

Verlagerung der Handlungsfelder sektorspezifischer Regulierung in der Telekommunikation – Markttabgrenzung und Marktbeherrschung auf Märkten für Sprachtelefonie in Deutschland 2001

VON MATTHIAS ERNST, CHUR UND MÜNCHEN

1. Voraussetzungen eines funktionsfähigen Wettbewerbs

Es ist unbestritten, daß bei funktionsfähigem Wettbewerb und/oder bestreitbaren Märkten eine Regulierung nicht unbedingt notwendig ist¹. Bei Vorliegen funktionsfähigen Wettbewerbs (workable competition) ist mit einem sich selbst tragenden stabilen Wettbewerb zu rechnen. Eine dirigistische sektorspezifische Intervention oder gar eine dauernde Regulierung ist nicht notwendig, ja sogar schädlich. Das normale wettbewerbsrechtliche Instrumentarium sollte grundsätzlich ausreichend sein. Es gilt daher sorgfältig zu klären, inwieweit im TK-Markt ein funktionsfähiger Wettbewerb vorliegt.

Man geht davon aus, daß ein funktionsfähiger Wettbewerb bei Vorliegen bestimmter Bedingungen zu erwarten ist². Zu diesen Bedingungen zählen neben einer nachhaltigen Existenz einer ausreichenden Anzahl von Anbietern und Nachfragern:

Anschrift des Verfassers:

Dr. Matthias Ernst
Head of Multi Carrier Affairs
Product & Market Development
Carrier Services (Europe)
BT Ignite GmbH & Co
Elsenheimer Straße 11
D- 80687 München

Herr Dr. Ernst war vom 1.1.2000 bis 31.4.2001 Leiter des IFTW und Vertreter einer Professur für Wettbewerb und Telekommunikation an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur. Der Beitrag entstand während dieser Zeit. Der Autor möchte Herrn Herr Wolfgang Hofmann M.A. (econ.) besonders danken, ohne dessen ständige Diskussionsbereitschaft und unermüdliche Unterstützung der Beitrag in dieser Form hätte nicht fertig gestellt werden können. Herr Hofmann war zur gleichen Zeit Leiter Weiterbildung am IFTW Institut für angewandte Forschung, Technologietransfer, und Weiterbildung (mit Schwerpunkt Telekommunikation) der HTW Chur, Ringstraße, CH- 7004 Chur.

¹ Vgl. Monopolkommission (1999), Kruse (2000).

² Vgl. Bain, J.S.: Workable Competition in Oligopoly: Theoretical Considerations and Some Empirical Evidence in: American Economic Review; Papers and Proceedings Vol.50 (1950), Kantzenbach: Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs (1967).

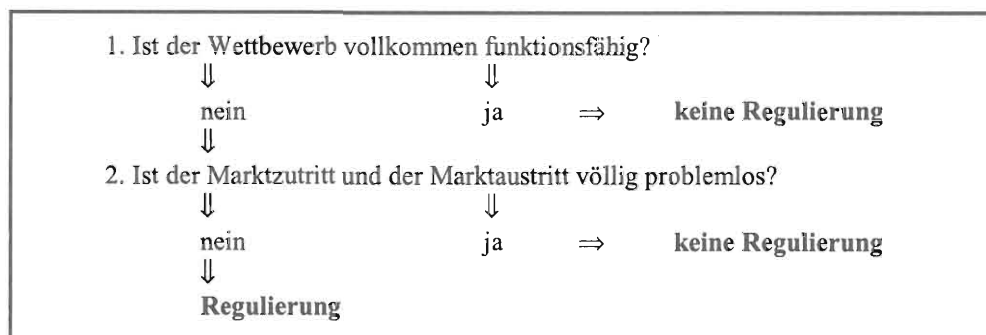
- eine Homogenität der Güter,
- hohe Markttransparenz,
- hohe Reaktionsgeschwindigkeit,
- hohe Mobilität der Güter
- und Akteure,
- ungehinderter Marktzutritt
- und Freiheit von wettbewerbsbehindernden Elementen.

Zu letzteren können *Marktzutrittsbarrieren* zählen, da sie den Marktzutritt verteuern und somit den Zutritt zum Markt und damit den Wettbewerb in einem Markt behindern. Dies ist wichtig zu beachten, da der Wettbewerb in einem Markt im wesentlichen durch die oben genannten Elemente des funktionsfähigen Wettbewerbs bestimmt ist. Nur bei *nachhaltigem funktionsfähigem Wettbewerb* sind die *statischen* und *dynamischen Wettbewerbsfunktionen* gewährleistet. Da man im *technologiedynamischen Telekommunikationsmarkt* naturgemäß auch die *Innovationsfunktion* des Wettbewerbs betonen muß, stellt sich allerdings im Vorfeld die Frage, ob *leistungsfähige Neuanbieter* ihre Investitionen überhaupt am Markt amortisieren können. Die *Amortisationsrisiken*, die bei einem Wegfall bzw. Schwächung der Regulierung drohen, dürften die *Newcomer* gerade nicht bei ihren *Innovationsaktivitäten* ermutigen.

Sofern die *Marktstruktur* nicht dem des *funktionsfähigen Wettbewerbsmodells* entspricht, ist dies *unschädlich*, solange sich die im Markt befindlichen Anbieter einer sogenannten *potentiellen Konkurrenz* ausgesetzt sehen, also mit *Marktzutritten* rechnen müssen. Dies ist stets dann der Fall, wenn das *Marktverhalten* und das *Marktergebnis* der im Markt befindlichen Anbieter einen *Marktzutritt* für einen *Außenstehenden* attraktiv machen. So kann es sein, daß eine *monopolistische Marktstruktur* dennoch nicht mit *Regulierung* begleitet werden muss.³ *Herrscht kein funktionsfähiger Wettbewerb* und keine „vollkommene Angreifbarkeit“ muss zwingend *regulierend eingegriffen* werden. Nur der *ungehinderte Marktzu- und Marktaustritt* sind Garant für ein *volkswirtschaftlich optimales Ergebnis*. Die *Regulierungsbehörde* hat also folgendes *zweistufiges Entscheidungsmodell* anzuwenden (Abbildung 1).

³ Vgl. Kruse, J.: Müssen Telefongespräche noch reguliert werden? in Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 70 Jg., S. 765-780 (2000).

Abbildung 1: Entscheidungsmodell für regulatorische Eingriffe



In TK-Märkten, insbesondere im Sprachdienst, mögen die Voraussetzungen des funktionsfähigen Wettbewerbs hinsichtlich *Homogenität* der Güter (Sprachtelefonie im Inland) erfüllt sein. Dies ist im Inland auf Grund der Regulierung und der Interconnectionbedingungen sichergestellt. Qualitätsunterschiede ergeben sich somit im Inland kaum. Entweder man hat eine Verbindung oder man hat keine. Bei Auslandsgesprächen unterteilt sich der Markt grundsätzlich in Gespräche mit und ohne ISDN Merkmale. Hier ist bereits innerhalb europäischer Zielländer mit erheblichen Unterschieden hinsichtlich der ISDN-Qualitätsmerkmale zu rechnen. Sofern man die Marktstruktur im Ortsnetzbereich betrachtet (Marktanteil DT AG über 98%), ist sicherlich ein funktionsfähiger Wettbewerb nicht vorhanden. Im Ferngesprächsmarkt gibt es zwar viele Anbieter, aber mit fast 60% ist hier eine gewaltige Dominanz der DT AG zu erkennen⁴.

Hinsichtlich der *Wechselbereitschaft* der Nachfrager sind wichtige Ursachen der Anbieterwechselkosten⁵ regulatorisch beseitigt. Die Wechselkosten bzw. "Probierkosten" der Verbraucher sind gering, wenn man bedenkt, daß alternative Anbieter problemlos getestet werden können und daß bei Preselection die *Wechselkosten* quasi vom Neuanbieter getragen werden⁶. Neben Preselectiongebühr, Rufnummernportabilität und den administrativen Vorgaben beim Wechsel des TNB scheint formal ein Wechsel leicht möglich (auf die Praxis wird später noch eingegangen werden müssen).

Preistransparenz ist durch zahlreiche Werbeaktivitäten und Kundeninformationen sowie Verbraucherinformationen ebenfalls gegeben. Zur Frage inwiefern durch Tarifmodelle diese

⁴ Vgl. VATM/Dialog Consult: Marktanalyse 2000.

⁵ Vgl. von Weizsäcker, C.C.: The Cost of Substitution, in *Econometrica*, Vol.52, S.1085-116 (1984).

⁶ Vgl. Knittel, C.R.: Interstate Long Distance rates: Search Costs, Switching Costs and Market Power, *Review of Industrial Organization*, Vol.12, S.519-436 (1997) hat am Fall der USA gezeigt, daß geringe Wechselkosten den Wettbewerb fördern.

vermeintliche Transparenz zur Intransparenz führt, vermag man nur Vermutungen anzustellen. In Deutschland haben eine breite Medienberichterstattung und massiv steigende Werbeausgaben – mit einem gewissen Informationsgehalt, z.T. inklusive Preisangaben – für ein zunehmendes Bewußtsein der Menschen für Kostensenkungsmöglichkeiten im Telefonverkehr gesorgt⁷. Sicherlich ist aber der Preis für Ferngespräche im Call-by-Call Verfahren recht einfach für den Endkunden ermittelbar. Bei anderen Leistungen ist dies allerdings nicht gegeben.⁸

Eine *ausreichend große Zahl* an Nachfragern ist offensichtlich wechselbereit. Die Marktanteilsverschiebung auf dem Call-by-Call-Markt legt diesen Schluß nahe. Es stellt sich die wichtige Frage, ob die Wechselbereitschaft bzw. die Preiselastizität der Nachfrager hinsichtlich Wechsel des Anbieters eher groß oder gering ist. Bezogen auf das Marktergebnis könnte man von einer sehr großen Reagibilität einer ausreichend großen Anzahl von Nachfragern und damit von einer sehr hohen Wettbewerbsintensität ausgehen.

Hinsichtlich des sehr großen, stabilen Marktanteils der DT AG im Ferngesprächsmarkt kann diese Antwort jedoch nicht eindeutig sein. Entweder ist die installierte Basis des großen Anbieters nicht wechselbereit oder diese Kunden sind durch andere Produkte an den Anbieter DT AG gebunden.

Daß die Kunden eines Anbieters weniger wechselbereit sind als die Kunden anderer Anbieter scheint zunächst eine kühne Behauptung zu sein. Offensichtlich ist es allerdings im Fall der erstmaligen Öffnung eines Monopolmarktes. 100% aller Kunden sind bei einem Anbieter und wenig geübt im Umgang mit Verhandlungselementen auf diesem Markt. Nach der Markttöffnung müssen demzufolge die wechselwilligen Nachfrager diejenigen sein, welche zu den neuen Wettbewerbern wechseln.

2. Bestreitbarkeit des Marktes bei dynamischer Betrachtungsweise

In einer Marktwirtschaft erfolgt in der Regel die Allokation der Ressourcen auf Basis des Wettbewerbs mit freier Preisbildung auf offenen (bestreitbaren) Märkten⁹. *Bestreitbarkeit* der Märkte heißt ein Zustand mit geringen Marktzutritts Hindernissen und der kostenlosen Möglichkeit des Marktaustritts. Marktzutritts Hindernisse dürfen nicht bestehen, damit beim Vorliegen bestimmter Produktions- und Kostenkriterien (Subadditivität der Kostenfunktion, Economies of scale und Economies of density) ein Markt unabhängig von der Marktform effizient ist. Die potentielle Konkurrenz bzw. die glaubhafte Drohung des Marktzutritts diszipliniert den etablierten Anbieter. In dieser Modellwelt sollten in der Tat ein Regulierer oder

⁷ Vgl. Götz, G.: Der deutsche Telekommunikationsmarkt zwei Jahre nach der vollständigen Markttöffnung: Eine Bestandsaufnahme aus Sicht der Verbraucher – Manuskript für Perspektiven der Wirtschaft (2000).

⁸ Siehe die Bündelangebote der DT AG, welche anderen Anbietern nicht möglich sind.

⁹ Vgl. Baumol, W.J./Panzar, J.C./Willig, R.D.: *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure* 2nd edition, (1988).

regulierende Eingriffe durch den Staat nicht notwendig sein. Dies ist insofern wichtig, da jeder Eingriff in die individuelle Vertragsfreiheit gut begründet sein muss und auch einer dauernden Kontrolle und wiederkehrenden Begründung unterzogen werden muss¹⁰.

Wichtig und leider wenig beachtet¹¹ ist der Sachverhalt der *dynamischen Veränderung* auf diesen Märkten. So kann sich ein Markt in der Bewertung der Angreifbarkeit in den Augen der neuen Wettbewerber stark verändern. Ökonomen neigen stets dazu, die Informationsstruktur der Modellwelt den Akteuren ex ante zuzuweisen. Diese Modellwelterkenntnisse sind leider nicht ex ante zu erkennen und können sich im Zeitablauf verändern, ja sogar in das Gegenteil verkehren. So kann es trotz spezifischer Investitionen, welche sich zunächst nicht als spezifisches Marktzutritts Hindernis auswirken, zu Marktzutritten kommen. Es muss nur der Ausgangspunkt ausreichend attraktiv sein. Warum sollte eine hit&run-Strategie nicht denkbar und eine Abschreibung der Anfangsinvestitionen auf drei oder vier Jahre nicht möglich sein? Wenn man sich den Zustand im Jahre 1996 und 1997 ansieht, so lag diese Situation für den inländischen Markt für Sprachtelefonie vor.

Telekommunikationsunternehmen, welche als Insider zu bezeichnen sind, wenngleich sie deshalb nicht unbedingt genaue Kostentransparenz über alle Teilprozesse der Leistungskette haben müssen, sahen sich vor folgender Entscheidungssituation (siehe Abbildung 2):

- Endkundenpreisniveau 1998: 0,60 DM/Min. (100%),
- Interconnection-Tarif 1998: ca. 0,10 DM/Min. (ca. 16,7 %).

Bei einem zu erwartenden Preisverfall auf dem Endkundenmarkt von im ersten Jahr 25% und im weiteren 8-12% p.a.¹² werden Marktzutritte auf jeden Fall erfolgen. Selbst irreversible Kosten können in überschaubarer Zeit verdient werden. Wenn nun ein Marktzutritt erfolgt und die Preisreduktion schneller und stärker als geplant erfolgt, wirken sich die Investitionen nun auch ökonomisch wie echte irreversible Kosten aus.

Abbildung 2 verdeutlicht diesen in der Literatur vernachlässigten Zusammenhang.¹³ Vergleicht man die Endkundenpreise für Ferngespräche (peak) mit den jeweiligen Interconnectausgaben eines Wettbewerbers mit wenig eigener Infrastruktur (double-transit B.2 + B.1)¹⁴

¹⁰ Vgl. Kruse a.a.O. (2000), S. 7, Immenga, U: Entgeltregulierung von Endkundenmärkten als Sicherheitsnetz? Anmerkungen zum Sondergutachten der Monopolkommission in MMR; Heft 2(2000).

¹¹ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten (1999), Kruse: a.a.O. (2000).

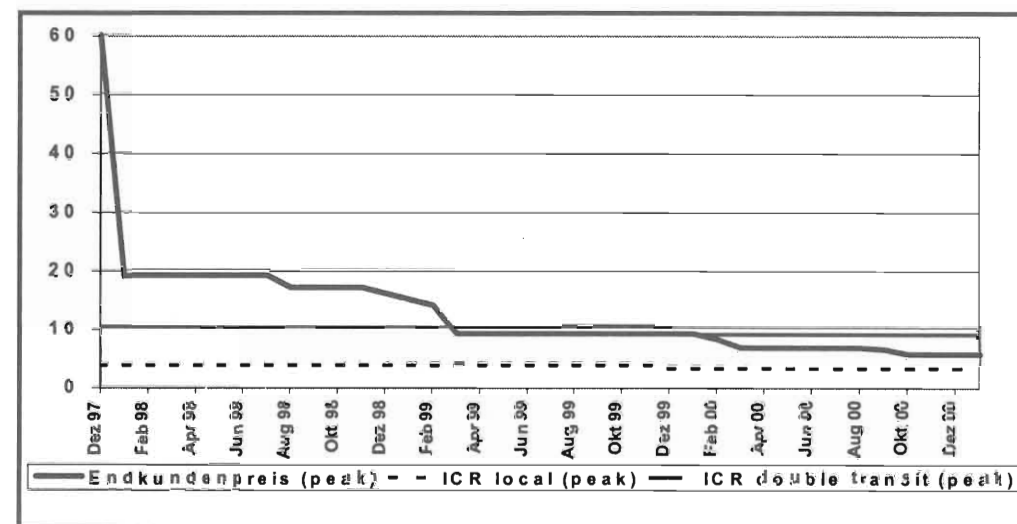
¹² Vgl. Boston Consulting Group: Telekommunikationswettbewerb in Deutschland (1998), S. 11.

¹³ Vgl. Kruse: a.a.O. (2000).

¹⁴ Bei der Zusammenschaltungsleistung „B.1“ handelt es sich um die Terminierungsleistung, also die Auslieferung des Gesprächs vom Netzübergang mit dem Zusammenschaltungspartner an den Angerufenen. Die Zusammenschaltungsleistung „B.2“ beschreibt demgegenüber die Zuführung des Gesprächs vom Anschluß des Anrufenden bis zum Netzübergang mit dem Zusammenschaltungspartner. Die zukünftigen Zusammenschaltungsentgelte richten sich danach, wie viele Netzelemente der DTAG bei der Zuführung bzw. Terminierung des

bzw. mit viel selbsterstellter Netzleistung (local B.2 + B.1), so ist ganz eindeutig erkennbar, daß der Markt für Ferngespräche nicht mehr angreifbar ist. Ein Wettbewerber muss in eigene Infrastruktur investieren, um mit den Endkundenerlösen die Interconnectausgaben an die DT AG bestreiten zu können. Damit sind selbst nationale Ferngespräche heute nur noch mit sunk costs angreifbar.¹⁵

Abbildung 2: Interconnection – Tarife (peak) und Endkunden – Tarife (peak) in Pf./Min.



Irreversible Kosten wirken vor dem Marktzutritt als Marktzutrittschranke und nach dem Marktzutritt - also für diejenigen, welche sich im Markt befinden - wie ein Marktaustrittsschranke¹⁶. So erklärt sich der aktuelle Zustand des Marktes für Sprachtelefonie. Es ist nicht allen Unternehmen möglich, aus einem Markt auszutreten (und somit Verluste zu realisieren). Die technische Leistungsabgabe und ökonomische Lebensdauer der Investitionen in Infrastruktur ist grundsätzlich langfristig angelegt. Die Nachfrage nach diesen Infrastrukturleistungen ist eine aus der Endkundennachfrage abgeleitete also indirekte Nachfrage. Diese kann kurz- und mittelfristig für ein privatwirtschaftliches Angebot zu gering sein. Ein weiteres privatwirtschaftliches Angebot würde folglich ausbleiben.

Gesprächs in Anspruch genommen werden (sog.EBC: „Element Based Charging“). Je nach den in Anspruch genommenen Netzelementen kommt der Zusammenschaltungspartner in den Genuß des günstigsten Tarifs („local“) oder es wird nach den höheren Tarifklassen wie „single transit“ bzw. „double transit“ abgerechnet.

¹⁵ Entgegen Kruse: a.a.O. (2000), S. 11, Immenga: a.a.O. (2000), BMWi: Eckpunkte Telekommunikation (2000), S. 2.

¹⁶ Vgl. von Weizsäcker, C.C.: Barriers to Entry, Berlin (1980).

Dynamisch betrachtet muss also sehr wohl die Angreifbarkeit des Marktes für inländische Sprachdienste in der heutigen Marktphase angezweifelt werden.¹⁷ Die *aktuellen Marktzutrittszahlen* stützen dies sehr eindrucksvoll. Die Zahl der neu hinzukommenden Lizenznehmer für Telekommunikationsdienstleistungen hat sich seit 1998 mehr als halbiert.¹⁸

Insgesamt kann man die Hemmnisse für aktuellen und potentiellen Wettbewerb wie folgt für Deutschland charakterisieren¹⁹:

- Subadditivität von Kosten bzw. Dichtevorteile, die die Marktposition bestehender Großanbieter begünstigen (im Festnetzbereich stärker als im Mobilfunkmarkt)
- Versunkene Kosten (irreversible Investitionen/Ausgaben)
- Überkreuzsubventionierung (aktuell und potentiell auf seiten des marktbeherrschenden Anbieters)
- Nachfragerpräferenz zugunsten des dominanten Anbieters (Netzwerkeffekte)
- Überragende Finanzmacht des dominanten Anbieters
- Verbundvorteile (durch Kuppelproduktion) bspw. bei Werbe- und Forschungsaktivitäten sowie durch Bündelprodukte

Desweiteren wirken diese *Marktzutritts Hindernisse* umgekehrt wie eine *Marktaustrittsbarriere*. Bei Vorliegen von Marktaustrittsbarrieren ist ein geändertes Marktverhalten der Anbieter im Markt zu erwarten. Es ist mit dem langfristigen Verbleiben der Akteure im Markt und möglicherweise mit einer kurzfristigen ruinösen Wettbewerb zu rechnen. Gekennzeichnet ist diese Situation durch Preisverfall sowie unterdurchschnittliche Gewinne. Ursachen können sowohl Verdrängungsstrategie als auch verzögerte Anpassung an Überkapazitäten sein²⁰. Die Produktionsgegebenheiten und die daraus resultierenden Kostenfunktionen legen eine derartiges Preisverhalten nahe.²¹ Die Anbieter werden kurzfristig die variablen Kosten als Preisuntergrenze akzeptieren. So ist zu erklären, daß es kurzfristig Endkundenpreise nahe dem Interconnect-Tarif gibt (siehe Abbildung 2).

¹⁷ Vgl. ebenso Monopolkommission, Sondergutachten (1999), Zf. 77.

¹⁸ Vgl. RegTP, Jahresbericht 2000 (2001), S. 16.

¹⁹ Vgl. Brock, G.R.: Telecommunications Policy for the information Age: from Monopoly to Competition (1994); Vogelsang/Mitchell: Telecommunications Competition: The Last Ten Miles, Cambridge (1997), Welfens/Graack (1996): Telekommunikationswirtschaft: Deregulierung, Privatisierung und Internationalisierung; Graack, C.: Telekommunikationswirtschaft in der Europäischen Union: Innovationsdynamik, Regulierungspolitik und Internationalisierungsprozesse, Heidelberg (1997).

²⁰ Vgl. Aberle, G.: Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik (1980), S. 66 f.

²¹ Vgl. RegTP Tätigkeitsbericht 98/99 (1999), S.6.

3. Probleme der Marktabgrenzung

Ziel einer Regulierung ist es, die Marktstruktur so zu beeinflussen, daß eine langfristig stabile Marktentwicklung und ein funktions-fähiger Wettbewerb sichergestellt ist. Sofern nun das Marktergebnis - also die Preise in einem Markt - sinkt, die Marktstruktur hingegen oligopolistisch bzw. monopolistisch bleibt, stellt sich die Frage, inwiefern von einem funktionsfähigen Wettbewerb ausgegangen werden kann.

Auf Grund des Konzeptes des funktionsfähigen Wettbewerbes ist dies angesichts einer solchen Marktstruktur nicht zu erwarten. Damit ist die Behauptung, es würde funktionsfähiger Wettbewerb herrschen, in Frage gestellt. Die konkrete Marktstruktur, welche einem funktionsfähigen Wettbewerb widerspricht, wäre regulatorisch unproblematisch sofern keine Marktzutritts Hindernisse dazukommen und der Markt somit angreifbar bleibt.

Als eine weitere Bedingung für funktionsfähigen Wettbewerb wurde das Vorhandensein relativ homogener und vergleichbarer Güter genannt. Bei Ferngesprächen handelt es sich in der Tat um ein Standardprodukt, welches sich in den Augen der Nachfrager nicht wesentlich unterscheidet. Damit ist der Preis der entscheidende Wettbewerbsparameter. Insofern darf es nicht überraschen, daß bei einer Regulierung der Vorleistungsdienste der Wettbewerb in diesem Marktsegment zunächst nur über den Preis erfolgen kann. Bei Vorhandensein einer ausreichend flexiblen Masse an Endkunden und einer großen Anzahl an Neuanbietern ist mit einer Preissenkungen zu rechnen (siehe Abbildung 3).

Sofern auf dem Markt für Standardleistungen die Preisreduktion hinreichend erfolgt ist, kann sich ein Wettbewerber nur noch über die Kombination von Standardprodukten bzw. sogenannte *Bündel- und Komplettangebote* vom Angebot der Wettbewerber abheben. Somit ist das Ausweichen auf Nachbar- und Nebenmärkte der einzige Parameter, um im Wettbewerb noch Marktanteile (ausreichend bewegliche Konsumentenmasse vorausgesetzt) auf sich zu ziehen. Die nun sehr geringen absoluten Preisunterschiede zwischen Wettbewerbern sind kein ausreichender Grund mehr, um den Anbieter zu wechseln. Bei konstanten Anbieterwechselkosten ist der absolute Ertrag des Wechsels für den Verbraucher bei ohnehin niedrigem Preisniveau zu gering.

Nicht jeder Anbieter ist jedoch in der Lage, Bündelprodukte bzw. Kombinationen anzubieten. Insbesondere hat nur die DT AG auf Grund ihrer tiefen Wertschöpfungskette, der vertikalen Integration von Netz und Dienst sowie der Produktions- und Verbundvorteile auf benachbarten Märkten und Diensten ein Bündel an Wettbewerbsparametern zur Verfügung. Insbesondere die Kombination von regulierten und nicht regulierten Diensten zu einem Gesamtpaket ist nur der DT AG möglich²². Ohne genaue Kostentransparenz und eine hinrei-

²² Zur Problematik vertikal integrierter Unternehmen für den Wettbewerb vgl. Kruse, J.: Vertikale Integration als Wettbewerbsproblem, in: Kruse, J./Stockmann /Vollmer, L. (Hrsg.): Wettbewerbspolitik im Spannungsfeld nationaler und internationaler kartellrechtsordnungen S. 247-270 (1997); Welfens, P.J.J./Graack, C.: Telekom-

chend genaue strukturelle Separierung und getrennte Rechnungslegung²³ ist es der Regulierungsbehörde nahezu unmöglich eventuell vorhandene Quersubventionierungen aufzudecken und entsprechend zu ahnden.²⁴

Darüber hinaus entsteht zusätzlich die Problematik, wie variable Kosten zuzurechnen sind²⁵. Die Anbieter einzelner Standardprodukte sehen sich auf ihrem Markt einer Predatory-Pricing-Strategie²⁶ gegenüber.

Die nachhaltige und sich selbst tragende Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs leidet unter den durch Produktbündelung entstehenden erhöhten Marktzutrittsschranken. Indem nämlich der marktbeherrschende Ex-Monopolist als größter Anbieter de facto festsetzt, was eine branchenübliche Kopplung von Angeboten ist, verschmilzt er quasi Einzelmärkte. Ein Newcomer kann nun eine Hit-and-run-Strategie nicht mehr auf einem Einzelmarkt verfolgen, sondern muß eine ganze Palette von Leistungen ebenfalls im Paket anbieten; d.h. er muß auf mehreren Märkten gleichzeitig anbieten, wo die Preiselastizität der Nachfrage gerade wegen der Bündelungsmaßnahmen des Ex-Monopolisten zugenommen hat.

Dieses Preisdumping kann nun in zweierlei Formen erfolgen. Der Preis wird entweder durch regulierte Leistungen oder durch nicht regulierte Leistungen quersubventioniert. Die Preis- und Kostenstellung des Einzelproduktes geht in den Augen der Nachfrager verloren bzw. kann nicht zu „entbündelten“ Konditionen nachgefragt werden²⁷.

Bündelprodukte können vielfältig sein, so z.B. die Verbindung von Fest- und Mobilfunk im Sprachbereich, die Verbindung von Sprach- und Datendiensten im Endkunden- und Geschäftskundenbereich, die Rabattierung einzelner Leistungen bei der Inanspruchnahme mehrerer Produkte, die Diskriminierung zwischen Geschäftskunden und Carrier-Kunden (Wettbewerber), welche eine identische Leistung nachfragen²⁸.

munikationswirtschaft: Deregulierung, Privatisierung und Internationalisierung (1996); Oberender, P.: Die Dynamik der Telekommunikationsmärkte als Herausforderung der Wettbewerbspolitik (1999); Welfens/Yarrow: Telecommunications and Energy in Systematic Transformations (1997); Welfens; P.J.J./Graack, C./Grinberg, R./Yarrow G.: Towards Competition in Network Industries (1999).

²³ Vgl. TKG § 14.

²⁴ Vgl. ebenso Monopolkommission (1999), Zf. 75-76.

²⁵ Vgl. Fehl, U./Oberender, P.: Grundlagen der Mikroökonomik, 5.A. (1992), S. 194ff.

²⁶ Predatory Pricing wird im Weiteren synonym zu Preisdumping verwendet.

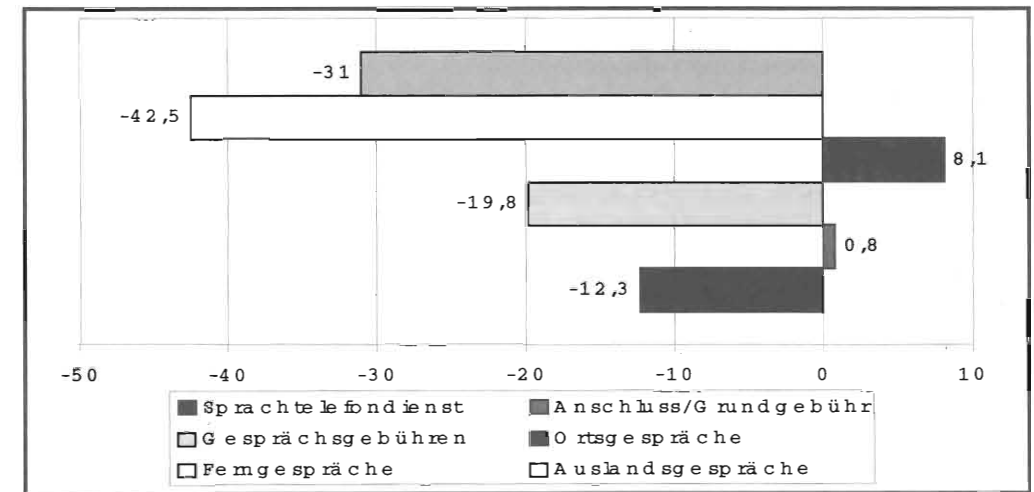
²⁷ XXL-Tarif der DT AG (BK 2c-00-004 Abl. RegTP 9/2000 S.1696 und BK 2c-00-032 Abl. RegTP 19/2000 S.4216, siehe Abb. 4).

²⁸ Z.B. „Businesscall 700“ – Abl. RegTP Nr.22/99 Mitteilung Nr.581 und Abl.23/00 Mitteilung Nr. 695; XXL-Tarif der DT AG (vgl.Fn.26); „AktivPlus/XXL“ BK 2c-00/016 Abl.RegTP Nr.15/2000 Mitteilung Nr.350; vgl. auch das laufende Mißbrauchsverfahren zu Entgelten für T-DSL-Anschlüsse BK 3b-00/032.

Besonders deutlich wird die Situation falls die DT AG auf dem Teilmarkt für Ferngespräche die Preise senkt, auf dem Markt für Anschlußleistungen und Ortsgespräche aber nicht (siehe Abbildung 3)²⁹. Dieses Bündelprodukt ist einem reinen Ferngesprächsanbieter nicht möglich.

Was wäre nun für die DT AG ein rational zu erwartendes Preisverhalten? Da im Bereich des Anschlußmarktes die DT AG marktbeherrschend ist, werden die Nachfrager auf Grund einer relativ preisunelastischen Nachfrage kaum reagieren (wer gibt schon seinen Anschluß auf, nur weil dieser etwas teurer wird, wer hat die Möglichkeit als Privatmann zu einem anderen Wettbewerber zu wechseln?)³⁰. D.h. in diesem Teilmarkt werden die Erlöse für den etablierten Anbieter kaum sinken. Im Bereich des Ferngesprächsmarktes werden die Nachfrager sehr wohl – wie bisher angenommen - durchaus preiselastisch reagieren. Entweder sie wechseln zur DT AG und telefonieren nun mit dem günstigen Angebot und/oder sie bleiben bei der DT AG und telefonieren sogar mehr als bisher. Je nach Preiselastizität werden die Gesamtumsätze steigen. Auf jeden Fall gehen diese Umsätze aber den alternativen Anbietern verloren. Diese „Hydraulik“ verbundener Märkte durch Bündelangebote kann nur die DT AG für sich nutzen. In den Augen der Nachfrager sind die Gesamtkosten für beide Leistungen nun günstiger als vorher.

Abbildung 3: Entwicklung des Verbraucherpreisindex Sprachtelefondienst 1997-2000



Ganz besonders problematisch wird ein derartiges Angebot, wenn es mit einer Ausschließlichkeitsklausel verbunden wird, d.h. das Angebot kann nur dann in Anspruch genommen

²⁹ Quelle: Statistisches Bundesamt 5.1.2001.

³⁰ Vgl. ebenso Monopolkommission (1999), Zf. 72.

werden, wenn alle Gespräche über den Anschlußanbieter DT AG laufen, also ein Ausschluß für eine Preselection-Einstellung des Kunden auf andere Anbieter besteht³¹.

Bündelangebote mit benachbarten Produkten, wie einem breitbandigen Anschluß und/oder Datendiensten und/oder Rabatten im Sprachbereich zu bestimmten Rufnummern oder Tageszeiten, Online-Angeboten und Diensterufnummern runden ein Bild ab, welches ökonomisch keinen Interpretationsspielraum läßt. Es kommen hier die *Netzwerkeffekte* eines horizontal und vertikal integrieren Komplettanbieters voll zum Tragen. Es ist offensichtlich, daß in diesem Fall die Regulierung eines Teilmarktes (Sprachmarkt) für die betroffenen Unternehmen zu kurz greifen muss. Die genaue Untersuchung derartiger Bündelangebote, der benachbarten Teilmärkte sowie deren Angreifbarkeit wird nun in den Mittelpunkt der Betrachtung zu rücken sein.

Die Verbundenheit der Märkte ergibt sich nicht nur im Bereich Orts- und Ferngespräche. Auch und gerade im Infrastrukturbereich des Teilnehmeranschlusses zeigt sich eine besondere Problematik. Der Betreiber einer alternativen Infrastruktur steht vor folgender Situation: Grundsätzlich soll sich der Überlassungspreis für die Wettbewerber an den tatsächlichen Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung orientieren. Jede Preisabweichung davon führt zu einer volkswirtschaftlichen Fehlallokation. Ein hoher Überlassungspreis kann einerseits als Anreizfaktor für alternative Technologien (wie z.B. WLL, Cabel TV, Powerline etc.) andererseits als Behinderung beim Zugang zum Anschlußmarkt gesehen werden.

Das TAL-Preisniveau steht im Verdacht, eine Quelle für Preisdumping in nachgelagerten Märkten zu sein. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß in Deutschland die Kosten der TAL im Vergleich zur effizienten Leistungsbereitstellung zu hoch sind³². Ein zu niedriger Überlassungspreis würde keine alternativen Infrastrukturen entstehen lassen. Hingegen könnte man einen angreifbaren Dienstmarkt erwarten. Beides ist in der Realität aber nicht anzutreffen. Welche Gründe lassen sich hierfür anführen?

Man darf hierbei nicht vergessen, daß der Eigentümer flächendeckender Netzinfrastrukturen im Ortsnetzbereich vor einem einfachen Kalkül steht. Das kurzfristige Nicht-Verdienen von *Abschreibungen* durch Preisdumping ist für den Besitzer von (zu Monopolzeiten bezahlten) Infrastrukturen im Vergleich zu einem dauerhaften Verlust von Kunden eine einfache Entscheidungssituation.

Im Gegensatz dazu hat der alternative Netzbetreiber das Problem, daß er als zukünftiger „Zweitversorger“ stets einen technisch nun wechselfähigen Kunden angeschlossen hat, wel-

³¹ wie bei Optionstarifen der DT AG (www.telekom.de, www.teltarif.de etc.), z.B. „AktivPlus“ Abl.RegTP Nr.22/99 Mitteilung Nr.580; „AktivPlus/XXL“ (vgl. Fn.27); Die Monopolkommission sieht diese Gefahr. Monopolkom. (1999), Zf. 75-77.

³² Vgl. Gerpott, T.J. Winzer, P.: Kosten von Teilnehmeranschlußleitungen in Deutschland, in: Kommunikation und Recht, Heft 11, S.521-533 (2000).

cher gegebenenfalls nicht ausreichend lange am Netz bleibt und nur über problematische Mindestabnahmen und Mindestfristen kommerziell ausreichend lange gebunden werden kann. Falls nun diese Situation noch verschärft wird durch ein wirksames Angebot an Bündelprodukten (Anschluß und Dienste), dann kann ein alternativer Anbieter von Infrastruktur nicht ausreichend Wertschöpfung auf sich ziehen, um im Markt dauerhaft zu überleben.

Ein reines Angebot an alternativer Infrastruktur mit darüber hinaus geringen economies of scale ist daher auch zukünftig unter diesen Bedingungen nicht zu erwarten. Es werden weniger *Zutritte* zum Markt für Infrastrukturleistungen erfolgen, da ein Anbieter neben den versunkenen Kosten für Infrastruktur (Zweitanschluß) mit einem Preisdumping und/oder einem Verbundangebot rechnen muss. Der so angeschlossene Kunde kann auch stets wieder zur DT AG zurück wechseln. Ein DT AG-Kunde hingegen kann nicht ohne weiteres zu einem Wettbewerber ins Anschlußnetz wechseln³³. Einzig eine deutliche Regulierung im Sinne von drohender Kontrolle und Beachtung der strukturellen Separierung und getrennter Rechnungslegung³⁴ kann hier langsam zu einem Erfolg führen. Insbesondere die Lizenzinhaber der Klasse 3 sind mit einer langfristigen und verlässlichen Regulierung zu begleiten und gegebenenfalls gegenüber Mißbrauchspraktiken abzusichern. Diese Infrastrukturanbieter sind ein wichtiger Motor des Ausbaus privatfinanzierter Infrastruktur und die Garanten für die Grundlage eines sich selbst erhaltenden Netz- und Dienstewettbewerbs. Gerade in Märkten mit einer hohen Fortschrittsrate und bei steigendem langfristigen Bedarf an ausreichender Infrastruktur würde eine Reduzierung der Regulierungsaufsicht und Regulierungsinstrumente einer plötzliche Vernichtung oder gar Enteignung von privaten Investitionen gleichkommen.

4. Vermengung regulierter und nicht regulierter Leistungen

Je mehr ein Unternehmen in der *Vermeidung von Regulierungsaufgaben* (mit oder ohne Sanktionen) einen größeren Gewinn erwarten darf als durch deren Einhaltung, wird auch dieser Weg in das Entscheidungskalkül der Akteure einbezogen werden. Die Umgehung nationaler Regulierung ergibt sich stets durch Auslagerung, Verlagerung, Quersubventionierung, verdeckte Beteiligungen, überbeuerte Leistungsabgaben und fingierte Geschäftsvorgänge. Dieselbe ökonomische Wirkung können sogenannte Produktbündel entfalten.

Hier können regulierungspflichtige und nicht regulierter Leistungen, eventuell noch angereichert mit Rabattstaffeln, zu einem kaum noch zu prüfenden Produktbündel mit erheblicher Wettbewerbsrelevanz zu Lasten der Wettbewerber geschnürt werden.

Eine Unterscheidung in Interconnection-Leistungen zu regulierten Bedingungen und sog. Resale Leistungen stößt auf die Frage der Preisbestandteile sog. nicht regulierter Leistungen. Würde man diese regulieren, so regulierte man indirekt den Gesamtpreis. Dies ist nicht beab-

³³ Vgl. Monopolkommission (1999), Zf. 72.

³⁴ Vgl. TKG § 14.

sichtigt. Die Angabe von Anteilen am Gesamtpreis als „Daumenregel“³⁵ hat ähnliche Konsequenzen und gipfelt in der Frage, wie ein Operator mit gegebenen regulierten Interconnection-Leistungen im Netzbereich gerade in den Bereichen Billing, Customer Care, Vertrieb etc. günstiger sein soll als die neuen Unternehmen am Markt. Dieser Fall wird aber regelmäßig zu entscheiden sein, wenn der ehemalige Monopolist wettbewerbsfähige Preise am Markt erzielen will.

Andererseits steht man vor dem Problem, daß die Wettbewerber bei gerade diesen nicht regulierten Leistungen höhere Kosten haben und auf Grund wohl nicht adäquat regulierter Interconnection Leistungen im Netzbereich nicht konkurrenzfähig anbieten können. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, daß die DT AG durch das „Nicht-Verdienen“ von Abschreibungen eine sehr schwer überprüfbare Variante von Quersubventionierung betreiben kann.

Ein Rückzug des Staates aus der sektorspezifischen Regulierung zu diesem viel zu frühen Zeitpunkt wird auf Kosten des Wettbewerbs gehen. Hier zeigt sich, daß ein bisher als erfolgreich zu bezeichnender Weg frühzeitig verlassen werden könnte. Die Anhaltspunkte geben Anlass zu der Befürchtung, daß durch die vorzeitige Reduktion der sektorspezifischen Regulierung der Erfolg gefährdet wird. Es gibt im Gegenteil sogar Anhaltspunkte dafür, die Regulierung zu verstärken. Die Erhaltung und Sicherung des Regulierungsrahmens für die nächsten drei bis fünf Jahre scheint sicher nicht überzogen, zumal es für einen derartigen Rückbau der Regulierung weltweit kein vergleichbares Beispiel im TK-Sektor gibt. Die Tatsache, daß die DT AG nicht in *Dienste und Netze getrennt* wurde, ist ein Konstruktionsfehler, welcher nicht nach drei Jahren Regulierung geheilt ist.

Die Ausgangsbasis im TK Bereich ist eine ganz besondere. Ein komplett vertikal integriertes Unternehmen (Monopol) versorgt 100% der Kunden mit einem Bündel von Diensten. Lediglich der Sprachbereich, der entbundene Teilnehmerzugang (Infrastrukturbereich) und die Interconnection wurden einer umfangreichen Regulierung zur Marktöffnung unterworfen.

5. Optimale Marktstruktur im dynamischen Prozess

Ob die Marktstruktur mehrerer vollkommen vertikal integrierter Unternehmen ein optimales Marktergebnis sicherstellt, ist offen³⁶. Sicher wäre eine reine Trennung in einen Infrastruktur- und einen Dienstebereich eine gute Voraussetzung, um eine vollkommene Bestreitbarkeit des Dienstemarktes zu gewährleisten. Ein alternativer Infrastrukturanbieter muss jedoch stets mit der übermächtigen Netzinfrastruktur der DT AG konkurrieren. Ohne zusätzliche Erlöse aus dem Dienstebereich ist ein dauerhaftes Verbleiben im Markt unmöglich. Umgekehrt ist ein reines Dienstangebot aktuell in Deutschland nicht möglich, da die DT AG seit 1.1.98 nicht

³⁵ „IC+ 25%-Regel“ BK 2-1-99/035 v.16.2.00 Abl. RegTP 4/2000 S.623.

³⁶ Vgl. Kruse (2000), S. 774.

zur Abgabe eines Resale-Angebotes bewegt werden kann³⁷. Die erfolgreiche Verhinderungsstrategie dieses Angebotes durch die DT AG ist ein weiterer Beweis für das offensichtliche Vorhandensein von *Marktzutrittschranken* in diesem Bereich. Bei einem Resale-Angebot müsste die DT AG mit einem vollkommen bestreitbaren Dienstemarkt rechnen.

In Anbetracht dieser Gestaltungsspielräume stellt sich die Frage, welche Marktstruktur eine optimale Kontrolle der Marktmacht und damit funktionsfähigen Wettbewerb sicherstellt. Die Vermutung, daß mehrere *vertikal integrierte Unternehmen* eine sinnvolle Marktstruktur ergeben³⁸, wird bei der Analyse offener Märkte offensichtlich. Ob ein Anbieter durch die Verbundenheit der Märkte in horizontaler und vertikaler Hinsicht effektive Marktzutrittschranken etablieren kann, muss nach und nach von der Regulierungsinstanz aufgedeckt werden. Natürlich muss nicht jeder Markt, der scheinbar unangreifbar ist, sofort reguliert werden. Nach dem TKG gilt dies jedoch für den Bereich Sprachtelefonie.

Sofern es weiterhin wesentliche *Basisleistungen* gibt, welche auf Grund der Produktionstechnik und der entsprechenden Kostenverläufe eine monopolistische Marktstruktur bedingen, werden diese erst jetzt entdeckt. Es wäre vermessen zu glauben, der Gesetzgeber hätte die Eingriffsnotwendigkeit des TKG und somit auch den Handlungsbedarf der RegTP abschließend vorhergesehen und beurteilt, und hätte nur die Sprachtelefonie im Fern- und Ortsnetzbereich als regulierungsrelevant betrachtet. Erst das Wissen um die heutigen Verhaltensweisen, Strukturen und Ergebnisse sowie der wettbewerblichen Kalkulation einzelner (Teil-) Leistungen, welche früher allesamt im Monopol entstanden sind, führen zu ersten Einblicken in die Wirkungsweise und die Verbundenheit einzelner Teilleistungen auf diesem noch neuen Markt. Gerade in Deutschland kann man nicht unbedingt die Erfahrungen anderer Länder übernehmen, da in keinem Land so differenziert dereguliert wurde³⁹.

6. Regulierte und freiwillige Leistungen

Da empirische Prognosen nicht zur Verfügung stehen, müssen Aussagen theoretisch hergeleitet werden. Deren Ergebnisse ergeben ein klares Bild. Die Abbildung verdeutlicht, daß sich die Marktsituation für einen Markteintritt seit 1998 gravierend verändert hat. Während 1998 der Anteil der Interconnection-Gebühren am Endkunden-Preis noch relativ gering war (6,6%), so beträgt er im Jahr 2001 selbst für die „Netzgiganten“ unter den Alternativen mindestens 62%⁴⁰. Mit anderen Worten: der größte Teil des Umsatzes der alternativen Wettbewerber wird für die Netzüberlassung der DT AG verwendet. Damit relativiert sich der Marktanteilsverlust der DT AG im Endkundenmarkt erheblich.

³⁷ Vgl. das laufende Mißbrauchsverfahren BK 3a-00/025.

³⁸ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten (2000), Zf. 70-73.

³⁹ Vgl. BMWi: Benchmark 1/2001 <http://www.bmw.de> (2001), S.2.

⁴⁰ Vgl. RegTP, Jahres- und Halbjahresberichte 1998-2000.

Dieser Sachverhalt ist in zweierlei Hinsicht bedeutend. Zum einen bestätigt er die oben geführte Argumentation hinsichtlich der dynamischen Veränderung der Bestreitbarkeit von Märkten. Zum anderen zeigt er eine für die im Markt aktuell befindlichen Akteure bedrohliche Situation auf, welche sich in zwei Fälle unterscheiden lässt:

- Im ersten Fall wird angenommen, der Regulierer habe die *Interconnection-Tarife* korrekt angegeben.
- Im zweiten Fall wird davon ausgegangen, der Regulierer habe die Tarife zu hoch angesetzt.

Sofern der Regulierer die *Interconnection-Tarife* korrekt festgelegt hat, muss ein Wettbewerber innerhalb der Differenz zwischen Endkunden-Preis und *Interconnection-Tarif* alle sonstigen Leistungen wie Customer Care, Marketing, Vertrieb, Operations & Maintenance, IT-Systeme, Fakturierung und Inkasso, Mietleitungen etc. erbringen können. Nachdem die DT AG in diesem Marktsegment der Ferngespräche ebenfalls erfolgreich tätig ist - knapp 60% Marktanteil bestätigen dies eindrucksvoll - muss es der DT AG möglich sein, all die genannten Leistungen innerhalb der Differenz von *Interconnectionkosten* und Endkundenpreis zu erbringen. Da die Endkundenpreise im internationalen Vergleich für diese Fernverbindungsleistung im Spitzenfeld⁴¹ liegen, muss es der DT AG möglich sein, die sonstigen Leistungen ebenfalls zu Bedingungen zu erbringen, mit denen sie international zu den Kostenführern zählt. Nur so wäre es möglich, bei niedrigen Endkunden-Preisen und korrekten *Interconnection-Tarifen* den Marktpreis dauerhaft zu halten.

Hinreichende Belege hierfür liefert die DT AG selbst, da sie diesem Bereich offenbar keine Verluste aufweist⁴², in der Presse sogar von „Subventionierung des Wettbewerbs“ spricht, sofern sie derartige Nebenleistungen anbieten soll und offensichtlich auch keine Outsourcingmöglichkeit sucht bzw. findet.

Schlußendlich bestätigt ihr Verhalten im Markt diese Strategie. Verfolgte die DT AG diese Strategie nicht, so müsste sie ein Interesse daran haben, diese Nebenleistung für ihre Wettbewerber zu erbringen. Es würde ihr helfen, ihre Kapazitäten besser auszulasten, die eigenen Durchschnittskosten zu senken und weiterhin marktbeherrschend in diesen Bereichen zu sein. Die Verweigerung freiwilliger Angebote bzw. die schrittweise und zügige Einschränkung dieser Leistungen ist Beleg für eine ganz andere Strategie. Die Verfügbarkeit dieser sonstigen Leistungen würde wohl den Marktzutritt für Wettbewerber erleichtern, selbst wenn die DT AG die Leistungen zu höheren als zu lediglich kostendeckenden Preisen anbieten könnte. Die Verweigerung der Nebenleistungen, bei denen die DT AG effizient sein müsste, ist ein starkes Indiz für den Aufbau von Marktzutrittschranken, welche die DT AG nutzt, um Wettbewerber vom Markt fernzuhalten. Es wird somit eine dominante Marktposition, auf einem

⁴¹ Vgl. BMWi (2001) Benchmark 1/2001, S. 3f.

⁴² Vgl. Geschäftsberichte der DT AG.

Teilmarkt genutzt um den Marktzutritt auf einem anderen Markt erfolgreich zu behindern. Dieser Transfer von Marktmacht von einem Teilmarkt auf einen anderen - an sich offenen - Teilmarkt wird als sog. Leveraging-Problem von der FCC⁴³ in den USA einerseits und in der Literatur⁴⁴ andererseits kritisch gesehen. Dem möglichen Gewinnen auf dem Markt der sonstigen Leistungen steht ein Umsatzverlust auf dem (Endkunden-) Markt der Ferngespräche gegenüber.

Sofern die Annahme, daß der Regulierer die *Interconnection-Tarife* korrekt festgelegt hat, nicht stimmt (2. Fall) und die *Interconnection-Tarife* in Deutschland relativ zu den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu hoch angesetzt wurden, dann hätte dies folgende Konsequenz: Die DT AG würde über die *Interconnection-Einnahmen*, die notwendigen anderen Leistungen quersubventionieren und so ihre Marktstellung sicherstellen. Dieser Sachverhalt kann nur über eine mit wirksamen Instrumenten ausgestattete, unabhängige Regulierungsinstanz geklärt werden. Die Beobachtung und ex-post-Analyse der Marktaustrittsfälle ist in diesem Falle mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten verbunden. Eine ex-ante-Regulierung ist somit zwingend erforderlich. Neben der Subventionierung der Netzkosten der DT AG würden diese zu hohen *Interconnection-Kosten* die Wettbewerber dazu veranlassen, in eigene Infrastruktur zu investieren. Diese spezifische Investitionen in Infrastruktur sind nun eindeutig versunkene Kosten, welche auf Grund der Irreversibilität dieser Investitionen ökonomisch wie eine echte Marktzutrittschranke auswirken müssen.

7. Analyse verbundener Märkte

Das Zusammenspiel von Angreifbarkeit/Nicht-Angreifbarkeit der Märkte, funktionsfähigem Wettbewerb, Essential Facility Doctrine und Regulierung von Infrastrukturleistungen zeigt sich an einem Beispiel, welches gleichzeitig eine Auflösung scheinbarer Widersprüche bringt⁴⁵.

Folgendes *A-B-C-Modell* mag zur Verdeutlichung der Argumentation dienen. Dazu wird das Angebot von Telekommunikationsdienstleistungen in 3 Märkte unterteilt:

- Der *C-Markt* ist der Markt für Endkundenprodukt. Er ist dadurch gekennzeichnet, daß
 - Angreifbarkeit herrscht,
 - ein dominanter Anbieter (mit ehemals 100% der Endkunden) existiert,

⁴³ Vgl. Kende, M.: The Digital Handshake: Connecting Internet Backbones, OPP Working Paper Series, No.32, FCC Washington (2000).

⁴⁴ Vgl. Laffont, J./Tirole, J.: Competition in Telecommunications, Cambridge (2000).

⁴⁵ Vgl. Knieps, G.: Die Ausgestaltung des zukünftigen Regulierungsrahmens für die Telekommunikation in Deutschland, Diskussionsbeiträge des Instituts für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik Nr.22 (1995) S. 22.

- die Marktzutrittskosten zu einem bestimmten Zeitpunkt relativ niedrig sind,
- standardisierte Güter angeboten werden,
- kaum Kundenbindung vorhanden ist und
- eine ausreichend große Zahl von Nachfragern wechselbereit ist.

Ein Beispiel hierfür können nationale Ferngespräche sein.

- Dieser C-Markt hat einen vorgelagerten *B-Markt*, welcher wie ein Beschaffungsmarkt von Plattformprodukten oder von Vorleistungen zur Erstellung von Produkten für den C-Markt angesehen werden kann. Dieser B-Markt wird vom selben dominanten Anbieter wie der C-Markt beherrscht.

Auf dem B-Markt agieren in der Regel Carrier. Er wird als nicht angreifbar betrachtet. Auf Grund der Wesentlichkeit der Leistung, der Möglichkeit der Duplizierung von Investitionen (künstlichen Marktzutrittskosten) und der Gefahr der Behinderung durch den dominanten Anbieter werden Teilleistungen dieses Marktes reguliert. Beispiele hierfür sind Interconnection, Mietleitungen, TAL-Übernahme etc.

- Daneben gibt es nun noch einen *A-Markt*, welcher teilweise nicht regulierte Vorleistungen sowie nicht regulierte Endkunden-Leistungen umfasst. Diese *A-Leistungen* können *Komplementärleistungen* zu B- oder C-Leistungen darstellen. Im Bündel mit B-Leistungen ergibt sich ein Angebot für Carrier, im Bündel mit C-Leistungen ergeben sich Angebote für Endkunden. Im ersten Fall umfassen diese A-Leistungen Komplementärleistungen zu Vorprodukten welche auch im Rahmen der *Verbund- und Kuppelproduktion* entstehen können. Beispiele hierfür sind Billing und Fakturierung, Datendienste, Zugang zu Online Diensten etc. Beispiele für den zweiten Fall sind *Bündel- und Komplettangebote* für Konsumenten (sog. *Optionstarife*).

Diese Teilmärkte sind auf Grund der dazu notwendigen Massenleistungsfähigkeit der Systeme mit hohen *Marktzutrittschürden* verbunden. Sicherlich gibt es mehr und mehr Spezialisten, welche diese Dienstleistungen anbieten wollen und diese mit nicht notwendigerweise eigenen Anschlußkunden auszulasten versuchen. Dennoch werden diese Leistungen vom TNB-Anschluß aus beliefert und es ist nicht möglich, auch nur annähernd in Größenordnungen der Auslastung und damit der Durchschnittskosten der DT AG zu kommen. Die DT AG, die bei Ortsgesprächen mit 98% marktbeherrschend ist, kann nun durch die Kombination der Bereiche Orts- und Ferngespräch (A und C) aus den Erlösgruppen Anschlußgebühr, Ortsgespräch und Ferngespräch ein positives Marktergebnis erzielen. Diese Möglichkeit hat ein Neuanbieter, der nur im Segment C anbietet nicht. Was für Orts- und Ferngespräche bzw. die Leistungen der Grundgebühr gültig ist, trifft natürlich in verstärktem Masse für andere aus dem Be-

reich A kommende Dienstleistungen, wie Datendienste, Onlinedienste, Mehrwertdienste, Auskunftsdienste, Fakturierung und Inkasso etc. zu.⁴⁶

Der Markt für Ferngespräche (Teilmarkt C) wird meist als Beispiel einer erfolgreichen Deregulierung in Deutschland mit dem offenen call-by-call angeführt. Die heutige Marktsituation zeigt, daß dieses Erfolgsmodell nicht länger Bestand haben wird, da die hierfür notwendigen Beschaffungsmärkte (Teilmarkt B) nicht offen sind. Ein wirklich freier Zugang zu den Beschaffungsmärkten besteht solange nicht, wie im Ortsnetzbereich kein funktionsfähiger Wettbewerb existiert bzw. Bündelungsprodukte unter Einschluß des Ortsnetzes (Zugang und Ortsgespräche) vom Marktbeherrscher angeboten werden.

Abbildung 4: Ferngespräche im Bündelangebot

Teilmarkt:	A-Markt	B-Markt	C-Markt
DT AG 1 - Select 5/30 - Select 5/10 - AktivPlus - Aktiv PlusXXL - T-Net 100	Bei Analoganschluß mit erhöhter Grundgebühr z.T. i.V.m. breitbandigem Anschluß (ISDN, DSL) Ortsgespräche bis zu 25% billiger z.T. Sonn- und Feiertage kostenlos z.T. Rabattierung für Gespräch ins D1 Mobilfunknetz	Interconnect TAL TNB/VNB Billing, Inkasso	Ferngespräche bis zu 44% billiger z.T. Sonn- und Feiertage kostenlos
DT AG 2 - T-DSL - Internet Dienste	Flatrate T-Online i.V.m. breitbandigem Anschluß Kombination mit DT AG 1	Interconnect TAL TNB/VNB Billing, Inkasso	Kombination mit DT AG 1
DT AG 3 - Bus.-Call 500 - Bus.-Call 700	Anschluskosten erhöht 27% Rabatt auf Ortsgespräche Eine Rechnung für alle Lokationen Keine Preselection zulässig	Interconnect TAL TNB/VNB Billing, Inkasso	27% Rabatt auf Fern- u. Auslandsgespräche
Wettbewerber - call by call (mit/ohne Registrierung)	Nicht möglich	Interconnect VNB Preselection DT AG Billing und Förderungsersteinzug Inkasso	Ferngespräch

	DT AG 1	DT AG 2	DT AG 3	Wettbewerber
A (sonstige)	(X)	X	X	-
B (Infrastruktur)	X	X	X	X
C (Ferngespräche)	X	(X)	X	X

⁴⁶ Vgl. ähnlich auch Monopolkommission, Sondergutachten (1999), Zf. 74-77.

Daneben hat im Zeitablauf die Bedeutung der Kombinationsprodukte eindeutig zugenommen, so daß eine statische Betrachtung unangemessen ist. Insbesondere ist die Bündelung von Produkten aus regulierten Märkten mit Produkten aus unregulierten Märkten problematisch. Hier droht die Übertragung von Marktmacht auf noch unregulierte Märkte; in der Konsequenz wäre eine Ausdehnung der Regulierung zu erwägen.⁴⁷

Bei Verbundproduktion und Bündelangebot⁴⁸ der DT AG wird nun die *ökonomische Interdependenz* der Märkte deutlich. Vorstehende *Matrix* (Abbildung 4) zeigt dies aus der Sicht eines Wettbewerbers im Ferngesprächmarkt.

8. Strategisches Verhalten des dominierenden Anbieters

Zu dem in der Literatur zu findenden Argument, Preissenkungen der Wettbewerber wären ein Nachweis für das Fehlen von Preisdumping⁴⁹, ist anzumerken, daß sofern ein Wettbewerber überhaupt noch einen Deckungsbeitrag erzielen möchte, er ebenfalls gezwungen ist, mit seinen Preisen unter denen der DT AG zu bleiben. Nur wenn er eine ausreichende Differenz zum DT AG Preis aufweist, kann er überhaupt mit einem Wechsel der Kunden rechnen und somit zu einem geänderten Marktanteil kommen. Sofern der Teilnehmer keine Vorauswahl trifft, ist er automatisch Kunde der DT AG (default-Einstellung). Alternative Carrier müssen stets einen Anreiz für die fallweise Auswahl durch den Teilnehmer bieten.

Daß die Unternehmen auf Grund dieses Preisdumpings nicht sofort aus dem Markt austreten, ist ein starkes Indiz für das Wirksamwerden irreversibler Kosten, welche hier wie eine effektive Marktaustrittsschranke wirken (daß die irreversiblen Kosten beim Markteintritt anders beurteilt wurden, wurde weiter oben dargelegt). Das Vorliegen von Preisdumping wird ebenfalls dadurch verdeutlicht, daß Unternehmen den Markt nicht sofort verlassen, sondern zunächst Preisreduktionen „aushalten“ in der Hoffnung, daß die DT AG mit diesem ruinösen Wettbewerb bald beendet oder der Regulierer eingreift und die offensichtlich vorliegende Quersubvention aufdeckt.

Die bereits beschriebene *Quersubventionierung* mit Bündelprodukten macht insbesondere dann Sinn, wenn zusätzlich von großen *Netzwerkexternalitäten* auszugehen ist⁵⁰. Die ausreichend große installierte Basis in beiden Teilbereichen erlaubt es der DT AG, dem Endkunden eine einzigartige Kombination zu einem attraktiven Komplettpreis anzubieten. Auf Grund der *Kundenbindung* der DT AG ist es für einen neuen Wettbewerber unmöglich, in angemessener

⁴⁷ Die britische Regulierungsbehörde für Telekommunikation prüft derzeit den Missbrauch von Marktmacht durch die British Telecom wegen solcher Bündeltarife (Süddeutsche Zeitung vom 21.02.2001).

⁴⁸ Vgl. Stiftung Warentest (Heft 1/2001, <http://www.stiftung-warentest.de>). Dort existieren zur Zeit für Privatkunden 35 Preismodelle mit Sparoptionen.

⁴⁹ Vgl. Kruse, J.: Müssen Telefongespräche noch reguliert werden? in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 70 Jg., S.765-780, insb. S.773 (2000).

⁵⁰ Vgl. Thum, M.: Netzwerkeffekte, Standardisierung und staatlicher Regulierungsbedarf (1995).

Zeit eine ausreichende Kundenbasis zu erhalten, welche ihm ein längeres Verbleiben im Markt (zu kostendeckenden Preisen bei sinkenden Grenzkosten, also in einem unausgelasteten System) ermöglicht. Gerade das zu beobachtende Ausbleiben von Bündelprodukten bei den Wettbewerbern ist ein starkes Indiz dafür, daß die Akteure weder selber fertigen können (Eigenfertigung) noch kaufen dürfen (Behinderung des Fremdbezug) und/oder mit einer Preisdumping-Strategie der DT AG rechnen und somit keinen Marktzutritt im A-Markt wagen. Deswegen ist es auch hier die Aufgabe der Regulierungsbehörde, einzugreifen, um einen stabilen Wettbewerb zu ermöglichen.

Die aggressive Preisstrategie der Wettbewerber ist also kein Beleg für die Aussichtslosigkeit von Preisdumpingstrategien⁵¹, sondern vielmehr ein Argument für das Vorliegen von Verbundvorteilen für die DT AG (im C-Markt) und von Marktaustrittshürden der Wettbewerber. Da die Erhaltung oder Erreichung eines bestimmten Marktanteils nur über den Wechsel einer Teilmenge preisreagibler Kunden erfolgen kann, muss ein Unternehmen, um ein Marktanteil zu sichern oder zu erhalten, selbst bei Standardgütern stets mit ausreichenden Preiszugeständnissen agieren. Ein anderer Wettbewerbsparameter steht auf Grund des Fehlens einer Rückgriffmöglichkeit auf verbundene Teilmärkte nicht zur Verfügung. Die Preisstellung der DT AG (stets etwas teurer als der Wettbewerb) bestätigt gerade diese Netzexternalitäten bei Vorliegen verbundener Märkte eindrucksvoll.

Solange ein Unternehmen in einem Bereich de facto als Monopolist auftritt, besteht die Gefahr erheblicher Allokationsverzerrungen; es kann zu überhöhten Vorleistungspreisen und zu qualitativ schlechten Vorleistungen einerseits kommen, andererseits zu einer Quasi-Marktmachtverlagerung in andere Märkte⁵². So wird der Zugang zu diesen Beschaffungsmärkten durch die DT AG systematisch behindert oder verweigert.

Als Beispiel für diese Strategie dienen die Leistungen Fakturierung und Inkasso durch den TNB. Ursprünglich waren diese endkundenorientierten Teilleistungen (Marktsegment A) im Sommer 1997 in der Anlage F des Interconnectionvertrages enthalten. Nachdem die Leistungen aus dem Interconnectionvertragsangebot der DT AG entfernt und in einem gesonderten Vertrag geregelt wurden, wurden Fakturierung und Inkasso zunächst für einen Preis von ca. 2% des Umsatzes verhandelt. Noch im Herbst 1997 sowie Frühjahr 98 wurde eine Leistung angeboten (Fakturierung, Inkasso, Reklamationsbearbeitung und Mahnung bei Anschlußkunden der DT AG), für deren Inanspruchnahme von Wettbewerbern ein Preis von ca. 3 - 5% vom Umsatz gefordert wurde⁵³. Im Herbst 1999 begann die DT AG damit, diese Leistung

⁵¹ Vgl. Kruse, J.: Müssen Telefongespräche noch reguliert werden? in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft (2000), S. 765-780, insb. S.773.

⁵² Vgl. Kende: a.a.O. (2000), S. 9-10.

⁵³ Inkassovertragsangebot der DT AG vom März 1998.

einzuschränken, den Preis anzuheben oder Leistung ganz zu verweigern.⁵⁴ Dies geschah, obwohl die DT AG diese Teilleistungen weiterhin für die internen Leistungen und Produkte der Konzerntöchter erbringt. Erst durch eine Entscheidung des Regulierers im Frühjahr 2000⁵⁵ wurde die Leistung den Wettbewerbern wieder zur Verfügung gestellt, allerdings mit einem um die Elemente Reklamationsbearbeitung und Mahnwesen reduzierten Leistungsumfang. Trotz des reduzierten Leistungsumfanges, fordert die DT AG im Vergleich zur bisherigen Regelung nunmehr deutlich erhöhte Entgelte.

Die Diskussion der Vorteilhaftigkeit einer Behinderungsstrategie wurde bereits weiter oben geführt. Obwohl hier eindeutig Größenvorteile bei der DT AG liegen, wird der Zugang zum Beschaffungsmarkt verhindert. (Beispiele ähnlicher Art lassen sich im Bereich des TNB/VNB-Wechsels, der Bereitstellung von Mietleitungen, der Preselection-Umstellung von Kunden, der Anschlußübernahme und bei der Preisgestaltung von Auslandsgesprächen bzw. Differenzierung zwischen End- und Carrierkunden finden). Dieses Beispiel zeigt eindrucksvoll die Marktmacht der DT AG, die Verbundenheit der Märkte und die Möglichkeit der DT AG, Duplizierungen von Vorleistungsinvestitionen hervorzurufen, versunkene Kosten zu verursachen und so potentielle Wettbewerber beim Marktzutritt glaubhaft zu behindern.

Damit kann es für Akteure im Markt sogar rational sein, eine *Predatory Pricing-Strategie* der DT AG zu begleiten, also Preissenkungen mitzumachen und nicht aus dem Markt auszutreten. Bei der Betrachtung der Rationalität von *Predatory Pricing* wird zumeist übersehen, daß es der DT AG möglich ist, bei Bündelprodukten mit monopolistischen Teilmärkten diese Strategie zu finanzieren (siehe Abb. 3). Es ist nicht erforderlich, sich die entgangenen Einnahmen auf dem bestreitbaren Markt wieder zu holen⁵⁶. Durch diese Strategie gelingt es, die Zahl der Wettbewerber auf dem Endkunden-Markt gering zu halten. Zum einen, weil der Zutritt erschwert wird, zum anderen weil Wettbewerber aus dem Markt gedrängt werden. Damit kann auf dem Vorleistungsmarkt auch in Zukunft keine Konkurrenz entstehen. Ein solcher monopolistischer Vorleistungsmarkt ermöglicht wiederum die langfristige Finanzierung des *Predatory Pricing* auf dem Endkundenmarkt. Gerade die aktuelle Entwicklung und die in der Literatur zu findenden Argumentationsketten⁵⁷ bestätigen diese Einschätzung.

Was den Anreiz zu *Predatory Pricing* angeht, so darf gerade in der Telekommunikation nicht übersehen werden, daß hier Netzwerkeffekte eine beträchtliche Rolle spielen. Gelingt es dem dominanten Anbieter, durch *Predatory Pricing* die Zahl der Konkurrenten zu reduzieren bzw. diese dauerhaft vom Vorleistungsmarkt fernzuhalten, so kommen die Netzwerkeffekte überproportional dem dominanten Anbieter – weiterhin – zugute.

⁵⁴ Vgl. Vertragsangebot der DT AG vom November 1998, durch das lediglich die Rechnungstellung für call-by-call-Angebote umfasst sein sollte, nicht jedoch der Forderungsersteizung, Reklamationsbearbeitung und Mahnwesen sowie der gesamte Dienstbereich.

⁵⁵ BK 3a 99/032 v. 23.2. bzw. 14.3.2000.

⁵⁶ Vgl. Kruse: a.a.O. (2000), Immenga: a.a.O. (2000).

⁵⁷ Vgl. Knieps: a.a.O. (1996), S. 128 f.

Die Palette strategischen Verhaltens reicht von Bündelprodukten, Quersubventionierung, Nutzung von Verbundvorteilen, Verweigerung intern genutzter und nachgefragter Leistungen, Kundenbindung durch Komplettangebote und Quersubventionierung, Ausnutzen von Koppelungsverträgen mit Ausschlussklauseln für Wettbewerbsangebote u.v.a.m. Insbesondere die Weigerung bestimmte (sonstige) Leistungen, bei denen auf Grund der Produktions- und Kostenstruktur mit einem Sinken der Durchschnittskosten im relevanten Bereich zu rechnen ist, auch Wettbewerbern anzubieten, ist ein starker Hinweis auf das Vorliegen einer *essential facility*.

Die *Essential-Facility-Doctrine* entwickelt im amerikanischen Antitrust-Recht findet auch vermehrt im europäischen Wettbewerbsrecht Anwendung. Es wurden dort folgende Kriterien entwickelt unter denen der Infrastrukturbetreiber auch Dritten den Zugang gewähren muß:

1. Die monopolistische Kontrolle einer wesentlichen Anlage (*essential facility*) durch den Betreiber, der gleichzeitig auf dem nachgelagerten Markt tätig ist;
2. Die Unmöglichkeit für die Konkurrenten, eine solche Anlage unter angemessenem Aufwand zu duplizieren;
3. Die Verweigerung der Bereitstellung der Anlage für eine Inanspruchnahme durch die Konkurrenten;
4. Die (technische) Möglichkeit, die Anlage auch für Konkurrenten zur Verfügung zu stellen⁵⁸.

Obwohl die DT AG durch ein solches Leistungsangebot neue Geschäftsfelder erschließen könnte, erwartet sie offenbar einen größeren Verlust im angestammten Minutengeschäft. Sie geht davon aus, daß die von ihr verfolgte Strategie effizient den Marktzutritt neuer Marktteilnehmer verhindert, da diese mit einem relativ hohen Anteil an Infrastrukturausgaben rechnen müssen und somit ökonomisch wirksame irreversible Kosten auf sich zu nehmen hätten. Die Zahlen über den aktuellen Marktzutritt, gemessen anhand der neu vergebenen Lizenzen, bestätigt den Erfolg dieser Strategie. Eine dynamische Betrachtung von Marktstruktur und Marktergebnis in der Differenzierung von Interconnectionstarif und Endkunden-Preis in Verbindung mit aktuellem Marktzutritt bestätigt die *Nichtangreifbarkeit* dieses Marktsegmentes.

Die *FCC* (Federal Communications Commission) hat derartige *Interdependenzen* bereits vor Jahren erkannt und auf anderen Märkten darauf reagiert. Besonders bekannt ist der Luftverkehrsmarkt, welcher als Paradebeispiel eines angreifbaren Marktes und einer erfolgreichen Deregulierung in den USA angeführt wird. Hier sind nationalen Flugreisen (C-Markt), regulierter Zugang zu Landerechten (B-Markt) und die Mitnutzung eines Computer-Reservierungs-Systems (CRS, A-Markt) miteinander verknüpft. Die CRS, welche zunächst nicht reguliert waren, wurden zu einer effektiven Behinderung auf dem C-Markt. Zahlreiche

⁵⁸ Vgl. Knieps: a.a.O. (1996), S. 128.

Regulierungen auf Grund der Essential-Facility-Doctrine hinsichtlich der Computerreservierungssysteme waren die Folge.⁵⁹

Auch die US amerikanische Wettbewerbskontrolle kennt die Eingriffsmöglichkeit in diesen Fällen. Während in den USA diese sogar auf Unternehmen Anwendung findet, die im Wettbewerb aus eigener Kraft eine dominante Stellung erreicht haben und diese mißbrauchen, ist in Deutschland die Situation so, daß die Marktposition der DT AG kein Ergebnis einer besonderen Leistungsfähigkeit und Innovationskraft darstellt, oder eines findigen Unternehmertums (hier wäre in der Tat der Eingriff besonders zu begründen), sondern das Resultat einer privilegierten Stellung und des staatlichem Monopolauftrags ist. Dieser wichtige Sachverhalt⁶⁰ wird auch in der Literatur gerne außer Acht gelassen⁶¹.

Auch hier wird deutlich, daß die Verbindung von angreifbaren Märkten und Essential-Facility-Doctrine kein Widerspruch sein muß, wie er manchmal in der Literatur zu finden ist⁶². Ganz im Gegenteil: diese Ansätze müssen für jeden Teilmarkt differenziert betrachtet und ergänzend in die Analyse einbezogen werden⁶³. Ebenso kann man hier das Behinderungspotential der DT AG erkennen und mögliche *Quersubventionierungen* aufspüren. Ein passendes System zur *strukturellen Separierung und getrennten Rechnungslegung*⁶⁴ wäre hier einzuführen.

Des weiteren wird der zukünftige Handlungsbedarf des Regulierers erkennbar. Die DT AG verlagert ihr Leistungspaket zu den nicht-regulierten (A-) Leistungen hin, um sich so dem Zugriff der sektorspezifischen Regulierung entziehen zu können. Sofern Sprachtelefonie zu einem Add-on Service, quasi als Zugabe zu einem anderen Produkt gesehen wird, ist das TKG ohne Regelungsinhalt. Sofern nun derartige *Bündelprodukte* noch mit *Ausschlußklauseln* versehen werden, sind diese besonders fragwürdig, zumal der Wettbewerb - unabhängig von der Zulässigkeit dieser Verhaltensweise - auf Grund fehlender Verbundprodukte diese Möglichkeit des *Ausschlusses* nicht hat. Dies zeigt, daß die *Phasenbeurteilung* eines Marktes besonders wichtig ist. Dies gilt gerade dann, wenn die Bestreitbarkeit gegeben und ein hohes Maß an Verbundenheit zu vor- und nachgelagerten Märkten bzw. zu Bündelprodukten⁶⁵ festzustellen ist.

⁵⁹ Vgl. Schmidt, A.: Computerreservierungssysteme im Luftverkehr (1995), Ernst, M./Walpuski, D.: Telekommunikation und Verkehr (1997).

⁶⁰ Vgl. RegTP Tätigkeitsbericht 98/99 (1999), S. 207 f.

⁶¹ Vgl. Knieps: a.a.O. (1995), Immenga: a.a.O.(2000).

⁶² Vgl. Knieps: a.a.O. (1995).

⁶³ Vgl. BMWi (2000), S. 4.

⁶⁴ Vgl. TKG § 14.

⁶⁵ Vgl. Bormann, Ch./Weinhold, M.: Perspektiven der deutschen Tourismuswirtschaft im EWR (1994) und Schmidt a.a.O. (1995) zeigen ein große Anzahl von Behinderungsmöglichkeiten im Luftverkehr auf, welche erst teilweise auf TK Märkten zu erkennen sind.

9. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Von einer Regulierung der TK-Märkte kann abgesehen werden, sofern funktionsfähiger Wettbewerb herrscht und/oder die Märkte bestreitbar sind. Auf Grund der anfänglichen Entwicklung auf dem Ferngesprächsmarkt, kann für die Startphase von einem bestreitbaren Markt ausgegangen werden.
2. Für die Bestreitbarkeit eines Marktes muss sowohl freier Marktzutritt als auch Marktaustritt möglich sein. Bis 1999 war durch die enorme Differenz zwischen Endkundenpreis und Interconnect-Tarif ein zwingender Anreiz zum Markteintritt gegeben. Seit sich die Endkundenpreise den Interconnections-Tarifen stark angenähert haben, wirken die getätigten Investitionen wie irreversible Kosten. Durch diese Marktaustrittsbarriere ist der Ferngesprächsmarkt nicht mehr vollkommen bestreitbar.
3. Besteht auf Grund starker Preisreduktion fast kein Preissetzungsspielraum, kann sich ein Wettbewerber lediglich durch das Angebot von Bündelprodukten profilieren. Kann ein solches Bündelprodukt durch höhere Preise auf einem Teilmarkt quersubventioniert werden, wird der Anbieter die Wettbewerber auf dem anderen Teilmarkt zu einem (ruinösen) Preiswettbewerb zwingen. Da ein Marktaustritt ökonomisch nicht sinnvoll ist (s. o.) werden die Wettbewerber gezwungen, zu Preisen unterhalb der DTAG anzubieten um möglichst viel Marktanteil zu gewinnen und damit zumindest die variablen Kosten zu decken.
4. Auf Grund von Predatory Pricing in Verbindung mit Bündelangeboten wird ohne Regulierung kein Markt für Infrastrukturleistungen entstehen. Eine strukturelle Separierung und getrennte Rechnungslegung wäre dafür eine unabdingbare Voraussetzung.
5. Eine vorzeitige Entlassung der DTAG aus der ex ante Regulierung hat folgende Konsequenzen: Missbrauch von Marktmacht und Aufbau von Marktzutrittschranken durch Nicht-Angebot von wesentlichen Teilleistungen, Quersubventionierung von Bündelangeboten regulierter und nicht regulierter Leistungen, Behinderung und Diskriminierung von Endkunden und Wettbewerbern bei vergleichbaren Leistungen.
6. Qualität und Intensität regulatorischer Eingriffe auf den TK-Teilmärkten bedürfen einer steten Überprüfung. Auch die Möglichkeit neuer Regulierungen (wesentliche Leistungen, essential facilities) steht zur Diskussion um Teilmärkte dem Wettbewerb zu öffnen oder, wie im Ferngesprächsmarkt den Wettbewerb zu erhalten. Dabei führt die singuläre Betrachtung von Teilmärkten zu unbrauchbaren Ergebnissen.
7. Dass die DTAG Leistungen wie Customer Care, Marketing, Vertrieb, Operations&Maintenance, IT-Systeme, Fakturierung und Inkasso, Mietleitungen etc. nicht anbietet, ist nur damit erklärbar, dass dies für potentielle Wettbewerber auf dem Fernge-

sprächsmarkt ein Marktzutritts Hindernis darstellt. Die DTAG benutzt also ihre marktbeherrschende Stellung auf einem Markt, um den Wettbewerb auf einem anderen Markt zu behindern.

8. Ohne funktionsfähigem Wettbewerb im Ortsnetzbereich und der damit verbundenen Öffnung der Beschaffungsmärkte wird auch der Wettbewerb auf dem Ferngesprächsmarkt nicht dauerhaft zu erhalten sein.
9. Durch die dynamische Betrachtung und die Analyse verbundener Märkte erscheint die Anwendung der Essential-Facility-Doctrine für den TK-Bereich erforderlich.
10. Die Rolle des Staates, welcher gleichzeitig als Gesetzgeber, Hauptaktionär des größten Wettbewerbers und Regulierer agiert, ist zutiefst problematisch. Solange diese Interessenvermischung nicht beseitigt wird kann keine Revision des TKG's auch nur in Ansätzen seriös angedacht werden. Erst die Unabhängigkeit des Gesetzgebers ist eine Voraussetzung für eine weitere Gestaltung zukünftiger Rahmenbedingungen.

Abstract

In Germany we are currently having discussions about the need for regulation in the telecom markets. In this article it will be shown that:

- The market for voice telephony in Germany has 1998 and 1999 the attributes of a contestable market.
- The rapid decline of retail prices and the relative stability of interconnection tariffs causes some irreversibilities and drive the market to a market with sunk costs. Without a completely owned networks a carrier cannot survive, because about 70% of the retail revenues carriers have to pay for interconnection (usage fee for the incumbents network). So we have actual no contestability in the voice telephony market and real barriers of entry.
- The intensity of competition in the voice market forces companies to offer bundled products. These bundled products cause a transfer of the market power of the incumbent to non regulated markets. In combination with the argument above, a single product company is faced with barriers of exit.
- So the incumbent has the possibility for a successful predatory pricing strategy, because the danger of a potential entry is not real.
- The danger of cross-subsidization is greater than before (without bundled products). The possibility of bundled products (products with different regulation and different intensity of competition) deprive the regulator of his power. Without proper instruments it is nearly impossible to regulate these market behavior in a logical way.
- From a regulatory point of view, analysing a single market makes no sense and creates insufficient results.
- More and more is not-offering of carrier value added services from the incumbents a strong argument that the supervision of the input markets for voice telephony is the critical factor in future. A pure input supplier would offer carrier value added services and essential facilities.
- The regulatory supervision for input markets and combined retail markets is essential for the future competition, and the reviewed regulatory framework has to take this into account.
- In principle the simultaneous role of the government as co-owner of the incumbent, as regulator of the market and as recipient of licence fees (see UMTS) is not acceptable.

Literatur

- ABERLE, G. (1980): *Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik*, Stuttgart.
- BAIN, J.S. (1950), *Workable Competition in Oligopoly: Theoretical Considerations and Some Empirical Evidence in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 50.*
- BAUMOL, W.J.; PANZAR, J.C.; WILLIG, R.D. (1988), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, 2nd edition*, New York.
- BMWi (2000) *Eckpunkte Telekommunikation*, (<http://www.bmwi.de>).
- BMWi (2001) *Benchmark 1/2001, Bonn 2001*. (<http://www.bmwi.de>).
- BORRMANN, CH. / WEINHOLD, M. (1994), *Perspektiven der deutschen Tourismuswirtschaft im EWR, Baden-Baden*.
- BOSTON CONSULTING GROUP (1998), *Telekommunikationswettbewerb in Deutschland*.
- BROCK, G.R. (1994), *Telecommunications Policy for the Information Age: from Monopoly to Competition*, Harvard.
- DTAG Geschäftsbericht
- ERNST, M./WALPUSKI, D. (1997), *Telekommunikation und Verkehr*, München.
- FEHL, U.; OBERENDER, P. (1992), *Grundlagen der Mikroökonomik, 5. A., München*.
- GERPOTT, T.J. und WINZER, P. (2000), *Kosten von Teilnehmeranschlußleitungen in Deutschland, Kommunikation und Recht, Heft 11, 521-533*.
- GÖTZ, G. (2000), *Der deutsche Telekommunikationsmarkt zwei Jahre nach der vollständigen Marktöffnung: Eine Bestandsaufnahme aus Sicht der Verbraucher, Manuskript – erscheint in Perspektiven der Wirtschaftspolitik*.
- GRAACK, C. (1997), *Telekommunikationswirtschaft in der Europäischen Union. Innovationsdynamik, Regulierungspolitik und Internationalisierungsprozesse*, Heidelberg.
- IMMENGA, U. (2000), *Entgeltregulierung von Endkundenmärkten als Sicherheitsnetz? Anmerkungen zum Sondergutachten der Monopolkommission*, in: MMR, Heft 2, 2000.
- KANTZENBACH, E. (1967): *Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs*, 2. Aufl., Göttingen.
- KENDE, M. (2000), *The Digital Handshake: Connecting Internet Backbones*, OPP Working Paper Series, No. 32, FCC, September, Washington DC.
- KLEMPERER, J. (1988), *Welfare Effects of Entry into Markets with Switching Costs*, *Journal of Industrial Economics*, Vol. 102, 375-388.
- KNIEPS, G. (1995), *Die Ausgestaltung des zukünftigen Regulierungsrahmens für die Telekommunikation in Deutschland, Diskussionsbeiträge des Instituts für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik (Nr. 22)*, Freiburg.
- KNIEPS, G. (1996), *Wettbewerb in Netzen*, Tübingen.

- KNITTEL, C. R. (1997), Interstate Long Distance Rates: Search Costs, Switching Costs and Market Power, *Review of Industrial Organization*, Vol. 12, 519-536.
- KRUSE, J. (2000), Müssen Telefongespräche noch reguliert werden?, *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 70. Jg., 765-780.
- KRUSE, J. (1997), Vertikale Integration als Wettbewerbsproblem, in: KRUSE, J., STOCKMANN, VOLLMER, L., Hg., *Wettbewerbspolitik im Spannungsfeld nationaler und internationaler Kartellrechtsordnungen*, Baden-Baden:, 247-270.
- LAFFONT, J. and TIROLE, J. (2000), *Competition in Telecommunications*, Cambridge.
- MONOPOLKOMMISSION (2000) Wettbewerb auf den Telekommunikations- und Postmärkten?, Sondergutachten der Monopolkommission vom 12. November 1999, Bonn (<http://www.monopolkommission.de>).
- OBERENDER, P. (1999), Die Dynamik der Telekommunikationsmärkte als Herausforderung der Wettbewerbspolitik, Berlin.
- RegTP, *Amtsblätter und Mitteilungen*
- RegTP Tätigkeitsbericht 98/99 (1999), Bonn.
- RegTP, *Jahres- und Halbjahresberichte 1998-2000*
- RegTP, *Jahresbericht 2000 (2001)*, Bonn (<http://www.regtp.de>).
- SCHMITT, A. (1995), *Compuerreservierungssysteme im Luftverkehr*, Hamburg.
- STIFTUNG WARENTEST, Heft 1/2001, <http://www.stiftung-warentest.de>
- SÜDDEUTSCHE ZEITUNG, 21.02.2001
- THUM, M. (1995), *Netzwerkeffekte, Standardisierung und staatlicher Regulierungsbedarf*, Tübingen.
- TELEKOMMUNIKATIONSGESETZ
- VOGELSANG, I./MITCHELL, B.M. (1997), *Telecommunications Competition: The Last Ten Miles*, Cambridge.
- VATM/Dialog Consult: *Marktanalyse 2000*
- VON WEIZSÄCKER, C. C., (1980), *Barriers to Entry*, Berlin.
- VON WEIZSÄCKER, C. C., (1984), The Cost of Substitution, in *Econometrica*, Vol. 52, S. 1085-1116.
- WELFENS, P.J.J., GRAACK, C. (1996), *Telekommunikationswirtschaft: Deregulierung, Privatisierung und Internationalisierung*, Heidelberg and New York: Springer.
- WELFENS, P.J.J., GRAACK, C., GRINBERG, R., YARROW, G. (eds., 1999), *Towards Competition in Network Industries*, Heidelberg and New York: Springer.
- WELFENS, P.J.J., YARROW, G. (eds., 1997), *Telecommunications and Energy in Systemic Transformations*, Heidelberg and New York: Springer.

Die Systemkrise der Verkehrspolitik und der Infrastrukturplanung

VON RAINER WILLEKE, KÖLN

Dieser Beitrag bildet die Grundlage für eine kritische Auseinandersetzung mit den aktuellen verkehrspolitischen Analysen, Empfehlungen und Vorlagen der Bundesregierung und der EU-Kommission, die für die nächste Nummer dieser Zeitschrift vorgesehen ist. Die Bestandsaufnahme reicht vom Verkehrsbericht 2000 des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen „Integrierte Verkehrspolitik: Unser Konzept für eine mobile Zukunft“ bis zum Weißbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften „Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft.“ Sie wird auch das Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen (Autobahnmautgesetz) einbeziehen.

1. Erfolgskontrolle einer Reform

Stimmen zur Verkehrspolitik, die ernst genommen werden wollen oder gar einen Anstoß geben möchten, sollten das Wort *Krise* tunlichst vermeiden. Mit dem „*Verkehrskollaps*“ wurde schon zu oft und allzu oft irreführend hantiert. Das Wort ist abgenutzt, es schreckt nicht mehr. Doch wie soll eine Lagen, wie sollen die absehbaren Entwicklungen bezeichnet werden, für die keine andere Bezeichnung als die der *Krise* treffend ist? Die aktuelle Misere des Verkehrs und der Verkehrswegeplanung, die das Kürzel „Stau“ trägt, bildet ja kein aus Sonderfaktoren historisch verständliches und damit entschuldbares Bündel von nur vorübergehend belastenden Schwierigkeiten in einzelnen Engpaßrelationen. Noch weniger kann das Problem der zunehmenden Überlastung von Infrastruktureilen, denen für die zukünftigen Erfordernisse raumwirtschaftlicher Integration – besonders der EU-Osterweiterung – geradezu strategische Bedeutung zufällt, den temporären Finanzierungsrestriktionen eines haushaltspolitischen Konsolidierungskurses zugeschoben werden.¹ Der Verkehrssektor in Deutschland und – mit einigen Unterschieden im einzelnen – der Verkehr im ganzen EU-Raum stehen vielmehr in einer *ordnungspolitischen Systemkrise* von ihren Grundlagen und Grundsätzen her. Die sich zuspitzende *Infrastrukturknappheit* ist dafür das hervorstechendste Symptom.

Anschrift des Verfassers:
Prof. Dr. Rainer Willeke
Wüllnerstraße 140
50935 Köln

¹ Die seit einigen Jahren laufenden Analysen von besonders bedeutsamen grenzüberschreitenden Verkehrskorridoren, die von der EU-Kommission angeregt sind und von einigen Bundesländern ermöglicht werden, unterstreichen die Probleme und diskutieren Lösungen, ohne diese aber durchsetzen zu können.