliche Ausnahmebereiche stärker dem allgemeinen Wettbewerbsrecht unterworfen, so daß sich die Möglichkeiten zu privaten Wettbewerbsbeschränkungen verringern.

Im Zuge dieses Prozesses können gleichzeitig neue Formen staatlicher Regulierungen eingeführt werden, sogenannte **Re-Regulierungen**. Angesprochen sind neue, marktorientierte Wettbewerbsregeln im Sinne positiv-gestaltender Eingriffe,[7] die nicht mehr darauf ausgerichtet sind, Schutz vor Wettbewerb zu bieten, sondern – im Gegenteil – sektorspezifischen Schutz vor Wettbewerbsbeschränkungen. Sie sind insbesondere in der Übergangsphase zu intensiverem Wettbewerb von großer Bedeutung. So wurde etwa im Telekommunikationsmarkt das vor Wettbewerb geschützte staatliche Telekommunikationsunternehmen nicht

---

[4] Näheres zu diesen und weiteren Privatisierungsarten findet der interessierte Leser etwa bei Laux 1993, Sp. 749.

[5] Nach Grossekettler 1993, S. 7, zählt dazu auch die Einschränkung der Regulierungsintensität in einzelnen Sektoren, beispielsweise der Übergang von Fest- zu Margenpreisvorschriften.

[6] Vgl. Winston 1998, S. 89. Deregulierung führt zu unterschiedlichen Deregulierungsgraden und beinhaltet – ähnlich der Privatisierung – eine Vielfalt an möglichen Änderungen der bestehenden Regulierungen, vgl. Swann 1989, S. 11. Näheres bei Massenberg 1981, S. 15 f.; Grossekettler 1993, S. 7.

nur privatisiert und von staatlichen Regulierungen befreit. Die Einführung wettbewerbsorientierter Re-Regulierungen, etwa bezüglich der Netzzusammenschaltung und der Durchleitungsentgelte war nötig, da ansonsten ein privates Monopol entstanden wäre, das über vielfältige Möglichkeiten verfügte, den Markteintritt potentieller Konkurrenten abzuwehren.[8]

Liberalisierung als Oberbegriff umfaßt sowohl Privatisierung als auch Deregulierung. Die Übergänge sind fließend. Beide Prozesse stehen oft in engem Zusammenhang, sie können jedoch auch einzeln und unabhängig voneinander stattfinden und unterschiedlichen Zielsetzungen dienen. Auf der einen Seite beziehen sich Deregulierungen auf die Reform von Marktordnungen, in deren Folge mehr wettbewerbliche Freiräume geschaffen werden. Der Privatisierungsprozeß auf der anderen Seite soll mit höherer Kostentransparenz und dem Wegfall der Defizitabdeckung öffentlicher Unternehmen für eine effizientere Leistungserbringung sorgen, was sich jedoch – im Gegensatz zu Deregulierungen – nur mittelbar auf die Freiheit im Wettbewerbsprozeß auswirkt.

Das strukturelle Verhältnis ist von Land zu Land unterschiedlich: In Großbritannien und Frankreich beispielsweise existieren bedeutsame öffentliche Sektoren, so daß Liberalisierungen in Form von Privatisierungen überwiegen. In den USA ist öffentliches Eigentum vergleichsweise unbedeutend. In verschiedenen Branchen dominieren staatlich regulierte Privatunternehmen, die als Ansatzpunkte für Deregulierungen dienen.[9] Die deutsche Wirtschaft ist durch eine Mixtur aus regulierten Bereichen in enger Nachbarschaft mit öffentlichem Unternehmertum gekennzeichnet. In vielen Bereichen erfolgten bereits – zumindest formelle – Privatisierungen, die jedoch in einigen Fällen, etwa im Bahn- und Postbereich, ergänzende Deregulierungsschritte vermissen lassen.

Der vorliegende Beitrag untersucht auf Gütermärkten zu beobachtende Deregulierungsprozesse. Ähnliche Vorgänge, beispielsweise auf Arbeits- und Gesundheitsmärkten, sowie entgegengesetzte Entwicklungen, etwa im Umweltbereich, werden nicht in die Betrachtung einbezogen. Ebenso sind mit Deregu-

---

7 Vgl. etwa Cerny 1991, S. 177; Möschel 1999, S. 833.
8 Ähnlich argumentiert Donges 1997, S. 213 f.
9 Vgl. Swann 1989, S. 19.

lierungen einhergehende Privatisierungen nicht primär Untersuchungsgegenstand, obgleich die folgenden Aussagen in weiten Teilen übertragbar sind. Zunächst werden in Kapitel 2 kurz die theoretischen Grundlagen der Untersuchung dargestellt. Verschiedene Ansätze der Neuen Institutionenökonomik (NIÖ), insbesondere politökonomische Modelle, bilden den Analyserahmen der anschließenden Betrachtung. Im 3. Kapitel erfolgt anhand der positiven Regulierungstheorie zunächst eine Analyse der Entstehung, des Bestands und der Folgen ordnungspolitischer Ausnahmeregelungen. Das 4. Kapitel untersucht das Zustandekommen von Deregulierungen. Ausgehend von positiven Modellen, die die Regulierungstheorie um eine Deregulierungskomponente erweitern, werden Determinanten vorgestellt, die zu Deregulierungen führen.

2. Die Neue Institutionenökonomik als Grundlage der Analyse

Die vorliegende positive Analyse basiert auf Ansätzen der Neuen Institutionenökonomik.[10] Die Beschäftigung mit Institutionen setzt zunächst eine Abgrenzung des Institutionenbegriffs voraus. Dieser umfaßt ein System von Normen, deren gemeinsame Funktion darin gesehen werden kann, die Interaktion der Mitglieder einer Gesellschaft zu ordnen, d. h. zu regulieren und zu koordinieren.[11] Institutionen können zum einen informale Grundsätze wie Sitten, Konventionen, Gebräuche und Moralvorstellungen sein. Andererseits zählen hierzu formale Regeln wie Gesetze, Verträge und Eigentumsrechte,[12] also auch sektorspezifische Marktordnungen. Von Institutionen abzugrenzen sind Organisationen. Sie werden als die „persönliche Seite der Institution“[13] oder als „Institution mitsamt ihren Benutzern“[14] bezeichnet. Auch in diesem Fall kann zwischen informalen, spontanen Organisationen, wie Marktgemeinschaften, und formalen Organisationen, wie Unternehmen, unterschieden werden.

Das Theoriegebäude der NIÖ vereint verschiedene Ansätze, die die Anreizmechanismen institutioneller Arrangements im Markt sowie im politischen Sektor thematisieren. Gegenstand der Analyse sind in erster Linie Transaktionskosten, Property rights und vertragstheoretische Untersuchungen, wobei insbesondere Principal-agent-Ansätze eine wichtige Rolle spielen.

Damit erfolgt eine Abgrenzung gegenüber der „institutionenlosen“ Neoklassik, die den institutionellen Rahmen als vorgegebene, nicht beeinflußbare Größe betrachtet. Der institutionelle Rahmen beeinflusse zwar die Ergebnisse des Wirtschaftsprozesses, doch auf welche Weise dies geschieht, wird nicht hinterfragt. Die Ansätze der NIÖ behalten grundsätzliche neoklassische Annahmen, wie beispielsweise das Rationalverhalten der Akteure und die Konzentration auf Gleichgewichtsstrukturen, bei. Sie erweitern jedoch den Anwendungsbereich der neoklassischen Analyse, indem sie sich von restriktiven Annahmen lösen.

---

[10] Für einen Überblick vgl. Richter/Furubotn 1999.
[11] Vgl. Richter/Bindseil 1995, S. 320.
[12] Vgl. Richter/Furubotn 1999, S. 3.
[13] Schmoller 1900, S. 61.

So wird das Modell der rational handelnden Individuen in mehrfacher Hinsicht erweitert: In den institutionenökonomischen Modellen werden Transaktionskosten in Form von Such- und Informationskosten, Verhandlungs- und Entscheidungskosten sowie Durchführungs- und Kontrollkosten berücksichtigt. Deren Vorhandensein impliziert, daß Verträge in der Realität niemals vollständig spezifiziert werden können. Untersuchungsgegenstand der Transaktionskostenanalyse sind nicht mehr Güter und Faktoren, sondern vielmehr die Rechte an diesen (Property rights). Property rights beinhalten die Rechte, Ressourcen zu nutzen, ihre Erträge einzubehalten, ihre Form und Substanz zu verändern oder sie zum Teil oder vollständig zu veräußern.[15] Darüber hinaus werden die Handlungen der in einem institutionellen Umfeld angesiedelten Organisationen auf das Verhalten ihrer Mitglieder zurückgeführt (Annahme des methodologischen Individualismus). Damit erfolgt eine Abkehr von der Sichtweise der Organisation als profitmaximierendes Gebilde hin zu einer Betrachtung der in dieser Organisation agierenden Individuen, die ihre persönliche Nutzenmaximierung anstreben.[16]

Die Neue Politische Ökonomie (NPÖ)[17] wendet das Theoriegebäude der NIÖ auf den politischen Entscheidungsprozeß in einer Konkurrenzdemokratie an.[18] Sie vereint verschiedene Ansätze, die von einer Analogie zwischen Markt und demokratischer Politik ausgehen und ökonomische Verhaltensmodelle auf den politischen Bereich übertragen. Im Vordergrund der Analyse stehen die Handlungen von Politikern, regulierenden Behörden und organisierten Interessengruppen. Die grundlegenden Arbeiten der NPÖ stammen von DOWNS[19], der in seiner ökonomischen Theorie der Demokratie das Verhalten von Wählern und Politikern analysiert, von NISKANEN[20], der das Verhalten von Bürokraten in seinem Bürokratiemodell untersucht sowie von OLSON[21], dessen Logik des kollektiven Handelns das Verhalten von Interessengruppen erklärt.

---

14 Richter/Bindseil 1995, S. 321.
15 Vgl. Mummert 1995, S. 44.
16 Vgl. Williamson 1990, S. 63.
17 In der Literatur auch „Ökonomische Theorie der Politik“ oder „Public choice theory“.
18 Allerdings stammen zahlreiche Marktordnungen bereits aus Zeiten, in denen es keine bzw. zumindest keine funktionierende Konkurrenzdemokratie gab. So wurde das Postmonopol zu Zeiten der Monarchie geschaffen, und die Grundsteine für staatliche Eingriffe in den Verkehrs- und Agrarsektor sowie in den Elektrizitätsbereich wurden im Dritten Reich gelegt.
19 Vgl. Downs 1957 und 1968.
20 Vgl. Niskanen 1971.

DOWNS zufolge verhalten sich politische Entscheidungsträger eigennützig-rational. Sie lassen sich – analog zu Unternehmern im Markt – als „politische Unternehmer“ charakterisieren.[22] Angesprochen sind konkret Politiker oder „politische Beamte“,[23] die ihre individuellen Fähigkeiten dazu einsetzen, auf dem Wege politischer Veränderungen zur Maximierung ihrer persönlichen Nutzenfunktion beizutragen.

Neben „politischen Beamten“, die bei ihrer Tätigkeit über weite Ermessens-spielräume verfügen und nur für einen begrenzten Zeitraum berufen werden, gibt es Bürokraten und Verwaltungsangestellte (beispielsweise Abteilungsleiter in den Ministerien). Diese sind in hierarchische Entscheidungsstrukturen eingebunden und sollen politische Entscheidungen vorbereiten und umsetzen. Dabei versuchen sie – entsprechend NISKANENs Bürokratietheorie –, das Budget ihrer Behörde zu maximieren. Demnach handeln auch sie eigennutzorientiert.

Allen politischen Entscheidungsträgern gemein ist, daß ihr „Profit“ etwa in der Erlangung bevorzugter Posten oder sonstiger Vergünstigungen, Reputation oder – seltener – Geld bestehen kann.[24] Dieser hängt jedoch von verschiedenen Restriktionen ab. So sind Politiker auf ihre Wiederwahl angewiesen, und der Handlungsspielraum von Bürokraten wird durch die Größe des zur Verfügung stehenden Budgets bestimmt. Als weitere Nebenbedingungen wirken der geltende Rechtsrahmen, der Einfluß anderer Organisationen sowie die Kontrolle durch Medien, die die Öffentlichkeit über eventuelles Fehlverhalten von Politikern und Bürokraten informieren.[25]

Neben Politikern und Bürokraten bilden Interessengruppen den dritten Bereich politökonomischer Ansätze. OLSON erklärt die Entstehung und Stabilität von Verbänden, die die Partikularinteressen ihrer Mitglieder gegenüber Regierung,

---

[21] Vgl. Olson 1968.

[22] Der Begriff „politischer Unternehmer“ wird in den Modellen der NPÖ nicht verwendet. Zudem wird er in der Literatur unterschiedlich ausgelegt, vgl. etwa unten die Auslegung von Frohlich/Oppenheimer 1970/71.

[23] Beispielsweise Mitglieder der US-amerikanischen Regulierungskommissionen oder der Europäischen Kommission. Aber auch Minister und Staatssekretäre in den Bundes- und Landesministerien der Bundesrepublik Deutschland erfüllen „politische“ Aufgaben. Dies unterscheidet sie von „klassischen Beamten“, die lediglich ausführende Tätigkeiten ausüben.

[24] Zum politischen Unternehmer siehe auch Frohlich/Oppenheimer 1970/71, S. 119.

[25] In Anlehnung an Perschau 1997, S. 192.

Parlament, Verwaltung und Öffentlichkeit vertreten, mit der Art der Güter, die sie produzieren. Bei der Vertretung spezifischer Interessen durch Verbände handelt es sich um Kollektivgüter, die Nichtmitgliedern nicht vorenthalten werden können. Für letztere besteht damit die Möglichkeit, unentgeltlich an den Verbandsleistungen teilzuhaben (Trittbrettfahrerverhalten).

In kleinen Gruppen ist der Beitrag eines jeden Gruppenmitglieds für die Produktion des Kollektivgutes entscheidend. Ihr eigennutzorientiertes und zweckrationales Verhalten verhindert Trittbrettfahrerverhalten. Letzteres ist dagegen in großen Gruppen für den Einzelnen rational. Hier kann nur mit Zwang und selektiven Anreizen die Bereitschaft, dem Verband beizutreten, gefördert werden. OLSON betont, daß mit zunehmender Größe der Gruppe deren Organisierbarkeit abnimmt und demzufolge auch ihre Fähigkeit, die gemeinsamen Interessen ihrer Mitglieder zu fördern.

FROHLICH/OPPENHEIMER stellen – als Gegenthese zu OLSON – den „politischen Unternehmer“ als konkurrierenden Koordinationsmechanismus heraus. So findet sich auch im ökonomischen Bereich eine Art „politischer Unternehmer“, der seine persönlichen Fähigkeiten dazu einsetzt, gleichgerichtete Interessen zu bündeln. Er erzielt ein hohes Einkommen und soziale Anerkennung dadurch, daß er potentielle Gruppenmitglieder zum Beitritt und zur Bereitstellung eigener Beiträge anhält.[26] Demnach sind auch große Gruppen in der Lage, ihre Interessen zu vertreten.

Vor allem STIGLER, PELTZMAN und BECKER haben die politökonomischen Ansätze auf Regulierungs- und Deregulierungsfragen angewendet.[27] Sie gehen im allgemeinen von der US-amerikanischen Regulierungspraxis aus, die sich in einigen Punkten von der bundesdeutschen unterscheidet: In den Vereinigten Staaten sind verschiedene Branchen, in denen freier Leistungswettbewerb nicht möglich bzw. politisch nicht erwünscht ist, vom Antitrustrecht ausgenommen. In diesen sogenannten Ausnahmebereichen wurde freier Leistungswettbewerb durch

---

[26] Vgl. Frohlich/Oppenheimer 1970/71, S. 119. Zum politischen Unternehmer siehe auch Salisbury 1969, S. 2; Eschenburg 1975. Aus heutiger Sicht scheint jedoch eher Olsons Ansatz zuzutreffen.

[27] Vgl. Stigler 1971; Peltzman 1976 und 1989; Becker 1983. Für einen Überblick vgl. Romer/Rosenthal 1987.

eine indirekte Staatsaufsicht substituiert.[28] Die Legislative hat diese Aufgabe an regierungsunabhängige Regulierungskommissionen, sogenannte Regulatory commissions, übertragen. Sie sollen „mit bürokratischen Entscheidungsprozessen den Wettbewerb, soweit er nicht stattfinden kann oder soll, im Hinblick auf bestimmte Ergebnisse wie optimale Ressourcenallokation, Preiswürdigkeit, Produktqualität und -sicherheit simulier(en) “[29].

Eine Kommission besteht in der Regel aus fünf bis sieben Commissioners inklusive eines Chairman. Ihre Arbeit soll hauptsächlich dazu beitragen, übergeordnete politische Ziele zu verwirklichen. Da diese vom Gesetzgeber jedoch oft sehr leerformelhaft formuliert werden oder konfliktär in bezug auf andere wirtschaftspolitische Ziele sind, verfügen die Kommissionsmitglieder bei ihrer Tätigkeit über erhebliche Ermessensspielräume. Zudem sind die Commissioners nur bedingt mit Bürokraten im NISKANENschen Sinne vergleichbar. Sie ähneln eher „politischen Beamten“, da sie nur für eine begrenzte Zeit im Amt sind.

Im Unterschied zu den USA ist in Deutschland keine einheitliche Vorgehensweise des Staates bezüglich der Aufsicht über Ausnahmebereiche festzustellen. So wurde in einigen Bereichen die Rechtsform eines öffentlichen oder gemeinwirtschaftlichen Unternehmens gewählt (etwa im Telekommunikations- oder im Bahnbereich). Die Unternehmen erhielten diejenigen hoheitlichen Kompetenzen zur Gestaltung ihrer Branche, die in den USA den Regulierungskommissionen obliegen. In anderen Bereichen erfolgte eine Fach- und Preisaufsicht über die Unternehmen durch die entsprechenden Landesministerien, z. B. in der Elektrizitätswirtschaft. Für die wettbewerbsrechtliche Kontrolle aller Sektoren gilt die Zuständigkeit des Bundeskartellamtes bzw. der Landeskartellbehörden.[30] Die einzelnen Sektoren unterscheiden sich somit deutlich hinsichtlich der für die Aufsicht über die Marktordnungen zuständigen Organisationen.

---

[28] Vgl. Schmidt 1999, S. 253.
[29] Kaufer 1981, S. 11.
[30] Vgl. Kaufer 1981, S. 1.

3. Positive Theorie der Regulierung

Die zahlreichen ordnungspolitischen Ausnahmeregelungen in der praktischen Politik sind normativ nicht hinreichend begründbar. Ihr Vorhandensein läßt sich nur mit der Existenz interessengeleiteter Politikentscheidungen erklären. Diese sind Untersuchungsgegenstand der positiven Regulierungstheorie. Der folgende Abschnitt widmet sich der Frage, weshalb es trotz mangelnder volkswirtschaftlicher Begründungen zur Einführung ordnungspolitischer Ausnahmeregelungen kommt und warum diese Bestand haben. Dabei verwenden STIGLER u. a. einen sehr weit gefaßten Regulierungsbegriff,[31] so daß die folgenden Aussagen sowohl auf staatliche Regulierungen als auch auf kartellrechtliche Branchenfreistellungen übertragbar sind.

3.1. Das Entscheidungsverhalten der Politiker

Der **Regulierungsmarkt-Ansatz**[32] geht davon aus, daß ein „Markt" für Regulierungen besteht. STIGLER zufolge bieten staatliche Entscheidungsträger auf Initiative von rentensuchenden Produzentengruppen ordnungspolitische Sonderregelungen an.[33] Die zugrundeliegende Annahme eigennutzorientierter Wirtschaftssubjekte impliziert, daß Politiker an ihrer persönlichen Nutzenmaximierung interessiert sind. Sie streben nach einer Maximierung ihrer Wählerstimmen, um ihre Wiederwahl und die damit verbundenen Vorteile zu sichern. Ordnungspolitische Sonderregelungen werden folglich zugunsten von Interessengruppen geschaffen, die viele Wählerstimmen bzw. Geldmittel zum Erwerb von Wählerstimmen mobilisieren können.

Interessengeleitete Politikentscheidungen werden durch ein typisches **Principal-agent-Problem** zwischen Wählern und Politikern ermöglicht, wenn letztere erst

---

[31] Stigler u. a. orientieren sich an dem Regulierungsbegriff von Posner 1974, S. 335. Demzufolge beinhaltet Regulierung „taxes and subsidies of all sorts as well as ... explicit legislative and administrative controls over rates, entry, and other facets of economic activity".

[32] Vgl. Stigler 1971. Kritik an diesem Ansatz üben u. a. Müller/Vogelsang 1979, S. 113.

[33] Dabei erfolgt keine Differenzierung zwischen legislativem und administrativem Bereich. Dennoch ist davon auszugehen, daß sich der Begriff „Politiker" lediglich auf die Legislative (hier Kongreßmitglieder) bezieht, vgl. Romer/Rosenthal 1987, S. 78.

einmal im Amt sind.[34] Die Politiker (Agenten) verfügen aufgrund mangelnder Kontrollmöglichkeiten der Wähler (Prinzipale) bei ihren Entscheidungen über diskretionäre Handlungsspielräume, die sie zur Befriedigung von Gruppeninteressen einsetzen können. Die Begünstigungen erfolgen bevorzugt indirekt über staatliche Regulierungen und kartellrechtliche Bereichsausnahmen, deren Verteilungswirkungen im Gegensatz zu direkten Zuwendungen (z. B. Subventionen) für den Wähler schwerer durchschaubar sind. Übersteigen die Renten eine bestimmte Merklichkeitsschwelle nicht, profitieren die Politiker vom Stimmenzuwachs der begünstigten Gruppen, ohne auf Wählerstimmen aus Kreisen der belasteten Bevölkerungsgruppen verzichten zu müssen.[35]

3.2. Der Einfluß von Interessengruppen

Da Politiker eine Maximierung ihrer Wählerstimmen anstreben, muß der Stimmengewinn aus der Regulierung die aus der Umverteilung resultierenden Stimmenverluste überkompensieren. Die Unterstützung einzelner Wählergruppen für bzw. deren Widerstand gegen die Regulierungsmaßnahmen hängen von den Vor- bzw. Nachteilen ab, die sie von einer Regulierung erwarten. In diesem Prozeß verfügen kleine, homogene Gruppen tendenziell über geringere Organisationskosten sowie höhere individuelle Nutzenzuwächse. Damit unterliegen sie zum einen stärkeren Anreizen, Regulierungen nachzufragen, und zum anderen verfügen sie über bessere Möglichkeiten, politische Unterstützung auszuüben. Große Gruppen dagegen neigen aufgrund hoher Organisations- und Informationskosten zu politischer Ineffizienz. Demnach maximiert ein Politiker seine Wählerstimmen, indem er Regulierungen zugunsten kleiner, homogener Gruppen einführt, deren Kosten in Form einer Steuer auf große Gruppen verteilt werden. Für deren Mitglieder ist die geringe Belastung pro Kopf kaum merklich, so daß diese kaum Anreizen unterliegen, sich zu organisieren.

STIGLER zufolge unterstützen insbesondere „Industry interests“ politische Entscheidungsträger, um ordnungspolitische Ausnahmeregelungen und andere

---

[34] Zu den Einzelheiten siehe Moe 1990.
[35] Vgl. Daumann 1995, S. 89.

staatliche Vergünstigungen zu erlangen.[36] Als zumeist kleine, relativ homogene Gruppen sind sie in der Lage, ihre Belange gegen die heterogenen Interessen der Kostenträger im politischen Willensbildungsprozeß durchzusetzen. Die gut organisierten und überschaubaren Produzenten-Interessengruppen (ein Ensemble aus Unternehmern, Managern, Beschäftigten und Gewerkschaften der jeweiligen Industrie) erreichen ihre angestrebten Ziele, indem sie Politikern Unterstützung bei der Verfolgung ihrer eigenen Interessen zusagen. Dazu zählt neben der Hilfestellung bei der Beschaffung von Wählerstimmen und Geldspenden auch die Bereitstellung von Informationen.[37]

Kritik an STIGLERs Ansatz bezieht sich vor allem auf die Einseitigkeit seiner Betrachtung. Er erläutert nicht, warum gerade Produzenteninteressen begünstigt werden. PELTZMAN[38] erweitert STIGLERs einfachen Regulierungsansatz, indem er das politische System in einer erweiterten Perspektive betrachtet. Sein Modell beruht auf der Annahme, daß Regulierungsaktivitäten nicht immer von den Produzenten ausgehen. Der eigennutzorientierte Politiker (der Regulierer) richtet von sich aus Umverteilungsangebote an verschiedene Wählergruppen. Regulierungen zugunsten einzelner Wählergruppen (Konsumenten- oder Produzenteninteressen) sind das Ergebnis einer fiktiven Versteigerung, bei der der Regulierer als Auktionator agiert. Der Meistbietende erhält das Recht, das Vermögen der übrigen Teilnehmer zu „besteuern“.[39] So erhält beispielsweise die Agrarlobby das Recht, von den Verbrauchern „Steuern“ in Form von überhöhten Agrarpreisen zu fordern.[40]

Ohne an dieser Stelle auf die Einzelheiten von PELTZMANs Modell einzugehen, sei nur erwähnt, daß neue Regulierungen zugunsten von Produzenteninteressen oft als Reaktion auf Branchenkrisen eingeführt werden. Dagegen entstehen etwa Umweltschutzregulierungen und Maßnahmen zum Konsumentenschutz in Zeiten

---

36 Vgl. Stigler 1971.

37 Vgl. etwa Becker 1983, S. 372.

38 Vgl. zum folgenden Peltzman 1976. Kritik an Peltzmans Ansatz übt etwa Weingast 1981, S. 149.

39 Peltzman verweist auf einen verzerrten Ressourceneinsatz infolge von Umverteilungen. Dieser verursacht soziale Zusatzkosten, die als Nettowohlfahrtsverluste oder Dead weight costs bezeichnet werden, vgl. Peltzman 1976. „Dead weight loss is nothing more than the winner’s gain less the loser’s loss from the regulation-induced change in output“, Peltzman 1989, S. 12.

40 Vgl. Pascher 1987, S. 72.

wirtschaftlicher Expansion.[41] OWEN/BRAEUTIGAM entwickelten daraus den Gedanken, daß in Krisenzeiten die Einführung solcher Branchenregulierungen als legitim angesehen wird, die normalerweise von den Wählern abgelehnt würden.[42] PELTZMAN stellt auch heraus, daß der Regulierer eine stimmenmaximierende Strategie betreiben kann, indem er Renten von Produzenten- zu Konsumentengruppen umverteilt. So werden die Regulierungen zugunsten von US-amerikanischen Bahnkunden damit erklärt, daß die gut organisierten Bahnunternehmen nicht gegen einen Politiker opponieren werden, der Regulierungen zugunsten der Nachfrager einführt, wenn er zugleich weitere Regulierungen befürwortet, von denen sie selbst profitieren.

Zahlreiche ordnungspolitische Ausnahmeregelungen wurden im Laufe der Zeit zu einer starken Belastung für den Staatshaushalt und führten zu ökonomischen Ineffizienzen. Unter diesen Gesichtspunkten drängt sich die Frage auf, warum sie dennoch langfristig bestehen können. Auch hier liefert OLSONs Interessengruppentheorie einen Erklärungsbeitrag: Kostenträger der Regulierungen ist die große Gruppe der Verbraucher und Steuerzahler. Die Heterogenität ihrer Interessen, die Zugehörigkeit zu einer großen Gruppe und mangelnde Möglichkeiten zur Information wirken als Hemmnisse für ihre politische Durchsetzungsfähigkeit. Große Gruppen können nach OLSON ihre Interessen im politischen Prozeß schlechter zur Geltung bringen, da mit zunehmender Gruppengröße die **Organisationskosten** stark ansteigen.

Hinzu kommt, daß der einzelne die Kosten ordnungspolitischer Ausnahmeregelungen um so weniger wahrnimmt, je breiter sie gestreut sind. BERNSTEIN spricht in diesem Zusammenhang von einer „concentrated-benefits – diffuse-costs story“.[43] Damit sinkt die Motivation, sich für effiziente Wettbewerbsregeln einzusetzen. Folgt man der Theorie der **„rational ignorance“** von DOWNS, werden Konsumenten es selten als lohnend erachten, sich als Gegenkraft zu Regulierungen zu organisieren. Der einzelne Wähler geht davon aus, daß seine Stimme nicht wahlentscheidend ist. Demzufolge hat er keinen Anreiz, Zeit und Kosten zu investieren, um sich mit den politischen Vorstellungen aller zur Wahl

[41] Vgl. Peltzman 1976, S. 22.
[42] Vgl. Owen/Braeutigam 1978.
[43] Bernstein 1955, S. 254.

stehenden Kandidaten und den Parteiprogrammen vertraut zu machen. Unter diesen Umständen verhält er sich „rational“, wenn er sich eine Menge an Informationen verschafft, die seinem persönlichen Anspruchsniveau entspricht.[44] Je nach Höhe des Anspruchsniveaus werden die Wähler in bezug auf verschiedene Belange „rational uninformiert“ bleiben.

Zudem lassen die mangelnden Informationsmöglichkeiten und die hohen **Informationskosten** die Konsumenten über die tatsächliche Höhe der gesamtwirtschaftlichen Regulierungskosten in Unkenntnis, so daß sie häufig eher an einer sicheren Versorgung und damit am Bestandsschutz als an einer Beseitigung ordnungspolitischer Ausnahmeregelungen interessiert sind.[45] Oft besteht auch eine regelrechte Aufgeschlossenheit der Allgemeinheit gegenüber dem Bestandsschutz einzelner Branchen, etwa wenn im Konkursfall die Versorgung gefährdet erscheint und noch höhere Preise drohen. Das Argument der Versorgungssicherheit kann einen gewissen Lobbyismus der Verbraucher für ordnungspolitische Ausnahmeregelungen hervorrufen, selbst wenn letztere weit über das erforderliche Maß hinausgehen.[46] Gleichermaßen führen „Gewöhnungseffekte“ dazu, daß staatliche Regulierungen als legitim angesehen werden, weil sie seit jeher bestanden.[47] Demnach werden in Krisenzeiten eingeführte branchenbezogene Regulierungseingriffe auch nach Beendigung der Krise hingenommen,[48] obwohl sie zu zahlreichen gesamtwirtschaftlichen Ineffizienzen führen.

3.3. Der Einfluß der Bürokratie

Einen weiteren Erklärungsansatz für den langjährigen Bestand von Regulierungen liefert die von NISKANEN entwickelte **Bürokratietheorie**,[49] die Entscheidungen der Regulierungsbehörden mit dem eigennützig-rationalen Verhalten der einzelnen Bürokraten erklärt. Der staatliche Bürokratieapparat ist unter anderem für die Durchführung von Regulierungen zuständig, was ihn zu einem Teil der

---

[44] Vgl. Downs 1957. Siehe auch Simon 1957; Daumann 1999, S. 107 ff.
[45] Vgl. Eickhof 1986b, S. 135, sowie1997, S. 566.
[46] Vgl. Müller/Vogelsang 1979, S. 114.
[47] Vgl. Weizsäcker 1982, S. 17 ff.
[48] Vgl. Owen/Braeutigam 1978.

Verteilungskoalition werden läßt. Die Bürokraten versuchen, das Budget ihrer Behörde zu maximieren und damit Einkommen, Macht, Prestige und politischen Einfluß der Behördenmitglieder zu erhöhen.[50] Im Bürokratiemodell werden allein die Beziehungen zwischen der Behörde und ihrem Aufsichtsorgan, der Legislative, betrachtet. Diese lassen sich durch verschiedene – über NISKANENs Grundmodell hinausgehende – institutionenökonomische Ansätze verdeutlichen:[51] Zunächst kommt es zwischen Legislative und Regulierungsbehörden zum Abschluß **unvollständiger Verträge** im Sinne einer Auftragsbeziehung. Somit läßt sich die Beziehung zwischen den Vertragspartnern als **Principal-agent-Problem** darstellen. Die Legislative als Prinzipal weist einer Behörde, dem Agenten, Aufgaben zu und überläßt ihr zu deren Erfüllung die Verfügungsgewalt über Ressourcen. Im Regelfall bestehen Bewertungsprobleme in bezug auf die Aufgabenerfüllung bzw. die erstellten Güter, da keine fixe Relation zwischen Budgethöhe und Output einer Behörde besteht. Hinzu kommt die Problematik eingeschränkter **Verfügungsrechte**. Die Politiker wachen in ihrer Eigenschaft als Prinzipale über den Einsatz von Mitteln, die nicht ihr persönliches Eigentum sind. Da sie im Gegensatz zu privaten Anteilseignern nicht in vollem Maße mit den ökonomischen Konsequenzen ihrer Entscheidungen konfrontiert sind, unterliegen sie weniger starken Anreizen zur Kostenkontrolle.[52]

Aus der wenig ambitionierten politischen Kontrolle sowie aus einem Informationsvorsprung gegenüber der Legislative ergeben sich Entscheidungsspielräume der Bürokraten, die sie laut NISKANEN zur Budgetmaximierung und somit zugunsten der Verfolgung eigener Interessen ausnutzen. Dies impliziert, daß die Bürokraten in den regulierenden Behörden ein starkes Eigeninteresse am Fortbestand sowie an einer Ausweitung branchenspezifischer Sonderregelungen aufweisen. Ferner profitiert auch die Legislative als Kontrollorgan von einer Ausweitung des Leistungsangebotes der Behörden,[53] so daß ihre Belange mit denen der Bürokraten korrespondieren.

---

[49] Zum folgenden vgl. Niskanen 1971. Seine Theorie basiert auf Vorarbeiten von Tullock 1965 und Downs 1967.

[50] Vgl. Müller/Vogelsang 1979, S. 109.

[51] Niskanens Ansatz läßt jegliche Betrachtung von Vertragsbeziehungen, die auf Verfügungsrechten basieren, außer acht, vgl. Rowley/Elgin 1988, S. 285.

[52] Vgl. McCormick/Tollison 1981, S. 6.

Weiterführende Ansätze betonen die Präferenzen der Bürokraten für ein **„quiet life“**, d. h. eine Konfliktminimierung im Umgang mit den regulierten Unternehmen.[54] Davon versprechen sie sich Karrierechancen in den Unternehmen für die Zeit nach ihrer Regulierungstätigkeit. Diese Hypothese führt zu einem weiteren Erklärungsansatz für den Bestand ordnungspolitischer Ausnahmeregelungen: Die sogenannte **Capture-Theorie** besagt, „daß jede regulierende Behörde früher oder später von der zu beaufsichtigenden Industrie eingefangen wird, ihre speziellen Interessen zu vertreten“[55]. Demnach können auch zwischen den regulierten Unternehmen und der jeweiligen Regulierungsbehörde gleichgerichtete Interessen festgestellt werden.

Zusammenfassend lassen sich folglich Interessenübereinstimmungen zwischen regulierten Unternehmen, Regulierungsbehörden und Politikern diagnostizieren. Diese „Regulierungsallianz“ wirkt als Bestandsschutz für ordnungspolitische Ausnahmeregelungen, dem keine ausgeprägte Opposition der Kostenträger gegenübersteht. Als Konsequenz nimmt die vorhandene Regulierungsdichte in einer Volkswirtschaft im Laufe der Zeit zu. OLSON stellt diesen Prozeß in seinem dynamischen Totalmodell dar.

3.4. Regulierungen zwischen Stabilität und Instabilität – eine dynamische Betrachtung

OLSON[56] erweitert sein Modell des kollektiven Handelns, indem er den Faktor Zeit explizit einbezieht. Ausgangspunkt seiner Betrachtung ist ein Land mit unveränderten Grenzen, das kontinuierlich gesellschaftlich stabil ist. In diesem Land bilden sich im Laufe der Zeit Interessengruppen. Dabei können sich kleine Gruppen relativ schnell konstituieren. Große Gruppen brauchen in der Regel sehr lange, um eine stabile Organisation aufzubauen. Sind die Verbände erst einmal gegründet, bleiben sie bestehen, bis sich irgendeine Form von sozialer Instabilität

---

53 Vgl. Bartholomé 1989, S. 111.
54 Vgl. etwa Hilton 1972, Russel/Shelton 1974, Joskow/Noll 1983.
55 Kaufer 1981, S. 150. Siehe auch Caves 1977. Als Beispiel führt etwa Bernstein 1955 das von seiner ursprünglichen Zielsetzung abweichende Verhalten der Interstate Commerce Commission (ICC) bei der Regulierung im US-amerikanischen Transportbereich an.
56 Zum folgenden vgl. Olson 1991.

einstellt, beispielsweise in Form eines Aufruhrs, Krieges oder einer hoheitlichen Integration. In dem betrachteten – stabilen – Modelland kommt es somit allmählich zu einer zunehmenden Zahl von Interessenverbänden.

Die Interessengruppen streben nach Renten. Mit zunehmender Anzahl von Interessenverbänden steigt die Summe der Investitionen in Rent-seeking-Aktivitäten ebenfalls an. Die in Rent-seeking investierten Mittel und die daraus resultierenden Umverteilungen gehen dem wirtschaftlichen Prozeß verloren. Je länger ein Land stabil ist, desto stärker zeigen sich die negativen Auswirkungen dieser Entwicklung, insbesondere in Form abnehmender gesamtwirtschaftlicher Effizienz und einer langsameren Zunahme des Volkseinkommens. Rent-seeking-Aktivitäten wirken sich außerdem negativ auf die Innovationstätigkeit aus und verringern somit die Rate des gesamtwirtschaftlichen Wachstums.

Auch das politische Leben wird durch eine zunehmende Zahl von Sonderinteressen beeinflußt. Wenn immer mehr Vereinbarungen zwischen Interessengruppen und Politikern beachtet werden müssen, führt dies zur Entstehung von Fronten. Das kann in der Unmöglichkeit münden, politische Entscheidungen zu treffen. OLSON nennt diese Erscheinungen Versteinerung und Sklerose. Erschüttern dagegen Instabilitäten die Modellgesellschaft, so verändern sich die politischen Strukturen. Interessenverbände müssen sich umorganisieren, sie verlieren an Einfluß oder werden ganz aufgelöst. Die Herausbildung neuer oder die Umstrukturierung bestehender Interessenverbände nimmt dann wieder einige Zeit in Anspruch.

OLSON wendet seine Theorie auf unterschiedliche Situationen an und belegt sie mit zahlreichen empirischen Beispielen. So untersucht er beispielsweise die Auswirkungen hoheitlicher Integration auf die Bildung von Interessengruppen sowie ihre Folgen für das gesamtwirtschaftliche Wachstum. Er nennt als Beispiele einer hoheitlichen Integration die Gründung des Zollvereins und später des Deutschen Reiches, die Errichtung der Vereinigten Staaten von Amerika oder die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. In deren Folge kam es zu Unterbrechungen im Prozeß der im Laufe der Zeit bereits kumulierten gesamtwirtschaftlichen Ineffizienzen. Treten in stabilen Gesellschaften über längere

Zeiträume keine derartigen „Brüche“ auf, dann führen zunehmende Rent-seeking-Aktivitäten zu volkswirtschaftlichen Wachstumsverlusten und zu einer abnehmenden internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Modellandes mit allen negativen Konsequenzen.

Verbände müssen jedoch nicht zwangsläufig zu einer beschäftigungs- und entwicklungshemmenden Verkrustung beitragen. So vertritt BECKER eine grundsätzlich positivere Sichtweise.[57] Belastete Gruppen haben bei zunehmenden gesamtwirtschaftlichen Kosten des Rent-seeking einen relativ größeren Anreiz, sich für die Senkung dieser Belastung einzusetzen als begünstigte Gruppen für die Erhöhung ihrer Begünstigung. Des weiteren wird insbesondere von Politikwissenschaftlern kritisiert, OLSON vernachlässige die Erkenntnisse neokorporatistischer Ansätze. Ihnen zufolge haben umfassende Organisationen keinen Anreiz, Rent-seeking auszuüben, wenn ihre Mitglieder einen großen Teil der Gesellschaft umfassen und die negativen Effekte des Rent-seeking für diese spürbar werden.[58]

[57] Vgl. Becker 1983, 1985. Siehe auch Kapitel 4.1.1.
[58] Vgl. Beyme 1985. Vgl. dazu auch die Erwiederung Olsons 1995.

4. Positive Analyse von Deregulierungen

Nach den Erkenntnissen der positiven Regulierungstheorie profitieren vor allem kleine, gut organisierte Gruppen von ordnungspolitischen Ausnahmeregelungen. Deregulierungsgewinne verteilen sich dagegen auf große, unorganisierte Gruppen. Folgt man den Ansätzen der positiven Regulierungstheorie, ist zunächst schwer vorstellbar, daß überhaupt Liberalisierungsprozesse in Gang gesetzt werden. Im folgenden wird untersucht, wie es trotz des massiven Bestandsschutzes zugunsten ordnungspolitischer Ausnahmeregelungen zu Deregulierungen kommen kann. Auch diese Analyse erfolgt anhand der Neuen Institutionenökonomik, konkret: politökonomischer Ansätze. Es wird diskutiert, inwieweit dieselben Ansätze, die bereits zur Erklärung von Regulierungen herangezogen wurden, nun vice versa erklären können, wann und warum es zu Deregulierungen kommt. Zunächst erfolgt in Kapitel 4.1. eine Darstellung und Kritik positiver Deregulierungsansätze. Anschließend werden in Kapitel 4.2. in den Modellen nicht explizit enthaltene Determinanten analysiert, die zu Deregulierungen führen können.

4.1. Darstellung positiver Deregulierungsansätze

Der ursprüngliche Regulierungsmarkt-Ansatz von STIGLER läßt mit seiner einseitigen Betonung von Produzenteninteressen wenig Raum für die Erklärung von Deregulierungen. Die Weiterentwicklungen von BECKER und PELTZMAN dagegen beziehen den Ausgleich unterschiedlicher Interessen in die Betrachtung des politischen Prozesses ein. Deren Modelle können auch zur Erklärung von Deregulierungen herangezogen werden. NORTH dagegen weist auf die Beharrungstendenzen in einmal etablierten Institutionengefügen hin, die Deregulierungsbestrebungen entgegestehen können.

4.1.1. BECKERs Modell des Interessengruppenwettbewerbs

BECKER[59] bezieht sich auf bereits von PELTZMAN[60] erwähnte Nettowohlfahrtsverluste durch Umverteilungen im Rahmen von Regulierungen und entwickelt diesen Gedanken weiter: Er betrachtet in einem formalen politischen Gleichgewichtsmodell das Verhalten von **Interessengruppen** im Wettbewerb um Wohlfahrtstransfers. Der von den Gruppen ausgeübte politische Druck (darunter werden alle Maßnahmen verstanden, die die Stimmenzahl der Regierungsparteien bei den nächsten Wahlen beeinflussen) bestimmt die Gleichgewichtsstruktur ihrer Begünstigungen und Belastungen, zu denen neben Subventionen und Steuern auch Regulierungen zählen. „Aufgabe“ der Politiker ist es, Renten und Steuern gemäß dem politischen Einfluß der Interessengruppen zu verteilen. Politiker müssen als Restriktion beachten, daß ihre Wiederwahl von der Höhe der für Umverteilungen zur Verfügung stehenden Mittel abhängt.

Der Redistributionsprozeß ist in engem Zusammenhang mit Nettowohlfahrtseinbußen zu sehen: **Nettowohlfahrtseinbußen wirken als natürliches Hemmnis für ineffiziente Regulierungen**. Ein wachsendes Ausmaß an Umverteilungen zugunsten rentensuchender Interessengruppen und damit steigende Nettowohlfahrtseinbußen führen zwangsläufig zu abnehmenden Zuwachsraten der Renten sowie zu einer stark zunehmenden Belastung der Finanzierer der Umverteilung. Letztere verstärken ihren Einfluß im politischen Prozeß[61] und bewirken schließlich effizienzsteigernde Maßnahmen, so daß lediglich in solchen Bereichen Ausnahmeregelungen bestehen bleiben, in denen Markt- und Wettbewerbsversagen tatsächlich zu Ineffizienzen führen.

Voraussetzung für die Handlungen der Interessengruppen in BECKERs Modell ist jedoch, daß sie das sich verändernde Muster der Dead weight losses vollständig antizipieren.[62] In der Realität haben die belasteten Gruppen aber kaum eine Vorstellung über die Kosten und Erträge der staatlichen Umverteilungspolitik.

---

[59] Vgl. zum folgenden Becker 1983 und 1985.
[60] Vgl. hierzu Peltzman 1976.
[61] Wobei Becker, Bezug nehmend auf Olson 1968, auf die bessere Organisationsfähigkeit kleiner Gruppen hinweist.
[62] Vgl. Ellig 1991, S. 267. Zur Kritik an Beckers Modell siehe etwa Folkers 1998 sowie die Kommentare von Döring und Freytag im selben Band.

CREW/ROWLEY[63] und POSNER[64] weisen darauf hin, daß politische Entscheidungsträger oftmals Regulierungen anstelle von direkten Steuern einsetzen, weil die dadurch entstehenden Kosten für die Steuerzahler schwerer durchschaubar sind. Dem entspricht inhaltlich die Untersuchung von BUCHANAN/WAGNER[65] in bezug auf eine Finanzierung von Umverteilungen über staatliche Schuldenaufnahme anstelle von direkter Besteuerung. Auch in diesem Fall wird die tatsächliche Belastung der Kostenträger weniger merklich. Da sie die zukünftige Belastung nicht antizipieren können, werden sie weniger Ressourcen einsetzen, um politischen Druck auszuüben. Trotz der Kritik gilt die Grundaussage des Modells: In demokratischen Gesellschaften lassen sich Umverteilungen nicht verhindern. Allerdings kann der Wettbewerb von Interessengruppen deren effizienzmindernde Wirkungen zumindest begrenzen.

BECKERs Aussage steht somit dem bereits angesprochenen Totalmodell von OLSON konträr gegenüber. Zwar stimmt BECKER mit OLSON dahingehend überein, daß kleinere Gruppen aufgrund der geringeren Organisationskosten ihre Interessen im politischen Prozeß besser durchsetzen können. Aber auch große Gruppen haben nun die Möglichkeit, politischen Druck auszuüben. Trotz hoher Organisationskosten erlangen letztere ein größeres politisches Gewicht, wenn sie viele Individuen für ihre Belange gewinnen können, etwa indem diese von den langfristigen Vorteilen der Interessenvertretung überzeugt oder auf die negativen Folgen des Rent-seekings kleiner Gruppen hingewiesen werden.[66] Hier spielen die Medien eine nicht zu unterschätzende Rolle.

Auch bezüglich der Konsequenzen von Rent-seeking vertritt BECKER eine erheblich positivere Sichtweise. Er versteht den Wettbewerb von Interessengruppen als Entdeckungsverfahren zur Senkung von durch Rent-seeking verursachte Ineffizienzen. Der Gruppenwettbewerb führt letztlich zu effizienzsteigernden institutionellen Reformen, etwa in Form von Deregulierungen. BECKER geht mit der Darstellung der Interaktion von Interessengruppen über die Analyse von OLSON hinaus. Letztgenannter nimmt lediglich eine isolierte

---

63 Vgl. Crew/Rowley 1988.
64 Vgl. Posner 1971.
65 Vgl. Buchanan/Wagner 1977.
66 Siehe dazu auch Erlei/Leschke 1999, S. 360.

Betrachtung einzelner Interessengruppen, die nicht interagieren, vor, die in der dargelegten pessimistischen Beurteilung mündet.

Der Versuch BECKERs, Deregulierungen endogen zu erklären, geht von gesamtwirtschaftlichen Effizienzverlusten als Antriebskräfte für effizienzsteigernde politische Veränderungen aus. Jedoch weisen die erwähnten Kritiken auf die eingeschränkte Wahrnehmung der volkswirtschaftlichen Kosten von seiten der benachteiligten Gruppen hin. In der Praxis finden sich sowohl Beispiele, die sein Modell unterstützen, als auch Fälle, in denen eher OLSONs Aussagen zutreffen.

So läßt sich die Öffnung des Marktes für Telekommunikationsdienste in Deutschland mit BECKERs Modell erklären.[67] Seit den siebziger Jahren ist der Markt für Telekommunikationsleistungen infolge technischer Innovationen nicht mehr als Ganzes als natürliches Monopol anzusehen. Dennoch gelang es einer starken Interessenkoalition, die mit enormen Ineffizienzen verbundenen Regulierungen zunächst zu erhalten. Erst in den achtziger Jahren begannen sich neue Produzenteninteressen – sowohl potentielle Anbieter als auch industrielle Nachfrager von Telekommunikationsleistungen – zu organisieren, die sich von einer Abschaffung des Telekommunikationsmonopols eine Ausweitung ihrer Märkte und Gewinnsteigerungen versprachen.[68]

Unterstützung erfuhren sie durch die Liberalisierungsbemühungen der Europäischen Kommission, die seit Ende der achtziger Jahre zu partiellen Deregulierungen geführt haben. Die Deregulierungsbefürworter übten durch die Bereitstellung von Informationen, etwa über vorhandene Wachstumspotentiale im Bereich Sprachtelefonie oder – nach der Öffnung der Netze für Telekommunikationsdienste – über unfaire Wettbewerbspraktiken der Deutschen Telekom AG (DT AG), politischen Druck aus. Hierauf reagierte die DT AG mit Druck durch eigene, abweichende Informationen. Politischer Druck und Gegendruck wurde etwa ausgeübt bei der Formulierung des Telekommunikationsgesetzes, bei der Wahl des Präsidenten der Regulierungsbehörde oder bei der Berechnung der Anschlußgebühren des Ortsnetzes der DT AG. Die Liberalisierung des deutschen Telekommunikationsmarktes wurde demnach, obwohl durch technologischen

[67] Zum folgenden siehe Freytag 1998, S. 234 f.

Fortschritt und europäische Vorgaben ausgelöst, mit Hilfe von Interessengruppen durchgesetzt, die für eine vollständige Marktöffnung eintraten.

4.1.2. PELTZMANs Deregulierungsansatz

PELTZMAN[69] versucht, mit Hilfe einer Weiterentwicklung seiner positiven Regulierungstheorie Deregulierungen zu erklären. Die Gültigkeit seiner Theorie solle danach beurteilt werden, ob in den Bereichen, für die Deregulierungen prognostiziert wurden, diese auch tatsächlich eingetreten sind. Er führt in seinem Modell „changes in the ‚politics' and changes in the ‚economics' of the regulated industries"[70] als Ursachen für **schwindende Vorteile rentengenerierender Ausnahmeregelungen** an, die dazu führen, daß Deregulierungen ausgelöst werden.

Veränderungen des politischen Einflusses („politics") werden durch Verschiebungen im relativen Kräfteverhältnis konkurrierender Gruppen, etwa infolge verbesserter Organisations- und Informationsmöglichkeiten einzelner Gruppen, hervorgerufen. So kann beispielsweise eine bessere Information der Konsumenten durch die Medien dazu führen, daß diese sich besser organisieren und damit stärkeren politischen Einfluß ausüben können. Dies impliziert höhere Kosten für bisher begünstigte Unternehmen bei der Ausübung politischen Drucks, so daß deren Renten schrumpfen.

PELTZMANs Augenmerk richtet sich jedoch hauptsächlich auf **Veränderungen der Marktbedingungen** („economics"). Kommt es etwa in einer Branche mit staatlich regulierten Preisen zu enormen Kostensteigerungen, so schmelzen die Renten der Produzenten so lange, bis diese nicht mehr über genügend Kapital für effektiven und permanenten politischen Einfluß verfügen. Schwindende Renten ziehen geringere Möglichkeiten zur politischen Einflußnahme nach sich. Politiker werden sich nach anderen Alternativen zur Erlangung von Wählerstimmen

---

68 Ausführlicher bei Jäger 1994, S. 51 f.
69 Vgl. zum folgenden Peltzman 1989.
70 Peltzman 1989, S. 19.

umsehen. Als Strategie zur Stimmenmaximierung bieten sich auch Deregulierungen an.[71]

PELTZMAN prüft anhand von Branchenstudien im US-amerikanischen Schienenverkehr, im Straßengüterverkehr, im Luftverkehr und in weiteren Sektoren die Validität seiner Ausgangsthese. Dabei kommt er zu unterschiedlichen Aussagen. Seine These, daß die Erosion von Begünstigungen zu Deregulierungen führt, trifft in einigen der deregulierten Bereiche zu, jedoch nicht in allen:[72]

Im US-amerikanischen Schienenverkehr bestand bereits um die Jahrhundertwende ein Regulierungsgleichgewicht zwischen Regulierern, rentensuchenden Produzenten und Passagieren. Dieses Gleichgewicht stieß auf Probleme, als alternative Transportmethoden, insbesondere der Straßengüterverkehr, entstanden. Als politische Antwort auf diese Entwicklung erfolgte zunächst eine Ausdehnung der Tarifregulierung auf diesen Bereich. Durch den intermodalen Wettbewerb schmolzen die Renten der Bahnunternehmen, wozu insbesondere die starke politische Stellung der Straßengüterverkehrsgewerkschaft beitrug. Im Laufe der Zeit wurden die Regulierungen für die Bahnunternehmen unrentabel. Als zu Beginn der siebziger Jahre infolge des intermodalen Wettbewerbs und der Regulierung der Tarifstrukturen mehrere Bahngesellschaften Konkurs anmelden mußten, war ein Wendepunkt erreicht. Die Bahngesellschaften drangen von sich aus auf Deregulierungen, die auch eine politische Umsetzung erfuhren.

Eine ähnliche Entwicklung war im US-amerikanischen Flugverkehr zu beobachten. Bis in die späten sechziger Jahre waren im Langstreckenbereich mit hohem Passagieraufkommen überdurchschnittliche Gewinne zu verzeichnen. Die Regulierungspraxis der Regulierungsbehörde Civil Aeronautics Board (CAB) (Quersubventionierung unprofitabler Kurzstreckenflüge mit Hilfe überhöhter Flugpreise im Langstreckenbereich) führte in den fünfziger und sechziger Jahren zu zunehmendem Wettbewerbsdruck im Langstreckenbereich.[73] Dies zog einen

---

[71] Noll 1989a, S. 1260, betont, daß Deregulierungen zustande kommen, wenn die Kosten der Beibehaltung einer Regulierung die Summe der Transaktionskosten der Abschaffung und der Kosten des übriggebliebenen Marktversagens übersteigen.

[72] Zum folgenden vgl. Peltzman 1989.

[73] Vgl. Pascher 1987, S. 97 ff.

durch verschärften Nichtpreiswettbewerb induzierten Kostenzuwachs und damit eine Erosion der Gewinnmargen nach sich. Die Finanzierung dieses aus volkswirtschaftlicher Sicht verschwenderischen Service- und Qualitäts-wettbewerbs erfolgte durch die künstlich überhöhten Flugpreise. Flüge wurden auch dann durchgeführt, wenn das Flugzeug bei weitem nicht ausgelastet war. Die durch Überkapazitäten geprägte Situation verschärfte sich, als technischer Fort-schritt zum verstärkten Einsatz von großen Düsenflugzeugen führte. Infolge dieser Entwicklung waren die Renten der Fluggesellschaften dahingeschmolzen, 1978 kam es dann zur Abschaffung der Regulierungen im Flugverkehr.

Auch die Erfahrungen im US-amerikanischen Wertpapierhandel und im Banken-bereich stützen PELTZMANs Theorie. Zur Erklärung der Deregulierungen des Ferngesprächsbereichs im Telefonverkehr und im Straßengüterverkehr läßt sich sein Modell jedoch nicht heranziehen. Im Straßengüterverkehr kam es zu Deregulierungen, ohne daß dem eine Erosion der Renten vorangegangen wäre, und auch der Ferngesprächsbereich wurde dereguliert, bevor ein substantieller Verlust an Renten stattfand[74].

Das Modell erklärt zwar, daß Regulierungen hinfällig werden, wenn sie den Begünstigten keine Vorteile mehr bringen. Es liefert jedoch keine Erklärung dafür, in welchen Fällen es zu Deregulierungen kommt und wann statt dessen weitere Regulierungen ausgelöst werden.[75] NOLL und LEVINE halten PELTZMANs empirische Überprüfungen zum Teil nicht für überzeugend. So fuhren die Bahngesellschaften lange Zeit Verluste ein, bevor Deregulierungen ausgelöst wurden.[76]

Die Weiterentwicklungen des Regulierungsmarkt-Ansatzes von BECKER und PELTZMAN eignen sich somit nur bedingt zur Erklärung von Deregulierungen. So sind beispielsweise in der Elektrizitätswirtschaft einiger US-amerikanischer Staaten seit Jahrzehnten Ineffizienzen infolge stark überhöhter Strompreise beobachtbar, ohne daß es zu Reformen gekommen wäre.[77] Auch die europäische

---

[74] Vgl. dazu auch die Ausführungen in Abschnitt 4.2.2. Diese zeigen in frühen Deregulierungs-phasen nur eine partielle Übereinstimmung mit Peltzmans Aussagen.
[75] So Peltzman selbst zu seinem Modell, vgl. Peltzman 1989, S. 41.
[76] Vgl. Levine 1989, S. 42 ff.; Noll 1989b, S. 48 ff.
[77] White kritisiert anhand dieses Beispiels Beckers Modell, vgl. White 1996, S. 239 f.

und die US-amerikanische Regulierungspolitik im Agrarbereich ist durch Ineffizienzen und schwindende Renten gekennzeichnet. Will man diese unterschiedlichen Entwicklungen analysieren, müssen zusätzliche Aspekte in die Betrachtung einbezogen werden. Antworten liefern möglicherweise die Anreize und Handlungen von „politischen Unternehmern“ und weitere Ansätze der Neuen Institutionenökonomik, insbesondere die Betrachtung von Informationen und Agency-Beziehungen.[78] So verweist NORTH auf die Beharrungstendenzen in einmal etablierten institutionellen Arrangements, und FROHLICH/OPPENHEIMER sowie SALISBURY u. a. weisen auf die Organisationserfolge „politischer Unternehmer“ hin.[79]

4.1.3. NORTHs Theorie des institutionellen Wandels

Ziel des institutionenökonomischen Ansatzes von NORTH[80] ist die Erklärung institutionellen Wandels. In diesem Zusammenhang untersucht er auch mögliche Gründe für das Beharrungsvermögen ineffizienter Institutionen, wobei Effizienz im Sinne von Wirtschaftswachstum zu verstehen ist.

Die bestehenden – formalen und informalen – Institutionen beeinflussen die Anreize und Handlungsspielräume der Wirtschaftssubjeke. Institutionen definieren einen gesellschaftlichen Interaktionsraum, dessen Grenzen aufgrund hoher Transaktionskosten, etwa unvollständiger Informationen, über einen längeren Zeitraum nicht durchbrochen werden. Die institutionelle Struktur entwickelt sich somit pfadabhängig. Die Individuen passen sich an eine einmal bestehende institutionelle Struktur – ob effizient oder ineffizient – an. Im Laufe der Zeit kommt es zu Selbstverstärkungseffekten, die institutionellen Gegebenheiten verfestigen sich. Finden in diesem Umfeld Rent-seeking-Aktivitäten statt, kommt es im Zeitverlauf zu Lernkurveneffekten bei den Interessengruppen. Sie perfektionieren ihre Umverteilungsaktivitäten innerhalb des gegebenen institutionellen Rahmens.

---

78 So auch Levine 1989, S. 48, in seiner Kritik zu Peltzmans Modell.

79 Vgl. Frohlich/Oppenheimer 1970/71. Salisbury 1969 zeigt am Beispiel der US-amerikanischen Landwirtschaft, daß sich zahlreiche Interessengruppen nicht infolge technologischer Umwälzungen oder ökonomischer Krisen gebildet haben, sondern vielmehr aufgrund der Organisationsbemühungen „politischer Unternehmer“.

80 Vgl. zum folgenden North 1990.

Ausgangspunkt von NORTHs Analyse ist ein durch institutionelle Beschränkungen definiertes Gleichgewicht von Wirtschaft und Politik. Kommt es jedoch zu Veränderungen von Präferenzen oder der relativen Preise, sei es in Form von Änderungen der Faktorpreisverhältnisse, von Informationskosten oder der Technologie, so ändern sich die Anreize für den einzelnen Unternehmer sowohl im ökonomischen als auch im politischen Bereich. Einzelne Unternehmer bzw. Organisationen werden – soweit es ihnen lohnend erscheint – in neue gewinnträchtige Bereiche oder in Maßnahmen zur Änderung der bestehenden Regeln investieren. „Politische Unternehmer“ nehmen die Anliegen in ihr Programm auf und versuchen, institutionelle Änderungen herbeizuführen. NORTH greift nun den evolutionstheoretischen Ansatz ALCHIANs[81] auf, der besagt, daß im Laufe der Zeit ineffiziente Institutionen ausgeschaltet werden und sich allmählich effiziente Institutionen entwickeln.

Existierten Institutionen in einer Null-Transaktionskosten-Welt, so würden Veränderungen der Präferenzen und der relativen Preise unmittelbar zu Veränderungen im Institutionengefüge führen. Diese wären – vergleichbar mit dem marktlichen Wettbewerbsprozeß – effizient. Jedoch unterstützen in der Realität Lernkurveneffekte und Transaktionskosten Rent-seeking-Aktivitäten, die zu Wachstumseinbußen innerhalb des bestehenden institutionellen Gefüges führen. Die Begünstigten sind nun in der Lage, die etablierten institutionellen Arrangements beizubehalten und die Durchsetzung eines effizienteren, stärker auf Produktionsfortschritt ausgerichteten Institutionengefüges hinauszuzögern bzw. völlig zu verhindern.[82] Deregulierungen als institutionelle Änderungen werden demnach erst dann ausgelöst, wenn das politische Gewicht der Nutznießer einer institutionellen Änderung gegenüber den Beharrungstendenzen so groß ist, daß der Status quo im politischen Kontext überwunden werden kann.[83]

Die vorgestellten politökonomischen Ansätze allein sind nicht ausreichend, um das Zustandekommen von Deregulierungen zu erklären. BECKERs endogener Erklärungsansatz zeigt zwar, wie es zu Verschiebungen im politischen Kräfte-

---

[81] Vgl. Alchian 1959.
[82] Vgl. auch Eger/Nutzinger 1999, S. 29.
[83] So auch Ferguson 1979, S. 79; Noll 1991, S. 21 ff.

verhältnis kommt, er macht jedoch keine Aussagen über den Zeitpunkt, wann Deregulierungen tatsächlich ausgelöst werden. Und auch PELTZMANs Modell läßt keine Mustervorhersagen darüber zu, wann Deregulierungen nun wirklich zustande kommen. Insbesondere in Hinblick auf die von NORTH angesprochene Tendenz zur Beibehaltung des Status quo wird deutlich, daß weitere – insbesondere externe – Faktoren in die Betrachtung von Deregulierungsprozessen einbezogen werden müssen. Im nächsten Kapitel erfolgt der Versuch einer Systematisierung von Faktoren, deren Vorhandensein zu Veränderungen im politischen Kräfteverhältnis führt, so daß Deregulierungen tatsächlich ausgelöst werden.

4.2. Determinanten von Deregulierungsprozessen

4.2.1. Notwendige und hinreichende Voraussetzungen für Deregulierungen

Ineffizienzen bzw. Krisensituationen infolge von **„Staatsversagen“** sind unter normativen Gesichtspunkten eine **notwendige Voraussetzung** für Deregulierungen. Staatliche Eingriffe in den Markt-Wettbewerbs-Prozeß erfolgen in der Regel mit der Begründung, Ineffizienzen aufgrund eines behaupteten Markt- und/oder Wettbewerbsversagens zu verringern bzw. zu beseitigen. Tatsächlich tritt an deren Stelle aber oft sogenanntes „Staatsversagen“ infolge ungerechtfertigter ordnungspolitischer Ausnahmeregelungen. Im Laufe der Zeit wurde deutlich, daß weniger die Märkte, für die Sonderregelungen eingeführt wurden, versagten, sondern vielmehr das inflexible Regulierungssystem selbst.

Die hierdurch hervorgerufenen Ineffizienzen nehmen vielfältige Ausprägungen an: So verzögern sektorspezifische Begünstigungen die Anpassung unternehmerischer Aktionsparameter an gesamtwirtschaftliche Datenänderungen, der technische Fortschritt wird gehemmt, und es kann zu spürbar überhöhten Verbraucherpreisen oder überhöhten Qualitätsstandards – gemessen an den Konsumentenpräferenzen – kommen. Ferner behindern eine zu hohe Staatsquote und eine übermäßige Staatsverschuldung die freie Entfaltung privater Unternehmen im Markt und führen somit indirekt zu gesamtwirtschaftlichen

Wachstumseinbußen. Diese Aspekte begründen grundsätzlich einen **Anpassungsbedarf ineffizienter Systeme**.

Doch führt allein das Vorhandensein von Ineffizienzen zu Deregulierungen? Wäre dies der Fall, hätten sie in vielen Fällen schon bedeutend früher erfolgen müssen. Hier wird davon ausgegangen, daß Deregulierungen zusätzlich eines bzw. mehrerer **auslösender Momente** im Sinne einer **hinreichenden Bedingung** bedürfen. Deregulierungsprozesse werden in aller Regel durch **externe Faktoren** ausgelöst bzw. begünstigt, beispielsweise wenn technologische oder ökonomische Umstände die Verteilung politischer Renten beeinflussen und/oder wenn politische Faktoren auf das Kräfteverhältnis zwischen Interessengruppen einwirken.

Diese Faktoren bilden ein breites Spektrum. So zeigen die Beispiele Neuseeland und Großbritannien, daß ordnungspolitische Reformen erst in Verbindung mit einer ausgeprägten Finanzkrise der öffentlichen Hand realisierbar waren, jedoch nicht in der langanhaltenden, bereits durch zahlreiche Ineffizienzen geprägten Periode zuvor. Die US-amerikanischen Eisenbahnen wurden trotz jahrzehntelanger Ineffizienzen erst dereguliert, als in den späten siebziger Jahren mehrere Eisenbahngesellschaften Bankrott anmelden mußten.[84] Im Energiesektor der Vereinigten Staaten kam es infolge neuer Kraftwerkstechnologien und der Ölpreiskrisen zu Liberalisierungen.[85] Auch im Luftverkehr und im Telekommunikationsbereich wurden Reformen durch technologischen Fortschritt in Gang gesetzt. Ferner führt die zunehmende Globalisierung ebenso wie die europäische Integration zu Liberalisierungen in vielen Bereichen. Schließlich begünstigen die Erfolge bereits stattgefundener Deregulierungen die Reformbemühungen in weiteren Sektoren oder Ländern.

Beim Auftreten solcher externen Faktoren wird der Anpassungsbedarf akut. In dieser Situation lassen sich im Rahmen einer politökonomischen Betrachtung Interessengruppen ausmachen, die auf Deregulierungen dringen. Zusätzlich bedarf es engagierter „politischer Unternehmer“, die mit institutionellen Änderungen

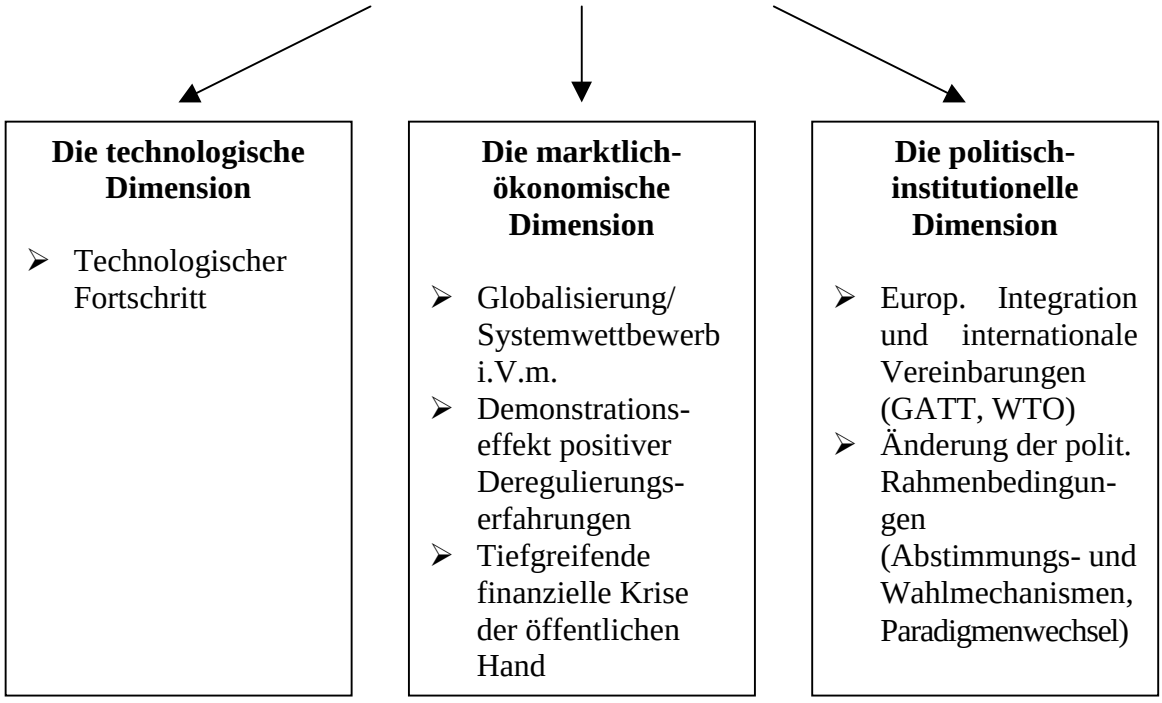
---

[84] Vgl. Keeler 1984, S. 110.
[85] Näheres dazu bei White 1996.

reagieren. Hier sei an den „Thatcherismus“ in Großbritannien oder „Reagonomics“ in den USA erinnert.

Die folgende Abbildung enthält eine Übersicht über die wichtigsten Einflußfaktoren von Deregulierungen. Diese werden in den folgenden Abschnitten im einzelnen dargestellt. Dabei stehen die Determinanten technologischer Fortschritt, der zunehmende Druck der Globalisierung und die europäische Integration im Vordergrund der Betrachtung.

Abb. 2: DETERMINANTEN VON DEREGULIERUNGEN



4.2.2. Technologische Faktoren

4.2.2.1. Technologische Neuerungen und Deregulierungen (dargestellt am Beispiel der Deregulierung des US-amerikanischen Ferngesprächsbereichs)

Neue Technologien sind häufig Auslöser für wirtschaftspolitische Reformen. Sie ermöglichen Wettbewerb in Wirtschaftsbereichen, die traditionell als natürliche Monopole angesehen wurden, etwa in den sogenannten Netzsektoren. Innovative, kostengünstigere Produkte oder Verfahren führen hier zum Aufbrechen tradierter Monopole und monopolistisch geprägter Bereiche. Darüber hinaus eröffnen sie neue Verwendungsmöglichkeiten bzw. weiten bereits vorhandene Anwendungen aus.

Beispielhaft für diesen Prozeß sind die Telekommunikationsmärkte: Mit funk- und satellitenbasierten Systemen entstanden Alternativen zu den herkömmlichen terrestrischen Technologien, die den Nutzern sowohl neue Anwendungsmöglichkeiten eröffneten als auch den Substitutionswettbewerb verschärften. Darüber hinaus führten technische Neuerungen im Festnetz, etwa Breitbandkabeltechnologien und digitale Übertragungsmechanismen, zu neuen, vielfältigen Angeboten und damit zu einem starken Nachfrageanstieg auch nach kabelgebundenen Telekommunikationsleistungen.[86]

Im politökonomischen Kontext resultiert aus Innovationen ein technisch-ökonomisch bedingter Veränderungsdruck. Infolge der technologischen Entwicklung treten neue Anbieter auf, die etablierte Marktpositionen angreifen. Große industrielle Nachfrager von Telekommunikationsleistungen als Vorreiter sowie – später – auch breite Konsumentenmassen drängen darauf, die Vorteile kostengünstigerer Technologien und die neuen Anwendungsmöglichkeiten in Anspruch nehmen zu können. Und auch die – bisher weltweit als staatliche Monopole organisierten – etablierten Anbieter drängen auf Reformen, etwa wenn sie sich durch die bestehenden Marktordnungen von neuen, profitträchtigen

[86] Einen Überblick über technologische Entwicklungen im Telekommunikationsbereich bietet etwa Ware 1998, S. 65 ff.

Bereichen (etwa von Informationstechnologien) ausgeschlossen sehen. Im folgenden soll am Beispiel der US-amerikanischen Telekommunikationsbranche erläutert werden, wie neue Technologien zu Deregulierungen im zwischenstaatlichen Ferngesprächsbereich geführt haben.[87]

Ursprünglich waren sowohl der zwischenstaatliche Ferngesprächssektor als auch der innerstaatliche Fern- und Nahgesprächsbereich sowie der Markt für Endgeräte überwiegend in der Hand von American Telephone and Telegraph (AT&T). Das vertikal integrierte private Telefonmonopol unterlag staatlichem Wettbewerbsschutz. Als Gegenleistung hatte sich AT&T verpflichtet, Universaldienstleistungen zu erbringen und sich ausschließlich im Bereich Telekommunikationsleistungen geschäftlich zu betätigen. Die Kontrolle über Marktzutritt und Preise erfolgte auf bundesstaatlicher Ebene durch die Federal Communications Commission (FCC) und in den Einzelstaaten durch Regulierungsbehörden. Überhöhte Preise im Ferngesprächsbereich und für geschäftliche Anschlüsse dienten zur Quersubventionierung von Verlusten im Nahgesprächsbereich.[88]

Mit den seit dem zweiten Weltkrieg weiterentwickelten Informations- und Telekommunikationstechnologien entstanden in den sechziger Jahren kostengünstigere Alternativen zu den kabelgebundenen Technologien von AT&T. In Verbindung mit überhöhten Preisen im Ferngesprächsbereich führten diese dazu, daß in zahlreichen Großunternehmen eigene interne Kommunikationssysteme an die Stelle des öffentlichen Telefonverkehrs traten. Die „Above 890“-Entscheidung 1959 markierte einen ersten Wendepunkt in der Regulierungspolitik der FCC. Fortan durften private Großkunden eigene Kurzwellennetze aufbauen, jedoch vorerst nur für den unternehmensinternen Verkehr. 1969 erhielt Microwave Communications Inc. (MCI) – nach jahrelangen Verhandlungen mit der FCC und AT&T[89] – als erster privater Fernnetzanbieter die Erlaubnis, zwischenstaatliche Ferngespräche für Unternehmen anzubieten.

---

[87] Bis zum Telecommunications Act 1996 wurde lediglich der zwischenstaatliche Ferngesprächsbereich liberalisiert. In vielen Bundesstaaten war im lokalen und regionalen Telefonverkehr bis dahin noch kein Wettbewerb zugelassen. Vgl. Knieps 1999, S. 10.

[88] Weitere Informationen dazu bei Waverman 1975.

[89] Vgl. dazu etwa Weinkopf 1994, S. 14.

Doch der anschließende Versuch MCI's, Zugang zu den lokalen Netzen von AT&T zu erhalten, um Ferngespräche auch für die Öffentlichkeit anzubieten zu können, scheiterte. Die FCC versuchte, ihre begonnene Deregulierungspolitik im Netzbereich zu stoppen bzw. rückgängig zu machen, als deren Auswirkungen auf die Tarifstruktur und die schwindenden Möglichkeiten von Quersubventionierungen deutlich wurden. Sie verweigerte MCI die Erlaubnis mit dem Verweis auf die monopolistische Netzstruktur im öffentlichen Telefonverkehr.[90]

Zu Beginn der siebziger Jahre häuften sich Klagen von Konkurrenten (darunter auch von MCI) beim Department of Justice[91] über wettbewerbsfeindliche Praktiken von AT&T, sowohl im Endgerätebereich als auch im Ferngesprächsbereich. 1978 wurde die Entscheidung der FCC, MCI den Zugang zu lokalen Netzen von AT&T zu verweigern, gerichtlich aufgehoben.[92] Darüber hinaus leitete die Regierung ein Antitrustverfahren gegen AT&T ein, in deren Folge das Unternehmen in einen Nahgesprächsbereich, einen Ferngesprächsbereich und einen Endgerätebereich aufgespalten werden sollte.[93]

In den folgenden fünf Jahren unternahm AT&T eine Lobbying-Kampagne, um den Kongreß zu einem Gesetz zu bewegen, das seine Privilegien wieder festschrieb. Sie führte jedoch zunächst zu keiner Entscheidung des Kongresses. Erst mit dem Regierungswechsel 1981 kam Bewegung in den Fall. Mit dem Amtsantritt der Reagan-Regierung erfolgte eine völlige Neuorientierung in der Antitrustpolitik. Bis dahin galt die US-amerikanische Wettbewerbspolitik als sehr streng. Unter dem Einfluß der Chicago School traten einzelwirtschaftliche Effizienzüberlegungen gegenüber der bisherigen Betrachtung des Wettbewerbs als Kontroll- und Steuerungsmechanismus in den Vordergrund. Die Regierung vertrat fortan eine positivere Einstellung gegenüber Großunternehmen. Zugleich sollten staatliche Eingriffe in den Wettbewerbsprozeß verringert bzw. eliminiert

---

90 Execunet-I und -II-Entscheidungen 1974 und 1976, vgl. Weingast 1994, S. 13 ff.

91 In den USA sind zwei Behörden für die Durchsetzung der Antitrustgesetze zuständig: die Antitrust Division beim Department of Justice und die Federal Trade Commission (FTC) als unabhängige Kommission. Die Antitrust Division ist als eine Art Antitrust-Staatsanwaltschaft anzusehen und die Befugnisse der FTC ähneln denen des Bundeskartellamtes, vgl. Schmidt 1999, S. 254 f.

92 Execunet-III-Entscheidung, vgl. Weingast 1994, S. 13 ff.

93 Vgl. Noll 1991, S. 39.

werden. Grundsätzlich vertrat die Reagan-Regierung nun eine ablehnende Haltung gegenüber der Zerschlagung des AT&T-Monopols.

Doch der mit der Untersuchung des Falles beauftragte Beamte der Antitrustabteilung, William Baxter, sah dies anders. Seiner Meinung nach war die Zerschlagung von AT&T ein Weg, den Telekommunikationsbereich zu deregulieren und somit wettbewerblich zu gestalten. Er brachte den Fall innerhalb weniger Monate zum Abschluß, AT&T wurde aufgespalten. In der Folge verlor AT&T seine dominante Stellung sowohl im Ferngesprächsbereich, in dem es noch in der ersten Reformperiode einen Marktanteil von 90 % innehatte, als auch im Endgerätebereich (bislang über 80 % Marktanteil). Darüber hinaus wurde der Nahgesprächsbereich auf sieben unabhängige Telefonunternehmen aufgeteilt.[94] Die Aufspaltung war der bedeutendste Schritt der Liberalisierung der US-amerikanischen Telekommunikationsindustrie.

4.2.2.2. Politökonomische Analyse

Zusammenfassend lassen sich mehrere Determinanten festhalten, die zur Deregulierung des US-amerikanischen Telekommunikationsmonopols geführt haben. Zunächst führte die Subventionspraktik der FCC zu enormen **allokativen Ineffizienzen**. Somit bestand **grundsätzlich Deregulierungsbedarf**. Die rasante **technische Entwicklung** führte zur Aufbrechung der natürlichen Monopoleigenschaft im (bis in die siebziger Jahre als natürliches Monopol angesehenen) Kommunikationsbereich.

Die anfängliche Entscheidung der FCC, eine graduelle Liberalisierung zuzulassen, erklärt KNIEPS mit der Zweiteilung des Regulierungssystems in staatliche und zwischenstaatliche Belange. Zielgruppe der FCC sind die Fernverkehrskunden, vor allem die großen geschäftlichen Ferngesprächskunden.[95] Frühe Liberalisierungsschritte zu ihren Gunsten machten die späteren radikalen Deregulierungen erst möglich. Denn zunächst waren konkurrierende und auf verwandten Märkten agierende Unternehmen, deren Angestellte und Aktienbesitzer sowie große

[94] Vgl. Noll 1991, S. 40 f.
[95] Vgl. Knieps 1985, S. 78 ff.

Nachfrager noch schlecht oder gar nicht organisiert, sie hatten fast kein politisches Gewicht.

Der spätere Versuch der FCC, AT&T vor weiterem Wettbewerb zu schützen, wurde zehn Jahre danach durch die Entscheidung der Antitrust Division, MCI den Zugang zu lokalen Netzen von AT&T zu gewähren, aufgehoben. Nach dieser Entscheidung übte AT&T starken politischen Druck auf den Kongreß aus. Dieser war jedoch unfähig, eine Entscheidung herbeizuführen, da mittlerweile auch auf der anderen Seite starke organisierte Interessen vertreten waren: So bildeten AT&T und andere lokale Telekommunikationsunternehmen mit der Regulierungskommission FCC[96] eine starke Koalition, die gegen Deregulierungen opponierten. Dagegen kämpften Computer-, Mikroelektronik- und Telekommunikationsgerätehersteller (IBM, Hewlett-Packard, Motorola) sowie große Unternehmen, die Telekommunikationsleistungen nachfragen, für weitere Deregulierungen. Hier standen sich annähernd gleich starke Interessenkoalitionen gegenüber, von denen weder die eine noch die andere ihre Ziele durchsetzen konnten.

Die zunehmende Zahl an Konkurrenten führte dazu, daß die Möglichkeiten von AT&T, Quersubventionierungen vorzunehmen, immer stärker schwanden. Dazu kam, daß das rapide Nachfragewachstum an Telekommunikationsleistungen – auch auf ehemals unrentablen Strecken – zu einem abnehmenden Subventionsbedarf führte.[97] Das ursprüngliche Regulierungsziel – Quersubventionierung unwirtschaftlicher Strecken mit Hilfe überhöhter Ferngesprächspreise – war verlorengegangen. Parallel dazu wurden die Vorteile von Wettbewerb im Ferngesprächsbereich – sinkende Ferngesprächspreise – auch für die Allgemeinheit sichtbar. In dieser Situation löste ein **„missionarischer Bürokrat“**[98] in der Antitrustabteilung, Baxter, weitere Reformen aus. Er beendete die zum Stillstand gelangte Situation im Kongreß und zerschlug das Monopol, ohne durch den starken Widerstand von AT&T aufgehalten zu werden.

---

[96] Die Haltung der FCC schlug jedoch völlig um, als sie die Unumkehrbarkeit der begonnenen Liberalisierungsprozesse erkannte. So auch Vogelsang 1996, S. 149.

[97] Vgl. Keeler 1984, S. 118 f.

[98] Noll 1991, S. 40.

Ähnliche Prozesse sind etwa auf den US-amerikanischen Strommärkten durch neue Kraftwerkstechnologien und im Bahnbereich durch die Konkurrenz des Straßengüterverkehrs beobachtbar. Auch hier führte die mit technologischem Fortschritt aufkommende Substitutionskonkurrenz dazu, daß Newcomer und industrielle Nachfrager politische Entscheidungsträger zu Deregulierungen bewegen konnten. Doch nicht in jedem Fall führt technologischer Fortschritt zu Liberalisierungen. So hat Frankreich im Gegenteil den Gerätehersteller auf dem Telekommunikationsmarkt zunächst verstaatlicht und betrieb eine verstärkte Zentralisierungspolitik.[99]

Warum also führte technologischer Fortschritt in den USA nun gerade zu Deregulierungen und nicht zu weiteren Regulierungen? Hinzu trat ein fundamentaler **Wandel im politischen System** zu Beginn der Deregulierungsära. Der Oberste Gerichtshof änderte die Wahlmethoden sowohl für die Bundesstaaten als auch für das Repräsentantenhaus, in deren Folge ländliche Gegenden ihr politisches Übergewicht verloren. Die politische Unterstützung für die Quersubventionierungspraxis der FCC sank mit der abnehmenden politischen Repräsentanz ländlicher Interessen. Somit war die Opposition gegen Deregulierungen in den siebziger Jahren merklich geringer als noch zehn Jahre zuvor.[100]

4.2.3. Ökonomische Faktoren

4.2.3.1. Globalisierung und Systemwettbewerb

Die internationale Verflechtung der Güter- und Faktormärkte ist in den vergangenen Jahrzehnten stark vorangeschritten. Dazu kommen die sogenannte Globalisierung von Unternehmen, etwa durch Direktinvestitionen, und die Ausweitung von Integrationsräumen. So sind seit einiger Zeit auch die mittel- und osteuropäischen Länder in die internationale Arbeitsteilung integriert.[101]

Ursache dieser Entwicklung sind zum einen die durch technologischen Fortschritt gesunkenen Informations-, Kommunikations- und Transportkosten, die die

---

[99] Vgl. Noll 1991, S. 48. Zur späteren Liberalisierungspolitik in Frankreich siehe etwa Blaise 1999.

[100] Vgl. Noll 1991, S. 41 f.

internationale Handelbarkeit, insbesondere von Dienstleistungen, gefördert haben. Zum anderen ist die fortschreitende Beseitigung politischer Handels- und Investitionshemmnisse zu nennen. Diese erhielt zum einen auf europäischer Ebene durch die fortschreitende Integration und zum anderen international durch den Abschluß der Uruguay-Runde 1993 und der 1994 folgenden Einrichtung einer neuen Welthandelsorganisation (WTO) mit einem Allgemeinen Abkommen über den Warenhandel (GATT) und den Dienstleistungshandel (GATS) neue Anschübe.[102]

Nationale Märkte sind heute stärker denn je dem internationalen Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Dies betrifft nicht nur die Märkte für Waren und Dienstleistungen. Ergänzend zum Wettbewerb im Markt konkurrieren die Anbieter institutioneller Arrangements um mobile Produktionsfaktoren. Der internationale Standortwettbewerb hat eine neue Dimension erhalten. Im sogenannten System-, Ordnungs- oder auch institutionellen Wettbewerb[103] wird mit den Rahmenbedingungen an Produktionsstandorten um Kapital, technisches Wissen und hochqualifizierte Arbeitskräfte geworben.[104]

Zentraler Wettbewerbsparameter ist das jeweilige institutionelle Arrangement. So wird mit den immobilen Standortfaktoren um mobile Produktionsfaktoren geworben.[105] Ordnungspolitische Spielregeln, das polit-ökonomische Umfeld, die individuellen Handlungsspielräume der Unternehmen und die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors sind für die Attraktivität eines Produktionsstandortes von großer Bedeutung. Insbesondere gesicherte Eigentumsrechte, eine geringe Steuerlast und eine leistungsfähige Infrastruktur sowie ein minimales Ausmaß staatlicher Regulierungen beeinflussen die Investitionsentscheidungen von Unternehmen positiv.[106]

---

[101] Vgl. dazu etwa Härtel/Jungnickel 1996.
[102] Vgl. etwa Bender 1998, S. 246; Knorr 1998, S. 238; Monopolkommission 1998, S. 1; Mrusek 1998, S. 15.
[103] Vgl. etwa Kerber 1998, S. 328.
[104] Vgl. Monopolkommission 1998, S. 1. Im globalen Wettbewerb spielen Direktinvestitionen die bedeutsamste Rolle, in Grenzregionen wird außerdem um Konsumenten konkurriert, vgl. Seliger 1998, S. 263.
[105] Vgl. etwa Siebert/Koop 1993, S. 2; siehe auch Giersch 1989a.
[106] Vgl. Straubhaar 1996, S. 224.

4.2.3.2. Politökonomische Analyse

Systemwettbewerb ist als Verknüpfung von ökonomischem und politischem Wettbewerb anzusehen.[107] Er findet jedoch nicht zwischen Standorten statt, sondern zwischen Individuen, hier den Mitgliedern nationaler Regierungen als den Anbietern von Institutionen.

Die Nachfrager nach Institutionen (hier vorrangig Unternehmer) nutzen die Arbitrage aus den unterschiedlichen institutionellen Arrangements, um ökonomische Vorteile zu erzielen. Produzenten suchen nach gewinnmaximierenden Unternehmensstandorten. Durch die gesunkenen Kosten der Raumüberwindung eröffnen sich neue Chancen, belastenden Steuern und Regulierungen durch Abwanderung zu entgehen oder durch Zuwanderung vorteilhafte Standortbedingungen zu gewinnen.[108]

Als Übertragungsmechanismen zwischen ökonomischem und politischem Bereich dienen nach HIRSCHMAN die Abwanderung von Produktionsfaktoren (Exit) sowie deren Androhung (Voice).[109] Die Abwanderung mobiler Ressourcen führt bei den Politikern als Anbietern institutioneller Arrangements zu budgetären Effekten, die sich zunächst durch einen Verlust finanzpolitischer Spielräume äußern (z.B. Verminderung der Steuereinnahmen). Infolgedessen vermindern sich die Möglichkeiten der Regierung, wahlwirksame Ausgaben zu tätigen. Politiker werden das institutionelle Angebot jedoch erst an die Präferenzen der Wähler anpassen, wenn Wanderungsbewegungen Stimmenverluste bei den nächsten Wahlen erwarten lassen (Wandlung von Exit in Voice)[110]. Die durch sinkende Mobilitätskosten verbesserte Möglichkeit mobiler Produktionsfaktoren, die Exit-Option wahrzunehmen, führt zur Steigerung ihres Drohpotentials und erhöht somit die Wirksamkeit der Voice-Option. Je geringer die Kosten der Abwanderung sind, desto glaubwürdiger ist bereits die Drohung abzuwandern.

---

[107] Vgl. etwa Streit 1996, S. 12.
[108] Vgl. Streit 1996. Der Ansatz geht zurück auf Tiebout 1956.
[109] Zu den Einzelheiten vgl. Hirschman 1970.
[110] Vgl. Mussler/Wohlgemuth 1994, S. 8.

Der politische Druck ergibt sich nicht aus der Organisierbarkeit der Gruppe, sondern er resultiert aus dem Drohpotential mobiler Interessen. Diese bilden – aufgrund des starken Drohpotentials – eine politisch besonders durchsetzungsfähige Gruppe, die jedoch nicht auf die Generierung neuer Renten aus ist, sondern auf eine Verbesserung der Standortbedingungen und damit auch auf die Freistellung von wettbewerbsbeschränkenden Regulierungen dringt.[111]

Um ihre Wiederwahl zu sichern, sind die nationalen Regierungen gezwungen, das institutionelle Angebot attraktiver zu gestalten. Die Standortbedingungen werden stärker an die Präferenzen der Bürger und Unternehmen angepaßt. Der Systemwettbewerb übt auf diese Weise Kontrolle über die Handlungsspielräume des Staates aus. Eine übermäßige Ausdehnung des öffentlichen Sektors wird verhindert bzw. eingeschränkt. Gleichzeitig suchen Politiker nach überlegenen, international konkurrenzfähigen institutionellen Arrangements, um politische Monopolrenten zu erzielen. Dabei kommt es zur Entdeckung neuer, effizienter institutioneller Lösungen. So zählen Deregulierungen zu den wichtigsten Aktionsparametern im Systemwettbewerb. Sie induzieren eine Zunahme an Direktinvestitionen und verstärken die Konkurrenz in liberalisierten Sektoren. Und auch die Erfolge bereits stattgefundener Reformen in anderen Ländern regen zur Imitation an.[112] Demnach wirkt Systemwettbewerb – analog zum Wettbewerb auf Märkten – als Kontroll- und Entdeckungsverfahren im politischen Bereich.[113]

Als Handlungsanreiz ist bereits eine gewisse Anzahl mobiler Produktionsfaktoren ausreichend.[114] In Anlehnung an das Medianwählermodell von DOWNS, dessen Aussage zufolge die Politiker bzw. die Parteien um den Medianwähler – nicht um die Mehrheit der Wähler – im Wettbewerb stehen, werben die Regierungen von Standorten lediglich um „marginale“ wirtschaftliche Aktivitäten. So konkurrieren die Regierungen um mobile „marginale“ Produktionsfaktoren, die positive externe

---

[111] Vgl. Scharpf 1997, S. 12.

[112] Heaver 1991, S. 95, stellt die positiven Einflüsse US-amerikanischer Deregulierungen im Verkehrsbereich auf kanadische Deregulierungsprozesse heraus.

[113] Vgl. etwa Streit/Mussler 1995, S. 76 ff.; Streit 1996, S. 13 f.; Monopolkommission 1998, S. 6 ff.

[114] Vgl. Sinn 1995, S. 240.

Effekte auf standortgebundene (immobile) Produktionsfaktoren bzw. das staatliche Haushaltsbudget erwarten lassen.[115]

Globalisierung und Systemwettbewerb müssen jedoch nicht zwingend zu verbesserten Standortbedingungen und Deregulierungen führen. In diesem Zusammenhang sei auf Informationsprobleme (Wird Exit von den Politikern als institutionelle Arbitrage interpretiert?) und Mobilitätshindernisse hingewiesen. Darüber hinaus existieren Standortfaktoren, die politisch nicht beeinflußbar sind. Ferner sei auf die spezifischen Unvollkommenheiten des politischen Wettbewerbs verwiesen. Beispielhaft seien hier die rationale Ignoranz der Wähler, Principal-agent-Probleme, Rent-seeking-Aktivitäten von Interessengruppen und das Beharrungsvermögen einmal etablierter institutioneller Arrangements genannt, die eine „perfekte Regulierungsarbitrage“ verhindern können.[116]

In einer Rent-seeking-society besteht demzufolge die Gefahr, daß Politiker auf den Globalisierungsdruck mit „Ausweichmanövern“[117], wie protektionistischen Maßnahmen, oberflächlichen Symptomkorrekturen und einer Verlagerung von Umverteilungsaktivitäten auf supranationale Ebenen, etwa die EU,[118] oder mit entsprechenden Harmonisierungsbestrebungen reagieren.[119]

Systemwettbewerb kann seine positiven Effekte demnach nur entfalten, wenn eine geeignete Rahmenordnung geschaffen wird. Diese soll Wettbewerbselemente im politischen Bereich fördern und den Wettbewerb mit Standortbedingungen, die der Verringerung des Wettbewerbsdrucks auf Unternehmen dienen – etwa Subventionen, protektionistische Maßnahmen und künstliche Mobilitätshindernisse –, verhindern.[120] Hier ist auch die beratende Funktion der Wissenschaft gefragt. Wissenschaftliche Politikberatung kann dazu beitragen, politische Ausweich-

---

[115] Vgl. Straubhaar 1996, S. 229.
[116] Vgl. etwa Kronberger Kreis 1998, S. 40; Theurl 1999, S. 42.
[117] Hannowsky/Renner 1998, S. 109 ff., sprechen in diesem Zusammenhang auch von Behinderungswettbewerb. Dieser steht im Gegensatz zum Leistungswettbewerb, der Verbesserungen der Standortqualität durch institutionelle Neuerungen, Deregulierungen und den Ausbau der öffentlichen Infrastruktur umfaßt. Siehe dazu auch Strecker 1999, S. 6 f.
[118] Vgl. Sinn 1994, S. 171; Gerken 1995, S. 21.
[119] Vgl. etwa Nowotny 1997; Weck-Hannemann 1997, S. 17.
[120] Vgl. Strecker 1999, S. 6 f.

manöver zu identifizieren, negative Konsequenzen aufzuzeigen und entsprechende Gegenmaßnahmen einzuleiten.[121]

4.2.4. Politische Faktoren

4.2.4.1. Europäische Integration und Deregulierungen

Der europäische Integrationsprozeß beeinflußt bereits seit fünf Jahrzehnten die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU). Ursprünglich führten vor allem sicherheitspolitische Erwägungen 1952 zur Gründung der Montanunion. Doch mit den Römischen Verträgen von 1957 wurde das Ziel der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) auf die Verwirklichung und Sicherung eines gemeinsamen, wettbewerbsorientierten Binnenmarktes mit freier Mobilität für alle Waren, Dienstleistungen, Arbeitskräfte und Kapital – den „vier Freiheiten“ – festgeschrieben.

Damals setzte sich trotz der bei den Verhandlungen stark vertretenen sozialistisch-interventionistisch gesinnten Regierungen eine wirtschaftsliberale Grundorientierung durch. Diese Entscheidung „war die Konsequenz einer Vorsicht gegenüber nationalen Interventionen der anderen Länder“[122]. Als Absicherung gegen wirtschaftspolitischen Interventionismus anderer Mitgliedsländer sollte deren Handlungsspielraum streng begrenzt werden.

Um den gemeinsamen Markt zu schaffen, wurden nationale Marktordnungen harmonisiert oder aufgehoben und durch eine einheitliche europäische Ordnung ersetzt. In den folgenden Jahrzehnten kam es zu zahlreichen Kompetenzverlagerungen auf die supranationale Ebene und zu einem weitreichenden Abbau zwischenstaatlicher Wettbewerbsbeschränkungen. Mit dem Binnenmarktprogramm erfuhr dieser Prozeß Ende der achtziger Jahre einen besonders starken Impuls.

Das Binnenmarktprogramm führte zu Liberalisierungen in ehemals hoch regulierten und zum Teil von staatlichen Monopolen geprägten Branchen wie dem

---

[121] Vgl. Pies 1995; Theurl 1999, S. 44.
[122] Müller-Armack, 1966, S. 405

Verkehrswesen, den Märkten für Finanzdienstleistungen, den Post- und Telekommunikationsdiensten oder der Energiewirtschaft. Deregulierungen, die bislang auf nationalstaatlicher Ebene aus politischen Gründen nicht durchsetzbar waren, wurden durch die Europäische Kommission auf den Weg gebracht.

Doch nicht nur der Wettbewerb auf Gütermärkten wurde – zunächst grenzüberschreitend – forciert. Der Binnenmarkt stellte die Leistungsfähigkeit nationaler Regulierungssysteme auf den Prüfstand. Mit den vier Freiheiten sanken die Mobilitätsbarrieren für mobile Produktionsfaktoren, insbesondere für Kapital und hochqualifizierte Arbeitskräfte. Dadurch eröffneten sich neue Exit-Optionen. Die politischen Kosten interventionistischer, wettbewerbsfeindlicher Regulierungen stiegen. Hierdurch wurde die Konkurrenz staatlicher Regulierungssysteme angeregt, in deren Folge es zu Deregulierungen auch innerhalb der Mitgliedstaaten kam.

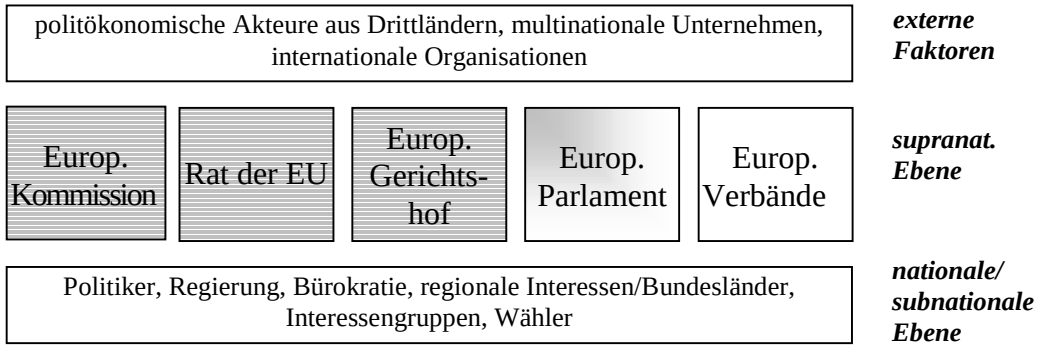
Als ökonomische Ergebnisse des Binnenmarktprogramms lassen sich sowohl direkte Deregulierungseffekte infolge der Marktöffnung als auch indirekte Liberalisierungserfolge aufgrund der verschärften Standortkonkurrenz konstatieren. Doch aus welchen Gründen können die politischen Entscheidungsträger auf europäischer Ebene nun Deregulierungen auslösen, zu denen die nationalen Politiker nicht ohne weiteres in der Lage sind? Dazu müssen zunächst die Motive und Handlungen der politischen Akteure auf supranationaler Ebene untersucht werden.

4.2.4.2. Politökonomische Analyse

Der politische Prozeß ist auf Gemeinschaftsebene wesentlich komplexer und undurchsichtiger als auf der Ebene der einzelnen Nationalstaaten. Eine umfassende Würdigung muß nicht nur die Handlungen der Akteure auf supranationaler Ebene einbeziehen, sondern zusätzlich die Einflüsse nationaler und subnationaler Akteure.[123] Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Akteure im politischen System der Gemeinschaft.

[123] Für eine überblickartige Darstellung vgl. etwa Schumann 1994, S. 74 ff.

Abb. 3: Das politische System der EU



4.2.4.2.1. Die Europäische Kommission

Die Kommission ist die Exekutive der EU. Insbesondere im Zusammenhang mit dem Binnenmarktprogramm nimmt sie auch legislative Aufgaben wahr.[124] Bei eingehender Betrachtung läßt sich die Kommission jedoch nicht als Bürokratie charakterisieren, deren Verhalten mit einfachen Modellen der Budget-maximierung erklärbar ist. Ihre Angestellten auf den unteren Verwaltungsebenen handeln zwar als Bürokraten im Sinne der NPÖ. Auf den oberen Verwaltungsebenen dagegen agieren sogenannte „politische Beamte".

Die Mitglieder der Kommission selbst werden für einen begrenzten Zeitraum berufen und sind – anders als Ministerialbeamte in den Nationalstaaten – einer politischen Aufgabe, der Integration, verpflichtet.[125] Auch die „politischen Beamten" handeln eigennutzorientiert. Zur Rechtfertigung ihres integrations-politischen Führungsanspruchs[126] und zur Verbesserung ihrer späteren persönlichen Karrierechancen im Heimatland[127] wollen sie Ergebnisse in Form von Integrationsfortschritten vorweisen. Diese Aufgabe kann sowohl durch

---

[124] Näheres dazu etwa bei Bach 1994, S. 117.

[125] Das Vorantreiben der Integration als politische Aufgabe drängt sogar die natürliche Verbundenheit der Kommissionsmitglieder mit dem jeweiligen Herkunftsland in den Hintergrund, vgl. etwa Nienhaus 1996, S. 127 f.; Donat 1998, S. 7. Gegenteilig argumentiert Mussler 1998.

[126] Vgl. Nienhaus 1996, S. 126.

[127] Vaubel 1991, S. 306, zeigt dies am Beispiel des Delors-Berichts: Jaques Delors wurde 1984 Kommissionspräsident. Seine maximal mögliche Amtszeit endete 1992. Er wußte, daß er 1993 in die politische Arena Frankreichs zurückkehren würde. Für eine Fortsetzung seiner politischen Karriere in Frankreich mußte er Erfolge bei der europäischen Integration vorweisen (und dabei französische Interessen vertreten).

interventionistische Regulierungen als auch durch eine Liberalisierungspolitik erfüllt werden. Verschiedene Gründe sprechen dafür, daß die Kommission ihr Ziel eher durch eine Liberalisierungspolitik zu erreichen versucht:

Zum einen lassen sich Integrationsfortschritte meist leichter und öffentlichkeitswirksamer über ordnungspolitische Reformen erreichen als über eine Verlagerung von Regulierungskompetenzen auf die europäische Ebene. Derartige Kompetenzverlagerungen würden wahrscheinlich auf Widerstand im Ministerrat stoßen. Deregulierungskonzepte sind als Integrationsstrategie im Rat eher konsensfähig als die Verlagerung von Regulierungskompetenzen. [128]

Den Kommissionsmitgliedern steht darüber hinaus bei ihren Liberalisierungsbemühungen weniger Widerstand von Interessengruppen entgegen als nationalen Politikern. Sie verfügen über eine vergleichsweise größere politische Unabhängigkeit. So wird die Kommission nicht vom Volk gewählt. Weder Wähler noch Interessengruppen verfügen über wirksame Sanktionsinstrumente in Form von Stimmen oder finanziellen Unterstützungen.[129] Der Einfluß von Interessengruppen beschränkt sich eher auf Informationen und sachliche Argumentationen, da nicht, wie auf nationaler Ebene, mit ökonomischen Sanktionen und politischem Druck operiert werden kann. Sachargumente der Wissenschaft, beispielsweise die Feststellung, daß staatliche Regulierungen oft nicht die Lösung, sondern die Ursache ökonomischer Ineffizienzen sind, können demnach von der Kommission eher als von nationalen Bürokraten und Politikern in politische Reformvorschläge transformiert werden.

Zudem sind Liberalisierungen für die Kommission im allgemeinen nicht mit einem Kompetenzverlust verbunden. Die Regulierungszuständigkeiten lagen nur in wenigen Bereichen, wie etwa der Landwirtschaft, auf supranationaler Ebene. Dies erklärt zum Teil, warum im von Anfang an auf europäischer Ebene regulierten Agrarbereich bisher kaum tiefgreifende Reformvorschläge unterbreitet wurden.

---

[128] Vgl. Nienhaus 1998, S. 239 f.
[129] Vgl. Kohl 1996, S. 133.

4.2.4.2.2. Der Rat der EU (Ministerrat)

Der Rat setzt sich je nach Beratungsgegenstand aus den Ministern der jeweiligen Fachressorts der Nationalstaaten zusammen. Er stellt das fast ausschließliche Beschluß- und Entscheidungsorgan der Gemeinschaft dar und soll die Zusammenarbeit zwischen supranationaler und nationalstaatlicher Ebene koordinieren.

Die Ratsmitglieder nehmen im politischen Prozeß eine Doppelrolle ein. Zum einen sind sie als Mitglieder des Ministerrats auf europäischer Ebene Gesetzgeber, zum anderen agieren sie als Angehörige der Regierung auf nationaler Ebene, wo sie unter anderem supranationale Entscheidungen umsetzen. Dort streben sie als „politische Unternehmer“ nach Wählerstimmen zur Gewährleistung ihrer Wiederwahl. Verfolgt die Regierung auf nationaler Ebene eine Politik, die Interessengruppen zuwider läuft, muß sie bei der nächsten Wahl mit Sanktionen rechnen.

Entscheidungen des Rates der EU dagegen erfolgen unabhängig von der nationalen Tagespolitik. Die Vertretung spezifischer Interessen wird zunächst durch das überwiegend hohe Zustimmungserfordernis eingeschränkt. So werden Entscheidungen in der Regel entweder mit qualifizierter Mehrheit von 71,2 Prozent der Stimmen oder mit Einstimmigkeit beschlossen.[130] Darüber hinaus besteht ein Principal-agent-Problem zwischen den Ratsmitgliedern (Agenten) und nationalen Interessengruppen (Prinzipale). Die Ratssitzungen erfolgen unter Ausschluß der Öffentlichkeit. Diese Verfahrensweise reduziert zwar einerseits die Transparenz der Entscheidungsfindung,[131] kann sich jedoch andererseits auch positiv auf die Unabhängigkeit der Ratsmitglieder bezüglich der Beeinflussungs-möglichkeiten aus dem Heimatland auswirken. Nationale Politiker können die Verantwortung für das Abstimmungsergebnis auf die Minister anderer Länder abwälzen. So werden Liberalisierungen als von der EU vorgegeben und von nationalen Politikern nicht mehr beeinflußbar dargestellt.

---

[130] Vgl. Kohl 1996, S. 132 ff. Näheres zu Abstimmungsverfahren im Rat bei Wilming 1995, insbes. S. 85 ff.; siehe auch Joos 1998.

[131] Vgl. Witte 1994, S. 256 f.

Insgesamt erfolgen die Entscheidungen von Politikern im Ministerrat weit unabhängiger von der Beeinflussung durch nationale Interessengruppen als auf der Ebene der Nationalstaaten. Dennoch vertreten Ministerratsmitglieder oftmals Sonderinteressen. Auch ist teilweise opportunistisches Verhalten der Ratsmitglieder zu beobachten, etwa wenn sie im Ministerrat Liberalisierungen nicht offen widersprechen wollen. Dann können nationale Regierungen Richtlinien im Heimatland zugunsten von Sonderinteressen auslegen und somit die Folgen ihrer eigenen Mitentscheidung abmildern.[132]

Der Ausschluß der Öffentlichkeit von den Ministerratssitzungen und die mangelnden Kontrollmöglichkeiten der Kommission durch das Europäische Parlament führten zu einem sogenannten „Demokratie-Defizit“ der Europäischen Union, das ausgeprägter Kritik unterliegt. Daß trotz der vorhandenen Möglichkeiten zur Vertretung von spezifischen Interessen im Ministerrat die europäische Wirtschaftspolitik liberale Züge aufweist, ist wohl der Kommission zuzuschreiben. Sie gebraucht ihr alleiniges Initiativrecht, um liberale Reformen auf den Weg zu bringen und somit die Integration voranzutreiben.

4.2.4.2.3. Das Europäische Parlament

Das Parlament ist die Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene. Die Abgeordneten werden direkt von den Bürgern der Nationalstaaten gewählt und damit demokratisch legitimiert. Lange Zeit verfügte das Parlament lediglich über Beratungs- und Kontrollbefugnisse, jedoch nur über sehr eng begrenzte Entscheidungsbefugnisse.[133]
Mit dem Binnenmarktprogramm (Einführung des Zusammenarbeits- und Zustimmungsverfahrens) sowie mit dem Maastrichter Vertrag (Einführung des Mitentscheidungsverfahrens) wurden seine Partizipationsrechte schrittweise erweitert. Die anstehende Osterweiterung zieht eine regelmäßige Mitentscheidung

[132] Vgl. Nienhaus 1996, S. 155. Beispielhaft sei auf das Verhalten der französischen Regierung beim Erlaß der Binnenmarktrichtlinie Elektrizität im Ministerrat und der späteren Umsetzung im Heimatland verwiesen.
[133] Zu den Einzelheiten siehe etwa Weindl/Woyke 1999, S. 40 ff.

des Europäischen Parlaments nach sich.[134] Mit jeder weiteren Kompetenzzunahme erfolgt eine stärkere Konzentration von Interessengruppenaktivitäten auch auf die Mitglieder des Parlaments.[135] Damit wird ihm in Zukunft eine größere Rolle im politökonomischen Kontext zukommen als bislang.

4.2.4.2.4. Nationale Regierungen und Kompetenzverlagerungen

Die Zuständigkeiten von Kommission, Rat und Parlament wachsen mit einer Erweiterung der gemeinschaftlichen Befugnisse. Politökonomischen Ansätzen zufolge gehen insbesondere von der Kommission starke Zentralisierungsbestrebungen aus, die europäisches Recht in Bereichen entstehen lassen können, die von den nationalen Legislativorganen niemals (bewußt) auf die europäische Ebene übertragen wurden.[136] Doch warum setzen sich nationale Regierungen nicht gegen Kompetenzverlagerungen auf die supranationale Ebene zur Wehr?

Hier spielen verschiedene Faktoren eine Rolle: Zunächst wurden bei den Beratungen zu den Römischen Verträgen die weitreichenden Auswirkungen der vier Grundfreiheiten und des europäischen Wettbewerbsrechts unterschätzt. Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses konnte kaum jemand die rechtlichen, politischen und ökonomischen Folgen der anti-interventionistischen Grundidee abschätzen.

Die Widerstände der nationalen Regierungen gegen spätere Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), etwa über den Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor nationalen Rechtsordnungen und den Subjektivrechtscharakter der vier Freiheiten, blieben erfolglos. Die daraus resultierenden Handlungsbeschränkungen umgingen die Mitgliedstaaten, indem sie nun auf nationalstaatlicher Ebene nicht mehr erlaubte interventionistische Politiken auf die supranationale Ebene verlagerten.

---

[134] Vgl. o. V. 2000, S. 48.

[135] Zur Diskussion über die Vorteile, Entscheidungskompetenzen bei einer demokratisch legitimierten Organisation anzusiedeln und die damit einhergehende Gefahr von Staatsversagen vgl. etwa Welcker/Nerge 1992, S. 96; Leschke 1994, S. 315 f.

[136] Vgl. Nienhaus 1998, S. 238.

Zudem konnten sich die nationalen Regierungen in bestimmten Politikbereichen auf diesem Wege einer parlamentarischen Kontrolle und anderen Schwierigkeiten des Regierens im Heimatland weitgehend entziehen.[137] Kompetenzverlagerungen sind demnach zuweilen erwünscht, etwa wenn unpopuläre Entscheidungen mit negativen Effekten auf die Wiederwahl getroffen werden müssen oder wenn Entscheidungen – z. B. in Deutschland im Bundesrat – nicht durchsetzungsfähig wären.[138] Die Abtretung von Kompetenzen an die Organe der Gemeinschaft kann nationalen Politikern somit zum Stimmerhalt dienen.

4.2.4.2.5. Der Europäische Gerichtshof

Je stärker die politischen Widerstände aufgrund nationaler Interessen sind, um so wichtiger werden rechtliche Entscheidungen, die Deregulierungen herbeiführen. Der Europäische Gerichtshof soll die rechtmäßige Anwendung und Auslegung der Gemeinschaftsverträge sicherstellen.[139] Oberste Rechtsmaxime ist das in Art. 2 EGV verankerte Integrationsziel.

Die Richter des EuGH heben sich durch ihre Unabhängigkeit vom politischen Prozeß ab. Gemäß ihrem Auftrag beseitigen sie Barrieren, die einer weiteren Integration entgegenstehen.[140] Der EuGH wurde neben der Kommission zu einem Motor der „Integration durch Liberalisierungen“, indem er die vier Grundfreiheiten durch seine Urteile untermauerte und letztlich durchsetzte.[141] Besondere Bedeutung erlangten in diesem Zusammenhang das Urteil im Falle Cassis de Dijon und das Untätigkeitsurteil gegen den Verkehrsministerrat.

Das Cassis-de-Dijon-Urteil setzte 1979 im innergemeinschaftlichen Handel das sogenannte Herkunftslandprinzip durch: Danach kann eine Ware, die in einem Mitgliedsland rechtmäßig in Verkehr gebracht worden ist, auch in allen anderen Mitgliedstaaten vermarktet werden. Nationale Regulierungen konnten fortan Importe aus anderen EG-Ländern nicht mehr verhindern. Daraus ergaben sich

---

[137] Vgl. etwa Mestmäcker 1994, S. 158; Genschel 1998, S. 65.
[138] Vgl. etwa Vaubel 1992, S. 41; Möschel 1993, S. 13.
[139] Vgl. Nicolaysen 1991, S. 49.
[140] Vgl. Vaubel 1994, S. 176.
[141] Nach Donges 1990, S. 181, liegen beim EuGH wohl die größten Chancen für Deregulierungen.

Vorteile für ausländische Anbieter. Inländer, die weiterhin strengen Regulierungen unterlagen, sahen sich plötzlich benachteiligt. Die Wettbewerbsvorteile ausländischer Anbieter bewirkten intern einen politischen Druck zum Abbau wettbewerbsbeschränkender Regulierungen.[142]

Dieser Aspekt läßt sich mit PELTZMANs Deregulierungsmodell erklären: Deregulierungswiderstände bisher begünstigter Interessengruppen schwanden, da die Marktintegration die Renten aus nationalen Regulierungen zerstörte. In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur ist die Auffassung weit verbreitet, daß das Herkunftslandprinzip einen allgemeinen Wettbewerb der Deregulierungen eröffnete.[143]

Infolge des Untätigkeitsurteils gegen den Verkehrsministerrat 1985 kam es zu umfangreichen Deregulierungen im Verkehrsbereich. Das Urteil erfolgte auf Initiative des Europäischen Parlamentes. Etwa zeitgleich wurden Ministerratsentscheidungen wieder nach dem Mehrheitsprinzip getroffen, was die damals sieben liberalisierungsfreundlichen der zwölf Mitgliedstaaten in die Lage versetzte, einen politischen Grundsatzbeschluß herbeizuführen, der die Schaffung eines freien europäischen Verkehrsmarktes bis 1993 vorsah.

4.2.4.2.6. Organisierte Interessen

Die Organe der Gemeinschaft, insbesondere die Kommission, sind aufgrund des fehlenden institutionellen Unterbaus in stärkerem Maße als nationale Instanzen auf Informationen und Unterstützung durch organisierte Interessen angewiesen.[144] Diese üben ihren Einfluß indirekt über die politischen Akteure auf nationalstaatlicher Ebene oder direkt – etwa über europäische Dachverbände – in Brüssel aus. Auf europäischer Ebene nehmen die Verbände teilweise in einer institutionalisierten Weise an der Entscheidungsfindung teil, beispielsweise im Rahmen von Ausschüssen, Komitees sowie Studien- und Arbeitsgruppen.

---

[142] Vgl. etwa Basedow 1993, S. 29; Grossekettler 1993, S. 34.
[143] Vgl. etwa Giersch 1989b, S. 25 ff.
[144] Mit Ausnahme des EuGH, vgl. Vaubel 1994, S. 176.

Daneben erfolgt eine informelle Beteiligung, etwa über beratende Ausschüsse oder ad-hoc-Kontakte.

Infolge der zunehmenden supranationalen Kompetenzen sind nationale Interessengruppen gezwungen, ihre Aktivitäten vermehrt auf die Akteure der EU zu konzentrieren. Die Zentralisierung wirtschaftspolitischer Kompetenzen wird häufig als Ursache für den abnehmenden politischen Einfluß rentensuchender Interessengruppen angeführt. Die zunehmende Heterogenität der Interessen auf zentralstaatlicher Ebene schränkt die Effektivität der Verbandsarbeit ein. Sie führt dazu, daß sich die nationalstaatlichen Interessengruppen gegenseitig blockieren.[145] Insgesamt ist demnach auf zentralstaatlicher Ebene von einem wesentlich geringeren Einfluß rentensuchender Interessengruppen auf politische Entscheidungen auszugehen.

OLSON bietet mit seinem dynamischen Totalmodell einen weiteren Erklärungsansatz dafür, daß es auf Gemeinschaftsebene trotz der relativ starken Präsenz von Interessengruppen zu zahlreichen Liberalisierungsvorgaben kommen konnte.[146] Er untersucht die Auswirkungen hoheitlicher Integration auf die Bildung von Interessengruppen am Beispiel der Gründung der EWG.

Danach konnten sich nicht sofort neue Interessenkoalitionen bilden. Die Neubildung von Rent-seeking-Koalitionen und damit neuen Rentenpositionen wurde durch Sprach- und Kulturunterschiede sowie die größere Anzahl von einzubindenden Akteuren im Gesamtmarkt erschwert. Zudem waren die alten nationalen Rentenpositionen zusammengebrochen. Aufgrund der europäischen Integration konnten sich also neue Interessenverbände nicht schnell bilden und alte politische Renten nicht verteidigt werden. Demzufolge wurde der ökonomische Fortschritt im Integrationsraum zunächst nicht durch Rent-seeking-Aktivitäten behindert. Das Resultat war ein starker ökonomischer Aufschwung. Nach und nach bildeten sich neue Interessengruppen und die Rent-seeking-Problematik erschien wieder, diesmal auf höherer Ebene. Die europäische Integra-

[145] Vgl. Vaubel 1995, S. 116. Joos 1998, S. 32, zeigt dies anhand der europäischen Automobillobby.

[146] Zum folgenden vgl. Olson 1991, obwohl er in seinem pessimistischen Modell (vgl. Kapitel 3.4.) der Möglichkeit von Deregulierungen insgesamt sehr skeptisch gegenübersteht.

tion wirkte sich jedoch bis in die siebziger Jahre hinein positiv auf das Wirtschaftswachstum der Mitgliedstaaten aus.

Anfang der achtziger Jahre machten sich die durch Rent-seeking-Aktivitäten hervorgerufenen Ineffizienzen wieder bemerkbar. Europa war durch Stagflagtion, geringen technischen Fortschritt und zunehmende Strukturkonservierung gekennzeichnet. In der Gemeinschaft hatte sich eine sogenannte Eurosklerose entwickelt. Vor diesem Hintergrund und infolge des zunehmenden internationalen Wettbewerbsdrucks aus Japan und den neu industrialisierten Ländern Asiens kam es mit dem Binnenmarktprogramm zur Forcierung der Integration. Das Programm stellte eine weitere partielle Integration dar. Dies führte wiederum zu zahlreichen institutionellen Änderungen mit Folgen für die nationalen und supranationalen Interessenverbände. Die Komplexität politischer Einflußnahme hatte sich weiter erhöht. Die auf europäischer Ebene neu konstituierten und reorganisierten Verbände waren jedoch abermals nur zum Teil in der Lage, in kurzer Zeit eine effiziente Organisation aufzubauen,[147] so daß mit dem Binnenmarktprogramm erneut Wachstumsgewinne verbunden waren.

Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sowie das Binnenmarktprogramm können als Teilschritte einer hoheitlichen Integration betrachtet werden. In deren Folge kam es jeweils zu institutionellen Änderungen, die sich sowohl auf die europäische Verbandslandschaft als auch auf den Einflußbereich nationaler Verbände auswirkten. Insgesamt führten die Gründung der EWG und das Binnenmarktprogramm zur Um- und Neubildung von Interessengruppen. Da der Prozeß Zeit beanspruchte, standen politischen Entscheidungen nach den „Brüchen“ kaum starke Interessen entgegen. Vor allem in diesen Phasen waren Deregulierungen politisch durchsetzbar.

[147] Vgl. Tiedemann 1994.

4.2.4.2.7. Fazit

Bislang erfolgte die europäische Integration zu weiten Teilen durch eine Liberalisierungspolitik. Doch die Fortschritte auf dem Weg zu mehr Wettbewerb dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, daß die politischen Akteure auf EU-Ebene ebenso wie die nationalen Politiker „Angriffspunkt" zahlreicher Beeinflussungsversuche von Interessengruppen sind. Die mangelnde Transparenz der Entscheidungsfindung im Ministerrat und unzureichende Kontrollmöglichkeiten der Kommission sowie unklare Kompetenzabgrenzungen zwischen nationaler und zentralstaatlicher Ebene begünstigen Interessenkoalitionen von nationalen und zentralstaatlichen Politikern mit rentensuchenden Interessengruppen – zu Lasten von Konsumenten und Steuerzahlern.

Ob sich der Deregulierungstrend fortsetzen wird, oder ob sich auch auf supranationaler Ebene nach Renten strebende Sonderinteressen durchsetzen können, läßt sich aus heutiger Sicht nicht vorhersagen. Es ist zu hoffen, daß in der Vergangenheit Projekte wie das Binnenmarktprogramm und in der Zukunft die Währungsunion sowie die vorgesehene Osterweiterung immer wieder einen breit wirksamen Reformdruck schaffen, auf den die Organe der Gemeinschaft mit wirtschaftspolitischer Vernunft reagieren.

Abschließend ist festzustellen, daß sich die Beteiligung mehrerer Staaten an der Politikformulierung im Vergleich zu nationalstaatlicher Politik tendenziell positiv auf Liberalisierungen auswirkt. Dafür sprechen mehrere Aspekte:[148] Die politischen Vorgaben orientieren sich hier weniger an spezifischen Wünschen nationaler Interessengruppen als an den Vorstellungen anderer Länder. Internationale Institutionen, wie die EU oder die WTO, sind langfristig auf die Verwirklichung bestimmter Ziele angelegt. Diese langfristige Orientierung macht sie für Tagesaktualitäten und wechselnde politische Mehrheiten weniger anfällig. Zudem wird die Entscheidungsfindung durch sog. Paketlösungen vereinfacht, wobei mehrere Einzelfragen zusammengefaßt werden, die bei isolierter Behandlung nicht, als Gesamtpaket dagegen sehr wohl mehrheitsfähig sind.[149]

---

[148] Zum folgenden vgl. Nienhaus 1998, S. 236.
[149] Wobei Paketlösungen immer Kompromisse darstellen.

5. Abschließende Bemerkungen

Die grundlegenden Prinzipien einer marktwirtschaftlichen Ordnung – Markt und Wettbewerb – werden von einer Vielzahl ordnungspolitischer Ausnahmeregelungen durchbrochen. Letztere sind – aufgrund ihres Ausnahmecharakters – begründungsbedürftig.

Normative Ansätze zeigen politische und ökonomische Begründungsversuche auf. Doch sie sind nur in wenigen Fällen tragfähig.[150] Vor allem muß kritisiert werden, daß sie politische Entscheidungssysteme nicht in die Betrachtung einbeziehen. So werden zahlreiche empirisch zu beobachtende Regulierungen nicht zur Korrektur von Markt- oder Wettbewerbsversagen vorgenommen, sondern vielmehr zur Umverteilung zugunsten einflußreicher Interessengruppen. Zahlreiche Ausnahmen vom wettbewerblichen Prinzip sind nur positiv mit interessengeleiteten Politikentscheidungen erklärbar, deren Bestand durch starke Interessenkoalitionen aus regulierten Unternehmen, Politikern und Bürokraten geschützt ist.

Seit den siebziger Jahren ist jedoch eine Trendwende beobachtbar. Die wettbewerblichen Ausnahmebereiche werden zurückgeführt, und Marktkräfte erlangen wieder eine größere Bedeutung. Warum kommt es nun zu Deregulierungen? Im vorliegenden Aufsatz wird von der These ausgegangen, daß gesamtwirtschaftliche Ineffizienzen eine notwendige Voraussetzung darstellen. Zusätzlich bedarf es einer hinreichenden Bedingung in Form von auslösenden Faktoren. Mit technologischen Neuerungen, der Globalisierung und der europäischen Integration wurden Beispiele für solche Faktoren dargestellt. Treffen diese externen Einflußfaktoren auf bestehende Ineffizienzen, kommt es zu Veränderungen im politischen Kräfteverhältnis. Im Rahmen einer positiven Betrachtung können dann verschiedene Gruppen im politischen Kräftefeld ausgemacht werden, die auf regulatorische Reformen hinwirken.

Als Liberalisierungsbefürworter treten große industrielle Nachfrager, potentielle Konkurrenten oder sogar die ehemals regulierten Unternehmen selbst auf, wenn sie sich Vorteile von Deregulierungen versprechen. Erachten es „politische

[150] Vgl. dazu Eickhof 1993.

Unternehmer“ in einer solchen Situation nicht mehr als lohnend, bestehende Rentenpositionen aufrecht zu erhalten oder treten neue politische Entscheidungsträger auf, die über eine größere Unabhängigkeit gegenüber rentensuchenden Interessengruppen verfügen, werden Deregulierungsprozesse in Gang gesetzt. Dies ist in einem wirtschaftsliberalen Umfeld wahrscheinlicher als in Wirtschaftsordnungen mit traditionell starkem staatlichen Einfluß. Wurden Deregulierungen auf diese Weise erst einmal ausgelöst, sind sie in der Regel schwer wieder aufzuhalten – wie die Erfahrungen etwa im Telekommunikationsbereich zeigen.

Literaturverzeichnis

Alchian, A. (1959): Uncertainty, Evolution and Economic Theory, in: Journal of Political Economy, 58. Jg., S. 211 – 221.

Bach, M. (1994): Transnationale Integration und institutionelle Differenzierung. Tendenzen der europäischen Staatswerdung, in: V. Eichener/H. Voelzkow (Hrsg.): Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung, Marburg, S. 109 – 130.

Bartholomé, B. (1989): Die Entstaatlichungs- bzw. Deregulierungskontroverse als Reflex konkurrierender wirtschaftstheoretischer Ansätze: Eine kritische Bestandsaufnahme, Idstein.

Basedow, J. (1993): Die Wettbewerbspolitik in den Ausnahmebereichen, in: Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb e. V. Köln (Hrsg.): Beschränkung des staatlichen Einflusses in der Wirtschaft, Köln u. a. 1993, S. 23 – 40.

Becker, G. S. (1985): Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs, in: Journal of Public Economics, 28. Jg., S. 329 – 347.

Becker, G. S. (1983): A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence, in: Quarterly Journal of Economics, 98. Jg., S. 371 – 400.

Bender, D. (1998): Globalisierung: Risiken oder Chancen für eine zukunftsfähige Weltgesellschaft? Ordnungspolitische Grundlagen wohlstands- und entwicklungsfördernder weltwirtschaftlicher Strukturen, in: P. Klemmer/D. Becker-Soest/R. Wink (Hrsg.): Liberale Grundrisse einer zukunftsfähigen Gesellschaft, Baden-Baden, S. 245 – 263.

Bernstein, M. H. (1955): Regulating Business by Independent Commission, Princeton.

Beyme, K. von (1985): The role of the state and the growth of government, in: International Political Science Review, 6. Jg., S. 35 – 45.

Blaise, J.-B. (1999): Die Vorreiterrolle des Telekommunikationsmarktes bei der Deregulierung in Frankreich, in: U. Blaurock (Hrsg.): Grenzen des Wettbewerbs auf deregulierten Märkten, Baden-Baden, S. 9 – 28.

Buchanan, J./R. Wagner (1977): Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes, San Diego.

Caves, R. (1977): American Industry: Structure, Conduct, Performance, 4. Aufl., New York.

Cerny, P. G. (1991): The limits of deregulation: Transnational interpretation and policy change, in: European Journal of Political Research, 19. Jg., S. 173 – 196.

Crew, M./C. Rowley (1988): Toward a Public Choice Theory of Monopoly Regulation, in: Public Choice, 57. Jg., S. 49 – 67.

Daumann, F. (1999): Interessenverbände im politischen Prozeß, Tübingen.

Daumann, F. (1995): Zur Erklärung des politischen Prozesses in Demokratien. Versuch einer evolutorischen individualistischen Fundierung der Neuen Politischen Ökonomie, in: ORDO, Bd. 46, S. 77 – 99.

Döring, T. (1998): Politischer Wettbewerb zwischen Interessengruppen und die Effizienz demokratischer Systeme, in: I. Pies/M. Leschke (Hrsg.): Gary Beckers ökonomischer Imperialismus, Tübingen, S. 217 – 231.

Donat, M. von (1998): Ungeliebte Eurokraten, in: EUmagazin, o. Jg., Nr. 9, S. 7.

Donges, J. B. (1997): Die Wirtschaftspolitik im Spannungsverhältnis von Regulierung und Deregulierung, in: ORDO, Bd. 48, S. 201 – 217.

Donges, J. B. (1990): Wieviel Deregulierung brauchen wir für den EG-Binnenmarkt?, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 36, Berlin, S. 169 – 187.

Downs, A. (1968): Eine ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen.

Downs, A. (1967): Inside Bureaucracy, Boston.

Downs, A. (1957): An Economic Theory of Democracy, New York.

Eger, T./H. G. Nutzinger (1999): Traditionelle Ordnungstheorie, Neue Institutionenökonomik und Evolutorische Ökonomik im Vergleich, in: D. Cassel (Hrsg.): Perspektiven der Systemforschung, Berlin, S. 11 – 44.

Eickhof, N. (1997): Staatliche Regulierung und kartellrechtliche Branchenfreistellungen. Zur normativen Analyse und positiven Theorie ordnungspolitischer Ausnahmeregelungen, in: WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 26. Jg., S. 562 – 567.

Eickhof, N. (1993): Zur Legitimation ordnungspolitischer Ausnahmeregelungen, in: ORDO, Bd. 44, S. 203 – 222.

Eickhof, N. (1986a): Theorien des Markt- und Wettbewerbsversagens, in: Wirtschaftsdienst, 66. Jg., S. 468 – 476.

Eickhof, N. (1986b): Staatliche Regulierung zwischen Marktversagen und Gruppeninteressen. Ein Beitrag zur Weiterentwicklung der Regulierungstheorie, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 5, S. 122 – 139.

Ellig, J. (1991): Endogenous Change and the Economic Theory of Regulation, in: Journal of Regulatory Economics, 3. Jg., S. 265 – 274.

Erlei, M./M. Leschke (1999): Neue Institutionenökonomik, Stuttgart.

Eschenburg, R. (1975): Politische Unternehmer und öffentliche Güter. Möglichkeiten und Grenzen der gemeinsamen Bereitstellung öffentlicher Güter in großen Gruppen, in: E. Arndt/W. Michaelis/B. Molitor (Hrsg.): Wirtschaft und Gesellschaft: Ordnung ohne Dogma, Tübingen, S. 257 – 302.

Ferguson, A. R. (1979): Deregulation: Accomplishments and Portents, in: Chamber of Commerce of the United States, Council on Trends and Perspective (Hrsg.): Government Regulation of Business: Its Growth, Impact, and Future, Washington D. C., S. 77 – 108.

Folkers, C. (1998): Wettbewerb zwischen Pressure groups und Verteilungskampf im politischen Prozeß – Zur Bedeutung von Institutionen und Informationsstrukturen für die Interessenpolitik, in: I. Pies/M. Leschke (Hrsg.): Gary Beckers ökonomischer Imperialismus, Tübingen, S. 185 – 216.

Freytag, A. (1998): Fluch oder Segen von Interessengruppen?, in: I. Pies/M. Leschke (Hrsg.): Gary Beckers ökonomischer Imperialismus, Tübingen, S. 232 – 237.

Frohlich, N./J. A. Oppenheimer (1970/71): I get by with a little Help from my Friends, in: World Politics, 23. Jg., S. 104 – 120.

Genschel, P. (1998): Markt und Staat in Europa, in: Politische Vierteljahresschrift, 39. Jg., S. 55 – 79.

Gerken, L. (1995): Vertikale Kompetenzverteilung in Wirtschaftsgemeinschaften – Bestimmungsgründe und Probleme, in: L. Gerken (Hrsg.): Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin, S. 3 – 33.

Giersch, H. (1989a): Anmerkungen zum weltwirtschaftlichen Denkansatz, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 125, S. 1 – 16.

Giersch, H. (1989b): Europa 1992: ordnungspolitische Chancen und Risiken.

Grossekettler, H. (1993): Privatisierung, Deregulierung und Entbürokratisierung – Zeichen des Zeitgeistes oder ordnungspolitische Daueraufgabe?, Arbeitspapier Nr. 80, Wissenschaftliche Gesellschaft für Marketing und Unternehmensführung e. V., o. O.

Härtel, H.-H./R. Jungnickel (1996): Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel, Baden-Baden.

Hannowsky, D./A. Renner (1998): Zur präferenzkonformen Ordnung Europas – Ordnungsgestaltung im Spannungsfeld von Einheit und Vielfalt, Frankfurt/M.

Heaver, T. (1991): Transportation, Deregulation and Privatisation in Canada: The Forces for Change, in: D. Banister/K. Button (Hrsg.): Transport in a free market economy, Houndmills u. a., S. 82 – 114.

Hilton, G. W. (1972): The Basic Behavior of Regulatory Commissions, in: American Economic Review, 44. Jg., S. 77 – 87.

Hirschman, A. O. (1970): Exit, Voice and Loyalty, Cambridge.

Horn, M./G. Knieps/J. Müller (1988): Deregulierungsmaßnahmen in den USA: Schlußfolgerungen für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.

Jäger, B. (1994): Postreform I und II. Die gradualistische Telekommunikationspolitik in Deutschland im Lichte der Positiven Theorie staatlicher Regulierung und Deregulierung, Köln.

Joos, K. (1998): Interessenvertretung deutscher Unternehmen bei den Institutionen der Europäischen Union: mit Beispielen aus der Versicherungs-, Energie- und Verkehrssicherheitsbranche, Berlin.

Joskow, P. L./R. C. Noll (1983): Regulation in Theory and Practice, in: G. Fromm (Hrsg.): Studies in Public Regulation, Cambridge, S. 1 – 65.

Kaufer, E. (1981): Theorie der Öffentlichen Regulierung, München.

Keeler, T. E. (1984): Theories of regulation and the deregulation movement, in: Public Choice, 44. Jg., S. 103 – 145.

Kerber, W. (1998): Bildung, Forschung und Entwicklung: Grenzen staatlicher Politik aus der Perspektive des internationalen Wettbewerbs, in: D. Cassel (Hrsg.): 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft, Stuttgart, S. 321 – 365.

Knieps, G. (1999): Deregulierung und die Dynamik des Wettbewerbs in der Telekommunikation, in: P. Oberender (Hrsg.): Die Dynamik der Telekommunikationsmärkte als Herausforderung an die Wettbewerbspolitik, Berlin, S. 9 – 14.

Knieps, G. (1985): Entstaatlichung im Telekommunikationsbereich: eine theoretische und empirische Analyse der technologischen, ökonomischen und institutionellen Einflußfaktoren, Tübingen.

Knorr, A. (1998): Globalisierung, in: WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 27. Jg., S. 238 – 243.

Knorr, A. (1997): Das ordnungspolitische Modell Neuseelands: Ein Vorbild für Deutschland, Tübingen.

Kohl, J.-P. (1996): Zentralisierung der sozialpolitischen Kompetenzen in der EU – Eine politisch-ökonomische Analyse, Zürich.

Kronberger Kreis (1998): Globalisierter Wettbewerb. Schicksal und Chance, Bad Homburg.

Laux, E. (1993): Deregulierung, in: W. Wittmann (Hrsg.): Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Bd. 1, 5. Aufl., Stuttgart, Sp. 747 – 753.

Leschke, M. (1994): Demokratie in Europa, in: M. Leschke (Hrsg.): Probleme der deutschen und der europäischen Integration, Münster, Hamburg 1994, S. 289 - 323.

Levine, M. E. (1989): The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation: Comments, in: Brooking Papers on Economic Activity – Microeconomics, o. Jg., S. 42 – 48.

Massenberg, H. J. (1981): Deregulierung des Güterverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland – Eine kritische Analyse vor dem Hintergrund der US-amerikanischen Deregulierungsdiskussion, Göttingen.

McCormick, R. E./R. D. Tollison (1981): Polticians, Legislation and the Economy, Boston.

Mestmäcker, E.-J. (1994): Über das Verhältnis der europäischen Wirtschaftsordnung zu den Mitgliedstaaten, in: G. Seifert (Hrsg.): Vereinigtes Europa und nationale Vielfalt – Ein Gegensatz?, Göttingen, S. 149 – 169.

Moe, T. M. (1990): Political Institutions: The Neglected Side of the Story, in: Journal of Law, Economics and Organization, Special Issue, 6. Jg., S. 213 – 253.

Möschel, W. (1999): Europäisches Kartellrecht in liberalisierten Wirtschafts-sektoren, in: WuW, 49. Jg., S. 832 – 841.

Möschel, W. (1993): Zum Subsidiaritätsprinzip von Maastricht. Unver-öffentlichter Vortrag vom 23. April auf der Tagung des Walter-Eucken-Instituts "EG 2000 – Perspektive wohin?"

Monopolkommission (1998): Systemwettbewerb, Sondergutachten 27, Köln.

Mrusek, K. (1998): Die Advokaten der Globalisierung. Die Welthandels-organisation und ihre Fachleute, in: FAZ v. 9. 5., Nr. 107, S. 15.

Müller, J./I. Vogelsang (1979): Staatliche Regulierung, Baden-Baden.

Müller-Armack, A. (1966): Die Wirtschaftsordnung des Gemeinsamen Marktes, in: A. Müller-Armack (Hrsg.): Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration, Freiburg, S. 401 – 415.

Mummert, U. (1995): Informale Institutionen in ökonomischen Trans-formationsprozessen, Baden-Baden.

Mussler, W. (1998): Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft im Wandel, Baden-Baden.

Mussler, W./Wohlgemuth, M. (1994): Institutionen im Wettbewerb – Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa, Diskussionsbeitrag 05/94, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschafts-systemen, Jena.

Nicolaysen, G. (1991): Europarecht, Baden-Baden.

Nienhaus, V. (1998): Die internationale Dimension der Entstehung liberaler Institutionen: Zukunftsfähigkeit der Europäischen Union durch konstitutionelle Reform, in: P. Klemmer/D. Becker-Soest/R. Wink (Hrsg.): Liberale Grundrisse einer zukunftsfähigen Gesellschaft, Baden-Baden, S. 223 – 244.

Nienhaus, V. (1996): Koordinationsprobleme europäischer Fachpolitiken aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie, in: H. Karl (Hrsg.): Die Koordination der Finanz-, Währungs- und Strukturpolitik in der EU, Bonn, S. 117 – 143.

Niskanen, W. A. (1971): Bureaucracy and Representative Government, Chicago.

Noll, R. G. (1991): The Economics and Politics of Deregulation, San Domenico.

Noll, R. G. (1989a): Economic Perspectives on the Politics of Regulation, in: R. Schmalensee/R. D. Willig (Hrsg.): Handbook of industrial organisation, Amsterdam, S. 1253 – 1287.

Noll, R. G. (1989b): Comments and Discussion to Sam Peltzmans "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation", in: Brooking Papers on Economic Activity – Microeconomics, o. Jg., S. 48 – 58.

North, D. C. (1990): Institutions, institutional change and economic performance, Cambridge.

Nowotny, E. (1997): Globalisierung: Mythos, Bedrohung oder Chance?, in: International. Die Zeitschrift für internationale Politik, o. Jg., S. 9 – 15.

Olson, M. (1995): Eine Theorie der Anreize für politische Organisationen, in: K. Bentele/B. Reissert/R. Schettkat (Hrsg.): Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften: Fritz W. Scharpf; Festschrift zu seinem 60. Geburtstag, Frankfurt a. M.; S. 23 – 46.

Olson, M. (1991): Aufstieg und Niedergang von Nationen: Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit, 2. Aufl., Tübingen.

Olson, M. (1968): Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen.

O. V. (2000): Tagebuch, in: EUmagazin; Nr. 3, S. 48 – 49.

Owen, B. M./R. Braeutigam (1978): The Regulation Game: Strategic Use of the Administrative Process, Cambridge, Mass.

Pascher, H. (1987): Die US-amerikanische deregulation policy im Luftverkehrs- und Bankenbereich, Frankfurt/M.

Peltzman, S. (1989): The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation, in: Brooking Papers on Economic Activity – Microeconomics, o. Jg., S. 1 – 41.

Peltzman, S. (1976): Toward a More General Theory of Regulation, in: Journal of Law and Economics, 19. Jg., S. 211 – 240.

Perschau, O. D. (1997): Positive Theorien der öffentlichen Verschuldung unter rationalen Erwartungen, Berlin.

Pies, I. (1995): Normative Institutionenökonomik – Zur Problemstellung eines Forschungsprogramms demokratischer Politikberatung, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 44. Jg., S. 311 – 340.

Posner, R. A. (1974): Theories of Economic Regulation, in: Bell Journal of Economics and Management Science, 5. Jg., S. 335 – 358.

Posner, R. A. (1971): Taxation by Regulation, in: Bell Journal of Economics and Management Science, 2. Jg., S. 22 – 50.

Richter, R./E. Furubotn (1999): Neue Institutionenökonomik: eine Einführung und kritische Würdigung, 2. Aufl., Tübingen.

Richter, R./U. Bindseil (1995): Institutionenökonomik, in: N. Berthold (Hrsg.): Allgemeine Wirtschaftstheorie. Neuere Entwicklungen, München, S. 317 – 341.

Romer, T./H. Rosenthal (1987): Modern Political Economy and the Study of Regulation, in: E. Bailey (Hrsg.): Public Regulation. New Perspectives on Institutions and Policies, Cambridge, S. 73 – 116.

Rowley, C. K./R. Elgin (1988): Government and its Bureaucracy: A Bilateral Bargaining versus a Principal-Agent Approach, in: C. K. Rowley/R. D. Tollison/ G. Tullock (Hrsg.): The Political Economy of Rent-Seeking, Boston, S. 267 – 290.

Russel, M./P. B. Shelton (1974): A Model of Regulatory Agency Behavior, in: Public Choice, 10. Jg., S. 47 – 62.

Salisbury, R. H. (1969): An Exchange Theory of Interest Groups, in: Midwest Journal of Political Science, 13. Jg., S. 1 – 32.

Scharpf, F. W. (1997): Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik, MPIfG Discussion Paper 97/1, Köln.

Schmidt, I. (1999): Wettbewerbspolitik und Kartellrecht: eine Einführung, 6. Aufl., Stuttgart.

Schmoller, G. (1900, 1904): Grundriss der allgemeinen Volkswirtschaftslehre, 2 Bände, München, Leipzig.

Schumann, W. (1994): Das politische System der Europäischen Union als Rahmen für Verbandsaktivitäten, in: V. Eichener/H. Voelzkow (Hrsg.): Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung, Marburg, S. 71 – 108.

Seliger, B. (1998): Grundzüge einer Theorie des Systemwettbewerbs, in: WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 27. Jg., S. 263 – 266.

Siebert, H./M. Koop (1993): Institutional Competition versus Centralization: Quo Vadis Europe?, Kiel Working Paper, No. 548, Kiel.

Simon, H. A. (1957): Models of Man – Social and Rational, New York.

Sinn, H.-W. (1995): Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, in: Wirtschaftsdienst, 75. Jg., S. 240 – 249.

Sinn, S. (1994): Wieviel Brüssel braucht Europa? Subsidiarität, Zentralisierung und Fiskalwettbewerb im Lichte der ökonomischen Theorie, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 5. Jg., S. 155 – 186.

Stigler, G. J. (1971): The Theory of Economic Regulation, in: Bell Journal of Economics and Management Science, 2. Jg., S. 3 – 21.

Straubhaar, T. (1996): Standortbedingungen im globalen Wettbewerb, in: R. Biskup (Hrsg.): Globalisierung und Wettbewerb, 2. Aufl., Bern, S. 217 – 239.

Strecker, D. (1999): Forschungs- und Technologiepolitik im Standortwettbewerb, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 29, Universität Potsdam, Potsdam.

Streit, M. E. (1996): Systemwettbewerb und europäische Integration, in: Verein der Freiburger Wirtschaftswissenschaftler (Hrsg.): Ordnungspolitische Aspekte der europäischen Integration. Freiburgs Botschaft für ein offenes Europa, Baden-Baden, S. 11 – 22.

Streit, M. E./W. Mussler (1995): Wettbewerb der Systeme und das Binnenmarktprogramm der Europäischen Union, in: L. Gerken (Hrsg.): Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin, S. 75 – 107.

Swann, D. (1989): The Regulatory Scene. An Overview, in: K. Button/D. Swann (Hrsg.): The Age of Regulatory Reform, Oxford, S. 1 – 23.

Theurl, T. (1999): Globalisierung als Selektionsprozeß ordnungspolitischer Paradigmen, in: H. Berg (Hrsg.): Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen – Formen – Konsequenzen, Berlin, S. 23 – 49.

Tiebout, C. M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, 64. Jg., S. 416 – 424.

Tiedemann, R. (1994): Aufstieg oder Niedergang von Interessenverbänden?: Rent seeking und europäische Integration, Baden-Baden.

Tullock, G. (1965): The Politics of Bureaucracy, Washington.

Vaubel, R. (1995): Social Regulation and Market Integration: A Critique and Public Choice Analysis of the Social Chapter, in: Aussenwirtschaft, 50. Jg, S. 111 – 132.

Vaubel, R. (1994): The political economy of centralisation and the European Community, in: Public Choice, 30. Jg., S. 151 – 190.7

Vaubel, R. (1992): Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 11, S. 30 – 65.

Vaubel, R. (1991): A Public Choice View of the Delors Report, in: R. Vaubel/T. D. Willett (Hrsg.): The Political economy of international organisations: a public choice approach, Oxford, S. 306 – 310.

Vogelsang, I. (1996): Deregulierung und Infrastruktur im Bereich der Telekommunikation in den USA, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 9, S. 137 – 149.

Ware, H. (1998): Competition and Diversification Trends in Telecommunications: Regulatory, Technological and Market Pressures, in: Journal of Regulatory Economics, 13. Jg., S. 59 – 94.

Waverman, L. (1975): The Regulation of Intercity Telecommunications, in: A. Phillips (Hrsg.): Promoting Competition in Regulated Markets, Washington, S. 201 – 212.

Weck-Hannemann, H. (1997): Globalisierung: Herausforderung oder Anwendungsfall der Neuen Politischen Ökonomie, Diskussionsbeitrag 1997/1, Institut für Finanzwissenschaft der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck, Innsbruck.

Weindl, J./W. Woyke (1999): Europäische Union. Institutionelles System, Binnenmarkt sowie Wirtschafts- und Währungsunion auf der Grundlage des Maastrichter Vertrages, 4., akt. u. erw. Aufl., München.

Weingast, B. R. (1981): Regulation, Reregulation, and Deregulation: The Political Foundations of Agency Clientele Relationship, in: Law and Contemporary Problems, 44. Jg., S. 147 – 177.

Weinkopf, M. (1994): Regulierung und Markteintrittsliberalisierung im US-amerikanischen Telekommunikationsbereich, Diskussionsbeitrag Nr. 132, Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste, Bad Honnef.

Weizsäcker, C. C. von (1982): Staatliche Regulierung – positive und normative Theorie, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 118. Jg., S. 325 – 343.

Welcker, J./C. Nerge (1992): Die Maastrichter Verträge – zum Scheitern verurteilt?, Landsberg am Lech.

White, M. W. (1996): Power Struggles: Explaining Deregulatory Reforms in Electricity Markets, in: Brooking Papers on Economic Activity – Microeconomics, o. Jg., S. 201 – 267.

Williamson, O. E. (1990): A comparision of Alternative Approaches to Economic Organization, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 160. Jg., S. 61 – 71.

Wilming, C. (1995): Institutionelle Konsequenzen einer Erweiterung der Europäischen Union – Eine ökonomische Analyse der Entscheidungsverfahren im Ministerrat, Baden-Baden.

Winston, C. (1998): U. S. Industry Adjustment to Economic Deregulation, in: Journal of Economic Perspectives, 12. Jg., S. 89 – 110.

Witte, K. (1994): Der Vertrag von Maastricht über die Schaffung einer Europäischen Union: Eine Analyse des europäischen Integrationsprozesses aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomik, in: M. Leschke (Hrsg.): Probleme der deutschen und der europäischen Integration, Hamburg, S. 251 – 281.

Bisher erschienene Diskussionsbeiträge:

Nr. 1 **Eickhof, Norbert/Franke, Martin:** Die Autobahngebühr für Lastkraftwagen, 1994.

Nr. 2 **Christoph, Ingo:** Anforderungen an eine standortgerechte Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1995.

Nr. 3 **Franke, Martin:** Elektronisches Road Pricing auf den Auto- bahnen, 1995.

Nr. 4 **Franke, Martin:** Reduktion der CO_2-Emissionen des Straßen- verkehrs durch Zertifikate?, 1995.

Nr. 5 **Eickhof, Norbert:** Marktversagen, Wettbewerbsversagen, staatliche Regulierung und wettbewerbspolitische Bereichsausnahmen, 1995.

Nr. 6 **Eickhof, Norbert:** Die Industriepolitik der Europäischen Union, 1996.

Nr. 7 **Schöler, Klaus:** Stadtentwicklung im Transformationsprozeß - Erkenntnisse aus der deutschen Entwicklung -, 1996.

Nr. 8 **Schöler, Klaus/Hass, Dirk:** Exportsubventionen im internationalen räumlichen Oligopol, 1996.

Nr. 9 **Schöler, Klaus:** Tariffs and Welfare in a Spatial Oligopoly, 1996.

Nr. 10 **Kreikenbaum, Dieter:** Kommunalisierung und Dezentralisierung der leitungsgebundenen Energieversorgung, 1996.

Nr. 11 **Eickhof, Norbert:** Ordnungspolitische Ausnahmeregelungen - Rechtfertigungen und Erfahrungen -, 1996.

Nr. 12 **Sanner, Helge/Schöler, Klaus:** Competition, Price Discrimination and Two-Dimensional Distribution of Demand, 1997.

Nr. 13 **Schöler, Klaus:** Über die Notwendigkeit der Regionalökonomik, 1997.

Nr. 14 **Eickhof, Norbert/Kreikenbaum, Dieter:** Reform des Energiewirtschaftsrechts und kommunale Bedenken, 1997.

Nr. 15 **Eickhof, Norbert:** Konsequenzen einer EU-Osterweiterung für den Gemeinsamen Markt und Anpassungserfordernisse der Gemeinschaft, 1997.

Nr. 16 **Eickhof, Norbert:** Die Forschungs- und Technologiepolitik der Bundesrepublik und der Europäischen Union - Herausforderungen, Maßnahmen und Beurteilung -, 1997.

Nr. 17 **Sanner, Helge:** Arbeitslosenversicherung, Lohnniveau und Arbeitslosigkeit, 1997.

Nr. 18 **Schöler, Klaus:** Die räumliche Trennung von Arbeit und Wohnen - Kritik einer populären Kritik -, 1997.

Nr. 19 **Strecker, Daniel:** Innovationstheorie und Forschungs- und Technologiepolitik, 1997.

Nr. 20 **Eickhof, Norbert:** Die Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts, 1998.

Nr. 21 **Strecker, Daniel:** Neue Wachstumstheorie und Theorie der strategischen Industrie- und Handelspolitik - Fundierte Argumente für forschungs- und technologiepolitische Maßnahmen? -, 1998.

Nr. 22 **Schirmag, Toralf/Schöler, Klaus:** Ökonomische Wirkungen der Universitätsbeschäftigten auf die Stadt Potsdam und das Umland, 1998.

Nr. 23 **Ksoll, Markus:** Ansätze zur Beurteilung unterschiedlicher Netzzugangs- und Durchleitungsregeln in der Elektrizitätswirtschaft, 1998.

Nr. 24 **Eickhof, Norbert/Kreikenbaum, Dieter:** Die Liberalisierung der Märkte für leitungsgebundene Energien, 1998.

Nr. 25 **Eickhof, Norbert:** Die deutsche und europäische Forschungs- und Technologiepolitik aus volkswirtschaftlicher Sicht, 1998.

Nr. 26 **Sanner, Helge:** Unemployment Insurance in a General Equilibrium Framework with Firms Setting Wages, 1998.

Nr. 27 **Never, Henning:** Vielfalt, Marktversagen und öffentliche Angebote im Rundfunk, 1998.

Nr. 28 **Schöler, Klaus**: Internationaler Handel und räumliche Märkte - Handelspolitik aus Sicht der räumlichen Preistheorie -, 1999.

Nr. 29 **Strecker, Daniel:** Forschungs- und Technologiepolitik im Standortwettbewerb, 1999.

Nr. 30 **Schöler, Klaus:** Öffentliche Unternehmen aus raumwirtschaftlicher Sicht, 1999.

Nr. 31 **Schöler, Klaus:** Wohlfahrt und internationaler Handel in einem Modell der räumlichen Preistheorie, 1999.

Nr. 32 **Wagner, Wolfgang**: Vergleich von ringförmiger und sektoraler Stadtstruktur bei Nachbarschaftsexternalitäten im monozentrischen System, 1999.

Nr. 33 **Schulze, Andreas:** Die ordnungspolitische Problematik von Netzinfrastrukturen - Eine institutionenökonomische Analyse -, 1999.

Nr. 34 **Schöler, Klaus:** Regional Market Areas at the EU Border, 2000.

Nr. 35 **Eickhof, Norbert/Never, Henning:** Öffentlich-rechtlicher Rundfunk zwischen Anstaltsschutz und Wettbewerb, 2000.

Nr. 36 **Eickhof, Norbert:** Öffentliche Unternehmen und das Effizienzproblem - Positive und normative Anmerkungen aus volkswirtschaftlicher Perspektive -, 2000.

Nr. 37 **Sobania, Katrin:** Von Regulierungen zu Deregulierungen - Eine Analyse aus institutionenökonomischer Sicht -, 2000.