

Jörn Kruse

# Deregulierungsbedarf bei Ferngesprächen

*Die Monopolkommission hat in einem Sondergutachten empfohlen, die Preisregulierung bei Ferngesprächen durch die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post weiterhin aufrechtzuerhalten. Sind die dieser Empfehlung zugrundeliegenden Argumente überzeugend? Besteht weiterhin ein Regulierungsbedarf bei Ferngesprächen?*

Der deutsche Ferngesprächsmarkt hat seit der Liberalisierung dramatische Veränderungen erfahren. Während er vorher stets monopolistisch war, ist der Wettbewerb seit Anfang 1998 nicht nur rechtlich möglich, sondern durch den Markteintritt zahlreicher Unternehmen auch tatsächlich realisiert worden. Die Newcomer haben schneller und umfassender Marktanteile erworben als in anderen Ländern. Preisvergleiche bei Ferngesprächen gehören inzwischen zur Konsumnormalität. Auch viele private Haushalte nutzen die Angebote der Konkurrenten der Deutschen Telekom AG (Telekom).

Den meisten Bürgern ist deshalb vermutlich gar nicht bewusst, dass die Telekom ihre Preise immer noch wie zu Monopolzeiten im Vorwege von der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Regulierungsbehörde) genehmigen lassen muss. Man kann also fragen, ob eine solche Ex-ante-Regulierung noch gerechtfertigt ist und welchen Zweck sie verfolgen soll. Die Monopolkommission war nach § 81 Abs. 3 Telekommunikationsgesetz aufgefordert, zu dieser Frage Stellung zu nehmen und hat ihre Position Ende 1999 in einem Sondergutachten veröffentlicht<sup>1</sup>. Zur Überraschung vieler – insbesondere vieler Ökonomen – hat die Monopolkommission empfohlen, die Preisregulierung weiterhin aufrechtzuerhalten<sup>2</sup>.

## Die Liberalisierung netzbasierter Dienste

Da ein wesentliches Grundprinzip einer marktwirtschaftlichen Ordnung die freie Preisbildung im Wettbewerb ist, bedarf jede Regulierung einer besonderen Begründung. Generell kann man sagen, dass eine staatliche Preisregulierung dann nicht gerechtfertigt ist, wenn entweder (a) aktueller Wettbewerb oder (b) potentieller Wettbewerb in hinreichendem Umfang und nachhaltig vorhanden sind.

Aktueller Wettbewerb wird häufig als „funktionsfähiger Wettbewerb“ qualifiziert, was darauf hinweist,

dass der Wettbewerb bestimmte Ziele erfüllen soll. Diese kann man entweder durch Kantzenbachs Wettbewerbsfunktionen präzisieren oder durch die Elemente ökonomischer Effizienz in dynamischer Interpretation. Für praktische Fälle kann man – wenn nicht im konkreten Fall das Gegenteil begründet werden kann – generell davon ausgehen, dass aktueller Wettbewerb auch funktionsfähig ist.

Hinreichend starker potentieller Wettbewerb bedeutet, dass Newcomer in einen Markt eintreten, wenn das bisherige Marktergebnis ineffizient ist, d.h. insbesondere, wenn die Preise überhöht sind. Dies setzt vor allem voraus, dass keine hohen Markteintrittsbarrieren vorhanden sind. Der theoretische Extremfall ist die vollständige Bestreitbarkeit<sup>3</sup>. In einer realistischen Interpretation ist ein Markt dann als bestreitbar zu bezeichnen, wenn bei signifikanter Ineffizienz tatsächlich Markteintritt erfolgt und damit die Effizienz des Marktergebnisses erhöht wird.

Der klassische Fall für fehlenden Wettbewerb und mangelnde Bestreitbarkeit ist ein resistentes Monopol<sup>4</sup>. Dabei sind die Markteintrittsbarrieren so hoch, dass auch dann kein Markteintritt erfolgt, wenn das Monopolunternehmen wesentliche Ineffizienzen z.B. in Form zu hoher Kosten, zu hoher Preise oder nicht-präferenzadäquater Qualitäten aufweist. Die Monopolstellung entsteht häufig aufgrund von Subadditivität (Natürliches Monopol). Die Markteintrittsbarrieren

<sup>1</sup> Vgl. Monopolkommission: Wettbewerb auf Telekommunikations- und Postmärkten?, Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 81 Abs. 3 Telekommunikationsgesetz und § 44 Postgesetz, 1999.

<sup>2</sup> Auch die juristische Diskussion ist kritisch. Vgl. Ulrich Immenga: Grenzen der Regulierung von Endkundenentgelten nach Öffnung der Telekommunikationsmärkte, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 10/1999, S. 949-961; und Christian Koenig, J. Kühling: Funktionsfähiger Wettbewerb und Regulierungsperspektiven auf den Telekommunikationsmärkten, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 6/2000, S. 596-610.

<sup>3</sup> Ein vollständig bestreitbarer Markt ist hundertprozentig effizient, und zwar unabhängig von der aktuellen Marktform, d.h. auch im Monopol. Die Anreize entstehen dadurch, dass das Unternehmen die Markteintrittsdrohung um so weniger fürchten muss, je effizienter es anbietet. Im Ergebnis entsprechen dann die Kosten, Preise und Mengen dem gesamtwirtschaftlichen Optimum. Vgl. zu bestreitbaren Märkten William J. Baumol, John C. Panzar, Robert D. Willig: Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, 2. Ausgabe, New York u.a. 1988.

*Prof. Dr. Jörn Kruse, 51, ist Lehrstuhlinhaber des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität der Bundeswehr in Hamburg.*

Netz-Infrastrukturen und Dienste

	Versorgung			Verkehr				Kommunikation		
	Strom	Gas	Wasser	Eisenbahn	Straßen- verkehr	Binnen- schifffahrt	Luft- verkehr	Tele- kommu- nikation	Fernsehen	
Dienste- ebene	Erzeugung	Import	Gewinnung	Transport- Dienste	Taxis, Güterkraft- verkehr, Busverkehr	Binnen- Schiffs- transporte	Flug- Dienst- leistungen	Telefon- Dienst	Produktion Programme	
Infra- struktur- ebene	überregional	Fern- transport	Fern- transport	Fern- transport	Schiene- wege	Straßen	Kanäle	Flug- sicherung	Verbin- dungs- netze	Satelliten, Terrestr. Sender
	lokal	lokale Verteilung	lokale Verteilung	lokale Verteilung	Bahnhöfe	Straßen	Häfen	Flughäfen	Anschluss- netze	Kabelnetze

beruhen, wenn sie nicht ohnehin institutioneller Art sind, nicht selten auf signifikanten Irreversibilitäten (d.h. sunk costs) der Marktinsider und der Newcomer.

Eine typische Eigenschaft von netzbasierten Sektoren ist es, dass solche Problemkonstellationen allenfalls für bestimmte Teilbereiche, insbesondere bei einzelnen, lokalen Elementen der Infrastruktur, gegeben sind, während für andere Dienste und Produkte, die auf der Infrastruktur bereitgestellt werden, in der Regel funktionsfähiger Wettbewerb möglich wäre. Betrachten wir hierzu die Übersicht, in der eine Reihe von Verkehrs-, Versorgungs- und Kommunikations-Sektoren aufgeführt sind. Vertikal sind diese nach der Dienste- und der Infrastrukturebene unterschieden, wobei letztere wiederum in lokale und überregionale getrennt sind<sup>4</sup>.

Die lokalen Verteilnetze bei Strom, Gas und Wasser sind typischerweise resistente Monopole<sup>5</sup>. Das gleiche gilt für die Anschlussnetze in der Telekommunikation und die TV-Kabelnetze, wobei letztere allerdings in Konkurrenz zu TV-Satelliten stehen. Im Verkehrsbereich sind die lokalen Infrastrukturelemente (Bahnhöfe, Häfen, Flughäfen) in der Regel Monopole für den Quell- und Zielverkehr. Überregionale Infrastrukturen sind gegebenenfalls für einige Relationen monopolistisch, für andere nicht (z.B. wegen ausgeschöpfter Skaleneffekte, aufgrund von Umwegkonkurrenz etc.).

Auf der Diensteebene aller Sektoren besteht so gut wie immer weder Subadditivität noch Irreversibilität,

so dass die Dienstmärkte problemlos wettbewerblich organisiert werden können.

Dies ist in der Realität auch immer dann tatsächlich der Fall, wenn keine vertikale Integration zwischen Dienste- und Infrastrukturebene besteht. Insofern existieren in der Regel bei Straßen-, Schiffs- oder Luft-Verkehr sowie für Fernsehprogramme keine Wettbewerbsprobleme. Deshalb sind diese Sektoren auch gar nicht als einschlägige Problemfelder des Wettbewerbs in Erscheinung getreten, allerdings gelegentlich aus anderen Gründen.

**Probleme durch vertikale Integration**

Ordnungspolitische Schwierigkeiten treten immer dann auf, wenn zwischen Netzen und Diensten eine vertikale Integration in einem Unternehmen besteht<sup>7</sup>, wie bei der Eisenbahn, den Versorgungsindustrien Strom, Gas und Wasser sowie in der Telekommunikation. Wenn auf der Diensteebene Wettbewerb installiert werden soll, muss der Sektor entweder im Zuge der Liberalisierung vertikal strukturell separiert werden oder es muss durch eine Verhaltensregulierung ein diskriminierungsfreier Zugang zu den fraglichen Netzelementen für alle Konkurrenten gesichert werden. Da eine vertikale Desintegration in der Regel rechtlich und politisch nicht durchsetzbar ist, die Ausnahme ist hier die AT&T-Entflechtung in den USA, bedarf es einer Bottleneck-Regulierung. Dies ist die Ursache der relativ aufwendigen Regulierung im Telekommunikationsbereich.

Die Übersicht über die verschiedenen Sektoren zeigt, dass der Schlüssel zum Verständnis sowohl der

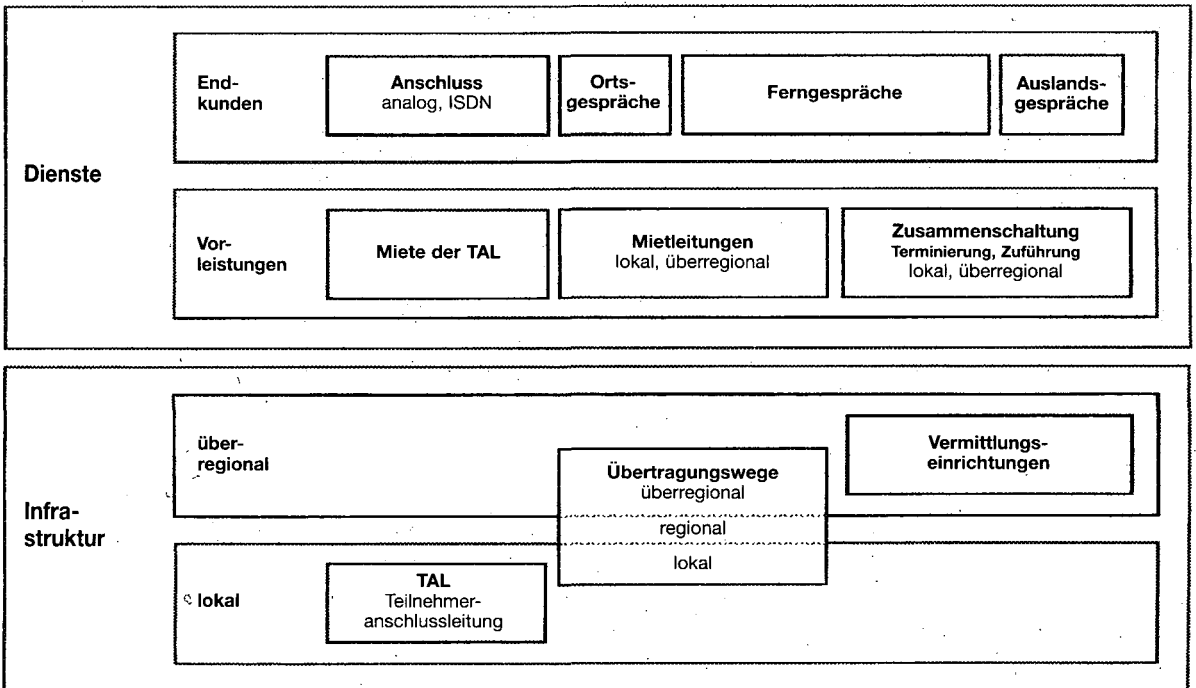
<sup>4</sup> Vgl. zu resistenten Monopolen Jörn Kruse: Ökonomie der Monopolregulierung, Göttingen 1985; und ders.: Ordnungspolitik, Skript Universität Hohenheim 1996.

<sup>5</sup> Vgl. ausführlicher Jörn Kruse, Thomas Kiessling: Ökonomische Vorteile und Probleme einer wettbewerblichen Öffnung europäischer Infrastrukturnetze, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 16, Neue Politische Ökonomie der Integration und Öffnung von Infrastrukturnetzen, Tübingen (Mohr Siebeck) 1997, S. 11-44.

<sup>6</sup> Die lokalen Infrastrukturen sind häufig subadditiv wegen der Dichtevorteile in der regionalen Versorgung, und irreversibel wegen des dienstespezifischen Charakters der Infrastruktur.

<sup>7</sup> Vgl. Jörn Kruse: Vertikale Integration als Wettbewerbsproblem, in: J. Kruse, K. Stockmann, L. Vollmer (Hrsg.): Wettbewerbspolitik im Spannungsfeld nationaler und internationaler Kartellrechtsordnungen, Baden-Baden (Nomos) 1997, S. 247-270; und ders.: Asymmetrische Regulierung durch vertikale Integration, in: Peter Oberender (Hrsg.): Die Dynamik der Telekommunikationsmärkte als Herausforderung an die Wettbewerbspolitik, Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 266, Berlin (Duncker & Humblot) 1999, S. 107-120.

Abbildung 1  
Sektorstruktur in der Telekommunikation



früher branchenweiten Monopolprobleme als auch für die Erfolgsbedingung einer Liberalisierung in der differenzierten Analyse und regulatorischen Behandlung der einzelnen Teilbereiche eines Sektors liegt. Dies wird im folgenden für den deutschen Telekommunikationssektor genauer betrachtet.

### Sektorale Struktur der Telekommunikation

Bei der deutschen Telekommunikations-Liberalisierung bestand zunächst die Priorität darin, überhaupt Wettbewerb zu installieren. Es war jedermann klar, dass dazu eine Regulierung der Telekom durch die Regulierungsbehörde nötig sein würde. Insofern kann man zahlreiche Regulierungsmaßnahmen zum Januar 1998 ökonomisch nachvollziehen. Es bestand außerdem Einigkeit darüber, dass die einzelnen Regulierungsmaßnahmen nur so lange aufrecht erhalten werden sollten, bis auf den jeweiligen Teilmärkten hinreichender Wettbewerb bestehen würde. Die Frage ist deshalb heute, welche Regulierungsmaßnahmen bereits abgebaut werden können und welche nicht.

Analog zur obigen, generelleren Darstellung zeigt Abbildung 1 die sektorale Struktur der deutschen Telekommunikation in der Liberalisierungsphase. Dabei ist eine Trennung in Endkunden- und Vorleistungsmärkte mit den Dienstleistungen des etablierten Carriers für die Newcomer auf der Basis der vorhandenen Infrastruktur vorgenommen worden.

Die Telekommunikations-Infrastruktur ist für unsere ordnungspolitische Analyse in drei Gruppen untergliedert worden.

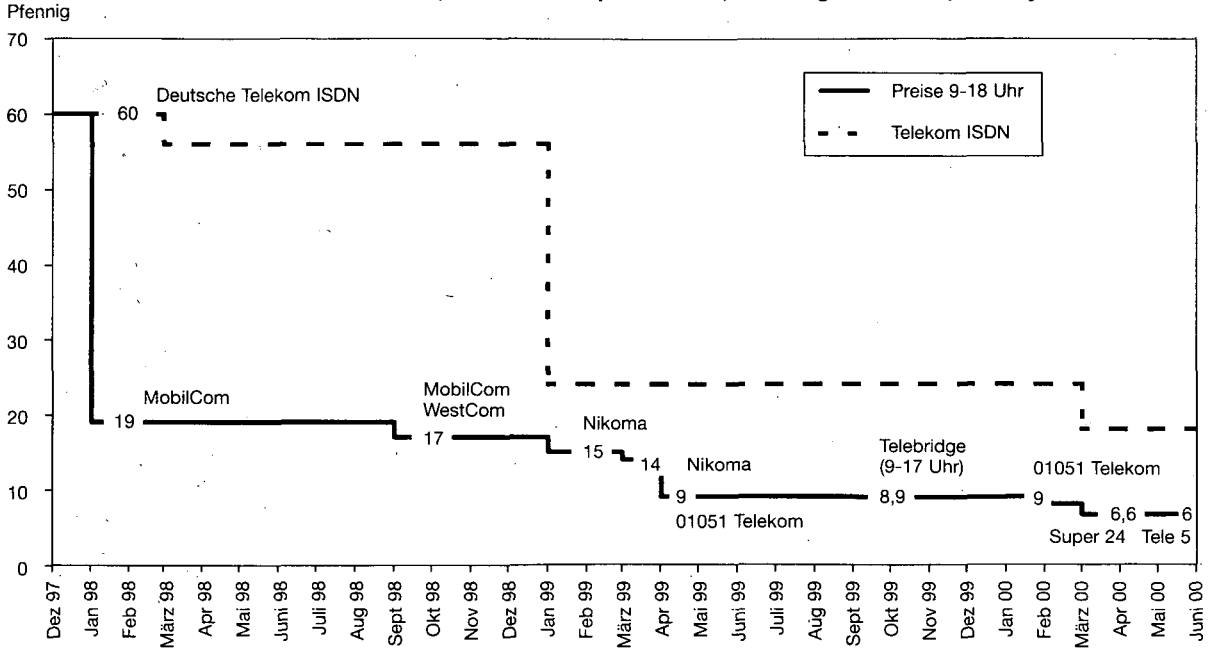
Die Vermittlungseinrichtungen bilden den Kern eines Individualkommunikationsnetzes im Gegensatz zu einem Verteilnetz der Massenkommunikation. Die Newcomer haben beim Markteintritt in ihre eigenen Vermittlungseinrichtungen investiert.

Die Übertragungswege umfassen die Einrichtungen der verschiedenen Übertragungsmedien (Kabel, Richtfunk etc.), wobei diese insbesondere (1) nach Kapazitäten (Bandbreite) sowie (2) nach geografischen Kriterien (lokal, regional, überregional) zu differenzieren sind. Da es für Ferngesprächs-Newcomer aus zeitlichen und wirtschaftlichen Gründen praktisch unmöglich ist, genügend eigene Übertragungswege zu erstellen, und weil in der Anfangsphase fast alle vorhandenen Übertragungswege außer einigen der Energieversorgungsunternehmen und der Deutschen Bundesbahn im Besitz des etablierten Unternehmens waren, wurde die Telekom zur Überlassung von Mietleitungen zu regulatorisch festgesetzten Preisen verpflichtet.

Die Newcomer haben die Übertragungswege angemietet, soweit und solange sie nicht selbst über solche verfügten. Grundsätzlich können alle Übertragungswege jedoch von anderen Unternehmen alter-

Abbildung 2

Standardtarife ohne Rabatte, Preise in Pf. pro Minute, werktags 9-18 Uhr, Call by Call



nativ zur Telekom errichtet werden, und zwar sowohl von speziellen Infrastrukturunternehmen als auch von den Diensteanbietern selbst. Man kann generell davon ausgehen, dass dies tatsächlich erfolgt, weil die Verkehrsmengen in der Telekommunikation stark anwachsen und erhebliche Kapazitätsausweitungen erforderlich sind. Langfristig sind die Übertragungswege nicht regulierungsbedürftig.

### Differenzierte Beurteilung des Regulierungsbedarfs

Der gegenwärtige Regulierungsbedarf ist für unterschiedliche Arten von Übertragungswegen sowie im Zeitpfad differenziert zu beurteilen. Viele kleine, lokale Übertragungswege können noch über längere Zeit monopolistisch sein, so dass eine weitere Preisregulierung ökonomisch legitimiert ist. Dagegen sind überregionale, hochvolumige Backbone-Netze von alternativen Unternehmen errichtet worden und außerdem ist Umweg-Routing ohne Qualitätsverluste und Mehrkosten möglich, so dass dort Wettbewerb besteht und eine Preisregulierung überflüssig wird. Für die dazwischen liegenden Übertragungswege geht der Regulierungsbedarf im Laufe der Zeit mehr und mehr zurück.

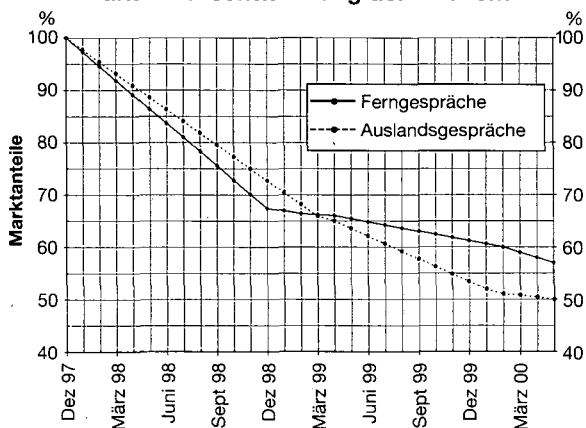
Die Teilnehmeranschlussleitung (TAL) beinhaltet den Anschluss eines Telekommunikations-Teilnehmers an die nächste Vermittlungsstelle (synonym: letzte Meile, Local Loop etc.). Die Teilnehmeranschlussleitung ist bis heute für die allermeisten normalen

Kunden, außer für die großvolumigen Unternehmenskunden, bei denen by-passing lohnt, im Monopol der Telekom. Technikern handelt es sich hier um ein resistentes Monopol. Folglich wurde der Preis der Telekom für die Miete der Teilnehmeranschlussleitung durch alternative Carrier, die damit den Endkunden komplette Anschlüsse offerieren können, reguliert.

Es ist jedoch zu erwarten, dass über Fixed Mobile, das bereits existiert, hinaus alternative Anschlusstechniken (z.B. Wireless Local Loop, Breitbandkabel, Power Line) auf kürzere oder mittlere Frist technisch einsatzreif und – was bedeutsamer ist – marktrelevant sein werden. Wenn dies der Fall ist, würde das bisherige Monopol der Telekom durch einen Substitutionswettbewerb verschiedener Techniken abgelöst und damit die Preisregulierung der Nutzung der Teilnehmeranschlussleitung grundsätzlich obsolet.

Allerdings ist die Miete der Teilnehmeranschlussleitung für unser Thema sekundär, da eine solche für das Angebot von Ferngesprächen nicht erforderlich ist. Dafür benötigt ein neuer Verbindungsnetzbetreiber jedoch die Zusammenschaltung (Interconnection) mit dem etablierten Anschlussnetz. Ein alternativer Carrier kann nur dann Telekommunikationsdienste anbieten, wenn die Gespräche vom Anrufer in sein Netz geführt werden können (Zuführung) und von dort zu dessen Gesprächspartner (Terminierung). Aus diesem Grunde wurden die Zusammenschaltungspreise reguliert, und zwar in vier Entfernungszonen, um auch

**Abbildung 3**  
**Marktanteilsentwicklung der Telekom**



kleinen netzlosen-Anbietern den Markteintritt zu ermöglichen.

**Erheblicher Regulierungsbedarf bei Vorleistungen**

Man kann davon ausgehen, dass auch in Zukunft, selbst wenn alternative Anschlusstechniken am Markt sein werden, jeder Teilnehmer nur eine einzige Anschlussleitung haben wird. Dessen Betreiber, gleichgültig, ob die Telekom oder ein anderes Unternehmen, ist dann jeweils Monopolist für die betreffenden Terminierungs- und Zuführungsleistungen. Somit ist zu erwarten, dass diese dauerhaft regulierungsbedürftig sein werden. Allerdings gilt dies nur für die lokale Interconnection (Zusammenschaltung), d.h. die lokale Einspeisung in die Teilnehmeranschlussleitung.

Wenn im Laufe der Zeit immer mehr Übertragungswege verfügbar sein werden, kann jeder Carrier diese mieten, um nur noch lokale Interconnection in Anspruch nehmen zu müssen. Hier schwindet der Regulierungsbedarf also im Zeitablauf entsprechend der Entfernungszonen. Es ist schon jetzt fraglich, ob und gegebenenfalls wie lange eine Regulierung der Interconnection-Tarife, die wesentlich über den lokalen Bereich hinausgehen, noch ökonomisch zu rechtfertigen ist.

Es ist in der aktuellen Diskussion unter den beteiligten Akteuren nicht strittig, dass gegenwärtig in einigen Vorleistungsbereichen – überall dort, wo monopolistische Bottlenecks vorhanden sind – noch ein erheblicher Regulierungsbedarf besteht. Unter dieser Prämisse konzentrieren wir uns für das Weitere auf das kontroverse Thema der Ex-ante-Regulierung der Ferngesprächspreise der Telekom.

**Marktentwicklung bei Ferngesprächen**

Wenn die monopolistischen Bottlenecks weiterhin

reguliert werden, stellt sich die Frage, wie ein Regulierungsbedarf bei Ferngesprächen ökonomisch begründet werden kann. Die Monopolkommission hat ihre Empfehlung für die Fortsetzung der Ex-ante-Preisregulierung der Telekom sowohl mit der Gefahr zu hoher (Marktbeherrschung) als mit der Gefahr zu niedriger (Predatory Pricing) Preise der Telekom begründet.

Anfang 1998 erfolgten zahlreiche Markteintritte von Newcomern. Zu diesen gehörten nicht nur die lange angekündigten netzbasierten Carrier wie Mannesmann, Veba, Viag, RWE usw., sondern auch zahlreiche kleine und bisher unbekannte Unternehmen, die mit einem Minimum an Netzinvestitionen in Vermittlungseinrichtungen in den Ferngesprächsmarkt für Endkunden eintraten. Dies wurde ermöglicht durch die Liberalisierungsstrategie der Regulierungsbehörde, durch die Regulierung der Telekom insbesondere bezüglich der Zusammenschaltungspreise, der Mietleitungspreise, des Inkassos etc., die Markteintrittsbarrieren für Diensteanbieter sehr niedrig zu machen.

Einige Call-by-Call-Anbieter sorgten mit geringen Minutenpreisen und offensivem Marketing für eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit. Dies galt insbesondere für Mobilcom, die mit einem Preis von 19 Pfennig pro Minute zur Hauptzeit (wochentags 9-18 Uhr) den Preis der Telekom von 60 Pfennig pro Minute (ab März 1998 55 Pfennig) drastisch unterbot und damit auch für andere Newcomer die preisliche Orientierungsmarke setzte. Auch konservativere, netzbasierte Carrier wie Arcor, Otelo usw. senkten daraufhin deutlich ihre Preise. Abbildung 2 zeigt die jeweils niedrigsten Minutenpreise und deren erste Anbieter im Zeitablauf.

Der große Preisabstand zwischen der Telekom und den Newcomern bot auch für Privatkunden genügend Anreize, die neuen Angebote zu testen, zumal dies beim offenen Call-by-Call einfach und risikolos war. Die Telekom blieb zunächst bei ihrem hohen Preisniveau, um weiterhin hohe Deckungsbeiträge zu erwirtschaften. Als Folge erwarben die Newcomer im Laufe des Jahres 1998 schneller signifikante Marktanteile als in vergleichbaren Ländern. Abbildung 3 zeigt, dass der Marktanteil der Telekom im ersten Jahr bereits auf unter 70% bei Ferngesprächen und auf unter 75% bei Auslandsgesprächen gesunken war.

Auf diese unerwartet hohen Marktanteilsverluste antwortete die Telekom Anfang des Jahres 1999 mit einer deutlichen Preissenkung auf 24 Pfennig pro

\* Vgl. Monopolkommission, a.a.O., S. 47. Dies ist deshalb bemerkenswert, weil die Monopolkommission ansonsten relativ wenig ökonomisch-theoretisch argumentiert.

Minute, d.h. um 56%. Damit konnte der rasche Marktanteilsverlust jedoch nur vorübergehend gestoppt werden. Ab Mai 1999 verlor die Telekom trotz der jetzt verminderten Preisdifferenz zu den Newcomern weitere Marktanteile. Inzwischen bieten mehrere Unternehmen deutschlandweite Ferngespräche zur Hauptzeit unter 12 Pfennig pro Minute an. Der gegenwärtige Minimalpreis beträgt nur noch 6 Pfennig.

### Gefahr überhöhter Preise und Bestreitbarkeit

Auf den deutschen Märkten für Ferngespräche und Auslandsgespräche besteht gegenwärtig ein intensiver Wettbewerb zwischen außerordentlich vielen Anbietern. Es ist kein Grund ersichtlich, warum dieser Wettbewerb nicht funktionsfähig sein sollte. Der Wettbewerb drückt die Preise nach unten (wie Abbildung 2 zeigt) und setzt die Telekom unter Anpassungsdruck, wenn sie weitere Marktanteilsverluste vermeiden will.

Die Monopolkommission scheint es für erforderlich zu halten, sich explizit mit dem Argument auseinander zu setzen<sup>9</sup>, dass der Ferngesprächsmarkt bestreitbar ist. Es spricht nämlich viel dafür, dass der Ferngesprächsmarkt in einem realistischen Sinne tatsächlich bestreitbar ist: Die Markteintrittsbarrieren für Newcomer sind niedrig und die Preisdifferenzen haben schon bisher zahlreiche Markteintritte induziert – mit den von der Theorie prognostizierten Folgen bezüglich der Marktanteils- und der Preis-Entwicklung.

Demgegenüber ist von der Monopolkommission das Argument vorgetragen worden, der Markt sei deshalb nicht bestreitbar, weil die Telekom ihren Preis sehr schnell senken könne<sup>9</sup>. Dies ist theoretisch irrelevant und empirisch unzutreffend. Theoretisch relevant ist nicht die Möglichkeit zur schnellen Preissenkung, diese ist praktisch immer gegeben, sondern die dadurch induzierte, nachhaltige Eintrittsverhinderung trotz Ineffizienz.

Das Argument der Monopolkommission könnte eventuell eine gewisse Relevanz haben, wenn tatsächlich zu erwarten gewesen wäre, dass die Telekom ihren Preis bei Markteintritt senken würde und die Newcomer deshalb, weil sie dies antizipieren, nicht in den Markt eintreten. Diese Annahme ist empirisch bereits widerlegt. Die Telekom hat aus nachvollziehbaren Gründen der Erwirtschaftung von Deckungsbeiträgen ihren Preis nicht auf das Newcomerniveau gesenkt, und es sind in der Tat zahlreiche Anbieter eingetreten.

Aber angenommen, die Telekom hätte ihren Preis ebenfalls auf das Niveau der Mobilcom von 19 Pfennig gesenkt. Wären dann Mobilcom und die anderen Newcomer ohne Kunden geblieben und – vor allem – wieder aus dem Markt ausgetreten? Mit großer Wahrscheinlichkeit nicht. Aber selbst wenn dies der Fall gewesen wäre, käme die Nagelprobe auf die Bestreitbarkeit erst mit der Frage, ob die Telekom anschließend den Preis wieder anheben könnte, ohne erneuten Marktzutritt zu induzieren. Nur wenn diese Frage bejaht werden könnte, wäre der Markt nicht bestreitbar. Für den deutschen Ferngesprächsmarkt muss diese Frage jedoch eindeutig verneint werden.

Grundsätzlich kann man die Frage stellen, ob die Tatsache, dass die Telekom mit einem Minutenpreis von 24 Pfennig bzw. 18 Pfennig bei ISDN gegenüber ca. 6 bis 10 Pfennig der billigsten Anbieter mit noch immer hohen Marktanteilen im Geschäft bleiben kann, nicht gegen die Bestreitbarkeit spricht. Wenn man den Begriff der Bestreitbarkeit als theoretisches Ideal versteht und von Qualitätsdifferenzen wie geringer Verfügbarkeit etc.<sup>10</sup> absieht, müsste man dies mit ja beantworten. Bei realistischer Interpretation muss man jedoch berücksichtigen, dass viele Konsumgütermärkte durch erhebliche Preisdifferenzen bei vergleichbaren Produkten gekennzeichnet sind, ohne dass darin ein Problem oder gar ein Regulierungsanlass gesehen wird, und sich Anpassungsprozesse bei weniger aktiven Kundengruppen häufig recht träge vollziehen. Davon profitieren inzwischen auch einige neue Unternehmen. Zum Beispiel hat Mobilcom unter den neuen Anbietern einen beträchtlichen Marktanteil, obwohl es schon lange nicht mehr auf der Liste der günstigsten Telefonanbieter auftaucht.

Ein Problem für die Bestreitbarkeit besteht nicht schon dann, wenn einzelne Teilmengen von Kunden träge oder gar nicht reagieren, sondern erst dann, wenn sich die meisten so verhalten würden. Solange es genügend viele preiselastische, d.h. informierte und aktive Kunden gibt, die auf den niedrigeren Preis eines Newcomers effektiv reagieren, so dass dieser den Markteintritt wagen wird, kann man von hinreichender Bestreitbarkeit ausgehen. Weitere Marktanteilsverschiebungen können sich dann im Zeitablauf vollziehen.

Schließlich wäre von den Befürwortern einer weiteren Ex-ante-Preisregulierung die zentrale Frage zu beantworten, wie diese bei „zu hohen“ Preisen der Telekom realisiert werden könnte. Hätte dann nicht die Regulierungsbehörde die Telekom schon vor 1999 veranlassen müssen, den Preis zu senken? Für eine solche Maßnahme hätte jedoch weder die Regulie-

<sup>9</sup> Vgl. Monopolkommission, a.a.O., S. 47 f. Außerdem ist es vom Monopolkommissions-Vorsitzenden Möschel mündlich vorgetragen worden, z.B. am 30. 5. 2000 auf einer einschlägigen Veranstaltung des Bundeswirtschaftsministeriums in Bonn.

<sup>10</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. 6. 2000, S. 25.

rungsbehörde noch sonst jemand in einer dynamischen Übergangsperiode über adäquate quantitative Maßstäbe verfügt – zumal die Preissenkung die Markteintrittsanziehe vermindert hätte. Auch in Zukunft wird es der Wettbewerb sein, der den Preisspielraum der Telekom nach oben begrenzt.

### Gefahr eines Predatory Pricing?

Die gegenteilige Befürchtung der Monopolkommission besteht darin, die Telekom könnte eventuell ihren Preis so stark reduzieren, dass die Konkurrenten vom Markt verdrängt würden. Sollte man also die Telekom durch Preisregulierung daran hindern, ihre Preise zu senken?

Empirisch ist die bisherige Evidenz auch hier eine andere. Die Telekom hat 1998 keineswegs – um Newcomer-Markteintritte zu entmutigen – den Preis deutlich reduziert<sup>11</sup>. Als sie sich dann notgedrungen entschieden hatte, zum Anfang des Jahres 1999 ihren Preis kräftig zu senken, blieb sie dennoch deutlich oberhalb der Preise ihrer Konkurrenten, was dem Predatory-Pricing-Argument widerspricht, und gewann vor allem nicht zu Lasten der Konkurrenten Marktanteile hinzu, sondern verlor alsbald weitere<sup>12</sup>.

Die zentrale Frage ist jetzt, ob zukünftig Predatory Pricing durch die Telekom zu erwarten wäre, wenn sie nicht durch die Regulierungsbehörde reguliert würde. Fraglos wäre die Telekom finanziell in der Lage, einige Wettbewerber durch Kampfpreise zum Ausscheiden zu „bewegen“. Zweifelhaft ist jedoch die einzelwirtschaftliche Rationalität und somit die Bewertung einer solchen Maßnahme durch das Management und die T-Aktionäre. Eine Verdrängungsstrategie wäre nämlich für die Telekom sehr teuer, ohne dass ein Erfolg in Form höherer Gewinne zu erwarten wäre.

Die Kosten der Verdrängung bestehen im wesentlichen im Erlösentgang aufgrund der geringeren Preise. Für die Telekom würden hohe Umsatzeinbußen anfallen wegen ihres großen Minutenvolumens und weil signifikante Marktanteilerhöhungen erst bei deutlichen Preisdifferenzen einsetzen oder nur relativ langsam erfolgen würden. Die vorher genannte Trägheit

von Konsumentenreaktionen erhöht also die Verdrängungskosten.

Viele Wettbewerber wären auch durch drastische Kampfpreise der Telekom wegen ihrer eigenen Kapitalkraft und wegen der großen Zukunftsperspektiven des deutschen Telekommunikationsmarktes praktisch nicht zu verdrängen. Im übrigen würden die Kapazitäten kleinerer Unternehmen, die durch Preissenkungen und Marktanteilsverluste unter finanziellen Druck geraten, vermutlich nicht vom Markt verschwinden. In der Regel würden sie von einem anderen Wettbewerber übernommen werden.

Das wichtigste Argument gegen Predatory Pricing ist jedoch, dass spätere Preiserhöhungen mit dem Ziel, die Verdrängungskosten zu amortisieren, dann relativ schnell zu erneuten Markteintritten und zu Marktanteilsverlusten führen würden. Da der Ferngesprächsmarkt annähernd bestreitbar ist, wäre also eine Predatory-Pricing-Strategie obsolet.

### Grenzen einer Ex-ante-Preisregulierung

Was könnte eine Ex-ante-Preisregulierung gegen Predatory Pricing realistischerweise bewirken? Angenommen, die Telekom wollte ihren Preis um 30% reduzieren, was für ihre Kunden eine Ersparnis in der Ferngesprächsrechnung von einem Drittel bedeuten würde. Wäre es denkbar, dass die Regulierungsbehörde eine solche Absenkung der Preise der Telekom untersagen würde? Wohl kaum. Jedes Verbot einer Preissenkung auf das Niveau ihrer Wettbewerber würde als unangemessene Wettbewerbsbeeinträchtigung gewertet werden. Auch zukünftig werden es vermutlich offensive Newcomer sein, die weitere Preissenkungen am Markt einführen und damit eventuell einzelne Wettbewerber in finanzielle Schwierigkeiten bringen. Dagegen wäre eine Preisregulierung wirkungslos.

Grundsätzlich sollte man davon ausgehen, dass die Zahl der Ferngesprächsanbieter ganz unabhängig von der Existenz der Telekom im Laufe der Zeit geringer wird. Für einen objektiv so homogenen Markt wäre es sehr ungewöhnlich, wenn sich die außerordentlich hohe Zahl von Anbietern längere Zeit halten würde. Dafür sorgen nicht nur die vorhandenen Skaleneffekte, sondern vor allem im Privatkundensegment die begrenzte Zahl von unterscheidbaren Markennamen von Ferngesprächsanbietern und die Goodwill-Unterschiede. Eine Erhöhung der gegenwärtig geringen Konzentration unter den Newcomern wäre kein Grund, die Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz des Sektors in Frage zu stellen.

<sup>11</sup> Wenn die Telekom die Newcomer vom Markteintritt hätte abschrecken wollen, hätte sie Anfang 1998 viel niedrigere Preise setzen und diese frühzeitig ankündigen müssen. Nach dem Preiscoup von Mobilcom hätte eine deutliche Preissenkung der Telekom dann als legitime Wettbewerbsantwort gewertet werden müssen. Die Telekom hielt jedoch aus Renditeüberlegungen an ihren hohen Preisen fest und verlor erhebliche Marktanteile.

<sup>12</sup> Wenn eine Verdrängungsstrategie beabsichtigt gewesen wäre, hätte spätestens im Sommer 1999 eine zweite, deutliche Preissenkungsaktion erfolgen müssen, zumal viele Konkurrenten in der Zwischenzeit ihre Preise weiter reduziert hatten.

### Vertikale Integration zwischen Netzen und Diensten

Die Monopolkommission argumentiert, dass von „strukturell gesichertem Wettbewerb“ erst dann ausgegangen werden könne, wenn die Newcomer eigene Infrastrukturen errichtet haben. Nur von solchen Unternehmen, die sich für den Aufbau einer möglichst flächendeckenden alternativen Infrastruktur entschieden haben, gehe nachhaltiger Wettbewerbsdruck aus<sup>13</sup>.

Dies spiegelt eine etwas altväterliche Wettbewerbsauffassung wider, die modernen Dienstleistungsmärkten nicht gerecht wird. Gerade in IT-Sektoren beruht ein wesentlicher Teil der wirtschaftlichen Dynamik auf „körperlosen“ Diensten, die über universelle (d.h. nicht-dienstespezifische) Infrastrukturen anderer Betreiber zum Kunden gebracht werden<sup>14</sup>.

Die Monopolkommission unterliegt einer bedauerlichen Fehleinschätzung der hohen Relevanz des offenen Call-by-Call für den bisherigen und den zukünftigen deutschen Telekommunikationsmarkt. Preselection und geschlossenes Call-by-Call stabilisieren zwar in gewissem Umfang die Marktanteile der einzelnen Anbieter, da die Kunden preisinelastischer werden. Sie mindern jedoch auch die Bestreitbarkeit.

Dafür kommt es nicht so sehr auf den aktuellen Marktanteil von offenem Call-by-Call an, sondern darauf, dass dieses tatsächlich möglich bleibt. Es garantiert nämlich die weitere Bestreitbarkeit des Marktes, weil immer dann, wenn die Preis-Kosten-Marge wieder steigen sollte, Call-by-Call-Anbieter eintreten bzw. ihre Marktanteile vergrößern würden.

Im Übrigen ist die oben zitierte Präferenz der Monopolkommission für eine vertikale Integration zwischen Netzen und Diensten wettbewerbspolitisch fragwürdig. Bei konsequenter Umsetzung wäre der Gesamtsektor und damit auch die Diensteebene aufgrund der größeren Skaleneffekte und der höheren Sunk costs der Netzebene stärker konzentriert und wegen der hohen Markteintrittsbarrieren nicht bestreitbar.

<sup>13</sup> Vgl. Monopolkommission, a.a.O., S. 40 und 50 ff.

<sup>14</sup> Die wesentliche Aussage der obigen Ausführungen zu Diensten und Netzen war die Tatsache, dass die Wettbewerbsintensität in einem Sektor steigt, wenn die Infrastrukturen nicht unternehmensspezifisch sind, wenngleich einige weiterhin dienste-spezifisch sind (Schienennetz, Stromnetz). Die nächste Stufe in diese Richtung sind Infrastrukturen, die nicht dienste-spezifisch, sondern universell sind. Ein wesentlicher Faktor für den rasanten Erfolg des Internet ist z.B. die Tatsache, dass der Nutzerzugang über das universelle Telefonnetz erfolgt und zum Anschluss der Teilnehmer keine spezifischen Investitionen erforderlich sind bis auf das Modem oder die ISDN-Karte der Nutzer. Eine weitere Stufe an schnellem, sunk-cost-losem Kundenzugang und Wettbewerbsfähigkeit sind die zahlreichen Dienste auf der Basis des Internet.

Bei vertikaler Desintegration – d.h. insbesondere bei Existenz von mehreren Infrastrukturbetreibern, die ihre Kapazitäten zum Zwecke der entgeltlichen Nutzung durch Diensteanbieter errichtet haben – könnte man auf der Diensteebene wegen geringerer Skaleneffekte dauerhaft vermutlich eine weite Marktstruktur mit intensivem Wettbewerb erwarten. Der Markt wäre hochgradig bestreitbar.

Das Investitionsrisiko ist für Infrastrukturbetreiber dann geringer, wenn als Nachfrager auch Diensteanbieter vorhanden sind, die über keine wesentlichen eigenen Infrastrukturen verfügen. Unter ökonomischen Gesichtspunkten ist die von der Monopolkommission gewünschte Rückwärtsintegration der Diensteanbieter in die Infrastrukturebene insofern durchaus problematisch.

### Ergebnis

Die ordnungspolitische Analyse zeigt, dass in einigen monopolistischen Infrastrukturbereichen, die Bottleneck-Charakter haben, weiterhin Regulierungsbedarf besteht. Das heißt, die Regulierungsbehörde sollte die entsprechenden Vorleistungskonditionen der Telekom, insbesondere die Teilnehmeranschlussleitung, die Zusammenschaltung und die Mietleitungen, bis auf weiteres regulieren. Allerdings gilt dies im Wesentlichen für die lokalen Elemente, während der Regulierungsbedarf für überregionale Vorleistungen dem Ende entgegen geht oder bereits obsolet ist.

Für die Ex-ante-Regulierung der Fern- und Auslandsgespräche der Telekom gibt es schon gegenwärtig keine ökonomische Grundlage mehr. Weder das Argument des Predatory Pricing noch dasjenige der Preisüberhöhung aufgrund einer marktbeherrschenden Stellung vermag zu überzeugen.

Das deutsche Telekommunikationsgesetz kann man als eine der liberalsten Telekommunikations-Ordnungen der Welt bezeichnen, wenngleich eine Verabschiedung zehn Jahre früher besser gewesen wäre. Die Regulierungsbehörde hat diese Ordnung in der entscheidenden Anfangsphase erfolgreich umgesetzt und zu einer schnellen Marktöffnung und hoher Wettbewerbsintensität beigetragen.

Nach zweieinhalb Jahren müssen daraus jedoch jetzt die ersten Konsequenzen gezogen werden. Auf den Märkten für Fern- und Auslandsgespräche sollte die Ex-ante-Regulierung aufgehoben werden. Dies wäre für die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post kein wirklicher Kompetenzverlust, sondern ein Gewinn an Reputation als „Behörde auf der Höhe des Geschehens“.