

Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie (Hrsg.)

Walter Adolf Jöhr-Vorlesung 1990

an der Universität St. Gallen

Prof. Dr. Kurt W. Rothschild

Deregulierung Anatomie eines Schlagworts

St. Gallen, September 1990

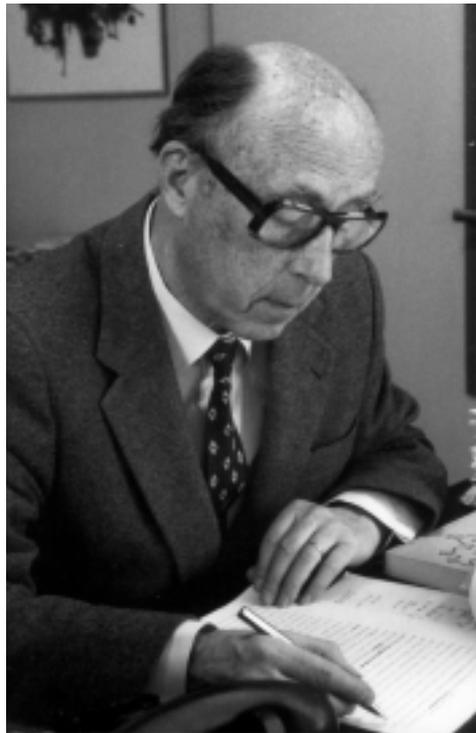
Herausgeberin: Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie
an der Universität St. Gallen
Dufourstrasse 48, CH-9000 St. Gallen
Tel. 224 23 00
Fax 224 26 46

Auflage: 1000

Copyright: Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie,
September 1990

Druck: H. Tschudy & Co. AG
Burggraben 24, 9004 St. Gallen

Walter Adolf Jöhr-Vorlesung an der Universität St. Gallen



Walter Adolf Jöhr

Die Walter Adolf Jöhr-Vorlesungen finden seit 1988 in jährlichem Abstand an der Universität St. Gallen statt. Ins Leben gerufen wurde diese Vortragsreihe zu Ehren von Professor Dr. Walter Adolf Jöhr (1910 - 1987), der von 1937 an fünfzig Jahre lang an der Universität St. Gallen wirkte. Als Rektor nahm Professor Jöhr in den Jahren 1957 bis 1963 entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung der Universität. Die Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie an der HSG wurde von Professor Jöhr gegründet und massgeblich geprägt. Dem Wissenschaftler Walter Adolf Jöhr haben wir verschiedene bahnbrechende Publikationen aus dem Bereich der Volkswirtschaftslehre zu verdanken.

Prof. Dr. Kurt W. Rothschild

DEREGULIERUNG

Anatomie eines Schlagworts

Als Kollege Binswanger vor längerer Zeit bei mir anfragte, ob ich bereit sei, die dritte Walter Adolf Jöhr-Vorlesung zu übernehmen, sagte ich selbstverständlich sofort zu. Nicht nur freute mich das ehrende Vertrauen meiner Kollegen in St. Gallen, es ist mir auch eine besondere Genugtuung, einen Beitrag zur Erinnerung und Ehrung Walter Adolf Jöhrs leisten zu können, wiewohl mir klar ist, dass es dazu nicht meines Vortrages bedarf.

Ein Anlass wie dieser soll sich auch in der Themenwahl niederschlagen. Es geht nicht darum, irgendein x-beliebiges Problem, mit dem man sich gerade beschäftigt, bei diesem Anlass der Öffentlichkeit zu präsentieren, sondern das Thema soll - zumindest in Ansätzen - an Fragen anknüpfen, die auch Adolf Jöhr beschäftigt haben und auch heute beschäftigt hätten. Die Deregulierungsdebatte, die in Wissenschaft und Politik nun schon seit geraumer Zeit mit steigender Intensität geführt wird, hat deutliche Berührungspunkte mit Adolf Jöhrs Interessen und Publikationen, sei es, dass er sich mit Fragen der Ordnungspolitik auseinandersetzte (siehe z.B. Jöhr 1946 und Jöhr 1949), sei es, dass er die Probleme wirtschaftspolitischer Beratung aufzeigte (Jöhr 1955), oder dass er sich ganz direkt mit der Regulierungsproblematik beschäftigte, wie in seinem Beitrag über Regulierung des Wettbewerbs auf der Tagung der International Economic Association über Monopol und Konkurrenz im Jahre 1951 (Jöhr 1954).

In einer sehr indirekten Weise knüpft mein Thema übrigens auch an die erste Walter Adolf Jöhr-Vorlesung aus dem Jahre 1988 an. Damals behandelte Wilhelm Krelle das Problem der langen Wellen im Wirtschaftsprozess. Ob es solche Wellen gibt oder nicht ist umstritten. Wohl

gibt es aber sehr deutliche lange Wellen im Auf und Ab konkurrierender wirtschaftstheoretischer und wirtschaftspolitischer Perspektiven. Fragen der Regulierung oder Nichtregulierung des Wirtschaftsprozesses bieten in dieser Hinsicht ein äusserst deutliches Beispiel. Angefangen von der frühen Laissez-faire-Philosophie und ihren skeptische Gegnern (List, Carey etc.) über die Dauerbrenner Freihandel kontra Protektionismus, sowie die Chicago-Keynes Konfrontation und die Freiburger Postulate der Zwischenkriegszeit hat die Frage Markt kontra Regulierung mit wechselndem Kriegsglück stets eine wichtige Rolle gespielt. Mit der „konservativen Wende“ um 1970 haben sich die Gewichte sehr stark in Richtung gleichgewichtstheoretischer und marktorientierter Ansätze verschoben und Forderungen nach „Deregulierung“ (und eng damit verbunden nach „Privatisierung“¹ und „Mehr Markt, weniger Staat“) haben in den vergangenen zwanzig Jahren zunehmend die wirtschaftswissenschaftlichen Diskussionen und die wirtschaftspolitische Praxis dominiert.² Die folgenden Überlegungen versuchen, sich kritisch mit der Rolle der Ökonomie und der Ökonomen in dieser gegenwärtigen Deregulierungswelle auseinanderzusetzen.

Begriffsklärung

Zunächst jedoch eine kurze Vorbemerkung. Wenn ich mich vorher darauf berufen habe, ein Thema gewählt zu haben, das in den Arbeits- und Interessenbereich von Adolf Jöhr „hineinpasst“, so möchte ich damit nicht behaupten, dass er mit allem, was ich sagen werde, einverstanden gewesen wäre. Unsere Ansichten stimmten nicht immer

¹Soweit von verstaatlichten und/oder Kommunalbetrieben Verhaltensweisen gefordert werden, die sich nicht ausschliesslich an Marktdaten sondern auch an anderen gesellschaftlichen Indikatoren orientieren, entspricht die Forderung nach Privatisierung normalerweise dem Wunsch, Deregulierungen oder Regulierungsmodifikationen zu erzielen. Soweit Privatisierungsforderungen auf Bürokratiekritik und mangelnde Initiative hinweisen, berühren sie das Anreiz- und Eigentumsproblem.

²Ein entscheidender Anstoss für die verstärkte wirtschaftswissenschaftliche Deregulierungsdiskussion ging von Stiglers Aufsatz über die Theorie der Regulierung aus dem Jahre 1971 aus (Stigler 1971).

überein. Aber ich bin sicher, dass er - wenn er heute anwesend sein könnte - die aufgeworfenen Fragen mit jener Seriosität und Integrität - frei von engstirniger Dogmatik - diskutieren würde, die eine Auseinandersetzung mit ihm stets so anregend und fruchtbar gestaltete.

Mein Thema ist also „Deregulierung“, ein bekanntes und griffiges Schlagwort unserer Tage. Gestatten Sie mir einen etwas polemischen Einstieg. Können Sie sich ein Symposium oder ein Buch mit dem Thema oder gar der Forderung „Deregulierung des Verkehrs“ oder etwa „Temperaturderegulierung“ vorstellen? Wohl schwerlich. „Regulierung des Verkehrs“ oder „Temperaturregulierung“ hingegen „macht Sinn“, wie man heute so unschön sagt. „**Deregulierung der Wirtschaft**“ ist hingegen ein höchst seriöses Thema der ökonomischen Theorie und Praxis geworden. Wie ist das zu erklären, warum genügt es nicht von Regulierung in Wirtschaft und Wirtschaftspolitik zu sprechen?

Wenn wir von Regulierung des Verkehrs oder der Temperatur sprechen, so sagt das zunächst gar nichts über die **Richtung** der Regulierung aus. Man geht davon aus, dass der Verkehr irgendwie geregelt sein muss, die Temperatur irgendein wünschenswertes Niveau beibehalten soll. Regulierungsvorschläge können dann ebenso eine Vermehrung wie eine Verminderung von Verkehrsampeln, eine Anhebung oder Senkung der Temperatur beinhalten. Ganz analog ist Regulierung der Wirtschaft eine verständliche und keineswegs neue Bezeichnung für die Behandlung von Fragen, welche Art und Ausmass staatlicher Interventionen in der Wirtschaft betreffen. Was kann und soll dann „**Deregulierung**“ als spezieller, zusätzlicher Terminus bedeuten?³

³Eine Analogie zum Ausdruck „Deflation“ scheint naheliegend zu sein. Aber das Gegenstück zu Deflation ist Inflation, eine eindeutig (und zwar nach oben) gerichtete **Bewegung**, so dass Deflation eine Bewegung in die Gegenrichtung bedeutet. Regulierung hingegen bezeichnet eine **Zustand**, den man auf höherem oder niedrigerem Niveau fixieren kann. Dazu kommt noch, dass sich Deflation auf einen eindeutigen Indikator bezieht (Preisindex), während Regulierung einen komplexen Tatbestand erfasst.

Absolutes Deregulierungspostulat

Zwei Deutungen sind möglich und aufschlussreich. Die erste, fundamentlere, ist eng verknüpft mit den herrschenden Differenzen zwischen den grundlegenden ökonomischen Paradigmen und den damit verknüpften wirtschaftspolitischen Ideologien. „Deregulierung“ ist eine sinnvolle Bezeichnung und eine sinnvolle Forderung, wenn man von dem Konzept eines voll funktionierenden Marktsystems ausgeht. Jeder Eingriff in dieses komplizierte System trägt - so die Annahme - die Gefahr in sich, Störungen und Nachteile nach sich zu ziehen. Aus dieser Sicht besitzt Deregulierung eine klare und eindeutige Bedeutung: Sie zielt letzten Endes auf eine Null-Regulierung hin (mit gewissen Ausnahmen), auf vollkommenes Laissez-faire.

Es ist klar, dass sich auf theoretischer Ebene diese Sicht relativ zwanglos ergibt, wenn man sich überwiegend und etwas zu unkritisch im Rahmen von Modellen bewegt, die letzten Endes auf ein allgemeines Gleichgewichtsmodell zurückgehen. Da ein solches Modell zeigt, dass Konkurrenzmärkte mit flexiblen Preisen eine endogene Tendenz haben, pareto-optimale Zustände herbeizuführen, ergibt sich die mehr oder weniger logische Schlussfolgerung, Regulierungen seien im Prinzip in Bausch und Bogen abzulehnen. Ausnahmen werden nur dort zugestanden, wo der Markt seine Funktionen nicht erfüllen kann, also in den „klassischen“ Fällen des sogenannten Marktversagens, nämlich im Falle des natürlichen Monopols, der öffentlichen Güter, der externen Effekte und eventuell auch bei Existenz ernster Informationsbarrieren. Das extrem hohe Interesse, das die ökonomische Theorie z.B. den öffentlichen Gütern zugewendet hat, ist nur dadurch erklärbar, dass man nach festen Regeln suchte, wo Regulierung überhaupt vertretbar sei.

Zu diesem modelltheoretisch abgesicherten Deregulierungspostulat ist zweierlei zu sagen. Der erste Einwand ist eher genereller Natur und betrifft den normativen Aspekt. Selbst wenn wir die theoretische Analyse voll akzeptieren, so folgt daraus noch keineswegs ein eindeutiges Deregulierungsrezept. Dieses ist nur dann eindeutig zulässig, wenn man

allokative Effizienz und Pareto-Optimalität als einzige Vorgaben gelten lässt. Und dies sind ja auch tatsächlich die „Werte“, die Ökonomen als ökonomischen Experten besonders am Herzen liegen und auch liegen sollen.

Deregulierungsempfehlungen **schlechthin** können aber dann nur ein **ökonomisches Werturteil** sein, da Regulierungen in der Praxis nicht ausschliesslich auf allokativen Ziele ausgerichtet sind, sondern auch andere Ziele im Auge haben, wie Verteilungsfragen, gesellschaftliche Konstellationen verschiedenster Art etc. Das Argument mancher Ökonomen, dass man zunächst über den unbehinderten Marktmechanismus ein allokativ effizientes Produkt erzielen solle und erst dann - ex post - die gewünschten Ziele anpeilen solle, vernachlässigt die Tatsache, dass auch der politische Prozess gewissen Gesetzmässigkeiten unterworfen ist und Massnahmen und Eingriffe nicht beliebig einsetzbar sind. Regulierungen des Marktes - „Marktstörungen“ im Sinne der Gleichgewichtstheorie - können Voraussetzungen für Resultate schaffen, die ex post nicht mehr erzielbar sind. Ohne die entsprechende politische Theorie ist das Ergebnis des Gesamtprozesses nicht abzuschätzen; die Deregulierungsregel wird zum einseitigen Werturteil des Ökonomen für allokativen Effizienz im Marktgeschehen. Ein dem Gedanken der Wertfreiheit verpflichteter Ökonom müsste sich selbstverständlich überhaupt einer Empfehlung enthalten - sei es für mehr oder weniger Regulierung -, sondern sollte nur darstellen, wie sich verschiedene Regulierungs- und Zielwünsche aus ökonomischer Sicht zueinander verhalten und mit welchen Folgen zu rechnen sei.

Weit ernster jedoch als dieser normative Aspekt ist der modelltheoretische Hintergrund. Die Frage ist, ob man das allokativ effiziente Gleichgewichtsmodell als den Standard ansehen kann, an dem man die Realität misst. Nur wenn das zutrifft, ist eine **generelle** Anti-Regulierungseinstellung - zumindest aus ökonomischer Sicht - zwingend. Nun geht es selbstverständlich nicht darum, ob das neoklassische Marktmodell der Realität entspricht. Das tut es sicherlich nicht, weil es wie jede Theorie notwendiger- und vorteilhafterweise von der Realität abstra-

hiert, um die Komplexität der Wirklichkeit zu verringern und einsichtiger zu machen. Ein verkehrstheoretisches Konzept wird nicht schon deshalb unbrauchbar, wenn ich meinen Analysen ein nur aus geraden Strassen bestehendes Netz zugrundelege. Abstraktion ist notwendig, geeignete und problemrelevante Abstraktion ist gesucht.

Das Problem mit den auf der Theorie des allgemeinen Gleichgewichts auf- und weiterbauenden Modellen ist somit nicht ihr hoher Abstraktionsgrad, sondern der Umstand, dass diese Modelle zur Behandlung von und als Standard für Regulierungsfragen wenig geeignet sind. Der Ursprung und die Bedeutung des Marktmodells liegen letzten Endes in seiner Fähigkeit, eine wichtige Frage zu behandeln, welche mit dem Aufkommen einer generellen nations- und weltweiten Marktwirtschaft akut wurde, nämlich die Frage, ob es überhaupt möglich sei, dass eine auf Millionen Individualentscheidungen basierende arbeitsteilige Wirtschaft zu einem lebensfähigen Ergebnis kommen könne und wie ein solches Ergebnis ausschauen würde. Um diese schwierige Frage möglichst exakt beantworten zu können, war es notwendig, sich auf wenige, für dieses Problem entscheidende Annahmen zu konzentrieren - ein einfaches individuelles Entscheidungsaxiom, Konkurrenz, Preisflexibilität - und andere ökonomische und politische Faktoren auszublenden. Das Resultat dieser Forschungsstrategie war und ist beeindruckend. Es gelang, die Möglichkeiten und Eigenschaften eines Gleichgewichts auf individualistisch dirigierten Märkten aufzuzeigen und in ständiger Weiterentwicklung dieses Forschungsprogramms die Einsichten in die Wirkungsweise „reiner“ Marktmechanismen zu erweitern und zu vervollkommen.

Parallel zu dieser wachsenden theoretischen Erfassung der Funktionsmöglichkeit und Funktionsweise einer „reinen Marktwirtschaft“ entwickelte sich eine reale Marktwirtschaft, die von Anfang an keineswegs einem vollkommenen Marktgeschehen entsprach und mit verschiedenen ausserökonomischen Zielsetzungen durchzogen war. In ständiger Wechselwirkung von Markt und Politik entstand in allen Ländern ein gemischtes Gebilde, mit mehr oder weniger Konkurrenz, mehr oder

weniger staatlicher Intervention usw. Eine fragwürdige Ordnungstheorie empfand es fruchtbar, von der Dichotomie einer reinen Marktwirtschaft und einer reinen Zentralverwaltungswirtschaft auszugehen, wiewohl weder der eine noch der andere Typus als geeignete Abstraktion der realen gemischten Wirtschaft dienen kann, mit der wir es durchwegs zu tun haben.⁴ Das reine Marktmodell, das für die Analyse des **Marktmechanismus** eine geeignete Abstraktion darstellte, bildet keine ausreichende Grundlage für eine Beurteilung der Möglichkeiten und Wirkungsweisen von Markt und Regulierungskombinationen in einer bereits regulierten und durch das Zusammenspiel von Markt und Intervention geformten Welt. Ein generelles, diese Welt in theoretisch ansprechender Weise abbildendes Modell, das als Standard für Regulierungsniveaus und Regulierungsänderungen dienen könnte, existiert leider nicht, wiewohl es zahlreiche Ansätze und wertvolle Teilanalysen gibt. Da institutionelle und historische Einflüsse in der gemischten Wirtschaft nicht unbedeutend sind, kann man in diesem Bereich auch keine so stringente und elegante Theorie erwarten, wie dies die von historischen und institutionellen Elementen relativ unbelästigte „reine“ Markttheorie zustande bringt.

Angesichts dieses Zustands wird man zu dem Schluss kommen müssen, dass derzeit auch aus rein ökonomischer Sicht keine theoretischen Grundlagen für einen Katalog allgemein gültiger Regulierungsregeln und erst recht nicht für ein generelles Deregulierungspostulat ausgemacht werden können. Auch heute gilt noch voll und ganz, was Jöhr vor 35 Jahren sagte. Ich zitiere: „The extreme adherents of laissez-faire deny the possibility of any regulation of the competitive mechanism. Others admit the possibility of regulation, but maintain that it can only make things worse, as it would mean a mixture of planning

⁴Mit Recht betont Widmaier, dass es sich lohne, „sich von der politischen und intellektuellen Idee-Fix der vollkommenen Konkurrenz des Marktes und der Modellierung allgemeiner Gleichgewichtszustände zu lösen“ (Widmaier 1989, S. 153). Shubik unterscheidet nicht weniger als acht Allokationstypen, die im Geflecht von Eigeninteresse, Effizienz, Gerechtigkeit etc. ins Spiel kommen: das Markt- und Preissystem, Abstimmungsprozesse, Auktionen, Verhandlungsprozesse (Bargaining), autoritäre Zuteilungsmethoden, Betrug und Gewalt, traditionsgebundene Allokationsmechanismen (einschl. Geschenke und Vererbung), zufallsgesteuerte Allokationen (Shubik 1970, S. 332ff.).

and competition - these being considered to be mutually exclusive solutions of the same problem. But this question cannot be answered in the abstract. The answer must result from an analysis of the different methods of regulations“.⁵

Realistische Interpretation des Deregulierungspostulats

Neben diesem eben besprochenen absoluten Deregulierungspostulat gibt es noch eine zweite, realistischere Interpretation, die dem Wort „Deregulierung“ einen von Regulierung unterscheidbaren Sinn gibt. Die Forderung nach Deregulierung kann bedeuten, dass man **ausgehend vom gegenwärtigen Stand der Regulierung** einen generellen Abbau bestehender Interventionen moniert. Diese Variante hat in der wirtschaftspolitischen Debatte der letzten zwanzig Jahre eine wichtige Rolle gespielt. Dies ist nun sicher im Prinzip eine sinnvolle und diskutabile Proposition. Da in der gemischten Wirtschaft Interventionen eine wichtige Rolle spielen und „gut“ oder „nachteilig“ sein können, sind Überlegungen über die Zweckmässigkeit und den Umfang ihres Einsatzes nicht nur angebracht, sondern auch äusserst wünschenswert. Nur: Für operative Zwecke erweist sich das Schlagwort der Deregulierung als viel zu grobschlächtig. Hat man es z.B. bei einer Deflationsforderung mit einem eindeutigen Operationsobjekt zu tun, nämlich mit dem Preisindex, den es zu senken gilt, so besteht die Welt der Regulierungen aus einer Vielfalt diversester Massnahmen, die weder von der Zielsetzung noch von der Methode her unter einen Hut, ja nicht einmal in einen festen systematischen Rahmen gebracht werden können. Ein Zustand, in dem **alle** bisher geschaffenen Regulierungen abgebaut oder eingeschränkt werden sollten, wird in der Praxis wohl nie anzutreffen sein, es sei denn, wir begeben uns in den Bereich der bereits besprochenen absoluten Laissez-faire-Philosophie.

⁵Jöhr 1954, S. 342.

Auch wenn daher ein Gefühl oder ein Konsens besteht, dass - aus welchen Gründen immer - zu viel und/oder falsch interveniert wurde, so kann es nur darum gehen, das Regulierungssystem neu zu überdenken und hier oder dort zu modifizieren und zurechtzustutzen, nicht aber um eine eindimensionale Deregulierung quer durch die Landschaft. So ist es ja z.B. nicht uninteressant zu sehen, dass in den USA, wo die Deregulierungswelle ihre stärkste Ausprägung erhalten hat, in den letzten 15 Jahren (beginnend unter Carter und dann intensiviert unter Reagan) zwar beachtliche Deregulierungen durchgeführt wurden, insbesondere im Bereich der Regulierung „natürlicher“ Oligopole, diese aber Hand in Hand gingen mit einer nicht unbedeutenden Erweiterung von Regulierungen im Bereich von Gesundheit, Sicherheit und Umwelt.⁶ „Deregulierung“ als Zielvorstellung hilft in diesem komplexen Geflecht von Regulierung, Interessen und dynamischen Veränderungen nicht weiter und kann kaum als operative Vokabel dienen. „Reregulierung“ wäre eine geeignetere Bezeichnung für eine immer wieder aktuelle Reformbedürftigkeit überkommener Regelungen in einer sich ändernden Umwelt.⁷

Die starke Betonung des Deregulierungsgedankens in der wirtschaftspolitischen Debatte erweist sich häufig als interessengeleiteter politischer Slogan von Kreisen und Lobbies, die sich durch diverse staatliche Regeln in ihrer Bewegungsfreiheit behindert fühlen und diese durch generelle Appelle unterbinden wollen. Dies hindert sie allerdings nicht, von Fall zu Fall Interventionen zu fordern und zu akzeptieren, wenn sie ihren eigenen Interessen entsprechen. Die lange Geschichte prinzipiell freihändlerischer Äusserungen auf der einen Seite und protektionistischen Forderungen in konkreten Fällen auf der andern Seite bietet eine gute Illustration für diesen Tatbestand.

Die Skepsis und die Zweifel, die ich hier gegenüber der Deregulierungswelle als **generelle** wirtschaftspolitische Zielvorstellung vorgebracht habe, bedeuten aber nicht, dass die Diskussion, die sich in diesem

⁶Crandall 1983, S. 435.

⁷Siehe dazu Spulber (1989), insbes. S. 12-17.

Zusammenhang entwickelt hat, nutzlos war. Was immer die Motive und theoretischen Ausgangspunkte der „Deregulierer“ gewesen sein mögen, ihre Hinweise, dass Fragen der Regulierung wichtig sind und im Rahmen gesamtökonomischer Analysen und Beurteilungen stärkere Beachtung finden sollten, können nicht genügend unterstrichen werden. Die Forderung, sich um eine befriedigende allgemeine Theorie der Regulierung zu bemühen, welche auch den politischen Faktor stärker berücksichtigt, sowie durch empirische Studien eine Evaluierung konkreter Regulierungs- und Deregulierungsmaßnahmen zu ermöglichen, diese Forderung, die sich schon in allen frühen Beiträgen Stiglers findet, hat eine gewisse Wirkung gehabt. Auf diesem Weg könnten fundiertere Grundlagen für die Pros und Kontras im Streit um Regulierung und Deregulierung gefunden werden. Noch ist es aber nicht so weit. Die Theorien und empirischen Ergebnisse sind zum Teil „noch jung“⁸ und alles eher als unumstritten. Einige Aspekte dieses theoretischen und empirischen Bereiches und seines möglichen Beitrags zur Deregulierungsfrage bilden nun den Gegenstand des zweiten Teils meines Referats.

Aspekte der Deregulierung

Will man sich dem Thema und der Diskussion der Regulierung analytisch-systematisch nähern, so ergeben sich schon Schwierigkeiten bei der genauen Beschreibung und Abgrenzung des zu behandelnden Phänomens. Definitionsfragen sind nicht unwichtig, aber Streitereien über die „richtige“ Definition sind unfruchtbar, was allerdings ihrer Beliebtheit kaum Abbruch tut. Im Rahmen meiner kurzen Überlegungen, wo es um sehr generelle Probleme geht, ist es nicht notwendig, die Frage einer zweckmässigen Definition näher zu behandeln. Nur um die Reichweite der gängigen Definitionen anzudeuten, sollen einige wenige angeführt werden.

⁸Von Weizsäcker 1982, S. 334.

Sehr allgemein ist z.B. die Definition, die von Weizsäcker verwendet, wenn er als staatliche Regulierung alles bezeichnet, „was auf staatliche Eingriffe in die individuelle Vertragsfreiheit hinausläuft“⁹, wovon die fiskalische Tätigkeit des Staates (Besteuerung, Staatsausgaben) abzugrenzen seien. Ebenfalls sehr allgemein, aber auf die Zielsetzung ausgerichtet, ist die in einer einschlägigen Publikation der Brookings Institution als „traditionell“ bezeichnete Meinung, dass „regulation occurs because of a failure in the way the private market operates, so that regulators must step in, for example, to prevent natural monopolies from raising prices and exploiting market power“.¹⁰ Ähnlich auch Jöhr, der aber zwischen Organisierung und Regulierung der Wettbewerbsordnung unterscheidet, wobei die erstere Bedingungen für die Erhaltung des Wettbewerbs schafft (z.B. Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb, Anti-Kartell-Gesetze), während Regulierung (im engeren Sinn) durch direkte Eingriffe in den Marktprozess eine Korrektur unerwünschter Marktergebnisse zu erreichen sucht.¹¹ Es ist übrigens kein Zufall, dass das Ende der siebziger Jahre in Deutschland entstandene Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (noch?) keinen eigenen Artikel zum Thema „Regulierung“ aufweist, während das vor drei Jahren in den USA und England veröffentlichte New Palgrave Dictionary of Economics einen „Regulation and Deregulation“ betitelten Abschnitt enthält, in dem Regulierung folgendermaßen definiert ist: „Regulation, particularly in the United States, consists of governmental actions to control price, sale and production decisions of firms in an avowed effort to prevent private decision-making that would take inadequate account of the ‚public interest““.¹² In Europa kommt hier offensichtlich auch die Verstaatlichungs-Privatisierungsdebatte hinzu.

Die Vagheit der Regulierungsdefinitionen, die mit der Vielschichtigkeit des Phänomens zusammenhängt, ist unerfreulich, braucht uns aber nicht weiter zu stören. Sie betrifft vor allem die Abgrenzungskriterien,

⁹Von Weizsäcker 1982, S. 326.

¹⁰Brookings Papers 1989, S. IX.

¹¹Jöhr 1954, S. 339 ff.

¹²Breyer and MacAvoy 1987, S. 128.

die recht zerfranst und von Land zu Land verschieden sind; aber der Kern des Regulierungsproblems ist genügend kompakt, um ohne Angst vor Missverständnissen über Regulierungstheorien diskutieren zu können. Es wurde schon erwähnt, dass es keine traditionell-fundierte Regulationstheorie oder Regulationstheorien gibt. Wohl aber gibt es verschiedene Ansätze, welche gerade in der Deregulierungsdebatte eine wichtige Rolle spielen.

Im Prinzip lassen sich in der heutigen Diskussion zwei Richtungen unterscheiden, die häufig als die normative und die positive Theorie der Regulierung bezeichnet werden¹³, eine nicht sehr glückliche Bezeichnung, da gerade die Vertreter der positiven Theorie in der Deregulierungsdebatte in massivster Weise normativ auftreten. Gemeinsam ist beiden Theorietypen - und damit unterscheiden sie sich von extremen Laissez-faire-Ideen - dass sie Marktversagen und diverse andere Gründe¹⁴ **prinzipiell** als Regulierungsanlass anerkennen. Differenzen bestehen bezüglich des Ausmasses und der Effektivität des realen Regulierungsprozesses, die nicht zuletzt auf eine unterschiedliche Einschätzung des staatlichen Verhaltens zurückzuführen sind. Die Unsicherheit und theoretischen Schwachstellen in dieser Hinsicht sind ein entscheidender Mangel in der gesamten Regulierungsdebatte und man wird Robin Matthews zustimmen müssen, wenn er sagt, dass „economists really needed a theory of government to match their theories of markets in order to decide which was the better channel for policy“.¹⁵

Normative Theorien der Deregulierung

Die normativen Theorien, die älteren Ursprungs sind und insbesondere bei den InstitutionalistInnen Amerikas und in der in Deutschland beheimatete-

¹³Siehe z.B. Brookings 1989, S. X.

¹⁴Siehe Breyer und MacAvory 1987, S. 129/30.

¹⁵Matthews 1981, S. 147.

ten Theorie der Gemeinwirtschaft ihre Vertreter finden¹⁶, gehen neben dem Hinweis auf die klassischen Fälle von Marktversagen (natürliche Monopole, Externalitäten etc.) auch von einem sozialen Engagement aus, das verschiedene im normalen Marktprozess auftretende soziale Folgen als unwillkommen und reparaturbedürftig betrachtet. Aus gesamtgesellschaftlichem Interesse werden Reform- und Regulierungsaufgaben abgeleitet, die durch einen dem Gesamtinteresse dienenden Staat (oder durch andere öffentliche Körperschaften) durchgeführt werden bzw. durchgeführt werden sollten. Die Existenz von Interessenkonflikten, staatlicher Unfähigkeit oder Fehlbarkeit etc. wird nicht prinzipiell geleugnet, aber im grossen und ganzen wird doch vom Leitbild eines verantwortungsvollen und „wohlwollenden“ politischen Komplexes, bestehend aus parlamentarischem System, Regierung und Bürokratie ausgegangen. Theoretische Richtungen dieser Art tendieren dazu, Regierungen und Bürokratie etwas zu naiv und wohlwollend zu sehen und Probleme der Macht, des Einflusses politischer und wirtschaftlicher Lobbies etc. zu unterschätzen. Andererseits wäre es falsch, zu übersehen, dass Wahlen, Traditionen sowie soziale Motivationen bei Politikern und Bürokratie durchaus einen Rahmen schaffen, in dem die von den Theorien behandelten koordinations- und wohlfahrtsstaatlichen Tendenzen zum Zuge kommen. Die Frage, wie die Gewichte zwischen Macht, Einfluss, Interessenlage einerseits und normativ gewünschtem Verhalten andererseits verteilt sind, bildet den Hauptunterschied zwischen den normativen und positiven Theorien der Regulierung.

Positive Theorien der Deregulierung

Die letzteren, die positiven Theorien also, sind neueren Ursprungs und bewegen sich im Dunstkreis der „Neuen Politischen Ökonomie“ bzw. der „Ökonomischen Theorie der Politik“, wie sie z.T. von Schumpeter und dann besonders von Downs entwickelt wurde. Tendierten die

¹⁶Zur Theorie der Gemeinwirtschaft siehe Thiemeyer 1983.

normativen Theorien dazu, das desinteressierte und wohlwollende, auf einen gesamtgesellschaftlichen Kompromiss abzielende Verhalten von Staat und Bürokratie einfach anzunehmen oder zumindest zu stark in den Vordergrund zu rücken, so bewegt sich die positive Theorie, in kritischer Haltung zu diesem Ansatz, radikal an das andere Ende der Verhaltensskala. Die im politischen Bereich agierenden Individuen werden vollkommen als Ebenbild des einzelwirtschaftlich agierenden homo oeconomicus konstruiert, deren Handlungen ausschliesslich aufgrund des Nutzenmaximierungstheorems zu erklären seien. Da Politiker vor allem wiedergewählt werden wollen, werden ihre Interventionen im Wirtschaftsprozess vor allem auf dieses Ziel ausgerichtet sein. Da aber viele Eingriffe in das Marktgeschehen einigen verhältnismässig kleinen Gruppen (Branchen, Regionen, Berufen etc.) deutliche Vorteile bringen, während sich eventuelle Nachteile auf einen sehr breiten Konsumentenkreis verteilen, so dass der einzelne Konsument nicht sehr stark betroffen wird und die Gesamtheit der Konsumenten schwer organisierbar ist, besteht ein sehr einseitiger Druck seitens partikulärer Interessen, von der Regierung Sonderregelungen zu erhalten, welche diese angesichts des erhofften Stimmengewinns und anderer Formen politischer Unterstützung seitens der Begünstigten gewährt. „Rentseeking“, also der Versuch bestimmter Gruppen, monopolistische Vorteile der einen oder anderen Art zu erbringen, wird in diesem Rahmen zu einem wichtigen, wenn nicht dem wichtigsten Faktor in der Bestimmung öffentlichen Regulierungsverhaltens, das damit normalerweise keineswegs einer Verbesserung des Marktmechanismus oder der Erreichung sozialer Ziele diene.

Dieser positiven Theorie, wie sie vor allem (in Bezug auf Regulierung) vor etwa zwanzig Jahren von Stigler sehr prononciert vorgetragen wurde und die seither auf verschiedene Weise weiterentwickelt wurde, gebührt aus zwei Gründen unsere besondere Aufmerksamkeit: Erstens ist sie heute das vorherrschende Paradigma in der mainstream economics und zweitens bildet sie ein entscheidendes theoretisches Argument für die heutige Deregulierungsforderung (und nimmt somit **auch** einen normativen Charakter an). Die positiv-moderne Theorie der

Regulierung konnte ebenso wie die Neue Politische Ökonomie, auf der sie basiert, unter Ökonomen deshalb so rasch und so exklusiv Fuß fassen, weil sie sich an dem ökonomischen Denkstil und an den formalen Strukturen orientiert, welche die neoklassische Wirtschaftstheorie beherrschen und ihr die Konstruktion eleganter und konsistenter Modelle ermöglichen haben. Die positive Theorie der Politik und der Regulierung hat es ermöglicht, in ähnlich exakt anmutender Weise polit-ökonomische Tatbestände zu diskutieren, welche die traditionelle politische Wissenschaft und die normative Theorie der Regulierung weniger generalisierend sowie mit häufigen Rückgriffen auf historische und institutionelle Besonderheiten nur in formal weniger befriedigender Art behandeln kann.

Aber die formale Eleganz, die der ökonomie-gelenkte Ansatz liefert, und die schon im ökonomischen Bereich selbst Probleme aufwirft, hat einen hohen Preis, wenn es um die Analyse realpolitischer Zusammenhänge geht. Dies gilt insbesondere für die Annahme bezüglich politischer Entscheidungsmechanismen. Mag ein eng definiertes Nutzenmaximierungskalkül, das nicht bloss tautologisch sein soll, für den im Wirtschaftsbereich agierenden homo oeconomicus noch eine eventuell ausreichende analytische Grundlage sein, so erweist es sich für die weit komplexeren Motivationsstrukturen des homo politicus nicht nur als zu dürftig (z.B. ein Stimmenmaximierungsziel), sondern in vielen Fällen auch als definitiv irreführend. Wenn Stigler behauptet: „There is, in fact, only one general theory of human behaviour and that is the utility-maximizing theory“¹⁷, so ist das - wenn nicht rein tautologisch gemeint - schlechthin unzutreffend und für Menschen ausserhalb der ökonomischen Profession auch schwer zu begreifen. Steven Rhoads, ein prominenter amerikanischer Politikwissenschaftler, der in seinem Buch „The Economist's View of the World“ die Methodik und Sichtweisen der Ökonomen in vieler Hinsicht in höchsten Tönen lobt und sie als Vorbild für Politologen empfiehlt, beklagt doch ihre Unfähigkeit, verschiedene Motive der Selbstlosigkeit, des Pflichtbewusstseins, der Ideologie, der Einsatzbereitschaft etc. genügend zu erfassen und das färbt auf ihre

¹⁷Stigler 1975, S. 137.

polit-ökonomischen Ansichten und Theorien ab. „Through their training“, schreibt Rhoads, „economists learn that they and their discipline can be more powerful if money and selfinterest matter even more than they first thought“¹⁸. Freilich kann die Theorie des Eigeninteresses und seiner Maximierung **formal** überleben, wenn man den Begriff des Interesses nur weit genug fasst. Doch dann wird, wie Richard Posner richtig vermerkt, die Theorie so schwammig, dass praktisch Beobachtungen jedweder Art mit ihr vereinbar sind¹⁹.

Tatsache ist, dass weder die normative noch die positive Theorie der Regulierung die Realität abdeckt. Weder ist das komplizierte Geflecht politischen und wirtschaftspolitischen Geschehens von einem wohlwollenden und wohl-informierten staatlichen Apparat im Interesse der Allgemeinheit gelenkt, noch sind es stets sinistre Sonderinteressen, welche staatliche Interventionen für ihre Zwecke einspannen. So wichtig die positive Theorie der Regulierung und ihr Bias für Deregulierung als Korrektiv für eine zu blauäugige normative Theorie war, so wenig kann sie für sich allein Geltung beanspruchen. Es ist vielleicht nicht unangebracht, hier jemanden zu zitieren, der aus grosser praktischer Erfahrung schöpft. Der Engländer Sir Arthur Knight, der sowohl durch viele Jahre einem grossen privaten Konzern vorstand (Courtaulds Ltd.) sowie als Vorsitzender einer staatlichen industriepolitischen Behörde tätig war (National Enterprise Board), fasst seine Erfahrungen so zusammen: “To search properly for the reasons which explain (the) changing concepts of government responsibility ... for intervention would be quite an undertaking. It would require, case by case, a study of the perceptions of the interest groups - industrial, union, bureaucratic, political - which led to pressure for government action, the intellectual validity of the arguments they deployed, and the processes by which decisions were reached. Depending on one’s perspective, any or all of these could be said to explain acts of industrial policy“²⁰.

¹⁸Rhoads 1985, S. 162/3.

¹⁹Posner 1974, S. 348.

²⁰Knight 1981, S. 132.

Die Kosten-Nutzen-Analyse als mögliche Alternative

In einer solchen komplexen Situation, wo Interessen, Motive und theoretische Erkenntnisse verschiedenster Art zusammenwirken, eine bereits vorhandene gemischte Wirtschaft in dieser oder jener Richtung zu modifizieren, kann man nicht erwarten, dass es einfache, unkomplizierte Theorien der Regulierung gibt, aus denen man relativ mühelos generelle Rezepte ableiten kann. Man wird Bruno Frey zustimmen müssen, wenn er bemerkt: „Auf Grund der wissenschaftlichen Forschung lässt sich bis jetzt nicht einmal eine Aussage darüber machen, in welcher **Richtung** Wettbewerbs-Politik unternommen werden sollte“.²¹ Simple Deregulierungspostulate werden einer solchen Situation sicher nicht gerecht.

Einen Hoffnungsstrahl für eine, wenn schon nicht theoretisch eindeutig untermauerte, so doch „rationale“ Entscheidung für oder gegen Regulierungen seitens des Ökonomen scheint die Kosten-Nutzen-Analyse konkreter Regulierungs- oder Deregulierungsvorschläge zu bieten. Aber: So nützlich und wünschenswert solche Berechnungen als Beitrag zu einer seriösen Diskussion von Regulierungsprojekten sind, so wenig können sie für sich allein eine ausreichende Entscheidungsgrundlage bieten. Mit Recht betont Jöhr ganz generell: „The weighing of advantages against disadvantages is an extremely imprecise business“.²² Gerade bei wichtigen Projekten lassen sich die zugrundeliegenden Motive, Interessen und Zielsetzungen nicht einfach durch eine Kosten-Nutzenanalyse objektivieren, da sozio-politische Elemente in die Auswahl der zu berücksichtigenden Faktoren und ihre Bewertung notwendigerweise hineinspielen.

Der Spielraum für die Berechnungen, das dürfen wir nicht vergessen, ist beträchtlich. So zeigt ein Vergleich von elf verschiedenen amerikanischen Berechnungen, die den Wert eines menschlichen Lebens zu schätzen versuchten, eine Spannweite, die von 66.000 bis 11,8

²¹Frey 1981, S. 108; kursiv im Original.

²²Jöhr 1955, S. 76.

Millionen Dollar reicht²³. Nicht nur die Bewertung, auch die Frage der zu erfassenden Faktoren ist notwendigerweise offen. So finden wir in einer Untersuchung über die Deregulierung des amerikanischen Luftverkehrs unter anderem folgende Faktoren: Preise, Flugzeit, Verspätungen, Zeitaufwand bei Transfers, Sicherheit, Fahrkomfort und -betreuung, Mengenrabatte etc. Es ist einleuchtend, dass bei solch weiten Auswahlmöglichkeiten und den hinzukommenden Bewertungsschwierigkeiten die Resultate nicht die gewünschte Präzision erzielen können. So braucht es einen auch nicht zu wundern, dass in den Vereinigten Staaten die Deregulierung des Luftverkehrs von den Ökonomen überwiegend positiv, in der Öffentlichkeit aber eher negativ beurteilt wurde.²⁴ Ohne die Kosten-Nutzenanalysen verteufeln zu wollen, fällt einem doch die angeblich wahre Geschichte über Leibniz ein, der sich eines Tages überlegte, ob er eine bestimmte Frau heiraten solle. Er setzte sich hin, nahm Papier und Bleistift und machte zwei Listen, eine mit den Vorteilen, eine mit den Nachteilen. Es zeigte sich, dass die zweite Liste länger war, also beschloss er, sie nicht zu heiraten.²⁵

Was ist das Fazit all dieser Überlegungen? Keinesfalls sollen sie zu der defaitistischen Schlussfolgerung führen: „Nichts genaues weiss man nicht“ und deshalb dem Ökonomen vollkommene Enthaltensamkeit nahezu legen. Im Gegenteil: ich glaube, dass ökonomisches Fachwissen zur wirtschaftspolitischen Diskussion ganz Entscheidendes beizutragen hat. Nur muss der Ökonom vermeiden, zu sehr von seiner ökonomischen Modellperspektive geprägt zu sein, und er soll sich der Komplexität der sozio-ökonomischen Macht- und Interessenkonstellationen und seiner beschränkten Kenntnisse in dieser Richtung bewusst sein. Wenn er nicht einer extremen Laissez-faire-Philosophie verschrieben ist und die Realität einer gemischten Wirtschaft zur Kenntnis nimmt, wird er ein wichtiger Partner in den stets aktuellen Diskussionen über Regulierungs-

²³Wall Street Journal, 15.12.1988.

²⁴Siehe Brookings 1989, S. XVIII, XIX.

²⁵Ich entnehme diese Anekdote der amüsanten Sammlung logischer Rätsel von Raymond M. Smullyan, „Wie heisst dieses Buch?“, Vieweg-Verlag, Braunschweig-Wiesbaden 1981, S. 81.

probleme sein. Aber weder Regulierung, noch Deregulierung, noch Re-regulierung sollten zu emotionsgeladenen Schlagwörtern verkommen.

Literaturverzeichnis

Breyer, Stephen und **MacAvory**, Paul W., Regulation and Deregulation, in: The New Palgrave. A Dictionary of Economics, Macmillan, London, New York, Tokio 1987, Vol. 4, S. 128ff.

Brookings Papers, Microeconomics 1989, Brookings Papers on Economic Activity 1989.

Cairncross, Frances (ed.), Changing Perceptions of Economic Policy, Methuen, London 1981.

Crandall, Robert W., Deregulation: The U.S. Experience, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Vol. 139, 1983, S. 419ff.

Frey, Bruno S., Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, Vahlen, München 1981.

Jöhr, Walter Adolf, Das Modell der vollkommenen Konkurrenz. Seine Funktion und seine Stellung in der Nationalökonomie, in: Konkurrenz und Planwirtschaft, Bern 1946, S. 17ff.

Ders., Das Problem der Wirtschaftsordnung, in: Individuum und Gesellschaft. Festschrift zur Fünfzigjahr-Feier der Handels-Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1949.

Ders., Regulation of Competition, in: E.H. Chamberlin (ed.), Monopoly and Competition and their Regulation, Macmillan, London 1954, S. 338ff.

Ders., The Role of the Economist as Official Adviser, Allen & Unwin, London 1955.

Knight, Arthur, Industrial Policy, in: Frances Cairncross, 1981, S. 114ff.

Matthews, Robin, Discussion, in: Frances Cairncross, 1981, S. 147.

Posner, Richard, Theories of Economic Regulation, in: Bell Journal of Economics, Vol. 5, 1974, S. 335ff.

Rhoads, Steven E., The Economists View of the World, Cambridge University Press, Cambridge 1985.

Shubik, Martin, On Different Methods for Allocating Resources, in: Kyklos, Vol. 23, 1970, S. 332ff.

Spulber, Daniel F., Regulation and Markets, MIT Press, Cambridge Mass. 1989.

Stigler, George J., The Theory of Economic Regulation, in: Bell Journal of Economics, Vol. 2, 1971, S. 3ff.

Ders., The Citizen and the State, Essays in Regulation, University of Chicago Press, Chicago 1975.

Thiemeyer, Theo, Deregulation in the Perspective of the German Gemeinwirtschaftslehre, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Vol. 139, 1983, S. 405ff.

von Weizsäcker, Christian C., Staatliche Regulierung - positive und normative Theorie, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Heft 3, 1982, S. 325ff.

Widmaier, H.P., Gesellschaftliche Allokation politischer Güter - Zur Theorie und Praxis politischer Institutionen, in: H.J. Ramser und H. Riese (Hrsg.), Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, Springer, Heidelberg 1989, S. 153ff.