

Vogelsang, Ingo

Working Paper

Theorie und Praxis des Resale-Prinzips in der amerikanischen Telekommunikationsregulierung

WIK Diskussionsbeitrag, No. 231

Provided in Cooperation with:

WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH, Bad Honnef

Suggested Citation: Vogelsang, Ingo (2002) : Theorie und Praxis des Resale-Prinzips in der amerikanischen Telekommunikationsregulierung, WIK Diskussionsbeitrag, No. 231, WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste, Bad Honnef

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/226845>

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.

Theorie und Praxis des Resale- Prinzips in der amerikanischen Telekommunikationsregulierung

Prof. Dr. Ingo Vogelsang

Nr. 231

Januar 2002

**WIK Wissenschaftliches Institut für
Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH**

Rhöndorfer Str. 68, 53604 Bad Honnef

Postfach 20 00, 53588 Bad Honnef

Tel 02224-9225-0

Fax 02224-9225-63

Internet: <http://www.wik.org>

eMail info@wik.org

[Impressum](#)

In den vom WIK herausgegebenen Diskussionsbeiträgen erscheinen in loser Folge Aufsätze und Vorträge von Mitarbeitern des Instituts sowie ausgewählte Zwischen- und Abschlussberichte von durchgeführten Forschungsprojekten. Mit der Herausgabe dieser Reihe bezweckt das WIK, über seine Tätigkeit zu informieren, Diskussionsanstöße zu geben, aber auch Anregungen von außen zu empfangen. Kritik und Kommentare sind deshalb jederzeit willkommen. Die in den verschiedenen Beiträgen zum Ausdruck kommenden Ansichten geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autoren wieder. WIK behält sich alle Rechte vor. Ohne ausdrückliche schriftliche Genehmigung des WIK ist es auch nicht gestattet, das Werk oder Teile daraus in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder einem anderen Verfahren) zu vervielfältigen oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu verarbeiten oder zu verbreiten.

ISSN 1865-8997

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	III
Summary	IV
1 Einleitung und Überblick	1
2 Resale auf der Basis des Common Carrier Prinzips	3
2.1 Gesetzliche und regulatorische Rahmenbedingungen	3
2.1.1 Resale and Shared Use Order der FCC von 1976	3
2.1.2 Switched Network Resale 1980	5
2.2 Die theoretische Begründung des Resale-Prinzips vor 1996	6
2.3 Erfasste Dienste	7
2.3.1 Private Line vs. Switched Resale	7
2.3.2 Ferngespräche	8
2.3.3 Ortsnetzdienste	9
3 Auswirkung des Telecommunications Act of 1996 auf Resale	10
3.1 Vorläuferentwicklungen in Rochester	10
3.2 Gesetzliche und regulatorische Rahmenbedingungen	12
3.2.1 Dienste- und Infrastrukturwettbewerb im 1996 Act	12
3.2.2 Paragraph 251 des 1996 Act	12
3.2.3 Regulierungskompetenzen	14
3.2.4 Paragraph 271 des 1996 Act	15
3.2.5 Das theoretische Konzept von Paragraph 251	16
3.3 Umfang der Resale Verpflichtung	17
3.3.1 Carrier	17
3.3.2 Dienste	18
3.3.3 DSL Resale	18
3.4 Maßstäbe für Großhandelsrabatte	19
3.4.1 Vorbemerkungen	19
3.4.2 Vermiedene vs. vermeidbare Kosten	20
3.4.3 Allokation der Kosten von Resale	26
3.4.4 Rabatte auf nicht kostendeckende Preise	27
3.4.5 Die tatsächlichen Rabatte	28

3.5	Spezialprobleme und Ausnahmen	28
3.5.1	Sonderangebote	29
3.5.2	Individuell ausgehandelte Kundenverträge	29
3.5.3	Bündelangebote	30
3.6	Technische Abwicklung	30
3.6.1	Operations Support System (OSS) und elektronische Schnittstellen	30
3.6.2	Informationsaustausch zwischen Wholesaler und Reseller	32
3.6.3	Billing und Inkasso	33
3.7	Ein enges Substitut für Resale: Die Plattform entbündelter Netzelemente	33
4	Beitrag von Resale zum Wettbewerb	35
4.1	Der Markt für Ferngespräche	35
4.1.1	Vorbemerkung	35
4.1.2	Marktstruktur	36
4.1.3	Preiswettbewerb	37
4.2	Ortsnetzettbewerb	38
4.2.1	Vorbemerkungen	38
4.2.2	Marktstruktur	39
4.2.3	Preis- und Qualitätswettbewerb	40
4.3	Integrierter Wettbewerb	40
4.3.1	Regionale und nationale Integration	40
4.3.2	Diensteintegration und -bündel	41
5	Thesen zum amerikanischen Resale und Schlussfolgerungen für die deutsche Resale Politik	41
	Literaturverzeichnis	45

Zusammenfassung

Resale ist seit über 25 Jahren ein fester Bestandteil der Regulierung und des Wettbewerbs im amerikanischen Telekommunikationssektor. Dabei beruhen die Regelungsvorgaben zunächst auf dem Prinzip angemessener Tarifbedingungen und der Nichtdiskriminierung gegen Kundengruppen. Aus diesem Prinzip ließ sich die Ausnutzung von Mengenrabatten durch Reseller ableiten. Dieses ursprüngliche Resale-Gebot der FCC war unabdingbar für den Aufbau von flächendeckendem Wettbewerb im amerikanischen Fernnetzbereich, da die zunächst nur über sporadische Netze verfügenden Konkurrenten von AT&T sonst nicht als vollwertige Anbieter hätten auftreten können. Nachdem die anderen Wettbewerber später über flächendeckende Netze verfügten, entstand eine zweite Resale Welle, die noch heute unvermindert andauert und auf dem Vorliegen von Überkapazitäten in den Übertragungsnetzen basiert.

Resale ist im Telecommunications Act of 1996 (1996 Act) ein gleichberechtigter Teil einer dreiteiligen Wettbewerbsstrategie für das Ortsnetz, wobei die anderen Teile voller Netzaufbau und die Ergänzung durch entbündelte Netzelemente (wie Teilnehmeranschlussleitungen) sind. Der 1996 Act dehnte die Resale-Verpflichtung auf alle Dienste von Ortsnetzanbietern aus und schrieb Großhandelsrabatte für die Endnutzerdienste dominanter Ortsnetzbetreiber vor. Wegen der oft quersubventionierten Ortsnetztarife war nur so Resale und Wettbewerb im Ortsnetz zu erwarten. Die neue Verpflichtung erstreckt sich folglich auch auf nicht kostendeckende Dienste, Sonderverträge und Bündelangebote.

Wegen des Widerstandes der dominanten Ortsnetzbetreiber und der Kompliziertheit von Ortsnetz-Resale wären die Resale-Bestimmungen des 1996 Act nur sehr schwer durchsetzbar gewesen, wenn die FCC und die staatlichen PUCs nicht den großen Regional Bell Operating Companies als Belohnung für aktive Unterstützung des Ortsnetz-wettbewerbs den Marktzutritt im Fernnetzbereich hätten anbieten können. Dieser Anreiz hat letztlich dazu geführt, dass nunmehr in einer Reihe großer Staaten für Reseller mit Hilfe elektronischer Schnittstellen direkter Zugang zum Bestellsystem, Installationen, Reparaturen und Auskünften der dominanten Ortsnetzanbieter besteht.

Der amerikanische Regulierungsansatz bei Resale bezieht sich auf das Common Carrier Prinzip, das praktisch alle Anbieter von Telekommunikationsdiensten einschließt, und auf die Marktmacht der dominanten Ortsnetzbetreiber. Von Common Carriern wird die Zulassung diskriminierungsfreien Wiederverkaufs ihrer Dienste verlangt, während die dominanten Ortsnetzbetreiber Großhandelsrabatte einräumen müssen.

Lehren aus den Resale-Bestimmungen und Erfahrungen der USA sind insbesondere, dass Resale zu einem ausgewogenen Infrastruktur- und Dienstewettbewerb gehört, dass dazu spezielle Resale-Bestimmungen notwendig sind und dass Resale sowohl zur Initiierung des Wettbewerbs benötigt wird als auch langfristig Bestand hat.

Summary

Resale has been an established feature of US telecommunications regulation and competition for over 25 years. Its initial regulatory basis was provided by the principles of just and reasonable tariffs and nondiscrimination against customer groups, in this case against resellers. From these principles followed the ability of resellers to finance themselves out of quantity discounts. Since AT&T's competitors initially had only partial network coverage, the FCC's original resale order was indispensable for the growth of nationwide competition in the US long-distance sector. After the other long-distance carriers owned full-coverage networks, a second wave of resale emerged and continues, this time based on excess capacity in the networks.

In the Telecommunications Act of 1996 (1996 Act) resale is an equal partner in a three-part strategy for local competition, the other partners being fully owned networks and completion of networks through unbundled network elements (such as unbundled local loops). The 1996 Act extended the resale obligation to all services of local telephone companies and prescribed wholesale discounts for the end user services of incumbent local exchange companies (ILECs). Since local services are often subsidized and contain no quantity discounts, wholesale discounts were a necessary condition for local resale. The new obligations therefore extend to non cost-covering services, special customer contracts and bundled services.

Because of the resistance of ILECs and the complexity of local resale the resale provisions of the 1996 Act would have been hard to implement without the possibility provided by the Act to reward the Regional Bell Operating Companies with long-distance entry if they promote local competition. This incentive was instrumental in a number of states in enabling resellers to gain direct electronic access to the operations support systems of ILECs, including information, provisioning and repairs.

The regulatory approach to resale rests on the common carrier principle, which stipulates nondiscriminatory resale of services, and on incumbency of local exchange carriers who have to offer their end-user services for resale with wholesale rebates.

The lessons from the US resale provisions and experience include, in particular, that resale is part of balanced infrastructure and service competition, that legal resale provisions are necessary to achieve this and that resale is needed for initiating infrastructure competition but also that its useful functions extend to the long run.

1 Einleitung und Überblick

Resale hat im amerikanischen Telekommunikationssektor seit über 25 Jahren einen erheblichen Stellenwert. Damals stellte die FCC fest, dass Telekommunikationsanbieter unabhängig von ihrer Marktmacht als Common Carrier den Wiederverkauf ihrer Leistungen diskriminierungsfrei zulassen müssen. Freilich hatte diese Verpflichtung in erster Linie für marktbeherrschende Anbieter Relevanz, da diese am ehesten diskriminierende Mengenrabatte geben, aus denen Reseller eine Marge für die Kosten und Gewinne erzielen können, und da andere Anbieter freiwillig Resale anbieten würden. Resale aufgrund der Common Carrier Eigenschaft unter Ausnutzung von Mengenrabatten ist Gegenstand von Abschnitt 2. Diese Resale-Verpflichtung bezog sich zunächst auf Mietleitungen und trug damit zu gemeinsamer Mietleitungsnutzung und zum Aufbau von Fernnetzen bei (Abschnitte 2.1.1 und 2.2.1). 1980 dehnte dann die FCC die Resale-Verpflichtung auf Telefondienste aus (Abschnitt 2.1.2). Dies trug insbesondere zur Intensivierung des Wettbewerbs im Fernnetzbereich bei, da dadurch die größeren Konkurrenten von AT&T in die Lage versetzt wurden, vor Ausbau ihrer Netze bundesweite Dienste anzubieten, und Nischenanbieter als reine Reseller auftreten konnten (Abschnitt 2.2.2). Resale im Fernnetzbereich ist heute fest etabliert und hat einen steigenden Marktanteil. Die Resale-Verpflichtung unter Ausnutzung von Mengenrabatten besteht auch nach Deregulierung von AT&T weiter (Abschnitt 2.2.2.2). Der überwiegende Teil des Resale im Fernnetzbereich erfolgt aber aufgrund freiwilliger Vereinbarungen zwischen Resellern und den diversen Netzbetreibern. Die Regulierungsvorgabe ist hier folglich heute weitgehend überflüssig. Resale im Ortsnetzbereich aufgrund des Common Carrier Prinzips gab es vor 1996 praktisch nur für Unternehmen (wie z.B. Hotels), die Lagerenten für Preisaufschläge nutzen konnten (Abschnitt 2.2.3). Abschnitt 2.3 liefert die theoretische Begründung der von der FCC auf Common Carrier angewendeten Prinzipien.

Der Telecommunications Act of 1996 (1996 Act) dehnt die Resale-Verpflichtung auf alle Dienste von Ortsnetzbetreibern (Local Exchange Carrier = LEC) aus, die regulierungsseitig den Public Utility Commissions (PUCs) und nicht der FCC unterstehen. Darüber hinaus verpflichtet der 1996 Act die dominierenden Ortsnetzbetreiber (Incumbent Local Exchange Carrier = ILEC) ihre gesamten Endnutzerdienste unter Einräumung eines Großhandelsrabattes zum Resale anzubieten. Durch diese Bestimmungen ist die Resale-Verpflichtung ganz erheblich ausgeweitet worden, da im Ortsnetzbereich Mengenrabatte kaum eine Rolle spielen und Privatkunden häufig von Quersubventionen profitieren. Abschnitt 3 beschäftigt sich mit diesen neuen Bestimmungen und ihrer Anwendung.

Resale im Ortsnetzbereich ist erheblich komplizierter und in der Kundenakzeptanz empfindlicher als im Fernnetzbereich. Dies spiegelt sich in Aufbau und Länge von Abschnitt 3 wider. Um die Resale-Bestimmungen des 1996 Act zu verstehen, ist insbesondere eine Kenntnis der Vorläuferentwicklungen in Rochester (Abschnitt 3.1) und der im 1996 Act bestehenden Zusammenhänge (Abschnitt 3.2) wichtig. Der 1996 Act geht

von Wettbewerb als Organisationsgrundlage des Telekommunikationssektors aus. Dabei kann Wettbewerb in drei reinen Formen auftreten, und zwar vermittelt eigener Netze, durch Komplettierung unvollständiger Netze von Wettbewerbern mit entbündelten Netzelementen der Netzbetreiber und durch Resale von Diensten (Abschnitt 3.2.1). Resale ist dabei gleichberechtigt mit den anderen Wettbewerbsstrategien zu sehen. Mischstrategien wurden von vornherein als natürlich und wünschenswert erachtet.

Die beiden oben angeführten neuen Bestimmungen des 1996 Act werden in Abschnitt 3.2.2 erläutert. Ihre Ausführung teilen sich die PUCs und die FCC, die die teilweise angefochtenen und umstrittenen Rahmenbedingungen für die PUCs erlassen hat (Abschnitt 3.2.3). Für das Verständnis der Dynamik der Resale-Regulierung ist auch die Bestimmung des 1996 Act wichtig, nach der die alten Bell Operating Companies (RBOCs) nur dann Ferngespräche anbieten dürfen, wenn in ihren Einzugsgebieten Ortsnetzettbewerb herrscht. Die dazu notwendige Genehmigung der FCC hat die RBOCs dazu gebracht, technische und organisatorische Lösungen für Resale-Probleme voranzutreiben (Abschnitt 3.2.4). Abschnitt 3.2.5 fasst das hinter dem 1996 Act stehende theoretische Resale-Konzept zusammen.

Die folgenden Abschnitte 3.3 bis 3.7 beschäftigen sich mit speziellen Resale-Problemen unter dem 1996 Act. Abschnitt 3.3 führt den Umfang der Resale-Verpflichtung nach Carriern und Diensten näher aus. Der umfangreiche Abschnitt 3.4 beschäftigt sich mit der Höhe der Großhandelsrabatte auf die Endnutzerdienste der ILECs. Dabei geht es insbesondere um die Unterscheidung zwischen vermiedenen und vermeidbaren Kosten (Abschnitt 3.4.2). Obwohl letztinstanzlich festgestellt ist, dass die vermiedenen Kosten relevant sind, haben vermeidbare Kosten dennoch erhebliche praktische Bedeutung, weil die FCC ihre auf vermeidbaren Kosten beruhenden Rahmenbedingungen bislang nicht geändert hat und noch viele PUCs die alten Rahmenbedingungen anwenden. Neben den vermiedenen Kosten der Einzelhandelsstufe spielen in der amerikanischen Diskussion die durch Resale entstehenden Kosten bislang eine untergeordnete Rolle. Meist werden sie gegen die vermiedenen Kosten einfach saldiert (Abschnitt 3.4.3). Die Höhe der Großhandelsrabatte ist grundsätzlich unabhängig davon, ob die ursprünglichen Endnutzerpreise des ILEC kostendeckend sind oder nicht (Abschnitt 3.4.4). Sie bewegen sich in den verschiedenen Staaten etwa zwischen 10% und 30%. Aufgrund freiwilliger Vereinbarungen kommt es aber auch zu höheren Rabatten (Abschnitt 3.4.5). In Abschnitt 3.5 werden Spezialprobleme behandelt. Dazu gehören Sonderangebote (Abschnitt 3.5.1), individuell mit Großkunden ausgehandelte Verträge (Abschnitt 3.5.2) und Bündelangebote (Abschnitt 3.5.3). Die Abwicklung von Ortsnetz-Resale kann technisch kompliziert sein und erfordert zum Teil neue organisatorische Lösungen (Abschnitt 3.6). Dabei spielen insbesondere die betrieblichen Hilfsfunktionen des Operations Support System (OSS) eine entscheidende Rolle. Dazu werden weitgehend elektronische Schnittstellen benötigt, die es dem Reseller ermöglichen, zeitgleich Zugang zu Netzdaten und Bestellvorgängen zu haben (Abschnitt 3.6.1). Neben diesen unmittelbaren Informationsaustausch zwischen Wholesaler und Reseller tritt ein längerfristiger Austausch über Geschäftspläne und qualitative oder technische Veränderungen der

Dienste (Abschnitt 3.6.2). Schließlich gehören zur technischen Abwicklung noch Billing und Inkasso, die aber weitgehend von den Resellern selbst erstellt werden (Abschnitt 3.6.3). Der 1996 Act kennt neben dem Resale von Diensten noch das Anmieten von Infrastrukturelementen, wie zum Beispiel entbündelte Teilnehmeranschlüsse. Die Verpflichtung zum Angebot dieser Elemente kann ein Substitut für die Resale-Verpflichtung sein, da mit ihrer Hilfe in ähnlicher Weise eigene Infrastruktur ersetzt werden kann. Dies gilt insbesondere für die Plattform entbündelter Netzelemente (UNE-P), da sie ein Angebot ohne jegliche eigene Netzinfrastruktur ermöglicht (Abschnitt 3.7). Dennoch können die Unterschiede zwischen Resale und entbündelten Netzelementen sowohl in preislicher als auch funktioneller Hinsicht erheblich sein.

Abschnitt 4 versucht eine Abschätzung des Beitrags von Resale zum Wettbewerb im Fernnetzbereich (Abschnitt 4.1), Ortsnetzbereich (Abschnitt 4.2) sowie zum integrierten Wettbewerb. Dabei werden sowohl quantitative als auch qualitative Aussagen getroffen.

Abschnitt 5 entwickelt Thesen zur amerikanischen Resale-Politik und versucht Schlüsse für die deutsche Situation zu ziehen.

2 Resale auf der Basis des Common Carrier Prinzips

2.1 Gesetzliche und regulatorische Rahmenbedingungen

2.1.1 Resale and Shared Use Order der FCC von 1976

Die erste generelle Resale Regulierung der FCC erging 1976, als sie AT&T und die anderen Common Carriers zwang, die Wiederverkaufs- und gemeinsamen Nutzungsverbote aus ihren Mietleitungstarifen zu streichen. Davor hatte AT&T zwar schon vereinzelt, zum Beispiel an die Telegrafengesellschaft Western Union, Telekommunikationsdienste für Resale geliefert; aber dies geschah auf freiwilliger Basis. Die gesetzliche Grundlage für den *Resale and Shared Use Order* der FCC von 1976 waren insbesondere zwei Bestimmungen des Communication Act of 1934 (1934 Act). In Paragraph 201(b) des 1934 Act heißt es, "All charges, practices, classifications, and regulations for and in connection with such communication service, shall be just and reasonable, and any such charge, practice, classification or regulation that is unreasonable is hereby declared to be unlawful...." Paragraph 202(a) macht es ungesetzlich "for any common carrier to make any unjust or unreasonable discrimination in charges, practices, classifications, regulations, facilities, or services for or in connection with like communication service..." Die FCC sah die Resale-Verbote in den Tarifen der Common Carrier als Praktiken, Klassifizierungen und Regulierungen im Sinne der beiden Gesetzespara-

phen an, die folglich die gesetzlichen Bestimmungen verletzen, sofern sie unangemessen sind oder unangemessen diskriminieren.

Paragraph 201(b) hatte vorher auf Beschränkungen bei Endgeräten Anwendung gefunden. Dabei waren insbesondere Nutzungseinschränkungen für ungültig erklärt worden, die für die davon betroffenen Nutzer privat vorteilhaft wären, ohne der Allgemeinheit zu schaden ("privately beneficial without being publicly detrimental"). Insbesondere hieß dies, dass Endgerätezusatzrichtungen, die im Netz keine Störungen verursachten, nicht verboten werden durften. Dieses Prinzip war deshalb wichtig, weil AT&T behauptet hatte, dass von solchen Zusatzrichtungen die Netzintegrität beeinträchtigt würde. Da das Resaleverbot der Netzbetreiber auch als Nutzungseinschränkung anzusehen war, bildete das Prinzip der privaten Vorteilhaftigkeit ohne Schaden der Öffentlichkeit den Test für die Anwendung von Abschnitt 201(b) auf Resale. Hier wiederum hatten die Carrier argumentiert, dass unter Resale die anderen Nutzer zu leiden hätten. Da sich die private Vorteilhaftigkeit von Resale darin ausdrückt, dass seitens der Reseller dafür eine Nachfrage besteht, geht es folglich nur um die Feststellung, dass aus dem Wiederverkauf kein öffentlicher Schaden entsteht. Die FCC stellte dabei fest, dass verschiedene Gruppen der Öffentlichkeit von der Einführung von Resale unterschiedlich betroffen werden können, so dass zwischen den Benachteiligten und den Nutznießern eine Abwägungsentscheidung zu treffen war.¹ Dabei gehörten die Netzbetreiber von vornherein nicht zu den Verlierern, da sie unter Rate-of-Return Regulierung etwaige Verluste aus Resale durch Tarifierhöhungen wieder hereinspielen können. Außerdem unterlagen die Reseller als Common Carrier nach der 1976er Entscheidung der FCC selbst Regulierungsbestimmungen, wenn auch nicht der Rate-of-Return Regulierung.

Die FCC sah es überdies als offenkundig an, dass Resale-Verbote diskriminierend im Sinne von Paragraph 202(a) sind, da dadurch eine ganze Gruppe von potenziellen Kunden der Netzbetreiber ausgeschlossen werden. Hier ging es deshalb in erster Linie um den Nachweis der Unangemessenheit der Diskriminierung. Die FCC konnte offenbar nicht mit Präzedenzfällen aus dem Telekommunikationsbereich aufwarten, sondern ging auf den Transportbereich zurück, in dem das Common Carrier Prinzip entwickelt worden war. Danach gehört zur Common Carrier Eigenschaft, dass nicht nach Personen sondern lediglich nach Diensten diskriminiert werden darf. Vielmehr muss ein Common Carrier seine Dienste prinzipiell allen potenziellen Kunden einschließlich seinen Konkurrenten zu gleichen Bedingungen zur Verfügung stellen. Die Resale Beschränkung diskriminiert aber danach, wer der Käufer ist. Sie ist folglich als Verstoß gegen das Common Carrier Prinzip unangemessen.

¹ Grundsätzlich definiert die FCC das öffentliche Interesse nach Paragraph 1 des 1934 Act, wonach die FCC dafür Sorge zu tragen hat, "to make available, so far as possible ... a rapid, efficient, Nationwide (sic!) and worldwide wire and radio communication service with adequate facilities at reasonable charges...."

Da Resale in der 1976 eingeführten Form auf öffentlichen Tarifen ohne Großhandelsrabatte beruhte, mussten Diskriminierungen unter den bestehenden Tarifen bestehen, die Arbitrage lukrativ machten und folglich Kunden benachteiligten und/oder potenzielle Kunden ausschlossen. Dazu gehören insbesondere Mengenrabatte. Da diese Diskriminierungen von der FCC ursprünglich durch Tarifierung sanktioniert worden waren, gelten sie zwar als angemessen; aber die FCC bevorzugte es, wenn die Kunden durch Resale Zugang zu kostengerechteren Entgelten erhielten. Besonders attraktiv für Reseller war der *Telpak* Tarif, den AT&T Anfang der 60er Jahre als Antwort auf die Bypassmöglichkeiten von Großkunden durch Mikrowellentechnik eingeführt hatte. Dabei handelte es sich um einen besonders preisgünstigen Tarif für Bündel von Mietleitungen, bei dem lange Zeit heftig umstritten war, ob er die Kosten deckte. *Telpak* stand allen Großkunden zur Verfügung, auch wenn sie keine Ausweichmöglichkeiten hatten. Auch hatte AT&T unter *Telpak* selektiv Resale zugelassen. Insofern stand das allgemeine Resale-Verbot für *Telpak* auf besonders wackeligen Füßen. AT&T argumentierte aber, dass sich durch Resale die Kosten von *Telpak* erhöhen würden, so dass der Tarif als Wettbewerbsantwort auf Bypass ungeeignet würde.

Wenngleich sich die FCC mit dem *Resale and Shared Use* Order insbesondere an AT&T und die anderen Monopolanbieter wendete, geht das in Paragraph 201(b) und 202(a) zur Anwendung gelangende Prinzip nicht auf die Monopoleigenschaft, sondern auf die Common Carrier Eigenschaft zurück. Die Resale Verpflichtung bezieht sich folglich nicht nur auf Monopolanbieter sondern auf alle Common Carrier einschließlich der Reseller.² Die Reseller müssen folglich bei der FCC ein Zertifikat als Common Carrier beantragen und nachweisen, dass sie technisch, rechtlich und finanziell für Resale qualifiziert sind.

2.1.2 Switched Network Resale 1980

Die FCC war 1976 noch ängstlich, Telefondienste in die Resale-Verpflichtung einzubeziehen. Der Hauptgrund dafür war wohl die Befürchtung, dass solch ein Gebot durch Abwanderung der Kunden von teureren auf billige Tarife Preiserhöhungen im Telefonbereich nach sich ziehen würde. Resale wäre nämlich insbesondere bei den sogenannten WATS Tarifen attraktiv gewesen, die erhebliche Mengenrabatte enthielten und manchmal sogar Flat Rates für Ferngespräche darstellten. Durch Resale hätten viele kleine Nutzer indirekt Zugang zu diesen Tarifen bekommen, und dadurch wäre den normalen Ferngesprächstarifen ein großer Teil der Umsatzbasis entzogen worden.³ Dies hätte

² Der *Resale and Shared Use* Order erlaubt auch Verbänden, Genossenschaften und dergleichen, ohne Gewinnerorientierung (als Genossenschaften oder "shared tenants") eine gemeinsame Nutzung zu betreiben und sich in den Kosten zu teilen. Hierdurch werden für die Mitglieder die Kosten gesenkt. Solche "shared tenants" gelten selbst nicht als Common Carrier.

³ Die damals herrschende Rate-of-Return Regulierung garantierte den Carriern praktisch ihre Gewinnhöhe, so dass Einbußen in einem Kundenbereich automatisch zu Preiserhöhungsmöglichkeiten auf breiter Basis führten.

insbesondere auch innerstaatliche Tarife betroffen und die FCC dadurch in Konflikt mit den staatlichen PUCs gebracht. Die innerstaatlichen Ferngesprächstarife waren nämlich eine Basis zur Finanzierung der quersubventionierten Ortsnetztarife, und diese waren seinerzeit tabu.

In dem 1980 *Resale and Shared Use Order* behandelt die FCC insbesondere AT&T's normalen Ferngesprächstarife (MTS = Message Telecommunications Service) und die stark rabattierten WATS (= Wide Area Telephone Service) Tarife. Die FCC war dabei in der Möglichkeit von Voice-Resale dadurch bestärkt worden, dass MCI bereits seit Jahren solche Dienste anbot. Die FCC befürchtete überdies insbesondere, dass durch Infrastrukturwettbewerb die Preisdiskriminierung verstärkt werden könnte, indem AT&T die dem Wettbewerb ausgesetzten Kunden durch niedrige Tarife locken und die von AT&T weiterhin abhängigen Kunden durch hohe Tarife ausbeuten würde. Interessanterweise wendeten sich die alten WATS Kunden in dem Verfahren gegen Resale, da sie befürchteten, dass das Resale Gebot AT&T veranlassen könnte die WATS Tarife anzuheben. Demgegenüber argumentierte die FCC, dass solche Anhebungen nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens seien, sondern gegebenenfalls in einem späteren Tarifantrag von AT&T abzuweisen seien. AT&T hingegen meinte, dass es bei Zulassung von Resale sofort Tariferhöhungen für WATS genehmigt bekommen müsste, da es sonst Milliardenverluste machen würde. Dies hätte bedeutet, dass entweder die WATS Tarife nicht kostendeckend waren oder durch Tarifwanderung Übergewinne bei MTS verloren gehen würden. All dies sei in Tarifverfahren zu klären.

2.2 Die theoretische Begründung des Resale-Prinzips vor 1996

Die Hauptbegründung des Resale-Gebots in den *Resale and Shared Use Orders* lag in der Aufhebung von Diskriminierung zwischen Nutzergruppen und in der Angemessenheit von Tarifbedingungen.

Diese wiederum beruhte in erster Linie auf der Common Carrier Eigenschaft. Der Ausdruck Common Carrier kommt ursprünglich aus dem Personen- und Güterverkehr, der reguliert wurde, weil es im öffentlichen Interesse lag, ohne dass dies auf Monopolmacht beruhte. Die Haupteigenschaften von Common Carriage sind Kontrahierungszwang und Nichtdiskriminierung. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass jedermann zu gleichen Bedingungen Zugang zur Transportinfrastruktur hat. Die Common Carrier Eigenschaft ist dann auf andere Public Utilities, wie Gas, Elektrizität und Telekommunikation ausgedehnt worden und entspricht heute der des lizenzierten Betreibers.

Hinzukommt der Maßstab der privaten Vorteilhaftigkeit ohne öffentlichen Schaden. Dieser Maßstab bedeutet nicht, dass eine Pareto-Verbesserung verlangt wird, bei der sich alle Kundengruppen besser stellen. Vielmehr kann es bei der Feststellung der Ermangelung öffentlichen Schadens zu einer Abwägungsentscheidung kommen, da es auch potenziell verlierende Gruppen, zum Beispiel durch von Resale ausgelöste Tariferhö-

hungen, geben kann. Als öffentlichen Vorteil galt der FCC insbesondere der von Resale ausgehenden Anreiz die Endnutzerpreise stärker an Kosten anzulehnen. Dabei ging es sowohl um den Abbau überhöhter Preise als auch das Anheben von *Telpak* und WATS Tarifen, die von der FCC als missbräuchlich niedrig angesehen wurden.⁴ Die FCC sprach sogar von einem Druck die Preise ganz an den Kosten auszurichten (1976 Order, S. 298), übersah dabei aber, dass ein Überleben der Reseller verbleibende Arbitragemöglichkeiten und damit gewisse Diskriminierungen voraussetzt. Des weiteren sah die FCC in Resale eine Stimulierungsmöglichkeit von Telekommunikationsdiensten ganz generell und eine bessere Anpassung der angebotenen Dienste an die Konsumentenwünsche. Schließlich versprach sich die FCC von Resale eine bessere Kapazitätsauslastung der Netze und technologische Neuerungen.

2.3 Erfasste Dienste

Ogleich sich das Resale Gebot der *Resale and Shared Use* Erlässe auf allgemeine Bestimmungen des 1934 Act bezogen, hat die FCC zunächst 1976 und dann auch 1980 bereichsbezogene Entscheidungen vorgenommen, die jeweils nicht alle möglichen Dienste der Common Carrier betrafen. Innerhalb der Dienste konnten die Carrier auch durch speziellen Antrag im Rahmen von Tarifanträgen grundsätzlich versuchen, Ausnahmen von Resale-Gebot zu erreichen. Zum Beispiel können subventionierte Tarife für bestimmte Benutzergruppen reserviert werden. Grundsätzlich werden die Beschränkungen aber eng ausgelegt.

2.3.1 Private Line vs. Switched Resale

Am Anfang ging es um Resale von Mietleitungen (private lines), und zwar zum Aufbau von Fernverbindungen. Die Erlaubnis zum Resale von Mietleitungen bedeutet nämlich, dass diese als Vorleistung für andere Telekommunikationsleistungen einschließlich Fernverbindungen eingesetzt werden können. Noch heute wird in den USA zwischen festgeschaltetem und vermitteltem Ortsnetzzugang ("special access" und "switched access") der Fernnetzgesellschaften unterschieden. Festgeschalteter Zugang besteht im wesentlichen aus Mietleitungen von der kundennächsten Ortsvermittlungsstelle des ILEC zum nächsten Netzknotenpunkt (PoP = Point of Presence) der Fernnetzgesellschaft. Die Fernnetzgesellschaft kann dabei die Nutzung der eigenen Kunden in den Leitungen von der Ortsvermittlungsstelle zum PoP bündeln und teilt damit die Leitungen nicht mit anderen Fernnetzgesellschaften oder mit dem Ortsverkehr des ILEC. Die Abrechnung für festgeschalteten Zugang erfolgt nach gemieteter Kapazität. Im Gegensatz dazu läuft vermitteltler Zugang über gemeinsam genutzte Leitungen oder Mietleitungen und über mehrere Orts- und bei großen Ortsnetzen gegebenenfalls auch über Zwi-

⁴ Für die Diskussion um die Wettbewerbseinflüsse von WATS, siehe Faulhaber (1987), S. 69.

schen- oder Tandemvermittlungen. Bei vermitteltem Zugang erfolgt die Abrechnung für gemeinsam genutzte Leitungen und für Vermittlungsleistungen auf Minutenbasis. Vermittelt wird vor allem der Sprachtelefonverkehr und festgeschaltet die Datenübertragung. Festgeschalteter und vermittelter Zugang sind unvollkommene Substitute. Der 1976er *Resale und Shared Use Order* hatte folglich erhebliche Auswirkungen auf Wettbewerb im Markt für Fernnetzdienste, indem er den neuen Wettbewerbern die gemeinsame Nutzung von Infrastruktur für Wiederverkaufszwecke ermöglichte. Er erlaubte aber keinen Resale von Telefongesprächen. Dies geschah erst durch die 1980er Order.

2.3.2 Ferngespräche

2.3.2.1 Vor der Deregulierung von AT&T

Ein Problem des Resale unter WATS Tarifen bestand darin, dass WATS Tarife ursprünglich auf speziellen hochbitratigen Teilnehmeranschlussleitungen beruhte. Dadurch eigneten sich WATS Tarife nicht zum Resale für kleine Privatkunden, da WATS nur aggregiert angeboten wurde. WATS Resale geschah daher nur in der Form, dass ein Infrastrukturanbieter WATS zur Erweiterung seines Einzugsgebietes als Ersatz für eigene oder gemietete Fernleitungen einsetzte. Erst spätere Versionen von WATS (sog. PRO WATS) konnten mit normalen Anschlussleitungen von Kunden mit dezentralen Standorten genutzt werden. PRO WATS war damit ein Gesamtmengenrabatt, den Reseller ideal zum Wiederverkauf auch an kleine Kunden nutzen konnten.⁵

2.3.2.2 Nach der Deregulierung von AT&T

1995 wurde AT&T's Position in den inter-state Märkten für Ferngespräche von der FCC für nicht mehr dominant erklärt und damit die Preisregulierung aufgehoben.⁶ Da die Resale-Verpflichtung nur von der Common Carrier Eigenschaft abhängt, änderte sich dadurch an der Resale-Verpflichtung im Prinzip nichts. Diese Beibehaltung der Resale-Verpflichtung wurde von Speta (1999) heftig kritisiert, da ja nunmehr auf allen Märkten für Ferngespräche ein Mangel an Marktbeherrschung offiziell festgestellt worden sei. Er bezog sich dabei teilweise auf Argumente der FCC, die 1991 die Beibehaltung der Resale-Verpflichtung nach Deregulierung der Großkunden von AT&T damit gerechtfertigt hatte, dass durch Resale der Großkundentarife der Wettbewerb von den Großkunden auf die kleinen Nutzer ausgedehnt würde. 1996 hatte die FCC zwar die Resale-Regel im Mobilfunkbereich ausgedehnt, aber dabei gleichzeitig vermerkt, dass die Vorzüge

⁵ Zu WATS und PRO WATS siehe Mitchell und Vogelsang (1991), Kapitel 9.

⁶ Die entsprechende Erklärung für internationale Märkte erfolgte etwas später. Die Regulierung von intra-state Ferngesprächen durch die PUCs ist davon unabhängig und von Fall zu Fall unterschiedlich.

einer Resale-Verpflichtung mit zunehmendem Wettbewerb abnehmen, während die (administrativen und freiheitsbeschränkenden) Kosten der Regulierung bestehen bleiben würden. Dieses Argument muss aber nicht für eine Resale-Regel gelten, die lediglich Diskriminierung verbietet und damit nur greift, wenn Diskriminierung regulatorisch gewünscht wird; denn das Diskriminierungspotential nimmt ja mit zunehmendem Wettbewerb ab, so dass sich die Regulierungskosten gleichzeitig verringern. In der Vergangenheit hat sich immer nur AT&T über die Resale-Verpflichtung beschwert, während gleichwohl die anderen Fernnetzbetreiber genauso verpflichtet waren.

Während Speta hinsichtlich der regulatorischen Kosten einer Verhinderung von Diskriminierung vermutlich unrecht hat, weist er zu Recht darauf hin, dass eine Resale-Verpflichtung neue und innovative Produkte einem Nachahmer schneller verfügbar macht und damit möglicherweise Innovationen behindert. Sollte hingegen Resale der Innovationsverbreitung förderlich sein, würde Resale freiwillig erfolgen und benötigte keine Regulierung.

Die Resale-Verpflichtung für Ferngespräche ist seit 2001 vermutlich nicht mehr praktisch relevant, da die Carrier nicht mehr tarifpflichtig sind. Die mit großen Mengenrabatten verbundenen Entgelte sind damit größtenteils nicht mehr öffentlich zugänglich. Man darf daher davon ausgehen, dass Resale in diesem Bereich heute ausschließlich freiwillig erfolgt.

2.3.3 Ortsnetzdienste

Die Resale-Verpflichtung unter dem *Resale and Shared Use Order* bezog sich nicht auf Ortsnetzdienste, die von staatlichen PUCs reguliert waren. Resale von Ortsnetzdiensten gab es aber schon vor 1943, und zwar in solchen Bereichen, die die Carrier nicht als Bedrohung ihrer Marktstellung ansahen. Dazu gehörten die von Kunden genutzten Fernsprecheinrichtungen in Hotels, Bahnhöfen und dergleichen. In diesen Fällen machten die Reseller von ihrer geographischen Lage Gebrauch und schöpfen Renten ab, indem sie auf die Gebühren der ILECs Aufschläge vornahmen. Die FCC befand damals, dass solche Aufschläge nicht durch sanktionierte Tarife gerechtfertigt waren. Die Carrier nahmen diese Entscheidung der FCC zum Anlass, ihre Resale-Vereinbarungen aufzuheben und generelle Resale-Verbote im Telefonverkehr einzuführen. 1976 in dem *Resale and Shared Use Order* weigerte sich die FCC wegen des Präzedenzfalls von 1943 die Aufhebung des Resale-Verbotes auf den Telefonverkehr auszudehnen. 1980 hingegen besann sie sich eines Besseren und stellte gerade das Beispiel der Hotels als besonders für Resale geeignet heraus, da Hotels ihren Gästen maßgeschneiderte Dienste einschließlich hotelinterner Kommunikation zur Verfügung stellen könnten. Den Aufschlägen stand damit auch nichts mehr im Wege (solange sie angemessen sind). Ansonsten brachte der 1980er Order kaum local Resale, da es im Ortsnetzbereich praktisch keine Mengenrabatte gab und da die Ortsnetzdienste von den

staatlichen PUCs so reguliert wurden, dass Diskriminierungen nach Kundenklassen die Regel waren.

3 Auswirkung des Telecommunications Act of 1996 auf Resale

3.1 Vorläuferentwicklungen in Rochester

Der Telecommunications Act of 1996 (1996 Act) brachte für die amerikanische Telekommunikationsregulierung große Veränderungen, die wir – soweit für das Verständnis von Resale notwendig – unten beschreiben. Diese Veränderungen kamen aber nicht ganz plötzlich, sondern wurden bereits in FCC Entscheidungen und den Entwicklungen in einzelnen Staaten vorbereitet und vorweggenommen.

Für Resale ist besonders die Entwicklung in Rochester im Staate New York von Bedeutung. In Rochester und Umgebung war die von den Regional Bell Operating Companies (RBOCs) unabhängige Ortsnetzgesellschaft Rochester Telephone Company der Altsasse. Dieses Unternehmen wurde von der New York Public Service Commission (New York PSC) reguliert, die schon in den 80er Jahren auf Wettbewerb im Ortsnetz drängte. Rochester Telecom trat nun 1993 mit dem Plan an die Öffentlichkeit sich selbst in ein Infrastrukturunternehmen und einen Diensteanbieter aufzuspalten. Das Infrastrukturunternehmen würde anderen Telefongesellschaften (einschließlich dem Rochester Diensteanbieter) diskriminierungsfreien und entbündelten Ortsnetzzugang bieten. Das Infrastrukturunternehmen würde also das gesamte Ortsnetz von der bestehenden Rochester Telephone Company übernehmen, nicht aber die Endnutzer. Das Einzelhandelsunternehmen würde kein eigenes Netz unterhalten und würde um die Endnutzer mit anderen Telefongesellschaften konkurrieren. Diese anderen Telefongesellschaften würden entweder als Reseller der Dienste des Rochester Großhandelsunternehmens oder als eigenständige Netzbetreiber tätig werden. Die Aufspaltung von Rochester hat zwei Jahre später tatsächlich stattgefunden, aber nicht in der zunächst vorgeschlagenen Form.

Die New York PSC unterstützte den Rochester Plan, da sich hier die Möglichkeit zu einem sehr viel begrenzteren Experiment mit Ortsnetzettbewerb bot als bei NYNEX, das den Rest des Staates New York bediente. Da Rochester niedrige Ortsnetztarife hatte, war kaum zu erwarten, dass ein neuer Wettbewerber mit umfangreichen neuen Netzinvestitionen in den Markt eindringen würde. Deshalb lag das Augenmerk vor allem auf der zur Verfügungstellung von Netzbestandteilen und dem Wiederverkauf von Endnutzerdiensten.

Der Plan erlangte im Herbst 1994 nach einigen Modifikationen die formale Zustimmung der New York PSC und im Frühjahr 1995 die der FCC. Als Resultat wurde das Unternehmen in drei Teile aufgespalten. *Frontier Corporation* wurde die Holding für den

Netzbetreiber *Rochester Tel* (heute Frontier Telephone of Rochester) und für die Endnutzergesellschaft *Frontier Communications of Rochester*. Rochester Tel bediente zunächst noch die bisherigen Endnutzer der alten Rochester Telephone Corporation. Rochester Tel unterliegt im Endnutzerebereich einer Price-Cap Regulierung. Das Unternehmen bietet im übrigen Resale zu Großhandelsbedingungen und entbündelte Großhandelsdienste an. Frontier Communications ist ein Handels- und Marketingunternehmen ohne eigenes Netz in Rochester. Es wird daher nur nominell reguliert. Frontier Communications erhält nur die neuen Kunden von Rochester Tel sowie Kunden in solchen Diensten, die ausreichendem Wettbewerb unterliegen. Rochester Tel aber musste seine Haushaltskunden weiterhin zu einem bis Ende 2001 festgeschriebenen Ortstarif bedienen. Frontier Corporation ist heute Teil von Global Crossing, ist aber unter Verkaufsvertrag an Citizens Communications.

Selbst die zuständigen Regulierer waren davon überrascht, wie groß anfänglich das Interesse neuer Wettbewerber in Rochester am Resale von Endnutzerdiensten war (Stannard, 1996). Nach neun Monaten Erfahrung mit dem Plan gab es in Rochester neben Frontier drei weitere Reseller, darunter insbesondere AT&T. Die Reseller hatten innerhalb dieses Zeitraums insgesamt einen Marktanteil von 5% der Hauptanschlüsse erzielt, wobei auf Frontier 2,1% entfielen.

Rochester Tel begann den Resale von Endnutzerdiensten mit einem überaus geringfügigen Großhandelsrabatt von 5% gegenüber den Endnutzertarifen. Daraus entspann sich ein Streit, und zwar insbesondere mit AT&T, das über den Resale schnell in den Ortsnetzbereich eindringen wollte. AT&T fand alsbald heraus, dass mit diesem Rabatt wenig Geld zu verdienen war. Außerdem musste es mit einem Selektionsproblem bei den Kunden kämpfen. Ein Großteil von AT&T's neuen Ortnetzkunden in Rochester waren nämlich solche, die Rochester Tel wegen schlechter Zahlungsmoral abgestoßen hatte.

Ein besonderes Problem lag auch in der Handhabung von AT&T's Kundenbestellungen, Reklamationen und dergleichen. AT&T musste Rochester zunächst per Fax und später über E-Mail ein detailliertes Bestellformular vorlegen, wenn ein Kunde von Rochester auf AT&T zu übertragen war. Dieses System war zeitaufwendig und enthielt Fehlerquellen, die zu Kundenbeschwerden führten. Außerdem konnte AT&T bei eigenen Kundenwünschen am Telefon nie direkt antworten oder Reparaturtermine abmachen, sondern musste die Kunden vertrösten und später zurückrufen. Ein solches System verschafft mit Sicherheit keinen diskriminierungsfreien Zugang. Die New York PSC billigte daher den neuen Wettbewerbern ein Recht auf direkten Zugang zu den relevanten Kundeninformationen bei Rochester zu. Zu diesem Zweck wurden elektronische Schnittstellen zwischen Rochester und den neuen Wettbewerbern entwickelt und Online Zugang ermöglicht. Diese technischen Lösungen standen später anderen LECs bei ihren Abmachungen zur Verfügung. Die zunächst schlechten Erfahrungen und die damit verbundene schlechte Presse bildeten also die Basis für Verbesserungen.

Aus dem Rochester-Plan folgten insbesondere drei Lehren für den 1996 Act. Zum ersten zeigte der Plan, dass Resale im Ortsnetzbereich möglich und erwünscht war. Zum zweiten mussten die Großhandelsrabatte groß genug sein. Zum dritten gab es viele technische und organisatorische Probleme zu lösen, bevor Ortsnetz-Resale erfolgreich sein konnte.

3.2 Gesetzliche und regulatorische Rahmenbedingungen

3.2.1 Dienste- und Infrastrukturwettbewerb im 1996 Act

Der 1996 Act ist technisch nur eine Novelle des alten Gesetzes, das es in großen Teilen ersetzt und ergänzt. Es geht im Gegensatz zum 1934 Act von Wettbewerb als dem prinzipiellen Steuerungsinstrument im Telekommunikationsbereich aus. Der 1996 Act unterscheidet drei Arten des Zusammenwirkens zwischen dominanten Anbietern und neuen Wettbewerbern (sowie zwischen Wettbewerbern allgemein), die mit drei Arten des Marktzutritts zusammenhängen. Marktzutritt kann (a) durch vollständiges eigenes Netz, (b) durch komplettierungsfähige Netzbestandteile und (c) ganz ohne Netz durch Diensteanbieter erfolgen. Entsprechend gestaltet sich das Zusammenwirken im Ortsnetz nach dem Gesetz als (a) Netzzusammenschaltung (Interconnection) zur Übertragung und Terminierung von Gesprächen, (b) Erwerb entbundelter Netzbestandteile (Unbundled Network Elements = UNEs) oder (c) Resale der Netzdienste.

3.2.2 Paragraph 251 des 1996 Act

Hinsichtlich der Vereinbarungen zwischen Telefongesellschaften unterscheidet der 1996 Act in Paragraph 251 zwischen drei verschiedenen Unternehmenstypen mit unterschiedlichen Rechten und Pflichten: *Telekommunikationsgesellschaften*, *Ortsnetzgesellschaften (LECs)* und *bestehende Ortsnetzgesellschaften (ILECs)*. Dabei umfasst der erste Typ den zweiten und der zweite den dritten. Folglich gelten die Pflichten des ersten Typs für den zweiten und die des zweiten auch für den dritten, aber nicht unbedingt umgekehrt.⁷ Mit Hilfe dieser Klassifizierung und den damit einhergehenden Pflichten verringert das Gesetz insbesondere die Marktzutrittsbarrieren für die neuen Wettbewerber im Ortsnetzbereich. Mobilfunkanbieter gelten nicht als ILECs. Die Unterscheidung zwischen ILECs und den neu eindringenden *Competitive Local Exchange Carriers (CLECs)* bleibt solange bestehen, bis die FCC feststellt, dass die CLECs eine genügend starke Marktstellung errungen haben, um sie zu ILECs zu erklären, und wenn solch eine Reklassifizierung im öffentlichen Interesse ist.

⁷ Kleine und auf dem Lande tätige ILECs sind von den meisten speziell für ILECs geltenden Bestimmungen befreit.

Telekommunikationsgesellschaften haben insbesondere eine Verpflichtung zur Zusammenschaltung. Diese Zusammenschaltung kann auch indirekt, also über eine andere Telefongesellschaft (z.B. einen ILEC) erfolgen.

LECs haben unter anderem eine Verpflichtung den Resale ihrer Dienste zu angemessenen und diskriminierungsfreien Bedingungen zuzulassen. Diese Resale Bestimmung für LECs entspricht den bisherigen Bestimmungen für Fernnetzgesellschaften. Nur sind sie jetzt auf alle Dienste und Entgelte ausgedehnt und gelten auch für nicht der FCC unterstehende Ortsnetzdienste. Damit sind auch potenziell Dienste mit Nutzungsbeschränkungen (wenn auch mit Einschränkungen) resaleverpflichtet.

ILECs müssen über die Verpflichtung der LECs hinaus insbesondere den Resale von Endnutzerdiensten zu angemessenen und diskriminierungsfreien Bedingungen anbieten und, soweit nicht freiwillig anders vereinbart, einen Großhandelsrabatt in Höhe der vermiedenen Kosten gewähren. Die Public Utility Commissions können verbieten, dass der jeweilige Endnutzerdienst an einen anderen als den vom ILEC intendierten Nutzerkreis weiterverkauft wird.

Über die Klassifizierung in Telekommunikationsgesellschaften, LECs und ILECs hinaus enthält das Gesetz in Abschnitt 271 eine spezielle Regelung für die RBOCs, die zur Abwicklung und zum Ersatz des MFJ⁸ dient. Hiervon interessieren uns insbesondere die Passagen, die den Marktzutritt der RBOCs in den interLATA Ferngesprächsmärkten betreffen. Wir gehen darauf in Abschnitt 3.2.4 unten näher ein.

Der 1996 Act hat also eine erhebliche Ausweitung und Spezifizierung der Resale Verpflichtung mit sich gebracht. Nunmehr wird

- von allen LECs verlangt, dass sie den Resale all ihrer Dienste diskriminierungs- und behinderungsfrei gestatten. Zum Beispiel müssen sie zulassen, dass sich Resale aus Mengenrabatten bezahlt macht.
- von den ILECs verlangt, dass sie den Resale aller *Endnutzerdienste* zu angemessenen und nicht diskriminierenden Bedingungen oder Einschränkungen und unter Einräumung von Großhandelsrabatten in Höhe der vermiedenen Kosten gestatten. Einschränkungen, die einem Reseller verbieten Kundenklassen zu beliefern, die bei dem ILEC davon ausgeschlossen sind, bedürfen einer Genehmigung der zuständigen PUC auf der Grundlage von FCC Richtlinien.

Die staatlichen Public Utility Commissions können also verbieten, dass ein spezifizierter Endnutzerdienst an einen anderen als den vom ILEC intendierten Nutzerkreis weiterverkauft wird. Zum Beispiel kann ein Reseller daran gehindert werden, einen für sozial schwache Bevölkerungsschichten niedrig ausgepreisten Dienst an andere Kundenklas-

⁸ MFJ = Modified Final Judgment ist das Dekret zur Abwicklung der Zerschlagung von AT&T von 1984. Dieses Dekret wurde erst durch den 1996 Act abgelöst.

sen weiterzuverkaufen. Diese Einschränkung bedeutet, dass ein Reseller der Dienst- und Kundendifferenzierung des ILEC insoweit folgen muss. Andererseits hat die FCC traditionell im zwischenstaatlichen Verkehr die Ausnutzung von Mengenrabatten beim Resale an viele Kleinkunden gestattet. Dies geschah zum Beispiel, als MCI noch nicht über ein vollständiges Netz verfügte und sein flächendeckendes Angebot über Resale unter Ausnutzung von Großkundenrabatten komplementierte. Daran hat sich nichts geändert.

Die FCC hatte in ihren *Resale and Shared Use Orders* Resale für alle Common Carrier zur Verpflichtung gemacht. Wozu waren folglich die neuen gesetzlichen Bestimmungen nötig? Zunächst betrifft die Regulierungskompetenz der FCC nur die zwischenstaatliche Telekommunikation. Der innerstaatliche Bereich wäre nur erfasst worden, wenn die FCC formal von ihrem Recht des Vorranges von Bundesregulierung über Staatenregulierung Gebrauch gemacht hätte.⁹ Innerstaatliche und Ortsnetztarife sind aber sehr wohl durch (regulierungsseitig sanktionierte) Diskriminierung und Quersubventionierung nach Kundenklassen gekennzeichnet, so dass sich hier ein Resale Gebot schlechter ableiten ließe. Schließlich gibt es im lokalen Bereich kaum Mengenrabatte. Im Gegenteil, Geschäftskunden müssen meistens für dieselben Anschlüsse mehr bezahlen als Haushalte. Damit wäre Resale aus Mengenrabatten nicht finanzierbar.

3.2.3 Regulierungskompetenzen

Bis zum 1996 Act war die FCC grundsätzlich für zwischenstaatliche Telekommunikation und die staatlichen PUCs für innerstaatliche Telekommunikation zuständig. Bei Telekommunikation, die sowohl inner- als auch zwischenstaatlich ist, konnte die FCC Bundeskompetenz geltend machen ("federal preemption"), sofern der innerstaatliche Teil nicht separierbar ist. Auch unvollkommene Kostenaufteilungen wurden dabei als Separierbarkeit anerkannt (siehe Vogelsang, 1994). Der 1996 Act nun machte die FCC auch für bestimmte Ortsnetzfragen verantwortlich, indem die FCC für die Ausführungsbestimmungen des Gesetzes zu sorgen hatte.

Huber, Kellogg und Thorne (1996) meinen, dass die Bestimmungen des 1996 Act über Resale, Entbündelung und Interconnection unglaublich komplexe Fragen aufwerfen, die das Gesetz nicht beantwortet. Vielmehr beauftragte der Gesetzgeber die FCC mit der Interpretation und Verabschiedung von Ausführungsbestimmungen. Dies geschah insbesondere im *Local Competition Order* von August 1996. Dieser Erlass enthält auch ausführliche Interpretationen und Ergänzungen im Resale-Bereich. Er ist insgesamt in vielen Bereichen kontrovers und wurde gerichtlich in mehreren Punkten angefochten. Wir gehen auf diese Auseinandersetzung nur soweit ein, wie Resale betroffen ist und sowohl die ursprüngliche als auch die geltende Position relevant ist oder soweit noch

⁹ Zur sog. "federal preemption" siehe Vogelsang (1994).

keine endgültige Position besteht. Auch ziehen wir einige besonders wichtige Bestimmungen in eigenen Abschnitten unten zusammen. Dies betrifft zum Beispiel den Umfang der Resale Verpflichtung und die Höhe der Großhandelsrabatte.

Der 1996 Act sorgte auch für geteilte Kompetenzen. Grundsätzlich sieht das Gesetz in Paragraph 252 vor, dass Interconnection- und Resale-Abkommen auf freiwilliger Basis zwischen den Parteien ausgehandelt werden. Kommt es dabei zu einer Einigung, so sind die ausgehandelten Verträge den staatlichen PUCs zur Genehmigung vorzulegen. Dabei gelten als Gründe für eine Zurückweisung, dass ein Vertrag gegen Dritte diskriminiert oder Passagen enthält, die nicht im öffentlichen Interesse sind. Die Parteien können während der Verhandlungen jederzeit die PUCs zur Schlichtung einschalten. Kommt es aber während einer vorgeschriebenen Zeitperiode nicht zu einer Einigung, so kann jede Partei einzeln die staatliche PUC auffordern, als Schiedsrichter tätig zu werden. Die PUC hat dann bis neun Monate nach Beginn der ursprünglichen Verhandlungen Zeit eine Entscheidung zu treffen. Wenn die PUC bis dahin keine Entscheidung trifft, springt die FCC als Schiedsrichter in letzter Instanz ein. Außerdem kann die FCC Maßstäbe für die Schiedssprüche der PUCs setzen. Dies geschah zum Beispiel für die Großhandelsrabatte im Resale durch ILECs. In der Praxis ist bisher die FCC nur für die Rahmensetzung verantwortlich gewesen, während die PUCs die spezifischen Konditionen der Interconnection- und Resale Verträge, über die sich die Parteien freiwillig nicht einigen konnten, festgelegt haben. Die PUCs haben auch vereinzelt Großhandelsstarife genehmigt, die es den Resellern erlauben, (freiwillig) auf regulierte Standardbedingungen zurückzugreifen, anstatt den Weg über langwierige Verhandlungen und Schiedsverfahren zu gehen. Da in diesem Bereich überdies eine Meistbegünstigungsklausel gilt, sind die Bedingungen innerhalb der Staaten ohnehin weitgehend vereinheitlicht. Über die Regulierungen der staatlichen PUCs hinaus hat die FCC indirekt dadurch in Resale eingegriffen, dass sie die Maßstäbe zur Zulassung nach Paragraph 271 hoch gesteckt hat.

3.2.4 Paragraph 271 des 1996 Act

Marktzutrittsbeschränkungen im Fernnetzbereich betreffen heute nur noch die RBOCs,¹⁰ die aufgrund des MFJ aus dem interLATA Ferngesprächsbereich ausgeschlossen waren. Nach dem 1996 Act ist ihnen im interLATA Bereich innerhalb ihrer Region Marktzutritt im Fernnetzbereich nur gestattet, wenn ihnen der Nachweis von aktivem Ortsnetzettbewerb gelingt. Der Marktzutritt ist an die Erfüllung einer Liste von Kriterien gebunden und wird auf Antrag einer RBOC¹¹ von der FCC nach Konsultation

¹⁰ RBOCs (Regional Bell Operating Companies) sind die durch Aufspaltung von AT&T 1984 entstandenen Regionalunternehmen und deren Nachfolger.

¹¹ Korrekterweise bezieht sich der Begriff "RBOC" auf die Muttergesellschaft, die in den einzelnen Staaten (mehr oder weniger rechtlich selbständige) ILECs unterhält. Wir verwenden den Ausdruck RBOC hier auch für die als ILECs tätigen Tochtergesellschaften, um damit den Typ von ILEC zu charakterisieren.

mit dem Bundesjustizministerium und den Public Utility Commissions der betroffenen Staaten festgestellt. Darüber hinaus müssen die RBOCs ihr Fernnetzgeschäft über eine separate Tochtergesellschaft abwickeln. Bis Ende 2001 waren die Genehmigungen in neun Staaten erteilt.

Die im Gesetz angegebene Checkliste von Kriterien besteht aus 14 Punkten, die die RBOCs vor Marktzutritt im regionalen Fernnetzgeschäft erfüllen müssen. Zu diesen Punkten gehört auch die Bereitstellung von Endnutzerdiensten durch Reseller sowie das Angebot einer vollständigen Liste von entbündelten Netzbestandteilen, aus denen solche Dienste zusammengesetzt werden können.

Auch wenn das neue Gesetz Resale sehr fördert und gleichberechtigt neben tatsächlichen Netzettbewerb stellt, genügt reiner Resale allein nicht als Nachweis für hinreichenden Ortsnetzettbewerb, um den RBOCs nach Paragraph 271 Marktzutritt zum Fernnetzbereich in ihren Regionen zu gestatten. Resale hat dennoch bei den bisherigen (und verweigerten) Zulassungen von RBOCs zum Angebot von Ferngesprächen eine erhebliche Rolle gespielt. Auch haben diese Verfahren die Höhe der Großhandelsrabatte und die Resale-Abwicklung und –Qualität stark beeinflusst.

Die hinter Paragraph 271 steckende Absicht war einerseits zu verhindern, dass vertikal integrierte RBOCs durch Preis-Kostenscheren die anderen Wettbewerber im Markt für Ferngespräche behindern würden, und andererseits zu erreichen, dass die RBOCs selbst die wettbewerbsfördernden Bestimmungen im Ortsnetzbereich durchsetzen würden. Diese zweite Absicht bezog sich auch auf die Resale-Bestimmungen. Es gibt Anzeichen dafür, dass diese Erwartungen bei den für die Zulassung zum Fernverkehrsgeschäft erfolgreichen Kandidaten auch erfüllt wurden. Zum Beispiel sind einige Großhandelsrabatte "freiwillig" dadurch zustande gekommen, dass ILECs im Zuge von Fusionen und Paragraph 271 Anträgen relativ hohe Großhandelsrabatte anboten, um die Genehmigungen zu erlangen. Wegen der Paragraph 271 Anträge liegt über die beantragenden RBOCs auch erheblich mehr Information zum Resale-Verhalten vor als über andere ILECs.

3.2.5 Das theoretische Konzept von Paragraph 251

Zu den theoretischen Motiven von Paragraph 251 des 1996 Act hinsichtlich Resale gehört insbesondere die Förderung des Marktzutritts im Ortsnetzbereich. Dabei geht es um drei Teilmotivationen. Zum ersten kann Resale den Marktzutritt allgemein beschleunigen, da Resale schneller aufgebaut werden kann als Infrastruktur. Deshalb sollte Resale zunächst einmal relativ schnell einen hohen Anteil am Marktzutritt erreichen, der dann später sinken würde. Zum zweiten ist nicht von vornherein klar, ob und inwieweit Infrastrukturduplizierung angebracht ist. Der 1996 Act ist bewusst hinsichtlich der Präferenzen für Infrastruktur- versus Dienstewettbewerb relativ neutral gehalten. Resale soll folglich Marktzutritt auch dort ermöglichen, wo Infrastrukturduplizierung entweder un-

möglich oder verschwenderisch wäre. Zum dritten steckt hinter den Resale-Bestimmungen eine Mittelstandspolitik, die es kleineren Unternehmen ermöglichen soll, am Ortsnetzettbewerb teilzunehmen und gegebenenfalls den Absprung vom Reseller zum Infrastrukturwettbewerber zu schaffen.

Hinsichtlich der Großhandelsrabatte bestimmt das neue Telekommunikationsgesetz eine an die Efficient Component Pricing Rule (ECPR) angelehnte Regel. Danach errechnet sich der anlegbare Großhandelspreis aus dem Endnutzerpreis abzüglich pro rata für Marketing, Rechnungserstellung und -einzug und anderweitig von dem Ortsnetzbetreiber vermiedener Kosten. Das im 1996 Act und dem *Local Competition Order* vorgeschriebene Verfahren der Berechnung von Großhandelsrabatten unterscheidet sich von der ECPR in drei Nuancen. Zum ersten geht es davon aus, dass der Endnutzerabsatz des ILEC einfach durch Reseller ersetzt wird und dass die Reseller damit kein zusätzliches Geschäft bringen. Solch zusätzliches Geschäft wäre nach der ECPR strenggenommen zu den inkrementellen Kosten zu verkaufen, da nach der ECPR immer die privaten Opportunitätskosten relevant sind. Zum zweiten liegt der ECPR eine Differenzenrechnung zugrunde. Das heißt, dass die absolute Höhe eines Großhandelsrabattes von einer Änderung der ILEC Endnutzerpreise nur insoweit beeinflusst werden dürfte, wie die Resale-Kosten auch davon abhängen. Im Gegensatz dazu wird in der U.S. Praxis der Großhandelsrabatt als Prozentsatz des Endnutzerpreises ausgedrückt und ändert sich dadurch proportional mit diesem. Nur in einigen Staaten variiert der Prozentsatz umgekehrt mit der Preishöhe, so dass er pro Kunde etwa gleich bleibt. Zum dritten geht die ECPR, die ja gewinnneutral sein will, von den tatsächlich eingesparten Kosten und nicht von einsparbaren oder effizient eingesparten Kosten (einschließlich eingespartem Gewinn) aus.

3.3 Umfang der Resale Verpflichtung

3.3.1 Carrier

Die Resale Verpflichtung nach dem 1996 Act erstreckt sich auf alle LECs, das heißt sowohl die Altsassen als auch die neuen Ortsnetzanbieter. Sie ist also nicht auf marktbeherrschende Unternehmen oder Situationen mit mangelndem Wettbewerb beschränkt. Lediglich die Preissetzung bei Großhandelsdiensten ist davon abhängig, ob es sich um einen ILEC oder CLEC handelt.

Da der 1996 Act die vorher bestehenden von der FCC festgestellten Resale Verpflichtungen nicht aufgehoben hat, gelten diese für Fernnetzgesellschaften, Mietleitungen und dergleichen weiter. Diese Verpflichtungen beruhen ja auf unveränderten Bestimmungen des 1934 Act, die sich auf Nichtdiskriminierung und Common Carrier beziehen.

3.3.2 Dienste

Grundsätzlich unterliegen alle von LECs angebotenen Dienste und damit verbundenen Entgelte der Resale Verpflichtung. Der *Local Competition Order* weist darauf hin, dass im Gegensatz dazu die mit Großhandelsrabatt versehene Resale Verpflichtung der I-LECs nur solche Telekommunikationsdienste betrifft, die an Kunden verkauft werden, die nicht selbst Telekommunikationsanbieter sind. Die von ILECs mit Großhandelsrabatten anzubietenden Dienste sind damit nicht so weit gefasst wie die der LECs allgemein. Sie schließen nur Endnutzerdienste ein und lassen weitere Ausnahmen zu.

Zur Identifikation der Endnutzerdienste hat die FCC festgestellt, dass viele Tarife für long-distance Access keine Einschränkungen des Nutzerkreises vorsehen und daher gelegentlich auch von großen Unternehmen als Endnutzer in Anspruch genommen werden. Solche Tarife gelten dennoch unter Paragraph 251 nicht als Endnutzertarife, da der Adressatenkreis eindeutig die IXCs sind (Huber, Kellogg und Thorne, 1999, S. 523). Telekommunikationsdienste, die ein Telekommunikationsunternehmen für sich selbst intern in Anspruch nimmt (z.B. die Telefonanschlüsse in der Hauptverwaltung), gelten als Endnutzerdienste, da in diesem Fall das Telekommunikationsunternehmen selbst der Endnutzer ist. Unabhängige Anbieter von Münzfernsprechern gelten nicht als Telekommunikationsanbieter und haben damit keinen Anspruch auf Resale. Vielmehr kann ein an sie liefernder Reseller den Großhandelsrabatt in Anspruch nehmen. Dienste für andere Telekommunikationsanbieter unterliegen zwar nach dem 1996 Act nicht dem Großhandelsrabatt. Eine staatliche PUC kann dies dennoch für einzelne Dienste verlangen. Mir ist nicht bekannt, dass dies jemals geschehen ist.

Wie weit die Resale-Verpflichtung geht, sieht man daran, dass die ILECs unter anderem die folgenden Dienste für Resale anbieten müssen: Endnutzer Hauptanschlüsse mit Nutzung, und zwar ohne weitere Vorwahlnummern, ISDN Anschlüsse und Nutzung, Anrufweiterleitung und diverse Antwortdienste, Amtsvermittlungsdienste, Anruferidentifizierung und automatischer Rückruf. Rufnummernauskunft wird zwar für Resale unter der allgemeinen LEC-Verpflichtung angeboten, unterliegt aber nicht dem Großhandelsrabatt.

3.3.3 DSL Resale

Das Resale-Gebot der LECs und ILECs erstreckt sich auch auf DSL-Dienste. Der obere Frequenzbereich der Teilnehmeranschlüsse ist von ILECs im Rahmen von Line Sharing als entbündeltes Netzelement anzubieten. Darüber hinaus haben LECs und ILECs die Verpflichtung DSL als Endnutzerdienst wiederzuverkaufen. Dabei wird bei ILECs ein Großhandelsrabatt in Höhe der eingesparten Kosten fällig. Diese Resale-Verpflichtung hat freilich bislang praktisch wenig Relevanz. Zwar hatte die FCC schon 1998 in ihrem *Advanced Services Order* DSL zum Telekommunikationsdienst erklärt; aber RBOCs haben sich vor der Wiederverkaufsverpflichtung dadurch drücken können, dass sie DSL

nicht selber anbieten, sondern nur über separate Tochtergesellschaften. Diese Tochtergesellschaften kauften den Hochfrequenzbereich der Teilnehmeranschlussleitungen im Zuge des Line Sharing (wie die CLECs) von der Muttergesellschaft und boten daher DSL nicht als ILEC an. Gleichzeitig verkaufte die Muttergesellschaft nicht mehr DSL an Endnutzer. Erst Anfang 2001 wurde vom U.S. Court of Appeals for the District of Columbia festgestellt, dass sich die Resale-Verpflichtung auch auf separate Tochtergesellschaften erstreckt. Seitdem hat sich aber in der Praxis kaum Aktivität entfaltet. Freilich boten ILECs wie Verizon schon vorher DSL den Internet Service Providern (ISPs) an. Hierbei handelt es sich um Resale im Sinne von Value Added Services. ISPs sind jedoch keine Telefongesellschaften oder CLECs und haben damit kein Recht auf Großhandelsrabatte.¹²

DSL Resale dürfte bald praktisch relevant werden; denn als Folge der Gerichtsentcheidung wird jetzt in Verfahren nach Paragraph 271 des 1996 Act ein Nachweis des Resale-Angebots von DSL und anderen Advanced Services verlangt. Verizon bietet entsprechend in Connecticut DSL zu demselben Großhandelsrabatt an wie andere Dienste. Dabei ist Voraussetzung, dass der Reseller bereits Telefon-Resale für den Kunden betreibt und dass der Reseller für die verbundenen Internet-Dienste selber sorgt. Freilich gibt es bislang hinsichtlich DSL keine Maßstäbe für OSS Tests durch Dritte und dergleichen. Solche sollen aber in den anstehenden 271er Verfahren entwickelt werden. Dass DSL Resale möglich ist, haben bis vor kurzem die inzwischen bankrotten spezialisierten DSL Anbieter gezeigt, die DSL ausbauten und auch zum Resale anbieten.

Der Vorteil von DSL in Resale mit Großhandelsrabatt besteht bislang im kombinierten Angebot von Telefondienst und DSL ohne eigene Infrastruktur. Wenn unter DSL Resale auch der separate Verkauf von DSL an die Telefonkunden des ILEC ermöglicht wird, müsste eine erhebliche Nachfrage nach DSL Resale entstehen.

3.4 Maßstäbe für Großhandelsrabatte

3.4.1 Vorbemerkungen

Wenn alle Telekommunikationsdienste nur von reinen Diensteanbietern angeboten würden, die ihre Leistung über Resale vom ILEC beziehen, würden die Großhandelsrabatte auf die Marktstruktur der Netzbetreiber wenig Einfluss haben (allerdings auf die Größe des Marktes und auf das Investitionsverhalten der ILECs).¹³ Da aber Resale in

¹² Gleichzeitig sind sie keine Endnutzer, so dass ein CLEC nicht die Dienste an ISPs mit Großhandelsrabatt verkaufen könnte.

¹³ Auch ist nicht auszuschließen, dass die Marktstruktur der Reseller mit den Großhandelsrabatten zusammenhängt und dadurch die Netzbetreiberstruktur beeinflusst wird.

Konkurrenz zum Aufbau eigener Netze durch CLECs und zu entbündelten Netzelementen steht, spielt die Höhe des Großhandelsrabattes eine erhebliche Rolle.

Ein zu niedriger Großhandelsrabatt macht den Resale unmöglich, während ein zu hoher Rabatt den ILECs und den neuen Infrastrukturwettbewerbern schadet. Owen (1996, S.12) plädiert daher dafür, im Zweifelsfalle zu niedrige Großhandelsrabatte festzulegen. Das ist insofern richtig, als auch bei niedrigen Rabatten Resale in ländlichen Gebieten mit hohen Anschlusskosten stattfinden könnte (da die Endnutzertarife nie räumlich voll ausdifferenziert sein werden). Gleichzeitig besteht aber die Gefahr, dass es zu ineffizienter Netzumgehung des ILEC kommt. Außerdem fällt der Wettbewerbsdruck durch Reseller weg. Die Festlegung korrekter Großhandelsrabatte ist also ein Balanceakt. Wenn der Rabatt zu hoch ist, kann der ILEC an Endnutzer nichts (oder nur sehr wenig verkaufen). Alles geht über den Resale und dem ILEC verbleibt ein niedriger Nettopreis. Wenn der Endnutzerpreis zuvor kostendeckend war, kann der ILEC dann nicht mehr die Kosten decken. Er müsste also in diesem hypothetischen Fall (möglicherweise nach vorheriger Zustimmung der PUC) seinen Endnutzerpreis solange erhöhen, bis Kostendeckung im Resale erreicht ist. Wenn jetzt die Reseller in vollkommenem Wettbewerb zueinander stehen, kann der ILEC im Prinzip denselben Nettoertrag erzielen wie ohne Resale. Die Konsequenz eines zu hohen Rabattes ist also nicht notwendig eine zu niedrige Netzinvestition, wohl aber Verdrängung des ILEC aus dem Endnutzergeschäft (wo der ILEC Goodwill investiert hat). Die Konsequenz eines zu niedrigen Rabattes ist demgegenüber zuwenig Resale. Daraus folgt möglicherweise ineffiziente Netzinvestition/Umgehung der CLECs und zu geringer Wettbewerb.¹⁴

3.4.2 Vermiedene vs. vermeidbare Kosten

3.4.2.1 Handhabung vor dem Local Competition Order der FCC

Der 1996 Act legt in Paragraph 252(d)(3) die für ILEC zulässigen Großhandelspreise fest "auf der Basis der Endnutzerpreise für den gewünschten Telekommunikationsdienst, ausschließlich des Teils davon, der all solchen Marketing, Billing, Einzugs- und anderen Kosten zugerechnet werden kann, die von dem LEC vermieden werden." (meine Übersetzung). Die Interpretation dieses Maßstabes lag zunächst einmal bei den staatlichen PUCs, die vereinzelt Anfang 1996 Anträge auf Feststellung von Großhandelsrabatten zu bearbeiten hatten. Dabei bezogen sich einige PUCs bereits auf das neue Gesetz, während andere nicht ausdrücklich darauf Bezug nahmen. Erst durch den *Local Competition Order* der FCC kam es zu einer Vereinheitlichung der Maßstäbe. Andererseits trugen die bis Sommer 1996 ergangenen PUC Entscheidungen zur Me-

¹⁴ Siehe Neumann (2002) für eine ausführliche Analyse dieser Abwägungsentscheidungen.

thodik und Höhe der im *Local Competition Order* erlassenen Richtlinien für Großhandelsrabatte erheblich bei.

Noch 1995 hatte Rochester bei der New York PSC einen geringfügigen Rabatt von 5% durchdrücken können, weil niemand mit der großen Bedeutung des Resale gerechnet hatte. Mitte 1996 erließ die New York PSC dann aber neue Großhandelsrabatte für NYNEX und Rochester.¹⁵ Für Rochester kam die New York PSC aufgrund der Zahlen des 1995er Geschäftsberichtes auf einheitlich 13,5%. Für NYNEX hingegen wurden Rabatte von 17% für Privatkunden und 11% für Geschäftskunden festgelegt. Die Unterschiede zwischen den Rabatten waren das Resultat der unterschiedlichen Ausgangspreishöhe, die bei Geschäftsdiensten erheblich über der für Haushalte lag. Die Differenzierung war also im Prinzip konsequent und entsprach der ECPR. Der Abzug für die einzelnen Kostenkategorien erfolgte durch prozentuale Abschläge auf die verschiedenen Kostenarten. Zum Beispiel wurden fünf Prozent der allgemeinen und Verwaltungskosten in Abzug gebracht, während der eingesparte Prozentsatz für Verkaufs- und Reklamekosten 50% betrug. Die New York PSC kam zunächst auf einen gemeinsamen Rabatt von 15% für beide Kundentypen, entschied sich dann aber für die Differenzierung, da die Unternehmen pro Anschluss höhere Umsätze einbringen und daher sonst einen zu hohen prozentualen Kostenanteil zugerechnet bekommen.

Die Ohio PUC hat auf Paragraph 251(d)(3) aufbauend im Juni 1996 eine Liste eingesparter Kosten aufgestellt. Danach gehörten dazu die Kosten von Außenständen, Marketing, Produktmanagement, Verkaufs- und Reklamekosten, Kosten für Gesprächsvollendung, Nummerdienste und Kundendienst. Der ILEC hatte die Beweislast dafür, dass diese Kosten bei Resale dennoch entstehen. Die Reseller erhielten die Gelegenheit zu beweisen, dass weitere Kosten vom ILEC vermieden werden und dass daher der Rabatt größer sein sollte. Als vermiedene Kosten galten grundsätzlich alle direkten und indirekten Kosten der so insgesamt identifizierten Aktivitäten. Der ILEC konnte jedoch direkte und indirekte Kosten, die durch Resale neu entstehen, dagegenhalten. Die Ohio PUC verlangte von den ILECs auch, dass sie die Großhandelsrabatte auf Sonderrangebote für Endnutzer anwenden.

Die Illinois Commerce Commission (ICC) interpretierte die gesetzliche Bestimmung vor dem *Local Competition Order* der FCC so, dass die vermiedenen Kosten Marketing sowie der Rechnungserstellung und -einzug umfassen, wobei auch die Gemeinkosten dieser Funktionen auszusparen waren. Die ICC schätzte die resultierenden Großhandelsrabatte auf durchschnittlich 20,07%. Dieser Satz lag wesentlich höher als die für Ameritech Illinois bis Herbst 1996 geltenden und von der ICC vorher sanktionierten 6-10% (wobei Rabatte von 15-20% für Mengen- und Zeitverträge möglich waren). Frontier Corp. hatte ungefähr zur selben Zeit Großhandelsrabatte von 11,5% bis 24% für Tele-

¹⁵ Siehe *Local Competition Order*, Absatz 905.

fondienste von NYNEX ausgehandelt, wobei die höheren Rabatte für Zeit- und Mengenbindung bis fünf Jahre und 50.000 Hauptanschlüsse gelten sollten.¹⁶

Die Mitte 1996 in einigen Staaten von Public Utility Commissions festgestellten Großhandelsrabatte waren im Gegensatz zu New York höher für Unternehmensdienste als für Haushaltsdienste. Für Unternehmensdienste betragen sie zum Beispiel 17% bei PacTel (jetzt SBC) und 12% bei GTE (jetzt Verizon) in Kalifornien. Für Haushalte waren die entsprechenden Rabatte 10% bei PacTel und 7% bei GTE. Bemerkenswert ist auch, dass die Haushaltsrabatte deshalb soviel niedriger festgesetzt wurden als die Geschäftsrabatte, weil die Haushaltstarife ihre Vollkosten nicht deckten und nicht weil die vermiedenen Kosten niedriger waren.

Colorado legte Mitte 1996 Großhandelsrabatte im Ortsnetzbereich von 16% für Unternehmen und 9% für Haushalte, 30% für (innerstaatliche) Ferngespräche, 50% für intelligente Dienste und 18% für alle anderen Dienste fest. Die Colorado PUC machte also ausgeprägt vom Deaveraging der Rabatte Gebrauch.¹⁷

3.4.2.2 Handhabung im Local Competition Order

Der *Local Competition Order* ist die wesentliche Ausführungsbestimmung der FCC zu den wettbewerbsorientierten Passagen des 1996 Act. Darin hat die FCC auch die Grundregeln für Resale festgelegt.

Der *Local Competition Order* schreibt als Standard für Schiedssprüche zu Großhandelsrabatten vor, dass die Public Utility Commissions grundsätzlich Studien der vermiedenen Kosten vorzunehmen haben. Für eine kurze Übergangszeit konnten sie auch Rabatte in einem Intervall zwischen 17% und 25% auf den Endnutzerpreis wählen. Diese Möglichkeit galt, wenn eine Public Utilities Commission (PUC) bislang auf keine vollendeten Kostenstudien zurückgreifen konnte oder wenn vorhandene Studien nicht den methodischen Anforderungen der FCC genügten. Die PUC musste innerhalb der Spanne die gewählte Höhe begründen können. Die dadurch festgelegten Rabatte konnten dann potenziell lange gültig sein.

Die Kostenstudien der PUCs sollten den von der FCC aufgestellten Grundsätzen gehorchen. Dabei ging die FCC von den langfristig vermiedenen Kosten aus. Die FCC hätte zwischen drei Ansätzen wählen können. Zum ersten hätte sie die durch Resale-Marktzutritt tatsächlich jeweils zu erwartenden Kosteneinsparungen nehmen können. Dies hätte zumindest am Anfang zu relativ geringen Rabatten geführt. Zum zweiten hätte die FCC die langfristigen Kosteneinsparungen in einem Gleichgewicht zu Grunde legen können, in dem die ILECs im Endnutzergeschäft einen erheblich kleineren, aber

¹⁶ Siehe *Telecommunications Reports*, 15.7.96, S.14.

¹⁷ Siehe *Telecommunications Reports*, 1.7.96, S.14, 15 und 19.

doch positiven Marktanteil haben. Der resultierende Großhandelsrabatt wäre dann größer gewesen als bei kurzfristiger Betrachtung. Schließlich hätte die FCC die gesamten Kosten der Einzelhandelsfunktion als vermeidbar ansehen können. Die FCC machte sich diese Sicht, die zu wiederum höheren Rabatten führt, zu eigen. Die FCC wies ausdrücklich die Argumente der ILECs zurück, dass Kosten tatsächlich eingespart werden müssten. Die Fiktion dabei war, dass ein ILEC die Einzelhandelsfunktion ganz einstellen würde, so dass nur das Großhandelsgeschäft übrig bliebe. Die FCC hielt entsprechend auch einen Teil des Anlagevermögens sowie der damit verbundenen Gewinne und Deckungsbeiträge für vermeidbar. Die vermiedenen Kosten konnten ansonsten mit der TSLRIC/TELRIC Methodik, das heißt auf der Basis analytischer Kostenmodelle langfristiger inkrementeller Kosten von Resale, ermittelt werden. Kaserman und Mayo (1997) machen demgegenüber zu Recht darauf aufmerksam, dass die TSLRIC die Kosten eines effizienten Unternehmens sind. Wenn nun nur die von einem effizienten Unternehmen vermiedenen Kosten in Abzug geraten, gehen von dem resultierenden Großhandelsrabatt die falschen Investitionsanreize für die Entscheidung zwischen Netzinvestition und Resale aus. Andererseits produziert die TSLRIC/TELRIC Methodik zumindest kurz- und mittelfristig Rabatte, die die vermiedenen Kosten übersteigen. Die ILECs sparen nicht tatsächlich 17-25% ein, wenn sie weiterhin, wenn auch in verringertem Umfang Einzelhandel betreiben. Ein solch hoher Rabatt könnte damit die Gewinne der ILECs negativ beeinflussen, sofern sie durch Resale tatsächlich Endnutzergeschäft verlieren. Ob er auch zuviel Marktzutritt herbeiführt, ist fraglich, da die neuen Wettbewerber vermutlich nur gegen die ILECs bestehen können, wenn sie an Endnutzer unterhalb der ILEC Preise verkaufen und zusätzliche Marketingaufwendungen tätigen, und dafür sind 17-25% wegen der den neuen Wettbewerbern zusätzlich entstehenden Kundengewinnungskosten nicht ausreichend. In Zukunft, wenn die ILECs verstärkt mit Werbung und Marketing um ihre Marktanteile kämpfen müssen, werden die 17-25% aber sehr viel eher die tatsächlich vermiedenen Kosten der Einzelhandelstätigkeit reflektieren.

Paragraph 251(d)(3) spricht eindeutig von vermiedenen ("avoided") und nicht von vermeidbaren ("avoidable") Kosten. Wie kam dennoch die FCC darauf, den Maßstab der vermeidbaren Kosten für die Großhandelsrabatte anzulegen? Das Hauptargument ist das des chancengleichen Wettbewerbs zwischen Diensteanbietern. Nach dieser Ansicht ist ein ILEC gedanklich in ein Großhandelsunternehmen und ein Einzelhandelsunternehmen aufzuspalten. Das Großhandelsunternehmen muss nun die auswärtigen Einzelhändler genauso behandeln wie die eigene Einzelhandelssparte. Das Einzelhandelsunternehmen muss dann also alle mit der Einzelhandelstätigkeit anfallenden Kosten (einschließlich separater Geschäftsführung usw.) selbst tragen. Dies würde auch dem Prinzip der Buchhaltungsseparierung entsprechen. Die Fernnetzgesellschaften meinten überdies, dass im Fall der tatsächlich vermiedenen Kosten die ILECs ihre Buchhaltungssysteme und Verhaltensweisen strategisch einsetzen könnten, um die Rabatte klein zu halten.

Welche Kosten sind nun vermeidbar? Die FCC hat als Antwort eine pragmatische Vorgehensweise vorgeschlagen. Ausgangspunkt ist das im Telekommunikationsbereich für Common Carrier einheitliche Buchhaltungswesen (USOA = Unified System of Accounts). Dabei sind bestimmte Konten als direkt vermeidbar anzusehen, da sie unmittelbar der Einzelhandelstätigkeit zuzuordnen sind, während andere Konten (für Gemeinkosten) als indirekt gelten. Die direkten Kosten sind in Tabelle 1 wiedergegeben. Die dabei angegebenen Prozentsätze sind als widerlegbare Vermutungen anzusehen, so dass für die PUCs noch ein Entscheidungsspielraum verbleibt.

Tabelle 1: Direkt vermeidbare Kosten

Konto	Beschreibung	Prozentsatz vermeidbar
6611	Produktmanagement	90%
6612	Verkauf	90%
6613	Produktwerbung	90%
6621*	Gesprächsweiterleitung	0% oder 100%
6622*	Rufnummernauskunft und Telefonbuch	0% oder 100%
6623	Auftragsbearbeitung	90%
	Inkasso	100%
	Rechnungsauskünfte und –dispute	100%
	Kreditwürdigkeit	100%

* Wenn der ILEC die Aktivität selbst durchführt, sind 0% vermieden, sonst 100%

Unter Konto 6611 (Produktmanagement) fallen Aktivitäten wie Marktanalyse, Testmarktplanung, Nachfrageprognosen, Preisanalysen und die Identifizierung und Einrichtung von Vertriebswegen. ILECs argumentieren, dass diese Kosten nicht völlig wegfallen, da selbst reine Großhandelsbetriebe Produkte entwickeln, Marktanalysen vornehmen und Vertriebswege einrichten müssen. Dies ist der Grund, dass die FCC hier nur 90% als vermeidbar ansah. Ähnliches gilt für Konto 6612 (Verkauf), obwohl hier wohl alle Verkaufskosten für Endnutzergewinnung wegfallen, während durch die Großhandelstätigkeit möglicherweise neue Verkaufskosten entstehen. New York Telephone hat gegenüber der New York PSC 1996 zugestanden, dass die Verkaufskosten zu 100% wegfallen. Konto 6613 (Produktwerbung) fällt wiederum in dieselbe Kategorie, da der ILEC auch als Großhändler weiterhin für das Produkt werben wird. Hier gilt jedoch, dass die Reseller im Allgemeinen nicht vom Branding des ILEC profitieren. Konto 6623 (Auftragsbearbeitung) ist relativ heterogen und enthält auch Unterkonten, die mit Einzelhandelstätigkeiten, die von Resellern übernommen werden, wenig zu tun haben. Entsprechend fand die New York PSC (1996) nur etwa 80% dieses Kontos vermeidbar. Die Konten 6621 und 6622 (Gesprächsweiterleitung und Rufnummernauskunft) werden vermieden, wenn die Reseller diese Funktionen selbst übernehmen. Wie aus Tabelle 1

ersichtlich können die als vermieden angesehenen Kosten davon abhängen, welche Leistungen der Reseller erbringt. Zum Beispiel hatten die New York und Massachusetts PUCs für Bell Atlantic 1996 einen niedrigeren Rabatt festgelegt, wenn ein Reseller Rufnummernauskunft und andere Vermittlungsdienste nicht selbst vornimmt. In Massachusetts galten in diesem Fall 24,99%, während 29,47% für Reseller anfiel, die diese Dienste selbst erstellten.

Die indirekten vermiedenen Kosten ergeben sich aus Tabelle 2. Hier errechnet sich der anzuwendende Prozentsatz aus dem Verhältnis der direkt vermeidbaren Kosten zu den gesamten Betriebskosten. Dahinter steckt das Argument, dass es sich bei den indirekten Kosten nicht um echte Gemeinkosten handelt, sondern dass diese langfristig proportional mit den Diensten schwanken. AT&T hat gegenüber der New York PSC (1996) durch Regressionen versucht, dies auch quantitativ zu untermauern. Ansonsten sind die indirekten Kosten als Deckungsbeiträge anzusehen.

Tabelle 2: Indirekt vermeidbare Kosten

Konto	Beschreibung
5301	Nicht einziehbare Forderungen
6121	Land und Gebäude
6122	Mobiliar
6123	Büromaterial
6124	Generelle Datenverarbeitung
6711	Unternehmensmanagement
6712	Planung
6721	Finanzen und Buchhaltung
6722	Public Relations
6723	Personal
6724	Informationsmanagement
6725	Rechtsabteilung
6726	Einkaufsabteilung
6727	Forschung und Entwicklung
6728	Andere allgemeine Konten

Die staatlichen PUCs haben häufig die von der FCC angegebenen Konten und Prozentsätze nicht einfach übernommen sondern Kostenstudien angefertigt oder anfertigen lassen. Die New PSC als Beispiel hat ihre Resale-Entscheidung vom 27.11.1996 auf Kostenstudien von AT&T, New York Telephone (jetzt Verizon) und Rochester Telephone basiert. Dabei ging New York Telephone von einer feineren Kontenklassifizie-

rung als USOA aus, deren Daten aber nicht öffentlich verfügbar sind. Diese Daten sind nach Funktionen und nicht nach Diensten disaggregiert und erlauben daher keine dienstespezifische Differenzierung der Großhandelsrabatte. Die AT&T Studie basierte auf Automated Reporting Management Information System (ARMIS) Daten, die öffentlich zugänglich und mit USOA kompatibel sind. Die Rochester Studie ging davon aus, dass Rochester Telephone auch langfristig im Endnutzergeschäft tätig sein würde und ist daher nicht mit dem FCC Ansatz kompatibel. Rochester Telephone argumentierte gegen die FCC Position, dass sie dann gezwungen würde mehr als ihre Kosteneinsparungen an die Reseller abzugeben und entsprechend zum Ausgleich andere Preise erhöhen müsste. Die Gegenposition der New York PSC war, dass der Reseller keine Kosten der Einzelhandelsfunktionen des ILEC tragen sollten.

Neben der relativ simplen buchhalterischen Errechnung der vermeidbaren Kosten hat die FCC, wie bereits oben erwähnt, auch ausdrücklich analytische Studien langfristiger inkrementeller Kosten (sogenannte TSLRIC Studien) und auch historische Kostenstudien zugelassen.¹⁸ Auch gilt eine Kostenmethodik als angemessen, wenn sie der entspricht, die die PUC auch für die Endnutzerregulierung verwendet.

Der *Local Competition Order* der FCC war Gegenstand einer ausgedehnten gerichtlichen Auseinandersetzung zwischen der FCC und einigen Fernnetzgesellschaften einerseits und einigen PUCs und ILECs andererseits. Dabei wurden die Kompetenzen und Methoden der FCC in Frage gestellt. Der Rechtsfall ist noch nicht in allen Einzelheiten abschließend geklärt; aber das Urteil zum Großhandelsrabatt im Resale steht. Danach sind die vermiedenen und nicht die vermeidbaren Kosten für die Höhe des Großhandelsrabattes maßgeblich. Gleichzeitig wurde die Richtlinienkompetenz der FCC bestätigt. Es liegt jetzt bei der FCC die dazu notwendigen Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Damit wird erst im Laufe von 2002 gerechnet, da die FCC offenbar erst das Urteil des Supreme Court zur Kostenmessungsproblematik von TELRIC abwartet. Wenn dieses Urteil die TELRIC Methodik bestätigt, wird die FCC vermutlich einen neuen Erlass speziell für Großhandelsrabatte herausgeben, der sich an TELRIC anlehnt. Anderenfalls wird sie sowohl für Universaldienstsubventionen als auch für entbündelte Netzelemente und Großhandelsrabatte neue Methoden der Kostenmessung finden müssen.

3.4.3 Allokation der Kosten von Resale

Im Prinzip können die beim Großhändler durch Resale zusätzlich entstehenden Kosten als Aufschläge auf den Großhandelspreis ausgehandelt oder von der PUC festgestellt werden. Es handelt sich aber meist um dieselben Kostenkategorien wie die, die auf der Einzelhandelsseite wegfallen. Aus diesem Grunde haben die mir bekannten PUCs zwar

¹⁸ TSLRIC steht für Total Service Long Run Incremental Costs.

zusätzliche Großhandelskosten grundsätzlich anerkannt, aber diesen Kostenfaktor großteils durch Verminderung der eingesparten (oder einsparbaren) Kosten in den Großhandelsrabatt gleich eingebaut. Ein typisches Beispiel ist die Kundenwerbung, die auf der Einzelhandelsseite wegfällt. Hier argumentieren nun die ILECs, dass sie auch für den Großhandel Werbung betreiben müssen. Das Gegenargument hier ist, dass die ILECs typischerweise ein Großhandelsmonopol haben und dass der größte Teil ihrer Werbung für ihre Produkte nicht generisch, sondern markenspezifisch ist. Insbesondere dürfen die Reseller im Allgemeinen den Markennamen des ILEC nicht für sich verwenden. Die PUCs haben folglich oft Werbungsausgaben ganz als vermieden (oder vermeidbar) angesehen und dem ILEC mit Blick auf die Zukunft die Beweislast für den Nachweis aufgetragen, dass bei Großhandel nennenswerte Werbeausgaben anfallen. Andererseits gibt es verkaufsspezifische Kosten, die bei Resale weiterhin anfallen. Dazu gehören die Kosten der Kommunikation mit dem OSS. Diese Kosten werden also zusätzlich (auf der Basis von TELRIC) berechnet bzw. nicht als Großhandelsrabatt abgezogen.

Sofern Kosten für Resale anfallen und anerkannt sind, werden sie oft durch Einmalzahlungen, z.B. bei Kundenübergabe, berechnet.

3.4.4 Rabatte auf nicht kostendeckende Preise

Die ILECs hatten vor Verabschiedung des 1996 Act vor den PUCs fast durchgängig argumentiert, dass sie nicht gezwungen werden dürften, Endnutzerdienste im Resale unter ihren Einstandskosten (einschließlich Gemeinkostenbeitrag) abzugeben. Konsequenterweise wollten die ILECs bei einigen Ortsnetzdiensten den Großhandelspreis oberhalb des Einzelhandelspreises festlegen. Zum Beispiel hatte SNET in Connecticut Ende 1995 Großhandelspreise von \$15 als monatliche Ortsnetzgebühr für städtische Bereiche und \$26 für ländliche Bereiche vorgeschlagen. Die entsprechenden Einzelhandelspreise lagen bei \$14,53 in Städten und \$11,53 auf dem Lande. Als Kompromiss für eine Übergangszeit setzte das Connecticut DPUC Großhandelspreise von \$12,08 in Städten und \$16,87 auf dem Lande durch. Auch in diesem Kompromiss lag der Großhandelspreis auf dem Lande noch über dem Einzelhandelspreis. Dies zeigt zum einen den Mangel an Kostenorientierung bei den Einzelhandelsstarifen. Gleichzeitig wird hier ein Zielkonflikt deutlich. Um die neuen Wettbewerber zu effizientem Investitionsverhalten im Netz zu induzieren, sollten die Großhandelsstarife eher an den Bottom-up Kosten orientiert sein. Dies gilt zumindest im langfristigen Gleichgewicht. Um effizienten Wettbewerb auf der Einzelhandelsstufe zu bekommen, sollten hingegen Großhandelsrabatte von den Einzelhandelspreisen ausgehen.¹⁹ Huber, Kellogg und Thorne (1996) machen mit Recht darauf aufmerksam, dass ein rationaler neuer Wettbewerber überall dort Resale in Anspruch nehmen würde, wo die Endnutzerpreise unter den Kosten der ILECs

¹⁹ Diese Problematik wird von Neumann (2002) ausführlich untersucht.

liegen, und eigene Infrastruktur dort einsetzen würde, wo die Preise der ILECs die Kosten übersteigen. Dies würde im Zeitablauf zum Rebalancing der Endnutzerentgelte führen. Interessanterweise erfolgt Marktzutritt jeder Art im Ortsnetzbereich aber bislang fast durchgehend stärker in Ballungsgebieten, wo die ILEC Tarife kostendeckend sind.

Die FCC hat im *Local Competition Order* klar geregelt, dass die Großhandelsrabatte nicht davon abhängen, ob die Endnutzerpreise kostendeckend sind oder nicht. Nach Ansicht der FCC werden die Verluste der ILECs aus nicht kostendeckenden Preisen durch die Großhandelsrabatte nicht erhöht. Dieses Argument stimmt, sofern die Großhandelsrabatte den tatsächlich eingesparten Kosten entsprechen. Die FCC ging auch davon aus, dass es durch Resale nicht zu größeren Nachfrageausweitungen bei verlustbringenden Diensten kommen würde.

3.4.5 Die tatsächlichen Rabatte

Die Großhandelsrabatte schwankten 1999 zwischen 10,37% in Nevada und 32,5% in Connecticut mit einem Durchschnitt von etwa 18% (und einer Standardabweichung von 3%). Die große Variation reflektiert dabei insbesondere die durch den Rechtsstreit um den Local Competition Order ausgelöste Unsicherheit. Während die meisten Staaten der FCC Methodik folgten, gab es einige, die niedrigere Rabatte in der Hoffnung festlegten, dass die FCC unterliegen würde. Im Übrigen handelt es sich um die von den PUCs in Schieds- oder Tarifverfahren offiziell sanktionierten Rabatte. Daneben gibt es noch privat und freiwillig ausgehandelte Rabatte. Zum Beispiel hat Bell Atlantik (jetzt Verizon) 1999 mit UniDial Communications einen Fünfjahresvertrag ausgehandelt, der über die in dem jeweiligen Staat offiziell geltenden Rabatte hinaus weitere 10 Prozentpunkte im ersten, 13 im zweiten und 15 in den weiteren Jahren vorsah, sofern UniDial bestimmte Absatzmengen überschreitet. Dadurch würden Rabatte bis annähernd 40% möglich. Wegen der im 1996 Act enthaltenen Meistbegünstigungsklausel würden solche Rabatte auch für andere Reseller gelten, sofern sie die übrigen Vertragsbedingungen mit ihren Mengenanreizen und zeitlichen Bindungen erfüllen. Diese Art von Anreizverträgen ist insbesondere für reine Reseller gedacht, die einen vollen Service bieten wollen. Die durchschnittlichen Großhandelsrabatte von knapp 20% reichen dafür nicht aus. Vielmehr genügen diese nur entweder für (angehende) Infrastrukturanbieter, die über Resale einen Kundenstamm aufbauen oder Vollversorgung herstellen wollen, oder für Reseller ohne Kundendienst oder solche, die ihre Produktpalette mit Ortsnetzdiensten abrunden wollen und die Gewinne aus anderen Diensten ziehen.

3.5 Spezialprobleme und Ausnahmen

Grundsätzlich sind die Resale-Bestimmungen des 1996 Act sehr weit gefasst und Ausnahmen nur beschränkt möglich. Auch dürfen die Resale-Verpflichtungen im Allgemeinen nicht durch einschränkende Bedingungen der LECs und ILECs unwirksam gemacht

werden. Um legitime Einschränkungen und Ausnahmen dennoch zu ermöglichen, hat die FCC im *Local Competition Order* die Vermutung aufgestellt, dass Einschränkungen nicht "reasonable" sind, dass diese Vermutung aber gegenüber einer PUC widerlegt werden kann, wenn die Einschränkungen "reasonable" und nicht diskriminierend sind. In solch einem Ausnahmefall müssen die Einschränkungen so gering wie möglich gehalten werden. Ein Beispiel, bei dem die Frage der "reasonableness" aufkam, ist die unten in Abschnitt 3.5.2 angesprochene Frage von Vertragsterminierungszahlungen, wenn ein Reseller einen Kunden mit Sondervertrag übernimmt, der noch einen gültigen langfristigen Vertrag mit dem ILEC hat.

3.5.1 Sonderangebote

Die Großhandelsrabatte gelten grundsätzlich für alle Endnutzerpreise der ILECs einschließlich Mengenrabatten und Einführungspreisen. Freilich gesteht der *Local Competition Order* den ILECs zu, dass sie nicht für kurzfristige Promotions (mit weniger als 90 Tagen Länge) gelten sollen. Ansonsten sind die Großhandelsrabatte davon unabhängig, ob ein ILEC bei dem betreffenden Dienst an Endnutzer unter Kosten verkauft oder nicht oder ob Mengenrabatte anwendbar sind. Wenn ein ILEC einen Dienst einstellt, so braucht er auch nicht im Resale zur Verfügung zu stehen, es sei denn, der ILEC beliefert weiterhin alte Kunden mit dem Dienst.

In Massachusetts werden die Reseller bei Sonderangeboten mit weniger als 90 Tagen Dauer vor die Wahl gestellt, den üblichen Großhandelsrabatt auf den normalen Preis in Anspruch zu nehmen oder zu dem Preis des Sonderangebots zu beziehen.

3.5.2 Individuell ausgehandelte Kundenverträge

Individuell ausgehandelte Kundenverträge unterliegen grundsätzlich der Resale-Verpflichtung. Solche Verträge sind oft langfristig und enthalten Schadensersatzklauseln für vorzeitige Terminierung. Die Reseller hatten nun verlangt, dass bei Übernahme eines Sondervertragskunden durch einen Reseller diese Zahlungen nicht fällig würden. Dies hat die FCC bislang abgelehnt, sofern die Kalkulation des Schadens (einschließlich entgangenem Gewinn) nach Richtlinien der FCC erfolgt. Wenn aber der Reseller einfach in die bestehenden Konditionen des Vertrages gegenüber dem ILEC einsteigt, gilt damit der Vertrag als erfüllt und Schadensersatz fällt nicht an.

In Massachusetts und New York unterliegen Sonderverträge auch dem üblichen Großhandelsrabatt. Die New York PSC (1996) begründet dies damit, dass die ILECs bei niedrigeren Rabatten für Sonderverträge alle dem Wettbewerb ausgesetzten Kunden mit solchen Verträgen bedienen würden. Grundsätzlich darf aber eine PUC für Sonderverträge einen anderen Großhandelsrabatt festlegen als für andere Dienste, und zwar wenn sich begründen lässt, dass die vermiedenen Kosten anders sind als bei den übri-

gen Diensten. Die FCC hält grundsätzlich an Großhandelsrabatten für Sonderverträge fest, da es sich hier um besonders umworbene Kundenkreise handelt. Allerdings kann es vorkommen, dass die Reseller keine Informationen über Sonderverträge haben, da diese nicht prinzipiell öffentlich zugänglich sind.

Die in Sonderverträgen enthaltenen Mengenrabatte oder Mengenverpflichtungen kann der Reseller im Allgemeinen durch Kundenaggregation erfüllen, sofern die Kunden so gelagert sind wie die Kunden des ursprünglichen Sondervertrages. Grundsätzlich gilt, dass Regeln der LECs, die Reseller daran hindern Mengenrabatte auszunutzen als "unreasonable" zu vermuten sind; aber bei Sonderverträgen wird diese Regel so ausgelegt, dass die Reseller solche Verträge nur wiederverkaufen können, wenn die Kunden die Grundbedingungen der Verträge erfüllen.

3.5.3 Bündelangebote

Die FCC hat im Local Competition Order festgestellt, dass Bündelangebote Dienste sind, die dem Resale-Gebot unterliegen. Werden Bündel von einem ILEC mit einem Rabatt gegenüber den Einzelteilen angeboten, so berechnet sich der Großhandelsrabatt auf den Bündelpreis. Ein Reseller muss das Bündel als Ganzes nehmen, kann also nicht verlangen, dass Teile des Bündels, die einem Endnutzer nicht separat zur Verfügung stehen würden, dem Reseller separat verfügbar gemacht werden. Als Folge ist in diesem Fall ein reiner Reseller gegenüber einem Diensteanbieter mit partieller Infrastruktur im Vorteil, da jener bei Abnahme von Bündeln die eigene Infrastruktur weniger gebrauchen kann. Da bestimmte Dienste, wie zum Beispiel Call Waiting, Call Forwarding, Caller ID und Centrex nur als Teil von Bündeln angeboten werden, sind sie nicht einzeln für Resale mit Großhandelsrabatt erhältlich.

Inwieweit ein Reseller gebündelte Dienste für Endnutzer entbündeln kann, sofern der Reseller keinen Großhandelsrabatt in Anspruch nimmt, hängt davon ab, ob der betreffende Bündeltarif von der zuständigen PUC auf bestimmte Kunden eingeschränkt ist. Im Prinzip unterscheiden sich Bündelungsrabatte prinzipiell ja nicht von Mengenrabatten, so dass hier wie dort die Vorteile der Kundenaggregation vom Reseller genutzt werden können. Das bedeutet, dass zum Beispiel ein Reseller ohne solch eine Einschränkung Gesamtumsatzrabatte für all seine Umsätze wahrnehmen könnte.

3.6 Technische Abwicklung

3.6.1 Operations Support System (OSS) und elektronische Schnittstellen

Resale erlaubt im Allgemeinen den schnellsten Marktzutritt und verursacht am wenigsten technische Probleme. Das heißt aber nicht, dass diese Probleme gering sind. Wenn

nämlich die Reseller den Kunden gegenüber gleichwertig auftreten wollen wie Netzbetreiber, müssen sie den Kunden gegenüber in eigenem Namen dieselben Funktionen wahrnehmen können wie jene Anbieter.²⁰ Dazu dient das Operations Support System (OSS). Es betrifft die betrieblichen Hilfsfunktionen, auf die die LECs als Netzbetreiber angewiesen sind, um Kunden neu zu integrieren, Beschwerden nachzukommen und dergleichen. Es handelt sich also um einen großen Bereich von Aktivitäten, die im Allgemeinen mit Kundenkontakten verbunden sind. Diese Aktivitäten sind für die Qualität der Leistung besonders wichtig und für das Verhältnis des Kunden zum Reseller oft entscheidend. Deshalb gilt insbesondere die Regel, dass der Netzbetreiber dem eigenen Kunden keine bessere Qualität bieten darf als dem Reseller. Gleichzeitig ist die Erfüllung dieser Forderung besonders schwierig und die Performance nicht leicht feststellbar. Hier nun haben die 271er Verfahren sowohl viel zur Verbesserung der Performance als auch zur Qualitätsmessung beigetragen. Die FCC hat angekündigt, dass die daraus gewonnenen Erkenntnisse in Zukunft auch zur Performanceverbesserung für ILECs im Allgemeinen eingesetzt werden sollen (FCC, 2001c). In den 271er Verfahren müssen die betreffenden RBOCs nachweisen, dass sie den Resellern diskriminierungsfreien Zugang zu ihren OSS verschaffen.

Die in den 271er Verfahren verwendeten Methoden der Qualitätsmessung beruhen auf statistischen Verfahren, bei denen die einzelnen Maßstäbe, wie zum Beispiel die Zeit zwischen Bestellsannahme und Bestätigung oder der Prozentsatz der Kundenbeschwerden, für die RBOC und den Reseller in Stichproben gemessen werden und dann festgestellt wird, ob die Unterschiede statistisch signifikant sind. Es geht also nicht um absolute Qualitätsstandards, sondern um Parität (oder Nichtdiskriminierung) zwischen Wholesaler und Reseller; denn der *Local Competition Order* verlangt, dass die dem Reseller gewährte Dienstqualität mindestens so hoch sein muss wie die Qualität, die sich der Wholesaler selbst zur Verfügung stellt.²¹ Manchmal werden auch nur grobe Standards gesetzt und gemessen, ob der ILEC diese Standards konsistent überschreitet. Das gilt zum Beispiel für Bestellsbestätigungen, die in Massachusetts zu 95% innerhalb von zwei Stunden nach Bestellung bei dem Reseller vorliegen sollen. Dies ist noch wichtiger für Ablehnungen seitens des ILEC. Diese müssen schnell vorliegen und begründet sein. Immerhin hat Verizon im vierten Quartal 2000 in Massachusetts zwischen 43% und 49% der Resale Bestellungen (zum Beispiel wegen falscher Namen oder Adressen) automatisch zurückgewiesen. Die FCC hat diesen Prozentsatz nicht als a priori übermäßig angesehen, da er in anderen Staaten noch höher ist. Insbesondere liegen die Gründe oft bei den Resellern, die falsche Daten eingeben. Der elektronische Durchlauf von Bestellungen ist entsprechend niedrig, kann aber nach Angabe der FCC und der mit der Prüfung beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG bei fehlerloser Eingabe auf 100% gebracht werden. Die Massachusetts PUC hat jetzt für Verizon Massachusetts in diesem Bereich Performance Maßstäbe eingeführt. Die Massa-

²⁰ Reseller können auch den Kunden gegenüber mit eingeschränkten Funktionen auftreten und damit auf OSS Funktionen verzichten.

²¹ Die folgenden Ausführungen basieren auf dem *Verizon Massachusetts 271 Order* der FCC.

chusetts PUC hat auch geprüft, dass Verizon Aufträge in derselben Dringlichkeit für Reseller wie für eigene Bestellungen durchgeführt hat. Darüber hinaus wurden absolute Maßstäbe mit Strafzahlungen im Falle von Verletzungen eingeführt. Diese gelten unter anderem für Fälle, bei denen Paritätsmessungen nicht möglich sind, zum Beispiel bei der Umstellungsgeschwindigkeit vom ILEC auf den Reseller.

Zeitlich beginnt OSS mit den Auftragvorbereitungen (Pre-ordering Phase). Dabei geht es insbesondere um die für einen Auftrag notwendigen Kundeninformationen. Diese sind im Prinzip im Fall von Resale dieselben, die auch bei dem ILEC für sich selber anfallen würden. Zum Beispiel muss bei DSL Resale festgestellt werden, ob der betreffende Teilnehmeranschluss DSL-fähig ist. Dies ist Information, die bei dem ILEC vorliegen müsste bzw. die der ILEC feststellen kann, sobald der Kundenanschluss identifiziert ist. Die für die Auftragsvorbereitung notwendige Funktionalität wird durch anwendungsspezifische Schnittstellen hergestellt, die es den Resellern ermöglicht, die Auftragsvorbereitung so vorzunehmen, als verfüge er selbst über die Infrastruktur. EDI Schnittstellen werden den Resellern von Verizon zur Verfügung gestellt. Die Reseller können aber auch nach Verizon's Spezifikationen eigene Schnittstellen bauen. Die Schnittstellen erlauben nun zum Beispiel im Fall von DSL Resale den Resellern die Feststellung, ob der Teilnehmeranschluss für DSL qualifiziert ist. Den Resellern muss folglich dieselbe Information direkt verfügbar gemacht werden, die Verizon der eigenen Verkaufsabteilung in die Hand gibt, um festzustellen, welche Produkte in welcher Form den einzelnen Kunden angeboten werden können. Dazu gehören zum Beispiel (a) die Beschaffenheit des Anschlusses (Kupfer oder Glasfaser), (b) das Vorliegen, der Typ und die genaue Lage elektronischer Geräte im Anschluss, (c) die Länge, (d) die Stärke sowie (e) elektrische Parameter.

Verizon unterhält spezielle elektronische Schnittstellen für Wartungs- und Reparaturfunktionen (GUI Repair Trouble Administration System [RETAS] interface und Electronic Bonding Interface), zu denen die Reseller Zugang haben. Die RETAS Schnittstelle erlaubt den Resellern Zugang zu denselben Funktionen wie den eigenen Kundendienstabteilungen, z.B. Testen der Anschlüsse, Feststellung des Reparaturstatus, Modifizierung und Streichen von Reparaturaufträgen.

3.6.2 Informationsaustausch zwischen Wholesaler und Reseller

Da Resale im Ortsnetzbereich kompliziert ist, müssen die Reseller ausführlich und genau über alle Verfahren, Schnittstellen und Funktionen informiert werden, so dass sie in der Lage sind, reibungslos Bestellungen, Reparaturanforderungen und dergleichen durchzuführen. Dafür muss der Wholesaler Personal für Schulungen und Auskünfte sowie schriftliche Anweisungen bereitstellen. Zum Beispiel bietet Verizon den Resellern einen "Electronic Interface Guide", mehrere Handbücher und für Anfragen ein Helpdesk an.

Diese Arten von Informationen sind im Prinzip unproblematisch; ihr Fehlen kann jedoch Resale lange hinauszögern oder gar unmöglich machen. Problematischer sind Informationen im Rahmen des sogenannten Change Management. Hierbei handelt es sich um Informationen über geplante Änderungen der Eigenschaften oder Preissetzung von Diensten, die Reseller rechtzeitig haben müssen, um auf die Änderungen vorab reagieren zu können. Verizon in Massachusetts hat dafür zum Beispiel ein formales Change Agreement mit Flussdiagrammen, die die zeitlichen Abläufe und einzelnen Schritte zeigen. Die anderen Carrier einschließlich Reseller treffen sich monatlich mit Verizon, um geplante Änderungen, aber auch Änderungswünsche der anderen Carrier zu diskutieren. Neue Software wird den anderen Carriern auch schon zum Lernen zur Verfügung gestellt, bevor sie zum Einsatz gelangt.

Neben diesen Informationen über das ILEC Netz und die technischen Eigenschaften, die für Resale notwendig sind, müssen die Reseller spezielle Informationen über ihre (prospektiven) Kunden erhalten. Diese Informationen, wie zum Beispiel Alter, Länge und Beschaffenheit der einzelnen Teilnehmeranschlüsse sowie die Reparaturanfälligkeit usw., sind mittels der Schnittstellen im OSS anfragbar. Gleichzeitig erfährt natürlich der ILEC, zu welchem Konkurrenten ein Kunde wechselt, ob ein Wechsel bei dem betreffenden Kunden häufig ist und dergleichen. Solche kundenspezifische Information darf der ILEC nicht intern als Basis für Endnutzerakquirierung nutzen. Zwischen OSS und Marketing sind diesbezüglich Querinformationen verboten ("Chinese walls").

3.6.3 Billing und Inkasso

Die LECs und ILECs sind zu Billing und Inkasso für die Reseller nur verpflichtet, wenn sie diese Dienste getrennt für irgendjemanden, z.B. für ein rechtlich selbständiges Tochterunternehmen, anbieten. Dann können Reseller diese Dienste auch in Anspruch nehmen. Große ILEC, wie zum Beispiel Verizon, bieten solche Dienste im Allgemeinen an. Sie sind jedoch unter anderem wegen des Branding relativ teuer. Will deshalb ein Reseller Billing nicht in Anspruch nehmen, so hat er lediglich Anspruch auf alle Informationen, die er benötigt, um selbst Billing vornehmen zu können. Dabei müssen diese Informationen in einer Weise zur Verfügung gestellt werden, die es den Resellern ermöglicht mit dem Wholesaler zu konkurrieren. Verizon liefert zum Beispiel in Massachusetts den Resellern täglich Nutzungsdaten und monatlich detaillierte Rechnungen für alle Dienste, die der Reseller in Anspruch nimmt.

3.7 Ein enges Substitut für Resale: Die Plattform entbundelter Netzelemente

Als engstes Substitut für Resale oder gar mit Resale identisch wird die Plattform entbundelter Netzelemente (UNE-P) angesehen, mit der sich eine Reihe von Ortsnetzdiensten aufbauen lässt. Im Prinzip kann ein neuer Wettbewerber ohne eigenes Netz

entbündelte Netzbestandteile kaufen (mieten) und zu eigenen Diensten zusammenstellen. Dies bedeutet zumindest zweierlei. Zum ersten sind grundsätzlich alle für die Erstellung von Ortsnetzdiensten benötigten Netzbestandteile einschließlich der damit verbundenen Installation, Reparaturen und dergleichen entbündelt vom ILEC erhältlich. Zum zweiten muss der ILEC auf Wunsch die entbündelten Elemente für den anderen Wettbewerber so zu einer Plattform zusammenstellen, dass der andere Wettbewerber darüber so verfügen kann, als sei er selbst Netzbetreiber. UNE-P hat folglich mit Resale gemein, dass der andere Wettbewerber nicht einmal über Teile eines Netzes oder über Kollokation verfügen muss. Es unterscheidet sich hingegen von Resale dadurch, dass die zu verkaufenden Dienste nicht von dem ILEC vorgegeben sind und dass die Preisbildung auf den inkrementellen Kosten der Netzelemente basiert statt auf den Endnutzerpreisen der ILEC.

Da im 1996 Act die Preissetzung für entbündelte Netzbestandteile und für Dienste (im Resale) unterschiedlich ist, kann es zwischen UNE-P und Resale zu Arbitragemöglichkeiten kommen, die freilich in erster Linie auf nicht kostengerechten Endnutzertarifen bzw. nicht kostengerecht tarifierten Netzelementen beruhen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Endnutzerdienste der ILECs in anderer Form angeboten werden als die zu kombinierenden entbündelten Netzbestandteile. Zum Beispiel werden zur Erstellung des Dienstes "Ortsgespräch", der auf Minutenbasis angeboten wird, zumindest die Elemente (1) "Hauptanschlüsse" (Local Loops), (2) "Ortsvermittlungsstellen", (3) "Netzschnittstellen", (4) "Signalisierung und anrufbezogene Datenbanken" sowie (5) "Betriebsfunktionen" (Operations Support System = OSS) benötigt. Diese Elemente werden teilweise auf Mietbasis, teilweise auf Minutenbasis, teilweise mit einmaligen Zahlungen abgegolten. Damit liegt es beim CLEC, für eine optimale Ausnutzung der Kapazitäten zu sorgen, was normalerweise bei Resale nicht der Fall ist (obwohl hier Zeitverträge mit Mengenrabatten ähnliche Anreizwirkungen haben können). Andererseits kann ein Wettbewerber entbündelte Netzelemente für unterschiedliche und auch neue Dienste nutzen. Insbesondere sind Fernnetzgesellschaften daran interessiert zwischen PoP und Nutzern Gesprächsanbahnung und –terminierung billig zu erhalten. Das ist über Netzelemente möglich, nicht aber über Resale, da auf die Access Charges keine Großhandelsrabatte gewährt werden.

In der Praxis übernimmt ein CLEC, der von einem ILEC die Plattform (UNE-P)²² bezieht, wie beim entbündelten Teilnehmeranschluss einen Kunden voll und deckt überdies mit UNE-P alle (Ortsnetz-) Dienste dieses Kunden ab. Die Bezahlung an den ILEC erfolgt insbesondere für die Teilnehmeranschlussleitung und den Port durch Einmalzahlung und monatlich und insbesondere für Vermittlungs-, und Übertragungsleistungen nach Nutzungsminuten. Die UNE-P Preise beruhen bislang auf langfristigen inkrementellen Kosten (TELRIC). Alle anderen für den CLEC anfallenden Kosten entsprechen im wesentlichen denen von Resale.

²² UNE-P steht für unbundled network element platform.

Wegen der niedrigen Ortsnetztarife (mit erheblichen Flat Rate Bestandteilen), die teilweise unterhalb der UNE-P Preise liegen, ist mit UNE-P nur Geld zu verdienen, wenn ein CLEC in Dichtezonen anbietet, in denen die TELRIC niedrig und die Ortsnetztarife relativ hoch sind, und wenn der CLEC erhebliche zusätzliche Dienste, wie zum Beispiel Ferngespräche, verkaufen kann. Auch kann sich hohe Ortsnetznutzung nachteilig auswirken, da Ortsnetzdienste an Endnutzer vorwiegend mit Flat Rates angeboten werden, bei UNE-P aber minutenabhängige Zahlungen für die Nutzung von Vermittlungsstellen und Verbindungsleitungen anfallen. Die Telecommunications Resellers Association (TRA, 1999) hat jedoch in Planrechnungen kalkuliert, dass ein CLEC mit UNE-P in allen U.S. Staaten nach relativ kurzer Einführungszeit in der Lage sein sollte Gewinne zu erzielen.²³

UNE-P ist riskanter als Resale und in erster Linie für Verkauf an einen relativ kleinen Kundenkreis, insbesondere an kleine Geschäftskunden, gewinnträchtig. Haushalte haben meist bei den ILECs relativ niedrige Ortsnetztarife. Für große Geschäftskunden ist UNE-P wenig geeignet, da UNE-P nicht sehr flexibel gehandhabt wird und diese Kunden häufig Änderungswünsche haben, die bei UNE-P zu hohen Einmalzahlungen führen.

CLECs kombinieren nicht selten mehrere Angebotsstrategien miteinander. Es gibt infrastrukturlose Anbieter, die sowohl Resale als auch UNE-P verwenden. Fast alle Infrastrukturanbieter flankieren ihre Angebote mit Resale und/oder UNE-P, um so Ortschaften oder Ortsteile abzudecken, die zu ihrem Werbegebiet gehören oder in die sie als Infrastrukturanbieter hineinwachsen wollen. Manche lassen auch einfach durch breites Angebot auf Resale/UNE-P Basis den Markt entscheiden, wo sie eigene Infrastruktur errichten wollen. Zum Beispiel werden ungefähr 12.000 Anschlüsse benötigt, bevor sich eine eigene Vermittlungsstelle im Vergleich zu UNE-P lohnt (TRA, 1999). Soviele Abnehmer in einem Ortsnetz zu gewinnen, kann für einen CLEC leicht mehrere Jahre dauern.

4 Beitrag von Resale zum Wettbewerb

4.1 Der Markt für Ferngespräche

4.1.1 Vorbemerkung

Obwohl der Resale im Ferngesprächsbereich zunächst lediglich auf der Ausnutzung von Mengenrabatten beruhte, war er von Anfang an erfolgreich; denn diese Rabatte

²³ Die TRA heißt heute Association of Communications Enterprises (ASCENT).

waren zunächst sehr erheblich und die Resale-Tätigkeit relativ einfach, da sie von der technischen Seite lediglich in der Aggregation von Nachfrage bestand. Die Mengenrabatte schwächten sich im Laufe der Zeit ab, möglicherweise, da AT&T Resale vermeiden wollte. Mit dem Aufbau alternativer Netze nahm die Bereitschaft zu, freiwillig Resale anzubieten. Im Lauf der Zeit entwickelten die Netzbetreiber spezielle Großhandelsangebote für Reseller. Diese Angebote und die resultierenden Verträge waren und sind zwar nicht öffentlich zugänglich. Sie sollen aber nach allgemeiner Auffassung Rabatte in Höhe von 50-60% gegenüber den Endnutzerentgelten enthalten. Auf dieser Basis war und ist ein Resellergeschäft durchaus profitabel. Die gegenüber local Resale sehr viel höhere Marge erklärt sich aus dem Bestehen von Überkapazitäten in Verbindung mit intensivem Infrastrukturwettbewerb.

4.1.2 Marktstruktur

Nach Auskunft einer 1981 dort tätigen Mitarbeiterin hätte MCI damals ohne den Zugang zu Resale nicht überleben können. Dieser Umstand, der auch für die anderen Infrastrukturwettbewerber galt, drückt sich natürlich nicht in Statistiken aus, da MCI nicht als "Reseller" klassifiziert war. Der Einfluss von Resale auf die Marktstruktur lässt sich darüber hinaus nur grob abschätzen, weil die Marktanteile der Reseller in den Statistiken nur selten gesondert ausgewiesen werden. Soweit das nicht der Fall ist, lässt sich die Entwicklung des Resale Marktanteils aus der Anzahl der Reseller abschätzen. Nach FCC (2001b, Table 10.4) ist die Anzahl der Interexchange Carrier (long-distance Infrastrukturanbieter) zwischen 1993 und 1999 von 83 auf 204 (um knapp 150%) gewachsen, während die Anzahl der Reseller von 171 auf 457 (um 165%) zunahm. Gleichzeitig wuchs der Marktanteil der kleineren Carrier (d.h. aller außer AT&T, MCI WorldCom und Sprint) von 12,3% auf 26,0%.²⁴ Darunter sind auch eine Reihe kleinerer Netzbetreiber, die sich in den Statistiken nicht von den Resellern absondern lassen. Die Entwicklung der Anzahl der Reseller deutet darauf hin, dass diese an dem Marktanteilszuwachs der kleinen Carrier (der sich in 2000 weiter auf 30,0% erhöht hat) erheblich beteiligt waren.²⁵ Unter Bezugnahme auf andere FCC Statistiken gibt Speta (1999) genauere Reseller Daten von 1992 bis 1997. Danach ist der Marktanteil der (reinen) Reseller in diesem Zeitraum von 2,1% auf 8,9% gewachsen. Der absolute Umsatzzuwachs der Reseller lag in diesen Jahren bei über 40% pro Jahr. Darüber hinaus haben die Netzbetreiber selbst 1997 etwa 3% des gesamten Fernnetzesumsatzes durch Resale der Dienste anderer Netzbetreiber erzielt, so dass der Resale-Anteil insgesamt bei fast 12% lag.

²⁴ Dabei sind die Marktanteile der kleinen Carrier bei Haushaltskunden im Durchschnitt etwas niedriger als bei Geschäftskunden. Der Gesamtanteil der kleinen Carrier war in den zehn Jahren davor von 2,6% auf 12,3% gewachsen.

²⁵ Wenn man den Nahbereich mit einbezieht, entspricht der Marktanteilszuwachs noch stärker der Zunahme der Anzahl der Unternehmen.

Die Statistiken zeigen klar, dass Resale im long-distance Bereich in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat, obwohl diese Angebotsstrategie bereits seit über 20 Jahren möglich war. Diese Beobachtung widerspricht der These, dass Resale nur in den Anfangsphasen des Wettbewerbs eine Rolle spielt. Infrastrukturwettbewerb ist nämlich im Telekommunikationsbereich häufig mit Überkapazitäten verbunden. Dadurch wird erfolgreiche Verkaufstätigkeit zur Auslastung bestehender Netzkapazitäten besonders wichtig, so dass Resale zum Erschließen neuer Abnehmergruppen nahe liegt. Dies bezieht sich auch auf neue Infrastrukturanbieter, die durch Resale ihrer neuen Kapazitäten ihr Marktpotential von vornherein erhöhen können.

Was die offiziellen Statistiken noch nicht reflektieren ist der Einfluss von Resale auf den long-distance Wettbewerb in solchen Staaten, in denen die RBOCs in jüngster Zeit Freigabe für long-distance Angebote nach Paragraph 271 des 1996 Act erreicht haben. In den ersten Staaten (New York und Texas) haben die RBOCs innerhalb des ersten Jahres einen Marktanteil von 20% erzielt.²⁶ Dieser Marktanteilsgewinn beruht weitgehend auf Resale, da die RBOCs nur im Nahbereich über eigene Fernnetze verfügen.²⁷ So soll Verizon in New York 70% der selbst verkauften Ferngespräche innerhalb des Staates über Resale anbieten und 100% der zwischenstaatlichen und internationalen Gespräche. Bei diesen RBOCs ist freilich damit zu rechnen, dass der fast ausschließliche Verlass auf Resale nur eine Übergangslösung ist, die in Infrastrukturkooperationen mit großen Netzbetreibern mit Überkapazitäten einmünden wird.

4.1.3 Preiswettbewerb

Im long-distance Bereich haben die Reseller dazu beigetragen, dass die Preise für kleine und mittelgroße Abnehmer gegenüber den von AT&T erhältlichen Tarifen erheblich gesunken sind. Dies hat nicht nur zu Marktanteilsverschiebungen zwischen AT&T und den Resellern geführt, sondern vermutlich den Gesamtmarkt für Ferngespräche ausgeweitet. Dies lässt sich natürlich nicht mit letzter Gewissheit feststellen, da AT&T die Preise für Kleinkunden und Großkunden in Reaktion auf Resale angehoben haben könnte.

Allgemein lässt sich im Zeitablauf im amerikanischen Markt für Ferngespräche beobachten, dass (1) sowohl die Preisdifferenzen zwischen den großen und den kleinen Anbietern als auch (2) die Preisdifferenzen zwischen großen und kleinen Kunden gesunken sind.

²⁶ Der auf die 271er Genehmigung zurückgehende Umsatzzuwachs von Verizon New York im ersten Jahr (2000) war \$ 130 Millionen.

²⁷ Da die RBOCs für Zuführung und Terminierung zwischen PoP und Nutzer zumindest auf einer Gesprächsseite ihre eigene Infrastruktur haben, treffen sie über deren Nutzung bei Resale gesonderte Vereinbarungen.

Aus (1) folgt, dass von Resellern, die ja meist klein sind, keine wesentlich niedrigeren Preise mehr erwartet werden als von großen Infrastrukturanbietern. Vielmehr zeichnen sich Reseller heute durch umfangreiches Angebot mit speziellen Dienstleistungen oder Nischenangebot aus. Der Autor bleibt zum Beispiel bei seinem Reseller, weil dieser das Kreditkartentelefonieren besonders günstig anbietet.

Aus letzterem folgt, dass sich die Reseller nicht mehr aus Mengenrabatten finanzieren können, sondern auf spezielle Großhandelspreise mit Rabatten angewiesen sind.

4.2 Ortsnetzettbewerb

4.2.1 Vorbemerkungen

Im Ortsnetzbereich verfügen die ILECs als Eigentümer zur Zeit noch über mehr als 95% der Anschlussinfrastruktur. Insbesondere für Privatkunden besteht noch ein fast ungebrochenes Infrastrukturmonopol. Hier kommt Resale eine potenziell große Bedeutung zu, wobei die Reseller fast ausschließlich auf Großhandelsrabatte angewiesen sind. Im Gegensatz zum Fernbereich sind die Großhandelsrabatte/-spannen im Ortsnetzbereich niedrig. Selbst bei Ansatz von vermeidbaren Kosten kommen nur etwa 25%, also weniger als die Hälfte des Fernbereichs heraus. Darüber hinaus sind die Kosten von Resale im Ortsnetzbereich sehr viel höher. Zum Beispiel gibt es im Ortsnetz sehr viel eher individuell bedingte Störungen oder Anschluss- und Änderungswünsche, die vom Reseller angenommen und weitergereicht und verfolgt werden müssen. Eine Studie der Telecommunications Resellers Association (jetzt ASCENT) (TRA, 1999) gibt für Beispielrechnungen den zur Kostendeckung eines Resellers notwendigen Großhandelsrabatt im U.S. Durchschnitt mit etwa 42% an. Dieselbe Studie sieht bei den herrschenden Großhandelsrabatten einen klaren Vorteil in der Verwendung von UNE-P, womit relativ gut Geld zu verdienen sei. Die Mitglieder der TRA gaben als Haupthinderungsgründe für Resale-Angebote die unzureichenden Großhandelsrabatte, mangelhafte Dienstqualität und unzureichende OSS Systeme an.

Die Frage ist, welche Wettbewerbsfunktion dem reinen Resale zukommt. Hier ist zwischen Resale durch einen Netzbetreiber, der sein eigenes Netz dadurch vervollständigen will, und Resale durch reine Diensteanbieter zu unterscheiden. Solche Diensteanbieter haben vor allem Marketing- und Arbitragefunktionen. Mit ihren Arbitragefunktionen untergraben sie möglicherweise nichtlineare Preisstrukturen der Netzbetreiber und verringern damit deren Marktmacht. Andererseits übernehmen sie Verkaufsfunktionen des Netzbetreibers und sind ihm von daher hilfreich. Ameritech zum Beispiel förderte kurz nach Verabschiedung des 1996 Act sogenannte "Telemanagement" Gesellschaften, die insbesondere Großabnehmertarife nutzen, um kleineren Unternehmen günstige Preise im Ortsnetz bieten zu können. Die jetzt zu AT&T gehörende Teleport Communications Group (1995(c), S.7), damals ein Ortsnetz-Infrastrukturanbieter, argumentiert

sogar, dass Reseller lokale Netzmonopole stärken können, da durch sie Netzzutritt erschwert wird.

Die neuen Infrastrukturwettbewerber haben zum Resale eine sehr unterschiedliche Einstellung. Für IXC's, die schnell eine breite Endnutzerbasis aufbauen wollen, ist Resale der beste Weg zur gleichzeitigen Bedienung aller potenziellen Kunden ihres Versorgungsgebietes. Kabelfernsehgesellschaften wie Time-Warner sehen ihren komparativen Vorteil als Netzbetreiber. Auch sie würden Resale in Gegenden und für Kunden benötigen, die sie mit dem eigenen Netz (noch) nicht erreichen können. Das sind aber relativ zu ihren kurzfristigen Marktzielen nur wenige. Sie würden daher lieber im Resale Nachteile auf sich nehmen, die dann auch für die IXC's gelten würden.

4.2.2 Marktstruktur

Der Marktanteil von Resale im Ortsnetzbereich²⁸ war bei Verabschiedung des 1996 Act verschwindend gering, stieg dann aber sehr schnell an. Ende 1997 betrug er noch erst 1,1%, um dann 1998 auf 1,9%, 1999 auf 2,5% und schließlich 2000 auf 3,6% anzusteigen. Dabei hat gleichzeitig der Resale-Anteil am Gesamtangebot der neuen Ortsnetz-wettbewerber insbesondere gegenüber den entbündelten Teilnehmeranschlüssen relativ stark abgenommen, da diese ihren Anteil im gleichen Zeitraum von 0,1% auf 2,9% anheben konnten, während der Anteil eigener Anschlüsse der anderen Wettbewerber im Wachstum dazwischen lag und Ende 2000 etwa 3,3% ausmachte.

Die Höhe des Großhandelsrabattes scheint nach vorläufigen Schätzungen von Eisner und Lehman (2001) wenig Einfluss auf den Marktanteil von local Resale zu haben. Dieses Ergebnis ist statistisch nicht gut abgesichert. Dagegen ist der Anteil stark mit der 271er Genehmigung korreliert. Zum Beispiel benötigten in Massachusetts, wo Verizon 2001 die Genehmigung erhielt, die Reseller bei einem Großhandelsrabatt von 24,99% zwei Jahre, bis sie 2% Marktanteil erreichten (CTC/TRA, 1998). Dies entspricht dem U.S. Durchschnitt und wird von CTC/TRA dahin gedeutet, dass der Großhandelsrabatt nicht ausreicht. Ende 2000 aber verfügten die Reseller in Massachusetts bereits über 268.000 wiederverkaufte Lines im Ortsnetzbereich, darunter aber nur 30.000 für Haushalte. Resale hatte damit einen Anteil von knapp unter 6% an den Anschlüssen in Massachusetts, also fast doppelt soviel wie im U.S. Durchschnitt. Über UNE-P wurden zusätzlich 23.000 Lines angeboten sowie 69.000 entbündelte Teilnehmeranschlüsse. Von den UNE-P Lines waren 35% für Privatkunden. Da UNE-P noch sehr jung ist, sagen diese Zahlen über das Potential wenig aus.

²⁸ Dabei werden Mengenangaben und Marktanteile im Ortsnetzbereich der USA immer nach Anschlüssen gemessen, die meist mit Flat Rate Ortsnetznutzung verbunden sind.

4.2.3 Preis- und Qualitätswettbewerb

Enge organisatorische Substitute, z.B. UNE-P und Resale von Endnutzerdiensten, sind für die neuen Wettbewerber als Vorleistungen mit verschiedenen Preisen belegt. Aus den daraus resultierenden Arbitragemöglichkeiten der neuen Wettbewerber könnte ein Zwang für die ILECs bzw. die staatlichen PUCs resultieren, die ILEC Tarife so zu verändern, dass die Arbitragemöglichkeiten entfallen. Dies kann meines Erachtens nur durch Orientierung der Endnutzertarife an den Kosten geschehen; denn nur dann stimmen die Großhandelspreise im Resale mit der Summe der entsprechenden entbündelten Netzbestandteile oder dem Preis der Gesprächsvollendung durch ein ILEC überein. In den USA hat bislang aber im Ortsnetz kaum ein Rebalancing in Richtung auf kostenorientierte Preise stattgefunden. Insbesondere werden immer noch in den meisten Staaten die Privatkunden zu niedrigeren Preisen versorgt als die kleineren Geschäftskunden. Als Folge habe sich die neuen Wettbewerber im Ortsnetzbereich auf die Geschäftskunden und auf Privatkunden mit umfangreichen Telekommunikationsbedarf konzentriert. Bei kleineren Geschäftskunden in Ballungsgebieten ist insbesondere die UNE-P Plattform attraktiv, da ihre Preisbildung auf langfristigen inkrementellen Kosten basiert. Auch Resale ist hier attraktiver als bei Privatkunden, da wegen der höheren Ausgangspreise die Großhandelsrabatte in den meisten Staaten bei gleichem Prozentsatz absolut höher sind als bei Privatkunden. Dennoch sind die Preissenkungen, die neue Wettbewerber im Ortsnetzbereich bieten können, gering. Dies ist angesichts der relativ niedrigen Ortsnetztarife der ILECs auch nicht anders zu erwarten. CTC Communications zum Beispiel gibt an, dass es 1998 typischerweise etwa 5% unter den Preisen des ILEC blieb und dabei mehr Service anbot (CTC/RTA, 1998).

CTC bot zum Beispiel in Massachusetts Kundendienst rund um die Uhr, den einzelnen Kunden zugewiesene Berater für Problemlösungen, Störungen und dergleichen an. Diese Dienste gelten für Kunden, die zwar erhebliche Telekommunikationsbedarfe haben, aber doch nicht genug, um sich selbst Spezialisten leisten zu können.

4.3 Integrierter Wettbewerb

4.3.1 Regionale und nationale Integration

Ökonomen gingen bei Verabschiedung des 1996 Act davon aus, dass sich Infrastrukturwettbewerb und UNE-P in Ballungsgebieten durchsetzen würden, während Resale mit Großhandelsrabatten auf dem Lande vorteilhaft sein sollte. Letzteres sollte schon deshalb gelten, weil die Ortsnetztarife auf dem Lande klar unter den Kosten der ILECs liegen. Ein CLEC mit nationalen Ansprüchen könnte somit auf dem Lande viel Geld durch Resale sparen, wenn auch nicht voll auf seine Kosten kommen. Der Vorteil wäre dabei, dass er auf nationale Werbung und Markennamen zurückgreifen könnte. Während diese Strategie für Ferngespräche gewirkt hat und die nationalen Fernnetzgesell-

schaften noch heute in entlegenen Gebieten auf Resale von anderen Netzbetreibern (insbesondere von AT&T) zurückgreifen, hat bislang kein CLEC ähnlich nationale Bedeutung. Insofern beschränkt sich der Ortsnetzettbewerb in allen drei Ausprägungen weitgehend auf Ballungsgebiete.

4.3.2 Dienstintegration und -bündel

Anbieter von Ferngesprächen nutzen Ortsnetz-Resale, um als integrierte Anbieter auftreten zu können. Solche Anbieter verfolgen also eine zu den RBOCs, die in die long-distance Märkte eindringen wollen, komplementäre Strategie. Die long-distance Carrier haben aber in UNE-P eine zu Resale attraktive Alternative. In den USA wirkt sich der Unterschied zwischen Resale mit Großhandelsrabatten und UNE-P besonders für integrierte Anbieter aus, die sowohl Ortsnetz- als auch Fernnetzdienste anbieten; denn diese profitieren von der Möglichkeit unter UNE-P mit sehr geringen zusätzlichen Kosten sowohl sich selbst als auch Dritten long-distance Access zu verschaffen. Gleichzeitig erhöht dies den Wettbewerb auf dem long-distance Access Markt, so dass dort die Preise sinken. Dies wiederum verringert den Vorteil von UNE-P gegenüber Resale. Es gibt entsprechend einige long-distance Carrier, wie zum Beispiel AT&T, die (teilweise wegen schlechter Anfangserfahrungen) eigene Infrastruktur und entbündelte Netzbestandteile bevorzugen, während andere, wie zum Beispiel MCI WorldCom dem Resale (allerdings in der Form von UNE-P) gegenüber aufgeschlossener sind. Auch wenn darüber keine Statistiken bestehen, scheint der Anteil der integrierten Anbieter am Resale hoch zu sein.

5 Thesen zum amerikanischen Resale und Schlussfolgerungen für die deutsche Resale Politik

Der amerikanische Ordnungsrahmen zum Resale, dessen Handhabung durch die FCC und die PUCs sowie die Resale-Erfahrungen könnten sich für die deutsche Resale-Politik als nützlich erweisen. Die amerikanische Situation lässt sich in den folgenden Thesen zusammenfassen.

1. In den USA ist Resale eine selbständige regulatorische Kategorie, die zunächst vor 25 Jahren durch Erlasse der FCC etabliert wurde und jetzt im 1996 Act verankert ist. Der 1996 Act gibt Infrastrukturwettbewerb gegenüber Resale grundsätzlich keinen Vorrang. Vielmehr ist Resale ein gleichberechtigter Strang eines dreigleisigen Wettbewerbskonzeptes. Insbesondere wird dabei Resale als Beitrag zum Abbau von Preisdiskriminierung und als Mittel zum Aufbau von alternativer Infrastruktur gesehen. Wenn Deutschland eine neutrale Infrastrukturpolitik verfolgen will, ist die formale Gleichberechtigung durch explizite Aufnahme von Resale ins TKG vermut-

lich angebracht; aber selbst bei Bevorzugung von Infrastrukturwettbewerb, wäre eine stärkere Fokussierung auf Resale zu überlegen.

2. Der auf Tarifarbitrage beruhende Teil der Resale-Regulierung beruht in den USA grundsätzlich nicht auf der Monopolstellung des Infrastrukturanbieters sondern auf der Common Carrier Eigenschaft, die mit Kontrahierungszwang und Nichtdiskriminierung verbunden ist. Die daraus resultierende Resale-Verpflichtung erstreckt sich grundsätzlich auf alle Dienste und basiert allein auf der Preisstruktur der Common Carrier. In der Abwesenheit von Marktmacht ist eine solche Resale-Verpflichtung zwar nicht notwendig, da genügend freiwilliges Resale-Angebot zu erwarten ist; aber die Verpflichtung kostet wenig regulatorischen Aufwand und erspart die oft schwierige Feststellung der Marktbeherrschung. Gleichzeitig ist das Prinzip der allgemeinen Resale-Verpflichtung aller bestehenden Dienste und Entgeltformen von marktbeherrschenden Unternehmen ein wirkungsvolles Regulierungsinstrument gegen Diskriminierung und Behinderung.
3. Darüber hinaus gibt es seit dem 1996 Act auch eine auf Marktdominanz der ILECs beruhende Resale-Verpflichtung mit Großhandelsrabatt. Der Großhandelsrabatt ist in den meisten U.S. Staaten einheitlich für alle Endnutzerdienste, wird aber auch in einigen Staaten nach Diensten/Kundengruppen differenziert. Die regulierten Rabatte liegen im Durchschnitt bei 18% (mit einer Schwankungsbreite zwischen 10% und 30%). Freiwillig können sie in langfristigen Vereinbarungen auch bis 40% erreichen. Erst bei Rabatten dieser Größenordnung ist ein eigenständiges Reseller-Geschäft im Ortsnetzbereich lebensfähig. Entsprechend erfolgt Resale hier insbesondere zur Komplementierung anderer Marktzutrittsstrategien und zur Komplettierung der Angebotspalette eines Wettbewerbers. Die amerikanische Erfahrung mit den bestehenden Rabatten zeigt, dass sie eher zu niedrig als zu hoch sind, um eigenständigen Resale zu ermöglichen. Dies würde als wettbewerbsfördernden Maßstab für regulierte Großhandelsrabatte die im Einzelhandelsbereich vermeidbaren anstatt der vermiedenen Kosten nahe legen.
4. Die Resale-Verpflichtung in den USA ist sehr weit gefasst. Sie umfasst alle Telekommunikationsdienste und ist nicht auf bestehende Kunden und bestehende Infrastruktur beschränkt. Ein ILEC muss also gegebenenfalls für einen Reseller neue Kunden anschließen. Großhandelsrabatte sind für alle Endnutzerdienste der ILECs vorgeschrieben. Sie können nur für kurzfristige Sonderangebote umgangen werden. Soweit sie den vermiedenen Kosten entsprechen, stellen sie für die ILECs keine Belastung dar. Die breitgefaste Resale-Palette ermöglicht es neuen Wettbewerbern als Sortimentsanbieter aufzutreten und dadurch mit den integrierten Netzanbietern zu konkurrieren. Dadurch wird Behinderungsmissbrauch erheblich erschwert und möglicherweise die Grundlage für Deregulierung an anderer Stelle, zum Beispiel für bestimmte Endnutzerdienste, gelegt.
5. Im Ferngesprächsbereich bestand nur geringer Regulierungsbedarf für Resale. Aufgrund der hohen Mengenrabatte in AT&T's bestehenden Tarifen und der simplen

Durchführung von Resale durch Aggregation von Kunden aufgrund der Möglichkeit, mit den WATS Tarifen von AT&T viele Kunden ohne Aufpreis bedienen zu können, waren Großhandelsrabatte und neue technische und organisatorische Lösungen für long-distance Resale unnötig. Im Gegensatz dazu war die Ausgangsposition für local Resale ungleich schwerer. Hier bestand von den PUCs gewollte Quersubventionierung, die mit sanktionierter Kundenklassendiskriminierung einherging. Resale durch Tarifarbitrage war damit im Ortsnetzbereich weitgehend ausgeschlossen. Außerdem sind Kundendienst und Dienstebereitstellung viel komplizierter und empfindlicher als im Fernnetzbereich. Resale musste daher im Ortsnetzbereich durch spezielle Großhandelsrabatte und durch den Aufbau von Resale Knowhow erst ermöglicht werden. Die Rabatte wurden im 1996 Act in Anlehnung an die ECPR definiert und Rahmenbedingungen zur Berechnungsmethode von der FCC vorgegeben. Die Performance Vorgaben und der Resale Knowhow hingegen resultierten weitgehend aus den Zulassungsverfahren der RBOCs für den Ferngesprächsbereich. Um Ferngespräche anbieten zu können, müssen die RBOCs nämlich unter anderem zum Nachweis des Ortsnetz Wettbewerbs erfolgreich sein und diskriminierungsfrei Resale im Ortsnetz anbieten. Ohne diese Zuckerbrotspolitik wäre meines Erachtens Ortsnetz-Resale von vornherein marginalisiert worden. Daraus folgt, dass der Ortsnetz-Resale sehr viel stärker von Anreizen für die Wholesaler abhängt als der Fernnetz-Resale. Würde auch die DTAG in Deutschland über entsprechende gesetzliche Vorgaben hinaus ähnliche Anreize wie Paragraph 271 des 1996 Act benötigen, um die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für Ortsnetz-Resale zu schaffen? Die organisatorischen Voraussetzungen dafür ähneln denen für entbündelte Teilnehmeranschlussleitungen. Wenn zum Resale neue Lösungen notwendig werden, könnte man diese notfalls aus den USA importieren. Es geht aber nicht nur um die technischen und organisatorischen Fähigkeiten sondern auch um den Wunsch und die Bereitschaft der DTAG Resale anzubieten. Dazu müsste gegebenenfalls eine Verknüpfung von Resale mit deregulierenden Maßnahmen erfolgen. Zum Beispiel könnten ansonsten als wettbewerbswidrig einzustufende Tarifanträge der DTAG genehmigungsfähig werden, wenn die DTAG nachweist, (a) dass sie funktionierenden Resale mit Großhandelsrabatten eingeführt hat und (b) dass sie den zur Genehmigung anstehenden Tarif gleichzeitig in der Weise zum Resale anbietet, dass die betroffenen Wettbewerber wirkungsvoll konkurrieren können. Bei Großhandelsrabatten in Höhe der eingesparten Kosten würde die DTAG davon ja finanziell keinen Schaden nehmen.

6. Wie das Beispiel Resale im Ferngesprächsbereich zeigt, kann Resale durchaus langfristig Bestand haben und prosperieren. Dies liegt daran, dass Resale zeitlich zwei Phasen durchläuft. In der ersten Phase tritt der Reseller einem Monopol als Wholesaler gegenüber, der häufig Resale nicht freiwillig (oder wenn es Resale gibt, dann sehr selektiv) anbietet, da er mit Recht befürchtet, dass Resale in Infrastrukturwettbewerb einmündet. In der zweiten Phase bestehen bereits Infrastrukturwettbewerb und (meist) Überkapazitäten. Hier findet unter den Infrastrukturiern Wettbewerb um Reseller statt, so dass Reseller trotz niedrigerer Endnutzerpreise

freiwillig angemessene Großhandelsrabatte eingeräumt bekommen. In der ersten Phase ist folglich Resale-Regulierung unausweichlich, während in der zweiten Phase zumindest bei den neuen Infrastrukturwettbewerbern auf Regulierung verzichtet werden kann. Resale kann folglich hinsichtlich der Deregulierungsbedingungen ähnlich behandelt werden wie andere Vorleistungen.

7. Zu den Lehren gehört auch die Berechnung der Großhandelsrabatte. Ähnlich wie die TELRIC Debatte zu den WIK Kostenmodellen geführt hat, könnte die Resale-Debatte Berechnungen der inkrementellen Kosten im Verkaufsbereich nach sich ziehen. Dies hätte den zusätzlichen Vorteil, dass ein besseres Verständnis dieser Kosten ohnehin für die Interpretation von § 24 Abs. 2 Nr. 2 TKG benötigt wird. Die "IC + 25%" Formel ist den an sie gestellten Anforderungen sicher nicht mehr lange gewachsen. Da die Resale-Kosten nur sehr bedingt von den Preisen der verkauften Dienste abhängen, ist es auch überaus fragwürdig, für den Großhandelsrabatt einen festen Prozentsatz vorzugeben, der dann als absoluter Betrag proportional mit dem Endnutzerpreis variiert.
8. Die Möglichkeit eines Diensteanbieters statt auf einfachen Resale auf die Plattform entbundelter Netzelemente (UNE-P) zurückzugreifen, ermöglicht zum einen im Prinzip ein mehr netzkostenkostenbasiertes Resale als mit Großhandelsrabatten und zum anderen eine Ausweitung des Angebots auf potenziell innovative Dienste, die sich mit der Plattform zusammenstellen lassen. Die Plattformpreisbildung in den USA ist freilich bis auf den Teilnehmeranschluss von der Strukturierung her nicht besonders kostengerecht, da sie weitgehend auf Nutzungsminuten beruht.
9. In den USA fällt auf, dass die Diskussion um subventionierte Preise der ILECs im Allgemeinen und um Preisdumping im Besonderen weniger ausgeprägt ist als in Deutschland. Dies mag zum einen daran liegen, dass die Quersubventionierung der Ortsnetzdienste in den USA zur traditionellen Politik der staatlichen PUCs gehört. Es liegt aber auch daran, dass Instrumente zur Verfügung stehen, die den neuen Wettbewerbern ermöglichen, trotz der Quersubventionierung in die betreffenden Märkte einzudringen. Dazu gehört seit dem 1996 Act der Resale mit Großhandelsrabatten, selbst wenn die betreffenden Endnutzerdienste der ILECs nicht die Kosten decken. Außerdem können die CLECs grundsätzlich auch Universaldienstsubventionen beanspruchen. Schließlich gibt das Nebeneinander von Resale, entbündelten Netzbestandteilen und eigenem Netzaufbau den neuen Marktteilnehmern Arbitragemöglichkeiten, die (a) zum Rosinenpicken bei Quersubventionierung genutzt werden können und (b) Quersubventionierung für die ILECs weniger attraktiv machen, es sei denn, sie wird durch Universaldienstpolitik gefördert. Dass Dumping im amerikanischen Ortsnetzettbewerb kein besonders diskutiertes Verhalten ist, hängt folglich mit einer Reihe von Einflüssen zusammen, zu denen auch Resale mit Großhandelsrabatten gehört.

Literaturverzeichnis

- CTC/TRA (1998), "State Filing" von CTC Communications Corporation und der Telecommunications Resellers Association beim Commonwealth of Massachusetts Department of Telecommunications and Energy, D.T.E. 98-15, 13.10. 1998.
- Eisner, James, und Dale E. Lehman (2001), "Regulatory Behavior and Competitive Entry", Paper Presented at the 14th Annual Western Conference of the Center for Research in Regulated Industries, Rutgers University.
- Faulhaber, Gerald R., *Telecommunications in Turmoil*, Cambridge, Mass.: Ballinger, 1987.
- FCC (1976), "Report and Order In the Matter of Regulatory Policies Concerning Resale and Shared Use of Common Carrier Services and Facilities" (*1976 Resale und Shared Use Order*), 1.Juli, Federal Communications Commission Reports 60, S. 261-341.
- FCC (1980), "Report and Order In the Matter of Regulatory Policies Concerning Resale and Shared Use of Common Carrier Domestic Public Switched Network Services", CC Docket No. 80-54 (*1980 Resale und Shared Use Order*), 18. Dezember, Federal Communications Commission Reports 83, S.167-198.
- FCC (1996), "First Report and Order In the Matter of Implementation of the Local Competition Provisions in the Telecommunications Act of 1996 (CC Docket No. 96-98) and Interconnection between Local Exchange Carriers and Commercial Mobile Radio Service Providers (CC Docket 95-185)" (*Local Competition Order*), 8. August.
- FCC (1998), ""Deployment of Wireline Services Offering Advanced Telecommunications Capability, Memorandum Opinion and Order, and Notice of Proposed Rulemaking (*Advanced Services Order*).
- FCC (1999), "Local Competition: August 1999", Common Carrier Bureau, Industry Analysis Division.
- FCC (2001). "Memorandum Opinion and Order In the Matter of Application of Verizon New England Inc., Bell Atlantic Communications, Inc. (d/b/a Verizon Long Distance), NYNEX Long Distance Company (d/b/a Verizon Enterprise Solutions) and Verizon Global Networks Inc., for Authorization to Provide In-Region, InterLATA Services in Massachusetts (*Verizon Massachusetts 271 Order*), CC Docket No. 01-9, 16. April.
- FCC (2001a), "Local Telephone Competition: Status as of December 31, 2000", Common Carrier Bureau, Industry Analysis Division, Mai.
- FCC (2001b), "Trends in Telephone Service", Common Carrier Bureau, Industry Analysis Division, August.
- FCC (2001c), "FCC Seeks to Establish National Performance Standards for Telecom Carriers' Wholesale Operations", FCC News, 8. November.
- Huber, Peter W., Michael K. Kellogg und John Thorne (1996), *The Telecommunications Act of 1996*, Boston usw.: Little, Brown and Company.
- Huber, Peter W., Michael K. Kellogg und John Thorne (1999), *Federal Telecommunications Law*, 2nd Edition, Gaithersburg und New York: Aspen Law and Business.

- Kaserman, David L., und John W. Mayo (1997), "An Efficient Avoided Cost Pricing Rule for Resale of Local Exchange Telephone Services", *Journal of Regulatory Economics* 11, S. 91-107.
- Mitchell, Bridger M., und Ingo Vogelsang (1991), *Telecommunications Pricing – Theory and Practice*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Neumann, Karl-Heinz (2002), "Volkswirtschaftliche Bedeutung von Resale", Diskussionsbeitrag des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste, Nr.230, Januar.
- New York Public Service Commission (1996), "Opinion and Order Determining Wholesale Discount", Opinion No. 96-30 vom 27.11. 1996.
- Owen, Bruce (1996), "Declaration in CC Docket 96-98", Economists Incorporated, 16.5.1996.
- Speta, James B. (1999), "Mandatory Resale Rules in Long Distance Markets: Regulation Searching for an (Economic) Justification", Paper Presented at the 27th Annual Telecommunications Policy Research Conference, Arlington, VA, September.
- Stannard, Richard, "The Rochester Local Exchange Market Nine Months Later", in G. Brock und G. Rosston (Hrsg.), *The Internet and Telecommunications Policy – Selected Papers from the 1995 Telecommunications Policy Research Conference*, Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 1996, S. 35-43.
- TRA (1999), "Feasibility Gap Study," Filed by the Telecommunications Resellers Association with the FCC, September 8.

Als "Diskussionsbeiträge" des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste sind zuletzt erschienen:

- Nr. 151: Matthias-W. Stoetzer, Daniel Tewes:
Der Wettbewerb auf dem Markt für zellularen Mobilfunk in der BRD, Juli 1995
- Nr. 152: Leopold Reif, Frank Sippel:
European Teletraining at Work
Lessons learnt from multimedia language courses in European companies, September 1995
- Nr. 153: Olaf Winkel, Franz Büllingen:
Sicherheit in der Telekommunikation - Soziale, institutionelle und organisatorische Voraussetzungen der Implementation von Sicherheit in telematischen Netzwerken, November 1995
- Nr. 154: Bernd Ickenroth:
Die Finanzierung des Universaldienstes im Wettbewerb - Erfahrungen im Ausland und Implikationen für Deutschland, November 1995
- Nr. 155: Cornelia Fries:
Learner Needs and Demands in Multimedia Teletraining, Dezember 1995
- Nr. 156: Birgit Godehardt, Norbert Wißing, Matthias-W. Stoetzer:
Stand und Perspektiven von Corporate Networks in deutschen Unternehmen, Dezember 1995
- Nr. 157: Alwin Mahler:
Determinanten der Diffusion neuer Telekommunikationsdienste, März 1996
- Nr. 158: Wolfgang Elsenbast:
Darstellung und Analyse der Finanzdienste von La Poste, März 1996
- Nr. 159: Lorenz Nett, Werner Neu unter Mitarbeit von Wolfgang Hürter:
Effiziente Tarifstruktur der Deutschen Telekom im Rahmen einer Price-Cap-Restriktion, Juni 1996
- Nr. 160: Rolf Schwab:
Die deutsche Telekommunikationsgeräteindustrie im internationalen Wettbewerb, Juni 1996
- Nr. 161: Thomas Baldry:
Substitution der Briefpost durch elektronische Medien in privaten Haushalten, Juli 1996
- Nr. 162: Wolfgang Elsenbast:
Die Infrastrukturverpflichtung im Postbereich aus Nutzersicht, Juli 1996
- Nr. 163: Monika Plum:
Der Wandel in der Unternehmenskommunikation - Substitution traditioneller Briefpost durch elektronische Medien, Juli 1996
- Nr. 164: Hans Björn Rupp:
Ein Preissystem für das Internet, August 1996
- Nr. 165: Alfons Keuter, Lorenz Nett, Ulrich Stumpf:
Regeln für das Verfahren zur Versteigerung von ERMES-Lizenzen/Frequenzen sowie regionaler ERMES-Frequenzen, September 1996
- Nr. 166: Brigitte Bauer:
Nutzerorganisation und -repräsentation in der Telekommunikation, Oktober 1996
- Nr. 167: Franz Büllingen unter Mitarbeit von Frank Stöckler:
Die Entwicklung des Seniorenmarktes und seine Bedeutung für den Telekommunikationssektor, November 1996
- Nr. 168: Ingo Vogelsang:
Wettbewerb im Ortsnetz - Neue Entwicklungen in den USA, Dezember 1996
- Nr. 169: Marta Garcia Arranz, Klaus D. Hackbarth unter Mitarbeit von Bernd Ickenroth:
Kosten von vermittelten Leitungen in digitalen Netzen, Dezember 1996
- Nr. 170: Monika Plum, Stephan Steinmeyer:
Preisdifferenzierung im Briefdienst - volkswirtschaftliche und unternehmenspolitische Aspekte, Februar 1997

- Nr. 171: Daniel Tewes:
Entwicklungsstand und Märkte funk-
gestützter Ortsnetztechnologien,
März 1997
- Nr. 172: Peter Kürble:
Branchenstrukturanalyse im Multime-
dia-Markt am Beispiel der Spielfilm-
branche und der Branche der Pro-
grammveranstalter, April 1997
- Nr. 173: Federico Kuhlmann:
Entwicklungen im Telekommunikati-
onssektor in Mexiko: Von einem
Staatsmonopol zum Wettbewerb,
April 1997
- Nr. 174: Jörn Kruse:
Frequenzvergabe im digitalen zellula-
ren Mobilfunk in der Bundesrepublik
Deutschland, Mai 1997
- Nr. 175: Annette Hillebrand, Franz Büllingen,
Olaf Dickoph, Carsten Klinge:
Informations- und Telekommunikati-
onssicherheit in kleinen und mittleren
Unternehmen, Juni 1997
- Nr. 176: Wolfgang Elsenbast:
Ausschreibung defizitärer Universal-
dienste im Postbereich, August 1997
- Nr. 177: Uwe Rabe:
Konzeptionelle und operative Fragen
von Zustellnetzen, November 1997
- Nr. 178: Dieter Elixmann, Alfons Keuter,
Bernd Meyer:
Beschäftigungseffekte von Privatisie-
rung und Liberalisierung im Telekom-
munikationsmarkt, November 1997
- Nr. 179: Daniel Tewes:
Chancen und Risiken netzunabhängi-
ger Service Provider, Dezember 1997
- Nr. 180: Cara Schwarz-Schilling:
Nummernverwaltung bei Wettbewerb in
der Telekommunikation,
Dezember 1997
also available in English as
Numbering Administration in Telecom-
munications under Competitive Condi-
tions
- Nr. 181: Cornelia Fries:
Nutzerkompetenz als Determinante der
Diffusion multimedialer Dienste,
Dezember 1997
- Nr. 182: Annette Hillebrand:
Sicherheit im Internet zwischen Selbst-
organisation und Regulierung - Eine A-
nalyse unter Berücksichtigung von Er-
gebnissen einer Online-Umfrage, De-
zember 1997
- Nr. 183: Lorenz Nett:
Tarifpolitik bei Wettbewerb im Markt für
Sprachtelefondienst, März 1998
- Nr. 184: Alwin Mahler:
Strukturwandel im Bankensektor - Der
Einfluß neuer Telekommunikations-
dienste, März 1998
- Nr. 185: Henrik Hermann:
Wettbewerbsstrategien alternativer
Telekommunikationsunternehmen in
Deutschland, Mai 1998
- Nr. 186: Ulrich Stumpf, Daniel Tewes:
Digitaler Rundfunk - vergleichende Be-
trachtung der Situation und Strategie in
verschiedenen Ländern, Juli 1998
- Nr. 187: Lorenz Nett, Werner Neu:
Bestimmung der Kosten des Universal-
dienstes, August 1998
- Nr. 188: Annette Hillebrand, Franz Büllingen:
Durch Sicherungsinfrastruktur zur Ver-
trauenskultur: Kritische Erfolgsfaktoren
und regulatorische Aspekte der digita-
len Signatur, Oktober 1998
- Nr. 189: Cornelia Fries, Franz Büllingen:
Offener Zugang privater Nutzer zum
Internet - Konzepte und regulatorische
Implikationen unter Berücksichtigung
ausländischer Erfahrungen,
November 1998
- Nr. 190: Rudolf Pospischil:
Repositionierung von AT&T - Eine A-
nalyse zur Entwicklung von 1983 bis
1998, Dezember 1998
- Nr. 191: Alfons Keuter:
Beschäftigungseffekte neuer TK-Infra-
strukturen und -Dienste, Januar 1999
- Nr. 192: Wolfgang Elsenbast:
Produktivitätserfassung in der Price-
Cap-Regulierung - Perspektiven für die
Preisregulierung der Deutschen Post
AG, März 1999

- Nr. 193: Werner Neu, Ulrich Stumpf, Alfons Keuter, Lorenz Nett, Cara Schwarz-Schilling:
Ergebnisse und Perspektiven der Telekommunikationsliberalisierung in ausgewählten Ländern, April 1999
- Nr. 194: Ludwig Gramlich:
Gesetzliche Exklusivlizenz, Universalienpflichten und "höherwertige" Dienstleistungen im PostG 1997, September 1999
- Nr. 195: Hasan Alkas:
Rabattstrategien marktbeherrschender Unternehmen im Telekommunikationsbereich, Oktober 1999
- Nr. 196: Martin Distelkamp:
Möglichkeiten des Wettbewerbs im Orts- und Anschlußbereich des Telekommunikationsnetzes, Oktober 1999
- Nr. 197: Ulrich Stumpf, Cara Schwarz-Schilling unter Mitarbeit von Wolfgang Kiesewetter:
Wettbewerb auf Telekommunikationsmärkten, November 1999
- Nr. 198: Peter Stamm, Franz Büllingen:
Das Internet als Treiber konvergenter Entwicklungen – Relevanz und Perspektiven für die strategische Positionierung der TIME-Player, Dezember 1999
- Nr. 199: Cara Schwarz-Schilling, Ulrich Stumpf:
Netzbetreiberportabilität im Mobilfunkmarkt – Auswirkungen auf Wettbewerb und Verbraucherinteressen, Dezember 1999
- Nr. 200: Monika Plum, Cara Schwarz-Schilling:
Marktabgrenzung im Telekommunikations- und Postsektor, Februar 2000
- Nr. 201: Peter Stamm:
Entwicklungsstand und Perspektiven von Powerline Communication, Februar 2000
- Nr. 202: Martin Distelkamp, Dieter Elixmann, Christian Lutz, Bernd Meyer, Ulrike Schimmel:
Beschäftigungswirkungen der Liberalisierung im Telekommunikationssektor in der Bundesrepublik Deutschland, März 2000
- Nr. 203: Martin Distelkamp:
Wettbewerbspotenziale der deutschen Kabel-TV-Infrastruktur, Mai 2000
- Nr. 204: Wolfgang Eisenbast, Hilke Smit:
Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Marktöffnung auf dem deutschen Postmarkt, Mai 2000
- Nr. 205: Hilke Smit:
Die Anwendung der GATS-Prinzipien auf dem Postsektor und Auswirkungen auf die nationale Regulierung, Juni 2000
- Nr. 206: Gabriele Kulenkampff:
Der Markt für Internet Telefonie - Rahmenbedingungen, Unternehmensstrategien und Marktentwicklung, Juni 2000
- Nr. 207: Ulrike Schimmel:
Ergebnisse und Perspektiven der Telekommunikationsliberalisierung in Australien, August 2000
- Nr. 208: Franz Büllingen, Martin Wörter:
Entwicklungsperspektiven, Unternehmensstrategien und Anwendungsfelder im Mobile Commerce, November 2000
- Nr. 209: Wolfgang Kiesewetter:
Wettbewerb auf dem britischen Mobilfunkmarkt, November 2000
- Nr. 210: Hasan Alkas:
Entwicklungen und regulierungspolitische Auswirkungen der Fix-Mobil Integration, Dezember 2000
- Nr. 211: Annette Hillebrand:
Zwischen Rundfunk und Telekommunikation: Entwicklungsperspektiven und regulatorische Implikationen von Webcasting, Dezember 2000
- Nr. 212: Hilke Smit:
Regulierung und Wettbewerbsentwicklung auf dem neuseeländischen Postmarkt, Dezember 2000
- Nr. 213: Lorenz Nett:
Das Problem unvollständiger Information für eine effiziente Regulierung, Januar 2001

- Nr. 214: Sonia Strube:
Der digitale Rundfunk - Stand der Einführung und regulatorische Problemfelder bei der Rundfunkübertragung, Januar 2001
- Nr. 215: Astrid Höckels:
Alternative Formen des entbündelten Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung, Januar 2001
- Nr. 216: Dieter Elixmann, Gabriele Kulenkampff, Ulrike Schimmel, Rolf Schwab:
Internationaler Vergleich der TK-Märkte in ausgewählten Ländern - ein Liberalisierungs-, Wettbewerbs- und Wachstumsindex, Februar 2001
- Nr. 217: Ingo Vogelsang:
Die räumliche Preisdifferenzierung im Sprachtelefondienst - wettbewerbs- und regulierungspolitische Implikationen, Februar 2001
- Nr. 218: Annette Hillebrand, Franz Büllingen:
Internet-Governance - Politiken und Folgen der institutionellen Neuordnung der Domainverwaltung durch ICANN, April 2001
- Nr. 219: Hasan Alkas:
Preisbündelung auf Telekommunikationsmärkten aus regulierungsökonomischer Sicht, April 2001
- Nr. 220: Dieter Elixmann, Martin Wörter:
Strategien der Internationalisierung im Telekommunikationsmarkt, Mai 2001
- Nr. 221: Dieter Elixmann, Anette Metzler:
Marktstruktur und Wettbewerb auf dem Markt für Internet-Zugangsdienste, Juni 2001
- Nr. 222: Franz Büllingen, Peter Stamm:
Mobiles Internet - Konvergenz von Mobilfunk und Multimedia, Juni 2001
- Nr. 223: Lorenz Nett:
Marktorientierte Allokationsverfahren bei Nummern, Juli 2001
- Nr. 224: Dieter Elixmann:
Der Markt für Übertragungskapazität in Nordamerika und Europa, Juli 2001
- Nr. 225: Antonia Niederprüm:
Quersubventionierung und Wettbewerb im Postmarkt, Juli 2001
- Nr. 226: Ingo Vogelsang
unter Mitarbeit von Ralph-Georg Wöhl
Ermittlung der Zusammenschaltungsentgelte auf Basis der in Anspruch genommenen Netzkapazität, August 2001
- Nr. 227: Dieter Elixmann, Ulrike Schimmel, Rolf Schwab:
Liberalisierung, Wettbewerb und Wachstum auf europäischen TK-Märkten, Oktober 2001
- Nr. 228: Astrid Höckels:
Internationaler Vergleich der Wettbewerbsentwicklung im Local Loop, Dezember 2001
- Nr. 229: Anette Metzler:
Preispolitik und Möglichkeiten der Umsatzgenerierung von Internet Service Providern, Dezember 2001
- Nr. 230: Karl-Heinz Neumann:
Volkswirtschaftliche Bedeutung von Resale, Januar 2002
- Nr. 231: Ingo Vogelsang
Theorie und Praxis des Resale-Prinzips in der amerikanischen Telekommunikationsregulierung, Januar 2002