

Wirtschaftsinformation

Liberalala oder Monopoly? – Der neue Telekommunikationsmarkt

Ein Jahr nachdem die staatlich garantierten Fernmeldemonopole mit der Freigabe des Sprachdienstes beinahe überall in EU-Europa verschwunden waren, erhob sich zum Jahreswechsel 1998/99 ein von der Europäischen Kommission angeführter Chor von Stimmen aus Wirtschaft, Politik und Presse, um Erfolg auf der ganzen Linie zu melden. „Wettbewerb ist gut für den Verbraucher“, so resümiert etwa die neue Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) angesichts von Preisreduktionen um bis zu 70% für Ferngespräche das erste Jahr ihrer Tätigkeit.¹ In der Tat kann, wer viele und lange Ferngespräche führt und den angesichts einer dynamischen Tariflandschaft beinahe täglich neu zu erbringenden Aufwand zur Ermittlung des zur jeweiligen Tageszeit günstigsten Anbieters nicht scheut, eine Menge Geld sparen.

Doch die Segnungen sind mit einigen Fragezeichen zu versehen: Sie verteilen sich nicht nur höchst unausgewogen auf die Netzteilnehmer, sondern es stehen ihnen auch steigende Transaktionskosten gegenüber. Genauerer Hinsehen enthüllt zudem, daß jener „Markt“ seiner Form und seinem Inhalt nach ein politisches Konstrukt ist, dessen Verfassung die langfristigen Interessen der meisten Bürger schlicht ignoriert – und die Politik vor sich verschärfende Regulierungsprobleme stellt.

Steigende Transaktionskosten: Herausragende Merkmale der neuen Tariflandschaft sind ihre Unbeständigkeit und Intransparenz. Ohne Analyse und Abbildung des Nutzungsverhaltens auf die konkurrierenden Tarifschemata ist eine Kostenoptimierung nicht möglich. Während es für Privatleute je nach Temperament ein Sport oder ein Ärgernis sein mag, sich dauernd auf Schnäppchensuche begeben zu müssen, um vom neuen Markt zu profitieren, stellt diese Situation für kleine Unternehmen, denen sowohl Ressourcen für die Entwicklung einer Telekommunikationsstrategie als auch die Verhandlungsmacht fehlen, um günstige Konditionen bei Bindung an einen Netzbeteiber zu erzielen, einen Wettbewerbsnachteil dar. Volkswirtschaftlich ist das alles kein Gewinn, zumal zum Aufwand der Verbraucher auch noch der der Anbieter kommt. Deren Marketingschlachten schaffen weder Wert noch Transparenz. Unvermeidlich entsteht dadurch ein zusätzlicher Markt für Dienste und Produkte, die die stündliche Wahl eines Anbieters zu delegieren gestatten – wobei man natürlich dem Dienstleister bzw. der Software und der Tarifdatenbank vertrauen muß.

Soziale Unausgewogenheit: Die für die Mehrzahl der Teilnehmer wichtigsten Bestandteile der Telefonrechnung: die Einrichtung, die Miete und die Ortsgespräche (mehr als 50% aller Gespräche sind Ortsgespräche, zählt man die sog. 20-km-Zone dazu, steigt der Anteil auf 70%) verteuerten sich während der letzten Jahre in den meisten EU-Ländern. Die Telefongesellschaften hatten schon im Vorfeld der Liberalisierung die entsprechenden Tarife angehoben. Eine Studie des *Bureau Européen des Unions de Consommateurs* (BEUC), hinter dem zahlreiche europäische Verbraucherverbände stehen, findet für den Zeitraum 1995-97 im EU-Durchschnitt Steigerungen von nahezu 9% bei den Preisen für Ortsgespräche (Spitzenzeit) und von über 37% bei den Grundgebühren.² Dabei unterbewertet die Meßmethode des BEUC, die von einem Dreiminutengespräch ausgeht, den Tarifanstieg bei der Deutschen Telekom: Anstatt der angegebenen 8,33% können das bei einem Fünfminutengespräch auch nahezu 100% sein. Nachmittags, wenn die Kinder am Telefon den Schultag wiederkauen und den Abend planen, kann das teuer kommen. Dafür blieben (bisher) die Grundgebühren in Deutschland EU-untypisch konstant und sanken für den (gegenüber dem analogen Anschluß leistungsfähigeren, doch immer noch teureren) ISDN-Anschluß sogar. Der BEUC sieht hier die Masse der europäischen Verbraucher als

1 RegTP, Jahresbericht 1998, S.8.

Verlierer der Liberalisierung, die vor allem überregional agierende Teilnehmer begünstigt. Dieser Effekt ist jedoch kein Zufall, er ergibt sich systematisch.

Räumliche Unausgewogenheit: Zu der bereits manifesten Benachteiligung der vor allem regional kommunizierenden und der einkommensschwachen Telefonbenutzer tritt die des ländlichen Raums: Ausschließlich in den wirtschaftsstarken Verdichtungsräumen, wo hohe Nutzungsvolumina zu erwarten und die Anschlußkosten niedrig sind, wird es eine Vielzahl von preisgünstigen und qualitativ hochwertigen, dem Stand der Technik entsprechenden Telekommunikationsdiensten geben. Nur dort ist es profitabel, modernste Technik für die Masse der Endkunden bereitzustellen oder gar Investitionen in konkurrierende Infrastruktur zu tätigen. Den Internetzugang mittels ADSL, der Übertragungsraten im Megabit-Bereich über das herkömmliche Telefonkabel ermöglicht, wird die DTAG beispielsweise in den nächsten Jahren nur in den großstädtischen Zentren anbieten, wo sie mit geringem Aufwand den größten Teil des zu erwartenden Marktvolumens erschließen kann. Die „Computerwoche“ zitiert den heutigen RegTP-Chef Scheuerle mit einer Äußerung aus dem Jahr 1997, die darauf schließen läßt, daß die Regierung die Vernachlässigung des ländlichen Raums bewußt einkalkulierte.³ Auch das liegt in der Logik der Liberalisierung. Die traditionell christlich oder liberal wählenden Geschäftsleute dort dürfen sich bedanken. Wider die Erwartung vieler Verkünder der Informationsgesellschaft werden Telekommunikation und neue Medien den Raum nicht aufheben, sondern seine schon bestehende hierarchische Struktur vertiefen. Sie werden mehr statt weniger Verkehr erzeugen und die Struktur-, Verkehrs- und Umweltpolitik vor neue Herausforderungen stellen.

Dauerkonflikt zwischen Ordnungs- und Industriepolitik

Mangelnde Rechte: Für generell unbefriedigend hält die BEUC-Studie die rechtliche Stellung der Telefonteilnehmer. Nicht nur Defizite im Detail, etwa, daß viele Mitgliedsstaaten EU-Vorgaben wie die Forderung nach regelmäßigen Berichten über die Tarifentwicklung nicht umsetzen, sondern die mangelhafte Definition der Verbraucherrechte sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene sind zu beklagen. Auf beiden Ebenen gibt es zwar die gesetzliche Forderung eines Universaldienstes, d.h. eines unabhängig vom Wohn- bzw. Geschäftssitz zu einem erschwinglichen Preis zu erbringenden Angebots an Telekommunikationsleistungen, doch bleibt der Begriff „erschwinglich“ dabei ebenso undefiniert wie der Umfang dieser Leistungen unzureichend. Es gibt keine gesetzlichen Vorkehrungen, die Bedürftige oder Behinderte begünstigen. Die DTAG gewährt derzeit noch einen Sozialtarif, zu dem sie rechtlich nicht verpflichtet ist. Es fehlen in vielen Ländern und auf EU-Ebene genaue und hinreichende Bestimmungen zu den Qualitätsmerkmalen der Leistungen. Betroffen sind davon auch die Merkmale, von denen der Zugang zu Datendiensten abhängt. Dabei legt der BEUC hier eher schwache Maßstäbe an. Es gibt nirgendwo ein Gesetz, das eine dafür ausreichende Qualität vorschreibt; wobei die Kriterien nicht statisch sind, sondern sich mit dem Stand der Technik verändern. Auch die entsprechende deutsche Verordnung versteht unter *Universaldienst* immer noch allein den *Sprachdienst*. Völlig unberücksichtigt bleibt jedoch auch in der BEUC-Studie, daß der größte Teil der Kosten des Online-Zugangs auf Endgeräte und Software entfällt. Wenn etwa die Protagonisten des elektronischen Handels den hohen Ortstarifen die Schuld daran geben, daß sich ihre hochfliegenden Erwartungen nicht erfüllen, täuschen sie darü-

2 BEUC, *Universal Service in Telecommunications: European Consumers' Rights to Telecommunications Services*, Brüssel, November 1998 (BEUC/341/98), S.83ff.

3 Ulf Froitzheim, *Globales Dorf nur für Städter*, in: „Computerwoche Spezial“, 5/1998, S.81.

ber hinweg, daß jene Kosten – und die Bedienungsschwierigkeiten – wesentlich höhere Hürden darstellen, zumal sie doch eher ein Pulikum im Auge haben, das sich durch 25 bis 50 DM zusätzliche Telefonkosten kaum abschrecken läßt.

Konstruiertheit: Grundsätzlich krankt die neue Telekommunikationsordnung daran, daß sie Wettbewerb in einem Markt herstellen möchte, in dem ein De-facto-Monopol herrscht. Die Vorleistungen, die erforderlich sind, um Telekommunikationsdienste anzubieten, kommen überwiegend aus den Händen der DTAG und zu einem geringeren Maß aus denen der wenigen alternativen Netzbetreiber, von denen wahrscheinlich nur Arcor die kritische Masse an Infrastruktur und Kompetenz besitzt, um mit der DTAG überall und bei allen Diensten in Konkurrenz zu treten. Der Gesetzgeber und die Regulierungsbehörde stehen also vor der Aufgabe, herbeizuführen, was das Wissenschaftliche Institut für Kommunikationsdienste (WIK), das im Auftrag der RegTP die Kostenstruktur von Netzen untersucht, einen „Als-ob-Wettbewerb“ nennt.⁴ Das Resultat sind „vollsynthetische Märkte“ aus der Hand des Staates.⁵ Dazu sind das Netz der DTAG bzw. dessen Funktion zu „entbündeln“ und die Komponenten bzw. Teilfunktionen den Konkurrenten zu festgesetzten Preisen zur Verfügung zu stellen. Das ist nicht nur volkswirtschaftlich ineffizient, da man ja, um die Früchte des technischen Fortschritts zu verteilen, mit weniger Aufwand die Endkundenpreise oder die Rendite der Quasi-Monopolisten auch direkt regulieren könnte, sondern wirft auch schwierige Bewertungsprobleme auf.

Regulierungsprobleme: Die Tarifregulierung für die entbündelten Leistungen soll zu deren effizienter Bereitstellung, und die zu kostenorientierten Preisen führen. Analytischen Kostenmodellen kommt dabei im Idealfall eine Leitfunktion zu. Doch beides, Effizienz und Kostenorientierung, ist Schein: Wie immer bei solchen technisch-wirtschaftlichen Optimierungsaufgaben hängt das Ergebnis vor allem von Urteilen über die „beste Technik“ und die „angemessene Rendite“, vom gewählten Abschreibungsmodell und von schwer vorhersehbaren Größen wie dem Kapitalmarktzins und der Nachfrage ab.⁶ Rechnet man die Kosten gemeinsam genutzter Komponenten im Verhältnis zu ihrer Inanspruchnahme den Leistungen zu, dann sind die jeweiligen Kostenanteile niemals nur Funktionen allein von deren Umfang, sondern auch von dem aller anderen. Die „kostenwahren“ Preise sind letzten Endes politisch gesetzt. In ihrer jetzigen Form schrecken sie eher vom Ausbau der Netze ab. Hinter ihnen verbirgt sich der Abschied von einer Regulationsform, die Unterschiede im Ort, in den Nutzungsprofilen und den Einkommen der Teilnehmer ausgleicht, um das Netz als öffentliches Gut zu optimieren. An ihre Stelle tritt die Optimierung einzelwirtschaftlicher Interessen. Ausgangspunkt der Liberalisierungsbestrebungen waren in den 70er Jahren die durch Automatisierung und Richtfunk ermöglichten Kostenreduzierungen im Fernnetz, die dessen Hauptnutzer aus der Wirtschaft nicht mehr mit der Allgemeinheit teilen wollten. Da bei wachsendem Marktvolumen die Komponenten damals vor allem billiger, jedoch nicht wesentlich leistungsfähiger geworden waren, schien sich die Gelegenheit zur Öffnung des Marktes für viele Anbieter zu ergeben. Doch der technische Fortschritt ist dabei, diese Gelegenheit wieder zu eliminieren: Leistungssprünge um mehrere Größenordnungen bei allen Komponenten lassen keinen Raum mehr für alternative Infrastrukturen. Eine wachsende Konzentration ist unvermeidlich und damit ein Dauerkonflikt zwischen Ordnungs- und Industriepolitik, in dessen Verlauf Ziele wie der regional ausgeglichene und dem Stand der Technik entsprechende Ausbau des Netzes sowie der diskriminierungsfreie Zugang zu ihm auf der Strecke bleiben. Gefragt sind jetzt Akteure, die diese Ziele wieder auf die politische Agenda setzen.

Rainer Fischbach

4 WIK, Analytisches Kostenmodell für das Ortsnetz, Referenzdokument, Bad Honnef, 4. 3. 1998, S. 1.

5 Vgl. Rainer Fischbach, Konvergenz – schwacher Begriff, starke Absicht, in: „Blätter“, 12/1998, S. 1484ff.

6 WIK, a. a. O., S. 4ff.