Symposium „Gestaltung der Freiheit – Regulierung von Wirtschaft zwischen historischer Prägung und Normierung“

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, Georg-August-Universität Göttingen, London School of Economics
Datum, Ort: 21.06.2012-23.06.2012, Köln
Bericht von: Julia Maier-Rigaud, Institut für Geschichtswissenschaft/Zentrum für Historische Grundlagen der Gegenwart, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Das vom BMBF geförderte interdisziplinäre Verbundprojekt „Gestaltung der Freiheit – Regulierung von Wirtschaft zwischen historischer Prägung und Normierung“ wird seit Mai 2009 an den Universitäten Bonn und Göttingen und der London School of Economics gefördert. Es hat sich die Erforschung von Regulierung in ihrer rechts- und wirtschaftshistorischen, juristischen und kulturellen Dimension zum Ziel gesetzt. Zum Abschluss der Forschungsarbeiten in diesem Herbst veranstaltete das Projekt vom 21. bis zum 23. Juni 2012 ein Symposium am Institut der deutschen Wirtschaft in Köln, das der Vorstellung und Diskussion der (vorläufigen) Forschungsergebnisse diente. Neben den Antragstellern und Projektmitarbeiter/innen trugen auch eine Reihe externer Fachreferenten aus Wissenschaft und Praxis zu aktuellen und historischen Fragestellungen der Regulierung vor.

Die Tagung wurde durch Herrn Bundesminister a.D. WOLFGANG CLEMENT (Bonn) mit einer Keynote-Rede eröffnet. In seinem Vortrag mit dem Titel „Zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft. Erfahrungen aus der praktischen Politik“ umriss Clement verschiedene Konflikte zwischen den Anforderungen an wirtschaftliche Freiheit und der Erfordernis staatlicher Lenkung anhand von Beispielen aus der Politik. Dabei sah er eine Chance in der wachsenden Bedeutung nationaler Regulierungsbehörden und erkannte den ihnen zugewiesenen Handlungsspielraum im Sinne einer wachstumsfreundlichen Regulierung als gerechtfertigt an. Clement lenkte den Blick auch auf die internationale Dimension der Fragestellung und forderte angesichts globaler Herausforderung die Stärkung internationaler Regulierungsinstitutionen.

Am Freitag eröffnete MICHAEL HÜTHER (Köln) mit einem Vortrag zur Frage „Wirtschaftspolitik zwischen Regulierung und Paternalismus. Stehen wir vor einer Renaissance des Staates?“. Ausgehend von der Beobachtung, es liege ein negativer Zusammenhang zwischen Regulierung und Wirtschaftswachstum vor, untersuchte Hüther aus verhaltensökonomischer Sicht die mikroökonomischen Bedingungen für Regulierung. Hüther sprach sich für eine Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik mit eng gefassten Verantwortungsbereichen des Staates aus.

MATHIAS SCHMOECKEL (Bonn) fasste in seinem Beitrag „Regulierung – aus der rechtshistorischen Perspektive“ Erkenntnisse der im Verbundprojekt entstandenen rechtshistorischen Forschungsarbeiten zusammen. Schmoeckel resümierte, dass sich mit Blick auf die Regulierung in Telekommunikation und Transport seit dem 19. Jahrhundert die Rechtsordnung der Wirtschaft nicht maßgeblich verändert habe und auch kein grundlegend neues Verhältnis von Staat und Wirtschaft etabliert worden sei. Auch seien regulierungsspezifische Erfahrungen aus den USA selten auf das deutsche System übertragen worden.

MARKUS PATT (Bonn) sprach zur „Reform der Entgeltregulierung im Eisenbahnsektor – Preisbestimmung im historischen Zielkonflikt“. Patt untersuchte, unter welchen Zielkonflikten die Eingriffe in die Freiheit der Preisbestimmung im Eisenbahnsektor in Preußen im 19. Jahrhundert standen. Dazu legte er zunächst die staatlichen Mitwirkungsrechte bei der Preisbestimmung dar und ging anschließend auf die Frage der Gestaltungsfreiheit der Unternehmen ein. Er schloss mit dem Ergebnis, dass der staatliche Einfluss auf die Preisbestimmung im preußischen Eisenbahnsektor durch politische Bewertungen einerseits und betriebswirtschaftliche Erfordernisse andererseits bestimmt war und insofern keiner stringenten Dogmatik unterlag.

© H-Net, Clio-online, and the author, all rights reserved.

JOHANNES RÜBERG (Bonn) ging in seinem Vortrag „Kapazitätsengpässe vs. Netzneutralität: Dienstgüte- und Preisdiversifikation im deutschen Fernmeldewesen des 19. und 20. Jahrhunderts“ der Frage nach, ob die aktuelle Diskussion um die Netzneutralität beim Datentransport im Internet in ähnlicher Form bereits mit Blick auf die Bereitstellung von Telekommunikationsdienstleistungen im 19. Jahrhundert geführt wurde. Rüberg zeigte, dass sich Infrastruktur und Dienstleistungsangebote wechselseitig bedingen, sich Dienstgüte- und Preisdiversifikationen als regulative Instrumente bei Kapazitätsengpässen eignen und in der Vergangenheit nicht zu diskriminierenden Ergebnissen geführt haben.

PETER COLLIN (Frankfurt am Main) kommentierte die Beiträge von Patt und Rüberg und ging dabei insbesondere auf den Zielkonflikt zwischen Gerechtigkeit und Effizienz ein. Dazu zeichnete er zunächst die Entwicklungslinien obrigkeitlicher und privatrechtlicher Preisregulierungsbestrebungen nach. Collin schloss mit Systematisierungsüberlegungen zu den vorausgehenden Beiträgen entlang der Ordnungskriterien „Akteure“, „Intentionen“ und „Leitrationalitäten“.

JAN KRANCKE (Regulierungsabteilung Deutsche Telekom AG, Bonn) und FRANK MIRAM (Regulierungsabteilung Deutsche Bahn AG, Berlin) diskutierten die Beiträge von Rüberg und Patt anschließend aus der Perspektive der Regulierungspraxis und reicherten die Diskussion durch Erfahrungen aus ihrer Tätigkeit an.

GÜNTHER SCHULZ (Bonn) ging in seiner Einleitung zum zweiten Block „Wirtschaftshistorische Perspektiven I“ auf den Unterschied zwischen Regulierungszielen und Regulierungsrationalitäten ein. Er resümierte, dass in den bisherigen Vorträgen Regulierung überwiegend als staatsrationaler Eingriff verstanden wurde. Dabei sei zu wenig auf kausale Zusammenhänge eingegangen worden. Marktversagen sei nicht alleiniger Erklärungsfaktor für regulatorische Maßnahmen. Vielmehr seien häufig (Partikular-)Interessen in Regulierungszielen und -strukturen berücksichtigt worden. Dabei stellte er an Beispielen aus dem Handwerk und dem Wohnungswesen heraus, dass oftmals verschiedene Akteursebenen und Interessengruppen an der Umsetzung einer Regulierungsmaßnahme beteiligt seien und ein regulatorischer Eingriff deshalb nicht immer eindeutig als ursprünglich „staatlich“ bezeichnet werden kann.

Die Einführung leitete über zum nächsten Beitrag mit dem Titel „‚Franckensteins Monster?‘ Die Herausbildung des hybriden deutschen Regulierungsregimes in Kaiserreich und Weimarer Republik. Erklärungen jenseits des Marktversagens“, in dem BORIS GEHLEN (Bonn) die zugrunde liegenden Interessenkonstellationen verschiedener Akteursgruppen als Erklärungsfaktor für Regulierungsarrangements untersuchte. Gehlen vertrat die These, dass sich das hybride Regulierungsdesign im Deutschen Kaiserreich und der Weimarer Republik nicht aus wirtschaftsrationalen Erwägungen ergab, sondern als Ergebnis einer Summe von Partikularinteressen und folglich aus politischem Kalkül entstanden sei. Die (wirtschafts)politische Wende von 1878/79, symbolisiert durch die bayerische Zentrumspolitik von Franckenstein, sei mit einem Paradigmenwechsel einhergegangen, der sich in einer Abkehr vom liberalen ökonomischen Staatsverständnis niederschlug und in dessen Folge sich fiskalische Interessen der Gebietskörperschaften und föderale Souveränitätsambitionen und Strukturpolitiken als Hemmnisse einer kohärenten nationalen Regulierungspolitik erwiesen. In diesen Entwicklungen seien die maßgeblichen Faktoren bei der Entstehung des hybriden Regulierungsdesigns in Deutschland zu suchen.

HANS PETER ULLMANN (Köln) sah die Hybridität des Regulierungsregimes in Deutschland bereits in der Zeit vor 1878/79 angelegt. Er regte entsprechend an, die langfristige Entwicklungslinie stärker in den Blick zu nehmen. Indem die Wende von 1878/79 überbetont werde, blieben Kontinuitäten unbeachtet. Der Analyse liege ferner ein Idealtypus von Regulierungsregimes als Maßstab zugrunde, der die reale Regulierung im Kaiserreich als defizitär erscheinen lasse. Es sei jedoch fraglich, ob es überhaupt ein idealtypisches bzw. modellierbares Regulierungsregime geben könne. Vielmehr sei das Regulierungsregime der Kaiserzeit eine adäquate Antwort auf spezifische politische Problemsi-

© H-Net, Clio-online, and the author, all rights reserved.

tuationen des Kaiserreichs gewesen, das mitunter auch dysfunktionale Effekte hervorgebracht habe.

ALBRECHT RITSCHL (London) führte unter dem Titel „Regulierung – ein weiterer deutscher Sonderweg“ in den dritten Block des Symposiums ein. Er zeigte kursorisch Etappen der wirtschaftspolitischen Neuorientierung im Verlauf des 19. und 20. Jahrhunderts auf, betonte Pfadbrüche und erweiterte die Perspektive, indem er die Bedeutung von Staats- und Unternehmensfinanzierung auf politische Präferenzen hervorhob. Damit leitete er zu zwei weiteren wirtschaftshistorischen Beiträgen aus dem Forschungsprojekt über.

KATJA FUDER (London/Bonn) ging in Ihrem Beitrag über den „Deutschen Staat als Unternehmer“ auf das im wissenschaftlichen Diskurs lange vorherrschende Bild von öffentlichen Unternehmen als Alternative zur staatlichen Regulierung privatwirtschaftlicher Unternehmen ein. Dabei wurde deutlich, dass eine solche klare Grenzziehung schwierig ist, da auch öffentliche Unternehmen Regulierungsarrangements unterliegen. So sei zu beobachten, dass es im Verlauf des 20. Jahrhundert im Energiemarkt eine Neustrukturierung und Verlagerung von Regulierungskompetenzen auf höhere Ebenen gegeben habe – mit Konsequenzen insbesondere für die Kommunalunternehmen, die sich zunehmend in einem marktlich geprägten Umfeld befanden hätten.

NIELS KRIEGHOFF (London/Bonn) referierte zur Frage, weshalb seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert in Deutschland eine zentrale und in den USA eine dezentrale Regulierungsstruktur für Finanzmärkte eingeführt wurde. In seinem Vortrag zeichnete er die Regulierungsgeschichte beider Länder nach und konnte so zeigen, dass die unterschiedliche Entwicklung der Regulierungsstrukturen weniger auf divergierenden Zielvorstellungen gründet, sondern in erster Linie den ungleichen verfassungsrechtlichen Vorgaben geschuldet war, die besonders in den USA auch zu Mehrfachregulierung mit unklaren Kompetenzabgrenzungen geführt hätten.

GERD HARDACH (Marburg) nutzte in seinem Kommentar die Titelwahl des Verbundprojekts – „Gestaltung der Freiheit“ –, um ein begrifflich-definitorisches Dilemma zu verdeutlichen. Nicht die Gestaltung der Freiheit sei das eigentliche Ziel von Regulierung, sondern, mit Adam Smith gesprochen, schaffe erst die Abwesenheit von Regulierung Freiheit. Grund für Regulierung sei stets Marktversagen, das heißt Schädigung der Freiheit durch die konsequente Verfolgung von Partikularinteressen. Hardach resümierte, dass wirtschaftliche Aktivitäten der öffentlichen Hand seit dem späten 19. Jahrhundert, mit Ausnahme des Nationalsozialismus, auf immer neue Art begründet wurden. Mit Blick auf die Bankenregulierung zeige sich, dass die Systeme in den Vereinigten Staaten und Deutschland maßgeblichen Einfluss auf die Finanzsysteme der Länder hatten. Entsprechend entstand in Deutschland ein bankendominiertes, in den Vereinigten Staaten hingegen ein kapitalmarktdominiertes System.

FRANK SCHORKOPF (Göttingen) führte in den vierten und letzten Block der Tagung ein, der die rechtswissenschaftlichen Ergebnisse des Forschungsprojekts zum Gegenstand hatte. Schorkopf ging dabei noch einmal auf begriffliche Fragen der Regulierung ein. Im Sinne des Projekts sei Regulierung als moderne Form der Wirtschaftslenkung zu verstehen, die Ausdruck intervenierender und sozial gestaltender Hoheitsgewalt ist. „Regulierung“ stehe dabei im Gegensatz zu „Wettbewerb“ in übergeordnetem Kontext. Wenn im Ergebnis eine größere individuelle Freiheit entsteht, so sei ein hoheitlicher regulatorischer Eingriff gerechtfertigt.

THOMAS ZÜLL (Göttingen) problematisierte in seinem Beitrag zum Thema „Unpolitische Regulierung des Finanzmarktes? Zur Neugliederung der Europäischen Finanzmarktaufsicht“ die Legitimation der Regulierung am Beispiel der Neugliederung der europäischen Finanzmarktaufsicht „European Banking Authority (EBA)“. Vor dem Hintergrund fehlender Homogenität und Kontrollmöglichkeiten im europäischen Finanzmarkt war die Zielsetzung, eine europaweite Überwachung der Effizienz sowie stärkeren Verbraucherschutz einzuführen. In der Folge einer fehlenden demokratischen europäischen Öffentlichkeit sei es jedoch schwierig, demokratisch erwirkte Entscheidungen umzusetzen. Die EBA verfolge daher einen eher nor-

© H-Net, Clio-online, and the author, all rights reserved.

mierenden als einen administrativen Regulierungsansatz.

CHRISTIAN MAURER (Göttingen) untersuchte in seinem Beitrag zur Frage: „Regulierung von Wettbewerb als Gestaltung oder Gefährdung der Freiheit?“, ob die europäische Wettbewerbspolitik im Sektor der elektronischen Kommunikation Freiheitsräume der beteiligten Akteure fördert oder einschränkt. Dabei zeigte sich, dass der Erhaltung von Wettbewerbsfreiheit auf der einen Seite immer auch Freiheitsbeschränkungen anderer am Wirtschaftsprozess beteiligten Akteure gegenüberstehen.

MARKUS LUDWIGS (Bonn) fasste in seinem Kommentar zusammen, dass in den beiden vorausgegangenen Beiträgen zum einen die konzeptionelle Dimension der Regulierung und zum anderen die legitimatorische Dimension der Regulierung angesprochen wurden. Mit Blick auf die legitimatorische Dimensionen der Regulierung unterschied Ludwigs die Input-Dimension, welche nach der Legitimität der Verfahren fragt, von der Output-Dimension, die sich auf die Legitimität des Verfahrensergebnisses bezieht. Damit umriss er zugleich der dem Symposium implizit übergeordneten Konflikt von idealtypisch-modellhaften Wettbewerbskonzeptionen und ihrer politisch-rechtlichen Gestaltung.

In seinem Abschlusskommentar hob RAINER FREMDLING (Berlin) diesen Konflikt ebenfalls hervor und betonte zugleich die Kontingenz wirtschaftspolitischer Grundsatzentscheidungen. Er verwies auf das Spannungsverhältnis von Investitionserfordernissen einerseits und strukturpolitischen Erwägungen andererseits, die in historischer Perspektive jeweils eine Entscheidung für mehr oder weniger staatliche Regulierung nahegelegt hätten. Vor diesem Hintergrund seien auch die Effizienz von Märkten und Gemeinwohlerfordernisse sowie die jeweils abgeleiteten Regulierungsinstrumente zu bewerten.

Das Abschluss-Symposium bot den Projektmitarbeitern die Gelegenheit, ihre Forschungsergebnisse einem wissenschaftlichen Publikum vorzutragen. Dabei wurde durch die Einbindung von Praxisvertretern der Netzindustrien der Bezug zur Praxis hergestellt und die Anwendbarkeit eines Teils der Forschungsergebnisse bewertet. In der Abschlussdiskussion wurde noch einmal deutlich, dass der Fragestellung des Projekts nur durch den gewählten multidisziplinären Zugriff und das Zusammenwirken von Rechts- und Wirtschaftsgeschichte, Ökonomie und Rechtswissenschaften erfasst werden konnte. Die Untersuchung von historischen und gegenwärtigen Regulierungsregimen veranschaulichte zum einen Kontinuitäten und Brüche von Wirtschaftspolitik, -strukturen und Ordnungsvorstellungen im historischen Verlauf und vermittelte zum anderen ein Verständnis für Fragestellungen der demokratischen Legitimation staatlicher Eingriffe in Wirtschaftsprozesse.

Konferenzübersicht:

Günther Schulz (Bonn): Begrüßung
Hans-Peter Fröhlich (Institut der deutschen Wirtschaft Köln): Grußwort

Wolfgang Clement (Bonn): Zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft. Erfahrungen aus der praktischen Politik

Rolf Geserick(Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt): Grußwort

Michael Hüther (Institut der deutschen Wirtschaft Köln): Wirtschaftspolitik zwischen Regulierung und Paternalismus. Stehen wir vor einer Renaissance des Staates?

Block 1: Rechtshistorische Perspektiven

Mathias Schmoeckel (Bonn): Einführung

Markus Patt (Bonn): Reform der Entgeltregulierung im Eisenbahnsektor ¬ Preisbestimmung im historischen Zielkonflikt“

Johannes Rüberg (Bonn): Kapazitätsengpässe vs. Netzneutralität: Dienstgüte- und Preisdiversifikation im deutschen Fernmeldewesen des 19. und 20. Jahrhunderts“

Peter Collin (Frankfurt am Main): Fachkommentar

Jan Krancke (Leiter Regulierungsstrategie und Ökonomie, Deutsche Telekom AG): Praxiskommentar

Frank Miram (Leiter Wettbewerb und Regulierung, Deutsche Bahn AG): Praxiskommentar

© H-Net, Clio-online, and the author, all rights reserved.

Block 2: Wirtschaftshistorische Perspektiven I

Günther Schulz (Bonn): Einführung

Boris Gehlen (Bonn): ’Franckensteins Monster’? Die Herausbildung des hybriden deutschen Regulierungsregimes in Kaiserreich und Weimarer Republik. Erklärungen jenseits des Marktversagens

Hans Peter Ullmann (Köln): Fachkommentar

Block 3: Wirtschaftshistorische Perspektiven II

Albrecht Ritschl (London): Einführung

Katja Fuder (London/Bonn): Der deutsche Staat als Unternehmer

Niels Krieghoff (London/Bonn): Der Kampf um die Regulierung der Banken – amerikanische und deutsche Erfahrungen im Vergleich

Gerd Hardach (Marburg): Fachkommentar

Block 4: Öffentlich-rechtliche Perspektiven

Frank Schorkopf (Göttingen): Einführung

Thomas Züll (Göttingen): Unpolitische Regulierung des Finanzmarktes? Zur Neugliederung der Europäischen Finanzmarktaufsicht

Christian Maurer (Göttingen): Regulierung von Wettbewerb als Gestaltung oder Gefährdung der Freiheit – ein Werkstattbericht

Markus Ludwigs (Bonn): Fachkommentar

Rainer Fremdling (DIW Berlin): Diskussion

Abschlussdiskussion

Tagungsbericht *Symposium „Gestaltung der Freiheit – Regulierung von Wirtschaft zwischen historischer Prägung und Normierung“*. 21.06.2012-23.06.2012, Köln, in: H-Soz-u-Kult 20.10.2012.

© H-Net, Clio-online, and the author, all rights reserved.