

Am 7. März 2001 haben die Professoren Ulrich Immenga, Christian Kirchner, Günther Knieps und Jörn Kruse auf Einladung der Deutschen Telekom AG (DTAG) in Berlin ihre gemeinsame Studie

## **Telekommunikation im Wettbewerb - eine ordnungspolitische Konzeption nach drei Jahren Marktöffnung -**

präsentiert. Sie haben sich mit der Frage auseinander gesetzt, ob und gegebenenfalls inwieweit die gegenwärtige ex ante Regulierung marktmächtiger Anbieter im Bereich der Telekommunikation zu überdenken und zu reformieren sei. Zentrale Thesen der Autoren sind:

- Der Wettbewerb auf wesentlichen Telekommunikationsmärkten sei drei Jahre nach der gesetzlichen Marktöffnung bereits als weitgehend selbsttragend anzusehen.
- Für die Beurteilung von Marktmacht komme es nicht auf die Marktanteile, sondern auf die Bestreitbarkeit der Märkte an. Wo bestreitbare Märkte vorliegen, da reiche potenzieller Wettbewerb aus, um die disziplinierende Wirkung auf die Preispolitik des marktbeherrschenden Unternehmens sicherzustellen.
- Die Regulierung habe sich auf den Zugang zu echten „bottlenecks“ zu beschränken, also auf solche Leistungskomponenten, welche die Wettbewerber für den Kundenzugang zwingend benötigen, deren Eigenerstellung ihnen nicht zuzumuten ist und für die es keine relevanten Alternativen gibt.
- Der Markt für Endkundenleistungen bedürfe nicht der (Entgelt-) Regulierung, wenn der Markt für Vorleistungen (z.B. Mietleitungen) zielscharf reguliert ist („überflüssige Doppelregulierung“).
- Der Markt für Teilnehmeranschlussleitungen und für lokale Netzzusammenschaltung sei in regionale/lokale Teilmärkte aufzulösen. Einige Ortsnetze stünden bereits im Wettbewerb und könnten aus der Regulierung insoweit entlassen werden.

Insgesamt wird aus diesen Thesen die Aufforderung abgeleitet, die Regulierung gegenüber der DTAG bereits heute in solchen Bereichen, in denen Wettbewerb herrscht, zurückzunehmen, und dort, wo sie weiter auf Grund von bottlenecks erforderlich ist, sie auf eine andere konzeptionelle Basis zu stellen und zu diesem Zweck eine entsprechende Novellierung des TKG einzuleiten.

Grundlegende Fragen der sektorspezifischen Regulierung auch mit Blick auf eine Novellierung des TKG auf den Prüfstand zu stellen, ist angesichts positiver Erfolge der Marktöffnung bei der Schaffung von Wettbewerb ein berechtigtes Anliegen. Denn die sektorspezifische Regulierung kann überhaupt und nur in soweit begründet werden, als in den entsprechenden Märkten (noch) kein funktionsfähiger und sich selbst tragender Wettbewerb besteht. Gleichwohl sind gesetzesändernde Schlussfolgerungen für den Telekommunikationsmarkt erst zu ziehen, wenn der Wettbewerb tatsächlich funktioniert. In dieser Hinsicht ergeben sich aus der erwähnten Studie Fragen, die der Klärung bedürfen. Diesem Zweck dient die folgende Stellungnahme des Wissenschaftlichen Arbeitskreises für Regulierungsfragen:

### **1. Potenzieller und wirklicher Wettbewerb**

Die These, es komme für das Vorliegen von Marktbeherrschung nicht auf die tatsächlichen Marktanteile, sondern auf den potenziellen, theoretisch möglichen Wettbewerb (bestreitbarer Markt) an, ist mit Blick auf die Realitäten des Telekommunikationsmarktes als Anregung zur Gesetzesänderung nicht geeignet. Denn das Konzept des bestreitbaren Marktes ist an die Einhaltung streng formulierter Modellbedingungen gebunden (insbesondere problemloser Marktzugang, keine sunk costs bei Marktaustritt, keine bzw. stark verzögerte Preisreduktion des Monopolisten nach Zutritt neuer Wettbewerber). Diese Voraussetzungen müssen nicht nur näherungsweise, sondern vollständig gegeben sein, wenn das Konzept der contestable markets auf die Praxis übertragen werden soll. Jede auch nur geringfügige Abweichung stellt die theoretische Modellaussage in Frage. Beispielsweise würde nach dieser Theorie ein über den Kosten liegender Preis schlagartig zum Eintritt neuer Wettbewerber führen, welche die gesamte Marktnachfrage auf sich ziehen. Das ist in der Realität nicht zu beobachten. Mit der Annahme der Bestreitbarkeit ist z.B. die Beobachtung nicht vereinbar, dass die DTAG höhere Preise als andere Wettbewerber verlangt und dennoch nicht den gesamten Markt verliert. Werden realistische Markteintrittsbarrieren berücksichtigt (z.B. betriebswirtschaftliche Kosten der Gründung und Konsolidierung eines Unternehmens, die Gewinnung von qualifiziertem Personal, ein kritisches Mindestumsatzvolumen, historisch erworbene Kundenbindung, Marktforschung, Marketing- und Kommunikationsaufwendungen sowie Reaktions- und Amortisationszeiten) und die erheblichen sunk costs des dominanten Anbieters

in Betracht gezogen, dann erweist sich das Konzept des bestreitbaren Marktes im vorliegenden Zusammenhang als irrelevant. Wirklichkeitsfremd und mit den aktuellen Entwicklungen nicht zu vereinbaren ist auch die Vorstellung, dass Unternehmen, die vom Markt verdrängt wurden, später, unter veränderten Bedingungen, wieder in den Markt eintreten (Jo-Jo-Effekt).

Bevor also erwogen wird, das theoretische Modell der contestable markets auf die Praxis der Wettbewerbspolitik für die durch vielfältige Besonderheiten geprägte Telekommunikation zu übertragen, sind gründliche empirische Untersuchungen notwendig.

Vor diesem Hintergrund ist das Ziel im Auge zu behalten, nicht nur einen potenziellen Wettbewerb, den es nur in abstrakten theoretischen Modellen gibt, sondern einen tatsächlichen Wettbewerb herbeizuführen, der den Kunden reale Alternativen bietet. Regulierung bleibt da unverzichtbar, wo Wettbewerb (derzeit) nicht möglich ist. Nur dadurch werden die gewünschten Wirkungen in Hinblick auf Bedarfsdeckung, Produktivitätssteigerung, Preissenkung, Innovation und Schaffung von Arbeitsplätzen ausgelöst.

## **2. Vorleistungen und Endleistungen im Zusammenhang**

Sicherlich ist auf manchen Endkundenmärkten bereits ein beachtlicher Wettbewerb entstanden (z.B. im inländischen und internationalen Fernverkehr). Dort kann die Preisregulierung, die den Endkunden schützen soll, zurückgenommen werden, was auch etwa in den USA, Großbritannien und der Schweiz zu beobachten ist. Jedoch ist dieser Wettbewerb um Endkunden angesichts der dominanten Position der DTAG auf einer Vielzahl von Vorleistungsmärkten noch nicht zwangsläufig selbsttragend.

Maßstab für die Notwendigkeit der Regulierung sollte die Marktbeherrschung des dominanten Anbieters auf den jeweils relevanten Märkten sein. Ursache derartiger Marktbeherrschung ist oftmals der „bottleneck-Charakter“ von Teilmärkten etwa im Vorleistungsbereich, manchmal aber auch bestimmtes marktstrategisches Verhalten. Wenn auf zwei Märkten jeweils gesonderte Regulationsregeln gelten, weil sie durch unterschiedliche Angebots- und Wettbewerbsbedingungen gekennzeichnet sind, darf nicht von Doppelregulierung gesprochen werden. Dies trifft die Sache nicht. Auch wenn auf beherrschten Vorleistungsmärkten in erforderlichem Umfang reguliert wurde, ist auf einem beherrschten Endkundenmarkt nicht von vorne herein ausgeschlossen, dass es zu Behinderungsmissbrauch kommt (z.B. Verdrängungspreise).

Mit zunehmendem Wettbewerb auf den Endkundenmärkten verschiebt sich das Schwergewicht der Ex-ante-Preisregulierung immer weiter weg von der Kontrolle eines Preishöhenmissbrauchs zur Kontrolle des Behinderungsmissbrauchs gegenüber den Wettbewerbern. Insbesondere ist künftig darauf zu achten, dass das ehemalige Monopolunternehmen nicht durch Dumpingstrategien oder andere unlautere Verhaltensweisen versucht, Anbieter vom Markt zu verdrängen bzw. neuen Unternehmen den Marktzutritt zu erschweren. In diesem Zusammenhang ist vor allem die zunehmende Zahl von Optionsangeboten im Hinblick auf unzulässige Preisabschläge zu prüfen. Problematisch ist auch die Bündelung von Preisangeboten über Märkte mit unterschiedlicher Wettbewerbsintensität, z.B. in Form von Gesamtumsatzrabatten. Hierdurch entsteht die Gefahr, dass die marktbeherrschende Position von einem Markt auf einen anderen ausgedehnt wird. Ein genereller Verzicht auf die Ex-ante-Regulierung der Endkundentarife würde die Gefahr wettbewerbsbehindernder Verhaltensweisen des marktbeherrschenden Anbieters erhöhen. Im Rahmen einer nachträglichen Preismissbrauchsaufsicht wäre insbesondere dann mit Problemen bei der Durchsetzung zu rechnen, wenn wettbewerbswidrige Dumpingpreise durch Regulierungsentscheidung ex post nach oben korrigiert werden müssten.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Preisregulierung, wie sie bisher praktiziert wurde, praktisch keine relevante Beschränkung der Preissetzung für die DTAG im Endkundenbereich bedeutet hat. Für die Regulierung des Telefondienstes gilt bis 31. Dezember 2001 eine Price-cap-Regulierung, die 1997 auf Basis der damals gültigen gesetzlichen Vorschriften formuliert wurde. Die DTAG hat die Ende 1997 gesetzten Vorgaben des Price-caps deutlich unterschritten. Die erheblichen Preissenkungen im Sprachtelefondienst auf der Fernebene und bei Auslandsgesprächen sind also nicht das Ergebnis der Regulierung von Endkunden-Entgelten nach den Bestimmungen des TKG. Der schnell einsetzende Wettbewerb von Verbindungsnetzbetreibern ist dennoch nicht von allein entstanden: Insbesondere die regulatorischen Vorgaben von Interconnectionpreisen, Preselection, Call-by-Call-Selection, Nummernportabilität und Third-Party Billing haben maßgeblich zum heute vorhandenen Wettbewerb beigetragen. Dieser ist insoweit in seiner Entstehung und im gegenwärtigen Ausmaß regulierungsbedingt.

### 3. Problematische Teilmärkte

Der Vorschlag, den Markt der Teilnehmeranschlussleitungen in lokale Teilmärkte aufzulösen und diejenigen Ortsnetze aus der Regulierung zu entlassen, in denen mindestens ein Wettbewerber existiert, wirft neben der offenen Frage einer schlüssigen Abgrenzung relevanter Teilmärkte weitere erhebliche Probleme auf:

Um den Verdacht einer Quersubventionierung nicht aufkommen zu lassen, müsste die DTAG eigens für jeden beantragten Lokalmarkt eine gesonderte unternehmerische Einheit mit schlüssig separiertem Rechnungswesen ausgliedern. Der hierfür erforderliche Aufwand wäre beträchtlich. Die Vermeidung von Quersubventionen bietet ein weites und komplexes Feld für Regulierungseingriffe.

Eine Sonderbehandlung großer Städte würde die Regulierungsprobleme in Bezug auf kleine und ländliche Ortsnetze verschärfen. Dadurch stellt sich die früher intensiv diskutierte Frage nach der unter sozial- und strukturpolitischen Gesichtspunkten hinnehmbaren Preisdifferenzierung im Raum aus neuem Anlass - mit unsicheren gesamt- und einzelwirtschaftlichen Wirkungen.

Auch könnte die Regulierung von Universaldiensten, die in Deutschland in der Praxis bisher nicht erforderlich wurde, bei unterschiedlicher Behandlung von geografischen Teilmärkten einen neuen Impuls erhalten. Eine dann in Frage kommende Universaldienstleistungsabgabe nach Marktanteilen belastete die DTAG am stärksten.

Im Übrigen lässt sich bei realistischer Betrachtung derzeit kaum ein Lokalmarkt finden, der aus der Regulierung herausgenommen werden könnte. Wenn sich die Separierung nicht auf die Geschäftszentren, also auf eng begrenzte Stadtteile, beschränken, sondern die Gesamtfläche einer Gemeinde umschließen soll, dann bleibt die DTAG fast überall marktbeherrschend. Für einen City-Carrier bedeutet schon ein lokaler Marktanteil von 15-20 % sehr viel. Bundesweit verfügen alle neuen Netzbetreiber zusammen bei Telefonanschlüssen über einen Marktanteil von weniger als 2%. Hier gilt noch einmal: Nur gesicherte empirische Befunde können ein Begehren auf Sonderbehandlung begründen und erlauben es, die Konsequenzen abzuschätzen.

### 4. Die tatsächliche Entwicklung

Die vorgelegte Studie lässt wichtige Gegenwartsprobleme der Telekommunikationsmärkte außer Acht. Im Gegensatz zu den dort unterstellten Modellannahmen ist zu befürchten, dass die Dynamik der Wettbewerbsentwicklung sich derzeit erheblich verlangsamt und der Wettbewerb im Ortsnetzbereich weiterhin nur mühsam vorankommt. In Teilbereichen ist sogar eine Stagnation oder ein Sinken der Marktanteile der Wettbewerber zu befürchten. Bereits heute sind Insolvenzen junger Unternehmen zu verzeichnen, die dann wettbewerbspolitisch als Konsolidierungsphänomen kein Problem wären, wenn sich zugleich die Marktstruktur zu Gunsten des Wettbewerbs entwickelte. Die DTAG verfügt hingegen mit ihrem faktischen Monopol im Bereich der Teilnehmeranschlussleitung und mit ihren flächendeckenden Verbindungsnetzen über eine insgesamt unangefochtene Marktmacht.

Die Alternativen des Zugangs zum Teilnehmer wie WLL, powerline und das Breitbandkabel sind bisher technisch, wirtschaftlich oder organisatorisch noch nicht erfolgversprechend. Die DTAG ist im Begriff, bei ihrem Angebot der DSL-Technik unter Einsatz ihrer vorhandenen Infrastruktur (Line Sharing) auf diesem neuen Markt wiederum ein faktisches Monopol zu schaffen: durch eine spezifische preispolitische Markteinführungsstrategie sowie durch die verzögerte Bereitstellung von Vorprodukten durch die DTAG. Für die neuen Wettbewerber erwachsen erhebliche Schwierigkeiten, diesen Vorsprung jemals aufzuholen. Die RegTP hat große Mühe, mit dieser Entwicklung im Sinne der Schaffung funktionsfähigen Wettbewerbs umzugehen. So bringt z. B. die gegenwärtige Auseinandersetzung über die von der Regulierungsbehörde angeordnete Verpflichtung der DTAG zum Angebot von Line Sharing dieser weitere strategische und zeitliche Vorteile auf einem gerade entstehenden Zukunftsmarkt.

Damit bleibt es weiter vorrangig, durch fortlaufende empirische Bestandsaufnahmen für die Transparenz der Marktentwicklung in der Telekommunikation zu sorgen. Es ist zu belegen, welche Marktpositionen der dominante Netzbetreiber und die neuen Wettbewerber aufweisen, welche Entwicklungsrichtung erkennbar ist und welche Belege die Annahme unterstützen, dass der bereits entstandene Wettbewerb (z.B. im Weitverkehr) auch dann bestehen bleibt, wenn die (Ex-ante-Entgelt-) Regulierung zurückgenommen wird.

## 5. Fazit

Ein funktionsfähiger Wettbewerb in der Breite ist in der Telekommunikation noch nicht gewährleistet. Die Regulierungsbehörde wird weiterhin gefordert sein, mit den ihr zur Verfügung stehenden Regulierungsinstrumenten neuen Anbietern den Weg in den Markt zu bereiten. Hierfür ist den örtlichen bottlenecks verstärkte Beachtung zu schenken. Die Expansionsmöglichkeiten der DTAG leiden darunter nicht. Im Fernbereich erscheint in Abhängigkeit von der tatsächlichen Marktentwicklung eine Rücknahme der Preisregulierung schon frühzeitiger denkbar. Für eine Novellierung des TKG, die den Regulierungsrahmen einengen und damit das wettbewerbsstimulierende Regulierungsziel relativieren würde, besteht nach Auffassung des Wissenschaftlichen Arbeitskreises derzeit kein Anlass.

28. August 2001

Arnold Picot (Vorsitzender), Juergen B. Donges (stellv. Vorsitzender), Charles B. Blankart, Walther Busse von Colbe, Torsten J. Gerpott, Ludwig Gramlich, Herbert Kubicek, Karl-Heinz Neumann, Peter Vary, Axel Zerdick