

Sektorspezifische Regulierung: Transitorisch oder ad infinitum?

Eine internationale Bestandsaufnahme von Regulierungsinstitutionen

31

Hans Schedl und Kai Sülzle

Mit seinen Studien zum Rechtsvergleich der Regulierung hat das ifo Institut bereits zu Beginn des europäischen Liberalisierungsprozesses die Organisation von Regulierungsbehörden untersucht.¹ Der vorliegende Report knüpft mit einem internationalen Vergleich der Regulierungsinstitutionen an diese Arbeiten an. Am Beispiel der Telekommunikationsindustrie werden die Auswirkungen veränderter Markt- und Wettbewerbsbedingungen auf das institutionelle Gefüge dieser Behörden analysiert.²

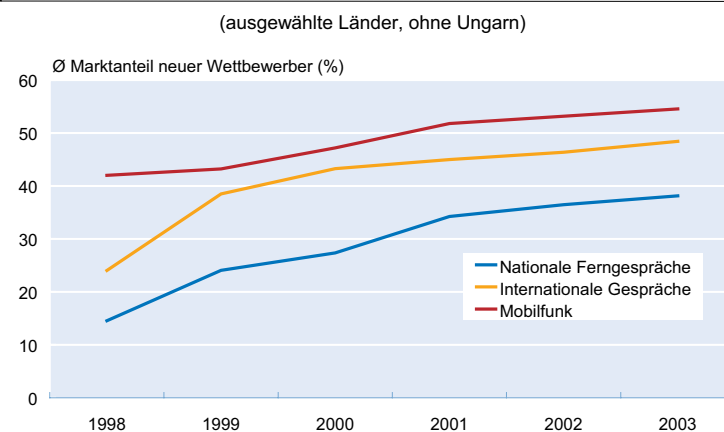
Im Zuge der Privatisierung ehemals staatlicher Monopolmärkte verfolgt die EU-Kommission mit Politikreformen sowohl die Vereinheitlichung der institutionellen und regulativen Rahmenbedingungen als auch die wettbewerbsorientierte Gestaltung europäischer Versorgungsmärkte. Voraussetzung für die Öffnung der Märkte war die Auflösung bestehender Monopole. In der Überzeugung, dass Wettbewerb zu einer nachhaltigen Verbesserung des Angebots in technischer und preislicher Hinsicht führe, wurden seit den 1980er Jahren zahlreiche politische Reformmaßnahmen initiiert. Von Beginn an war die internationale Telekommunikationswirtschaft von diesen Maßnahmen betroffen.

Die Überführung des über Jahrzehnte monopolistisch geprägten Telekommunikationsmarktes in eine wettbewerbsorientierte Marktstruktur warf zahlreiche Probleme bei der Umsetzung auf. Zur Lösung dieser Probleme wurden in den meisten Ländern unabhängige Regulierungsbehörden errichtet, die, ausgestattet mit dem Instrument der sektorspezifischen Regulierung, den Übergang staatlicher Monopole in Wettbewerbsmärkte begleiten sollten. In der Zusammenschaltungsrichtlinie wurde vom europäischen Gesetzgeber festgelegt, dass es sich bei der sektorspezifischen Regulierung um eine transitorische Maßnahme handele: »Sobald effektiver Wettbewerb auf dem Markt verwirklicht ist, werden die Wettbewerbsbestimmungen des Vertrages im Wesentlichen ausreichen, um eine Ex-post-Kontrolle des lautereren Wettbewerbs durchzu-

führen« (Richtlinie des Europäischen Parlaments 97/33/EG, Erwägungsgrund 25). In Anbetracht immer wiederkehrender Vorwürfe ausufernder Bürokratie wurde von der Europäischen Kommission 1999 bekräftigt, dass sie darauf hinwirke, eine Regulierungspraxis zu schaffen, »die mit zunehmendem Wettbewerb wieder zurückgenommen werden kann, letztlich mit dem Ziel einer Kontrolle der Marktmacht durch Anwendung des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts« (Kommissionsbericht 1999, 539 endg.). Auch in der aktuellen Überprüfung des Rechtsrahmens 2006 wird am transitorischen Charakter der Regulierung festgehalten: »Der Rechtsrahmen sieht vor, dass die Vorschriften nach und nach aufgehoben werden, sobald und soweit sich ein wirksamer Wettbewerb eingestellt hat« (Kommissionsbericht 2006).

Inzwischen haben sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gegenüber der Ausgangssituation Ende der 1990er Jahre deutlich verändert: Intensiver Wettbewerb auf allen Telekommunikationsmärkten (TK-Märkten), eine rasante technolo-

Abb. 1
Durchschnittliche Entwicklung der Marktanteile neuer Wettbewerber

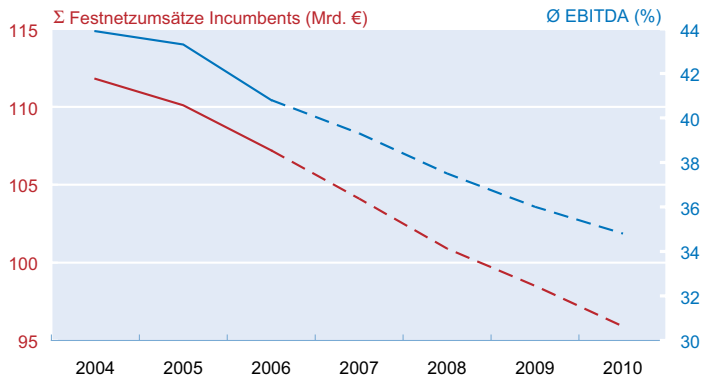


Quelle: OECD, Communications Outlook, 2005.

¹ Im Jahr 1999 hat das ifo Institut in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Europäische Integrationsforschung eine erste Studie zum Rechtsvergleich der Regulierung auf Telekommunikationsmärkten erstellt.

² Das ifo Institut dankt der Deutschen Telekom AG für die Anschubfinanzierung zu dieser Studie.

Abb. 2

Geschätzte Entwicklung von Umsatz und EBITDA sechs europäischer Incumbents^{a)} im nationalen Festnetz

^{a)} British Telecom, Deutsche Telekom, France Telecom, KPN, Telecom Italia, Telefónica; gestrichelte Linien zeigen geschätzte Werte.

Quelle: Goldman Sachs, European Telecoms, 2007, Credit Outlook.

gische Entwicklung mit immer kürzeren Innovationszyklen und novellierte Gesetze kennzeichnen das Entscheidungsumfeld nationaler Regulierungsbehörden. Die internationalen Märkte sind durch sinkende Preise, eine zunehmende Zahl an Wettbewerbern und den Verlust von Marktanteilen der ehemaligen Monopolisten (Incumbents) gekennzeichnet (vgl. Abb. 1). Die elektronische Kommunikation erfährt durch neue Technologien (z.B. Next Generation Networks, IP, VDSL) zusätzliche Impulse für einen tief greifenden Wandel. Internationale Analysten und Marktbeobachter wie Goldman Sachs schätzen, dass diese Entwicklung in den nächsten Jahren unvermindert anhält und zu weiteren Einschnitten bei den Incumbents führen wird (vgl. Abb. 2).

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung stellt sich die Frage, ob die hohe Wettbewerbs- und Innovationsdynamik im Telekommunikationssektor mit institutionellen Anpassungen der nationalen Regulierungsbehörden einhergehen, die letztendlich in die Marktaufsicht durch Institutionen des allgemeinen Wettbewerbsrechts führen sollte. Eine zugehörige Studie des ifo Instituts geht dieser Frage empirisch im Rahmen einer institutionellen Bestandsaufnahme in elf Ländern (Australien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande, Schweden, Schweiz, Spanien und Ungarn) nach (vgl. Kuhlmann, Schedl und Sülzle 2007). Sie liefert damit einen aktuellen Überblick zum Status quo der Strukturen internationaler Regulierungsinstitutionen auf Telekommunikationsmärkten unter Berücksichtigung der jeweils erreichten Wettbewerbssituation. Die Studie skizziert sowohl den Charakter der Regulierung als auch beobachtbare Erfolge, wie z.B. die steigende Anzahl der Wettbewerber und sinkende Preise. Gleich-

zeitig weist sie auf neue Problemfelder, wie z.B. rückläufige Investitionen und Innovationen in Netzinfrastrukturen hin, die sich im regulierten Telekommunikationssektor feststellen lassen.

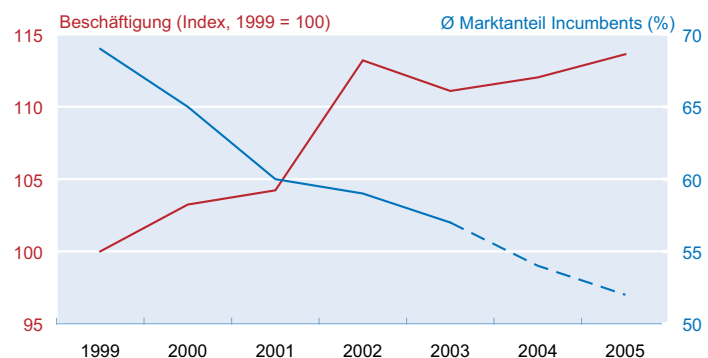
Zur Analyse der Anpassung bedient sich die Studie institutionentheoretischer Erklärungsansätze (wie z.B. Hall und Taylor 1996; Krasner 1988; March und Olsen 1989), die staatlichen Institutionen grundsätzlich ein hohes Beharrungsvermögen unterstellen. Staatliche Institutionen, so eine der Thesen dieser Theorie, verleihen durch immer detailliertere Auslegungen ihrer Aufgaben oder durch zusätzlich angeworbene Kompetenzen ihren Bestandsansprüchen Nachdruck. Ziel dieses langfristig am ifo Institut angelegten Projekts ist es, den institutionellen Charakter internationaler Regulierungsbehörden zu erfassen und in die Debatte um europäische Regulierungserfordernisse einzubringen.

Im Rahmen der Studie wurden mehr als 80 Jahres- und Rechenschaftsberichte nationaler Regulierungsbehörden ausgewertet sowie Regulierungsexperten telefonisch befragt. Dabei handelte es sich um erfahrene Mitarbeiter der Regulierungsinstitutionen und Ministerien sowie um einschlägig mit den nationalen Regulierungsinstitutionen vertraute Wissenschaftler. Die Befragung erfolgte anhand eines vom ifo Institut entwickelten Fragebogens.

Analyseergebnisse

Trotz des starken Anstiegs der Wettbewerbsintensität auf den Telekommunikationsmärkten wurde die sektorspezifische Regulierung auch im zehnten Jahr der vollständi-

Abb. 3

Entwicklung der Beschäftigung in den ausgewählten Regulierungsbehörden^{a)} und des durchschnittlichen^{b)} Marktanteils^{c)} des Incumbent in den Auswahlländern (in %)

^{a)} Ohne Ungarn. – ^{b)} Ungewichteter Durchschnitt aus zehn Ländern. – ^{c)} Ungewichtete Durchschnitte aus nationalen Fern- und Auslandsgesprächen (die deutsche Entwicklung zeigt, dass dies auch für Ortsgespräche gilt); die gestrichelte Linie zeigt geschätzte Werte.

Quelle: Länderberichte; OECD, Communications Outlook, 2005; Schätzungen des ifo Instituts.

gen Liberalisierung der TK-Märkte in keinem der untersuchten europäischen Länder in das allgemeine Wettbewerbsrecht überführt. Sinkende Preise, eine zunehmende Zahl an Wettbewerbern und der Verlust von Marktanteilen der Incumbents führten in Teilbereichen zwar zu einer Reduktion von Regulierungsaufgaben, eine festgeschriebene und an Erfolgsfaktoren auszumachende Abkehr von Regulierung ist jedoch nicht festzustellen. Vielmehr sind zehn Jahre nach der »transitorischen« Einführung der Regulierung eher strukturkonservierende Befunde, wie die Erweiterung des Aufgabenspektrums, eine Aufstockung des Personalbestandes sowie höhere Budgets bei den Behörden zu beobachten (vgl. Abb. 3).

Die Analyse von ausgewählten Ländern zeigt, dass neue und immer ausgefeiltere Regulierungsmechanismen, z.B. zur Feststellung signifikanter Marktmacht (SMP, Artikel 14) und zur Marktanalyse (Artikel 16), eingeführt wurden.³ Wie aus der Institutionentheorie ableitbar, ist sowohl eine Spezialisierung zu beobachten als auch die Tendenz, dass Regulierungsbehörden zunehmend gleichberechtigt und mit eigenem Profil neben bereits bestehende Aufsichtsorgane treten. Ferner ergaben sich folgende Beobachtungen:

- Die aktuelle Entwicklung zeigt, dass im internationalen Vergleich der personelle Ausbau von Regulierungsbehörden vorherrscht. Gemessen am Mitarbeiterbestand hat die Beschäftigung der Behörden in Finnland (+ 20,2%), Frankreich (+ 20,0%), Großbritannien (+ 316,0%), Italien (+ 238,0%), den Niederlanden (+ 7,2%) der Schweiz (+ 6,5%) und Spanien (+ 25,7%) zwischen 1999 und 2005 im Mittel um mehr als 60% zugenommen. Diese Aufstockung ist als Indiz für die Etablierung und Festigung der Regulierungsbehörden in ihrem institutionellen Umfeld zu werten. Obwohl für Deutschland entgegen dem internationalen Trend ein Rückgang der Beschäftigung (– 9,4%) festzustellen ist, liegt der Anteil der Gesamtbeschäftigung bei 2 358 Mitarbeitern (2005) und damit weit über dem Beschäftigungsniveau der Regulierungsbehörden der übrigen zehn Länder. Angesichts dieser Größenordnung ist nicht zu vermuten, dass die Reduktion die Folge des Abbaus von Regulierung ist.⁴
- Betrachtet man die Entwicklung der Aufgabenbereiche der Regulierungsbehörden, dann **verstärkt sich der Befund persistenter Institutionen**. In Australien wurden 2005 neben der Telekommunikationsregulierung auch Rundfunk und Fernsehen der Regulierungsbehörde übertragen.⁵ In Deutschland wurden im Jahr 2006 die Energie- und Bahnnetze der Regulierungsbehörde zugeschla-

gen, die 1998 als »Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post« (RegTP) gegründet wurde und nun als Bundesnetzagentur firmiert.⁶ In Frankreich wurde 2005 neben der Telekommunikation auch der Postverkehr unter die Aufsicht der Regulierungsbehörde gestellt, und in Großbritannien sind seit 2003 die Sektoren Radiokommunikation, Rundfunk und Fernsehen hinzugekommen.

- Die Analyse von elf Regulierungsinstitutionen kommt zu dem Ergebnis, dass das Ziel der Überführung der Regulierung in das allgemeine Wettbewerbsrecht nicht in den Zielvorgaben bzw. in den entsprechenden Gesetzesgrundlagen der Regulierungseinrichtungen verankert ist. Damit gibt es auch de lege lata offenbar keine konkretisierenden Vorgaben für eine Rückführung der Regulierung in den einzelnen Mitgliedstaaten.
- Die durch den EU-Regulierungsrahmen gestiegene Arbeitsintensität hat zwar zu organisatorischen Anpassungen in den Behörden geführt, es ist jedoch kein Hinweis auf eine Verlagerung der Beschäftigung innerhalb der Regulierungsbehörden auf neue Aufgabengebiete zu erkennen.⁷
- Die Entwicklung des Beschäftigtenstandes bei signifikanter Zunahme des Wettbewerbs deutet auf eine geringe Anpassungsfähigkeit der Regulierungsbehörden in Bezug auf die allmähliche Rückführung von Regulierung hin. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Handlungsspielraum der nationalen Regulierungsinstitutionen unterschiedlich groß ist. Die staatlichen Gestaltungs- und Steuerungsmöglichkeiten unterscheiden sich z.B. durch unterschiedliche Finanzierungsmodelle der Behörden sowie unterschiedliche beamtenrechtliche und Kündigungsschutzvorschriften. Ein wesentlicher Einflussfaktor dürften auch die gewachsenen Anforderungen der EU-Kommission sein.
- Grundsätzlich ist zu beobachten, dass **stärker »selbstfinanzierende« Regulierungsinstitutionen (z.B. durch Gebühreneinnahmen etc.) größere Spielräume bei organisatorischen Entscheidungen** aufweisen als Behörden, deren Finanzierung nahezu ausschließlich durch die Zuweisung öffentlicher Mittel erfolgt. Die Institutionentheorie unterstellt den erstgenannten Behörden bessere Chancen zur Verselbständigung und dauerhafter Etablierung als letzteren, die stärker an die Vorgaben ihrer Finanzmittelgeber gebunden sind.
- **Ausgeprägte Verflechtungen mit institutionalisierten Beratungsgremien** der Politik (wie z.B. in Deutschland und Frankreich) oder Verbraucherverbänden (z.B. in Australien und Großbritannien) unterstützen die wirtschafts- und wettbewerbspolitischen Steuerungsmöglichkeiten der Regulierung. Damit entsteht ein immer weiter und

³ Siehe Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie).

⁴ Vielmehr ist zu vermuten, dass es sich hierbei um einen Sondereffekt durch »Stellen mit Wegfallvermerk« handelt.

⁵ Wesentliche Funktionen der Regulierung waren in Australien bereits an die allgemeine Wettbewerbsbehörde übertragen worden.

⁶ Die Umfirmierung der deutschen Regulierungsbehörde zur »Bundesnetzagentur« kann als weiteres Indiz für das auf »Langfristigkeit« angelegte Selbstverständnis der Regulierungsinstitution gewertet werden.

⁷ Zum Beispiel von der Telekommunikations- zur Energieregulierung; hierfür wurden der Bundesnetzagentur sogar 60 neue Stellen bewilligt.

gleichzeitig dichter gespanntes Netzwerk staatlich-regulatorischen Zusammenwirkens, dessen einzelne Bereiche sich bei gestalterischen Eingriffen wie z.B. Budgetkürzungen gegenseitig mobilisieren.

Zweifellos hat der durch die Regulierung angestoßene Wettbewerb zu deutlichen Vorteilen für Verbraucher geführt. Das ursprüngliche Ziel eines Infrastrukturwettbewerbs ist zunächst durch einen Preiswettbewerb auf der bestehenden Telekommunikationsinfrastruktur substituiert worden. Neue Technologien bei Breitbandverbindungen und Netzwerke der nächsten Generation (NGN) werden die Wettbewerbsbedingungen weiter verändern (vgl. ARCEP 2005, 432 ff.).

Vor diesem Hintergrund sollte die ursprüngliche Zielsetzung eines sich selbst tragenden Wettbewerbs, bei dem sich Aufsichtsorgane naturgemäß darauf beschränken, Missbrauch zu bekämpfen, nicht aufgegeben werden. Der derzeit beobachtbare Differenzierungsgrad und die zunehmende Eindringtiefe von Regulierung sowie die zunehmend arbeitsintensivere Gestaltung von Regulierungsprozessen sind hierzu nicht zielführend. In Anbetracht der Ergebnisse dieser Studie überzeugt auch die jüngste Forderung nach einer Zentralisierung wesentlicher Regulierungsfunktionen bei der Europäischen Kommission nicht. Dies gilt umso mehr, als Wettbewerbs- und Preisentwicklung in den Mitgliedstaaten in die gewünschte Richtung laufen. Vielmehr sollte der politisch vorgegebene, transitorische Charakter der Regulierung innerhalb einer marktwirtschaftlichen Ordnung wieder in den Mittelpunkt gerückt werden.

Der vorliegende Beitrag ist als erster Schritt einer systematischen Bestandsaufnahme konzipiert. Im Verlauf der Erhebung und Auswertung hat sich weiterer Informationsbedarf ergeben. Dies betrifft insbesondere die Zuordnung der Beschäftigten und ihrer Qualifikation zu einzelnen Aufgabebereichen der Regulierung.⁸ Hierbei ist nicht nur die Beschäftigung der Regulierungsbehörden selbst, sondern auch die Zahl der mit Regulierung beschäftigten Ministeriumsangehörigen⁹ zu berücksichtigen. In der Hoffnung auf Auskunftsbereitschaft ist angestrebt, gemeinsam mit den Regulierungsinstitutionen deren Aufgabenspektrum und Strukturen zukünftig präziser abzubilden. Das ifo Institut will mit diesem Pilotprojekt zur Diskussion beitragen und Impulse für Forschungsarbeiten geben, die z.B. den Zusammenhang zwischen Marktentwicklung und institutioneller Veränderung, empirisch untersuchen.

⁸ So wird für die Bundesnetzagentur eine Zahl von etwa 300 Mitarbeitern geschätzt, die mit der Telekommunikationsregulierung befasst sind.

⁹ In einigen Ländern existieren noch Ministeriumsabteilungen, die Regulierungsvollmachten haben (z.B. Agenschap Telecom in den Niederlanden) oder die Regulierung beeinflussen (z.B. »Service des Technologies et de la Société de l'Information« (STS) und der »Mission pour l'Economie Numérique« (MEN) im Ministerium für Wirtschaft und Finanzen in Frankreich oder das Ministerium für Kommunikation in Italien).

Literatur

- ACA, Australian Communications Authority, »Annual Reports 2002–2005«, <http://www.dcita.gov.au>.
- Agenschap Telecom, »Annual Reports 1998–2005«, <http://www.agenschap-telecom.nl>.
- ARCEP, Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes, »Rapport d'activité 2005«, <http://www.art-telecom.fr>.
- ART, Autorité de Régulation des Télécommunications, »Annual Report 1997–2005«, <http://www.art-telecom.fr>.
- BAKOM, Bundesamt für Kommunikation, »Geschäftsberichte 1999–2005«, <http://www.bakom.ch>.
- Bundesnetzagentur, »Jahresberichte 1998–2005«, <http://www.bundesnetzagentur.de/enid/2.html>.
- Bundesnetzagentur, »Tätigkeitsberichte 1998–2005«, <http://www.bundesnetzagentur.de/enid/2.html>.
- CMT, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, »Annual Reports 1999–2005«, <http://www.cmt.es>.
- Europäische Kommission (2002), »Richtlinie 2002/21/EG des europäischen Parlament und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie)«, Amtsblatt 24/04/2002.
- Europäische Kommission (2006), KOM (2006), 334 endgültig, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Überprüfung des EU-Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, 29. Juni.
- FICORA, »Annual Reports 2001–2002, 2005«, <http://www.ficora.fi>.
- Goldman Sachs (2007), »European Telecoms 2007«, *Credit Outlook* 5, Januar.
- Hall, P.A. und R.C.R. Taylor (1996), »Political Science and the three New Institutionalisms«, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIFG) Discussion Paper 96/6.
- Krasner, S.D. (1988), »Sovereignty – An Institutional Perspective«, *Comparative Political Studies* 21, 74.
- Kuhlmann, A., H. Schedl und K. Stülze (2007), »Sektorspezifische Regulierung: Transitorisch oder ad infinitum?«, mimeo, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München.
- March, J.G. und J.P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York.
- Nemzeti Hírközlési Hatóság, NCAH, National Communications Authority, »Annual Report 2004«, <http://www.nhh.hu>.
- OECD (2005), *OECD Communications Outlook*, OECD, Paris.
- OPTA, Independent Post and Telecommunications Authority, »Annual Reports 1998–2005«, <http://www.opta.nl>.