

Frank Schorkopf/Mathias Schmoeckel/Günther Schulz u.a. (Hrsg.), Gestaltung der Freiheit. Regulierung von Wirtschaft zwischen historischer Prägung und Normierung (Rechtsordnung und Wirtschaftsgeschichte, Bd. 6), Mohr Siebeck Verlag, Tübingen 2013, XIII + 301 S., brosch., 69,00 €.

„Regulierung“ ist ein Begriff, der je nach historischem oder wirtschaftspolitischem Kontext unterschiedliche Deutung erfährt. Seit der Bundesnetzagentur Ende des 20. Jahrhundert die Aufgabe übertragen wurde, in den netzgebundenen Sektoren Eisenbahn, Elektrizität, Gas, Post und Telekommunikation einen diskriminierungsfreien Marktzugang zu gewährleisten, versteht man unter Regulierung im engeren Sinn meist nur noch solche staatlichen Eingriffe, die auf Märkten mit natürlichen Monopolen unbeschränkten Wettbewerb ermöglichen sollen. In solchen Fällen besteht zwischen Regulierung und wirtschaftlicher Freiheit offensichtlich kein grundsätzlicher Widerspruch. Allerdings können mit Regulierung auch andere staatliche Ziele verbunden sein, wie zum Beispiel die Umsetzung umwelt- oder sozialpolitischer Vorstellungen im Zuge eines „neuen Paternalismus“ (Michael Hüther). In diesem weiteren Sinn kann Regulierung dann auch bedeuten, die wirtschaftliche Entscheidungsfreiheit von nicht marktmächtigen Unternehmern zugunsten eines politisch definierten Gemeinwohlziels einzuschränken.

Diese Unterscheidung von Regulierung im engeren und im weiteren Sinn ist nicht die einzige Ursache von Missverständnissen. Hinzu kommt, dass die Begriffe „Deregulierung“ und auch „Liberalisierung“ nicht nur zur Beschreibung des Abbaus von staatlichem Interventionismus, sondern regelmäßig auch zur Bezeichnung der Privatisierung von Staatsunternehmen genutzt werden. Deshalb kommt es immer wieder zu sprachlich paradoxen Entwicklungen, wie zum Beispiel zur Einführung einer *Regulierungsbehörde* im Zuge der *Deregulierung* des Markts für Telekommunikation durch Privatisierung der entsprechenden Sparte des ehemaligen Staatsmonopolisten Deutsche Post AG. Wenn es um Privatisierung geht, ist zudem stets zu bedenken, dass alleine durch die Übertragung der Eigentumsrechte an einem natürlichen Monopol von der öffentlichen Hand an private Anteilseigner noch kein freier Wettbewerb geschaffen wird.

Diese Vieldeutigkeit des Begriffs „Regulierung“ findet sich auch in dem vorliegenden Sammelband, der die 15 Beiträge eines Symposiums in Köln umfasst, mit dem die Herausgeber ihr vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördertes interdisziplinäres Forschungsprojekt „Gestaltung der Freiheit – Regulierung von Wirtschaft zwischen historischer Prägung und Normierung“ im Juni 2012 abschlossen. Der Band ist in einen einleitenden Teil und mehrere wissenschaftliche Sektionen unterteilt, die sich nacheinander den rechtshistorischen, wirtschaftshistorischen und öffentlich-rechtlichen Perspektiven von Regulierung widmen.

Die fünf rechtshistorischen Beiträge konzentrieren sich am Beispiel von Eisenbahn und Telekommunikation auf die Regulierung im engeren Sinn. Interessant ist hier vor allem der Beitrag von Markus Patt, der anhand der Eisenbahnpolitik im 19. Jahrhundert den grundsätzlichen Konflikt zwischen den beiden Regulierungszielen „Kostensenkung“ und „Investitionsförderung“ beleuchtet. Angesichts eines hohen Investitionsbedarfs für Trassen und Bahnhöfe entschied sich der preußische Staat gegen eine scharfe Anreizregulierung und den damit einhergehenden erleichterten Marktzugang für Dritte und versuchte stattdessen im Zuge einer großzügigen Kostenregulierung, neue Investoren zu attrahieren. Auf dem Telekommunikationsmarkt beobachten Jan Kracke und Miguel Vidal derzeit einen vergleichbaren Gegensatz, den sie mithilfe der Begriffe „statische Effizienz“ und „dynamische Effizienz“ beschreiben. Auch die Debatte um die aktuelle Energiewende, so möchte ich hinzufügen, lässt vermuten, dass die zur Regulierung der privaten Stromnetzbetreiber derzeit genutzte Anreizregulierung weniger geeignet ist, Investitionen in den erforderlichen Netzausbau voranzutreiben. Zurück zur Eisen-

bahn: Patt zeigt auch, dass sich die deutschen Länder in den 1870er-Jahren auch deshalb zur Verstaatlichung der privaten Eisenbahnen entschlossen, weil sie erkannten hatten, dass durch die diskriminierende Ausgestaltung von Transporttarifen Industrie- und Regionalpolitik möglich war. Staatsmonopole traten somit an Stelle der Kostenregulierung privater Eisenbahngesellschaften.

Die vier wirtschaftshistorischen Beiträge des Sammelbandes basieren auf einer eher breitgefassten Definition von Regulierung. Programmatisch ist die gelungene Überblicksdarstellung von Boris Gehlen, in der das deutsche Regulierungsregime im Kaiserreich und in der Weimarer Republik als Hybrid charakterisiert wird, in dem Ländermonopole (Eisenbahnen), Reichsmonopole (Post), regionale Monopole (Elektrizität) und wenig bis gar nicht regulierte Wirtschaftssektoren (Banken, Versicherungen) koexistierten. Diese Gemengelage erklärt Gehlen als Ergebnis kontingenter Aushandlungsprozesse, in denen nicht ökonomische Sachzwänge, sondern politische Machtkalküle entscheidend waren. Mit einer bisher vernachlässigten Facette der Deregulierung beschäftigt sich Katja Fuder, die die Privatisierung des industriellen Vermögens der Bundesrepublik Deutschland mittels der Vergabe von Volksaktien in den 1950er- und 1960er-Jahren beschreibt. Gerd Hardach fasst in seinem längeren Kommentar die historischen Unterschiede der Bankenregulierung in Deutschland und den USA präzise zusammen.

Die beiden den öffentlich-rechtlichen Perspektiven zugeordneten Beiträge sind die einzigen, die dem Titel des Sammelbandes insoweit gerecht werden, als sie sich eingehend mit den Zusammenhängen zwischen Regulierung und Freiheit auseinandersetzen. Thomas Züll diskutiert die politische Legitimität unabhängiger (europäischer) Regulierungsbehörden. Christian Maurer fragt sich, unter welchen Umständen staatliche Regulierung die wirtschaftliche Freiheit von Unternehmern gefährdet. Der Sammelband endet mit einem kurzen Impulsreferat von Rainer Fremdling, in dem dieser eine Lanze für das in Verruf geratene gemeinwirtschaftliche Unternehmen bricht, das seiner Meinung nach insbesondere dann eine bedenkenswerte Alternative zum regulierten Privatunternehmen darstellt, wenn staatliche Regulierungsziele komplex und nicht vollständig mit betriebswirtschaftlicher Rationalität vereinbar sind.

Der vorliegende Sammelband vereinigt heterogene Beiträge unterschiedlicher Qualität und Ausrichtung. Mehr oder weniger abgeschlossene Detailstudien stehen neben Überblicksartikeln, interessengeleitete Analysen und politischen Einschätzungen. In der Zusammenschau erhält der Leser trotzdem eine durchaus kohärente Vorstellung darüber, wie sich der deutsche ‚Regulierungsstaat‘ in den letzten zwei Jahrhunderten verändert hat und welche politischen und ökonomischen Motive bei den entscheidenden Weichenstellungen eine wichtige Rolle spielten. Insbesondere wird deutlich, dass nicht Anreizregulierung und Privatisierung, sondern Kostenregulierung und Verstaatlichung natürlicher Monopole das deutsche Regulierungsregime über lange Zeiträume gekennzeichnet haben und vielleicht in naher Zukunft in einigen Sektoren eine Renaissance erleben werden. Die in diesem Zusammenhang von Boris Gehlen angedeutete Vorstellung von einem deutschen Sonderweg in der Regulierungspolitik erscheint mir allerdings nicht schlüssig. Ein Blick in die von Robert Millward im Jahr 2005 veröffentlichte Monografie „Private and Public Enterprise in Europe: Energy, Telecommunications and Transport, 1830–1990“ verdeutlicht, dass sich Deutschland mit seiner traditionellen Vorliebe für die ‚administrative Regulierung‘ von Staatsunternehmen hervorragend in die langfristige europäische Entwicklung einpasst.

Jochen Streb, Mannheim

Zitierempfehlung:

Jochen Streb: Rezension von: Frank Schorkopf/Mathias Schmoeckel/Günther Schulz u.a. (Hrsg.), Gestaltung der Freiheit. Regulierung von Wirtschaft zwischen historischer Prägung und Normierung (Rechtsordnung und Wirtschaftsgeschichte, Bd. 6), Mohr Siebeck Verlag, Tübingen 2013, in: Archiv für Sozialgeschichte (online) 55, 2015, URL: <<http://www.fes.de/cgi-bin/afs.cgi?id=81601>> [19.11.2014].