

Schriften des Vereins für Socialpolitik

---

Band 184

**Deregulierung –  
eine Herausforderung an  
die Wirtschafts- und Sozialpolitik  
in der Marktwirtschaft**

Von

Gerhard Aschinger, Charles B. Blankart, Dieter Cassel,  
Harald Eggerstedt, Jörg Finsinger, Walter Hamm,  
Henry W. de Jong, Günter Knieps, Jörn Kruse,  
Werner Zohnhöfer

Herausgegeben von  
Hellmuth St. Seidenfus



**Duncker & Humblot · Berlin**

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 184**

**SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 184**

---

**Deregulierung – eine Herausforderung  
an die Wirtschafts- und Sozialpolitik  
in der Marktwirtschaft**



**Duncker & Humblot · Berlin**

# **Deregulierung – eine Herausforderung an die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Marktwirtschaft**

Von

**Gerhard Aschinger, Charles B. Blankart, Dieter Cassel,  
Harald Eggerstedt, Jörg Finsinger, Walter Hamm,  
Henry W. de Jong, Günter Knieps, Jörn Kruse,  
Werner Zohlhörer**

**Herausgegeben von Hellmuth St. Seidenfus**



**Duncker & Humblot · Berlin**

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Deregulierung — eine Herausforderung an die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Marktwirtschaft / von Gerhard Aschinger**

... Hrsg. von Hellmuth St. Seidenfus. — Berlin: Duncker u. Humblot, 1989

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; N. F., Bd. 184)

ISBN 3-428-06600-6

NE: Aschinger, Gerhard [Mitverf.]; Seidenfus, Hellmuth St. [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins ...

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1989 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Hagedornsatz, Berlin 46

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-06600-6

## Vorwort

Spätestens seit Beginn der 80er Jahre artikulierte sich ein allgemeines Mißbehagen über die wirtschaftlichen Ergebnisse regulierter Sektoren. Angestoßen durch die Deregulierungswelle in den USA mehrten sich die Stimmen, die einen Verzicht auf die mit verschiedenen Begründungen z. T. schon in den 30er Jahren eingeführten Reglementierungen forderten. Praktisch läuft diese Forderung auf eine Aufhebung der Ausnahmebereiche im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) hinaus, die für Banken, Versicherungen, die Landwirtschaft, Versorgungsunternehmen und die Verkehrswirtschaft besondere Regeln vorsehen.

Jede Ausnahme vom allgemeinen Verbotsprinzip des GWB bedarf der Begründung. Anlässlich der 1975 im Deutschen Bundestag neu entflammten Debatte über die Rechtfertigung der Ausnahmebereiche wiederholte die Bundesregierung im wesentlichen Argumente, die bei der Verabschiedung des Gesetzes fast 20 Jahre zuvor geltend gemacht wurden und auch heute wieder, da man zum fünften Mal an eine Novellierung des Kartellgesetzes herangeht, angeführt werden. Die dabei herangezogenen „Besonderheiten“ der in Frage stehenden Wirtschaftssektoren erwiesen sich jedoch wegen ihrer häufig mißbräuchlichen Verwendung als diskriminierter Begriff, den Argumenten zugunsten der Beibehaltung der §§ 99 ff. des GWB wurde eine Alibifunktion attestiert ... wie immer: Es ist durchaus legitim, nach der zwischen Inkrafttreten des GWB und heute verstrichenen Zeitspanne erneut zu fragen, ob die damals geltend gemachten „Besonderheiten“ noch zutreffen, wenn sie überhaupt je realistisch gewesen sein sollten. Es erhebt sich damit ohne Zweifel die Frage, ob eine Reform des GWB bezüglich der Ausnahmebereiche angezeigt ist. Erst nach ihrer Beantwortung läßt sich entscheiden, wie diese Reform auszusehen hätte.

Über den Handlungsbedarf des Gesetzgebers, der „seit dreißig Jahren seine Schularbeiten nicht gemacht hat“ (Rittner), hatte der Wirtschaftspolitische Ausschuß des Vereins für Socialpolitik nicht zu befinden. Allenfalls konnte er Hypothesen aufstellen und Denkanstöße vermitteln, fehlt es doch gerade in den hier ausgewählten Bereichen bis heute an hinreichend differenzierten, gleichwohl sektorübergreifenden Marktuntersuchungen, die allgemeine Urteile erlaubten. Aber vielleicht können die in den Beiträgen enthaltenen Interpretationen Anlaß dazu geben, entsprechende empirische Untersuchungen einzuleiten, um verlässlichere Entscheidungsgrundlagen für den Gesetzgeber zu gewinnen.

Ich benutze die Gelegenheit, Herrn Dr. Friedrich v. Stackelberg für die Vorbereitung der Drucklegung meinen Dank zu sagen.

Der Herausgeber



## Inhalt

Ordnungstheoretische Grundlagen der Deregulierung	
Von <i>Jörn Kruse</i> , Hamburg .....	9
Schattenwirtschaft und Deregulierung	
Wohlfahrtsstaatliche Reglementierungen der Wirtschaft als Ursache der Expansion des informellen Sektors und ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe	
Von <i>Dieter Cassel</i> , Duisburg .....	37
Schattenwirtschaft und Deregulierung: Ein Kommentar zum Schwarz-Weiß-Arbeitsmarktmodell von Cassel	
Von <i>Gerhard Aschinger</i> , Fribourg .....	91
Deregulierung im Gesundheitswesen	
Von <i>Walter Hamm</i> , Marburg .....	105
Deregulierung in der deutschen Versicherungswirtschaft: Die Liberalisierung des Bedingungs Wettbewerbs	
Von <i>Werner Zohlhöfer</i> und <i>Harald Eggerstedt</i> , Mainz .....	115
Zur Liberalisierung des Preis Wettbewerbs in der Versicherungswirtschaft	
Von <i>Jörg Finsinger</i> , Lüneburg .....	129
Grenzen der Deregulierung im Telekommunikationsbereich? Die Frage des Netz Wettbewerbs	
Von <i>Charles B. Blankart</i> , Berlin, und <i>Günter Knieps</i> , Groningen .....	149
The State as Entrepreneur The rise and fall of an idea in the economic experiences of European countries	
By <i>Henry W. de Jong</i> , Amsterdam .....	173





# Ordnungstheoretische Grundlagen der Deregulierung

Von Jörn Kruse, Hamburg

## Einleitung

Die Deregulierung ist ein Hauptthema der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion seit einer ganzen Reihe von Jahren. Während die Umsetzung in die wirtschaftspolitische Praxis in den Vereinigten Staaten schon relativ weit fortgeschritten ist, sind in der Bundesrepublik Deutschland allenfalls erste Ansätze vorhanden. Da die Regulierungsdichte hier und in anderen europäischen Ländern eine beträchtliche Höhe aufweist und unübersehbare Ineffizienzen zur Folge hat, bleibt die Deregulierung in vielen Sektoren eine vorrangige ordnungspolitische Aufgabe.

Um den von Ökonomen erkannten Deregulierungs-Bedarf auch den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern einsichtig zu machen, ist eine möglichst differenzierte Grenzziehung erforderlich. Forderungen nach einer „totalen Deregulierung“ wären weder sachgerecht noch hilfreich für die Implementationschancen wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung. Die ordnungstheoretische Abgrenzung des Deregulierungs-Bedarfs steht deshalb im Mittelpunkt dieses Beitrages.

Unter „Regulierung“ werden im folgenden sektorspezifische, dauerhafte Interventionen staatlicher Instanzen in marktliche Prozesse aufgefaßt. Die Regulierung wird explizit als Teil der Ordnungspolitik aufgefaßt. Das bedeutet, daß auch als Gründe für Regulierung nur solche ökonomischen Faktoren in Frage kommen, die systematisch und längerfristig wirksam sind. Staatliche Interventionen aufgrund von temporären Anpassungsfriktionen (z. B. im Strukturwandel) werden nicht zur Regulierung gezählt, auch wenn sie im Einzelfall über längere Zeit angewendet werden.

Die Regulierung in diesem Sinne umfaßt sowohl staatliche Einflußnahme auf einzelne Parameter privater Unternehmen als auch auf öffentliche Unternehmen mittels staatlicher Eigentumsrechte. Im amerikanischen System dominiert ersteres, während in der Bundesrepublik beide institutionellen Formen je nach Sektor nebeneinander bestehen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. als Überblick zum US-amerikanischen Regulierungssystem *Kahn, A. E.*: *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, 2 Bände, New York 1970, 1971; *Phillips, C. F.*: *The Regulation of Public Utilities*, Arlington 1984; *Schmalensee, R.*: *The Control of Natural Monopolies*, Lexington 1979; *Breyer, S.*: *Regulation and its Reform*, Cambridge (Mass.) 1982, und zu Regulierung und öffentlichen Unternehmen in der

„Deregulierung“ bedeutet die Abschaffung staatlicher Interventionen, die Reduzierung ihrer Eingriffsintensität oder ihre anderweitige Ersetzung durch institutionelle Strukturen, die eine Stärkung marktlicher Mechanismen zur Folge haben.

Der zentrale Maßstab für die folgende Analyse ist die ökonomische Effizienz. Diese wird zur Erhöhung der inhaltlichen Klarheit in die drei Subkriterien der allokativen, der technischen und der qualitativen Effizienz unterteilt, die jeweils statisch und dynamisch betrachtet werden können. Die allokativen Effizienz ist durch optimale Preise und Mengen bei vorgegebenen Kosten- und Nachfragefunktionen definiert. Dies ist statisch im einfachsten Fall durch Preise in Höhe der langfristigen Grenzkosten bei Erzielung einer Totalkostendeckung gegeben, im allgemeineren Fall durch Ramsey-Preise.<sup>2</sup> Das Kriterium der technischen Effizienz ist erfüllt, wenn ein vorgegebener Output kostenminimal produziert wird. Qualitative Effizienz ist gegeben, wenn die qualitativen Merkmale der Produkte und das Ausmaß der Produktdifferenzierung den Präferenzen der Kunden bestmöglich entsprechen.

Eine dynamische Betrachtung der Effizienz-Kriterien umfaßt die schnellstmögliche Anpassung von Preisen, Mengen und Qualitäten an veränderte Kostenbedingungen und Präferenzstrukturen im Zeitablauf sowie die Realisierung von kostensenkenden Prozeß- und präferenzadäquaten Produkt-Innovationen.

Bei deskriptiver Betrachtung der praktischen Regulierungspolitik sind außerdem regional- und verteilungspolitische Ziele sowie, je nach Branche, verkehrs-, energie-, medien-, umweltpolitische und etliche andere Ziele von Bedeutung. Zwei generelle Probleme solcher Ziele für die ökonomische Diskussion bestehen in ihrer mangelnden Operationalität und den meist nebulösen Zielkonkurrenzen untereinander und mit der Effizienz sowie in der Tatsache, daß sie im politischen Kontext häufig als Deckmantel zur Durchsetzung von Partialinteressen einzelner Gruppen verwendet werden. Da sich außerdem solche Ziele, sofern sie im Einzelfall gesellschaftlich konsensfähig sind, auf direktem Wege fast immer mit geringeren Effizienzverlusten realisieren lassen als mittelbar über Regulierungseingriffe, bleiben sie im folgenden außer Betracht.

Die wichtigsten Regulierungsinstrumente können grob in die drei Gruppen Preis-, Qualitäts- und Marktzugangsregulierung unterteilt werden. Das klassi-

---

Bundesrepublik Deutschland Müller, J., *Vogelsang*, I.: Staatliche Regulierung, Baden-Baden 1979; *Blankart*, Ch.: Ökonomie der öffentlichen Unternehmen, München 1980; *Brede*, H., A. v. *Loesch*, (Hrsg.): Die Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1986, und *Soltwedel*, R., et al.: Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, Tübingen 1986.

<sup>2</sup> Vgl. zu Ramsey-Preisen *Bös*, D.: Public Enterprise Economics. Theory and Application, Amsterdam 1986, der auch die Preisregeln für speziellere Fälle erörtert. Da die theoretischen Prämissen der Partial- bzw. Marginalanalyse in der Realität häufig nicht erfüllt sind, wäre es irreführend, bei Ramsey-Preisen von einer Second-Best-Lösung zu sprechen.

sche Instrument der Preisregulierung wird in monopolistischen Sektoren meist mit der Verhinderung eines überhöhten Preisniveaus und einer diskriminierenden Preisstruktur begründet. In wettbewerblichen Sektoren hat sie in der Regel die Aufgabe der Setzung von Mindestpreisen zum Schutze der Unternehmen vor den Folgen eines angeblich zu intensiven Wettbewerbs.

Im Begriff der Qualitätsregulierung werden hier eine ganze Reihe von Interventionen bezüglich inhaltlicher Merkmale und Folgen von Produkten und Produktionsprozessen zusammengefaßt. Dazu zählen neben den Restriktionen für die qualitative Produktpolitik im engeren Sinne auch die verschiedenen Formen des Kontrahierungszwanges,<sup>3</sup> die für die Unternehmen Gebote zur Leistungserstellung etc. beinhalten, sowie Vorschriften zur Produktklassifikation, Warenkennzeichnung oder Information. In einem weiteren Sinne können wir auch Regeln z.B. zur Vermeidung von Arbeitsunfällen und negativen externen Effekten der Produktion dazu rechnen.

Die Marktzugangsregulierung, die für potentielle Newcomer institutionelle Markteintrittsbarrieren errichtet, ist das meistpraktizierte und problematischste Instrument. Die konkreten Ausprägungen umfassen nicht nur gesetzliche Monopolvorbehalte für öffentliche Unternehmen und diverse Lizenzerfordernisse in verschiedenen Branchen, sondern sind insgesamt ebenso vielfältig wie die Begründungen. Eine restriktive Marktzugangsregulierung dient häufig der Absicherung von Insiderrenten<sup>4</sup> oder von Folgen anderer Regulierungseingriffe gegen die disziplinierende Wirkung aktueller und potentieller Konkurrenz.

Die Regulierung resultiert in einer Vielzahl allokativer, technischer und qualitativer Ineffizienzen, die im Laufe der Zeit in den einzelnen Sektoren in unterschiedlich gravierendes Ausmaß angenommen haben. Diese Effekte sind für die verschiedenen Branchen hinreichend beschrieben und analysiert worden.<sup>5</sup> Da viele der ineffizienten Wirkungen seit langem bekannt sind, stellt sich die Frage, warum die Interventionen dennoch weiter bestehen und insbesondere in der Bundesrepublik so wenig Deregulierungsschritte unternommen wurden.

Dies ist nur im Kontext der Politischen Ökonomie zu erklären.<sup>6</sup> Da die Regulierung in aller Regel Vorteile für die Insider mit sich bringt, die bei einer

---

<sup>3</sup> Der Begriff des Kontrahierungszwanges umfaßt zum Beispiel Anschluß-, Versorgungs-, Betriebs- und Beförderungspflichten für Versorgungs- bzw. Verkehrsbetriebe.

<sup>4</sup> Insiderrenten sind besondere Vorteile für die Insider (vor allem Kapitaleigner und Beschäftigte), die bei funktionierendem Wettbewerb nicht erzielbar wären.

<sup>5</sup> Vgl. *Breyer; Müller / Vogelsang; Soltwedel* et al. sowie die Beiträge in *Phillips, A.* (ed.): *Promoting Competition in Regulated Markets*, Washington D.C. 1975, und *Giersch, H.* (ed.): *New Opportunities for Entrepreneurship*, Tübingen 1984.

<sup>6</sup> Vgl. zur Politischen Ökonomie der Regulierung *Owen, B., Braeutigam, R.*: *The Regulation Game: Strategic Use of the Administrative Process*, Cambridge (Mass.) 1978; *Noll, R. G., Owen, B. M.*: *The Political Economy of Deregulation*, Washington D. C. 1983, und *Mitnick, B. M.*: *The Political Economy of Regulation*, New York 1980.