

Jörn Kruse, Justus Haucap

Zuviel Wettbewerb in der Telekommunikation?

Die Monopolkommission legte kürzlich ihr zweites Sondergutachten über die Wettbewerbsentwicklung bei der Telekommunikation und der Post vor. Welches sind ihre Empfehlungen für den Telekommunikationsbereich? Wie sind sie zu bewerten?

„If it moves, regulate it,“ so beschrieb der britische Economist vor einiger Zeit die deutsche Haltung gegenüber Unternehmen auf freien Märkten¹. Diese Haltung charakterisiert im Wesentlichen auch das zweite Telekommunikations-Sondergutachten, das die Monopolkommission vor kurzem vorgelegt hat². Nach § 81 Abs. 3 Telekommunikationsgesetz (TKG) ist die Monopolkommission aufgefordert, alle zwei Jahre zur Entwicklung des Wettbewerbs und der Regulierung im Telekommunikationssektor Stellung zu beziehen.

Die Liberalisierung des deutschen Telekommunikationsmarktes verläuft seit 1998 ausgesprochen erfolgreich. Der zunehmende Wettbewerb auf wesentlichen Telekommunikationsmärkten hat aber gleichzeitig dazu geführt, dass dort auch das Erfordernis einer staatlichen Regulierung entfallen ist. Dies gilt insbesondere für die Märkte der Ferngespräche und der Auslandsgespräche. Die Deutsche Telekom muss jedoch ihre Preise auch heute noch von der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Regulierungsbehörde) vorher genehmigen lassen (Ex-ante-Regulierung).

Für viele überraschend hatte die Monopolkommission schon in ihrem ersten Telekommunikations-Sondergutachten dafür plädiert, die Ex-ante-Regulierung durch die Regulierungsbehörde auch bei den Fern- und Auslandsgesprächen beizubehalten³, und war damit auf Kritik gestoßen⁴.

Auch nach zwei weiteren Jahren der wettbewerblichen Marktentwicklung beharrt die Monopolkommission in ihrem neuen Sondergutachten auf ihrem Standpunkt und setzt von vornherein hohe Hürden für eine denkbare Rückführung der Regulierung: „Im Idealfall könnten bei funktionsfähigem Wettbewerb die

sektorspezifischen Regulierungsvorschriften *weitgehend* entfallen und durch das allgemeine Wettbewerbsrecht ersetzt werden ...“ (S.11, Original ohne Hervorhebung). Macht man jedoch den Idealfall zum Maßstab, müssten viele Märkte reguliert werden.

Nirwana-Ansatz zur Ex-ante-Regulierung

Um staatlichen Handlungsbedarf zu begründen, müssen zwei Bedingungen erfüllt sein. Zum einen muss eine systematische und gravierende Form der Marktunvollkommenheit vorliegen, die dazu führt, dass der Marktprozess keine annähernd effizienten Resultate erzeugt. Zum anderen muss ein staatliches Instrument verfügbar sein, das tatsächlich die Marktergebnisse dauerhaft verbessert. Andernfalls wäre es vorzuziehen, mit den Marktunvollkommenheiten zu leben, da fast alle staatlichen Eingriffe ihrerseits Ineffizienzen erzeugen, vor allem längerfristig.

Lange Zeit wurde direkt aus der ersten Bedingung (d.h. aus der Existenz einer Marktunvollkommenheit) auf das Erfordernis staatlichen Handelns geschlossen. Dazu wurde in der Regel ein realer Markt mit dem hypothetischen Lehrbuchmodell der vollständigen Konkurrenz verglichen, um dann (nicht überraschend) festzustellen, dass die Realität diesem theoretischen Bild nicht entspricht.

¹ Vgl. The Economist: Germany's Electrical Storm, 11. November 1999.

² Vgl. Monopolkommission: Wettbewerbsentwicklung bei Telekommunikation und Post 2001: Unsicherheit und Stillstand. Sondergutachten gemäß §81 Abs. 3 Telekommunikationsgesetz und §44 Postgesetz, Dezember 2001. Im Folgenden beziehen sich die Seitenzahlen im Text auf dieses Sondergutachten der Monopolkommission.

³ Vgl. Monopolkommission: Wettbewerb auf Telekommunikations- und Postmärkten? Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 81 Abs. 3 Telekommunikationsgesetz und § 44 Postgesetz, 1999.

⁴ Vgl. Jörn Kruse: Müssen Telefongespräche noch reguliert werden? Anmerkungen zum Sondergutachten der Monopolkommission, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Bd. 70 (2000), S. 765-780; Günther Knieps: Rückführung der sektorspezifischen Regulierung auf dem deutschen TK-Markt. Die verpasste Chance des Sondergutachtens der Monopolkommission, in: MultiMedia und Recht, Bd. 3 (2000), S. 266-269; Ulrich Immenga, Christian Kirchner, Günther Knieps, Jörn Kruse (Hrsg.): Telekommunikation im Wettbewerb. Eine ordnungspolitische Konzeption nach drei Jahren Marktöffnung, München 2001.

Prof. Dr. Jörn Kruse, 53, ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik an der Universität der Bundeswehr Hamburg; Dr. Justus Haucap, 32, ist wissenschaftlicher Assistent am selben Lehrstuhl.

Diese Vorgehensweise ist schon von Ronald Coase und Harold Demsetz als Nirwana-Ansatz kritisiert worden⁵. Allein aufgrund der Tatsache, dass die Realität nicht dem Idealfall in der Modellwelt entspricht, kann nicht darauf geschlossen werden, dass eine bessere Politik existiert und implementierbar ist. Um wirtschaftspolitische Empfehlungen abzugeben, ist vielmehr eine komparativ-institutionenökonomische Vorgehensweise erforderlich, also der Vergleich von tatsächlich realisierbaren Alternativen⁶. Der Vergleich der Realität mit einem hypothetischen Ideal, einem Nirwana, ist dagegen nicht dazu geeignet, ordnungspolitische Handlungsempfehlungen abzuleiten.

Im Grundsatz folgt die Monopolkommission in ihrem jüngsten Sondergutachten jedoch diesem Nirwana-Ansatz. Anstatt realistische Szenarien und Optionen zu vergleichen, wird die Regulierung der Endkundertarife damit begründet, dass es zukünftig keine absolute Gewähr für einen funktionsfähigen Wettbewerb gibt und dass Gefahren für den Wettbewerb (bzw. die Wettbewerber) nicht zu 100% ausgeschlossen sind. Der präventiven Entgeltregulierung durch die Behörde traut die Monopolkommission offenbar mehr zu als den realen Marktprozessen (S. 133).

Die Frage der Marktabgrenzung

Die Ausführungen der Monopolkommission zur fachöffentlich vieldiskutierten Frage der Marktabgrenzung scheinen sich ebenfalls der Zielsetzung unterzuordnen, einen Abbau der Regulierung unbedingt vermeiden zu wollen. Zwar betont die Monopolkommission zunächst, dass es problematisch wäre, „wenn die Regulierungsbehörde sich bei der Prüfung des Vorliegens einer marktbeherrschenden Stellung an den Folgen ihres Vorgehens für die Regulierung orientierte“ (S. 101 f.). Eine Berücksichtigung der Implikationen der Enge der Marktabgrenzung für die Regulierung sei daher abzulehnen. Etwas später wird jedoch argumentiert, dass enge Marktabgrenzungen dazu führen können, dass „auf einer Vielzahl von regionalen Märkten unterschiedliche Regulierungsregimes gelten.“

Primär ist die Monopolkommission besorgt, dass eine enge Marktabgrenzung dazu führen könnte, dass

die Deutsche Telekom auf einzelnen Märkten nicht mehr marktbeherrschend ist und damit die Regulierung entfallen müsste. Dies ist insofern bemerkenswert, als normalerweise Wettbewerbsbehörden, die eine Marktbeherrschung nachweisen wollen, an einer engen Marktabgrenzung interessiert sind.

Generell versucht die Monopolkommission den Eindruck zu erwecken, dass die Abgrenzung der relevanten Märkte außerordentlich schwierig (wenn überhaupt zu leisten) ist, weil „die Übergänge zwischen Märkten zumeist fließend“ sind (S. 102).

Dies ist zwar auf anderen Produktmärkten häufig zutreffend, am wenigsten aber bei den zur Diskussion stehenden Ferngesprächen und Auslandsgesprächen. Märkte werden in der Ökonomie üblicherweise (und vernünftigerweise) nach den Substitutionsbeziehungen abgegrenzt. Ein Kunde, der aus Berlin nach München telefonieren möchte, wird ein Gespräch nach Köln nicht als Substitut betrachten. Ebenso wenig werden Telefonate in die Türkei durch solche nach Spanien substituiert. Also gehören sie auch grundsätzlich zu verschiedenen relevanten Märkten. Dies ist vor allem dann realistisch, wenn eine Call-by-Call-Möglichkeit besteht.

Eine ganz andere Frage ist, ob man aus pragmatischen, arbeitstechnischen Gründen der wettbewerbspolitischen Behandlung Körbe von Märkten bildet, die gleichartige Bedingungen aufweisen.

Preisdumping und Verdrängungsstrategie als Regulierungsbegründung

Die zentrale Begründung der Monopolkommission, die Preisregulierung trotz des offensichtlich funktionierenden Wettbewerbs beizubehalten, ist ihre Sorge, die Deutsche Telekom könnte möglicherweise Preisdumping gegen ihre Konkurrenten betreiben. Preisdumping ist das Angebot zu nicht kostendeckenden Preisen (Unter-Kosten-Preise), die darauf gerichtet sind, andere Wettbewerber vom Markt zu verdrängen.

Um zu beurteilen, ob ein Eingriff in das Marktgeschehen ökonomisch gerechtfertigt ist, gilt es für einen konkreten Markt dreierlei zu prüfen:

- Stellt Preisdumping eine realistische Gefahr dar?
- Sind Unter-Kosten-Preise ineffizient und volkswirtschaftlich nachteilig?
- Sofern die ersten beiden Fragen bejaht werden: Welche ordnungspolitischen Maßnahmen sind geeignet?

⁵ Vgl. Ronald Coase: The Problem of Social Cost, in: Journal of Law and Economics, Vol. 3 (1960), S. 1-44; und Harold Demsetz: Information and Efficiency: Another Viewpoint, in: Journal of Law and Economics, Vol. 12 (1969), S. 1-22.

⁶ Vgl. Avinash K. Dixit: The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective, Cambridge, MA, 1996.

Stellt Preisdumping eine realistische Gefahr dar?

Grundsätzlich ist Preisdumping für ein Unternehmen eine sehr teure Strategie, da die Preissenkungen mit entsprechend geringeren Deckungsbeiträgen bezahlt werden müssen. Dies gilt umso mehr, je höher sein Marktanteil ist. Besonders hoch sind die Kosten also bei der Deutschen Telekom mit über 50% Marktanteil.

Preisdumping kann für ein Unternehmen nur dann rational sein, wenn (a) die anderen Anbieter sich durch (temporäre) Unter-Kosten-Preise tatsächlich in einer überschaubaren Zeitspanne vom Markt verdrängen lassen und (b) die Deckungsbeitragsverluste, die das verdrängende Unternehmen erleidet, durch spätere Exträgewinne mehr als kompensiert werden können. Für die deutsche Telekommunikationsbranche kann man sich zwar vorstellen, dass einzelne Unternehmen als eigenständige Anbieter vom Markt verschwinden würden, niemals jedoch alle oder auch nur die meisten. Es handelt sich bei etlichen von diesen um finanzstarke, international tätige Konzerne. Auch später würde also Wettbewerb bestehen, der die (zur Amortisation der Verdrängungskosten erforderlichen) erheblichen Preiserhöhungen verhindern würde. Außerdem würde ein deutlicher Preisanstieg, der über das kostendeckende Niveau hinaus geht, neue Anbieter auf den Plan rufen, da die Markteintrittsbarrieren relativ niedrig sind. Dazu trägt bei, dass alle wesentlichen Vorleistungen (z.B. Teilnehmeranschlussleitung, Zuführung und Terminierung, Mietleitungen, Inkasso etc.) aufgrund der Regulierung für alle potentiellen Anbieter verfügbar sind, und zwar zu staatlich regulierten Preisen.

Dass die Wettbewerber einen garantierten Zugang zu den wesentlichen Infrastrukturelementen der Deutschen Telekom bekommen, bedeutet auch, dass sie entsprechend weniger spezifische Investitionen beim Markteintritt zu tätigen haben und die versunkenen Kosten dementsprechend deutlich geringer sind. Dies reduziert das Risiko des Markteintritts und somit auch die Wahrscheinlichkeit, dass Wettbewerber trotz positiver Preis-Kosten-Marge vom Markt fernbleiben. Die Markteintrittsbarrieren auf den Märkten für Fern- und Auslandsgespräche sind insgesamt sehr niedrig. Andernfalls wären wohl auch nicht so viele Neuanbieter in diesen Markt eingetreten⁷.

Leider verzichtet das Gutachten der Monopolkommission darauf, Markteintritts- und Marktaustrittsraten

empirisch zu betrachten. Stattdessen leitet die Kommission die Regulierungsbegründung beispielsweise daraus ab, dass endogene Marktzutrittskosten eine wichtige Rolle spielten, weil der Telekommunikationssektor einer der werbeintensivsten Wirtschaftszweige überhaupt sei (S. 26). Auch diese Betrachtung ist recht unausgewogen, denn empirisch ist die Frage, ob Werbung zu einer Intensivierung oder Schwächung des Wettbewerbs führt, umstritten⁸. So belegen zahlreiche empirische Studien, dass auf werbeintensiven Märkten wesentlich mehr Marktein- und -austritte zu beobachten sind als auf Märkten mit geringerer Werbeintensität. Auch die Marktanteile sind auf werbeintensiven Märkten oft weniger stabil und die Preise geringer. Derartige Befunde sind jedenfalls nicht geeignet, Regulierungsbedarf zu begründen, da sie eher für eine erhöhte als eine verminderte Wettbewerbsintensität sprechen.

Allein daraus, dass bestimmte spezifische Investitionen erforderlich sind, lässt sich jedenfalls nicht auf ein Versagen des potentiellen Wettbewerbs schließen. Wenn ein Markt nicht dem Idealbild des bestreitbaren Marktes entspricht, ist daraus kein Regulierungserfordernis abzuleiten, wie die Monopolkommission dies tut. Denn gewisse versunkene Kosten (zumindest in einem geringen Umfang) gibt es natürlich in jedem realen Markt.

Entsprechend des generellen Zusammenhangs zwischen theoretischen Modellen und realen Märkten liefert auch das Modell perfekt bestreitbarer Märkte keine 1:1-Abbildung der realen Prozesse bei Fern- und Auslandsgesprächen. Zwar können kleine Abweichungen einzelner Parameter unter Umständen erhebliche Änderungen im Ergebnis hervorrufen⁹, doch ist dies keineswegs zwingend, wie die Monopolkommission für die Bestreitbarkeit suggeriert (S. 24), leider aber nicht begründet. Mindestens eine Plausibilitätsargumentation für die überraschende und kontraintuitive Behauptung wäre schon zu erwarten gewesen. Auf realen Märkten kann man davon ausgehen, dass die Effizienzwirkung der potentiellen Konkurrenz mit zunehmenden Markteintrittsbarrieren zwar graduell sinkt, aber nicht schlagartig entfällt.

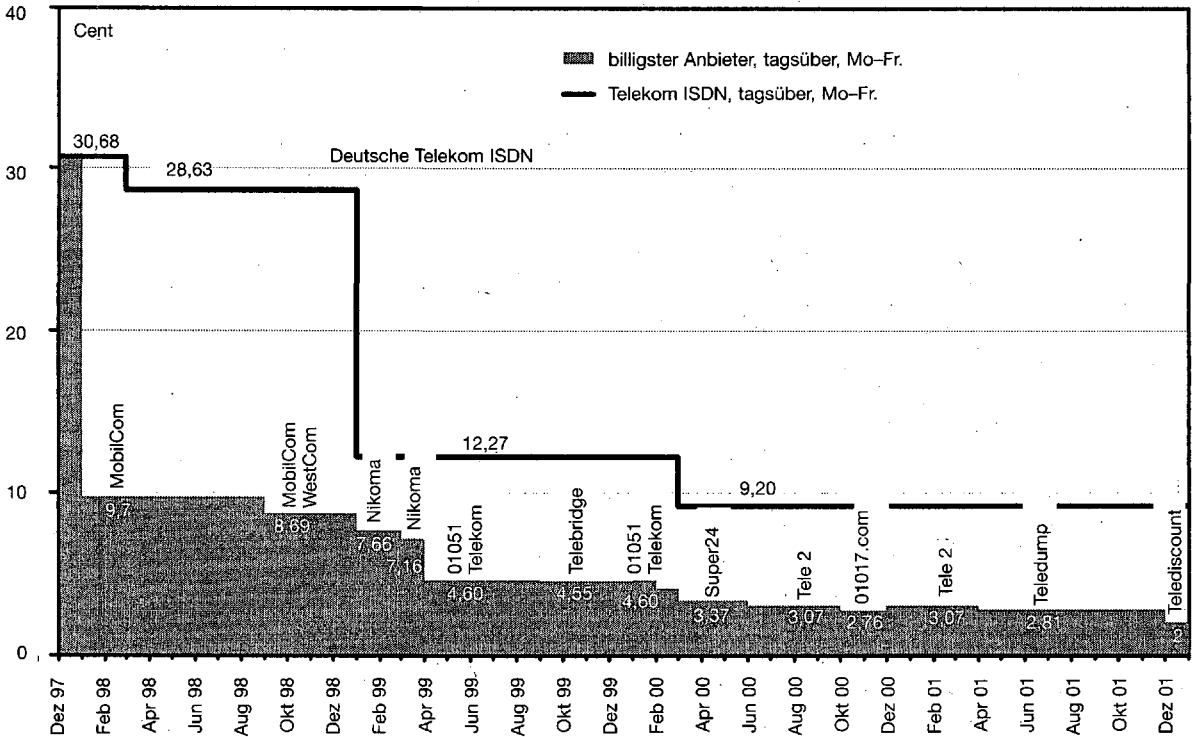
Nichtsdestotrotz lässt sich mit Hilfe spieltheoretischer Modelle zeigen, dass eine Verdrängungsstrategie

⁷ Für einen Überblick über empirische Studien zum Zusammenhang zwischen Werbe- und Wettbewerbsintensität siehe Justus Haucap: Werbung und Marktorganisation, Köln 1998, S. 89-102.

⁸ Vgl. Marius Schwartz, Robert J. Reynolds: Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure: Comment, in: American Economic Review, Vol. 73 (1983), S. 488-490; und William G. Shepherd: Contestability vs. Competition, in: American Economic Review, Vol. 74 (1984), S. 572-587.

Preisvergleich Ferngespräche: Telekom vs. billigster Anbieter

(Standardtarife ohne Rabatte, Preise in Cent pro Minute, tagsüber, Mo-Fr., Call by Call)



gie mit Hilfe von Preisdumping unter ganz bestimmten Bedingungen rational sein kann¹⁰. Eine Gefahr kann Preisdumping insbesondere dann sein, wenn die Finanzmärkte nicht funktionieren und die anderen Anbieter deutlich schlechtere Finanzierungsmöglichkeiten haben als der ehemalige Monopolist¹¹. Dann könnten der Konkurrenz früher die finanziellen Mittel ausgehen. Es setzt jedoch ebenfalls voraus, dass sich auch später niemand findet, der bei einer Preiserhöhung einen Wiedereinstieg in den Markt finanziert. Ist dieses Problem bei Fern- und Auslandsgesprächen gravierender als auf anderen Märkten? Sicher nicht, wenn man bedenkt, dass sich auf dem deutschen Telekommunikationsmarkt Anbieter befinden, hinter denen finanzkräftige in- und ausländische Unternehmen stehen. Außerdem wären hier für einen Markteintritt vergleichsweise geringe Investitionen erforderlich.

Ein Blick in die Empirie

Hier kann auch ein Blick in die Empirie helfen. Einer der am wenigsten regulierten Telekommunikations-

märkte der Welt ist der in Neuseeland. Die neuseeländische Regierung ist bei der Liberalisierung des Telekommunikationssektors sogar so weit gegangen, noch nicht einmal den Zugang zu wesentlichen Einrichtungen und die Zusammenschaltungsentgelte zu regulieren. Und in der Tat ist es den Neuanbietern auf dem neuseeländischen Telekommunikationsmarkt zunächst sehr schwer gefallen, Fuß zu fassen. Ist es der Telecom New Zealand im Angesicht dieser sehr weitgehenden Deregulierung gelungen, die Konkurrenz vom Markt zu drängen? Keineswegs. Vor allem nach der Einigung über die Entgelte für die Zusammenschaltung im Jahr 1996 sind trotz denkbar ungünstiger Bedingungen zahlreiche Unternehmen auf den Markt geströmt, die trotz heftiger Preissenkungen bis heute nicht verschwunden sind¹².

¹⁰ Vgl. Patrick Bolton, Joseph F. Brodley, Michael H. Riordan: Predatory Pricing: Strategic Theory and Legal Policy, in: Georgetown Law Journal, Vol. 88 (2000), S. 2239-2330.

¹¹ Vgl. Patrick Bolton, David S. Scharfstein: A Theory of Predation Based on Agency Problems in Financial Contracting, in: American Economic Review, Vol. 80 (1990), S. 93-106.

¹² Vgl. David Galt: Telecommunications, in: Alan Bolland, Michael Pickford (Hrsg.): The Structure and Dynamics of New Zealand Industries, Palmerston North 1998, S. 221-254.

¹³ Vgl. dazu auch Jörn Kruse: Entgeltregulierung bei Fern- und Auslandsverbindungen?, in: Ulrich Immenga, Christian Kirchner, Günter Knieps, Jörn Kruse (Hrsg.), a.a.O., S. 111-127.

¹⁴ Selbst nach der deutlichen Preisreaktion der Deutschen Telekom zum Januar 1999, als der Marktanteil nach einem Jahr Wettbewerb nur noch 70% betrug, lag ihr Preis immer noch 60% über den Preisen der billigsten Anbieter.

Das Fehlen von Preisdumping belegt auch die bisherige Evidenz in Deutschland¹³. Die Preisentwicklung der Deutschen Telekom und ihrer jeweils billigsten Konkurrenten in der Abbildung zeigt, dass die Preissenkungsinitiativen jeweils von den Neuanbietern ausgingen, und die Deutsche Telekom gegebenenfalls mit zeitlicher Verzögerung folgte, weil ihre Marktanteilsverluste dies erforderlich machten¹⁴. Die anderen Wettbewerber liegen preislich zwischen den beiden Kurven. Übrigens sieht die Monopolkommission in der Tatsache unterschiedlicher Preise (da dies vom Lehrbuchfall vollständiger Konkurrenz abweicht) ebenfalls ein Problem. Allerdings weisen zahlreiche Konsumgütermärkte ähnliche Preisdivergenzen bei scheinbar homogenen Produkten auf. Gerade bei den Telefondiensten mit ihren extrem unterschiedlichen Nutzern sollte man sich darüber nicht wundern, und schon gar nicht sollte man daraus eine Interventionsbegründung konstruieren.

Sind Unter-Kosten-Preise ineffizient?

Es gibt Fälle, in denen ein Unternehmen gute Gründe hat, seine Produkte zu Unter-Kosten-Preisen zu verkaufen, ohne dass dies etwas mit einer Verdrängungsstrategie zu tun hätte, ohne dass damit der funktionsfähige Wettbewerb beeinträchtigt würde und ohne dass dies ineffizient wäre.

Ein typisches Beispiel ist die Neueinführung von Produkten, bei denen die Konsumenten noch nicht die Qualität des Gutes kennen oder bei denen es Lerneffekte auf der Produktionsseite gibt. Ein anderes Beispiel sind Güter, bei denen Netzeffekte relevant sind und bei denen es darauf ankommt, möglichst schnell eine kritische Masse an Konsumenten zu erreichen¹⁵.

Ein weiteres Beispiel sind komplementäre Güter. Ein Anbieter von zwei komplementären Gütern wird unter Umständen eines der beiden Produkte zu einem Unter-Kosten-Preis anbieten, um den Absatz des anderen zu erhöhen. Das klassische Beispiel sind Nassrasierer à la Gillette: Während die Rasierklingen profitabel verkauft werden, liegen die Preise der Klingenhalter unter ihren Produktionskosten, ohne dass dies als Verdrängungsstrategie zu bezeichnen wäre¹⁶.

Im Mobilfunk ist ein ähnliches Verhalten zu beobachten. Während die Handies von allen Netzbetreibern und Diensteanbietern zu Preisen unterhalb der Einkaufskosten an die Kunden abgegeben werden, werden mit den Gesprächen, SMS etc. positive Deckungsbeiträge erzielt. Das heißt, die Endgeräte werden aus den Dienstumsätzen quersubventioniert, ohne dass die Mobilfunkanbieter damit eine wettbewerbswidrige Dumpingstrategie verfolgen.

Hier würde man sicher auch nicht verlangen, dass die betreffenden Anbieter ihren Konkurrenten die Mobiltelefone zu den gleichen Unter-Kosten-Preisen anbieten. Ist die Situation im Festnetz anders? Die Monopolkommission weist immer wieder auf die Kosten-Preis-Schere bei den Teilnehmeranschlüssen hin (S. 39, S. 74, S. 84-87, S. 121 f). Weil der Preis für die Miete eines Teilnehmeranschlusses für die Konkurrenten über dem Endkundenpreis der Deutschen Telekom für analoge Anschlüsse liegt, folgert die Monopolkommission unmittelbar, dass der Tatbestand eines wettbewerbswidrigen Preisabschlages erfüllt sei (S. 122). Dass es sich beim Angebot von Festnetzanschlüssen und Telefongesprächen wie im Mobilfunk oder bei Nassrasierern um komplementäre Produkte handelt, wird von der Monopolkommission nicht in Betracht gezogen. Eine solche „Quersubventionierung von hinten nach vorn“ (wie das auf den Mobilfunkmärkten üblich ist) könnten grundsätzlich auch andere Anbieter auf den Telefondienstmärkten praktizieren.

Der wohl allgemeinste und gängigste Fall von Unter-Kosten-Preisen ist jedoch eine normale Folge von rückläufiger Nachfrage und bestehenden Überkapazitäten. Die Unternehmen senken dann zur Reduzierung ihrer individuellen Verluste die Preise, ohne dass dies als strategisches Verhalten zu bewerten wäre und ohne dass dies ökonomisch ineffizient wäre. Für zahlreiche fixkostenintensive Branchen ist dies ein normaler (wenngleich für die Bilanz unerfreulicher) Teil längerfristiger Marktentwicklungen, mit dem sie phasenweise saisonal, konjunkturell oder aufgrund exogener Schocks rechnen müssen.

Bezüglich der Unter-Kosten-Preise sollte zudem immer im Blick behalten werden, dass die Kunden davon unmittelbar profitieren. Wird also ein Unternehmen an einer Preissenkung gehindert, so ist dies zum Nachteil der Konsumenten. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Kunden sich habituell verhalten oder der Wechsel zu anderen Anbietern mit Wechselkosten verbunden ist.

¹⁵ Vgl. Patrick Bolton, Joseph F. Brodley, Michael H. Riordan, a.a.O., S. 2239-2330.

¹⁶ Vgl. auch Steven J. Davis, Kevin M. Murphy: A Competitive Perspective on Internet Explorer, in: American Economic Review Papers & Proceedings, Vol. 90 (2000), S. 184-187.

Welche ordnungspolitischen Maßnahmen sind geeignet?

Wenn die Wahrscheinlichkeit von Preisdumping im Telekommunikationsbereich nicht höher ist als in anderen Branchen, so fragt sich, warum eine spezielle und derart eingriffsintensive Maßnahme, wie sie die präventive Preisgenehmigung darstellt, erforderlich sein soll. Für „normale Branchen“ unserer Volkswirtschaft genügt offenbar die Aufsicht durch die allgemeinen Wettbewerbsbehörden (Bundeskartellamt), ohne dass dies bisher als Problem aufgefallen wäre.

Hier wird dagegen eingewandt, dass eine Ex-post-Aufsicht gegebenenfalls zu langsam reagiert und die Verdrängung eventuell schon erfolgt ist, wenn die Maßnahmen greifen (S. 31). Dies ist zwar zunächst eine juristisch-prozedurale Frage. Um das Problem zu vermeiden, kann man den Vorschlag von Baumol in Betracht ziehen. Danach wird es einem marktbeherrschenden Anbieter untersagt, einmal gesenkte Preise nach dem Marktaustritt eines Konkurrenten innerhalb einer bestimmten Zeit wieder zu erhöhen¹⁷. Kann ein Unternehmen nach einer erfolgreichen Verdrängung der Konkurrenz die Preise erst sehr viel später (oder langsamer) wieder erhöhen, so wird eine Verdrängungsstrategie mit Hilfe von Unter-Kosten-Preisen für den Marktbeherrscher noch sehr viel kostspieliger und damit unattraktiv.

Eine andere Möglichkeit besteht in der Anwendung von Preis-Squeeze-Tests, wie sie von einigen Regulierungsbehörden außerhalb Deutschlands entwickelt worden sind¹⁸. Mit Hilfe solcher Tests können relativ schnell Anhaltspunkte dafür gewonnen werden, ob ein neuer Endkundentarif wettbewerbswidrig ist oder nicht, ohne dass für jeden neuen Preis eine Ex-ante-Genehmigung erforderlich wäre.

Generell kann man jedoch davon ausgehen, dass das allgemeine Kartellrecht und die einschlägigen Institutionen in der Telekommunikation ebenso ausreichend sind wie in anderen Branchen der Volkswirtschaft, in denen zum Teil ebenfalls große Unternehmen und Marktanteilsunterschiede vorhanden sind.

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass (a) die Gefahr von Preisdumping auf dem deutschen Markt für Auslands- und Ferngespräche wenig realistisch erscheint, (b) nicht klar ist, ob Unter-Kosten-

Preise überhaupt ineffizient wären, und (c) die Ex-ante-Entgeltregulierung nicht das geeignete Mittel ist, dieser (unrealistischen) Gefahr zu begegnen.

Effizienz, Wettbewerb und Schutz der Konkurrenten

An vielen Stellen des Sondergutachtens gewinnt man den Eindruck, dass die Monopolkommission sich nur wenig für die ökonomische Effizienz und die Interessen der Verbraucher (z.B. an niedrigen Preisen) interessiert, dafür umso mehr für den wirtschaftlichen Erfolg der Konkurrenten der Deutschen Telekom. Dabei sind zahlreiche Einzelaussagen ökonomisch inkonsistent und haben häufig einen prognostischen Tenor, den man im Hayekschen Sinne als Anmaßung von Wissen bezeichnen könnte.

Die Monopolkommission beklagt z.B. die schlechte wirtschaftliche Situation der neuen Wettbewerber (S. 129). Bei vielen von diesen lägen die Preise nahe bei ihren Grenzkosten (gemeint sind wohl kurzfristige Grenzkosten). Allerdings resultiert dies aus der Tatsache, dass als Folge sehr geringer Markteintrittsbarrieren in der Phase einer Telekommunikationseuphorie zahlreiche Anbieter in den Markt eingetreten sind, von denen viele sich nur über einen niedrigen Minutenpreis in dem weitgehend homogenen Marktsegment preiselastischer Kunden positioniert haben. Gegenwärtig profitieren die Konsumenten von dieser Situation, was durchaus positiv betrachtet werden sollte.

Dennoch liegt es bei Existenz von Skaleneffekten auf der Hand, dass unter diesen Bedingungen nicht zahlreiche Unternehmen gleichzeitig kostendeckend operieren können. Die zahlenmäßige Überbesetzung mit zu kleinen und/oder schlecht positionierten Anbietern wird mittelfristig abgebaut werden, was für die betreffenden Unternehmen zweifellos eine schmerzliche Erfahrung ist. Allerdings gehört eine solche Selektion zu den normalen wettbewerblchen Mechanismen einer Marktwirtschaft und ist für die Effizienz einer Branche grundsätzlich förderlich. Übrigens würden auf den betreffenden Märkten für Fern- und Auslandsgespräche genau die gleichen Prozesse ablaufen, wenn die Deutsche Telekom als Anbieter überhaupt nicht präsent wäre.

Selbst eine Reduzierung von 100 auf 20 Anbieter, die die Monopolkommission als „pessimistische Prognose“ zitiert (S. 134), muss für den Wettbewerb und die Effizienz keineswegs eine schlechte Nachricht sein. Vielleicht ermöglicht gerade dies die Deckungsbeiträge, die die verbleibenden Anbieter für eine nachhaltige Marktpräsenz und für innovative Investi-

¹⁷ Vgl. William Baumol: Quasi-Permanence of Price Reductions: A Policy for Prevention of Predatory Pricing, in: Yale Law Journal, Vol. 89 (1979), S. 1-26.

¹⁸ Vgl. z.B. OPTA: Price Squeeze Guidelines, Amsterdam, Februar 2001.

tionen benötigen. Allerdings ist jede prognostische Aussage hierüber spekulativ.

Welche Art der Positionierung (mit oder ohne eigenen Übertragungswegen, Call-by-Call oder Preselection, Vollsortimenter oder Nischenanbieter, mit produktübergreifender Bündelung oder ohne) für eine relevante Zeitspanne erfolgreich sein wird, sollte man jedoch den wettbewerblichen Marktprozessen überlassen, die durch Regulierung nur gestört werden.

In Anbetracht der Preise auf den Fern- und Auslandsgesprächsmärkten ist die Aussage der Monopolkommission erstaunlich, dass sich die Wettbewerbsintensität in den letzten zwei Jahren nicht wesentlich weiterentwickelt habe. Vielleicht weil sie schon vorher sehr hoch war? Interessant ist dazu die Begründung: „Vieles spricht dafür, dass die Deutsche Telekom im Jahre 2001 erstmals seit der Liberalisierung ihre Marktposition zu Lasten der Wettbewerber wieder verbessern kann“ (S. 128). Nur bei weiteren Marktanteilsverlusten der Deutschen Telekom kann nach Auffassung der Monopolkommission also ein intensiver Wettbewerb vorhanden sein(?).

In einer Reihe von Fällen kommt die Monopolkommission zu dezidierten Bewertungen, ohne dass deutlich wird, ob dem eine hinreichend sorgfältige Analyse vorausging. Nur ein Beispiel hierfür ist ihre Kritik an der Entscheidung der Regulierungsbehörde, die Einführung der Rufnummernportabilität im Mobilfunk zu verschieben (S. 66 f.). Man kann in der Tat davon ausgehen, dass die Wechselkosten für die Konsumenten auf dem Mobilfunkmarkt ohne Rufnummernportabilität höher sind als mit Portierung. Ihre Einführung würde vermutlich bei Kundengruppen mit hoher Nummernaffinität (insbesondere bestimmte Geschäftskunden) zu einer Intensivierung des Wettbewerbs führen.

Dies bedeutet aber nicht unbedingt, dass eine entsprechende Regulierung auch effizient ist oder gar das beste Instrument darstellt. Eine nachträgliche Einführung der Nummernportabilität ist nämlich nicht nur mit hohen fixen und variablen Kosten verbunden. Sie reduziert auch den Wettbewerb um Neukunden (z.B. Endgerätesubventionen), weil der „Wert eines Kunden“ bei Nummernportabilität deutlich geringer ist. Das volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Kalkül ist hier also wiederum etwas komplizierter¹⁹. Da auch die empirische Evidenz aus anderen Ländern differiert, ist ein voreiliges Pauschalurteil nicht angebracht.

Regulierung für immer?

Die Liberalisierung des traditionell staatlichen und monopolistischen Telekommunikationssektors hat zu deutlichen Effizienzsteigerungen geführt. Soweit der Wettbewerb seine effiziente Steuerungskraft übernommen hat, können die für die Übergangsphase gedachten regulierenden Eingriffe zurückgeführt werden. Da die Möglichkeiten hierfür auf den einzelnen Wertschöpfungsstufen und Märkten unterschiedlich gut sind und teilweise erst im Zeitablauf entstehen, ist die Monopolkommission nach dem Telekommunikationsgesetz aufgefordert, die konkrete Entwicklung zweijährlich zu begutachten und zu überprüfen, ob die Regelungen zur Entgeltregulierung weiterhin erforderlich sind. Dieses Ziel hat sie mit ihrem aktuellen Sondergutachten etwas aus dem Auge verloren.

Für eine Reihe von Teilbereichen der Telekommunikations-Infrastruktur (insbesondere im lokalen/regionalen Bereich) kann man durchaus darüber streiten, wo die Grenzen des Regulierungsbereiches gezogen werden sollen und wie konkrete Parameter zu quantifizieren sind, um die Herausbildung effizienter Strukturen zu erleichtern.

Für den am meisten im Blickpunkt stehenden Teilbereich, nämlich die Märkte für in- und ausländische Ferngespräche, gilt dies jedoch nicht. Hier besteht seit vier Jahren ein intensiver Wettbewerb und es gibt keinen Grund, an dessen Nachhaltigkeit zu zweifeln. Da die Monopolkommission immer wieder gegen die Bestreitbarkeit der Ferngesprächsmärkte argumentiert, wird leicht übersehen, dass dies für die Forderung nach Regulierungsabbau nachrangig ist. Hierfür genügt die Existenz eines aktuellen funktionsfähigen Wettbewerbs, was auf den betrachteten Telekommunikationsmärkten mit zahlreichen Anbietern zweifellos seit langem der Fall ist. Der Wegfall des Regulierungsbedarfs würde auch dann gelten, wenn die versunkenen Investitionen und andere Markteintrittsbarrieren sehr hoch wären, der Markt also nicht bestreitbar wäre.

Die staatliche Regulierung ist nicht nur überflüssig, sondern schädlich. Dass die Regulierungsbehörde dies nicht wahrnimmt und alles beim Alten lassen möchte, mag damit zusammenhängen, dass sie überwiegend juristisch geprägt ist und dass jede Deregulierung für sie einen Kompetenzverlust bedeutet. Die Reformschritte müssen von der politischen Ebene kommen. Dafür wäre es hilfreich und notwendig gewesen, wenn die Monopolkommission den Weg zu weniger Regulierung und zu mehr wettbewerblicher Dynamik differenziert aufgezeigt hätte. Leider wurde diese Chance erneut vertan.

¹⁹ Eine theoretische Analyse dieser Art findet sich bei Reiko Aoki, John Small: The Economics of Number Portability: Switching Costs and Two-Part Tariffs, Working Paper, University of Auckland, November 1999.