

Sondhof, Harald W.

Working Paper

Telekommunikation nach der Privatisierung: Liberalisierung und Wettbewerb

Tübinger Diskussionsbeiträge, No. 38

Provided in Cooperation with:

University of Tübingen, School of Business and Economics

Suggested Citation: Sondhof, Harald W. (1994) : Telekommunikation nach der Privatisierung: Liberalisierung und Wettbewerb, Tübinger Diskussionsbeiträge, No. 38, Eberhard Karls Universität Tübingen, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Tübingen

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/104932>

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.

**Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen**

**Telekommunikation nach der Privatisierung
- Liberalisierung und Wettbewerb -**

Harald Sondhof



Tübinger Diskussionsbeiträge

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

**Telekommunikation nach der Privatisierung
- Liberalisierung und Wettbewerb -**

Harald Sondhof

Diskussionsbeitrag Nr. 38
September 1994

Wirtschaftswissenschaftliches Seminar
Mohlstraße 36, D-72074 Tübingen

Inhaltsverzeichnis

1. Unzureichende Reformansätze 1989 und 1994	1
2. Steigender Druck auf die Telekommunikations-Monopole	4
a. Telekommunikation ohne natürliche Monopole	5
b. Wettbewerb als neues Leitbild der Regulierung	7
c. Liberalisierungspolitik der Europäischen Union	11
3. Rasche Öffnung aller Monopole vorbereiten	12

Telekommunikation nach der Privatisierung

- Liberalisierung und Wettbewerb*

Die Entscheidung über die Privatisierung der Unternehmen der Deutschen Bundespost ist mit der Verabschiedung der sogenannten Postreform II durch den Bundesrat gefallen.¹ 1996 wird die Deutsche Bundespost Telekom als erstes der drei Postunternehmen an die Börse gehen. Für die Telekom, deren Vorstand eine Privatisierung gefordert hat, um mehr unternehmerischen Freiraum zu erhalten, stellt diese Entscheidung einen wichtigen Etappensieg dar. Für die Liberalisierung der Telekommunikation bedeutet die Privatisierung dagegen keinen Fortschritt. Wie schon bei der Poststrukturreform von 1989 (Postreform I) wurde darauf verzichtet, im dynamischen Telekommunikationssektor Grundlagen für wirksamen Wettbewerb zu schaffen. Die Notwendigkeit weiterer Reformen ist angesichts technologischer Möglichkeiten und internationaler Wettbewerbsentwicklungen bereits heute absehbar. Neben der Öffnung des Telefondienstmonopols, die laut EU-Beschluß für 1998 vorgesehen ist, sollte bald auch das Netzmonopol der Telekom aufgehoben werden.

1. Unzureichende Reformansätze 1989 und 1994

Die Postreform I leitete die unternehmerische Neustrukturierung der Deutschen Bundespost und die weitgehende Trennung von hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben ein. Außerdem wurde das Regel-Ausnahme-Verhältnis für die Wettbewerbsfreiheit im Fernmeldemarkt umgekehrt. War privaten Anbietern bis 1989 alles verboten, was nicht erlaubt war, sollte nach der Reform alles nicht ausdrücklich Verbotene erlaubt sein. Diese auf den ersten Blick fortschrittliche Regelung hatte jedoch nur begrenzte wirtschaftliche Relevanz, weil Errichtung und Betrieb von Übertragungswegen sowie der Telefondienst als Monopole festgeschrieben wurden:²

- Das Netz(Infrastruktur-)monopol schließt einen Wettbewerb unterschiedlicher Netzbetreiber aus. Die Telekom hat das alleinige Recht zum Betrieb von Übertragungswegen. Das Netzmonopol wurde nur kurzzeitig aufgelockert, als nach dem Fall der Mauer in Ostdeutschland rasch neue Übertragungswege geschaffen werden

* Gedankt wird Dipl. Vw. Indira Gurbaxani für die kritische Durchsicht des Manuskripts.

¹ Vgl. Deutscher Bundestag, Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Post und Telekommunikation (18. Ausschuß), Drucksache 12/8060.

² Vgl. Peter Rütter: Das Monopol in der Telekommunikation, in: Archiv für das Post- und Fernmeldewesen, 1/1991, S. 61.

mußten. Zur Überbrückung der größten Engpässe wurden Sonderlizenzen für den Bau privater Übertragungseinrichtungen ausgegeben; allerdings laufen diese Lizenzen zum Ende des Jahrzehnts aus. Wenn die Leistung des Unternehmens Telekom in der Aufbauphase der neuen Bundesländer heute allgemein positiv beurteilt wird, sollte nicht übersehen werden, daß die vermehrte Zulassung privater Infrastrukturinvestitionen vermutlich zu schnelleren Ergebnissen bei geringeren Kosten geführt hätte.³

- Das Telefondienstmonopol schließt für private Anbieter das Betreiben von Fernmeldeanlagen (Vermittlungsstellen) aus, "soweit es der Vermittlung von Sprache für andere dient".⁴ Der Kernmarkt der Telekommunikation - die Sprachübertragung - wird durch diese Regelung vom Wettbewerb ausgenommen. Nur der Weiterverkauf von Übertragungskapazität für die Datenkommunikation wurde dem Wettbewerb geöffnet. Da auch auf mittlere Sicht mehr als 70% des Gesamtumsatzes der Branche auf den Telefondienst entfallen, verfügt die Telekom mit dem Telefondienstmonopol über eine sichere Einnahmequelle. Der Anreiz zur unternehmerischen Effizienzsteigerung ist damit gering.

Die Postreform II berührt den Umfang dieser beiden Monopole nicht. Die wesentliche Neuerung besteht in der sogenannten Aufgabenprivatisierung; an die Stelle staatlicher Monopole treten privatrechtliche Monopole. Primäre Zielsetzungen der Reform sind die Aufstockung des Eigenkapitals der Telekom durch die Ausgabe von Aktien und die erhöhte Akzeptanz des Unternehmens für internationale Kooperationspartner.⁵ Zur Wahrnehmung der Rechte und Pflichten des Bundes an den Anteilen der ehemaligen Postunternehmen wird eine Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost (" Holding") gebildet. Die Regulierung wird dem Bundesminister für Post und Telekommunikation übertragen, gleichzeitig werden die Mitspracherechte der Bundesländer an wichtigen Regulierungsentscheidungen (z.B. bei der Tarifierung von Monopolleistungen) mit der Einrichtung eines Regulierungsrates erweitert.

Da die Postreform II zur Förderung des Wettbewerbs auf dem deutschen Telekommunikationsmarkt unmittelbar nichts beiträgt, kann die jetzt eingeleitete Privatisierung nur als eine notwendige, aber keineswegs als hinreichende Bedingung für die

³ Vgl. 9. Hauptgutachten der Monopolkommission, Bundesrat, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 490/92, S. 27.

⁴ Peter Rütter, a.a.O., S. 75.

⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, a.a.O., S. 174f.

Verbesserung der Leistungsfähigkeit der deutschen Telekommunikation angesehen werden.⁶ Viele Fragen bleiben offen: Ob und wann die Mehrheitsbeteiligung des Bundes aufgegeben werden soll, wurde nicht festgelegt; die Einflußnahme der Holding auf die private Telekom AG ist nicht präzise definiert. Problematisch ist auch die fortschreitende Politisierung des Regulierungsrahmens: Praktisch alle größeren Entscheidungen werden von politischen Gremien abhängig gemacht.

Das Festhalten an den monopolistischen Strukturen bedeutet für die deutschen Telekommunikations-Nutzer höhere Kosten, ein eingeschränktes Dienstangebot und nicht ausgeschöpfte Wachstumspotentiale: Im internationalen Vergleich der Arbeits- und Kapitalproduktivität von Netzbetreibern liegt die Deutsche Telekom sowohl bei der Arbeits- wie bei der Kapitalproduktivität deutlich hinter Netzbetreibern anderer Länder.⁷ Der Rückstand der Arbeitsproduktivität, gemessen an der Anzahl der Anschlüsse je Beschäftigten, beträgt etwa gegenüber den USA ca. 20 Prozent. Überträgt man die Personalproduktivität von US-Telefongesellschaften auf die Telekom, ergibt sich bei einem Personalstand von ca. 240.000 Mitarbeitern ein Personalüberhang von fast 50.000 Mitarbeitern; dies entspricht jährlichen Zusatzkosten in Höhe von ca. 5 Mrd. DM. Der Produktivitätsrückstand im Personaleinsatz wird begleitet von einer außerordentlich niedrigen Kapitalproduktivität der Telekom (als Verhältnis der Anzahl der Ferngespräche zu investiertem Kapital), die nur etwa ein Viertel der US-amerikanischen beträgt.⁸

Zu den unmittelbaren finanziellen Zusatzbelastungen der Telekom-Kunden kommen Wohlfahrtsverluste, die sich aus der ineffizienten Tarifstruktur des Monopolisten ergeben. Diese Ineffizienz, die zur Über- bzw. Unternutzung von Diensten sowie zur Fehllenkung von Investitionen führt, hat - wie in anderen Ländern - drei Aspekte: Erstens sind die Ferngesprächsgebühren im Vergleich zu den Gebühren für Ortsgespräche überhöht, d.h. die relativ niedrigen Kosten in der Fernübertragung finden in der Preisgestaltung nicht ausreichende Berücksichtigung. Zum zweiten sind die Gebühren für Gespräche im Ortsnetzbereich in den Hauptverkehrszeiten zu niedrig. Dies führt zur temporären Überlastung des Netzes, die durch die kostspielige Ausrichtung der Netzkapazität am Bedarf der Spitzenzeiten ausgeglichen wird. Während der "off-peak"-Zeiten sind die Kapazitäten dann nicht ausgelastet. Drittens orientieren sich die Anschlußgebühren nicht an den tatsächlichen Anschlußkosten bzw. den Erträgen der Kundenverbindungen. Auch

⁶ Vgl. 10. Hauptgutachten der Monopolkommission: Mehr Wettbewerb auf allen Märkten, 1992/93, S. 16.

⁷ Vgl. McKinsey Global Institute: Service Sector Produktivität, Washington, D.C., Oktober 1992, Abschnitt E, S. 6f.

⁸ Vgl. ebda., S. 7

wenn die Subventionierung einzelner Dienste und Kundengruppen politisch gewollt ist, stellen Einheitspreise, die durch ein Monopol gesetzt werden, nicht die kostengünstigste Alternative zur Erreichung dieser Zielsetzung dar.⁹ Das effizienzsteigernde Rebalancing der Tarife, d.h. die Ausrichtung der Gebühren an den Kosten, ist nur unter Wettbewerbsbedingungen zu erwarten.

(

Die verzögerte Anpassung der industriepolitischen Rahmenbedingungen bedeutet schließlich auch, daß die Wachstumschancen der Telekommunikationsmärkte in Deutschland nicht ausgeschöpft werden. Der Telekom-Umsatz pro Kopf der Bevölkerung betrug 1992 in den USA ca. 960 DM, in Deutschland nur ca. 520 DM;¹⁰ allein die Schließung der Umsatzlücke gegenüber den USA würde für die Bundesrepublik ein zusätzliches Marktvolumen von etwa 20 Mrd. DM bedeuten (zum Vergleich: Die Telekom hatte 1993 einen Umsatz von ca. 55 Mrd. DM).

2. Steigender Druck auf die Telekommunikations-Monopole

Der Verzicht auf die Öffnung der Märkte ist angesichts der Entwicklungen im wirtschaftlichen und internationalen Umfeld der Telekommunikationsindustrie wirtschaftlich fragwürdig und politisch kurzsichtig, denn der Druck auf die Monopole wächst:

- Der technologieinduzierte Strukturwandel zu einem wettbewerblichen Markt mit großen Wachstumspotentialen ist in vollem Gange. Kommunikationsnetze weisen nicht mehr die Merkmale eines natürlichen Monopols auf, das unter staatlicher Kontrolle zu betreiben ist.
- Wichtige Industrieländer wie die USA, Japan und Großbritannien haben auf neue technische Möglichkeiten durch eine allmähliche Öffnung der Märkte reagiert; im internationalen Wettbewerb liegen ihre nationalen Anbieter bereits vorne, der Einstieg in den deutschen Markt wird vorbereitet.
- Die Kommission der Europäischen Union forciert die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte, um die europäische Wirtschaft für den Zukunfts-

⁹ Vgl. R.P. Albon: The Welfare Costs of the Australian Telecommunications Pricing Structure, in: Economic Record, 4/185, Juni 1988, S. 102ff.

¹⁰ Vgl. John Dinsdale: Market Analysis (Europa). The Liberalization Imperative, in: Dataquest Perspective, 9. Dezember 1992, S. 4f.

markt Telekommunikation zu stärken; die Aufhebung des Telefondienstmonopols ist für 1998 beschlossen.

Angesichts dieser Trends kann das Festhalten an Netz- und Telefondienstmonopol nur aufschiebenden Charakter besitzen, allerdings mit negativen volkswirtschaftlichen Folgen. Alles deutet darauf hin, daß insbesondere die Aufhebung des Netzmonopols, über die in Deutschland bisher kaum ernsthaft diskutiert wird, früher unausweichlich wird, als allgemein angenommen. Die Dynamik der Telekommunikation läßt sich nicht aufhalten.

a. Telekommunikation ohne natürliche Monopole

In der Vergangenheit galt der Fernmeldebereich als integriertes natürliches Monopol. Einheitliche Technologien, homogene Dienstangebote und signifikante Skaleneffekte bedingten vermeintlich effiziente monopolistische Anbieterstrukturen. Diese traditionelle Ökonomie der Telekommunikationsmärkte hat ihre Gültigkeit verloren. Wettbewerbliche Prozesse sind zukünftig möglich; die Heterogenität der Dienste hat vor allem beim Netzanschluß deutlich zugenommen, die Bedeutung der Skaleneffekte ging im gleichen Maße zurück. Mobilfunk-Technologie und die Breitbandkabelnetze der Verteilkommunikation (Hörfunk und Fernsehen) sind heute wirtschaftliche Alternativen zum herkömmlichen Fernmeldenetz auf Basis des Kupferkabels:

- Entscheidend für die erweiterte Einsatzmöglichkeit der Mobilkommunikation ist die verbesserte Ausnutzung des vorhandenen und die Freigabe zusätzlichen Frequenzspektrums. Begrenzte Funkfrequenzen, die in der Vergangenheit nur einen relativ kleinen Nutzerkreis zuließen, gehören mit der Verabschiedung neuer Standards der Vergangenheit an.¹¹ Unter Verwendung der Mobilfunktechnologie kann ein Ortsnetz ohne die kostspielige Verlegung von Kupferkabelsträngen im Boden wirtschaftlich errichtet werden. Die Deutsche Bundespost Telekom hat während der Aufbauarbeit in Ostdeutschland die Mobilfunk-Technologie bereits erfolgreich im lokalen Anschlußbereich eingesetzt.¹²

¹¹ Vgl. Nicholas Williams: Economics of Local Loop Competition by Radio Access, in: Europa 1992 Communications, S. 159.

¹² Im Jahr 1992 sind 50.000 Anschlüsse auf diese Weise erstellt worden, vgl. Peter Leipold: Cellular Systems For The Local Loop, Vortrag auf der World Mobile Communications Conference vom 12./13. Oktober 1992.

- Die für die Fernseh- und Hörfunk errichtete Kabelinfrastruktur, das sogenannte Breitbandverteilsnetz, kann auch für den Telefondienst genutzt werden. Zwar handelt es sich bei der breitbandigen Übertragung etwa von Filmen über Kabel um Verteilkommunikation, d.h. Signale werden nur in eine Richtung gesendet, aber die Aufrüstung von Kabelnetzen für die Dialogkommunikation läßt sich heute mit vertretbaren Kosten durchführen. In Ländern, in denen - anders als in Deutschland - die Trägerschaft von Telefon- und Kabelnetz geteilt ist, stehen Kabel- und Telefongesellschaften bereits in Konkurrenz zueinander.¹³

Kurzfristig realisierbare Alternativen bzw. Ergänzungen zum Netz der Deutschen Telekom stellen die bestehenden Telefon- und Datenleitungsnetze von Großunternehmen dar, die bisher nur für interne Kommunikationszwecke genutzt werden. In Deutschland besitzen derzeit drei Unternehmensgruppen eine flächendeckende Telekommunikations-Infrastruktur. Die Viag AG, die Veba AG und die RWE AG führen Konsortien an, zu denen jeweils Stromversorger mit eigenen Übertragungswegen entlang der Stromtrassen gehören. Bislang beschränkt sich das Dienstangebot dieser Anbieter auf Mehrwertdienste, die Vorbereitungen für den Einstieg in den Markt für Sprachübertragung sind jedoch angelaufen.¹⁴

Der zu erwartende Wettbewerb verschiedener Kommunikationsnetze - drahtlos, über Breitband- oder Kupferkabel - wird der Telekommunikationsindustrie erhebliche Wachstumsimpulse geben. Allerdings wird die strukturelle Entwicklung in den einzelnen Märkten unterschiedlich verlaufen. Im Fernübertragungsmarkt könnten sich - auch international -oligopolistische Strukturen herausbilden, wenn sich die optische Nachrichtenübermittlung mittels Glasfaser durchsetzt.¹⁵ Die Glasfaser bietet als Übertragungsmedium praktisch unbegrenzte Kapazitäten bei gleichzeitig sehr hoher Qualität der Signalübertragung. Durch die im Vergleich zu Kupferkabeln deutlich gestiegenen Übertragungskapazitäten von Glasfaserleitungen erhöhen sich die Skalenerträge. Solange die Gesamtnachfrage unter der Übertragungskapazität des Übertragungsweges liegt, fallen also die Durchschnittskosten mit zunehmender Auslastung der Leitung - im Extremfall bildet ein Monopol die kosteneffiziente Anbieterstruktur.¹⁶

¹³ Vgl. Kathy Burrows und John Dinsdale: Local Telcos: The United Kingdom's New Competitive Battleground, in: Dataquest Perspective, 15. Dezember 1992, S. 11.

¹⁴ Vgl. o.N.: Neue Anbieter rütteln am Netzmonopol, in: Handelsblatt vom 18. Juli 1994.

¹⁵ Vgl. Peter W. Huber, Michael K. Kellogg, John Thorne: The Geodesic Network II. 1993 Report on Competition in the Telephone Industry, Washington, D.C., 1992.

¹⁶ vgl. ebda, S. 3.29 ff.

Die lokale Dienstenachfrage nach Netzanschlüssen und Signalübertragung (z.B. vom Computerterminal zum Datennetz oder vom Telefongerät zur Vermittlungsstelle) weist dagegen eine erhebliche Heterogenität auf. Die Grenzen zwischen den vom Nachfrager unmittelbar kontrollierten Endgeräten bzw. hauseigenen Netzen und dem Zugang zu einem öffentlichen Netzanbieter sind ständig in Bewegung, Größenvorteile spielen keine entscheidende Rolle; leitungsgebundene Haustelesonanlagen oder Datennetze und drahtlose Kommunikationssysteme können im Ortsnetz parallel genutzt werden. Unrentable Doppelinvestitionen, die in einem homogenen natürlichen Monopol durch das Auftreten eines zweiten Anbieters entstehen, sind nicht zu erwarten: "The second and third telephone companies in a local market will not look like the first."¹⁷ Einzelne Anbieter werden sich auf bestimmte Anschluß- und Übertragungsdienste spezialisieren und ihre eigenen Technologie zu optimieren suchen.

Das sich abzeichnende Szenario von Wettbewerb im Ortnetzbereich bei einem gleichzeitig tendenziell monopolistischen Fernübertragungsmarkt mag ungewohnt sein, aber die Erfahrungen in den USA und Großbritannien, wo die Liberalisierung zunächst im Fernübertragungsmarkt begann und sich jetzt auf die lokalen Kommunikationsmärkte verlagert, weisen in diese Richtung. Auf jeden Fall birgt die zentralistische Planung der künftigen Netzinfrastruktur - wie sie in einem nationalen Monopol erfolgt - angesichts der offenen technologischen Entwicklung das Risiko erheblicher Fehlinvestitionen; zusätzlich besteht die Gefahr, daß bei Verzicht auf den "Wettbewerb als Entdeckungsverfahren" technologische Neuerungen unterbleiben. Die Vorstellung eines natürlichen Monopols, das durch Regulierung geschützt werden müsse, ist daher weltweit - und im Grunde auch in Deutschland - bereits aufgegeben worden.¹⁸

b. Wettbewerb als neues Leitbild der Regulierung

Die USA, Großbritannien und Japan, aber auch Schweden, Australien und Neuseeland, führen zur Zeit die Entwicklung zu einer wettbewerbsorientierten Telekommunikationsregulierung an. Diesen Ländern ist gemeinsam, daß sie den Wettbewerb von Netzbetreibern zulassen und das Telefondienstmonopol des früheren Alleinanbieters einschränken. Hinweise auf zukünftige Regulierungsanforderungen liefern vor allem die USA und Großbritannien, deren nationale Anbieter auch die Internationalisierung der Telekommunikationsmärkte vorantreiben.

¹⁷ Ebda., S. 2.80.

¹⁸ Vgl. Peter Broß und Wolfgang Grosser: Das Eckpunktepapier "Telefondienstmonopol", in: Zeitschrift für Post und Telekommunikation, 5/1991, S. 15.

Die USA öffneten 1982 mit der Verabschiedung des sogenannten Modified Final Judgement (MFJ) den Fernübertragungsmarkt endgültig für Wettbewerb. Das Monopol der privaten AT&T wurde in eine Fernübertragungsgesellschaft (die "neue" AT&T) und sieben regionale Holdings (Bell Operating Companies [BOCs]) aufgeteilt. Die sieben BOCs übernahmen die regionalen Monopolrechte, die weiter der herkömmlichen rate-base-Regulierung unterworfen sind. Ziel dieser Aufspaltung war die Beendigung des Nebeneinander von monopolistischen lokalen und wettbewerblichen long-distance-Aktivitäten; nach Ansicht der Antitrust-Behörde hatte die vertikal verflochtene Struktur der AT&T als Anreiz zur Diskriminierung von neuen Marktteilnehmern im Fernübertragungsmarkt gewirkt. Die Entscheidung der Antitrust-Behörde sicherte die seit Anfang der 70er Jahre von der Federal Communications Commission (FCC) verfolgte Liberalisierungspolitik strukturell ab.

Über die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs auf dem US-amerikanischen Fernübertragungsmarkt gehen die Ansichten allerdings auseinander. Ohne Zweifel hat die Konkurrenz zwischen AT&T und den neuen Anbietern MCI und Sprint den Markt belebt; neue Dienste sind eingeführt worden, der Service hat sich verbessert und neuartige Tarifangebote wie das Friends-of-the-Family-Programm tragen zur besseren Auslastung der Netze bei. Auf den ersten Blick sind auch die Gebühren für Ferngespräche in den letzten zehn Jahren erheblich gesunken. Die Preissenkungen können jedoch nicht auf den Wettbewerb der drei Anbieter zurückgeführt werden, sondern sind Ergebnis administrativer Änderungen in der Verteilung der Anschlußgebühren: Die Fernübertragungs-Gesellschaften AT&T, MCI und Sprint müssen für den Zugang zu den lokalen Netzen an die BOCs erhebliche Gebühren abführen; die über die Jahre von der FCC vorgenommene Senkung der Zugangsgebühren - und gleichzeitige Zusatzbelastung der Kunden durch Einführung von monatlichen Anschlußpauschalen - erklärt einen Großteil der von AT&T und anderen gewährten Preisnachlässe für Ferngesprächsgebühren.¹⁹

Das MFJ wird heute besonders wegen seiner line-of-business(LOB)-Restriktionen kritisiert. BOCs sind vom Eintritt in den Fernübertragungsmarkt ausgeschlossen, umgekehrt dürfen AT&T und die anderen long-distance Carrier nicht im lokalen Markt tätig werden. Trotz der LOB-Restriktionen, die auch den Kabelgesellschaften den Einstieg in

¹⁹ Vgl. William Taylor: *Effects of Competitive Entry in the U.S. Interstate Toll Market*, National Economic Research Associates, Cambridge/MA, 1991, S. 4.

den lokalen Markt verwehren, konnten sich jedoch im Ortsnetz zahlreiche competitive-access-providers (Anbieter von Anschlußdiensten ans Fernnetz) etablieren, die einen erheblichen Wettbewerbsdruck auf die Monopole der BOCs ausüben.²⁰ Ihre Vorteile gegenüber den lokalen bzw. regionalen Telefongesellschaften bestehen in der Leistungsfähigkeit ihrer Übertragungswege und in ihrer Serviceorientierung, die von den BOCs nur langsam nachvollzogen wird. Zur Intensivierung des Wettbewerbs sollen noch im Jahr 1994 die LOB-Restriktionen wegfallen. Die lokalen Monopole geraten dann aus mehreren Richtungen unter Druck: durch die Fernübertragungsgesellschaften, durch die Kabelgesellschaften und durch alternative Anbieter von Anschlußdiensten.

Die meisten der US-Telefongesellschaften haben sich als Reaktion auf den steigenden Druck in den Heimatmärkten mittlerweile im internationalen Geschäft engagiert. Ein Schwerpunkt der Auslandsinvestitionen bildet Europa; das Interesse konzentriert sich dabei auf Kabelnetze und die Mobilkommunikation.²¹ Aber auch die Fernübertragungs-Gesellschaften investieren im Ausland: AT&T erhielt im Juni 1994 eine Lizenz zum Aufbau eines Telefonnetzes in Großbritannien; im gleichen Monat wurde die Formierung einer Allianz mit Unisource bekanntgegeben, einem Gemeinschaftsunternehmen niederländischer, schwedischer und Schweizer Telefongesellschaften für die Vermarktung von internationalen Netzdiensten. MCI ist mit British Telecom (BT) eine Kapitalverflechtung eingegangen und Sprint legte seine internationalen Aktivitäten mit France Telecom und der Deutschen Telekom zusammen.²²

In Großbritannien endete das Netzmonopol von BT mit der Zulassung eines zweiten nationalen Netzbetreibers im Jahr 1981. Gleichzeitig wurde das Office of Telecommunications (OFTEL) gegründet, das als unabhängige Regierungseinrichtung die weitere Liberalisierung in der Telekommunikationsindustrie sicherstellen sollte. Die Privatisierung von BT begann ebenfalls 1981 und wurde 1992 mit dem Verkauf der letzten staatlichen Anteile erfolgreich abgeschlossen. Ziel dieser Politik war es, "to encourage telecommunications providers to be more customer responsive and, [...] perhaps most importantly, to stimulate all forms of innovation".²³

²⁰ Vgl. Herb Kirchoff: States Meander Toward Rules To Foster CAP Competition, in: Telco Business Report, 11/13, 5. Juli 1994, S. 1-9.

²¹ Vgl. o.V.: RBOCs in Europe, CIT Research, August 1993.

²² Vgl. o.V.: Unisource Deal Extends AT&Ts Wordpartner Alliance in Europe, Telecommunications Reports International, 8. Juli 1994.

²³ Bill Wigglesworth und Fod Barnes: UK Policies and Regulations, in: Telecommunications Policy, December 1992, S. 722.

Der Duopol-Wettbewerb zwischen BT und Mercury, dem neuen Anbieter, wurde 1991 durch die Vergabe von Lizenzen für Aufbau und Betrieb weiterer Netze ausgeweitet. Die meisten der etwa zwanzig neuen Netzbetreiber wollen im Ortsanschlußbereich tätig werden, indem sie vorhandene Kabelnetze für den Telefondienst aufrüsten. Für BT entsteht im lokalen Markt eine ernstzunehmende Konkurrenz, weil die insgesamt 135 in Großbritannien zugelassenen Kabelanbieter über 70% der Bevölkerung erreichen können.²⁴ Für das Jahr 1994 erwartet die Kabelindustrie etwa 700.000 Kunden, die ihre Sprachkommunikation über das Kabelnetz abwickeln (zum Vergleich: Mercury hat in den zehn Jahren seines Bestehens ca. 400.000 Kunden gewinnen können).²⁵ Zu den Neulingen zählt mit Ionica auch ein Mobilkommunikations-Anbieter, der ein drahtloses Ortsnetz aufbauen will.

Im Fernübertragungsmarkt plant Energis, ein Gemeinschaftsunternehmen der privatisierten britischen Elektrizitätswerke, als dritter landesweiter Anbieter neben BT und Mercury neue Wege zu gehen. Energis versteht sich als reine Marketing- und Serviceorganisation; Aufbau und Unterhalt der Übertragungswege, die auf dem vorhandenen Leitungsnetz der Elektrizitätswerke basieren, sind an Northern Telecom fremdvergeben. Schon beim Start werden Energis-Dienste für 70% der Bevölkerung über lokale Vermittlungseinrichtungen erreichbar sein. Die Geschäftstätigkeit des Neulings hat im Juni 1994 begonnen.²⁶

Der frühere Monopolist BT hat die Übergangsphase der letzten zehn Jahre genutzt, um sich auf Wettbewerb vorzubereiten. Im Zeitraum von 1985 bis 1995 verringerte BT seinen Personalstand um ca. 80.000 Mitarbeiter, was einer Senkung von etwa 40 % entspricht. Nach jüngsten Planungen wird sich die Beschäftigtenzahl bis zum Jahr 2000 nochmals halbieren. Schon heute gilt BT als kompetenter Wettbewerber auf internationalen Märkten; im Juni 1994 konnte in Frankreich ein Großauftrag gewonnen werden, der über das neue BT-MCI Gemeinschaftsunternehmen Concert abgewickelt wird.²⁷ In der Bundesrepublik ist BT mit einer eigenen Vertriebsorganisation für Corporate Networks vertreten. Der zweitgrößte britische Anbieter Mercury gehört zur internationalen Cable&Wireless-Gruppe, die mittelfristig in den vier wichtigsten

²⁴ Vgl. Kathy Burrows und John Dinsdale: *Local Telcos: The United Kingdom's New Competitive Battleground*, Dataquest Perspective, Telecommunications Europe, 15. Dezember 1992, S. 9.

²⁵ Vgl. Andrew Adonis: *Number of Cable Phone Subscribers Trebles*, in: *Financial Times*, 12. Januar 1994.

²⁶ Vgl. Interview mit David Dey, in: *Business and Technology Magazine*, Juni 1994, S. 20.

²⁷ Vgl. Richard Handford: *BT Wins Biggest European Contract From French Transport Group*, in: *Financial Times Telecom Markets*, 23. Juni 1994.

europäischen Märkten - Frankreich, Deutschland, Italien und Spanien - die Errichtung eigener Netze plant.²⁸

c. Liberalisierungspolitik der Europäischen Union

Die Kommission der Europäischen Union unterstützt die Internationalisierung der Telekommunikation und vertritt - trotz gewisser Widerstände - eine klare Liberalisierungspolitik. Begonnen hatte die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte mit einer Richtlinie zur Öffnung des Endgerätemarktes. Die 1988 verabschiedete und schon damals in ihrem Inhalt von der Realität teilweise überholte Richtlinie war für die folgenden Initiativen von erheblicher Bedeutung, weil einige Mitgliedstaaten gegen sie erfolglos am Europäischen Gerichtshof vorgegangen waren. Der Gerichtshof entschied bei dieser Gelegenheit, daß die Kommission das Recht habe, ohne Zustimmung des Ministerrates, dessen Unterstützung für eine Liberalisierungspolitik eher zweifelhaft ist, im Bereich der Telekommunikation tätig zu werden.²⁹

In der ersten Runde - nach der Liberalisierung des Endgerätemarktes - öffnete die Kommission in ihrer Richtlinie von 1989 die Sprachkommunikation innerhalb von geschlossenen Nutzergruppen und schaffte so die rechtlichen Grundlagen für den Aufbau von privaten Netzen. Es folgten Richtlinien zu den Märkten für Mehrwertdienste (1990) und für Datenübertragung (1993). Die am 16. Juni 1993 verabschiedete Entschließung der zuständigen Fachminister der zwölf Mitgliedstaaten, das Telefondienstmonopol bis 1998 aufzuheben, ist Fortsetzung und bisheriger Höhepunkt der Liberalisierungspolitik. Die Öffnung des Netzmonopols bleibt dagegen wegen der ablehnenden Haltung der Partnerländer Frankreich und Deutschland weiterhin ein nur mittelfristig zu erreichendes Ziel der europäischen Telekommunikationspolitik.³⁰

In Deutschland war die EU-Liberalisierungspolitik Anstoß für alle bisherigen Reformansätze, wobei die Reaktion meist defensiver Natur ausfiel. Ein Beispiel für die zögerliche Marktöffnung war die EG-Richtlinie zur Sprachkommunikation innerhalb geschlossener Nutzergruppen. Das BMPT sah zunächst in der weiten Auslegung einer

²⁸ Vgl. Richard Handford: C&W Wants To Build A New Mercury In France, in: Financial Times Telecom Markets, 7. Juli 1994.

²⁹ Vgl. Herbert Ungerer: European Policies and Regulation, in: Telecommunications Policy, Dezember 1992, S. 713.

³⁰ Vgl. A. de Guiroye: Die großen Phasen der EG-Politik im Bereich des Fernmeldewesens. Von 1984 bis Maastricht, in: XIII Magazin, Kommission der Europäischen Gemeinschaft GD XIII, September 1993, S. 1ff.

"geschlossenen Nutzergruppe" eine Gefahr für die Ertragskraft der Telekom und interpretierte sie wesentlich enger als die Kommission. Demzufolge sollte die Sprachübermittlung etwa innerhalb eines Unternehmens, das in mehrere juristische Einheiten aufgeteilt ist, weiterhin verboten sein.³¹ Erst auf Druck von Unternehmen wie BASF und der Colonia Versicherung, die ihre Kommunikationskosten senken wollten, wurde diese Position aufgegeben. Seit Anfang 1993 können firmeninterne Netze auch für den Telefondienst genutzt werden.

In Zukunft ausschließlich auf EU-Initiativen zur weiteren Liberalisierung zu warten, ist jedoch problematisch. In jüngster Zeit mehren sich in der EU-Kommission kritische Stimmen zu einer weitgehenden Öffnung der Netzmonopole.³² Das Ende 1993 vorgestellte wirtschaftspolitische Weißbuch der Kommission legt den Schwerpunkt wieder mehr auf industriepolitische Ansätze, die Förderung des Wettbewerbs ist etwas in den Hintergrund geraten. So werden etwa konkrete Vorschläge zum Aufbau transnationaler Telekommunikationsnetze durch die nationalen Telefongesellschaften gemacht, was in gewissem Gegensatz zu einer liberalen Marktöffnungspolitik steht.³³ Immerhin wird die von der EU für 1998 beschlossene Beendigung der Telefondienstmonopole zumindest kurzfristig dazu beitragen, daß die Liberalisierung der Telekommunikation auf der Tagesordnung der nationalen Regulierer bleibt.

3. Rasche Öffnung aller Monopole vorbereiten

Angesichts der dargestellten Entwicklungen sollte nicht nur die Liberalisierung des Telefondienstmonopols - in Übereinstimmung mit den EU-Entscheidungen - rasch vollzogen, sondern auch das Netzmonopol dem Wettbewerb geöffnet werden. Wirkungsvoller Preis- und Leistungswettbewerb, der zu einer spürbaren Verbilligung und Verbesserung von Kommunikationsdiensten führt, wird erst mit der Aufhebung des Netzmonopols der Telekom möglich. Die alleinige Aufhebung des Telefondienstmonopols wird kaum große Veränderungen bewirken; sie ermöglicht privaten Anbietern lediglich den Wiederverkauf von Leitungskapazität für die Sprachübertragung. Die Wirtschaftlichkeit des Wiederverkaufs wäre weitgehend durch die Preispolitik des monopolistischen Netzbetreibers bestimmt. Dieser besitzt seinerseits keinen großen

³¹ Vgl. Peter Rütter, a.a.O., S. 75.

³² Vgl. o.V.: Changes At The Top, in: Communicate, Februar 1993, S. 18.

³³ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. Weißbuch, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 6/93, S. 28ff.

Anreiz, etwa über hohe Mengenrabatte seine Konkurrenz im Telefondienstmarkt zu stärken.

Die jetzt erfolgreich eingeleitete Privatisierung der Telekom sollte zum Anlaß genommen werden, die ordnungspolitischen Defizite der Postreform II aufzuarbeiten. Die Erfahrungen anderer Länder zeigen, welche Vorbereitungen für die Liberalisierung der Märkte zu treffen sind: Bevor Übertragungswege durch private Anbieter betrieben und Kommunikationsdienste einschließlich des Telefondienstes wettbewerblich vermarktet werden können, müssen der öffentliche Versorgungsauftrag neu definiert, die Bedingungen des Netzanschlusses von Wettbewerbern an das Telekomnetz geklärt und eine wirkungsvolle Mißbrauchskontrolle für den auf absehbare Zeit weiterhin marktbeherrschenden Ex-Monopolisten eingerichtet werden:³⁴

- Das Problem des öffentlichen Versorgungsauftrags besteht aus zwei Teilproblemen: Erstens muß bestimmt werden, in welchem Umfang Kommunikationsdienste zur Grundversorgung der Bevölkerung gehören. Die flächendeckende Versorgung mit Sprachübermittlung gilt bisher als wesentlicher Bestandteil des öffentlichen Versorgungsauftrages; Ansätze zur Abgrenzung von sozialpolitisch wünschenswerten Infrastrukturleistungen und Wettbewerbsleistungen werden seit einigen Jahren vom Bundespostministerium diskutiert, bisher allerdings immer unter der Annahme eines bestehenden Netzmonopols.³⁵ Zweitens ist ein Mechanismus zur Finanzierung der Dienste zu entwickeln, für die eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung gewährleistet werden soll. Der mit relativ hohen Kosten verbundene Netzanschluß peripherer Nutzer zu gleichen Preisen wie in Ballungsräumen verlangt dabei nicht grundsätzlich auch einen Monopolanbieter. An die Stelle der in einem Monopol vorgenommenen internen Quersubventionierung kann eine direkte Subventionierung von Nachfragern treten, die die Marktpreise nicht zahlen können.³⁶ Allerdings müssen die Marktpreise für einzelne Kommunikationsdienste bekannt sein, eine Voraussetzung, die erst teilweise erfüllt ist.

³⁴ Vgl. 10. Hauptgutachten der Monopolkommission, a.a.O., S. 18.

³⁵ Vgl. Bundesminister für Post und Telekommunikation: Überlegungen zur Festlegung von Pflichtleistungen für die Unternehmen der Deutschen Bundespost, Bonn 1991, S. 48ff. Zur Diskussion in den USA Kristine Loosley: No Universal Agreement On Access Charge Reform, in: Telco Business Report, 25. Oktober 1993, S. 4ff.

³⁶ Vgl. den Vorschlag eines Universal Service Funds in Charles B. Blankard und Günter Knieps: What Can We Learn From Comparative Institutional Analysis? The Case of Telecommunications, in: Kyklos, Vol. 42, 1989, Fasc. 4, S. 593.

- Wesentliche Voraussetzung für effizienten Wettbewerb mehrerer Netzträger ist die Sicherstellung der ungehinderten Netzzusammenschaltung. Technische Schnittstellen und Tarifierungsprinzipien müssen so gewählt werden, daß die Wirtschaftlichkeit aller Anbieter gewährleistet und gleichzeitig die Wettbewerbsdynamik gefördert wird. Aus den bisherigen Erfahrungen sollte gelernt werden: In den USA war der Preiswettbewerb lange deutlich eingeschränkt, weil die Anschlußkosten der Fernübertragungsgesellschaften an die Netze der BOCs einen zu hohen Anteil der Grenzkosten ausmachten;³⁷ nicht die Produktionskosten entschieden über die Preisgestaltung, sondern die Gebührenpolitik der FCC. In Deutschland trat die Problematik fairer Anschlußregeln erstmals bei der Etablierung des Mobilfunk-Anbieters D2-Mannesmann auf. Die ursprünglich von der Telekom geforderten Anschlußgebühren an das Festnetz hätten die Kosten des Mobilfunkdienstes derart erhöht, daß die erfolgreiche Vermarktung gefährdet war. Auf Anweisung des Bundespostministers mußte die Telekom daher ihre ursprünglichen Ansätze erheblich reduzieren.

- Die Monopol- bzw. Mißbrauchsaufsicht steht in der Telekommunikationsindustrie vor einem schwierigen Balanceakt: Von den durch sie gesetzten Rahmenbedingungen hängt in erster Linie die weitere Unternehmensentwicklung der Telekom AG ab. Die ungehinderte Ausnutzung der marktbeherrschenden Stellung kann die private Telekom zu einem äußerst profitablen Unternehmen machen; zu strenge Auflagen können dagegen - etwa bei der Erfüllung des öffentlichen Versorgungsauftrages - einen Sanierungsfall schaffen. Beispielhaft für die beiden Extreme sind BT und die japanische NTT: Während BT nach der Privatisierung über Jahre zu einem der ertragsstärksten britischen Unternehmen wurde, mußte der Privatisierungsprozeß von NTT 1989 abgebrochen werden, weil der Unternehmenswert um fast zwei Drittel gesunken war.

Eine sachbezogene Lösung der Probleme bei dem Übergang zu wettbewerblichen Telekommunikationsmärkten ist am ehesten zu erwarten, wenn der politische Einfluß auf Regulierungsentscheidungen gering ist. Derzeit stehen dem allgemeinen Interesse der Telekom-Nutzer nach verbessertem Service und niedrigen Preisen gut organisierte Interessengruppen gegenüber, die sich vom Erhalt der Monopole am meisten versprechen; hierzu zählen die Postgewerkschaft und das Unternehmen Telekom.³⁸ Eine unabhängige Regulierungsinstanz nach dem Vorbild der FCC oder des OFTEL sollte die Partikularinteressen bewerten, ohne politischem Druck ausgesetzt zu

³⁷ Vgl. William Taylor, a.a.O., S. 2.

³⁸ Vgl. Charles B. Blankard und Günter Knieps, a.a.O., S. 588.

sein. Wie wirksam derzeit die politische Einflußnahme ist, zeigt die Rolle der Deutschen Postgewerkschaft im Vorfeld der Postreform II. Die Gewerkschaft konnte die Privatisierung letztlich nicht verhindern, aber sie setzte durch, daß auf alle Liberalisierungsansätze verzichtet wurde.³⁹ Die künftige Regulierungsstrategie sollte jedoch gerade nicht in der "Vermeidung jeglichen Vorgriffs auf Deregulierungen der Europäischen Union im Bereich Post und Telekommunikation"⁴⁰ bestehen, wie jetzt gefordert wird.

³⁹ Zitat des Staatssekretärs im BMPT Peter Broß: "The struggle to privatize Telekom has taken the wind out of efforts to further liberalize the telecommunications market in Germany", John Blau und Jennifer Schenker: Infrastructure Debated, in: Communications Week International, 10. Januar 1994, S. 1.

⁴⁰ Kurt van Haaren: Große Koalition der Bonner Privatisierer? in: Wirtschaftsdienst 1994/II, S. 71.