

**„Regulierungsmuster“ in Deutschland und den USA seit dem 19. Jahrhundert. Formen, Institutionen, Wirkungen**

**Veranstalter:** BMBF-Verbundprojekt „Gestaltung der Freiheit – Regulierung von Wirtschaft zwischen historischer Prägung und Normierung“; Zentrum für Historische Grundlagen der Gegenwart, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn; in Kooperation mit der Georg-August-Universität Göttingen und der London School of Economics

**Datum, Ort:** 28.01.2010-29.01.2010, Bonn

**Bericht von:** Cathrin Kronenberg, Institut für Geschichtswissenschaft, Zentrum für Historische Grundlagen der Gegenwart, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Am Zentrum für Historische Grundlagen der Gegenwart der Universität Bonn hat im Sommer 2009 ein interdisziplinäres Projekt zur Erforschung von Regulierung in rechtlicher, wirtschaftlicher und historischer Hinsicht begonnen, das durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert wird. Das Projekt ist eine Gemeinschaftsarbeit von Günther Schulz (Institut für Geschichtswissenschaft/Abteilung Verfassungs-, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn und Zentrumsrats-Vorsitzender des ZHGG), Mathias Schmoeckel (Institut für Deutsche und Rheinische Rechtsgeschichte der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn), Frank Schorkopf (Institut für Völkerrecht und Europarecht/Abteilung Europarecht der Georg-August-Universität Göttingen), Albrecht Ritschl (Department of Economic History an der London School of Economics) sowie eines Habilitanden und mehrerer Doktoranden. Die im Rahmen dieses Projekts stattfindenden Workshops bieten internen wie externen Nachwuchswissenschaftlern die Gelegenheit, ihre Konzepte der Kritik einer Reihe von Regulierungsexperten aus Wissenschaft und Praxis auszusetzen, die das Projekt durch ihren Sachverstand unterstützen. An diesem ersten Workshop nahmen unter anderem als Diskutanten teil: Carsten Burhop (Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern, Bonn/Universität

Köln), Rolf Caesar (Universität Hohenheim), Andreas Fier (Deutsche Telekom AG, Bonn), Rainer Fremdling (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin), Rolf Geresick (Projektträger im Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt, Bonn), Gerd Hardach (Universität Marburg), Pascal Koppetsch (Deutsche Telekom AG, Bonn) und Markus Ludwigs (Universität Bonn).

Unter dem Veranstaltungstitel „Regulierungsmuster“ in Deutschland und den USA seit dem 19. Jahrhundert. Formen, Institutionen, Wirkungen“ widmete sich der Workshop ganz zentral der Frage, wie Märkte strukturiert werden (können). Zugleich diente er einer ersten Vergegenwärtigung der deutschen „Regulierungstradition“ über öffentliche Unternehmen bzw. Staatsmonopole in Abgrenzung zu der US-amerikanischen Tradition der „regulation“, bei der der Wettbewerb privater Anbieter durch eine Behörde gesteuert wird.

Die erste Sektion unter der Leitung von Mathias Schmoeckel hatte die „Grundlagen der Regulierung“ zum Gegenstand. Nach einer allgemeinen Einführung in das Projektvorhaben durch MATHIAS SCHMOECKEL wies Boris Gehlen auf die möglichen wirtschaftshistorischen Ansatzpunkte zur Erforschung der Regulierung hin: Bei der wirtschaftshistorischen Analyse von Regulierung könne man beispielsweise versuchen, den „sozialen Überschuss“ einzelner Regulierungsregimes in vergleichender Perspektive zu ermitteln, oder – stärker qualitativ – den Diskurs einzelner Marktakteure über Regulierung analysieren. Als dritte Perspektive komme eine kulturalistische Analyse infrage, die Märkte als „Komplex von Semantiken, Institutionen und Praktiken“<sup>1</sup>, also als eine Verschränkung von Wahrnehmung, Gesetzgebung und tatsächlichem Marktgeschehen versteht, und in dieses Konstrukt auch das Phänomen der Regulierung einordnet.

In seinem Impulsreferat beschäftigte sich MATTHIAS SCHMIDT-PREUß sodann mit

<sup>1</sup> Werner Plumpe, Ökonomisches Denken und wirtschaftliche Entwicklung. Zum Zusammenhang von Wirtschaftsgeschichte und historischer Semantik der Ökonomie, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte/Economic History Yearbook 2009/1: Geschichte der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftsgeschichte/History of Economic Thought and Economic History, S. 27-52, hier Überschrift der S. 30-40.

---

einer zentralen Problematik des Projekts, nämlich der Frage, welche Sachverhalte der Begriff der Regulierung aus juristischer Sicht umfasst. Schmidt-Preuß unterschied letztlich drei Arten von Regulierung. Im engsten Kern sei mit Regulierung die so genannte Bottleneck-Regulierung gemeint: In netzgebundenen Infrastrukturen finde, soweit es sich um natürliche Monopole handelt, kein Wettbewerb statt, weil die Netze nicht (ökonomisch) sinnvoll zu duplizieren seien. Die Regulierung erster Ordnung simuliere an dieser Stelle den Wettbewerb, um nachteilige Auswirkungen des Monopols und somit Marktversagen zu korrigieren. Unter Regulierung zweiter Ordnung werde die Korrektur von Marktversagen aus Gemeinwohlinteressen verstanden, so beispielsweise Eingriffe des Staates im Banken- oder Versicherungssektor in Gestalt der BaFin. Die dritte Spielart der Regulierung umfasse im Grunde alle anderen, nicht marktspezifischen Wettbewerbsbeeinträchtigungen beispielsweise das Alkoholverbot für Jugendliche unter 16 Jahren.

Thema der zweiten Sektion unter der Leitung von Günther Schulz waren „Regulierungsakteure“ auf deutscher wie auf US-amerikanischer Seite. BORIS GEHLEN stellte die Konzeptionen und Einflussmöglichkeiten des Deutschen (Industrie- und) Handelstags (DHT/DIHT) im Bereich Post und Telekommunikation vor. Der DHT/DIHT als privater Verband mit öffentlich-rechtlichen Mitgliedern, der den Großteil der gewerblichen Wirtschaft einschließlich des Handels und der Banken repräsentiere, eigne sich besonders, regulierungsrelevante Aushandlungs- und Kommunikationsprozesse zwischen Staat und Wirtschaft zu analysieren, insbesondere da seine Expertise gerade für – nach weitem Verständnis – regulierte Sektoren, nämlich Eisenbahn und Verkehr, Post- und Telekommunikation, Energiewirtschaft, Banken und Börsen, Relevanz hatte und hat. Über einen Zeitraum von über 150 Jahren habe der Deutsche Industrie- und Handelstag (DHT/DIHT) in die Diskussionen um Post und Telekommunikation erfolgreich – punktuelle und konzeptionelle – Anregungen eingebracht und könne somit als Gradmesser für die Wirksamkeit von Regulierung bzw. der Marktordnung dienen. Zugleich ließen

sich so auch Marktwandlungen erkennen, die in der relativen Zufriedenheit des DHT mit der Post im Kaiserreich einerseits und der wachsenden Kritik bis hin zur Infragestellung des bisherigen Ordnungsmodells in der Bundesrepublik andererseits zum Ausdruck kämen.

Mit den Anmerkungen zur US-amerikanischen ‚regulation‘ von NIELS KRIEGHOFF wechselte der Blick auf die andere Seite des Atlantiks: Auch wenn Regulierung eine der möglichen deutschen Übersetzungen des Begriffs ‚regulation‘ sei, unterscheide sich das US-amerikanische Regulierungsverständnis zum Teil grundlegend vom deutschen. Regulation im US-amerikanischen Sinne sei ein ganzheitlicher Begriff, der sich nicht nur auf das Korrigieren von Marktversagen beschränke, sondern die gesamte Interaktion von Staat, Individuen und Wirtschaft umfasse. Damit käme er im Grunde der deutschen Vorstellung von Wirtschaftsordnung beziehungsweise Ordnungspolitik am nächsten. US-amerikanische Regulierung werde als Delegation öffentlicher Aufgaben an private Unternehmen verstanden, die im Gegenzug für die staatlich garantierte Wettbewerbsstellung einen eingeschränkten Handlungsspielraum akzeptieren.

In der dritten Sektion unter der Leitung von Günther Schulz trug JOHANNES RÜBERG Grundzüge der Entwicklung der Telekommunikationsmärkte in Deutschland und den USA anhand ihrer formalen Gestalt und der geschaffenen Institutionen vor und widmete sich damit den ‚Regulierungsfeldern‘. Er schickte voraus, dass bereits der erste vergleichende Blick zeige, dass die Telekommunikation nicht von sich aus zu den wesentlichen Hoheitsrechten gehöre, welche unbedingt dem Staat vorbehalten bleiben müssen, weil ohne dies ihr Fortbestand gefährdet und/oder ihre Pflichterfüllung eingeschränkt sei. Vielmehr zeige der Blick in die Vereinigten Staaten, dass Telekommunikation durch Privatunternehmungen organisiert werden könne, ohne dass der Staat hierdurch Souveränitätseinbußen hinnehmen müsse. Historisch lasse sich die unterschiedliche Auffassung dadurch erklären, dass die Telekommunikation in den USA von Beginn an als Grund-

bedürfnis der Wirtschaft gesehen und dieser zunächst vollständig zur Regelung überlassen worden sei. In Deutschland hingegen habe man Telekommunikation zunächst als Mittel der Staats- und/oder Kriegsführung ohne einen wesentlichen wirtschaftlichen Bedarf begriffen. Aufgrund bestimmter Basistechnologien seien die einmal getroffenen staatlichen Regelungsstrukturen und Organisationsformen des Telekommunikationsmarktes dann über einen relativ langen Zeitraum stabil geblieben. Erst grundlegend neue Bedingungen wie das Aufkommen der Mikrochip-technologie gaben Anlass, die vorhandenen institutionellen Strukturen zu hinterfragen.

Die Abschlusssektion zum Thema „Regulierung zwischen Norm und Realität“ fand unter der Leitung von Frank Schorkopf statt. THOMAS ZÜLL stellte in seinem Referat das Teilprojekt zur Legitimation von Regulierung vor, suchte nach Möglichkeiten, historische Entwicklungen für die juristische Argumentation zu nutzen und ging auf die diesbezüglich methodische Problematik ein. Eine Schwierigkeit bestehe zunächst darin, dass weder der Begriff Legitimation noch der Begriff der Regulierung abschließend und eindeutig definiert seien. Beide Begriffe seien von unterschiedlichen Fachrichtungen und ihren Traditionen geprägt worden. Dies sei eine Tatsache, die man bei der Behandlung des Themas berücksichtigen müsse, da eine Auflösung des Problems derzeit nicht greifbar sei. Inhaltlich träten aus juristischer Sicht zwei weitere Probleme hinzu: Die Sicherstellung des Demokratie- und des Rechtsstaatsprinzips des Grundgesetzes, durch die der Weg zu legitimer Herrschaft verbürgt werden soll. Bis in die Ebene des Verwaltungshandelns, hier in Gestalt der Regulierungsbehörde, sei die Kette demokratischer Willensbildung jedoch zum Teil schwierig nachzuvollziehen. Außerdem stehe die Frage im Raum, wie das Rechtsstaatsprinzip als die entscheidende Grenze, um eine Überbeanspruchung des Einzelnen durch die Allgemeinheit, die das Handeln der Verwaltung legitimiert, zu begrenzen, sichergestellt sei. Bei der möglichen Nutzbarmachung historischer Erkenntnisse für aktuelle juristische Problematiken gebe es zunächst drei verschiedene Möglichkeiten: erstens die historische Methode der Gesetzes-

auslegung, zweitens die Berücksichtigung der Rechtsentwicklung und drittens den Verweis auf Vorbilder aus einem „historischen Rechtsfundus“. Für die konkrete Fragestellung gelte es wohl, die genannten Herangehensweisen zu kombinieren.

ROMAN MICHALCZYK widmete sich in seinem Vortrag den europäischen Ursprüngen der Regulierung des Wettbewerbs, wozu er den Eisenbahnsektor in Preußen, England und den USA vergleichend in den Blick nahm. Er stellte fest, dass mit heutigen Regulierungsbestimmungen vergleichbare normative Instrumente bereits im England und Preußen des 19. Jahrhunderts existierten. Diese beruhten auf dem ökonomischen Konzept der Schaffung eines funktionsfähigen Wettbewerbs und der Verhinderung des Missbrauchs von Marktmacht im Rahmen eines natürlichen Monopols, so dass in beiden Staaten eine Idee der Regulierung zu identifizieren sei und eine europäische Regulierungstradition bestehe. Weiterhin hielt er fest, dass eine Durchsetzung der normativen Instrumente jedoch weder in Preußen noch in England erfolgte, sondern erst in den Vereinigten Staaten ab 1887, nachdem diese in Teilen das europäische Wettbewerbskonzept übernommen hätten.

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass historische, wirtschaftliche und juristische Fragen und Probleme im Fallbeispiel Regulierung in hohem Maße interdependent sind, zeigen sich doch die „Regulierungsmuster“ geprägt von politischen Entscheidungen, Wirtschaft(sordnung) sowie dem jeweiligen rechtlichen Rahmen, kurz: von historischer Prägung beziehungsweise Pfadabhängigkeiten.

#### **Konferenzübersicht:**

*Sektion I – Grundlagen (Mathias Schmoeckel, Universität Bonn)*

Boris Gehlen / Mathias Schmoeckel (Universität Bonn): Einführung  
Matthias Schmidt-Preuß (Universität Bonn): Impulsreferat

*Sektion II – Regulierungsakteure (Günther Schulz, Universität Bonn)*

Boris Gehlen (Universität Bonn): Der Deutsche (Industrie- und) Handelstag und die 'Regulierung' der deutschen Wirtschaft. Konzept-

---

tionen und Einflussmöglichkeiten am Beispiel des Marktes für Post und Telekommunikation

Niels Krieghoff (Universität Bonn/London School of Economics): Anmerkungen zur US-amerikanischen regulation

Mathias Schmoeckel (Universität Bonn): Kommentar

*Sektion III – Regulierungsfelder (Günther Schulz, Universität Bonn)*

Johannes Rüberg (Universität Bonn): Zwischen Stabilität und Wandel. Grundzüge der Entwicklung der Telekommunikationsmärkte in Deutschland und den USA

Frank Schorkopf (Universität Göttingen): Kommentar

*Sektion IV – Regulierung zwischen Norm und Realität (Frank Schorkopf, Universität Göttingen)*

Thomas Züll (Universität Göttingen): Legitimation von Regulierung

Roman Michalczyk (Universität Bonn): Europäische Ursprünge der Regulierung von Wettbewerb

Günther Schulz (Universität Bonn): Kommentar

Tagungsbericht „Regulierungsmuster“ in Deutschland und den USA seit dem 19. Jahrhundert. Formen, Institutionen, Wirkungen. 28.01.2010-29.01.2010, Bonn, in: H-Soz-u-Kult 16.03.2010.