

Knieps, Günter

Working Paper

Rückführung sektorspezifischer Regulierung auf dem deutschen Telekommunikationsmarkt: Die verpasste Chance des Sondergutachtens der Monopolkommission

Diskussionsbeitrag, No. 66

Provided in Cooperation with:

Institute for Transport Economics and Regional Policy, University of Freiburg

Suggested Citation: Knieps, Günter (2000) : Rückführung sektorspezifischer Regulierung auf dem deutschen Telekommunikationsmarkt: Die verpasste Chance des Sondergutachtens der Monopolkommission, Diskussionsbeitrag, No. 66, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik, Freiburg i. Br.

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/47638>

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.

**Rückführung sektorspezifischer
Regulierung auf dem deutschen
Telekommunikationsmarkt -
Die verpasste Chance des Sondergutachtens
der Monopolkommission**

**von
Günter Knieps**

66

März 2000

Kritische Kommentare an den Autor sind erwünscht!

**Prof. Dr. Günter Knieps
Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik
Universität Freiburg
Platz der Alten Synagoge, 79085 Freiburg i. Br.
Phone: (+49) - (0)761 - 203 - 2370
Fax: (+49) - (0)761 - 203 - 2372
e-mail: knieps@vwl.uni-freiburg.de**

Die Monopolkommission kommt in ihrem jüngsten Sondergutachten zur Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs auf den TK-Märkten zum Schluss, dass sowohl die Fernnetze als auch die Ortsnetze weiterhin regulierungsbedürftig seien. Anhand ausländischer Erfahrungen, wettbewerbsökonomischer Analysen und Vergleichen mit anderen Netzsektoren lässt sich jedoch nachweisen, dass eine differenziertere Regulierungspolitik angezeigt ist. Lediglich im Bereich der Anschlussnetze liegt momentan noch ein sektorspezifisches Marktmachtproblem vor, das mit Hilfe der monopolistischen Bottleneckregulierung angegangen werden muss. Aber selbst hier zeichnet sich bereits ein zunehmender Wettbewerb ab.

1. Einleitung

Im Dezember des vergangenen Jahres legte die Monopolkommission ihr Sondergutachten zur Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs auf den TK-Märkten vor. Das gemäß § 81 TKG periodisch vorgeschriebene Gutachten war mit Spannung erwartet worden. Eine Rücknahme des Umfangs und der Tiefe sektorspezifischer Regulierungseingriffe ist weniger von den Regulierungsinstitutionen selbst zu erwarten. So heißt es denn auch im Tätigkeitsbericht 1998/99 der RegTP: „dass es sich bei den zu beobachtenden Entwicklungen in der Festnetztelefonie bislang fast ausschließlich um regulierungsbedingten und nicht um sich selbst tragenden Wettbewerb handelt“.¹ Wer also wäre geeigneter als die Monopolkommission, die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs auf den TK-Märkten in differenzierter Weise zu beurteilen und gleichzeitig von der aktuellen Regulierungspraxis der RegTP zu abstrahieren, da es diese ja gerade kritisch zu hinterfragen gilt?

2. Das Ergebnis der Monopolkommission

Obwohl die Monopolkommission zunächst die einzelnen sachlich und räumlich abzugrenzenden Märkte des TK-Sektors differenziert darstellt (Ziffern 6-13), plädiert sie bei der Entgeltregulierung für eine vollständige Regulierung des gesamten TK-Marktes, sowohl auf allen Vorleistungs- als auch auf den gesamten

¹ Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, Tätigkeitsbericht 1998/1999, Bonn, Dezember 1999, S. 138.

Endkundenmärkten (Ziffer 63). Die Monopolkommission gründet ihre Einschätzung allerdings nicht auf einer eigenständigen differenzierten Bewertung der Wettbewerbsverhältnisse auf den deutschen TK-Märkten. Sie stützt sich vielmehr auf die Vermutungskriterien des GWB; insbesondere wird mit rein statischen Marktanteilen argumentiert (Ziffer 59), obwohl Marktanteile keine hinreichende Aussagekraft über tatsächliche Marktmacht haben. Die Monopolkommission geht davon aus, dass die einzige Alternative zu einer allumfassenden Regulierung in einem vollständigen Verzicht auf Regulierung besteht (Ziffer 64). Die Möglichkeit einer differenzierten sektorspezifischen Regulierung zieht sie nicht in Betracht.

3. Differenzierte Regulierungsansätze im Ausland

Der Weg einer differenzierten sektorspezifischen Regulierung wurde in anderen Ländern (z. B. USA, UK, Schweiz) bereits eingeschlagen und wird inzwischen erfolgreich praktiziert. So entschied die amerikanische Regulierungsbehörde FCC bereits im Jahre 1995, dass AT&T trotz eines Marktanteils von mehr als 55% auf dem Markt für Long Distance-Telefondienste nicht mehr als dominant reguliert wird. Sowohl der aktive als auch der potenzielle Wettbewerb wurden als hinreichend eingestuft, um das Verhalten von AT&T zu disziplinieren. Als Resultat der Entscheidung wurde AT&T von der Price Cap-Regulierung befreit und ist auch nicht mehr verpflichtet, der FCC „Cost Subroutine Data“ und jährliche Reports in Zusammenhang mit der Price Cap-Regulierung zur Verfügung zu stellen.²

Auch die EU-Kommission tendiert inzwischen vermehrt in Richtung eines differenzierten disaggregierten Regulierungsansatzes. So basieren die jüngsten Empfehlungen der Europäischen Kommission zu den Mietleitungsmärkten auf einer differenzierten Analyse der Marktbeherrschungsproblematik.³ Nach Einschätzung der Kommission liegt das verbleibende Marktmachtproblem eindeutig im

² *Federal Communications Commission* (1995), In the Matter of Motion of AT&T Corp. to be Reclassified as a Non-Dominant Carrier, FCC 95-427.

³ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Working Document: Commission Recommendation on leased line interconnect pricing, Brüssel, 31. August 1999.

Bereich der lokalen Komponenten der Mietleitungen, wobei im Fernbereich inzwischen von einem funktionsfähigen Wettbewerb ausgegangen wird.⁴ Auch die britische Regulierungsbehörde Oftel ist der Auffassung, dass trotz hoher Marktanteile von British Telecom in der Bereitstellung von Fernverkehrssegmenten der Netzwettbewerb in Großbritannien inzwischen funktionsfähig ist und es gute Gründe für den Wegfall der gegenwärtig geltenden Price Cap-Regulierung in diesem Bereich gibt.⁵

Ein weiteres aktuelles Beispiel für eine differenzierte disaggregierte Beurteilung der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs bildet das Gutachten der Schweizerischen Wettbewerbskommission (WEKO) vom 7. Februar 2000.⁶ Hier wurde die Frage entschieden, ob Swisscom auf dem schweizerischen TK-Markt weiterhin eine marktbeherrschende Stellung innehat. Für Mietleitungen im Fernnetz wurde dies verneint. In diesem Gutachten wird kein Zweifel daran gelassen, dass ungeachtet der tatsächlichen Marktanteile der aktive und potenzielle Wettbewerb auf den schweizerischen Fernnetzmärkten funktionsfähig ist; d. h. entscheidend sind die Möglichkeiten, die Angebote von Swisscom zu umgehen.⁷

⁴ „Derzeit werden in Europa hohe Investitionen in Glasfaser-Fernnetze getätigt; es ist davon auszugehen, daß Anfang des Jahres 2000 mehrere Tausend Kilometer Glasfaser betriebsbereit sein werden, die alle europäischen Metropolen miteinander verbinden. Diese massiven Investitionen in eine alternative Infrastruktur dürften erstmals eine maßgebende Konkurrenz zu den Mietleitungsangeboten der etablierten Betreiber entstehen lassen, insbesondere bei Fern- und Auslandmietleitungen. Für neue Marktteilnehmer kann es jedoch schwierig sein, durchgehende Mietleitungen bereitzustellen, um den gesamten Bedarf ihrer Kunden zu decken. Sie werden häufig auf den etablierten Betreiber angewiesen sein, um eine Kurzstrecken-Mietleitung anzubieten, die den Kunden mit dem Netz des neuen Marktteilnehmers (der Teilmietleitung) verbindet. Dies gilt vor allem für Einstiegerunternehmen, die kleine und mittlere Unternehmen (KMU) bedienen möchten^(Fn).“ (*Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Empfehlung der Kommission: Zusammenschaltungsentgelte für Mietleitungen auf einem liberalisierten Telekommunikationsmarkt, Brüssel, 23. 11. 1999, S. 5).

⁵ *Oftel*, National Leased Lines, A Further Statement Issued by the Director General of Telecommunications, November 1999.

⁶ Gutachten der *Wettbewerbskommission* vom 7. Februar 2000 in Sachen Interkonktionsverfahren Commcare AG vs. Swisscom AG betreffend Beurteilung der Marktstellung gemäss Art. 11 Abs. 3 FMG.
(<http://www.commcare.ch/press/gutachten-weko.htm>)

⁷ „Obwohl davon auszugehen ist, dass die Infrastruktur der neu in den Markt eingetretenen Unternehmen weder in einer Einzelbetrachtung pro Unternehmen noch in einer Gesamtbetrachtung für alle neuen FDA ein flächendeckendes Angebot an

Die Monopolkommission geht dagegen davon aus, dass die Deutsche Telekom in allen Segmenten des Mietleitungsmarktes weiterhin marktbeherrschend ist. Lediglich bei dem Marktsegment von Leitungen größerer Kapazität wird die Frage einer beherrschenden Stellung der Deutschen Telekom offen gelassen (Ziffer 53).

4. Lokalisierung des verbleibenden Restregulierungsbedarfs

Um zu einer volkswirtschaftlich fundierten Beurteilung des verbleibenden Restregulierungsbedarfs zu gelangen, genügt es nicht, Marktmacht vorrangig anhand von Marktanteilen zu vermuten. Im Zentrum muss die Frage stehen, inwieweit der aktive und potenzielle Wettbewerb die Funktion der Marktmachtdisziplinierung des etablierten Anbieters tatsächlich erfüllt.

4.1 Der disaggregierte Regulierungsansatz

Aus der Regulierungsökonomie ist bekannt, dass realistische Ausweichmöglichkeiten der Marktteilnehmer beim Vorliegen eines natürlichen Monopols in Kombination mit irreversiblen Kosten fehlen. Irreversible Kosten sind für das etablierte Unternehmen nicht mehr entscheidungsrelevant, wohl dagegen für die potenziellen Wettbewerber, da diese vor der Entscheidung stehen, ob sie diese unwiederbringlichen Kosten in einem Markt einsetzen sollen oder nicht. Das eingesessene Unternehmen hat somit niedrigere entscheidungsrelevante Kosten als seine potenziellen Wettbewerber. Hieraus ergibt sich ein Spielraum für strategisches Verhalten, sodass ineffiziente Produktion oder positive Gewinne nicht mehr zwangsläufig Marktzutritt zur Folge haben. Mit Hilfe des disaggregierten Regulierungsansatzes lassen sich die monopolistischen Bottleneckbereiche herauskristallisieren, die eine spezifische Restregulierung zur Disziplinierung der

Mietleitungen im Fernnetz erlaubt, bestehen heute weitgehende Möglichkeiten, die Angebote von Swisscom zu umgehen. Die absolute Abhängigkeit der FDA (und der Endkunden) von Swisscom besteht somit nicht mehr. Verschiedene der befragten Unternehmen geben an, dass sie im Fernnetz auf Mietleitungen anderer FDA zurückgreifen“ (Ziffer 52). Anm. Verf.: FDA = Fernmeldedienstanbieterinnen.

verbliebenen Marktmacht erfordern.⁸ Dabei wird davon ausgegangen, dass technische Regulierungsfunktionen (Standardisierung, Netzsicherheit, Vergabe von Frequenzen, Nummernverwaltung) langfristige Regulierungsaufgaben bleiben und insbesondere Nummernportabilität gewährleistet ist.⁹

4.2 Funktionsfähiger Wettbewerb im Fernverkehr

Die Monopolkommission geht davon aus, dass auf den Endkundenmärkten für Fern- und Auslandsgespräche bisher kein funktionsfähiger Wettbewerb besteht (Ziffer 59). Seit der umfassenden Netzöffnung sind jedoch massive Investitionen in alternative Infrastrukturen im Fernnetzbereich getätigt worden. Im Bereich der Fernnetzinfrastrukturen besteht inzwischen sowohl aktiver als auch potenzieller Wettbewerb.¹⁰ Die Märkte für Telekommunikationsdienstleistungen auf den Fernnetzen sind zwar nach wie vor häufig durch Größen- und Verbundvorteile gekennzeichnet, dennoch ist auch hier der Wettbewerb funktionsfähig. Ineffiziente Anbieter werden durch kostengünstigere ersetzt, da freier Marktzutritt besteht. Selbst wenn der Marktanteil des etablierten Unternehmens hoch ist, müsste dieses bei ineffizienter Produktion oder nicht marktgerechten Leistungen rasch erhebliche Marktanteilsverluste hinnehmen, denn die Kunden sind nicht an einen spezifischen Anbieter gebunden und können ohne Verzögerung auf Preissenkungen am Markt reagieren. Überhöhte Tarife oder unzureichende Netzqualitäten haben eine Abwanderung zu alternativen Anbietern zur Folge, die auf Grund des kostenlosen Marktzutritts unmittelbar auf den Plan treten. Ein Regulierungsbedarf zur Disziplinierung von Marktmacht der aktiven Netzbetreiber liegt jedenfalls nicht vor.¹¹

⁸ Vgl. hierzu ausführlich *Knieps*, Phasing out Sector-Specific Regulation in Competitive Telecommunications, in: *Kyklos*, Vol. 50, Fasc.3, 1997, S. 327 ff.

⁹ Vgl. *Knieps*, Ansätze für eine „schlanke“ Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation in Deutschland, in: *ORDO*, Band 48, 1997, S. 254 ff.

¹⁰ Selbst die Monopolkommission geht davon aus, daß inzwischen in Deutschland 13 Wettbewerber flächendeckende eigene Fernnetze betreiben (Ziffer 45).

¹¹ Vgl. hierzu ausführlich *Knieps*, Interconnection and Network Access, in: *Fordham International Law Journal*, Symposium, Vol. 23, 2000, S. S96 ff.

4.3 Das Restregulierungsproblem im Anschlussnetz (Local Loop)

Traditionell wurde davon ausgegangen, dass im Gegensatz zu den Fernnetzen die lokalen Netze monopolistische Bottlenecks darstellen, für die weder aktive noch potenzielle Substitute verfügbar sind. Auch die Europäische Kommission geht noch von der Auffassung aus, dass aus diesem Grund für die lokalen Komponenten der Mietleitungen ein Restregulierungsbedarf verbleibt.¹²

Bei der Anwendung der Wettbewerbsregeln zur Disziplinierung netzspezifischer Marktmacht spielt in der „Access Notice“ der Europäischen Kommission¹³ das Konzept der wesentlichen Einrichtungen (essential facilities) eine wichtige Rolle. Insbesondere wird in Ziffer 69 davon ausgegangen, dass ein Unternehmen, das den Zugang zu einer wesentlichen Einrichtung kontrolliert, eine beherrschende Stellung im Sinne des Art. 82 (ex 86) EGV besitzt.

Eine Einrichtung ist genau dann als wesentlich anzusehen, wenn diese die Bedingungen für eine monopolistische Bottleneckeinrichtung erfüllt. Ein monopolistischer Bottleneck liegt vor, wenn

- (1) eine Einrichtung unabdingbar ist, um Kunden zu erreichen, weil es keine zweite oder dritte solche Einrichtung gibt, d. h. kein aktives Substitut verfügbar ist, und
- (2) die Einrichtung nicht mit angemessenen Mitteln dupliziert werden kann, um den aktiven Anbieter zu disziplinieren, d. h. kein potenzielles Substitut verfügbar ist.

¹² “However, the competitive situation with regard to “the last mile” is very weak or non-existent due to the bottleneck nature of the access network. Therefore, it is proposed to focus the new Recommendation on the prices for short distance leased line **local ends (< 5 km)**, ie the leased line part circuit provided by one operator to another operator that constitutes one segment of an end-to-end leased line between customer premises.” *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, (vgl. o. Fußn. 3), S. 10.

¹³ *Europäische Kommission*, „Access Notice“, Mitteilung über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf Zugangsvereinbarungen im Telekommunikationsbereich – Rahmen, relevante Märkte und Grundsätze (98/C265/02), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 22. 09. 1998, S. 2-28.

Dies ist dann der Fall, wenn auf Grund von Bündelungsvorteilen eine natürliche Monopolsituation vorliegt, sodass ein einziger Anbieter diese Einrichtung kostengünstiger bereitstellen kann als mehrere Anbieter, und wenn die Kosten der Einrichtung irreversibel sind und folglich auch kein funktionsfähiger Second-hand-Markt für diese Einrichtungen existiert.

Solange und insoweit lokale Netze monopolistische Bottlenecks darstellen, unterliegen sie zu Recht einer Ex-ante-Regulierung. Die Ausgestaltung der diskriminierungsfreien Zugangsbedingungen zu den wesentlichen Einrichtungen muss gewährleistet sein.¹⁴ Es gilt dabei, die Anwendung der Essential Facilities-Doktrin in einem dynamischen Kontext zu sehen. Es muss also auch darum gehen, durch die Ausgestaltung der Zugangsbedingungen den Infrastrukturwettbewerb nicht zu behindern, d. h. Anreize für Forschung und Entwicklung sowie Innovationen und Investitionen auf der Einrichtungsebene nicht zu zerstören. Nur so lässt sich ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Dienste- und Infrastrukturwettbewerb erreichen.¹⁵

Da nicht zu erwarten ist, dass sich die Wettbewerbsverhältnisse für alle Teilnehmeranschlussnetze gleichzeitig schlagartig verändern, stellt sich periodisch die Frage nach denjenigen Unterklassen von Anschlussnetzen, in denen die monopolistische Engpasssituation noch vorliegt, und denjenigen Unterklassen von Anschlussnetzen, in denen bereits – beispielsweise aufgrund von Wireless Local Loop und alternativen Kabelnetzbetreibern – funktionsfähiger aktiver und/oder potenzieller Wettbewerb herrscht.¹⁶

¹⁴ Vgl. hierzu ausführlich *Knieps*, Costing and Pricing of Interconnection Services in a Liberalized European Telecommunications Market, in: American Institute for Contemporary German Studies (ed.), *Telecommunications Reform in Germany: Lessons and Priorities*, Washington D.C., 1998, S. 58 ff.

¹⁵ Siehe auch hierzu ein einschlägiges Urteil des OVG Münster Aktenzeichen OVG NRW 13 B 1891/99.

5. Ordnungspolitische Gleichbehandlung anderer Netzsektoren?

Bündelungsvorteile mit irreversiblen Kosten treten auch in anderen Netzsektoren bei erdgebundenen Netzen und Netzteilen auf, z. B. bei Wegeinfrastrukturen, aber auch bei Ortsnetzen von Gas, Wasser, Abwasser und Elektrizität. So stellen Flughäfen, Eisenbahninfrastrukturen und Energienetze monopolistische Bottleneckeinrichtungen dar.¹⁷

Bereits ein Vergleich mit dem Energiesektor zeigt erhebliche institutionelle Asymmetrien im Umgang mit monopolistischen Bottlenecks. Im Energiesektor stellt sowohl das Fernnetz als auch das regionale Verteilnetz einen monopolistischen Bottleneck dar. Wettbewerb zwischen parallelen Übertragungsnetzen ist nicht zu erwarten. Demgegenüber besteht ein monopolistischer Bottleneckbereich in der Telekommunikation lediglich noch in Teilen des Ortsnetzbereichs. In den Fernnetzen herrscht inzwischen funktionsfähiger Wettbewerb.

Obwohl der monopolistische Engpassbereich im Energiesektor das gesamte Transport- und Verteilnetz umfasst und daher wesentlich größer ist als in der Telekommunikation, sieht das Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts keine Ex-ante-Regulierung bestehender Marktmacht vor. Die Durchleitungsbedingungen und Tarife werden vielmehr von den involvierten Parteien (Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke, Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft und Bundesverband der Deutschen Industrie) eigenständig im Rahmen einer Verbändevereinbarung festgelegt.¹⁸ Inzwischen mehren sich allerdings kritische Stimmen, welche die vereinbarte Netzzugangsgebühr als zu

¹⁶ Vgl. *Knieps*, Zur Regulierung monopolistischer Bottlenecks, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 48, Heft 3, 1999, S. 300 f.

¹⁷ Vgl. hierzu im Einzelnen *Knieps*, Wettbewerb in Netzen – Reformpotentiale in den Sektoren Eisenbahn und Luftverkehr, Tübingen 1996, insb. Teil C. sowie *Knieps*, Zugang zu Netzen – Verselbständigung, Nutzung, Vergütung Eigentumschutz, MMR, 6/1998, S. 275 ff.

¹⁸ Bundesverband der Deutschen Industrie e. V., Berlin, VIK Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft e.V., Essen, Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke – VDEW – e. V., Frankfurt a. M., Verbändevereinbarung über Kriterien zur Bestimmung von Netznutzungsentgelten für elektrische Energie, 13. Dezember 1999.

hoch ansehen. Mittlerweile wird auch über die Einführung einer Netzzugangsverordnung für das Stromnetz diskutiert.¹⁹

Demgegenüber beinhaltet das Telekommunikationsgesetz eine umfangreiche Ex-ante-Regulierung im Endkundenmarkt für Sprachtelefondienst und auf den Telekommunikationsfernnetzen (Lizenzklassen 3 und 4), obwohl auf diesen Märkten überhaupt kein netzspezifischer Regulierungsbedarf besteht.²⁰

6. Zunehmender Wettbewerb im Anschlussnetz

Nach Auffassung der Monopolkommission (Ziffer 55) ist bei Ortsgesprächen und der Bereitstellung des Teilnehmeranschlusses bisher kein nennenswerter Wettbewerb entstanden und wird auch in absehbarer Zeit nicht entstehen. Das Wettbewerbspotenzial alternativer Anschlusstechnologien zur Überbrückung der so genannten „letzten Meile“ und dem direkten Endkundenzugang wird als völlig unsicher eingestuft (Ziffern 27-30). Das Vorliegen eines lokalen natürlichen Monopols schließt aber nicht aus, dass einzelne Nachfrager (Großkunden) unter Umgehung des Anschlussnetzes des etablierten Anbieters direkt an das Netz eines Wettbewerbers angeschlossen werden. Die dazu erforderlichen technischen Bypass-Einrichtungen (z. B. Mobilfunk, Mikrowellensysteme) existieren. Hinzu kommt seit dem Abbau der gesetzlichen Marktzutrittsschranken der (selektive) Marktzutritt paralleler Netzanbieter. Während ein sukzessives Phasing-out der Teilnehmeranschlussnetze als monopolistische Bottlenecks vor wenigen Jahren noch als Zukunftsmusik angesehen wurde, ist der Aufbau paralleler Netze in Deutschland inzwischen bereits in vollem Gange.

¹⁹ Vgl. *Brost*, Das Monopol schlägt zurück - Wie die etablierten Anbieter den Wettbewerb auf dem Strommarkt behindern - , Die Zeit, Nr. 8, 17. Februar 2000, S. 30.

²⁰ Vgl. *Knieps*, Market Entry in the Presence of a „Dominant“ Network Operator in Telecommunications, in: *Welfens, Yarrow, Grinberg, Graack* (eds.), *Towards Competition in Network Industries*, Berlin u.a., 1999, S. 131-144.

Der lokale Netzwettbewerb setzte zunächst bei Großkunden in Ballungsgebieten ein. Bevorzugte Anschlusstechnologie ist hier die Glasfasertechnik.²¹ Seit der Versteigerung der Lizenzen für Punkt-zu-Mehrpunkt-Richtfunksysteme im vergangenen Jahr, gewinnt aber auch das Wettbewerbspotenzial der Funkanbindung (Wireless Local Loop) zunehmend an Bedeutung.²² Seit der umfassenden Marktöffnung nimmt der Innovationsdruck folglich auch in lokalen Netzen zu. Die Folge ist eine Technologievielfalt durch neuartige Anbieterstrategien (z. B. Glasfaserkabel, Ringnetze, Funknetze, Fernsehkabel, Satellitentechnik) und eine damit einhergehende Zunahme der Produktvielfalt. Aufgrund der rasch zunehmenden alternativen Erschließungen verlieren die Local Loop-Einrichtungen in größeren Städten und Agglomerationen Deutschlands immer stärker den Charakter monopolistischer Bottlenecks.

Auch wenn sich derzeit nicht präzise vorhersagen lässt, mit welcher Geschwindigkeit sich die monopolistischen Bottlenecks im Anschlussnetz in Zukunft vollständig auflösen werden, so muss jedenfalls die Anwendung der Bottleneck-Regulierung in einem dynamischen Kontext gesehen werden, um deren Phasing-out-Potenziale auszuschöpfen. Dies bedeutet insbesondere, dass die Essential Facilities-Doktrin nicht auf erst zu errichtende Einrichtungen ausgedehnt werden sollte, da andernfalls die Anreize verzerrt werden, die hierfür erforderlichen Investitionen überhaupt zu tätigen.

7. Ausblick

Die Auffassung der Monopolkommission, die Endkunden-Preisregulierung müsse (zumindest gegenwärtig noch) als eine Art Sicherheitsnetz oder „zweite Linie“ (Ziffer 66) aufrechterhalten werden, bedeutet eine Verharmlosung der Gefahren eines Fehlers 1. Ordnung („false positive“). Auf dynamischen Märkten ist der Fehler 1. Ordnung, nämlich dass die Behörden regulierend in den Wett-

²¹ Vgl. *Distelkamp*, Möglichkeiten des Wettbewerbs im Orts- und Anschlußbereich des Telekommunikationsnetzes, WIK Diskussionsbeitrag Nr. 196, Bad Honnef, Oktober 1999, S. 94 ff.

²² Vgl. *Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post*, Jahresbericht 1999, S. 24.

bewerbsprozess eingreifen, obwohl der Wettbewerb funktionsfähig ist und überhaupt kein staatlicher Handlungsbedarf besteht, besonders schwerwiegend.

Regulierung auf den Fernnetzmärkten ist nicht nur überflüssig, sondern auch mit hohen administrativen Kosten verbunden. Noch wesentlich höhere volkswirtschaftliche Schäden entstehen jedoch aufgrund der Störung des Wettbewerbsprozesses und der damit einhergehenden Anreizverzerrungen. Auf wettbewerblichen Telekommunikationsmärkten geht es darum, sowohl den Dienstleistungswettbewerb als auch den Infrastrukturwettbewerb gleichermaßen zuzulassen, und nicht durch regulatorische Maßnahmen zu verzerren. Kurzfristig motivierte Regulierungsauflagen, die den Infrastrukturwettbewerb einseitig behindern, haben den großen Nachteil, dass sie langfristig falsche Anreize setzen. Einerseits schaffen sie zu geringe Anreize für Marktneulinge, selbst lohnende Infrastrukturinvestitionen zu tätigen; andererseits führen regulatorische Auflagen, Leistungen unter Kosten anzubieten, immer zu einer Diskriminierung der etablierten Netzbetreiber.

Die ordnungspolitische Vorgehensweise der Monopolkommission ist unbefriedigend, weil sie rückwärts gerichtet ist. Dagegen verfolgt Oftel einen explizit vorwärts gerichteten Ansatz. In einem aktuellen Policy Paper vom Januar 2000 erklärt Oftel: „Control of prices should be limited to those areas where competition is ineffective now and in prospect (4 year +)“.²³

Der Telekommunikationssektor ist unbestritten ein besonders dynamischer Netzsektor. Es ist zu erwarten, dass die Potenziale des Wettbewerbs im Bereich der Anschlussnetze immer stärker zunehmen werden, sodass schon in relativ naher Zukunft die sektorspezifische Marktmachtregulierung umfassend durch das allgemeine Wettbewerbsrecht abgelöst werden könnte.

²³ OFTEL strategy statement: Achieving the best deal for telecoms consumers, January 2000, S. 9/21.

**Als Diskussionsbeiträge des
Instituts für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br.
sind zuletzt erschienen:**

- 40. J. Merkt:** A Note on Unbundling Requirements for Telecommunications Networks, Paper presented at the ITS European Regional Conference in Leuven, Belgium, August 1997
- 41. G. Brunekreeft:** Contestable Monopolistic Competition: An Application of Contestability to Spatial Competition, November 1997
- 42. G. Knieps:** Standardization in Transportation Markets: a European Perspective (mit M. J. Holler und E. Niskanen), in: EURAS Yearbook of Standardization, Vol. 1, 1997, S. 371-390
- 43. M. Kunz:** Cross-Subsidization Within and Between Airports: An Evaluation of Airport Systems and the Single Till, June 1997 - noch nicht erschienen/not yet available
- 44. M. Kunz:** Airport Regulation: The Policy Framework, in: Airports and Air Traffic: Regulation, Privatisation, and Competition, W. Pfähler, H.-M. Niemeier, O.G. Mayer (eds.), Frankfurt/Main etc.: Lang, 1999, S. 11-55
- 45. M. Kunz:** Entbündelter Zugang zu Flughäfen: Zur Liberalisierung der Bodenverkehrsdienste auf europäischen Flughäfen, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 70, 1999, Heft 3, S. 206-232
- 46. G. Knieps:** Neue Perspektiven für die Gemeinden als Anbieter von Verkehrs- und Versorgungsnetzen, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Die zukünftige Rolle der Kommunen bei Verkehrs- und Versorgungsnetzen, Reihe B, B 213, 1998, S. 7-18
- 47. G. Knieps:** Zugang zu Netzen: Verselbständigung, Nutzung, Vergütung, Eigentumschutz, in: MultiMedia und Recht (MMR), 6/1998, S. 275-280
- 48. G. Knieps:** Ein analytisches Kostenmodell für das Ortsnetz - Referenzmodell: Stellungnahme und Kommentare, Mai 1998
- 49. G. Knieps:** Die Liberalisierung der europäischen Transportmärkte aus ordnungspolitischer Sicht, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Neuer Ordnungsrahmen im Straßengüterverkehr, Reihe B, B 214, 1998, S. 1-6
- 50. G. Knieps:** Access to networks and interconnection: A disaggregated approach, erscheint in: C.-D. Ehlermann, L. Gosling (eds.), Third Competition Law Annual 1998: Regulating Telecommunications, Hart Publishing, Oxford, 2000
- 51. G. Knieps:** Das neue Trassenpreissystem: volkswirtschaftliche Vorteile eines zweistufigen Systems, in: Internationales Verkehrswesen, 50, Heft 10, 1998, S. 466-470
- 52. G. Knieps:** Der Irrweg analytischer Kostenmodelle als regulatorische Schattenrechnungen: Eine kritische Analyse der Stellungnahmen zum WIK-Kostenmodell, in: MultiMedia und Recht (MMR), 11/1998, S. 598-602
- 53. G. Brunekreeft:** Peak-Load Pricing, Perfect Competition and Price Discrimination, October 1998

54. **G. Knieps:** Costing und Pricing auf liberalisierten Telekommunikationsmärkten, in: MultiMedia und Recht (MMR), 3/1999 (Beilage), S. 18-21
55. **G. Brunekreeft:** Light-handed Regulierung des Zugangs zu Infrastrukturen: Das Beispiel Neuseeland, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Diskriminierungsfreier Zugang zu (Verkehrs-)Infrastrukturen: Konzepte, Erfahrungen und institutionelles Design, Reihe B, B 224, 1999, S. 82-103
56. **G. Knieps:** Interconnection and Network Access: The Case of Telecommunications, in: Fordham International Law Journal, Symposium, Vol. 23, 2000, S. S90-S115
57. **G. Knieps:** Diskriminierungsfreier Zugang zu Netzinfrastrukturen: Eine Herausforderung an das Wettbewerbsrecht und die Wettbewerbspolitik, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Diskriminierungsfreier Zugang zu (Verkehrs-)Infrastrukturen: Konzepte, Erfahrungen und institutionelles Design, Reihe B, B 224, 1999, S. 7-22
58. **G. Brunekreeft:** Vertical Integration to Conceal Profitability; A Note, April 1999
59. **G. Knieps:** "Review 1999" der EU-Kommission: Ein Beitrag zur Reform der Interconnection-Regulierung aus netzökonomischer Sicht, in: MultiMedia und Recht (MMR), 8/1999, S. 460-464
60. **G. Knieps:** Ein analytisches Kostenmodell für das nationale Verbindungsnetz - Referenzdokument - erstellt durch das WIK im Auftrag der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post: Stellungnahme und Kommentare, Juni 1999
61. **G. Brunekreeft, W. Gross:** Price Structures in the Market for Long-Distance Voice Telephony in Germany, June 1999
62. **G. Knieps:** Zur Regulierung monopolistischer Bottlenecks, in: Wirtschaftspolitisches Forum - Die Liberalisierung des deutschen Telekommunikationsmarktes: Zukünftige Regulierungserfordernisse im Lichte bisheriger Erfahrungen, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 48. Jahrgang, Heft 3, 1999, S. 297-304
63. **G. Knieps:** Wettbewerb auf dem Mobilfunkmarkt, in: MultiMedia und Recht (MMR), Beilage 2/2000, S. 1-15
64. **A. Berndt, M. Kunz:** Trassenpreise, InfraCard und Kostendeckung: Diskriminierungsfreier Zugang zum Schienennetz der Deutschen Bahn AG, November 1999
65. **G. Knieps:** Price Cap als innovatives Regulierungsinstrument in liberalisierten Netzsektoren, erscheint in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Price Cap-Regulierung in Netzindustrien – Chancen und Risiken eines neuen Regulierungsinstruments, Reihe B, 2000
66. **G. Knieps:** Rückführung sektorspezifischer Regulierung auf dem deutschen Telekommunikationsmarkt - Die verpasste Chance des Sondergutachtens der Monopolkommission, erscheint in: MultiMedia und Recht (MMR), 5/2000