

Inhalt

Zusammenfassung	7
Telekommunikation zwischen Regulierung und Deregulierung – einige ordnungspolitische Aspekte – <i>Mechthild Scholl</i>	9
Der Weg zum liberalisierten Markt <i>Wolfgang Bötsch</i>	17
Marktentwicklung und Aufgabenschwerpunkte der Regulierungsbehörde <i>Klaus-Dieter Scheurle</i>	23
Interessenkonflikte im Liberalisierungsprozeß <i>Hans-Peter Kohlhammer</i>	31
Die Autorin/Die Autoren	39

Zusammenfassung

Die vorliegende Interne Studie basiert auf einer Fachkonferenz “Telekommunikation zwischen Regulierung und Deregulierung”, die die Konrad-Adenauer-Stiftung im Rahmen ihrer Reihe “Innovation durch Telekommunikation” am 6. Mai 1998 in Bonn durchgeführt hat.

Da der Wandel in der Telekommunikation hochgradig dynamisch ist, ist darauf hinzuweisen, daß die Beiträge, insbesondere was Ausführungen über Tarife und Entscheidungen im Regulierungsbereich betrifft, redaktionell auf diesem Datum beruhen.

Die Studie ist von ihrem Konzept her jedoch genereller angelegt und soll einen grundsätzlichen Überblick über Entwicklungen und Probleme im Telekommunikationssektor geben.

Im gegenwärtigen Prozeß besteht ein gewisses “Dreiecksverhältnis” zwischen dem ehemaligen Monopolisten Deutsche Telekom AG, den neu auf dem Markt agierenden Wettbewerbern und der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post. Entsprechend den unterschiedlichen Interessen ist auch die Bewertung von Problemen und die Einschätzung von Entwicklungen unterschiedlich.

In einer Zeit, in der im Telekommunikationsbereich so viel im Fluß ist, entzieht sich manches einer wertfreien Darstellung. Den Autoren wurde in dieser Studie bewußt die Gelegenheit gegeben, aus ihrem Interessenfeld heraus zu argumentieren.

Telekommunikation zwischen Regulierung und Deregulierung

– einige ordnungspolitische Aspekte –

Mechthild Scholl

1. Das öffentliche Monopol in der Vergangenheit

In einer sozialen Marktwirtschaft sollen sich generell Angebot und Nachfrage frei auf dem Markt treffen. Das Marktgeschehen entscheidet über Art, Umfang und Preise der gehandelten Güter. In der Regel wird so eine optimale Versorgung der Konsumenten gewährleistet.

Schon die Klassiker der Nationalökonomie, insbesondere A. Smith, wiesen darauf hin, daß obiges nicht in jedem Fall gilt. Manche Güter (und Dienstleistungen) sind so beschaffen, daß sie gar nicht oder nicht in ausreichendem Umfang oder nicht in einer als ausreichend angesehenen Qualität angeboten werden. In solchen Fällen habe der Staat hoheitlich einzugreifen. Neben anderen Staatsaufgaben nannte A. Smith die Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur.¹

Als Infrastruktur ist die “Ausstattung einer Volkswirtschaft mit Verkehrs- und Kommunikationseinrichtungen, Energieversorgung, Bildungs- und anderen eine wirtschaftliche Tätigkeit ermöglichenden und grundlegenden öffentlichen Einrichtungen, die Entwicklungsstand und Produktionsniveau des Landes bestimmen”², anzusehen.

Auch die Telekommunikations-Infrastruktur (und -Dienstleistungen) ist in diesem Sinne öffentliche Infrastruktur und deren Bereitstellung somit klassische Staatsaufgabe gewesen.

Es sind vor allem die folgenden *Merkmale und Eigenschaften* von Telekommunikations-*Infrastruktur*, die dazu führen, daß diese nicht von

¹ Smith, A.: Die Wohlfahrt der Nationen, 5. Buch, 2. Kap., 1776.

² Woll, A. (Hrsg.): Wirtschaftslexikon. München, Wien 1987. Stichwort: Infrastruktur.

privater Seite erstellt und angeboten, sondern daß ein öffentliches Monopol aufgebaut wurde:³

- Es handelt sich um ein langlebiges Investitionsgut, der Umfang der Investition ist groß und das Risiko hoch.
- Die Fixkosten sind hoch, und es ist Kostendegression gegeben. Große Einheiten, die die finanziellen Möglichkeiten eines einzelnen überschreiten, sind daher naheliegend.
- Das Gut ist unteilbar; das heißt, der größte Nutzen entfaltet sich, wenn es im Ganzen angeboten wird; eine Aufteilung des Angebots macht kaum Sinn.
- Ein Marktpreis läßt sich in der Aufbauphase kaum ermitteln. Denn es besteht die Möglichkeit, daß ein Konsument die Infrastruktureinrichtung zwar in Anspruch nehmen würde, dies im Vorhinein aber nicht äußert, um nicht zur Finanzierung herangezogen zu werden. (Problem der nicht offenbarten Präferenzen, "Trittbrettfahrerproblematik".)

Zu berücksichtigen ist auch der Fall, daß Infrastruktur von privater Seite zwar bereitgestellt würde, aber nur dort, wo der Absatz lukrativ erscheint. Dies wäre bei Telekommunikations-Dienstleistungen in Ballungsräumen der Fall, wo auf engem Gebiet eine hohe Zahl von Kunden zu erwarten ist. Eine selektive Versorgung würde aber dem sozialstaatlichen Prinzip einer Gleichbehandlung seiner Bürger widersprechen.

Scheint ein *öffentliches Monopol* auch zwingend, so hat es doch erhebliche *Nachteile* gegenüber wettbewerblichen Strukturen. Es ist mit absoluter Marktmacht verbunden, weil noch nicht einmal potentielle Konkurrenz besteht und keine Monopolkontrolle gegeben ist. Es besteht kein Anreiz zur technologischen Innovation und zu einer Differenzierung des Angebots und zudem auch kein Druck zur Kostensenkung bzw. Steigerung der Wirtschaftlichkeit. Eine Markt- und Kundenorientierung erfolgt kaum. Die Steuerung des Angebots basiert auf politischen, nicht primär auf ökonomischen Entscheidungen.

³ Albers, W. u.a. (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschafts- und Sozialwissenschaft, Bd. 4, Stuttgart, New York u.a., 1978. Stichwort: Infrastruktur.

Recktenwald, H.C.: Lexikon der Staats- und Geldwirtschaft, München 1983. Stichwort: Analytik der Infrastruktur.

Wird eine bestimmte Infrastruktur und die zugehörigen Dienstleistungen von privater Seite nicht oder nicht in ausreichendem Umfang angeboten und herrscht Einigkeit darüber, daß diese zur Verfügung stehen sollten, so ist es *keinesfalls zwingend, daß der Staat als Investor und Betreiber aktiv wird*, daß also ein öffentliches Monopol aufgebaut oder beibehalten wird. Denkbar ist auch, daß *halbstaatliche oder private Institutionen staatlicherseits so abgesichert, kontrolliert und gefördert werden*, daß es sich für sie lohnt, das Vorhaben zu betreiben.

Dieser Weg wurde in Deutschland jedoch nur vorübergehend und parallel zur Liberalisierung des Telekommunikations-Marktes beschritten, indem die “Deutsche Telekom AG” schrittweise als eigenständiges Unternehmen aus dem Bundesministerium für Post und Telekommunikation heraus etabliert wurde mit dem Ziel, den ehemaligen Monopolisten für den Wettbewerb zu rüsten.⁴

2. Voraussetzungen wettbewerblicher Strukturen

Die ursprünglich ordnungspolitisch als umfassend angesehene Aufgabe des Staates im Bereich der Telekommunikations-Infrastruktur und -Dienstleistungen, die entsprechende monopolistische Strukturen angemessen erscheinen ließ, wandelte sich im Laufe der Zeit vor allem aus zwei Gründen:

1. Infrastrukturseitig ist mit dem Vollausbau des Telefonnetzes und der fast vollständigen Digitalisierung die Basis für eine flächendeckende Grundversorgung gegeben.
2. Technische Innovationen haben das (potentielle) Leistungsspektrum im Bereich der Telekommunikation immer mehr erweitert. Ein derartiges Angebot kann und sollte nicht von einem öffentlichen Monopol erbracht werden.

Beides ermöglichte und erforderte eine Reflexion über den nötigen Umfang der hoheitlichen Einflußnahme auf diesen Infrastrukturbereich und eine Rückbesinnung auf den Grundsatz der Leistungserbringung im Wettbewerb mit dynamischen Strukturen, innovativen Angeboten und marktgerechten Preisen.

⁴ Zu diesem Prozeß und den begleitenden gesetzlichen Maßnahmen vgl. den Beitrag von W. Bötsch in diesem Heft.

Das Ausmaß des staatlichen Infrastrukturauftrags drückt sich im neu hinzugefügten Art. 87f des Grundgesetzes folgendermaßen aus: “Der Bund gewährleistet im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen”.

Es wird deutlich, daß die Verantwortlichkeit für den Bereich der Telekommunikation auch in Zukunft wahrgenommen werden soll, jedoch in reduziertem Umfang:

- Die Formulierung “*gewährleistet*” drückt aus, daß der Bund nicht mehr zwingend selbst als Anbieter aktiv wird, sondern dafür einsteht, daß ein bestimmtes Angebot zur Verfügung steht.
- Wie erwähnt, haben technische Innovationen inzwischen qualitativ verbesserte und erweiterte Angebote hervorgebracht, die über diejenigen Dienstleistungen hinausgehen, die als “*angemessen und ausreichend*” anzusehen sind. Als sozialstaatliche Verpflichtung wird also nur noch die Sicherstellung einer *Grundversorgung* angesehen, wobei Art und Umfang, die mit dem technischen Fortschritt außerdem variieren können, durchaus zu diskutieren sind.⁵
- Die *flächendeckende* Verfügbarkeit soll dabei aber weiter gegeben sein.

Diese Grundsätze und Aussagen zum sog. Universaldienst haben auch in das 1996 verabschiedete Telekommunikationsgesetz (TKG) Eingang gefunden, das den wichtigsten Ordnungsrahmen für die Liberalisierung des Telekommunikations-Marktes darstellt.

Das vormals staatliche Segment der Volkswirtschaft kann nicht ohne weiteres dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden. Denn marktgerechter Wettbewerb entwickelt sich aus einer ehemals monopolistischen Struktur nicht automatisch. Die Marktmacht des früheren Monopolisten muß kontrolliert und eingeschränkt, und anderen Wettbewerbern muß der Zutritt zum Markt ermöglicht werden.

In der Bundesrepublik Deutschland existiert seit 1958 mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zwar ein Kontrollinstrument, das allerdings kaum geeignet ist, Wettbewerb erst zu installieren und neuen Wettbewerbern den Marktzutritt u.U. auch gegen die Interessen des

⁵ Siehe z.B.: Europäische Kommission (Hrsg.): Der Wettbewerb im Telekommunikationsbereich: Weshalb und wie? Luxemburg 1997, S. 12/13.

etablierten Unternehmens zu ermöglichen. Diesem Zweck dient das TKG, dessen Aufgaben vor allem sind:

- Leistungsentgelte des marktbeherrschenden Unternehmens zu genehmigen und
- offenen Netzzugang und Zusammenschaltung von Netzen zu ermöglichen.

Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben wurde, ebenfalls auf der Basis des TKG, die "Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post" gegründet⁶; die Aufgaben, die sich aus der Anwendung des GWB ergeben, werden vom Bundeskartellamt wahrgenommen.

Sowohl TKG als auch GWB dienen wettbewerbspolitischen Zielen und basieren auf denselben ordnungstheoretischen Ideen. Wichtig ist also, daß bei der Rechtsanwendung beider Gesetze dieselben Maßstäbe angewandt werden. Daher ist die Organisation der Regulierungsbehörde an der des Bundeskartellamtes orientiert, und beide Behörden arbeiten vielfältig zusammen. Wenn der Telekommunikationsmarkt unter Wettbewerbsgesichtspunkten funktionsfähig ist, soll die Wettbewerbskontrolle von der Regulierungsbehörde auf das Bundeskartellamt übergehen.

3. Ordnungspolitische Entwicklungstendenzen

Die bisher dargestellten Entwicklungen im Bereich der Telekommunikations-Infrastruktur und -Dienstleistungen finden auch dann noch nicht ihren Abschluß, wenn die Regulierungsbehörde nach Erfüllung ihrer Aufgaben wieder aufgelöst wird.

Denn weitere technische Innovationen führen zu einem Zusammenwachsen bisher mehr oder weniger getrennter Märkte, nämlich dem Telekommunikationsmarkt, dem Markt für elektronische Massenmedien (vor allem Kabelfernsehmarkt), dem Markt für Printmedien und dem Computermarkt. Ursache dafür ist technisch die zunehmende sog. Konvergenz, d. h. die Möglichkeit, auf unterschiedlichen Übertragungswegen ähnliche Dienste zu verbreiten.

⁶ Zu den Aufgaben, die sich hier im einzelnen stellen, vgl. den Beitrag von K.-D. Scheurle in diesem Heft.

Kabelnetzbetreiber beispielsweise können über ihre Netze auch Telekommunikationsdienste anbieten. Telekommunikations-Unternehmen offerieren auf ihren Netzen "Video on Demand", Verlage vertreiben ihre Produkte elektronisch, telefonieren ist technisch auch über das Internet möglich, und PC's werden zunehmend multimedial und sind als Endgeräte für die verschiedensten Dienste einsetzbar.

Das erfordert in Zukunft eine erneute Modifizierung des ordnungsrechtlichen Rahmens und nochmals eine ordnungstheoretische Bewertung.⁷

Denn dieser zunehmenden Konvergenz tragen die bestehenden ordnungsrechtlichen Bestimmungen praktisch nicht Rechnung. Es wird von der Unverbundenheit der Bereiche Telekommunikation, Rundfunk und Pressewesen ausgegangen, die ihre entsprechenden Regelwerke besitzen. Hinzu kommen das Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz und der Mediendienste-Staatsvertrag für den Multimedia-Bereich.

Weil eine Übereinstimmung mit der Realität also zunehmend nicht mehr gegeben ist, besteht die Gefahr, daß die gegenwärtigen rechtlichen Fundierungen im Bereich Telekommunikation und Rundfunk ihren Zweck nicht mehr erfüllen und ausgehöhlt werden, indem Marktteilnehmer beispielsweise für sich die jeweils günstigsten Bestimmungen in Anspruch zu nehmen versuchen.

Die Suche nach neuen Lösungen ist also unbestritten erforderlich und wird, vor allem auch durch das erwähnte Grünbuch der EG, angestoßen. Verschiedene Varianten sind bereits in der Diskussion bis hin zu der Option, einen umfassenden Regulierungsrahmen für den gesamten Informationsmarkt zu schaffen.

Hier stellt sich grundsätzlich die Frage, ob dieser von (Regulierungs-)behörden überhaupt überblickt werden kann. Wie vorne erläutert, wirken

⁷ Vgl. zum folgenden Stumpf, U.: Ordnungspolitische Folgen der Konvergenz. In: WIK Newsletter, Nr. 30, März 1998.

EG-Kommission: Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen, Dez. 1997.

Picot, A.: Regulierung der Deregulierung im Telekommunikationssektor. In: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 2/1996, S. 173-200.

staatliche Eingriffe tendenziell innovationshemmend. Technische Entwicklungen können vom Staat nicht vorhergesagt werden. Der Versuch, die Situation zu erfassen, bedeutet immer ein “Nachhinken” hinter der tatsächlichen Entwicklung.

Zudem wird, mindestens im Telekommunikationsbereich, davon ausgegangen, daß im Laufe der Zeit der Regulierungsbedarf abnimmt, weil sich gleichberechtigter Wettbewerb zunehmend etabliert. Andere Teilmärkte des Informationsmarktes sind bisher wenig reguliert, weil sie funktionsfähig sind. Auch dies verdeutlicht die Schwächen einer umfassenden Regulierung.

Künftige Regulierung von Telekommunikation, Rundfunk und darüber hinausgehende Bereiche sollte so beschaffen sein, daß sie frei von Wettbewerbsverzerrungen ist, daß also unabhängig von technischer Plattform, dem angebotenen Dienst und dem jeweiligen Markt für jeden Anbieter dieselben Bedingungen, auch hinsichtlich der Innovationsanreize, herrschen.

Im Sinne von Subsidiarität sind auch alle Möglichkeiten auszuloten, Regulierung auf der jeweils untersten administrativen Ebene anzusiedeln und ggf. ein gestuftes hierarchisches System, vergleichbar z.B. dem in den USA, zu etablieren.

Jeder Lösungsvorschlag sollte also auf die Grundsätze und Ziele der sozialen Marktwirtschaft Bezug nehmen, nämlich mit ordnungspolitischen Mitteln den Wettbewerbskräften Raum zur Entfaltung zu bieten. Fairem Wettbewerb, ökonomischer Effizienz und größtmöglicher Innovationsdynamik ist eine Basis zu schaffen.

Der Weg zum liberalisierten Markt

Wolfgang Bötsch

Am 1. Januar 1998 ist in Deutschland eine der bedeutendsten ordnungspolitischen Änderungen im Telekommunikationssektor seit Heinrich von Stephan in Kraft getreten – nämlich die Aufhebung des letzten und bedeutendsten Monopols dieses Bereichs, des Telefondienstmonopols. Diese Änderung hat es schließlich auch mit sich gebracht, daß das Bundesministerium für Post und Telekommunikation aufgelöst wurde. Sie bildet letztlich den Abschluß eines Prozesses, der die Telekommunikation von einer ministerialen Hoheitsaufgabe zum unternehmerischen Wettbewerb geführt hat.

Informationsgesellschaft, Daten-Highway, Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen und ein in wenigen Jahren 1.000 Milliarden Dollar umfassender Weltmarkt: das sind Stichworte, die zeigen, welche enorme Bedeutung die Telekommunikation in Zukunft haben wird.

Man hat es bis vor wenigen Jahren als Aufgabe des Staates angesehen, diese Infrastruktur bereitzustellen – das gilt für die Länder Europas ebenso wie für den überwiegenden Teil der nicht-europäischen Länder. Solange es sich bei den Post- und Telekommunikationsdienstleistungen um einfache, standardisierte Dienstleistungen handelte, sprach sehr viel dafür, diese Aufgaben von einer öffentlichen Verwaltung – den klassischen Post- und Fernmeldeverwaltungen – ausführen zu lassen.

Nicht zuletzt die technischen Fortschritte, die in den letzten Jahren im Bereich der Telekommunikations- und Informationstechnik gemacht wurden, haben dazu beigetragen, daß die Kunden heute individuelle, auf ihre speziellen Bedürfnisse zugeschnittene Dienstleistungen wünschen. Standardisierte Einheitsangebote sind heute meist nicht mehr gefragt – dies gilt ganz besonders für gewerbliche Kunden, im zunehmenden Umfang aber auch schon für private Kunden.

Solche individuell angepaßten Dienstleistungen können aber nicht von einer öffentlichen Telekommunikationsverwaltung angeboten werden. Vielmehr sind hierfür moderne, marktorientierte Unternehmen notwendig, die flexibel auf die Wünsche und Bedürfnisse der Kunden eingehen können.

In Deutschland wurde mit der Postreform I von 1989 ein erster Schritt in Richtung einer Neuorganisation unternommen. Mit dieser Reform wurden die politisch-hoheitlichen Aufgaben im Bereich von Post und Telekommunikation von den betrieblich-unternehmerischen Aufgaben getrennt. Die hoheitlichen Aufgaben wurden im Bundesministerium für Post und Telekommunikation angesiedelt. Die betrieblichen Aufgaben wurden den öffentlichen Unternehmen Deutsche Bundespost TELEKOM, Deutsche Bundespost POSTDIENST und Deutsche Bundespost POSTBANK übertragen.

Mit der Postreform I ist es gelungen, die drei Unternehmen von einer verwaltungsorientierten Behörde mit einem Ministerium an ihrer Spitze in öffentliche Unternehmen, bei denen unternehmerisches Handeln im Vordergrund steht, umzuwandeln: Die Unternehmen begannen, sich stärker am Markt auszurichten und die Bedürfnisse der Kunden als zentrale Orientierungsgröße zu entdecken.

Trotz der organisatorischen Änderungen blieben die Postunternehmen weiterhin ein Teil der Bundesverwaltung. Nach dem Grundgesetz bedeutete dies, daß sie als unmittelbarer Teil der staatlichen Verwaltung eine Auslandstätigkeit nur eingeschränkt wahrnehmen konnten. Daneben waren die Postunternehmen weiterhin an personalwirtschaftliche und haushaltsrechtliche Vorschriften gebunden, wie sie für öffentliche Verwaltungen gelten. Die Postunternehmen waren somit in ihren Möglichkeiten, mit anderen international operierenden privaten Unternehmen in den Wettbewerb einzutreten, behindert. Dies war besonders für eine Branche, die als Schrittmacher für die Globalisierung gilt, ein wichtiger Wettbewerbsnachteil.

Nicht zuletzt um die Wettbewerbsfähigkeit der Deutschen Bundespost TELEKOM national und international zu verbessern, wurde daher eine zweite Postreform eingeleitet. Im Rahmen dieser Reform wurden die Postunternehmen in Aktiengesellschaften umgewandelt. Im November 1996 wurden erstmals Aktien der Deutschen Telekom AG an den deutschen und internationalen Börsen platziert.

Durch die Privatisierung der Postunternehmen wurde auch die politische Einflußnahme auf betriebliche Entscheidungen weiter reduziert. Die Erstellung der Telekommunikationsdienstleistungen kann somit unter betriebswirtschaftlichen Effizienzgesichtspunkten erfolgen und ist nicht

von politischen Einzelentscheidungen bestimmt. Dies kommt letztlich allen Kunden von Telekommunikationsdienstleistungen zugute.

Sowohl die Postreform I als auch die Postreform II waren in ihrem Kern zunächst Organisationsreformen. Es war allerdings allen an der politischen Entscheidung Beteiligten klar, daß zur Neuorganisation der Post und Telekommunikation auch die Einführung von Wettbewerb gehört. Mit dem Wettbewerb kann zum einen verstärkt privates Kapital und Know-how in die Telekommunikationsmärkte fließen, zum anderen führt der Wettbewerb zu markt- und kundenorientierten Dienstleistungen und damit zu einer Aufwertung des Kommunikationsstandortes.

Gegen eine vollständige Aufhebung der Monopole bestanden allerdings in Deutschland lange Zeit – auch über Parteigrenzen hinweg – Bedenken, da man befürchtete, daß dann die Deutsche Telekom AG in ihrer Finanzkraft so geschwächt werden könnte, daß sie ihren Aufgaben – insbesondere dem Infrastrukturauftrag – nicht mehr nachkommen könnte.

Angesichts dieser Befürchtungen war es notwendig, eine schrittweise Liberalisierungspolitik zu vollziehen. Es galt, zunächst Erfahrungen mit dem Wettbewerb in verschiedenen Teilmärkten zu sammeln. Bereits im Zuge der Postreform I wurden Bereiche des Telekommunikationsmarktes für den Wettbewerb geöffnet.

Zu nennen ist hierbei

- die Öffnung des Endgerätemarktes,
- die Öffnung der Märkte für Telekommunikationsdienste mit Ausnahme des Telefondienstes und
- die Lizenzierung im Bereich von Satelliten- und Mobilfunk.

Die Liberalisierung des Endgerätemarktes hat erhebliche Preissenkungen ermöglicht und gleichzeitig die Angebotspalette bei Telefonendgeräten verbreitert. War es noch vor wenigen Jahren notwendig, sich bei der Auswahl eines Telefonapparats auf das nicht gerade breitgefächerte Angebot der Deutschen Bundespost zu beschränken, können heute Telefone in jedem Kaufhaus, aber auch in speziellen Fachgeschäften in allen Preislagen und für jeden Geschmack und je nach den individuellen Anforderungsbedürfnissen gekauft werden.

Der Wettbewerb kam hier – wie zu erwarten – vor allem dem Kunden zugute, er hat aber auch besonders für kleine und mittelständische Unternehmen neue Betätigungsmöglichkeiten geschaffen.

Ein weiterer wichtiger Markt, in dem bereits nach der Postreform I erste Liberalisierungsmaßnahmen vorgenommen wurden, war der Mobilfunk. Hier wurde 1990 mit der Lizenz für die Errichtung des D2-Netzes nach dem GSM-Standard erstmals eine Lizenz an ein privates Konsortium vergeben; zwei weitere Lizenzen auf der Basis des DCS-1800-Standards wurden 1993 und 1997 erteilt. Wettbewerber dieser Netze ist die T-Mobil mit ihren beiden Mobiltelefon-Netzen.

Um einen zügigen Ausbau der Infrastruktur sicherzustellen, wurde den Lizenznehmern die Verpflichtung auferlegt, innerhalb einer festgelegten Aufbauzeit einen bestimmten Anteil der Bevölkerung im Lizenzgebiet zu versorgen. Dabei war festzustellen, daß die Mobilfunkbetreiber die in der Lizenz vorgesehene Mindestversorgung der Bevölkerung weit übertreffen. Nach einer Aufbauzeit von nur wenigen Jahren versorgten fast alle Lizenznehmer ihr Lizenzgebiet nahezu flächendeckend. Alleine im digitalen Mobilfunk gibt es heute über 7 Millionen Teilnehmer. Aus dem exklusiven Markt des Mobiltelefons ist ein Massenmarkt geworden, der heute den Alltag bestimmt. Die Einführung von Wettbewerb hat diese Marktdynamik in erheblichem Umfang stimuliert.

Diese Erfahrungen mit liberalisierten Märkten sowie die Erfahrungen in anderen Ländern haben gezeigt, daß sich die Dienstleistungsqualität – auch hinsichtlich der flächendeckenden Versorgung – nicht verschlechtert, sondern – im Gegenteil – verbessert hat. Um dennoch Vorsorge für den Fall zu treffen, daß die Telekommunikationsinfrastrukturen nicht in ausreichendem Maße im Wettbewerb erbracht werden, sind andere – effizientere – Regelungen vorstellbar als die Vergabe von ausschließlichen Rechten.

Der Gesetzgeber hat im Rahmen der Postreform II den Bund verfassungsrechtlich verpflichtet, die Bereitstellung einer ausreichenden Telekommunikationsinfrastruktur sicherzustellen. Dies geschieht durch die Telekom AG *und* andere private Anbieter im Wettbewerb.

Diese Regelung ermöglicht eine sinnvolle Aufgabenteilung: Sie erlaubt es, effiziente privatwirtschaftliche Produktionsmethoden zu nutzen, ohne den Staat aus der Gesamtverantwortung für eine Telekommunikations-Grundversorgung zu entlassen.

Gerade die Erfahrungen im Mobilfunk haben aber auch gezeigt, daß nicht alleine Geschäftskunden von Liberalisierungsmaßnahmen profitieren, sondern daß die Liberalisierung letztlich auch zu einer Marktverbreiterung führt, die allen Kunden zugute kommt.

Die Abschaffung der verbliebenen Telekommunikationsmonopole sollte allerdings nicht im nationalen Alleingang erfolgen. Vielmehr war es politisches Ziel, diese Marktöffnungen im Gleichklang mit den Partnern in der Europäischen Union zu vollziehen. Innerhalb der Europäischen Union ist die Konzeption der Liberalisierung im Zeitraum von 1987 bis 1994 mit einigen Zwischenschritten gelungen. Es konnte vereinbart werden, daß es in den Ländern der EU – bis auf wenige Ausnahmen – ebenfalls ab 01.01.1998 keine Telekommunikationsmonopole mehr gibt.

Zu den wichtigen verbliebenen Aufgaben des Staates im Bereich der Telekommunikationspolitik gehört es, den Übergang in die neue Welt des Wettbewerbs so zu gestalten, daß Chancengleichheit besteht. Nur wenn sich aus dem rechtlichen Wettbewerbsrahmen auch ein faktischer Wettbewerb entwickelt, ist die Aufgabe, die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte zum Nutzen der Kunden umzusetzen, gelöst. Daneben muß die Regulierung auch sicherstellen, daß ein flächendeckendes Mindestangebot an Telekommunikationsdienstleistungen – Universaldienst – existiert.

Diese Aufgabe wird in Deutschland von der neu eingerichteten Regulierungsbehörde wahrgenommen, die in ihrem Kern aus dem Bundesministerium für Post und Telekommunikation hervorgegangen ist.

Mit dem Kurs einer konsequenten Privatisierungs- und Liberalisierungspolitik wurden die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen, die Innovationen, Unternehmergeist und effiziente betriebswirtschaftliche Produktionsmethoden in einen Markt lenken, der noch bis vor wenigen Jahren von einer öffentlichen Verwaltung bedient wurde. Die Entwicklung in Deutschland und bei den europäischen Partnern läuft dabei parallel. Damit wurden entscheidende Maßnahmen getroffen, die Europa eine gute Ausgangssituation für den Weg in die Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts verschaffen.

Marktentwicklung und Aufgabenschwerpunkte der Regulierungsbehörde

Klaus-Dieter Scheurle

- Einführung
- Regulierung im Dienste des Wettbewerbs
- Ziele der Regulierung und Organisation der Aufgabenwahrnehmung
- Marktzutritt
- Zusammenschaltungen
- Entgeltregulierung
- Frequenzmanagement
- Beurteilung des Wettbewerbs
- Fazit

Einführung

Der deutsche Telekommunikationsmarkt hat ein Volumen von ca. 100 Mrd. DM, das Volumen des Postmarktes beträgt ungefähr 40 Mrd. DM. Der Markt im Telekommunikationsbereich wächst in Europa derzeit mit 8 Prozent. Bei den Telefondiensten, die den größten Anteil ausmachen, liegt das Wachstum in Deutschland sogar bei 10 Prozent.

Und auch die Beschäftigungsaussichten sind gut: “23.000 neue Arbeitsplätze” melden allein schon die im Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten, VATM, zusammengeschlossenen Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen. Zumindest mittelfristig werden jedenfalls die Beschäftigungseffekte des Arbeitsplatzabbaus bei der Deutschen Telekom AG (DTAG) und ihren Tochterunternehmen durch den Beschäftigungszuwachs bei den neuen Unternehmen und durch den von deren Investitionen ausgelösten zusätzlichen Beschäftigungszuwachs mindestens ausgeglichen, wenn nicht sogar überkompensiert.

Sehr stark profitieren die Informationstechnik-Firmen von der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes. Trotz hoher Arbeitslosigkeit können sie ihren Bedarf an Arbeitskräften vielfach nicht decken. In der Informationswirtschaft insgesamt sind 1996 und 1997 102.000 neue Arbeitsplätze geschaffen worden. 91.000 soll Branchenangaben zufolge der Zuwachs 1998 betragen.

Auch die Postmärkte spielen aufgrund der arbeitsintensiven Produktionsweise und der überwiegend mittelständischen Betriebsgrößen der neuen Wettbewerber eine wichtige Rolle für die Beschäftigung.

Die wettbewerbsbedingte Senkung der Kommunikationskosten und die Verfügbarkeit qualitativ verbesserter oder sogar vollständig neuartiger Kommunikationsdienstleistungen steigert aber auch die Wettbewerbsfähigkeit und die Beschäftigungsmöglichkeiten in Branchen außerhalb des Telekommunikations-, des Post- und des Informationswirtschaftssektors, z.B. durch die Einführung von Telearbeit oder durch die Zusammenfassung von Vertriebs- und Kundenbetreuungsaufgaben in sogenannten Call-centern.

Die extrem dynamische Branchenentwicklung ist also von eminenter Bedeutung für den Unternehmensstandort Deutschland und damit für die Entwicklung und die Zukunftsaussichten der deutschen Wirtschaft insgesamt.

Regulierung im Dienste des Wettbewerbs

Vergegenwärtigt man sich noch einmal die Situation Mitte der achtziger Jahre in Deutschland, mit staatlich garantierten und gemanagten Monopolunternehmen sowohl im Post- als auch im Telekommunikationsbereich, so war es im Grunde der enorm beschleunigte technische Fortschritt in der Informationstechnik, dem die monopolistische Angebotsstruktur nicht mehr gewachsen war. Es hat sich auch hier gezeigt, daß Wettbewerb in der sozialen Marktwirtschaft aus gutem Grund der Normalfall ist.

Auf dem Telekommunikationsmarkt ist mit dem 1.1.1998 also endlich ordnungspolitische Normalität eingetreten. Aber: auf dem Telekommunikationsmarkt kommt der Normalfall nicht von allein. Überlasse man die Märkte sich selbst, hätten die eingesessenen Unternehmen alle Hebel in der Hand: Die neuen Wettbewerber könnten

nicht nur durch diskriminierende Preisgestaltung, sondern auch durch Verweigerung der Zusammenschaltung mit den existierenden Telekommunikationsnetzen vom Markt zuverlässig ferngehalten werden. Die neuen Wettbewerber sind darüber hinaus vor allem in der Startphase auf die Mitbenutzung der bestehenden Infrastrukturen angewiesen. Dies zeigt sich derzeit besonders deutlich im Bereich der Telekommunikations-Ortsnetze.

Die gesetzlich im Telekommunikationsgesetz (TKG) und im PostG vorgesehene Tätigkeit der Regulierungsbehörde ist kein Selbstzweck: Ohne Lizenzierung, ohne ex ante-Regulierung von Zusammenschaltungsentgelten, ohne staatlich garantierten Netzzugang zu fairen Bedingungen, ohne ex post-Kontrolle von Endkundenentgelten, ohne staatliche Schlichtung von Streitfragen, ohne staatliches Frequenz- und Nummernmanagement, kurz: ohne die Tätigkeit der Regulierungsbehörde gäbe es keinen funktionsfähigen Wettbewerb auf dem Telekommunikationsmarkt.

Ziele der Regulierung und Organisation der Aufgabenwahrnehmung

Die Aufgaben der Regulierungsbehörde sind im TKG und im PostG geregelt. Die Ziele, die sie bei ihrer Tätigkeit verfolgt, lassen sich in vier Hauptpunkten zusammenfassen:

1. Angesichts der marktbeherrschenden Stellung des etablierten Unternehmens DTAG muß Wettbewerb zu fairen Bedingungen für alle sichergestellt werden.
2. Es muß gewährleistet sein, daß die notwendige Kooperation der miteinander konkurrierenden Anbieter bezüglich technischer Standards und Spezifikationen stattfindet und nicht zu Diskriminierungen führt.
3. Die ökonomischen und technischen Rahmensetzungen müssen dem jeweiligen Stand des technischen Fortschritts angepaßt werden. Außerdem sind sie so auszugestalten, daß sie weiteren technischen Fortschritt fördern.
4. Im Rahmen der Infrastruktursicherung ist ein flächendeckend ausreichendes und angemessenes Angebot an Telekommunikations- und Postdienstleistungen zu gewährleisten.

Es geht also nicht um die Beschränkung unternehmerischen Handlungsspielraums. Ziel der Regulierung ist es im Gegenteil, im Telekommunikationssektor Wettbewerb zu fördern und technischen und organisatorischen Fortschritt herauszufordern. Dabei ist die Schaffung chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs der entscheidende Hebel auch für das Erreichen der anderen Ziele. Mit dem Wettbewerb ist den Interessen der Nutzer am besten gedient, der technische Fortschritt kann sich entfalten, und auch die Grundversorgung läßt sich am kostengünstigsten und am zuverlässigsten durch Wettbewerb langfristig sicherstellen.

Neben der Behandlung allgemeiner Grundsatzfragen werden Entscheidungen in den Bereichen Lizenzierung, Numerierung, Frequenzmanagement und Datenschutz in drei allgemeinen Verwaltungsabteilungen getroffen, von denen zwei für Telekommunikation und eine für den Postbereich zuständig sind. In den für den Wettbewerb zentralen Entscheidungsbereichen sind bei der Regulierungsbehörde spezielle Beschlußkammern gebildet worden. Es handelt sich um justizähnliche Kollegialspruchkörper, die in der Besetzung mit einem Vorsitzenden und zwei Beisitzern entscheiden, und zwar über die Vergabe knapper Lizenzen bzw. Frequenzen, über die Auferlegung von Universaldienstleistungsverpflichtungen, über Fälle der Entgeltregulierung, der besonderen Mißbrauchsaufsicht, des offenen Netzzugangs und der Zusammenschaltungen. Durch das Beschlußkammerv Verfahren werden insbesondere hochgradig transparente und unabhängige Entscheidungen gewährleistet.

Marktzutritt

Grundsätzlich kann jeder auf dem Telekommunikations- und dem Postmarkt Leistungen anbieten. Für das Betreiben von Übertragungswegen, für das Angebot von Sprachtelefondienst für die Öffentlichkeit und für die Beförderung von Brief- und Massensendungen wird eine Lizenz benötigt. Das heißt, daß z.B. ein Unternehmen, das Datendienste oder Multimediadienste über angemietete Telekommunikationsleitungen anbietet, keiner Lizenz bedarf. Eine Lizenz erhält jeder, der für seine Tätigkeit auf dem Markt ausreichende Fachkunde, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit nachweist. Lediglich für Funkfrequenzen, die ja nicht unbegrenzt zur Verfügung stehen, werden von der Regulierungsbehörde

Ausschreibungs- oder Versteigerungsverfahren durchgeführt. Im Telekommunikationsbereich wurden bisher 160 Lizenzen für Übertragungswege und Sprachtelefondienst erteilt, weitere 130 Lizenzanträge liegen vor.

Zusammenschaltungen

Die Entscheidung, bei Zusammenschaltungen im Bereich Telekommunikation ein Verbindungsentgelt von 2,7 Pfg. im Durchschnitt festzusetzen, ist bereits 1997 getroffen worden.

Anhand der eingereichten Kostenunterlagen sind nachfolgend die Entgelte überprüft worden, die die DTAG für die Überlassung der Teilnehmeranschlußleitung von ihren Wettbewerbern verlangt. Das Verfahren ist abgeschlossen. Die Regulierungsbehörde hat u.a. das von der DTAG verlangte Entgelt von DM 28,80 ohne MWSt. monatlich für die einfachste Zugangsversion abgelehnt und vorläufig ein Entgelt von DM 20,65 festgesetzt. Die DTAG hat nun einen erneuten Antrag auf Entgeltgenehmigung vorzulegen, der die Prüfergebnisse berücksichtigt.

Darüber hinaus soll unter Mithilfe des WIK (Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste) ein allgemeines Modell zur Errechnung der Kosten des Ortsnetzes erstellt werden. Das Modell wird hinsichtlich seiner Annahmen und Berechnungsmethoden mit allen interessierten Betreibern, also öffentlich, diskutiert. Die Modellierung wird derzeit auch auf das Fernnetz erweitert, so daß voraussichtlich noch 1998 ein Beurteilungsmaßstab für die Kosten einiger wesentlicher Leistungen bereitsteht.

Entgeltregulierung

Im Bereich der Endverbraucher-Telefontarife für das Festnetz ist noch 1997 festgelegt worden, daß die DTAG diese Entgelte im Durchschnitt um mindestens 4,3 Prozent senken muß. Hier hat die Regulierungsbehörde Anfang 1998 festgestellt, daß die DTAG diese Bedingungen mit ihrer Entgeltsenkung ab 1.3.1998 pflichtgemäß umsetzt.

Bei dem Entgelt für die Preselection-Einstellung auf einen anderen Netzbetreiber hat die Regulierungsbehörde grundsätzlich klargestellt, daß die DTAG für der Entgeltregulierung unterliegende Leistungen solange

kein Entgelt erheben und auch keine zukünftigen Zahlungsverpflichtungen ihrer Kunden festlegen darf, solange kein ordnungsgemäß von der Regulierungsbehörde genehmigtes Entgelt für diese Leistungen vorliegt. Andernfalls könnte die DTAG das Genehmigungsverfahren immer wieder durch Vorlage unzureichender Unterlagen verzögern. Mittlerweile hat die DTAG einen Genehmigungsantrag vorgelegt. Über diesen Antrag hat die Regulierungsbehörde bis Mitte Juni 1998 zu entscheiden.

Frequenzmanagement

Im Mobilfunkbereich liegen Anträge auf Frequenzzuteilung der noch verfügbaren Frequenzen im 1800 MHz-Band von den beiden Netzbetreibern D1 und D2 vor. Eine Entscheidung erfordert eine Prognose über die Auswirkungen auf den Mobilfunkmarkt und auf die Netzbetreiber D1, D2, E1 und E2. E1 und E2 wurde im Rahmen der Vergabe der E2-Lizenz im Frühjahr 1997 ein deutlich größeres Frequenzspektrum zugestanden als D1 und D2 (22,5 MHz / 12,5 MHz).

Die Regulierungsbehörde prüft derzeit, ob und gegebenenfalls inwieweit sich die wettbewerblich relevanten Bedingungen geändert haben. Dabei sind die berechtigten Interessen aller Beteiligten – insbesondere auch im Hinblick auf zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten – zu berücksichtigen. Maßstab der anstehenden Entscheidung wird die Sicherstellung chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs sein.

Besonderer regulatorischer Aufmerksamkeit bedürfen die neuen Technologien in den Bereichen Wireless local loop, globale Satellitenmobilfunknetze, Breitband-ISDN sowie UMTS (Universal Mobile Telecommunication System). Die mittlerweile bei ETSI (European Telecommunication Standard Institute) erreichte Einigung bei der Standardisierung der Luftschnittstelle ist gerade auch aus regulatorischer Sicht im Hinblick auf eine schnelle Marktfähigkeit für diese innovative Technologie sehr zu begrüßen. Im Hinblick auf die künftige Einführung von UMTS-Vollbetrieb sind erste Weichenstellungen vorzunehmen. In diesem Bereich findet eine enge Kooperation der unabhängigen nationalen Regulierungsbehörden in Europa statt. Die zuständigen Minister der EU-Staaten haben sich auf einen Zeitplan verständigt. Danach müssen die EU-Staaten bis zum 1. Januar 2000 ein harmonisiertes Verfahren zur Lizenzvergabe einführen, um die Bereitstellung der neuen Dienste bis zum Jahresbeginn 2002 sicherzustellen.

Im Bereich dieser innovativen Technologie, die insbesondere drahtlose Multimedia-Anwendungen ermöglichen wird, soll rasch an den Erfolg mit dem GSM-Standard angeknüpft und demonstriert werden, wie durch rasche, vorausschauende regulatorische Maßnahmen Innovationen herausgefordert und neue, wettbewerblich verfaßte Märkte geschaffen werden können.

Im Bereich des digitalen Hörfunks (Digital Audio Broadcasting, DAB) stehen 1998 Frequenzzuteilungen an. Zu der von der Regulierungsbehörde erstellten Veröffentlichung der Eckpunkte für die Ausschreibungsbedingungen sind die Kommentare der Betroffenen und der Öffentlichkeit eingeholt worden. Diese werden derzeit ausgewertet. Im Anschluß daran wird die Regulierungsbehörde die endgültigen Ausschreibungsunterlagen erstellen, um dann möglichst Mitte 1998 das Vergabeverfahren eröffnen zu können.

Die Notwendigkeit der Digitalisierung stellt aber darüber hinaus Anforderungen für alle Anwendungen von Lizenzen. Auf den vorhandenen Frequenzbereichen können durch die Digitalisierung erheblich mehr Programme ausgestrahlt werden, so daß Regelungen für einen ausgewogenen und diskriminierungsfreien Zugang der Programmanbieter gefunden werden müssen.

Beurteilung des Wettbewerbs

Nach 125 Jahren Monopol wäre es eine Illusion, anzunehmen, daß der Übergang zum Wettbewerb völlig reibungslos funktioniert. Alle Beteiligten, auch die DTAG, haben enorme Anstrengungen unternommen, um den Start des Wettbewerbs zum 1.1.1998 möglich zu machen.

Gegen Versuche, den Wechsel zu neuen Anbietern durch hohe Wechselgebühren unattraktiv zu machen, ist die Regulierungsbehörde konsequent, rasch und wirkungsvoll eingeschritten. Der derzeit wichtigste Wettbewerbsbereich ist von den Wechselgebühren allerdings überhaupt nicht betroffen: Jeder Telefonkunde in Deutschland hat seit dem 1.1.1998 die Möglichkeit, einfach durch Vorwahl einer Netzbetreiberkennziffer und völlig kostenfrei einen anderen Anbieter für sein Telefongespräch zu wählen (Call by call).

Damit ergibt sich eine insgesamt durchaus positive Bewertung der Startphase: Zwar sind noch nicht alle zu erwartenden Angebote tatsächlich

schon am Markt. So fehlen – mit wenigen erfreulichen Ausnahmen wie in Köln – noch weitgehend Angebote von Wettbewerbern im Ortsnetzbereich.

Dafür wird aber gerade auch der einzelne Privatkunde bereits heftig im Ferngesprächsbereich umworben. Dies ist eine auch für die öffentliche Wahrnehmung der Dynamik und des Wandels in der Telekommunikation kaum zu unterschätzende positive Überraschung. Der Preiswettbewerb wird auch weiterhin ein entscheidender Motor für Innovationen und für die Implementierung technischen Fortschritts sein. Aber der Wettbewerb um den Kunden wird auch mit dem Qualitätsargument und mit der Verfügbarkeit innovativer Dienstleistungen geführt. Das auf der CeBIT vorgestellte mobile Bildtelefon ist hier nur ein besonders herausragendes Beispiel unter vielen.

Fazit

Die Aufgabe der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post ist nicht nur außerordentlich vielfältig, sie ist vor allem eminent wichtig für den Unternehmensstandort Deutschland, und zwar nicht nur in den Sektoren Telekommunikation und Post selbst, sondern auch für die Entwicklung und die Zukunftsaussichten der deutschen Wirtschaft insgesamt. Leider ist diese Tatsache noch längst nicht ausreichend in das Bewußtsein der Öffentlichkeit gelangt. Die hervorragenden Aussichten für die Kommunikations- und für die Informationstechnologie haben jedenfalls einen entscheidenden Anteil daran, daß sich das Bild von der wirtschaftlichen Lage in Deutschland in jüngster Zeit wieder deutlich aufgehellt hat.

Interessenkonflikte im Liberalisierungsprozeß

Hans-Peter Kohlhammer

Konflikte sind notwendig, sie sorgen dafür, daß wir unseren eigenen Standpunkt überdenken, ihn möglicherweise ändern oder festigen.

Das gilt auch für die Interessenkonflikte im Liberalisierungsprozeß, die im folgenden aus der Sicht des Verbandes der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten (VATM) dargestellt werden sollen.

Konfliktstoff bot Ende April der Brief des Staatssekretärs im Bundesfinanzministerium, Dr. Jürgen Stark, sowie die Anzeigenkampagne der Deutschen Telekom AG (DTAG) in der Tagespresse. Beides waren ungeheuerliche Angriffe auf eine unabhängige Behörde. Statt Interessenkonflikte auszutragen wird "Kanonenbootpolitik" betrieben.

In seinem Brief stellt Stark ausgewogen erarbeitete, liberale Positionen in Frage. Es ist nachvollziehbar, daß die Verquickung von politischem Amt und Aufsichtsratsfunktion als Vertreter des Eigners Bund nicht leicht zu vermeiden ist. Hierdurch entsteht jedoch erheblicher Schaden für die Marktkräfte und die vielen positiven Impulse im Telekommunikationsmarkt — nicht zuletzt auch von Seiten ausländischer Investoren.

Das Telekommunikationsgesetz (TKG) stellt ein Gesetz zur Liberalisierung des geöffneten Marktes dar und dient nicht dem Schutz eines einzelnen Marktteilnehmers.

Die fatalen Folgen jeder Rückwärtswendung wären erneute Planungsunsicherheiten im Markt und eine Gefährdung der bereits durch die neuen Wettbewerber geschaffenen 25.000 Arbeitsplätze.

Es fragt sich schon, wie belastbar eigentlich die großen Konzerne bei ihrem Markteintritt sind. Aber was sollen erst die kleinen Start-Ups sagen, deren Belastbarkeit mit Sicherheit nicht groß genug ist, lange Phasen der Unwägbarkeit auszuhalten?!

Alle Parteien müssen zu einem sinnvollen, fairen Mit- und Gegeneinander kommen. Dies braucht ganz offensichtlich noch einige Zeit und vor allem eine unabhängige Regulierungsbehörde, die frei und nicht unter

politischem Druck ihre Entscheidungen trifft. Erst dann kommt man zu wirklich gleichen Bedingungen im Markt für die DTAG und für die Wettbewerber.

Die DTAG stützt ihre Aussagen im wesentlichen auf folgende Behauptungen:

1. Sie müsse Leistungen den Wettbewerbern unter den eigenen Kosten zur Verfügung stellen und dadurch den Wettbewerb subventionieren. Das ist eine unzutreffende Behauptung. Der Wettbewerb berücksichtigt sehr wohl die angemessenen Kosten einer effizienten Leistungserbringung;

und

2. Wettbewerber würden keine eigenen Investitionen tätigen, sondern auf Basis der günstigen Interconnection-Tarife der DTAG "absahnen".

Fakt ist jedoch, daß die DTAG vor 1999 nicht in der Lage ist, neue Interconnection-Verbindungen zu schalten!

Die Behauptungen der DTAG entsprechen auch im übrigen nicht den Tatsachen:

Die Wettbewerber wollen Dienste zu weltmarktorientierten Preisen anbieten, d.h. die Preise müssen an der bestmöglichen Technik gemessen und kostenorientiert sein. Sie dürfen sich nicht an veralteter Technik der DTAG ausrichten; denn sonst ist kein internationaler Wettbewerb möglich.

Ein Beispiel hierfür sind die Preselection-Gebühren: In den USA liegen die Preise bei Verwendung moderner Techniken zwischen 1,5-5 \$, die DTAG will 49 DM für die gleiche Leistung.

Die Wettbewerber haben bereits signifikant investiert und planen weitere Investitionen in Höhe von 25 Mrd. DM; des weiteren fließt enormes Investitionskapital aus dem Ausland in den deutschen Telekommunikations-Markt.

Vor allem die Verbraucher haben vom Wettbewerb der zahlreichen neuen Telekommunikationsunternehmen profitiert, ohne daß die DTAG in ihrer Substanz Schaden genommen hat. Die DTAG selbst hat in ihrer Bilanz-Pressekonferenz steigende Gewinne im regulierten Markt ausgewiesen. Die Verluste der DTAG resultieren ausschließlich aus Bereichen, die nicht reguliert sind.

Ziele der Liberalisierung sind u.a. die Entwicklung eines Zukunftsmarkts, die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Sicherung von Investitionen und die Entwicklung neuer Dienste.

Das TKG ist eine sinnvolle und liberale Regelung, aber aufgrund der aufeinanderprallenden Markt- und Politikinteressen sind Interessenkonflikte selbstverständlich vorprogrammiert.

Das Ausland hat sehr positiv auf die liberale Regelung reagiert und gleich mit hoher Investitionsbereitschaft geantwortet.

Auf acht ausgewählte Konfliktpunkte soll im einzelnen eingegangen werden:

1. Ex ante- versus ex post-Regulierung

Eine ex ante-Regulierung ist die Ausnahme im deutschen Recht, die Aufnahme in das TKG unterstreicht die Wichtigkeit einer zügigen Liberalisierung des Marktes und die Notwendigkeit eines ausgeglichenen Wettbewerbs. Nur durch eine ex ante-Regulierung sind Planungen und Investitionen der Wettbewerber möglich.

Problematisch für die Wettbewerber und den Markt ist jedoch, daß ex ante getroffene Regulierungsentscheidungen der Regulierungsbehörde nicht endgültig sind. Die DTAG erkennt die Regulierungsbehörde nicht als entscheidende Instanz an und klagt gegen alle wesentlichen Entscheidungen. Das ist zwar ihr gutes Recht, aber im Sinne des TKG wäre eine Respektierung der Entscheidungen der Regulierungsbehörde. Wir Wettbewerber halten uns daran.

Die Klagen der DTAG gegen alle relevanten Entscheidungen stellen ein erhebliches Problem für die Wettbewerber dar: Es müssen hohe Rückstellungen in den Bilanzen gebildet werden; hierdurch entstehen große Belastungen. Rechts- und Planungssicherheit bei den Wettbewerbern ist nicht gegeben.

Ein weiteres Problem liegt in der Tatsache, daß ex ante-Regulierung nur bei Übertragungswegen und Sprachtelefondienst Anwendung findet, bei allen anderen Telekommunikationsdienstleistungen findet eine ex post-Regulierung statt. Hieraus resultieren Probleme bei der Abgrenzung zu den "anderen Telekommunikationsdienstleistungen".

Ein Beispiel hierfür sind die Inkassoleistungen der DTAG: Die Regulierungsbehörde sieht hierin eine Telekommunikations-Dienstleistung, daher unterliege das Inkasso auch nicht der ex ante-Regulierung, sondern nur der besonderen Mißbrauchsaufsicht gem. § 33 Abs. 2 TKG. Es ist jedoch fraglich, ob es sich hierbei nicht um eine Annex-Leistung zum Netzzugang handelt, da erforderlich ist, daß der Teilnehmernetzbetreiber die Rechnung erstellt. Die Entscheidung steht noch aus.

2. Wer ist marktbeherrschend? – Kriterien für Marktbeherrschung

Der Begriff der “marktbeherrschenden Stellung” ist von elementarer Bedeutung im TKG. Die wesentlichen Verpflichtungen der Entgeltregulierung und der Netzzusammenschaltung knüpfen an diese Voraussetzung an.

Der Begriff der Marktbeherrschung ist im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) geregelt. Da das GWB neben dem TKG anwendbar ist, kann bei Auslegung des Begriffes auf bestehende Literatur und Rechtsprechung zurückgegriffen werden.

Hiernach ist ein Unternehmen marktbeherrschend, wenn es keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist und im Verhältnis zu Wettbewerbern eine überragende Marktstellung innehat. Es handelt sich um ein Oligopol, wenn drei oder weniger Unternehmen einen Marktanteil von 50 Prozent haben oder wenn fünf oder weniger zusammen zwei Drittel Marktanteil haben.

Daß die DTAG marktbeherrschend ist, wird von niemandem ernsthaft bestritten, sie bezeichnet sich ja sogar selbst bei anderen Gelegenheiten als “Global Player”. Daher verwundert der Brief von Staatssekretär Stark schon sehr:

Er behauptet, die gegen die DTAG gerichteten Urteile hätten bereits jetzt Auswirkungen und beeinträchtigten die wirtschaftliche Basis des Unternehmens ernsthaft und schwerwiegend. Dies steht im Gegensatz zu Aussagen der DTAG bei der oben genannten Bilanz-Presskonferenz.

Im übrigen soll daran erinnert werden, daß, als 1991 bei der Erteilung der ersten Mobilfunk-Lizenz ein privates Konsortium anstand, die DTAG (damals noch Deutsche Bundespost) dies mit dem Argument zu verhindern versuchte, es werde im Jahr 2000 maximal eine Million Kunden geben und

für diese geringe Zahl würde sich der Aufbau eines alternativen Netzes nicht lohnen.

3. Auflagen zum Verbraucherschutz versus Marktliberalisierung

Regelungen zum Verbraucherschutz stammen zum großen Teil noch aus der Zeit des Monopols. Dort galt es, den Verbraucher vor dem Monopolisten zu schützen. Auf dem liberalisierten Markt herrscht eine andere Situation: Die Wettbewerber müssen ihr Angebot nach den Bedürfnissen der Kunden ausrichten, andernfalls wandern diese zur Konkurrenz ab. Die Entscheidung des Kunden steht also immer im Zentrum. Wird die Mündigkeit des Kunden durch den Verbraucherschutz unnötig in Frage gestellt, so wirkt dies wettbewerbsbehindernd.

Ein Beispiel für einen extensiv betriebenen Verbraucherschutz ist die Vorgabe des Rechtes des Kunden auf eine einzige Rechnung. Hier wird der Verbraucher durch übertriebene Regelungen bevormundet. Ist der Kunde nicht bereit, eine Vielzahl von Rechnungen zu akzeptieren, so müssen die Wettbewerber im eigenen Interesse eine andere Regelung finden. Hier entscheiden die Marktkräfte.

4. Höhe der Eintrittsbarrieren

Die Lizenzgebühren in Deutschland sind viel zu hoch und stellen eine Markteintrittsbarriere dar. Der Gebührenrahmen darf nach europarechtlicher Vorgabe den wirtschaftlichen Wert der Lizenz nicht berücksichtigen, sondern nur die bei der Erteilung der Genehmigung anfallenden Verwaltungskosten und die Kosten für eine Lizenzaufsicht. In Deutschland fallen aber bis zu 10 Millionen DM Lizenzgebühren im Fall einer bundesweiten Infrastrukturlizenz an. Die Lizenzgebühren orientieren sich somit nicht an den Aufwandskosten, sondern haben Abgabencharakter.

Ein weiterer Punkt ist die vom Vorstandsvorsitzenden der DTAG, Ron Sommer, aufgebrachte Frage: Wer hat Anspruch auf Interconnect?

Hier soll die Anzahl der Übergabepunkte zum Kriterium gemacht werden. Eine solche Festlegung ist unnötig: Jeder Wettbewerber wird so viele Punkte wie möglich aufbauen, wenn entsprechender Verkehr vorhanden ist.

Wird die Anzahl der Punkte aber vorher festgelegt, dann stellen sie eine reine Markteintrittsbarriere dar und sorgen für weniger Wettbewerb im Markt. Und dies wiederum richtet sich deutlich gegen die kleineren Newcomer, die aber von großer Bedeutung für die Marktentwicklung insgesamt sind.

Die DTAG bezweckt durch Aufbringen der Debatte jedoch nur, das eigentliche Problem zu verschleiern: Die DTAG kann derzeit keine Interconnection-Anschlüsse in der gewünschten Menge liefern, obwohl die Wettbewerber dringend auf eine Erweiterung ihrer Kapazitäten warten.

Bei diesem Thema besteht die große Gefahr, daß die DTAG die von ihr in Gang gesetzte Diskussion ausnutzt, um die Lieferungen noch mehr als bisher schon zu verzögern. Mittlerweile wissen die Wettbewerber sich stellenweise nicht anders zu helfen, als die Interconnection-Punkte untereinander zu tauschen.

5. Infrastruktur- versus Dienstleistungswettbewerb

Die derzeit bestehenden Überkapazitäten machen eine Konzentration auf Dienste sinnvoll.

Das Thema Bandbreite ist schon oft diskutiert worden. Vor Jahren war in aller Munde: "Fiber to the home". Darauf folgte die Diskussion um die Nutzung der Koaxialkabel für Telefonie und Multimedia, anschließend um die Nutzung von Stromversorgungskabeln für Kommunikationszwecke. Derzeit wird gerade die Einführung von XDSL-Technik vorbereitet, mit der Bandbreite zusätzlich geschaffen wird, ohne daß große Investitionen zu tätigen sind.

Fazit: Wären die Wettbewerber allen Forderungen gefolgt, in Hardware bzw. Verkabelung zu investieren statt in Dienste, dann wäre heute möglicherweise einiges fehl-investiert oder anders ausgedrückt: man hätte sich in ruinöse statt in sinnvolle Investitionen treiben lassen. Dennoch wird für die Zukunft eine Investition in Infrastruktur mit Augenmaß sinnvoll und richtig sein. Das sollte aber das jeweilige Unternehmen selbst entscheiden. Vorgaben seitens des Regulators wären nicht zielführend.

6. Investitionsverhalten versus Investitionsbedarf

Derzeit besteht enorm hoher Investitionsbedarf, denn die Verbraucher nehmen den liberalisierten Markt besser an als selbst von den ganz optimistischen Wettbewerbern erwartet. Aufgabe des TKG ist es, hier Planungssicherheit zu bieten, um die notwendigen Investitionen zu ermöglichen. Die Bestrebungen der DTAG, die Regulierungsbehörde einzuschränken und das TKG zu ändern, sind entgegen ihrer eigenen Aussage aber gerade investitionshemmend, da sie den Wettbewerbern die Planungs- und Rechtssicherheit nehmen.

7. Schaffung neuer Arbeitsplätze versus Arbeitsplatzabbau bei der DTAG

Die Wettbewerber schaffen neue Arbeitsplätze. Wirtschaftsminister Rexrodt sprach am 16. April 1998 selbst von neuen Beschäftigungsmöglichkeiten im Telekommunikations-Markt und 100.000 weiteren Arbeitsplätzen im Bereich Anbieter von Handys, Computern, Internet- und Online-Diensten sowie kräftigen Zuwächsen auch bei Anwendern von Informations- und Kommunikationstechniken.

Die Politik fordert, dem Arbeitsplatzabbau bei der DTAG entgegenzuwirken. Durch die Investitionen bei den Wettbewerbern wird zumindest ein Ausgleich für die abgebauten Arbeitsplätze bei der DTAG geschaffen. Dies gilt aber nur, wenn die Investoren nicht verunsichert werden und ihr Kapital gefährdet sehen.

Der internationale Vergleich, z.B. mit den USA und Großbritannien, zeigt: Der Incumbent muß Arbeitsplätze abbauen, um wettbewerbsfähig zu bleiben, gleichzeitig schaffen das vergrößerte Marktvolumen und die Investitionen der Wettbewerber eine Vielzahl neuer Arbeitsplätze, so daß insgesamt mehr Arbeitsplätze vorhanden sind als vor Beginn der Liberalisierung.

In diesem Zusammenhang soll darauf hingewiesen werden, daß die Summe der Arbeitsplätze, die von kleineren Anbietern geschaffen werden, einen ganz erheblichen Teil an den neuen Arbeitsplätzen ausmacht.

8. Attraktivität des Standorts im internationalen Vergleich

Einen großen Pluspunkt im internationalen Vergleich stellt die Tatsache dar, daß es in Deutschland keine Zugangsbeschränkung für ausländische Unternehmen gibt. Im Gegensatz dazu gibt es derzeit noch in vielen Ländern bestimmte Grenzen und Beschränkungen für ausländische Investoren (z.B. in den USA).

Sinkende Telefentarife verbunden mit hoher Qualität und gutem Service sind wichtige Standortfaktoren.

Das Volumen der Nachfrage steigt ständig mit zunehmender Attraktivität des Telekommunikations-Marktes.

Es muß daher auch an dieser Stelle noch einmal ausdrücklich unterstrichen werden, daß es auch volkswirtschaftlich schädlich wäre, das TKG rückwirkend in Frage zu stellen oder gar zu ändern.

Interessenkonflikte im Liberalisierungsprozeß sind zahlreich vorhanden; sie dürfen nicht eskalieren. Das würde zu Lasten der Arbeitnehmer und Verbraucher gehen, und nicht zuletzt zu deren Gunsten ist die Liberalisierung der Telekommunikation auf den Weg gebracht worden.

Die Autorin/Die Autoren

Dr. Wolfgang Bötsch, MdB

Bundesminister für Post und Telekommunikation a.D.

Dr. Hans-Peter Kohlhammer

Vorsitzender des Präsidiums; Verband der Anbieter von
Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e.V., Köln
Vorstand der Thyssen Telecom AG, Krefeld

Klaus-Dieter Scheurle

Präsident der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, Bonn

Dr. Mechthild Scholl

wissenschaftliche Mitarbeiterin im Bereich Forschung und Beratung der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin