

Europäische Regulierungstraditionen

Vortrag zur Promotionsfeier der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
am 28. Mai 2011

Roman Michalczyk*

A. Einleitung

[...],

mir wurde die Ehre zuteil, am heutigen Tag stellvertretend für alle anwesenden Doktorandinnen und Doktoranden, die im vergangenen akademischen Jahr das Abenteuer der Promotion erfolgreich beendet haben, mein Dissertationsprojekt vorzustellen.

[...]

Meine Dissertation, welche sich unter dem gleichnamigen Titel mit den Ursprüngen europäischer Regulierung von Wettbewerb auseinandersetzt, entstand in den vergangenen zweieinhalb Jahren im Rahmen eines vom BMBF geförderten Forscherverbundes mit dem Titel „*Gestaltung der Freiheit - Regulierung von Wirtschaft zwischen historischer Prägung und Normierung*“ (www.regulierungsgeschichte.de) unter Betreuung von Prof. Mathias Schmoekel. In diesem Forscherverbund arbeiten Juristen, Ökonomen, Rechts- und Wirtschaftshistoriker zu verschiedenen Aspekten der Regulierung interdisziplinär zusammen. Die übergeordnete Aufgabenstellung des Projekts ist die Erforschung der Entwicklung von Regulierung in Deutschland und Europa im Vergleich zu den USA, die als Mutterland der Regulierung angesehen werden. Außerhalb der Wissenschaft und Politik wird diese Form der staatlichen Wirtschaftslenkung für jeden Bürger durch das Handeln der Bundesnetzagentur deutlich.

Um Ihnen einen Aspekt von Regulierung etwas näher zu bringen, darf ich Sie zu einer Zeitreise nach England, Preußen und in die USA ins 19. Jahrhundert einladen. Am Beispiel der Entstehung der Eisenbahn in diesen Staaten möchte ich Ihnen einige der Grundprobleme von Regulierung illustrieren, die sich bis heute kaum verändert haben. Die Eisenbahn ist nach wie vor ein schienengebundenes Verkehrsmittel und hat sich bis auf einige technische Neuerungen, wie beispielsweise eine höhere Geschwindigkeit, nicht wesentlich verändert. Diejenigen von Ihnen, die der politischen oder auch wissenschaftlichen Diskussion

um die Privatisierung der deutschen Bahn in den vergangenen Jahren gefolgt sind, werden durchaus einige Parallelen erkennen.

Unter der Prämisse, dass die soeben vorgestellte, gegenwärtige Form der Regulierung maßgeblich von der US-amerikanischen Tradition geprägt ist, ist das Ziel meiner Arbeit und dieses Vortrags, eigene europäische Ursprünge von Regulierung aufzuzeigen und deutlich zu machen, dass US-amerikanische Konzepte nicht uniform übernommen werden können.

Dazu möchte ich Sie im Folgenden kurz in die Besonderheiten des Schienensektors einführen, bevor ich die historische Situation in England, Preußen und zuletzt den USA im 19. Jahrhundert darstelle.

Einigen von Ihnen dürfte vielleicht bewusst sein, dass in den ersten 50 Jahren der Eisenbahnentwicklung in Europa und auch in den USA die meisten Eisenbahnen von privaten Gesellschaften gebaut und betrieben wurden. Eine Verstaatlichung der Gesellschaften setzte erst zum Ende des 19. Jahrhunderts ein und brachte in Deutschland später die Reichsbahn hervor, die dann in die Deutsche Bundesbahn überging, die wir bis zur Privatisierung im Jahr 1994 kannten.

Aus ökonomischer Sicht hat die Eisenbahn die Eigenschaft, dass eine Duplizierung des Schienenweges durch mehrere Anbieter weitestgehend sinnlos ist und war, da die doppelten Bau- und Betriebskosten anfallen, die Zahl der Benutzer sich aber nicht gleichzeitig verdoppelt. Daher ist es betriebswirtschaftlich sinnvoller, den Verkehr auf einer Strecke zwischen zwei Punkten zu bündeln und zu versuchen, den Wettbewerb auf der jeweiligen Strecke zu stärken.

Beispiel: 3000 Pendler nutzen die Bahn von Bonn nach Köln jeden Tag. Durch den Bau einer zweiten Strecke würde die Anzahl der Pendler nicht steigen, aber die Investitionen müssten in gleicher Höhe erneut getätigt werden. Es ist daher ökonomisch sinnvoller einen zweiten Zug auf der gleichen Strecke einzusetzen.

Diese besondere Eigenschaft bezeichnet der Ökonom auch als natürliches Monopol. Gleichzeitig sorgt diese Eigenschaft dafür, dass Wettbewerb zwischen den Gesellschaften von alleine nicht entsteht, da jede Gesellschaft ihre eigenen Strecken bedient und auf diesen ein Monopol inne hat. Dadurch hat sie keinen Anreiz, Konkurrenten auf der eigenen Strecke verkehren zu lassen. Für den Kunden wirkt sich dies unmittelbar in Form von zu hohen Preisen aus, da aus Mangel an Konkurrenz keine Möglichkeit besteht, einen anderen Anbieter zu wählen und dadurch niedrigere Preise im Wettbewerb zu erzwingen.

* Der Autor/Redner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Deutsche und Rheinische Rechtsgeschichte und des vom BMBF geförderten Verbundprojektes „*Gestaltung der Freiheit*“ (www.regulierungsgeschichte.de) und Referendar am Landgericht Bonn. Seine Dissertation trägt den Titel „*Europäische Ursprünge der Regulierung von Wettbewerb - Eine rechtshistorische interdisziplinäre Suche nach einer europäischen Regulierungstradition am Beispiel der Entwicklung der Eisenbahn in Preußen, England und den USA*“ und erschien 2010 im Mohr-Verlag.

Der dargestellte Konflikt zwischen den Interessen der Eisenbahngesellschaften einerseits und denen der Leistungsabnehmer andererseits stellt den Staat aus politischer und ökonomischer Sicht vor ein Dilemma. Lässt er die Gesellschaften frei gewähren, wirkt sich dies nachteilig auf die Transportpreise und gleichzeitig auf die der transportierten Waren und die Gesamtwirtschaft aus. Erfolgt dagegen eine Intervention, kann dies dazu führen, dass die Gesellschaften nicht die nötigen Erträge erwirtschaften und die gewünschten Transportleistungen nicht im benötigten Umfang angeboten werden können. Der Staat muss daher gewährleisten, dass trotz Intervention die Freiheit des Marktes nicht gehemmt wird.

B. Hauptteil

I. Analyse der Ausgangssituation in der Entstehungsphase der Eisenbahnen in England und Preußen

1. Problemlage

Widmen wir uns daher zunächst der Situation in England und Preußen, bevor wir einen Vergleich zu den USA ziehen, um zu erörtern, ob maßgeblich als Regulierung zu bezeichnende Konzepte in Europa existierten und dann ihren Weg in die USA gefunden haben.

Welcher Problemlage standen sich also der Staat und die Unternehmer zu Beginn des Eisenbahnzeitalters gegenüber? Zentraler Aspekt der nachfolgend beschriebenen Entwicklung war die Frage, wie dem Problem des Missbrauchs der beschriebenen Monopolstellung gegenüber den Kunden begegnet werden sollte.

In England begann der Bau der Eisenbahnen zu Beginn des 19. Jahrhunderts im Zeitalter des Wandels zu einer liberalen Wirtschaftspolitik, die einen staatlichen Bau verhinderte. Einzelne Eisenbahngesellschaften erhielten vom Parlament eine umfassende Konzession, die sie zum Bau einer Strecke von beispielsweise London nach Birmingham ermächtigte. Gleichzeitig wurden in diesen Konzessionen alle zum Bau und Betrieb notwendigen Regelungen getroffen, da es noch keine allgemeinen Eisenbahngesetze gab. Preußen unterschied sich im Staats- und Wirtschaftsaufbau zu Beginn des 19. Jahrhunderts deutlich von England, doch lassen sich mit den preußischen Reformen zu Beginn des 19. Jahrhunderts ebenfalls liberale Wirtschaftstendenzen identifizieren. In Preußen konzessionierte die Regierung ebenfalls einzelne Strecken, jedoch gab es mit dem Eisenbahngesetz von 1838 (PrEG) bereits ein allgemeines Gesetz, bevor überhaupt die erste Eisenbahn preußischen Boden durchquerte. Das wachsende Eisenbahnnetz bestand daher aus verschiedenen Einzelstrecken, die nur teilweise miteinander verbunden waren, z.B. in Berlin oder London aber zu mehreren großen Kopfbahnhöfen führten, da die Gesellschaften nur ungenutzte Strecken der Konkurrenten anschlossen.

Aufgrund der dargestellten Situation mussten beide Staaten einen Weg finden, trotzdem Wettbewerb zwischen den Gesellschaften zu schaffen, ohne die Finanzierung neuer

und den Ausbau vorhandener Strecken zu gefährden und ohne selbst als Unternehmer tätig werden zu können. Dies macht bereits eine erste Parallele zur gegenwärtigen Situation deutlich, da die Bundesregierung mittels Regulierung auch Konkurrenz und Wettbewerb durch mehrere Anbieter auf dem Streckennetz der DB AG erzielen will, ohne auf lange Sicht selbst als Unternehmer durch die Beteiligung an der DB AG aktiv zu sein.

2. Juristische Lösung

Kehren wird jedoch zur Ausgangssituation nach England und Preußen zurück. Im Folgenden möchte ich Ihnen die drei Instrumente vorstellen, mit denen diesem Problem begegnet werden sollte. Parallelen zur heutigen Entwicklung werden dabei ebenfalls hervortreten.

a) Trennung von Netz und Betrieb

Das erste Instrument, welches ich Ihnen vorstellen möchte, stellt die Trennung von Netz und Betrieb dar. Diesem Instrument liegt die Vorstellung zu Grunde, dass die Eisenbahngesellschaft selbst nur die Strecke betreibt und diese an andere Anbieter zu bestimmten Konditionen vermietet. Die Gesellschaft selbst erbringt in diesem Fall überhaupt keine Transportleistung, so dass der Vorteil der eigenen Strecke entfällt. Diese Idee wird auch teilweise gegenwärtig angewendet und fand in der Gründung der DB Netz AG ihren Niederschlag. Sie gehört jedoch immer noch zum Konzernverbund der DB AG, so dass die Trennung bisher nur auf gesellschaftsrechtlicher Ebene vollzogen wurde.

Aus einem Vergleich der Konzessionen der größeren englischen Eisenbahngesellschaften bis 1845 ergibt sich, dass einigen neben der reinen Betriebskonzession zusätzlich gestattet wurde, selbst Transportleistungen auf der eigenen Strecke anzubieten. Diese Klausel findet sich bis 1845 jedoch nicht in allen Konzessionen. Ein weiteres Indiz für eine kodifizierte Trennung von Netz und Betrieb befindet sich in einem allgemeinen Eisenbahngesetz von 1845, das allen Gesellschaften von diesem Zeitpunkt an gestattete, selbst als Transporteur auf der Strecke tätig zu werden. Diese Regelung für alle Gesellschaften machte jedoch nur Sinn, wenn es vorher unterschiedliche Regelungen gegeben hätte. Eine Trennung von Netz und Betrieb war somit zumindest von Beginn an in England theoretisch verankert. In Preußen lässt sich zumindest auch diese Idee der Trennung von Netz und Betrieb erkennen. Die Vorläuferbestimmungen zum PrEG von 1836 sahen vor, dass die Gesellschaften die Gebühren für die Nutzung der Strecke sich selbst in Rechnung stellen und getrennt darüber Buch führen sollten. Dies impliziert zumindest die Vorstellung einer Trennung von Netz und Betrieb, um Quersubventionierungen verhindern zu können. Diese Regelung fand allerdings keinen Eingang in das PrEG von 1838. Vielmehr erhielten die Gesellschaften in § 26 ein ausschließliches Nutzungsrecht für die ersten 3 Jahre, da man eine Amortisation der Investitionen in den Schienenbau gewährleisten wollte, um weitere Investoren zu finden.

b) Mitbenutzung der Strecke gegen Entrichtung eines Bahngeldes

Als etwas abgeschwächte Form dieser Idee, schuf man daneben in England und Preußen Regelungen, die den Konkurrenten die Mitbenutzung der Strecke durch Entrichtung eines staatlich festgesetzten Bahngeldes an die Netzbetreibergesellschaft ermöglichen sollten. Dadurch wollte man ebenfalls den Wettbewerb zwischen den Gesellschaften fördern. Die Netzbetreiber sollten dadurch des Vorteils des natürlichen Monopols beraubt werden, so dass direkter Wettbewerb zwischen den Gesellschaften bzgl. der Transportpreise entstehen konnte. Die Entwicklung hatte in beiden Staaten schnell gezeigt, dass die Gesellschaften, welche die Strecken erbaut hatten, diese auch selber nutzen wollten. In England war diese Möglichkeit in vielen der Konzessionen vorgesehen und wurde in dem bereits erwähnten Gesetz von 1845 für alle Gesellschaften verbindlich festgeschrieben. In Preußen bestand die gleiche Idee, doch gewährte man den Gesellschaften aus den bereits aufgeführten Gründen im PrEG ein ausschließliches Benutzungsrecht für die ersten drei Jahre des Betriebes mit Ausnahme der Anschlussbahnen. Mit dieser Ausnahme glaubte man, für Konkurrenten eine Motivation zu schaffen, weniger lukrative Anschlussstrecken zu bauen, dann aber die lukrative Anschlussstrecke mitbenutzen zu können.

c) Preis-/Tarifbestimmung

Als dritter und unmittelbarster Eingriff des Staates gegenüber den Eisenbahngesellschaften finden sich in beiden Staaten Regelungen zur Preisbestimmung. Hierbei ist allerdings zwischen der Bestimmung des Bahngeldes, also Entgelts für die Mitbenutzung der Strecke durch Konkurrenten, und der Tarifbestimmung gegenüber den Kunden zu differenzieren.

In England bestand zunächst eine reine Festlegung des Bahngelds für die Benutzung der Strecke, zugeordnet nach transportierten Gütern. Mit diesen Bestimmungen wurde der konkrete Tarif für die Benutzung der Strecke mit eigenen Transportmitteln oder für die Gesellschaft selbst, sofern sie transportierte, festgeschrieben. Die von den Kunden zu fordernden Beförderungspreise sollten durch den Wettbewerb bestimmt werden und wurden daher nicht gesondert geregelt.

Erst als sich herausstellte, dass eine solche Mitbenutzung nicht stattfand, ging man in England durch ein Gesetz von 1844 dazu über, direkten Einfluss auf die Endkundenpreise zu nehmen. Zunächst sollte der Tarif so bemessen sein, dass den Gesellschaften eine Rendite von 10 % auf das eingesetzte Kapital verbleiben sollte, bevor man später einen Tarifmaßstab einführte der nur noch einer Billigkeits- und Rechtmäßigkeitskontrolle, des *just and reasonable*, unterworfen wurde.

Im PrEG wurde zunächst eine entsprechende Regelung vorgenommen. Der Gedanke war auch hier, dass die konkurrierenden Gesellschaften, die anderen Strecken mitbenutzten und nach den ersten drei Jahren ein staatlich festgesetztes Benutzungsentgelt (Bahngeld) an die Netz-

betreibergesellschaft entrichten sollten, so dass sie mit der Netzbetreibergesellschaft frei um die Kunden konkurrieren konnten und die Transportpreise sich durch den Wettbewerb auf der Strecke bilden sollten. Die Bemessung nach der 10%-Klausel wurde dabei aus England übernommen. Dieses System funktionierte in Preußen allerdings ebenso wenig wie in England, so dass man auch hier versuchte, durch einzelne Beförderungstarifvorgaben in den Konzessionen ab 1842 unmittelbar auf die Beförderungstarife einzuwirken. Eine tatsächliche Preisfestsetzung fand jedoch in Preußen nicht statt.

An dieser Stelle lässt sich das Zwischenfazit ziehen, dass mit diesen Regelungen Wettbewerb auf einem von privaten Unternehmen geführten Markt im Rahmen eines natürlichen Monopols geschaffen werden sollte. Die finanziellen Interessen der Marktteilnehmer versuchte man dabei angemessen zu berücksichtigen.

Klingen diese vorgestellten Methoden in der Theorie plausibel und erfolgversprechend, zeichnete die Praxis jedoch ein ganz anderes Bild. Zumindest im 19. Jahrhundert wiesen diese Instrumente erhebliche Schwächen auf. Insbesondere die Politik war vielfach nicht gewillt, die Regelungen konsequent anzuwenden, so dass sie letztendlich scheiterten. In beiden Staaten mündete diese Entwicklung im Ergebnis unter anderem in der Verstaatlichung der Eisenbahnen. Die Gründe für das Scheitern möchte ich im Folgenden kurz skizzieren, um auch die Schwächen einer solchen Idee deutlich zu machen.

3. Gründe für das Scheitern des Konzepts

Das Scheitern der vorgestellten Instrumente resultierte in England und Preußen aus praktischen und institutionellen Gegebenheiten, sowie unterschiedlichen politischen Interessen. Diese Unterscheidung ist für den Vergleich mit den USA bedeutsam, da nur auf diese Weise verständlich wird, warum das Instrument der Preisbestimmung dort aufgenommen wurde und die anderen Instrumente keine Berücksichtigung mehr fanden. Zudem ist ein Blick auf die institutionelle Ausgestaltung zur Durchsetzung der Instrumente in England und Preußen für die spätere Begründung einer eigenständigen Regulierungsbehörde in den USA von Bedeutung. Umgekehrt wird auch deutlich werden, dass sich die Voraussetzungen in England und Preußen deutlich von den US-amerikanischen Gegebenheiten unterschieden.

Eine Trennung von Netz und Betrieb und unabhängige Transportunternehmen konnten weder in England noch in Preußen entstehen, da die Anschaffungskosten für die benötigten Waggons und Lokomotiven zu hoch waren. Der Eisenbahnbau und der spätere Betrieb der Strecken benötigte für die damaligen Verhältnisse derart hohe Investitionen, so dass sich die Anschaffung von Betriebsmitteln für Dritte nicht lohnte, sofern sie nicht auch eine eigene Strecke besaßen.

Eine Mitbenutzung der Strecke schied zunächst aus, weil die Eisenbahnen noch keine Bremsen hatten und mangels Signaltechnik eine Mitbenutzung der Strecke viel zu riskant gewesen wäre. Wenn eine solche stattfand, funktionierte diese nur aufgrund freiwilliger Kooperationen ohne

staatlichen Einfluss. Hinzu kam, dass die Gesellschaften mit verschiedenen Mitteln die Mitbenutzung verhindern konnten, z.B. durch enge Staffelnung der eigenen Fahrpläne oder durch die schlichte Weigerung, den Mitkonkurrenten die eigene Infrastruktur wie Bahnhöfe, Wasserspeicher oder Kohleschuppen zur Verfügung zu stellen. Dies war jedoch zwingend notwendig, damit überhaupt eine Mitbenutzung erfolgen konnte.

Die Bemessung der Beförderungstarife stellte sich genauso schwierig dar, da es keine Grundlagen zu deren Berechnung gab und die Unternehmen die Vorgaben schlichtweg nicht befolgten. Der Nachweis des Gegenteils durch die Transportabnehmer bzw. Kunden war ebenso wenig möglich. Selbst die später eingeführte Renditeklausel wurde durch die Ausschüttung von höheren Dividenden oder durch Erbauung von zusätzlichen Strecken und Gebäuden ausgehebelt. Die Situationen stellten sich daher in Preußen und England sehr ähnlich dar.

Diese praktischen Hindernisse standen aber nicht als einzige Gründe der Durchsetzung der Regulierungsbestimmungen entgegen. Vielmehr zeigen auch die historisch gewachsenen Mentalitäten in England und Preußen, warum die Instrumente nicht durchsetzbar waren.

In England entdeckte die Regierung erst ab 1840 die Notwendigkeit zur Erweiterung ihrer Kompetenz gegenüber den Eisenbahngesellschaften. Bis zu diesem Zeitpunkt war das Parlament ausschließlich für die Eisenbahngesellschaften zuständig gewesen. Zwischen 1844 und 1874 wurden zwar durch die Regierung immer wieder Versuche unternommen, eine Behörde zu schaffen, die flexibler gegenüber den Gesellschaften agieren konnte, doch wurde diese vom Parlament nur mit geringen Kompetenzen ausgestattet. Die Abgeordneten beider Häuser fürchteten, zu viele Kompetenzen an die Regierung abzugeben. Hinzu kam eine starke Eisenbahnlobby im Parlament und ein Rückwirkungsverbot der Gesetze gegenüber den Gesellschaften, die bis 1844 konzessioniert worden waren und praktisch schon die Hauptlinien des englischen Eisenbahnnetzes darstellten. Es fehlte daher in England an einer entsprechenden Behörde oder Institution, die die notwendige Expertise und politische Macht hatte, diese Instrumente auch umzusetzen.

In Preußen existierte zwar ein starker Staatsapparat, der die Regelungen ohne Probleme hätte durchsetzen können, zumal das PrEG dem Handelsministerium weitreichende Kompetenzen verlieh und gerade kein Rückwirkungsverbot enthielt. Sehr schnell verschoben sich jedoch ab 1840 die Interessen der preußischen Regierung, da die Eisenbahn als maßgeblicher Motor der Industrialisierung erkannt wurde. Aus diesem Grund fing der preußische Staat an, Zinsgarantien für projektierte Gesellschaften auszusprechen, eigene Beteiligungen zu erwerben oder eigene Strecken (Berlin-Königsberg) selbst zu bauen. Durch die Möglichkeit als Unternehmer selbst auf den Markt einzuwirken, hatte der preußische Staat daher viel umfangreichere Möglichkeiten als durch das PrEG, so dass dessen Anwendung in dieser Hinsicht obsolet wurde. Dadurch scheiterte auch in Preußen die Anwendung der Regulierungsinstrumente, da der Staat selbst zum Marktteilnehmer wurde.

4. Zwischenergebnis

Die vorangehende Darstellung mag verdeutlicht haben, dass verschiedene Ideen in England und Preußen existierten, den mangelnden Wettbewerb innerhalb des Eisenbahnsektors zu bekämpfen. Die Instrumente unterscheiden sich dabei vom Grundansatz nicht von den gegenwärtigen Ansätzen von Regulierung, scheiterten jedoch aus praktischen Gründen und an den historisch gewachsenen Rahmenbedingungen. Zuletzt verbleibt daher die Frage, warum sich diese Idee in den USA durchgesetzt hat und in welchem Umfang dabei auf die englischen und preußischen Ideen und Erfahrungen rekurriert wurde.

II. Vergleich zu den USA

1. Problemlage

Betrachten wir daher zum Abschluss die Entwicklung in den USA. Dort wurde im gleichen Zeitraum in den Einzelstaaten mit dem Bau der Eisenbahnen begonnen. Das primäre Ziel war jedoch, möglichst schnell ein umfangreiches Eisenbahnnetz zu schaffen, so dass die Gesellschaften vollkommen unbehelligt von gesetzlichen Vorgaben agieren konnten. Der Nachweis der Finanzierbarkeit genügte zur Erlangung der Konzession zum Bau einer Eisenbahnstrecke. Erst ab 1870 verschärfte sich die Lage der Eisenbahnen, da man in den USA auch parallele Strecken konzessioniert hatte und ein ruinöser Preiskampf die meisten Gesellschaften bedrohte. Genauso wie in England und Preußen neigten die Gesellschaften dort, wo sie nach wie vor ein Monopol innehatten, dazu, einzelne Kunden zu diskriminieren und ihre Marktstellung missbräuchlich durch überhöhte Preise auszunutzen. Auf der anderen Seite wirkte sich die Besonderheit des natürlichen Monopols bei parallelen Strecken aus, so dass die Gesellschaften erhebliche Verluste verzeichneten, die einige an den Rand der Insolvenz trieb. Einzelne Regulierungsbehörden waren zwar schon in den Bundesstaaten geschaffen worden, doch konnten diese aufgrund ihres begrenzten Wirkungsbereiches kaum auf ein mittlerweile staatenübergreifendes Eisenbahnnetz Einfluss nehmen. Daher wurde im US-amerikanischen Kongress der Ruf nach einer bundeseinheitlichen Regelung und Schaffung einer einheitlichen Regulierungsbehörde laut.

2. Regulierung der Eisenbahn in den USA ab 1887

Als Folge dieser Entwicklung wurde 1887 der sogenannte Interstate Commerce Act (ICA) in den USA erlassen und die Interstate Commerce Commission, kurz ICC, als erste Bundesregulierungsbehörde geschaffen. Bedingt durch die ausschließlich staatenübergreifende Kompetenz der Behörde und die praktischen Mängel, war für die Instrumente der Mitbenutzung und der Trennung von Netz und Betrieb kein Raum, so dass sich im Gesetz nur eine Regelung zur Preisbestimmung findet. Ebenso wie in England wird dort die ab 1854 gebräuchliche Billigkeits- und Rechtmäßigkeitskontrolle, des „*just and reasonable*“ der Tarif verwendet. Bis 1906 kämpfte die ICC jedoch auf ebenso verlore-

Posten, wie die vergleichbaren englischen Behörden, da der ICA der ICC kein aktives Tarifsetzungsrecht verlieh. Erst 1906 wurde durch den Kongress ein Gesetz erlassen, welches der ICC die Tarifsetzungskompetenz verlieh, so dass sie von dort an auch tatsächlich Einfluss auf die Transporttarife der Gesellschaften nehmen konnte. Von diesem Recht machte die ICC in der Folge Gebrauch und regulierte auf diese Weise den weiterhin von privaten Unternehmen betriebenen Eisenbahnsektor in den USA.

III. Fazit

In den USA lässt sich daher nicht nur die bereits in England und Preußen identifizierte Idee der Regulierung des Eisenbahnsektors identifizieren, sondern auch eine tatsächliche Durchsetzung und Anwendung der Regelungen gegenüber den Gesellschaften beobachten. Im Vergleich zu England stattet das US-amerikanische Parlament die Behörde mit den nötigen Kompetenzen aus. Gleichzeitig wurde in den USA im Gegensatz zu Preußen am Dogma des privaten Marktes festgehalten und eine aktive Beteiligung des Staates als Unternehmer gerade abgelehnt. Dies verdeutlicht wiederum die unterschiedlichen Mentalitäten, die in den USA den Weg zur einer praktizierten Regulierung ebneten und in Preußen und England gerade nicht.

Durch eine Analyse der Entstehungsgeschichte des ICA und der ICC anhand der Quellen lässt sich zeigen, dass die Entwicklung in England und Preußen maßgeblichen

Einfluss auf die Implementierung der Regulierung in den USA genommen hat und dort umfangreich rezipiert wurde. Gerade in den Parlamentsdebatten aber auch in Streitschriften, Gutachten und Monographien finden sich unzählige Beschreibungen der europäischen Situation, die als Argumentationsgrundlage für die Schaffung einer bundeseinheitlichen Regulierungsbehörde fruchtbar gemacht werden. Es wird jedoch auch deutlich, dass in den USA eine eigenständige Weiterentwicklung des Konzeptes aufgrund der andersartigen Mentalität und dem Verständnis von Staat und Markt stattgefunden hat, so dass gerade keine uniforme Übernahme stattgefunden hat.

Neben der Existenz einer eigenständigen europäischen Regulierungstradition verdeutlicht diese Entwicklung, dass gegenwärtige Regulierungskonzepte gerade nicht uniform aus den USA übernommen werden können. Da die Konzepte und Ideen in Deutschland auf völlig unterschiedliche Gegebenheiten stoßen, müssen die historisch gewachsenen Mentalitäten und das Verhältnis von Staat und Markt berücksichtigt werden und entsprechende Anpassungen vorgenommen werden. Insbesondere die starke Stellung des Staates gegenüber den Märkten unterscheidet die historische Entwicklung in Deutschland erheblich von der US-amerikanischen. Diese Tatsache stellt nur einen Aspekt dar, der bei der Implementierung von Regulierung zu berücksichtigen ist.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit!