

Wolfgang Briglauer*

Können Festnetzmärkte bestreitbar sein?

Die Regulierung des Telefonnetzes ist nach wie vor umstritten. Einige Autoren plädieren dafür, anhand der Theorie bestreitbarer Märkte zielgenau regulierungsrelevante Teilbereiche zu identifizieren und entsprechende regulierende Maßnahmen zu ergreifen. Reicht diese Argumentation aus, um die bestehende Regulierung zu ersetzen? Wird hiermit ein sich selbst tragender und tatsächlich effektiver Wettbewerb hergestellt und gewährleistet?

Von einigen Autoren¹ wird immer wieder die Frage aufgeworfen, ob die Telekommunikationsmärkte bestreitbar sind. Eine derartige Betrachtung ist insofern sinnvoll, da bei als „annähernd“ bestreitbar identifizierten Märkten gänzlich andere Regulierungsimplicationen folgen sollten. So verwenden die Befürworter dieses Ansatzes das Modell der Bestreitbarkeit zur Identifikation von regulierungsrelevanten Teilmärkten sektorspezifischer Netzwerkindustrien bzw. der Telekommunikation im Speziellen. Je nachdem ob potentielle Konkurrenz festgestellt wird oder nicht, folgt die Forderung nach einem Ex-post- bzw. Ex-ante-Regulierungsregime.

Das für die Beantwortung zentrale Thema sind hierfür all diejenigen Aspekte, die die Offenheit der untersuchungsrelevanten Märkte beeinflussen. Die Fragestellung wird relativ weitläufig behandelt, insofern nicht nur traditionelle Eintritts- bzw. Austrittsbarrieren sondern auch aktuelle, beobachtbare bzw. zu vermutende Wettbewerbsprobleme die Eintrittsentscheidungen nachhaltig beeinflussen und so die Marktmechanismen lähmen können.

Der Fokus der Betrachtung liegt dabei auf den relevanten Endkundenmärkten für die festnetzgebundene Sprachtelefonie², da diese im Zentrum des Disputs zwischen Ex-ante- und Ex-post-Regulierungsbefürwortern liegen. Konkret werden von der Europäischen Kommission auf Endkundenebene folgende als relevant identifizierte und von den nationalen Regulierungsbehörden zu prüfende Festnetzsprachtelefonie-märkte vorgegeben:

- Anschluss an das Telefonnetz an einem bestimmten Standort für Privatkunden,

- Anschluss an das Telefonnetz an einem bestimmten Standort für Nicht-Privatkunden,
- Öffentlich verfügbare lokale und/oder nationale Telefondienste an einem bestimmten Standort für Privatkunden,
- Öffentlich verfügbare internationale Telefondienste an einem bestimmten Standort für Privatkunden,
- Öffentlich verfügbare lokale und/oder nationale Telefondienste an einem bestimmten Standort für Nicht-Privatkunden,
- Öffentlich verfügbare internationale Telefondienste an einem bestimmten Standort für Nicht-Privatkunden.

In der vorliegenden Arbeit sind dabei nur die vier letztgenannten Märkte von Bedeutung und werden angesichts der zugrundeliegenden Zielsetzung gedanklich in einem Markt für festnetzgebundene Sprachtelefoniedienste zusammengefasst; die Frage der Bestreitbarkeit kann für Anschlussmärkte derzeit kategorisch ausgeschlossen werden. Empirische Belege sind primär der österreichischen und fallweise auch der deutschen Marktsituation entnommen. Anschließend wird die eigentliche Bedeutung potentieller Konkurrenz im Rahmen der Marktanalyseverfahren

* Der Verfasser bedankt sich bei Paul Pisjak und Stefan Felder für wertvolle Hinweise.

¹ Insbesondere vgl. G. Knieps: Sector-specific regulation of German telecommunications, in: G. Madden (Hrsg.): World Telecommunications Markets – The International Handbook of Telecommunications Economics, Volume III, Edward Elgar, Cheltenham 2003, S. 383 ff.; vgl. G. Knieps, G. Brunekreeft: Zwischen Regulierung und Wettbewerb: Netzsektoren in Deutschland, Heidelberg 2000; G. Knieps: Zur Regulierung monopolistischer Bottlenecks, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 48. Jg. (1999), H. 3, S. 297-304; vgl. J. Kruse: Deregulierungsbedarf bei Ferngesprächen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 80. Jg. (2000), H. 7, S. 409; U. Immenga, C. Kirchner, J. Kruse, G. Knieps: Telekommunikation im Wettbewerb – Eine ordnungspolitische Konzeption nach erfolgreicher Marktöffnung, München 2001.

² Gemäß der Empfehlung der Europäische Kommission: Empfehlung über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -Dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen, 2002.

Dr. Wolfgang Briglauer, 29, ist Mitarbeiter der volkswirtschaftlichen Abteilung der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR) in Wien. Er gibt ausschließlich seine persönliche Meinung und nicht die der RTR oder TKK wieder.

innerhalb des neuen regulatorischen Rechtsrahmens dargelegt³.

Zur Theorie bestreitbarer Märkte

Im Rahmen der Theorie der „bestreitbaren Märkte (contestable markets)“ wird unterstellt, dass unter bestimmten (idealisierten) Annahmen die Drohung eines potenziellen Markteintritts (potenzieller Wettbewerb) eine hinreichend disziplinierende Wirkung auf die aktiven Marktteilnehmer ausübt, sodass auch auf Märkten mit geringer Zahl an aktiven Marktteilnehmern bzw. einer asymmetrischen Verteilung der Marktanteile oder aber auch in Monopolsituationen sowohl allokativ wie technische Effizienz sichergestellt ist⁴. Das von Baumol et al. Ende der 70er und Anfang der 80er entwickelte Konzept sieht sich demnach als Verallgemeinerung der neoklassischen Theorie, insofern die Theorie bestreitbarer Märkte auch mit alternativen, realen Marktformen vereinbar sei.

Dabei müssen freilich entsprechend restriktive Annahmen getroffen werden:

- (1) wird von der Abwesenheit jeglicher Markteintritts- und Marktaustrittsbarrieren ausgegangen und
- (2) wird angenommen, dass die Reaktionszeit der etablierten Unternehmen hinreichend lang ist, sodass ein Neueinsteiger in den Markt eintreten und die (von ihm vor dem Eintritt beobachteten) Profite realisieren kann.

Es ist angebracht, sich die nähere Bedeutung dieser Annahmen zu vergegenwärtigen. Freier Marktzutritt bedeutet, dass keinerlei Asymmetrien zwischen potenziellen Markteintretern und aktuellen Marktteilnehmern bestehen, also keine unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten zu Faktormärkten, kein patentrechtlicher Schutz auf Seiten der/des bereits im Markt etablierten Unternehmen(s), keine Informationsnachteile hinsichtlich der Nachfrage, etc.

Als besonders problematisch erweist sich hier auch die Forderung, dass die Konsumentenseite keinerlei

Präferenz bzw. Markentreue, aus welchen Gründen auch immer, für die bestehenden Unternehmer aufweist. In dem Modell wird vielmehr davon ausgegangen, dass sich die Konsumenten vollkommen rational verhalten – auf den homogenen Produktmärkten orientieren sich die Konsumenten lediglich an den Preisen – und zudem ohne zeitliche Verzögerung reagieren. Kostenloser Marktaustritt bezieht sich vor allem auf die Existenz bzw. das Nichtvorhandensein versunkener Kosten⁵.

Die Theorie der bestreitbaren Märkte geht davon aus, dass sämtliche Fixkosten reversibel sind, es also keine versunkenen Kosten gibt. Annahme 2 unterstellt, dass das Zeitintervall, zwischen dem Bekanntwerden eines neuen Marktzutritts und der tatsächlichen Möglichkeit, den Konsumenten Güter anzubieten (entry lag), kleiner ist als die durch diverse Transaktionskosten bedingte Zeitverzögerung in der Preisanpassung (price lag). In einem solchen, als perfekt bestreitbar bezeichneten Markt, würde jedwede (auch noch so kurzfristige) Profitmöglichkeit, die aus überhöhten Preisen bzw. ineffizienter Produktion resultiert, unmittelbar zum Eintritt eines Marktteilnehmers führen.

Die einzige Strategie seitens der etablierten Unternehmen, den Eintritt zu verhindern, ist die Sicherstellung, dass keine supranormalen Profite existieren. Potenzieller Wettbewerb hat demnach die gleiche Wirkung wie perfekter Wettbewerb. Wesentlich dabei ist, dass dieses Prinzip auch bei hoher Marktkonzentration (Monopol- und Oligopolmärkten) gilt. In einem perfekt bestreitbaren Markt stellt sich demnach die optimale Zahl an Marktteilnehmern ein und die Verteilung der Produktionsmengen ist dergestalt, dass die Gesamtproduktion zu minimalen Kosten erfolgt⁶.

Die Theorie der bestreitbaren Märkte hat – insbesondere in jüngster Zeit – verstärkt Kritik erfahren⁷. Hauptkritikpunkt ist neben den realitätsfernen Annahmen⁸ die Nichtrobustheit des Modells: bei Vorliegen von irreversiblen Kosten im Umfang von K (abdiskontierten Sunk cost) und der Reaktionszeit der (des)

³Der neue regulatorische Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, der im Wesentlichen in fünf Richtlinien der Europäischen Union normiert ist und ab 25. Juli 2003 nach erfolgter Umsetzung durch die Mitgliedstaaten anzuwenden ist, fordert im Gegensatz zum alten Rechtsrahmen eine viel breitere Analyseperspektive, die eben auch die Berücksichtigung wettbewerblicher Implikationen potentieller Konkurrenz gegebenenfalls umfassen kann. Für den Stufenaufbau der Marktanalyseverfahren im allgemeinen gemäß den Vorgaben des neuen Rechtsrahmens vgl. W. Beran, W. Briglauer: Die Regulierung der beträchtlichen Marktmacht im neuen TKG, in: *ecolex*, 11 (2003).

⁴Vgl. W. J. Baumol, J. C. Panzar, R.D. Willig: *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1982.

⁵In der Literatur werden versunkene Kosten oftmals auch als Markteintrittsbarriere gesehen, da diese für den Ex-Monopolisten nur mehr historische und damit nicht mehr entscheidungsrelevante Kosten darstellen. Im Gegensatz dazu wären diese von potenziellen Markteintretern auch tatsächlich zu übernehmen und insofern entscheidungsrelevant.

⁶Für eine alternative Darstellung der zugrundeliegenden Modellannahmen vgl. etwa I. Vogelsang, C. Koenig: Erarbeitung eines Konzepts zur Bestimmung des telekommunikationsrechtlichen Begriffs „funktionsfähiger“ Wettbewerb“, Forschungsauftrag Nr. 29/01, 2002, S. 4. Eine sehr ausführliche und kritische Auseinandersetzung mit den zugrundeliegenden expliziten und (den hier interessierenden und diskutierten) impliziten Modellannahmen findet sich bei C. Mantzavinos: *Wettbewerbstheorie – Eine kritische Auseinandersetzung*, Berlin 1994, S. 60 ff.

etablierten Betreiber(s) τ_e und der Dauer bis zur Betriebsaufnahme des Neueinsteigers τ_i , kann die Markteintrittsbedingung wie folgt formuliert werden:

$$\pi > \frac{K}{\max(\tau_e - \tau_i, 0)},$$

wobei π den auf den gegenwärtigen Zeitpunkt potenziellen, abdiskontierten Profit des Neueinsteigers bezeichnet. Aus dieser Ungleichung können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

- (1) ist die Reaktionszeit der etablierten Unternehmen kürzer oder gleich der Dauer bis zur Betriebsaufnahme ($\tau_e \leq \tau_i$), findet unter keinen Umständen (auch bei noch so hoher Profitabilität) ein Markteintritt statt,
- (2) bei Abwesenheit von irreversiblen Kosten und wenn $\tau_e \geq \tau_i$, findet ein Markteintritt bei positiver Profitabilität auf jeden Fall statt,
- (3) je höher die irreversiblen Kosten (*ceteris paribus*) sind, desto unwahrscheinlicher ist ein Markteintritt und
- (4) auch dann, wenn geringe irreversible Kosten vorliegen, findet ein Markteintritt nicht statt, wenn nur die Zeitspanne $\tau_e - \tau_i$ hinreichend kurz ist.

Es kommt also nicht primär auf die absolute Größenordnung an, als vielmehr auf die jeweiligen Relationen zwischen Marktbarrieren, Reaktionszeit und den nach erfolgtem Markteintritt noch erzielbaren Gewinnaussichten. So spielt etwa bei entsprechend hohen Wechselkosten und raschen Preisanpassungsmöglichkeiten auf Seiten des etablierten Unterneh-

⁷ Für einen Überblick über die wichtigsten Kritikpunkte vgl. inter alia D. K. George, C. Joll, E. L. Lynk: *Industrial Organisation Competition, Growth and Structural Change*, Routledge 1991, S. 279 ff.; und J. Borrmann, J. Finsinger: *Markt und Regulierung*, München 1999, S. 301 ff.; vgl. aber auch J. Tirole: *The Theory of Industrial Organization*, Cambridge 2000, S. 310 f.; M. Armstrong, S. Cowan, J. Vickers: *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*, Cambridge 1994, S. 103 ff.; W. K. Viscusi, J. M. Vernon, J. E. Harrington: *Economics of Regulation and Antitrust*, Cambridge 2000, S. 161.

⁸ Als Idealtypus eines bestreitbaren Marktes wurde oftmals der Luftverkehrsmarkt genannt. Aber bei genauerem Hinsehen widerspricht auch in dieser Industrie, und erst recht in Netzwerkindustrien, die Realität dem zugeschriebenen Idealbild, so kommen J. Borrmann, J. Finsinger, aa.O., S. 281 zu dem Schluss, dass „sogar dann, wenn es kein die Newcomer benachteiligendes Allokationsverfahren für Slots gäbe, könnte der Luftverkehrsmarkt also nicht wirklich als bestreitbar angesehen werden. Dabei ist allerdings nicht zu vergessen, dass viele andere Märkte, man denke etwa an öffentliche Versorgungsunternehmen mit leitungsgebundenen Technologien, noch viel weiter entfernt vom Ideal eines bestreitbaren Marktes sind als der Luftverkehrsmarkt.“ Analog dazu S. Martin: *Industrial Economics. Economic Analysis and Public Policy*, Prentice Hall, New Jersey 1994, S. 223 f.: „However, empirical studies have conclusively rejected the hypothesis that the airline industry is contestable...No real world industry has yet been shown to be contestable.“

mens der potentielle Wettbewerb keine Rolle, selbst bei vergleichsweise niedrigen Markteintrittskosten.

Strukturelle Charakteristika der Märkte für die Sprachtelefonie Festnetz

Technologisch wirtschaftliche Marktschranken, die die Wahrscheinlichkeit des Marktein- und austritts begrenzen, sind auch für die Märkte der festnetzgebundenen Sprachtelefonie in mehreren Ausprägungsformen feststellbar. So haben auch „reine“ Verbindungsnetzbetreiber Investitionen für eine Mindestnetzkonfiguration zu tätigen. Was das Ausmaß von versunkenen Netzkosten betrifft, sind diese in Abhängigkeit von der Netzhierarchieebene und der alternativen Verwendungsmöglichkeiten der jeweiligen Netzelemente zu sehen. Generell gilt, je höher die Netzebene, und je vielfältiger die Verwendungsmöglichkeiten der Netzelemente, umso geringer sind die versunkenen Kosten.

Nun sind aber die für das Anbieten festnetzgebundener Sprachtelefoniedienstleistungen notwendigen Fernverbindungsleitungen Teil eines vermaschten Netzes und so prinzipiell vielseitig verwendbar⁹. Zudem sind die ebenfalls notwendigen Vermittlungseinrichtungen in ihren Verwendungsmöglichkeiten hinreichend flexibel einsetzbar. Können ferner Infrastrukturelemente zu (regulatorischen) Marktpreisen zeitlich variabel angemietet werden, so reduziert dies allfällige versunkene Kosten in entsprechendem Ausmaß. Insgesamt gesehen, sind daher die im Zusammenhang mit dem Anbieten von festnetzgebundener Sprachtelefonie entstehenden versunkenen (Netz-)Kosten als relativ – das heißt im Vergleich zu den versunkenen Kosten im Bereich des Teilnehmeranschlussnetzes – gering anzusehen, wenn auch in ihrer Größenordnung keinesfalls vernachlässigbar.

Endogene „Sunk-Cost“

Zudem entstehen spezifisch dem Retailbereich zurechenbare versunkene Kosten, da die alternativen Anbieter von festnetzgebundener Sprachtelefonie hier typischerweise intensive Werbekampagnen zu betreiben haben, um eine hinreichende Anzahl von Kunden über mögliche Wechselvorteile zu informieren und letztlich auch zu akquirieren¹⁰. Die Tatsache, dass für Bestandskunden des Marktinsassen oftmals ein über einen langen Zeitraum existierendes Vertragsverhältnis und entsprechende Loyalität besteht und somit ein für alternative Wettbewerber nur schwer oder nicht

⁹ Freilich ist der tatsächliche Wiederverkaufswert von Fernverkehrsleitungen in Abhängigkeit von den teilweise massiv vorhandenen Überkapazitäten im Backbonebereich zu sehen und entsprechend zu relativieren.

erreichbarer Bekanntheitsgrad des ehemaligen Monopolisten existiert, bzw. die Kundenbindung auf Seiten der Verbindungsnetzbetreiber typischerweise geringer ist, die Möglichkeit von den Erfolgen der Liberalisierung auch indirekt – ohne selbst zu wechseln – zu profitieren, oder die grundlegende Zufriedenheit mit den Diensten des ehemaligen Monopolisten, begründen signifikante Wechselbarrieren. Damit diese überwunden werden, muss von den alternativen Betreibern ein entsprechend aggressiver Einsatz unternehmerischer Aktionsparameter, insbesondere im Bereich des Preis-, Werbe-, Marketing- und Distributionswettbewerbs forciert werden. Derartige Kosten könnten typischerweise im Falle eines Marktaustritts nicht mehr wiedergewonnen werden. Umgekehrt können alternative Betreiber in der gegenwärtigen Marktsituation kaum eine enge Kundenbindung aufbauen, insbesondere für Call by Call Kunden wird diese nur sehr gering sein. Die Notwendigkeit und Bedeutung von Werbung auf gegenständlichen Märkten zeigt sich auch an der Marktanteilsverteilung zwischen den alternativen Anbietern. So konnten im Wesentlichen nur diejenigen Betreiber bedeutende Marktanteile in den letzten Jahren der Liberalisierung für sich gewinnen, die in entsprechend aufwendige mediale Werbepräsenz investierten. Diejenigen Betreiber aber, die sich auf Formen des Direktmarketings beschränkten, erreichten in Hinblick auf die Volumina des Gesamtmarktes nur vernachlässigbare Größenordnungen.

Neben technisch-wirtschaftlichen Marktbarrieren ließen sich auch noch eine ganze Reihe von strukturellen bzw. institutionellen Wettbewerbsproblemen identifizieren, die aus den sektorspezifischen Marktgegebenheiten resultieren¹¹.

Bestreitbarkeit der Märkte für festnetzgebundene Sprachtelefonie

Die Tabelle zeigt den von den in Fußnote 1 genannten Autoren propagierten Ansatz zur Identifikation von Teilbereichen („monopolistischen Bottlenecks“), die

¹⁰ Die neuere Industrieökonomik nennt derartige versunkene Kosten endogen (vgl. J. Sutton: Sunk Cost and Market Structure, Cambridge, Mass. 1991), welche von den Argumentationslinien potentieller Konkurrenz oftmals unerwähnt bleiben, da der Denkansatz prinzipiell nur auf exogene (technisch bedingte) versunkene Kosten abstellt.

¹¹ Es sei an dieser Stelle auf die sehr ausführliche Auflistung vom Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten E.V. (VATM): Marktbarrieren im deutschen Telekommunikationsmarkt, 2001, abrufbar unter: http://www.vatm.de/index_ie.htm verwiesen. Viele der dargestellten Problembereiche sind technisch gesehen eher der Vorleistungsebene zuzurechnen, doch haben sie eine unmittelbare Auswirkung auf Markteffizienz im Endkundenbereich. Dies demonstriert geradezu die Interdependenz bzw. die vertikale und horizontale Verflochtenheit der involvierten Märkte, sowie die Schwierigkeit einer marktweisen Trennung.

Disaggregierter Regulierungsansatz

Netzbereiche	Mit irreversiblen Kosten	Ohne irreversible Kosten
Mit Bündelungsvorteilen (natürliches Monopol)	Monopolistische Bottleneck-Einrichtungen	Potenzieller Wettbewerb
Mit ausgeschöpften Bündelungsvorteilen (kein natürliches Monopol)	Aktiver Wettbewerb	Aktiver Wettbewerb

Quelle: Die Tabelle ist G. Knieps, G. Brunekreeft: Zwischen Regulierung und Wettbewerb: Netzsektoren in Deutschland, Heidelberg 2000, S. 13 entnommen, derselbe Gedanke zeigt sich allerdings auch in all den übrigen in Fußnote 1 zitierten Arbeiten.

einer Ex-ante-Regulierung bedürfen („disaggregierter Regulierungsansatz“). In allen übrigen Bereichen müsse mit aktiven bzw. potentiellen Wettbewerb gerechnet werden, weshalb auf die Wirksamkeit des allgemeinen Wettbewerbsrechtes, dem Ex-post-Regime vertraut werden könne. Angesichts der obigen Diskussion ist es offensichtlich, dass ein solcher Ansatz eine unzureichende Verkürzung der real existierenden Zusammenhänge darstellt und so wesentliche Aspekte ausblendet. Da die Autoren aus ihrer Theorie eindeutige wettbewerbs- und regulierungspolitische Handlungsempfehlungen ableiten¹², ist es angebracht und notwendig, dieses Modell entsprechend kritisch zu würdigen:

Die Bedeutung der „Zeitverzögerung“

Die implizite Modellannahme, wonach das Zeitintervall, zwischen dem Bekanntwerden eines neuen Marktzutritts und der tatsächlichen Möglichkeit, den Konsumenten Güter anzubieten (entry lag), kleiner ist als die durch diverse Transaktionskosten bedingte Zeitverzögerung in der Preisanpassung (price lag) wird in der Tabelle schlicht ausgeblendet. Wohlgermerkt liegt diesem Gedanken jedoch die hypothetische Situation unregulierter Märkte zugrunde. Würde der ehemalige Monopolist jedoch keinerlei Ex-ante-Verpflichtungen unterliegen, so könnte er jederzeit, von internen Organisationsprozessen abgesehen bzw. in Abhängigkeit von diesen, ohne wesentliche zeitliche Verzögerung auf den Markteintritt reagieren. Es ist notwendig, die hypothetische Ex-post-Situation als Vergleichsbasis heranzuziehen, da genau dies der Schlussfolgerung bzw. Forderung in als bestreitbar identifizierten Märkten entspreche.

Umgekehrt wäre in den Fällen, in denen die beobachteten Wettbewerbsimpulse, die Bestreit-

¹² So wird der Leser in G. Knieps, G. Brunekreeft, a.a.O., S. 19, etwa mit folgender kategorischer Schlussfolgerung – basierend auf der Überlegung in Tabelle 1! – konfrontiert: „Sektorspezifische Regulierung ist ausschließlich auf diese monopolistischen Bottlenecks zu beschränken. In allen übrigen Bereichen ist Regulierung nicht nur überflüssig, sondern auch mit hohen administrativen Kosten verbunden“.

barkeit näherungsweise vermuten ließen, künstlich – d.h. regulatorisch – induziert wurden, eine Forderung nach Abschaffung der Ex-ante-Regulierung als in sich widersprüchlich zu werten. In diesem Sinne verweist die Monopolkommission angesichts der von den Befürwortern des disaggregierten Regulierungsansatzes geforderten Abschaffung des Ex-ante-Entgeltgenehmigungsverfahrens¹³, „dass das mit der ex-ante Entgeltregulierung verbundene Verfahren der Bearbeitung der Anträge bei der RegTP automatisch zu Verzögerungen in der Reaktion der DTAG gegenüber Maßnahmen der Wettbewerber mit sich bringt. Die Wettbewerber bekommen die Möglichkeit, während einiger Wochen die Früchte ihrer Maßnahmen zu ernten, ehe der Marktbeherrscher reagiert. Aus der Perspektive der Theorie bestreitbarer Märkte wäre dieser Effekt zu begrüßen, da er die Problematik der durch versunkene Kosten begründeten Marktzutrittsbarrieren entschärft.“¹⁴

Andererseits ist für den Entry-lag durchaus mit einer signifikanten Zeitspanne zu rechnen. Man denke hier an die für einen Verbindungsnetzbetrieb nötigen Netzelemente, die erforderlichen Marktverhandlungsprozesse (Zusammenschaltungsvereinbarungen,...), die Realisierung eines hinreichend großen Bekanntheitsgrades, die entsprechenden Customer-care-Einrichtungen und die vielfältigen Verzögerungsmöglichkeiten des regulierten Unternehmens, das im Besitz der Essential facility ist¹⁵. Freilich wird der ehemalige Monopolist – in diesem Fall die Deutsche Telekom AG (DTAG) – einige Aspekte – teils sicherlich zu Recht – gänzlich anders sehen und werten, doch geht es hier nicht um die Erwägung einzelner Punkte. Vielmehr geht es darum, auf die Vielzahl möglicher, netzwerk-spezifischer bedingter Missbrauchsproblematiken, die Behinderungsstrategien, Verdrängungsmisbräuche und diverse Formen der Marktmachtübertragung inkludieren, hinzuweisen, die in der durch die Tabelle

¹³ Gemäß den Vertretern des disaggregierten Regulierungsansatzes sollten Ex-ante-Entgeltgenehmigungen, die in der regulatorischen Praxis der Vergangenheit dem Ex-Monopolunternehmen ohnehin relativ hohe Freiheitsgrade hinsichtlich einer aktiven Preisgestaltung gewährten, in nicht-monopolistischen Bottlenecks keine Anwendung finden. In monopolistischen Bereichen sei hingegen eine maßgeschneiderte Anwendung der Price-Cap-Regulierung adäquat, vgl. G. Knieps, G. Brunekreeft, a.a.O. Hier kann nicht auf die relativen Vor- und Nachteile dieser beiden Regulierungsvarianten eingegangen werden, es sei nur darauf verwiesen, dass diese Frage angesichts der konkreten institutionellen Gegebenheiten (s.o.) und mannigfachen Ausgestaltungsmöglichkeiten keinesfalls eindeutig beantwortet werden kann.

¹⁴ Vgl. Monopolkommission: Wettbewerbsentwicklung bei Telekommunikation und Post 2001: Unsicherheit und Stillstand, Sondergutachten, Bonn 2001, S. 31.

¹⁵ Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten E.V. (VATM), a.a.O.

zum Ausdruck gebrachten Herangehensweise schlicht ignoriert werden. Die Herangehensweise ignoriert folglich auch die realen Marktgegebenheiten.

Ist nun aber Annahme 2 nicht bzw. nicht annähernd gegeben, so kommt es für die Entscheidung über einen allfälligen Markteintritt nicht mehr primär auf die gegenwärtigen Preise an, als vielmehr auf die im Falle eines erfolgten Marktzutritts und nach etwaigen preislichen Reaktionen der bereits am Markt etablierten Anbieter noch realisierbaren Preise und Gewinne.

Institutionelle Aspekte

Im Gegensatz dazu – sowie zu den obigen Darstellungen – behaupten Immenga et al.¹⁶: „Eine realitätsnähere Betrachtung des Konzepts und seiner Annahmen ändert die Ergebnisse nur graduell, nicht aber grundsätzlich. In diesem Sinne kann man sagen, dass Bestreitbarkeit immer dann gegeben ist, wenn die Markteintrittsbarrieren niedrig (d.h. nicht unbedingt null) sind.“ Von den Befürwortern des „disaggregierten Regulierungsansatzes“ wird hingegen eingebracht, dass marktweise, disaggregierte Regulierung als maßgeschneiderte und zielgenaue Bottleneckregulierung in Verbindung mit institutionellen Kautelen zu sehen wäre, die Marktmachtmissbrauch bzw. die Übertragung von Marktmacht in kompetitive Teilbereiche unterbinden sollen.

Angesichts der hohen technischen und wirtschaftlichen Komplexität asymmetrischer Regulierungsvorgänge ist es aber sehr fraglich, inwiefern eine taxative Ex-ante-Auflistung und Zusatzregulierung von potentiellen Wettbewerbsproblemen sinnvoll erfolgen kann¹⁷. An dieser Stelle sei daher nochmals auf die regulatorische Bedeutung bzw. die Unterschiede zwischen einem Ex-post- und einem Ex-ante-Regulierungsregime eingegangen.

Ex-post-Kontrolle greift definitionsgemäß erst bei erfolgtem Schaden, der jedoch gerade in der Telekommunikationsbranche aufgrund der spezifischen Wettbewerbs- bzw. Marktstrukturprobleme (Infrastruktur als „essential facility“ in Händen des regulierten Unternehmens) oftmals – nach teils langwierigen Verfahren – nicht mehr rückgängig gemacht werden kann. Zudem sind die Ex-post-Eingriffsmöglichkeiten in ihrer Art begrenzt (Strafe bzw. Abschöpfung der Bereicherung; Aufforderung das missbräuchliche Verhalten einzustellen), die im Sektorrecht entwickelten Regulierungsinstrumente sind demgegenüber speziell auf die Erfordernisse im Rahmen eines Ex-ante-Regimes ab-

¹⁶ U. Immenga et al., a.a.O., S. 20.

¹⁷ Vgl. dazu auch die kritische Bewertung der Monopolkommission, a.a.O., S. 29-33.

gestimmt (Kostenorientierung bei Zusammenschaltung, getrennte Rechnungskreise, Quality of Service Verpflichtungen und vieles mehr).

In diesem Zusammenhang muss auch die Einschätzung der Monopolkommission hinsichtlich der institutionell bedingten Problembereiche - die insbesondere im allgemeinen Wettbewerbsrecht zur Geltung kommen - gesehen werden: „...wird die Zugangsregulierung überhaupt zumindest zeitweise ausgehebelt, wenn der Besitzer der wesentlichen Einrichtung durch das Verlangen nach einstweiligem Rechtsschutz die vom Gesetz vorgesehene sofortige Vollziehbarkeit von Anordnungen der RegTP aushebelt. Dass das Verlangen nach einstweiligem Rechtsschutz möglicherweise jeglicher Grundlage entbehrt und einige Monate später die Anordnung auf Zugangsgewährung gleichwohl rechtswirksam wird, ist dann unerheblich, wenn der Besitzer der wesentlichen Einrichtung die Zwischenzeit genutzt hat, um auf einem neu entstehenden Absatzmarkt eine Monopolstellung zu besetzen. Die Entwicklung der Märkte für breitbandigen Zugang zum Internet über den Teilnehmeranschluss (DSL) im Jahr 2001 liefert hierfür Anschauungsmaterial.“¹⁸

Bedeutung und Höhe der Marktbarrieren

Ebenso ist die in der Tabelle dargestellte Herangehensweise auch inkorrekt hinsichtlich der tatsächlichen Höhe der Marktbarrieren. Zwar sind diese, wie oben ausgeführt, im Vergleich zu den Anschluss- und Vorleistungsmärkten festnetzgebundener Sprachtelefonie als deutlich geringer einzustufen, doch existieren auch hier, insbesondere aufgrund der hohen Werbeausgaben, die notwendig sind um auf den Endkundenmärkten nachhaltig zu reüssieren, signifikante versunkene Kosten.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass hohe Werbeausgaben des etablierten Unternehmens – in der Tat gehören die Telekommunikationsendkundenmärkte zu den werbeintensivsten Bereichen – als Marktzutrittsbarriere wirken, da sie nachfrageseitige Wechselbarrieren und Kapitalerfordernisse erhöhen und so zu Kostenasymmetrien zwischen dem Marktinsassen und (potentiellen) Konkurrenten führen.

¹⁸ Vgl. Monopolkommission, a.a.O., S. 30.

¹⁹ Vgl. etwa Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR): Nachfrageseitige Erhebung, Endbericht zum Projekt, 2003, abrufbar unter: www.rtr.at, Kapitel 4, für die österreichische Marktsituation, TeleTalk: Marktübersicht – Telefongesellschaften auf dem deutschen Markt, Nr. 6, 2003, S. 10-15, für die deutsche; und T. J. Tardiff: Product bundling and wholesale pricing, in: G. Madden (Hrsg.): World Telecommunications Markets – The International Handbook of Telecommunications Economics, Volume III, Edward Elgar, Cheltenham 2003, S. 134, für die internationale Entwicklung.

Des Weiteren begründet der in Ausschnitten beobachtbare Trend zum „One-Stop-Shopping“¹⁹ eine Notwendigkeit als Komplettanbieter auf den jeweiligen Märkten agieren zu können. Diejenigen, denen dies möglich ist, können auch mit entsprechenden Verbundvorteilen in der Produktion (alle Wertschöpfungsketten umfassend) rechnen. Umgekehrt würde eine derartige Notwendigkeit, soweit sie besteht, für potentielle Newcomer einen erhöhten Kapitalbedarf begründen²⁰.

Preisdifferenziale und „predatory pricing“

Zuletzt sei auf die von der Theorie bestreitbarer Märkte vorhergesagten Preiskonstellationen und auf tatsächlich beobachtbare Preisdifferenziale eingegangen. Denn gemäß den theoretischen Überlegungen sollte allein schon die Drohung potentieller Konkurrenz für kompetitive Preise sorgen. Dass sich jedoch sogar in Fällen aktueller Konkurrenz Preisdifferenzen – zumindest in wesentlichen Ausschnitten – zugunsten des etablierten Unternehmens offenbaren, steht in grundsätzlichen Widerspruch zu den Aussagen der Theorie bestreitbarer Märkte. Eine empirische Abbildung von den tatsächlich existierenden Tarifstrukturen ist aufgrund der vielfältigen am Markt existierenden Preisdifferenzierungsmuster nur schwer möglich.

Nun kann ein jeder anhand der mittlerweile mannigfaltig auf diversen Homepages verfügbaren Tarifrechner entsprechende Preisvergleiche anstellen, und man wird mehr oder weniger große Preisdifferenzen zwischen dem ehemaligen Monopolisten und alternativen Anbietern feststellen, doch beschränken sich derartige „explizite“ Preisvergleiche immer auf einzelne „Produkte“, die eben nicht den relevanten Gesamtmarkt abbilden, zudem ohne Berücksichtigung begleitender tariflicher Details, etwa die je nach Tarifmodell unterschiedlichen Abrechnungsformen (Taktung), die diversen Vergünstigungen einzelner Tarifoptionen (Freiminuten) oder sonstige Tarifspezifika.

Prinzipiell können derartige Probleme umgangen werden, konstruiert man eine „Preisgröße“ indem man (die jeweils relevanten) Umsätze durch die zugehörigen Sprachminuten dividiert und so einen „impliziten“ Preisbasket errechnet²¹. Wendet man

²⁰ Hinzu kommt, dass die Diskussion versunkener Kosten im Rahmen der Contestability Literatur de facto auf den Faktor Kapital beschränkt ist, jedoch auch in Bezug auf den Faktor Arbeit durchaus – insbesondere in Dienstleistungsbereichen wie der Telekommunikation – versunkene Kosten entstehen. „Die Ausbildung bzw. jahrelange Erfahrung muß in diesen Fällen den versunkenen Kosten zugeordnet werden, und so verlagert sich das Interesse im Geschehen innerhalb des Marktes, und nur in Grenzfällen spielt die Möglichkeit einer hit-and-run Aktion eine wichtige Rolle“, vgl. C. Mantzavinos, a.a.O., S. 64.

diese Vorgehensweise etwa auf den relevanten Markt „festnetzgebundene Sprachtelefonie für ausländische Gespräche“ an²², so ergibt sich das in der Abbildung anonymisiert dargestellte Preismuster zwischen dem ehemaligen (österreichischen) Monopolisten (I_0) und den beiden in Marktanteilen gemessenen wesentlichsten Konkurrenten (K_1 und K_2). Es zeigt sich, dass das Preisniveau des erstgenannten relativ deutlich und persistent über den Vergleichspreisen der beiden Mitbewerber liegt, eine Beobachtung, die mit den idealtypischen Modellaussagen schlicht unvereinbar ist.

In engem thematischen Kontext zur Bestreitbarkeit von Märkten, steht die Frage nach der unternehmerischen Rationalität von Verdrängungspreisstrategien („predatory pricing“). Zur unternehmerischen Rationalität von Verdrängungspreisen existiert eine umfangreiche industrieökonomische Literatur, die in unterschiedlichen Ansätzen teils ablehnende, teils begründende Argumente für solche Strategien ableitet²³. Zentral dabei ist jeweils die Gegenüberstellung und Abwägung von potentiellen Verdrängungsgewinnen mit den entstehenden bzw. zu erwartenden Verdrängungskosten.

Dieser Zusammenhang wird jedoch aufgrund der Komplementarität der Anschluss- und Dienstebereiche und der Tatsache, dass der ehemalige Monopolist, als einziges Unternehmen flächendeckend als Teilnehmer- und Verbindungsnetzbetreiber agiert, grundlegend relativiert. So entsteht dadurch ein komparativer Vorteil in den Preisgestaltungsmöglichkeiten, bzw. ein entsprechendes und in diesem Umfang exklusives Ausgleichspotential, wodurch die Verdrängungskosten verschwinden (können). Die diversen Modellaussagen sind daher für die gegenständlichen Märkte nur bedingt anwendbar, andererseits kann die Rationalität

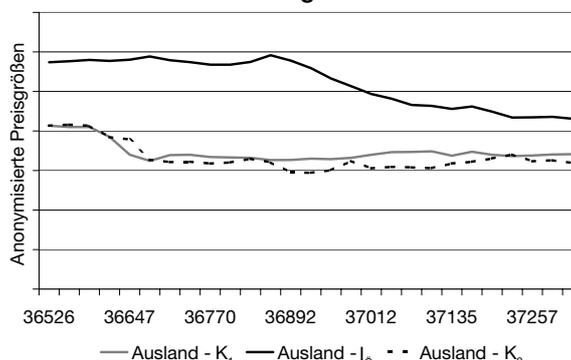
²¹ Der Hauptnachteil dieser Methode ist wohl darin zu sehen, dass Preis- und Mengeneffekte nicht mehr isoliert voneinander dargestellt werden können und so eine deutliche höhere Variation im Zeitverlauf wiedergegeben wird, die die tatsächliche überschätzt und somit verzerrt.

²² Dieser Markt (bzw. die Märkte 4 und 6 der Auflistung zu Beginn dieses Beitrags) eignet sich diesbezüglich besonders, da hier trotz formell auferlegter Ex-ante-Entgeltgenehmigungsverpflichtung auf Seiten des regulierten Unternehmens de facto relativ hohe unternehmerische Freiheitsgrade hinsichtlich der Preisgestaltung vorliegen.

²³ Für einen ausführlichen Überblick sei der Leser auf den Artikel von J. Kruse, J. H a u c a p: Verdrängungspreise auf liberalisierten Telekommunikationsmärkten, Diskussionsbeitrag, Universität der Bundeswehr Hamburg 2002, verwiesen, die auch auf die spezifische Relevanz von Verdrängungspreisen in liberalisierten Telekommärkten eingehen.

²⁴ In diesem Sinne äußert sich auch die Monopolkommission skeptisch gegenüber jenen Autoren, die die Möglichkeit des Verdrängungsmissbrauchs in Telekommunikationsmärkten herunterspielen wollen und verweist diesbezüglich nochmals auf die Untauglichkeit einer maßgeschneiderten Bottleneckregulierung, vgl. Monopolkommission, a.a.O., S. 28-30.

Implizite Preise für Auslandsgespräche im Vergleich



von Verdrängungsstrategien auch aufgrund der identifizierten Zweifel zur Bestreitbarkeit von Telekommärkten keinesfalls kategorisch ausgeschlossen werden²⁴.

Aus all dem geht hervor, dass die in der Tabelle zum Ausdruck gebrachte Herangehensweise, die realen Zusammenhänge, die eigentlichen Wettbewerbsprobleme, jedenfalls unzulässigerweise ausblendet²⁵.

Rolle und Bedeutung potentieller Konkurrenz im neuen Rechtsrahmen

Zwar hat die Theorie der bestreitbaren Märkte auch eine unmittelbare Implikation für die Wettbewerbs-/Regulierungspolitik, so sollte es Ziel der Wettbewerbspolitik/Regulierung sein, Märkte durch entsprechende Interventionen, wie den Abbau von Eintrittsbarrieren, bestreitbar zu machen. In diesem Sinne nennen die regulatorisch verbindlichen Vorgaben auch „potentielle Konkurrenz“ als relevanten Wettbewerbsindikator im Rahmen der von den nationalen Regulierungsbehörden durchzuführenden Marktanalysen²⁶.

Jedoch kann potenzieller Wettbewerb, der (insbesondere in Kommunikationsmärkten) aufgrund der

²⁵ Die Diskussion der Bestreitbarkeit von Kommunikationsmärkten beschränkte sich, wie eingangs bereits erwähnt, auf die Endkundenmärkte für die festnetzgebundene Sprachtelefonie. Wurde die Tauglichkeit des Modells „sogar“ für die Dienstleistungsmärkte der festnetzgebundenen Sprachtelefonie als zumindest sehr fraglich identifiziert, so kann potentielle Konkurrenz für die investitionsintensiven Anschlussmärkte und die damit verbundenen Vorleistungsmärkte aufgrund bloßem Erfahrungswissen (es sei nur auf die enormen Infrastrukturausgaben verwiesen, die großteils als versunkene Kosten anzusehen sind) a priori nicht mehr sinnvoll gedacht werden. Dies ist vor dem Hintergrund der (österreichischen bzw. deutschen) Istsituation zu sehen, in der es keinerlei bzw. noch keine am Markt nachfragbare Resale-Verpflichtung hinsichtlich der Teilnehmeranschlussleitung („Wholesale Line Rental“) gibt.

²⁶ Österreichisches Telekommunikationsgesetz (TKG) 2003 § (2): „...resultierende Ausmaß von potenziellem Wettbewerb“; European Commission: Working Document on the draft guideline on Market Analysis and the assessment of significant market power under the community regulatory framework for electronic communications networks and services („SMP-Guidelines“), 2002, §78: „absence of potential competition“.

Realitätsferne der Annahmen und der mangelnden Robustheit des Modells ein hypothetisches Konstrukt bleibt, im Allgemeinen nicht als Substitut von bestehender (asymmetrischer) Regulierung gesehen werden. Ziel und rechtlicher Auftrag der Wettbewerbs-/Regulierungspolitik ist vielmehr die Herstellung und Gewährung eines tatsächlich effektiven bzw. aktuellen Wettbewerbs. Nur dieser kann für alle beteiligten Interessengruppen die gewünschten Eigenschaften eines dynamischen Wettbewerbsprozesses hervorbringen²⁷. In diesem Sinne liegt im Nachhinein gesehen selbst für die Begründer der Theorie die Bedeutung derselben nicht im Ersetzen bestehender Regulierungen, sie ist vielmehr „...considered as a guide for regulation, rather than as an argument for its elimination.“²⁸

Schließlich kommt der potentiellen Konkurrenz bereits im Rahmen der Marktabgrenzung eine gewisse Bedeutung zu. In den SMP-Guidelines²⁹ stellt die Europäische Kommission den so genannten hypothetischen Monopolisten („HM-Test“) in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen. Der zugrunde liegende Denkansatz, der durch die so genannte Brüsseler Schule geprägt wurde, wirft die Frage auf, ob für den hypothetischen Monopolisten eine kleine, aber signifikante und anhaltende Preiserhöhung von 5 bis 10% bei einem bestimmten Produkt oder Dienst profitabel wäre, während die Preise sämtlicher anderer Produkte und Dienste konstant bleiben³⁰. Bei der Analyse der Wettbewerbsbeschränkungen, die das Preissetzungsverhalten des Anbieters einschränken, gilt es nun zwei wesentliche Wettbewerbskräfte zu berücksichtigen

- primär die Austauschbarkeit auf der Nachfrageseite aber auch
- die Angebotsumstellungsflexibilität.

Die Austauschbarkeit auf der Nachfrageseite untersucht, inwieweit Nachfrager bereit sind auf Substitute auszuweichen. Bei der im gegenständlichen Gesamtzusammenhang interessierenden Angebotsumstellungsflexibilität wird gefragt, ob es für Unternehmen, die das relevante Produkt noch nicht anbieten, möglich und rentabel ist, dieses herzustellen. Wichtig ist, dass der Markteintritt sofort oder innerhalb eines kurzen Zeitraumes stattfindet, sowie mit keinen zusätzlichen signifikanten Kosten verbunden ist.

²⁷ Zudem kann die Theorie bestreitbarer Märkte den Anspruch einer eigenständigen Wettbewerbstheorie auch deshalb nicht erfüllen, da ihr (neoklassisch) statischer Gleichgewichtscharakter keinerlei dynamische Formulierung zulässt.

²⁸ Vgl. W. J. Baumol, R. D. Willig: Contestability: Developments since the Book, in: Oxford Economic Papers, Vol. 38 (1986), S. 9-36.

²⁹ European Commission, a.a.O.

³⁰ European Commission, a.a.O. – SMP Guidelines Paragraph 40.

Leider wird an dieser Stelle in den SMP-Guidelines das Konzept der Angebotssubstitution von potentieller Konkurrenz abgegrenzt: „A third source of competitive constraint on an operator's behaviour exists, namely potential competition. The difference between potential competition and supply-substitution lies in the fact that supply-side substitution responds promptly to a price increase whereas potential entrants may need more time before starting to supply the market. Supply substitution involves no additional significant costs whereas potential entry occurs at significant sunk costs.“³¹

Ogleich das Hit-and-run-Argument im Rahmen der Bestreitbarkeit keine Annahmen bzw. Aussagen tätigt, woher denn die neuen Konkurrenten kommen sollten, bestünde aber die einzig realistische Möglichkeit, in der potentiellen Konkurrenz von Mehrproduktunternehmen, denn nur diese könnten, wie oben im Rahmen der Angebotssubstitution beschrieben, mit vernachlässigbaren versunkenen Kosten in den Markt eintreten³².

Nachdem die Bedeutung der potentiellen Konkurrenz im Rahmen der Marktanalyseverfahren (im umfassenden Sinne, d.h. inklusive der Stufe der Marktabgrenzung) dargestellt wurde, soll abschließend nochmals darauf verwiesen werden, dass sie als zentraler Wegweiser wettbewerbs- bzw. regulierungspolitischer Entscheidungen nicht sinnvoll anwendbar ist, insbesondere angesichts der zugrundeliegenden strukturellen Charakteristika von Kommunikationsmärkten. „Eine Vielzahl von Ökonomen geht daher ganz pauschal von der Nichtbestreitbarkeit von Telekommunikationsmärkten aus.“³³ So ist die Theorie bestreitbarer Märkte letzten Endes eine formalisierte Modelldarstellung der seit Jahrzehnten in der Industrie- und Wettbewerbsökonomie bekannten Bedeutung von Marktbarrieren für die ökonomische Performance innerhalb eines Marktes³⁴.

³² Vgl. R. Cairns, D. Mahabir: Contestability: A Revisionist View, in: *Economica*, Vol. 55 (1988), S. 269-276, die Autoren folgern explizit, dass die Anwendbarkeit der Theorie bestreitbarer Märkte a priori nur auf den Fall von Mehrproduktunternehmen begrenzt ist.

³³ Vgl. I. Vogelsang, C. König, a.a.O., S. 6.

³⁴ Darstellungen zu umfassenden wettbewerbsanalytischen Ordnungsrahmen für die Analyse effektiven bzw. funktionsfähigen Wettbewerbs auf Kommunikationsmärkten findet der Leser in I. Vogelsang, C. König, a.a.O., W. Briglauer: Generisches Referenzmodell für die Analyse relevanter Kommunikationsmärkte – Wettbewerbsökonomische Grundfragen, WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 243, 2003. Im Gegensatz zu den darin vertretenen Sichtweisen, wonach Bestreitbarkeit Funktionsfähigkeit nach sich zieht, handelt es sich für die in Fußnote 1 genannten Autoren dabei um voneinander unabhängige Konzeptionen, was aber zu Widersprüchlichkeiten führt, vgl. I. Vogelsang, C. König, a.a.O., S. 5-6.