

NEWSLETTER

Der Kommentar

Telekommunikationspolitik in den USA

Wir haben uns in Europa angewöhnt, die Performance des Telekommunikationssektors und die Ausgestaltung des Regulierungspolitik in europäischen Benchmarks darzustellen und zu messen. Wir vergleichen etwa die Höhe der Mobilfunkterminierungsraten, stellen fest dass sie überall sinken, natürlich überall unterschiedlich hoch sind, aber letztlich nur begrenzt um einen Durchschnitt schwanken. Wir vergleichen die Breitbandanschlusspenetration über alle Technologien und über einzelne Technologien und stellen entsprechende Rankings auf. Gleiches gilt für die Regulierungspolitik. Wir stellen fest, wer den neuen europäischen Regulierungsrahmen umgesetzt hat und wer hier noch Hausaufgaben zu leisten hat.

Um nicht missverstanden zu werden: Europäische Benchmarks sind erforderlich und geboten, insbesondere wenn es um die Implementierung europäisch verabredeter Politik und den Vergleich ihrer Wirkungen geht. Wir dürfen nur nicht der Fehleinschätzung unterliegen, dass in einer globalen Wirtschaft der europäische Durchschnitt das Maß aller Dinge ist, bzw. sein darf. Das gilt insbesondere für Volkswirtschaften, die so stark in die Weltwirtschaft eingebunden sind wie die deutsche. Ähnliches gilt für die Fortentwicklung des Regulierungsrahmens für die Telekommunikationsmärkte. Ein Blick über den europäischen Zaun mag hier angesagt sein. Was sind etwa die aktuellen Themen der US-amerikanischen Telekommunikationspolitik?

Telecommunications Act

Immer wieder kommt in den letzten Monaten eine Diskussion um die Neufassung des Telecommunications Act von 1996 oder seine wesentliche Novellierung auf. Die eine große Kritik sagt, dass die amerikanische Telekommunikationspolitik nach wie vor sehr unsystematisch strukturiert ist. Wie vor 100 Jahren sind die Telefonnetze nicht ökonomisch vernünftig strukturiert. Interconnection-Tarife werden mit Access Charges beaufschlagt, die dazu dienen lokale Telefondienste zu subventionieren. Darüber hinaus gibt es die verschiedensten Subventionsprogramme für bestimmte Nutzergruppen und Regionen, die wiederum über andere Abgabensysteme durch Telefonnutzer bezahlt werden. Diese Subventionsstrukturen kommen natürlich durch die auch in den USA immer merklichere Fest-Mobil-Substitution sowie

durch die Entwicklung von VoIP unter Druck.

Bill and Keep

Konsequenterweise fordern denn auch vor allem die großen Telefongesellschaften das Inter-carrier Compensation Regime vom Kopf auf die Füße zu stellen und generell ein Regime von Bill and Keep einzuführen. Bei diesem Regime bleiben die Netze zusammengeschaltet und tauschen weiterhin Verkehr aus. Die Carrier rechnen diesen Verkehr aber nicht mehr als Interconnectionleistung untereinander ab. Sie vereinnahmen das End-to-End Entgelt, das sie vom Telefonnutzer erheben, vollständig. Es würde hier zu weit führen, die Vor- und Nachteile von Bill and Keep zu vertiefen. Jedenfalls löst dies Abrechnungsprinzip eine Reihe von heute (auch in Deutschland) bestehenden

In dieser Ausgabe**Berichte aus der laufenden Arbeit des WIK**

- Studie über einen pan-europäischen Markt für Premium Rate-Dienste 3
- EU-Studie: The Evolution of the Regulatory Model for European Postal Services 6
- Regulierungsökonomische Aspekte des Unbundling bei Energieversorgungsunternehmen unter Berücksichtigung von Pacht- und Dienstleistungsmodellen 10

Konferenzen

- Konferenzbericht: European Framework for Electronic Communications – Review and Reform Perspectives – 14

Nachrichten aus dem Institut**Daten und Fakten****Veröffentlichungen des WIK**

Problemen. Bei aller Vehemenz der Anfangsforderungen steckt die regulierungspolitische Diskussion um Bill and Keep gegenwärtig jedoch in den USA im Schlamm. Es bleibt abzuwarten, ob und wann sich diese Diskussion neu beleben wird und es zu einer Entscheidung kommt. Angesichts der Mächtigkeit des Themas wird in den USA davon ausgegangen, dass eine Entscheidung nicht allein durch die FCC, sondern wohl durch den Gesetzgeber herbeigeführt werden muss. Ein erheblicher Widerstand zeichnet sich bereits jetzt von den über 1000 kleinen Telefongesellschaften ab, die heute die Begünstigten des bestehenden Subventionsregimes sind.

Receiving Party Pays

Nur am Rand sei hier vermerkt, dass die USA seit jeher durch die Wahl eines anderen Abrechnungssystems ein Problem elegant gelöst haben, das in Europa zunehmend zu Marktverzerrungen führt: die überhöhten Mobilfunkterminierungsentgelte und ihre regulatorische Behandlung. In den USA gilt für Fest-Mobilgespräche nicht das Abrechnungsprinzip Calling Party Pays, sondern das Prinzip Receiving Party Pays (RPP). Danach zahlt der Festnetznutzer für ein Gespräch in ein Mobilfunknetz einen normalen Festnetztarif. Der das Gespräch entgegennehmende Mobilfunknutzer zahlt für das gleiche Gespräch einen Mobilfunktarif, meist in Anrechnung auf ein pauschal bezahltes großes Minutenkontingent. RPP löst das Marktmachtproblem bei der Mobilfunkterminierung. Die Höhe der Mobilfunkterminierungsentgelte geht unmittelbar in das Entscheidungskalkül des Mobilfunknutzers ein. Insofern sind für diese Leistung die Wettbewerbsverhältnisse auf den Endkundenmärkten im Mobilfunk relevant. Es gilt nicht wie beim CPP-Prinzip die Monopolposition des einzelnen Mobilfunknetzbetreibers für die Terminierung in seinem Netz. Es besteht insoweit kein Regelungsbedarf mehr – ein erwägenswerter Ansatz für Europa.

Network Neutrality

Ein weiteres zentrales Thema wird unter dem relativ unscheinbaren Titel

der „Network Neutrality“ diskutiert. Dahinter verbirgt sich folgendes: In den letzten Monaten haben verschiedentlich Telefongesellschaften oder Kabelfernsehgesellschaften den Zugang von VoIP-Diensteanbietern zu ihrem Netz unterbunden. Dieses Verhalten hat die fundamentale Debatte ausgelöst, ob dieses aus rein kommerziellen Motiven zum Schutz eigener Dienstleistungen geborene Verhalten kompatibel mit fundamentalen Nutzerrechten sein kann. Hat der Telekommunikationsnutzer nicht das Recht, über das Internet jede Anwendung zu fahren, die technisch möglich ist und keinen anderen schädigt? Muss das Netz nicht eine offene Architektur haben, die der Netzbetreiber für alle Content- and Application-Provider zugänglich machen muss? Das Stichwort der rechtlichen und ökonomischen Diskriminierung ist zur Charakterisierung des Sachverhaltes in aller Munde. Bezogen auf die Realitäten etwas überhöht hat der Ausgang diese Debatte Einfluss auf Emerging Services wie VoIP wie auch auf die Basisstruktur des Internets selbst. Dabei wird in der Debatte durchaus die Gegenposition der Notwendigkeit proprietärer Systeme eingenommen. Weisere Ökonomen weisen natürlich auf die Abhängigkeit adäquater Lösungen vom Vorliegen marktbeherrschender Positionen hin.

Verfügbarkeit von Breitband

Ein weiteres zentrales Debattenthema ist die Verfügbarkeit von Breitband. Trotz im Vergleich zu Europa bereits hoher Penetration ist die Beschleunigung und Verbreiterung des Zugangs ein Thema, das sich nahezu jeder auf seine Fahnen geschrieben hat. Dabei ist dem intermodalen Wettbewerb zwischen DSL und den Kabelnetzen eine dem Wettbewerb und der Penetration sehr förderliche Rolle zugewachsen. Kabelfernsehnetzbetreiber und DSL-Anbieter liefern sich einen erbitterten Wettbewerb, der zu hoher Verfügbarkeit und großer Anschlusspenetration führt. Dies hat auch zu für europäische Ohren deutlichen Akzentverschiebungen in der Regulierung geführt. Der frühere FCC Chairman hat die Zugangsregulierung im Bereich des Line Sharing zurückgeführt. Weiterhin wurde den Carriern, die in Glasfasertechnik

investieren, um Breitbandanschlüsse zu realisieren, zugesagt, dafür von der Entbündelungsregulierung bei Glasfaseranschlüssen befreit zu werden. Vor allem zwei große Telefongesellschaften haben dies aufgegriffen und investieren in großem Stil in Glasfaser. Diese Entscheidung ist natürlich auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass es in den USA erheblichen intermodalen Wettbewerb zwischen Kabel- und Telefonnetzen gibt. Die Ausgangslage dazu befindet sich etwa in Deutschland an einem ganz anderen Punkt. Anders als für die USA gemeinhin vermutet hat das Breitbandthema auch viele Städte und Gemeinden motiviert als TK-Carrier aktiv zu werden um die Verfügbarkeit von Breitband in ihrem Sprengel zu verbessern. Solche Initiativen werden sogar von den Bundesstaaten und von Programmen auf der Bundesebene mit Subventionen bedacht.

Lessons Learnt?

Das europäische Regulierungsmodell, manifestiert im Richtlinienpaket, wird von vielen amerikanischen Experten als konzeptionell und materiell besser begründet und leistungsstärker eingeschätzt. Insofern wird das europäische Modell für die Novellierungsdiskussion sicherlich ein wichtiger Benchmark sein. Dieser gewisse konzeptionelle Vorsprung, den wir inzwischen in Europa haben, setzt natürlich die konsequente und schnelle Umsetzung eben dieses Rahmens in allen Mitgliedsländern voraus. Hieran mangelt es in Europa offensichtlich. Auch neue telekommunikationspolitische Themen (wie etwas VoIP) erörtern und lösen wir inzwischen in Europa mindestens so schnell wie in den USA. Weniger dynamisch scheint dagegen an der einen oder anderen Stelle das unternehmerische Verhalten zu sein. Die Industrie- und Unternehmensstruktur scheint in den USA leistungsstärker zu sein. Das Modell des oder der europaweit tätigen Telekommunikationscarrier ist bislang, außer ein Stück weit im Mobilfunk nicht vorangekommen bzw. hat sogar Rückschritte zu verzeichnen. Hier hat Europa noch Handlungsbedarf.

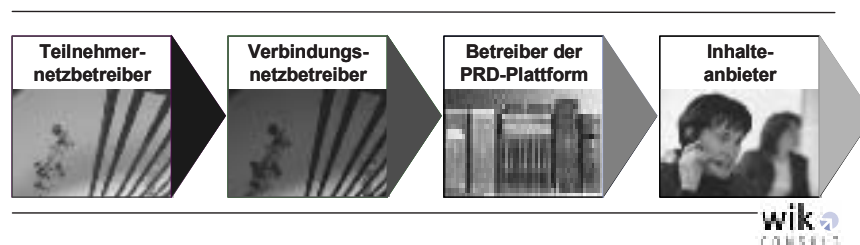
Karl-Heinz Neumann

Studie über einen pan-europäischen Markt für Premium Rate-Dienste

Im Auftrag der EU-Kommission, DG Information Society and Media, hat WIK-Consult in Zusammenarbeit mit Cullen International (Belgien) im Juni 2005 eine Studie über einen pan-europäischen Markt für Premium Rate-Dienste (PRD) fertig gestellt. Diese Studie dient zum einen dazu, einen empirisch fundierten Überblick über die Implementierung von PRD in den 25 Mitgliedsstaaten der EU sowie Norwegen zu geben. Zum anderen analysiert sie die Herausforderungen, die mit Blick auf einen pan-europäischen Markt für PRD bestehen, und gibt Empfehlungen für zukünftige Politikentscheidungen der EU-Kommission zur Stärkung dieses Marktes.

Eine EU-weit einheitliche Definition von PRD existiert nicht, die einzelnen Länder arbeiten vielmehr mit z.T. sehr unterschiedlichen Festlegungen. Im Sinne der Studie wird als PRD ein Telekommunikationsdienst verstanden, bei dem neben der Telekommunikationsübertragungsleistung ein zusätzlicher sprachbasierter Dienst von einem Inhalteanbieter erbracht wird, und für dessen Nutzung ein Endkunde ein Entgelt zu zahlen hat, das über dem eines normalen Telefonats liegt. Mit Blick auf Deutschland fallen unter diese Definition die Dienste, die in den Rufnummerngassen 0137, 0190, 0900 und 118xy angeboten werden.¹ Länderunabhängig kann man auf der Wertschöpfungskette zur Erbringung von PRD vier Funktionen unterscheiden (vgl. Abbildung 1). Der Teilnehmernetzbetreiber (TNB) stellt die Anbindung des Endkunden an ein TK-Netz dar. Der Verbindungsnetzbetreiber (VNB) sorgt für die Übertragung zwischen verschiedenen TK-Netzen. Der Betreiber der PRD-Plattform richtet die Zugangsrufnummer ein und stellt PRD-spezifische Leistungen wie Audiotext-Plattformen oder *Intelligent Network*-Funktionalitäten zur Verfügung. Der Inhalteanbieter produziert bzw. stellt die konkreten Inhalte eines PRD bereit. In der Praxis sind mehrere Ausprägungen dieser Wertschöpfungskette zu finden, die sich hinsichtlich der Integrationstiefe der einzelnen Funktionen unterscheiden.

Abbildung 1: Funktionale Wertschöpfungskette



Die Studie zeigt, dass es bei der Implementierung von PRD in den 26 untersuchten Ländern nur wenig Gemeinsamkeiten gibt. Es zeigen sich vielmehr z.T. deutliche Unterschiede im rechtlich-regulatorischen Umfeld, insbesondere mit Blick auf die folgenden Aspekte:

- Nummerierung: Eine Reihe von Ländern haben den Nummernbereich 09xx für PRS eingerichtet. Die Nutzungsbestimmungen, z.B. hinsichtlich Inhalte- oder Preiskategorien, weichen allerdings stark untereinander ab. Auch die Zuteilungsregeln für die Rufnummern sind sehr unterschiedlich ausgeprägt. Das gilt vor allem in Bezug auf mögliche Zuteilungsnehmer und auf die Zuteilung an ausländische Anbieter.
- Preisgestaltung: In den meisten Ländern gibt es unterschiedliche Rufnummerngassen innerhalb des Nummernbereichs für PRD, für die jeweils spezifische Vorgaben hinsichtlich der Preisgestaltung (z.B. Preisobergrenzen) gelten. Auch die Verantwortlichkeit für die Festlegung des Endkundenentgelts ist nicht einheitlich geregelt.
- Abrechnung/Billing: In vielen Ländern findet sich eine regulatorische Verpflichtung für den Festnetz-Incumbent, Third Party-Billing-Leistungen für Wettbewerber anzubieten. Unterschiede gibt es dabei allerdings hinsichtlich des Umfangs und der Kostenerstattung für diese Leistungen.

- Missbrauchsvermeidung: Missbrauch von PRD wird in vielen Ländern insbesondere unter Kundenschutzaspekten als besonderes Problem gewertet. Die Maßnahmen zur Missbrauchsvermeidung sehen allerdings sehr unterschiedlich aus, z.B. hinsichtlich Verantwortlichkeiten, Sanktionsmechanismen oder Beschwerdeverfahren.
- Kundenschutz/
Rufnummernsperre: Die Möglichkeit, PRD-Rufnummern zu sperren, existiert in nahezu allen Ländern. Allerdings kommen sowohl Opt-out-Ansätze (bei denen PRD-Rufnummern standardmäßig erreichbar sind) als auch Opt-in-Ansätze (bei denen PRD-Rufnummern standardmäßig gesperrt sind) zum Einsatz.
- Inhalte: Deutliche Unterschiede zwischen den untersuchten Ländern zeigen sich bei den nationalen Regelungen mit Blick auf Inhalte, die überhaupt über PRD angeboten werden dürfen (z.B. Gewinnspiele), und auf die Bedingungen, unter denen die Inhalte mittels PRD vertrieben werden dürfen (z.B. Voraussetzung einer Anbieterregistrierung).

Trotz der heute noch stark von nationalen Eigenheiten geprägten PRD sind im Markt Ansätze für grenzüberschreitende Aktivitäten zu erkennen, wie folgende Beispiele zeigen:

- Ein irischer Plattformbetreiber bietet seinen Endkunden in Irland Zugang zu Inhalten, die auf Plattformen in Großbritannien gehostet werden. Diese Tatsache wird für die Endkunden jedoch nicht transparent. Die Nutzung unterscheidet sich aus ihrer Sicht nicht von einem rein nationalen PRD in Irland, insbesondere hinsichtlich Zugangsrufnummer und Vertragsbeziehungen.
- Ein deutscher Anbieter von Auskunftsdiensten bietet seine Leistung Nachfragern in Deutschland und Österreich über die gleiche Rufnummer an, die allerdings zum jeweils nationalen Rufnummernplan gehört. Die Anrufe aus beiden Ländern werden im selben Call Center in Deutschland bearbeitet. Der Anbieter erfüllt die jeweils nationalen rechtlich-regulatorischen Vorgaben in den beiden Ländern, in denen er seine Dienste vermarktet. Für die Endkunden ist der grenzüberschreitende Charakter auch hier nicht transparent.

Daneben bieten sich eine Reihe von weiteren Diensten für eine Vermarktung über pan-europäische PRD an. Insbesondere sind hier Nachrichtendienste, (Customer Care- und Beratungs-)Hotlines multinationaler Unternehmen, Touristik-/Reisedienste, Werbeaktionen der Konsumgüterindustrie, Spendenaktionen, Gewinnspiele und ähnliche Dienste zu nennen.

Ende 2004 liegt das über die Mitgliedsstaaten der EU aggregierte Marktvolumen für PRD nach unserer Schätzung bei 4,5 bis 6,5 Mrd. Euro. Der Anteil grenzüberschreitender PRD fällt sehr klein aus, da die meisten Anbieter auf ihre nationalen Märkte und die dort noch vorhandenen Wachstumspotenziale fokussiert sind. Wir gehen allerdings davon aus, dass aufgrund einer Vielzahl möglicher und attraktiver Dienste pan-europäische PRD zunehmend an Bedeutung gewinnen. Kurz- bis mittelfristig liegt das Marktpotenzial für pan-europäische PRD bei 0,5 bis 1 Mrd. Euro. Langfristig wird der Wert sogar deutlich über 1 Mrd. Euro liegen.

Die Realisierung pan-europäischer PRD kann auf unterschiedlichen Geschäftsmodellen basieren. Die Studie identifiziert dafür vier Szenarien, die zur Veranschaulichung der grundsätzlichen Vorteile und Herausforderungen pan-europäischer PRD dienen. In jedem der vier Szenarien werden die Leistungen eines einzigen

Inhalteanbieters auf verschiedene Weise EU-weit vermarktet:

- Szenario A: 25 landesspezifische Zugangsrufnummern und 25 PRD-Plattformen.
- Szenario B: 25 landesspezifische Zugangsrufnummern und eine zentrale PRD-Plattform.
- Szenario C: eine einzige Zugangsrufnummer (die zum Nummernplan eines beliebigen Landes gehört und aus den anderen Ländern über Vorwahl der Länderkennziffer erreichbar ist) und eine zentrale PRD-Plattform.
- Szenario D: eine EU-weit einheitliche, länderunabhängige Zugangsrufnummer und eine zentrale PRD-Plattform (vgl. Abbildung 2).

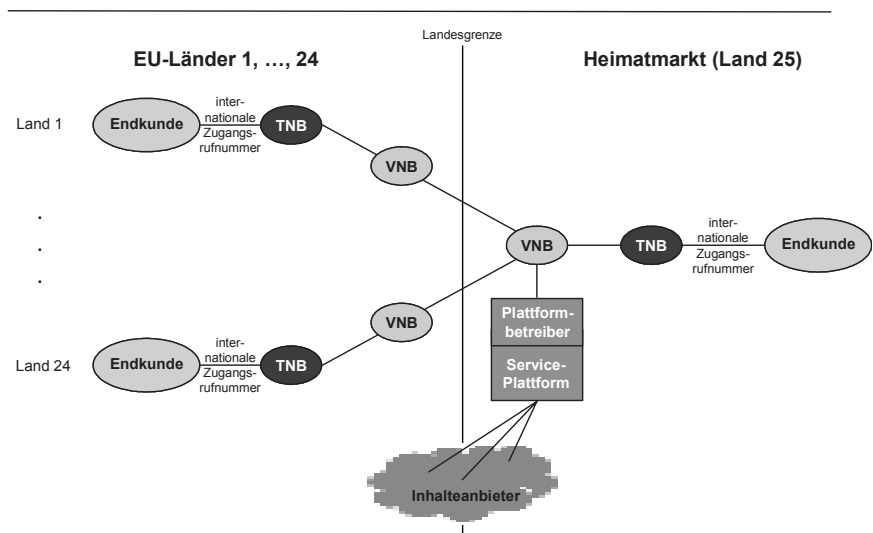
Die Szenarien A und B stellen primär eine Adaption von ausländischen PRD an die individuellen nationalen Rahmenbedingungen anderer Länder dar. Sie können vergleichsweise schnell und mit geringem Aufwand implementiert werden und berücksichtigen darüber hinaus explizit die regulatorischen Vorgaben der einzelnen Länder. Demgegenüber stellen die Szenarien C und D einen Ansatz dar, der spezifisch den Gedanken eines pan-europäischen Marktes für PRD im Sinne einer einheitlichen Erreichbarkeit aus allen Mitgliedsstaaten aufgreift. Szenario D, das auf länderunabhängigen Zugangsrufnummern für PRD basiert, erscheint das realistischste Szenario, auch wenn es umfangreiche Vorarbeiten bei Regulierungsbehörden und TK-Anbietern erfordert. Dagegen kann Szenario C wegen der Verquickung von nationa-

len Rufnummern mit einer länderübergreifenden Harmonisierung nach unserer Einschätzungen nicht alle der in der Studie identifizierten Herausforderungen auf realistische Weise lösen.

Zur Implementierung der Szenarien, insbesondere mit Blick auf C und D, müssen sowohl die Marktteilnehmer als auch Politik und Behörden noch Anstrengungen unternehmen, um geeignete wirtschaftliche und regulatorische Rahmenbedingungen zu schaffen. Die Studie gibt dazu eine Reihe von Empfehlungen, die basierend auf der Analyse der aktuellen nationalen und EU-weiten Regulierungssituation Lösungsansätze für zentrale Herausforderungen eines pan-europäischen PRD-Marktes aufzeigen:

- Institutionelle Rahmenbedingungen: In allen Mitgliedsstaaten sollte eine Regulierungsbehörde für PRD verantwortlich sein, die mit eindeutigen Verantwortlichkeiten und Kompetenzen, insbesondere im Hinblick auf Missbrauchsvermeidung, Kundenschutz und inhaltebezogene Aspekte, ausgestattet ist. Die zu schaffende Organisation kann z.B. Bestandteil existierender Regulierungsbehörden sein. Es sollte auf jeden Fall vermieden werden, dass die regulatorischen Aufgaben im Zusammenhang mit PRD zwischen verschiedenen Institutionen aufgesplittet werden.
- Nummerierung: Es sollte ein pan-europäischer Rufnummernraum für PRD bereitgestellt werden. Dieser könnte z.B. auf dem europäischen

Abbildung 2: Realisierung pan-europäischer PRD in Szenario D



Nummernraum European Telephony Numbering Space (ETNS) oder auf dem Universal International Premium Rate-Ansatz (UIPRN) der ITU basieren. Der Nummernraum für pan-europäische PRD sollte es ermöglichen, unterschiedliche Inhaltkategorien und Endkunden-Preisinformationen abzubilden. Darüber hinaus ist es erforderlich, dass innerhalb der EU einheitliche Nutzungs- und Zuteilungsregeln für den speziellen Nummernraum existieren. Dies umfasst auch den diskriminierungsfreien Zugang zu den Nummerierungsressourcen.

- **Preisgestaltung:** In erster Linie sollte die Preisgestaltung in der Verantwortung der involvierten Anbieter liegen. Insbesondere sollte Inhalteanbietern die Möglichkeit zur Verfügung stehen, in Abstimmung mit dem Plattformbetreiber die Preissetzung vorzunehmen. Darüber hinaus sollte nur eine schwache Preisregulierung erfolgen, idealerweise in Form von Preisobergrenzen je Minute bzw. je Anruf.
- **Abrechnung/Billing:** Die beteiligten Anbieter sollten zwischen den beiden Abrechnungsformen Online-Billing und Offline-Billing wählen können.² Im Falle des Offline-Billings sollte sichergestellt werden, dass TNB dem Betreiber der PRD-Plattform auf Wunsch die notwendigen Abrechnungsinformationen bereitstellen. Darüber hinaus wird eine Untersuchung empfohlen, ob Abrechnungsdienste wie Third Party Billing als relevanter Markt im Sinne des EU Regulierungsrahmens eingeordnet werden sollen.
- **Missbrauchsvermeidung:** Auf EU-Ebene sollte eine Vereinbarung zwischen den PRD-Regulierungsbehörden erzielt werden, die einen Katalog missbräuchlicher Praktiken und zugehörige Sanktionsmechanismen als gemeinsame Handlungsgrundlage beschreibt. Insbesondere sind dabei Aspekte wie Verzögerung der Auszahlungen an Inhalteanbieter, Möglichkeiten

zur schnellen Identifikation von grenzüberschreitendem Missbrauch und Kompetenzen zur Abschaltung missbräuchlich genutzter PRD zu berücksichtigen.

- **Kundenschutz:** Es sollten spezifische Kundenschutzvorschriften für pan-europäische PRD etabliert werden, die neben der Verfügbarkeit einer Rufnummernsperre für pan-europäische PRD und einheitlichen vertraglichen Beziehungen zwischen Kunden und Anbietern auch die Informationspflichten der Anbieter bei grenzüberschreitenden PRD regeln. Hierzu gehören insbesondere Art und Umfang der zu veröffentlichen Informationen sowie Anforderungen an Sprache und Differenzierungsgrad von Preisangaben. Insgesamt kommt dem Aspekt Kundenschutz für den Erfolg pan-europäischer PRD eine sehr hohe Bedeutung zu. Es sollte daher versucht werden, durch adäquate Kundenschutzvorschriften pro-aktiv Vertrauen im Markt zu schaffen.
- **Inhalte:** Grundsätzlich sollte bei Inhalten für pan-europäische PRD das Ursprungsland-Prinzip Anwendung finden. Inhalteanbieter müssen in diesem Fall als notwendige Voraussetzung die gesetzlichen Regelungen in ihrem Heimatland erfüllen. Ergänzend ist es erforderlich, dass den einzelnen Mitgliedsstaaten die Möglichkeit gegeben wird, das Anbieten bestimmter PRD in ihrem Land zu untersagen, wenn die Inhalte fundamentalen nationalen Politikzielen widersprechen oder eine missbräuchliche Nutzung vorliegt. Im Hinblick auf eine positive Marktentwicklung ist es außerdem erforderlich, dass noch existente Hürden beim Zugang zu relevanten Inhalten beseitigt werden. Neben Inhalten, die durch Urheberrechte geschützt sind (z.B. Musik) oder bei denen Vermarktungslizenzen zum Tragen kommen (z.B. Sportveranstaltungen), trifft dies auch auf Auskunftsdienste zu. Hier sollte vor dem Hinter-

grund der Universalienstrichlinie sichergestellt werden, dass auch grenzüberschreitend ein diskriminierungsfreier Zugang zu nationalen Teilnehmerverzeichnissen möglich ist.

Die Studie empfiehlt als ersten Schritt vor der Umsetzung der einzelnen Empfehlungen eine Konsultation aller interessierten Unternehmen und Institutionen, die eine Erweiterung und Vertiefung der bisher geschaffenen Informationsbasis zum Ziel hat. Im Anschluss sollten abhängig von den Ergebnissen der Konsultation die notwendigen Instrumente zur Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen etabliert werden. Neben einer speziellen EU-Richtlinie für pan-europäische PRD könnten dazu auch ein *Code of Conduct* als gemeinsame Handlungsgrundlage aller beteiligten Spieler und ein *Memorandum of Understanding* zwischen den für PRD verantwortlichen Regulierungsbehörden gehören. Die eigentliche Markterschließung kann anschließend schrittweise erfolgen. Mitgliedsstaaten, die die notwendigen Rahmenbedingungen in vollem Umfang geschaffen haben, könnten jeweils das Anbieten von pan-europäischen PRD aus ihrem Land heraus erlauben. Von anderen Ländern aus, die bestimmte Minimalanforderungen – insbesondere im Hinblick auf Missbrauchsvermeidung und Kundenschutz – erfüllen, könnte dann die Nutzung dieser Dienste durch Endkunden erfolgen.

Die komplette Studie ist online abrufbar auf der Website der EU-Kommission unter http://europa.eu.int/information_society/policy/ecom/index_en.htm.

Ralf G. Schäfer

-
- 1 Eine ausführliche Beschreibung der deutschen Situation findet sich bei Elixmann, Dieter/Schäfer, Ralf G.: Der Markt für Auskunfts- und Mehrwertdienste in Deutschland – Wirtschaftliche Bedeutung und Kundennutzen, Studie für den Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e.V. (VATM), Bad Honnef, März 2004
 - 2 Die beiden Abrechnungsverfahren unterscheiden sich primär hinsichtlich des Anbieters, der die Preishoheit für den angebotenen PRD besitzt und damit für die Ermittlung des Endkundenentgelts verantwortlich ist. Beim Online-Billing nimmt diese Funktion der TNB wahr, beim Offline-Billing der Betreiber der PRD-Plattform.

EU-Studie: The Evolution of the Regulatory Model for European Postal Services

Im Juli 2005 hat WIK-Consult der Europäischen Kommission (Generaldirektion Binnenmarkt) eine Grundsatzstudie mit dem Titel „The Evolution of the Regulatory Model for European Postal Services“ übergeben. Mit Blick auf eine mögliche Neuordnung der Europäischen Postpolitik im Zuge der beabsichtigten vollständigen Marktöffnung im Jahr 2009 hatte die Kommission WIK-Consult mit dieser Studie beauftragt. Wesentlicher Gegenstand der Studie ist die Entwicklung von *Regulierungsgrundsätzen* für die Weiterentwicklung der Postgesetzgebung in der Gemeinschaft sowie – auf Basis dieser Grundsätze – die Entwicklung eines konsistenten und zukunftsorientierten Modells zur Regulierung der europäischen Postmärkte. Diese Studie dient der Kommission zur Vorbereitung der politischen Diskussionen um die im kommenden Jahr anstehende endgültige Entscheidung über die vollständige Marktöffnung sowie flankierender Maßnahmen zur Sicherstellung des Universaldienstes und der Herstellung eines einheitlichen Binnenmarktes für Postdienste.

Die Studie gliedert sich in drei wesentliche Bestandteile: (1) die Identifikation relevanter Regulierungsgrundsätze (im engl. Original: ‚sound regulatory principles‘); (2) eine Beurteilung der bestehenden Regulierungsrahmen auf Gemeinschaftsebene sowie in den Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund der identifizierten Grundsätze; sowie (3) die Skizzierung eines zukunftsorientierten und mit den Grundsätzen konsistenten Regulierungsrahmens.

Hintergrund der Studie

Auch nach der teilweisen Deregulierung in den EU-Mitgliedstaaten ist der Postsektor heute erheblichen Veränderungen ausgesetzt. Technologischer Fortschritt, neue Kommunikationsmedien, veränderte wirtschaftspolitische Zielsetzungen und Marktentwicklungen haben seine Rahmenbedingungen verändert.

Zu den wesentlichsten Veränderungen im Markt zählt angebotsseitig die zunehmende Kommerzialisierung der ehemaligen Postverwaltungen. Die Mehrheit der europäischen Post-Incumbents hat heute eine private Rechtsform; einige Unternehmen, darunter die Deutsche Post AG, wurden bereits privatisiert. Infolgedessen

profitieren (auf Seiten der Nachfrager) insbesondere Großversender zunehmend von maßgeschneiderten Angeboten, während Privatversender bzw. kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) über weniger Einkaufsmacht verfügen und daher weiterhin auf Standarddienstleistungen und öffentliche Tarife angewiesen sind. In nahezu allen Mitgliedstaaten haben jedoch alle Kundengruppen von Qualitätsverbesserungen profitieren können. Insgesamt sind die Universaldienstleister im Laufe des vergangenen Jahrzehnts erheblich effizienter geworden, wenngleich deutliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten auszumachen sind.

Spürbare Veränderungen sind auch bei der Nachfragestruktur zu konstatieren: Gewerbliche Briefe und Werbesendungen gewinnen zunehmend an Gewicht während der Anteil persönlicher Post stetig zurückgeht. Infolge des Erfolgs elektronischer Kommunikation steht auch für die Zukunft zu erwarten, dass Postdienste immer stärker den Charakter von (einseitiger) Distribution haben werden und dabei die Rolle des beidseitigen Austauschs von Nachrichten und Gedanken (Briefkommunikation) verdrängt wird.

Im Bereich der Briefdienste hat sich der Wettbewerb bisher nur zaghafte entwickeln können; dies trifft selbst in denjenigen Ländern zu, die ihre Postmärkte vollständig liberalisiert haben. Die Incumbents bedienen in allen Mitgliedstaaten weiterhin den Löwenanteil (über 90% Marktanteil) des Briefmarktes. In Zukunft könnten einige Incumbents – allen voran die Deutsche Post AG und die niederländische TNT – ihre Stellung im europäischen Briefmarkt durch Kooperationen mit (oder Beteiligungen an) ihren ausländischen Pendanten ausbauen.

Diesen Veränderungen der Postmärkte muss sich auch die Postpolitik stellen. Die erste wesentliche postpolitische Zielsetzung auf Gemeinschaftsebene, d. h. der „Post-Richtlinien“ von 1997 und 2002¹ war die Sicherstellung des Universaldienstes. Darüber hinaus wurde ein „Prozess der graduellen und kontrollierten Marktöffnung“ mit dem Ziel der „Vollendung des Binnenmarkts für Postdienste“ in Gang gesetzt. Als provisorisches Datum für die vollständige Marktöffnung sieht die Richtlinie den 1.1.2009 vor. Hinsichtlich einer Bestätigung der vollständigen Marktöffnung (oder an-

derer Maßnahmen) muss die Kommission im kommenden Jahr, auf Grundlage einer so genannten Prospektivstudie, eine Empfehlung an Parlament und Rat abgeben.²

Vor diesem Hintergrund entwickelt die Studie ein *neues Regulierungsmodell* auf Grundlage allgemeiner Regulierungsgrundsätze. Ausgangspunkt ist dabei die Bewertung des bestehenden Regulierungsrahmens mittels der identifizierten Grundsätze. Bei der Entwicklung des *neuen Regulierungsmodells* wurden darüber hinaus die bestehenden Politikziele der Gemeinschaft zugrunde gelegt, d. h. die Studie richtet sich stärker auf die Optimierung von Regulierungsprozessen zur Erreichung der gegebenen Ziele denn auf veränderte Regulierungsziele. Schließlich bietet die Studie einen Ausblick darauf, inwieweit das *neue Regulierungsmodell* zur Erreichung veränderter politischer Ziele geeignet ist.

Relevante Regulierungsgrundsätze

Ausgangspunkt für die Auswahl der relevanten Grundsätze war eine systematische Auswertung der Literatur zu Regulierungsgrundsätzen im Allgemeinen sowie in verwandten (regulierten) Sektoren. Besondere Berücksichtigung fanden u. a. die wesentlichen Bestimmungen des EG-Vertrages (z. B. freier Dienstleistungsverkehr, Subsidiarität, gemeinsame Wettbewerbsregeln), allgemeine Initiativen und gemeinsame Konzepte auf Gemeinschaftsebene (z. B. die Lissabon-Strategie, der Entwurf zur Dienstleistungsrichtlinie, Richtlinien und Kommissionsveröffentlichungen zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse), sektorspezifische Richtlinien, etwa zu elektronischer Kommunikation, Post und Energie, sowie Beiträge akademischer und politischer Gremien (z. B. der Kommissionen unter Leitung von Dieudonné Mandelkern, André Sapir und Wim Kok).

Die WIK-Consult-Studie benennt sieben Grundsätze, die die wesentlichen Anforderungen an sektorspezifische Regulierung in der Gemeinschaft zusammenfassen.

- 1) *Eindeutige Zielsetzung.* Die Regulierungsziele sollten präzise und eindeutig festgeschrieben werden.

- 2) **Konsistenz.** Die Regulierungsziele sollten vereinbar sein mit den allgemeineren, fundamentalen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielen sowie mit den Rechtsgrundsätzen der Gemeinschaft.
- 3) **Erforderlichkeit und Proportionalität.** Die Regulierung sollte nur in einem solchen Maße in den ungehinderten Wettbewerb eingreifen, wie es angemessen und zum Erreichen der vereinbarten sektorpolitischen Ziele dringend erforderlich ist.
- 4) **Transparenz.** Die Regulierung sollte die Transparenz der Postmärkte – sowohl hinsichtlich der eigentlichen Regulierungstätigkeit als auch hinsichtlich der Marktbeobachtung – weitest möglich befördern, solange dies zum erforderlichen Aufwand sowie zu den Rechten der regulierten Unternehmen in angemessenem Verhältnis steht.
- 5) **Unabhängigkeit.** Die maßgeblichen Behörden und Regelungsvorschriften sollten unabhängig, ausgewogen, diskriminierungsfrei und umfänglich begründet sein sowie in angemessenem Verhältnis zu den Kosten und Nutzen sämtlicher betroffener Parteien stehen.
- 6) **Kompetenz und Subsidiarität.** Die Regulierung sollte von sachlich zuständigen und mit hinreichender Sachkenntnis ausgestatteten Behörden durchgeführt werden und weiterhin im Sinne der Subsidiarität auf der niedrigsten möglichen Ebene erfolgen.
- 7) **Rechtssicherheit.** Regulierungsmaßnahmen sollten so einfach, klar verständlich und dauerhaft sein wie irgend möglich.

Beurteilung des aktuellen Regulierungsrahmens

Die Studie beurteilt die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für den Postsektor anhand der sieben zuvor benannten Grundsätze. Insgesamt führt die Beurteilung zum Ergebnis, dass der europäische Regulierungsrahmen diesen Grundsätzen heute in wesentlichen Bereichen nicht genügt: So haben viele Verbraucher etwa selbst dort keine Möglichkeit, alternative Anbieter zu nutzen, wo die Qualität der etablierten Universaldienstleister erhebliche Mängel aufweist. Gleichfalls haben Verbraucher zwar Zugang zu allgemeinen Preis-

und Laufzeitdaten; jedoch werden ihnen Informationen zur Effizienz und zu Kosten des Universaldienstes sowie zu alternativen Anbietern oft vorenthalten. Die europäischen Vorgaben zur Qualität des Universaldienstes bieten zu wenig Raum, spezifischen lokalen Erfordernissen Rechnung zu tragen. Weiterhin bleiben die Rolle unabhängiger Regulierungsbehörden sowie die Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit bei Regulierungsentscheidungen vage. Wenngleich viele dieser Unzulänglichkeiten in der nationalen Gesetzgebung einiger Mitgliedstaaten begründet sind, bleibt festzustellen, dass die europäische Gesetzgebung mehr tun könnte, um Regulierungsgrundsätze und Verbraucherrechte zu stärken.

Mit Blick auf den *ersten Grundsatz* (eindeutige Zielsetzung) ist zu bemerken, dass die Post-Richtlinie – im Unterschied zu den Postgesetzen Deutschlands und einiger weiterer Mitgliedstaaten – nicht ausdrücklich Regulierungsziele benennt. Da sich bei der Beurteilung des europäischen Regulierungsrahmens in weiten Teilen jedoch die Frage stellt, inwieweit er seine Ziele hat erreichen können, wurden in der Studie zwei grundlegende Zielsetzungen abgeleitet. Sie ergeben sich mittelbar sowohl aus dem Grünbuch über die Entwicklung der Postdienste (1992) und den Post-Richtlinien (1997 und 2002) als auch aus der Lissabon-Strategie und anderen Dokumenten zu wirtschaftspolitischen Zielen der Gemeinschaft. Die beiden abgeleiteten wesentlichen Ziele europäischer Postpolitik sind (i) die Sicherstellung und Förderung eines erschwinglichen, zuverlässigen und effizienten Universaldienstes für Postdienstleistungen sowie (ii) die Verwirklichung eines funktionsfähigen Binnenmarktes für Postdienstleistungen.

Hinsichtlich des *zweiten Grundsatzes* (Konsistenz) erscheinen die abgeleiteten Ziele der europäischen Postpolitik im Wesentlichen – jedoch nicht vollständig – konsistent mit allgemeineren Zielen der Gemeinschaft. Graduelle Abweichungen ergeben sich insbesondere daraus, dass der gegenwärtige Regulierungsrahmen für Postdienste dem Ziel der Vollendung des Binnenmarktes relativ weniger Bedeutung beimisst als die allgemeineren wirtschaftspolitischen Grundsätze der EU.

Zur Beurteilung des Regulierungsrahmens vor dem Hintergrund des *dritten Grundsatzes* (Erforderlichkeit und Proportionalität) war eine „Bottom-up“-Prüfung sämtlicher regulatorischer Vorgaben im Einzelnen erforderlich. Z. B.: Ist Transparenz sämtli-

cher Preise im Bereich des Universaldienstes wirklich zur Erreichung der postpolitischen Ziele erforderlich? Ist es erforderlich, einzelne Unternehmen ausdrücklich zum Universaldienst zu verpflichten? Ist ein reservierter Bereich erforderlich? Müssen gesetzliche Laufzeitziele für grenzüberschreitende Sendungen formuliert werden? Die Beurteilung kommt zum Ergebnis, dass die Vorgaben zum Universaldienst in Teilen umfangreicher sind und stärker in den Markt eingreifen, als es zur Erreichung der postpolitischen Ziele unbedingt erforderlich wäre. Z. B. beschränken die Lizenzierungsregimes in vielen Mitgliedstaaten den Wettbewerb stärker als erforderlich. Reservierte Bereiche sind zur Sicherstellung der Mindestanforderungen an den Universaldienst unangemessen.³ Weiterhin erscheinen separate gesetzliche Vorgaben für inländische Verkehre (in den Mitgliedstaaten) einerseits und grenzüberschreitende Verkehre (in der Richtlinie) andererseits verzichtbar.

Bezüglich der *vierten Grundsatzes* (Transparenz) hat insbesondere die Richtlinie von 1997 zu erheblichen Verbesserungen geführt, so etwa hinsichtlich der Laufzeitkontrolle. In den Bereichen der Marktbeobachtung und der Transparenz regulatorischer Entscheidungen konnte jedoch Spielraum für weitere Verbesserungen identifiziert werden. Die Regulierungsrahmen einiger Mitgliedstaaten, insbesondere Großbritanniens, Schwedens und Deutschlands, bieten positive Beispiele für die Schaffung von mehr Transparenz.

Bei der Prüfung des *fünften Grundsatzes* (Unabhängigkeit) stehen die Vorgaben zu Aufgaben, Funktion und Stellung der nationalen Regulierungsbehörden im Mittelpunkt. In dieser Hinsicht bleibt die Post-Richtlinie sehr vage und hat dazu geführt, dass in einigen Mitgliedstaaten die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden nur unzureichend gewährleistet ist. Gleichzeitig haben andere Mitgliedstaaten, teils bereits vor Verabschiedung der Post-Richtlinie, unabhängige Regulierungsbehörden etabliert.

Hinsichtlich des *sechsten Grundsatzes* (Kompetenz und Subsidiarität) kommt die Studie zum Ergebnis, dass die Benennung grundlegender Vorgaben für den Universaldienst auf Gemeinschaftsebene zwar erforderlich ist, die Ausgestaltung im Detail jedoch stärker als bisher auf nationaler (oder lokaler) Ebene erfolgen sollte. So könnten lokalen Gegebenheiten besser Rechnung getragen werden – insbesondere hinsichtlich des Ausgleichs der Bedürfnisse von Verbrau-

chern einerseits und der Kosten des Universaldienstes sowie verfügbarer alternativer Kommunikationsmedien andererseits. Stärkerer Harmonisierungsbedarf besteht hingegen bei der Anwendung von Wettbewerbsregeln, der Rolle von Regulierungsbehörden sowie der Abstimmung zwischen nationalen Regulierungsbehörden.

Vor dem Hintergrund des *siebten Grundsatzes* (Rechtssicherheit) zeigt die Erfahrung mit der Post-Richtlinie, dass gegenwärtig erhebliche Unsicherheiten daraus resultieren, dass einige Definitionen und Vorgaben nicht hinreichend klar und/oder eindeutig formuliert sind.

Empfehlung: Ein neues Regulierungsmodell

Die Entwicklung einer Empfehlung eines neuen Regulierungsmodells für Postdienste bildet den Kern der WIK-Consult-Studie. Es illustriert, wie die zuvor dargestellten Grundsätze angewendet werden können. Dabei stellt sich zunächst die Frage, welche Dienste der sektorspezifischen Regulierung unterliegen sollten.⁴ Das Modell sieht kaskadenartig unterschiedliche Regulierungsansätze für vier Teilbereiche der Postdienste vor. Als wesentliche Neuerung gegenüber dem gegenwärtigen Postrecht der EU sowie der meisten Mitgliedstaaten orientieren sich regulatorische Eingriffe zum einen an einer wettbewerbsneutralen Dienstabgrenzung und zum anderen an der Marktbeherrschung eines Anbieters.⁵ Die Grundzüge des aktuellen Regulierungsrahmens sowie des empfohlenen *neuen Regulierungsmodells* sind schematisch in den Abbildungen 1 und 2 dargestellt.

1) Postdienste allgemein

WIK-Consult schlägt vor, sämtliche Postdienste grundsätzlich dem Geltungsbereich sektorspezifischer Regulierung zu unterstellen. Postdienste sind dabei als das öffentliche Angebot regelmäßiger (zumindest wöchentlicher) Einsammlung, Beförderung und Zustellung von Postsendungen zu definieren. Zu Postsendungen wiederum zählen sämtliche adressierte Dokumente, Umschläge, Zeitschriften, Warensendungen, und Pakete bis zu einem Gewicht von 30 Kilogramm. Monopole und Lizenzierungsregimes für Postdienste sollten unzulässig sein; die Mitgliedstaaten sollten lediglich ermächtigt werden, Allgemeingenehmigungen für Postdienstleister einzuführen. Mit diesen Allgemeingenehmigungen sollten nur sehr eng umrissene Auflagen verbunden sein; etwa hinsichtlich des Verbraucherschutzes, der Wahrung

Abbildung 1: Gegenwärtiges Regulierungsmodell (Gemeinschaftsebene)

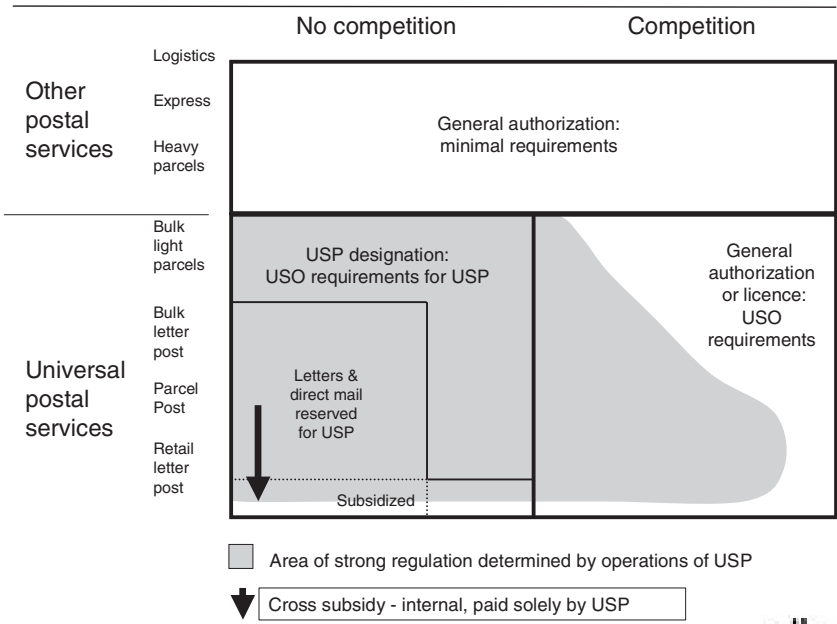
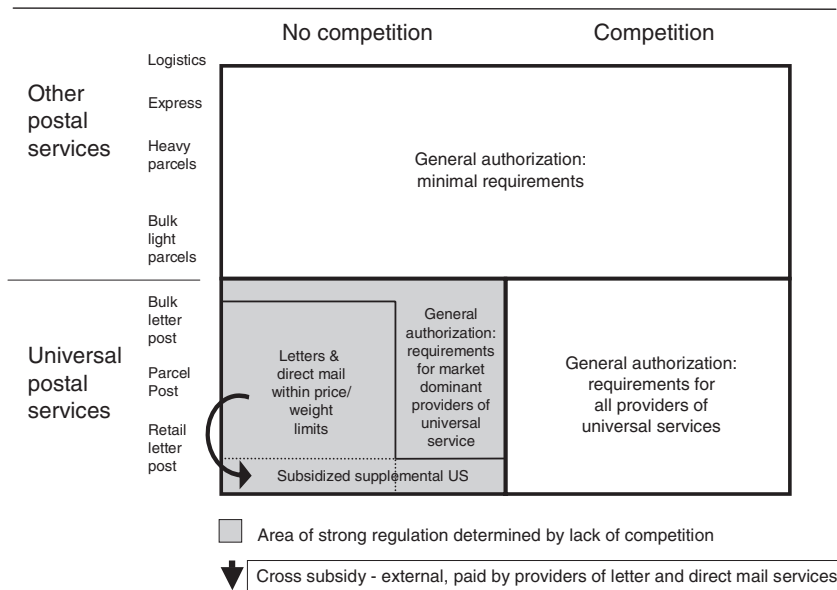


Abbildung 2: Neues Regulierungsmodell (Empfehlung WIK-Consult)



des Postgeheimnisses oder Berichtspflichten über grundlegende Geschäftszahlen

2) Universaldienste

Wesentliche Aufgabe ist zunächst eine eindeutige Definition der Anforderungen an den postalischen Universaldienst. Ausgehend von einer traditionellen Definition sollten ausschließlich Briefdienste und Schalterpakete in den Universaldienst fallen; nicht jedoch Zustelldienste, die ausschließ-

lich Warensendungen (d. h. Business-Pakete), Werbesendungen oder Zeitschriften befördern. Massensendungen sollten jedoch als Bestandteil des Universaldienstes aufgefasst werden, wenn sie im selben Netz befördert und zugestellt werden wie andere Briefpost.⁶ Hinsichtlich der Universaldienstanforderungen empfiehlt WIK-Consult, lediglich dringend erforderliche Mindestkriterien auf Gemeinschaftsebene zu bestimmen und nahezu sämtliche Detailbestimmungen im Sinne der Subsidiarität den Mit-

gliedstaaten zu überlassen. EU-weit sollte insbesondere ein Verbot der Diskriminierung zwischen nationalen und innergemeinschaftlichen grenzüberschreitenden Sendungen eingeführt werden, sowie verbindliche Mindeststandards hinsichtlich der Zuverlässigkeit.⁷ Universaldienstleistungen sollten lediglich einer intensiveren Marktbeobachtung unterliegen; jedoch nicht per se weitergehenden regulatorischen Eingriffen. Weiterer Regulierungsbedarf entsteht im *neuen Regulierungsmodell* erst dann, wenn entweder Marktbeherrschung vorliegt (siehe Ziffer 3 unten) oder wenn die Marktbeobachtung zum Ergebnis führt, dass die Mindestanforderungen an den Universaldienst von keinem Marktteilnehmer erfüllt werden (siehe Ziffer 4 unten).

3) Universaldienste bei Marktbeherrschung

Infolge einer marktbeherrschenden Stellung sind insbesondere die etablierten Postunternehmen nur unzureichendem Wettbewerbsdruck ausgesetzt und haben daher die Möglichkeit, entweder ihre Wettbewerber unbotmäßig zu behindern, bei ihren Kunden zu hohe Preise durchzusetzen oder zu niedrige Qualität anzubieten. Das *neue Regulierungsmodell* sieht daher intensivere Eingriffe für marktbeherrschende Anbieter von Universaldiensten vor. Zur Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung empfiehlt die WIK-Consult-Studie im Wesentlichen die Anwendung etablierter Konzepte aus dem Wettbewerbsrecht auf den Postsektor.

Auch marktbeherrschenden Unternehmen sollte grundsätzlich freistehen, Preise, Dienstqualität, Zustellfrequenz und Zugangsmodalitäten an die Marktgegebenheiten anzupassen. Um missbräuchlichem Verhalten vorzubeugen, sollten diese Anpassungen im Wege der Ex-ante-Genehmigung durch die Regulierungsbehörden (oder anderer geeigneter Verfahren) erfolgen. Dabei stehen die Anpassungen unter dem Vorbehalt, dass sie sachlich begründbar (etwa durch Kostenunterlagen oder Nachfragestudien usw.) und diskriminierungsfrei (zwischen unterschiedlichen Nutzergruppen) sind, sowie unterschiedliche Verbraucherinteressen angemessen berücksichtigen. Wichtige Bestandteile des empfohlenen Regulierungsmodells sind im Einzelnen:

- **Laufzeitkontrolle.** EU-weit sollten unabhängige Laufzeitkontrollen für Briefpost-Sendungen erster Klasse, zweiter Klasse (wo angeboten) und für Schalterpakete vorgeschrieben wer-

den. Weiterhin sollte erwogen werden, die Laufzeitmessungen für nationale und internationale Sendungen zu integrieren (d. h. eingehende Sendungen werden ab dem Exchange Office wie nationale Sendungen bei der Laufzeitmessung berücksichtigt);

- **Kostenorientierte Preise.** Kostenorientierte Preisregulierung sollte verpflichtend für alle Universaldienst-Produkte sein, die marktbeherrschend angeboten werden (Vorgaben im Wesentlichen wie in der gültigen Richtlinie; jedoch rigidere Umsetzung in den meisten Mitgliedstaaten erforderlich);
- **Rechnungslegung.** Den Regulierungsbehörden sollten eindeutige Verantwortlichkeiten für die Prüfung der Kostenrechnung – und insbesondere der Verfahren zur Kostenzurechnung – marktbeherrschender Unternehmen zugewiesen werden. Weiterhin sollten Zusammenfassungen der Ergebnisse der regulatorischen Kostenrechnung von den Regulierungsbehörden veröffentlicht werden;
- **Transparente Preisbildung.** Für sämtliche allgemein angebotenen Produkte sind Preise und Leistungsbeschreibungen stets zu veröffentlichen. Individuell mit Kunden vereinbarte Preise sind den Regulierungsbehörden vorzulegen. Marktbeherrschende Unternehmen sollten verpflichtet werden, regelmäßige Auswertungen dieser nicht-öffentlichen Preise publik zu machen (nach Richtlinien der Regulierungsbehörden);
- **Tarifeinheit im Raum.** Den Mitgliedstaaten sollte untersagt werden, einzelne Unternehmen grundsätzlich zur Tarifeinheit im Raum zu verpflichten. (Jedoch sollte es auch marktbeherrschenden Unternehmen freistehen, sachlich begründbare Einheitstarife beizubehalten oder einzuführen.);
- **Sondertarife.** Sondertarife (etwa für Geschäftskunden, Massenversender oder Konsolidierer von Briefsendungen) marktbeherrschender Unternehmen sollten denselben Bestimmungen unterliegen wie andere Universaldienste (siehe „kostenorientierte Preise“ oben);
- **Kopplung von Preisen und Qualität.** Soweit möglich sollten marktbeherrschende Anbieter

von Universaldiensten bei mangelhafter Qualität allen Kunden Preisnachlässe anbieten;

- **Netzzugang.** Die Regulierungsbehörden sollten marktbeherrschenden Unternehmen zur Gewährung von Netzzugang verpflichten, sofern dies zur Sicherstellung des Universaldienstes erforderlich ist (etwa die Verpflichtung der Beförderung eingehender Sendungen aus anderen Staaten oder, bei gemeinsamer Marktbeherrschung, von Sendungen, die von Anbietern aus anderen Regionen stammen). Darüber hinaus gehende Zugangsverpflichtungen, etwa mit dem Ziel der Wettbewerbsförderung, sollten nicht verpflichtend, jedoch im Ermessen der Regulierungsbehörden zulässig sein.

4) Staatlich garantierte Mindestversorgung

Der Universaldienst ist gefährdet, sobald die staatlich garantierte Mindestversorgung mit Postdiensten nicht vom Wettbewerb bzw. – sofern Marktbeherrschung vorliegt – vom regulierten Unternehmen bereitgestellt wird. In diesem Fall muss der Staat in die Bresche springen und die Mindestversorgung sicherstellen. Die Studie empfiehlt hier, dass die Mitgliedstaaten im Regelfall die Dienste ausschreiben sollten, die zur Erreichung der Mindestversorgung erforderlich sind (z. B. Annahme und Zustellung in einer abseitig gelegenen Region). In Ausnahmefällen, etwa um kurzfristige Versorgungsengpässe abwenden zu können, sollten die Regulierungsbehörde auch das Recht haben, diese Dienste anzuordnen.

Zur Finanzierung dieser staatlichen Mindestversorgung sollten die Mitgliedstaaten Universaldienstfonds einrichten können, die sich aus Beiträgen aller Anbieter von Universaldiensten speisen. Alle Anbieter haben denselben anteiligen Beitragssatz; es ist zu erwarten, dass sie diese Kosten auf die Verbraucher überwälzen können. Damit würde die heute bestehende interne Quersubventionierung der Universaldienstleister (flächendeckendes Angebot zu insgesamt kostendeckenden Einheitspreisen) durch ein transparentes System der externen Subventionierung defizitärer Teile des Universaldienstes (falls vorhanden) durch alle Nutzer von Universaldiensten abgelöst.

Europäische Gremien

Schließlich empfiehlt die Studie die Schaffung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe der nationalen Regulierungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten, einen „Regulierungs-Ausschuss“. Zu den wesentlichen Aufgaben dieser Gruppe sollten die beratende Unterstützung der Kommission sowie die gegenseitige Unterstützung bei Entwicklung und Umsetzung regulatorischer Konzepte gehören. Inhaltlich könnten wesentliche Arbeitsfelder des „Regulierungs-Ausschusses“ insbesondere die Entwicklung von Detailvorgaben für getrennte Rechnungslegung sowie die Vereinheitlichung der Marktbeobachtung durch die nationalen Behörden sein.

Darüber hinaus sollte der so genannte „Richtlinien-Ausschuss“ fortbestehen.⁸ In dieser Arbeitsgruppe sind Regierungsvertreter aus allen Mitgliedstaaten vertreten und beraten die Kommission bei Entwicklung und Umsetzung ihrer postpolitischen Zielsetzungen. Gleichfalls sollte in Fragen Standardisierung die Rolle des CEN (Europäischen Komitee für Normung) fortbestehen.

Der Abschlussbericht wurde im August 2005 von der Europäischen Kommission veröffentlicht und steht als Download unter folgender URL zur Verfügung:
http://www.europa.eu.int/comm/intern_al_market/post/studies_en.htm

Alex Dieke

- 1 RL 1997/67/EG und 2002/39/EG.
- 2 Siehe RL 2002/39/EG, Art. 1, Abs. 1, Nr. 3.
- 3 Die Anforderungen an den Universaldienst erscheinen uns jedoch in Teil bzw. in einige Mitgliedstaaten unangemessen hoch. Eine schwierigere Frage ist daher, ob ein reservierter Bereich zur Sicherstellung der aktuellen Universaldienstniveaus in allen Mitgliedstaaten erforderlich wäre.
- 4 Gegenwärtig besteht in der Richtlinie etwa darüber Unsicherheit, ob und inwieweit Express-Sendungen überhaupt als Postdienste anzusehen sind und daher im Regelungsbereich der RL liegen.
- 5 Das deutsche Postgesetz von 1997 verwendet gleichfalls das Konzept der Marktbeherrschung (jedenfalls nach Wegfall einiger Übergangsbestimmungen mit Ablauf der Exklusivlizenz). Daher hätte das empfohlene Regulierungsmodell für das deutsche Postrecht weniger umfangreiche Veränderungen zur Folge. Im Gegensatz dazu verpflichten die meisten anderen Mitgliedstaaten heute ausdrücklich ein Unternehmen dauerhaft zum Universaldienst und regulieren die Dienstleistung durch dieses Unternehmen. In einem wettbewerblichen Umfeld ist diese uneingeschränkte Sonderbehandlung bzw. –belastung eines Unternehmens unangebracht.
- 6 Einige Mitgliedstaaten, etwas die Niederlande, haben Massensendungen vom Universaldienst ausgenommen, weil sie kein besonderes und schützenswertes öffentliches Interesse an dieser vom Markt bereitgestellten Dienstleistung erkennen. WIK-Consult schloss sich dieser Argumentation jedoch nicht an, weil Massensendungen produktionsseitig untrennbar mit Einzelsendungen verbunden sind und es daher erforderlich erscheint, sofern Marktbeherrschung vorliegt, dem Missbrauch etwaiger marktbeherrschender Stellung für alle Briefsendungen vorzubeugen.
- 7 Bisher verfügt die Richtlinie über relativ hohe Laufzeitziele, derzeit 85% E+3 sowie 97% E+5. Im Rahmen des neuen Regulierungsmodells sollen diese Ziele zugunsten eines einzigen Ziels für einen Anteil von 97% oder mehr der gesamten, d. h. nationalen wie grenzüberschreitenden, Sendungsmenge aufgegeben werden.
- 8 Dieser Ausschuss wurde durch Art. 22, RL 97/67/EG eingerichtet. In Ermangelung eines Eigennamens wird es landläufig als „Richtlinien-Ausschuss“ bezeichnet.

Regulierungsökonomische Aspekte des Unbundling bei Energieversorgungsunternehmen unter Berücksichtigung von Pacht- und Dienstleistungsmodellen

Am 13.7.2005 ist das neue Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) in Kraft getreten. Damit ist die Bundesnetzagentur für die Regulierung des deutschen Energiemarktes zuständig. Zu ihren Aufgaben zählt dabei auch die Überwachung des sogenannten Unbundling, also die Trennung des monopolistischen Netzes von den wettbewerblichen Bereichen Erzeugung und Vertrieb. Das Ziel bei der Umsetzung der Unbundling-Vorschriften besteht darin, einen effektiven, fairen sowie diskriminierungsfreien Netzzugang zu gewährleisten und somit die Regulierung der Marktstufen Transport und Verteilung zu unterstützen. Die Regulierung dieser durch Tendenzen zum natürlichen Monopol gekennzeichneten Marktstufen ist notwendig, um Wettbewerb auf den vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsebenen zu ermöglichen.

Dabei besteht die zentrale Regulierungsaufgabe darin, die nach Öffnung der Netze verbleibende netzspezifische Marktmacht zu identifizieren und zu disziplinieren, um einen symmetrischen Zugang zu den monopolistischen Infrastrukturen sicherzustellen. Bei der Umsetzung dieser Regulierungsvorgaben besteht die Interessenlage der regulierten Unternehmen darin, deren betriebswirtschaftliche Nachteile, die z.B. im Wegfall von Synergieeffekten, Gründungskosten, steuerlichen Mehraufwendungen etc. zu sehen sind, möglichst zu minimieren.

Insbesondere bei der gesellschaftsrechtlichen Form des Unbundling bestehen für die Unternehmen vielfältige Umsetzungsoptionen, die hinsichtlich ihrer regulierungsökonomischen Auswirkungen unterschiedlich zu bewerten sind.

Unbundling-Vorschriften der EU und des EnWG

Die Unbundling Vorschriften der EU-Richtlinie 2003/54/EG vom Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (Beschleunigungsrichtlinie) dienen dem Ziel, wirksamen Wettbewerb, Markttransparenz und ein effizientes Funktionieren der Energiemärkte ohne Diskriminierung zu gewährleisten. Der europäische Gesetzgeber hat zur Erreichung entsprechende Anforderungen an die Entflechtung integrierter Übertragungs- und Verteilernetzbetreiber gestellt.¹ Die Richtlinie gibt vor, dass der Netzbetreiber eines vertikal integrierten Energieversorgungsunternehmens (EVU) zumindest hinsichtlich Rechtsform, Organisation und Entscheidungsgewalt unabhängig von den übrigen Tätigkeiten des Unternehmens sein muss, die nicht

mit der Übertragung bzw. Verteilung von Energie zusammenhängen. Eine Ausnahme bildet dabei die de minimis Klausel. Danach können Mitgliedstaaten Unternehmen, die weniger als 100.000 angeschlossene Kunden beliefern, von den strengen Entflechtungsvorgaben entbinden. Diese müssen dann lediglich das informativische und buchhalterische Unbundling erfüllen.²

Art. 19 der Beschleunigungsrichtlinie regelt die Entflechtung der Rechnungslegung (so genannte „Buchhalterische Entflechtung“). Diese Regelungen sind gegenüber der ersten Richtlinie weitgehend unverändert geblieben.

Die Art. 12³ und Art. 16⁴ der Beschleunigungsrichtlinie regeln die Vertraulichkeitsanforderungen der Netzbetreiber. Danach wahren die Netzbetreiber die Vertraulichkeit wirtschaftlich sensibler Informationen, von denen sie bei der Ausübung ihrer Geschäftstätigkeit Kenntnis erlangen, und verhindern, dass Informationen über die eigenen Tätigkeiten, die wirtschaftliche Vorteile bringen können, in diskriminierender Weise offen gelegt werden.

Im neuen Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) wird das Unbundling der vertikal integrierten Energieversorgungsunternehmen in den §§ 6-10 geregelt. In Übereinstimmung mit den europäischen Vorgaben der Beschleunigungsrichtlinie dient die Erreichung der Unabhängigkeit der Netzbetreiber von anderen Tätigkeitsbereichen der Energieversorgung dem Ziel, Transparenz sowie diskriminierungsfreie Ausgestaltung und Abwicklung des Netzbetriebes zu gewährleisten. Auch geht das Energiewirtschaftsgesetz nicht über die Anforderungen der europäischen Beschleunigungsrichtlinie hinaus und verlangt lediglich die rechtliche und nicht die eigentumsrechtliche Entflechtung.

Die in § 8 des EnWG geregelte organisatorische Entflechtung hält sich an die Vorgaben der Beschleunigungsrichtlinie, welche die Unabhängigkeit des Netzbereiches hinsichtlich der Organisation und Entscheidungsgewalt von den übrigen Tätigkeitsbereichen des vertikal integrierten Unternehmens fordert.

Die Entflechtung der Rechnungslegung in § 10 EnWG hat den Wortlaut der Beschleunigungsrichtlinie nahezu übernommen. Auch die Anforderungen des § 9 EnWG zum Informativischen Unbundling entsprechen den Regelungen der Beschleunigungsrichtlinie. Das neue EnWG orientiert sich somit stark an den EU-Vorgaben.

Strategische Ausrichtung der Unternehmen

Das Unbundling stellt die Unternehmen vor die Aufgabe, den Verlust der Synergieeffekte zu kompensieren, wobei insbesondere regionale EVU und Stadtwerke hier besonders betroffen sind. Bei den letztgenannten Unternehmen sind die horizontalen Größenvorteile im Allgemeinen besonders schwach ausgeprägt.

Prinzipiell bestehen drei mögliche Strategien, um das Ziel notwendiger Effizienzsteigerungen zu erreichen. Zunächst besteht die Möglichkeit der Eingliederung in ein großes Verbundunternehmen, wodurch die Synergieeffekte aufgrund der ausgeprägteren vertikalen Integration ansteigen. Als weitere Option kann eine Kooperation mit anderen Stadtwerken erfolgen, die durch eine Zusammenarbeit im Netzbetrieb sowie in anderen Bereichen ebenfalls Synergieeffekte hervorbringt. Eine letzte Variante besteht in der Umsetzung einer lokalen Multi-Utility-Strategie. Hier bleibt das Unternehmen grundsätzlich eigenständig und versucht, Synergieverluste durch Effizienzverbesserungen auszugleichen. Dies kann durch die Auslagerung bestimmter Prozesse geschehen, die vor allem im Shared Service-Bereich zu finden sind. Von der grundsätzlichen Entscheidung über die weitere strategische Ausrichtung ist auch die gesellschaftsrechtliche Umsetzung des Unbundling abhängig.

Ausgestaltungsmöglichkeiten der Unternehmensstruktur und der Rechtsform

Die Vorgaben des § 7 EnWG regeln die Anforderungen an die gesellschaftsrechtliche Entflechtung. Da an dieser Stelle die Unabhängigkeit des Netzbereiches „lediglich“ für die Rechtsform vorgegeben wird, verbleibt den Energieversorgungsunternehmen diesbezüglich ein weit reichender Umsetzungsspielraum.

Als grundsätzliche Gestaltungsoptionen bezüglich der **Unternehmensstruktur** bieten sich die Bildung einer Holding, die Überführung des Netzbetriebes in eine eigenständige Tochtergesellschaft sowie die Belassung des Netzbetriebes bei der Muttergesellschaft an. Letztgenannte Variante ist allerdings problematisch, da eine solche Struktur als nicht zulässig erscheint, da es fraglich ist, ob die Beschleunigungsrichtlinie diese Konstruktion beinhaltet. Daher wird sie auch im folgenden nicht weiter betrachtet.

Im Rahmen des Holding Modells werden Netzbetrieb, Erzeugung und Vertrieb in eigenständige Tochtergesellschaften überführt. Die ursprünglich operativ tätige Gesellschaft wird damit zu einer reinen Holdinggesellschaft. Dieses Modell hat den Vorteil einer klaren Trennung von Netzbetrieb, Erzeugung und Vertrieb. Deren Führung in eigenständigen Tochtergesellschaften gewährleistet am besten die Erfüllung der Anforderungen des informativischen und organisatorischen Unbundling. Allerdings ist mit der „Holdinglösung“ ein tiefgreifender Eingriff in die bestehende Konzernstruktur verbunden. Die Aufteilung in eine Holding mit mehreren Tochtergesellschaften wird daher nur bei Unternehmen mit einer gewissen Mindestgröße durchführbar sein.

Als weitere Möglichkeit kann auch lediglich der Netzbetrieb in eine eigenständige Tochtergesellschaft überführt werden. Erzeugung und Vertrieb verbleiben dann in der Muttergesellschaft. Durch dieses Modell werden die Eingriffe in die bestehende Konzernstruktur auf ein Mindestmaß beschränkt. Allerdings ist bei dieser Regelungsstruktur die Rechtsform der Netzgesellschaft von großer Bedeutung. Aufgrund der je nach Rechtsform der Netzgesellschaft nur bedingt begrenzten Informations- und Weisungsrechte der Muttergesellschaft gegenüber der Netzgesellschaft ist ein nicht unerheblicher technischer und organisatorischer Aufwand erforderlich, um auch die Anforderungen des informativischen und organisatorischen Unbundling zu erfüllen.

Bei der Wahl der **Rechtsform** für die beteiligten Gesellschaften, insbesondere auch für die Netzgesellschaft, sind die Energieversorgungsunternehmen grundsätzlich frei. Die Gestaltung der Netzgesellschaft kann damit in der Form einer Kapitalgesellschaft, wie beispielsweise einer GmbH oder Aktiengesellschaft, oder als Personenhandelsgesellschaft mit begrenzter Außenhaftung (GmbH & Co. KG), erfolgen. Die Überlegungen der Unternehmen werden daher wohl vorrangig von gesellschaftsrechtlichen und steuerlichen Überlegungen beeinflusst. Insbesondere muss dabei die Vorgabe des § 8 EnWG berücksichtigt werden, dass die in der Netzgesellschaft tätigen Personen, die mit Leitungsaufgaben für den Netzbetreiber betraut sind oder die Befugnis zu Letztentscheidungen besitzen selbstständig und frei von Weisungen von der Mutter- und den Schwestergesellschaften agieren können. In der Praxis besteht daher aufgrund der unterschiedlichen Rechtsformen und Unternehmensstrukturen eine Vielzahl

von Varianten und Kombinationsmöglichkeiten.

Unabhängig von den Vorgaben des Energiewirtschaftsgesetzes bietet sich hier die Aktiengesellschaft als geeignete Rechtsform insbesondere dann an, wenn ein Börsengang der Netzgesellschaft geplant ist oder aber die Netzgesellschaft beabsichtigt zu fusionieren oder zu kooperieren. In Bezug auf die geforderte Unabhängigkeit der Netzgesellschaft durch das Energiewirtschaftsgesetz liegt der entscheidende Vorteil der Aktiengesellschaft in der zwingenden Unabhängigkeit und Eigenverantwortung des Vorstands gegenüber den Aktionären. Durch die beschränkten Informationsrechte der Aktionäre und des Aufsichtsrates werden die Anforderungen des informatorischen und des organisatorischen Unbundling in dieser Rechtsform ausreichend gewährleistet. Dem stehen aus betriebswirtschaftlicher Sicht die verhältnismäßig hohen Gründungskosten und der erhebliche Organisationsaufwand gegenüber.

Die bei der Aktiengesellschaft aufgeführten Nachteile werden bei der Rechtsform der GmbH weitestgehend vermieden. Die Gründungskosten sind hier relativ gering und der Organisationsaufwand überschaubar. Allerdings sind bei einer GmbH umfangreiche Vorkehrungen in der Satzung erforderlich, um die Informations- und Weisungsrechte der Muttergesellschaft soweit zu beschränken, dass die geforderte Unabhängigkeit der in der Netzgesellschaft handelnden Personen gewährleistet werden kann. Folglich müssen die gemäß GmbHG bestehenden Weisungsrechte der Gesellschafter in der Satzung eingeschränkt werden. Es muss ausdrücklich aufgeführt werden, dass die Gesellschafterversammlung nicht befugt ist, Weisungen oder Empfehlungen zu erteilen, die die kaufmännische oder technische Führung des Netzbetriebes betreffen.

Allerdings ist hier die gesetzliche Ausnahme des § 8 Absatz 4 S.2 EnWG zu berücksichtigen. „Zur Wahrnehmung der wirtschaftlichen Befugnisse der Leitung des vertikal integrierten Energieversorgungsunternehmens und seiner Aufsichtsrechte über die Geschäftsführung des Netzbetreibers im Hinblick auf dessen Rentabilität ist die Nutzung gesellschaftsrechtlicher Instrumente der Einflussnahme und Kontrolle, unter anderem der Weisung, der Festlegung allgemeiner Verschuldungsobergrenzen und der Genehmigung jährlicher Finanzpläne oder gleichwertiger Instrumente, insoweit zulässig, als dies zur Wahrnehmung der

berechtigten Interessen des vertikal integrierten Energieversorgungsunternehmens erforderlich ist.“

Diese Ausnahmeregelung ist für eine ordnungsgemäße wirtschaftliche Ausrichtung eines vertikal integrierten Unternehmens sicherlich erforderlich, birgt jedoch die Gefahr, dass gerade die Genehmigung der Finanzpläne versteckte Weisungsrechte der Gesellschafter beinhalten können.

Ein weiteres, im Hinblick auf die Unbundlingvorgaben bestehendes Problem in der Struktur der GmbH könnte das nach GmbHG bestehende umfassende Auskunfts- und Einsichtnahmerecht jedes Gesellschafters gegenüber der Gesellschaft sein. Ein derartiger Informationsanspruch des Versorgungsunternehmens als Gesellschafter an einer Netzgesellschaft in der Rechtsform der GmbH könnte möglicherweise die Vorgaben verletzen, die das EnWG zur Wahrung der Vertraulichkeit wirtschaftlich sensibler Informationen in der Netzgesellschaft vorsieht. Der Nachweis über die Erfüllung der regulatorischen Anforderungen in der Rechtsform der GmbH ist somit regelmäßig erheblich schwieriger als in der Rechtsform der Aktiengesellschaft. Bei der GmbH & Co. KG stellen sich im Hinblick auf mögliche Weisungsrechte, die der Unabhängigkeitsforderung des Unbundling entgegenstehen könnten, ähnliche Probleme wie bei der GmbH.

Entscheidend für die Ausgestaltung bleibt die Frage, ob die Unabhängigkeitsanforderungen in Bezug auf Entscheidungsmöglichkeiten des EnWG mit den Weisungsrechten des deutschen Gesellschaftsrechts vereinbar sind.

Zuordnung von Netzeigentum und Netzbetrieb

Das gesellschaftsrechtliche Unbundling erfordert nicht die Trennung des Netzes, sondern lediglich des Netzbetriebes von den anderen Funktionen des vertikal integrierten Unternehmens. Damit ist das Energieversorgungsunternehmen in der Entscheidung frei, welche Konzerngesellschaft das Eigentum am Netz halten soll. Erforderlich ist nur, dass die Netzgesellschaft die tatsächliche Entscheidungsbefugnis in sämtlichen den Betrieb, die Wartung und den Ausbau des Netzes betreffenden Fragen erhält. Unabhängig von der Wahl der Unternehmensstruktur bieten sich vor diesem Hintergrund grundsätzlich zwei Modelle an, die Netzübertragung und die Netzüberlassung.

In dem Fall der vollständigen **Netzübertragung** wird das Eigentum am

Netz zusammen mit dem Netzbetrieb auf die Netzgesellschaft übertragen. Dies kann entweder im Wege der Einzelrechtsnachfolge nach den allgemeinen zivil- und handelsrechtlichen Regelungen vonstatten gehen. Ebenso möglich ist der Übergang im Wege der Gesamtrechtsnachfolge auf den neuen Rechtsträger. Bei der Konstruktion der **Netzüberlassung** wird das Eigentum am Netz nicht auf die Netzgesellschaft übertragen, sondern verbleibt bei der Muttergesellschaft oder einer anderen Konzerngesellschaft. Die Netzgesellschaft nutzt das Netz im Rahmen eines „Netznutzungsvertrages“. Im Rahmen dieser Netzüberlassung werden zwei prinzipielle Möglichkeiten dargestellt, zum einen die Betriebsführung des Netzes und zum anderen die Verpachtung des Netzes an die Netzgesellschaft.

Besonderheiten beim Abschluss von Pacht- und Dienstleistungsverträgen

Im Rahmen der Möglichkeit, einen Betriebsführungsvertrag mit der neu gegründeten Netzgesellschaft zu schließen, stellt sich die Frage, ob diese Vorgehensweise den Entflechtungsanforderungen tatsächlich gerecht würde. Das wäre nur dann gewährleistet, wenn der Betriebsführer des Netzes unabhängig in seiner operationellen Entscheidungsbefugnis wäre.

Gemäß den Vorschriften des BGB muss der Betriebsführer im Interesse der Netzeigentümergeinschaft handeln. Dieses Weisungsrecht kann zumindest bei wichtigen und grundsätzlichen Fragen nicht ausgeschlossen werden. Demnach scheidet die Möglichkeit der Betriebsführung an den Unabhängigkeitskriterien der Unbundlingvorgaben.

Beim Pachtmodell schließt das vertikal integrierte Energieversorgungsunternehmen mit einer als Tochtergesellschaft gegründeten Netzgesellschaft, unabhängig von der Rechtsform der Netzgesellschaft, einen Pachtvertrag über die Netzanlagen oder über den Betriebsteil Netz. Diese Konstruktion ist dabei unabhängig von der Rechtsform der Netzgesellschaft. Damit wird dem Pächter die wirtschaftliche Entscheidungsbefugnis über das Netz vermittelt und erlaubt, im eigenen Namen und für eigene Rechnung am Markt zu operieren. Die Verpachtung begründet an sich kein wirtschaftliches Eigentum des Pächters.

Nach § 8 Absatz 4 S. 1 EnWG muss gewährleistet sein, dass der Netzbetreiber, im Fall des Verpachtungs-

modells folglich die pachtende Netzgesellschaft, die tatsächliche Entscheidungsbefugnis in Bezug auf die für den Betrieb, die Wartung und den Ausbau des Netzes erforderlichen Vermögenswerte inne hat. Zwar sind gemäß § 8 Absatz 4 S. 2 EnWG dem verpachtenden Netzeigentümer zur „Wahrnehmung der wirtschaftlichen Befugnisse der Leitung des vertikal integrierten Energieversorgungsunternehmens und seiner Aufsichtsrechte über die Geschäftsführung des Netzbetreibers im Hinblick auf dessen Rentabilität die Nutzung gesellschaftsrechtlicher Instrumente der Einflussnahme und Kontrolle, unter anderem der Weisung, der Festlegung allgemeiner Verschuldungsobergrenzen und der Genehmigung jährlicher Finanzpläne oder gleichwertiger Instrumente, insoweit zulässig, als dies zur Wahrnehmung der berechtigten Interessen des vertikal integrierten Energieversorgungsunternehmens erforderlich ist“. Diese umfassen aber keinesfalls Weisungen zum laufenden Netzbetrieb. Ebenso wenig ist es dem Verpächter gestattet, bei Netzausbaumaßnahmen ein Weisungsrecht auszuüben, solange sich diese Maßnahmen im Rahmen des genehmigten Finanzplans bewegen. Da die Netzgesellschaft ebenfalls derart mit finanziellen Mitteln auszustatten ist, dass sie ihre Aufgaben in Bezug auf die Wartung und den Ausbau des Netzes in vollem Umfang erfüllen kann, liegen die Entscheidungshoheit über Investitionen sowie die operativen Entscheidungen eindeutig bei der Netzgesellschaft. Der Pachtvertrag muss mithin zivilrechtlich so gestaltet sein, dass sämtliche Weisungsrechte, mit Ausnahme der in § 8 Absatz 4 S. 2 EnWG genannten, ausgeschlossen werden.

Da der Netzbetreiber nach den energiewirtschaftlichen Vorschriften als Pächter die Netze wie ein Eigentümer bewirtschaften soll und den zivilrechtlichen Eigentümer (weitgehend) dauerhaft von der Nutzung ausschließen kann, bestehen starke Anhaltspunkte für die steuerliche Zuordnung des wirtschaftlichen Eigentums an den Netzen beim Pächter, also bei der Netzgesellschaft.

Damit steht die zivilrechtliche Ausgestaltung des Pachtvertrages in einem Spannungsverhältnis zwischen energiewirtschaftlicher Unabhängigkeit des Netzunternehmens einerseits und der für die steuerliche Zuordnung erforderlichen Verfügungsmacht des Verpächters andererseits. Erfolgt die Zuordnung des wirtschaftlichen Eigentums beim Verpächter mit der Begründung, dass üblicherweise der Verpächter Inhaber der vollen wirtschaftlichen Verfügungsmacht über

den betreffenden Gegenstand bleibt, bewirkt das Pachtverhältnis keine steuerliche Gewinnrealisierung. Vielmehr unterliegen die Pachteinnahmen auf der Ebene des Verpächters der Besteuerung und sind auf der Ebene des Pächters als steuerlicher Aufwand abzugsfähig. Im Falle der Zuordnung des wirtschaftlichen Eigentums beim Pächter müsste der zivilrechtliche Eigentümer und Verpächter mithin den Differenzbetrag zwischen den im Buchwert ausgewiesenen fortgeschriebenen Anschaffungs- und Herstellungskosten und dem beizulegenden Wert (Neubewertung der auf den Pächter übergegangenen Vermögensgegenstände) ertragswirksam in der Gewinn- und Verlustrechnung erfassen und den ertragsteuerlichen Vorschriften unterwerfen. Es würden folglich stille Reserven aufgedeckt.

Regulierungsökonomische Forderungen

Bezüglich der möglichen Rechtsformen und Beteiligungsstrukturen kann zunächst gesagt werden, dass eine rechtlich eindeutige Ausgestaltung, in der die Netzgesellschaft nicht unter der tatsächlichen Kontrolle anderer Aktivitäten des EVU steht, für den Regulierer als unproblematisch anzusehen ist. Die Rechtsform der AG stellt dabei die am besten geeignete Gesellschaftsform dar. Bei allen anderen Konstruktionen sind zusätzliche vertragliche Vereinbarungen notwendig, die somit näher zu prüfen sind.

Was die Zuordnung von Vermögen und Personal anbetrifft sollte möglichst die Netzgesellschaft auch Eigentümerin der Anlagen sein, da somit die Verfügungsgewalt eindeutig geklärt ist. Zur Gewährleistung von Transparenz und Investitionssicherheit ist eine klare Trennung des Netzanlagevermögens vom sonstigen Anlagevermögen zu gewährleisten. Ebenso ist eine eindeutige Zuordnung des Personals zur Netzgesellschaft notwendig, was sich z.B. in einer Vermeidung der Belegung mit Doppelfunktionen zeigt. Außerdem muss gesichert sein, dass die originären Aufgaben des Netzgeschäfts wie etwa Netzplanung, Netzerrichtung, Instandhaltung und Betrieb sowie Verwaltung des Netzes durch den Netzbetreiber als solchen abgedeckt werden.

Im Rahmen eines Pachtvertrags bei der Umsetzung des Unbundling entsteht zwischen dem Pächter als Netzbetreiber und dem Verpächter eine Leistungsbeziehung innerhalb eines Konzerns. Der Pächter nutzt das entsprechende Energienetz selbständig und ist somit zunächst unab-

hängig von dem Verpächter. Beim Vorliegen dieser Leistungsbeziehung wird zusätzlich eine transparente Gestaltung interner Verrechnungspreise benötigt, insbesondere auch um den Vorgaben des buchhalterischen Unbundlings zu entsprechen. Problematisch dabei ist die angemessene Ermittlung der Höhe des Pachtzinses. Dabei muss das Alter des Pachtgegenstandes, die Frage der Finanzierung von Investitionen sowie der Haftung geklärt werden, da keine Marktpreise für die Bereitstellung von Energienetzen existieren.

Aus Sicht des Regulierers besteht zudem das Risiko, dass die Pachtverträge, welche zur Erfüllung der Unbundlingvorschriften geschlossen werden, den dort festgelegten und erforderlichen Unabhängigkeitskriterien nicht erfüllen, da es den Unternehmen im Zweifel wichtiger ist, die steuerlichen Aspekte zu erfüllen.

Es ist mithin festzuhalten, dass auch im „Pachtvertragsmodell“ eine individuelle Überprüfung der Pachtverträge und der mit in diesem Zusammenhang stehenden Finanzpläne erforderlich ist, um festzustellen, ob das vertikal integrierte Energieversorgungsunternehmen den Netzbetrieb tatsächlich im energiewirtschaftlichen Sinne „unbündelt“ hat.

Sofern nur die wesentlichen Planungs- und Steuerungsfunktionen auf den Netzbetreiber übertragen werden, besteht die Notwendigkeit zum Abschluss von Dienstleistungsverträgen für alle relevanten Servicefunktionen. Für typische „Shared Service“-Bereiche ist der Abschluss von Dienstleistungsverträgen als unproblematisch zu bezeichnen. Allerdings liegt grundsätzlich die gleiche Thematik der Verrechnungspreise vor wie bei der Ermittlung des Pachtzinses. Zusätzlich muss die Einhaltung der Anforderungen des informatischen Unbundling durch den Dienstleister vertraglich gewährleistet sein. Für den Bereich, der in originäre Aufgaben des Netzgeschäftes hereinreicht, ist ein Abschluss von Dienstleistungsverträgen dagegen als problematisch zu betrachten.

Daniel Schäffner, Nicole Angenendt

- 1 Dies betrifft insbesondere die Verteilernetzbetreiber, welche bisher nur sehr schwachen Entflechtungsanforderungen hinsichtlich der Rechnungslegung des Netzbereiches unterworfen waren.
- 2 Mit informatischem Unbundling ist die Isolierung wichtiger Netzinformationen gemeint, das buchhalterische Unbundling beinhaltet eine separate Rechnungslegung für den Netzbereich.
- 3 Art. 12 der Beschleunigungsrichtlinie für Übertragungsnetzbetreiber.
- 4 Art. 16 der Beschleunigungsrichtlinie für Verteilernetzbetreiber.

Konferenzbericht: European Framework for Electronic Communications – Review and Reform Perspectives –

Die traditionsreiche internationale Konferenz des WIK fand dieses Jahr am 27. und 28. Juni in Berlin statt. Tagungsort war wieder das Haus der Deutschen Wirtschaft und die Konferenz hatte den „European Framework for Electronic Communications – Review and Reform Perspectives“ zum Programm. Mit der Berliner Konferenz wurde auch die lange Tradition des Wissenschaftlichen Instituts für Infrastruktur und Kommunikationsdienste fortgeführt, der Telekommunikationsbranche regelmäßig ein internationales Forum zur Erörterung der aktuellen Fragen und Probleme zu bieten.

Unter den ca. 180 Teilnehmern fanden sich so auch dieses Jahr wieder namhafte Regulierungsexperten aus Wissenschaft & Forschung, Unternehmen, Ministerien, Regierungsbehörden und anderen staatlichen Institutionen aus dem In- und Ausland. In Berlin versammelten sich hochrangige Repräsentanten aus allen Bereichen der Telekommunikationsbranche, die Mehrzahl aus Deutschland und den EU-Staaten, aber ebenso interessierte Teilnehmer aus den USA, Japan und anderen Teilen der Welt.

Konferenzprogramm

Der Schwerpunkt der Veranstaltung lag dieses Jahr auf der Überprüfung und Bewertung des „European Framework for Electronic Communications“ und der Erarbeitung möglicher Reformperspektiven. Die Performance des Sektors, der Implementierungsstatus des Rechtsrahmens in den Mitgliedsstaaten der EU und insbesondere der Prozess der Marktdefinition und Marktanalyse sowie die „Regulatory best practice“ auf den verschiedenen Märkten waren die Hauptthemen der Konferenz. Darüber hinaus wurden auch die Entwicklung des Universaldienstes und die institutionelle Interaktion zwischen Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden diskutiert.

Der EU-Rechtsrahmen für Elektronische Kommunikationsdienste wurde Anfang 2002 von den europäischen Institutionen vereinbart und in Kraft gesetzt und in der Folgezeit von den EU-Mitgliedsstaaten implementiert. Zentrales Element dieses Rechtsrahmens ist das dreistufige Verfahren der Marktdefinition & Marktanalyse, das von den nationalen Regulie-

rungsbehörden durchgeführt wird, um die Notwendigkeit einer Ex-ante-Regulierung zu überprüfen. In diesem Verfahren erfolgt zunächst 1) die Definition und Abgrenzung des relevanten Marktes, der für eine ex-ante-Regulierung in Betracht kommt; 2) die Marktanalyse des relevanten Marktes und evtl. Identifizierung von Unternehmen mit SMP (Significant Market Power) und 3) die Auferlegung adäquater regulatorischer Verpflichtungen für SMP-Unternehmen, falls dies notwendig ist.

Nach mehr als 3 Jahren Praxis in der Anwendung des Europäischen Rechtsrahmens war daher der Zeitpunkt gekommen, die bisherigen Anwendungserfahrungen von Unternehmen und Regulierern zu diskutieren und einer gemeinsamen Evaluierung zu unterziehen. Die Ergebnisse dieser kritischen Bewertung und die Identifizierung von Vor- und Nachteilen im Marktanalyseprozess sollten die Formulierung eventuell notwendiger Reformoptionen ermöglichen, um die Funktionsfähigkeit des Regulierungskonzeptes weiter zu verbessern. Dementsprechend lag der Schwerpunkt der zweitägigen Zusammenkunft einerseits in der Diskussion über allgemeine und spezifische Anwendungsprobleme und andererseits in der gemeinsamen Aus- und Bewertung dieser Anwendungspraxis und der Erörterung entsprechender Reformperspektiven.

Eröffnung

Zur Eröffnung der Konferenz am 27. Juni begrüßte *Dr. Karl-Heinz Neumann*, General Manager des WIK, alle anwesenden Gäste im Haus der Deutschen Wirtschaft mit einer kurzen Einführung in die Thematik. In der zweiten Eröffnungsansprache verdeutlichte *Dr. Ditmar Staffelt*, MdB und Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, die zunehmende Bedeutung des Telekommunikationsmarktes für Deutschland und Europa. Er würdigte die bisherigen Erfolge bei der Liberalisierung und wies darauf hin, wie wichtig neben dem permanenten Austausch aller Beteiligten eine vorausschauende und konsistente Regulierung für die weitere Entwicklung



Das Podium zur Begrüßung und 1. Session: Prof. Leonard Waverman / London Business School, Prof. Godefroy Dang Nguyen / ENST, Dr. Karl-Heinz Neumann / WIK, Dr. Ditmar Staffelt, MdB und Parlamentarischer Staatssekretär im BMWA (von links nach rechts)

von Wettbewerb auf dem Telekommunikationsmarkt sind. In diesem Zusammenhang formulierte *Dr. Staffelt* sechs zentrale Anforderungen an eine „gute“ Regulierung offener Märkte: 1) Märkte sollten generell nur reguliert werden, wenn das allgemeine Wettbewerbsrecht nicht ausreicht, um die Probleme zu lösen; 2) jede Regulierung muss sich auf klar definierte Ziele konzentrieren; 3) die Erkenntnis, dass jede Regulierung suboptimal ist (im Gegensatz zu Wettbewerb); 4) die Notwendigkeit einer vorhersehbaren und konsistenten Regulierung und Rechtsprechung seitens der Behörden und Gerichte; 5) die Notwendigkeit eines effizienten Regulierungssystems, d.h. es muss regelmäßig überprüft und evaluiert werden, um sicherzustellen, dass die festgelegten Ziele auch erreicht werden und letztlich 6) die Sicherstellung, dass zu regulierende Bereiche und Massnahmen dem Prinzip der Subsidiarität unterliegen. Im Fazit betonte *Dr. Staffelt* seine Überzeugung, dass ungeachtet kleinerer Startprobleme die bisherigen Erfolge und Fortschritte im Wettbewerbsprozess den eingeschlagenen Weg in der Telekommunikationspolitik bestätigen.

Performance des Sektors und Implementierungsstatus

Nach der Eröffnung durch *Dr. Neumann* und *Dr. Staffelt* begann dann das eigentliche Programm mit Session I zur „Sector Performance“. Zunächst ergriff *Prof. Godefroy Dang*



wik
CONSULT

Die Pausen boten ausreichend Zeit zu angeregten Diskussionen

Nguyen, Deputy Scientific Director des ENST in Frankreich, das Wort und eröffnete dem Publikum einen Überblick über den „European ICT Sector compared to other regions of the world“. In seinen Ausführungen konkretisierte *Prof. Dang Nguyen* u.a. die Abgrenzung und Definition des Sektors der Informations- und Kommunikationstechnologien und gab einen aufschlussreichen Überblick über die verschiedenen Wettbewerbsregime auf den Teilmärkten dieses Sektors. Im Anschluß daran referierte

Prof. Leonard Waverman von der London Business School über die „Performance of competition in the telecommunications sector“. Nach dessen Ausführungen zur Performance folgte Session II zum „Status of implementing the new framework“, in der *Peter Rodford* vom Information Society Directorate der Europäischen Kommission über den aktuellen Stand bei der Implementierung des Rechtsrahmens in den einzelnen Mitgliedsstaaten informierte. Die Präsentation von *Peter Rodford* bot allerdings nicht nur einen Überblick über den Implementierungsstatus, sondern auch über den aktuellen Stand der Infrastruktur, der Terminierungsentgelte, des Interconnectionregimes, des 3G rollout sowie über die unterschiedlichen Penetrationsraten im Mobilfunk und bei Breitband in den verschiedenen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.

Am Nachmittag folgte dann Session III „Regulatory best practice – experience and reform“. Im Rahmen dieser Session erläuterte *Jim Niblett* von Ofcom die Erfahrungen des britischen Regulierers beim Marktanalyseprozess in Großbritannien. *Jim Niblett* betonte in diesem Zusammenhang besonders „Ofcom’s Telecoms Strategic Review“, also die Strategie bzw. Vorgehensweise des britischen Regulierers bei der Regulierung des Marktes, insbesondere gegenüber British Telecom, sowie die Gemeinsamkeiten und Überschneidungen des Konzepts von Ofcom mit den Vorgaben des European Framework for Electronic Communications.



wik
CONSULT

Während den Vorträgen war das Auditorium stets gut gefüllt. Hier in der ersten Reihe: Prof. Arnold Picot / Universität München, Alwin Mahler / Telefónica und Prof. Christian Kirchner / Humboldt Universität Berlin (von links nach rechts).



wik
CONSULT

Zwischen den Sessions ins Gespräch vertieft: Friedhelm Dommermuth und Dr. Annegret Groebel / Bundesnetzagentur.

Marktanalyseprozess und „Regulatory best practice“

Im Zentrum der folgenden vier Sessions stand immer der „Market analysis process and regulatory best practice“ auf den jeweiligen Teilmärkten. Jede der Sessions behandelte inhaltlich einen Teilmarkt bzw. Bereich - in diesem Fall Festnetz, Breitband, Mobilfunk und speziell die neuen Beitrittsländer - und zu jedem dieser Bereiche fanden Präsentationen einerseits aus der Perspektive von Netzbetreibern und andererseits aus der Perspektive der Regulierungsinstitution statt.

In Session IV, in der *Benoit Loutrel* vom französischen Regulierer ARCEP (vormals ART) als Chair fungierte, ging es zunächst um die „Fixed line markets“. Zu diesem Thema berichteten 5 Repräsentanten über ihre spezifischen Erfahrungen mit dem Marktanalyseprozess auf Festnetzmärkten. Zuerst berichtete *Reinold Krüger* vom Competition Directorate der EU-Kommission von den Erfahrungen der europäischen Institution mit dem Regulatory Framework. So gab *Reinold Krüger* einen Überblick über die bisherigen Notifizierungs- und Konsultationsverfahren, die im Rahmen der Marktanalyse der Festnetzmärkte der EU-Kommission vorliegen. Zudem erläuterte er einige spezielle Aspekte des Notifizierungsprozesses und adressierte mögliche Probleme und Grenzen des 3-Kriterien-Tests. Ihm folgte *Dr. Martin Lukanowicz*, Director of Business A-

nalys Division bei der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR) in Österreich, der über den österreichischen Zeitplan und Besonderheiten bei der Marktanalyse informierte. Danach berichtete *Peter Strickland*, Head of Regulatory Policy bei British Telecom von den Erfahrungen seines Unternehmens mit dem Marktanalyseprozess in Großbritannien. Dabei verwies *Peter Strickland* auch auf die zukünftigen Herausforderungen an das Regulierungsregime, insbesondere die Konvergenzentwicklung, Next Generation Networks und die speziellen Implikationen von „Ofcom's Telecoms Strategic Review“, die zuvor schon von *Jim Niblett* angesprochen wurden. Im Anschluss daran schilderte *Jan Tjernell*, Head of Regulatory Issues bei Tele2 AB in Schweden die Regulatory best practice auf dem schwedischen Festnetzmarkt und betonte in diesem Zusammenhang die Kosteneinsparungen und Vorteile, die die Endkunden durch den Wettbewerb und die bisherige Deregulierung schon realisieren konnten. Zum Abschluss dieser Session ergriff *Friedhelm Dommermuth*, Head of Economics of Regulation bei der deutschen BNetzA (vormals RegTP) das Wort und informierte über den Stand der Entwicklung beim Marktanalyseverfahren im deutschen Festnetz. Dabei adressierte er auch die Thematik VoIP (Voice over IP) und die zu diskutierende Frage, inwiefern VoIP einen eigenen Produktmarkt darstellt und die damit verbundenen (zukünftigen) regulatorischen Herausforderungen für die BNetzA.

Den Anfang des nächsten Präsentationsblocks in Session V „Market analysis process and regulatory best practice II – Broadband markets“ machte *Prof. Martin Cave*, Director des Centre for Management under Regulation von der University of Warwick in Großbritannien. *Prof. Cave* verdeutlichte in seinen Ausführungen einige wichtige Aspekte der Marktanalyse und der Investitionstätigkeit speziell auf Breitbandmärkten und kommentierte zudem entsprechende Standpunkte der European Regulators Group zu diesem Thema. Ihm folgte *Innocenzo M. Genna*, General Counsel beim italienischen Netzbetreiber Tiscali. *Innocenzo M. Genna* zog in seiner Präsentation interessante Vergleiche zwischen der Vorgehensweise bei der Breitbandmarktanalyse zwischen Italien und europäischen Nachbarländern und verdeutlichte zudem wichtige Unterscheidungen zwischen den Märkten B2B und B2C. Im direkten Anschluß daran referierte *Paolo Lupi* von der Economic Analysis & Competition Unit, ebenfalls aus Italien, aber vom italienischen Regulierer AGCOM. *Paolo Lupi* konzentrierte sich besonders auf die möglichen Remedies, die SMP-Unternehmen im Breitbandmarkt auferlegt werden könnten und beschrieb in diesem Zusammenhang die Vor- und Nachteile des „Retail-minus“ Konzepts. Die letzte Präsentation der Session zu Breitbandmärkten machte *Dr. Frank Schmidt*, Leiter der Regulierung bei der deutschen T-Com. *Dr. Schmidt* schilderte die spezifischen Erfahrungen der T-Com mit der Analyse des Breitbandmarktes im Wholesale- und Retail-Bereich und konnte in seiner Präsentation auch die teilweise unterschiedlichen Sichtweisen des Incumbents DTAG einerseits und des deutschen Regulierers andererseits verdeutlichen. *Prof. Arnold Picot* von der Universität München war Chair von Session V und leitete auch die folgende Podiumsdiskussion, die mit der anschließenden Reception dann den ersten Konferenztag in Berlin beendete.

Der zweite Tag stand zunächst auch im Zeichen des Marktanalyseprozesses und startete mit Session VI „Market analysis process and regulatory best practice III – Mobile markets“, in der *Dr. Ulrich Stumpf*, Direktor des WIK, als Chair fungierte. Als erster Referent dieser Session hielt *Prof. Tommaso Valletti* vom Imperial College in London seinen Vortrag, in dem der Mobilfunk-Experte interessante Aspekte zur Marktanalyse im Mobilfunk präsentieren konnte, insbesondere zu MVNOs (Mobile Virtual Network Operators), mobilen Terminierungsentgelten und den möglichen

Vorzügen eines Systems des „bill-and-keep“. Die Perspektive eines großen Mobilfunknetzbetreibers erläuterte dann *Richard Feasey*, Director der Public Policy Group bei Vodafone, der hinsichtlich einer Regulierung der Mobilfunkmärkte Zurückhaltung und Konsistenz seitens der NRAs anmahnte. Weitere Erfahrungen eines Netzbetreibers beschrieb im Anschluß daran *Emmanuel Forest*, Deputy CEO bei Bouygues Telecom in Frankreich. *Emmanuel Forest* analysierte in seinen Ausführungen detailliert das Vorgehen des französischen Regulierers ARCEP bei der Marktanalyse im Mobilfunk und bekräftigte den Standpunkt von Bouygues Telecom, dass die Preise auf dem französischen Mobilfunkmarkt wettbewerblich sind. Der letzte Vortrag zum Marktanalyseprozess auf dem Mobilfunkmarkt erfolgte wiederum aus der Perspektive eines Regulierers, in diesem Fall von *Isolde Goggin*, Chairperson of the Commission beim irischen Regulierer ComReg. Sie legte in ihrer Präsentation einen Schwerpunkt auf die Aspekte der mobilen Terminierung, der Originierung sowie des „wholesale international roaming“.

Mit Session VII „Market analysis process and regulatory best practice – New member states“ folgte nun der letzte Präsentationsblock zum Bereich der Marktanalyse und Regulierungspraxis. In dieser Session sollten unter Leitung von *Peter Alexiadis* von Gibson, Dunn & Crutcher LLP besonders die spezifischen Erfahrungen und Besonderheiten der neuen EU-Beitrittsländer im Marktanalyseprozess erörtert werden. Zunächst schilderte *Dr. Neophytos Papadopoulos*, Director of the Office of the Commissioner of Electronic Communications & Postal Regulation (OCECPR) aus Zypern die Erfahrungen seines Landes und seiner Behörde mit der Thematik. *Dr. Papadopoulos* erläuterte die Vorgehensweise bei der Marktanalyse auf den verschiedenen Teilmärkten und den weiteren Zeitplan der zypriotischen Regulierungsbehörde. Als Repräsentant eines größeren Beitrittslandes folgte *Daniel Pátaki*, President of the National Communications Authority in Ungarn mit seinen Ausführungen. Er verdeutlichte einige landesspezifische Charakteristika und verwies zudem darauf, dass Ungarn zu den ersten Ländern gehörte, die den New Regulatory Framework implementiert hatten. Den Abschluss dieser Session machte dann *Michal Pi- atkowski*, Chief Expert im Telecommunications Market Department bei der polnischen Regulierungsbehörde URTiP, mit seiner Schilderung der Vorgehensweise und der Schwer-



wik
CONSULT

Session V behandelte die Breitbandmärkte, hier auf dem Podium: Dr. Frank Schmidt / T-Com, *Paolo Lupi* / Economic Analysis & Competition Unit, Prof. Arnold Picot / Universität München, Innocenzo M. Gen- na / Tiscali Italy, Prof. Martin Cave / University of Warwick (von links nach rechts).

punkte bei der Marktanalyse des polnischen Telekommunikationsmarktes. Mit dem Beitrag des URTiP-Repräsentanten waren dann die vier Sessions zum Marktanalyseprozess und dem Regulatory best practice abgeschlossen.

Universaldienst

In der nun folgenden Session VIII wurde das Thema des „Universal Service“ diskutiert. Zunächst übernahm *Jean Paul Simon*, Vice President International Regulatory Strategy bei France Telecom, Mikrofon und Rednerpult und verdeutlichte die nach wie vor heterogene Handhabung des Universaldienstes bzw. der dafür vorgesehenen Fonds innerhalb der EU. In diesem Zusammenhang verglich er auch die unterschiedliche Konzeption der USO (Universal Service Obligations) in den USA und Europa und forderte für die EU-Regelungen klare Zieldefinitionen und hohe Transparenz hinsichtlich der Universaldienst-Fonds. Auf *Jean Paul Simon* folgte *Giovanni Cazora*, Economist Officer beim italienischen Regulierer AGCOM mit seinen Ausführungen zum Universaldienst in Italien. Er legte einen Schwerpunkt seiner Ausführungen auf die geeignete Methodik zur Ermittlung der Kosten des Universaldienstes und die damit verbundenen notwendigen Daten. Die letzte Präsentation dieser Session handelte wiederum von den spezifischen Erfahrungen eines EU-Beitrittslandes und wurde gehalten von *Juraj Kocisko*, Director Strategy

and Regulatory Affairs Unit beim slowakischen Netzbetreiber Slovak Telecom. *Kocisko* veranschaulichte wie seine Vorgänger die kontrovers diskutierten Finanzierungsfragen beim Universaldienst, sowie die Charakteristika des slowakischen Marktes mit der Sonderrolle der Hauptstadt und der im Gegensatz zum Festnetz hohen Penetrationsrate im Mobilfunk. *Francesco Castelli* von der Telecom Italia war Chair von Session VIII und leitete auch die folgende Podiumsdiskussion.

Institutionelle Interaktion

Mit Session IX zur „Institutional interaction“ begann der nächste Themenblock der Konferenz. Diese Session wurde von *Dr. Annegret Groebel* von der BNetzA geleitet. Als erster Redner ergriff *Prof. Christian Kirchner* von der Humboldt Universität Berlin das Wort zum Thema „NRAs and NCAs“. *Prof. Kirchner* umriss die im Rahmen der Marktregulierung notwendige Interaktion der nationalen Regulierungsbehörden (NRAs) und nationalen Wettbewerbsbehörden (NCAs) und skizzierte das damit verbundene Konfliktpotenzial. Vor diesem Hintergrund forderte er auch eine bessere Ausbalancierung dieser Institutionen und mehr Raum für regulatorischen Wettbewerb. Ihm folgte *Jorgen Abild Andersen*, Director General der NITA in Dänemark, der in seinen Ausführungen zu „NRAs, IRG, ERG“ besonders einen Blick auf die Interaktion von nationalen Regulierungsbehörden, European Regulators Group und

Independent Regulators Group warf. Auch er betonte die wichtige Rolle der ERG im europäischen Regulierungsprozess und die Bedeutung einer intensiven Kooperation von nationalen Regulierungsbehörden mit der European Regulators Group. Zudem benannte *Andersen* die wichtigsten anstehenden Aufgaben seitens der ERG: die Formulierung einer Gemeinsamen Position zu VoIP, zum „wholesale international roaming“ und zu den Remedies. Als dritter Referent der Session zur „Institutional interaction“ beleuchtete *Peter Scott* vom Information Society Directorate der EU-Kommission in seinem Vortrag zu „NRAs and EC“ das Verhältnis seiner Institution zu den nationalen Regulierern. Dabei verlieh *Peter Scott* auch seiner Überzeugung Ausdruck, dass sich aufgrund des neuen Rechtsrahmens die Kooperation zwischen der EU-Kommission und den nationalen Regulierungsbehörden weiter vertieft hat. Den Abschluss der vier Präsentationen in Session IX bildete *Michael Bartholomew*, Director of ETNO (European Telecommunications Network Operators' Association), mit seinen Erläuterungen zu „Impacts of the institutional framework on carriers“.

Reformperspektiven

Nach den zahlreichen Präsentationen zum Marktanalyseprozess und der Regulierungspraxis und den anschließenden Ausführungen zum Universaldienst konnten nun gemeinsame Schlussfolgerungen und Reformperspektiven formuliert werden. In der abschließenden Session X

„Reform perspectives“ fungierte *Dr. Karl-Heinz Neumann*, General Manager des WIK, als Chair. Als erster Redner dieser Session mahnte *Roland Doll*, Vice President International Regulatory Affairs bei der Deutschen Telekom, in seinem Vortrag „Further deregulation“ die weitere Deregulierung des Telekommunikationsmarktes an. Er erinnerte daran, dass das langfristige Ziel der Regulierung weiterhin die Überführung des Sektors in die Aufsicht des allgemeinen Wettbewerbsrechts sein müsse. Auf *Roland Doll* folgte *Dr. Ulrich Stumpf*, Direktor des WIK, mit der Präsentation einiger Reformoptionen zur „Market definition and market analysis“. Bei seinen Reformvorschlägen hatte er besonders die Empfehlungen der EU-Kommission hinsichtlich der für eine ex-ante Regulierung in Frage kommenden Märkte im Blick und die hierfür verwendeten Definitionen zur Marktabgrenzung, sowie die Rolle der Kommission im Prozess der Notifizierung. In der letzten Präsentation dieser Session wie der gesamten Konferenz fragte dann *Prof. Jens Arnbak*, Chairman des niederländischen Regulierers OPTA, nach der Notwendigkeit einer „Institutional reform“ im Rahmen des Regulierungsprozesses. Er kam zu dem Schluss, dass es derzeit keinen Bedarf für radikale Änderungen des New Regulatory Framework gibt, allerdings seien Verbesserungen hinsichtlich einer stärkeren Berücksichtigung technologischer Entwicklungen nötig. *Prof. Arnbak* schloss seine Ausführungen mit der Bemerkung, dass die zentrale Herausforderung der NRAs die Ermögli-

chung und Sicherstellung von Wettbewerb sowohl auf traditionellen wie auf innovativen Märkten sei. Wie bei den anderen Sessions folgte auch hier im Anschluss an die Vorträge eine Podiumsdiskussion, die dazu beitrug, wichtige Aspekte der einzelnen Präsentationen noch einmal intensiver zu beleuchten.

Schlusswort

Nach der abschließenden Diskussion über die Reformperspektiven fand die zweitägige WIK-Konferenz dann mit den „Concluding remarks“ von General Manager *Dr. Karl-Heinz Neumann* und dem Dank an alle Referenten und Teilnehmer und deren Verabschiedung ihr Ende.

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass in den zahlreichen Vorträgen und Podiumsdiskussionen sehr deutlich wurde, welche spezifischen (nationalen) Probleme und Unterschiede, aber auch Gemeinsamkeiten bei der Anwendung des Marktanalyseprozesses und der Herausbildung eines Regulatory best practice in den EU-Mitgliedsstaaten bestehen. Vor diesem Hintergrund hat der Meinungsaustausch der internationalen Experten in Berlin sicher dazu beigetragen, die spezifischen Erfahrungen aller Beteiligten transparenter zu machen und die zukünftige Anwendungspraxis des European Framework for Electronic Communications noch weiter zu optimieren.

Alexander Kohlstedt

Nachrichten aus dem Institut

Personelle Veränderungen

Zum Ende August hat unser Mitarbeiter **Dr. Andreas Hense** die Abteilung „Energimärkte und Energieregulierung“ verlassen, um seine Karriere bei der Unternehmensberatung Capgemini fortzusetzen.

Bastian Trage aus der gleich Abteilung wird künftig beim Energieversorger RHENAG tätig sein.

Der ehemalige Leiter der Abteilung „Kostenmodelle“, **Dr. Jörg Weiling**,

hat zum IP-Carrier Telefonica nach Süddeutschland gewechselt.

Wir wünschen unseren ehemaligen Kollegen alles Gute und viel Erfolg.

EU Kommission ernennt Berater für die Überarbeitung der Relevante-Märkte-Empfehlung

Dr. Ulrich Stumpf wurde von der Europäischen Kommission als einer von drei Sachverständigen bestimmt, die die Kommission bei der Überarbeitung der Empfehlung über relevante Produkt- und Dienstmärkte, die im

Bereich der elektronischen Kommunikationsnetze und -dienste für eine ex ante Regulierung in Betracht kommen, beraten werden. Die Empfehlung ist von hoher Bedeutung, da sie von den nationalen Regulierungsbe-

hörden weitestgehend zu berücksichtigen ist. Die beiden anderen Sachverständigen sind Professor Martin Cave (University of Warwick) und Dr. Tommaso Valetti (Imperial College London).

Außenhandel mit TK-Technik erreicht neue Rekordhöhe

Der deutsche Telekommunikationsmarkt erreichte im Jahr 2004 ein Volumen von 64,7 Mrd. €. Auf den Markt für TK-Dienste entfallen dabei 55,1 Mrd. €, was einem Zuwachs von 3,4% entspricht. Der Markt für Telekommunikationstechnik (TK-Technik) verzeichnete ebenfalls einen leichten Zuwachs von etwa 3% und belief sich auf 9,6 Mrd. €. Damit entfallen etwa 15% des Gesamtmarktes auf den Bereich der TK-Technik. Die Wachstumsimpulse im Markt für TK-Technik kommen dabei einmal mehr aus den Segmenten der Mobilfunk-Technik, während das Marktsegment Festnetz-Technik weiterhin an Bedeutung verliert.¹

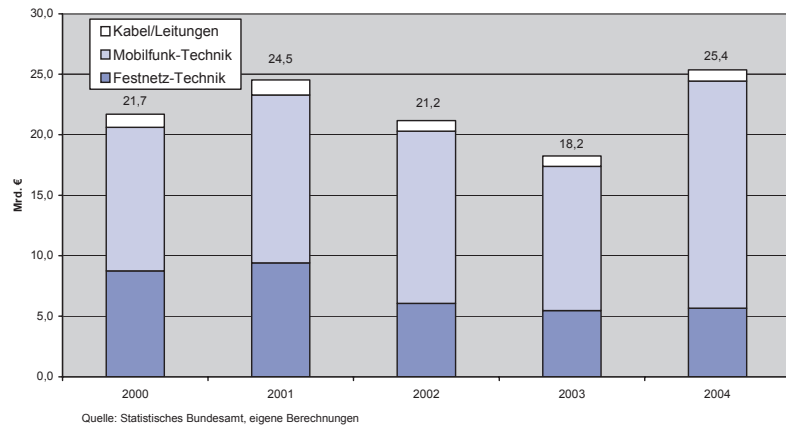
Bei der Betrachtung des Außenhandels mit Telekommunikationstechnik², zeigt sich nach den vorläufigen Zahlen des Statistischen Bundesamtes³, dass das Handelsvolumen im Jahr 2004 stark angestiegen ist. Die Summe der Ex- und Importe erreichte die Rekordhöhe von 25,4 Mrd. €. Dies entspricht einem Anstieg von 39% gegenüber 2003. Der Zuwachs ist dabei aber fast ausschließlich im Handel mit Mobilfunktechnik entstanden (siehe Abbildung 1).

Exporte in die „alten“ EU-Länder haben deutlich zugenommen

Die deutschen Exporte von Telekommunikationstechnik sind nach dem Rückgang in 2003 im vergangenen Jahr wieder deutlich gestiegen. Sie erreichten ein Volumen von 14,4 Mrd. €, was einem Zuwachs von 3,4 Mrd. € bzw. 31% gegenüber dem Vorjahr entspricht. Der Zuwachs ist dabei fast ausschließlich auf das Segment der Mobilfunk-Technik zurückzuführen. Insgesamt wurde in 2004 Mobilfunk-Technik im Wert von 10,7 Mrd. € aus Deutschland ausgeführt. Dies entspricht einer Steigerung von immerhin 44% gegenüber dem Vorjahr. Damit entfallen fast 75% der gesamten TK-Exporte auf das Mobilfunk-Segment.

Die Ausfuhren von Festnetz-Technik haben dem gegenüber nur leicht um 3,3% zugenommen und erreichten ein Volumen von 3,1

Abbildung 1: Handelsvolumen mit TK-Technik, 1999-2004



Mrd. €. Exportzunahmen sind hierbei jedoch nur in dem Teilsegment „Vermittlungstechnik“ (+38%) zu beobachten, die Warenausfuhren in allen anderen Teilsegmenten (Endgeräte, Übertragungstechnik und Teile/Sonstiges) waren rückläufig.

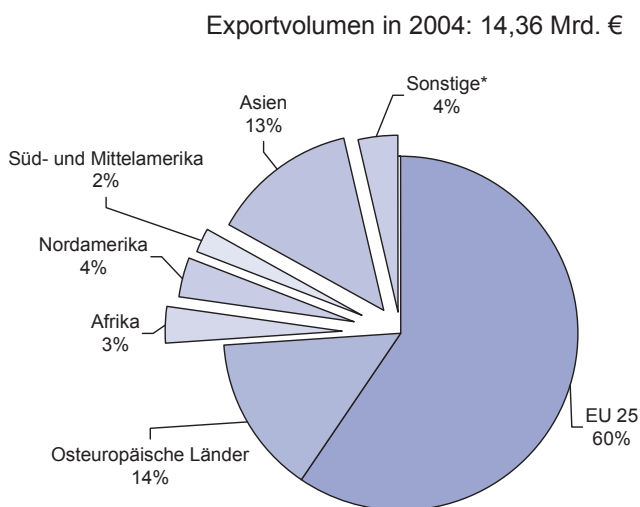
Die regionale Betrachtung zeigt, dass weit über die Hälfte der deutschen TK-Technik-Exporte in die EU25-Länder fließen (siehe Abbildung 2). Die Ausfuhren in diese Länder sind im vergangenen Jahr überproportional stark angestiegen und erreichten ein Volumen von 8,5 Mrd. €, was einer Steigerung um fast 40% entspricht. Die bedeutendsten Nachfrager aus dem EU-Raum sind Großbritannien, Spanien, Italien und Frankreich. Mit Ausnahme von Italien sind auch gerade in diese Länder die Exporte deutlich über dem EU-Durchschnitt angestiegen. So haben sich die Ausfuhren nach Großbritannien mehr als verdoppelt und erreichten ein Volumen von fast 2,0 Mrd. €. Die Exporte in die neuen EU-Länder sind fast unverändert geblieben. Unter den Beitrittsländern ist Polen der stärkste Nachfrager nach in Deutschland gefertigter TK-Technik. Die Ausfuhren nach Polen beliefen sich in 2004 auf fast 0,4 Mrd. €, was gegenüber dem Vorjahr einem Zuwachs von 3% entspricht.

Deutlich angestiegen sind auch die Exporte in die osteuropäischen Länder. Diese stiegen um 41% und erreichten ein Volumen von 2,1 Mrd. €. Der größte Teil des Exportzuwachses entfällt dabei auf die drei Länder Russland, Türkei und die Ukraine, die gleichzeitig auch volumenmäßig die stärksten Nachfrager sind. Eine Ausnahmestellung nimmt dabei Russland ein. Wie schon in den Vorjahren konnten auch in 2004 die Ausfuhren nach Russland deutlich gesteigert werden und erreichten ein Volumen von fast 1,2 Mrd. €. Während vor einigen Jahren die Exporte in die osteuropäischen Länder eindeutig durch Produkte der Festnetztechnik dominiert wurden, so entfallen in 2004 fast 70% der Ausfuhren auf den Bereich der Mobilfunktechnik.

Entgegen dem Trend sind die Ausfuhren nach Nordamerika, sprich in die USA, in 2004 zurückgegangen. So importierten die Vereinigten Staaten im vergangenen Jahr TK-Technik im Wert von 0,5 Mrd. € (-12%) aus Deutschland. Was das Produktportfolio betrifft, so wurden in die USA im vergangenen Jahr mehr Festnetz-Technik exportiert als Mobilfunk-Technik. Dies resultiert aus einem deutlichem Rückgang der Ausfuhren von Mobilfunk-Technik in die USA.

Unterproportional zugenommen haben in 2004, nach einem Rück-

Abbildung 2: Regionale Struktur der deutschen Exporte von TK-Technik



* überwiegend Exporte in die Schweiz und Norwegen
Quelle: Statistische Bundesamt, eigene Berechnungen



gang in 2003, die Ausfuhren nach Asien. Sie stiegen um 21% und erreichten ein Volumen von 1,9 Mrd. €. Von den bedeutenden Nachfragern hat dabei China die Einfuhren aus Deutschland erhöht, während der Export nach Hongkong weiter zurückgegangen ist.

Import von Mobilfunk-Technik aus Ungarn steigt stark

Die Importe von TK-Technik sind in 2004 um über 50% gestiegen und haben die Rekordhöhe von 11,0 Mrd. € erreicht. Die Importdynamik

ist dabei eindeutig dem Mobilfunkbereich zu verdanken. Denn während die Importe von Festnetz-Technik leicht um 4% zulegen konnten, stiegen die Einfuhren von Mobilfunk-Technik um über 80%. Mit einem Volumen von 8,1 Mrd. € entfallen damit fast 74% auf das Segment der Mobilfunk-Technik.

Deutlich rückläufig waren im vergangenen Jahr die Importe im Teilsegment der „Festnetz-Endgeräte“.

Eine Bewertung nach Regionen zeigt, dass die Einfuhren aus den EU25-Ländern leicht angestiegen sind. Bei genauerer Analyse zei-

gen sich hier jedoch deutliche Veränderungen. Denn während die Einfuhren aus den EU15-Ländern zurückgegangen sind (-17%), sind die aus den neuen EU-Ländern deutlich angestiegen (+138%). Verantwortlich hierfür sind die Einfuhren aus Großbritannien und Ungarn. So sind die Importe aus Großbritannien in den vergangenen zwei Jahren stark gesunken und die Importe aus Ungarn geradezu explodiert. Sie haben sich im vergangenen Jahr mehr als vervierfacht und ein Volumen von 1,6 Mrd. € erreicht. Damit ist Ungarn der zweitwichtigste Lieferant für TK-Technik nach Deutschland (siehe Tabelle 1). Ein Grund hierfür ist, dass immer mehr Mobilfunk-Hersteller in Ungarn produzieren. So stellt etwa Flextronic, der weltgrößte Auftragsfertiger im Elektronik-Bereich, in Ungarn Mobilfunk-Engeräte für Motorola, Samsung und SonyEricsson her. Des weiteren wollen Nokia und Balda zukünftig in Ungarn Mobilfunk-Technik produzieren.

Weitere wichtige Lieferanten für den deutschen TK-Markt sind die USA und die asiatischen Länder China, Südkorea und Singapur. Die USA sind dabei der bedeutendste Lieferant für Festnetz-technik, wobei das Importvolumen im vergangenen Jahr um über 22% zurückgegangen ist. Bei den Einfuhren aus den USA handelt es sich in erster Linie um Übertragungs- und Datenkommunikations-technik. Mehr als verdoppelt haben sich hingegen die Importe aus China, sie erreichten ein Volumen von 2,9 Mrd. € was einem Anteil von 27% am gesamten Importvolumen entspricht.

Tabelle 1: Importrangliste für Telekommunikationstechnik

Land	Rang	Importvolumen		Veränderung	Anteil
		2003	2004		
China	1	1.168.143 €	2.946.995 €	152,3%	26,8%
Ungarn	2	363.959 €	1.584.338 €	335,3%	14,4%
Süd-Korea	3	357.262 €	860.799 €	140,9%	7,8%
Singapur	4	217.900 €	813.626 €	273,4%	7,4%
Frankreich	5	460.432 €	554.819 €	20,5%	5,0%
Finnland	6	357.058 €	416.965 €	16,8%	3,8%
USA	7	479.567 €	370.155 €	-22,8%	3,4%
Taiwan	8	283.433 €	351.918 €	24,2%	3,2%
Niederlande	9	283.788 €	340.610 €	20,0%	3,1%
Großbritannien	10	774.540 €	308.059 €	-60,2%	2,8%
Japan	11	250.778 €	299.122 €	19,3%	2,7%
Italien	12	141.700 €	257.694 €	81,9%	2,3%
Tschech. Rep.	13	349.010 €	243.015 €	-30,4%	2,2%
Schweden	14	174.172 €	214.031 €	22,9%	1,9%
Malaysia	15	292.068 €	189.863 €	-35,0%	1,7%
Importvolumen insgesamt		7.283.727	10.992.967	50,9%	100,0%

Der deutsche Handelsbilanzüberschuss mit Telekommunikationstechnik ist, wie schon in 2003, auch im vergangenen Jahr weiter zurückgegangen. Er betrug 3,4 Mrd. €, was einem Rückgang von 9% entspricht. Im Handel mit den europäischen Ländern wurde ein Überschuss von 4,1 Mrd. € erzielt. Dabei wurden im Warenaustausch mit Großbritannien, Italien und Spanien hohe Überschüsse generiert, während der Handel mit den skandinavischen Ländern Schweden und Finnland und insbesondere Ungarn defizitär war. Ein Überschuss hat sich auch beim TK-Außenhandel mit den osteuropäischen Ländern ergeben, wobei hier insbesondere die starken Überschüsse beim Warenaustausch mit Russland und der Türkei zu erwähnen sind.

Hohe Defizite sind im Warenaustausch mit den asiatischen Ländern China, Süd-Korea und Singapur zu verzeichnen. Besonders hoch ist dabei das Handelsbilanzminus mit China. Es erreichte ein Volumen von über 2,7 Mrd. €, was fast einer Verdreifachung entspricht. Der Grund hierfür sind die stark angestiegenen Importe aus

China, denen rückläufige Exporte entgegen stehen.

Fazit

Nach einem schwachen Jahr 2003 hat sich der Außenhandel mit TK-Technik im vergangenen Jahr sehr gut entwickelt, was sich an einem deutlich gestiegenen Außenhandelsvolumen zeigt. Insgesamt sind die Importe jedoch deutlich stärker gestiegen als die Exporte, was zu einem neuerlichen Rückgang des Handelsbilanzüberschusses geführt hat. Aus produktspezifischer Sicht zeigt sich, dass sowohl bei den Ex- wie auch den Importen fast 75% des Handelsvolumen auf Mobilfunktechnik entfallen.

Zu beobachten sind Produktionsverlagerungen von Herstellern von Mobilfunktechnik nach Ungarn, was sich in stark gestiegenen Einfuhren von Mobilfunktechnik aus diesem Land zeigt. Weiterhin dominiert werden die TK-Importe Deutschlands durch Einfuhren aus China, die fast einen Anteil von 30% an dem Gesamtimporten erreichen. Zu den stärksten Nachfragern nach in Deutschland produzierter TK-Technik gehören weiterhin die alten EU-Länder und Osteuropa, insbesondere Russland.

Diese Länder haben in 2004 ihre Einfuhren aus Deutschland überproportional gesteigert.

Erstmals sind im Zeitverlauf sind die Importe von TK-Technik (11,0 Mrd. Euro) höher als das Volumen des deutschen Inlandmarktes für Telekommunikationstechnik (9,6 Mrd. Euro). Hieran zeigt sich deutlich die internationale Arbeitsteilung in der Telekommunikationstechnik. Insbesondere „Teile der TK-Technik“ werden im Ausland produziert, nach Deutschland eingeführt und hier zu einem Endprodukt zusammengeführt. Im weiteren Wertschöpfungsprozess wird das Produkt dann ins Ausland exportiert.

Rolf Schwab

- 1 Die hier genannten Daten beruhen auf Angaben von EITO, European Information Technology Observatory 2005
- 2 Zur Telekommunikationstechnik gehören nach unserer Abgrenzung die Produktsegmente Festnetztechnik (Endgeräte, Vermittlungstechnik, Übertragungstechnik, Sonstiges), Mobilfunktechnik (Endgeräte, Systemtechnik) und Kabel und Leitungen.
- 3 Statistisches Bundesamt, Außenhandelsergebnisse (Spezialhandel) Deutschland, vorläufige Ergebnisse für 2004

Veröffentlichungen des WIK

In der Reihe "**Diskussionsbeiträge**" erscheinen in loser Folge Aufsätze und Vorträge von Mitarbeitern des Instituts sowie ausgewählte Zwischen- und Abschlussberichte von durchgeführten Forschungsprojekten. Die Hefte können entweder regelmäßig oder als Einzelheft gegen eine Schutzgebühr von 15,- € (Inland und europäisches Ausland) bzw. 23,- € (außereuropäisches Ausland) bei uns bestellt werden.

Nr. 265: Ralf G. Schäfer, Andrej Schöbel – Stand der Backbone-Infrastruktur in Deutschland - Eine Markt- und Wettbewerbsanalyse (Juli 2005)

Die Studie fokussiert auf Glasfaserbasierte Übertragungsinfrastruktur auf Weitverkehrsstrecken in Deutschland, d.h. Trassen jenseits örtlicher, lokaler Verteilnetze. Diese Backbone-Infrastruktur wird in den Vermarktungsstufen Leerrohrkapazitäten, dark fiber, managed fiber, Wellenlängen und Mietleitungen angeboten. Unbeschaltete Glasfaserinfrastruktur (dark fiber, managed fiber) bzw. Leerrohrkapazitäten stellen essentielle Vorleistungen für alle auf Datenübertragung basierenden Dienste dar und bilden den Schwerpunkt der Studie.

Auf der nationalen Ebene sind weniger als 20 Anbieter aktiv (Gasnetz-

betreiber, nationale TK-Carrier, Energieversorgungsunternehmen). Eine größere Anzahl an Anbietern findet man auf der regionalen Ebene (Stadtwerke und City Carrier), welche für den Backbone-Markt aufgrund des geografisch beschränkten Fokus von geringerer Bedeutung sind. Anbieter stellen dem Markt die Nutzung ihrer Infrastruktur in Form von langfristigen Nutzungsrechten zur Verfügung. Die Nachfrage wird durch zahlreiche, unterschiedliche Carrier (Festnetz, Mobilfunk, ISP, Kabelnetz) dominiert. Aus dem Endkundenbereich treten Großunternehmen und Wissenschaftseinrichtungen als Nachfrager

auf, deren Bedeutung für die gesamte Nachfrage jedoch noch gering ist.

Die Wettbewerbsintensität im Markt für unbeschaltete Glasfaserinfrastruktur fällt regional sehr unterschiedlich aus. Innerhalb von Ballungsräumen bzw. entlang der dazwischen liegenden „Rennstrecken“ herrscht bei intensiver Nachfrage tendenziell starker Wettbewerb mit hohen Überkapazitäten. Die Intensität von Angebot und Nachfrage verringert sich hin zu den Strecken in die kleineren Mittelzentren und weiter in die ländlichen Räume. In ländlichen Regionen abseits von Leitungstrassen kommt es trotz punktueller, allerdings geringer Nach-

frage mitunter zu Angebotslücken. Wir schätzen den Anteil dieser „weißen Flecken“ auf 10% bis 20% der Bundesfläche. Die Zahl der POI und ZISP-Übergabepunkte innerhalb der „weißen Flecken“ liegt nach unserer Einschätzung bei unter 10%.

Der Netzausbau wird heute bei den EVU vorwiegend durch den Eigenbedarf an Kommunikationsinfrastruktur getrieben. Bei den Gasnetzbetreibern und Carriern erfolgt der Ausbau streng nachfrageorientiert. Nachfra-

geseitig liegt allerdings nur noch punktuell Bedarf nach dark fiber vor. Daher erscheint selbst mittelfristig ein Ausbau von Backbone-Infrastruktur in allen Regionen als unwahrscheinlich.

Bei einer aggregierten Betrachtung über alle Regionen sind keine wesentlichen Marktungleichgewichte vorzufinden, d.h. da wo ausreichend Nachfrage nach unbeschalteter Glasfaserinfrastruktur auftaucht, kann sie in der Regel auch bedient werden. Eine pro-aktive Erschließung von

„weißen Flecken“ ist kurz- bis mittelfristig nicht zu erwarten. Wachstumsimpulse für einen weiteren, generellen Ausbau von Backbone-Infrastruktur gehen eher mittelfristig von einem Anstieg der Breitbandpenetration aus. Insgesamt stellt die Verfügbarkeit von unbeschalteter Glasfaserinfrastruktur im Backbone-Bereich aus Sicht der Marktteilnehmer derzeit keinen kritischen Engpass dar.

Nr. 266: Annette Hillebrand, Alexander Kohlstedt, Sonia Strube Martins – Selbstregulierung bei Standardisierungsprozessen am Beispiel von Mobile Number Portability (Juli 2005)

Eine effiziente Organisation von Standardisierungsprozessen ist von hoher politischer und ökonomischer Relevanz. Dies gilt nicht zuletzt für den zunehmend komplexer werdenden Bereich der Netzzusammenschaltung und Nummerierung. Angesichts der Vielzahl der Akteure und ihres Interesses an einer raschen und nachhaltigen Standardisierung hat sich in diesem Bereich in vielen Ländern Selbstregulierung als ein Organisationsprinzip durchgesetzt. Selbstregulierung, oder auch Co-Regulation, kennzeichnet ein Konzept, bei dem im Gegensatz zur imperativen Regulierung die wesentlichen Industrienormen und Verhaltenscodes von den beteiligten Akteuren selbst aufgestellt werden. Das Resultat sind im bestmöglichen Fall konsensfähige, stabile und im internationalen Wettbewerb durchsetzungsfähige Standards sowie geringere Transaktionskosten.

Die im Rahmen dieser Studie durchgeführte Analyse von Selbstregulierungsregimes bei der Einführung von Nummernportabilität im Mobilfunk (MNP) belegt, dass Erfolge vor allem dann erzielt werden, wenn die Akteu-

re über weitgehend homogene Interessen verfügen. Dies ist jedoch im Bereich der Nummernportabilität nicht immer der Fall. Insbesondere die Marktführer befürchten, durch MNP Kunden an andere Service Provider zu verlieren. Die Marktmacht einiger Parteien kann daher in einem selbstregulierten Aushandlungsprozess zu Verzögerungen durch Blockadestrategien führen. Entscheidend ist dann, wie der Selbstregulierungsprozess mit Hilfe von Kontroll- und Sanktionsmitteln durch eine staatliche Behörde gesteuert werden kann. Belegt wird diese These vor allem durch das Funktionieren des Selbstregulierungsregimes in Australien. Dort trägt die Einbettung der Co-Regulierung in eine übergreifende politische Organisationsstruktur entscheidend zum Erfolg bei. Dagegen zeigt sich bei der Betrachtung des weniger effizient arbeitenden AKNN (Arbeitskreis für technische und betriebliche Fragen der Nummerierung und Netzzusammenschaltung) in Deutschland deutlich die Problematik heterogener Interessenslagen für die Einigung aufgrund unzureichender Sanktionsmechanismen.

Zentrale Merkmale und Erfolgsbedingungen von Standardisierungsprozessen lassen sich durch industrieökonomische und organisationssoziologische Theorien eruieren. In der vorliegenden Studie werden mit Hilfe dieser Erklärungsansätze Grundlagen und Handlungsmaximen der Selbstregulierung analysiert und bewertet. Grundsätzlich erweisen sich Selbstregulierungsregimes als dauerhafter und stabiler, sie stellen jedoch in der Regel nur den kleinsten gemeinsamen Nenner einer potenziellen Lösung dar. Je homogener die Interessenslage ist, desto effizienter ist eine Umsetzung von Zielen durch selbstbestimmte Regeln möglich. Je größer die Differenzen sind, umso wichtiger ist das Vorhandensein von imperativen Regulierungsoptionen unterschiedlicher Eingriffstiefen. Entsprechend ist eine entscheidende Voraussetzung für den Erfolg eines Selbstregulierungsregimes die detaillierte und verbindliche ex ante Festlegung der Verfahrensabläufe einschließlich ihrer Anreiz- und Sanktionsmechanismen.

Nr. 267: Oliver Franz, Daniel Schäffner, Bastian Trage – Grundformen der Entgeltregulierung: Vor- und Nachteile von Price-Cap, Revenue-Cap und hybriden Ansätzen (August 2005)

Im Rahmen der Implementierung der EU- Beschleunigungsrichtlinien für den Binnenmarkt für Strom (2003/54/EG) und Gas (2003/55/EG) wird in Deutschland die Einführung einer Anreizregulierung für diese beiden Märkte vorbereitet. Ziel der Entgeltregulierung für die Nutzung von Strom- und Gasnetzen ist ein effektiver, fairer, diskriminierungsfreier Netzzugang und somit die Regulie-

rung der Marktstufen Transport und Verteilung.

In diesem Beitrag erfolgt zunächst eine allgemeine theoretische Beschreibung und Analyse von Anreizregulierungsmechanismen mit ihren einzelnen Elementen. Dies geschieht zunächst anhand eines Einproduktfalles, der die grundsätzlichen Zusammenhänge einer anreizorientierten Entgeltregulierung besser verdeutli-

chen soll. Danach werden mit Price-Caps, Revenue-Caps und hybriden Ansätzen Grundformen der Entgeltregulierung vorgestellt sowie deren Vor- und Nachteile diskutiert. Mit Hilfe der letztgenannten Verfahren wird unter anderem versucht, die (Mengen-) Wirkungen einer Preis- oder Umsatzbegrenzung auszutarieren und somit zusätzliche Vorteile zu generieren. Die individuelle Ausgestaltung der einzelnen Faktoren wirkt sich auch

unmittelbar auf die Anreize zu effizienzsteigerndem Verhalten aus. So ergibt sich aus unterschiedlichen Kombinationen der angeführten Elemente insgesamt jeweils eine stärkere bzw. schwächere Anreizwirkung für die regulierten Unternehmen. Besonders berücksichtigt werden muss bei der gesamten Ausgestaltung die Tatsache, dass ausschließlich die Netzentgelte zu regulieren sind.

In der weiteren Darstellung einer anreizorientierten Regulierung für den Mehrproduktfall durch das Setzen von Preis- bzw. Erlösobergrenzen (Price-Caps bzw. Revenue-Caps) wird zunächst betrachtet, welche Produkte und Dienste die Netzbetreiber aus dem Monopol heraus anbieten. Zudem ist zu fragen, ob (erfolgreich entbundene) Netzunternahmen ohne Kontrolle über den Preis der Energie selbst, die Möglichkeit haben, ihren Umsatz auszudehnen, da dieser zu wesentlichen Teilen durch die Entscheidungen der Nachfrager bestimmt sein dürfte. Die dargestellten anreizorientierten Regulierungsansätze beinhalten unterschiedliche Vorgehens- und Funktionsweisen, was bei deren Anwendung zu differierenden Verhaltensweisen der Unternehmen und somit auch zu anderen Ergebnissen führt. Jeder Ansatz bringt

sowohl Vor- als auch Nachteile mit sich, die teilweise erst im Zusammenspiel mit den Eigenschaften und Strukturen des regulierten Marktes zur Geltung kommen. Aus wohlfahrts-theoretischer Sicht ist die Price-Cap-Regulierung den Ansätzen der Regulierung mit Hilfe einer Erlösbergrenze aufgrund ihrer allokativen Eigenschaften vorzuziehen.

Den gesetzlichen Vorgaben entsprechend sollte ein Price-Cap- ebenso wie ein Revenue-Cap-Regulierungsverfahren, sobald es die Datenlage erlaubt, mit der Vorgabe von Qualitätszielen verknüpft werden, da Qualitätsminderungen in der Regel kosten-senkend und somit gewinnerhöhend wirken.

Bei der Entscheidung für ein Verfahren sind die Relevanz und Bedeutung von theoretischen und praktischen Aspekten der Regulierung abzuwägen. Zum jetzigen Zeitpunkt der Analyse erscheint daher einzig eine Regulierung mittels einer Average-Revenue-Cap als ein Verfahren mit wesentlichen Schwachpunkten. Die Ausgestaltung eines anreizorientierten Regulierungsregimes für die Energienetze wird im vierten Kapitel für die beiden Bereiche Elektrizität und Gas differenzierter dargestellt. Dabei

ist aus systematischen Gründen ein für beide Bereiche möglichst einheitlicher und damit in sich geschlossener Ansatz anzustreben. Eine übergreifende Betrachtung kann an dieser Stelle für die Wahl eines adäquaten Vergleichsindex, die Dauer der Regulierungsperiode sowie die Berücksichtigung von Qualitätsvorgaben durchgeführt werden. Lediglich die Ergänzung durch einen Glidepath-Mechanismus kann bereits in der Einführungsphase der Anreizregulierung für beide Energiebereiche vorteilhaft sein.

Nach der bisherigen Bewertung wird für den Strommarkt die Einführung einer Price-Cap-Regulierung als insgesamt praktikabelste Lösung angesehen. Dies erfolgt insbesondere unter der Prämisse, dass die Nachfragemenge weitestgehend exogen vorgegeben und damit kaum durch den Netzbetreiber beeinflussbar ist. Für den Gasbereich kann die Regulierung der Durchleitungsentgelte auf der Ebene der örtlichen Verteilnetzbetreiber mit Hilfe einer Price-Cap erfolgen, auf der Fernleitungsebene ist sowohl die Anwendung einer Price-Cap wie auch die einer Revenue-Cap denkbar.

Nr. 268: Andreas Hense, Marcus Stronzik – Produktivitätsentwicklung der deutschen Strom- und Gasnetzbetreiber – Untersuchungsmethodik und empirische Ergebnisse (September 2005)

Im Rahmen einer anreizorientierten Regulierung kommt der Bestimmung des Produktivitätsfaktors eine zentrale Bedeutung zu. Er ergibt sich aus dem Produktivitätsdifferential der regulierten Branche oder Unternehmung im Vergleich zur Gesamtwirtschaft. Aufgrund fehlender unternehmensspezifischer Daten ist die Ermittlung der Produktivitätsrate für die deutsche Energieregulierungsbehörde zum jetzigen Zeitpunkt nicht ohne weiteres möglich. Hinweise über die Produktivität der zu regulierenden Unternehmen lassen sich aber mit Hilfe von Produktivitätskennzahlen gewinnen, die sich aus einfachen Input-Output-Quotienten ableiten lassen und auf aggregierte Sekordaten zurückgreifen.

Das gängige Maß ist die Totale Faktorproduktivität (TFP). Um die TFP für einzelne Unternehmen oder Sektoren zu bestimmen, werden alle relevanten Inputs und Outputs auf der Basis von Preisinformationen zu einem Index aggregiert. Dabei werden sie entsprechend ihren Anteilen an den Ge-

samtkosten bzw. Gesamterlösen gewichtet. Als geeigneter Index für den Vergleich der Veränderungen der Produktivitäten gilt dabei gemeinhin der Tornquist-Index, der den gewichteten geometrischen Durchschnitt der eingesetzten Mengenrelationen abbildet. Als Gewichte dienen dabei die einfachen Durchschnitte der Wertanteile in den jeweiligen Perioden.

Unter Verwendung von Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) ergibt sich zwischen Gesamtwirtschaft und der Energiebranche ein Produktivitätsdifferential in Höhe von 0,5%. Das Energieaggregat der VGR umfasst jedoch neben den Strom- und Gasversorgern auch den Bereich der Fernwärme. Zudem erlaubt es keine weitere Differenzierung nach Wertschöpfungsstufen. Abhilfe kann hier ein Rückgriff auf technische Daten leisten. Für die Produktivitätsberechnung der Stromnetzbetreiber ergibt sich so ein Differential zur Gesamtwirtschaft in Höhe von 1,3%. Für den Gasnetzbereich liegt dieser Wert bei 1,7%. Allerdings kann beim tech-

nisch orientierten Ansatz die Konsistenz des Datensatzes aufgrund unterschiedlicher Datenquellen nicht uneingeschränkt gewährleistet werden.

Letztlich ist die Erhebung detaillierter Daten auf Unternehmensebene zwingend erforderlich, um weiterführende Regressionsansätze bzw. aussagekräftige nicht-parametrische Verfahren anwenden zu können. Nur so lassen sich gehaltvolle Aussagen über die Effizienz einzelner Netzbetreiber treffen und angemessene Produktivitätsziele ableiten. Dabei sollte beachtet werden, dass die Höhe des X-Faktors nicht einfach mit der Höhe der historischen Rate der herangezogenen Vergleichsperiode gleichzusetzen ist. In den ersten Jahren einer wirkungsvollen anreizorientierten Regulierung der Strom- und Gasnetzbetreiber ist aufgrund des höheren Anpassungs- und Innovationsdrucks mit höheren jährlichen Produktivitätsfortschritten als in der Vergangenheit zu rechnen.

Diskussionsbeiträge

- Nr. 244: Peter Stamm, Martin Wörter – Mobile Portale: Merkmale, Marktstruktur und Unternehmensstrategien (Juli 2003)
- Nr. 245: Franz Büllingen, Annette Hillebrand – Sicherstellung der Überwachbarkeit der Telekommunikation: Ein Vergleich der Regelungen in den G7-Staaten (Juli 2003)
- Nr. 246: Franz Büllingen, Annette Hillebrand – Gesundheitliche und ökologische Aspekte mobiler Telekommunikation - Wissenschaftlicher Diskurs, Regulierung und öffentliche Debatte (Juli 2003)
- Nr. 247: Anette Metzler, Cornelia Stappen unter Mitarbeit von Dieter Elixmann – Aktuelle Marktstruktur der Anbieter von TK-Diensten im Festnetz sowie Faktoren für den Erfolg von Geschäftsmodellen (September 2003)
- Nr. 248: Dieter Elixmann, Ulrike Schimmel with contributions of Anette Metzler – "Next Generation Networks" and Challenges for Future Competition and Regulatory Policy (November 2003)
- Nr. 249: Martin O. Wengler, Ralf G. Schäfer – Substitutionsbeziehungen zwischen Festnetz und Mobilfunk: Empirische Evidenz für Deutschland und ein Survey internationaler Studien (Dezember 2003)
- Nr. 250: Ralf G. Schäfer – Das Verhalten der Nachfrager auf dem deutschen TK-Markt unter wettbewerblichen Aspekten (Dezember 2003)
- Nr. 251: Dieter Elixmann, Anette Metzler, Ralf G. Schäfer – Kapitalmarktinduzierte Veränderungen von Unternehmensstrategien und Marktstrukturen im TK-Markt (März 2004)
- Nr. 252: Franz Büllingen, Christin-Isabel Gries, Peter Stamm – Der Markt für Public Wireless LAN in Deutschland (Mai 2004)
- Nr. 253: Dieter Elixmann, Annette Hillebrand, Ralf G. Schäfer, Martin O. Wengler – Zusammenwachsen von Telefonie und Internet - Marktentwicklungen und Herausforderungen der Implementierung von ENUM (Juni 2004)
- Nr. 254: Andreas Hense, Daniel Schäffner – Regulatorische Aufgaben im Energiebereich - ein europäischer Vergleich (Juni 2004)
- Nr. 255: Andreas Hense – Qualitätsregulierung und wettbewerbspolitische Implikationen auf Postmärkten (September 2004)
- Nr. 256: Peter Stamm – Hybridnetze im Mobilfunk - technische Konzepte, Pilotprojekte und regulatorische Fragestellungen (Oktober 2004)
- Nr. 257: Christin-Isabell Gries – Entwicklung der DSL Märkte im internationalen Vergleich (November 2004)
- Nr. 258: Franz Büllingen, Annette Hillebrand, Diana Rätz – Alternative Streitbeilegung in der aktuellen EMVU-Debatte (November 2004)
- Nr. 259: Daniel Schäffner – Regulierungsökonomische Aspekte des informatorischen Unbundling im Energiebereich (Dezember 2004)
- Nr. 260: Sonja Schölermann – Das Produktangebot von Universaldienstleistern und deren Vergleichbarkeit (Dezember 2004)
- Nr. 261: Franz Büllingen, Aurélia Gillet, Christin-Isabel Gries, Annette Hillebrand, Peter Stamm – Stand und Perspektiven der Vorratsdatenspeicherung im internationalen Vergleich (Februar 2005)
- Nr. 262: Oliver Franz, Marcus Stronzik – Benchmarking-Ansätze zum Vergleich der Effizienz von Energieunternehmen (Februar 2005)
- Nr. 263: Andreas Hense – Gasmarktregulierung in Europa: Ansätze, Erfahrungen und mögliche Implikationen für das deutsche Regulierungsmodell (März 2005)
- Nr. 264: Franz Büllingen, Diana Rätz – VoIP - Marktentwicklungen und regulatorische Herausforderungen (Mai 2005)
- Nr. 265: Ralf G. Schäfer, Andrej Schöbel – Stand der Backbone-Infrastruktur in Deutschland – Eine Markt- und Wettbewerbsanalyse (Juli 2005)
- Nr. 266: Annette Hillebrand, Alexander Kohlstedt, Sonia Strube Martins – Selbstregulierung bei Standardisierungsprozessen am Beispiel von Mobile Number Portability (Juli 2005)
- Nr. 267: Oliver Franz, Daniel Schäffner, Bastian Trage – Grundformen der Entgeltregulierung: Vor- und Nachteile von Price-Cap, Revenue-Cap und hybriden Ansätzen (August 2005)
- Nr. 268: Andreas Hense, Marcus Stronzik – Produktivitätsentwicklung der deutschen Strom- und Gasnetzbetreiber - Untersuchungsmethodik und empirische Ergebnisse (September 2005)

Impressum: WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH
Postfach 20 00, Rhöndorfer Strasse 68, 53588 Bad Honnef
Tel 02224-9225-0 / Fax 02224-9225-68
<http://www.wik.org> eMail: info@wik.org
Redaktion: Kathrin Frieters, M.A.
Verantwortlich für den Inhalt: Dr. Karl-Heinz Neumann

Erscheinungsweise: vierteljährlich
Bezugspreis jährlich: 30,00 €, Preis des Einzelheftes: 8,00 € zuzüglich MwSt

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise) nur mit Quellenangabe
und mit vorheriger Information der Redaktion zulässig

ISSN 0940-3167