

Wettbewerb in liberalisierten Märkten

Ökonomische Theorie und wettbewerbspolitische Praxis

Stefan Bühler

**Universität St. Gallen
Weko**

CESifo München
CIE Kopenhagen
ENCORE, Amsterdam

Wirtschaftspolitisches Seminar Alpenrhein, 11.02.2010

Programm

- ① **Einführung**
 - Netzindustrien
 - Analytischer Rahmen
- ② **One-Way Access (Dienstleistungswettbewerb)**
 - Theoretische Analyse
 - Wettbewerbspolitische Praxis: Preispolitik Swisscom ADSL
- ③ **Two-Way Access (Infrastrukturwettbewerb)**
 - Theoretische Analyse
 - Wettbewerbspolitische Praxis: Terminierung Mobilfunk
- ④ **Fazit**

Einführung

One-Way Access (Dienstleistungswettbewerb)

Two-Way Access (Infrastrukturwettbewerb)

Fazit

Netzindustrien

Analytischer Rahmen

Vertikale Integration: Staatliches Monopol

Vertikale Separation

Liberalisierung

Zwischenfazit

Einführung

Netzindustrien

Was ist eine Netzindustrie?

Eine Industrie, in der Güter und Dienstleistungen über eine **Netzinfrastruktur** angeboten (z.B. Telekommunikation, etc.)

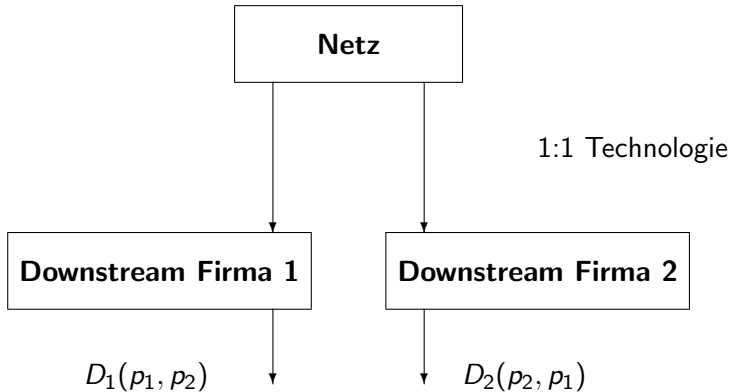
Kernproblem

- Das Netz weist evtl. die Kostenbedingungen eines **natürlichen Monopols** auf, d.h. ein Netzmonopol ist am günstigsten.
- Welche Rolle kann der **Wettbewerb** überhaupt spielen?

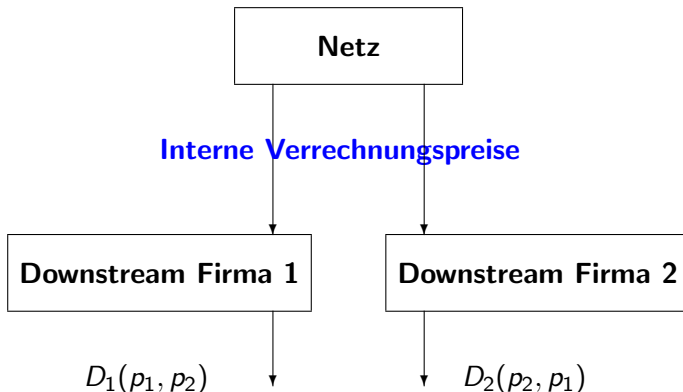
Theoretischer Hintergrund

- “New Theory of Regulation” (Laffont & Tirole 1993).
- IO-Literatur zu Netzindustrien.

Analytischer Rahmen

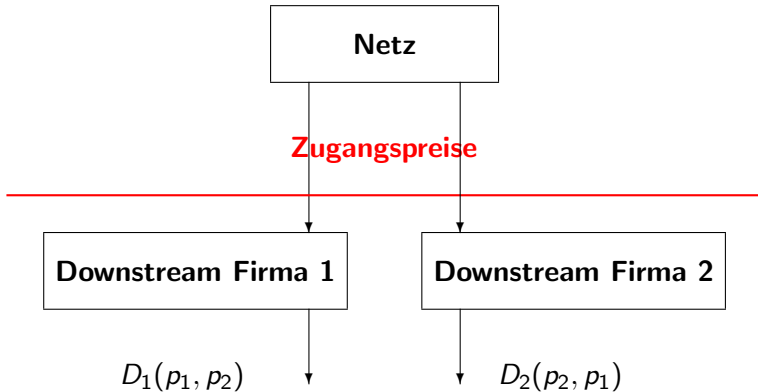


Staatliches Monopol: Vertikale Integration



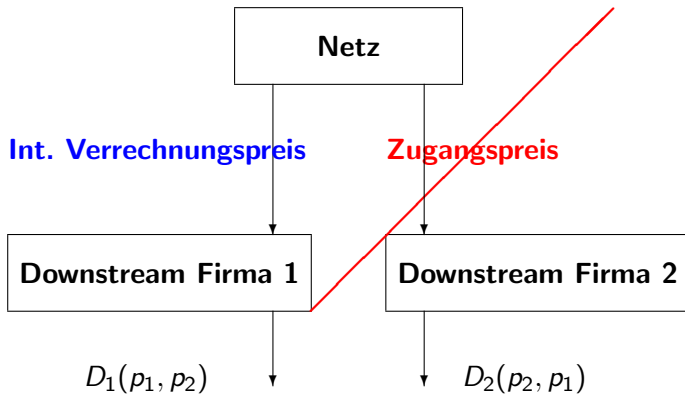
Monopolpreise

Vertikale Separation



Oligopolpreise

Liberalisierung



Oligopolpreise

Zwischenfazit

Wichtige Einsichten

- Die Einführung von **Dienste-Wettbewerb** allein löst das Marktmachtproblem nicht.
- **Infrastruktur-Wettbewerb** ist möglicherweise ineffizient.
- Die Regulierung von **Zugangspreisen** ist heikel und kostenintensiv.

Unangenehme Frage

Wieso machen wir die “**Liberalisierungsübung**” überhaupt?

Antworten

Innovation, tiefere Kosten der Regulierung, Public Choice, ...

Zwischenfazit

Rolle der Wettbewerbsbehörde

Die Wettbewerbsbehörde **kann** ...

- nur dort (subsidiär) **aktiv werden**, wo es der regulatorische Rahmen **zulässt**.
- einen inadäquaten **Regulierungsrahmen nicht korrigieren** (Missbrauchsbekämpfung).
- allenfalls **Empfehlungen** zu Verbesserungen des Regulierungsrahmens abgeben.

Zwischenfazit

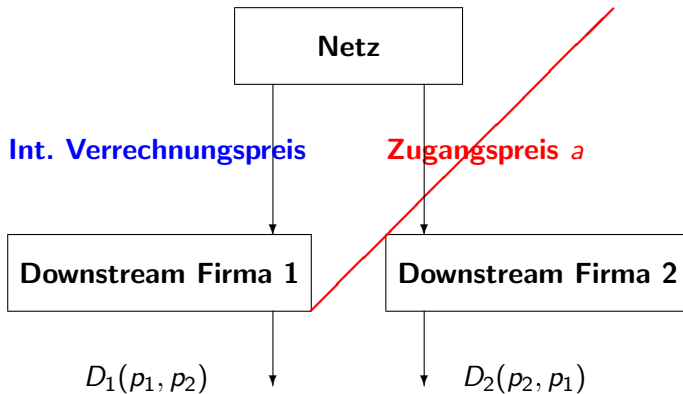
Instrumentarium der Wettbewerbsbehörde

Verhaltens- bzw. Strukturkontrolle gemäss Kartellgesetz (KG):

- Art. 5 KG: **unzulässige Abreden**
- Abs. 7 KG: **unzulässige Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen**
- Art. 10 KG: **Zusammenschlusskontrolle**

One-Way Access (Dienstleistungswettbewerb)

Liberalisierte Netzindustrie



Oligopolpreise

Theoretische Analyse

Regulierung

- Die theoretisch **effizienten** (Ramsey-Boiteux) **Zugangspreise** sind bekannt, aber praktisch kaum implementierbar (vgl. Laffont et al. 1996, *JRE*).
- Die Restrukturierung von Netzindustrien (Separation, Liberalisierung) kann zu “**Unterinvestitionen**” in die Netzinfrastruktur führen (Bühler et al. 2006, *JRE*).

Wettbewerb

Ein vertikal integrierte Netzbetreiber hat **eventuell** einen Anreiz zur **vertikalen Diskriminierung** (“Vertical Foreclosure”) seiner Konkurrenten (vgl. Rey & Tirole 2007, *Handbook of IO*).

Wettbewerbspolitische Praxis: Preispolitik Swisscom ADSL

Sachverhalt

- Gegenstand der Untersuchung ist die **Preispolitik** von Swisscom im Bereich **ADSL-Dienste** (Asymmetric Digital Subscriber Line, Breitbandinternet).
- **Vorwurf**: Andere Internet Service Provider (ISP) müssen derart **hohe Preise für Vorleistungsangebote** zahlen, dass für Breitbandangebote an Endkunden keine zureichende Marge verbleibt.
- **Sunrise** (und andere Anbieter) machen geltend, bei der Preissetzung von Swisscom handle es sich um eine **Kosten-Preis-Schere** (Margin- oder Price Squeeze).

Wettbewerbspolitische Praxis: Preispolitik Swisscom ADSL

Keine vorbehaltenen Vorschriften, KG anwendbar

- Es bestehen **keine fernmelderechtlichen Vorschriften** nach Art. 3 KG, die eine **staatliche Markt- oder Preisordnung** begründen.
- Die **Interkonnektionsregulierung** ist eine **sektorspezifische Regelung**, die zur allgemeinen wettbewerbsrechtlichen Ordnung hinzutritt. Art 11 FMG ist nach gefestigter Praxis keine vorbehaltene Vorschrift.
- Das **ADSL-Vorleistungsangebot** von Swisscom fällt a priori nicht unter die in Art. 11 Abs. 1 FMG erwähnten Zugangsformen.

Wettbewerbspolitische Praxis: Preispolitik Swisscom ADSL

Definition der marktbeherrschenden Stellung

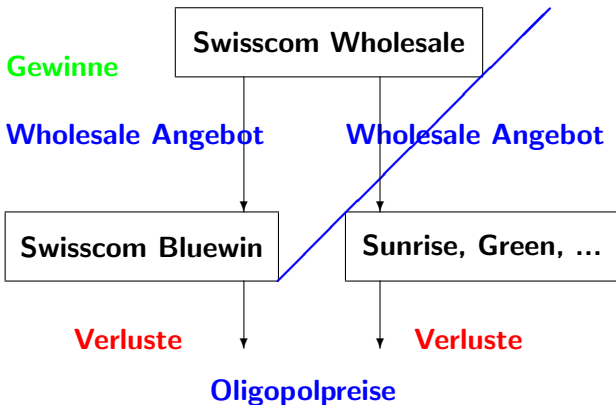
Als **marktbeherrschend** gelten einzelne oder mehrere Unternehmen, die [...] in der Lage sind, sich von anderen Marktteilnehmern **in wesentlichem Umfang unabhängig** zu verhalten (Art. 4 Abs. 2 KG).

Unzulässige Verhaltensweise marktbeherrschender Unternehmen

Marktbeherrschende Unternehmen verhalten sich **unzulässig**, wenn sie durch den Missbrauch ihrer Stellung andere Unternehmen in der **Aufnahme oder Ausübung des Wettbewerbs behindern** oder die **Marktgegenseite benachteiligen**. (Art. 7 Abs. 1 KG).

Wettbewerbspolitische Praxis: Preispolitik Swisscom ADSL

DSL-Breitbandmarkt Schweiz (vereinfacht)



Wettbewerbspolitische Praxis: Preispolitik Swisscom ADSL

Kosten-Preis-Schere Tests

- (1) Ist die Marge bei **Bluewin** genügend?
- (2) Ist die Marge bei einem **effizienten** (“**reasonably efficient**”) **ISP** genügend?

Beide Tests führen zum **Ergebnis**, dass **keine genügende Marge** vorliegt.

Keine Rechtfertigung

Als sachliche Gründe kommen insbesondere **kaufmännische Grundsätze** in Betracht. Die von Swisscom vorgebrachten Rechtfertigungsgründe wurden nicht als solche anerkannt.

Wettbewerbspolitische Praxis: Preispolitik Swisscom ADSL

Sanktion

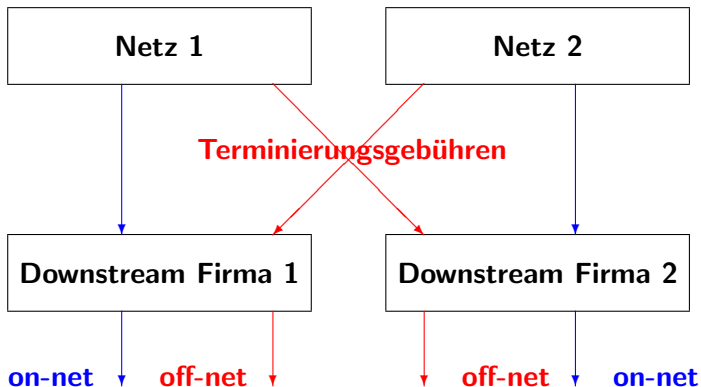
- Berechnung nach Massgabe der **KG-Sanktionsverordnung** (SVKG).
- Aufgrund der Würdigung aller Umstände wird eine **Verwaltungssanktion** von ca. **220 Mio. Franken** verhängt.

Rechtsweg

Rekurs beim Bundesverwaltungsgericht hängig. Letzte Instanz ist das Bundesgericht.

Two-Way Access (Infrastrukturwettbewerb)

Analytischer Rahmen



Theoretische Analyse

Wichtige Papiere

- Netzwerk-Wettbewerb erstmals formal analysiert in Armstrong (1998), *Econ J*, und Laffont et al. (1998a, b), *RAND*.
- Neueste Arbeit von López & Rey (2009), Working Paper.

Zentrale Einsichten

- (1) **Kollusionsproblem**: Die Erhöhung der Terminierungsgebühren unterminiert den Wettbewerb bei **linearen Tarifen**.
- (2) Das **Kollusionsproblem verschwindet** bei **zweistufigen Tarifen** ("Wasserbett-Effekt").
- (3) Bei **Switching Costs** und **on-/off-net Preisdiskriminierung** kann das etablierte (grössere) Netz das kleinere verdrängen.

Theoretische Analyse

Grundsätzliches Problem

- Alle diese Modelle verwenden einen ähnlichen, ziemlich **restriktiven** analytischen **Rahmen**.
- Verwendet man einen **allgemeineren** (“reduced-form”) **Rahmen**, so findet man **kaum robuste komparativ-statische Ergebnisse** zum Zusammenhang zwischen Terminierungsgebühren und Konsumentenpreisen (Bühler und Schmutzler, 2007, Access Pricing, Elsevier).

Wettbewerbspolitische Praxis: Terminierung Mobilfunk

Sachverhalt

- Gegenstand der Untersuchung sind die **Wettbewerbsverhältnisse** im Bereich **Terminierung** von Anrufen in den **schweizerischen Mobilfunknetzen**.
- **Problem**: Laut Bakom waren am 1. August 2001 die **Terminierungsgebühren von Swisscom europaweit die höchsten**. Ein weiterer Vergleich 2005 kommt zu ähnlichen Ergebnissen.
- Das Sekretariat der Weko eröffnete 2002 gegen die drei Mobilfunkanbieter Orange, Sunrise und Swisscom eine Untersuchung.

Wettbewerbspolitische Praxis: Terminierung Mobilfunk

Keine vorbehaltenen Vorschriften, KG anwendbar

Im wesentlichen dieselbe Argumente wie oben (vgl. aber ausführlichere Begründung!)

Marktbeherrschung

- **Swisscom** wird in den relevanten Märkten als **marktbeherrschend** im Sinne von Art. 4 Abs. 2 KG qualifiziert.
- **Sunrise** und **Orange** werden **nicht** als **marktbeherrschend** qualifiziert. Es wird aber angedeutet, dass sich diese Einschätzung ändern könnte (vgl. späteres Gutachten zuhanden der ComCom).

Wettbewerbspolitische Praxis: Terminierung Mobilfunk

Unangemessene Preise im Sinne von Art. 7 Abs. 2 KG

- Die **Terminierungsgebühr** von Swisscom lag bei **33.5 Rappen pro Minute**.
- Aufgrund verschiedener Berechnungen wird geschlossen, dass die **Kosten 10 Rappen pro Minute** nicht übersteigen.
- Es wird festgestellt, dass Swisscom in der Lage war, die unangemessene Preise gegenüber den anderen Anbietern und den Endkunden zu **erzwingen**.

Keine Rechtfertigung

Die vorgebrachten Argumente (z.B. "zweiseitige Märkte") werden nicht akzeptiert.

Wettbewerbspolitische Praxis: Terminierung Mobilfunk

Sanktion

- Berechnung nach Massgabe der **KG-Sanktionsverordnung (SVKG)**.
- Aufgrund der Würdigung aller Umstände wird eine **Verwaltungssanktion** von ca. **330 Mio. Franken** verhängt.

Rechtsweg

Rekurs beim Bundesverwaltungsgericht hängig. Letzte Instanz ist das Bundesgericht.

Fazit

Wettbewerb in liberalisierten Märkten

- **Marktmachtprobleme** bestehen häufig auch nach der Liberalisierung.
- Das **vollständige “Phasing Out”** staatlicher Regulierungen ist kurz- bis mittelfristig **kaum realistisch**.
- Eine gute Marktperformance verlangt einen geeigneten **Mix von Regulierungs- und Wettbewerbspolitik**.

Ökonomik in der Rechtsanwendung

Economics Matters!

- Die Bedeutung der ökonomischen Analyse hat in den letzten Jahren zugenommen.
- Die Parteien und die Behörden führen immer öfter sophistische ökonomische Analysen durch oder ziehen hochkarätige Gutachter bei.
- Theoretische und empirische Methoden gehören heute zu den Standardwerkzeugen der Wettbewerbsbehörden.

Aber:

Die Schweizer Wettbewerbspolitik hat noch Entwicklungspotential.

Persönliche Lehren aus der Praxis

- (1) **Es gibt keine “idealen Fälle”**: Die praktische Lösung realer Fälle kann die Stringenz theoretischer Modelle nicht erreichen.
- (2) Ökonomen müssen lernen, ihre Analyse **klar** und **prägnant** zu präsentieren (Avoid “Misguided Mathematical Firepower”!).
- (3) Nicht alles, was in referierten ökonomischen **Zeitschriften** publiziert ist, ist auch relevant!

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Prof. Dr. Stefan Bühler
Universität St. Gallen
IFF-HSG
Varnbuelstr. 19
9000 St. Gallen

`stefan.buehler@unisg.ch`