

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 266

Die Dynamik der Telekommunikationsmärkte als Herausforderung an die Wettbewerbspolitik

Von

Rudolf Dehmer, Joachim Dreyer, Hans-Willi Hefekäuser,
Wilhelm Hübner, Günter Knieps, Jörn Kruse,
Elmar Müller, Karl-Heinz Neumann

Herausgegeben von
Peter Oberender



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 266

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 266

Die Dynamik der
Telekommunikationsmärkte
als Herausforderung an
die Wettbewerbspolitik



Duncker & Humblot · Berlin

Die Dynamik der Telekommunikationsmärkte als Herausforderung an die Wettbewerbspolitik

Von

Rudolf Dehmer, Joachim Dreyer, Hans-Willi Hefekäuser,
Wilhelm Hübner, Günter Knieps, Jörn Kruse,
Elmar Müller, Karl-Heinz Neumann

Herausgegeben von

Peter Oberender



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Die Dynamik der Telekommunikationsmärkte als

Herausforderung an die Wettbewerbspolitik / von Rudolf

Dehmer ... Hrsg. von Peter Oberender. – Berlin : Duncker und Humblot,
1999

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 266)

ISBN 3-428-09749-1

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-09749-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Am 1. 1. 1998 wurde die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post als Bundesbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft mit Sitz in Bonn errichtet. Ihre Aufgabe umfaßt im wesentlichen, daß durch Regulierung im Bereich der Telekommunikation der Wettbewerb gefördert wird, um flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten.

Die hiermit verbundene Öffnung des Telekommunikationsmarktes führte zu einer neuen Wettbewerbssituation auf dem ehemaligen Monopolmarkt. Die Arbeitsgruppe Wettbewerb des wirtschaftspolitischen Ausschusses im Verein für Socialpolitik nahm dies zum Anlaß, auf ihrer Tagung im März 1998 in Hamburg das Thema „Die Dynamik der Telekommunikationsmärkte als Herausforderung an die Wettbewerbspolitik“ zu erörtern. Um einen umfassenden Einblick in alle Aspekte dieses Problemkreises zu bekommen, ergingen Einladungen an hochkarätige Vertreter der Wirtschaftspraxis.

Die Beiträge der Praktiker wurden dieses Mal mit einer Klammer durch ein Einführungsreferat sowie ein Abschlußreferat eines Hochschullehrers versehen. Der Vortragscharakter wurde weitgehend beibehalten, um dem Leser die Lebendigkeit der Beiträge und Diskussionen ansatzweise vermitteln zu können.

Das Eingangsreferat übernahm *Prof. Dr. Günter Knieps*, der in seinem Vortrag einen Überblick über die Dynamik des Wettbewerbs im Telekommunikationsmarkt vorstellte.

Mit der Informationstechnologie als Standortfaktor befaßte sich *Elmar Müller*, Vorsitzender des Regulierungsrates beim BPMT.

Wilhelm Hübner, Präsident des Verbandes der Postbenutzer e.V., referierte zum Verhalten der Wettbewerber und Behörden im Deregulierungsprozeß.

Die Stellung der Deutschen Telekom im Wettbewerb betrachtete *Hans-Willi Hefekäuser*, Geschäftsführer der Abteilung Regulierungsstrategie, Wettbewerb und Preispolitik, Deutsche Telekom AG, in seinem Vortrag.

Dr. Rudolf Dehmer, Bereichsgeschäftsführer für Regulierung und Wettbewerbsstrategie, Talkline GmbH, thematisierte den Regulierungsrahmen betreffende Fragestellungen.

Mit den Marktzutrittsschranken und Markteintrittsstrategien im deutschen Telekommunikationsmarkt beschäftigte sich *Dr. Karl-Heinz Neumann*, RWE Telliance AG.

Dr. Joachim Dreyer, GF Debitel GmbH, nahm Stellung zu der Bedeutung von netzunabhängigen Anbietern von Telekommunikations-Dienstleitungen im Wettbewerbsprozeß.

Den Abschluß der Tagung bildeten schließlich die Ausführungen von *Prof. Dr. Jörn Kruse* über die asymmetrische Regulierung durch vertikale Integration.

Danksagung

Meinem Mitarbeiter, Herrn Dipl.-Volkswirt Arne Heissel, danke ich für die umfassende Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung der Sitzung in Hamburg sowie bei der Herausgabe des vorliegenden Bandes.

Herrn Kollegen Straubhaar sei für die örtliche Organisation der Veranstaltung gedankt.

Bayreuth, im November 1998

Peter Oberender

Inhaltsverzeichnis

Deregulierung und die Dynamik des Wettbewerbs in der Telekommunikation. Einführungsreferat	
Von <i>Günter Knieps</i> , Freiburg	9
Standortfaktor Informationstechnologie	
Von <i>Elmar Müller</i> , Bonn	15
Zum Verhalten der Wettbewerber und Behörden im Deregulierungsprozeß	
Von <i>Wilhelm Hübner</i> , Offenbach	29
Die Deutsche Telekom – ein reguliertes Unternehmen im Wettbewerb	
Von <i>Hans-Willi Hefekäuser</i> , Bonn	47
Chancen und Risiken des Regulierungsrahmens	
Von <i>Rudolf Dehmer</i> , Elmshorn	59
Marktzutrittsschranken und Markteintrittsstrategien im deutschen Telekommunikationsmarkt	
Von <i>Karl-Heinz Neumann</i> , Essen	73
Netzunabhängige Anbieter von Telekommunikations-Dienstleistungen – ein wichtiger Faktor in der Wettbewerbslandschaft	
Von <i>Joachim Dreyer</i> , Stuttgart	89
Asymmetrische Regulierung durch vertikale Integration	
Von <i>Jörn Kruse</i> , Hamburg	107

Deregulierung und die Dynamik des Wettbewerbs in der Telekommunikation*

Einführungsreferat

Von *Günter Knieps*, Freiburg

Ich denke, daß Sie dieses Jahr ein sehr spannendes und wichtiges Thema gewählt haben und es hat mich gefreut, daß Sie auch die Dynamik der Telekommunikationsmärkte mit in den Titel aufgenommen haben, weil in der Tat die Dynamik ein besonderes Charakteristikum der Telekommunikation darstellt. Nun gibt es ja noch andere Netzsektoren, wie den Eisenbahnsektor, den Energiesektor, den Luftverkehrssektor, auf die ich noch zu sprechen komme. Aber der Telekommunikationssektor ist von allen diesen Netzsektoren der dynamischste und deswegen auch der Netzsektor, der aus der Sicht der Wettbewerbspolitik und Regulierungsökonomie besonders interessant ist. In dynamischen Sektoren schreiten die Entwicklungsprozesse am schnellsten voran und eignen sich deshalb besonders gut für die Untersuchung spezieller Fragestellungen, die in diesem Zusammenhang entstehen. Ich möchte hier einen Überblick geben über den Stand der Forschung in der Telekommunikationsökonomie, kann das aber nicht vertiefend tun, auch nicht abschließend, sondern mehr als Überblick. Ich möchte meine Ausführungen beginnen, indem ich zunächst einmal etwas über die Dynamik des Telekommunikationssektors berichte. Ich brauche dies an dieser Stelle nur sehr kurz zu tun, denn wir haben alle noch die jüngste Presse der CEBIT vor Augen. Dann möchte ich aber auf die Frage kommen, wie weit denn jetzt der Telekommunikationssektor überhaupt noch einen Sektor darstellt, der sektorspezifische Reformierungsmaßnahmen erfordert und wie weit er stattdessen durch die allgemeine Wettbewerbspolitik abgedeckt werden könnte, und möchte dann im dritten Teil auf die Hindernisse bei der Auflösung der sektorspezifischen Regulierung eingehen.

Die Dynamik des Telekommunikationssektors hat eine Vergangenheitskomponente und eine Zukunftskomponente. Vor 20 Jahren hat die Forschung in der Telekommunikationsökonomie zumindest hier im deutschsprachigen Raum begonnen.

* Die vorliegende Vortragsfassung kann nur einen kurzen Überblick bieten. Vertiefende Ausführungen des Autors sind zu finden in: Phasing out Sector-Specific Regulation in Competitive Telecommunications, *Kyklos*, Vol. 50, Fasc. 3 1997, S. 325-339; Telekommunikationspolitik, in P. Klemmer (Hrsg): *Handbuch der europäischen Wirtschaftspolitik*, München, 1998, S. 1193-1228; Zugang zu Netzen - Veselbständigkeit, Nutzung, Vergütung, Eigentumschutz, *MultiMedia und Recht (MMR)*, 6/1998, S. 275-280.

Die Endgeräteleberalisierung und die Dienstleberalisierung, deren Notwendigkeit durch ein Sondergutachten der Monopolkommission aus dem Jahre 1981 hervorgehoben wurde, wurde als partielle Deregulierung bekannt. Partielle Deregulierung deswegen, weil man eben nur Teile des Marktes geöffnet hat. Zunächst einmal den Endgerätebereich, der ja nun gerade in Deutschland sowieso schon seit Beginn dieses Jahrhunderts teilweise liberalisiert war. Nebenstellenanlagen konnte man beispielsweise schon privat kaufen. Aber das wurde in anderen Ländern restriktiver gehandhabt. So gesehen war der Endgerätebereich in Deutschland gegenüber anderen Ländern durchaus der Zeit voraus, allerdings der normale Telefonapparat, den konnte man in den 70er Jahren nur bei der deutschen Bundespost kaufen beziehungsweise mieten. Das heißt also, es wurden sukzessive Marktzutrittsschranken abgebaut, zunächst einmal für die sogenannten Mehrwertdienste. Dies sind spezielle Dienste, die nichts mit dem normalen Telefondienst zu tun haben, den wir ja vom Hausgebrauch kennen, also Sprachtelefondienst, sondern es wurden die Märkte für spezielle Leistungen geöffnet. Wenn man z. B. die Datenverarbeitung kombinieren wollte mit der Übertragung, d. h. z. B. die Buchführung auslagerte an hierfür spezialisierte Unternehmen, konnte man über das Netz Datenverarbeitungsleistungen von privaten Anbietern beziehen.

So begann die Liberalisierung. Allerdings waren bis Ende des vergangenen Jahres wichtige Teile des Telekommunikationsmarktes, d. h. ca. 90 %, überhaupt nicht liberalisiert, sondern die gesetzlichen Marktzutrittsschranken waren im Fernmeldegesetz verankert. Und erst seit dem Januar dieses Jahres – es hat dann wirklich 20 Jahre lang gedauert – hat diese partielle Deregulierung bezüglich der Marktöffnung ein Ende gefunden, d. h. jeder kann jetzt – wenn er möchte – irgendein Netz aufbauen oder kann in sämtliche Bereiche der Telekommunikationsmärkte, ob im Fernnetzbereich oder im Ortsnetzbereich, einsteigen. Er muß eine Lizenz erwerben, zumindest wenn er für die Öffentlichkeit Telekommunikationsleistungen anbieten möchte. Die Lizenz kann jeder bekommen, wenn er in der Lage ist, Telekommunikationsleistungen bereitzustellen.

Die Märkte sind also seit Januar dieses Jahres hier in Deutschland geöffnet, aber das muß man auch europaweit sehen. Bis auf wenige Ausnahmen im Süden Europas sind alle europäischen Märkte jetzt auch geöffnet. Lange Zeit haben wir immer über den großen Teich geguckt, nach Amerika, weil wir gesagt haben, da können wir lernen, wie Deregulierungsprozesse ablaufen. Aber bezüglich der umfassenden Netzöffnung war Amerika – wenn man genau hinschaut – bis zur Verabschiedung des Telecommunication Act 1996 auch nicht so viel weiter, weil man zwar den zwischenstaatlichen Fernverkehr liberalisiert hatte, aber im lokalen und regionalen Telekommunikationsverkehr war der Wettbewerb – zumindest in vielen Bundesstaaten – überhaupt nicht zugelassen. Die Marktöffnung ist jetzt sowohl in Amerika gesetzlich verankert als auch in europäischen Ländern. Jeder kann eben in diesen Markt einsteigen. Man kann also sagen, daß der Weg hin zu einer umfassenden Marktöffnung einer Kettenreaktion gleichkommt. Wenn man irgendwo anfängt, Märkte zu öffnen, folgt irgendwie immer der nächste Schritt. Wenn man anfängt