

Lang, Günter

Article — Digitized Version

Price-cap-Regulierung: Ein Fortschritt in der Tarifpolitik?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Lang, Günter (1995) : Price-cap-Regulierung: Ein Fortschritt in der Tarifpolitik?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 5, pp. 273-277

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137244>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Günter Lang*

Price-Cap-Regulierung: Ein Fortschritt in der Tarifpolitik?

In den letzten Jahren wird intensiv darüber diskutiert, die Tarifregulierung natürlicher Monopole mit Hilfe kostenunabhängiger Preisobergrenzen (price caps) durchzuführen. Wie ist dieses neue Regulierungsprinzip ökonomisch zu bewerten?

Ein zentrales Element marktwirtschaftlicher Ökonomien ist die freie Preisbildung entsprechend den jeweiligen Angebots- und Nachfragebedingungen, und jede Ausnahme davon bedarf einer speziellen Begründung. Tatsächlich werden im Rahmen der Regulierungstheorie verschiedene Marktversagensargumente diskutiert, wobei jedoch die Existenz natürlicher Monopole – also die kostengünstigste Produktion durch nur einen Anbieter – zu den am häufigsten genannten Besonderheiten zählt. Insbesondere in den Wirtschaftssektoren Telekommunikation, Schienenverkehr und leitungsgebundene Energieträger werden natürliche Monopole vermutet. Zur Verhinderung volkswirtschaftlicher Wohlfahrtsverluste regulieren dann staatliche Stellen die jeweiligen Alleinanbieter, wobei eine Genehmigungspflicht der Verkaufspreise das wichtigste Instrument darstellt.

Die in vielen Ländern zur Tarifkontrolle verwendeten Regulierungsmodelle arbeiten dabei nach einem kostenorientierten Prinzip, d. h. einer Bindung der genehmigten Preise an die entstehenden Produktionskosten. Höhere Kosten führen zu einer Anpassung der Verkaufspreise nach oben, während die Realisierung von Produktivitätsfortschritten eine Tarifreduzierung zur Folge hat. Ziel dieser Verknüpfung ist zum einen die Vermeidung von Monopolpreisen und den damit drohenden Wohlfahrtsverlusten, zum anderen die Sicherung der finanziellen Stabilität der Unternehmen.

Zur konkreten Berechnungsweise der Tarife aus den Kostenstrukturen wurden in der Vergangenheit verschiedene Mechanismen entwickelt und auch eingesetzt. Die bekanntesten Modelle der Tarifniveauüberwachung sind die Kapitalrenditen- und Cost-Plus-Regulierung, während zur Lösung des Tarifstrukturproblems Spitzenlast-, fully-distributed und Ramsey-Preise herangezogen werden¹. Im Unterschied zum anglo-amerikanischen Raum sind die Monopol-Preisaufsichten der Bundesrepublik dabei

nicht an ein bestimmtes dieser Schemata gebunden, sondern besitzen diskretionären Entscheidungsspielraum. Grob formuliert könnte das bisherige Muster der Tarifgenehmigung jedoch als ein Cost-Plus-System bezeichnet werden, also eine Kopplung von Preisniveau und Gesamtkosten. Allerdings spielen insbesondere bei den staatlichen Betrieben (Telekom, Postdienst, DB) auch fiskalische und verteilungspolitische Interessen eine nicht zu übersehende Rolle.

Zentraler Nachteil aller kostenorientierten Kontrollschemata ist der mangelnde Anreiz für die Unternehmen, effizient – d. h. mit minimalen Kosten – zu produzieren. Berühmtestes Beispiel hierfür ist der sogenannte „Averch-Johnson-Effekt“ der Kapitalrenditenregulierung²: Unternehmen, deren erlaubter Gewinn vom Umfang des Kapitalstocks abhängt, haben einen Anreiz zur Errichtung überhöhter Sachvermögen. Im reinen Cost-Plus-System muß dagegen weniger allokativ, sondern vielmehr technische Ineffizienz (Verschwendung) befürchtet werden. Dieser Effekt tritt immer dann auf, wenn sich bei kostenminimaler Produktion und gegebenem Gewinnaufschlag ein Tarif errechnen würde, der im preisunelastischen Nachfragebereich liegt³.

Zu dieser statischen Ineffizienz addieren sich gesamtwirtschaftliche Verluste, die aus einer dynamischen Perspektive zu erwarten sind: Der geschützte Monopolist sieht sich keinem exogenen Preisdruck durch Konkurrenten ausgesetzt, was sich tendenziell dämpfend auf Innovationsverhalten und Produktivitätswachstum auswirkt⁴. Die Sicherheit, daß einerseits alle entstehenden Kosten über den Tarifmechanismus

* Überarbeitete Fassung des Diskussionspapiers Nr. 124, das am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Augsburg vorgestellt wurde. Ich danke Dr. H.-H. Bünning für wertvolle Hinweise.

¹ Einen Überblick zu Problemen der Preisregulierung bietet K. E. Train: Optimal Regulation. The Economic Theory of Natural Monopoly, Cambridge (Massachusetts) 1991.

² Die Namensgebung geht auf die Autoren des entsprechenden Originalartikels zurück. Vgl. H. Averch, L. Johnson: Behavior of the Firm under Regulatory Constraint, in: American Economic Review, Vol. 52 (1962), S. 1052-1069.

³ Vgl. K. E. Train: Optimal Regulation..., a.a.O., S. 81 ff.

Dr. Günter Lang, 31, ist wissenschaftlicher Assistent an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Augsburg.

weitergegeben werden können, andererseits Gewinne sofort weg reguliert werden, verstärkt diesen Effekt. Es kann sogar zu Nachfrage nach staatlichen Interventionen kommen, da der Schutz vor Wettbewerb bei gleichzeitiger Garantie eines angemessenen Gewinns für die Unternehmen vorteilhaft ist⁴.

Ein weiterer Nachteil kostenorientierter Tarifbildung ist das Problem der Quersubventionierung in Wettbewerbsmärkte hinein. So bieten viele Unternehmen gleichzeitig Produkte auf regulierten und auf freien Märkten an, was in Deutschland z. B. für alle drei Bereiche der Post und für die überregionalen Energieversorgungsunternehmen der Fall ist. Aus dieser Konstellation ergeben sich dann regelmäßig Schwierigkeiten bei der korrekten Kostenzuordnung, da im Rahmen des Unternehmensverbands die tatsächlichen Kostenstrukturen verschleiert werden können. Dies gilt in besonderem Maße für Gemeinkosten, deren korrekte Zuordnung selbst ohne das Ziel interner Subventionierung schwierig ist.

In einer solchen Situation ist es für das Management relativ einfach, durch überhöhte Tarife im geschützten Markt einen Teil der Produktionskosten des Wettbewerbssegments abzudecken. Damit ist hier ein Angebot zu Preisen möglich, die unter denjenigen der Konkurrenz liegen. Langfristiges Ziel ist dann die Erreichung einer Monopol- bzw. starken Oligopolstellung auf dem nicht regulierten Markt, wobei mit Hilfe zukünftiger Marktmachtgewinne die kurzfristigen Verluste abgedeckt werden sollen. Diese Form der Quersubventionierung wird als ruinöser Wettbewerb (predatory pricing) bezeichnet, wobei die finanziellen Ressourcen des aggressiven Unternehmensbereichs durch staatliche Regulierung anderer Betriebsparteien gesichert werden⁵.

Charakterisierung von price caps

Aufgrund der genannten Probleme wurde in Großbritannien nach der Privatisierung von British Telecom ein Regulierungsprinzip eingeführt, das unter dem Namen „price-cap regulation“ oder „RPI-X regulation“ bekannt wurde. Der zweite Begriff beschreibt bereits das Prinzip der Tarifaufsicht, da dem Telekommunikationsunternehmen alle Preisänderungen erlaubt wurden, sofern sie nicht über den Anstieg der Inflationsrate⁷ abzüglich eines Faktors X hinausgehen.

Dieser neue Typ einer staatlichen Preiskontrolle wird inzwischen international bei vielen Unternehmen des Telekommunikationssektors angewandt und existiert in mehreren Ausprägungen. Eine genaue Definition ist daher mit Schwierigkeiten verbunden. Nach Acton/Vogelsang⁸ zeichnet sich ein Price-Cap-System je-

doch allgemein dadurch aus, daß folgende vier zentrale Elemente existieren:

Der Staat legt einen Höchstpreis (price cap) fest, den das Unternehmen am Markt verlangen darf. Unterhalb dieses Preisniveaus besitzt der Anbieter völlige Handlungsfreiheit.

Diese Preisobergrenze wird nicht für jedes einzelne Produkt, sondern für einen Korb von Gütern bestimmt. Der price cap ist somit ein Index, der nicht überschritten werden darf. Aufgrund der mangelnden Verfügbarkeit aktuellen Datenmaterials wird dabei häufig ein Laspeyres-Preisindex herangezogen, bei dem die Gewichtung der Korbelemente entsprechend den Umsatzanteilen einer Vorperiode erfolgt. Eventuell werden auch mehrere Produktgruppen gebildet, wobei den einzelnen Körben unterschiedliche price caps zugeordnet werden können. Die Preise spezifischer Produkte können somit frei gewählt werden, solange der Preisindex ein bestimmtes Niveau nicht überschreitet.

Dieser Preisindex ist nicht fix, sondern wird in regelmäßigen Abständen – z. B. einem Jahr – angepaßt. Die Berechnungsmethode wird dabei im voraus bekanntgegeben, wobei der Anpassungsfaktor nicht durch das Unternehmen verändert werden kann. Insbesondere hat die Kostensituation keinen Einfluß auf die Kalkulation der neuen price caps. Statt dessen wird typischerweise ein makroökonomisches Preisaggregat (z. B. der Verbraucherpreisindex) mit der erwarteten Produktivitätsentwicklung (X-Faktor) gekoppelt. Bei genauer Interpretation spiegelt X dabei nicht die absolute Effizienzsteigerung, sondern deren Abweichung vom volkswirtschaftlichen Durchschnitt wider, da die gesamtwirtschaftliche Preisentwicklung auch von der Produktivitätsdynamik abhängig ist.

Nach der Veröffentlichung dieses Berechnungsschemas hat auch die kontrollierende Behörde keinerlei

⁴ Vgl. D. M. Spence: Cost Reduction, Competition and Industry Performance, in: J. E. Stiglitz, G. F. Mathewson (Hrsg.): New Developments in the Analysis of Market Structures, London 1986.

⁵ Die positive Theorie der Regulierung beschäftigt sich unter anderem mit dieser Problematik (zu einem Überblick vgl. S. Peltzman: The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation, in: Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics, 1989, S. 1-59). Verschwendet ein Unternehmen Ressourcen, um in den Genuß von staatlichem Wettbewerbsschutz zu kommen, so entstehen weitere volkswirtschaftliche Kosten der Regulierung („Tullock-Kosten“).

⁶ Ein umfassender Überblick zu predatory pricing findet sich in J. A. Ordover, G. Saloner: Predation, Monopolization, and Antitrust, in: R. Schmalensee, R. D. Willig (Hrsg.): Handbook of Industrial Organization, Vol. 1, Amsterdam 1989, S. 537-596.

⁷ Die Inflationsrate wird durch den Retail Price Index (RPI) gemessen.

⁸ Vgl. J. P. Acton, I. Vogelsang: Introduction to the Symposium on Price-Cap Regulation, in: Rand Journal of Economics, Vol. 20 (1989), S. 369-372.

Entscheidungsspielraum mehr, sondern muß den price cap entsprechend ihrer bekanntgegebenen Kalkulationsmethode berechnen. Der Zweck dieser Selbstbindung liegt in der Anreizfunktion gegenüber dem Unternehmen, tatsächlich zu minimalen Kosten zu produzieren, ohne daß eine „Wegregulierung“ entstehender Gewinne befürchtet werden muß. Allerdings erfolgt in längeren Zeitabschnitten – die wiederum im voraus bekanntgegeben werden – eine Überprüfung von Korbusammensetzung, Gewichtsmethode und Berechnungsschema.

Das Beispiel Mobilfunkdienstleistungen

Die bekannten Nachteile kostenbasierter Regulierungsmechanismen führten zu einer raschen internationalen Verbreitung von price caps, wobei insbesondere der Telekommunikationssektor eine Vorreiterrolle einnimmt. Auch in Deutschland hat sich das Bundesministerium für Post und Telekommunikation dazu entschlossen, dieses Regulierungsprinzip zu nutzen. In einem ersten Schritt wurde ein kleiner Teil der Telekom-Monopoldienstleistungen price caps unterworfen. Es handelt sich dabei um Produkte, die von den zellularen Mobilfunkanbietern D1 (DeTeMobil) bzw. D2 (Mannesmann Mobilfunk) nachgefragt werden⁹.

Konkret wurden vom Postministerium die zwei Körbe „Telefondienst“ und „Übertragungsleistungen/Netzanschluß“ gebildet. Im ersten Fall geht es um die Nutzung des Telefonnetzes beim Telekommunikationsverkehr zwischen Mobilfunkgeräten und Netzgeräten, im zweiten Fall um die Bereitstellung und Wartung von Leitungswegen zwischen Telekom-Festnetz und Mobilfunk-Übertragungsstationen. Die Laufzeit der ersten Price-Cap-Periode begann am 1. 1. 1993 und endet mit dem 31. 12. 1995, wobei die Preisobergrenze für 1993 mit 100 definiert wurde. Für die Zwischenperioden 1994 und 1995 erfolgt eine Anpassung entsprechend der Bedingung

$$DPI_{t-1} \sum_i s_{i,t} \frac{P_{i,t}}{P_{i,t-1}} = DPI_t \leq PCI_t = PCI_{t-1} (1 + I_t - X).$$

Der neue Durchschnittspreisindex DPI_t wird für jeden Korb entsprechend den Umsatzanteilen der Korbelemente $s_{i,t}$ sowie deren Preisentwicklung ($p_{i,t} / p_{i,t-1}$) errechnet. PCI_t repräsentiert das Niveau des Price-Cap-Index, I_t die Veränderungsrate des Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte. Zur erst-

maligen Bestimmung von X wurde für den Zeitraum 1970 bis 1989 die Stückkostenentwicklung der Telekom mit der allgemeinen Preissteigerungsrate I_t verglichen, wobei sich ein durchschnittlicher Vorsprung von 4% ergab. Der X -Faktor für die erste Hauptperiode wurde in genau dieser Höhe festgelegt, was auch den international üblichen Vorgaben in etwa entspricht. Es ist geplant, diesen Wert mit dem Beginn der zweiten Hauptperiode zu erhöhen¹⁰.

Um frühzeitig die Tarifentscheidungen fällen zu können, wurde als Stichtag für die Verbraucherinflation der 31. 3. 1993 (für die Anpassung zum 1. Januar 1994) bzw. der 31. 3. 1994 (für die Anpassung zum 1. Januar 1995) herangezogen. Aufgrund der tatsächlichen Entwicklung des Verbraucherpreisindex wurde der price cap für das Jahr 1994 um 0,2% erhöht, während mit Beginn des Jahres 1995 eine Absenkung um 0,8% erfolgen mußte. Für 1996 können die Mobilfunkanbieter dann mit deutlicheren Preissenkungen rechnen, da zum einen der X -Wert voraussichtlich erhöht wird und zum anderen die Inflationsrate abnimmt.

Nach Angaben des Postministeriums hat die Telekom ihre Preise bisher so gesetzt, daß der tatsächliche Index nahezu auf dem Niveau des price caps lag. Ein Unterbieten des möglichen Preisspielraums war demnach nicht zu beobachten. Ferner wurde von der Möglichkeit zur Änderung der Tarifstruktur, also einer unterschiedlichen Preisentwicklung bei den einzelnen Korbkomponenten, Gebrauch gemacht. Die Bewertung aus Sicht der Telekom fällt bisher nicht unzufrieden aus, wobei als größter Vorteil die jetzt geschaffene Planungssicherheit genannt wird: In der Vergangenheit war das Tarifgenehmigungsverfahren wenig vorhersehbar, da keine definitive Vorgabe durch die Aufsichtsbehörde (z. B. Kapitalrenditenregulierung mit veröffentlichtem Maximalzinssatz) erfolgte.

Auch kommt der Telekom die erstmalige Festlegung des X -Faktors entsprechend den Vergangenheitswerten prinzipiell entgegen, da dies der Kernidee von price caps widerspricht: Ausgangspunkt war ja gerade die Vermutung, daß nicht alle Rationalisierungspotentiale ausgenutzt wurden. Falls jedoch bereits bei ineffizientem Verhalten ein Produktivitätsvorsprung von 4% realisiert werden konnte, dann sollte der potentiell erreichbare Wert eher höher liegen.

Langfristig beabsichtigt das Postministerium, das neue Regulierungsprinzip auch für die zentralen Geschäftsfelder der Telekom anzuwenden. Die Verwendung von price caps für Monopoldienstleistungen an Mobilfunkanbieter ist somit als Versuchsprojekt zu be-

⁹ Zu Details vgl. Bundesministerium für Post und Telekommunikation: Price-Cap-Regulierung für Monopoldienstleistungen für Zwecke des digitalen zellularen Mobilfunks, in: Informationsserie zu Regulierungsfragen, Nr. 9, Bonn 1993.

¹⁰ Auch in Großbritannien wurde der X -Faktor laufend erhöht und beläuft sich inzwischen auf 7,5%.

trachten. Nach Angaben der Behörde ist der Zeitpunkt der Umstellung derzeit noch unsicher, da aufgrund der zweiten Stufe der Postreform eine Fülle anderer organisatorischer Aufgaben geleistet werden muß. Zudem kann vermutet werden, daß vor der geplanten Privatisierung der Telekom keine einschneidenden Maßnahmen umgesetzt werden, um den Börsenwert des Staatsunternehmens nicht in Frage zu stellen.

Ökonomische Vorteile

Wie ist dieser neue Ansatz aus volkswirtschaftlicher Perspektive nun zu bewerten? Sind price caps im Vergleich mit kostenbasierten Regulierungsschemata die bessere Alternative? Littlechild¹¹, auf dessen Empfehlung hin price caps bei der British Telecom eingeführt wurden, verweist als erster Autor auf die Vorteilhaftigkeit gegenüber anderen Regulierungsprinzipien. Stellvertretend für eine kritischere Analyse sei auf den Beitrag von Liston¹² hingewiesen, die zum Ergebnis gelangt, daß Preisobergrenzen letztendlich keine echte Alternative zur Kapitalrenditenregulierung darstellen.

Größter Vorteil von price caps sind eindeutig die geringeren Herstellungskosten, da sich das Unternehmen einem kostenunabhängigen Preisniveau gegenüber sieht und entsprechende Anreize zur effizienten Produktion besitzt. Dies gilt sowohl in statischer („Averch-Johnson-Effekt“, Verschwendung) als auch in dynamischer Hinsicht (Innovationsverhalten). Niedrigere Produktionskosten bedeuten jedoch nichts anderes als ein geringerer Ressourcenverbrauch, was zu volkswirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinnen führt.

Auch wird das Problem falscher Kostenzuordnungen und des damit verbundenen ruinösen Preisverhaltens auf Wettbewerbsmärkten zumindest abgemildert, da kein Zusammenhang zwischen gemeldeten Kosten und Preisen besteht. Das regulierte Unternehmen wird in Wettbewerbsmärkte hinein nur dann diversifizieren, falls dieses Vorgehen einen Gewinnanstieg verspricht – wobei solche Gewinne auch aufgrund von Verbundvorteilen innerhalb des Gesamt-

unternehmens entstehen können¹³. Voraussetzung hierfür ist allerdings die korrekte Definition der Indexkörbe, wobei sauber zwischen Wettbewerbs- und Regulierungsprodukten zu trennen ist. Dies dürfte jedoch gerade im Telekommunikationssektor, also einer Branche mit hoher Innovationsdynamik, nicht immer einfach sein.

Schließlich ist auch die praktische Handhabung von price caps einfacher als diejenige einer kostenorientierten Regulierung. So fallen nach einer einmaligen Festlegung von Korbbzusammensetzung und Indexberechnung nur noch geringe Überwachungskosten an. Dies erhöht gleichzeitig die Planungssicherheit der betroffenen Unternehmen. Allerdings muß berücksichtigt werden, daß diese Definitionen in größeren Abständen neu überprüft werden.

Jedoch stehen diesen Vorteilen auch einige Schwächen von price caps gegenüber. So kann eine Verringerung der Kosten nicht nur durch eine effizientere Produktion, sondern auch über niedrigere Produktqualitäten erfolgen. Zu geringe Investitionen in die Netzinfrastruktur und damit häufige Überlastungen wären ein Beispiel für dieses Verhalten. Es tritt somit der gegenteilige Effekt kostenbasierter Systeme auf, wo das Qualitätsniveau tendenziell zu hoch liegt, da auf diesem Weg die Kosten- und Gewinnbasis erhöht wird. Zudem werden sich price-cap-regulierte Unternehmen stärker gegen eine allgemeine Versorgungspflicht wehren, da die Bedienung wenig attraktiver Kunden (abgelegene Gebiete, geringe Zahlungsbereitschaft) zu hohen Kosten bei nur geringen Einnahmen führt.

Große Schwierigkeiten dürfte nicht nur die Definition der Körbe und Gewichtungsfaktoren, sondern insbesondere des X-Faktors bereiten. Sehr niedrige Werte führen zu hohen Gewinnspannen des Monopolisten, während eine Überschätzung der Produktivitätsgewinne zu Verlusten und damit einem Investitionsstopp bzw. Marktaustritt des Anbieters führt. Erschwert wird die Abschätzung des X-Faktors noch dadurch, daß nicht nur technischer Fortschritt, sondern auch Skalen- und Verbundvorteile sowie Kapazitätsauslastungen zu Produktivitätsveränderungen führen. So haben Flaig/Steiner¹⁴ für die wichtigen Branchen Chemie, Maschinenbau und Elektrotechnik errechnet, daß der Anstieg der Totalen Faktorproduktivität im Zeitraum 1961 bis 1985 zu großen Teilen (40-100%) auf Auslastungs- und Größeneffekte zurückzuführen ist. Eine glaubwürdige Ex-ante-Prognose, die gleichzeitig technologische Änderungen, Mengenentwicklung und Ausmaß der Skaleneffekte berücksichtigt, erscheint damit nahezu unmöglich.

¹¹ Vgl. S. C. Littlechild: Regulation of British Telecom's Profitability, Report to the Secretary of State, London 1983.

¹² Vgl. C. Liston: Price-Cap versus Rate-of-Return Regulation, in: Journal of Regulatory Economics, Vol. 5 (1993), S. 25-48.

¹³ Vgl. R. R. Braeutigam, J. C. Panzar: Diversification Incentives under „Price-based“ and „Cost-based“ Regulation, in: Rand Journal of Economics, Vol. 20 (1989), S. 373-391.

¹⁴ Vgl. G. Flaig, V. Steiner: Searching for the „Productivity Slowdown“. Some Surprising Findings from West German Manufacturing, in: The Review of Economics and Statistics, Vol. 85 (1993), S. 57-65.

¹⁵ Vgl. R. Schmalensee: Good Regulatory Regimes, in: Rand Journal of Economics, Vol. 20 (1989), S. 417-436.

In diesem Zusammenhang hat Schmalensee¹⁵ mit Hilfe eines Simulationsmodells darauf hingewiesen, daß price caps im Vergleich zu kostenorientierten Mechanismen um so ungünstiger abschließen, je größer die Unsicherheit der Regulierungsbehörde über mögliche Produktivitätssteigerungen ist. Der Grund für dieses Ergebnis ist die Notwendigkeit, Preisobergrenzen zumindest so hoch festzulegen, daß keine Verluste entstehen – im Zweifelsfall also von geringen Produktivitätsgewinnen auszugehen. Erst dann, wenn der Monopolist seine tatsächlichen Preise unter dem price cap festsetzt, besteht insofern Sicherheit, als daß die behördliche Restriktion zu großzügig war. Die erlaubte Preisobergrenze liegt in diesem Fall über dem Monopolpreis.

Auch können allokativer Verzerrungen entstehen, indem gezielte Produktionsverlagerungen in diejenigen Produktbereiche hinein erfolgen, bei denen überdurchschnittliche Kostensenkungen realisiert werden können. Da die Gewichtungsfaktoren zur Indexberechnung zumindest kurzfristig nicht verändert werden, entsteht durch diese Verhaltensschemata ein zusätzlicher Spielraum zur Erzielung von Gewinnen.

Schließlich muß darauf hingewiesen werden, daß strategisches Verhalten zu erwarten ist. So kennt die Unternehmensleitung den Zeitpunkt, zu dem der X-Faktor neu bestimmt wird. Da dessen Neuberechnung jedoch im wesentlichen auf der Grundlage von Vergangenheitsdaten erfolgen dürfte, besteht ein Anreiz, mögliche Kostensenkungen nicht voll zu realisieren, da ansonsten für die nächsten Perioden mit hohen X-Werten zu rechnen ist. Dieser Anreiz ist dabei um so größer, je kürzer die Abstände zwischen den Neufestlegungen und je niedriger die Diskontraten sind. Größere lags motivieren dagegen zwar zu produktiver Effizienz, führen jedoch erst verspätet zu höheren Konsumentenrenten.

Fazit

Es kann somit nicht darüber hinweggesehen werden, daß die Einführung von price caps bereits aus theoretischer Sicht mit einer Fülle von Problemen verbunden ist. Zudem sind die empirischen Befunde, mit deren Hilfe eine Aussage zur Vorteilhaftigkeit dieser Tarifpolitik gemacht werden könnte, bisher äußerst dünn. Zu nennen ist hier insbesondere die Arbeit von Mathios/Rogers¹⁶, die Telekommunikationstarife in den einzelnen US-Bundesstaaten miteinander vergleichen, wobei die Staaten nach der Art der Preiskontrolle – Kapitalrenditenregulierung versus price caps – geordnet werden. Die Autoren finden dabei niedrigere Preise unter dem Price-Cap-Mechanismus

und schließen daraus auf dessen Vorteilhaftigkeit. Für eine signifikante Aussage dürfte es zum jetzigen Zeitpunkt allerdings noch zu früh sein.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß der Vorteil einer Price-Cap-Regulierung sehr stark vom Ausmaß der Unsicherheit über die zukünftige Produktivitätsentwicklung abhängt. Unter diesem Gesichtspunkt wäre die leitungsgebundene Energieversorgung besser als die Telekommunikation für eine Price-Cap-Tarifpolitik geeignet, da im Informationssektor die kritischen Faktoren der Effizienzentwicklung extrem instabil sind. Insbesondere der technische Fortschritt sowie die zukünftige Mengenentwicklung dürften im Strom- und Gasbereich besser vorhersehbar sein als bei der Telekommunikation.

Zur Bewertung von price caps muß darüber hinaus die Zielfunktion der Tarifbehörde berücksichtigt werden. Falls die in der normativen Theorie geforderte Wohlfahrtsmaximierung dominiert, dann sind Preisobergrenzen das geeignetere Instrument. Je stärker die Regulierungsinstanz jedoch aufgrund pragmatischer oder opportunistischer Überlegungen auch Verteilungswirkungen beabsichtigt, desto vorteilhafter erscheinen Cost-Plus-Systeme. Als Alternative sollte dann über die Möglichkeit diskutiert werden, in regelmäßigen Intervallen zwischen kostenorientierter und preisorientierter Tarifpolitik zu wechseln. Ein solcher Rhythmus würde darüber hinaus die Informationsprobleme der Behörde verringern, da der Anbieter während der Price-Cap-Perioden die effizienteste Technologie wählt und somit vorhandene Produktivitätspotentiale offenlegt.

Trotz all dieser Für und Wider kann jedoch nicht übersehen werden, daß Tarifpolitik per se nur einen Notbehelf darstellt. So ist zwar die Argumentation, daß ohne solche Eingriffe Wohlfahrtsverluste entstehen würden, im Fall eines (markteintrittgeschützten) natürlichen Monopols unbestritten. Andererseits ist jedoch zu berücksichtigen, daß gerade aufgrund technologischer Weiterentwicklungen und wegen Nachfragewachstums das Marktversagenargument zunehmend unglaubwürdiger wird. Zudem können die Kosten der Regulierung mögliche Nutzen leicht übersteigen. Der sicherste Garant für effiziente Marktergebnisse ist weiterhin der Wettbewerb, so daß staatlicherseits weniger eine Monopolstellung gesichert, sondern vielmehr an einer Senkung der Markteintrittsbarrieren gearbeitet werden sollte.

¹⁵ Vgl. A. D. Mathios, R. P. Rogers: The Impact of Alternative Forms of State Regulation of AT&T on Direct-Dial, Long-Distance Telephone Rates, in: Rand Journal of Economics, Vol. 20 (1989), S. 437-453.