

Warum und wie die Wirtschaft regulieren?

Staatliche Regulierung wird und muss es in der Wirtschaft immer geben, weil keine vollkommenen Märkte existieren. Der Staat begrenzt durch seine Eingriffe Mängel und Versagen von Märkten und Management – doch Regulierung ist immer auch ein weites Spielfeld politischer Kräfte.

VON ARNOLD PICOT

WIRTSCHAFTEN HEISST, knappe Mittel und Ressourcen ihrer bestmöglichen Verwendung zuzuführen. Das kann auf verschiedene Weise geschehen. Allgemein geht man davon aus, dass der möglichst offen und frei funktionierende Marktmechanismus das wichtigste, effiziente Hilfsmittel für erfolgreiches Wirtschaften darstellt. Der Markt bringt Angebot und Nachfrage zusammen, führt aufgrund der Wahlmöglichkeiten des Nachfragers zu einem fruchtbaren, leistungssteigernden Wettbewerb unter den Anbietern, steht neuen Anbietern als Plattform zum Ausprobieren ihrer Innovationen zur Verfügung, lenkt die kaufkräftige Nachfrage auf die Angebote, die aus der Sicht des Käufers den höchsten Nutzen versprechen, und bewirkt so, dass jeder seinen Möglichkeiten entsprechend zum Zuge kommt und belohnt wird. Der Markt hat damit Koordinations-, Allokations- und Innovationsfunktionen. Zugleich entwickelt sich in der Dynamik der Marktprozesse sowie unterstützt durch eine wachsende Wirtschaft eine wohlstandsfördernde Arbeitsteilung und Spezialisierung zwischen den Unternehmen. Innerhalb der Unternehmen wird auch gewirtschaftet, dort allerdings nicht primär mit Hilfe von Marktmechanismen, sondern durch Planung, Organisation und Kontrolle, also Management von Arbeitsprozessen, an denen in der Regel eine Vielzahl von qualifizierten und (u. a. durch leistungsgerechte Entlohnung) motivierten Beschäftigten beteiligt ist. Damit das so be-



Proteste gegen die US-Börse an der New Yorker Wall Street während der Finanzkrise, 15. September 2009.

schriebene Wirtschaften funktioniert, bedarf es, so das einfache Bild, lediglich einiger grundlegender staatlicher Gesetze, die für die allgemeine Rechtssicherheit und Ordnung sorgen.

„Schöne heile Welt“ des Wirtschaftens?

Dieser „schönen heilen Welt“ des Wirtschaftens steht das reale wirtschaftliche Geschehen mit seinen Unvollkommenheiten gegenüber, das nicht selten zu beklagenswerten Problemen führt. Oftmals wird behauptet, dass manch unerwünschte Entwicklung in bestimmten Sektoren der Wirtschaft gerade mit dem Versagen von als wirkungsvoll eingeschätzten Mechanismen zu tun habe: Der Markt versage, weil die Voraussetzungen seines Funktionierens nicht gegeben seien und weil sich Akteure marktwidrig verhielten; das Management versage, weil es Handlungsspielräume opportunistisch und unverantwortlich ausnutzte; Staat und Politik versagten, weil sie bei der Sicherstellung des erforderlichen Ordnungsrahmens für bestimmte Märkte Fehler machten. Gerade die jüngsten Krisen der Finanz- und Währungsmärkte, aber auch viele Debatten über Gesundheits-, Lebensmittel-, Energie-, Medien- oder Verkehrsmärkte haben immer wieder die Frage aufgeworfen, ob zu viele oder zu wenige oder fachlich fehlerhafte staatliche Eingriffe in diese Branchen (solche branchenspezifischen Eingriffe bezeichnet man auch als Regulierung) unerwünschte Verwerfungen, Probleme oder gar Krisen hervorgerufen haben.

Staatliche Regulierung als Forschungsfeld der Wirtschaftswissenschaft

Warum überhaupt sollte der Staat Bereiche der Wirtschaft regulieren? Und wenn ja, wie sollte er das tun, und welche Schwierigkeiten treten dabei auf? Diese Fragen sind bis heute nur zum Teil befriedigend gelöst, obwohl sich die Wirtschaftswissenschaft – auch im Verbund mit Nachbardisziplinen – seit vielen Jahren damit beschäftigt. Die wissenschaftliche Behandlung erfolgt auf zwei grundsätzlich voneinander getrennten Ebenen.

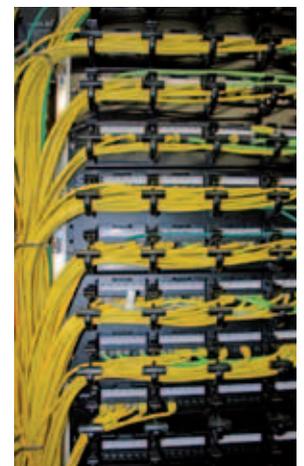
Die normative Theorie der Regulierung

Da ist zunächst die normative Theorie der Regulierung. Sie will aufzeigen, in welcher Weise der Staat in das Geschehen eines Marktes eingreifen soll, damit unerwünschte Entwicklungen vermieden oder korrigiert werden können. Hier ist man sich einig, dass es gilt, Marktversagen, z. T. auch Managementversagen zu bekämpfen. Wenn die im Marktmodell versprochenen Funktionen der Koordination, Allokation und Innovation nicht greifen,

muss der Staat so intervenieren, dass das Funktionieren wieder hergestellt werden kann. Es sind im Wesentlichen drei z. T. miteinander verknüpfte Erscheinungsformen des Marktversagens, für die bestimmte Lösungsstrategien vorgeschlagen werden:

1. Auftreten unerwünschter externer Effekte: Als externe Effekte bezeichnet man Folgen wirtschaftlichen Handelns, die sich im Entscheidungskalkül des Akteurs nicht niederschlagen, zugleich aber Dritte belasten oder auch begünstigen. Man denke z. B. an produktionsbedingte Umweltbelastungen, Gesundheitsrisiken bei Nutzung und Konsum von Produkten oder Begünstigung Dritter durch offene Informationen. Solche Effekte lassen sich beispielsweise durch Ge- und Verbote, durch finanzielle Anreize und Sanktionen oder durch Neudefinition von Rechtspositionen eingrenzen.
2. Bereitstellung öffentlicher Güter: Die Versorgung mit solchen Gütern ist in der Regel Aufgabe des Staates und ist nicht durch klassische Marktmechanismen sicherzustellen. Zugleich sind diese Güter für das Funktionieren einer Gemeinschaft ausgesprochen wichtig und werden von dieser gewünscht. Man denke z. B. an öffentliche Sicherheit, Vertrauen in das Funktionieren des Geld- und Finanzwesens, Meinungsfreiheit, Bildung und Information oder intakte Natur. Sofern solche Güter durch die Handlungen von Marktakteuren gefährdet werden, ist ein staatlicher Eingriff erforderlich. Am Beispiel der Finanzbranche ist dies aktuell zu studieren. Weil verschiedenen Akteuren auf den Kredit- und Finanzmärkten Spielräume gewährt wurden, deren Ausschöpfung zu vertrauensmindernden Risiken und schließlich zum zeitweiligen Zusammen-

Eingriffe in Energie- und Telekommunikationsnetze gehören zu den Aufgaben staatlicher Regulierung, um die Monopolbildung zu verhindern.



menbruch dieses öffentlichen Gutes führten, ist bessere und nachhaltigere Regulierung der Finanzmärkte zugunsten eben dieses Gutes erforderlich.

3. Gefährdung oder Beseitigung von Wettbewerb: Wettbewerb ist eine zentrale Voraussetzung für die Erfüllung der Marktfunktionen. Die Strukturen bestimmter Branchen begünstigen die Herausbildung von Monopolen. Das ist insbesondere in solchen Märkten der Fall, deren Leistungserbringung wesentlich auf Netze angewiesen ist, die nicht ohne weiteres zu vervielfältigen sind, so dass die Netzbetreiber eine Art Monopolstellung bzw. ein „Bottleneck“ darstellen (Telekommunikations-, Eisenbahn-, Energie-, Postnetze). Hier besteht die staatliche Regulierungsaufgabe darin, durch Markteingriff (z. B. Zugangsrecht für Wettbewerber zu den Netzen, Kontrolle von Preisen des Netzbetreibers, Durchsetzung von Nichtdiskriminierung) Wettbewerb zu ermöglichen.

Zu diesen Punkten hat die Wirtschaftswissenschaft eine Reihe von normativen Modellen entwickelt, welche für unterschiedliche Annahmen und Bedingungs-lagen die „richtige“ Regulierungsmaßnahme ableiten. Auch die „Compliance“ des Managements, also die Einhaltung geltender Regeln etwa im Bereich von Marktinformation, Korruption, Export-, Umwelt- und Sicherheitsauflagen, wird durch Empfehlung für Anreiz-, Haftungs- und/oder Strafre-geln zu verbessern versucht.

Die positive Theorie der Regulierung

Der normativen steht die positive Theorie der Regulierung gegenüber. Diese sucht zu erforschen, wie in der Realität Regulationsregeln zustandekommen und angewandt werden. Es handelt sich also um eine erklärende, empirische Arbeitsrichtung. Warum ist eine solche Fragestellung überhaupt nötig? Warum werden die normativ gefundenen „richtigen“ Regulierungsempfehlungen nicht eins zu eins umgesetzt? Die Antwort ist einfach: Entstehung und Anwendung von noch so gut erdachten Regulationsregeln stoßen sich an realen Bedingungen. Nicht selten gibt es Wissensmängel, welche die Anwendbarkeit von Regulierungsvorgaben erschweren oder behindern. So setzt die Kontrolle

von Risiken, Preisen oder Marktanteilen genaue Kenntnisse der Verhaltensweisen, Kosten- und Marktstrukturen voraus, die oftmals nur mit sehr hohem Aufwand, wenn überhaupt, zu ermitteln sind. Noch wichtiger und häufiger zu beobachten aber ist der Einfluss des politischen Interessen- und Kräftefelds. Deswegen gelangen noch so gut ausgedachte und modellhaft begründete „optimale“ Regulierungsempfehlungen nur höchst selten in Reinform in Gesetze und Verordnungen oder zur Anwendung, sondern werden im politischen Prozess modifiziert, verzerrt, abgeschwächt oder übersteigert. Im Ergebnis haben sie dann andere Wirkungen als die zu Beginn des Prozesses erhofften. Sachverständige und ihre Gutachten, Parteien, Interessenvertretungen und Lobbygruppen nehmen in diesem Prozess genauso Einfluss wie Debatten in Massenmedien, Parlamenten und Fachöffentlichkeit. Dabei geht es um die Bewertung von Ausgangstatsachen (Liegt wirklich ein relevanter externer Effekt vor? Ist ein öffentliches Gut signifikant gefährdet? Gibt es ernstzunehmende Gefahren für den Wettbewerb? Wie sind die Folgen davon zu bewerten?) sowie um das Ringen um den richtigen, zielführenden Weg zur Eingrenzung, Beseitigung oder Vermeidung der Probleme (Welches Instrument hat welche Nutzen-Kosten-Bilanz? Welcher Zeithorizont ist zu Grunde zu legen? Welche Annahmen über die künftige Markt- und Technologieentwicklung

Ein Hauptvertreter der „Chicagoer Schule“: George J. Stigler erhielt 1982 u. a. für seine Arbeiten über Ursachen und Folgen von Marktregulierung den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften.

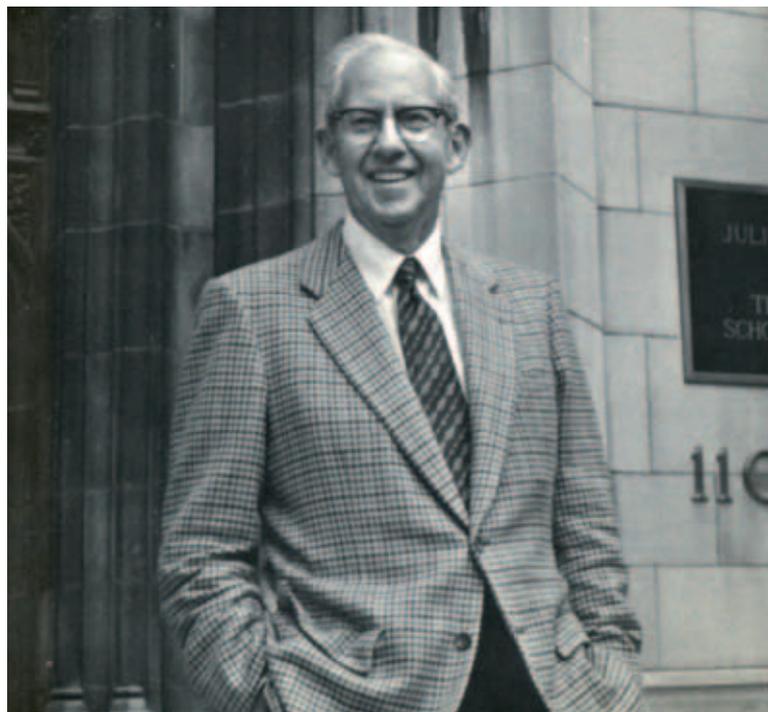


ABB.: G. J. STIGLER, MEMOIRS OF AN UNREGULATED ECONOMIST, 1988

sind vertretbar?). In diesem politischen Prozess verschränken sich ökonomische und politische Märkte. Ökonomische Interessenten versuchen politische Meinungsmacher und Entscheider für sich einzunehmen, um den Vorteil für die eigene Gruppe möglichst groß zu machen. Schließlich hängen für viele Unternehmen der betroffenen Branche von der Gestaltung des Regulierungsspielraums der künftigen strategischen Handlungsspielraum und damit ihr künftiger Erfolg ab. In nicht wenigen Fällen sind daher Regulierungsfragen bestimmter Branchen sogar Gegenstand von Wahlkämpfen, Wahlprogrammen und Koalitionsverträgen. Man denke nur an den Slogan „Blauer Himmel über der Ruhr“, mit dem Willy Brandt in den 1960er Jahren in den Wahlkampf zog, oder an Barack Obamas Einsatz für Netzneutralität in der Telekommunikation und für Bankenregulierung im Wahlkampf 2008.

Regulatory Capture: Die Regulierten vereinnahmen den Regulierer

George J. Stigler (1911–1991), wirtschaftswissenschaftlicher Nobelpreisträger des Jahres 1982, hat sich mit diesen Zusammenhängen frühzeitig und kritisch auseinandergesetzt. Seine Erkenntnisse, die in der Folgezeit in verschiedenen Studien untermauert wurden, kulminierten in der Aussage: „Regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefit.“ Damit wird die normative Regulierungsfrage praktisch auf den Kopf gestellt: Regulierung, die nach normativer Auffassung eigentlich der Beseitigung von Marktversagen dienen soll, führe im Ergebnis zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der betroffenen Industrien ohne Beseitigung der Marktversagensprobleme. Der Grund liegt darin, dass wirtschaftliche Interessengruppen die Unterstützung des Staates erlangen, um ihre Marktposition abzusichern, etwa durch Subventionen, Marktzutrittschindernisse für neue Wettbewerber, erschwerte Zulassung von substitutiven bzw. Kontrolle von komplementären Produkten oder durch Einrichtung von Preisbindungen. Auch wenn sich dieses sehr skeptische Bild der Regulierung nicht durchgängig empirisch erhärten ließ – es gibt beachtliche Beispiele für gelungene, wohlfahrtsverbessernde Regulierung in verschiedenen Branchen –, so sensibilisiert die Analyse doch für etwas sehr Wesentliches, nämlich für die Gefahr der „Regulatory Capture“, also des Problems, dass die Regulierten den Regulierer vereinnahmen. Dafür bietet nicht zuletzt die jüngste Finanzkrise diverse Beispiele: Dem Zusammenbruch vorausgegangen waren u. a. verschiedene erfolgreiche Initiativen des Finanzsektors (insbesondere der Investmentbanken) zur Lockerung der Regulie-

rung sowie die Übernahme wichtiger finanzpolitischer Schlüsselpositionen durch Angehörige dieser Branche.

Wie ist unabhängige Regulierung möglich?

Das alles weist darauf hin, wie wichtig die strikte Unabhängigkeit der Regulierung und ihrer politischen Verantwortung von der regulierten Branche ist. Eine solche Forderung ist freilich in der Praxis nicht einfach einzulösen. Zwar ist es populär, sich über den negativen Einfluss von Lobbygruppen und politischen Interessenvertretungen der Unternehmen und Branchen zu ereifern – doch wird dabei zweierlei leicht übersehen: Zum einen bündeln diese Akteure z. T. hoch spezifische Branchen- und Marktinformationen und stellen sie Regierung und Parlamentariern zur Verfügung, die zu diesem Informationsinput kaum Alternativen haben; zum anderen transportieren sie auch die Regierungs- und Regulierungsregelungen in die jeweiligen Mitgliedschaften, was deren Umsetzung im Grundsatz erleichtert. Die Kunst der Regulierungspolitik besteht u. a. darin, diesen prinzipiell begrüßenswerten Informationsaustausch zu erhalten, durch Dritturteile zu objektivieren und damit falsche Einflussnahme zu vermeiden. Das ist nur mit hoher fachlicher Kompetenz und persönlicher Integrität der Handelnden auf allen Seiten erreichbar.

Normative und positive Theorie der Regulierung müssen viel stärker als bisher ineinander greifen. Dann lassen sich auch stabile Erkenntnisse etwa zu der Frage gewinnen, in welchen Fällen der Staat Regulierungsaufgaben an nichtstaatliche Stellen delegieren oder sogar vorläufig der freiwilligen Selbstregulierung überlassen kann oder unter welchen Voraussetzungen in einer globalisierten Welt Regulierung global sein muss, um zu greifen (das ist nämlich keineswegs immer erforderlich).

Staatliche Regulierung wird und muss es in der Wirtschaft immer geben, weil keine vollkommenen Märkte existieren und daher Mängel und Versagen von Märkten und Management durch geeignete Eingriffe des Staates zu begrenzen sind. Da das auslösende Problem in der Regel nur unscharf zu fassen und seine Bewertung stets auch standpunktabhängig ist und weil Regulierungsmaßnahmen diversen Einflüssen unterliegen und in ihren Wirkungen manchmal unsicher sind, wird Regulierung stets ein Spielfeld politischer Kräfte sein. Diese wurden freilich erst ansatzweise in ökonomische Theorien integriert. ■

DER AUTOR

Prof. Dr. Arnold Picot ist o. Professor für Betriebswirtschaftslehre und Vorstand des Instituts für Information, Organisation und Management an der LMU München. U. a. ist er Vorsitzender des wissenschaftlichen Arbeitskreises für Regulierungsfragen der Bundesnetzagentur. Seine Forschungsschwerpunkte liegen v. a. im Bereich von Information und Kommunikation sowie ihren Auswirkungen auf Organisationsstrukturen. Er ist o. Mitglied der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und Sekretar ihrer Philosophisch-historischen Klasse.