



**EUROPÄISCHE KOMMISSION**

GD Wettbewerb  
Information, Kommunikation, Multimedia  
**Medien**  
**Der Abteilungsleiter**  
**Dr Herbert UNGERER**

Brüssel, den 18. Februar 2003

Beitrag zur  
**Podiumsdiskussion:**  
**Selbst und Ko-regulierung im Mediamatiksektor**

anlässlich der Buchvorstellung

**- Alternative Regulierungsformen zwischen Staat und Markt**

Michael Latzer et al

Moderation: AK - Arbeiterkammer Wien

Vielen Dank,

ich bin dazu eingeladen worden, zu dieser Diskussion mit einem Statement unter dem Gesichtspunkt Wettbewerbspolitik / Regulierung / Ko-regulierung / Selbstregulierung beizutragen.

Vorweg: unser Dank sollte den Autoren des heute Abend diskutierten Buches gelten für den anerkennungswerten—und wie ich glaube—geglückten Versuch, das Kontinuum staatliche Regulierung—Ko-regulierung—Selbstregulierung einer systematischen und rigorosen Analyse zu unterziehen. Dies aufbauend auf der Diskussion auf europäischer Ebene, ausgelöst durch das Governance Weißbuch vom Oktober 2001 und die nachfolgende Mitteilung "Better Regulation" vom letzten Jahr, und auf der aktuellen Erfahrung Österreichs speziell im Sektor Medien/Telekommunikation. Österreich blickt bekanntlich auf eine lange Tradition des Zusammenspiels zwischen staatlichen und partnerschaftlichen Kontrollmechanismen zurück, wie auch die Vielzahl der im Buch identifizierten partnerschaftlichen Regulierungsorganismen verdeutlicht.

Lassen Sie mich in meinem Kurzstatement auf drei Bereiche konzentrieren:

- einige allgemeine Bemerkungen zu Regulierung, die grundsätzlich zu beachten sein werden, und die für jeden Regulierungsmix gelten
- wesentliche Randbedingungen für Ko-regulierung und Selbstregulierung, oder weiter gefasst, für jeden Regulierungsmix
- einige Beispiele kurz kommentiert aus dem Bereich Telekommunikation / Medien—und dies wird die wesentliche Rolle unterstreichen, die der Wettbewerbsaufsicht bei Ko-regulierung und Selbstregulierung zukommt, speziell in oft hoch-oligopolistischen Sektoren wie Telekommunikation und Medien.

## **Punkt 1: Allgemeine Anmerkungen**

Ein erster Schritt muss ein klares Konzept bezüglich der Basis jeder Regulierung sein. Ein zweiter Schritt ist die Prüfung, welche Form der Regulierung—welcher mix—unter gegebenen nationalen / europäischen / sektoriellen Bedingungen diese Ziele am effizientesten erreicht.

Die Grundkonzepte sind wahrscheinlich am klarsten im Governance Weißbuch—dem Weißbuch "Europäisches Regieren" vom Oktober 2001—dargestellt.

"Gute Regulierung" muss einigen grundsätzlichen Anforderungen genügen—sei sie staatlich, auf Grundlage von Ko-regulierung oder Selbstregulierung durchgeführt.

Ich zitiere. Grundsätzliche Anforderungen an Regulierungssysteme sind ("Gutes Regieren" ):

"

- Offenheit / Transparenz
- Partizipation / Repräsentativität / demokratische Legitimation
- Verantwortlichkeit
- Effektivität

"

Dies sind grundsätzliche Kriterien, denen sich jedes System der Regulierung, Ko-regulierung oder Selbstregulierung stellen muss—speziell auch im Medien- und Kommunikationssektor.

Ausgangspunkt jeder Überlegung zu den Regulierungsmechanismen muss die Erkenntnis sein, dass Regulierung immer ein tiefer Eingriff in die Freiheit des Individuums und des Unternehmens ist.

Jede Regulierung bedarf daher grundsätzlich eines demokratisch legitimierten Regulierungsziels—und dies kann letzten Endes nur durch unsere demokratischen Institutionen—Regierung / Parlament gesetzt werden.

Es geht nicht primär um eine Entscheidung zwischen staatlicher Regulierung und Selbstregulierung, sondern darum, welcher Regulierungsmix die öffentlich gesetzten Ziele am besten erreichen kann.

In vielen Fällen wird allein schon die Regulierung /Verhaltenssteuerung durch den Wettbewerber ausreichen, um wesentliche Ziele der Daseinsvorsorge zu erreichen—das Prinzip des freien Marktes, das bekanntlich in der Europäischen Union die Regel, nicht etwa die Ausnahme sein soll.

In anderen Fällen wird das allgemeine Wettbewerbs- / Kartellrecht eine ausreichende Verhaltenssteuerung gewährleisten. In speziellen Fällen wird zur Erreichung der definierten öffentlichen Ziele eine höhere Regulierungsintensität notwendig sein: Universaldienst und Interconnection bei der Telekommunikation, Pluralismussicherung bei den Medien, Jugendschutz, Werbeauflagen in speziellen Fällen sind die offenbaren Beispiele für unsere Diskussion. Stichwort: Dienstleistungen allgemeinen Interesses und ihr rechtlicher Rahmen im EU-Vertrag.

In vielen Fällen werden Selbstregulierungsmechanismen in einem definierten gesetzlichen Rahmen einzuordnen sein, um legitimierte Regulierungsziele zu erreichen.

Dies heißt, dass in vielen Fällen Ko-regulierung die bevorzugte Regulierungsform sein wird: Kombination der Flexibilität von Selbstregulierungsmechanismen mit der Legitimität eines staatlichen Regulierungsrahmens.

Dies hat die konkrete Entwicklung gerade im Telekom / Medienbereich bewiesen. Ko-regulierungsmechanismen haben eine wesentliche Rolle bei der europaweiten Liberalisierung des Telekommunikationssektors gespielt und sie werden ohne Zweifel eine wichtige Rolle bei der anstehenden Reform der Medienregulierung in Europa spielen — ein Sektor, in dem bekanntlich Selbstregulierung /freiwillige Selbstkontrolle traditionell ausgeprägt sind.

Die wichtige Rolle der Ko-regulierung ist auf der Grundlage des Governance Weißbuches durch die Mitteilung vom letzten Jahr "Bessere Rechtsetzung", "Better Regulation", von der Kommission klar unterstrichen worden: Selbstregulierung in einem demokratisch legitimierten Rahmen, mit den notwendigen "checks and balances".

Das vorliegende Buch gibt hier wichtige Kriterien zur Hand.

## **Punkt 2: Die wesentlichen Randbedingungen für Selbst- und Ko-regulierung**

Ich kann hier natürlich weitgehend auf das Buch verweisen.

Hier einige Anmerkungen auf der Grundlage der Erfahrung der europäischen Telekomliberalisierung und der laufenden Mediendiskussion.

Die erste Frage, die—vor allem aus den Perspektiven der Wettbewerbspolitik und der Deregulierung zu stellen ist, ist grundsätzlich nicht das "wie", sondern das "ob":

- ist Regulierung überhaupt notwendig, oder können wir auf die Selbstregulierung des freien Wettbewerbs zurückgreifen. Dies betrifft sowohl jede Form staatlicher Regulierung als auch der privaten Regulierungsmechanismen.

Falls Regulierung notwendig ist (Beispiel Universaldienst, Interconnection, Pluralismussicherung, Jugendschutz), erfüllt der vorgesehene Regulierungsmix die grundsätzlichen Kriterien für governance, die das Weißbuch gesetzt hat:

- "legitimacy": demokratische Legitimierung
- Safeguards gegen "regulatory capture": die mögliche Selbstbedienung der Selbstregulierer. Oder anders ausgedrückt: wer reguliert die Selbstregulierer?
- Werden die Vorteile der Selbstregulierung (Stichwort "Flexibilität", "Marktnähe", "Bürgernähe") tatsächlich realisiert?

*Legitimität:* Selbstregulierung benötigt den Rahmen der Legitimität. Man darf nicht vergessen, dass der Ausgangspunkt des jetzigen liberalisierten Telekommunktes ein System selbstregulierter Monopole war—und dass das Ziel der Liberalisierung die Überwindung eben dieses Zustandes war.

*Regulatory Capture:* Einige der bekanntesten Selbstregulierungsmodelle waren gleichzeitig auch einige der berüchtigtsten und fortschrittsfeindlichsten Kartelle— angefangen von den mittelalterlichen Gilden und Zünften bis hin zu den großen internationalen Kartellen im Transportbereich—und in der Telekommunikation. Die Trennung von

Regulierung und Betrieb ist deshalb seit den neunziger Jahren das Credo jeglicher europäischer Regulierungspolitik—speziell auch im Telekommunikationsbereich.

*Flexibilität:* Flexibilität durch Selbstregulierung kann Innovation und kurze Response-Zeiten bedeuten, aber eben auch diseconomies of scale und nationale Marktaufteilung.

In vielen Fällen wird Ko-regulierung der beste Regulierungsmix sein, um diese Fußangeln zu vermeiden. Lassen Sie mich hier wieder das Weißbuch zitieren.

Bedingungen für eine erfolgreiche Ko-regulierung sind:

"

Ko-regulierung ist möglich, wenn in der Gesetzgebung ein Rahmen mit Gesamtzielen, grundlegenden Rechten, Durchsetzungs- und Berufungsvorschriften sowie Bedingungen für die Überwachung der Rechtsanwendung festgelegt ist."

"Von Ko-regulierung sollte nur dann Gebrauch gemacht werden, wenn diese einen eindeutigen Mehrwert verspricht und dem allgemeinen Interesse dient. Sie kommt nur dort in Betracht, wo es nicht um Grundrechte oder hochpolitische Entscheidungen geht. Von ihr sollte kein Gebrauch gemacht werden, wenn Vorschriften in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewandt werden müssen."

"Die beteiligten Organisationen müssen repräsentativ, rechenschaftspflichtig und in der Lage sein, sich in offenen Verfahren an vereinbarte Regeln zu halten. ..."

"Außerdem muss die sich daraus ergebende Zusammenarbeit *mit dem europäischen Wettbewerbsrecht vereinbar* sein ... Dort, wo Ko-regulierung nicht die gewünschten Ergebnisse zeitigt oder private Akteure sich nicht an die vereinbarten Regeln halten, sollten die Behörden stets die Möglichkeit haben, die erforderlichen Regeln zu erlassen."

### **Damit zum Punkt 3: Beispiele**

Lassen Sie mich drei Beispiele aus dem Bereich Telekommunikation/Medien zur Verdeutlichung anführen.

Als *erstes Beispiel* sei ein negatives Beispiel genannt: Die Selbstregulierung im oligopolistischen Markt—das CEPT Kartell der Post-und Telekommonopole der achziger Jahre, Ausgangspunkt der Telekomliberalisierung.

Die zu dieser Zeit in Europa vorherrschende Meinung war, dass der Bereich Telekommunikation/Post der Selbstverwaltung durch öffentliche Monopole, zusammengeslossen in der CEPT (der Conférence des postes et télécommunications) überlassen sein sollte.

Das Resultat ist bekannt: weit überhöhte Preise, vor allem im innereuropäischen Verkehr, die erst durch die Trennung von Regulierung und Betrieb—dem Grundprinzip der Telekomliberalisierung in Europa beendet werden konnte. Dies unterstreicht die Gefahr der "regulatory capture" und die Bedeutung der Wettbewerbsaufsicht und/oder eines staatlichen Regulierungsrahmens.



*Zweites Beispiel*—das Paradebeispiel von geglückter Ko-regulierung: "New Approach" für technische Standards in der EU seit Anfang der achtziger Jahre als Folge des Cassis de Dijon Urteils.

In diesem Fall wird der Rahmen vorgegeben durch EU Richtlinien, die die wesentlichen Anforderungen festlegen, die technische Ausfüllung wird durch die Marktakteure im Rahmen der europäischen Normeninstitutionen erarbeitet. Dies ist ausführlich im vorliegenden Buch beschrieben.

Lassen Sie mich anfügen, dass diese Form der Ko-regulierung erfolgreich bei der Telekomliberalisierung angewendet worden ist, mit der Gründung des ETSI—des European Telecommunications Standards Institute, von Anfang an ein integraler Bestandteil der europäischen Telekomliberalisierungspolitik, und unter anderem Grundlage des GSM Standards. Es ist ebenfalls anzumerken, dass auch hier Wettbewerbsaufsicht notwendig war, um zu verhindern, dass sich einzelne Firmen/ Firmengruppen im Rahmen der technischen Normung Marktvorteile verschafften—ohne Zweifel eine Versuchung.

*Drittes Beispiel:* Sportregulierung/Medien. Zugang zu Sportrechten der Top-Ligen/Formel 1 ist eine der wichtigsten Wettbewerbsfaktoren im heutigen Medienbereich. Sportregulierung ist traditionell eine Domäne der Selbstregulierung durch die entsprechenden Verbände. Gleichzeitig sind diese Verbände aber bei der Vermarktung der Fernsehrechte tätig, die heute in vielen Sportbereichen bei weitem den größten Einkommensanteil ausmachen.

Das Ergebnis ist bekannt; Stichworte UEFA Champions League, Formel 1, Bundesliga, Fußballweltmeisterschaften. Bekannterweise haben viele dieser Bereiche zu Wettbewerbsfällen geführt, die horizontale und vertikale Monopolisierung zum Gegenstand haben.

Im Rahmen Formel 1 hat die Kommission die Grundprinzipien und Grenzen für Selbstregulierung klar aufgezeigt:

- Die Selbstregulierung des Sports bleibt unangetastet und wird bestätigt

aber:

- Die Vermarktung der Rechte muss stattfinden in einem Rahmen, der Wettbewerbsprinzipien genügt und nicht zu Marktausschluss in den Fernsehmärkten führt, noch zu einer nicht zu rechtfertigenden Maximierung von Einnahmen für die Ligen zum Preis derartiger negativer Effekte.

## Abschließend

Ohne auf weitere Beispiele im Telekom/Medienbereich einzugehen—die Selbstregulierungsinstanz des Internet ICANN und die damit verbundenen Probleme wären ein offenkundiges weiteres Beispiel—lassen Sie mich zusammenfassen.

Das gesamte Kontinuum staatliche Regulierung, Ko-regulierung, Selbstregulierung ist bei der Telekomliberalisierung erfolgreich eingesetzt worden, wie auch die gesamte Spannbreite von harter und weicher Regulierung, und die Kombination des europäischen Regelungsrahmens mit nationalen Regulierungsinstanzen.

Ähnliche Kombinationen sind traditionell im Mediensektor eingesetzt worden, mit einer starken Rolle für die Mitgliedsstaaten, und einer traditionell erfolgreichen Selbstregulierung bezüglich Inhalte in bestimmten Bereichen, wie z.B. die Werbungs- und Presseräte.

Ko-regulierung und Selbstregulierung werden sicher auch eine wesentliche—und wahrscheinlich wachsende Rolle—bei der anstehenden Reform des ordnungspolitischen Medienrahmens sein.

Der Regulierungsmix wird stark den nationalen Bedingungen—und den bestehenden nationalen Traditionen—anzupassen sein, wie die Analyse der österreichischen Situation im Rahmen des vorliegenden Buches zeigt. Wesentlich wird sein die klare Formulierung von legitimierten Regulierungszielen und eines klaren Regelungsrahmens. *Wettbewerbsaufsicht über private*

*Selbstregulierungsmechanismen ist Minimalbedingung, "regulatory capture" durch Partikularinteressen zu vermeiden.*

Ko-regulierung bietet einen Regulierungsmix und einen Mittelweg, der in vielen Fällen die Vorteile beider Methoden—staatliche Regulierung und Selbstregulierung—kombinieren kann.