

Wettbewerb als beste Form der Regulierung



ANTHONY EVANS * • Oktober 2018

Zusammenfassung

- Regulierung ist notwendig und wichtig. Die Frage ist jedoch, wer diese Aufgabe am besten und effizientesten wahrnehmen kann.
- Staatliche Regulatoren verursachen typischerweise neue Probleme, etwa durch unvorhergesehene Folge- und Nebeneffekte der erlassenen Vorschriften, welche wiederum neue Regulierungen nötig machen. Staatliche Regulierungen wecken zudem ein trügerisches Sicherheitsgefühl und lässt die Eigenverantwortung erodieren. Auch führt Überregulierung zur Entstehung von Schwarzmärkten, auf denen Produkte zweifelhafter Qualität angeboten werden. Übertriebene Qualitätsstandards treiben letztlich auch die Preise für die Verbraucher unnötig in die Höhe.
- Eine Alternative zu staatlichen Interventionen besteht in der Regulierung durch Marktmechanismen. So limitiert beispielsweise die Reputation eines Unternehmens und einer Marke den Spielraum für Betrug. Auch für den Fall asymmetrischer Information zwischen Kunden und Unternehmen gibt es eine ganze Branche auf dem freien Markt, die Lösungen anbietet, um diese Herausforderung zu überwinden: etwa private Zertifizierungsstellen, Garantien und kostenloses Ausprobieren.
- Selbst extreme Situationen wie die Ausbeutung von Arbeitnehmern können auf einem wettbewerbsorientierten Markt bekämpft werden. Die Vertragsfreiheit stellt dabei sicher, dass die Menschen Verträge abschliessen, die sie als vorteilhaft erachten, und sonstige kündigen können.
- Die Regulierungsbehörden folgten bislang der üblichen aber verfehlten Theorie, wonach der Wettbewerb als Grad der Marktkonzentration definiert wird. Vielmehr müsste ein wettbewerbsorientierter Markt jedoch danach beurteilt werden, ob er frei für den Zutritt neuer Akteure ist. Weil es tendenziell die Staaten sind, die Hindernisse verschulden, besteht ihre Hauptaufgabe darin, solche Zugangsbarrieren abzubauen und zu vermeiden.

* Der Autor ist Wirtschaftsprofessor an der ESCP Europe Business School in London und im wissenschaftlichen Beirat des Institute for Strategy and Competitiveness an der Harvard Business School.

Wir brauchen Regulierung, etwa um Konsumenten- und Investoren vor Betrug und Arbeitnehmer vor Ausbeutung zu schützen. Aber die Art und Weise, wie heute üblicherweise reguliert wird, geht meistens nach hinten los. Eine der Hauptursachen für dieses Dilemma ist die unzureichende Wertschätzung gegenüber den Funktionsmechanismen von Märkten – selbst von jenen Märkten, in denen keine perfekte Konkurrenz herrscht.

In diesem Beitrag sollen deshalb drei Hauptpunkte behandelt werden. Erstens soll die Beziehung zwischen Regulatoren und dem Markt untersucht werden. Zweitens wird die Frage erörtert, welche Art von Verbraucherschutz notwendig ist. Und drittens soll geklärt werden, welche institutionelle Mechanismen den Wissensfluss am besten befördern. Die Quintessenz ist, dass wirklich wettbewerbsfähige Marktprozesse die beste Art sind, die Wirtschaft zu regulieren. Wir sollten daher die Regulierungsbehörden ermutigen, entsprechende Voraussetzungen für einen solchen Markt zu schaffen.

Die Beziehung zwischen den Regulatoren und dem Markt

Der aktuelle Trend in der Bankenregulierung (der schon vor der jüngsten Finanzkrise im Jahr 2008 einsetzte) besteht darin, dass Banken versuchen, Gesetzeslücken zu finden und diese so zu umgehen, was zu immer weiteren Überarbeitungen und zur Ausdehnung der Vorschriften durch den Gesetzgeber führt. Das Ergebnis dieses Zyklus ist eine immer grösser werdende regulatorische Komplexität. Diese Entwicklung stellt ein Problem dar, denn es bedeutet einerseits, dass wir nicht wissen, wie Vorschriften umgesetzt werden, während wir andererseits mit Sicherheit wissen, dass die Systemrisiken erhöht werden, wenn alle Unternehmen ähnliche Strategien anwenden.

Der *Financial Times*-Journalist Tim Harford hat das Beispiel des VW-Abgasskandals benutzt:¹ Die Aufsichtsbehörde führte vorhersehbare Tests durch und das Verhalten der Firmen konzentrierte sich auf den Versuch, diese Tests zu bestehen. Dabei geriet das zugrunde liegende Problem, das durch die Tests gelöst werden sollte, aus dem Blickfeld. Harford ist der Überzeugung, dass eine wesentlich bessere Methode «zufällige Tests von willkürlich ausgewählten Bereichen» seien – oder mit anderen Worten: eine Prüfung. Wenn Studenten den genauen Prüfungsinhalt nicht im Vorhinein kennen, besteht die optimale Lernstrategie darin, den ganzen Stoff zu lernen, sodass man in sämtlichen Bereichen «à jour» ist.

In seiner «Jackson Hole»-Rede im Jahr 2012 vertrat Andy Haldane (heute Chefvolkswirt der Bank of England) die Auffassung, dass sich die Aufsichtsbehörden eher auf Heuristiken (d.h. Faustregeln) als auf komplexe Regulierungsmechanismen konzentrieren sollten.² Er sagte: «Genauso, wie Sie Feuer nicht mit Feuer bekämpfen,

¹ Harford, T., (2016) *Messy*, Riverhead.

² Siehe dazu: Haldane, A., (2012) «The Dog and the Frisbee» Federal Reserve Bank of Kansas City's 366th economic policy symposium.

bekämpfen Sie Komplexität nicht mit Komplexität». Wir müssen aus dem bestehenden Teufelskreis ausbrechen, aber dafür Prüfungen als zugrunde liegende Metapher zu verwenden, würde das Ziel ebenfalls verfehlen.

Bei einer Prüfung hat der Kursleiter Kenntnis vom Inhalt und der Student wird getestet. Im Streitfall hat der Ausbilder recht. In Bezug auf das Bankensystem würde dies bedeuten, dass die Aufsichtsbehörden über sämtliche Risiken Bescheid wüssten und die Banken versuchten, die sich im Interesse der Allgemeinheit befindenden Regulierungen zu umgehen. Doch diese weit verbreitete Ansicht ist falsch. Das Ganze sollte nicht als Spiel zwischen einem allwissenden staatlichen Regulator und ruchlosen Untergebenen angesehen werden. Schauen wir uns zur Veranschaulichung einmal jene Regulierungen an, die den Verbraucherschutz bezwecken.

Welche Art von Verbraucherschutz ist nötig?

Es gibt gute Gründe für einen Verbraucherschutz, aber es ist wichtig zu erkennen, auf welche Weise ein wettbewerbsorientierter Marktprozess – der auf Rechtsstaatlichkeit beruht – dies ebenfalls leisten kann. Und dies auf wesentlich effizientere und zielführendere Art und Weise. So fordern Verbraucher zum Beispiel Schutz vor Betrug oder Erpressung. Die Reputationsmechanismen des freien Marktes (wie etwa Kundenrezensionen oder Marken) limitieren den diesbezüglichen Spielraum von Unternehmen enorm. Darüber hinaus haben wir die Polizei und Gerichte, um Kunden vor der Gefahr eigentlicher Gewalt zu schützen. Das Rechtssystem hat die Aufgabe, Privateigentumsrechte zu schützen. Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass Regulierungsbehörden, die befugt sind, Mittel zu konfiszieren oder zwangsweise umzuverteilen, diese Kernaufgabe des Staates in Tat und Wahrheit untergraben.

Ein weiterer genannter Grund für den Verbraucherschutz ist die Tatsache, dass die Öffentlichkeit nicht über perfekte Informationen verfügt und deren Unwissenheit ausgenutzt werden könnte. Es gibt jedoch eine ganze Branche auf dem freien Markt, die Lösungen anbietet, um diese Informationsasymmetrien zu überwinden, etwa private Zertifizierungsstellen, Garantien und kostenloses Ausprobieren. Imperfekte Märkte stellen immer eine Ineffizienz dar, und jede Ineffizienz ist eine Gewinnmöglichkeit, die von privaten Akteuren als Chance angesehen wird.

Selbst extreme Situationen wie die Ausbeutung von Arbeitnehmern können auf einem wettbewerbsorientierten Markt bekämpft werden. Auf einem solchen stellt die Vertragsfreiheit sicher, dass die Menschen nur Verträge abschliessen, die sie als vorteilhaft erachten. Niemand wird gezwungen, Verträge abzuschliessen, die für ihn unbefriedigend sind und wer etwa mit seinem bestehenden Arbeitgeber nicht zufrieden ist, hat das Recht, einen neuen Arbeitsplatz zu suchen.

Der freie Wettbewerb ist nicht nur in der Lage, viele Probleme zu lösen, die heute nur ungenügend von staatlichen Regulierungen adressiert werden – er ruft auch keine neuen Probleme hervor, wie das staatliche Regulierungen typischerweise tun. Zu diesen neugeschaffenen Problemen zählen etwa:

- *Die Dynamik der Intervention:* Sobald ein neues Gesetz eingeführt wurde, kann es erforderlich sein, anschliessend zusätzliche Vorschriften zu erlassen, um unvorhergesehene und ungewünschte Konsequenzen zu korrigieren. Zum Beispiel können übermässige Sicherheitsstandards zu einem falschen Sicherheitsgefühl und zu einer Zunahme von Unfällen führen. Dies wird wiederum Forderungen nach weiteren Sicherheitsbestimmungen laut werden lassen, die (aus den gleichen Gründen) zu noch mehr Unfällen führen. Das Endergebnis ist ein Wettrennen um immer noch höhere Sicherheitsstandards und ein sich intensivierender Komplexitätszyklus.
- *«Rent-Seeking»:* Die jüngsten Anhörungen von Facebook durch den US-Kongress haben deutlich gemacht, dass die Gesetzgeber das zugrunde liegende Geschäftsmodell eines Social Media-Unternehmens nicht verstehen. Obwohl sie behaupteten, im öffentlichen Interesse zu handeln und die Verbraucher lediglich vor Eingriffen in ihre Daten zu schützen, ist es in Wirklichkeit der Staat, der die Privatsphäre mit ihren ausgedehnten Überwachungsprogrammen am heftigsten mit Füssen tritt. Der Hauptzweck der Anhörungen bestand vielmehr darin, neue Wege zu finden, um ein profitables Unternehmen staatlich auszubeuten. Regierungen schützen die Öffentlichkeit nicht vor Erpressung, vielmehr ist genau das, was Regierungen tun – in Form von exzessiver Besteuerung und aufgeblähter Regulierung.
- *Übermässige Qualitätsstandards:* Wenn Regulatoren Mindestqualitätsstandards einfordern, versuchen sie damit in erster Linie ihre eigene Popularität zu erhöhen – denn nur wenige Menschen erwarten niedrige Qualität. Es gibt jedoch durchaus auch Fälle, in denen eine zu hohe Qualität schädlich ist. Übermässige Mindeststandards können zu Engpässen und überteuerten Produkten führen, beispielsweise im Wohnungssektor.
- *Unbeabsichtigte Konsequenzen:* Übermässige Regulierung führt typischerweise zur Entstehung von Schwarzmärkten, auf denen nicht regulierte Alternativen von geringerer Qualität und geringerer Sicherheit gehandelt werden, die letztlich die Konsumenten gefährden. Sie kann aber auch zu höheren Lebenshaltungskosten führen und damit den einkommensschwachen Haushalten schaden. Durch die Begrenzung des Angebots, die Erhöhung der Kosten und die Einschränkung von Wettbewerb und Wahlmöglichkeiten verringern staatliche Vorschriften letztlich die Qualität und schaden den Verbrauchern, die sie angeblich zu schützen vorgeben.

Institutionelle Mechanismen für einen verbesserten Informationsfluss

Statt Regulierung als Spiel zwischen den Regulatoren und den Unternehmen zu sehen, sollte der Fokus auf dem Informationsfluss zwischen den Unternehmen und dem Markt als Ganzes liegen. Dies tritt in einer Situation auf, in der wir nicht wissen:

- wer auf relevante Informationen treffen wird,
- welche Informationen relevant sind,

- welches Verhalten dem gewünschten Risikoprofil von Kunden entspricht.

Folglich gibt es zwei Möglichkeiten. Die erste Option ist die zentrale Planung. Dies ist ein hierarchisches System, in dem das vorhandene Wissen zu den Entscheidungsträgern fließen soll. Leider besteht dabei die Gefahr des «moral hazard», da Verluste sozialisiert werden können. Die zweite Option ist ein dezentrales System, d.h. ein freier Markt. In den Märkten entscheiden diejenigen, die über die entsprechenden Informationen verfügen und nicht ein zentraler Planer. Die Kriterien von Gewinn und Verlust dienen dabei als Richtschnur für das Verhalten. Konkret bedeutet dies, dass exzessive Risikobereitschaft durch Bankrott bestraft werden kann, Investoren für wohlstandsfördernde Investments belohnt werden und Unternehmen mit verschiedenen Geschäftsmodellen experimentieren können, was den Verbrauchern Wahlmöglichkeiten eröffnet und das systemische Risiko verringert.

Die Wettbewerbsmärkte greifen zudem schneller als staatliche Regulierung. Im Jahr 2007 etwa hat das Unternehmen Mattel mehrere in China hergestellte Spielzeuge aus Sicherheitsgründen zurückgerufen, beispielsweise solche, die kleine Magnete aufwiesen und von Kindern verschluckt hätten werden können. Bevor die Aufsichtsbehörden entschieden hatten, welche Art von Massnahmen angemessen sein könnten, gingen 2,75 Milliarden Dollar des Marktwerts der Firma verloren. Der Markt war wesentlich schneller in der Lage, das betroffene Unternehmen zu bestrafen.

Obwohl die meisten Regulierungsformen besser von einem wettbewerbsorientierten Marktprozess durchgeführt werden können, gibt es zwei Vorbehalte. Der erste besteht darin, genau zu klären, was mit einem «wettbewerbsfähigen» Markt gemeint ist. Der zweite besteht darin, die angemessene Zuständigkeit der Regulierungsbehörde festzulegen.

Die Regulierungsbehörden folgten traditionell der Lehrbuchtheorie, indem sie den Wettbewerb als Grad der Marktkonzentration definierten. Je konzentrierter ein Markt sei, desto weniger wettbewerbsfähig sei er und desto eher brauche es staatliche Interventionen. Eine alternative Sichtweise besteht jedoch darin, einen wettbewerbsorientierten Markt danach zu definieren, ob er frei für den Zutritt neuer Akteure ist – mit anderen Worten, ob neue Marktteilnehmer mit willkürlichen Hürden konfrontiert sind. Weil es tendenziell die Staaten sind, die diese Hindernisse verschulden, besteht ihre Hauptaufgabe darin, diese Zugangsbarrieren abzubauen. Denn aus wettbewerbsrechtlicher Sicht schaden solche Barrieren den Verbrauchern, weil sie die Entstehung von besseren Wahlmöglichkeiten behindern.

In einem unbehinderten Markt widerspiegeln die Eintrittskosten die tatsächliche Ressourcenknappheit und bestimmen, ob ein Unterfangen überhaupt erst rentabel erscheint und sich der Einstieg für das Unternehmen lohnt. Eintrittskosten wie Skaleneffekte, Netzwerkeffekte und Markentreue sind dabei keine Indikatoren für eine wettbewerbswidrige Situation. Wenn ein Monopol auf einer höheren Effizienz beruht (d.h. wenn es zu niedrigeren Durchschnittskosten als jeder potenzielle Konkurrent arbeitet), dann ist dies tendenziell für die Verbraucher von Vorteil. Und selbst wenn man argumentiert, dass das fragliche Monopol die Verbraucher ausnützt, neigen solche

Unternehmen nicht dazu, im Laufe der Zeit zu bestehen. Auch wenn sich Wettbewerbsbehörden über die wahrgenommene Marktbeherrschung bestimmter grosser Unternehmen sorgen, sollte nicht vergessen werden, dass sich Unternehmen und deren Grösse im Laufe der Zeit verändern.³

Der zweite wichtige Vorbehalt betrifft die entsprechende Zuständigkeit der Regulierungsbehörde. Es gibt einige Situationen, wie das Vorhandensein von externen Effekten, die es übermässig kostspielig machen, sie mithilfe von Marktmechanismen zu lösen. In diesem Fall wäre eine Regulierungsbehörde erforderlich. Dies darf jedoch nicht mit der Zuständigkeit einer nationalen Regulierungsbehörde zusammenfallen. Beispielsweise werden Lärmbelästigungen auf einem Universitätsgelände am besten durch den örtlichen Wohnungsbauverband geregelt. Fälle von Kohlendioxidemissionen können am besten auf internationaler Ebene reguliert werden.

Dieses Paper intendiert nicht, eine «Anti-Regulierungs»-Stimmung zu verbreiten. Im Gegenteil, Regulierung ist wichtig. Sowohl in der Theorie als auch in der Praxis hat sich der Markt jedoch als wesentlich besserer Regulator erwiesen als öffentliche Behörden und wir sollten entsprechend die Voraussetzungen dafür schaffen, dass der Markt wieder besser spielen kann. Letztlich ist Regulierung zu wichtig, um sie dem Staat zu überlassen.

³ Ein Tweet von Jerry Neumann verdeutlicht diesen Punkt gut: Ohne staatliche Interventionen hätte sich in den 1960er Jahren niemand gegen General Motors durchsetzen können, in den 1970er Jahren niemand gegen IBM, in den 1980er Jahren niemand gegen Microsoft, in den 1990er Jahren niemand gegen GE, in den 2000er Jahren niemand gegen Walmart, in den 2010er Jahren niemand gegen Amazon. [<https://twitter.com/ganeumann/status/1038528256436260869>]



LIBERALES INSTITUT

Impressum

Liberales Institut
Rennweg 42
8001 Zürich, Schweiz
Tel.: +41 (0)44 364 16 66
Fax: +41 (0)44 364 16 69
libinst@libinst.ch

Alle Publikationen des Liberalen Instituts finden Sie auf
www.libinst.ch.

Bei diesem Paper handelt es sich um einen übersetzten Vortrag, den der Autor am 25. September 2018 im Rahmen der «Better Regulation Conference» des Liberalen Instituts in Genf gehalten hat.

Disclaimer

Das Liberale Institut vertritt keine Institutspositionen. Alle Veröffentlichungen und Verlautbarungen des Instituts sind Beiträge zu Aufklärung und Diskussion. Sie spiegeln die Meinungen der Autoren wider und entsprechen nicht notwendigerweise den Auffassungen des Stiftungsrates, des Akademischen Beirates oder der Institutsleitung.

Die Publikation darf mit Quellenangabe zitiert werden.
Copyright 2018, Liberales Institut.