

Bericht (Kurzprotokoll) aus Workshop B: „Regulatoren“

1. Zielsetzung des Workshops

Die Notwendigkeit zur Regulierung geht in vielen Fällen mit Privatisierungen einher. Da Privatisierungen oftmals in unvollständigen, monopollastigen Märkten stattfinden, entsteht durch die Aufweichung und Auflösung von staatlichen Monopolbetrieben das Bedürfnis nach Korrektur eines möglichen zu erwartenden Marktversagens. In der Literatur und Diskussion findet das Thema Regulierung bislang im Vergleich zur Privatisierungsdebatte und innerhalb dieser noch recht geringe Beachtung. Zwar wird auf den Regulierungsbedarf verwiesen, die Schwierigkeiten und Ausgestaltungen der Regulierung werden aber oftmals weit weniger thematisiert als die Frage der Organisationsform und der Eigentumsverhältnisse im Rahmen der Privatisierung.

Unter Regulierung kann eine Vielzahl von Massnahmen und Instrumenten verstanden werden, welche von einfacher Gesetzgebung über die Einrichtung spezieller Regulierungsorgane diverse Ausgestaltungen einnehmen kann. Regulatoren wurden im Workshop als diejenigen Organe und Institutionen bezeichnet, welche als spezielle Organe zur Regulierung vom Staat geschaffen oder benannt werden und mit besonderen Verantwortlichkeiten und Kompetenzen ausgestattet werden, wie z.B. bestimmte Kommissionen oder Behörden. Regulierung via Regulatoren ist aus zahlreichen Beispielen in der Praxis bekannt wie z.B. die ComCom im schweizerischen Telekommunikationsmarkt oder in diversen internationalen Netzmärkten wie Schienenverkehr, Strom und Elektrizität.

Die theoretische Aufgabe und Zielsetzung der Regulatoren ist aus der Theorie hinreichend bekannt. Gleichzeitig zeigen sich in der Praxis immer wieder Dysfunktionalitäten und Schwierigkeiten, denen Regulatoren bei ihrer operativen Tätigkeit ausgesetzt sind und die zu nicht erwünschten Entwicklungen im Markt führen wie z.B. im kalifornischen Strommarkt oder im britischen Schienenverkehr, um prominente Beispiele heranzuziehen. Der Workshop legte den Fokus vor allem auf Aspekte, welche das Handeln der Regulatoren mitbestimmen und leiten (können). Als Leitfragen für die Diskussion wurden formuliert:

- Kann ein Regulator überhaupt unabhängig sein?
- Wie kann das Regulator-Modell institutionell und strukturell unterstützt werden?
- Welchen Spannungsfeldern sind Regulatoren ausgesetzt?
- Was ist die Alternative zum Regulator-Modell?

Der Workshop begann mit einem Eingangsreferat von Herrn Prof. Dr. D. Budäus und einer sich an dieses Referat anschliessenden Diskussion. Danach folgte eine offene Diskussion zu den genannten Leitfragen. Zum Abschluss wurde eine Kartenabfrage mit den Teilnehmer zur Frage durchgeführt, was Aspekte und Elemente einer „good regulation“ – in Analogie zu „good governance“ – sein könnten.

2. Eingangsreferat Prof. Dr. D. Budäus und Diskussion

Das Referat „Regulierung – ein neuer Bedarf“ hat die Grundlagen der Regulierungsdiskussion aufgegriffen und in das Themenfeld der Regulierung

eingeführt. Regulierung ist ein vielschichtiger Begriff der ordnungspolitischen Diskussion bezogen auf staatliche Massnahmen zur Korrektur von Marktversagen. Diese Korrektur soll in der Regel via Verhaltensbeeinflussung der Marktteilnehmer z.B. durch Produktionsauflagen, Qualitätsstandards, Preisregulierung u.ä. erreicht werden. In der theoretischen Ausrichtung können zwei Grundströmungen unterschieden werden. Die normative Regulierungstheorie erklärt Regulierung aufgrund von Marktversagen und zielt darauf, optimale Regulierungsinstrumente zu ermitteln. Die positive Theorie betrachtet demgegenüber den tatsächlichen Regulierungsprozess und beschäftigt sich mit Phänomenen des Staatsversagens und der Fehlsteuerung. Für die aktuelle Privatisierungsdiskussion und Praxis sind beide theoretischen Ausrichtungen von Bedeutungen, um sowohl Markt- wie auch Staatsversagen möglichst zu minimieren.

Entwicklungen, die in letzter Zeit im öffentlichen Sektor zu beobachten sind, wie z.B. ein neues Rollenverständnis des Staates (Gewährleistungsstaat), Verwaltungsreformen á la NPM, die anhaltende Finanzkrise vieler Gebietskörperschaften wie auch die Ausrichtung der EU-Wettbewerbspolitik, werden den Bedarf an Regulierung steigern. Regulierung wird zu einem Instrument bei der Wahrnehmung staatlicher Verantwortung bei gemeinwohlorientierten Leistungen und wird im Zuge des Wandels vom produzierenden zum gewährleistenden Staat an Bedeutung gewinnen. Die Regulierung beschränkt sich dabei nicht nur auf die Gestaltung von Märkten, sondern kann auch andere Bereiche, wie z.B. soziale, Umwelt-, Arbeits- oder auch administrative Bereiche betreffen.

Zusammenfassend zeigten die Ausführungen, dass der Bedarf an Regulierung in den kommenden Jahren steigen wird. Einhergehend wird sich aber auch das Verständnis von Regulierung anpassen. Während man bislang Regulierung meist im Sinne einer staatlich hoheitlichen Aufgabe angesehen hat, werden in Zukunft vermehrt entstaatlichte Regulierungsformen anzutreffen sein, wie z.B. Selbstverpflichtungen und Informationspflichten. Formen der entstaatlichten Regulierung stossen meist bei der Problematik der Sanktionsmechanismen an ihre Grenzen.

3. Hauptlinien der Diskussion

In der Diskussion wurden im wesentlichen vier Themenbereiche thematisiert. Zunächst wurde die empirische Aussagefähigkeit von Vergleichsstudien zu wettbewerblicher und staatlicher Produktion in Bezug auf die Erfassung der Gesamtkosten, d.h. insbesondere auch die Transaktionskosten kritisch hinterfragt. Des weiteren wurde angeregt, vermehrt Ziel- und Zweckvorgaben für die Regulierung vorzugeben, wobei hier insbesondere die Geeignetheit des unbestimmten Rechtsbegriffs des öffentlichen Interesses als Leitgrösse diskutiert wurde. Ferner stellte sich die Frage der Unabhängigkeit des Regulators und welche Mechanismen zur Förderung der Unabhängigkeit wirken. Zum Schluss wurde konstatiert, dass sich momentan als Alternative zur Regulierung nur das staatliche Monopol oder verstärkter Wettbewerb bieten.

Die Regulierungsdiskussion und Theorie baut in weiten Teilen auf der zumindest tendenziell nachgewiesenen höheren Effizienz wettbewerblicher Produktion im Vergleich zu staatlichen Monopolen sowie auf Transaktionskostenüberlegungen auf. Transaktionskosten sind in der Praxis aber kaum messbar und quantifizierbar.

Empirische Studie zum Vergleich verschiedener Bereitstellungsmodi öffentlicher Aufgaben umfassen meist keine Transaktionskosten. Für die Beurteilung einer Regulierungsvariante ergeben sich daher Ungenauigkeiten in Bezug auf die Aussagen zur Effizienz von Alternativen.

Eine Herausforderung für Regulatoren resultiert aus vage und ungenau formulierten Zweck- und Zielformulierungen für ihr Handeln. Sind Ziele und Zwecke der Regulierung nur grob umschrieben, ergeben sich einerseits für den Regulator diverse Abwägungssituationen, andererseits sind die Erwartungen gegenüber dem Regulator so vielschichtig, dass sie quasi nie auf alle Seiten erfüllt werden kann. Eine ausgewogene, aussagekräftige Beurteilung der Arbeit des Regulators wird erschwert. Falls Ziel- und Zwecksetzungen vorgegeben und umschrieben sind, finden sich darin oftmals allgemeine Umschreibungen wie z.B. das „öffentliche Interesse“. Der unbestimmte Rechtsbegriff des öffentlichen Interesses ist ein tragender Begriff der schweizerischen Rechtsordnung, erweist sich aber als Zielvorgabe für die Regulierung als wenig operationalisierbar. Dennoch bauen weite Teile der Staatsordnung und der Rechtssprechung darauf auf.

Überlegungen zur Besetzung, Auswahl und Entscheidungsfindung von Regulatoren führten zum Schluss, dass Regulatoren wohl nie völlig unabhängig sind, wie dies in der theoretischen Konzeption oft vorausgesetzt wird. Aber auch wenn die Unabhängigkeit nur mit Einschränkungen angenommen werden kann, so wirken dennoch eine Reihe von anderen Anreizmechanismen, welche der geforderten Unabhängigkeit und Objektivität der Entscheidung dienen. Regulierungsorgane müssen sich bei den Regulierten die notwendige Akzeptanz und Legitimität schaffen, um ihre Rolle – auch im Sinne einer präventiven Abschreckung – zu erfüllen. Hierzu ist es z.B. notwendig Entscheide zu treffen, der sich auch gegen starke Interessensgruppen richten, um (diesen selbst) eine gewisse Unabhängigkeit zu demonstrieren. Ferner wurde in Bezug auf die Unabhängigkeit darauf verwiesen, dass eine politische Kontrolle des Regulators wenig dienlich sei. Die Mitglieder des Regulator-Organ werden in der Regel von der Exekutive, z.B. dem Bundesrat, aufgrund ihrer Fachkompetenz bestellt. Eine weitere Unterstellung unter eine politische Aufsicht besteht in der Regel nicht. Die Ablehnung einer politischen Kontrolle wurde einerseits damit begründet, dass die Politik, falls sie die Möglichkeit dazu hat, geneigt sei, zu intervenieren und politisch motivierten Eingriffe das Regulierungssystem destabilisieren würden. Durch die politische Unabhängigkeit könne ein Überwiegen der fachlichen Entscheidungsgründe gewährleistet werden. Andererseits wurde aber auch darauf hingewiesen, dass auch in dieser Beziehung die mangelnde Ziel- und Zweckkonkretisierung für den Regulator eine der Hauptproblematiken ist. Dieser Mangel begründet das Bedürfnis nach gesetzlicher und politischer Aufsicht und delegiert Ermessens- und politische Entscheide an den Regulator.

Um die Wichtigkeit und Zielsetzung der Regulierungsdiskussion zu erfassen, ist es hilfreich sich vor Augen zu führen, welche Alternativen sich zur Regulierung stellen. Die Regulierungsdiskussion wurde und wird vor allem durch die Privatisierungswelle angeschürt, die ihren Ausgang wiederum in der Unzufriedenheit oder dem Veränderungsdruck auf die staatlichen Monopolbetriebe hatte. Bislang scheint sich als Alternativen nur die Rückkehr zum staatlichen Monopol anzubieten. In manchen Fällen scheint auch die Alternative Markt zu bestehen, allerdings mit radikaleren

Konsequenzen für andere öffentlichen Interesse, wie Arbeitsbedingungen, Umweltschutz etc. Da beide Alternativen nicht sehr attraktiv erscheinen, bleibt als einziger Weg, der Weg über die Regulierung und die Weiterentwicklung der diesbezüglichen Kompetenzen.

4. Ansatzpunkte für eine „good regulation“

Ein wichtiges Hilfsmittel zur Gestaltung effektiver und akzeptierte Regulierungsstrukturen kann das Vorliegen allgemeiner Gestaltungsprinzipien sein, welche das Funktionieren der Regulierungen durch einen Regulator sicherstellen sollen. Derartige Prinzipien sollen hier unter dem Begriff „good regulation“ zusammengefasst werden. In Analogie zum Begriff „good governance“, der von der Weltbank geprägt wurde und eine normative Positivliste von Strategien zur Ausübung politischer Macht darstellt, befasst sich „good regulation“ mit Strategien für die Ausübung von Macht zur Balance von politischem Einfluss und Marktkräften in unvollständigen Märkten. Mit einer Kartenabfrage wurden im Workshop Ideen der Teilnehmer gesammelt, was Bestandteile und Elemente einer derartigen „good regulation“ sein könnten. Die Ergebnisse wurden strukturiert und sind in der folgenden Tabelle zusammengestellt.

Ziele/Inhalt	Organisation	Verhalten der Mitglieder des Regulator-Organs	Berichtswesen Information
<ul style="list-style-type: none"> - Klare Zieldefinitionen - Wirkungsziele für Regulierung - Umschreibung der vom Volk akzeptierten „Grundversorgung“ 	<ul style="list-style-type: none"> - Austausch der Mitglieder nach bestimmter Zeit - Unabhängigkeit des Regulierungsorgans <ul style="list-style-type: none"> - Auswahl nach Fachkompetenz - Wahl durch Parlament 	<ul style="list-style-type: none"> - Ethik - Kompetenz - Unabhängigkeit - Transparenz 	<ul style="list-style-type: none"> - Offenlegung über regulierte Grösse - Messung und Indikatoren - Begründungspflicht für ergriffene Massnahmen

Tabelle 1: Elemente einer „good regulation“ – Ergebnisse der Kartenabfrage

Ein erster Kreis von Ideen wurde unter dem Stichwort Ziel/Inhalte aggregiert. Wie bereits in der Diskussion angesprochen, sind Zielumschreibung und die Vorgabe von Wirkungszielen ein wertvolles Instrument zur Steuerung und Transparenz von Regulatoren. Ferner wurde die Konkretisierung des Umfangs und der Ausgestaltung der Grundversorgung aufgeführt. Die Aufrechterhaltung der Grundversorgung ist in regulierten Märkten oftmals ein zentrales Anliegen. Gegensätzliche Positionen und Konflikte zwischen den Interessensgruppen entflammen sich dabei oft an unterschiedlichen Auffassungen über die Bedeutung und den Inhalt der Grundversorgung. Ob Grundversorgung nämlich nur den Zugang und die Verfügbarkeit bestimmter Leistungen umfasst oder auch bestimmte Formen der Bereitstellung vorsieht, ist oft unklar und Ausgangspunkt für Diskussionen.

Eine weitere Gruppe von Elementen bezieht sich auf die organisationelle Ausgestaltungen des Regulators. Zur Unterstützung der Unabhängigkeit ist zum einen die Begrenzung von Amtszeiten bzw. Mitgliedszeiten vorstellbar. Zum anderen stellt sich die Frage, warum Mitglieder des Regulierungsorgans nicht vom Parlament als Vertretung der Bürger gewählt, sondern meist von der Exekutive bestimmt werden. Fachkompetenz soll entscheidendes Kriterium für die Auswahl bleiben.

In Bezug auf das Verhalten der einzelnen Mitglieder des Regulierungs-Organs gilt es Eigenschaften wie ethisches Verhalten und Bewusstsein, Kompetenz und Unabhängigkeit zu vereinen. Transparenz kann dazu dienen, das Vertrauen und die Akzeptanz in die Mitglieder und damit in das Organ zu erhöhen.

Im Bereich des Berichts- und Informationswesens kann durch vermehrte Offenlegung von Entscheidungsgrundlagen und -überlegungen, welche in Bezug auf die zu regulierenden Grössen herangezogen wurden, die Transparenz erhöht werden. Dies kann durch eine systematische Begründungspflicht für (ergriffene) Massnahmen unterstützt werden. Ferner ist an die Erhebung von Indikatoren und Kenngrössen zu denken.

Die hier vorgeschlagenen Elemente erheben keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit. Sie dienen vielmehr als Ideen und Anhaltspunkt für die Ausgestaltung einer „good regulation“.

5. Zusammenfassung

Im Workshop wurde deutlich, dass das Thema Regulierung aufgrund diverser Entwicklungen in den kommenden Jahren an Bedeutung gewinnen wird. Dabei gilt es, drohendes Marktversagen einerseits und Phänomene des Staatsversagens andererseits zu vermeiden.

In Bezug auf die gestellten Leitfragen des Workshops ergab die Diskussion, dass vollständige Unabhängigkeit eines Regulators wohl nie gegeben ist, dass aber diverse Mechanismen eingesetzt werden können, um Unabhängigkeit weitestgehend sicherzustellen. Hier sind als konkrete institutionelle und strukturelle Massnahmen z.B. Regelungen zur Begrenzung der Amtszeit, die Zuständigkeit für die Benennung der Mitglieder, Rechenschafts- und Aufsichtsregelungen diskutiert worden. Im Zusammenhang mit den Spannungsfeldern, denen Regulatoren ausgesetzt sind, wurde angesprochen, dass klarere Ziel- und Zweckumschreibungen für die Regulatoren hilfreich sein könnten. Oftmals finden sich hier unbestimmte und unscharfe Begriffe wie öffentliches Interesse und auch Grundversorgung, die zwar in der schweizerischen Rechtsordnung von tragender Bedeutung sind, als Leitgrösse aber schwierig zu operationalisieren sind. Da sich als Alternative zur Regulierung bislang nur die verstärkte Nutzung von Wettbewerb und staatliche Monopole präsentieren, ist die Weiterentwicklung der Regulierungsdiskussion von tragender Bedeutung. Hier können Gestaltungsprinzipien einer „good regulation“ – analog zu jenen der „good governance“ – einsetzen. Erste Ideen für derartige Prinzipien wurden mit Hilfe einer Kartenabfrage zusammengetragen.

