Anglo-German Foundation for the
Study of Industrial Society/
*Deutsch-Britische Stiftung für das
Studium der Industriegesellschaft*

Der regulatorische Staat: Deutschland und Großbritannien im Vergleich

Roland Sturm, Stephen Wilks, Markus M. Müller und Ian Bartle

2002

Der regulatorische Staat in Deutschland und Großbritannien: Konvergenz und Divergenz im intersektoralen Vergleich

All modern revolutions have ended in a reinforcement of the State
(Albert Camus)

Professor Dr. Roland Sturm, Institut für Politische Wissenschaft, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Professor Stephen Wilks Ph.D., Department of Politics, Universität Exeter
Dr. Markus M. Müller, Institut für Politische Wissenschaft, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Ian Bartle, Department of Politics, Universität Exeter

August 2002

Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society

Die Deutsch-Britische Stiftung möchte mittels ihrer Tätigkeit in Deutschland und Grossbritannien den Dialog und die Zusammenarbeit der beiden Staaten fördern. Sie unterstützt gemeinsame Forschungsprojekte, Seminare und Konferenzen und setzt sich dabei besonders für den Erfahrungs- und Ideenaustausch im sozialen, politischen und wirtschaftlichen Bereich ein.

Through its work in Germany and in the United Kingdom, the Anglo-German Foundation seeks to foster dialogue and co-operation between the two countries. It supports research projects, seminars and conferences promoting the exchange of experience and ideas in the social, political and economic areas.

© 2002 Anglo-German Foundation

Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society/
Deutsch-Britische Stiftung für das Studium der Industriegesellschaft
34 Belgrave Square, London SW1X 8DZ
Tel: +44 (0)20 7823 1123 Fax: + 44 (0)20 7823 2324
Website: www.agf.org.uk

Inhalt

Inhalt i

Danksagung iii

Zusammenfassung iv

1 Einleitung 1

1.1 Die Wirtschaftsordnungen in Deutschland und Großbritannien als Ausdruck von Staatstraditionen 2

1.2 Das britische Modell des „neuen regulatorischen Staates“ 3

1.3 Konvergenz als deskriptive und explanatorische Kategorie: Auf dem Weg zu einer Theorie der Konvergenz politischer Ökonomien 8

1.4 Methodik und Arbeitsprogramm des Forschungsprojektes 11

2 Telekommunikation: der Konvergenzfall 12

2.1 Das britische „Regulierungsexperiment“ und der deutsche Nachzügler 12

2.2 Übereinstimmungen mit dem britischen Regulierungsmodell 14

2.3 Verbleibende Caveats: Gleiche Konzepte – unterschiedliche Fakten? 16

3 Elektrizität: der Divergenzfall 20

3.1 Vorgeschichte und Verlauf der sektoralen Reformen in Deutschland und Großbritannien 20

3.2 Instrumente der Regulierung 23

3.3 Die regulatorischen Institutionen und ihre Entscheidungsverfahren 26

3.4 „German exceptionalism“ – alternative Erklärungsversuche für den deutschen Sonderweg? 29

4 Bankwirtschaft: der Globalisierungsfall 32

4.1 Vorgeschichte und Regulierungstraditionen der Bankwirtschaft in Deutschland und Großbritannien 32

4.2 Annäherungsschub von außen: der Baseler Prozess 35

4.3 Gemeinsamkeiten auf instrumenteller Ebene: auf dem Weg zur „Regulierung zweiter Ordnung“ 37

4.4 Gemeinsamkeiten auf institutioneller Ebene: Konsolidierung im Zeichen der Allfinanz 38

4.5 Zusammenfassung: Konvergenz jenseits der Modelle 39

5 Schlussfolgerungen und Zusammenfassung 41

5.1 Institutionen im deutsch-britischen Vergleich 41

5.2 Instrumente im deutsch-britischen Vergleich 42

5.3 Recht und Verrechtlichung im deutsch-britischen Vergleich 44

5.4 Verbraucherschutz im deutsch-britischen Vergleich 45

5.5 „Policy transfer“ als „policy learning“? 46

5.6 Die Zukunft des regulatorischen Staates in Deutschland und Großbritannien 48

Bibliographie 50

Anhang:
Mitglieder der Fokus-Gruppe und Interviewpartner 55

Danksagung

Die Verfasser danken Dr. Ray Cunningham, dem stellvertretenden Direktor der Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society, Professor Dr. Manfred Stosberg und Heidi Imgrund, beide Sozialwissenschaftliches Forschungszentrum der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, sowie Monika Viehfeger vom Institut für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg ganz herzlich für die ausgezeichnete Zusammenarbeit und vielfältige großzügige Unterstützung. Unser besonderer Dank gilt den Mitgliedern der Fokus-Gruppe, die sich bereitwillig und mutig auf ein Experiment einließen, das, wie wir meinen, durchaus zur Erfolgsgeschichte wurde.

Zusammenfassung

Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft steht in Deutschland und Großbritannien seit mindestens einem Jahrzehnt vor neuen Herausforderungen. Ganz Europa schaute bewundernd, aber auch kritisch nach Großbritannien, als Margaret Thatcher in ihrer Zeit als Premierministerin begann, neue private Formen der Organisation früherer staatlicher Monopole zu entwickeln. Heute weiß man, dass diese Reformen kein Strohfeuer waren. Deutschland scheint sich in den 1990er Jahren endgültig entschlossen zu haben, dem britischen Vorbild in vielerlei Hinsicht zu folgen. Im Mittelpunkt des neuen Verhältnisses von Staat und Wirtschaft steht die Neubewertung des regulierenden Eingriffes des Staates zur Durchsetzung gesellschaftlicher Ziele, aber auch und nicht zuletzt zur Herstellung von Wettbewerb auf den durch das Aufbrechen staatlicher Monopole entstehenden Märkten. Der regulatorische Staat hat sich zu einer neuen Staatsform entwickelt. Regulierung und Deregulierung sind Themen, die in der wissenschaftlichen Literatur in erster Linie von Ökonomen und Juristen behandelt wurden. Es gab bisher zu diesen gesellschaftlich so folgenschweren Weichenstellungen nur wenige Untersuchungen von Politikwissenschaftlern und vor allem so gut wie keine Bemühungen, politische Lernprozesse durch den Ländervergleich und den Vergleich unterschiedlicher Industrien zu befördern.

Unsere Studie schließt diese Forschungslücke. Sie untersucht im Vergleich die deutsche und die britische Realität des regulatorischen Staates, und sie bewertet den Einfluss, den das britische Vorbild für deutsche Reformanstrengungen hatte. Im weiteren Rahmen diskutiert sie damit auch die „Wettbewerbssituation“ von zwei „Modellen“ der Staat-Wirtschaftsbeziehungen – des „angelsächsischen“ und des „rheinischen“ Modells. Darüber hinaus erarbeitet sie eine Vorstellung über das Ausmaß und die Erklärungsmöglichkeiten für Divergenz und Konvergenz politischer und ökonomischer Liberalisierungsanstrengungen im deutsch-britischen Vergleich. Als empirische Basis dienten uns Fallstudien, die sich mit den Bereichen Telekommunikation, Stromwirtschaft und Finanzdienstleistungen beschäftigten.

Im Zentrum unserer Bemühungen steht die Bestandsaufnahme, das Zusammenführen von Wissen. Ergänzt wurde die Analyse von Vorarbeiten – nicht zuletzt der Anglo-German Foundation – durch originäre Forschung. Sie bediente sich der innovativen Methode der „virtuellen Fokus-Gruppe“ bestehend aus elektronisch mit dem Projekt vernetzten bzw. auch persönlich befragten Experten in beiden Ländern. Diese ca. 40 Experten (Akademiker und Praktiker) kommentierten zu unterschiedlichen Stadien des Fortgangs des Forschungsprojektes die entstandenen Arbeitspapiere. Die vernetzte Beratung und kritische Begleitung des Projekts erwies sich als Prüfstein und Quelle von Anregungen für unsere Forschung.

Unser Bericht stellt die für viele Beobachter naheliegende Vermutung in Frage, dass sich Deutschland immer mehr dem britischen Wirtschaftsmodell annähere, in dessen Zentrum der neue regulatorische Staat stehe. Die britische Entwicklung der 1980er und 1990er Jahre, die ohne den Ideentransfer aus den USA sicherlich nicht denkbar gewesen wäre, habe sich, so die oft zu hörende Annahme, zu einem für Europa vorbildlichen Modell verdichtet. Ist es richtig davon auszugehen, so fragen wir deshalb, dass es beim Lernen

über Grenzen hinweg hier nur eine Einbahnstraße gibt, die Konvergenz erzwingt? Wie viel Divergenz ist möglich? Ja gibt es vielleicht auch Gegenverkehr auf der Einbahnstraße?

Ausgangspunkt unserer Überlegungen war die Frage, was denn das britische Modell des regulatorischen Staates eigentlich ausmacht. Ein zweiter Schwerpunkt der Analyse war die Frage nach den Institutionen und Instrumenten der Regulierung von Wirtschaftssektoren und insbesondere derjenigen Sektoren, die uns als Fallbeispiele dienten. Andere Faktoren, die für das neue Wirtschaftsmodell eine Rolle spielen, sind der Grad der Verrechtlichung regulierender Eingriffe, der Verbraucherschutz, der Interessenausgleich und die Richtung der Reformen des regulatorischen Eingriffs. Wir nähern uns dem Konvergenzproblem mit Hilfe sozialwissenschaftlicher Theorien, die sich mit den Mechanismen des Politiktransfers (policy learning) beschäftigen. Ein solcher Transfer aus der Richtung USA in das Vereinigte Königreich ist hinreichend nachgewiesen, für das gegenseitige Lernen im deutsch-britischen Fall suchten wir nach Antworten. Lernen ist kontextabhängig. Häufig wird vermutet, dass es nationale Traditionen des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft gibt, die grenzüberschreitenden Lernprozessen entgegenwirken, während das Auftreten vergleichbarer Probleme in den gleichen Wirtschaftssektoren zweier Länder eher Lernprozessen entgegenkommt.

Ohne Zweifel hat es in Deutschland eine dem britischen Verständnis größtenteils entsprechende Hinwendung zum Markt als effizientem Regelungsmechanismus wirtschaftlicher Tätigkeit gegeben. Weniger eindeutig ist die Frage zu beantworten, ob damit auch der regulatorische Staat in Großbritannien und Deutschland eine vergleichbare Ausprägung gefunden hat. Konvergenz in diesem Sinne fanden wir in erster Linie im Bereich Telekommunikation, wo auch in Deutschland heute eine Regulierungsbehörde arbeitet, die der *ex ante* Regulierung des Marktes verschrieben ist. Die Gründung einer alle Finanzdienstleistungen umfassenden Finanzaufsicht weist ebenfalls auf parallele Entwicklungen in beiden Ländern hin. Wir fanden aber auch fortbestehende Unterschiede bei regulatorischen Eingriffen, ja sogar Annäherungen des britischen Modells an deutsche Ideen und auch Konvergenz aus übergeordneten internationalen Anpassungszwängen, die dazu führten, dass sowohl der deutsche als auch der britische Regulierungsansatz modifiziert werden musste.

In der Stromwirtschaft wird die Divergenz des deutschen und des britischen Modells sehr deutlich. Deutschland verzichtet bisher im Unterschied zu Großbritannien auf eine Regulierungsbehörde und vertraut im Wesentlichen auf eine *ex post* Regulierung. Aber selbst im Bereich Telekommunikation bedeutet Konvergenz nicht Gleichheit. Die Unabhängigkeit des Regulierers, die interne Organisation der Regulierungsbehörden und deren Entscheidungswege weisen im deutsch-britischen Vergleich durchaus beachtenswerte Unterschiede auf. Weitere Unterschiede liegen im Grad der Verrechtlichung (hier bewegt sich Großbritannien auf Deutschland zu) und im Gewicht des Verbraucherschutzes. Im Bereich der Finanzdienstleistungen wird Konvergenz dadurch erzeugt, dass sich der Regelungsbestand in beiden Ländern, beeinflusst vom Baseler Prozess, an internationalen Vorgaben ausrichtet.

Die Hinwendung zu Marktmechanismen und damit verbunden zur Entstaatlichung der Wirtschaft in Europa bedeutet also nach unserem Befund nicht die Hinwendung zu einem unbefragt über alle Ländergrenzen hinweg gültigen Modell des regulatorischen Staates. Sektorspezifische und nationale Unterschiede bleiben nicht nur erhalten, sondern sind geradezu konstitutiv für Lernprozesse über Ländergrenzen hinweg. Nicht Uniformität prägt die Wirtschaftsform des 21. Jahrhunderts, sondern „capitalist diversity“, eine

Vielfalt unterschiedlicher Ausprägungen des regulatorischen Staates. Dieser generelle Befund ist im Einklang mit einer Reihe bereits vorliegender theoretischer Überlegungen. Wir haben die empirische Basis für solche Aussagen verbreitert, aber auch im Detail zeigen können, dass Vorreiter und Ideenproduzenten wie Großbritannien selbst bei der unvermeidlichen nationalen Steuerung und damit auch Begrenzung grenzüberschreitender Lernprozesse teilweise Vorbild, mindestens aber eine Herausforderung sein können, die provoziert, alternative Antworten zum Status quo zu suchen. Sowohl in Deutschland als auch in Großbritannien hat die Ära des regulatorischen Staates erst begonnen, und wir sollten darauf vorbereitet sein, dass die Diskussion über das in beiden Ländern und in der EU verträglichen und akzeptablen Verhältnisses von Staat und Wirtschaft noch nicht beendet ist.

1 Einleitung

In einer kurzen Würdigung der Privatisierungs- und Liberalisierungspolitik in Großbritannien während der konservativen Regierungszeit der 1980er und 1990er Jahre beschrieb Geoffrey Owen (2000: 5) nicht nur deren Erfolg, sondern erwähnte auch ihre Vorbildwirkung gegenüber anderen Nationen:

> „Indeed, this is an area in which Britain can reasonably claim to have set an example to the rest of the world. Other European nations, notably France and Germany, have followed Britain along the same path, as have a growing number of developing countries."[1]

Owens Standpunkt entspricht einer gerade in Großbritannien fast orthodoxen Ansicht: Großbritannien hat mit dem außerordentlichen staatlichen Umbau seiner Wirtschaftsordnung nicht nur große Effizienzgewinne erzielt, sondern gleichzeitig der Welt einmal mehr als Beispiel dafür gedient, wie man es richtig macht. Dass andere Staaten dem britischen Beispiel folgen, ist insofern auch nur folgerichtig (siehe auch Letwin 1988, Pirie 1988).

Wir hinterfragen in diesem Bericht die intuitiv durchaus einleuchtende These, dass sich Deutschland dem Modell der britischen Wirtschaftsordnung, das heißt insbesondere der Gestaltung der Rolle des Staates in der britischen Wirtschaft, angenähert hat. Zwar sind die Anzeichen von Konvergenz kaum zu übersehen, wie etwa der Trend hin zu liberalisierten Märkten, gerade in der Versorgungswirtschaft, zu neuartigen Einrichtungen, wie zum Beispiel von Regulierungsbehörden, oder zur Übertragung staatlicher Aufgaben an private Leistungsanbieter. Doch rechtfertigt dies die Annahme, dass wesentliche Unterschiede der deutschen und der britischen Wirtschaftsordnung nicht mehr bestehen, und dass dies im Wesentlichen einer „einseitigen" Veränderung der deutschen Wirtschaftsordnung zu verdanken ist?

Eine kritische Überprüfung dieser Annahmen muss sich mit mindestens zwei Problemkomplexen auseinandersetzen. Zuerst ist die Frage aufzuwerfen, inwieweit es ein „britisches Modell" (Foster 1992) überhaupt gibt und wenn ja, welches seine Merkmale sind. Mitunter wird in der politikwissenschaftlichen Diskussion innerhalb Großbritanniens dieses britische Modell mit dem „neuen regulatorischen Staat" gleichgesetzt, das heißt es wird vermutet, der „regulatorische Staat" enthalte diejenigen Charakteristika, die das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in Großbritannien gegenwärtig (bzw. nach dem Umbauprogramm der 1980er und 1990er Jahre) kennzeichnen (Moran 2001). Wir schließen uns aus pragmatischen Gründen in diesem Bericht dieser normativen Begriffsbildung an, obgleich wir die positiv-analytischen Qualitäten des Konzeptes „regulatorischer Staat" auf keinen Fall unterschätzen (Müller und Sturm 1998).

---

[1] „Das ist ein Gebiet, auf dem Großbritannien in der Tat mit Recht den Anspruch erheben kann, dem Rest der Welt als Vorbild gedient zu haben. Andere europäische Nationen, besonders Frankreich und Deutschland sowie immer mehr Entwicklungsländer, sind Großbritannien auf seinem Weg gefolgt."

In einem zweiten Schritt gilt es zu analysieren, ob und in welchem Umfang die Veränderungen in der deutschen Wirtschaftsordnung, die sich im Vergleich mit dem wirtschaftlichen Anpassungsprozess in Großbritannien mit einem gewissen zeitlichen Nachlauf im Wesentlichen erst in den 1990er Jahren ereignet haben, es als gerechtfertigt erscheinen lassen, von einer Konvergenz der deutschen Wirtschaftsordnung in Richtung „britisches Modell" zu sprechen (siehe auch Majone 1994: 79). Wo eine solche Konvergenz festgestellt werden kann, muss als weiterer Teilschritt der Analyse ein Blick auf mögliche Erklärungsursachen erfolgen. Wir wählen als theoretischen Referenzrahmen für Erklärungsversuche das mittlerweile umfangreiche Instrumentarium der Ansätze zur Analyse von „policy learning", welche im Rahmen eines Überblicks im weiteren Verlauf dieser Einleitung kurz skizziert werden. Es entspricht darüber hinaus unserer Überzeugung, dass Fälle, die für Konvergenz sprechen, einer gleichermaßen sorgfältigen Betrachtung im Hinblick auf einzelne Ansätze des „policy learning" bedürfen wie diejenigen, die für Divergenz sprechen. Denn häufig sind Erklärungen *ex negativo* ebenso aufschlussreich wie solche, die aufgrund eines positiven Befundes erfolgen.

Dieser Bericht konzentriert sich im Wesentlichen auf die Analyse dreier Wirtschaftssektoren, nämlich Telekommunikation, Elektrizität und Bankwirtschaft. Es hat sich gezeigt, dass sie für drei unterschiedliche „Typen" im Sinne der Konvergenz-Divergenz-Fragestellung stehen und insofern gerade bei der Suche nach den Bedingungen für erfolgreiches länderübergreifendes und sektorenübergreifendes Lernen – und somit Konvergenz bzw. im negativen Falle fortbestehende Divergenz – sehr aufschlussreich sind.

1.1 Die Wirtschaftsordnungen in Deutschland und Großbritannien als Ausdruck von Staatstraditionen

Seit Kenneth Dysons (1980) Analyse europäischer Staatstraditionen scheint es allgemein akzeptiert, dass Deutschland und Großbritannien völlig unterschiedlichen Qualitätstypen von Wirtschaftsordnungen zuzuordnen sind. Auf der einen Seite erlebte Großbritannien als Vorreiter der industriellen Revolution das Entstehen der Wettbewerbsordnung in der Wirtschaft als quasi-naturwüchsigen Prozess. Am Entstehen und Erhalt der Wettbewerbsordnung hatte der Staat im Wesentlichen keinen Anteil, zumal sich Staatlichkeit in Großbritannien im modernen Sinne eher nachgeordnet als Reaktion denn als Vorreiter gesellschaftlicher Modernisierung entwickelte (Sturm 1996: 59). Auf der anderen Seite steht das ordoliberale Bekenntnis der Freiburger Schule, und darüber hinaus all derjenigen, die als Väter der sozialen Marktwirtschaft die Nachkriegsordnung in Westdeutschland entscheidend prägten. Dies war kein wirklicher Bruch mit dem traditionellen deutschen Verständnis der Rolle des Staates in der Wirtschaft; ein Verständnis, das den Staat in einem weiten Sinne als „Organisator" des (dauerhaft stabilen) Wettbewerbsmarktes sieht – und ihn damit in einem gehörigen Maße über „gute" und „schlechte" Marktergebnisse urteilen lässt. Eine solche Sichtweise stimmt durchaus überein mit einem schon im 19. Jahrhundert vorzufindenden Staatsverständnis in Deutschland.

Wie so oft überzeichnen stark kontrastierende Typologien die Realität[2]. Dies gilt nicht nur in einem grundsätzlichen, statischen Sinne, sondern auch und vor allem in einem dynamischen. Denn beide Länder verharrten und verharren nicht in einer einmal gegebenen Ordnung, sondern sie entwickeln sich permanent weiter, sind ähnlichen internationalen Herausforderungen ausgesetzt sowie ähnlichen innenpolitischen Auseinandersetzungen. Überhaupt widerspricht das Konzept der „Marktwirtschaft", welches für die Definition der Wirtschaftsordnung beider Länder ja trotz aller Unterschiede unbestreitbar zutrifft, an sich schon jeder statischen Festschreibung. Firmen und Märkte verändern sich permanent, und so ist es denn auch nur logisch zu vermuten, dass der Staat – egal, welche Rolle er im Einzelnen für sich beansprucht – sich in seinem Verhältnis zu diesen ebenfalls verändert.

Ahistorische typologisierende Grundunterscheidungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft in Deutschland und Großbritannien scheinen uns von nur begrenztem Wert. Wo sie von empirischen Befunden losgelöst sind, neigen sie dazu, die Realität nicht etwa durch Reduzieren von Komplexität klarer erkennbar zu machen, sondern vielmehr sie durch Verallgemeinerungen zu verschleiern. Gerade die jüngsten Entwicklungen der 1980er und 1990er Jahre sowohl in Großbritannien als auch in Deutschland legen Zeugnis darüber ab, dass das Selbstverständnis des Staates hinsichtlich seiner Rolle in der Wirtschaft substanziellen Veränderungen unterworfen ist. Daher sind langfristige Konstanten nationaler Politiktraditionen erst aufgrund detaillierter empirischer Beobachtung wirklich zu identifizieren und keineswegs als von vornherein gegeben vorauszusetzen.

1.2 Das britische Modell des „neuen regulatorischen Staates"

Der revolutionäre Umbau des Verhältnisses von Staat und Markt in Großbritannien in den 1980er und 1990er Jahren bedarf hier keiner ausführlichen Darlegung. Seine Radikalität ist nicht zuletzt Ausfluss der Tatsache, dass Großbritannien noch Ende der 1970er Jahre einen der größten öffentlichen Sektoren unter allen westlichen Industriestaaten hatte. Mittels extensiver Privatisierungsmaßnahmen und sie, oftmals zeitlich verzögert, begleitender Marktliberalisierung erzielten die Regierungen Margaret Thatchers und John Majors nicht nur beachtliche, originär wirtschaftliche Effizienzerfolge. Diese Maßnahmen definierten außerdem Staatlichkeit und die Bedeutung der öffentlichen Hand für die Bereitstellung wichtiger Güter und Dienstleistungen (insbesondere der Versorgungswirtschaft) neu. Das, was sich hier auf staatlicher Seite neu herausgebildet hat, kann man als das britische Modell des „neuen regulatorischen Staates" bezeichnen.

Es stellen sich zwei Fragen: Welches sind die Charakteristika dieses Modells und warum ist dieser „regulatorische Staat" eigentlich „neu"? Tatsächlich haben Staaten in marktwirtschaftlichen Ordnungen durchaus schon früher „reguliert". Die öffentliche Hand hat, solange es Märkte und freie, auf ihnen agierende private Akteure gibt, mittels

[2] Zur Kritik an Dysons typologischer Kontrastierung zwischen Großbritannien und dem europäischen Kontinent, vergleiche in jüngerer Zeit auch Laborde (2000).

verschiedener Instrumente eingegriffen, um zur Wahrung des „öffentlichen Interesses“ entweder abwehrend bestimmte Defizite des ungezügelten freien Spiels der Marktkräfte auszugleichen bzw. zu minimieren, oder positiv durch Anreize Marktteilnehmer dazu zu bewegen, Ziele des Staates durch ihr Markthandeln zu realisieren. Völlig selbständige Märkte, auf denen der Staat jenseits der Bereitstellung eines zivilrechtlichen Rahmens samt Justizapparats keinerlei Einfluss ausübt, sind in modernen Volkswirtschaften zur Ausnahme geworden. Allerdings variieren Eingriffsqualität und -häufigkeit signifikant, so dass es manchmal erscheinen mag, ein Markt sei „nicht reguliert“, obgleich er lediglich im Vergleich zu anderen Märkten nur erheblich weniger durch regulatorische Maßnahmen belastet ist.

Welches sind die wichtigsten Charakteristika des britischen Modells des neuen regulatorischen Staates? Wir verwenden den Begriff im Folgenden pragmatisch und deskriptiv. Er dient uns dazu, diejenige „neue“ Wirtschaftsordnung bzw. dasjenige „neue“ Verständnis der Rolle des Staates in der Wirtschaft Großbritanniens umfassend zu beschreiben, welche uns im deutsch-britischen Vergleich als Maßstab für Konvergenz dienen sollen.

1.2.1 Das Verhältnis von Markt und Staat

Grundsätzlich ist das britische Modell des neuen regulatorischen Staates von einem signifikanten Vertrauen in den Markt als Instanz zur Lösung wirtschaftlicher und, wenngleich in etwas geringerem Umfange, sozio-ökonomischer Fragestellungen geprägt. Der Staat geht nicht mehr von der Ausgangsvermutung aus, bestimmte Wirtschaftsbereiche seien aufgrund ihrer Wichtigkeit für die Versorgung der Bürger eines Landes zu gesellschaftlich sensitiv, um sie privaten Anbietern überlassen zu können. Das frühere Hauptargument gegen die private Trägerschaft von versorgungswirtschaftlichen Leistungen war, dass diverse Formen des *Marktversagens*, vor allem das natürliche Monopol, eine marktwirtschaftliche Lösung von Versorgungsfragen ausschließen, weil der Wettbewerb – das Lebenselixier des Marktes – beispielsweise für die Versorgung mit Energie, Telekommunikationsdienstleistungen oder den schienengebundenen Verkehr nicht funktioniere.

Die Neubewertung dieses Hauptarguments gegen privatwirtschaftliche Lösungen („Marktversagen“) gab einer spätestens seit dem 19. Jahrhundert bekannten Form staatlicher Einflussnahme auf nicht-staatliche Akteure neue Bedeutung: der *Regulierung*. Marktversagen als Problem kann zwar durch das Anbieten von Versorgungsleistungen in staatlicher Eigenregie umgangen werden; diese Versorgungsleistung könne aber ebenso effektiv, so das neue Credo, durch den Markt und private Anbieter erbracht werden, wenn nur der Staat durch eine Reihe bestimmter, auf den Markt gerichteter Eingriffe marktwirtschaftliches Fehlverhalten der Anbieter ausschließe und damit beispielsweise Versorgungssicherheit und Preiswürdigkeit garantiere.

Das Selbstverständnis des britischen Staates als ein „regulierender“ Staat geht dabei allerdings über die beschriebene Funktion des „Substituierens“ zur Verhinderung von Marktversagen hinaus. Der Staat springt im britischen Falle nicht nur für bestimmte, ohne funktionierenden Wettbewerb fehlende Regelungsmechanismen ein, er gestaltet auch den Einsatz seiner wettbewerblichen Substitutionsinstrumente mit einer klaren Zielvorstellung vor Augen: der Herstellung eines (künftig alleine funktionierenden) Wettbewerbsmarktes. Man kann diesen Ansatz als einen pro-aktiven Regulierungsansatz qualifizieren. Der Staat setzt etwa Preise nicht unbedingt nach mehr oder weniger

marktfernen Kriterien der Preisbildung fest, wie etwa dem Nachvollziehen der Kosten der Leistungserstellung oder eines angemessenen Unternehmensgewinns – all das sind nur mittelbar relevante Kriterien für eine echte Marktpreisbildung. Vielmehr baut er Anreize ein, die von der Wirkung her – ähnlich wie sonst nur eine tatsächliche Wettbewerbslage im Markt – die Unternehmen zu einem kompetitiven, innovativen und effizienzgeleiteten Verhalten anleiten sollen. Regulierung hat diesem Verständnis entsprechend „Transformationscharakter" und sollte insofern auch lediglich ein zeitlich befristetes Unternehmen sein.

1.2.2 Der innere Umbau des Staates: unabhängige Regulierungsbehörden

Das neu erwachte Vertrauen in den Markt, der weitgehende Rückzug des Staates aus dem Eigenbetrieb sowie das Verlagern staatlicher Aktivität auf den Einsatz von wettbewerbsfördernden (und nicht nur wettbewerbsschützenden) Instrumenten werden im britischen Modell von institutionellen Neuerungen begleitet. Es handelt sich hierbei um die Bildung unabhängiger Regulierungsbehörden, die in gesetzlich garantierter Selbständigkeit und gewisser politischer Unabhängigkeit die neuen regulatorischen Aufgaben in den einzelnen Sektoren der Wirtschaft übernehmen.

Welche Rationalität liegt der Einführung dieser Einrichtungen zugrunde? Im Wesentlichen ist das Hauptargument für die Wahrnehmung (wettbewerbsschaffender) regulatorischer Aufgaben die Sicherstellung von Vertrauen im Markt. Es wird davon ausgegangen, dass es unabhängigen, nicht-politischen Institutionen leichter fällt, durch eine parteipolitisch nicht eingefärbte, dem politischen Tagesgeschäft und seinen Schwankungen gerade nicht unterliegende Tätigkeit jenes Vertrauen der Marktteilnehmer in die Nachhaltigkeit der Marktentwicklung zu erzeugen, das für die Etablierung eines funktionierenden Wettbewerbs notwendig ist.

Die Einrichtung unabhängiger Regulierungsbehörden weist mehrere Besonderheiten auf. Zunächst ist das Maß an *Konsistenz* und *Kohärenz* solcher Einrichtungen in Großbritannien im intersektoralen Vergleich bemerkenswert und deshalb hervorzuheben. Zumindest die Regulierungsbehörden der „ersten Stunde" in der Versorgungswirtschaft, namentlich OFTEL (Office of Telecommunications), OFFER (Office for Electricity Regulation), OFWAT (Office of Water Services) und OFGAS (Office of Gas Services) legten nicht nur mit ihren Namen Zeugnis dafür ab, dass es sich hier offenbar um ein sektorübergreifendes Modell handelt; sie gleichen sich ebenso weitgehend in ihren internen Strukturen und Arbeitsweisen. Zwar gab es in Großbritannien so etwas wie Regulierungsbehörden auch schon vor dem Liberalisierungsprogramm der 1980er und 1990er Jahre, doch zeigen sich bei den genannten Regulierungseinrichtungen der Versorgungswirtschaft charakteristische, gemeinsame Eigenschaften, die es gerechtfertigt erscheinen lassen, von einem kohärenten Modell zu sprechen (kritisch Hood 1996; Mitchell 1990; Foster 1992).

Erstens, an ihrer Spitze steht eine Einzelperson, der „director general". Er ist der Regulierer, nicht die Behörde an sich. Das schlägt sich auch in den Außenbeziehungen dieser Behörden nieder: Entscheidungen oder Verlautbarungen der Regulierungseinrichtung sind nicht solche der Behörde, sondern solche des „Regulierers". In öffentlichen Auftritten ebenso wie etwa in den Jahresberichten wird insofern auch konsequenterweise die erste Person Singular „ich" als Redeform verwendet. Der hohe

Grad an *Personalisierung* ist gerade aus deutscher Perspektive vielleicht das augenfälligste Charakteristikum britischer Regulierungsbehörden.

Zweitens, die Bestellung eines Regulierers gestaltet sich, im Unterschied zur Vergabe anderer höherer Regierungs- bzw. Verwaltungsämter, als ein regelmäßig langfristiges Arbeitsverhältnis. Hier zeigt sich deutlich die oben erwähnte Intention der Sicherstellung von Marktvertrauen: Der Regulierer soll als Person, die sich längerfristig um die Belange eines (neuen) Marktes kümmert, für Kontinuität in der Ausgestaltung der Rahmen- und Arbeitsbedingungen in dem entsprechenden Sektor stehen. Im Unterschied etwa zur Auffassung der Wiener Schule, und nicht zuletzt Milton Friedmans auf dem Gebiet der Geldpolitik – nämlich dass Sicherheit und Vertrauen der Marktteilnehmer in den Markt durch die Festlegung allgemeiner Regeln statt durch diskretionäre, situations- und problemorientierte Eingriffe, zu erreichen seien – entspricht es dem britischen Modell, dieses Marktvertrauen durch die persönliche Integrität und Zuverlässigkeit des Regulierers herstellen zu wollen.

Drittens, dem Regulierer kommt ein erheblicher Entscheidungsspielraum zu und zwar in zweierlei Hinsicht. Zum einen gleicht sein Status eher dem eines Ministers als dem eines nachgeordneten Behördenchefs. Zum anderen verfügt er über ein Maß an Handlungsfreiheit, das gerade aus dem Blickwinkel des deutschen Rechtsstaates, insbesondere im Hinblick auf die Nachvollziehbarkeit von Verwaltungshandeln, erstaunlich ist.

Die drei genannten Merkmale waren bis Ende der 1990er Jahre charakteristisch für alle erwähnten Regulierungsbehörden. Und die außerordentliche Kohärenz ihres institutionellen Designs ist es sicherlich wert, einmal auf ihre Ursachen hin hinterfragt zu werden. Denn an sich widerspricht die Einrichtung „unpolitischer“ und regierungsferner Behörden mit gleichzeitig aber weitreichenden, politisch mitunter brisanten Befugnissen der Logik des britischen Regierungssystems, in dem staatliche Macht traditionell ihren Ausdruck in der politischen Macht der Regierung bzw. der Mehrheit des Parlaments findet. Wenn es hier eine historische Traditionslinie gibt, so ist es die der Machtkonzentration beim Premierminister und des Machtverlustes aller alternativen gesellschaftlichen Machtzentren.

Unseres Erachtens können aber eine Reihe von Argumenten zur Erklärung des „Experiments“ solcher an sich systemfremder Einrichtungen und vor allem für das hohe Maß innerorganisatorischer Kohärenz über Sektorengrenzen hinweg vorgebracht werden.

Zunächst einmal handelte es sich um ein politisches Projekt der konservativen Regierungen Thatcher und Major. Die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden implizierte aber keine Infragestellung des auf dem Verfassungsgrundsatz der Parlamentssouveränität basierenden Letztentscheidungsrechts des Premierministers. Vielmehr war sie politisch gewollt und ist, nach wie vor, jederzeit beendbar. Somit bewegt sich die aufgeworfene Frage nach einer Erklärung des Phänomens unabhängiger Regulierungsbehörden weg von der Ebene allgemeiner Systemkonformität hin zur Frage, weshalb die Regierung unter Tony Blair nach 1997 das „Experiment“ der Tories in der Substanz nicht angegriffen hat. Auf diese Frage werden wir im Folgenden gleich zurückkommen.

Darüber hinaus ist das Maß an Kohärenz im intersektoralen Vergleich der britischen Regulierungsbehörden nicht ganz so erstaunlich, wenn man sich einmal einige Rahmenbedingungen der Wirtschaftsreformen in den 1980er und 1990er Jahren vor Augen führt. Alle zu reformierenden Bereiche der Versorgungswirtschaft (Energie, Telekommunikation und auch die Eisenbahn) waren vollständig in staatlicher Hand. Mehr noch, die meisten dieser Sektoren ressortierten im britischen Handels- und Industrieministerium (Department of Trade and Industry, DTI). Im Übrigen ist aufgrund der großen Bedeutung des Regierungschefs in Großbritannien die Koordination zwischen den Ressorts gerade bei großen, politisch profilierten Reformvorhaben, wie der Privatisierung, in der Tendenz ausgeprägter als auf Bundesebene in Deutschland.

1.2.3 Die Konsolidierung des britischen Modells unter New Labour

Das britische Modell des neuen regulatorischen Staates nahm seinen Anfang in der Regierungszeit zweier konservativen Regierungen. Bis 1997 war nicht vollständig klar, ob eine Labour-Regierung dieses Modell beibehalten oder aber hinsichtlich der Ausgestaltung der Wirtschaftsverfassung des Landes die Uhren wieder zurückdrehen würde. Zu Beginn und in der Mitte der 1990er Jahre gab es durchaus massive Kritik am britischen Regulierungsmodell. Insbesondere der hohe Grad an Personalisierung und Entscheidungsfreiräumen, mangelnde Verantwortlichkeiten sowie die unklare Rolle von Ministern, Wettbewerbsämtern und Verbraucherinteressen im Regulierungsprozess wurden als Kritikpunkte angeführt (Hansard 1996; National Audit Office 1996; Corry *et al.* 1994; Graham 1998). Die Regierung von Tony Blair hat sich vom bestehenden, oben skizzierten Modell aber im Grundsatz nicht verabschiedet, wenngleich nach dem Regierungswechsel Veränderungen vorgenommen worden sind, welche zum Teil die beschriebenen Charakteristika nicht in Frage stellen (und insofern bestätigen), zum Teil aber auch substanziell Neuausrichtungen vornahmen, die das Modell des neuen regulatorischen Staates in neuer Weise akzentuieren (zum Beispiel Jones 2000).

In die erste Kategorie von aus unserer Sicht eher modellbestätigenden Reformen des britischen Modells durch die New Labour-Regierung gehört unter anderem die Tendenz zur Integration verschiedener sektorspezifischer Regulierungsbehörden in eine. So wurden bereits OFFER und OFGAS zu OFGEM (Office for Gas and Electricity Markets) verschmolzen (Graham 2000: 193). Aus einer Fusion der Telekommunikations- und der Rundfunkaufsicht soll OFCOM (Office of Communications) entstehen und schließlich gibt es, außerhalb der Versorgungswirtschaft im engeren Sinne, mit der FSA (Financial Services Authority) eine Allfinanzaufsicht im vormals von der Bank of England nur teilweise beaufsichtigten, im Übrigen aber der Selbstregulierung durch Institutionen des Finanzsektors überlassenen System der Finanzwirtschaft (Banken, Versicherungen, Börse und sonstige Finanzdienstleister). Diese Tendenz zur institutionellen Integration bestätigt einerseits die ausgeprägte Kohärenz im britischen Regulierungsansatz, zumindest in institutioneller Hinsicht, und stellt andererseits die sektorspezifische Ausrichtung britischer Regulierungsbehörden an sich nicht in Frage. Denn nach wie vor sind diese Behörden auf bestimmte Wirtschaftssektoren und entsprechende Regulierungsziele bzw. -notwendigkeiten zugeschnitten. Diese Sektoren haben lediglich an Größe gewonnen, so dass ähnliche Marktanforderungen (wie dies etwa bei Gas und Elektrizität in vielerlei Hinsicht durchaus der Fall ist) auch effizient durch eine einzige Regulierungsbehörde unter Nutzung von Synergien bearbeitet werden.

In die zweite Kategorie der nicht ohne weiteres als modellkonform zu bewertenden Reformen der New Labour-Regierung gehört einerseits das teilweise Abrücken vom in der

Gründungsphase der Regulierungsbehörden entstandenen und zunächst als vorbildlich angesehenen Leitbild des „director general" (bis hin zum Ersetzen des „director general" durch einen „chairman", der einem Leitungsgremium der Behörde vorsitzt). Andererseits besteht eine Tendenz zur Formalisierung und Verrechtlichung der Arbeitsweise der Regulierungsbehörden innerhalb ihrer reformierten Organisationsstrukturen. Wir werden diese neuesten Entwicklungen im Folgenden nicht ignorieren; sie modifizieren aber lediglich das britische Modell, das uns als Maßstab der Analyse dient, hinsichtlich einiger Aspekte, ohne es als solches für einen Konvergenz-Divergenz-Vergleich der Entwicklung des regulatorischen Staates in Deutschland und Großbritannien in Frage zu stellen.

1.3 Konvergenz als deskriptive und explanatorische Kategorie: Auf dem Weg zu einer Theorie der Konvergenz politischer Ökonomien

Wenn wir die zu Beginn von Owen aufgestellte Behauptung, andere Länder orientierten sich am britischen Modell der Gestaltung des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft und übernehmen dessen erfolgreiche Ordnungselemente, überprüfen wollen, dann sind insbesondere zwei Fragen zu beantworten. Erstens, wie wird „Konvergenz" erkennbar, das heißt auf welche Weise messen wir die vermutete Bewegung deutscher Verhältnisse hin zum britischen Modell? Und zweitens, wie ist diese Bewegung, so wir sie denn feststellen können, zu erklären; das heißt weshalb findet Konvergenz eigentlich statt oder warum findet sie (ggf. in einzelnen Bereichen) nicht statt? Während die erste Frage auf die Entwicklung eines Analyserahmens zu deskriptiven Zwecken zielt, erfordert die zweite ein Angebot an möglichen substanziellen Theorieansätzen zur Erklärung eben dieser Beobachtung.

1.3.1 Konvergenzkriterien

Wie bereits oben dargelegt, analysieren wir das Maß an Annäherung der deutschen Wirtschaftsordnung, verstanden im Wesentlichen als Verhältnis von Staat und Wirtschaft, an das beschriebene britische Modell des neuen regulatorischen Staates. Diese Analyse wird auf vier Ebenen durchgeführt:

- Institutionelle Ausgestaltung
- Instrumentaler Eingriff
- Arbeits- und Entscheidungsprinzipien im Verwaltungshandeln (sekundär)
- Reformverlauf (sekundär)

Wir sind der Auffassung, dass trotz gewisser Vorbehalte aufgrund neuester Entwicklungen in der ersten Amtsperiode von New Labour mit Hilfe dieser vier Analysekategorien ein in seinen Grundzügen klar erkennbares Bild des britischen Modells des neuen regulatorischen Staates gezeichnet werden kann, das als Maßstab für einen Test der Konvergenzthese geeignet ist.

Auf institutioneller Ebene ist dann von Konvergenz zu sprechen, wenn wir in Deutschland die Übernahme des Modells *unabhängiger Regulierungsbehörden* mit *sektorspezifischer*

Zuständigkeit feststellen können. Ein besonders auffälliges Zeichen von „Imitation" wäre die Übernahme des britischen Direktoren-Modells in Deutschland. Gerade angesichts der innerorganisatorischen Modifikationen im Entscheidungsprozess britischer Behörden aus jüngster Zeit messen wir dem letztgenannten Aspekt aber kein entscheidendes Gewicht zu. Schließlich scheint ja auch das britische Modell in diesem Punkt durchaus flexibel zu sein.

Auf instrumenteller Ebene können wir dann von Konvergenz ausgehen, wenn in Deutschland die Übernahme eines *pro-aktiven* Regulierungsansatzes festzustellen ist. Unter „pro-aktivem" Eingriff ist diejenige Regulierungstätigkeit zu verstehen, die *ex ante* Regulierungsmaßnahmen ergreift, um die Marktteilnehmer (nicht zuletzt den früheren staatlichen Monopolisten in einem bestimmten Sektor der Versorgungswirtschaft) zu einem wettbewerblichen Verhalten von vornherein (etwa durch Preisanreize) anzuhalten. Im Unterschied dazu sanktioniert bzw. korrigiert ein „re-aktiver" Regulierungsansatz als wettbewerbsschädlich erkanntes Verhalten *ex post*. Da es sich, wie erwähnt, nach (britischem) Regulierungsverständnis bei der pro-aktiven Regulierung um eine Eingriffsform mit eher transitorischen Charakter handelt, die eine quasi-„Geburtshelfer"-Funktion für neue Märkte hat (und britische Regulierer, wie wir sehen werden, durch partiellen Rückzug aus verschiedenen Teilmärkten diesem Verständnis Rechnung getragen haben), sollten wir im Idealfall dort, wo sich funktionierender Wettbewerb etabliert hat, auch Anzeichen für Bemühungen um das Beenden solcher pro-aktiven Eingriffe sehen. Angesichts des zeitlichen Nachlaufs der Liberalisierungspolitik in Deutschland im Vergleich zu Großbritannien ist das letztgenannte Kriterium für den hier angestrebten Konvergenztest nur als supplementäres bzw. als hinreichendes Kriterium zu werten, keinesfalls aber als notwendiges.

Auf der Ebene der Arbeits- und Entscheidungsprinzipien im Verwaltungshandeln wäre dann von Konvergenz zu sprechen, wenn auch in Deutschland der Regulierungseinrichtung substanzielle Bewertungsspielräume, sowohl in materieller wie formeller Hinsicht, eingeräumt werden. Hier ist Vorsicht geboten, denn wir würden ein hohes Maß an behördlicher Entscheidungsfreiheit regelmäßig auch als Gradmesser für institutionelle Unabhängigkeit werten und hätten somit das erste Analysekriterium einfach verdoppelt. Das Kriterium muss also exakter bestimmt werden: Gemeint ist, dass *Entscheidungswege* von Regulierungsbehörden nicht durch allgemeine Beschränkungen, wie etwa Formalisierungserfordernisse, wesentlich eingeengt sind. Anders gesagt: Den Entscheidungsträgern müssen auf dem Weg zu ihren Entscheidungen gewichtige Freiheiten verbleiben. Wie dies auch schon im Hinblick auf die Modifikationen des britischen Direktorenmodells argumentiert wurde, ist ein gegenteiliger Befund aber kein Ausschlusskriterium für Konvergenz, deuten doch die jüngsten Entwicklungen in Großbritannien möglicherweise auf eine bemerkenswerte Neuausrichtung britischen Verwaltungshandelns in Regulierungsbehörden hin. Wir erachten dieses Kriterium aufgrund seiner nur eingeschränkten Schlüssigkeit als nachrangig.

Auf der Ebene des Reformverlaufs ist unseres Erachtens dann von Konvergenz zu sprechen, wenn die Qualität des Entstehens der Neuordnung des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft (in den jeweiligen Wirtschaftssektoren) in Deutschland der in Großbritannien erreichten Qualität entspricht. In diesem Zusammenhang ist auch der Modus der Liberalisierung, graduell oder sofortig, erkennbar vor allem an den Möglichkeiten des Marktzugangs bzw. der Anbieterwahl durch die Nachfrager, zu prüfen. Da es sich hier nicht um eine Frage der „substanziellen Konvergenz", sondern vielmehr um eine der „prozeduralen" handelt, stufen wir auch dieses Kriterium als nachrangig ein.

Wir sind uns bewusst, dass diese Analysekriterien keineswegs alle denkbaren Aspekte von Modellkonvergenz repräsentieren, und dass sie darüber hinaus erhebliche Bewertungsspielräume zulassen. Tatsächlich erscheint uns jede weitergehende Formalisierung eines „Testverfahrens" für Konvergenz aber angesichts der relativen Flexibilität und eben auch der Unbestimmtheit dessen, was als „britisches Modell" bezeichnet werden kann, unmöglich oder aber mit für die Analyse noch wesentlich negativeren Begleiterscheinungen belastet, als der hier beschrittene Mittelweg. Letztlich dient die hier vorgeschlagene Kategorisierung des Konvergenzproblems auf vier Ebenen in erster Linie der Transparenz und Nachvollziehbarkeit unserer Analyse und Bewertungen.

1.3.2 Erklärungen für Konvergenz: Ansätze des „policy learning"

Befunde von Konvergenz bzw. Divergenz – sei es im Sinne von zunehmendem Auseinanderdriften, sei es im Sinne von fortdauernder Unterschiedlichkeit – verlangen nach substanzieller Erklärung: Weshalb findet die jeweilige Entwicklung statt, welche Kräfte sind am Werk, welche Rahmenbedingungen spielen für deren Wirksamkeit eine Rolle?

Das „policy learning" ist eine spezielle Variante von Lernprozessen in der Politik, wobei ausländische „best practice" zur Strategiebildung beiträgt. Veränderung von auf Werten basierenden Grundeinstellungen zu Sachthemen („belief systems") bildet den Kern von Strukturveränderungen beim erfolgreichen Policy-Lernen (Levy 1994). Sabatier (1993: 122f.) definiert deshalb policy-orientiertes Lernen als „relativ stabile Veränderung des Denkens oder von Verhaltensintentionen, die aus Erfahrungen resultieren und die sich mit der Realisierung oder der Veränderung von Politikzielen befassen".

Je nachdem wie erfolgreich Lernprozesse verlaufen kann unterschieden werden zwischen

- *Imitation* (temporäre oberflächliche Nachahmung ohne Strukturveränderungen)
- *selektivem Lernen* (symbolische oder tatsächliche Adaption neuer Strukturelemente ohne Veränderung der Grundeinstellungen zu einer Politik, ja unter Umständen gar zu deren Schutz vor Wandel)
- *pathologischem Lernen* (Lernprozesse, die zu Lösungen führen, die nicht nur suboptimal sind, sondern die Ausgangsposition noch verschlechtern) (Hogwood und Peters 1985: 82), und
- *kreativem Lernen*, das eine neue Grundeinstellung zu Sachthemen begründet und deshalb auch befähigt, neue Lösungen für „policy"– Probleme zu finden.

Die Verbindung zwischen „lesson-drawing" (Rose 1991) und „policy change" ist aber keineswegs als Kausalität konstruier- oder beobachtbar.

Einige Forscher gehen davon aus, dass „policy"-relevante Veränderungen politischer Grundeinstellungen durch rationales Abwägen nicht möglich sind. Nach Meinung Sabatiers und Jenkins-Smiths (1999: 123), beispielsweise, bedarf es einer massiven Störung nichtkognitiver Art von außerhalb, um eine solche Veränderung herbeizuführen. Besondere Schwierigkeiten scheint das Erfassen grenzüberschreitender Lernprozesse zu bereiten, so nötig dies aus der Sicht der wissenschaftlichen Forschung häufig sein mag (Olsen und Peters 1996: 33). Auch hier wurde vermutet, dass der „heilsame Schock" oder die „übermächtige Herausforderung" für die Übernahme ausländischer Politiklösungen wirksamer sei, als auf wissenschaftliche Beratung zurückzuführende rationale

Argumente. Für Großbritannien, so wurde argumentiert (Dolowitz *et al.* 1999), waren die USA in den letzten Jahrzehnten v.a. aus zwei Gründen die „natürliche Quelle" von Politiktransfer: zum einen wegen der gemeinsamen Sprache und zum anderen wegen gemeinsamer neo-liberaler Grundüberzeugungen.

1.4 Methodik und Arbeitsprogramm des Forschungsprojektes

Dieses Forschungsprojekt konnte sich in vielerlei Hinsicht auf den Forschungsstand zu den einzelnen hier beispielhaft analysierten Wirtschaftssektoren stützen. Empirische Feldforschung fand daher nur begrenzt, unter anderem zur Klärung neuerer und neuester Entwicklungen auf unseren Forschungsfeldern, statt. Wir haben uns aber eines, wie wir meinen, innovativen Experiments zur Vertiefung unseres Verständnisses der Thematik bedient, nämlich der Arbeit mit einer virtuellen *Fokus-Gruppe*. Diese Fokus-Gruppe bestand aus etwa drei Dutzend Experten in Deutschland und Großbritannien, sowohl aus der Wissenschaft als auch der Praxis in Wirtschaft und Politik (siehe Anhang). Teilweise handelte es sich um aktive Gestalter der regulatorischen Reformen in Deutschland bzw. Großbritannien, teilweise um von diesen Reformen ganz unmittelbar Betroffene, teilweise auch um sachverständige Beobachter. Mit ihnen haben wir, in gemeinsamen Interviews der Forscherteams an den Universitäten von Erlangen-Nürnberg und Exeter, unsere Erkenntnisse und vorläufigen Interpretationen diskutiert. In diesem diskursiven Prozess entstanden neue Gedanken, wurden erste Bewertungen widerlegt und auch zunächst sinnentleert erscheinende Mosaiksteinchen zu einem immer vollständigeren Gesamtbild zusammengetragen. Aus der Vereinigung unterschiedlicher Perspektiven konnten wir schließlich ein Destillat neuer Qualität gewinnen, welches nicht nur wegen seiner Aktualität und der eingeflossenen Insider-Kenntnisse, sondern auch wegen der durchgängigen Synthese von transnationaler Zusammenarbeit und Fokus-Gruppen-Dialog über den bisherigen Forschungsstand deutlich hinausreicht.

Im Rahmen der seit August 1999 laufenden Forschungsarbeit entstanden auch insgesamt vier Diskussionspapiere, die den von uns vorgefundenen Stand der wissenschaftlichen Debatte unter vier Gesichtspunkten zusammenfassen sollten:

- Theorie und Methoden (Bartle 2000)
- Regulatorische Institutionen und Arrangements (Bartle and Müller 2000)
- Regulierung, Wettbewerbs- und Industriepolitik (Müller and Bartle 2000)
- Regulatorische Stile im Vergleich (Bartle and Müller 2001).

Diese Diskussionspapiere bildeten die Grundlage für den Meinungsaustausch mit den Mitgliedern der Fokus-Gruppe. Sie erfüllten jedoch nicht nur diesen Zweck. Zum Teil wurden sie bereits von der wissenschaftlichen Gemeinschaft als eigenständige Beiträge rezipiert und sind seither von verschiedenen Autoren in ihren Arbeiten erwähnt worden.

Der Austausch der Forscherteams mit den Mitgliedern der Fokus-Gruppe fand zwischen Anfang 2000 und Mitte 2001 sowohl auf „virtuellem" Weg (Internet und Email) als auch auf konventionellem Weg (Post und persönliche Gespräche) statt. Der Stand unserer empirischen Erhebungen variiert in den einzelnen untersuchten Wirtschaftssektoren etwas, endet aber insgesamt mit Mai 2001.

2 Telekommunikation: der Konvergenzfall

Wir betrachten die Entwicklungen in der Neuordnung der Telekommunikation in Deutschland insgesamt als Bestätigung dafür, dass auf diesem Sektor vom britischen Vorreitermodell erheblich gelernt wurde. Trotz einiger Vorbehalte, die wir im Folgenden zur Sprache bringen, zeigt sich hier unseres Erachtens wie in keinem anderen Liberalisierungsfall in gleicher Weise deutlich Konvergenz sowohl auf institutioneller, instrumenteller als auch (mit gewissen Einschränkungen) auf der Verlaufsebene. Nur begrenzt konvergent sind das Verwaltungshandeln der Entscheidungsträger sowie die Ursachen für die institutionelle Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden. Das hohe Maß an deutsch-britischer Konvergenz ist wesentlich mit den vergleichbaren, jeweils vorregulatorischen Marktstrukturen und der hohen Dynamik der Telekommunikationsmärkte verbunden. Da die politische Vorgabe lautete, dass ein wettbewerblich ausgerichteter Ordnungsrahmen herzustellen sei, erforderten einerseits diese Marktstrukturen ähnliche staatliche Zugriffsformen (um den dominierenden Monopolisten zu bändigen), andererseits schuf das Wachstumspotenzial dieses Sektors (bzw. die beklagte Stagnation im Fernmeldewesen beider Länder) ausreichend politische Legitimation für innovative Steuerungslösungen.

2.1 Das britische „Regulierungsexperiment“ und der deutsche Nachzügler

Im Kontext der aktuellen Debatte um eine Neuordnung der Versorgungswirtschaft ist die Reform des Fernmeldewesens das erste britische „Regulierungsexperiment“ (siehe auch Hall *et al.* 2000, Hulsink 1999). Im Kern bestand es zunächst einmal nur aus der schrittweisen Privatisierung von British Telecom (BT) ab 1984 sowie der Zulassung eines weiteren Wettbewerbers (1981). Dieses Konzept war nur begrenzt erfolgreich. Der Marktneuling Mercury erreichte in zehn Jahren duopolistischen Wettbewerbs mit BT nur einen Marktanteil von etwa zehn Prozent (Armstrong *et al.* 1995). Erst in den 1990er Jahren griff das Wettbewerbsprinzip im britischen Telekommunikationsmarkt richtig (nach der so genannten Duopoly Review 1991 – DTI 1991; Carsberg 1991), und die Telekommunikation wies nun die Dynamik und Innovationskraft auf, die sie bis heute auszeichnet. Mit OFTEL wurde das britische Modell der Regulierungsbehörde geradezu prototypisch und für die nachfolgenden sektoralen Regulierungsbehörden beispielgebend umgesetzt (Baldwin und Cave 1999: 190–200). Hood (1996: 62) spricht in diesem Zusammenhang von einem „Schneeball-Effekt“. Dabei ist allerdings anzumerken, dass nicht OFTEL das „Original“ im weiteren Sinne darstellt, sondern das Office of Fair Trading (OFT), welches nach seiner Reform in den 1970er Jahren nun als Modell für die sektoralen Regulierungsbehörden herangezogen wurde (Wilks 1999: 253).

Warum begann das „Regulierungsexperiment“ in Großbritannien ausgerechnet mit dem Fernmeldewesen? Die Regierung Margaret Thatchers verfolgte zwar, wie erwähnt, ein

ideologisch motiviertes Privatisierungsprogramm, doch über die Zukunft der staatlich kontrollierten Daseinsvorsorge bestand keineswegs von Anfang an Klarheit. Wie auch eine Mehrzahl der sachverständigen Beobachter unserer Fokus-Gruppe dies interpretierte, blicken wir zurück auf eine Geschichte von nicht intendierten Folgen.

Das Fernmeldewesen bot sich als ein für Liberalisierungsexperimente eher als andere Bereiche der Versorgungswirtschaft geeignetes Feld, weil der Telekommunikation Anfang der 1980er Jahre nicht der gleiche Stellenwert zukam wie heute im Zeitalter der Informationstechnologie. Das Risiko zu scheitern war zwar gegeben; aber ein Scheitern im Telekommunikationsbereich war einerseits politisch sicherlich eher zu verkraften als ein Fehlschlag etwa bei der Energie- oder Wasserwirtschaft (den substanziellen Kernbereichen der „utilities"), andererseits bot das zunächst gewählte Regelwerk (mit einem von der British Telecom dominierten Duopol) hinreichend Gewähr dafür, dass die Versorgungssicherheit nicht in Frage stand.

Die Neuordnung des Fernmeldewesens in Deutschland vollzog sich ebenso wie in Großbritannien nicht über Nacht. Vielmehr steht das insgesamt sehr erfolgreiche und weithin gelobte Telekommunikationsgesetz von 1996 (TKG) am Ende einer dreistufigen Postreform. Nach der Trennung der drei Sparten Telekommunikation, Postdienst und Bank innerhalb der damaligen Deutschen Bundespost 1989 ergab sich aufgrund der enormen Dynamik des Telekommunikationsmarktes seit Beginn der 1990er Jahre, sowie nicht zuletzt wegen der Wiedervereinigung Deutschlands und des damit zusammenhängenden Investitionsbedarfs in den neuen Ländern, die Notwendigkeit, die DBP Telekom sowohl finanziell hinreichend solide auszustatten als auch für den internationalen Wettbewerb tauglich zu machen. So erfolgte 1994 die Umwandlung der Deutschen Bundespost, bis dahin Sondervermögen des Bundes, in drei selbständige, privatrechtlich geführte Unternehmen (ausführlich Jäger 1994). Anteile der aus dieser Formalprivatisierung entstandenen Deutschen Telekom AG (DTAG) wurden zum Teil an die Börse gebracht; allerdings hält der Bund nach wie vor über 60 Prozent der Aktien.

Die Liberalisierung der verschiedenen Märkte des Telekommunikationssektors, insbesondere der Bereiche Endgeräte, Mobilfunk, Sprach- und Datenübermittlung sowie Netze, erfolgte in Deutschland, ebenso wie in den meisten OECD-Ländern, stufenweise, beginnend mit den Endgeräten. In Deutschland kam seit Beginn der 1990er Jahre der Mobilfunk hinzu, einer der besonders dynamischen Wachstumsbereiche innerhalb des Telekommunikationssektors. Seit 1996 bzw. 1998 sind sämtliche Teilmärkte des deutschen Telekommunikationsmarktes liberalisiert. Hier setzte ebenso wie in Großbritannien eine hektische Investitionstätigkeit auf der Anbieterseite ein. Dabei erwies sich unter anderem, dass entgegen der vorher allgemein gehegten Erwartungen die Marktneulinge vor allem am Bau zusätzlicher Netzkapazitäten interessiert waren. Die Telekommunikation hat so einmal mehr den Beweis dafür erbracht, dass die Eigenschaft eines „natürlichen Monopols", welche man dem Leitungsnetz traditionell zugesprochen hat, entgegen dem intuitiven Verständnis des Begriffs eben kein dauerhaftes sein muss. Je nach technologischem Fortschritt und entsprechend dem Nachfrageverhalten der Leistungsbezieher wird man natürliche Monopole immer wieder einer kritischen Begutachtung unterziehen müssen.

2.2 Übereinstimmungen mit dem britischen Regulierungsmodell

Der deutsche Nachzügler war mit dem britischen Vorreiter grundsätzlich über wesentliche Strukturmerkmale des staatlichen Umgangs mit einem in beiden Ländern marktstrukturell ähnlichen Sektor einig. In beiden Staaten handelt es sich nach wie vor um einen Markt, der von dem früheren staatlichen Monopolisten dominiert wird. Dieser tritt aufgrund gewandelter Eigentumsverhältnisse bzw. wegen des Wandels seines rechtlichen Status nunmehr, nach seiner tatsächlichen bzw. formalen Privatisierung, vor allem als privater Marktteilnehmer auf und verfolgt entsprechende Ziele. Das ist politisch durchaus gewünscht, denn die, wie man vermutet, in diesen Organisationen schlummernden Effizienzreserven sollen schließlich mit Hilfe eines wirtschaftlich denkenden Managements mobilisiert werden. Wenn aber das Wettbewerbsprinzip seine gewünschten Wirkungen entfalten soll, müssen die auf den Markt drängenden neuen Anbieter eine faire Chance erhalten, als Konkurrenten Fuß zu fassen. Genau in der Grundausrichtung der Lösung dieses Problems stimmen die in Deutschland und Großbritannien gewählten Regulierungsansätze im Telekommunikationssektor in ganz wesentlichen Punkten überein.

Um dem Wettbewerbsprinzip als zentralem Steuerungsmechanismus ohne Beeinträchtigung durch Einflussnahme zum Durchbruch zu verhelfen, entschied sich der Gesetzgeber in institutioneller Hinsicht sowohl in Großbritannien als auch in Deutschland für das Modell der unabhängigen Regulierungsbehörde. Alternativ könnte diese sektorspezifische Markt- bzw. Wettbewerbsaufsicht freilich auch den bestehenden Aufsichtsbehörden, also etwa den zuständigen Ministerien und Kartellbehörden, übertragen werden. In anderen liberalisierten Sektoren der Versorgungswirtschaft wurde in Deutschland, wie wir sehen werden, dieser Weg auch beschritten. Bei der Neuordnung des Telekommunikationssektors hielt man aber das britische Modell für das angemessenere Vorbild.

Das Hauptcharakteristikum des britischen Regulierungsmodells hinsichtlich des Einsatzes seiner Instrumente ist der *pro-aktive* Regulierungsansatz, gekoppelt mit dem *asymmetrischem* Zugriff. Diese Art der Regulierung steht insofern in einem gewissen Gegensatz zur Regulierungspraxis in den USA, als es dort lange Zeit nicht um die Einführung bzw. Stärkung von Wettbewerb ging, zumindest nicht als Aufgabe der Regulierungsbehörde(n). In den USA waren es einerseits die Gerichte, die entsprechenden Klagen von auf den Markt drängenden Unternehmen stattgaben, und andererseits die Kartellbehörden, welche bereits Anfang/Mitte der 1980er Jahre durch das Erzwingen einer Neustrukturierung des Unternehmensaufbaus der dominierenden AT&T die entscheidende Grundlage für ein dynamisches Wettbewerbsregime im Telekommunikationssektor legten. In Großbritannien und auch in Deutschland ist demgegenüber das Einführen von Wettbewerb durch intervenierende Maßnahmen eine, wenn nicht sogar die zentrale institutionelle Aufgabe der Regulierungsbehörde.

Der Gesetzgeber in Deutschland folgte dem britischen Modell bei der Ausgestaltung dieser Aufgabe bis in viele Details. Zu erwähnen ist hier zunächst einmal, dass der Regulierungsbegriff selbst erstmals im Zusammenhang mit der Postreform in einem deutschen Gesetz explizit gebraucht wurde, das heißt insbesondere auch, dass er positiv definiert wurde. In ähnlicher Weise legt die Bezeichnung der entsprechenden

Aufsichtsbehörde als „Regulierungsbehörde Telekommunikation und Post“ (RegTP) – nicht etwa als „Bundesaufsichtsamt für Telekommunikation und Post“ – Zeugnis davon ab, dass der Gesetzgeber sich am britischen Vorbild orientierte.

Das TKG von 1996 führt eine Reihe von Innovationen in das deutsche Wirtschaftsverwaltungsrecht ein – Neuerungen, deren angelsächsische Herkunft unverkennbar ist. So erscheint nun etwa das Konzept der „price cap“-Regulierung, ohne Übersetzung der englischen Bezeichnung durch einen entsprechenden deutschen Ausdruck, im Gesetzestext. Auch das Auktionsverfahren bei der Vergabe von (knappen) Lizenzen oder das so genannte „Vergleichmarktverfahren“ zur Preisbestimmung von Telekommunikationsleistungen sind aus dem angelsächsischen Raum übernommen worden. Schließlich ist die „essential facilities“- Doktrin (also des Rechts auf Zugang zu wesentlichen Einrichtungen) zu nennen, die man allerdings weniger aus der britischen als der amerikanischen Regulierungstradition nach Deutschland transponiert hat.

All diesen Indizien für die punktuelle Übernahme von Konzepten, Rechtsfiguren oder Verfahren ist gemeinsam, dass sie einer pro-aktiven Regulierungsphilosophie entsprechen oder aber sie indirekt unterstützen. Das heißt, der nach diesen Vorgaben handelnde Regulierer sieht es als seine Aufgabe an, nicht nur wettbewerbsfeindliches Verhalten zu sanktionieren bzw. abzustellen, sondern *ex ante* Bedingungen und Marktfakten zu schaffen, die eine wettbewerbskonforme Entwicklung des Wirtschaftssektors bzw. ein wettbewerbsfreundliches Verhalten der Marktteilnehmer erfordern. Sie stehen freilich alle unter der „Sonderbedingung“ einer asymmetrischen Marktstruktur, das heißt der Existenz eines nach wie vor dominanten Ex-Monopolisten. Es ist insofern konsequent, dass das TKG – ebenso wie auch das britische Telekommunikationsregime – die Möglichkeit der Rücknahme bzw. Verringerung von Regulierungsinstrumenten bzw. -institutionen (z.B. durch Auflösung von Beschlusskammern in der RegTP) vorsieht. Das deutsche Telekommunikationsregime bekennt sich damit zum transitorischen Charakter zumindest des pro-aktiven Regulierungsanteils.

Diese grundsätzlich ähnliche Problemlage im Hinblick auf die Marktstruktur im Telekommunikationssektor ist unseres Erachtens eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass in Deutschland und Großbritannien die sektorspezifischen Aufsichtsregime im Kern sehr ähnlich sind. Auch der in beiden Ländern eher graduelle Liberalisierungsprozess passt in dieses Bild. Allerdings werfen die im deutsch-britischen Vergleich im Detail verbleibenden Differenzen die Frage auf, inwieweit zu Recht von Konvergenz zu sprechen ist, oder ob wir es gegebenenfalls nicht doch mit sehr unterschiedlichen, länderspezifischen Entwicklungen zu tun haben, die eine gemeinsame Begrifflichkeit gebrauchen, deren Bedeutung wir hier überschätzen. In jedem Falle teilen wir aufgrund der empirischen Befunde Hoods Einschätzung (1996: 66), dass tatsächliche „Nachahmung“ als bewusster Lernakt nur sehr schwer nachweisbar ist; letztlich sind wir auf die Analyse und Bewertung von Indizien beschränkt.

2.3 Verbleibende Caveats: Gleiche Konzepte – unterschiedliche Fakten?

„Unabhängigkeit" ist eine relative Qualität, wenn wir von institutionellen Beziehungen zwischen Behörden und politischen Organen sprechen. Eine vollkommene Aufhebung der Verantwortung von Behörden gegenüber der Politik ist in keinem Land gegeben. Die britische Verfassungsordnung bringt es nicht nur mit sich, dass die Regierung im Unterhaus letztlich vollständigen Zugriff auf alle Politikfelder hat, sondern auch, dass eingeräumte Spielräume, etwa für Regulierungsbehörden, einerseits durch Parlamentsgesetze, andererseits aber auch durch eine einseitig geänderte politische Aufsichtspraxis durch die Exekutive wieder abgeschafft werden können. Damit ist im britischen Fall der politische Vorbehalt für die Unabhängigkeit der Arbeit von Regulierungsbehörden praktisch umfassend (siehe auch Hansard 1996: 28–30).

Bereits der Telecommunications Act gibt dem Industrieminister, dessen Ressort der Telefonregulierer angehört, ein Vetorecht gegen Entscheidungen von OFTEL „where it appears to the Secretary of State to be requisite or expedient to do so in the interests of national security or relations with the government of a country or territory outside the UK"[3] (nach Littlechild 2000: 37). Auch außerhalb dieser Vetomöglichkeit bleibt es dem DTI unbenommen, durch Richtlinienvorgaben („guidelines") die Arbeit des Regulierers in seiner Intensität zu beeinflussen, je nachdem welche seiner Aktivitäten die jeweils amtierende Regierung für angemessen erachtet. Aufgabenbereiche des Regulierers können auch insgesamt der Behörde entzogen und (wieder) im DTI selbst bearbeitet werden. Der politischen Kontrolle sind letztlich keine Schranken gesetzt (siehe auch Hall *et al.* 2000: 83, 87).

Auch das hohe Maß an Identifikation der Arbeit der Regulierungsbehörde mit der Person des Behördenleiters, das zwar grundsätzlich durch das so erzeugte Vertrauen in den Behördenleiter in der Öffentlichkeit eine wesentliche Quelle von Unabhängigkeit sein kann und soll, erweist sich als mögliches Einfallstor für politische Interventionen: Der Regulierer kann ohne weiteres abberufen und ersetzt werden. Und mit dem Auswechseln von profiliertem Führungspersonal verändert sich unter den genannten Bedingungen dann auch der Regulierungsstil des Hauses.

Die Unabhängigkeit der deutschen RegTP legitimiert sich demgegenüber nicht primär durch das persönliche Profil des Präsidenten in der Öffentlichkeit, sondern durch die formale Konstruktion der Behörde. Diese besteht aus so genannten *Beschlusskammern*, die nach dem Vorbild von Gerichten arbeiten und dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in wesentlichen Teilen unterworfen sind. Beschlussabteilungen wurden im Bundeskartellamt schon in den 1950er Jahren eingerichtet. Den Beschlusskammern ist in der RegTP die Zuständigkeit für einzelne Sachbereiche, wie etwa die Gewährung von (knappen) Lizenzen oder die Preisregulierung, zugewiesen. Sie entscheiden nach dem Kollegialprinzip und sind von Einzelweisungen von außen unabhängig. Dies ist das entscheidende Merkmal der Arbeit in Beschlussabteilungen: Weder der Minister noch der Präsident der RegTP kann im Einzelfall Weisungen an Beschlusskammern geben. Der

[3] „sofern es dem Minister im Hinblick auf nationale Sicherheitsinteressen, oder auf Beziehungen mit der Regierung eines Landes oder einer Region außerhalb des Vereinigten Königreichs, erforderlich oder angemessen erscheint"

Minister kann lediglich allgemeine Weisungen, also insbesondere zur Geschäftsordnung oder zum Zuschnitt der Beschlusskammern selbst, erlassen. Der Präsident der RegTP kann die Beschlusskammern ebenfalls nicht anweisen. Er ist aber Vorsitzender einer Beschlusskammer, der so genannten „Präsidentenkammer", und damit Entscheidungsbeteiligter in einem Sachbereich (den man im Übrigen als den vielleicht wichtigsten bezeichnen kann). Hier weicht die RegTP-Organisation von derjenigen des Bundeskartellamtes ab, dessen Präsident an Fallentscheidungen direkt nicht mitwirkt.

Freilich verfügt die RegTP mit ihrem Präsidenten durchaus über ein wahrnehmbares und wahrgenommenes „Gesicht" nach außen. Aus diesem Umstand kann – wie die bisherige Erfahrung zeigt – institutionelle Stärke entstehen. Es kann den Präsidenten aber auch angreifbar machen. So wurde der erste Präsident der RegTP, Klaus-Dieter Scheurle, nach der erfolgreichen Versteigerung der UMTS-Lizenzen im Sommer 2000 für die SPD-geführte Bundesregierung offenbar politisch zu profiliert und damit nicht mehr tragbar. Scheurle war von der damaligen CDU-geführten Bundesregierung 1997 zum Präsidenten der Regulierungsbehörde ernannt worden, nachdem er als leitender Beamter im früheren Postministerium wesentlich das TKG mitvorbereitet hatte. Nicht nur im engeren Umkreis der Regierung war seine CSU-Parteimitgliedschaft bekannt. Die erwähnte UMTS-Lizenzversteigerung erbrachte einen Erlös von etwa 100 Mrd. DM für den Bundeshaushalt. In der Öffentlichkeit entstand der Eindruck, der Chef der Regulierungsbehörde habe den Bundeshaushalt saniert. Kurz darauf wurde bekannt, dass dem Präsidenten der RegTP mitgeteilt wurde, man werde seiner vorzeitigen Demission, etwa wegen eines lukrativeren Angebots aus der Wirtschaft, nicht im Wege stehen. Scheurle, dessen Marktwert als Manager zu diesem Zeitpunkt sicherlich sein Maximum erreichte, nahm in dieser Situation ein Angebot zum Wechsel in ein Unternehmen an und verließ die RegTP, um einem von der rot-grünen Regierungskoalition bevorzugten Nachfolger Platz zu machen.

Wenngleich dieser Vorfall einen gewissen Schatten auf die Qualität der Unabhängigkeit der RegTP wirft, so ist er letztlich dennoch nicht übermäßig signifikant. Die wesentlichen, für den Grad an echter institutioneller Unabhängigkeit in der Praxis ausschlaggebenden Entscheidungen fallen in den Beschlusskammern. Sie sind die eigentliche Ressource für institutionelle Unabhängigkeit, nicht die Person des Präsidenten. Insofern besteht bezüglich dessen Rolle ein wichtiger Unterschied zwischen dem britischen und dem deutschen Verständnis einer „unabhängigen Regulierungsbehörde". Die Forschergruppe um Coen *et al.* (2002) hat im Hinblick auf deren institutionelle Stellung eine gewisse Skepsis geäußert, sowohl was ihre Unabhängigkeit als auch ihre Reputation als Partner der regulierten Unternehmen betrifft. Unsere Analyse konnte diese Skepsis nicht bestätigen: Gerade die Formationsjahre der regulatorischen Praxis seit Inkrafttreten des neuen Regimes legen Zeugnis einer Spruchpraxis der Behörde ab, die alles andere als eindeutig DTAG-freundlich war. Die permanente „Gegnerschaft" der DTAG vor den Verwaltungsgerichten ist ein deutliches Indiz dafür, dass die RegTP der ihr gegenüber oft vermuteten Befangenheit zugunsten des ehemaligen staatlichen Monopolisten energisch entgegentreten wollte. Dass die Behörde vor Gericht gerade in dieser Zeit obsiegte, hat u.E. ihre Reputation nicht zuletzt vor dem Hintergrund ihrer vermeintlichen historisch institutionell bedingten Befangenheit gestärkt.

Ein weiterer Aspekt von Unterschiedlichkeit im Vergleich der Telekommunikationsregime in Deutschland und Großbritannien ist in der Ausgestaltung der jeweiligen Universaldienstregeln zu finden. Während sich Großbritannien für ein Modell entschieden hat, welches auch im europäischen Vergleich unauffällig ist, hat Deutschland

mit seinem mehrstufigen Biet- und Ausschreibungsverfahren einen einsamen Sonderweg in der Ausgestaltung des Universaldienstregimes gewählt. Der wohl wichtigste Vorteil des deutschen Ansatzes liegt in der anfänglichen Kostenneutralität für die Anbieter auf dem Telekommunikationsmarkt, das heißt, diese werden nicht durch etwaige Fonds-Beiträge belastet. Kosten entstehen erst dann, wenn eine Unterversorgung eingetreten ist. Man mag über die Gründe für einen solchen Sonderweg spekulieren. Angesichts der Tatsache, dass die Bundesrepublik Deutschland aufgrund des bestehenden Infrastrukturnetzes für Telekommunikationsleistungen sowie ihrer Besiedlungsdichte kaum in Zukunft in Gefahr gerät, von den Regeln des Universaldienstregimes wirklich Gebrauch machen zu müssen, sind die in der Fachliteratur beschriebenen Mängel (Geppert *et al.* 1998: 367–74) aus wettbewerbsfördernden Gründen wohl akzeptabel.

Ein dritter Aspekt deutsch-britischer Divergenz ist schließlich der Grad an Verrechtlichung des Regulierungsprozesses und die besondere Bedeutung der Rechtsprechung durch Gerichte für die Gestaltung des Telekommunikationssektors. Die Entscheidungsverfahren der RegTP sind weitgehend durch juristisch verbindliche Rahmenvorschriften vorgegeben. Ihre Einhaltung wird faktisch durch ein extrem hohes Maß an Beteiligung der Gerichte sichergestellt. In den ersten zwei Jahren ihrer Tätigkeit wurde die RegTP etwa 400-mal verklagt. Um vor Gericht mit ihren Entscheidungen bestehen zu können, müssen diese die Anforderungen der VwVfG erfüllen. Gerichte, auch Verwaltungsgerichte, haben in Deutschland in der Regel keine Scheu, neben formalen Aspekten eines Falles auch materielle zu prüfen. Hier verbleiben der Verwaltung zwar zunächst Entscheidungsspielräume, ihr „Nutzen“ muss selbst aber einer Reihe von Anforderungen genügen, insbesondere der der „Nachvollziehbarkeit“ und der „Verhältnismäßigkeit“. Das aber heißt nichts anderes, als dass die wachsende Rechtsprechung zur Praxis der Telekommunikationsaufsicht essenziell auch ihre Verrechtlichung impliziert.

Es zeigte sich, dass die Verwaltungsgerichte die ihnen vorgelegten Fälle substanziell – im Licht etwa der Zielsetzungen des TKG – entschieden. Hier kann zu Recht der wesentliche Unterschied zwischen den „Regulierungsstilen“ in Deutschland und Großbritannien vermutet werden – auch außerhalb des engeren Bereichs der Telekommunikation: Der britischen Gerichtsbarkeit ist ein solch substanzieller Eingriff in den Entscheidungsbereich der Exekutive grundsätzlich fremd, nicht nur weil das britische Recht eine eigenständige Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht kennt. Gerichtliches Ermessen an die Stelle von Ermessensentscheidungen der Verwaltung zu setzen, also insbesondere Sachverhalte materiell neu und abweichend von den Entscheidungen der Verwaltungsbehörde etwa im Licht von gesetzlichen Zwecksetzungen zu bewerten (obgleich weder ein förmlicher Mangel noch eine frappierende und für jedermann sofort erkennbare Fehlbehandlung von Klienten seitens der Behörde vorliegt), das erscheint britischen Gerichten als außerhalb ihres Aufgabengebiets stehend. Zwar ließen die britischen Juristen innerhalb unserer Fokus-Gruppe erkennen, dass es hier seit der Verabschiedung des Human Rights Act 1998 möglicherweise eine gewisse Neuausrichtung britischer Gerichte geben könnte; bislang steht für die Vermutung der künftigen Verrechtlichung der britischen Politik (Sturm 1999: 215–16; Foster 2000; Woodhouse 2001) aber noch der Beweis aus. Hier ist die weitere Entwicklung abzuwarten.

Außer Frage steht freilich, dass es in Großbritannien seit einigen Jahren einen Trend zur „Legalisierung“, also zur förmlichen Erfassung, von Rechtsmaterien gibt. Informelle Entscheidungen werden zunehmend kodifiziert. Die Ausgestaltung des Competition Acts von 1998 ist hierfür ein deutlicher Beleg (Wilks 1999: 323; Sturm 1999). Diese Spielart der „Verrechtlichung“ von britischem Verwaltungshandeln, die wie eine Annäherung an das

deutsche Verständnis von Rechtsstaatlichkeit aussieht, ist aber wohl weniger Ergebnis eines bilateralen Lernprozesses als vielmehr darauf zurückzuführen, dass die zunehmende europarechtliche Regelungsdichte von Großbritannien in einem gewissen Umfang eine Angleichung der nationalen Rechtsetzung erfordert. Im Telekommunikationsbereich hat diese Entwicklung bislang allerdings noch keine deutlichen Spuren hinterlassen.

Dass es in der Tendenz auch umgekehrtes Lernen von der deutschen Praxis im britischen Telekommunikationssektor geben kann, mag man aus dem Umgang mit der Frage der Öffnung der Ortsnetze schließen. In Deutschland gibt es bereits seit 1997 eine Entscheidungspraxis der RegTP (damals noch des Postministeriums), derzufolge neue Wettbewerber auch zu diesem Teilmarkt Zugang haben und zwar zu Bedingungen, welche ihr Engagement, zumindest grundsätzlich, wirtschaftlich sinnvoll machen. Die Deutsche Telekom AG (DTAG) klagte gegen die RegTP und unterlag 2001 beim Bundesverwaltungsgericht in letzter Instanz. Damit wurde die Entscheidungspraxis der Regulierungsbehörde der vergangenen vier Jahre im Nachhinein bestätigt.

OFTEL gelang es bis ins Jahr 2000 nicht, zu einer für die Marktneulinge befriedigenden Zugangsregelung für das Ortsnetz zu kommen. Der bis 2001 praktizierte Ansatz der so genannten „co-regulation“, also dem lediglich moderierend eingreifenden Versuch einer „light-touch“ Regulierung zur Vermittlung zwischen der auf diesem Teilmarkt nach wie vor dominierenden BT und den Mitwettbewerbern, scheiterte. Angesichts der Interessenlage von BT war die Hoffnung auf eine Lösung ohne stärkeren regulatorischen Eingriff wohl zu optimistisch. Der Regulierer kündigte nun an, er werde einen anderen Weg einschlagen. Dabei verdichten sich die Anzeichen, dass er sich am deutschen Ansatz zur Sicherstellung des so genannten „unbundled access“, also der Verpflichtung des Netzeigentümers zur Bereitstellung von entbündeltem Netzzugang für seine Wettbewerber, orientieren wird, wenngleich die rechtlichen Möglichkeiten zur Durchsetzung einer vergleichbaren Regelung begrenzter sind als in Deutschland.

Trotz der hier im Einzelnen dargestellten Hinweise auf Divergenz zwischen deutscher und britischer Regulierungspraxis und auf „umgekehrtes Lernen“ ist unseres Erachtens die Telekommunikation ein Beispielfall für die Entwicklung sektoraler Konvergenz. Sowohl die Grundausrichtung des regulatorischen Regimes (in institutioneller und instrumenteller Hinsicht) als auch sein Entstehungsprozess und seine Fortentwicklung weisen signifikante Ähnlichkeiten auf. Die verbleibenden deutsch-britischen Unterschiede erwachsen in erster Linie aus historisch-rechtlichen Kontexten, die wohl keine noch so durchgreifende Reform der Verwaltungspraxis ohne weiteres verändern kann. Dass man dem vorhandenen britischen Modell aber nicht nur mehr oder weniger vollständig nacheifern kann – wie dies im Sektor der Telekommunikation der Fall ist –, sondern dass es auch möglich ist, vielmehr einen geradezu diametral entgegengesetzten Weg zur Liberalisierung einzuschlagen, das belegt die Reform der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien, die Thema des nun folgenden Kapitels sein wird.

3 Elektrizität: der Divergenzfall

Die Regulierung der Stromwirtschaft in Deutschland und Großbritannien steht exemplarisch für fortbestehende Divergenz von Reformen in der Versorgungswirtschaft. Sowohl in institutioneller und instrumenteller Hinsicht als auch im Hinblick auf Entscheidungsverfahren und den Reformverlauf weichen die regulatorischen Präferenzen beider Länder in der Elektrizitätswirtschaft in fast allen entscheidenden Punkten voneinander ab. Als Gemeinsamkeit bleibt letztlich nur die hier wie dort gewachsene Marktfreiheit, das heißt konkret insbesondere das Ende der monopolartigen Sonderstellung von Elektrizitätsversorgern sofern diese als Marktzutrittsschranke für andere (potenzielle) Stromversorgungsunternehmen fungierte. In beiden Ländern konnten freilich die einer Wettbewerbsordnung feindlichen Wirkungen von „natürlichen Monopolen“ (insbesondere im Netzbereich), welche unbestritten bestehen bleiben, trotz Liberalisierungsbemühungen in der Substanz nicht aufgehoben werden. Sie können allenfalls für die Endverbraucher abgemildert werden. Wir beobachten im Vorfeld der Marktöffnung in beiden Ländern fundamental verschiedene Ausgangssituationen, sowohl was die Trägerschaft der Versorgungsunternehmen, als auch was die Marktstruktur betrifft. Aus der unbestrittenen Feststellung, dass der Strommarkt keine dem Telekommunikationsmarkt vergleichbare Dynamik aufweist, folgern wir, dass generell die These gilt: Die Bereitschaft zur Übernahme innovativer (und gegebenenfalls experimenteller) Aufsichtsregime aus anderen Ländern bzw. Sektoren ist umso geringer, je träger die Marktdynamik bzw. je geringer der potenziell zu erzielende Effizienzgewinn in einem Wirtschaftssektor ist. Dies wird im Folgenden dargelegt.

3.1 Vorgeschichte und Verlauf der sektoralen Reformen in Deutschland und Großbritannien

Bis in die 1980er Jahre war die britische Stromversorgung ausschließlich Angelegenheit des Staates. Ein staatlicher Elektrizitätsrat, das Central Electricity Generating Board (CEGB), bestimmte in England und Wales sowohl über den Transport von Strom als auch über fast die gesamte Stromerzeugung. So genannte „area boards“ kauften die Elektrizität vom CEGB und sorgten für die Verteilung an die Endverbraucher. Faktisch kam ihnen ein lokales Versorgungsmonopol zu (Gilland 1996: 240). Für Schottland existierte schon vor der durchgreifenden Reform des Jahres 1989 eine eigenständige Versorgungsordnung, die zwar im Zuge der Liberalisierungsschritte in England und Wales von Veränderungen betroffen wurde, ihren Sonderstatus insgesamt aber nicht einbüßte (ausführlich Sturm 1996: 59–75).

Man kann wohl nicht davon sprechen, dass sich die ursprüngliche, staatlich kontrollierte Ordnung der britischen Stromwirtschaft als völlig untauglich erwies (Pfaffenberger 1996: 146). Die durch sie gewährleistete Versorgungssicherheit war angemessen, ebenso das Strompreisniveau. Im europäischen Vergleich war der britische Elektrizitätsmarkt (sofern sich hier überhaupt von „Markt“ sprechen lässt) sicherlich eher unauffällig. Da der Energieexport über die Landesgrenzen hinweg keine überwältigende Rolle spielte, kann

auch nicht von einem externen Reformdruck gesprochen werden (zumal die europäischen Nachbarstaaten von einer Liberalisierung ihrer Stromwirtschaften weit entfernt waren). Insofern hat man der Neuordnung der britischen Elektrizitätswirtschaft – wie schon der Reform des Telekommunikationssektors – zu Recht einen „experimentellen" Charakter zugeschrieben (Surrey 1996): Die Reform ersetzte nicht nur ein bestehendes und im Wesentlichen auch funktionierendes Modell durch ein völlig neuartiges und ungeprüftes (Sturm *et al.* 1998), sondern setzte dabei potenziell auch einen für die Daseinsvorsorge außerordentlich wichtigen Bereich der Versorgungswirtschaft aufs Spiel.

Der erste Versuch einer Neuordnung der Elektrizitätswirtschaft, der Energy Act von 1983, hob die Monopolstellung des CEGB auf und bestimmte, dass neu gegründeten Strom produzierenden Unternehmen der Netzzugang nicht verwehrt werden dürfe. Das CEGB reagierte auf die gesetzliche Neuregelung mit einer veränderten Ausrichtung seiner Preispolitik, die es unabhängigen Stromproduzenten unmöglich machte, mit Aussicht auf Gewinn in den Markt einzutreten (Sturm 1996: 67). Erst nach dem dritten Wahlsieg Margaret Thatchers 1987 beschloss die britische Regierung eine strukturelle Reform des Stromsektors.

Der Kern der Reform von 1989 besteht einerseits in der Trennung von Transportfunktion, Stromproduktion und Verteilung, und andererseits in der graduellen Einführung von Wettbewerb, vor allem, aber nicht nur, auf der Erzeugerebene. Das CEGB wurde zum einen in einen Netzbetreiber, zum anderen in drei Erzeuger aufgeteilt, von denen einer (Nuclear Electric) den gesamten Bestand an Kernkraftwerkskapazitäten erhielt und im Unterschied zu den sonstigen Anbietern bis auf weiteres in staatlichem Besitz verbleiben sollte. Während weiterhin dem Netz die Eigenschaft eines so genannten „natürlichen Monopols" zugeschrieben wurde, ging man nun davon aus, dass es hinsichtlich der Produktion von Elektrizität durchaus Wettbewerb geben kann, ohne dass „economies of scale" verloren gehen. Mittels eines Marktplatzes für Strom („pool") generiert die reformierte Ordnung der britischen Stromwirtschaft seither Konkurrenz zwischen den Stromproduzenten um die Möglichkeit der Einspeisung ihrer Kapazitäten in das Übertragungsnetz (Pfaffenberger 1996: 147). Der Kern dieser Idee entstand nicht erst in den 1980er Jahren, sondern wurde bereits in den 1970er Jahre von dem Deutschen Helmut Gröner (1975) entwickelt und war in der einschlägigen Fachliteratur als so genanntes „Gröner-Modell" bekannt.

Die Voraussetzungen für die Liberalisierung des deutschen Strommarktes 1998 waren von den britischen grundverschieden (vergleiche auch Eberlein 2000). In der Bundesrepublik Deutschland gab es nie eine verstaatlichte Elektrizitätsversorgung. Vielmehr bestand und besteht ein Geflecht von überregionalen, regionalen und kommunalen Stromversorgern, die in unterschiedlichem Umfang Strom produzieren bzw. über ihre Netze transportieren und verteilen. Damit waren Netz und Produktionskapazitäten nie in einer staatlichen Hand.

Faktisch gab es bis zum neuen Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) von 1998 lokale und regionale Monopole von Unternehmen (in den so genannten geschlossenen Versorgungsgebieten), die, teils in öffentlichem, teils in privatem und teils in gemischtwirtschaftlichem Eigentum befindlich, in ein komplexes Netzwerk von Konzessions-, Versorgungs- und Demarkationsverträgen eingebunden waren. Diese für den außenstehenden Betrachter nicht ohne weiteres zu durchschauende Ordnung war Ausfluss der Marktentwicklungen in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts. Sie wurde erst 1935 durch die erste Fassung des Energiewirtschaftsgesetzes (Ortwein 1996:

77ff.) mit dem Segen des Gesetzgebers ausgestattet und dadurch für die kommenden Jahrzehnte „zementiert". Noch stärker als in Großbritannien bescherte uns diese Ordnung ein in der Welt sonst nirgends erreichtes Niveau an Versorgungssicherheit, allerdings zu entsprechend hohen Kosten.

Mit der Gesetzesnovelle von 1998 sollte sich die in über 60 Jahren nicht in Frage gestellte Ordnung der Elektrizitätswirtschaft schlagartig verändern. In Ausführung einer entsprechenden Richtlinie der Europäischen Union liberalisierte der Gesetzgeber diesen nicht ohne weiteres zu liberalisierenden Bereich der Daseinsvorsorge – allerdings nicht graduell (wie es die Richtlinie durchaus als Option vorgab), sondern sofort und umfassend (Kumkar 2000: 407ff.). Das britische Modell war ausgeschlossen, denn dazu hätten zunächst die Netzeigentümer enteignet und auf den Bereich der Stromproduktion beschränkt werden müssen – ein nicht zuletzt unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten praktisch nicht gangbarer Weg. Möglich wäre allenfalls die freiwillige Gründung einer deutschen „Netz AG" gewesen, in welche alle Netzbetreiber ihre Leitungsnetze einbringen und entsprechende Anteile an der Gesellschaft erhalten. Auch dazu kam es nicht. Statt dessen wählte der Gesetzgeber einen Ansatz, der die gegebenen Eigentumsverhältnisse beließ und lediglich die Netznutzung zur Durchleitung für Dritte vorsieht. Alternativ und lediglich für einen befristeten Zeitraum ist auch das so genannte Alleinabnehmer-Modell, welches dem lokalen Stromversorger eine Sonderstellung als Exklusivein- und -verkäufer in seinem Versorgungsgebiet zubilligt, noch möglich.

Der Reformprozess verlief in Deutschland vom britischen also denkbar verschieden. Er lehnte sich vor allem nicht an ein vorhandenes Modell (also etwa das der Telekommunikation) zur Neuordnung eines ehemaligen so genannten „wirtschaftlichen Ausnahmebereichs" des GWB an, weder in institutioneller noch in instrumenteller Hinsicht. Obgleich zwischen der Reform der deutschen Telekommunikationswirtschaft und der Neuordnung der deutschen Stromwirtschaft nur zwei Jahre liegen, weisen diese Reformprojekte kaum Gemeinsamkeiten auf. Und betrachtet man sich die Vorgeschichte der Reformversuche bis zur schließlich erfolgreichen Novelle des EnWG 1998, dann liegt der Schluss nahe, dass es ohne die EU-Richtlinie wohl so rasch keine umfassende Neuordnung in Deutschland gegeben hätte, obgleich das Bundeskartellamt über die Anwendung des bis 1998 bestehenden deutschen und EU-Wettbewerbsrechts eine *de facto* Liberalisierung über Musterprozesse versuchte (siehe hierzu Markert 1996) und das Bundeswirtschaftsministerium sich nach dem Inkrafttreten des Europäischen Binnenmarktes vehement für „die Schaffung von Wettbewerb um Letztverbraucher und Verteilerunternehmen sowie als Korrelat hierzu die Reduzierung der staatlichen Aufsicht" (Cronenberg 1996: 173) einsetzte.

Bereits dieser kurze Überblick macht deutlich, dass aufgrund strukturell unterschiedlicher Ausgangslagen in Deutschland und Großbritannien, insbesondere hinsichtlich Marktstruktur (Zentralisierung in Großbritannien versus Dezentralisierung in Deutschland) und Trägerschaft (staatlich in Großbritannien versus gemischte Eigentumsstruktur in Deutschland), grundverschiedene Wege zur Öffnung und Neuordnung der Strommärkte gegangen werden mussten. Eine Privatisierung der Stromwirtschaft analog der Reform in Großbritannien war in Deutschland weder möglich noch nötig, denn hier gab es nie ein staatliches Monopol. Daher war auch die Umsetzung des Gröner-Modells in Deutschland ausgeschlossen. Und dennoch: Obgleich der britische Ansatz der „radikalere" im Hinblick auf die Reform der Marktstruktur ist, so war er wegen der mit ihm verbundenen graduellen Einführung von Wettbewerb auf verschiedenen Stufen bzw. in einzelne Marktsegmente doch der „vorsichtigere".

3.2 Instrumente der Regulierung

Dem britischen System entsprechend herrscht Wettbewerb sowohl auf der Stromerzeugungsstufe wie auf der Stufe der Endkundenbelieferung, allerdings in unterschiedlichem Umfang. Wie erwähnt, konkurrieren Stromerzeuger um die Einspeisung von Elektrizität in das Übertragungsnetz im so genannten Pool-System, also einem der Börse vergleichbaren staatlich organisierten Marktplatz für Strom. Das Verfahren zur Preisbestimmung auf der Basis erwarteter Nachfragemengen wurde aufgrund der Erfahrungen des vergangenen Jahrzehnts kritisiert und steht nun vor einer grundlegenden Reform. Angesichts der zunächst stark oligopolistischen Struktur der Anbieterseite auf der Erzeugungsstufe (mit zwei dominierenden Produzenten, nämlich PowerGen und National Power) generierte das Bietverfahren Anreize zu Kollusionsverhalten.

Zwar hat sich das Problem des faktischen Duopols auf der Erzeugerseite aufgrund der Erosion der Marktanteile der beiden großen Stromproduzenten zugunsten unabhängiger, kleinerer Erzeuger in der Tendenz verringert, doch bleibt es als Konstruktionsfehler im britischen Pool-System erhalten. Die Reformvorschläge des Jahres 2001 sehen faktisch das Ende des Pools vor und vertrauen auf eine marktnähere Lösung, nämlich flexiblere, zweiseitig durchzuführende Preisverhandlungen zwischen Produzenten und Nachfragern (Littlechild 2000).

Auf der Endverbraucherstufe wurde in Großbritannien Wettbewerb graduell, das heißt gestaffelt nach dem Umfang der Nachfrage der Verbraucher eingeführt. Einem Zeitplan des Regulierers entsprechend wurden immer weitere Kreise der Nachfrager in die Gruppe derjenigen einbezogen, die ihren Strom nicht mehr von dem jeweiligen Regionalversorger beziehen mussten, sondern von jedem Stromproduzenten des Landes beziehen konnten. Seit Mai 1999 ist der Strommarkt vollständig liberalisiert (Littlechild 2001: 26–9).

Regulierung findet in diesem System heute vor allem in den Bereichen Marktzutritt (durch Lizenz) und Netzpreisbestimmung (durch die so genannte „price cap"-Regulierung) statt (Pfaffenberger 1996: 148). Während der erste Bereich aus deutscher Perspektive nicht unbedingt spektakuläre Neuerungen bietet, ist das Instrument der „price cap"-Regulierung eine Innovation, die es zu beleuchten gilt. Einer von Stephen Littlechild erfolgreich propagierten Formel „RPI – X" (RPI = retail price index, der die Inflationsrate darstellt, minus X) entsprechend, wird im Rahmen der staatlichen Preisaufsicht für Netzpreise deren Anstieg begrenzt. Das Netz hat, wie erwähnt, die Eigenschaft eines natürlichen Monopols, so dass Netznutzungspreise auch weiterhin keinem Preiswettbewerb unterliegen. Der Regulierer ermittelt mit seiner Preisformel nicht die Kosten einer effizienten Leistungserstellung oder etwa einen angemessenen Gewinn für das regulierte Unternehmen. Vielmehr akzeptiert der Regulierer zunächst einmal den gegebenen Preis (bzw. Preiskorb) und ordnet für einen bestimmten Zeitraum die Erhöhung bzw. Senkung der Preise entsprechend dem Inflationsausgleich minus einer vom Regulierer immer wieder neu vorzugebenden Größe „X" an. Diese Größe repräsentiert den von der Aufsicht erwarteten Produktivitätsanstieg.

In der reformierten Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft gab es keine eigentumsrechtlichen Eingriffe in die Unternehmen. Zwar wurde ihnen, sofern es sich um

vertikal integrierte Versorger handelt, die zumindest unternehmensinterne Trennung der Funktionsbereiche Erzeugung, Transport und Verteilung auferlegt, um eine wettbewerbsfeindliche Quersubventionierung zu verhindern. Doch im Wesentlichen wurde das Aufsichtsregime an eine vorgefundene Markt- und Unternehmensstruktur angepasst, und nicht umgekehrt. Die Struktur der deutschen Elektrizitätswirtschaft hatte insofern schon immer grundsätzlich gute Voraussetzungen für Wettbewerb geboten, weil es in Deutschland mehrere Stromproduzenten (und nicht nur einen Anbieter) gab, weil praktisch alle Unternehmen im Verbundsystem direkt oder indirekt Netzverbindung miteinander haben und schließlich weil aufgrund der differenzierten Eigentümerstruktur durchaus Anreize zu Konkurrenzverhalten gegeben waren.

Im Unterschied zum britischen Pool-System setzt der deutsche Ansatz vor allem auf den verhandelten Netzzugang zur Durchleitung. Das oben erwähnte Vertragsgeflecht von Demarkations- und Versorgungsverträgen, das dazu diente, die wettbewerbsfördernde Durchleitung von Elektrizität an für den Stromlieferanten „gebietsfremde" Endverbraucher weitgehend zu verhindern, fiel Ende der 1980er Jahre endgültig – allerdings erst nach klärender Rechtsprechung. Die Spielregeln für den so entstandenen, nationalen Wettbewerbsmarkt wurden in *uno actu* (und nicht gestaffelt nach Abnehmergröße) für alle Marktteilnehmer neu gefasst. Der Ansatz des *verhandelten* Netzzugangs setzt darauf, dass die Marktanbieter das neue Regelwerk grundsätzlich annehmen und Wettbewerb unter sich zulassen. Der Staat vertraut dabei darauf, dass die beteiligten Unternehmen unter Mithilfe ihrer Verbände zur Einigung im Hinblick auf die Vielzahl der sich neu stellenden Einzelfragen kommen (Kumkar 2000: 414), angefangen mit den Netznutzungsentgelten bis hin zu eher technischen Problemen. Erst wo Einigung nicht möglich ist bzw. das Verhalten einzelner Unternehmen, etwa durch das Inrechnungstellen unangemessener Durchleitungspreise, den Wettbewerb behindert oder unmöglich macht, greift der Staat (das Bundeskartellamt bzw. die Landeskartellbehörden) mit den bekannten und erprobten Instrumenten des Wettbewerbsrechts, insbesondere der Missbrauchsaufsicht, ein.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass das EnWG (1998) den Bundeswirtschaftsminister ermächtigt, eine Verordnung für die Ausgestaltung der Netznutzungsrechte zu erlassen (Kumkar 2000: 414). Das Ministerium hat allerdings deutlich erkennen lassen, dass es nicht gewillt ist, von dieser Ermächtigung Gebrauch zu machen. Der Staat setzt darauf, dass die so genannten *Verbändevereinbarungen*, sozusagen als Ausdruck eines selbstregulierenden Aktes der Stromwirtschaft, ausreichend Gewähr für einen insgesamt funktionierenden Wettbewerb zwischen den Stromversorgern bieten und lediglich im Einzelfall *ex post* der *wettbewerbsrechtlichen* Kontrolle bedürfen.

Tabelle 3.1 verdeutlicht die unterschiedliche Situation in beiden Ländern hinsichtlich der Ausgestaltung mit Regulierungsinstrumenten und deren Gebrauch.

Diese Bilanz legt die Vermutung nahe, dass der deutsche Liberalisierungsansatz eher vom Endzustand eines funktionierenden Wettbewerbs, der vom Markt selbst getragen wird, her gedacht ist als der britische Ansatz, welcher offensichtlich dem Regulierer die Aufgabe zuweist, aktiv Bedingungen zu erzeugen, die entweder für eine (vermeintliche) Übergangsphase wettbewerbsähnliche Effekte erzielen oder aber das Entstehen einer funktionierenden Wettbewerbsordnung fördern sollen. Der nachfolgende Blick auf die Praxis der Regulierungsbehörden bestätigt diese Beobachtung.

Tabelle 3.1
Regulierungsinstrumente im Sektor Elektrizitätswirtschaft

Großbritannien	Deutschland
– Pro-aktiv	– Re-aktiv
– *Ex ante*	– *Ex post*
Innovative sektorspezifische Preis- und Marktzugangsregulierung (vor allem „price-cap"-Regulierung und „pool" bzw. neuerdings „new electricity trading arrangements")	Kombination von Vertrauen auf Selbstregulierung durch Anbieter und subsidiäre Wettbewerbsaufsicht (v.a. Miss-brauchsaufsicht)

Ungeachtet dieser generellen Feststellung ist aber einschränkend darauf hinzuweisen, dass auch in Deutschland der Staat weiterhin Verantwortung für so etwas wie „gerechte Preise" und die „angemessene Versorgung" der Endverbraucher übernimmt. Nach wie vor sind die Stromversorger dazu verpflichtet, ihren so genannten Tarifkunden einen Pflichttarif anzubieten, zu dem sie jedermann im Gebiet ihres Leitungsnetzes beliefern. Zwar wurde vereinzelt das Ende der Tarifkunden bzw. dieser Form der „Preisaufsicht" prophezeit (Schulte Janson 1999: 74), bisher ist diese Staatsaufgabe aber noch nicht verschwunden. Angesichts seit Mitte/Ende 2000 tendenziell wieder ansteigender Strompreise muss eine solche Entwicklung wohl eher als unwahrscheinlich bewertet werden.

Freilich kann die „Preisaufsicht" nicht ganz ohne Rückwirkungen auf die erwähnte wettbewerbsrechtliche „Missbrauchsaufsicht" bleiben. Denn in bestimmten Fällen kann es beides Mal darum gehen, den „richtigen Preis" für ein Gut zu bestimmen, für das es keinen wettbewerblich funktionierenden Markt gibt. Das gilt für den „Pflichttarif" genauso wie etwa für das Netzzugangsentgelt. Hier sind zwei Aspekte interessant: Zum einen hat die Form der „price cap"-Regulierung erstaunlicherweise keinen Eingang in die Praxis solcher Preisbestimmung in Deutschland gefunden (im Unterschied zum Regelwerk zur Regulierung der Telekommunikation), zum anderen ist die Berechnung eines „fairen" Pflichttarifs (der kostendeckend für das Unternehmen ist) aufgrund der nunmehr ebenfalls existierenden so genannten „Sondertarife", die zu gestalten jeder Anbieter frei ist, um eine wichtige Informationsgrundlage erweitert. Denn eine gegebenenfalls weit klaffende Lücke zwischen vom Versorgungsunternehmen beantragten Pflicht- und vom selben (oder einem anderen) Unternehmen praktizierten Sondertarif verlangt nach Erklärung. Es ist nicht von ungefähr, dass die jeweils zuständigen Behörden eng zusammenarbeiten.

Eine gewisse Einschränkung unserer These von der fortbestehenden Divergenz der Regulierung der Stromwirtschaft in Deutschland und Großbritannien ist auf instrumenteller Ebene allerdings dadurch gegeben, dass das deutsche Energierecht (ebenso wie das TKG 1996) mit der Novelle von 1998 die aus dem anglo-amerikanischen Raum stammende, so genannte „essential facilities"-Doktrin übernahm. Sie wurde zunächst im europäischen Kartellrecht rezipiert und gelangte von dort auch in das deutsche Recht. Es ist dies, wie die einschlägige Fachliteratur berichtet (ausführlich Börner 1998; Hohmann 2001), eine Merkwürdigkeit besonderer Art, denn weder ist diese Rechtsfigur im deutschen Energierecht ein systemkonformes Instrument, noch scheint der Gesetzgeber die originäre Funktion der Doktrin wirklich verstanden zu haben. Es handelt sich insofern also um einen Beispielsfall von „symbolischem Lernen" aus ausländischen Rechtssystemen, das materiell wohl als wenig geglückt bezeichnet werden muss.

3.3 Die regulatorischen Institutionen und ihre Entscheidungsverfahren

Der augenfälligste Unterschied zwischen den jeweiligen Aufsichtsregimen der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien besteht in der Organisationsstruktur der nationalen Regulierungsbehörden. Hier zeigt sich deutlich, dass die Reform der deutschen Stromwirtschaft, obgleich sie sowohl der britischen Reform desselben Sektors als auch der deutschen Reform der Telekommunikation zeitlich nachgelagert war, offensichtlich auch hinsichtlich ihrer institutionellen Ausgestaltung keine entscheidende Impulse von diesen erhielt.

In Großbritannien wurde mit dem Office for Electricity Regulation (OFFER) eine eigenständige, sektorspezifische und (relativ) unabhängige Regulierungsbehörde geschaffen. Entsprechend dem in der Einführung beschriebenen Direktoren-Modell war sie in erster Linie auf die Person des „director general" zugeschnitten. Ihre Zuständigkeit war umfassend; zwar war früher die Monopolies and Mergers Commission (MMC) und heute die Competition Commission (CC) sowie das Office of Fair Trading (OFT) bzw. das DTI (Industrieministerium) für wettbewerbs- bzw. kartellrechtliche Belange in allen Sektoren der Wirtschaft, auch der Energieversorgung, zuständig; im Wesentlichen unterliegt die Stromversorgung aber auch nach der Liberalisierung von 1989 Sonderregelungen, die das potenzielle Arbeitsgebiet der genannten Einrichtungen substanziell beschränkt.

OFFER kam gegenüber den anderen Regulierungsbehörden insofern eine herausgehobene Stellung zu, als mit Stephen Littlechild ein profilierter Wissenschaftler und Vordenker der Reformen der Versorgungswirtschaft in der Regierungszeit Margaret Thatchers zum Leiter der Behörde bestellt wurde. Er schuf wesentliche Eckpfeiler des gesamten Liberalisierungsprogramms, nicht nur für den Strommarkt, auch etwa für das Telekommunikationsregime. Als erklärter Anhänger der so genannten Wiener Schule, allen voran Friedrich August von Hayeks, war Littlechild während seiner Amtszeit von 1989 bis 1998 auch in der Öffentlichkeit weithin bekannt. Die Treue, die er zu den von ihm propagierten Prinzipien durchgängig pflegte, prägte auch das Verhalten von OFFER gegenüber den regulierten Versorgern. So führte die starke Personalisierung der Regulierungspraxis tatsächlich auch zu einem hohen Grad an Verlässlichkeit der Entscheidungen der Regulierungsbehörde, denn jeder wusste, welche Maßstäbe Littlechild anlegte und welche Ziele er verfolgte. OFFER steht insofern bis 1998 fast prototypisch für das britische Modell einer Regulierungsbehörde, sowohl im Hinblick auf deren institutionelle Ausgestaltung als auch im Hinblick auf dominierende Entscheidungsverfahren.

Nach der Demission Littlechilds kam mit Callum McCarthy ein anderer Typus des Regulierers ins Amt. Aufgrund eines Reformgesetzes der 1997 gewählten und von Tony Blair geführten New Labour-Regierung wurden OFFER und OFGAS im Jahre 1999 zu OFGEM fusioniert. Darüber hinaus wurde das Direktoren-Modell durch ein „Kommissions-Modell" abgelöst und McCarthy zum Vorsitzenden dieser Kommission ernannt. Im Gegensatz zu Littlechild, so war von Experten und Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft zu hören, erzeugt McCarthy Berechenbarkeit weniger durch sein persönliches wirtschaftspolitisches Profil, als vielmehr durch das Binden von Entscheidungen an Regeln und Verfahren, also durch Verrechtlichung. Die Arbeitsweise der von ihm geleiteten

Behörde scheint sich insofern kontinentaleuropäischen Traditionen des öffentlichen Rechts anzunähern.

Die Situation in Deutschland stellt sich völlig anders dar. In der Elektrizitätswirtschaft gibt es keinen Regulierer auf Bundesebene. Vielmehr sind die Wirtschaftsministerien und Kartellämter des Bundes und der Länder, also annähernd drei Dutzend Behörden, für verschiedene sachlich und räumlich unterschiedene Bereiche der Wirtschaftstätigkeit zuständig. Während die Wirtschaftsministerien vor allem für die Tarifpreisaufsicht verantwortlich sind, setzen die Kartellämter das Wettbewerbsrecht um. Da die Gefahr der unterschiedlichen Rechtspraxis in verschiedenen Ländern besteht, werden Fragen von grundsätzlicher Bedeutung in Arbeitsgruppen behandelt. Bei besonders problematischen Fällen, die häufig in einer gerichtlichen Auseinandersetzung eines Landeskartellamtes mit einem betroffenen Unternehmen enden, warten die übrigen Kartellämter in der Regel auf den Prozessausgang, bevor sie eine gegebenenfalls andere Rechtspraxis in ihrem Zuständigkeitsbereich durchzusetzen versuchen. Insgesamt bestätigt die Analyse der Umsetzung des EnWG (1998) sowie der die Tarifaufsicht spezifischer regelnden Bundestarifordnung Elektrizität (BOElt) durch Entscheidungen der Bundes- und Landesbehörden bisherige empirische Befunde der Forschung, die die stark verrechtlichte Verwaltungspraxis in Deutschland dokumentierten.

Angesichts der Zersplitterung der Behördenzuständigkeit in Deutschland und vor allem auch wegen der ministeriellen Zuständigkeiten für die Tarifaufsicht kann ein Vergleich der inner-organisatorischen Verfassung der deutschen Regulierungsinstanzen mit dem organisatorischen Aufbau von OFFER bzw. OFGEM nur zu dem Schluss größtmöglicher Divergenz kommen. Zwar ist das Bundeskartellamt einer „unabhängigen Regulierungsbehörde“ insoweit vergleichbar, als es gewisse institutionelle Abwehrmechanismen kennt, die einer unmittelbaren politischen Einflussnahme in wesentlichen Bereichen seiner Tätigkeit im Wege stehen (Ortwein 1998). Parallelen zum Direktoren-Modell oder auch zum Kommissions-Modell lassen sich aber auch hier nicht aufzeigen. Dass Ministerien politisch bestimmte Behörden sind (auch wenn in der Tagesarbeit der für Preisaufsicht zuständigen Fachreferenten politische Einflussnahme wohl eher unwahrscheinlich ist), muss nicht näher ausgeführt werden.

Dies gesagt, müssen wir aber auch für den Sektor der Elektrizitätswirtschaft darauf hinweisen, dass die sektorspezifische Regulierungsbehörde in Großbritannien keineswegs so „unabhängig“ ist, wie dies immer wieder in wissenschaftlichen oder sonstigen öffentlichen Äußerungen ungefragt vorausgesetzt wird. Denn es ist, wie Littlechild (2000: 37) berichtet, gesetzlich bestimmt, dass „in the energy sector the Secretary of State has an unconstrained power to veto agreed licence modifications proposed by the regulator“.[4] Bei unseren Expertengesprächen erfuhren wir darüber hinaus, dass niemand ein Interesse daran habe, die vermeintlich ausgeprägte Unabhängigkeit des Regulierers öffentlich in Frage zu stellen, obgleich sie letztlich in wichtigen Bereichen Fiktion sei. Das übergeordnete DTI jedenfalls hat vor allem im Energiesektor (und hier mehr noch als etwa in der Telekommunikation) weitgehende Möglichkeiten der Einflussnahme bzw. der Vorgabe von entscheidungsrelevanten Weisungen. Das lässt unseres Erachtens erkennen, dass die als politisch-gesellschaftlich besonders sensibel eingestufte Energieversorgung in

[4] „dass der Minister im Energiesektor ein uneingeschränktes Einspruchsrecht gegen vom Regulierer vorgeschlagene Lizenzänderungen hat“

ein Aufsichtsregime eingebettet ist, das im Zweifel den Zugriff durch politische Instanzen leichter macht.

Die Bemühungen um eine stärkere Berücksichtigung von Verbraucherinteressen seit dem Regierungswechsel 1997, etwa durch die Einrichtung einer mit behördlichen Befugnissen ausgestatteten und auf den Energiesektor spezialisierten „Verbraucherschutzbehörde" (EnergyWatch) belegte diese Einordnung der Energieversorgung.

Im deutsch-britischen Vergleich drängt sich die Frage auf, welche behördliche Struktur die effektivere sei. Bereits 1996, also zwei Jahre vor der Liberalisierung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, stellte Pfaffenberger (1996: 148) fest: „Wenn man von der Größe einer Regulierungsinstitution auf deren Regulierungsintensität schließen kann, so ist die Regulierungsaktivität [von OFFER] intensiv: Die personelle Stärke von OFFER liegt in der Größenordnung des Zehnfachen dessen, was in Deutschland an Personalaufwand für die Regulierung betrieben wird". Angesichts des ausgebliebenen Ausbaus der Personalstärke der „Regulierungsbehörden" in Deutschland seit der Reform von 1998, sowie der Entwicklung der Personalstärke britischer Behörden seit Pfaffenbergers Aussage, kann diese Einschätzung heute nur unterstrichen werden. Die nachfolgende Tabelle gibt die Personalentwicklung nicht nur für OFFER (bzw. OFGEM) sondern auch für die Regulierungsbehörden für Telekommunikation (OFTEL) sowie Wasserwirtschaft (OFWAT) und Gaswirtschaft (OFGAS) wieder.

Diese Zahlen sind im Hinblick auf die häufig erwartete Reduzierung von Staatsaktivität als Begleiterscheinung der Überführung der Versorgungswirtschaft in Wettbewerbsmärkte „entlarvend". Sie belegen nicht nur, dass sich in diesem Prozess der Staat als Akteur in der Wirtschaft keineswegs abschafft (siehe auch Burton 1997), sondern auch, dass der bei Liberalisierungsreformen immer existierende Regulierungsbedarf sogar wächst (Hogwood 1998). Vergleicht man die britischen Innovationen mit dem Aufsichtsregime des deutschen Elektrizitätsmarktes, so drängt sich der Eindruck auf, dass trotz des Fehlens eines innovativen Ansatzes (wie ihn Littlechild proklamierte und in Großbritannien auch mit nachhaltigem Erfolg einsetzte) der deutsche Ansatz als der

Tabelle 3.2
Mitarbeiterzahlen in britischen Regulierungsbehörden 1991–2000

Jahr	OFTEL	OFFER	OFGEM	OFGAS	OFWAT
1991	–	198	–	28	112
1992	–	214	–	28	132
1993	150	224	–	35	–
1994	147	222	–	45	–
1995	157	215	–	65	–
1996	164	217	–	86	194
1997	168	231	–	126	190
1998	172	233	–	130	206
1999	176	252	–	150	220
2000	183	–	402	–	209

Quelle: Turvey 2001: 7

„marktnähere“ erscheinen muss. Wir bringen diese Schlussfolgerung allerdings nicht unbedingt in Zusammenhang mit einer stärker marktwirtschaftlich ausgeprägten Wirtschaftspolitik der Regierung Kohl in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre (oder einer besonders „Deregulierungs-freundlichen“ bzw. „Regulierungs-feindlichen“ FDP-Leitung des für die Energiepolitik zuständigen Wirtschaftsministeriums), sondern halten wiederum die Prägewirkung der gegebenen Marktstruktur, die als *per se* funktionierend und gesund angesehen wurde, für den für politische Entscheidungen maßgeblichen Faktor.

Weder Deutschland noch Großbritannien können heute in völliger Souveränität über alle Aspekte ihrer Wirtschaftspolitik entscheiden. So hat die EU-Kommission in Deutschland das Fehlen einer unabhängigen Regulierungsbehörde schon länger angemahnt. Nachdem alle EU-Mitgliedstaaten im Stromsektor eine solche Einrichtung geschaffen haben, wird wohl in nächster Zukunft auch das deutsche Aufsichtsregime in institutioneller Hinsicht eine Veränderung erfahren. Inwieweit eine mögliche Bundesbehörde für die Regulierung der Energiewirtschaft der RegTP gleichen oder aber dem traditionellen, hierarchischen Aufbau einer deutschen Behörde entsprechen wird, bleibt der Spekulation eines jeden überlassen. Sollte sich am Instrumentarium des EnWG nichts Substanzielles ändern, dann steht allerdings ein Kompetenzkampf mit den Kartellämtern ins Haus, vorausgesetzt die neue Behörde soll ein sinnvolles Aufgabenprofil erhalten.

3.4 „German exceptionalism“ – alternative Erklärungsversuche für den deutschen Sonderweg?

Könnte es sein, dass die Reform der deutschen Elektrizitätswirtschaft auf halber Strecke liegen geblieben ist? Zur Begründung der Plausibilität dieser Hypothese können wir uns Folgendes vor Augen halten: Es kümmert sich kein Regulierer um eine landesweite, einheitliche Rechtspraxis, vielmehr überlässt man es gegebenenfalls neu in den Markt kommenden Unternehmen (auch ausländischen), sich mit den Netzbetreibern um Zugangsrechte bzw. -entgelte zu streiten, und ist nur bereit, auf dem Wege der Wettbewerbskontrolle *ex post* diese auch durchzusetzen. Weiterhin fällt auf, dass der Gesetzgeber sich offenbar davor scheute, im neuen EnWG (1998) eine ebenso klare Sprache zur Benennung seiner Regelungsziele, nämlich der Herstellung eines funktionierenden Wettbewerbs, zu verwenden, wie etwa im zwei Jahre zuvor in Kraft getretenen Telekommunikationsgesetz (Ehmer 1998). Schließlich ist noch eine dritte Beobachtung von Interesse, nämlich dass der gesamte Umfang des EnWG (1998) im Vergleich zum TKG (1996) lediglich etwa ein Fünftel beträgt. Das TKG regelt, ausgeführt in über einem Dutzend Verordnungen, mit großer Sorgfalt und Detailgenauigkeit verschiedene Aspekte des erwarteten entstehenden Marktgeschehens. Gerade beim Vergleich der Regelungen zur Verweigerung des Netzzugangs fällt auf, dass das TKG (1996) eine für den Netzbetreiber restriktivere Norm vorsieht als das EnWG (1998). Insgesamt gesehen könnte also aufgrund dieser Argumentation der deutsche Reformwille im Hinblick auf die Liberalisierung des Energiesektors als halbherzig angesehen werden.

Die Folge der, wie von einer Reihe kritischer Beobachter festgestellten, „Mängel“ im Regelungsgehalt des EnWG (zum Beispiel Kumkar 2000: 412ff.; Franke 1999; Börner 1998)

war zunächst Unsicherheit auf dem Markt und eine teilweise nicht einheitliche Anwendungspraxis des Gesetzes in den Ländern. Es waren folglich die Gerichte gezwungen, dort Rechtsklarheit zu schaffen, wo es der Gesetzgeber an Eindeutigkeit missen ließ. So steht zu vermuten, dass der deutsche Gesetzgeber zwar die Liberalisierung (vielleicht) wollte, vermutlich aber nicht den Interessenkonflikt mit der eingesessenen Elektrizitätswirtschaft.

Freilich erkannten viele der überregionalen und regionalen Versorgungsunternehmen die Chancen, die ihnen die neue Wettbewerbsordnung bietet. Andere, insbesondere die lokalen Verteiler (das heißt vor allem die Stadtwerke) mussten aber befürchten, einem ungebremsten Wettbewerb um Kunden nicht gewachsen zu sein. Der Gesetzgeber trug dem in zweierlei Hinsicht Rechnung: Einerseits vermied er es, wie erwähnt, das Regelungsziel des Gesetzes, nämlich die Einführung von Wettbewerb, ebenso konsequent im Normgehalt des EnWG (1998) erkennen zu lassen wie zuvor im TKG (1996). Andererseits eröffnete er mit dem erwähnten „Alleinabnehmer-Modell“ (das auf europäischer Ebene als „single-buyer“-Modell etwa von Frankreich zur vorläufigen Rettung bzw. Stärkung seines staatlichen Stromkonzerns „Electricité de France“ (EdF) eingesetzt wurde) insbesondere den Stadtwerken eine zusätzliche Option zur, wenn man so will, unternehmensverträglichen „Absorption“ des einsetzenden Wettbewerbs. Dieses Modell blieb dennoch in der Bundesrepublik für die Praxis eher bedeutungslos.

Auch die Arbeit der Aufsichts- und Kartellbehörden sowie die Rechtsprechung der Gerichte zeigte in den folgenden Jahren, dass viele Befürchtungen unbegründet waren. Einerseits ist das „Stadtwerke-Sterben“ ausgeblieben. Im Gegenteil – durch, wie manche argumentieren, überhöhte Netznutzungsentgelte für die Stromproduzenten, die ihren Endabnehmer über das Netz eines Stadtwerks ja erreichen müssen, gehören die Stadtwerke bisher zu den Gewinnern der Reform. Solange sie ihre Netze behalten und ihre Kosten im Wesentlichen auf den Netzbetrieb zurückzuführen sind (als Stromproduzenten sind sie traditionell sowieso eher von marginaler Bedeutung), werden uns die Stadtwerke auch in Zukunft erhalten bleiben (siehe auch Schulte Janson 1999: 68). Andererseits hat der „ad hoc“-Ansatz der sofortigen Einführung des Wettbewerbs für alle Kundensegmente insgesamt durchaus gegriffen. Besonders gut sieht es hier für die großen Industriekunden aus. Die privaten Haushalte haben nicht in gleichem Maße von der Reform profitiert – wobei die mangelnde Bereitschaft vieler Haushalte, den Anbieter zu wechseln, ein Übriges tut. Der Markt selbst hat in Deutschland eine Vielzahl von neuen Anbietern hervorgebracht. Diese fungieren allerdings im Wesentlichen als Stromhändler, die oft als Töchter eingesessener deutscher Elektrizitätsversorger oder ausländischer Stromkonzerne lediglich Strom vertreiben, ohne selbst aber in neue Kapazitäten in Deutschland zu investieren. Das unterscheidet gerade den Elektrizitätsmarkt von den Entwicklungen auf anderen Märkten, etwa im Telekommunikationssektor. Angesichts eines stark gesunkenen Strompreises, der mitunter unterhalb der langfristigen Produktionskosten liegt, und einer nicht zuletzt aufgrund des nunmehr vollständig verfügbaren ausländischen Angebots erheblichen Ausdehnung des Kapazitätszugriffs, sind Investitionen in neue Kapazitäten in Deutschland fast zum Stillstand gekommen.

Betrachtet man die Herausbildung des reformierten Aufsichtsregimes für die deutsche Stromwirtschaft aus dieser Perspektive, so zeigt sich, dass ein unvollständiges Regime (ungeachtet dessen, ob es aufgrund mangelnden Willens oder mangelnder Fähigkeit unvollständig blieb) durchaus einen wettbewerblich funktionierenden Markt herstellen kann. Die zunächst fehlenden regulatorischen Detailregelungen musste der Gesetzgeber

notgedrungen der Gerichts-, Verwaltungs- und Marktpraxis überlassen (vgl. zu Details dieser Praxis Coen *et al.* 2002).

Für die Erklärung des „German exceptionalism" ergibt sich somit unseres Erachtens die Antwort, dass es sich bei diesem wohl weniger um ein reflektiertes Ablehnen des britischen Modells handelte (und damit um eine Form negativen Lernens), als vielmehr um das Resultat von Entscheidungsfindungsprozessen in einem sowohl durch marktstrukturelle Gegebenheiten als auch politische Rahmenbedingungen von Reformbemühungen verengten Handlungskorridor. Es ist genau die spezifische Verknüpfung von marktstrukturellen und politischen Faktoren, die ein zunächst in wichtigen Bereichen unvollständiges und im Übrigen von praktisch allen zentralen Leitlinien des britischen Modells abweichendes Regulierungskonzept ermöglichte und erforderte.

4 Bankwirtschaft: der Globalisierungsfall

Die Regulierung der Bankwirtschaft in Deutschland und Großbritannien ist unseres Erachtens ein geradezu klassisches Beispiel dafür, dass die in der Einleitung bereits angeklungene Vermutung, Globalisierung führe zur gegenseitigen Übernahme von „best practice" richtig sein kann, wobei eine solche Übernahme gleichzeitig keineswegs Konvergenz zum britischen (oder deutschen) System implizieren muss. Mehr noch: Die Art und Weise der Regulierung dieses im eigentlichen Sinne nicht zum versorgungswirtschaftlichen Kern gehörenden Sektors demonstriert, dass auch ein relativ ungebrochen wirkender Globalisierungsdruck nicht notwendigerweise „Entstaatlichung" von Regulierung zur Folge hat. Denn was wir seit nunmehr etwa 25 Jahren mit zunehmender Intensität beobachten, ist die Angleichung nationaler regulatorischer Regime zur Beaufsichtigung von Banken und anderen Unternehmen der Finanzwirtschaft an die Standards, die in Basel von den Bankaufsichtsbehörden und Zentralbanken wichtiger Industrienationen ausgehandelt werden. Das so entstandene Norm- und Regelwerk, über welches im Wesentlichen außerhalb nationaler Politikprozesse entschieden wird und das von der Öffentlichkeit der beteiligten Länder auch kaum wahrgenommen wird, ist weder dem traditionellen deutschen noch dem traditionellen britischen Ansatz zur Regulierung der Bank- bzw. Finanzwirtschaft zuzuordnen. Obgleich zutrifft, dass dieses Norm- und Regelwerk deutliche Anklänge an amerikanische Vorbilder hat, stellt es im Kern doch eine qualitative Neuerung für alle beteiligten Länder dar.

Die Reform der Regulierung der Bankwirtschaft steht exemplarisch dafür, dass sich die regulatorischen Innovationen der vergangenen Jahrzehnte in Deutschland in den Kategorien von voranschreitender Konvergenz zum britischen Modell oder aber sich entwickelnder Divergenz bzw. fortbestehender Unterschiedlichkeit nicht vollständig erfassen lassen. Statt dessen belegen die Weichenstellungen im Banksektor die Möglichkeit eines, wenn man so will, „dritten Weges": nämlich die beidseitige Fortentwicklung des britischen und deutschen Norm- und Regelwerkes bei völlig unterschiedlichen Ausgangssituationen im Hinblick sowohl auf die Marktgegebenheiten als auch die Rolle des Staates in der Bankenaufsicht, hin zu einer für beide Länder neuen regulatorischen Formgebung.

4.1 Vorgeschichte und Regulierungstraditionen der Bankwirtschaft in Deutschland und Großbritannien

Die Bankwirtschaft, ein wesentlicher Teil des Finanzwesens, war und ist sowohl in Deutschland als auch in Großbritannien kein von einem oder mehreren staatlichen Unternehmen geprägter Sektor. Vielmehr haben wir es hier mit einer signifikanten Zahl auch privater Banken zu tun, die schon lange staatlicher Aufsicht unterliegen, die jedoch in beiden Ländern unterschiedlich ausgeprägt ist. Damit sind die deutsch-britischen

Gemeinsamkeiten schon fast vollständig erfasst, denn im Übrigen unterscheiden sich die Finanzsysteme beider Länder fundamental.

Deutschland blickt auf eine Tradition des so genannten Universalbankensystems zurück, während das Bankenwesen in Großbritannien (ähnlich wie übrigens auch das der USA seit dem Börsenkrach von 1929) nach den Prinzipien eines Trennbankensystems organisiert ist. Vordergründig heißt das, dass Banken in Deutschland grundsätzlich alle Finanzgeschäfte betreiben, während sie in Großbritannien einen wesentlich kleineren geschäftlichen Aktionsradius haben. Der entscheidende Unterschied zwischen der deutschen und britischen Bankorganisation liegt aber in der „Aufgabenverteilung" zwischen Banken und anderen Finanzdienstleistern, seien es Börsen und die an ihnen tätigen Händler oder seien es Versicherungen, Fonds und ähnliche Kapitalsammelstellen. Aufgrund ihrer umfassenden „Zuständigkeit" für Finanzierungen bzw. Kapitalbeschaffung kommt deutschen Banken traditionell eine besonders herausgehobene Stellung in der Versorgung der Wirtschaft mit Kapital zu. Was für einen Deutschen völlig normal klingt, ist in den Ohren eines Briten keineswegs so selbstverständlich, finanzieren sich britische Unternehmen doch primär nicht über eine „Hausbank" – ein Begriff, der noch nicht einmal ohne weiteres übersetzt werden kann – sondern beispielsweise über die Geld- und Kapitalmärkte (Cox 1986). Aufgrund ihrer zentralen Bedeutung für die Finanzierung der deutschen Industrie konnten die einheimischen Banken seit Gründung der Bundesrepublik über Jahrzehnte hinweg eine in Deutschland aus ordnungspolitischen Erwägungen auf Bundesebene immer abgelehnte „Industriepolitik", wie sie sowohl in Großbritannien als auch etwa in Frankreich völlig selbstverständlich war und wo sich diese Selbstverständlichkeit an der Existenz von Industrieministerien ablesen lässt, sozusagen informell und der Funktion nach stellvertretend für den Staat übernehmen (Müller 2000).

„Finance" hat für die Wirtschaft und Gesellschaft Großbritanniens gleichwohl schon immer eine entscheidende Rolle gespielt. London war und ist der einzige europäische Finanzplatz, der als ernst zu nehmendes Gegengewicht zum Finanzplatz New York fungiert. Die traditionell dominierenden Funktionsprinzipien des Londoner Finanzplatzes sind allerdings von den amerikanischen grundverschieden. Dieser Unterschied mag zu einem gewissen Teil auch den Erfolg Londons in der Vergangenheit erklären. Während nämlich die amerikanischen Finanzmärkte seit der Errichtung der „Securities Exchange Commission" (SEC) einer rigiden, stark verrechtlichten Staatsaufsicht unterliegen, baute die Londoner „City" bis in die 1990er Jahre fast ausschließlich auf selbstregulatorische Mechanismen, wie etwa den so genannten „City Code". Erst 1986 wurde mit dem Financial Services Act ein umfassendes Regelwerk für alle Finanzinstitutionen des Landes geschaffen. Aber auch diese gesetzliche Regelung verband das Prinzip der Selbstregulierung der Beteiligten mit einer bloßen Überwachung von Rahmenbedingungen durch den Staat, die *de facto* nur in Krisenzeiten relevant werden sollte. Genau diese Liberalität bei der Ausgestaltung der staatlichen Finanzaufsicht wurde als Erklärung dafür erwogen, dass London als Finanzplatz trotz der amerikanischen Übermacht interessant geblieben sei (z.B. Moran 1991).

Unabhängig vom jeweiligen Stellenwert der Bankwirtschaft galten in beiden Ländern für den Banksektor schon immer gewisse Sonderregelungen. Die Begründung für eine spezielle Form der Bankenaufsicht ist wirtschaftlich-funktional, das heißt, sie zielt auf das Abwenden einer bestimmten Form des Marktversagens. Sie ist von der Standardbegründung für staatliche Regulierungstätigkeit in den netzgebundenen Industrien verschieden. Während es in der Versorgungswirtschaft in der Regel um das Problem des natürlichen Monopols geht, besteht in der Bankwirtschaft v.a. die Gefahr

negativer Externalitäten. Das heißt, der Zusammenbruch eines Kreditinstituts kann Rückwirkungen auf das Vertrauen aller Kunden und Anleger in die heimische Bankwirtschaft haben und unter Umständen sogar die Stabilität des Bankensystems als solches gefährden. Ein hochgradig riskantes Finanzmanagement eines Bankhauses ist insofern nicht nur mit Gefahren für das eigene Institut, sondern für alle am Markt tätigen Kreditinstitute verbunden. Man spricht daher auch von der so genannten „Funktionensicherung" („systemic stability") als einer Aufgabe der Bankenaufsicht. Sie ist schon deshalb von entscheidendem Gewicht, weil das Finanzwesen in jeder Volkswirtschaft eine zentrale Stellung einnimmt: Jede Erschütterung seiner Zuverlässigkeit kann für alle weiteren Branchen, ja für das Wirtschaftssystem als solches, verheerende Auswirkungen haben.

Die britische Bankenaufsicht war etwas stärker öffentlich reglementiert als etwa die Börse (wenngleich zu keinem Zeitpunkt dem kontinentaleuropäischen Eingriffsniveau der Bankenaufsicht vergleichbar), und als solche Aufgabe der Bank of England, also der Notenbank. Die „Inspektoren" der Notenbank pflegten enge und vertrauensvolle Kontakte zu den Geschäftsbanken, eine Praxis, die dem Aufsichtsstil britischer Behörden (mit ihrer ausgeprägten Personalisierung, Diskretion und Regelferne) insgesamt sehr entsprach (siehe hierzu auch Kagan 1994). Das Verfahren einer von festgeschriebenen, transparenten Regeln eher befreiten und wiederum stark auf persönlichen Beziehungen basierenden Aufsicht bildete sich wohl nicht zuletzt deshalb heraus, weil die „Klientel" der Bankenaufsicht im Wesentlichen vor Ort, das heißt in London, sitzt. Hier zeigt sich einmal mehr, dass die Marktstruktur für die Herausbildung institutioneller und eben auch entscheidungsprinzipieller Besonderheiten im Regulierungsansatz eine entscheidende Bedeutung besitzt.

In Deutschland liegt die Bankenaufsicht seit 1962 in der Zuständigkeit des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen (BAKred). Bis zur Verabschiedung des Kreditwesengesetzes (KWG, 1961) waren Landesministerien in Zusammenarbeit mit den Landeszentralbanken für die Überwachung bestimmter, für das Bankgeschäft gesetzlich vorgegebener Kriterien, etwa zur Eigenkapitalausstattung oder zur Fristenkongruenz wichtiger Aktiva und Passiva verantwortlich. Im Unterschied zu Großbritannien waren diese Kriterien seit der ersten Fassung des KWG von 1934 im Wesentlichen kodifiziert. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass dasselbe Gesetz von 1934 auch schon eine zentrale Behörde zur Überwachung des Regelwerkes errichtete: das Reichsaufsichtsamt für das Kreditwesen, welches aber bereits vor Ende der Herrschaft der Nationalsozialisten wieder abgeschafft wurde. Mangels einer Behörde auf zentralstaatlicher Ebene fiel die Durchführung des nach 1949 im Wesentlichen weiterhin gültigen KWG den Ländern zu.

Nach einer heftigen Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern, die höchstrichterlich entschieden werden musste (BVerwGE 8, 14), wurde mit einer zunächst in Berlin (seit Ende 2000 in Bonn) ansässigen Behörde zwar eine Aufsicht auf Bundesebene eingeführt (und damit die Länderzuständigkeit beendet), gleichwohl ist dies kaum als zentralistische Lösung zu bezeichnen. Das Amt begann seine Arbeit 1961 mit einer Hand voll Mitarbeitern, weniger als 100, die zu dieser Zeit etwa 9 000 Kreditinstitute zu beaufsichtigen hatten. Das war nur möglich, weil von der Behörde wesentliche Aufsichtsfunktionen delegiert wurden. Einerseits substituiert die Bundesbank für die fehlende Infrastruktur des BAKred durch ihr Filialnetz. Sie leistet in erster Linie technische Unterstützung bei der Erhebung des notwendigen Datenmaterials, ist aber auch materiell bei grundsätzlichen Fragen der Aufsicht beteiligt. Andererseits kommt den

Wirtschaftsprüfern bzw. Prüfverbänden der Sparkassen und Genossenschaftsbanken eine erhebliche Bedeutung zu. Sie prüfen regelmäßig nicht nur nach den allgemeinen Bilanzierungsvorschriften, sondern berücksichtigen gleichermaßen die bankaufsichtsrechtlich einschlägigen Regelungen. In gewisser Weise erledigen sie in erheblichem Umfang also die Aufgaben, die in anderen Ländern von Bankinspektoren der Bankenaufsicht erledigt werden. Ein weitgehend auf Delegierung basierendes Verfahren wie das in Deutschland seit 1962 praktizierte wäre natürlich unmöglich, wäre die Bankenaufsicht in Deutschland in ähnlichem Maße auf das persönliche Vertrauensverhältnis von Regulierer und regulierten Instituten aufgebaut wie in Großbritannien. Statt dessen gehören traditionell stark formalisierte und detaillierte Regeln zu den Charakteristika des deutschen Regelungsansatzes. Die Vorgaben für die Kreditinstitute sind insgesamt eher rigide, und vor allem sind sie für alle beaufsichtigten Banken gleich. Spielräume für institutsbezogene Einzelregelungen, die im Ermessen des Aufsichtsbeamten stehen, wären hier grundsätzlich systemfremd, wenngleich nicht unmöglich.

Es sollte aber betont werden, dass mit der ausgeprägten Rigidität der Regelformulierung in Deutschland keineswegs auch ein rigide wirkender Durchsetzungsmechanismus einherging. Im Hinblick auf die Sicherstellung der Einhaltung der vorgegebenen Regeln und Normen vertraute das BAKred vor allem auf die Einsicht und die Zuverlässigkeit der beaufsichtigten Kreditinstitute, die lediglich einer gewissen Regelüberprüfung durch die Wirtschaftsprüfer bzw. Prüfverbände bedurften. Im Übrigen beschränkte sich das BAKred traditionell auf die Veröffentlichung so genannter „Rundschreiben“, in welchen es seine Auffassung zu bestimmten, vor allem sich aktuell ergebenden Problemen oder Fragen der Geschäftstätigkeit von Banken verlautbart. Damit war nicht zwingend die Umsetzung genau dieser Positionen durch die beaufsichtigten Kreditinstitute verbunden. Es handelte sich vielmehr um eine Art „Grundlösungsmuster“, von dem mit guten Gründen bzw. Begründungen auch abgewichen werden konnte. Dieses Schema des Umgangs mit Regulierungsproblemen reicht bis in einen Kernbereich der Bankenaufsicht in Deutschland hinein, zu den so genannten „Grundsätzen“, die ebenfalls nicht unbedingt zwingend zu befolgen sind. Die für Deutschland erstaunlich geringe Zahl von gerichtlichen Auseinandersetzungen über die Praxis der Bankenregulierung (gerade auch im Vergleich etwa zur RegTP oder dem BKartA) belegt, dass sich in den vergangenen Jahrzehnten ein stabiles Arbeitsverhältnis zwischen beaufsichtigten Banken bzw. ihren Verbänden sowie dem BAKred entwickeln und erhalten konnte. „Verrechtlichung“ von Verwaltungstätigkeit (und eben auch Regulierung) auf der einen Seite und ein „vertrauensvoller“, in mancher Hinsicht auch als „soft regulation“ zu bezeichnender Umgang mit den regulierten Unternehmen auf der anderen Seite schließen sich, wie dieses Beispiel zeigt, nicht aus, sondern sind vielmehr zwei unterschiedliche Strategien, die dem gleichen Ziel dienen.

4.2 Annäherungsschub von außen: der Baseler Prozess

Mit dem Ende des festen Wechselkurssystems (basierend auf dem Bretton Woods-Abkommen von 1944) Anfang der 1970er Jahre war es den Nationalstaaten nicht mehr ohne weiteres möglich, ihre Finanzmarktordnungen in völliger Unabhängigkeit voneinander zu regeln. Denn wenn Kapital sich ohne den Filter politisch gesetzter Wechselkurse frei über Landesgrenzen hinweg bewegen kann, stehen die einzelnen

nationalen Finanzmärkte plötzlich in unmittelbarem Wettbewerb miteinander. Fördernd für die immer stärkere Angleichung der Bankenaufsicht in den OECD-Ländern war aber weniger das aus dem Wettbewerbsdruck vermeintliche resultierende „race to the bottom“, als vielmehr die Problemlage, die sich aufgrund der Öffnung selbst ergab. Auf einmal sahen sich die Bankaufsichtsbehörden etwa mit dem Problem der Bewertung von Devisenmarktgeschäften konfrontiert (ein praktisch risikoloses Geschäft in Zeiten fester Wechselkurse). Der Zusammenbruch der Herstatt-Bank 1974 in Deutschland war Anlass, nicht nur das Problem als solches aufzugreifen, sondern auch über Möglichkeiten einer internationalen Verständigung über diese ja jede Bankaufsicht angehenden Schwierigkeiten nachzudenken. Der Druck, sich ernsthaft mit der Materie zu beschäftigen, wurde auch dadurch vergrößert, dass nun insbesondere die großen Kreditinstitute der Welt auf verschiedenen nationalen Finanzmärkten aktiv wurden und damit in gewisser Weise die Logik nationaler Bankenaufsicht durchkreuzten.

1975 begannen die nationalen Notenbanken und Bankaufsichtsbehörden mit regelmäßigen Treffen in Basel. Benannt nach seinem ersten Vorsitzenden, Peter Cooke, hat sich das Cooke-Committee (auch Baseler Ausschuss genannt) seither um die Entwicklung von Normen und Regeln bemüht, welche die Bankenaufsicht der beteiligten Staaten einander angleichen sollen. Stand am Anfang noch die vergleichsweise begrenzte Absicht, die großen Institute zu einer freiwilligen Einhaltung von im Übrigen landesrechtlich nicht implementierten Standards zu bewegen, so hat sich in der Folgezeit der Baseler Ausschuss zur Keimzelle aller substanzieller bankaufsichtsrechtlicher Regelungen in den teilnehmenden Staaten, also insbesondere auch in Deutschland und Großbritannien, entwickelt. Selbst EU-Richtlinien, welche regelmäßig zu den für die Harmonisierung innerhalb des einheitlichen europäischen Bankenmarktes notwendigen Aufsichtsaspekten ergehen, orientieren sich weitestgehend an Basel.

Worin liegt die Macht dieses Gremiums begründet? Etwas überspitzt formuliert kann man die herausragende Bedeutung des Baseler Prozesses für die Herausbildung eines länderübergreifenden Aufsichtsregimes, das dennoch in der Hand der nationalen Aufsichtsbehörden verbleibt, auch als Ausdruck einer „Entpolitisierung“ der Regulierung der Bankwirtschaft begreifen. Nationale Notenbanken und Aufsichtsbehörden haben dort praktisch vollständig Kontrolle über eine Materie erlangt, die dem Zugriff der übergeordneten Finanzminister zwar nicht formal, dennoch aber substanziell größtenteils entzogen ist. Die Formulierung nationaler Positionen durch die Politik beschränkt sich weitgehend auf Fragen der Beeinträchtigung des Bankenwettbewerbs durch bestimmte Grundsatzentscheidungen und reicht längst nicht mehr bis zu den oftmals entscheidenden Einzelfragen. Allein der Blick auf die personelle Stärke von den jeweils zuständigen Referaten in den Finanzministerien belegt, dass es für die Ministerialbürokratie unmöglich ist, jenseits allgemeiner Weisungen zur Sicherung der jeweiligen Standorte an den Detailverhandlungen in Basel substanziell zu partizipieren. All das hat fraglos zur Rationalisierung der Baseler Verhandlungen beigetragen und den Baseler Prozess so gegenüber vergleichbaren Gremien auf europäischer Ebene, bei denen u.a. die Finanzminister beteiligt sind, gestärkt.

4.3 Gemeinsamkeiten auf instrumenteller Ebene: auf dem Weg zur „Regulierung zweiter Ordnung“

Deutschland und Großbritannien stehen, wie oben dargelegt, fast prototypisch für entgegengesetzte Ansätze zur Regulierung der Bank- (und allgemeiner auch der Finanz-) Wirtschaft. Während die Bankaufsicht in Großbritannien diskretionäre Entscheidungsspielräume der aufsichtführenden Entscheidungsträger pflegt, verfolgt die Bankaufsicht in Deutschland einen rigiden, stark quantifizierenden und regelorientierten Ansatz. Der Baseler Prozess hat zwar von Anfang an Harmonisierungsziele verfolgt, doch entstanden die entscheidenden Impulse für die Herausbildung eines internationalen Aufsichtsregimes, dessen Bedeutung heute nicht mehr zu übersehen ist, erst Ende der 1980er und vor allem in den 1990er Jahren. Mit der in Kürze erwarteten Verabschiedung des so genannten „Basel II Akkord“ wird dieses internationalisierte Aufsichtsregime substanziell ausgebildet sein und als solches die Arbeit aller beteiligten Aufsichtsbehörden nicht nur wesentlich bestimmen, sondern wohl auch teilweise grundlegend neu ausrichten.

Die bislang in Deutschland und Großbritannien zur Anwendung kommenden Aufsichtsverfahren und -prinzipien haben jedes für sich Stärken und Schwächen. Die Stärke des deutschen Ansatzes liegt sicherlich darin, dass eine Ungleichbehandlung der Regulierten weitgehend ausgeschlossen ist; gleichzeitig ist das Verfahren sehr transparent. Seine Schwächen hat dieser Ansatz nicht zuletzt, da er alle (für sich genommen eben auch sehr unterschiedliche) Fälle über einen Kamm schert und diesen daher unter Umständen auch nicht immer gerecht wird.

Demgegenüber liegen die Stärken und Schwächen im traditionellen britischen Ansatz genau umgekehrt. Wenn Inspektoren der Notenbank im Einzelfall, *ad hoc* und im Wesentlichen nach freiem Ermessen aufgrund einer Gesamtbewertung der jeweiligen Situation eines Bankinstituts über zu ergreifende Maßnahmen (oder auch Passivität) entscheiden können, dann wird die so gefundene Lösung vermutlich in der Regel dem vorliegenden Fall gerecht. Gleichzeitig sind Transparenz und gegebenenfalls auch Planungssicherheit für das betroffene Kreditinstitut nicht optimal verwirklicht. Spätestens mit dem Zusammenbruch der BCCI-Bank Anfang der 1990er Jahre wurde klar, dass die grundsätzlich positiv zu bewertenden Spielräume bei der Einzelbeurteilung von Bankinstituten auch zu Fehlurteilen führen können, die ein „objektivierter“ Ansatz möglicherweise nicht zugelassen hätte.

Seit den 1990er Jahren bewegen sich der deutsche und der britische Ansatz der Bankenregulierung, angestoßen durch den Baseler Prozess, aufeinander zu. Dabei entsteht allerdings kein Formelkompromiss aus beiden Ansätzen, sondern tatsächlich eine neuartige Form der Bankenaufsicht, die wir hier als „Regulierung zweiter Ordnung“ bezeichnen. Das heißt, die aufsichtführenden Behörden verlagern den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit von der Analyse der Geschäfte der beaufsichtigten Kreditinstitute hin zur Bewertung und fortlaufenden Überwachung derjenigen bankinternen Mechanismen bzw. Systeme, welche dort zur Absicherung von Geschäftsrisiken eingesetzt werden. Die Arbeit der Bankenaufsicht erhält so eine völlig neue Qualität.

Alle Banken haben Interesse an einer effektiven Absicherung gegen das Risiko eines möglichen Scheiterns als Unternehmen. Sie sind deshalb an einem ökonomisch sinnvollen Einsatz besonderer Sicherungsmethoden interessiert. Grundsätzlich gilt, dass solche

Methoden, wie etwa die Eigenkapitalunterlegung von Krediten oder sonstigen, mit Ausfallrisiken behafteten Geschäften mit einer Belastung für die Gewinnsituation des Unternehmens einhergehen. Das Interesse der Kreditinstitute bei der Ausgestaltung von Sicherungsinstrumenten innerhalb des eigenen Entscheidungsbereichs (also jenseits der bankaufsichtsrechtlichen Vorgaben) liegt somit darin, das so genannte „Risiko-Management“ so auszubilden, dass Risiken, entsprechend ihrer hochgerechneten Wahrscheinlichkeiten, adäquat erfasst und abgedeckt, jedoch nicht „übersichert“ werden.

An Controlling-Modellen, die diesem Anforderungsprofil gerecht werden, arbeiten Kreditinstitute schon seit längerem. Seit Ende der 1980er und dem Beginn der 1990er Jahre versuchen die Bankaufsichtsbehörden sowohl in Deutschland als auch in Großbritannien, das jeweils eigene Aufsichtsregime mit diesen internen Risiko-Management-Modellen in möglichst große Übereinstimmung zu bringen. Akzeptiert man die obige These, dass bei der Funktionensicherung die regulierten Banken letztlich mit den Aufsichtsbehörden an einem Strang ziehen (weil sie selbst ein Eigeninteresse daran haben), und dass überdies solche „passgenauen“ Methoden zum Risiko-Management in verschiedener Hinsicht wünschenswerter sind als unspezifische Einheitsvorgaben, dann bleibt der Bankaufsicht als Aufgabe eigentlich nur eine gewisse Überwachungsfunktion. Insgesamt wird sie individualisierter und flexibler (gerade im Vergleich zum traditionellen deutschen Ansatz), gleichzeitig aber auch transparenter und regelgebundener (im Vergleich zum traditionellen britischen Ansatz).

Mit dem Basel II Akkord wird – etwa unter der Überschrift des „review supervisory process“ – der Weg des Nutzens bankinterner Risiko-Management-Techniken konsequent umgesetzt. Diese Techniken sind zentraler Verhandlungsgegenstand, denn die Kriterien zur Zulassung bzw. zur fortlaufenden Überwachung von Risiko-Management-Modellen in den Banken der verschiedenen Staaten liegen nicht ohne weiteres auf der Hand. Einige wesentliche Aspekte harren noch der Klärung, bevor der Basel II Akkord tatsächlich verabschiedet und von den nationalen Bankenaufsichten implementiert werden kann. Die EU-Kommission hat, wie wir von den Fachleuten aus der Fokus-Gruppe hören konnten, bereits die Umsetzung des Akkords in europäisches Recht angekündigt. Die normative Kraft der Arbeit des Cooke-Committees wirkt ungebrochen. Damit begibt sich nun die Regulierung auf eine höhere Stufe: Die Bankenaufsicht zielt mit ihrer Tätigkeit letztlich auf die Sicherstellung individueller, „selbstregulierender“ Schutzmechanismen.

4.4 Gemeinsamkeiten auf institutioneller Ebene: Konsolidierung im Zeichen der Allfinanz

Das sich in allen OECD-Ländern mit anhaltend hohem Tempo weiterhin rasant wandelnde Finanzgeschäft erfordert auch auf institutioneller Ebene Anpassungsmaßnahmen. Schon längst ist die Trennung zwischen Banken, Versicherungen, Fonds und anderen Finanzintermediären oft nur noch formal oder künstlich. Die Sparten wachsen zusammen und die sowohl in Deutschland als auch Großbritannien traditionelle organisatorische Trennung von Aufsichtsstrukturen erweist sich zunehmend als dysfunktional. Beide Länder erleben hier deshalb seit kurzem weitreichende institutionelle Veränderungen bzw. setzen diese gerade um.

1997 kündigte die Regierung Blair an, dass in Großbritannien eine Financial Services Authority (FSA) geschaffen werden solle, welche die Funktion einer unabhängigen Bankenregulierungsbehörde übernimmt. Sie sollte zwar die britische Notenbank nicht völlig aus der Bankaufsicht verdrängen, gleichwohl hat sie jedoch deren Befugnisse in weiten Bereichen an sich gezogen. Mit dem Financial Services and Markets Act 2000 wurde die FSA auf gesetzliche Grundlage gestellt. Sie ist ganz im Sinne einer Regelung, die der Entwicklung zu Allfinanzinstituten Rechnung trägt, für die Aufsicht über Investmentgesellschaften, Banken, Bausparkassen und Versicherungen zuständig. Sie ersetzt neun früher unabhängig voneinander agierende Regulierungsbehörden, wie z.B. die Building Societies Commission, die Friendly Societies Commission, die Investment Management Regulatory Organisation, die Societies and Futures Authority oder die Personal Investment Authority. Die FSA ersetzte den traditionellen britischen „diskretionären" Regulierungsansatz durch extern nachvollziehbare Aufsichtsverfahren (McNeil 1999), die sich in Übereinstimmung mit den Prinzipien befinden, die aus dem Baseler Prozess hervorgegangen sind. Unter anderem benennt die FSA jährlich zentrale Probleme des Regulierungsverfahrens, um die besondere Aufmerksamkeit u.a. der Geschäftskassen auf deren Lösung zu lenken.

Das mit der FSA in Großbritannien realisierte Aufsichtsmodell hat durchaus Rückwirkungen auf die deutsche Diskussion zur Errichtung einer Allfinanzaufsicht. Nach Auskunft einiger Experten der Fokus-Gruppe ist diese Vorbildwirkung allerdings weniger hinsichtlich institutioneller Aspekte relevant (also etwa für die Struktur der Aufsichtsbehörde, ihre Gremien oder ihre Zuständigkeiten) als vielmehr für die Art und Weise der Umsetzung eines solchen Umbauplans. Dazu gehört z.B. die Frage, ob es sinnvoll ist, gewisse Übergangszeiträume vorzusehen oder besser *uno actu* umzustellen.

Der Aufbau einer Allfinanzaufsicht in Deutschland wurde im Mai 2002 in die Tat umgesetzt. Mit Sitz in Bonn und Berlin nahm eine neue Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen ihre Arbeit auf. Sie erhielt neben den Aufgaben der drei aufgelösten Bundesaufsichtsämter auch die Kompetenz für die Bankenaufsicht. Damit werden die Kompetenzen der Bundesbank in die neue Allfinanzbehörde einbezogen. Die Bundesbank ist nun alleine für die Überprüfung des Geschäftsgebahrens der Privatbanken zuständig. Ihre neuen regionalen Hauptverwaltungen prüfen beispielsweise die Bankbilanzen vor Ort. Die Bundesbank ist auch im neu geschaffenen Forum für Finanzmarktaufsicht beratend vertreten und hat also in neuer organisatorischer Form nun auch eine veränderte Rolle gefunden.

Die neuen Aufsichtsstrukturen sind ein wichtiger Standortfaktor für Finanzdienstleister, die sich nicht mehr mit einer Reihe unterschiedlicher Ämter und teilweise auch Standards im Geschäftsbetrieb auseinandersetzen müssen.

4.5 Zusammenfassung: Konvergenz jenseits der Modelle

Die Bankenaufsicht in Deutschland und Großbritannien steht exemplarisch für eine Möglichkeit von „policy transfer", die man im Zwei-Länder-Vergleich leicht übersieht. Wie wir an den beiden Sektoren Telekommunikation und Elektrizität gesehen haben, können Regulierungsansätze Ländergrenzen in der einen oder anderen Richtung als Modelle überschreiten bzw. auf diesem Weg auch zurückgewiesen werden.

Unterschiedliche Ansätze können jedoch auch – aufgrund des beidseitig stattfindenden Lernprozesses (wenn er in einen internationalen Verhandlungskontext eingebunden ist) – insgesamt qualitativ überwunden werden. Der Baseler Prozess hat genau diese Wirkung für Großbritannien und Deutschland und unterstützt gleichlautende Bestrebungen auf der Ebene der Europäischen Union.

Was sich hier durchsetzt, steht jenseits der bestehenden Wege von Regulierungseingriffen und vereinigt dennoch Elemente bzw. Stärken der traditionellen Ansätze. Man darf freilich nicht übertreiben. Es wird auch nach dem Basel II Akkord Spielräume zur länderspezifischen Ausgestaltung bzw. für verschiedene nationale Regulierungsoptionen geben. Insgesamt ist die Entwicklungsrichtung hin zu einem Regulierungsmodell via Aufsicht über die „Selbstkontrolle“ oder, wie wir es nennen, zur „Regulierung zweiter Ordnung“ in allen am Baseler Prozess teilnehmenden Ländern (und auch darüber hinaus) deutlich ausgeprägt. Diese Verlagerung von Regulierung auf eine andere Ebene darf auch nicht mit „Deregulierung“ verwechselt werden; denn Regulierung wird hier keineswegs „minimalistisch“ oder befindet sich in einem „race to the bottom“. Vielmehr nimmt die regulatorische Dichte in verschiedener Hinsicht gerade zu (wenngleich auch die Flexibilität und die Spezifität bzw. Individualität der Aufsicht vergrößert werden). Die Spekulation der Globalisierungskritiker, dass die Internationalisierung der Märkte automatisch zu einer Entmachtung des Nationalstaates und seiner Fähigkeit zur Steuerung seiner Volkswirtschaften führen muss, ist jedenfalls im Bankensektor so nicht nachweisbar. Weder verschwindet der Nationalstaat in der Banken- bzw. Finanzmärkteaufsicht (in Großbritannien hat er sich, wie gesehen, vielmehr hier mit der FSA erst umfassend konstituiert), noch verringert sich die Zahl der zur Anwendung kommenden Aufsichtsnormen und -regeln. Dass diese insgesamt intelligenter und wirtschaftlich sinnvoller ausgestaltet werden, das kann für sich genommen dem öffentlichen Interesse nicht schaden.

5 Schlussfolgerungen und Zusammenfassung

Während die charakteristischen Elemente dessen, was wir das „britische Modell des neuen regulatorischen Staates“ genannt haben, in den verschiedenen Bereichen der Versorgungswirtschaft in Großbritannien zu finden sind und dort das Bild der Neuordnung des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft seit den frühen 1980er Jahren prägen, kann von einer generellen Übernahme dieses Modells in Deutschland nicht die Rede sein. Vielmehr lassen sich in Deutschland wesentliche – wenngleich längst nicht alle – Charakteristika des britischen Modells nur in der Ausgestaltung des Telekommunikationssektors nachweisen. Demgegenüber beschritt der Staat in Deutschland bei der Neuordnung der Elektrizitätswirtschaft Ende der 1990er Jahre einen völlig anderen, man könnte fast sagen, entgegengesetzten Weg zur Liberalisierung. Der dritte hier analysierte Wirtschaftssektor, die Bankwirtschaft, erwies sich schließlich als eine Art „Kontrollfall“. Für diesen ließ sich eine deutlich konvergente Entwicklung in beiden Ländern hin zu einem sowohl für Deutschland als auch Großbritannien qualitativ neuartigen Ansatz von Regulierung nachweisen. Von einem generellen und einseitig deutschen Lernprozess im Hinblick auf die Neuordnung des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft bei der Liberalisierung der Versorgungswirtschaft kann also insgesamt nicht gesprochen werden. Geht man davon aus, dass Gemeinsamkeiten, etwa im Bereich der Regulierung der Telekommunikationswirtschaft, nicht bloß kontingent sind, dann fand freilich ein ernstzunehmender und erfolgreicher „policy transfer“ durchaus statt.

5.1 Institutionen im deutsch-britischen Vergleich

In allen drei hier untersuchten Wirtschaftssektoren Telekommunikation, Elektrizitäts- und Bankwirtschaft zeichnen sich die vorhandenen Regulierungsbehörden in Großbritannien im Wesentlichen durch drei Gemeinsamkeiten aus: relative Unabhängigkeit von der Ministerialbürokratie und Politik, Zentralisierung auf nationaler Ebene sowie zunehmende intersektorale Konsolidierung. Im Hinblick auf den erstgenannten Punkt haben wir in vorangegangenen Abschnitten immer wieder darauf hingewiesen, dass diese Unabhängigkeit in wesentlichen Aspekten eine politisch gewollte und insofern auch objektiv oft nur unzureichend abgesicherte Unabhängigkeit ist. Weiterhin befindet sich das traditionelle britische Direktorenmodell im Hinblick auf die Konsolidierungstendenz, also die Zusammenfassung verschiedener, ehemals getrennter Aufsichtsbereiche (wie Strom und Gas) in einer Behörde, auf dem Rückzug. Hier zeigt sich eine Entwicklung hin zur „Verrechtlichung“ und vor allem Formalisierung von Entscheidungsprozessen, die zuvor häufig der freien Entscheidungsgewalt des „director general“ oblagen.

Einiges davon finden wir auch nach der Neuordnung der Telekommunikation in Deutschland wieder, insbesondere die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde (wenngleich völlig anders erzeugt als in Großbritannien) sowie die Zentralisierung auf

Bundesebene. Dass die Regulierungsbehörden für die Telekommunikation sowohl in Deutschland als auch in Großbritannien keine echte Alleinzuständigkeit haben, sondern gewisse Kompetenzüberschneidungen mit den Zuständigkeiten der Wettbewerbsbehörden zu verzeichnen sind, ist übrigens auch eine Gemeinsamkeit beider Länder. Demgegenüber finden sich gar keine Elemente des britischen Modells im deutschen Regulierungsansatz für die Stromwirtschaft. In Deutschland ist die Behördenzuständigkeit völlig dezentralisiert und auf die verschiedensten Bundes- und Landesbehörden verteilt. Und diese Behörden sind, mit Ausnahme des Bundeskartellamtes, auch nicht als „unabhängig" zu qualifizieren, vielmehr spielen gerade die Wirtschaftsministerien in wesentlichen Regulierungsfragen eine entscheidende Rolle. Für die Zukunft verdichten sich allerdings die Anzeichen für eine Neuregelung der Behördenzuständigkeit, die dem britischen Modell zumindest im Hinblick auf eine Zentralisierung auf nationaler Ebene nahe käme. Falls es dazu kommt, wäre allerdings weniger das britische Modell als verantwortliches „Vorbild" anzusehen, sondern vielmehr die EU-Kommission als Motor für größere Kohärenz in der europäischen Regulierungslandschaft (vgl. hierzu Coen *et al.* 2002).

Ein fast noch höheres Niveau an institutioneller Konvergenz im deutsch-britischen Vergleich weisen schließlich die Aufsichtsbehörden für die Bankwirtschaft bzw. allgemeiner für die Finanzaufsicht auf. Doch ist es hier weder das deutsche noch das britische „Modell", welches im jeweils anderen Land als Auslöser für Reformen fungierte. Während es in Deutschland schon seit 1962 eine relativ unabhängige Bankenaufsicht gibt (ihre Unabhängigkeit ergibt sich vor allem aus dem notwendigen Maß an für diese Aufsichtstätigkeit notwendiger Expertise), war in Großbritannien bis zum Financial Services and Markets Act von 2000 eine vergleichbare Einrichtung nicht vorhanden. Für die Bankenaufsicht war die Bank of England zuständig. In den übrigen Bereichen des Finanzsektors gab es eine Reihe von im Wesentlichen selbstregulierenden Einrichtungen. Mit der Financial Services Authority wurde dann eine Behörde geschaffen, die nun schrittweise die Zuständigkeit für die Aufsicht des Finanzsektors erhalten soll. Eine vergleichbare „Allfinanzaufsicht" wurde vor kurzem auch in Deutschland eingerichtet. Der Druck, welcher zu dieser in beiden Ländern gleichgerichteten institutionellen Entwicklung führt, liegt ganz offensichtlich außerhalb der Staaten selbst. Einerseits führen internationale Vereinbarungen über das anzuwendende aufsichtliche Regelwerk zur Notwendigkeit von funktionierenden, spezialisierten und auch politisch einigermaßen unabhängig arbeitenden Behörden, andererseits wachsen die Teilmärkte des Finanzsektors zusammen, so dass eine Trennung in der Aufsichtszuständigkeit immer weniger Sinn ergibt. Beide Faktoren fördern die Entwicklung hin zu konsolidierten und noch stärker als in der Vergangenheit unabhängigen Regulierungsbehörden für die Finanzwirtschaft.

5.2 Instrumente im deutsch-britischen Vergleich

Unsere Analyse hat beim Instrumentenvergleich wohl den deutlichsten Beweis für eine stark sektoral geprägte (und insofern begrenzte) Übernahme von Regulierungsmodellen bzw. ihrer Charakteristika erbracht. Denn während sowohl in der deutschen wie in der britischen Telekommunikationswirtschaft ein vor allem pro-aktiv (und im Übrigen auch asymmetrisch) ausgerichtetes Regulierungsregime errichtet wurde, ist das entsprechende Regime der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland nach der Neuordnung 1998 als re-aktiv

zu bezeichnen. Sowohl in der britischen Telekommunikations- und Stromwirtschaft als auch in der deutschen Telekommunikationsordnung fällt dem Regulierer die Aufgabe zu, durch aktive regulatorische Eingriffe im Hinblick auf die Zulassung von Wettbewerbern (zum Beispiel per Auktionsverfahren) zu bestimmten Teilmärkten der Telekommunikation oder bei der Preisfestsetzung (zum Beispiel durch das anreizorientierte „price cap"-Verfahren) Bedingungen für Wettbewerb bzw. verstärkten Wettbewerb in der Zukunft zu schaffen. Negativ gewendet heißt das, der Staat vertraut hier nicht auf einen bereits funktionierenden Wettbewerb, sondern meint diesen erst schaffen bzw. aktiv fördern zu müssen. Demgegenüber ist der Ordnungsrahmen für die deutsche Stromwirtschaft nach der Liberalisierung vom Endzustand des funktionierenden Wettbewerbs her gedacht. Dies ist zugegeben möglicherweise eine zu optimistische Annahme des Gesetzgebers. Hier beschränken sich die zuständigen Kartellämter etwa im Rahmen der so genannten Missbrauchsaufsicht auf wettbewerbsrechtliche Eingriffe *ex post* (statt anreizorientierter Preisregeln). Gleichwohl existiert entgegen einiger Annahmen in der Anfangszeit der neuen Ordnung nach wie vor eine Tarifaufsicht, um die Versorgungssicherheit der Bürger in den Versorgungsbereichen der jeweiligen Stromversorger zu garantieren. Dieses Element hat sich aus der alten Ordnung der Elektrizitätswirtschaft erhalten.

Gerade der Vergleich der beiden sehr unterschiedlichen Situationen in der deutschen Elektrizitätswirtschaft einerseits und der deutschen Telekommunikationsordnung bzw. der britischen Regulierung der Versorgungswirtschaft insgesamt andererseits beleuchtet das Abgrenzungsproblem von „Regulierung" und „Wettbewerbspolitik". Die Analyse der Verfasstheit dieser Sektoren in Deutschland und Großbritannien zeigt, dass man „Wettbewerbspolitik" durchaus auch als eine Möglichkeit sektoraler Regulierung nutzen kann.

Allerdings setzt dies gewisse Marktstrukturen voraus, die keineswegs immer gegeben sind. In der Telekommunikationswirtschaft verfügt beispielsweise der frühere Monopolist – die Deutsche Telekom AG in Deutschland bzw. British Telecom in Großbritannien – weiterhin über eine dominante Marktstellung und kann insbesondere aufgrund seiner Infrastrukturausstattung von keinem neuen Wettbewerber ignoriert werden. (Alle Marktneulinge sind in einem gewissen Umfang immer auf die Nutzung dieser Infrastruktur angewiesen sind, um überhaupt ins Geschäft zu kommen.) Bei Gegebenheiten dieser Art ist klar, dass der Regulierungsansatz Möglichkeiten zur „Zügelung" dieser Marktmacht bereithalten muss.

Wo hingegen die Anbieter auf dem Markt im Großen und Ganzen eigene Infrastruktur mitbringen und insofern auch die Interessenlage wegen des Wunsches der gegenseitigen Nutzung etwa des jeweils anderen Netzes eine andere ist, da sind die Bedingungen für einen sich selbst entwickelnden Wettbewerb von vornherein besser.

Betrachtet man die Dinge aus dieser Perspektive, dann ist zu fragen, warum nach der eigentumsrechtlichen Neuorganisation der britischen Stromwirtschaft (also ihrer Aufteilung in unterschiedliche Funktionsbereiche und in getrennte Unternehmen) kein „wettbewerbsnäherer" Ansatz verfolgt wurde. Der Staat hatte aufgrund seiner Alleineigentümerstellung doch die Möglichkeit, die aus der Neuordnung des Stromsektors entstehenden Unternehmen so zu modellieren, dass der relativ eingriffsstarke Regulierungsansatz, wie er in diesem Sektor nach 1989 zur Anwendung kam, nicht unbedingt erforderlich gewesen wäre.

Dieses Beispiel zeigt zumindest eines: Das Liberalisierungsprojekt war auch in Großbritannien keineswegs eine lediglich auf den „Markt" hin ausgerichtete Reform. Gerade in der Elektrizitätswirtschaft hätte es theoretisch durchaus Möglichkeiten für eine marktnähere Ausgestaltung des Ordnungsrahmens gegeben. Bei der Liberalisierungspolitik waren immer auch politische Erwägungen mit im Spiel. Und weil diese politischen Erwägungen sektorspezifisch und zeitlich variierten, darf man unseres Erachtens das britische Modell des neuen regulatorischen Staates auch nicht als „blueprint" oder „masterplan" missverstehen. Es hat sich aus einer Reihe historisch kontingenter Entscheidungssituationen herauskristallisiert und ist, entgegen dem heute oftmals vermittelten Eindruck logisch systematischer Geschlossenheit, auch Ergebnis einer „history of unintended consequences". Damit wollen wir seine Qualität als „Modell" aber nicht in Frage stellen, denn ebenso wie Verfassungen manchmal klüger sein können als ihre Väter (Hesse), so können Ordnungsmodelle *ex post* normativ gehaltvoller werden, als es ihre Entstehungsgeschichte vermuten ließe.

Völlig anders als die Regulierung der Strom- und Telekommunikationswirtschaft ist die Regulierung der Banken in Deutschland und Großbritannien organisiert. Kurz zusammengefasst: Die Aufsichtsregime beider Länder kommen von entgegengesetzten Richtungen und bewegen sich nun unter dem Einfluss des Baseler Prozesses beide auf einen gemeinsamen Ansatz zu, den wir als „Regulierung zweiter Ordnung" bezeichnen. Im Kontext der Herausbildung neuer gemeinsamer Regeln für die Arbeit der Bankenaufsicht im Rahmen des so genannten Baseler Prozesses stellt der „Basel II Akkord" ein Regelwerk dar, welches als Neuerung für Großbritannien vor allem mehr Formalisierung und für Deutschland vor allem mehr Fallbezogenheit und Flexibilität bringt. Künftig werden Bankregulierer nicht mehr so sehr anhand von Geschäftsdaten Risiken und daraus folgende Vorsichtsmaßnahmen zur Absicherung von Instituten bestimmen, sondern sie werden von den Banken selbst gestaltete Risk-Management-Mechanismen auf Funktionsmängel prüfen, diese genehmigen oder zurückweisen und darüber hinaus regelmäßig überwachen. Es handelt sich hier im Kern also um eine Form von „Selbstregulierung" durch die Marktakteure.

5.3 Recht und Verrechtlichung im deutsch-britischen Vergleich

Verwaltungshandeln steht in Deutschland und Großbritannien in sehr unterschiedlichen Traditionen. Man mag diese unterschiedlichen Traditionen auf unterschiedliche historische Bestimmungsfaktoren der jeweiligen Regierungssysteme zurückführen. Während Regierung und Parlamentsmehrheit im britischen Unterhaus in der Regel eine starke Einheit mit fast unbegrenztem Zugriff auf alle Politikbereiche bilden, sind in Deutschland Exekutive und Legislative nicht im gleichen Maße integriert und dazu noch bei der Wahrnehmung von Staatsaufgaben vertikal in Bundes- und Landesmacht geteilt. Dass zwischen den obersten Bundes- und Landesbehörden innerhalb der jeweiligen Regierungen außerdem weit weniger Koordination stattfindet als dies etwa in Whitehall der Fall ist, kommt erschwerend hinzu. Man könnte diese unterschiedlichen Traditionen des Verwaltungshandelns in Deutschland und Großbritannien auch darauf zurückführen, dass das britische Rechtssystem keinen Begriff des „öffentlichen Rechts" entwickelt hat, der etwa dem deutschen oder französischen vergleichbar wäre. Damit fehlen britischen

Gerichten einerseits besondere Maßstäbe zur Beurteilung von Verwaltungsentscheidungen, andererseits gestehen sie der Politik (und der aus ihr abgeleiteten öffentlichen Verwaltung) aber auch ein Maß an Entscheidungsfreiheit zu (in Übereinstimmung mit dem Prinzip der praktisch unbegrenzten Parlamentssouveränität), welches im Ergebnis eine materielle gerichtliche Überprüfung regelmäßig ausschließt.

Wie erwähnt, sind Entscheidungen der Verwaltung in Großbritannien grundsätzlich Ausfluss eines stärker einzelfallbezogenen, diskretionären Abwägens. In Deutschland hingegen gilt es, allgemeine Grundsätze und Anforderungen der Rechtsstaatlichkeit zu erfüllen. Gerade die Möglichkeit der gerichtlichen Kontrolle wirkt äußerst disziplinierend auf Entscheidungsträger der Verwaltung. Sie ist normativ prägend und bestimmt in jedem Einzelfall sowohl Prozedere als auch Ergebnisfindung. Dennoch gibt es sektorale Unterschiede im deutsch-britischen Vergleich, die darüber hinaus nicht zuletzt mit der jeweiligen „Branchenkultur" zusammenhängen.

Während es in der in hohem Maße von Kundenvertrauen abhängigen deutschen Bankwirtschaft kaum gerichtliche Auseinandersetzungen mit der Aufsichtsbehörde gibt, mussten in der Neuordnung der Stromwirtschaft eine Reihe von offenen Fragen judikativ gelöst werden. Der Telekom-Regulierer andererseits sah sich vor allem in den Anfangsjahren seiner Tätigkeit einer Flut von Klagen ausgesetzt, als es darum ging, die Maßstäbe und Grundregeln des künftigen Wettbewerbs auf den verschiedenen Teilmärkten der Telekommunikationswirtschaft festzuzurren.

Demgegenüber spielen in Großbritannien die Gerichte für die Praxis der Regulierung der Sektoren Telekommunikation, Elektrizitätswirtschaft und Finanzen bis heute praktisch keine Rolle. Während wesentliche, materielle Fragen, etwa der Preisbestimmung in der Telekommunikationsregulierung, von deutschen Gerichten entscheidend mitbestimmt wurden, haben sich die britischen Gerichte bislang auf ihre traditionelle Rolle der Formalprüfung selbst beschränkt. Es gibt in jüngster Zeit zwar Anzeichen dafür, dass eine gewisse Neuausrichtung und vor allem Ausweitung der gerichtlichen Prüfung auch auf materielle Aspekte eines Falls möglich ist, konkretisiert hat sich diese Vermutung bislang aber noch nicht. Inwieweit der schon öfters beschriebene Trend zur Verrechtlichung auch des britischen Verwaltungshandelns (siehe v.a. OFGEM und FSA) zu einer Stärkung der Judikativen bzw. ihrer Rolle bei der Regulierung von Wirtschaftssektoren spielen wird, muss ebenfalls dahingestellt bleiben.

5.4 Verbraucherschutz im deutsch-britischen Vergleich

Ein mit dem Aspekt der richterlichen Prüfung verknüpfter Bereich ist die Sicherung von Konsumenteninteressen. Die Möglichkeit für Verbraucher, ihre Rechte nicht nur gegenüber den Unternehmen, sondern ggf. auch gegenüber dem Regulierer durchzusetzen, bestimmt mitunter die institutionelle Ausgestaltung der Aufgaben des Regulierers. So ist etwa der deutsche Telekom-Regulierer gesetzlich dazu verpflichtet, die Interessen der Verbraucher mit erster Priorität zu wahren. Verbraucher haben insofern in eindeutigen Streitfällen eine gewisse Aussicht auf Erfolg vor Gericht, denn ggf. sind Akte des Telekom-Regulierers auch im Hinblick auf ihre Eignung zur Förderung von Verbraucherinteressen einer richterlichen Überprüfung ausgesetzt. Der deutsche Telekom-Regulierer hat die Bedeutung dieser Aufgabe auch institutionell u.a. durch die

Einrichtung eines großen Call-Centers für Verbraucher unterstrichen. Ein Versagen auf diesem Gebiet gefährdet nicht nur die Legitimation für seine Unabhängigkeit in der Öffentlichkeit, sondern führt unter Umständen auch zu einer gerichtlichen Überprüfung seiner Entscheidungen.

Letzteres gilt in Großbritannien weder für den Telekom- noch für den Stromregulierer. Insofern ist es sachlich verständlich, wenn die Beachtung von Verbraucherinteressen in beiden Fällen auch nicht der jeweiligen Regulierungsbehörde selbst zur Aufgabe gemacht wurde. Während es im Telekom-Bereich in Großbritannien einen „ombudsman" gibt, hat man mit „EnergyWatch" praktisch eine separate öffentlich finanzierte Aufsicht zur Wahrung der Verbraucherinteressen eingerichtet. Sie kann einzelne Konfliktfälle publik machen, Untersuchungen einleiten und Informationen vom Stromregulierer einfordern, sowie gegenüber dem beiden Behörden vorgesetzten Industrieministerium aktiv werden. Damit wurde institutionell ein Gegenspieler des Regulierers geschaffen, der im „politischen Kampf" den Verbraucherschutz als Ziel in erster Linie gegen den Stromregulierer und die von ihm regulierten Unternehmen verfolgt. Denn dem britischen Stromregulierer wird, im Unterschied etwa zum deutschen Telekom-Regulierer, die Fähigkeit zur objektiven Verfolgung von Verbraucherinteressen abgesprochen. Er wird als Regulierer „für" die Stromwirtschaft, nicht für die Stromverbraucher, gesehen. Das Beispiel zeigt, dass die Ausgestaltung der Regeln für den Verbraucherschutz nicht immer nur Ausfluss unterschiedlicher historisch-kultureller Entwicklungen sein muss, sondern auch als funktionale Antwort auf die nationalen Besonderheiten (rechtlicher) Rahmenbedingungen interpretiert werden kann.

Auf eine andere Situation macht die Analyse der Aufsichtsregime für die Banken in beiden Ländern aufmerksam. Während die Funktion des Verbraucherschutzes in Großbritannien der FSA zugeordnet ist, fehlt sie behördlicherseits in Deutschland.

5.5 „Policy transfer" als „policy learning"?

Art und Umfang der Gemeinsamkeiten der regulatorischen Regime in den Sektoren Telekommunikation, Stromwirtschaft und Bankwirtschaft in Deutschland und Großbritannien sind nun beschrieben. Es stellt sich damit die Frage nach den Ursachen dieser Gemeinsamkeiten. Den „Kontrollfall" Bankwirtschaft haben wir bereits als besonderen Konvergenzfall (in instrumenteller wie in institutioneller Hinsicht) charakterisiert. Für die Bankwirtschaft gibt es, wie erwähnt, ein internationales Forum in Basel. Hier besprechen sich die beteiligten Notenbanken und Aufsichtsbehörden, stimmen sich ab und legen sich auf gemeinsame Standards fest. Wenn man so will, ist damit auch ein gegenseitiges Lernen, freilich immer unter dem Vorbehalt der Wahrung nationaler Interessen, institutionalisiert und legitimiert worden. Jede weitergehende Spekulation über diesen Lernprozess in Basel scheint uns nicht angebracht.

Im Hinblick auf Lernprozesse in den Sektoren Telekommunikations- und Elektrizitätswirtschaft steht zumindest eines fest: Deutschland ist Großbritannien auf dem Liberalisierungspfad gefolgt, nicht umgekehrt. Von jüngsten gegenläufig gerichteten „Transfers" sachpolitischer Art in einzelnen Wirtschaftssektoren abgesehen (wie etwa bei der Organisation eines diskriminierungsfreien Netzzugangs für den Ortsbereich durch BT oder beim Zurückdrängen des „pools" zugunsten von Rahmenvereinbarungen in

bilateralen Netznutzungsverhandlungen im britischen Strommarkt), ist die Richtung der Übernahme von Regelungen und Institutionen immer eindimensional, also von Großbritannien nach Deutschland, gerichtet gewesen. Inwieweit es sich dabei allerdings nur um „Imitation" gehandelt hat, oder aber um so etwas wie „Lernen", das ist noch nicht geklärt.

Lernen beinhaltet nach allgemeinem Verständnis mehr als nur das reine Kopieren oder Übernehmen von Inhalten; es ist weitergehend. Wie weiter oben gezeigt, muss es entweder einen gewissen Normen- bzw. Wertewandel zur Folge haben, oder es setzt zumindest eine Auseinandersetzung mit den intendierten Konsequenzen bzw. mit den durch übernommene „Rezepte" zu kurierenden Problemen voraus. Je nach Art des Umgangs mit solchen „Rezepten" können wir dann von „pathologischem" oder in abgeschwächter Form von „negativem" bzw. „symbolischem" Lernen sprechen.

Wie erwartet, gab es in Deutschland bei keinem Reformschritt in der Versorgungswirtschaft simples Kopieren des vorgefundenen britischen Modells, auch nicht in der Telekommunikationswirtschaft. Vielmehr fand die Bewertung des britischen Modells im Lichte der in beiden Ländern vorhandenen ähnlichen marktstrukturellen Problemlagen statt. Diese Auseinandersetzung fand, so Experten der Fokus-Gruppe, auch lange vor entsprechenden europarechtlichen Regelungen zur Marktliberalisierung statt. Die mit der Ausarbeitung des deutschen Regulierungsregimes für die Telekommunikation beauftragten Beamten des früheren Postministeriums haben ganz offensichtlich wesentliche Strukturelemente des britischen Modells, wie etwa die Price-Cap-Preisregel, internalisiert (siehe etwa Bundesministerium für Post und Telekommunikation 1993) und praktisch zu 100 Prozent in den Gesetzentwurf des TKG übernommen. Das hat auch „negatives" Lernen mit eingeschlossen, etwa im Hinblick auf das britische „director general"-Modell, welches in Deutschland zur Erzeugung von behördlicher Unabhängigkeit als ungeeignet angesehen wurde. Hier und an anderer Stelle wichen die Konstrukteure des deutschen Aufsichtsregimes von der britischen Vorlage ab. Insgesamt wurde dem britischen Modell in der Telekommunikationsbranche insoweit ein hoher Vorbildwert zugebilligt, als es für die Bewältigung von letztlich in beiden Ländern gleichen Problemen geschaffen wurde (nämlich der Bändigung des früheren Monopolisten zum Zweck der Ermöglichung von Wettbewerb).

Verglichen damit war die Liberalisierung der deutschen Elektrizitätswirtschaft praktisch kaum einer Inspiration aus Großbritannien zu verdanken. Freilich war die marktstrukturelle Ausgangssituation in beiden Ländern auch grundverschieden. Ein Aufsichtsregime nach britischem Vorbild war in Deutschland sachlich und politisch kaum durchsetzbar. Darüber hinaus waren es aber wohl auch ordnungspolitische Vorstellungen über die Rolle des Staates in einer liberalisierten Stromwirtschaft, die einer Imitation britischer Vorgaben im Weg standen (insbesondere was die Einführung einer nationalen Regulierungsbehörde mit pro-aktivem Eingriffsinstrumentarium betrifft). Ein Wandel ordnungspolitischer Normen in der Bundesrepublik wäre aber notwendig, um von Lernen sprechen zu können. In unseren Expertengesprächen haben wir darüber hinaus den Eindruck gewonnen, dass in Deutschland zumindest unterhalb der Bundesebene eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den potenziellen Vorzügen eines pro-aktiven Ansatzes nach britischem Vorbild nicht stattgefunden hat. Und selbst auf Bundesebene gab es offenbar wenig Interesse von Seiten des Wirtschaftsministeriums, die Arbeit der Kollegen im Postministerium als mögliche Lösungsskizze für das ja zwei Jahre nach dem TKG verabschiedete EnWG in Erwägung zu ziehen. Die Entscheidungsfindung für den neuen energiewirtschaftlichen Ordnungsrahmen fand in einer völlig eigenständigen

Arena statt. Die dort maßgeblichen Akteure waren offenbar nicht gewillt, sich auf die Vorzüge des britischen Modells bzw. auf eine ernsthafte Prüfung seiner Übertragbarkeit auf die deutsche Stromwirtschaft einzulassen. Dennoch kam es ausgerechnet bei der Neuordnung der deutschen Stromwirtschaft wegen der europarechtlichen Vorgaben zu einem Beispielfall von „symbolischem" (wenn nicht sogar „pathologischem") Lernen, und zwar durch die Übernahme der so genannten „essential facilities"-Doktrin. Sie steht außerhalb der Regulierungssystematik des neuen EnWG und erfüllt eine schwer zu bestimmende Funktion.

Nach unserer Beobachtung sind die Möglichkeiten einer substanziellen Erklärung von parallelen (zeitlich nachgelagerten) Entwicklungen bzw. von Konvergenz und Divergenz im zwischenstaatlichen Vergleich der Reform der Versorgungswirtschaft gestützt auf Ansätze des „policy learning" begrenzt. Von den beschriebenen Einzelfällen abgesehen lassen sich länderübergreifende Lernprozesse, die ja in einem äußerst komplexen Umfeld stattfinden, unseres Erachtens nur sehr schwer nachweisen. Wie können Aussagen über Norm- und Wertänderungen bei so vielen Akteuren, die regelmäßig an der Neuformulierung von „policies", also auch an Regulierung, beteiligt sind, definitiv gemacht und ggf. verifiziert werden? Aufgrund unserer Analyse erscheint uns zumindest eines sicher: Erfolgreiches Lernen heißt immer auch „Versöhnung" mit dem gegebenen Bestand an Rechts- und Verwaltungstraditionen. Hoch entwickelte Industriestaaten kopieren in der Regel nicht – und wo sie nur „kopieren", haben die so übernommenen Regelungen meist keine weitreichende Bedeutung. Vielmehr integrieren sie neue Ideen (dort, wo diese für sinnvoll angesehen werden) in den Kontext des Bestehenden. Daraus ergibt sich die Frage, wann neue Ideen für geeignet und sinnvoll angesehen werden. Die schlüssigste Antwort auf diese Frage ist für die hier betrachteten Reformen sicherlich das Kriterium der Kompatibilität mit den jeweils unterschiedlichen Marktstrukturen – möglicherweise auch das Kriterium der Übereinstimmung mit ressorttypischen, ordnungspolitischen Vorstellungen.

5.6 Die Zukunft des regulatorischen Staates in Deutschland und Großbritannien

Die hier vorgelegte sektorspezifische Analyse des britischen Modells des neuen regulatorischen Staates ergibt nicht nur, dass es sich bei der Neuordnung des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft um ein politisches und insofern jederzeit auch wieder beendbares Projekt handelt, sondern auch, dass es keinem übergeordneten „masterplan" entspringt. Das britische Reformmodell ist vielmehr Ergebnis eines geschichtlichen Entwicklungsprozesses. Damit sollte die Frage nach der Signifikanz dieses Modells für die Zukunft, und das heißt auch nach seiner Dauerhaftigkeit, nicht ausgeblendet werden. Großbritannien erlebte seit 1945 zwei Phasen der umfassenden Verstaatlichung, gefolgt von Privatisierungswellen. Betrachtet man jüngste Debatten um die Zukunft der britischen Eisenbahn, deren Zustand von vielen Beobachtern als stark reformbedürftig empfunden wird, oder auch um die Zukunft der lokalen Wasserversorgung, dann sind immer stärker werdende Forderungen nach „deprivatisation" nicht zu überhören. Zwar ist die Rückkehr zu einer unverblümten Verstaatlichungspolitik schon aus technischen, das heißt insbesondere aus fiskalischen Gründen äußerst unwahrscheinlich. Doch lassen sich durchaus neue Modelle einer staatsnäheren – oder zumindest marktferneren – Ordnung

verschiedener Sektoren der Versorgungswirtschaft vorstellen. Und so könnte Großbritannien als der vermeintliche Vorreiter einer „marktnahen“ und staatsfernen Ordnung des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft in Zukunft vielleicht auch (wieder) den Zug der Wirtschaftsreformer in die entgegengesetzte Richtung führen.

Wir wollen hier die Spekulation über die Zukunft der Wirtschaftsordnungen in Deutschland und Großbritannien nicht zu weit treiben. Unser Anliegen ist es nur, darauf aufmerksam zu machen, dass das Ende der (Wirtschafts-)Geschichte auch in Deutschland und Großbritannien nicht erreicht ist. Ob ein Systemwechsel hin zu einer stärker staatlich gelenkten, vielleicht auch wieder auf staatlichem Eigentum basierenden Ordnung der Versorgungswirtschaft kommen mag oder nicht, ist, wenn damit die Suche nach grundsätzlichen (System-)Alternativen verbunden wird, die falsche Frage. Trotz der vom europäischen Binnenmarkt ausgehenden Prioritätensetzung für Marktlösungen bleibt die Ordnung der Versorgungswirtschaft „unaufgeräumt“ gemessen an dem Ideal rein wettbewerblicher Lösungen. Regulierung in unterschiedlicher Form ist nur einer der Wege, auf dem sich auch in Zukunft das öffentliche Interesse gegenüber der Logik des Marktes in der Versorgungswirtschaft immer wieder Geltung verschaffen wird.

Bibliographie

Armstrong, M., Cowan, S. und Vickers, J. (1995) *Regulatory Reform. Economic analysis and British experience*. Cambridge, MA: MIT Press.

Baldwin, R. und Cave, M. (1999) *Understanding Regulation. Theory, strategy and practice*. Oxford: Oxford University Press.

Bartle, I. (2000) Comparative research on regulation in Britain and Germany: Its rationale and potential. Discussion Paper Number 1, *Causes and Consequences of Regulatory Transformation: A British-German Comparison*. Exeter: University of Exeter. [Internet: www.ex.ac.uk/shipss/politics/research/britger/]

Bartle, I. und Müller, M. (2000) The administration of regulation: Self regulation and state agencies. Discussion Paper Number 3, *Causes and Consequences of Regulatory Transformation: A British-German Comparison*. Exeter: University of Exeter. [Internet: www.ex.ac.uk/shipss/politics/research/britger/]

Bartle, I. und Müller, M. (2001) Translating regulatory goals into action: Regulatory modes, instruments and enforcement styles. Discussion Paper Number 4, *Causes and Consequences of Regulatory Transformation: A British-German Comparison*. Exeter: University of Exeter. [Internet: www.ex.ac.uk/shipss/politics/research/britger/]

Börner, A.-R. (1998) Stromdurchleitung: Anregung aus US-Regulierung? *Kölner Miszellen zum Energierecht* 6, S. 1–133.

Bundesministerium für Post und Telekommunikation (BMTP) (1993) *Informationsserie zu Regulierungsfragen 1990–1993* Nr. 9 (März). BMTP: Bonn.

Burton, J. (1997) The competitive order or ordered competition? The „UK model" of utility regulation in theory and practice. *Public Administration* 75, S. 157–88.

Carsberg, B. (1991) Office of Telecommunications: Competition and the Duopoly Review, in Veljanovski, C. (Hrsg.) *Regulators and the Market. An assessment of the growth of regulation in the UK*. London: IEA.

Coen, D., Héritier, A. und Böllhoff, D. (2002) *Regulating the Utilities: Business and regulator perspectives in the UK and Germany*. London: Anglo-German Foundation.

Corry, D., Soutter, D. und Waterson, M. (1994) *Regulating our Utilities*. London: Institute for Public Policy Research.

Cox, A. (Hrsg.) (1986) *The State, Finance and Industry*. Brighton: Wheatsheaf.

Cronenberg, M. (1996) Der europäische Energiebinnenmarkt, in Sturm, R. und Wilks, S. (Hrsg.) *Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien*. Baden-Baden: Nomos, S. 171–6.

Department of Trade and Industry (1991) *Competition and Choice: Telecommunications policy for the 1990s*, White Paper. London: HMSO.

Dolowitz, D., Greenwold, S. und Marsh, D. (1999) Policy transfer: Something old, something new, something borrowed, but why red, white and blue? *Parliamentary Affairs* 52(4), S. 719–30.

Dyson, K. (1980) *The State Tradition in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Eberlein, B. (2000) Institutional change and continuity in German infrastructure management: The case of electricity reform. *German Politics*, 9, S. 81–104.

Ehmer, J. (1998) Regulierung im Telekommunikationswesen: Sind die tatsächlichen Gegebenheiten und der rechtliche Rahmen mit der Energiewirtschaft vergleichbar? *Kölner Miszellen zum Energierecht* 7, S. 1–36.

Foster, C.D. (1992) *Privatisation, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly*. Oxford: Basil Blackwell.

Foster, C.D. (2000) The encroachment of the law on politics. *Parliamentary Affairs*, 53(2), S. 328–46.

Franke, P. (1999) Vollzugsprobleme des neuen Energiewirtschaftsrechts. *Kölner Miszellen zum Energierecht* 8, S. 5–54.

Geppert, M., Ruhle, E.-O., Schuster, F. (1998) *Handbuch Recht und Praxis der Telekommunikation*. Baden-Baden: Nomos.

Gilland, T. (1996) The regulatory regime of the electricity industry in England and Wales, in Sturm, R., Wilks, S. (Hrsg.) *Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien*. Baden-Baden: Nomos, S. 239–60.

Graham, C. (1998) Is there a crisis in regulatory accountability? In Baldwin, R., Scott, C. und Hood, C. (Hrsg.) *A Reader on Regulation*. Oxford: Oxford University Press.

Graham, C. (2000) *Regulating Public Utilities. A constitutional approach*. Oxford: Hart.

Gröner, H. (1975) *Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft*. Baden-Baden: Nomos.

Hall, C., Scott, C. und Hood, C. (2000) *Telecommunications Regulation. Culture, chaos and interdependence inside the regulatory process*. London: Routledge.

Hansard (1996) *The Report on the Commission on the Regulation of Privatised Utilities, Hansard Society and European Policy Forum*. London: Hansard Society.

Hogwood, B.W. (1998) Regulatory institutions in the United Kingdom: Increasing regulation in the „shrinking state“, in Doern, G.B. und Wilks, S. (Hrsg.) *Changing Regulatory Institutions in Britain and North America*. Toronto: University of Toronto Press, S. 80–108.

Hogwood, B.W. und Peters, B.G. (1985) *The Pathology of Public Policy*. Oxford: Clarendon.

Hohmann, H. (2001) *Die „essential facility doctrine" im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen*. Baden-Baden: Nomos.

Hood, C. (1996) United Kingdom: From second chance to near-miss learning, in Olsen, J.P. und Peters, B.G. (Hrsg.) *Lessons from Experience. Experiential learning in administrative reforms in eight democracies*. Oslo: Scandinavian University Press, S. 36–70.

Hulsink, W. (1999) *Privatisation and Liberalisation in European Telecommunications. Comparing Britain, the Netherlands and France*. London: Routledge.

Jäger, B. (1994) *Postreform I und II. Die gradualistische Telekommunikationspolitik in Deutschland im Lichte der Positiven Theorie staatlicher Regulierung und Deregulierung*. Köln: Institut für Wirtschaftspolitik.

Jones, A. (2000) Privatised utilities and the „Third Way". *Public Money and Management*, July–September, S. 27–34.

Kagan, R. (1994) Regulatory enforcement, in Rosenbloom, D.H. und Schwartz, R.D. (Hrsg.) *Handbook of Regulation and Administrative Law*. New York: M. Dekker.

Kumkar, L. (2000) *Wettbewerbsorientierte Reformen der Stromwirtschaft. Eine institutionenökonomische Analyse*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Letwin, O. (1988) *Privatising the World. A study of international privatisation in theory an practice*. London: Cassell Education.

Levy, J.S. (1994) Learning and foreign policy: Sweeping a conceptual minefield. *International Organization* 48, S. 279–312.

Littlechild, S. (2000) *Privatisation, Competition and Regulation*. Occasional paper 110. London: Institute of Economic Affairs.

Littlechild, S. (2001) Electricity regulation, in Vass, P. (Hrsg.) *Regulatory Review 2000/2001. Millennium Edition*. Bath: Centre for the Study of Regulated Industries, 25–62.

Majone, G. (1994) The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 17, S. 77–101.

Markert, K. (1996) Die Rolle des Bundeskartellamtes bei der „Regulierung" der deutschen Strom- und Gasversorgung, in Sturm, R., Wilks, S. (Hrsg.) *Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien*. Baden-Baden: Nomos, S. 281–94.

McNeil, I. (1999) The future for financial regulation: The Financial Services and Markets Bill. *Modern Law Review* 62, S. 725–34.

Mitchell, J. (1990) Britain: Privatisation as myth? In Richardson, J. (Hrsg.) *Privatisation and Deregulation in Britain*. Halifax: Institute for Research on Public Policy.

Moran, M. (1991) *The Politics of the Financial Services Revolution. The USA, UK and Japan*. Basingstoke: Longman.

Moran, M. (2001) The rise of the regulatory state in Britain. *Parliamentary Affairs*, 54(1), S. 19–34.

Müller, M.M. (2000) Die Banken zwischen Staat und Wirtschaft. Von der Hausbank zum „Global Player". *Gegenwartskunde* 49(4), S. 447–55.

Müller, M. und Bartle, I. (2000) Regulation, competition and competitiveness: Convergence or conflict? Discussion Paper Number 2, *Causes and Consequences of Regulatory Transformation: A British-German Comparison*. Exeter: University of Exeter. [Internet: www.ex.ac.uk/shipss/politics/research/britger/]

Müller, M.M. und Sturm, R. (1998) Ein neuer regulativer Staat in Deutschland? Die neuere *Theory of the Regulatory State* und ihre Anwendbarkeit in der deutschen Staatswissenschaft. *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 9(4), S. 507–34.

National Audit Office (NAO) (1996) *The Work of the Directors General of Telecommunications, Gas Supply, Water Services And Electricity Supply*, Session 1995-95, House of Commons, 645. London: HMSO.

Olsen, J.P. und Peters, B.G. (1996) Learning from experience? In Olsen, J.P. und Peters, B.G. (Hrsg.) *Lessons from Experience. Experiential learning in administrative reforms in eight democracies*. Oslo: Scandinavian University Press, S. 1–35.

Ortwein, E. (1996) Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, in Sturm, R. und Wilks. S. (Hrsg.) *Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien*. Baden-Baden: Nomos, S. 77–132.

Ortwein, E. (1998) *Das Bundeskartellamt. Eine Ökonomie deutscher Wettbewerbspolitik*. Baden-Baden: Nomos.

Owen, G. (2000) Foreword, in Littlechild, S. *Privatisation, Competition and Regulation. Occasional Paper 110*. London: Institute of Economic Affairs, S. 5–6.

Pfaffenberger, W. (1996) Vergleich des Ordnungsrahmens der Stromversorgung in Deutschland und England, in Sturm, R. und Wilks, S. (Hrsg.) *Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien*. Baden-Baden: Nomos, S. 133–50.

Pierie, M. (1988) *Privatisation*. Aldershot: Wildwood.

Rose, R. (1991) What is Lesson Drawing? *Journal of Public Policy* 11, S. 3–30.

Sabatier, P.A. (1993) Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen, in Héritier, A. (Hrsg.) *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 116–48.

Sabatier, P.A. und Jenkins-Smith, H.C. (1999) The advocacy coalition framework: An assessment, in Sabatier, P.A. (Hrsg.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO/Oxford: Westview Press, S. 117–66.

Schulte Janson, D. (1999) Neue Fragestellungen für die Strompreisaufsicht und das Konzessionsabgabewesen. *Kölner Miszellen zum Energierecht* 8, S. 55–75.

Sturm, R. (1996) Voraussetzungen und Rahmenbedingungen einer Reform der nationalen Wettbewerbsordnungen in der Elektrizitätswirtschaft im deutsch-britischen Vergleich, in Sturm, R. und Wilks, S. (Hrsg.) *Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien*. Baden-Baden: Nomos, S. 59–76.

Sturm, R. (1999) Großbritannien heute. Ist das Modell der Westminster-Demokratie am Ende? In Merkel. W. und Busch, A. (Hrsg.) *Demokratie in Ost und West*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 210–24.

Sturm, R., Wilks, S., Ortwein, E. und Müller, M.M. (1998) *Wettbewerbspolitik und die Regulierung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien*. London: Anglo-German Foundation.

Surrey, J. (1996) *The British Electricity Experiment. Privatisation: The record, the issues, the lessons.* London: Earthscan Publications.

Wilks, S. (1999) *In the Public Interest. Competition policy and the Monopolies and Mergers Commission*. Manchester: Manchester University Press.

Woodhouse, D. (2001) The law and politics: more power to the judges and to the people? *Parliamentary Affairs*, 54(2), S. 223–37.

Anhang: Mitglieder der Fokus-Gruppe und Interviewpartner

Mit den nachfolgend aufgeführten Personen wurden im Zeitraum 1999 bis 2001 Gespräche geführt. Teilweise fand der Meinungsaustausch auch auf Internet-unterstützte Weise statt. Die mit * gekennzeichneten Personen sind Mitglieder der Fokus-Gruppe.

Herr Dr. Bötsch*, Bundesminister a.D., Berlin
Frau Childs*, Head of Policy Research, Consumers' Association, London
Herr Dr. Coen*, London Business School, London
Herr Prof. Doern*, University of Exeter, Exeter
Herr Dörr*, RegTP, Bonn
Herr Dr. Ellenrieder*, DaimlerChrysler, Surrey (UK)
Herr Dr. Eyre*, EnergyWatch, London
Herr Farrel*, Generalkonsul, Britisches Konsulat, München
Herr Prof. Fechner*, Technische Universität Ilmenau, Ilmenau
Herr Prof. Graham*, University of Leicester, Leicester
Herr Groß*, Bundesverband deutscher Banken, Berlin
Herr Dr. Heid, Bundesbank, Frankfurt a. M.
Herr Dr. Levi-Faur*, Visiting Fellow, Nuffield College, Oxford
Herr Dr. Liebig*, Bundesbank, Frankfurt a. M.
Herr Prof. Littlechild*, Consultant, University of Birmingham, Birmingham
Frau Dr. Lütz, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln
Herr Menold, Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart
Herr Dr. Neumann*, BAKred bzw. Baseler Ausschuss, Basel
Herr Prof. Moran*, University of Manchester, Manchester
Frau Dr. Owen*, Consultant, Member of Competition Commission, London
Herr Prof. Padgett*, University of Strathclyde, Glasgow
Herr Prof. Power*, Director, CARR (Centre for the Analysis of Risk and Regulation), LSE, London
Frau Richardson, Western Power Distribution, Bristol
Herr Schmitz-Lippert*, BAKred, Bonn
Herr Prof. Schultz, McGill University, Montreal (Kanada)
Herr Prof. Starbatty*, Universität Tübingen, Tübingen
Herr Dr. Thatcher, Department of Government, LSE, London
Herr Vass*, Director, Centre for the Study of Regulated Industries, University of Bath, Bath
Herr Ward, Financial Services Authority, London
Herr Wennrich, Ministerialdirigent im Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart
Frau Westhoff, Bundesbank, Frankfurt a. M.
Herr Westlake*, Regulatory and Government Affairs Manager, Western Power Distribution, Bristol
Herr Prof. Zöller*, Berufsakademie Karlsruhe, Karlsruhe