

Tetens, Gönke; Voß, Axel

Article — Digitized Version

Der neue Ordnungsrahmen für die Telekommunikation

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Tetens, Gönke; Voß, Axel (1995) : Der neue Ordnungsrahmen für die Telekommunikation, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 8, pp. 443-450

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137272>

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.

Gönke Tetens, Axel Voß*

Der neue Ordnungsrahmen für die Telekommunikation

Nach mehreren Reformschritten soll zum 1. Januar 1998 das Monopol der Telekom im Bereich der öffentlichen Netze und des Telefondienstes fallen. Damit werden die Kernbereiche der Telekommunikation dem Wettbewerb geöffnet. Wie ist der Ordnungsrahmen für einen funktionsfähigen Wettbewerb auszugestalten? Wo könnten Wettbewerbshemmnisse auftreten?

Die Deregulierung der deutschen Telekommunikationsmärkte nimmt zunehmend Gestalt an. Nachdem der Telekom im Zuge der Postreform II die bestehenden Monopole für die öffentlichen Telekommunikationsnetze und den Telefondienst noch für weitere fünf Jahre bis Ende 1997 gesetzlich zugesichert wurden, sollen diese Kernbereiche der Telekommunikation nun zum 1. Januar 1998 dem Wettbewerb geöffnet werden. Die Initiative für diese umfassende Deregulierung ging nicht zuletzt von der Europäischen Kommission aus¹. Grundsätzlich erhofft man sich von der Liberalisierung Effizienzsteigerungen und Innovationsimpulse, durch die sich erhebliche Wachstumspotentiale im Hinblick auf Produktivität und Volkseinkommen erschließen lassen.

Hinsichtlich der Notwendigkeit einer umfassenden Markteintrittsliberalisierung dieser Kernbereiche besteht ein parteiübergreifender Konsens. Wie allerdings der entsprechende Ordnungsrahmen konkret auszugestalten ist, ist noch strittig. Die Regierungskoalition hat ihre „Eckpunkte eines künftigen Regulierungsrahmens im Telekommunikationsbereich“ im März diesen Jahres der Öffentlichkeit vorgestellt. Dieses Eckpunktepapier diente als Grundlage für den Entwurf eines Telekommunikationsgesetzes², das bis zum Sommer 1996 von den parlamentarischen Gremien verabschiedet werden soll³.

Aus ökonomischer Sicht sollte der Ordnungsrahmen so gewählt werden, daß Telekommunikationsdienste gleichzeitig gesamtwirtschaftlich effizient und

flächendeckend zur Verfügung gestellt werden. Effiziente Marktergebnisse lassen sich nur durch die Zulassung von Wettbewerb erzielen. Ein funktionsfähiger Wettbewerb führt zu einem kundengerechten Angebot, zu Innovationen und zu niedrigen Preisen. Aber auch wenn Wettbewerb besteht, ist nicht immer sichergestellt, daß die gesamtwirtschaftlich und gesellschaftlich erwünschten Ziele erreicht werden. In der Telekommunikation ist die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs insbesondere während des Übergangs von Monopol- zu Wettbewerbsmärkten durch marktstarke Unternehmen wie die Telekom gefährdet. Durch einen sektorspezifischen Ordnungsrahmen kann möglicherweise die Entstehung und Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Wettbewerbs verbessert werden.

Die Ausgestaltung dieses Ordnungsrahmens steht im Mittelpunkt der politischen Diskussion. Bevor die Vorschläge zur Gestaltung des Ordnungsrahmens unter ökonomischen Gesichtspunkten analysiert und beurteilt werden können, ist zunächst die nach der Marktöffnung zu erwartende Wettbewerbsentwicklung zu skizzieren. Im Mittelpunkt der Untersuchung

* Dieser Artikel beruht auf einer Studie, die das HWWA im Auftrag des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation erstellt hat: R. Krüger, G. Tetens, A. Voß: Markteintrittsmöglichkeiten und ordnungspolitische Alternativen für deutsche Telekommunikationsnetzmärkte, Veröffentlichung des HWWA-Instituts, Nr. 19, Baden-Baden 1995.

¹ Vgl. zu den Vorstellungen der Europäischen Kommission: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehtetze, Teil I, Brüssel 1994, KOM (94) 440 endg.; sowie Teil II des Grünbuchs, Brüssel 1995, KOM (94) 682 endg.

² Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf den Entwurf des Telekommunikationsgesetzes vom 31. 5. 1995.

³ Die SPD hat ihren Standpunkt zum Gesetzentwurf in einem Grundsatzpapier für die Öffnung der Telekommunikationsmärkte dargelegt; vgl. A. Börnsen: Wettbewerb soweit wie möglich – Regulierung soweit wie nötig, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 7, S. 350-353.

Gönke Tetens, 27, Dipl.-Volkswirtin, und Axel Voß, 28, Dipl.-Kaufmann, sind wissenschaftliche Mitarbeiter im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

stehen dabei die Telekommunikationsnetze, da diese nicht nur unter technischen, sondern auch unter wettbewerblichen Aspekten das „Rückgrat“ des Telekommunikationssektors darstellen.

Natürliches Monopol im Ortsnetz

Auch nach Beseitigung der institutionellen Marktzutrittschranken kann der Eintritt in die Telekommunikationsnetzmärkte weiterhin behindert sein. Der Eintritt in die Telekommunikationsnetzmärkte wird vornehmlich durch strukturelle Eintrittshemmnisse in Form von Größenvorteilen in Verbindung mit Irreversibilitäten behindert. Dabei ist zu beachten, daß Eintrittshemmnisse den Wettbewerbsdruck potentieller Konkurrenten vermindern und auf diese Weise zu ineffizienten Marktergebnissen führen können.

Im Ortsnetz ist gegenwärtig noch davon auszugehen, daß die Nachfrage nach kabelgestützten Übertragungswegen am kostengünstigsten von nur einem Anbieter befriedigt werden kann⁴. Ursache für dieses natürliche Monopol sind Größenvorteile, die dazu führen, daß die langfristigen Stückkosten mit steigender Ausbringungsmenge sinken. So ist zum einen der Anteil der für Spitzenlasten vorzuhaltenden Reservekapazität im Bereich der Vermittlungs- und Übertragungstechnik um so geringer, je größer die Zahl der Anschlüsse ist: Mit steigender Zahl von Anschlüssen sinkt nämlich die Wahrscheinlichkeit, daß alle Teilnehmer gleichzeitig telefonieren wollen. Zum anderen bewirken Dichtevorteile, daß die Kosten des Netzanschlusses pro Kunde sinken, wenn viele Kunden in einem geographisch abgegrenzten Gebiet konzentriert sind. Dafür verantwortlich sind in erster Linie umfangreiche und kostenintensive Tiefbauarbeiten. Die Tiefbaukosten pro Anschluß sinken nämlich, wenn die Leitungen verschiedener benachbarter Kunden zum nächstgelegenen Vermittlungssystem in gemeinsamen Kabelschächten zusammengefaßt werden.

Die Tiefbaukosten sind auch der Grund dafür, daß unterirdisch verlegte Übertragungskabel lokal gebunden sind. So sind die Kosten, die aufgewendet werden müßten, um die im Boden verlegten Kabel an einem anderen Ort neu zu verlegen, höher als die Ko-

sten, die bei der Verlegung neuer Kabel entstehen. Außerdem können die Übertragungskabel, die eine durchschnittliche Lebensdauer von etwa zwanzig Jahren aufweisen, nur für die Telekommunikation verwendet werden. Ein Newcomer müßte demnach davon ausgehen, daß die Telekom aufgrund der irreversiblen Investitionen in die kabelgestützten Netze im Markt verbleibt⁵. Er wird daher nur dann in den Markt eintreten, wenn durch seinen Markteintritt keine Überkapazitäten entstehen. Der Gleichgewichtspreis liefe ansonsten nämlich unter die totalen Stückkosten, so daß der Markteintritt nicht profitabel wäre.

Gegenwärtig ist ein Markteintritt von Newcomern mit kabelgestützten Übertragungswegen im Ortsnetz folglich nicht zu erwarten. Zudem wäre der Aufbau eines neuen, konkurrierenden Netzes auch ineffizient, da er mit Doppelinvestitionen verbunden ist. Es bleibt aber abzuwarten, ob die Nachfrage in der Zukunft so stark steigt, daß ein zweiter Anbieter im Markt Platz hat – ein natürliches Monopol bestünde dann nicht mehr.

Die stärksten Wettbewerbseffekte sind im Ortsnetz gegenwärtig von funkgestützten Netzen zu erwarten. Funkgestützte Netze (wie z.B. der Mobilfunk) ermöglichen gleiche oder ähnliche Anwendungen wie kabelgestützte Netze und sind aufgrund entfallender Tiefbauarbeiten mit geringen irreversiblen Investitionen verbunden. Voraussetzung für einen wirksamen Substitutionswettbewerb durch funkgestützte Netze ist jedoch eine Angleichung der Gebührenstruktur und damit ein Ansteigen der Substitutionselastizität. Aufgrund der Dynamik der technologischen Entwicklung ist derzeit schwer abzuschätzen, wann die Substitutionselastizität so weit zugenommen hat, daß die Anbieter funkgestützter Netze zu aktuellen Konkurrenten⁶ der Telekom in den Ortsnetzen werden.

Angebot durch Energieversorger

Grundsätzlich anders stellt sich die Wettbewerbssituation bei den Fernnetzen dar. Zwar führt auch hier die Bündelung einzelner Kabelstränge zu Größenvorteilen. Die Nachfrage im Fernnetz ist aber so groß, daß die Größenvorteile bei den herkömmlichen Kupfer- und Kupferkoaxialkabeln in der Regel mehrfach ausgeschöpft sind⁷. Ein Indiz dafür sind die von der

⁴ In der neueren Literatur ist allerdings umstritten, ob gegenwärtig noch ein natürliches Monopol im Ortsnetz besteht. Für diejenigen Autoren, die nach wie vor ein natürliches Monopol annehmen, vgl. M. Fritsch, T. Wein, H.-J. Ewers: Marktversagen und Wirtschaftspolitik, München 1993. Abgelehnt wird diese Annahme u.a. von H. Sondhof: Telekommunikation nach der Privatisierung: Liberalisierung und Wettbewerb, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 10, S. 527-533; sowie R. T. Shin, J. S. Ying: Unnatural Monopolies in Local Telephone, in: Rand Journal of Economics, Bd. 23 (1992), Nr. 2, S. 171-183.

⁵ Genaugenommen werden die Übertragungswege nur so lange angeboten, wie die reversiblen Kosten gedeckt werden. Da die reversiblen Kosten hier relativ unbedeutend sind, werden sie im weiteren zur Verdeutlichung der Argumentation vernachlässigt.

⁶ Aktuelle Konkurrenten sind diejenigen Unternehmen, die im gleichen (zeitlich, räumlich und sachlich eng abgegrenzten) Markt anbieten.

Telekom aufgebauten Parallelkapazitäten. Diese könnten auch von anderen Anbietern verlegt werden, ohne daß dies mit höheren gesamtwirtschaftlichen Kosten verbunden wäre.

Anders als im Ortsnetz spielen Irreversibilitäten aufgrund der hohen Nachfrage bei der Marktzutrittsentscheidung im Fernnetz eine geringe Rolle. Auf vielen Strecken ist es wenig wahrscheinlich, daß Überkapazitäten entstehen. Außerdem wird auf Fernnetzstrecken zunehmend Richtfunk eingesetzt, was mit geringeren irreversiblen Investitionen verbunden ist. Die Fernnetze unterscheiden sich von den Ortsnetzen aber vor allem dadurch, daß bereits alternative Netzinfrastrukturen vorhanden sind⁷. Die großen Elektrizitäts- und Gasversorgungsunternehmen (wie beispielsweise RWE, VEBA, VIAG, Ruhrgas und Wintershall) haben zur Sicherstellung der Energieversorgung eigene Kommunikationsnetze entlang ihrer Versorgungsstrassen errichtet. Auch die Deutsche Bahn AG verfügt über ein internes Kommunikationsnetz entlang ihrer Schienenwege⁸. Da die Kapazitäten dieser Netze – seit Beginn der neunziger Jahre werden überwiegend Glasfaserkabel verlegt – durch den internen Bedarf nur zu einem geringen Teil ausgelastet sind, ist das Angebot von Übertragungswegen und/oder Telekommunikationsdiensten für die Energieversorger nur mit geringen zusätzlichen Kosten verbunden.

Verbundvorteile und Finanzkraft

Derartige Verbundvorteile zwischen den Geschäftsfeldern Energie und Telekommunikation ergeben sich nicht nur für die Netzinfrastruktur, sondern auch für die Leitungswegewartung, das Netzmanagement und nicht zuletzt vor allem bei der automatischen Erstellung monatlicher Endabrechnungen. Die Nutzung dieser Verbundvorteile ist einzelwirtschaftlich rational und gesamtwirtschaftlich effizient, da das gemeinsame Angebot von Telekommunikations- und Energieleistungen durch ein Unternehmen kostengünstiger ist als das getrennte Angebot durch mehrere Unternehmen. Es ist daher nicht überraschend, daß einige Energieversorger bereits Lizenzanträge zur Öffnung ihrer Netze für Dritte gestellt haben.

Neben Verbundvorteilen ist die Finanzkraft ein wesentlicher Faktor, der die Fähigkeit potentieller Kon-

kurrenten zum Eintritt in die Telekommunikationsnetzmärkte bestimmt. Von Bedeutung ist dabei vor allem die absolute Finanzkraft, da nach einem Markteintritt mit beträchtlichen Anfangsverlusten gerechnet werden muß. Neben anderen deutschen und ausländischen Unternehmen, wie etwa Daimler Benz, IBM und AT&T, verfügen insbesondere die Energieversorgungsunternehmen über beträchtliche Eigen- und Fremdfinanzierungsmöglichkeiten.

Darüber hinaus ist zu beobachten, daß verschiedene Unternehmen durch Kooperationen ihre eintrittseröffnenden Faktoren miteinander verbinden, um so ihre Marktzutrittsfähigkeit insgesamt zu erhöhen. Auch hier haben die deutschen Elektrizitätsversorgungsunternehmen eine Vorreiterstellung eingenommen. Da sie bereits über einen wesentlichen Teil der Telekommunikationshardware verfügen, sind sie vornehmlich Kooperationen mit ausländischen Telefongesellschaften eingegangen, die ihr telekommunikationsspezifisches Know-how in die Kooperationen einbringen. So kooperiert beispielsweise die VEBA mit Cable & Wireless, RWE mit AT&T und die VIAG mit der British Telecom.

Außerdem verhandeln einige der Verbundunternehmen über die Gründung einer Netzgesellschaft, in die die internen Netze eingebracht werden sollen. Auf diese Weise soll eine größere Flächendeckung erreicht werden. Kein Verbundunternehmen verfügt nämlich über eine flächendeckende Telekommunikationsinfrastruktur. Der Schwerpunkt der internen Telekommunikationsnetze liegt dabei jeweils in den eigenen Stromversorgungsgebieten. Auch die Deutsche Bahn AG ist aufgrund ihres flächendeckenden Netzes ein interessanter Kooperationspartner.

Quantitative Lizenzierung?

Aufbauend auf der hier skizzierten Wettbewerbsentwicklung ist zu überlegen, wie die Entstehung und Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Wettbewerbs durch eine sektorspezifische Regulierung verbessert werden kann. Sektorspezifische Regulie-

⁷ Zwar bestehen auch in den Ortsnetzen bereits vereinzelt alternative Netzinfrastrukturen in Form von „corporate networks“. Ihre Wettbewerbswirkung ist bislang jedoch gering, da fast ausschließlich Geschäftskunden in Ballungsgebieten Zugang zu diesen Netzen haben. Als „corporate networks“ werden Telekommunikationsnetze bezeichnet, die der Vermittlung von Sprache für Benutzergruppen, die in dauerhafter Verbindung zur Verfolgung gemeinsamer beruflicher, wirtschaftlicher oder hoheitlicher Ziele stehen, dienen.

⁸ Die §§ 2 f. Fernmeldeanlagen-gesetz bilden die rechtliche Grundlage, auf der staatliche Institutionen und öffentliche Unternehmen wie die Bundesbahn, Straßenbauverwaltungen etc. sowie private Unternehmen der Energieversorgung und anderer Industriezweige zum Teil bundesweite Fernmeldenetze errichtet haben (sogenanntes Freistellungsprivileg vom Netzmonopol der Telekom).

⁷ Die neueste technische Entwicklung weist in die Richtung der optischen Nachrichtenübertragung mittels Glasfaser. Die Glasfaser bietet als Übertragungsmedium im Vergleich zu den herkömmlichen Kabeln deutlich höhere Übertragungskapazitäten. Möglicherweise sind die Größenvorteile dieses Übertragungsmediums so hoch, daß ein natürliches Monopol im Fernnetz entsteht; vgl. H. Sondhof, a.a.O., S. 529 f. Dieser Auffassung wird hier jedoch nicht gefolgt.

rungsvorschriften können grundsätzlich in Form von Gesetzen oder von Lizenzbestimmungen in die Praxis umgesetzt werden. In Deutschland ist für den Telekommunikationsbereich die Vergabe von Lizenzen geplant. Nach den Plänen von Postminister Bötsch soll die Lizenzierung allerdings nicht als Instrument zur Beschränkung der Zahl der Marktteilnehmer, wie etwa beim Mobilfunk, eingesetzt werden.

Die Forderung nach einer quantitativen Lizenzierung wird häufig damit begründet, daß bei freiem Markteintritt ineffiziente Doppelinvestitionen entstehen würden. Tatsächlich ist diese Gefahr für die Telekommunikationsnetzmärkte aus mehreren Gründen nicht gegeben. Erstens ist die Nutzung der alternativen Infrastruktur der Energieversorger durch Dritte nur mit geringen zusätzlichen irreversiblen Investitionen verbunden. Ineffiziente Doppelinvestitionen fallen durch die Netzöffnung also kaum an. Vielmehr ist die alternative Verwendung dieser Netze aus volkswirtschaftlicher Sicht effizient, da sie zu einer realen Ressourcenersparnis führt. Zweitens sind ineffiziente Marktzutritte nur dann wahrscheinlich, wenn der Telekom nach Marktöffnung verboten werden sollte, ihre Preise frei zu setzen. Ineffiziente Marktzutritte sind dann Folge einer ineffizienten Preisregulierung und nicht der Markteintrittsliberalisierung. Eine *quantitative* Lizenzierung ist aus wettbewerblicher Sicht also eindeutig abzulehnen¹⁰.

Die Universaldienstverpflichtung

Eine *qualitative* Lizenzierung kann die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs hingegen möglicherweise verbessern. Dabei ist jedoch zu beachten, daß auch durch diese Art der Lizenzierung der Marktzutritt behindert werden kann, was wiederum der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs entgegenstehen würde.

Derartige Marktzutrittschancen gehen beispielsweise von einer Flächendeckungsaufgabe, wie sie von der SPD und einigen der potentiellen zukünftigen Wettbewerber für Universaldienste¹¹ gefordert wird, aus. Da die irreversiblen Investitionen für den Aufbau eines flächendeckenden Netzes sehr hoch sind, impli-

ziert die Auflage, Universaldienste im gesamten Bundesgebiet anzubieten, prohibitive Marktzutrittschancen für kleine potentielle Anbieter¹². In dünnbesiedelten Regionen, in denen das Angebot am kostengünstigsten von nur einem Unternehmen bereitgestellt werden kann, führt eine solche Auflage außerdem zu ineffizienten Mehrfachinvestitionen.

Vor allem aber ist der Zwang zur Flächendeckung eine unnötige Auflage, wenn den Unternehmen kostendeckende Preise zugestanden werden. Flächendeckung widerspricht dann nicht dem betriebswirtschaftlichen Kalkül. Bei kostendeckenden Preisen bleiben theoretisch aber solche Regionen unversorgt, in denen die Zahlungsbereitschaft der potentiellen Nachfrager geringer ist als die Kosten der Bereitstellung. Der betriebswirtschaftliche Flächendeckungsgrad wäre dann möglicherweise geringer als der von der Gesellschaft erwünschte. Ob die bei kostendeckender Preissetzung in Deutschland realisierte Versorgung angemessen und ausreichend im Sinne des Grundgesetzes wäre, läßt sich zu diesem Zeitpunkt allerdings nicht beantworten. Nur ein entsprechender Markttest könnte zeigen, inwieweit der Markt aus eigener Kraft eine Flächendeckung gewährleistet.

Es ist aber zu erwarten, daß eine kostendeckende Preissetzung mit den bisher verwirklichten Einheitspreisen nach dem Grundsatz der „Tarifeinheit im Raum“¹³ nicht kompatibel ist. Die Kosten für das Angebot von Telekommunikationsdiensten variieren nämlich stark in Abhängigkeit von der Verkehrs- bzw. Besiedlungsdichte. Eine kostenorientierte Preissetzung führt daher vermutlich zu einer entsprechenden Preisdifferenzierung im Raum. Wie groß diese Preisdifferenzen in dem dicht und einheitlich besiedelten Gebiet der Bundesrepublik tatsächlich wären, ist bislang noch nicht untersucht worden. Durch die Entwicklung der Mobilfunktechnologie dürften diese Preisunterschiede aber relativ gering sein. Die Monopolkommission erwartet sogar, daß bei Preisdiffe-

¹⁰ Vgl. dazu ausführlicher R. Krüger: Telekommunikationsnetze: Gegen quantitative Lizenzierung!, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 6, S. 286 f.

¹¹ Welche Dienstleistungen der Universaldienst umfassen wird, ist noch offen. Dies wird nicht zuletzt von den entsprechenden europäischen Vorschriften abhängen. Nach Auffassung der Bundesregierung sollte der Universaldienst den Telefondienst, die Übertragungswege und die heutigen Pflichtleistungen der Telekom umfassen. Die SPD will demgegenüber den Universaldienst in Richtung eines umfassenden Multimediakonzeptes ausbauen. Es besteht dann jedoch die Gefahr, daß den Konsumenten Dienste aufgezungen werden, für die eigentlich keine Nachfrage besteht.

¹² Theoretisch könnte ein Lizenznehmer der Pflicht zur Flächendeckung auch durch eine Zusammenschaltung mit anderen Netzen, insbesondere mit dem flächendeckenden Netz der Telekom, nachkommen. Wenn mißbräuchlich überhöhte Zusammenschaltungspreise ausgeschlossen wären, würde von der Flächendeckungsaufgabe vermutlich keine prohibitive Wirkung für kleine Anbieter ausgehen. Außerdem stellt die Flächendeckungsaufgabe immer dann eine Marktzutrittsbarriere dar, wenn, wie von der SPD gefordert, auch solche Dienste in den Universaldienst einbezogen werden, für die es noch kein flächendeckendes Netz gibt; vgl. H. P. Stihl: Die Öffnung der Telekommunikationsmärkte aus Sicht der Wirtschaft, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H.7, S. 353 ff.

¹³ Nach diesem Grundsatz müssen Telekommunikationsdienste bei einer gegebenen Entfernung zu gleichen Tarifen angeboten werden, unabhängig von der jeweiligen Verkehrsdichte. Auch der Anschluß eines Teilnehmers an das Ortsnetz erfolgt bisher zu einem bundeseinheitlichen Preis.

renzung im Raum selbst die höchsten Tarife noch unter den gegenwärtigen einheitlichen Preisen des Monopolisten Telekom liegen werden¹⁴.

Höchstpreise oder Einheitspreise?

Ob eine derartige, effiziente Preisdifferenzierung auch politisch durchgesetzt werden kann, ist immer noch fraglich. Weder aus dem Eckpunktepapier noch aus dem Diskussionsentwurf für das Telekommunikationsgesetz geht eindeutig hervor, ob Universaldienste zu (bundes)einheitlichen Preisen angeboten werden müssen. Die Äußerungen des Bundespostministers zu diesem Punkt können aber wohl so interpretiert werden, daß für Universaldienste nur ein Höchst-, nicht aber ein Einheitspreis politisch festgelegt werden soll. Eine solche Regelung könnte voraussichtlich auch die Zustimmung der SPD enthalten, die eine schrittweise Angleichung der politischen Tarife an die Kostenstrukturen explizit begrüßt. Es ist zu hoffen, daß auch die entsprechenden europäischen Regelungen zum Universaldienst keine Einheitspreise erforderlich machen.

Wenn die Anbieter aufgrund von Einheits- oder Höchstpreisen keine kostenorientierten Tarife durchsetzen können, muß das im Grundgesetz verankerte Gebot eines flächendeckenden Angebots angemessener und ausreichender Dienstleistungen durch einen Kontrahierungszwang und entsprechende Versorgungsaufgaben sichergestellt werden. Das Telekommunikationsgesetz sieht solche Auflagen für Lizenznehmer, die auf dem jeweiligen Markt über eine marktbeherrschende Stellung im Sinne des § 22 GWB oder einen Marktanteil von mindestens 25 % verfügen, vor¹⁵. Ungeklärt ist dabei jedoch die räumliche und sachliche Marktabgrenzung, die Voraussetzung für die Feststellung einer Marktbeherrschung ist.

Es ist zu berücksichtigen, daß insbesondere Einheitspreise – für nicht kostendeckende Höchstpreise gilt dies nur eingeschränkt – grundsätzlich nicht mit dem Wettbewerbsgedanken vereinbar sind. Wenn entsprechende gemeinwirtschaftliche Auflagen aus

den oben genannten Gründen nicht allen, sondern nur einigen (z.B. den marktbeherrschenden) Unternehmen auferlegt werden¹⁶, so könnten die anderen Wettbewerber auf denjenigen Strecken bzw. in denjenigen Regionen in den Markt eintreten und die Preise der zur Tarifeinheit verpflichteten Unternehmen unterbieten, in denen die Kostenstruktur günstiger als der Durchschnitt ist¹⁷. Die verpflichteten Unternehmen könnten auf dieses „Rosinenpicken“ ohne Preisgabe der Tarifeinheit im Raum nicht mit entsprechenden Preissenkungen reagieren. Sie würden daher vermutlich von den lukrativen Strecken verdrängt, so daß ihre Subventionsquellen langfristig versiegen und das Ziel einer flächendeckenden Versorgung zu einheitlichen Preisen nicht erreicht würde. Darüber hinaus entsteht in dem Maße, in dem die zu gemeinwirtschaftlichen Auflagen verpflichteten Unternehmen gezwungen sind, Preise zu nehmen, die deutlich über ihren Kosten liegen, Spielraum für den Zutritt ineffizienter Anbieter.

Theoretisch könnten die Kostennachteile der mit Auflagen belasteten Unternehmen durch staatliche Subventionszahlungen ausgeglichen werden. Die interne Subventionierung wird dann durch eine externe ersetzt. Die Subventionsmittel sollten dann durch eine Abgabe auf das Angebot in profitablen Bereichen des Telekommunikationssektors aufgebracht werden. Von einer solchen Abgabe dürften nur geringe Verzerrungen ausgehen. Die Einrichtung eines auf diese Weise finanzierten Infrastrukturfonds wird sowohl von der Europäischen Kommission als auch von der Regierungskoalition und der SPD anderen Formen des Ausgleichs des Kostennachteils¹⁸ vorgezogen. Das Gesetzesvorhaben, das solche Abgaben nur Anbietern mit einem Marktanteil von mindestens 5% auferlegt, wirft allerdings auch hier das Problem der Markt-abgrenzung auf.

Zusammenschaltungspflicht notwendig

Von grundlegender Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs ist es, in den Lizenzen eine Pflicht zur Zusammenschaltung des jeweils eigenen mit anderen Netzen zu verankern. Diese Pflicht

¹⁴ Vgl. Monopolkommission: Zur Neuordnung der Telekommunikation, Sondergutachten Nr. 20, Baden-Baden 1991, S. 58

¹⁵ Im folgenden sind zur sprachlichen Vereinfachung mit marktbeherrschenden Unternehmen stets die Unternehmen gemeint, die entweder über eine marktbeherrschende Stellung im Sinne des § 22 GWB oder über einen Marktanteil von mindestens 25 % verfügen.

¹⁶ Einseitige Auflagen an die Telekom werden nicht diskutiert, was wohl nicht zuletzt dadurch begründet ist, daß die Wettbewerbsfähigkeit der potentiellen Konkurrenten der Telekom sehr hoch ist.

¹⁷ Besteht für ein Unternehmen eine Auflage zur Tarifeinheit, so ergibt sich der Preis als gewichteter Durchschnitt der Kosten der verschiedenen regionalen Dienstleistungsangebote.

¹⁸ Als Alternativen werden insbesondere sogenannte „access charges“ zum Ausgleich des Kostennachteils des mit gemeinwirtschaftlichen Auflagen belasteten Unternehmens diskutiert. „Access charges“ sind Zugangsgebühren zum Netz des zum Universaldienst verpflichteten Unternehmens, die über die Kosten für den Netzanschluß hinaus auch Abgeltungen für die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen enthalten. Diese Form des Kostenausgleichs ist aber im Vergleich zur Fondslösung mit einer Reihe von Nachteilen verbunden; vgl. dazu Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Grünbuch Teil II, a.a.O., S. 95 f.; B. Ickenroth: Die Finanzierung des Universaldienstes im Wettbewerb – Erfahrungen im Ausland und Implikationen für Deutschland, in: WIK-Newsletter, Nr. 19, 1995, S. 8 f.; R. Krüger, G. Tetens, A. Voß, a.a.O., S. 103 f.

sollte nicht nur marktbeherrschenden Unternehmen, sondern allen Netzbetreibern auferlegt werden. Auf diese Weise können zum einen die mißbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung und zum anderen ineffiziente Doppelinvestitionen vermieden werden. Gesamtwirtschaftlich ist eine Zusammenschaltung immer dann sinnvoll, wenn für einen neuen Anbieter die Kosten des Aufbaus einer neuen Leitungsstrecke höher sind als die Zusatzkosten des etablierten Unternehmens zur Bereitstellung der entsprechenden Übertragungskapazität über die Zusammenschaltung.

Für alle künftigen Netzbetreiber und Diensteanbieter ist die Zusammenschaltung ihrer Infrastrukturen Voraussetzung für ein flächendeckendes Angebot. Nur so haben sie die Chance, signifikante Marktanteile zu erzielen. Es besteht aber für marktbeherrschende Betreiber von Übertragungswegen – namentlich für die Telekom als mehr oder weniger einzige Betreiberin von Ortsnetzen – ein Anreiz, den Konkurrenten diesen Input gemessen an den Kosten zu stark überhöhten Preisen oder überhaupt nicht zur Verfügung zu stellen. Über die Zusammenschaltungspreise hat ein marktbeherrschender Netzbetreiber nämlich wesentlichen Einfluß auf die Wettbewerbsfähigkeit seiner Konkurrenten. Die frei ausgehandelten Zusammenschaltungsvereinbarungen sollten daher der Regulierungsbehörde angezeigt werden. Eine Überprüfung des vereinbarten Preises sollte immer

dann stattfinden, wenn ein Verdacht auf mißbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung besteht¹⁹.

Schon jetzt ist die Telekom verpflichtet, ihren Wettbewerbern Zugang zu ihren Telekommunikationsdienstleistungen (einschließlich der Übertragungswege) zu den Bedingungen zu ermöglichen, die sie sich selbst bei der Nutzung dieser Dienstleistungen für die Erbringung anderer Telekommunikationsdienstleistungen einräumt. Im Entwurf des Telekommunikationsgesetzes ist eine solche Pflicht für alle marktbeherrschenden Unternehmen vorgesehen. Auf diese Weise soll zum einen sichergestellt werden, daß ein marktbeherrschender Netzbetreiber andere Netzbetreiber nicht behindert. Zum anderen soll durch diese Vorschrift verhindert werden, daß ein marktbeherrschender und gleichzeitig vertikal integrierter Netzbetreiber die Wettbewerbsmöglichkeiten nicht vertikal integrierter Konkurrenten auf den nachgelagerten Dienstemärkten behindert.

Mit einer solchen Marktverhaltenskontrolle sind allerdings vielfältige Probleme verbunden. So hängt die Durchsetzbarkeit einer solchen Vorschrift wesentlich von der Transparenz der internen Rechnungslegung und entsprechenden Berichtspflichten ab. Die Marktverhaltenskontrolle ist aber dennoch zu befürworten, da die alternative Lösung – die strukturelle Trennung von Netzen und Diensten – mit noch größeren Problemen behaftet ist. Die Strukturlösung würde erfordern, daß Netzbetreiber nicht zugleich als Diensteanbieter auftreten dürften. Praktisch könnte dies durch Netzbetreiberlizenzen, die dann nur an reine Betreibergesellschaften vergeben werden, oder durch entspre-

¹⁹ Die ausgehandelten Zusammenschaltungspreise nicht marktbeherrschender Unternehmen sollten keiner weiteren Überprüfung unterliegen, da Marktbeherrschung Voraussetzung für die mißbräuchliche Behinderung anderer Unternehmen ist.

Christoph Buchheim/Michael Hutter/Harold James (Hrsg.)

Zerrissene Zwischenkriegszeit

Wirtschaftshistorische Beiträge

Knut Borchardt zum 65. Geburtstag

Der höchst problematischen Wirtschaftsentwicklung der Zwischenkriegszeit war mit einfachen Lösungsrezepten nicht beizukommen – das ist die Grunderkenntnis, die der Band vermittelt.

1994, 372 S., geb., 138,- DM, 1076,50 öS, 138,- sFr, ISBN 3-7890-3367-7



NOMOS Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden



chende Auflagen verwirklicht werden. Eine solche strukturelle Separierung von Netzen und Diensten ist gesamtwirtschaftlich jedoch nicht wünschenswert, weil sie der Nutzung möglicher Verbundvorteile zwischen der Netz- und Diensteebene entgegensteht. Ohnehin ist diese Lösung politisch wohl nicht durchsetzbar, da sie de facto eine Zerschlagung der Telekom erfordern würde.

Ausbeutungsmißbrauch verhindern

Durch die Zusammenschaltungspflicht und den diskriminierungsfreien Netzzugang für netzlose Diensteanbieter werden die Möglichkeiten eines Marktbeherrschers zur Ausbeutung der Nachfrager aber nicht in jeder Hinsicht beschränkt. So wirkt sich die faktische Monopolstellung der Telekom in den Ortsnetzen auch auf die Haushalte als Endnachfrager von Telekommunikationsdienstleistungen aus. Derzeit wären hier selbst stark überhöhte Preise nicht eintrittsinduzierend, da die Kosten, um in jedes Haus eine zweite Leitung zu legen, prohibitiv hoch sind.

Aber auch wenn die Telekom anderen Wettbewerbern diskriminierungsfreien Zugang zu diesen Ortsnetzen in dem Sinne gewährt, daß der Preis der externen Bereitstellung in etwa ihrem internen Verrechnungspreis entspricht, kann nicht ausgeschlossen werden, daß dieser Preis – gemessen an den Kosten – überhöht und damit Ausdruck von Marktbeherrschung ist. Durch eine solche Preissetzung würde die Telekom ihre netzlosen Konkurrenten auf den Dienstmärkten nicht mißbräuchlich behindern, da sie bei der Erbringung der Dienstleistungen keine absoluten Kostennachteile gegenüber der Telekom hätten. Auf diese Weise könnte die Telekom bei den Nachfragern trotz Wettbewerb beim Telefondienst mißbräuchlich überhöhte Preise durchsetzen. Diese Argumentation gilt analog für die Preise der Zusammenschaltung mit anderen Netzen. Der diskriminierungsfreie Netzzugang ist mithin nicht hinreichend, um eine Ausbeutung der Nachfrager zu verhindern²⁰.

Da sich die Mißbrauchsaufsicht des allgemeinen Wettbewerbsrechts als wenig wirksam zur Erfassung dieser Form des Ausbeutungsmißbrauchs erwiesen hat²¹, sollte die bisherige Praxis der Genehmigung der Ortstarife zunächst beibehalten werden. Idealtypisch sollten dann nur solche Preise genehmigt werden, die den Kosten bei effizienter Bereitstellung entsprechen. Auf diese Weise könnte versucht werden, die Marktmacht der Telekom im Anschlußbereich der privaten Haushalte zu begrenzen. Diese Preisgenehmigung sollte aber aufgehoben werden, sobald die Substitutionskonkurrenz zwischen funk- und kabelgestützten

Netzen so weit zugenommen hat, daß der Preissetzungsspielraum der Telekom auch im Ortsnetz durch Wettbewerb wirksam kontrolliert wird.

Im Telekommunikationsgesetz sind wesentlich einschneidendere als die hier geforderten Eingriffe in das Wettbewerbsverhalten der Anbieter – insbesondere in deren Preissetzung – vorgesehen. So sollen sämtliche Preise marktbeherrschender Anbieter von Netzinfrastruktur und Telefondiensten durch eine Regulierungsbehörde genehmigt werden. Der Regulierung unterliegende Preise haben sich dabei an den Kosten bei effizienter Bereitstellung zu orientieren. Eine derart weitreichende Preisregulierung ist allerdings wegen des damit verbundenen Kontrollaufwands und der damit einhergehenden Einschränkung der Preisflexibilität abzulehnen. Im übrigen stellt eine solche Preisregulierung einen sehr weitgehenden Eingriff in die unternehmerische Entscheidungsfreiheit dar.

Gefahr der internen Subventionierung?

Des weiteren dürfen nach Maßgabe des Gesetzesentwurfs die genehmigungspflichtigen Preise marktbeherrschender Unternehmen nicht nur keine Aufschläge auf die Kosten bei effizienter Bereitstellung, sondern auch keine Abschläge enthalten, die die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen auf einem Markt der Telekommunikation beeinträchtigen. Hierdurch soll verhindert werden, daß marktstarke Unternehmen durch eine interne Subventionierung²² den Marktzutritt anderer Unternehmen behindern bzw. andere Unternehmen unbillig aus dem Markt verdrängen.

Es ist zunächst festzustellen, daß generell zwei Strategien der internen Subventionierung unterschieden werden müssen: Das „predatory pricing“ und das „penetration pricing“. Das „penetration pricing“ bezeichnet eine kurz- bis mittelfristige Strategie der internen Subventionierung in der Markteintrittsphase

²⁰ Daraus folgt an sich, daß bei der Regulierung der Zusammenschaltungspreise auf die „tatsächlichen“ Kosten und nicht auf die konzerninternen Verrechnungspreise abgestellt werden sollte. Auch das Bundeskartellamt ging im Fall „DATEX-P“ davon aus, daß der „externe“ Preis dem internen Verrechnungspreis entsprechen muß und dieser wiederum den Kosten. Allerdings sind die Probleme bei der Verwendung der Kosten erheblich; vgl. R. Krüger, G. Tetens, A. Voß, a.a.O., S. 98.

²¹ Vgl. für viele M. Fritsch, T. Wein, H.-J. Ewers, a.a.O., S. 281 f.; W. Möschel: § 22 Marktbeherrschende Unternehmen, in: U. Immenga, E.-J. Mestmäcker (Hrsg.): *GWB-Kommentar*, München 1981, S. 746; I. Schmidt: *Wettbewerbspolitik und Kartellrecht*, 4. Aufl., Stuttgart u.a. 1993, S. 157.

²² Eine interne Subventionierung liegt nach herrschender Meinung dann vor, wenn der Preis eines Gutes unter den Kosten angesetzt wird, die bei der Produktion dieses Gutes entstehen, und die dadurch entstehenden Verluste durch Kostenüberdeckungen bei anderen Gütern gedeckt werden.

mit dem Ziel, eine schnellere Marktdurchdringung bzw. einen hohen Marktanteil zu erreichen. Bei hohen Markteintrittsbarrieren, wie sie für die Netze charakteristisch sind, kann eine solche Strategie einen Markteintritt unter Umständen erst ermöglichen. Sie wirkt nicht wettbewerbsbeschränkend und sollte den Unternehmen folglich auch nicht untersagt werden.

Grundsätzlich anders ist die Strategie des „predatory pricing“ zu beurteilen. Sie zielt auf die Verdrängung von Konkurrenten durch eine unter Umständen auch längerfristige, nicht kostendeckende Preissetzung. Die wettbewerbliche Problematik einer solchen Verdrängungspreisstrategie liegt in der zumindest partiellen Ausschaltung des Wettbewerbs im betreffenden Markt. Nur die partielle Ausschaltung des Wettbewerbs garantiert nach der Verdrängung der Konkurrenten überhöhte Gewinne in der Zukunft, die das „predatory pricing“ unter dem Gesichtspunkt der Gewinnmaximierung erst rational erscheinen lassen. Überhöhte Gewinne lassen sich nur erzielen, wenn Eintrittsbarrieren auf dem betreffenden Markt bestehen. Andernfalls werden bei einer späteren Preisanhebung potentielle Konkurrenten in den Markt eintreten. Eine notwendige Voraussetzung für eine langfristig angelegte Verdrängungspreisstrategie ist neben Markteintrittsbarrieren eine ausgeprägte Finanzkraft zur Finanzierung der Anfangsverluste. Sowohl die Telekom als auch die Energieversorgungsunternehmen verfügen durch ihre marktbeherrschenden Stellungen auf ihren Stammmärkten über erhebliche finanzielle Mittel.

Folglich besteht ein Anreiz zur internen Subventionierung vornehmlich auf den Netzmärkten und nicht auf den Dienstmärkten, da letztere nicht durch hohe Marktzutrittschranken gekennzeichnet sind. Allerdings ist auf den Netzmärkten auch nur dann eine interne Subventionierung erfolgversprechend, wenn die potentiellen Konkurrenten die irreversiblen Investitionen nicht bereits getätigt haben. Marktzutritte von potentiellen Konkurrenten ohne bereits vorhandene Netzinfrastruktur sind aber zur Zeit nicht zu erwarten. Die Wahrscheinlichkeit, daß die Telekom oder die Energieversorgungsunternehmen versuchen werden, sich durch interne Subventionierung gegenseitig aus dem Markt zu verdrängen, ist daher gering, kann aber nicht ausgeschlossen werden.

Transferkontrolle

Im Grunde ist der mißbräuchlich überhöhte Preis – und damit der beherrschte Stammmarkt – der maßgebliche rechtliche Ansatzpunkt zur Verhinderung einer internen Subventionierung. Da aber gerade in der Energiewirtschaft kurzfristig wohl weder wettbe-

werbliche Strukturen noch eine effiziente Preisaufsicht durchgesetzt werden können, werden auch zukünftig überhöhte Gewinne entstehen, die möglicherweise den Wettbewerb in anderen Märkten verfälschen. Es ist daher zu überlegen, wie eine wettbewerbsbeschränkende Verdrängungspreisstrategie hilfsweise durch eine spezielle Telekommunikationsregulierung verhindert werden kann.

Dazu ist zunächst festzustellen, daß das Engagement der Energieversorgungsunternehmen im Telekommunikationssektor nicht grundsätzlich beschränkt werden kann und ein solches Vorgehen wegen der Verbundvorteile volkswirtschaftlich auch nicht sinnvoll wäre. Ein denkbarer Regulierungsansatz besteht darin, solche Transfers zu verbieten, die durch eine anhaltend spürbare Kostenunterdeckung die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen auf diesem Markt ohne sachlich gerechtfertigten Grund beeinträchtigen. Dieser Ansatz ist bereits im geltenden Postregulierungsgesetz verwirklicht.

Ein solches Verbot wird in der Praxis wegen der Kostenkontroll- und Kostenzurechnungsprobleme vermutlich nicht sehr wirksam sein. Nur durch eine strukturelle Separierung von Geschäftsfeldern kann die Transparenz der Rechnungslegung hinreichend erhöht werden. Daher sollte die organisatorische und rechtliche Verselbständigung des Geschäftsbereichs Telekommunikation verbindlich vorgeschrieben werden, wie dies im übrigen auch im Entwurf des Telekommunikationsgesetzes vorgesehen ist²³. Es bleibt aber das Problem, daß Energieversorgung und Telekommunikation im Verbund produziert werden und die Kostenzurechnung daher teilweise willkürlich ist²⁴.

Wenig sinnvoll erscheint hingegen die im Gesetzesentwurf vorgesehene Beschränkung der Kontrolle der internen Subventionierung auf solche Unternehmen, die auf Telekommunikationsmärkten über eine marktbeherrschende Stellung verfügen. Eine wettbewerbsbeschränkende interne Subventionierung der Energieversorgungsunternehmen würde erst dann erfaßt, wenn diese ihre marktbeherrschenden Stellungen aus den Stammmärkten bereits erfolgreich auf die Telekommunikationsmärkte übertragen haben.

²³ Schon jetzt fassen die Energieversorger ihre gesamten Telekommunikationsaktivitäten freiwillig in neugegründeten Tochtergesellschaften zusammen. So bündelt beispielsweise die VEBA ihre Telekommunikationsaktivitäten in der Vebacom GmbH und die RWE in der Telliance AG. Diese Praxis zeigt, daß eine solche Vorschrift den Interessen der potentiellen Konkurrenten nicht fundamental entgegensteht.

²⁴ vgl. C. B. Blankart: Was bringt das neue Telekommunikationsgesetz?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg (1995), H. 7, S. 357.