

# **Privatisierung/Deregulierung/ Marktverfassung: Die Sicht der Regulierungsbehörde**

*Matthias Kurth*

Präsident der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post

---

## **1. Einführung**

Im fünften Jahr der Liberalisierung der Telekommunikations- und Postmärkte lässt sich zum Thema Privatisierung/Deregulierung/Marktverfassung aus der Sicht der Regulierungsbehörde naturgemäß einiges zu den Grundgedanken der Deregulierung sagen und gleichzeitig auf die Entwicklung der vergangenen Jahre zurückblicken. Mein Aufsatz wird sich dabei im ersten Teil mit den grundsätzlichen Überlegungen des Gesetzgebers bei der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes beschäftigen. Im zweiten Teil werde ich die Entwicklung in den vergangenen fünf Jahren beleuchten und erläutern, was die nächsten Schritte auf dem Weg zu funktionsfähigem Wettbewerb sein müssen.

## **2. Grundsätzliche Überlegungen des Gesetzgebers**

Für die Frage, wie Staat und Gesellschaft Ziele definieren, ist zunächst der demokratische Legitimationsweg über Wahlen und Abstimmungen das geeignete Verfahren, auch wenn sich über Mängel und Probleme demokratischer Repräsentation streiten lässt. Für die Frage, wie die einmal definierten Ziele erreicht und realisiert werden, sind in der Geschichte und in unterschiedlichen Ländern und Regionen verschiedene Wege beschritten und Modelle erprobt worden.

### **2.1. Verständnis und Rolle des Staates als Dienstleister**

Gerade in den vergangenen Jahren ist dabei ein erheblicher Wandel im Verständnis der Rolle des Staates und dem von den privaten Marktkräften zu regelnden Aufgaben eingetreten. Während dieser Funktionswandel durch die Begriffe Privatisierung, Liberalisierung, Deregulierung und verstärkten Wettbewerb bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gekennzeichnet ist, steht dahinter ein grundlegend neues Verständnis vom Staat als

Dienstleistungsbetrieb, der Produkte erzeugt und von den Bürgern als Kunden und nicht mehr als Antragstellern spricht.

## 2.2. Grundsätzliche Überlegungen zu den Aufgaben des Staates

An dieser Stelle lohnt sich also ein Innehalten, um einige grundsätzliche Überlegungen anzustellen, die sich aus den beschriebenen Symptomen ergeben, und zu fragen:

- was sind denn eigentlich die Kernaufgaben des Staates?
- welche Güter muss bzw. soll er den Bürgern bereitstellen?
- wann ist eine Versorgung über den Markt besser und von welchen Kriterien hängt dies ab?

Zu den Kernaufgaben gehören sicherlich die Gewährleistung innerer und äußerer sowie sozialer und Rechtssicherheit, d.h. der Staat kann z.B. das Überwachen der Einhaltung von Regeln und der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung nicht privaten Wachgesellschaften überlassen, sondern muss mit eigenen Polizeikräften, Justizbeamten und einer funktionierenden Verwaltung selbst dafür sorgen.

Neben diesen Kernaufgaben des Staates ist die Frage zu stellen, welche Güter noch zur Grundversorgung (im Sinne der Daseinsvorsorge) zu zählen sind, deren Bereitstellung vom Staat sichergestellt werden sollte, auch wenn ihre Erbringung nicht zwingend durch den Staat erfolgen muss. Generell sind dies sog. 'Kollektivgüter' (Stobbe, A., 1983, S. 467–474 u. S. 496ff), die durch zwei Charakteristika definiert werden. Es handelt sich dabei um Güter, die gemeinsam (kollektiv) genutzt werden können und von deren Nutzung niemand (ohne Schwierigkeiten) ausgeschlossen werden kann. Beide Eigenschaften – Nichtrivalität im Konsum und Nichtexkludierbarkeit von der Nutzung – machen ein privates Angebot schwierig oder unmöglich, weil in diesem Fall die Grundvoraussetzung für einen funktionierenden Markt auf der Nachfrageseite, nämlich die Offenbarung der Präferenzen über die Zahlungsbereitschaft, nicht oder nur in eingeschränkter Form erfüllt ist. Wenn der Staat diese Güter zur Grundversorgung rechnet und ihr Angebot (in bestimmtem Umfang) sicherstellen will, muss er sie in aller Regel ebenfalls selbst bereitstellen, weil sich aufgrund der genannten Eigenschaften (häufig) kein privater Anbieter finden wird. Als Beispiel lässt sich hier an den Bildungsbereich sowie bestimmte Kultur- und Freizeiteinrichtungen denken.

Bei den Versorgungsleistungen gibt es Bereiche, die bis vor kurzem wegen Besonderheiten bei der Produktion für nicht geeignet gehalten wurden, im Wettbewerb über den Markt angeboten zu werden, weshalb der Staat i.d.R. ihre Bereitstellung mit Hilfe öffentlicher Unternehmen und/oder weiterer besonderer Regulierungen wie der Vergabe von Exklusivrechten und der Ausnahme von der generellen Wettbewerbsordnung übernahm bzw. für ein ausreichendes (erschwingliches) Angebot sorgte. Es handelt sich um die klassischen Versorgungsbereiche Energie (Elektrizität und Gas), Wasser und

## Privatisierung/Deregulierung/Marktverfassung

Kanalisation, Verkehr, Post- und Telekommunikation, denen gemeinsam ist, dass ihre Produkte über ein (leitungsgebundenes) Netz erzeugt werden, dessen Aufbau hohe Anfangsinvestitionen erfordert, wodurch 'sunk costs' (irreversible Kosten) entstehen, das dann aber durch Kostenvorteile in Form von Skalen- und Verbunderträgen gekennzeichnet ist. Wegen dieser Eigenschaften wurden diese sehr kapitalintensiven Bereiche für sog. natürliche Monopole gehalten, in denen kein Wettbewerb möglich sei, so dass dem Staat die Aufgabe des Infrastrukturaufbaus zugewiesen wurde. Hier hat sich u.a. aufgrund neuerer technischer Entwicklungen, die einen geringeren Anfangsaufwand bewirken, die Erkenntnis durchgesetzt, dass auch diese Güter besser über einen Markt, auf dem Wettbewerb herrscht, als durch den Staat, der versucht, Unternehmer zu sein, bereitgestellt werden können (vgl. hierzu z.B. Graack, 1997; Welfens und Graack, 1996; Witte, 1987), weshalb begonnen wurde, die Märkte der Versorgungsbereiche ebenso zu liberalisieren wie den bislang auch zu den sog. Ausnahmebereichen des GWB gehörenden Banken- und Versicherungssektor.

### ***2.3. Vorteile der Erbringung durch Wettbewerber gegenüber staatlichen Institutionen***

Der Markt erfüllt die Aufgabe, die von den Bürgern nachgefragten Güter in ausreichender Menge und gewünschter Qualität bereitzustellen, effizienter als der Staat, der zum einen ohne Wettbewerb keinen sog. 'hard budget constraints' unterliegt wie ein Unternehmen, das im Wettbewerb bestehen muss, und der deswegen ineffizienter produziert wird. Zum anderen muss der Staat in diesem Fall für die Planung der benötigten Kapazität auch die Abschätzung der Nachfrage übernehmen anstelle sie den Betroffenen bzw. Begünstigten gemäß ihren Präferenzen zu überlassen, so dass im Ergebnis häufig am tatsächlichen Bedarf vorbeiproduziert wird.

Allein die Bestimmung von Gütern zur Grundversorgung rechtfertigt also noch nicht die Bereitstellung durch den Staat. Es ist zusätzlich zu prüfen, ob es sich um 'marktfähige' Güter handelt, d.h. ob ein normales Angebots- und Nachfrageverhalten eine Allokation über den Markt zulassen. Wenn ja, ist die (privatwirtschaftliche) Versorgung über den wettbewerblichen Markt effizienter als über den Staat, was diesen entlastet und zu gesamtwirtschaftlichen Vorteilen führt, weshalb dieser Allokationsmechanismus als Form der Bereitstellung vorzuziehen ist. Die Versorgungsgüter sind also nicht per se 'Daseinsvorsorgegüter', deren Bereitstellung der Staat garantieren muss, sondern sie werden per definitionem erst dazu gemacht, indem der Staat einen bestimmten Versorgungsumfang (Mindestversorgung) zu einem für erschwinglich gehaltenen Preis vorgibt, d.h. anstelle der betroffenen Bürger über deren Nachfrage entscheidet, obwohl eine marktmäßige Bereitstellung nicht nur möglich, sondern auch besser wäre.

Solange also keine Unvollkommenheiten auf der Angebots- oder Nachfrageseite vorliegen, was bei den genannten Versorgungsgütersektoren grundsätzlich nicht (mehr) der Fall ist, führt eine Bereitstellung über einen

wettbewerblichen Markt zu besseren Ergebnissen als eine staatliche Bereitstellung dieser Güter. Der Staat kann sich durch die Entlastung zum einen auf seine Kernaufgaben, bei dessen Erbringung er Vorteile gegenüber der Organisation über den Markt hat, konzentrieren und zum anderen seine neue Rolle der Schaffung und Förderung von (funktionsfähigem) Wettbewerb in den bisher von den Wettbewerbsregeln ausgenommenen Bereichen übernehmen und ausfüllen. Denn er muss zur Einleitung und zur Sicherstellung einer dauerhaften wettbewerblichen Entwicklung auf den liberalisierten Märkten für stabile Rahmenbedingungen sorgen, d.h. er muss die rechtliche Marktöffnung mittels Regulierung ökonomisch begleiten. Deregulierung verstanden als Überführung eines bisher staatlich reglementierten Bereichs in einen marktwirtschaftlich organisierten Sektor lässt sich somit in drei Schritte gliedern:

- Privatisierung (Umwandlung öffentlicher in privatrechtliche Unternehmen)
- Liberalisierung (rechtliche Marktöffnung durch Aufhebung der Monopolrechte)
- Regulierung (ökonomische Begleitung durch sektorspezifische Wettbewerbsförderung).

#### 2.4. *Beispiel Telekommunikation*

Am Beispiel der erfolgreichen Deregulierung des Telekommunikationsmarktes in Deutschland wird nachfolgend dargestellt, welchen Maßnahmen entscheidende Bedeutung für die eingeleitete positive und rasche Entwicklung dieses für das Wachstum einer modernen Dienstleistungswirtschaft herausragenden Sektors zukommt.

##### 2.4 (a) *Privatisierung*

Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Liberalisierung ist das Herauslösen bisheriger öffentlicher Unternehmen aus der staatlichen Einflussphäre durch Privatisierung, denn nur mit einer klaren Trennung von Eigentümerinteressen und wirtschaftspolitischen Aufgaben kann Deregulierung erfolgreich gestaltet werden. Mit dem Börsengang der privatrechtlichen Deutschen Telekom AG im November 1996 ist hier der erste Schritt vollzogen worden, dem zwei weitere Börsengänge folgten. Durch die Übernahme der Mobilfunkanbieter Voicestream und Powertel in den USA, die teilweise mit Aktien der Deutschen Telekom als Akquisitionswährung erfolgte, ist der Anteil der öffentlichen Hand (einschließlich der von der staatlichen Kreditanstalt für Wiederaufbau gehaltenen Anteile) deutlich unter 50% gesunken, wobei auch schon vorher kein Einfluss mehr auf das operative Geschäft genommen wurde.

##### 2.4 (b) *Liberalisierung*

Mit dem am 01.08.1996 in Kraft getretenen Telekommunikationsgesetz (TKG) wurde der rechtliche Rahmen für die mit der Aufhebung des Sprachtelefondienstmonopols am 01.01.1998 erfolgte Marktöffnung geschaffen. Der

## Privatisierung/Deregulierung/Marktverfassung

Gesetzgeber hat damit die Rolle des 'Veranstalters' übernommen, denn nach dem ordo-liberalen Ansatz Euckens (vgl. hierzu Eucken, 1952) ist 'Wettbewerb eine staatliche Veranstaltung', d.h. der Staat hat durch stabile Rahmenbedingungen dafür zu sorgen, dass sich Wettbewerb auf den Märkten entfalten kann. Im Falle der Überführung eines bisherigen Ausnahmebereichs in einen zukünftigen Wettbewerbsmarkt hat der Staat in Form einer unabhängigen Institution darüber hinaus die Aufgabe, aktiv für den Übergang vom Monopol in den selbsttragenden Wettbewerb zu sorgen, d.h. er übt als Regulierungsbehörde die Funktion eines neutralen Spielleiters oder Schiedsrichters aus. Da sich Wettbewerb nach gut 100jährigem Monopol nicht von selbst einstellen wird, wurde der Behörde mit dem TKG ein sektorspezifisches Instrumentarium zur Förderung des Wettbewerbs im Telekommunikationsmarkt an die Hand gegeben, das über die Regeln des allgemeinen Wettbewerbsrechts, in die es insbesondere durch die Bezugnahme auf die GWB-Vorschriften zur Feststellung der Marktbeherrschung eingebunden ist, hinausgeht (zum Verhältnis von allgemeinem Kartellrecht und sektorspezifischer Regulierung vgl. ausführlich Martenczuk und Thomaschki, 1999, S. 15ff).

### 2.4 (c) Regulierung

Ohne dieses spezielle regulatorische Instrumentarium würde das aufgrund seiner bisherigen Monopolstellung Marktmacht besitzende ehemalige Staatsunternehmen versuchen, nach dem Wegfall der rechtlichen Schranken neue, ökonomische Eintrittsbarrieren zu errichten. Der Regulierer muss also vor allem den Marktzutritt offen halten. Des weiteren muss er für ein 'level playing field' sorgen, d.h. für materielle Chancengleichheit der neuen Marktteilnehmer, in dem er den bisherigen Monopolisten daran hindert, seine Marktmacht z.B. in Form unfairer Vertragskonditionen auszuspielen. Hierfür stehen ihm drei Hauptinstrumente zur Verfügung:

- spezielle Missbrauchsaufsicht (§ 33 TKG)
- entbundelter Netzzugang (§§ 33, 35 TKG)
- ex-ante Entgeltregulierung (§§ 24, 25, 39 TKG).

### 2.4 (aa) Spezielle Missbrauchsaufsicht

Die spezielle Missbrauchsaufsicht ist die Verbindung zur allgemeinen Missbrauchsaufsicht des Kartellrechts und beinhaltet den Grundsatz, dass Dritten für wesentliche Leistungen dieselben Konditionen zu gewähren sind, wie sie sich das Unternehmen intern selbst einräumt (interne gleich externe Behandlung oder 'golden rule of non-discrimination'). Diese Vorschrift dient der Verhaltenskontrolle des marktbeherrschenden Unternehmens zur Verhinderung von Marktmachtmissbrauch.

### 2.4 (bb) Entbündelung und besonderer Netzzugang

Die Vorschriften zur Entbündelung und zur Gewährung von besonderem Netzzugang dienen der Marktöffnung und resultieren aus der Tatsache, dass

der ehemalige Monopolanbieter anfangs alleine über ein flächendeckendes Netz und damit über den alternativlosen Zugang zum Kunden verfügt, d.h. die neuen Netzbetreiber sind zunächst auf den Zugang zum Netz des Altanbieters angewiesen, um ihrerseits den Endkunden Telekommunikationsdienste anbieten zu können. Ohne diesen Zugang kann sich Wettbewerb folglich nicht entwickeln, kann also auch keine neue Infrastruktur in Ergänzung zur bestehenden aufgebaut werden, weshalb die Verpflichtung zur Gewährung von entbündeltem Zugang zu sog. 'bottleneck resources' unerlässlich ist.

#### *2.4 (cc) Ex-ante-Entgeltregulierung*

Beide Instrumente blieben jedoch ohne die Ergänzung durch das dritte – die Ex-ante-Entgeltregulierung – wirkungslos. Hierunter wird die Genehmigung von Entgelten – insbesondere für den Netzzugang – verstanden, bevor das marktbeherrschende Unternehmen sie von seinen Vertragspartnern, d.h. den neuen Netzbetreibern und Anbietern von Telekommunikationsdiensten, erheben darf. Sie werden auf ihre Orientierung an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung geprüft, was über die Prüfung im Rahmen kartellrechtlicher Missbrauchsaufsicht hinausgeht, weil diese einen bereits im Markt befindlichen Preis auf antikompetitive Auf- oder Abschläge und diskriminierende Wirkung prüft, während im Fall der Regulierung der kostenorientierte Preis erst durch die Genehmigung in den Markt gegeben wird, das genehmigte Entgelt somit zum Startschuss für das Marktgeschehen wird.

Durch die Festlegung eines kostenorientierten Entgelts stößt der Regulierer das Geschehen dabei in die gewünschte wettbewerbliche Richtung, weil der Wettbewerb die Unternehmen zwingt, effizient zu produzieren und folglich der sich im Wettbewerb einstellende Marktgleichgewichtspreis die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung widerspiegelt. Indem der Regulierer mit dem festgelegten kostenorientierten Entgelt den zukünftigen Preis auf einem Wettbewerbsmarkt antizipiert, agiert er somit als temporärer Wettbewerbs- oder Marktersatz (Als-ob-Wettbewerb), bis die Marktkräfte greifen und der Preismechanismus selbst die Herstellung produktiver, allokativer und dynamischer Effizienz bewirkt.

Seine Aufgabe besteht also darin, den notwendigen Impuls in Form des kostenorientierten Entgelts in den Markt zu geben, gewissermaßen das Spiel anzupfeifen, es danach aber laufen zu lassen, denn nur die Akteure selbst sind dann für ihren Erfolg oder Misserfolg verantwortlich. Wettbewerb kann nicht von oben verordnet werden, sondern entsteht von unten aus dem Markt heraus, d.h. durch die Aktionen aller Marktteilnehmer (Spieler), die Verträge über die technischen und kommerziellen Bedingungen ihres Leistungsaustauschs miteinander abschließen. Im TKG ist deshalb in § 37 bewusst die Maxime des Vorrangs der Privatautonomie verankert. Der Regulierer hat für ein Umfeld zu sorgen, in dem trotz Verhandlungsungleichgewicht faire Bedingungen sichergestellt werden, aber er darf nicht von sich aus in laufende Verhandlungen eingreifen, sondern wird erst auf Anrufung der Akteure aktiv.

### 2.5. Folgen der Liberalisierung

Durch die Bereitstellung über den Markt ist sowohl quantitativ wie qualitativ eine wesentlich verbesserte Versorgung mit Telekommunikationsleistungen entsprechend den Wünschen der Konsumenten erreicht worden, was zu einer größeren Auswahl und realen Einkommenssteigerungen durch gesunkene Preise geführt hat. Das TKG enthält in §§ 17 ff. Regelungen über die Bereitstellung von Universaldienstleistungen, also solchen Telekommunikationsdienstleistungen, die vom Gesetzgeber als absolut notwendig für jeden Bürger angesehen werden. Hierzu zählen der Sprachtelefondienst mit ISDN-Leistungsmerkmalen einschließlich der Bereitstellung von Teilnehmeranschlüssen, die Rufnummernauskunft, die jährliche Herausgabe von Teilnehmerverzeichnissen, die Bereitstellung von öffentlichen Telefonstellen und die Bereitstellung von Mietleitungen. Auch im fünften Jahr der Liberalisierung ist es nicht erforderlich, ein Unternehmen formal zur Bereitstellung von Universaldienstleistungen zu verpflichten, weil die Deutsche Telekom bislang die genannten Dienstleistungen auf freiwilliger Basis erbringt und somit von der gesetzgeberischen Reservefunktion der Universaldienstleistungsvorschriften kein Gebrauch gemacht werden muss. Außerdem haben die teilweise erheblichen Preissenkungen zu einer wesentlichen Verbilligung von Telekommunikationsdienstleistungen für die Bürger geführt.

Die Entwicklung im Telekommunikationssektor, insbesondere die zuletzt erwähnten Vorteile für die Nachfrager, bestätigen folglich, dass der Staat sich aus den Bereichen, in denen der Markt für eine effizientere Allokation sorgt, zurückziehen kann.

### 2.6. Keine Liberalisierung ohne Regulierung

Unabdingbare Voraussetzung hierfür ist aber, dass der Staat durch Regulierung den Wettbewerb auf den Märkten der Versorgungsgüter sicherstellt, denn nur wenn auf den Märkten (funktionsfähiger) Wettbewerb herrscht, können sich die beschriebenen Vorteile einer Allokation über den Markt entfalten. Der Staat darf diese marktwirtschaftliche Organisation dann auch nicht durch 'marktfremde' Vorschriften behindern oder durch eine falsche bzw. nach anderen Kriterien als dem oben beschriebenen Maßstab der Kostenorientierung erfolgende Preissetzung verzerren, die den wettbewerblichen Prozess in eine falsche Richtung steuern. Er darf also nicht mehr in das Geschehen eingreifen (keine diskretionären Marktinterventionen), sondern sollte, sofern sich trotz einer einsetzenden wettbewerblichen Entwicklung ein Handlungsbedarf abzeichnet, ebenfalls nur mit marktkonformen Mitteln gegensteuern. Die Intervention des Staates muss auf ein absolutes Mindestmaß beschränkt bleiben; im Zweifel ist dem Wettbewerb der Vorrang einzuräumen.

## 2.7. Fazit

Wenn sich der Staat an die beschriebene Vorgehensweise zur Deregulierung und Förderung des Wettbewerbs hält, ist davon auszugehen, dass die Erfolge der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes auch auf die anderen Versorgungsbereiche übertragbar sind, wobei wesentlicher Erfolgsfaktor die eindeutige Konzentration auf die Schaffung von Wettbewerb in den liberalisierten Sektoren durch stabile Rahmenbedingungen und einen starken und unabhängigen Regulierer ist. Nur so können die Ziele für die Bürger, denen die Institutionen des Staates dienen sollen, erreicht werden.

## 3. Entwicklung im Bereich der Telekommunikation seit 1998

Soweit also zu den Grundsätzen, die auch in Deutschland zur Privatisierung und Liberalisierung des Telekommunikationssektors geführt haben. Lassen Sie mich nun eine (Zwischen-)Bilanz ziehen und die Entwicklung seit der Liberalisierung 1998 bewerten:

### 3.1. Positive Aspekte

#### 3.1 (a) Starke Preissenkungen

Positiv ist hervorzuheben, dass es innerhalb kurzer Zeit zu starken Preissenkungen für Fern- und Auslandsgespräche gekommen ist. Diese für die Verbraucher positive Entwicklung war vor allem der Einführung des Call-by-call und der Festlegung niedriger kostenorientierter Zusammenschaltungsentgelte zu verdanken.

#### 3.1 (b) Vielzahl und Vielfalt von Wettbewerbern

Wir haben eine Vielzahl und Vielfalt von Wettbewerbern auf den verschiedenen Telekommunikationsmärkten, was durch die hohe Anzahl an Lizenznehmern und registrierten Anbietern von Telekommunikationsdienstleistungen dokumentiert wird.

#### 3.1 (c) Große Innovation bei Netzen und Diensten

Außerdem wurde durch den Wettbewerb die Innovation in einem ungeahnten Maße beschleunigt. Ich glaube, dass wir ein solches Innovationstempo, wie wir es im Festnetz und Mobilfunk erlebt haben und noch erleben werden, niemals in einem Monopolumfeld gehabt hätten. Denken Sie doch nur an die schleppende Einführung von ISDN noch zu Monopolzeiten, die zunächst nur wenigen Nutzern vorbehalten blieb. Wenn Sie diese Entwicklung mit der im Mobilfunk oder bei breitbandigen Internetzugängen via DSL vergleichen, werden Sie mir Recht geben.

### 3.2. Negative Auswirkungen

Gleichzeitig will ich hier nicht verschweigen, dass diese positiven Aspekte auch negative Seiten zur Folge gehabt haben.



## Privatisierung/Deregulierung/Marktverfassung

### 3.2 (a) *Sinkende Margen durch Preiswettbewerb*

So hat der rasante Preisverfall dazu geführt, dass viele Unternehmen bereits kurz nach dem Markteintritt ihre Strategien revidieren mussten, weil ihre ursprünglichen Planungen von ganz anderen Margen ausgegangen waren. Andererseits haben niedrige Zusammenschaltungstarife nicht bewirkt, dass die Margen der Wettbewerber angemessen hoch bleiben konnten, weil es unter den Wettbewerbern zu einem enormen Preiswettbewerb gekommen ist. Dieser führte teilweise sogar zu Angeboten, die nicht mehr kostendeckend erbracht werden konnten, was natürlich enorme Probleme hervorgerufen hat.

### 3.2 (b) *Überkapazitäten im backbone*

Durch den offenbar überschätzten Bedarf an Kapazität im Backbone-Bereich sind beflügelt von den sprudelnden Kapitalmärkten Überkapazitäten aufgebaut worden, die zu einem Preisverfall für Übertragungsbandbreite geführt haben.

### 3.2 (c) *Hohe Verschuldung*

Die hohen Investitionen der Unternehmen für Netze und Firmenzukäufe haben bei den ehemaligen Monopolisten und den neuen Wettbewerbern zu enormen Schuldenbergen geführt. Nach Platzen der so genannten Spekulationsblase an der Börse und den Bilanzskandalen bei etlichen ehemaligen Börsenstars ist das Vertrauen bei den Kapitalgebern derart erschüttert, dass eine Refinanzierung über Anleihen bzw. die Beschaffung günstigen Kapitals über die Börse extrem schwierig ist. Bei der im Gang befindlichen Konsolidierungswelle ist noch nicht abzusehen, wann sie beendet sein wird und welche Unternehmen im Markt verbleiben werden.

### 3.2 (d) *Wenig Wettbewerb im Ortsnetz*

Während viel Geld in die Infrastruktur von Backbone-Netzen geflossen ist, finden Investitionen in den Zugangsbereich zum Endkunden zunächst nur lokal statt (City-Carrier). Dies hat zur Folge, dass der Wettbewerb im Ortsnetz noch stark unterentwickelt ist und die Deutsche Telekom hier nach wie vor über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. Hier ist in großen Zeiträumen zu denken.

## 3.3. *Ursachen für die Entwicklung – falsche Regulierung?*

Die aufgezeigte Entwicklung wirft natürlich eine Frage auf: Ist etwa die falsche Regulierung schuld an der derzeitigen Situation?

Im Folgenden will ich Argumente aufzeigen, die deutlich machen, dass die Probleme des Marktes vielfältige Ursachen haben.

### 3.3 (a) *Parallelen zu anderen Ländern mit anderem Regulierungsregime*

Unabhängig von dem gewählten regulatorischen Ansatz können wir in nahezu allen Ländern ähnliche Entwicklungen beobachten. Nehmen wir

das Beispiel USA, das lange als Vorzeigeobjekt für erfolgreiche Regulierung gestanden hat und auch von den Protagonisten selbst so gesehen wurde. Auch hier haben wir das Problem von Überkapazitäten und starkem Preisverfall. Die Kapitalmärkte sind ebenfalls erschüttert. Ebenso kämpfen die Unternehmen mit finanziellen Problemen. Zudem hat nach diversen Pleiten von Internetzugangsanbietern und kleineren Kabelnetzbetreibern die Insolvenz der Firma WorldCom, des größten privaten Telekommunikationsanbieters, der nicht aus der Zerschlagung des Ex-Monopolisten hervorgegangen ist, bei Anlegern und Kapitalgebern für Aufsehen gesorgt. Offenbar sind hier Bilanzmanipulationen vorgenommen worden, die das Vertrauen in börsennotierte Unternehmen weltweit beeinträchtigen. Das ehemalige Management des Kabelnetzbetreibers Adelphia befindet sich sogar mittlerweile in Haft. In den USA wurde mit der Zerschlagung des Monopolisten AT&T in die so genannten Babybells und den Fernnetzbetreiber AT&T ein völlig anderer Weg beschritten, Wettbewerb im Telekommunikationsbereich dauerhaft zu sichern. Heute denkt die FCC jedoch offen darüber nach, den Babybells Fusionen untereinander und sogar mit Long-distance-Netzbetreibern zu gestatten, um die Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Die Aufspaltung in kleinere lokale Einheiten hat nicht zur erhofften Belebung des Wettbewerbs in den Ortsnetzen geführt. Die Babybells haben ihre lokalen Monopole bzw. ihre marktbeherrschende Stellung weitgehend behalten. Das Konzept der Trennung von Fern- und Ortsnetzen funktioniert in den USA nicht und wird mittlerweile selbst vom Regulierer in Zweifel gezogen.

### *3.3 (b) Einfluss der Regulierung auf Marktentwicklung*

Man könnte daher die Auffassung vertreten, der Einfluss der Regulierung insgesamt auf die Entwicklung von Märkten sei geringer, als dies von vielen bisher für möglich gehalten wurde. Die Wahrheit liegt – wie so oft – wohl in der Mitte. Einerseits legt der Regulierer mit der Gewährung und Durchsetzung beispielsweise des Zugangs zu wesentlichen Leistungen oder Zusammenschaltungsentgelten ganz entscheidende Grundlagen für die Entwicklung von Wettbewerb. Ohne derartige Festlegungen wird kein Wettbewerber bereit sein, in einen Markt einzutreten und zu investieren. Andererseits kann der Regulierer niemanden zwingen, auf einem Markt tätig zu werden. Die Regulierung kann allenfalls Anreize schaffen, dass Wettbewerb entsteht, indem sie ein regulatorisches Umfeld schafft und sichert, das es Unternehmen gestattet zumindest mittelfristig Gewinne zu erwirtschaften. Wenn jedoch in einem Markt kein Wettbewerb entsteht oder nur schwach entwickelt ist, dann muss sich auch der Regulierer fragen, ob er denn durch falsche Entscheidungen oder gar Untätigkeit ein solches regulatorisches Umfeld nicht geschaffen hat oder ob andere Ursachen für das Fehlen von Wettbewerb in Frage kommen. Zu nennen sind hier beispielsweise fehlende Investitionsbereitschaft aufgrund kriselnder Kapitalmärkte oder grundsätzliche Schwierigkeiten bei der Liberalisierung von ehemaligen Monopolen.

## Privatisierung/Deregulierung/Marktverfassung

Damit wir uns nicht falsch verstehen: Ich will hier nicht jeglichen Einfluss und damit auch die Verantwortung des Regulierers für die Märkte leugnen. Es geht mir vielmehr darum, das Argument, der Regulierer sei an allem schuld, zu relativieren.

### **3.4. Probleme bei der Schaffung von Wettbewerb in ehemaligen Monopolmärkten**

Der Vergleich mit anderen Märkten lehrt uns, dass es offensichtlich viel schwieriger ist, ehemalige Monopole in ein funktionierendes Wettbewerbsumfeld zu überführen. Dies bestätigt sich bei einem Blick auf die Märkte für Energie (Gas und Strom), Wasser und Verkehr. Auch hier ist der Wettbewerb in Deutschland noch nicht so recht in Gang gekommen, obwohl einige Anstrengungen unternommen wurden, um Voraussetzungen für Wettbewerb zu schaffen. Natürlich hat dies vielfältige Ursachen, die in der Kürze der Zeit hier nicht im Einzelnen erläutert werden können. Aber es scheint doch einige Gemeinsamkeiten zu geben, die netzgebundene Infrastrukturen aufweisen und deren Liberalisierung so schwierig machen.

#### *3.4 (a) Beispiel Railtrack*

Als Beispiel ist die gescheiterte Privatisierung der Railtrack in Großbritannien zu nennen. Die Regierung hatte Railtrack 1994 privatisiert und das gesamte Streckennetz der Royal Rail übertragen. Nachdem zunächst Gewinne gemacht wurden – auf Kosten der Vernachlässigung der Wartung und Modernisierung des Streckennetzes – geriet die Gesellschaft rasch nach dem Anlaufen von dringend erforderlichen Investitionen in eine Schieflage und wurde schließlich unter Zwangsverwaltung gestellt, bis sie von einer staatlichen Gesellschaft aufgekauft wurde. Es zeigt sich, dass die schlichte Privatisierung eines Infrastrukturbetreibers und die gleichzeitige Ermöglichung von Wettbewerb nicht sogleich zu zählbaren Erfolgen führt.

#### *3.4 (b) Überregulierung*

Hier offenbaren sich die Probleme, die ehemalige staatliche Monopole bei ihrer Überführung in ein wettbewerbliches Umfeld beinhalten. Der Staat will zwar im Rahmen der Privatisierung von Unternehmen einerseits seine Verantwortung und seinen Einfluss reduzieren. Andererseits verfällt er leicht zurück in altes Denken, weil sich in den Köpfen immer noch die Vorstellung hält, die privatisierten und mittlerweile im Wettbewerb erbrachten Dienstleistungen seien doch ein Teil der Daseinsvorsorge, so dass ein Einfluss des Staates unabdingbar sei. Dies führt unweigerlich dazu, dass die Politik immer wieder unternehmerische Entscheidungen zu begleiten und zu beeinflussen sucht. Im Gegenzug ist manche Unternehmensführung gerne bereit, nach staatlichen Maßnahmen zu rufen oder wenigstens die politische Einflussnahme zu wecken, wenn dies die eigene Position im Wettbewerb verbessern könnte.

*3.4 (c) Beteiligung des Staates an Ex-Monopolisten*

Solange zudem der Staat noch an privatisierten Exmonopolisten Beteiligungen hält, liegt ein Interessenkonflikt auf der Hand: Auf der einen Seite möchte der Staat natürlich – wie jeder Aktionär oder Gesellschafter –, dass seine Vermögenswerte möglichst gesteigert werden und das Unternehmen gut dasteht. Auf der anderen Seite hat der Staat an der Förderung des Wettbewerbs ein gesamtwirtschaftliches Interesse. Wenn er auch noch regulatorische Aufgaben wahrnimmt, die eine strikte Neutralität erfordern, sind Interessenkonflikte unvermeidbar. Idealerweise sind daher ehemalige staatliche Monopolunternehmen schnellstmöglich vollständig zu privatisieren und gleichzeitig unabhängige Regulierungsinstitutionen aufzubauen. Nicht vergessen werden darf jedoch auch, dass bei einer Privatisierung staatlicher Unternehmen oftmals Arbeitsplätze in Frage stehen, was nicht zuletzt die Gewerkschaften auf den Plan ruft. In der Vergangenheit wurden Staatsbetriebe häufig auch als Beschäftigungsmaschinerie genutzt. Dabei wurde teilweise weniger auf Effizienz als auf hohe Zahl von Beschäftigten Wert gelegt. Dies führt naturgemäß bei privatisierten Unternehmen zu Schwierigkeiten, weil sie sich eines Personalüberhangs nicht so leicht entledigen können. Auch ist es oftmals schwer, Mitarbeiter in neue Funktionen einzuarbeiten und zu räumlichen Wechseln zu veranlassen.

**3.5. Natürliche Monopole als Ursache?**

Die bereits vorhin angedeuteten Beispiele werfen zugleich die alte Frage auf, ob es sich bei netzgebundenen Industrien um natürlich Monopole handelt. Auch wenn diese Frage durch den Gesetzgeber mit der Schaffung des TKG beantwortet schien, lebt die Diskussion in schwierigen Zeiten wieder auf. Manche Leute sagen gar, dass wir im Bereich der Telekommunikation ein großes Experiment wagen. Niemand könne nämlich mit Gewissheit sagen, wie viele Telekommunikationsnetze in Deutschland kostendeckend nebeneinander betrieben werden können. Eines steht jedoch fest, der Regulierer oder der Staat wird diese Frage sicher nicht beantworten können. Dies kann nur der Wettbewerb zeigen. Wir werden daher erst in einigen Jahren wissen, ob es sich beim Ortsnetz der Deutschen Telekom doch um ein natürliches Monopol handelt und ob es sich für einen oder mehrere Wettbewerber lohnen kann, beispielsweise ein flächendeckendes Briefverteilnetz in Konkurrenz zur Deutschen Post AG aufzubauen.

Vielleicht sollten wir uns auch von der Vorstellung verabschieden, dass es gerade große Unternehmen sein müssen, die flächendeckend ein paralleles Netz zu den Infrastrukturen der Incumbents aufbauen. Denn Wettbewerb kann genau so gut durch eine Vielzahl von Teilnetzen entstehen, die sich untereinander und im Vergleich zum Incumbent Konkurrenz machen. Eine Vielzahl dieser Netze könnte dann auch in ihrer Gesamtheit zu einer nahezu flächendeckenden alternativen Infrastruktur heranwachsen, wobei in ländlichen Regionen weiterhin mit weißen Flecken auf der Landkarte alternativer Infrastrukturbetreiber zu rechnen sein wird.

### 3.6. *Konsolidierung als normaler Prozess*

Wir können insbesondere in diesen schwierigen Zeiten nicht erwarten, dass alle der derzeitigen Player im Markt verbleiben und ihre Struktur unverändert bleibt. So sind bereits einige hoffnungsvoll gestartete Unternehmen wieder von der Bildfläche verschwunden, denen man Anfang 1998 noch große Marktchancen zugetraut hatte und deren Markteintritt am Wenigsten irreversibel eingeschätzt wurde. Vielleicht hängt dies ja auch mit Joseph Schumpeters Theorie der „schöpferischen Zerstörung“ (Schumpeter, 1911, 1926) zusammen, die von einer stetigen Neukombination von Produktionsfaktoren und Ersetzen alter durch neue Strukturen ausgeht. Hierdurch wird schließlich Innovation erst möglich. So sind Gleichgewichtssituationen nur in ganz bestimmten konjunkturellen Momenten möglich. Die derzeitige Konsolidierungsphase ist daher im Grunde ein natürlicher Vorgang, der auch zu erwarten war. Kritisch wird es nur, wenn aus der Konsolidierung des Marktes keine gestärkten Unternehmen mehr hervorgehen und das Schreckgespenst der Remonopolisierung in den Köpfen die Runde macht. Ich glaube aber, dass wir nicht vor einer solchen Entwicklung stehen, sondern dass die verbliebenen Marktteilnehmer gestärkt aus der Konsolidierungsphase hervorgehen und den Wettbewerb in Deutschland voranbringen werden.

### 3.7. *Allgemeines Wettbewerbsrecht vs. sektorspezifische Regulierung*

Ich möchte an dieser Stelle eine weitere Frage ansprechen, die immer wieder diskutiert wird. Reicht das allgemeine Wettbewerbsrecht zur Förderung des Wettbewerbs im Rahmen der Liberalisierung von Märkten aus oder ist eine sektorspezifische Regulierung in diesen Bereichen erforderlich? Jetzt werden Sie natürlich sagen, was soll denn der Präsident der Regulierungsbehörde anderes sagen, als dass sektorspezifische Wettbewerbsaufsicht erforderlich ist. Ich will daher mein Ergebnis weniger auf eigene Erkenntnisse und Meinungen stützen als vielmehr die Monopolkommission zitieren, deren Unabhängigkeit wohl außer Frage steht.

Die Monopolkommission kommt in ihrem 14. Hauptgutachten „Netzettbewerb durch Regulierung“ zu dem Schluss, dass die Ex-ante-Regulierung des Zugangs zu Netzen und anderen Infrastruktureinrichtungen notwendig ist, wenn diese als natürliche Monopole auf absehbare Zeit von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung funktionsfähigen Wettbewerbs in den nachgelagerten Märkten sind. Sie empfiehlt daher zusätzlich zur Ex-ante-Regulierung in den Sektoren Telekommunikation und Post die Einführung der selben auch in den Bereichen Strom- und Gaswirtschaft sowie Bahn. Die Monopolkommission schlägt vor, die allgemeine Wettbewerbsaufsicht in Gestalt des Bundeskartellamtes und eine von ihr favorisierte allgemeine Regulierungsbehörde für Netzsektoren auch organisatorisch zu trennen, damit nicht der aktiv gestalterische Denkansatz der Ex-ante-Regulierung die weitgehend auf Verboten beruhende Vorgehensweise der Wettbewerbsaufsicht nach dem GWB überlagert und verdrängt (14. Hauptgutachten der MonopolKommission S. 463ff).

Dieses eindeutige Bekenntnis der Monopolkommission zur sektorspezifischen Regulierung und sogar zur Ex-ante-Regulierung in den Bereichen Telekommunikation, Post, Strom, Gas und Bahn spricht für sich. Jedenfalls ergeben sich für die in meiner Zuständigkeit liegenden Sektoren Telekommunikation und Post keine anderen Erkenntnisse aus der Entwicklung der vergangenen Jahre und der derzeitigen Situation in diesen Märkten.

### 3.8. Strategien der Marktöffnung

Ich möchte nun zu den verschiedenen Strategien der Marktöffnung kommen. Nehmen wir hier einmal das Beispiel Call-by-call.

#### 3.8 (a) Entwicklung des Call-by-call in Deutschland

In Deutschland hat man sich mit Beginn der Liberalisierung für die Einführung des Call-by-call entschieden, und zwar sowohl des offenen Call-by-call, also ohne Voranmeldung des Endkunden, als auch des geschlossenen Call-by-call mit Voranmeldung. Dies war einer der wesentlichen Umstände, dass wir vom Beginn der Liberalisierung 1998 an eine Vielzahl von alternativen Anbietern von Fern- und Auslandsverbindungen in Deutschland hatten, die zu einem rasanten Preisverfall mit seinen bereits oben skizzierten positiven wie negativen Auswirkungen führte. Gerade das offene Call-by-call ohne Voranmeldung führte dazu, dass zwischen dem Endkunden und Anbieter keine feste Kundenbeziehung zu Stande kommt, so dass zwangsläufig Regelungen wie Third Party Billing getroffen werden müssen. Dies hat wiederum eine starke Abhängigkeit der Anbieter von Vorleistungen des Inhabers der Endkundenbeziehung zu Folge, der in den allermeisten Fällen der Exmonopolist ist.

#### 3.8 (b) Entwicklung des Call-by-call in der Schweiz

In der Schweiz ist man einen anderen Weg gegangen: Hier hat man sich gegen das offene Call-by-call entschieden und lediglich Preselection als feste Voreinstellung auf einen alternativen Anbieter zugelassen. Dies hat den Vorteil, dass eine feste Beziehung zum Kunden geknüpft werden kann und bei der Rechnungserstellung nur auf die Daten des Anbieters des Netzzugangs zurückgegriffen werden muss, ohne dass man auf zusätzliche Fakturierungs- und Inkassoleistungen angewiesen ist. Konsequenter Weise gibt es auch kein Third Party Billing. Auf der anderen Seite ist es in der Schweiz ausweislich einer Studie der WIK-Consult GmbH im Auftrag des BAKOM nicht zu so starken Preissenkungen wie in den Ländern der EU gekommen. Auch liegen die monatlichen Grundgebühren für einen Analoganschluss im Vergleich zur EU an letzter Stelle, ebenfalls liegen Ortsgespräche über dem EU-Durchschnitt. Lediglich bei Fern- und Auslandsgesprächen ergibt sich ein Wert unter dem EU-Durchschnitt. Da es jedoch keine Entbündelungspflicht gibt und auch keine Resale-Verpflichtung

## Privatisierung/Deregulierung/Marktverfassung

besteht, hat der Incumbent bei den Anschlüssen im schmalbandigen Endkundenbereich eine nahezu monopolistische Stellung. Lediglich Geschäftskunden sind durch breitbandige Anschlüsse direkt mit dem Netz eines alternativen Anbieters angebunden.

### 3.8 (c) *Entbündelte Teilnehmeranschlussleitung und Resale*

In Deutschland lag die Zahl der entbündelten Teilnehmeranschlussleitungen zum Stichtag 30.06.2002 immerhin bei über 782.000, das Überschreiten der Millionenschwelle wird spätestens im 1. Quartal 2003 erreicht sein. Damit liegen wir im internationalen Vergleich an der Spitze, in den übrigen EU-Staaten zusammen gibt es derzeit nicht halb so viele entbündelte Teilnehmeranschlussleitungen. Trotz der grundsätzlichen Entscheidung der Regulierungsbehörde zur Verpflichtung der DTAG zum Resale des Endkundenanschlusses am 30.03.2001 ist es bislang aufgrund vielfältiger Schwierigkeiten noch nicht zu Resale-Angeboten für Endkunden gekommen. Hier ist jedoch auch zu sagen, dass die Regulierungsbehörde lediglich die regulatorischen Voraussetzungen für derartige Angebote festlegen kann, sie kann jedoch niemanden zum Wettbewerb hintragen, wenn die Marktbeteiligten andere Geschäftsmodelle verfolgen. Dabei könnte dem Resale eine starke Bedeutung bei der Verhinderung von Behinderungsstrategien durch den Incumbent zukommen. Jedenfalls macht es für einen Marktbeherrscher keinen Sinn, eigene Produkte unter Kosten anzubieten, wenn er die entsprechenden Vorprodukte auch Wettbewerbern unter Kosten anbieten müsste. Das TKG hat weder dem Infrastruktur- noch dem Dienstewettbewerb eine Vorrangstellung eingeräumt, sondern beide Formen des Wettbewerbs als gleichwertig nebeneinander gestellt. Die Vergleiche mit anderen Ländern weisen jedoch trotz völlig unterschiedlicher Ansätze darauf hin, dass es wesentlich schwieriger ist, Wettbewerb auf der Infrastrukturebene – jedenfalls auf der letzten Meile – zu erzeugen als auf der Diensteebene.

### 3.9. *Regulierung zur Verhinderung von Diskriminierung*

Lassen Sie mich nun zu der Frage kommen, warum wir denn überhaupt regulieren. Regulierung ist ja kein Selbstzweck oder ein Beschäftigungsprogramm für eine Behörde. Die Regulierung verfolgt einen gesetzlichen Auftrag, nämlich den Wettbewerb zu fördern und flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten. Dies kann nur dadurch geschehen, dass die Regulierung ein Szenario bereitet, in dem Unternehmen bereit sind, Geld zu investieren, weil zumindest mittelfristig Erträge zu erzielen sind. Dazu ist zunächst einmal erforderlich sicher zu stellen, dass neue Wettbewerber nicht diskriminiert werden. In welcher Form findet Diskriminierung nun statt?

*3.9 (a) Diskriminierung über Preise*

Zum Einen werden Wettbewerber über Preise bzw. Kosten diskriminiert. Natürlich kann Regulierung niemals die Größenvorteile eines Incumbent ausgleichen, die dieser aus seiner Marktstellung zwangsläufig hat. Wichtig ist jedoch, dass Wettbewerber für sie wesentliche Vorprodukte zu Preisen beziehen können, die sich an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung orientieren. Denn der Incumbent wird versuchen, entweder Vorprodukte gar nicht oder zu so hohen Preisen Wettbewerbern zugänglich zu machen, die das Angebot von wettbewerbsfähigen Produkten unmöglich machen.

*3.9 (b) Behinderungsstrategien*

Zum Anderen erfolgt Diskriminierung über Behinderungen bei der Bereitstellung von Vorprodukten. So hat der Incumbent kein gesteigertes Interesse an einer möglichst kurzfristigen Lieferung von Vorprodukten, mittels derer ein Wettbewerber ihm Kunden abwerben könnte. Er wird daher Bereitstellungszeiten hinauszögern und möglichst komplizierte Verfahren entwickeln, die die Bereitstellung zeitlich hinaus zögern.

**3.10. Regulatorische Maßnahmen gegen Diskriminierung**

Wie kann nun der Regulierer derartige Diskriminierungen verhindern?

*3.10 (a) Maßnahmen gegen Preisdiskriminierung*

Eine Diskriminierung bei Preisen bzw. Kosten kann nur durch eine strikte Kostenkontrolle erfolgen. Hierfür muss neben Kostennachweisen des Marktbeherrschers auch der Rückgriff auf Benchmarks und Kostenmodelle möglich sein, insbesondere dann, wenn die Kostennachweise unzureichend sind. So hat die Regulierungsbehörde bei dem Wechsel von entfernungs-basierten auf elementbasierten Zusammenschaltungstarifen (EBC) mangels brauchbarer Kostenunterlagen der DTAG auf einen europäischen Tarifvergleich zurückgegriffen. Gleichzeitig wurde eine theoretische Netzkonfiguration als Kompromiss zwischen den Vorstellungen der Wettbewerber und dem von der DTAG in ihrem Antrag zu Grunde gelegten (ebenfalls theoretischen) Netzmodell festgelegt. Im Gegensatz zur ersten Entscheidung zu EBC wurde diese zweite Entscheidung in zwei Eilinstanzen bestätigt.

*3.10 (b) Maßnahmen gegen Behinderungsstrategien*

Gegen eine Diskriminierung bei Liefer- bzw. Bereitstellungszeiten für Vorprodukte muss der Regulierer im Interesse der Wettbewerber vorgehen, z.B. durch Vorgabe verbindlicher Bestellprozesse mit gegenseitigen Pflichten hinsichtlich Bereitstellung und Lieferterminen. Noch besser ist es, wenn durch so genannte Incentives Anreize geschaffen werden, die es für den Incumbent unattraktiv machen, bei der Bereitstellung auf eine Behinderungs- und



## Privatisierung/Deregulierung/Marktverfassung

Verzögerungsstrategie zu setzen, um sich einen wettbewerblichen Vorsprung zu verschaffen. So ist es nach erheblichen Problemen bei der Bereitstellung von Mietleitungen der Regulierungsbehörde gelungen, durch Einsetzen eines Runden Tisches alle Beteiligten zur Ausarbeitung von optimierten Bereitstellungsprozeduren zu bewegen. Bei dem letzten Treffen dieser Art haben alle beteiligten Unternehmen erklärt, dass der zuvor vehement beklagte Lieferstau nahezu oder vollständig abgearbeitet worden sei. Natürlich muss trotz dieser Erfolge weiter an der Bereitstellungssituation gefeilt werden, damit diese in zeitlicher und organisatorischer Hinsicht noch weiter verbessert werden kann und erst gar kein Lieferstau entsteht. Bei der Bereitstellung der Teilnehmeranschlussleitung und von Kollokationsräumen hat die Regulierungsbehörde mit Beschluss vom 01.07.2002 ein System von Vertragsstrafen eingeführt, das bei Fristüberschreitung eingreift. Die DTAG muss ggf. nachweisen, dass sie kein Verschulden an der Fristüberschreitung trifft. Durch derartige Regelungen wird verhindert, dass sich eine Behinderungsstrategie mittel- bis langfristig rechnet. Möglicherweise kommt den Regulierern auch die hohe Verschuldung vieler Incumbents in Europa entgegen, weil auch die Ex-Monopolisten inzwischen auf schnelle Erträge Wert legen müssen. Denn unbestritten lässt sich auch mit der entbündelten Teilnehmeranschlussleitung Geld verdienen, so dass in schwierigen Zeiten auch Behinderungsstrategien gut überlegt sein wollen.

### 4. Fazit und Ausblick

Lassen Sie mich zum Abschluss feststellen, dass bei der Schaffung von selbsttragendem Wettbewerb im Festnetzbereich – im Gegensatz zum Mobilfunk – noch ein weiter Weg vor uns liegt. Dennoch sollte man nicht in Agonie verfallen oder die ersten Erfolge unterschätzen. Die Stimmung in den Märkten ist trotz unterschiedlichster regulatorischer Ansätze z.Z. belastet. Gleichwohl gibt es bereits bedeutende Erfolge auf dem Weg zum Wettbewerb. Dies sollte auch bei der nun anstehenden Novellierung des TKG nicht vergessen werden. Das Gesetz hat sich insgesamt bewährt. Neben den durch den neuen Europäischen Rechtsrahmen erforderlichen Änderungen sollten die bestehenden Regelungen lediglich modifiziert und an den Stellen ergänzt werden, an denen sich in der Praxis regulatorische Lücken im Instrumentarium gezeigt haben. Für eine völlige Umwälzung des Gesetzes und Änderung des regulatorischen Gesamtkonzeptes besteht m.E. keine Veranlassung.

### Literaturverzeichnis

- Eucken, W. (1952), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, UTB Verlag, Bern, Tübingen.  
Graack, C. (1997), *Telekommunikationswirtschaft in der Europäischen Union*, Physica-Verlag, Heidelberg.

## Matthias Kurth

- Martenczuk, B. und Thomaschki, K. (1999), Der Zugang zu Netzen zwischen allgemeinem Kartellrecht und sektorieller Regulierung, RTkom. 51. Jg., S. 15ff.
- Monopolkommission (2002), Netzwerkwettbewerb durch Regulierung, Bundestagsdrucksachen 14/9903 und 14/9904.
- Schumpeter, J.A. (1911, 2. neubearbeitete Aufl. 1926, 8. Aufl. 1993), *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Duncker & Humblot Verlag, Berlin.
- Stobbe, A. (1983), *Volkswirtschaftslehre II (Mikroökonomik)*, Springer Verlag, Heidelberg u.a.O.
- Welfens, P.J.J. und Graack C. (1996), *Telekommunikationswirtschaft*, Springer Verlag, Berlin u.a.O.
- Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste Gm6H (2002), *stand des Schweizer Telekommunikations marktes im internationalen Vergleich*, Bad Honnef.
- Witte, E. (1987), *Neuordnung der Telekommunikation*, v. Deckers Verlag, Heidelberg.

---

**Abstract:** *The Regulatory Authority can now look back on five years of liberalized telecommunications markets in Germany. This is an opportunity to recall the legislative rationale of liberalization and the regulatory instruments chosen, and to assess how the markets have developed. Aware that telecommunications were not one of the state's core tasks and that there were obvious advantages to services being provided by private companies in a competitive environment, the lawmakers framed the conditions for competition in the provisions of the Telecommunications Act (TKG). In retrospect, these arrangements have largely proved their worth, even if the global economic crisis of the last two years has made itself felt in the telecommunications markets as well. Hence the forthcoming amendment should reflect the TKG's pro-competition philosophy and seek only to improve upon the regulatory instruments where they have been found wanting.*