

# Frankfurter Regulierungskonferenz

am 05.11.2021  
(hybrid – online und in Präsenz)

Wortprotokoll  
(Auszug)

Erstellt von  
**Wolfgang Groth**  
Verhandlungsstenograf  
Mühlwiese 2a  
65779 Kelkheim  
Germany  
E-Mail: wolfgang.groth@arcor.de  
Tel.: +49 6195 6038535

## **Prof. Dr. Roland Koch:**

Meine Damen und Herren, dann schlage ich vor, dass wir weitermachen. Ich heiße Sie nach der Mittagspause in großer Zahl wieder willkommen und heiße auch Martin Lodge am Bildschirm willkommen. Sie sehen ihn auf dem Bildschirm im Hintergrund, damit wir die Slides vorne sehen.

Martin Lodge ist ein deutscher Staatsbürger, der zu früher Zeit nach England gegangen ist und dort an der London School of Economics zu Hause ist. Ich habe heute Morgen ein Buch von ihm über Regulation deshalb gezeigt, weil er sicherlich eine der Personen ist, die in unserem größeren europäischen Kontext - ich zähle nach wie vor Großbritannien zu Europa - zu denen gehört, die sich mit der Frage beschäftigen, wie Regulierung auf einer Ebene von Mechanismen von Regulierung, Institutionen von Regulierung und auch Interessen, die zu Regulierung führen, betrachtet und daraus etwas allgemeinere Lern- und Analyseerfahrungen an einer Hochschule gesammelt hat.

In Großbritannien ist unter dem Stichwort Better Regulation über die vergangenen Jahre durchaus manches in Gang gesetzt worden, was wir so in Deutschland in vergleichbarer Intensität nicht kennengelernt haben, bis zu der Tatsache, dass am Ende eine Stiftung Gelder vergibt, dass einzelne Behörden sich bewerben können für Innovationsgelder, wenn sie eine neue Idee zum Ausprobieren haben. Wir in Deutschland haben viel auf den Schultern des Normenkontrollrates und seines Vorsitzenden, Herrn Ludewig, der heute bei uns anwesend ist, abgeladen. Manchmal war das auch bequem für andere, das so zu machen. Daraus ist eine wichtige Institution bei uns entstanden, die das tragen muss. Wir würden gern ein bisschen lernen mit Ihrem Blick und Ihrer Anschauung, wie Sie das aus britischer Sicht betrachten. Dazu haben wir Sie eingeladen. Damit übergebe ich jetzt nach London, und Sie sind, glaube ich, auch Herr der Slides.

## **Martin Lodge:**

Vielen Dank für die Möglichkeit, hier kurz etwas mit Ihnen zu diskutieren zu können, und entschuldigen Sie bitte, dass ich hier in London feststecke. Ich habe aus der Ferne gesehen, wie die Frankfurt School jetzt das Kompetenzzentrum für Regulierung besetzt. Ich würde mich sehr freuen, wenn wir diesen Weg persönlich, individuell wie auch organisationell gemeinsam gehen könnten.

*(Titelfolie)*

Sie sehen in meinem Titel meine Intervention. Ich bin mir bewusst, dass es hier nach Ihrem Mittagessen warm ist. Im britischen Konferenzmodus heißt es "grave yard slot", was wahrscheinlich ins Deutsche übersetzt wie "Friedhofs-Slot" nicht so passt. Das bedeutet, man muss ankämpfen gegen die Mittagsmüdigkeit. Deswegen versuche ich etwas schärfer zu diskutieren, um Ihr Interesse zu erwecken oder wenigstens ein erbauliches Aufwärmprogramm für die nächsten Vorträge, die nach mir kommen, zu liefern.

Worum geht es in meinem Vortrag? Vor 20 Jahren hat eine der einflussreichsten Studien über den britischen Regulierungsstaat diagnostiziert, dass Regulierung in Großbritannien durch die Better-Regulation-Agenda, die Kodifizierung der sozialen Beziehungen, das Entstehen von Institutionen mit dem expliziten Thema der Regulierung Teil eines Modernisierungsschubs war, der sowohl gesellschaftlich, teilweise durch den Zusammenbruch - man könnte sagen - des informellen Regierungsstils in den 70ern zustande kam, aber auch ein Prozess der Internationalisierung war. Ich wollte die nächsten paar Minuten dazu benutzen, um zu fragen: Wo stehen wir da jetzt?

*(Folie: Zentrale Thesen)*

Um diese Fragen zu diskutieren, möchte ich das Thema Better Regulation etwas breiter fassen, als es nur ganz eng an den Themen des Normenkontrollrates entlang zu führen. Ich möchte das wie bei drei russischen Puppen in drei Ebenen fassen.

Die erste These ist: Die Better-Regulation-Agenda, jetzt in ihrer eher engeren Definition, durchläuft regelmäßig einen Zyklus, wo eine neue Regierung sagt, jetzt gibt es einen red tape bonfire oder auch

fireworks, also wir haben viel Feuerwerk und viele Osterfeuer mit Regulierung. Aber es gibt gleichzeitig auch eine eher langfristige Suche nach besserer Kostenmessung, besseren Ergebnissen und so weiter. Diese Suche nach dem heiligen Gral, wenn man das so nennen möchte, ist weiterhin sehr akut im Feld der Better Regulation. Ich werde gleich noch etwas mehr dazu sagen.

Die zweite These ist, dass es in den letzten fünf Jahren zu einer größeren Themenexpansion gekommen ist, die einerseits für mich durchaus von besonderem Interesse ist, die andererseits aber auch Probleme für die Problemlösungskompetenz des Regulierungsstaats bereitet. Das geht zum einen dahin, dass man mehr Interesse an individuellen Wahlmechanismen hat, zum Beispiel gerade das Thema Vulnerability, also: Was bedeutet es eigentlich nicht ein rationaler Konsument zu sein?

Das zweite Thema in dieser Themenexpansion ist, dass die Regulierung, gerade die ökonomische Regulierung, immer näher an das Geschäftsmodell von diversen regulierten Unternehmen geht, anstatt nur über Outputs oder Outcomes zu regulieren.

Und das dritte Thema: Generell, gerade in den letzten zwei Jahren, stellen wir eine zunehmende Deinstitutionalisierung des Regulierungsstaates fest, die besonders durch politische Prozesse entsteht. Darüber werde ich später auch etwas mehr sagen.

Das ist also - es ist kein Sandwich, aber - eine Art Kuchen mit drei unterschiedlichen Ebenen zu diesem Thema.

*(Folie: Better Regulation)*

Erst einmal zum Thema Better Regulation. Zum einen, ein Teil der gegenwärtigen Regulierungsdebatte - Herr Koch hat es schon gesagt - ist die Frage, wie man Regulierung und Innovation in unterschiedlichen Bereichen zusammenführen kann. Das führt dahin, dass es in der Tat Finanzspritzen der Regulierer gibt, um Lerneffekte zu erzeugen, gerade mit der Idee der Regulatory Sandbox. Was genau eine Sandbox bedeutet, ist nicht immer ganz klar. Für manche Regulierer ist es im Prinzip zu sagen: Wir machen etwas schneller, aber wir halten die Substanz der Regulierung stabil. Für andere geht es dabei nicht nur darum, schneller zu sein, sondern vielleicht auch die Substanz etwas aufzuweichen.

Generell würde ich sagen, dass es, wenn man sich Better Regulation über einen längeren Zeitraum ansieht, immer wieder ein Spannungsfeld zwischen Deregulierung und Versuchen gibt, über Better Regulation eine rationalere Regulierung zu schaffen. Better Regulation als Begriff kam erst im Jahr 1997 als Teil der Labour-Regierung auf die Agenda; davor hieß die institutionalisierte Agenda Deregulierung. Das war damals in den späten 1990ern schon ein ideologischer Wechsel. Aber man kann sagen, dass es unter diversen Regierungen unterschiedlicher Parteibücher immer wieder Phasen gibt, in denen die Betonung mehr auf der Deregulierung liegt, also wie können wir versuchen, Regulierung zu entfernen, und in anderen Phasen die Idee, dass wir durch intelligente Kostenmessung ein besseres Bild davon haben können, wie unterschiedliche Interventionen funktionieren oder funktionieren könnten. Beide dieser Phasen führen immer wieder zu unterschiedlichen Spielen, zwischen kreativen Kostenkalkulationen oder der Suche nach irgendwelchen Regulierungen, die niemand kennt, um diese dann sozusagen auf den Scheiterhaufen zu werfen, nur damit man seine anderen Regulierungsinitiativen durchbekommt.

Aber die große Frage für Better Regulation zurzeit, während weiterhin nach einer besseren Kostenmessung gesucht wird, ist: Wie kann man eigentlich mit etwas umgehen, was die Literatur gerne als „wicked issues“ bezeichnet? Das sind multidimensionale Probleme wie Klimawandel zum Beispiel. Die Kostenrechnung kann eigentlich nicht damit umgehen, wenn Regulierer versuchen die Kosten für den Klimawandel zu regulieren. Wie kann man Kosten für die Wirtschaft umrechnen in etwas, was für den Klimawandel positiv sein soll? Das passt nicht in die vorhandenen Methodologien, und an diesem Thema wird intensiv gearbeitet.

Wie schon gerade gesagt, die andere große Arbeit ist das Interesse an der Frage, wie man Innovation durch Regulierung fördern kann. Gerade mit dem Brexit; ich sollte dazu sagen, ich bin ein Zweistaatler, ich habe jetzt schon meinen britischen blauen Pass, was mich mehr deprimiert als viele andere Sachen. Aber die Idee ist: Wie kann man Innovation durch Regulierung fördern? Hier existiert gerade in

Großbritannien ein Spannungsfeld zwischen den Leuten innerhalb der Regierung, die sagen, dass wenig Regulierung oder die Reduzierung des Regulierungsstandards zu Innovationen führt, während andere in der Regierung sagen, dass gerade gute Regulierung dazu führt, dass man verantwortliche Innovationen hat. Diese zweite spätere Agenda war möglicherweise eher bei der Regierung von Theresa May zu Hause. Die erste, je weniger Regulierung, desto besser für Innovation, ist eher die gegenwärtige konservative Regierungsmeinung. Aber das ist ein Spannungsfeld, das sich eigentlich über die ganzen 30 Jahre von Better Regulation hinzieht.

*(Folie: Themenexpansion)*

Das zweite Thema, das ich kurz besetzen möchte, ist die Themenexpansion. Vielleicht nicht gerade akut im Energiemarkt, aber generell wird immer wieder, gerade in der ökonomischen Regulierung, festgestellt, dass Konsumenten, auch wenn die Kosten des Wechsels, also die Transaktionskosten für den Wechsel eines Anbieters, sehr gering sind und wenn der Konsument sogar weiß, dass es eigentlich sehr einfach ist zu wechseln, und auch ein Vertrauen hat, dass dieser Wechsel nicht dazu führt, dass man dann im Dunklen sitzt oder kein Geld mehr hat, nicht wechseln und in diversen Märkten sich finanziell selbst belasten, obwohl sie eigentlich wissen, sie könnten es besser tun. Das hat gerade auch im Sinne von Behavioral Economics dazu geführt, dass viele Regulierer Interesse haben festzustellen, was eigentlich dazu führt oder welche Instrumente genutzt werden können, um Konsumenten dahin zu führen, dass sie Entscheidungen treffen, die in ihrem eigenen Interesse sind.

Das spielt in das Thema Vulnerability hinein, was für ökonomische Regulierung ein Problem ist, weil es durchaus auch sozialpolitische Aspekte hat. Die Idee der Vulnerability geht weiter als die normale Überlegung, dass für Pensionäre oder unter 18-Jährige oder andere besondere Kategorien existieren, sondern es geht um die Idee, dass wir alle in unterschiedlichen Lebenssituationen potenziell nicht in der Lage sind, ökonomisch rationale Entscheidungen zu treffen, und wie Regulierung dabei helfen kann. Das hat teilweise damit zu tun, wie wir unsere Hotels im Internet buchen, bis zu der Frage, wie wir mit den Schulden aus unseren Kreditkarten umgehen. Das sind also Themen, die durchaus die Agenda von ökonomischen Regulierern in weiteren Gegenden betreffen, die durchaus in die Sozialpolitik gehen und dadurch immer wieder die Frage aufwerfen: Wie weit darf oder soll eigentlich eine Regierungsbehörde gehen, um Konsumenten zu helfen, wenn doch eigentlich die Sozialpolitik im politischen Bereich und nicht im Regulierungsbereich stattfinden sollte?

Das zweite große Thema ist die Regulierung von Geschäftsmodellen. Hier ist es gerade in der Wasserwirtschaft der Fall, dass die Betriebe schuldenfrei privatisiert wurden und jetzt wahnsinnig mit Schulden belastet sind, da unterschiedliche Investoren sehr kreativ sind, um steuereffizient zu agieren. Ähnliches ist auch in der Elektrizitätswirtschaft der Fall. In der Wasserwirtschaft ist es schon geschehen, in der Energiewirtschaft wird es bald geschehen: Hier wird der Regulierer mehr dazu gezwungen, sich genau die Geschäftsmodelle dieser regulierten Industrien anzusehen, anstatt nur zu fragen, wie viel Wettbewerb im Markt ist und ob die Preise nach unten gegangen sind. Auch hier kann man sagen, dass das eine sehr unbequeme Position für ökonomische Regulierer ist, weil es immer mehr erfordert, in die Geschäftsmodelle hinein zu gucken anstatt nur auf die Märkte zu schauen.

Das dritte Thema - das ist ein spezielles Interesse von mir, es ist auch Teil der Themenexpansion - ist eine große Unzufriedenheit darüber, wie sich die Beziehungen zwischen Regulierern und Regulierten über die letzten etwa 20 Jahre entwickelt haben. Dabei geht es jetzt nicht so sehr um die traditionellen Themen wie Capture-Theorie, sondern eher um das Problem, dass die unterschiedlichen Wege, die Informationsasymmetrie zu lösen, sowohl vom Regulierer als auch von den Regulierten, zu einem sehr kostenintensiven Theaterstück geführt haben, aus dem eigentlich die Consultancies statt der Konsumenten den hauptsächlichsten Nutzen ziehen. Hier wird der Versuch gemacht, durch direktes Engagement von Repräsentanten der Bevölkerung, die direkt mit den Regulierten verhandeln, die gemeinsam einen eigenen Geschäftsvertrag aufbauen, die dann vom Regulierer bewertet werden, diese Beziehung zu distanzieren, um die Spielerei über ökonometrische Modelle sozusagen weniger zentral für die Beziehung zu machen.

Das sind drei Themen, bei denen ich eine Themenexpansion im Regulierungsstaat diagnostizieren würde.

*(Folie: De-Institutionalisierung des Regulierungsstaates)*

Der letzte Punkt ist das Thema der Deinstitutionalisierung. Das erste Thema hierbei ist ganz klar das Thema der Politisierung, was ich durchaus nicht als ein schlechtes Wort bezeichnet sehen möchte, aber das durchaus als schlechtes Wort besetzt ist, Politisierung hier in zwei Dimensionen. Die eine ist, dass der Regulierer selbst und das System der Regulierung immer mehr in das Zentrum der Kritik sowohl der Medien als auch der Politik geraten. Ich will damit nicht sagen, dass Regulierung oder die regulierten Märkte nie außerhalb des Zentrums der öffentlichen Aufmerksamkeit waren, das ist durchaus nicht der Fall. Aber jetzt ist quantitativ durchaus der Fall, dass Regulierer Teil des Problems geworden sind und nicht mehr Teil einer Lösung sind. Das ist durchaus ein qualitativer Unterschied, also es gibt mehr Aufmerksamkeit und mehr Kritik für die Regulierer selbst anstatt für das Verhalten der regulierten Industrie.

Das zweite große Thema: Besonders aktuell in den letzten zwei Jahren - vielleicht haben Sie auch die Debatten im britischen Parlament über die letzten 48 Stunden etwas genossen -, sind immer mehr explizite politische Kriterien in die Auswahl von Führungspersonal eingeflossen. Dies führt durchaus zu dem Problem, dass viele Führungspositionen zurzeit nicht besetzt sind, zum einen weil es Probleme gibt, Leute zu finden, die die unter explizit politischen Kriterien ausgewählt werden wollen, oder weil die politisch gewählten Leute nicht in die formalen Kriterien passen. Das kann man besonders am Beispiel des unbesetzten Chair-Postens für Ofcom sehen. Gerade hier ist das Problem, dass vieles der Institutionalisierung des Regulierungsstaates an den informellen Konventionen hängt. Wenn diese informellen Konventionen durch größere Polarisierung des Parteiensystems immer mehr in Frage gestellt werden, kommt es zur Deinstitutionalisierung des Regulierungsstaates.

Parallel zu dieser Politisierung gibt es aber eine weitere Themenexpansion. Wenn Regulierer auch explizit Fragen des Klimawandels bearbeiten müssen, wenn sie teilweise Teil des Krisenmanagements geworden sind, gibt es immer mehr Debatten auch über die Frage: Was ist eigentlich die legitime Aktion eines Regulierers, gerade in Krisenzeiten, in denen nicht ganz klar ist, ob dies in das Regulierungsmandat passt? Hier gibt es große Debatten gerade über die Frage, was eigentlich das zentrale Mandat der Zentralbank, der Bank of England, ist. Soll neben der Inflationskontrolle auch Klimawandel dazugehören oder nicht? Die Debatte, ob der Klimawandel Teil der ökonomischen Regulierung ist, führt immer wieder auch zu der Frage, was eigentlich legitim als Aktivitäten für einen Regulierer zu benennen ist.

Ich möchte damit schon damit abschließen, hier fast schon pessimistisch über Großbritannien zu reden. Ich glaube, diese Prozesse, das Spannungsfeld innerhalb von Better Regulation, die Themenexpansion und auch die Deinstitutionalisierung, machen das Studium der Regulierung gerade zu diesem Zeitpunkt besonders spannend. Deswegen freue ich mich jetzt schon auf die Diskussion, die wir in den nächsten 15 oder 20 Minuten führen können.

*(Diskussion nicht transkribiert)*