

Europäische Regulierung der Telekommunikation zwischen Zentralisierung und Subsidiarität

Münchener Kreis: Effektivität der TK-Regulierung in Europa
Brüssel, 7. Mai 2007

Prof. Dr. Justus Haucap
Ruhr-Universität Bochum



Prof. Dr. Justus Haucap, Ruhr-Universität Bochum
Lehrstuhl für Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik

Gliederung

1. Worum es mir heute geht
2. Liberalisierung der TK-Märkte
3. Allgemeine Gründe für Zentralisierung und Dezentralisierung
4. Besonderheiten von TK-Märkten
5. Politische Ökonomie der Regulierung
6. Bewertung der Vorschläge
7. Alternativvorschlag für eine veränderte vertikale Kompetenzverteilung
8. Fazit



1 Worum es mir heute geht

- Design eines „optimalen“ Regulierungsregimes
- Viele Fragen beim Design von Regulierungssystemen:
 - Welche Art von Regeln sollten gelten?
 - Wann sollten diese durchgesetzt werden (ex ante oder ex post)?
 - Welche Institutionen sollten zuständig sein?
 - Horizontale Aspekte bei der Kompetenzzuweisung,
 - Vertikale Aspekte bei der Kompetenzzuweisung
 - Wie sollten die zuständigen Institutionen strukturiert sein?
- Kernfragen der Institutionenökonomik, Fokus heute auf Spiegelstrich 3



2 Liberalisierung der TK-Märkte

- Alles in allem: Großer Erfolg, positive Rolle der KOM – aber wie geht es jetzt weiter?
- Review 2006:
 - Vorschlag der Kommission: Ausweitung des Vetorechts im Rahmen des Artikel-7-Verfahrens auf die Remedies-Ebene
 - Alternativer Vorschlag I: „Enhanced ERG“
 - Alternativer Vorschlag II: „European FCC“ oder „European Communications Network Authority (ECNA)“
- Frage: Wie sind diese Vorschläge zu bewerten?
- Hier: Ein „First-principles“-Ansatz



3 Allgemeine Gründe für Zentralisierung

- Externe Effekte der Wirtschaftspolitik / Regulierung – hier internationale externe Effekte (Beispiele: Fusionskontrolle, international Roaming)
- Größenvorteile (economies of scale) und Einsparungen von Informations- und anderen Transaktionskosten
- Selbstbindungsprobleme dezentraler Entscheidungsträger (Beispiele: Post- und Bahnliberalisierung, Beihilfenkontrolle)
- Theoretische Möglichkeit eines „ruinösen“ Wettbewerbs in der Regulierung oder Wirtschaftspolitik (Beispiel: Umweltpolitik, Beihilfenkontrolle)



3 Allgemeine Gründe für Dezentralisierung / Pluralismus

- (KOM-Dokumente: Pluralismus = Fragmentierung)
- Unterschiede in Präferenzen und Gewohnheiten (Beispiel: Nutzungsgewohnheiten)
- Unterschiede in Infrastrukturausbau und Technologie (Beispiel: Verbreitung Kabel-TV – „Horses for Courses“)
- Informationsvorteile dezentraler Ebenen
- Weitere Prinzipal-Agent-Probleme bei Zentralisierung
- Vorteile eines „Ideenwettbewerbs“ der Regulierungsregime



Prof. Dr. Justus Haucap, Ruhr-Universität Bochum

Lehrstuhl für Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik

4 Besonderheiten von TK-Märkten (I)

- Investitionen sind oftmals hochgradig standortspezifisch
- Mehr oder minder internationale Anbieter, lokale Konsumenten – mögliche Gefahr der Überregulierung
- Hochgradig dynamische Branche – rapide technologische Entwicklung – was genau die „beste Regulierung“ ist, dürfte ex ante höchst unklar sein

ERG: „(...) in fast moving and innovative environments, some diversity of regulatory approach can be positive, as it allows Member States to experiment or learn from each other.“



4 Besonderheiten von TK-Märkten (II)

- TK-Dienste (insbesondere regulierte Zugangsprodukte) werden lokal erstellt und sind international **nicht** handelbar

ERG: „(...) electronic communications services provide an interesting counterexample in that the types of services which are typically heavily regulated (access and access-related products) can also only be sold in a single geographic location. It is not possible, for instance, to sell local loop unbundling across borders.“

- Konsequenz: Das Risiko eines „ruinösen“ Regulierungswettlaufs ist viel geringer als in anderen Branchen.



5 Politische Ökonomie der Regulierung (I)

- Problem: Regulierungssysteme sind durch Prinzipal-Agent-Beziehungen gekennzeichnet.
- Bürokratien verfügen über Expertenwissen und verfolgen zugleich auch eigene Interessen.
- Konsequenz: Behörden/Institutionen neigen zu ineffizientem Wachstum – Aneignung von mehr Kompetenzen als effizient.
- Prognose: Regulierungsintensität auf TK-Märkten wird eher zu hoch als zu niedrig sein.
- Aus Sicht der Institutionenökonomik ist eine Überregulierung von TK-Märkten zu erwarten.



5 Politische Ökonomie der Regulierung (II)

- Bei neuen dynamischen Märkten ist eine Überregulierung besonders dramatisch, da die Wohlfahrtsverluste asymmetrisch verteilt sind
 - Unterbleibt eine Innovation, so geht die gesamte am Markt realisierbare Rente verloren,
 - Wird eine Innovation zu teuer angeboten, so ist der Wohlfahrtsverlust auf das sog. Harberger-Dreieck beschränkt
- Primäres Ziel: Vor allem Vermeidung von Überregulierung, d.h. es muss schwieriger sein, regulierend in den Markt einzugreifen als zu deregulieren



6 Bewertung der Vorschläge (I)

- In den Papieren der KOM findet sich **keinerlei** Abwägen eines Für und Widers einer noch weitergehenden Zentralisierung,
- Ausmaß des angeblichen Problems der mangelnden Konsistenz in keiner Weise quantifiziert.
- WIK (2007): „Bei den Großkundenmärkten zeichnet sich ein zunehmend einheitliches Bild bei der Auferlegung von ex ante Maßnahmen für marktmächtige Unternehmen ab. Dies gilt insbesondere für die entbündelte Teilnehmeranschlussleitung sowie den Breitbandzugang auf Vorleistungsebene.“
- Nochmals: Horses for Courses, d.h. Anwendung der exakt gleichen Remedies bei unterschiedlichen Gegebenheiten ist nicht effizient.



Prof. Dr. Justus Haucap, Ruhr-Universität Bochum

Lehrstuhl für Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik

6 Bewertung der Vorschläge (II)

- Im TK-Bereich sprechen *für* Zentralisierung:
 - Internationale externe Effekte der Regulierung (Internationales Roaming),
 - Selbstbindungsprobleme **zu Beginn** des Liberalisierungsprozesses (nicht aber 2010, also 15 Jahre danach)
- Alle anderen Argumente sprechen gegen eine noch weitergehende Harmonisierung / Zentralisierung,
- Eine noch weitere Ausweitung der Kompetenzen der EU-KOM oder anderer zentraler Instanzen ist daher nicht geboten – im Gegenteil ein Dezentralisierung wäre, wenn überhaupt, erstrebenswert.



6 Bewertung der Vorschläge (III)

- ERG/ECNA: Noch weitere Verschärfung der o.g. Probleme
- Betrauung der GD Wettbewerb mit Wettbewerbsfragen im TK-Sektor scheint nicht mehr geplant, wohl auch kein Übergang zum Wettbewerbsrecht
- Problem der Regulatory Capture und der Überregulierung bei sektorspezifischen Institutionen viel höher als bei sektorübergreifenden Institutionen.
- Ausbau der relativen Einflussmöglichkeiten von großen Unternehmen (incumbents) gegenüber kleinen (entrants) – Zentralisierung momentan stark von BT getrieben.



6 Bewertung der Vorschläge (IV)

- Bolkestein/Lüder (22.3.2007): Regulierungswut und Protektionismus – Gefährdung des Binnenmarktes – 4 Befunde:
 1. Zunehmender Protektionismus der Mitgliedstaaten,
 2. Paradigmenwechsel in Brüssel: Harmonisierung statt Abbau nationaler Überregulierung – „mitgliedstaatliche Traditionen werden über einen Kamm geschoren“,
 3. Befrachtung des Binnenmarktes mit sozialpolitischen Zielen,
 4. Missbrauch des Binnenmarktes für sachfremde Politikziele – Harmonisierungsbestrebungen unter dem Deckmantel der Störung des Binnenmarktes, obwohl der Binnenmarkt nur marginal oder gar nicht berührt ist.



Prof. Dr. Justus Haucap, Ruhr-Universität Bochum

Lehrstuhl für Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik

7 Alternativvorschlag für einen Zuschnitt der vertikalen Kompetenzanordnung

- Ex-ante-Vetorecht für die Kommission in allen drei Schritten des Marktregulierungsverfahrens, wenn signifikante internationale externe Effekte der Regulierung vorliegen (Test: Preiswirksamkeit).
- Deregulierungskompetenz als „Einbahnstraßenkompetenz“ für die KOM in allen drei Schritten des Marktregulierungsverfahrens bei Maßnahmen, die nicht zu einer Senkung der Eingriffsintensität im Vergleich zum Status Quo führen.
- Die Kommission erhält **kein** Ex-ante-Vetorecht bei allen von nationalen Regulierungsinstanzen vorgesehenen Maßnahmen, die zu einer Senkung der Eingriffsintensität führen – Ex-post-Aufsicht bleibt.



7 Alternativvorschlag für einen Zuschnitt der vertikalen Kompetenzanordnung

Vorschlag der nationalen Regulierungsbehörde:	<i>Märkte mit signifikanten externen Effekten</i>	<i>Märkte ohne signifikante externe Effekte</i>
<i>führt nicht zu Deregulierung</i>	Vetorecht der Kommission	Vetorecht der Kommission
<i>soll zu Deregulierung führen</i>	Vetorecht der Kommission	<u>Kein</u> Vetorecht der Kommission



8 Fazit

- Die Vorschläge der KOM zu einer noch weitergehenden Zentralisierung entbehren **jeder** theoretischen oder empirischen Rechtfertigung – wo ist das Problem?
- KOM möchte auf allen Märkten Wettbewerb, aber selbst für sich ein Regulierungsmonopol.
- Bolkestein/Lüder: „Das Tragische ist, dass sich die europäische Politik auf wirtschaftspolitischem Gebiet Regulierungen, die nicht EU-weit geregelt gehören, als Ersatzbefriedigung verschreibt.“
- Weitere Zentralisierung ist nicht zu befürworten. Vielmehr ist ein System von „Checks und Balances“ notwendig, das Deregulierung einfacher gestaltet als eine Intensivierung der Regulierung.



Prof. Dr. Justus Haucap, Ruhr-Universität Bochum

Lehrstuhl für Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Professor Dr. Justus Haucap
Ruhr-Universität Bochum
Lehrstuhl für Wettbewerbstheorie und -politik
Universitätsstr. 150, GC3/62
D-44780 Bochum

Fax: 0234 32 14311
email: justus.haucap@rub.de
<http://www.rub.de/wettbewerb>



Prof. Dr. Justus Haucap, Ruhr-Universität Bochum
Lehrstuhl für Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik