

Privat statt Staat? Tagungsbericht

Netzwerktschaften auf dem Weg in den Wettbewerb

Eine Tagung der Stiftung Marktwirtschaft am 25. Juni 2009 in Berlin

STIFTUNG
Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernhard Möschel,
Prof. Dr. Dr. Christian Kirchmer,
Günther H. Oettinger, MCL, Matthias Kurth,
René Obermann, Prof. Dr. Michael Eilfort

Inhaltsverzeichnis

Privat statt Staat?

Netzwirtschaften auf dem Weg in den Wettbewerb

Begrüßung

Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft

3 Begrüßung

Prof. Dr. Michael Eilfort | *Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft*

4 Für ein Ende der sektorspezifischen Regulierung in der Telekommunikation

Prof. Dr. Wernhard Möschel | *Universität Tübingen, Kronberger Kreis*

6 Kluge Regulierung für Bahn, Energie und Telekommunikation

Prof. Dr. Dr. Christian Kirchner | *Humboldt-Universität zu Berlin*

8 Innovative Regulierung als Motor des Wettbewerbs

Matthias Kurth | *Präsident der Bundesnetzagentur*

10 Der Telekommunikationsmarkt in Deutschland – fit für die Zukunft?

René Obermann | *Vorstandsvorsitzender der Deutschen Telekom AG*

13 Privat – (Immer) besser als der Staat?

Günther H. Oettinger MdL | *Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg*

16 Diskussion



„Privat statt Staat?“ – diesen Titel, so der Stiftungsvorstand Professor Michael Eilfort zu Beginn seiner Begrüßung, habe die Stiftung Marktwirtschaft für die Tagung ganz bewusst gewählt. Das Motto weise einen antizyklischen Charakter auf, in einer Zeit, in der sich der Staat zum Opel-Retter aufschwinge und für den Druck des Quelle-Katalogs Sorge, in der Porsche Kreditanträge bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau stelle, in der die Hypo Real Estate zu 100% „volkseigener Betrieb“ werde, die Staatsquote an die Schwelle von 50% klopfe, und die Marktwirtschaft von vielen zum Sündenbock für die Finanz- und Wirtschaftskrise gemacht werde.

Gegenwärtig ermitteln Umfragen in der Bevölkerung große Zustimmung für Verstaatlichungen – nicht nur, aber besonders bei den Netzwirtschaften. Eilfort weist aber auch auf andere Strömungen hin, die in der Gesellschaft parallel zu beobachten seien: So zeigten Umfragen eine kritische Distanz zum Staatsaktionismus bei Opel. „Die Menschen verstehen, dass irgendjemand alles bezahlen muss,“ sagt der Stiftungsvorstand. Darüber hinaus verbreite sich die Erkenntnis, dass Ursache mancher Exzesse und Fehlentwicklungen womöglich weniger die Marktwirtschaft als vielmehr das Versagen einzelner Marktakteure, diverser Aufsichtsorgane und des Staates seien. Die Finanznot der öffentlichen Haushalte berge zudem zahlreiche Versuchungen. Aber warum nicht fiskalische Zwänge für ordnungspolitisch fundierte Handlungen nutzen? Warum nicht gerade auf die Bereiche bauen, in denen das Motto „Privat statt Staat“ in den letzten Jahren schon weitgehend und mit unbestreitbaren Erfolgen Leitlinie war: die Netzwirtschaften?

Von den Liberalisierungen seit den 1990er Jahren hätten die Verbraucher nach Ansicht von Eilfort jedenfalls erheblich profitiert: „Der Service der Deutschen Bahn AG ist mit dem alten Mitropa-Muff nicht zu vergleichen, und zumindest die Schnelligkeit und Ausstattung der Züge sprechen heute für die Bahn.“ Im Energiebereich entstehe parallel eine wachsende Auswahl an alternativen Angeboten. Bei den Preisen gebe es nach zwischenzeitlichen Fortschritten aus Sicht der Verbraucher hingegen noch wenig Erfolg – auch des-

halb, weil staatlich induzierte Sonderlasten dazugekommen seien. Unbestritten aber seien die Fortschritte im Bereich der Telekommunikation. Hier gebe es ein vielfältiges Angebot, besseren Service und radikal gesunkene Preise: Teure Ortsgespräche gehörten längst der Vergangenheit an. Auch bei der Infrastruktur in der Breitbandversorgung entstehe erstmals Wettbewerb. Auf diese Weise könne sogenanntes Triple Play – die Kombination von Telefonie, Fernsehen und Internet in einem – breit und kostengünstig in die Öffentlichkeit getragen werden. Für die Veranstaltung stellen sich vor diesem Hintergrund folgende Fragen:

- Wie bewerten wir den Stand der Liberalisierung in den Netzwirtschaften? Wo wurden Fehler gemacht und was kann besser verfasst, organisiert, reguliert werden?
- Wer schultert angesichts tendenziell geringerer Gewinnmargen Investitionen und Risiken, wer kann und darf profitieren? Wie kann Vorleistungsgerechtigkeit als echter Anreiz zu Investitionen hergestellt werden, ohne bei klassischen Monopolen und Kartellen zu enden?
- Wie sichern wir Transparenz und Wettbewerb, Planungs- und Rechtssicherheit?
- Und wie viele Schiedsrichter gibt es? Ist der Staat gleichermaßen Schiedsrichter für alle oder bedarf es weiterhin einer ‚Extra-Liga‘ mit Sonderregeln, eingeschränkter Bewegungsfreiheit und einem „vierten Offiziellen“?

Grundsätzlicher stellt sich für den Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft die Frage, ob nicht jede hingenommene Verletzung der Spielregeln der sozialen Marktwirtschaft, jeder Systembruch, jede einzelne Ausnahme neue Unbill nach sich ziehe – wie bei den Rettungsmaßnahmen derzeit zu beobachten sei. Schließlich erinnert Eilfort an die Bundeskanzlerin, die ebenfalls klargestellt habe, dass der Staat nicht der bessere Unternehmer sei: Aus der Krise komme man nur mit wirtschaftswissenschaftlichem Wachstum, so Eilfort. „Dafür wiederum brauchen wir weniger Abwrackprämien und Steuergeschenke als einen transparenten marktwirtschaftlichen Rahmen, fairen Wettbewerb mit nicht unbedingt viel, aber vor allem eine in sich klare Regulierung, und nicht zuletzt Rechtssicherheit.“

Impressum:

Dr. Susanna Hübner (v.i.S.d.P.)

Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Tel.: (030) 20 60 57-33
www.stiftung-marktwirtschaft.de



Für ein Ende der sektorspezifischen Regulierung in der Telekommunikation

Prof. Dr. Wernhard Möschel
Universität Tübingen | Kronberger Kreis

„Wenn es um Deregulierung geht, fühle ich mich ein wenig wie der achte Ehemann von Barbara Hutton vor der Hochzeitsnacht“, überrascht der Jurist Professor Wernhard Möschel die Zuhörer. „Ich weiß so ungefähr, was mich erwartet, zweifle aber, ob ich noch etwas Originelles dazu beitragen kann.“

Für das langjährige Mitglied des Kronberger Kreises, dem wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, ist eines klar: Eine sektorspezifische Regulierung ist die Ausnahme, die Anwendung der allgemeinen Wettbewerbsgesetze hingegen die Regel. Für den normativ Denkenden folge dies bereits aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz; dieser habe immerhin Verfassungsrang. Für den Realisten resultiere diese Handhabung indessen aus dem Anliegen, Marktprozesse möglichst effizient zu halten, und der Wirtschaftsjurist erinnert daran, dass auf solchen Marktprozessen schließlich unser aller Wohlstand beruhe.

Als die weltweite Liberalisierungsbewegung in der Telekommunikation in den 1980er und 1990er Jahren Deutschland zu erfassen begann, habe sich der Gesetzgeber für eine sektorspezifische Regulierung entschieden. Diese bestehe im Wesentlichen aus einer ex ante-Regulierung bei Preisen und Netzzugängen. Die Zuständigkeit liegt bei einer spezifischen Behörde, früher Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) genannt, später – im Zuge der Erweiterung der Zuständigkeiten – umbenannt in Bundesnetzagentur. Begründet worden sei diese Einrichtung mit den wettbewerblich extrem gestörten Marktverhältnissen, insbesondere aber der Monopolstellung der damali-

gen Deutschen Bundespost auf einer Vielzahl miteinander verknüpfter Märkte.

Nichts von alledem habe nach Ansicht des früheren Vorsitzenden der Monopolkommission heute noch Bestand: Mittlerweile werde mehr als die Hälfte des Umsatzes im Telekommunikationssektor von den Wettbewerbern des früheren Monopolisten Telekom dargestellt. Sowohl nach dem Telekommunikationsgesetz (TKG) als auch nach dem europäischen Rechtsrahmen sei die sektorspezifische Regulierung von Anbeginn an als eine Übergangsregelung konzipiert. Noch in der letzten Stellungnahme aus Brüssel im Mai dieses Jahres hieß es, zitiert Möschel: „Das Ziel besteht darin, die sektorspezifischen ex-ante Regelungen je nach der Wettbewerbsentwicklung auf den Märkten schrittweise abzubauen und letztendlich die elektronische Kommunikation nur durch das Wettbewerbsrecht zu regeln.“

Aus ordnungspolitischer Sicht bestehe allerdings die Gefahr einer Persistenz der Regulierungsinstitution, befürchtet Möschel. So habe sich nach Ansicht des Ordnungsökonom die frühere Regulierungsbehörde binnen weniger Jahre zu einer „Megainstitution“ entwickelt. Inhaltlich würden die Regulierungsmaßnahmen immer detaillierter, und die Rechtsprechung assistiere, indem sie der Behörde „umfassenden Auswahl- und Gestaltungsspielraum“ lasse. „Voraussetzende Rechtswissenschaft“, so der Jurist, „denkt schon über die Schaffung eines allgemeinen, branchenübergreifenden Regulierungsgesetzes nach.“ Dies muss zu Wachstumsverlusten in der Telekommunikation führen und zwar insbesondere dort, wo man die Telekommunika-

tion als Vorprodukt oder Komplementärprodukt benötige. Die wenigen existierenden empirischen Untersuchungen würden die Aussage, dass die gegenwärtig praktizierte Regulierung des Telekommunikationssektors Investitionen behindert, bestätigen.

Bis heute läge dem TKG kein klares Wettbewerbskonzept zugrunde, so das Ergebnis seiner Analyse. Das Gesetz knüpfe zwar an die Kategorie der „beträchtlichen Marktmacht“ an, welche ähnlich dem kartellrechtlichen Kriterium der marktbeherrschenden Stellung ausgelegt werde. Das führe aber nach Möschel in diesem Zusammenhang zu einem Denkfehler: Ein Kriterium, das erst zur Anwendung der Wettbewerbsgesetze führe, könne für sich allein nicht ausreichen, um eine verschärfte sektorspezifische Regulierung zu begründen. Im Übrigen seien ohnehin kaum noch Unterschiede zwischen sektorspezifischer Regulierung und Anwendung der allgemeinen Wettbewerbsgesetze zu erkennen.

Dies solle nicht heißen, dass es hier keinerlei Problemfelder mehr gebe, merkt Möschel an. In der Telekommunikation sei die sogenannte „letzte Meile“ das wichtigste Beispiel. Doch träten auch hier neben das ursprünglich auf die Doppelader aus Kupfer gestützte Monopol alternative Übertragungsmöglichkeiten: Mittlerweile gibt es einen drahtlosen Zugang (Funk, Satellit) und auch einen drahtgebundenen über das Fernsehkabel. Parallel entstehe hier vielmehr ein Zielkonflikt zwischen Regulierung einerseits und Investitionsanreiz in Infrastruktur andererseits.

Auf der Basis des geltenden Rechts müsste man nur den sogenannten 3-Kriterien-Test des § 10 Abs. 2 TKG wirklich ernst nehmen. Danach müssen kumulativ drei Bedingungen erfüllt sein, damit die sektorspezifische Regulierung eingreifen kann:

1. Es bestehen dauerhaft strukturelle oder rechtlich bedingte Marktzutrittschranken;
2. im betroffenen Markt ist keine längerfristige Tendenz zu einem wirksamen Wettbewerb zu erkennen;
3. das allgemeine Wettbewerbsrecht reicht nicht aus, um dem genannten Marktversagen entgegenzuwirken.

Die anstehende 8. GWB-Novellierung böte der Bundesnetzagentur nach Meinung Möschels eine gute Gelegenheit, „sich ohne Gesichtsverlust von ihrer bisherigen Praxis zu verabschieden.“

Wünschenswert wäre für Möschel allerdings ein Signal seitens des Gesetzgebers. Einen ersten Schritt sieht Möschel in der Verabschiedung einer Regel, wonach eine sektorspezifische Regulierung auf Endkundenmärkten immer dann entfallende, wenn sie bereits ein wichtiges Vorprodukt erfasst. Ein weiterer, ebenfalls kleiner Schritt wäre die Vorgabe eines Prüfkatalogs im Anwendungsbereich des erwähnten 3-Kriterien-Tests, der die Beurteilungsspielräume der Bundesnetzagentur präzise kanalisieren. Dabei könne man auch

an das Instrument der Verwaltungsvorschriften denken. Ein großer Schritt wäre indessen die Verwirklichung einer von Bedingungen abhängigen Sunset-Regel, die für Möschel alternativ zu den Favoriten zählt, sofern „man zu einem uneingeschränkt klaren Endtermin für die Regulierung keinen Mut hat.“ Danach laufe die Regulierung zu einem in der Zukunft liegenden Termin einfach aus. So könnte man in einem Problemfeld wie der letzten Meile die Regulierung davon abhängig machen, dass ein Kunde zwischen zwei Netzen auswählen kann.

Eine nur vorübergehende Aussetzung einer Regulierung (access holidays), um Investitionen zu befördern, wäre zwar ein Fortschritt gegenüber dem geltenden Recht, bliebe indes eine halbherzige Lösung, da sie letztlich wieder zur Regulierung zurückführe. So bleibt für Möschel aus seiner Erfahrung nur eine, wenn auch nicht wünschenswerte Handlungsalternative wahrscheinlich:

*„Was im Rahmen der sektorspezifischen
Regulierung realistisch erscheint,
ist Weiterwursteln!“*





Kluge Regulierung für Bahn, Energie und Telekommunikation

Prof. Dr. Dr. Christian Kirchner
Humboldt-Universität zu Berlin

Eingangs bekundet der an der Humboldt-Universität zu Berlin sowohl der Juristischen wie auch der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät zugehörige Professor Christian Kirchner seinen Respekt für die Veranstaltung, die einen Kontrapunkt zur aktuellen Diskussion darstelle: Es hätten sich im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise genügend Gegenkräfte unter dem Schlagwort: „Nicht weniger, sondern mehr Staat!“ herausgebildet. Aber laute nicht die aus der Finanzmarktkrise zu ziehende Lehre, dass insbesondere bei den öffentlichen Banken Fehler gemacht worden seien, fragt Kirchner. Es sei daher sinnvoll, einen ordnungsökonomischen Ansatz zu wagen, d.h. die Verantwortlichkeit des Staates für den institutionellen Rahmen von Märkten ernstzunehmen. So bleibe der sektorspezifischen Regulierung die Rolle der zu rechtfertigenden Ausnahme.

Daraus entspringe für Kirchner wiederum die Forderung nach einer ‚klugen Regulierung‘. Hierbei handele es sich um die deutsche Übersetzung des amerikanischen Begriffs ‚prudent regulation‘. ‚Prudent‘ bedeute „klug, bedacht, gescheit, umsichtig, vorsichtig oder auch weise“. Der Schwerpunkt aber liege bei dem Wort umsichtig, erklärt Kirchner: „Es ist also erforderlich, das richtige Maß zu finden.“ Diese Art der Regulierung könne allerdings auch bedeuten, gänzlich auf eine sektorspezifische Regulierung zu verzichten. Das habe schließlich die Konzentration auf die Anwendung des Wettbewerbs- und Kartellrechts zur Folge.

Um eine ‚kluge Regulierung‘ herbeizuführen, seien zwei Wege gangbar: Der übliche Weg sei die Optimierung des Mitteleinsatzes bei vorgegebenem Zweck, das sogenannte Zweck-Mittel-Paradigma. Die zweite Möglichkeit stelle

die Durchführung einer vergleichenden Wirkungsanalyse der Instrumente dar. Danach erfolge eine Entscheidung im Lichte der zu erwartenden Folgen der gewählten Instrumente – das ist der konsequentialistische Ansatz. Letzteren Weg favorisiert Kirchner, da der erste Ansatz einen großen Fehler berge: Er berücksichtige nicht die Existenz „nicht intendierter Nebenfolgen intentionalen Tuns“. Die ‚kluge Regulierung‘ erlaube also eine sektorspezifische Regulierung nur dort, wo monopolistische Engpässe (bottlenecks) den freien Wettbewerb auf nachgelagerten Märkten verhindern (Bottleneck-Regulierung). Die Regulierung sollte aber dort, wo die Errichtung konkurrierender Infrastrukturen möglich ist, nicht statisch, sondern in drei Phasen betrachtet werden:

Phase 1: Zunächst erfolgt die Zugangseröffnung zum existierenden Netz durch eine Zugangsregulierung.

Phase 2: Mit dem neuen Telekommunikationsgesetz kommt es zum Setzen von Anreizen, um in konkurrierende Infrastrukturen zu investieren.

Phase 3: Nach dem Auslaufen der sektorspezifischen Regulierung folgt die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbs- und Kartellrechts.

Allgemeine Grundsätze für eine ‚kluge Regulierung‘ lauten daher:

- Konsequente Wahl des Mittels, das die unternehmerische Freiheit am wenigsten einschränkt
- Verzicht auf eine Zentralisierung der Regulierung in Europa
- Bildung regionaler Teilmärkte und Entlassung der Teilmärkte mit intensivem Wettbewerb aus der Regulierung

Bei Netzwirtschaften kommt es nach Kirchner allerdings zu folgenden Problemen: Zunächst sei zu klären, worum es sich bei einer ‚wesentlichen Einrichtung‘ handelt. Darüber hinaus sei zu entscheiden, wie der Übergang von Phase 2 zu Phase 3 gestaltet werden sollte. Weitere Fragen, die sich für Kirchner stellen, lauten: Wie kann der breite Ermessensspielraum des Regulierers bei der Wahl der eingesetzten Instrumente kontrolliert werden? Wer sollte für die Entwicklung einer wachstums- und innovationsorientierten Regulierung für neue Netze zuständig sein? Und welche Reformen sind auf der europäischen und auf der deutschen Ebene erforderlich, um eine ‚kluge Regulierung‘ zu realisieren?

Kirchner hat für seinen Vortrag zum Thema Netzwirtschaften drei Märkte herausgegriffen: Eisenbahn-, Energie- und Telekommunikationsmärkte. Bei den Eisenbahnmärkten seien allerdings zwei Sonderfaktoren zu beachten: ein dauerhaftes Netzmonopol und zugleich ein intermodaler Wettbewerb mit der Straße, der Schiff- und der Luftfahrt. Ziel der Regulierung sei es in diesem Sektor, neben dem intermodalen Wettbewerb auch Wettbewerb auf der Schiene zu schaffen. Dafür sei die Öffnung der nationalen Bahnmärkte in Europa vonnöten. Im Sinne einer ‚klugen Regulierung‘ sei nach Ansicht von Kirchner außerdem eine systematische Beseitigung nationaler Hindernisse für den Markteintritt von Wettbewerbern erforderlich. Auf eine Zentralisierung der Regulierung (Stichwort: europäische Korridore für den Güterverkehr) sollte verzichtet werden.

Die noch offenen Probleme auf den Energiemärkten seien der Grad der Entflechtung, Infrastrukturinvestitionen in die Engpassbeseitigung von Fernleitungsnetzen sowie Rückwirkungen der Preiskontrolle auf die Investitionsbereitschaft. Wie müsste hier eine ‚kluge Regulierung‘ greifen? Zunächst sollten Synergieeffekte bei der Entflechtung berücksichtigt werden. Auch die Investitionsprobleme bei einer Eigentumstrennung seien zu beachten. Das gleiche Problem gelte es im Hinblick auf die Rentabilität von Engpassbeseitigungsinvestitionen zu berücksichtigen. „Ein misslungenes Stück Kartellrecht“ nennt Kirchner die kostenorientierte Preiskontrolle nach § 29 GWB aus dem einfachen Grund, dass eine



Orientierung an den Durchschnittskosten nicht sinnvoll sei, da sich der einheitliche Marktpreis an dem am wenigsten effektiven Kraftwerk orientiere. „Wenn dieses aber herunterreguliert wird, dann entsteht eine massive Deckungslücke.“

Was aber bedeute der erwähnte 3-Phasen-Ansatz für den Telekommunikationssektor? Hier sei man auf fast allen Telekommunikationsmärkten in Phase 3 eingetreten, beantwortet Kirchner seine eigene Frage. Bei der Teilnehmeranschlussleitung gebe es noch einen Engpass in den Regionen, wo es sich nicht lohne, zwei Zugänge parallel zu bauen. Der wichtigste Aspekt aber sei zu klären, wie man von der ex-ante-Regulierung zur ex-post-Regulierung übergehen könnte.

Für eine ‚kluge Regulierung‘ in der Telekommunikation seien daher folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Kernpunkte einer wachstums- und innovationsorientierten Regulierung für neue Netze
- Risikoteilungsmodelle (risk sharing)
- Kooperationsmodelle für den Infrastrukturausbau
- Novellierung des TKG, um die wachstums- und innovationsorientierte Regulierung im Gesetz zu verankern
- Aufnahme einer neuen Phase-Out-Regelung in den gemeinschaftsrechtlichen Regulierungsrahmen für die Telekommunikation

Im Fazit sei also zwischen den Grundsätzen ‚kluger Regulierung‘ zu unterscheiden, die für alle Netzsektoren gelten, und diejenigen, bei denen Infrastrukturwettbewerb möglich ist. Im Bahn- und Energiebereich sieht Kirchner kaum Chancen auf einen Infrastrukturwettbewerb. Im Telekommunikationsbereich ginge es indessen um eine Beschränkung der Zugangsregulierung auf die Regionen, in denen sich die Erstellung konkurrierender Infrastrukturen nicht lohne. Wenn man nun in die von ihm vorgestellte Richtung ginge, dann käme auch „etwas mehr Privat“ und „etwas weniger Staat“ dabei heraus, so Kirchner.

Schließlich hält Kirchner es für nötig, Regulierungswettbewerb zu ermöglichen. Erst dadurch werde es möglich zu lernen, wie Regulierung funktionieren. Die Monopolkommission könnte beispielsweise in ihrem Gutachten über den Wettbewerb der Regulierungen berichten. „Eigentlich geht es doch darum, die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zu sichern“, sagt Kirchner. „Und das ist nur möglich, wenn die Qualität der Netze gesichert ist. Dafür brauchen wir Investitionen, und deswegen lautet an und für sich der Lackmusestest, wie ein Kapitalgeber für solche Investitionen die Regulierung beurteilen würde. Das ist unsere Aufgabe: eine wachstums- und innovationsgerechte Regulierung zu schaffen – und das ist zugleich auch die eigentliche Problematik.“



Innovative Regulierung als Motor des Wettbewerbs. Gibt es in den Netzen der Zukunft noch Monopole?

Matthias Kurth
Präsident Bundesnetzagentur

Der Präsident der Bundesnetzagentur, Matthias Kurth, beginnt im Hinblick auf den vorausgegangenen Vortrag von Prof. Kirchner mit dem Hinweis, dass auch er eine ‚kluge Regulierung‘ befürworte und die von ihm betreute Regulierungsbehörde bereits versuche, eine ‚kluge Regulierung‘ zu betreiben. Viele der von seinem Vordränger genannten Prinzipien seien in der Regulierungspraxis bereits Realität.

Kurth greift auch den von Prof. Möschel einst aufgestellten Vergleich der Bundesnetzagentur mit einem Schumpeterschen Mops auf, von dem verlangt werde, sich einen Wurstvorrat anzulegen. Möschel hätte damals vermutet, dass die Wahrscheinlichkeit, dass der Mops sich einen Wurstvorrat anlegt, ebenso hoch sei, wie die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Bundesnetzagentur schrittweise von der Regulierungstätigkeit zurückziehe. Damit läge Möschel aber nach Ansicht von Kurth falsch: In bestimmten Sektoren wie dem Mobilfunk werde – mit Ausnahme der Terminierungsentgelte und des Roamings – gar nicht reguliert und in anderen Bereichen habe sich die Bundesnetzagentur sogar schon ganz zurückgezogen.

Dass dort nun „ein harter Wettbewerb“ vorherrsche, sei wiederum Ausfluss der Anbieterstruktur, z.B. dem Markteintritt von Aldi. Diese Mitbewerber deckelten natürlich die Preise, was eine Auswirkung des Wettbewerbs sei und „Wettbewerb wollen wir doch alle,“ ergänzt Kurth. Was hingegen niemand wolle, sei diesen wieder zu reduzieren. Beim Telefonieren im Ausland erinnere sich so mancher noch an den sogenannten „Bill“-Schock nach der Heimkehr. „Man hatte ja Angst, sein Telefon im Ausland einzuschalten.“ Und da kam schnell die Frage auf, ob so etwas nicht europaweit

reguliert werden müsse, erinnert sich Kurth. Daraufhin hätten sich alle Regierungen der EU zusammengetan und auf eine Regelung zum Roaming geeinigt, die Endkumentarife festsetzt. Diese Maßnahme sei nicht von der vermeintlich „wurstvorräteanlegenden Bundesnetzagentur“ ausgegangen, so Kurth mit einem ironischen Seitenhieb gen Möschel. Hier habe die Bundesnetzagentur sogar gemäß den Vorgaben von Prof. Kirchner mit dem Ziel einer ‚klugen Regulierung‘ lange Zeit gewartet und beobachtet, doch seitens der Industrie seien keinerlei Bemühungen hinsichtlich einer Selbstregulierung erfolgt. Tatsächlich habe ein Anbieter auch keinen Anreiz, einen Nicht-Kunden aus dem Ausland mit günstigen Tarifen zu versorgen. Auch die Absenkung der Terminierungsentgelte in Deutschland habe zu einer Entgelthöhe von 7 bis 8 Cent geführt. Damit liegt Deutschland im europäischen Mittelfeld. Die EU-Kommission halte dagegen sogar nur 1,5 Cent für angemessen. In diesem Punkt berücksichtige die Bundesnetzagentur jedoch mit ihrer Regulierung einen moderaten Absenkungspfad.

In Richtung des Telekom-Vorstandsvorsitzenden Obermann merkt Kurth an, dass es seit einigen Jahren in Deutschland eine moderate Absenkung der Terminierungsentgelte gebe, und diese Regulierung auch kalkulierbar und planbar sei. „Sie haben das ja anerkannt,“ stellt Kurth fest, gibt aber auch zu bedenken, dass dieses Vorgehen durch Maßnahmen der EU gefährdet sei. Seitens der Europäischen Union drohe in dieser Sache nun sogar ein Vertragsverletzungsverfahren, bei dem die Bundesrepublik Deutschland auf der Anklagebank stehen werde. „Beim Breitbandausbau im Festnetz“, sagt Kurth, „wollen wir die Kosten möglichst minimieren und neue Infrastrukturen so günstig wie möglich

ausbauen. Das bedeute auch, z.B. vorhandene Leerrohre zu nutzen. Damit wolle die Bundesnetzagentur auch anderen Investoren eine faire Chance geben. Mehr Freiheit für den einen bedeute manchmal eben weniger Freiheit für die anderen. In Deutschland fände schließlich eine Konsolidierung auf dem Telekommunikationsmarkt statt. „Am Ende des Tages kann durchaus eine Struktur von vier starken Wettbewerbern wie im Mobilfunk ausreichen,“ erklärt Kurth. „Auch mit vier Netzbetreibern lässt sich Wettbewerb machen.“ Schwierig sei zwar, dass die Margen enger werden. Dies geschähe aber bei allen Anbietern und nicht nur bei der Telekom. Und Kurth macht Obermann darauf aufmerksam, dass die deutsche Regulierung nicht so rigoros wie beispielsweise die in Spanien sei, wo er vor kurzem einen Kollegen von Telefonica gefragt habe, ob es denn wie in Deutschland ebenfalls Zweijahresverträge gebe. Man hätte ihm geantwortet, dass nur eine Einjahresbindung der Kunden erlaubt sei.

Die FCC (Federal Communications Commission) in den USA, die nach dem Eindruck von Kurth häufig viel Lob erhalte, habe ein Verfahren eröffnet, das Exklusivitätsverträge von Netzbetreibern mit Apple zum Gegenstand habe. „Mein Kollege aus den USA hat die Frage aufgeworfen, ob nicht eine Wettbewerbsbehinderung vorliegt, wenn man ein innovatives Gerät nur an einen der Anbieter gibt?“ erklärt Kurth in Anspielung auf den Exklusivvertrag der Telekom mit dem iPhone-Anbieter Apple. Er habe dies intern prüfen lassen, aber zunächst entschieden, „es laufen zu lassen.“ Es werde immer schnell vergessen, dass Unternehmen – und so auch die Telekom – von so mancher Regulierungsentscheidung profitiert haben. Es werde auch nicht darüber geredet, dass durch diese Entscheidungen letzten Endes auch der Umbau der Deutschen Telekom vorangetrieben wurde.

Man reguliere ohnehin nur noch „bottlenecks“, und es gebe schon lange keine Endpreisregulierung mehr. Man habe sich aus der Transitregulierung beim Festnetz zurückgezogen, aus der Mietleitungsregulierung bei der Fernübertragung und aus der Auslandsgesprächeregulierung, zählt



Kurth auf. Seit April 2009 seien auch die Inlandsgespräche aus der Regulierung entlassen worden und anderes mehr. „Wo ein Rückzug möglich ist, da machen wir das auch,“ erklärt Kurth entschlossen.

Dort, wo aber natürliche Monopole vorlägen, die von ihrer Infrastruktur her als nicht duplizierbar gelten, könne die Regulierung nicht dem Kartellamt überlassen werden. Ein Beispiel sei das Wechseln des Gasanbieters, das erst durch die Arbeit der Bundesnetzagentur möglich geworden sei. Das hätte das Bundeskartellamt gar nicht leisten können, meint der Präsident der Bundesnetzagentur. Das Bundeskartellamt agiere punktuell und setze einen funktionierenden Wettbewerb voraus. „Das funktioniert nicht immer,“ sagt Kurth und weist auf den Fall Microsoft hin, „normalerweise aber schon.“ Bei einem Markt mit einem natürlichen Monopol müssten hingegen Bedingungen vorgegeben werden, damit es überhaupt zu einem funktionierenden Wettbewerb kommen könne. „Wir haben also eine vernünftige Arbeitsteilung,“ resümiert Kurth.

Kurth stellt schließlich fest, dass „auch wir ständig dazu lernen“, die Bundesnetzagentur verfüge aber über „ein flexibles System“. Die Netzagentur und ihre Entscheidungen würden zudem von diversen Dritten kontrolliert. Energieversorger können beispielsweise klagen, sollten sie die Entscheidungen der Agentur für falsch halten. Es gebe einen Instanzenzug bis hin zum Bundesverfassungsgericht und „davon wird auch reichlich Gebrauch gemacht,“ klärt Kurth auf. Darüber hinaus bewerten die Monopolkommission wie auch die parlamentarischen Gremien und die EU-Kommission die Arbeit der Bundesnetzagentur. „Das ist eigentlich schon ein sehr großes Rechtfertigungsgeflecht, in dem wir uns befinden,“ so Kurth.

Zum Schluss kommt Kurth noch einmal zu dem Vergleich mit den USA. Natürlich hätte das Kabel in den USA eine viel bedeutendere Rolle auf dem Breitbandmarkt als in Deutschland. Dort liege das Kabel auf gleicher Augenhöhe mit den Telekommunikationsunternehmen. Als sich der Markt bei 50:50 eingependelt hat, habe sich die Regulierung in den

USA entschieden, beim Festnetz für ein Duopol zu optieren. In Deutschland habe das Kabel mit 2 Millionen Endnutzern zwar einen Marktanteil von weniger als 10%. Der Vorwurf aber, erklärt Kurth, das Kabel nicht in die Analyse einzubeziehen, treffe nicht zu: „Wir haben eine völlig technologieneutrale Regulierung,“ bilanziert Kurth und fügt hinzu: „Denn ich glaube, dass wir bei der Breitbandstrategie die gesamte Volkswirtschaft im Blick haben müssen.“



Der Telekommunikationsmarkt in Deutschland – fit für die Zukunft?

René Obermann
Vorstandsvorsitzender Deutsche Telekom AG

Der Vorstandsvorsitzende der Deutschen Telekom AG hebt gleich zu Beginn seines Vortrages hervor, dass die Einladung zu einer solchen Veranstaltung, „die sich für die Renaissance ordnungspolitischen Denkens in Deutschland und Europa einsetzt, etwas Besonderes ist“. Ordnungspolitik sei für René Obermann immer noch die „Ursuppe“ der sozialen Marktwirtschaft.

Die derzeitige Krise habe bei ihm sogar das Interesse an den geistigen Wurzeln der sozialen Marktwirtschaft noch verstärkt. Er hoffe, dass die Stimme der Stiftung Marktwirtschaft auch weiterhin Gehör finde, selbstverständlich auch in der Diskussion über die Regulierung des Telekommunikationssektors. Dann wendet er sich an den Stiftungsvorstand Michael Eilfort und sagt: „...dass Sie heute eine von der Größenordnung her europaweit führenden und betroffenen Firma zur Ordnungspolitik zu Wort kommen lassen, das ehrt Sie.“ Die Liberalisierung des Telekommunikationssektors, erinnert Obermann, war auch zu wesentlichen Teilen eine ordnungspolitische Initiative und ging auf die Poststrukturreform in den 1980er und 90er Jahren unter dem damaligen Postminister Dr. Christian Schwarz-Schilling zurück. „Langjährige Mitglieder des Kronberger Kreises, wie die Professoren Wernhard Möschel oder auch Juergen B. Donges als Vorsitzender der Deregulierungskommission, Johann Eekhoff als Grundsatzstaatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium und andere haben an verantwortungsvoller Stelle diesen Liberalisierungsprozess begleitet.“

Vor 15 Jahren sah Obermann nach eigenen Angaben die Dinge noch anders. Als Gründer eines kleinen Mobilfunkdienstunternehmens – einem Wettbewerber von T-Mobile

und damals noch Mannesmann/D2 – sei er auf Vorleistungen der Netze angewiesen gewesen. Damals war er im Verband der Wettbewerber engagiert, bei dem sogenannten Verband der Anbieter von Mobilfunkdiensten: „Ich kann Ihnen sagen, dass dagegen die letzten Jahre doch ein ziemliches Paradies für private Wettbewerber waren im Vergleich zu damals, als wir um die Grundsatzfragen kämpfen mussten.“ Nach Meinung von Obermann aber habe die sektorspezifische Regulierung von 1998 ihre Berechtigung heute an vielen Stellen verloren. Benötigt werde eine Regulierung, die nicht nur auf die Senkung der Verbraucherpreise ziele, sondern die stärkere Anreize für Investitionen biete. Das gelte insbesondere für die Brüsseler Regulierungspolitik.

Obermann räumt ein, dass der Ruf nach weniger Regulierung vor dem Hintergrund der aktuellen Kapitalmarktkrise und der Schieflage im Finanzsektor nicht dem Zeitgeist entspreche. In „seinem Sektor“ aber verhalte es sich im Vergleich zum Finanzsektor umgekehrt: „Unser Korsett an Regulierungen ist zu eng, und es wird im Mobilfunk im Übrigen aufgrund der Initiativen aus Europa immer enger; es schnürt dieser Industrie die Luft zum Atmen ab.“ Manchmal habe er sogar den Eindruck, dass die Krise in Brüssel (noch) nicht angekommen sei, da der Bedeutung privater Investitionen und auch der Bereitschaft der Unternehmen zu investieren ein viel zu niedriger Stellenwert eingeräumt werde. Das Problem sei im Gegensatz zu den Finanzmärkten nicht, dass sich eine unkontrollierte Dynamik entfalten könne, sondern dass überhaupt keine vernünftige Dynamik entstehe.

Die Telekommunikationsbranche befände sich nach Obermann jedenfalls „in einem Riesenbruch“. Neue Netze

seien aufzubauen. „Das, was heute Breitband ist, ist in ein paar Jahren Schmalband. Und der Druck aus der Fläche, dass wir das Netz weiter ausbauen, ist gigantisch groß.“ Doch der Bau neuer Netze für das Festnetz und den Mobilfunk erfordere viele Milliarden Euro Investitionen; er schaffe aber zugleich auch Wachstumsperspektiven für vor- und nachgelagerte Branchen. Die Bundesregierung habe das erkannt, so Obermann, und in einer mutigen Breitbandinitiative die politische Unterstützung für den Aufbau neuer Glasfasernetze zum Ausdruck gebracht – übrigens auch in Brüssel direkt durch die Bundeskanzlerin.

Die wichtigste Weichenstellung für den Aufbau der neuen Netze aber sei ein verändertes Regulierungshandeln. Die sektorspezifische Regulierung, die seinerzeit richtig und wichtig gewesen war, habe über die Jahre ihre Berechtigung, zumindest teilweise, verloren. Durch die Regulierung sei im Festnetz ein Markt mit intensivem Wettbewerb geschaffen worden. Die Eingriffe seien früher zur Öffnung notwendig gewesen, andernfalls wäre das staatliche Monopol im Zweifel einfach nur zu einem privaten Monopol geworden. Aber heute liege der Wettbewerbsmarktanteil am Gesamtumsatz in Deutschland bei über 50%, zitiert Obermann die Bundesnetzagentur.

Bei den Breitbandanschlüssen stehe die Deutsche Telekom ebenfalls in einem intensiven Wettbewerb; die Telekom habe bei den Neukunden 2006 gerade noch einen Marktanteil um die 15%. „Wir wehren uns seitdem, und das darf man uns dann bitte auch nicht übel nehmen“, erklärt Obermann. „Wir haben unseren Marktanteil im Breitband-Neukundengeschäft seitdem deutlich gesteigert, mehr als verdreifacht, und darauf sind wir auch stolz.“

Die Regulierung wurde 1998 auf Sprachtelefonie und Telefonanschlüsse zugeschnitten, dem damals nach Ansicht Obermanns bei weitem wichtigste Markt in Deutschland mit über 20 Milliarden Euro Marktvolumen. Heute seien die Umsätze mit Telefonanschlüssen und Verbindungen auf weniger als die Hälfte gesunken. „In relativ kurzer Zeit ist also ein riesiger Markt um über die Hälfte geschrumpft.“

Der Mobilfunkmarkt habe sich indessen fast verdoppelt. Obermann prophezeit, dass das Datengeschäft noch stärker wachsen werde als allgemein prognostiziert. Mobile Internetdienste seien in den letzten Jahren zu einem Milliardenumsatz mit Umsatzzuwachsen von 40% pro Jahr geworden; es gebe eine Vervielfachung des UMTS-Verkehrs jedes Jahr. „Ein iPhone-Nutzer erzeugt schon heute fast mehr Datenverkehr als ein ‚normaler‘, konservativer PC-Nutzer. Die Leute arbeiten vernetzt, und weitere Güter und Dienstleistungen gehen online“, erläutert Obermann. „Immer mehr Kunden fragen Angebote nach, die auf das mobile Leben zugeschnitten sind, sie wollen immer und überall mit ihrem sozialen Netzwerk in Kontakt sein. Deshalb werden die Emails auch zunehmend mobilisiert.“ Obermann nennt ein Beispiel: Pro Monat würden mittlerweile Anwender über 700 Millionen Fotos auf Facebook hochladen und Milliarden von Youtube-Clips abrufen. Deshalb begrüßt der Telekom-Vorstandsvorsitzende, dass der Bundesrat nun

auch der Versteigerung von Funkfrequenzen, die lange Zeit brach lagen, zugestimmt habe. „Jetzt kommt es entscheidend darauf an, dass die Versteigerungsbedingungen stimmen.“

Die Arbeitswelt werde parallel von ähnlich dynamischen Entwicklungen geprägt. Die Produkte würden technisch besser und ganze Geschäftsprozesse mobilisiert. „Dafür brauchen wir immer dringender in Europa und auch in Deutschland eine hochleistungsfähigere Infrastruktur“, wiederholt Obermann eindringlich. Um die Kommunikationsnetze zukunftsfähig zu machen, müsste die Industrie in bisher unbekanntem Ausmaß investieren. Nach Schätzungen von McKinsey seien es 40 bis 50 Milliarden allein in Deutschland und bis zu 300 Milliarden Euro in Europa insgesamt. Und vor dem Hintergrund dieser enormen Investitionen während einer Wirtschaftsflaute und einer immer schwieriger werdenden Refinanzierung sei klar, dass der größte Teil der Investitionen von privaten Unternehmen getätigt werden muss, Unternehmen wie der Deutschen Telekom oder anderen wie Vodafone. Obermann sagt dazu: „Wir sind bereit, auch in der Krise aus eigener Kraft zu investieren. Als eines der investitionsfreudigsten DAX-Unternehmen haben wir bereits damit begonnen, die Breitbandinfrastruktur der nächsten Generation zu realisieren. 2006 haben wir angekündigt, innerhalb von zwei Jahren 50 deutsche Städte mit VDSL zu versorgen. Und wir haben unser Versprechen gehalten: In diesen 50 Städten sind seit 2008 Geschwindigkeiten von bis zu 50 Mbit/s möglich. Aber wenn wir diesen Weg weiter gehen wollen – und das wollen wir – dann brauchen wir andere Rahmenbedingungen, die Investitionsrisiken kalkulierbar machen.“



Die staatlichen Beihilfen zum Breitbandausbau sieht Obermann derweil differenziert: Staatliche Beihilfen könnten in solchen Gebieten berechtigt sein, in denen ein Breitbandausbau für private Unternehmen schlicht und ergreifend nicht zu realisieren sei. Dort, wo staatliche Subventionen ihre Berechtigung hätten, sollten etablierte Netzbetreiber allerdings nicht benachteiligt werden.

12 Subventionen können aber aus Sicht des Vorstandsvorsitzenden der Telekom auch erheblichen Schaden anrichten, sofern sie in Regionen vergeben würden, in denen auch ohne öffentliche Mittel der Bau eines Netzes durch private Unternehmen möglich sei. Daher seien Leitlinien der Europäischen Kommission für die Vergabe von Beihilfen für Breitband zu befürworten. „Insbesondere die Klarstellung, dass Beihilfen in Regionen, wo bereits mindestens zwei Breitbandnetze bestehen, auszuschließen sind, ist zu begrüßen“, meint Obermann.

Allerdings hält es Obermann für sinnvoll, darüber hinaus ein klares Verbot von Beihilfen zu formulieren, sollte ein privater Investor bereit sein, mit eigenen Mitteln zu investieren bzw. es bereits getan haben. In diesen Fällen wäre „eine reine Duplizierung bestehender Netze mit Hilfe öffentlicher Mittel eine unverantwortliche Verschwendung von Steuergeldern.“ Ob es nun um traditionelle Breitbandnetze oder den Bau höherwertiger Glasfasernetze ginge, Wettbewerbsverzerrungen müssten minimiert und privat getätigte Investitionen vor einer Entwertung geschützt werden, stellt Obermann klar.

Nach einer kürzlich veröffentlichten Studie des BDI zu den Auswirkungen von Breitbandtechnik auf Arbeitsplätze und Volkswirtschaft, würden durch den Netzbau und die darauf basierende Nutzung bis 2020 ca. 960.000 neue Arbeitsplätze entstehen, davon rund 400.000 Arbeitsplätze bereits bis 2014. Die Breitbandstrategie der Bundesregierung baue bereits auf diesen Erkenntnissen auf. „Wir haben schon vor geraumer Zeit begonnen, die Infrastruktur der nächsten Generation, also die moderne glasfaserbasierte Infrastruktur zu realisieren“, stellt Obermann klar. „Wenn wir weiter gehen wollen, müssen sich aber die Rahmenbedingungen verändern, die Investitionsrisiken müssen kalkulierbar gemacht werden.“

Die Bundesnetzagentur habe den Preis für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung (TAL – das Produkt, das die Telekom ihren Wettbewerbern zu einem festen monatlichen Preis überlässt, damit auch die Wettbewerber um die Endkunden der Telekom werben können) trotz gestiegener Kosten kürzlich erneut gesenkt. Eine moderate Erhöhung, so Obermann, wäre indessen ein Anreiz gewesen, in die Netze von morgen zu investieren. Die Entscheidung bewirke hingegen das Gegenteil: „Sie nimmt uns die Planungssicherheit und sie nimmt uns vor allem dringend benötigte Mittel für einen verstärkten Breitbandausbau, insbesondere im ländlichen Raum. Wir nehmen unsere Verantwortung für den Breitbandausbau sehr ernst, und wir werden auch in diesem Jahr weiter in Breitband investieren. Aber dafür stehen nach der TAL-Entscheidung nun 100 Millionen Euro weniger zur Verfügung.“

Auch die kürzlich von der Bundesnetzagentur veröffentlichten Eckpunkte zu den regulatorischen Rahmenbedingungen für moderne Netze seien nicht sonderlich ermutigend. Der zunehmende Wettbewerb durch alternative Infrastrukturen wie den Kabelnetzen sei in der Regulierungsbetrachtung nach Ansicht von Obermann bis heute noch nicht aus-

reichend gewürdigt. Zurzeit gebe es außerdem noch keine ausreichende Planungs- und Rechtssicherheit für Investitionen auf der Basis stabiler und langfristiger Rahmenbedingungen. Die „neue Politik für neue Netze“, zeichne sich noch nicht ab. Im Gegenteil, die strenge Netzzugangs- und Kostenregulierung soll auch für die neuen Netze gelten.

Im internationalen Vergleich investieren die Länder in der Europäischen Union weniger in neue Technologien, in neue Netze und Dienste als führende Industrienationen in Übersee, wie etwa die USA. Aus den USA sei daher auch eine der Anregungen gekommen, so Obermann an den früheren Postminister im Publikum gerichtet, „die Sie, Herr Dr. Schwarz-Schilling, damals sehr konsequent aufgenommen und umgesetzt haben: die Öffnung der Netzmonopole. Heute ist es umgekehrt: 2003 hat die dortige Regulierungsbehörde die neuen Netze von der Regulierung ausgenommen und seitdem gibt es einen massiven Investitionsschub. In den USA investieren die Unternehmen im zweistelligen Milliardenbereich in neue Glasfasernetze, weil eben keine Regulierungsbeschränkungen in der Form, wie wir sie hier haben, für diese neuen Netze existieren.“ Die Regulierung in Europa sei dagegen im Kern strukturbewahrend angelegt, sie wirke zwangsläufig fortschrittshemmend. Risikobehaftete Investitionen mit einer Refinanzierung über Jahrzehnte würden nicht getätigt, wenn keine Planungssicherheit bestehe.

„Wir brauchen einen schrittweisen Übergang in das allgemeine Wettbewerbsrecht, das sich in über 50 Jahren bewährt hat“, fordert Obermann. Bis dahin sollte die Regulierungspraxis die Risiken des Investors, die mit dem Netzausbau einhergehen, berücksichtigen. Die alte Kluft zwischen Ex-Monopolisten und neuen Wettbewerbern existiere nicht mehr. Heute sind es investierende und nicht investierende Unternehmen, die die Pole des Marktes markierten. „Wir brauchen eine Regulierung, die in der Praxis Investitionen fördert und dafür sorgt, dass Risiken fair verteilt werden“, schließt Obermann.



Privat – (Immer) besser als der Staat?

Günther H. Oettinger MdL
Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg



Ministerpräsident Günther H. Oettinger MdL bekundet gleich zu Beginn seines Vortrages seinen Respekt für die Veranstaltung, die ein Gegengewicht zu einer Entwicklung darstelle, die seit einigen Jahren zu beobachten sei: „War lange Jahre der Weg aus Daseinsvorsorge, Monopolen, kommunaler und staatlicher Dienstleistung in Richtung Deregulierung, Marktöffnung und Wettbewerb geprägt, müssen sich heute – und nicht erst seit der Rezession und der Finanzmarktkrise – Marktwirtschaft und private Unternehmertätigkeit erklären oder sogar entschuldigen.“

Oettinger begrüßt daher, dass in dieser Tagung der Unterschied herausgearbeitet worden sei, dass derjenige seinen Status begründen müsse, der eine Aufgabe mit öffentlichen Mitteln – und damit ohne Insolvenzgefahr – erbringe, und nicht umgekehrt. Nach Meinung des baden-württembergischen Ministerpräsidenten habe entsprechend der Gesellschaftsordnung „private Aufgabenerfüllung nach öffentlichen Regeln Vorrang.“

In Deutschland bestehen Oettingers Ansicht nach besonders große Baustellen in der Entwicklung der Daseinsvorsorge. „Trotz Ludwig Erhard ist Deutschland durch kommunale Selbstverwaltung und staatliche Anstalten sehr stark öffentlich-rechtlich geprägt.“ Oettinger zählt u.a. Regionalversorger und Stadtwerke im Energiebereich, die Post und die Bahn auf: „Wir sind historisch gesehen stärker öffentlich-rechtlich aufgestellt als andere Länder“, erklärt Oettinger. Das habe auch mit der föderalen Struktur in Deutschland zu tun. Der eine Weg sei der, den England gegangen sei, also möglichst schnell mit Auktionen und Verkauf zu priva-

13 tisieren – immer mit dem Ziel vor Augen, dass Wettbewerb für den Verbraucher Vorteile bringe und der Stempel ‚Privat‘ zugleich Investoren anziehe. Der andere Weg sei der Frankreichs, wonach es immer einen starken staatlichen Player wie Air France, EdF oder Telecom France geben müsse.

Deutschland sei immer „einen vernünftigen Mittelweg“ gegangen, manchmal aber auch auf einen Zickzack-Kurs geraten. Als z.B. die Deutsche Post in Post, Postbank und Telekom AG dreigeteilt wurde, wäre die Frage, wer die Kabel dort verlege, wo sie nicht wirtschaftlich seien, zu wenig beachtet worden. „Klar ist“, fasst Oettinger zusammen, „dass die Telekom nur dort Kabel verlegen kann, wo sie – im Sinne ihrer Privataktionäre – die schwarze Null und mehr erreicht.“

Die Grundsatzdebatte über die Fragen, in welche Richtung es in Deutschland gehen solle, was Wettbewerb bedeute und wie die Spielregeln lauten könnten, sei möglicherweise noch nicht vertieft genug geführt worden, vermutet Oettinger. „Jede Branche benötigt jedoch am Anfang der Regulierung eine Strategie, eine Antwort auf die Frage ‚Wo wollen wir hin?‘ Geht es uns ausschließlich um den Verbraucher oder geht es uns daneben auch um Wertschöpfung und Eigenständigkeit sowie um die Bedeutung unserer Volkswirtschaft in der Welt?“ In der EU sei diese Diskussion mächtiger und gründlicher geführt worden, als die öffentliche Debatte in Deutschland insgesamt. Oettinger rät, nicht abzuwarten, wie Wettbewerb und Beihilferecht sich in Brüssel ergeben werden, sondern möglichst schnell eine langfristige Strategie zu entwickeln. „Wer im ländlichen

14 Raum, z.B. im Schwarzwald, lebt“, so Oettinger, „hat einen großen Vorteil: Der Bauplatz ist günstig, was gerne angenommen wird. Der Nachteil, dass der Dorfbewohner länger in die Stadt braucht oder die Erschließung von Wasser und Abwasser teurer ist oder aber die Kabelgesellschaft Baden-Württemberg oder die Telekom nicht kommt, der wird beklagt.“

„Wenn man aber ‚Privat‘ bevorzugt, kommt man um Marktpreise nicht herum“, betont Oettinger. Dass man Marktwirtschaft dort mitnehme, wo man günstig einkaufen könne und Planwirtschaft dort fordere, wo es teurer werde, sei eine ungerechte Arbeitsteilung, die die Politik erst gar nicht anbieten dürfe.

Auch wenn Oettinger die Beurteilung der Tätigkeit der Bundesnetzagentur den „Fachleuten“ überlassen möchte: „Ich behaupte, die Bundesnetzagentur macht ihre Aufgabe gut.“ Und das, obwohl sie vor immensen Herausforderungen stehe: „Es ist ein Riesensjob, etwas zu ordnen, was die

Politik nur unzureichend geordnet hat. Das ist schon eine Quadratur des Kreises, dafür ist der Kreis sogar relativ quadratisch geworden und die Sache trotzdem noch rund.“

Der Ministerpräsident stellt noch einmal die Frage danach, was eigentlich gewünscht sei und verweist auf die schwierige Situation der Unternehmen auf dem globalen Wirtschaftsmarkt: „Ist es nicht ein industriepolitischer Wert an sich“, gibt Oettinger zu bedenken, „dass die Telekom einmal zu den vier, fünf Größten der Welt gehört? Das muss doch auch der Anspruch eines Landes, einer Volkswirtschaft im Herzen Europas, neben den Franzosen, Amerikanern und bald auch Chinesen sein.“ Dies gelte ebenso für die Lufthansa oder die Deutsche Bahn AG. „Wir sollten die Zentralität, die Eigenständigkeit und die Betriebsgröße nicht ganz aufgeben. Daran sollten wir auch als Verbraucher Interesse haben.“

Privat oder Staat? Die spannendste Phase steht laut Oettinger noch bevor, und der Ausgang sei gänzlich offen – so

Der ehemalige Postminister Dr. Christian Schwarz-Schilling (siehe Bild unten vorn) verweist darauf, dass zu seiner Amtszeit ebenfalls mancher Politiker von sich meinte, ‚kluge Regulierung‘ zu betreiben. „Entscheiden tue das aber am Ende der Wähler, so Schwarz-Schilling. Seine These lautete zu jener Zeit, als er anfang, das Monopol im ‚handwerklichen Sinne‘ anzugreifen: „Wettbewerb, wo es möglich ist – Regulierung, wo es nötig ist.“ Viele meinten dann, man hätte damals auch das Netz privatisieren und dem Monopolisten alles wegnehmen sollen und so alle bei einem gleichen Ausgangspunkt anfangen lassen. „Doch hätten wir das damals getan,“ so Schwarz-Schilling, „dann hätten wir heute überhaupt gar keine Postreform gehabt.“



z.B. beim Straßen- und Schienennetz: „Mit Blick auf die Haushaltslage wird es für den Bund äußerst schwierig werden, das Straßennetz im Herzen Europas so zu erhalten, unterhalten und auszubauen, wie es notwendig wäre.“ Dies werde auch durch Umschichtung im Bundeshaushalt nicht funktionieren. Zwangsläufig müsse deshalb für den Bau und Betrieb die Übergabe an private Dritte und die Finanzierung durch die Nutznießer diskutiert werden. Aber bis dahin sei es mit Sicherheit noch ein weiter Weg, der vielleicht mühsam mit Vignetten oder anderen Mitteln beschränkt werden müsse. Noch spannender findet Oettinger aber das Thema Bildungsmarkt. Ein Land, das keine Rohstoffe besitze, benötige möglicherweise im Bereich Bildung mehr Wettbewerb als jedes andere Land. Seit jüngster Zeit werde diese Überlegung durch Elite- und Exzellenzinitiativen auch in der Praxis mühsam vorangetrieben.

„In Wahrheit haben wir aber noch längst keinen echten Markt“,

so das Urteil des baden-württembergischen Ministerpräsidenten. Eine Überlegung werde sein, ob man den geordneten Rückzug antreten solle. Stuttgart habe z.B. vor einigen Jahren sein Wasser- und Abwassernetz an die Energie Baden-Württemberg verkauft, erklärt Oettinger: „Das Wasser kam unverändert beim Nutzer an, wenn man den Hahn aufgedreht hat und trotzdem ist die Bewegung, Wasser

zurückzukaufen, in Stuttgart unglaublich stark,“ beschreibt der Ministerpräsident die Stimmung in der Landeshauptstadt: „Da werden Emotionen geweckt.“

Es müsse aber auch klargestellt werden, was in puncto Privatisierung, also Überführung in privates Eigentum und Wettbewerb, gelungen sei: „Das war im Großen und Ganzen vorteilhaft und sollte verfeinert bzw. optimiert und nicht zurückgedreht werden. Das bedeutet, das Ganze bleibt eine Dauerveranstaltung“, resümiert Oettinger.

Er setze darauf, „dass die Stiftung Marktwirtschaft, gerade auch wenn ihr der Wind entgegen bläst, umso aufrechter und mit Argumenten und Verve für mehr soziale Marktwirtschaft kämpft“, so Oettingers indirekter Appell. Denn die Staatsquote, die nach dem Fall der Mauer auf 49% des Bruttoinlandsprodukts gestiegen sei und vor zwei Jahren bei 42% angelangt war, werde in diesem und im nächsten Jahr, in denen die Wirtschaft schrumpfen und zeitgleich der Staat wachsen werde, mit großer Wahrscheinlichkeit auf über 50% steigen. Aus diesem Grund lautet Oettingers Fazit:

„Das richtige Austarieren von ‚Privat‘ und ‚Staat‘ bleibt auch und gerade nach den Erfahrungen der Wirtschafts- und Finanzkrise eine zentrale Herausforderung.“

Diskussion



Angesichts der fortgeschrittenen Zeit kam es nur zu einer kurzen Fragerunde, die mit einem Schlussplädoyer der Podiumsteilnehmer abschloss. Dieter Kühn aus dem Publikum erkundigt sich in der Diskussion nach dem Thema „Umwelt“, das er in der bisherigen Diskussion vermisst habe: Server, die für den Betrieb des Internets zuständig seien, erzeugten nach seinem Wissen mehr CO₂ als der gesamte Autoverkehr in Deutschland. Die Autos würden von der Politik im Hinblick auf ihren CO₂-Ausstoß fast erschlagen und über die CO₂-Erzeugung im Strombereich rede keiner.

René Obermann antwortet direkt auf den Einwand: „CO₂-Freiheit ist bei unserem inländischen Stromverbrauch gegeben. Wir kaufen komplett grün ein,“ so der Telekom-Vorstandsvorsitzende. „Wir verbrauchen schließlich für mehrere hundert Millionen Euro im Jahr Energie.“ Im Ausland sei die Telekom indessen bei einem Anteil CO₂-freier Energie in Höhe von 50% angelangt. Moderne Netze seien dabei Teil der Lösung. Obermann verweist darauf, dass seriöse Studien behaupten, dass in den kommenden zehn Jahren eine Reduktion um bis zu 15% der CO₂-Emissionen allein durch den Einsatz moderner Telekommunikationsnetze und moderner IT-Technologie möglich seien. „Das sind 7,8 Gigatonnen,“ was einen beachtlichen Beitrag darstellen würde. Und der Telekommunikationsexperte resümiert überzeugt: „Wir sind Teil der Lösung und nicht Teil des Problems.“

Hans Peter Thul von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion merkt zunächst an, dass er sich als „überzeugter Marktwirtschaftler“ verstehe, aber zugleich daran erinnern möchte, dass die derzeitige krisenhafte Situation auch deshalb ent-

standen sei, „weil ganz offensichtlich Wirtschaft in weiten Teilen einfach Prinzipien und Grundsätze über Bord geworfen hat, die wir seinerzeit von Konrad Adenauer und Ludwig Erhard übernommen haben.“ Diese Leitlinien stellten auch die Grundlage für die wirtschaftliche Entwicklung der vergangenen 60 Jahre dar. Es müsse deshalb die Frage gestellt werden, wo „zumindest wirksame linke und rechte Grenzen definiert werden können“, die es dann auch zu kontrollieren gelte. Des Weiteren spricht Thul die Definition von „mehr Wachstum“ an, was immer wieder gefordert werde. „Was aber bitte ist Wachstum? Noch mehr Mobilfunkgeräte, das dritte, vierte oder fünfte Auto, der sechste Kühlschrank?“ provoziert Thul. „Oder könnten wir nicht auch über die Wirtschaft definieren lassen, dass wir qualitatives Wachstum anstreben,“ schlägt der Bundestagsabgeordnete vor.

Für Ministerpräsident Oettinger lautet die zu klärende Frage am Ende der Tagung somit nach wie vor: „Was ist der Markt?“ Denn hinter dieser Frage stecke auch viel an Ordnungspolitik. Und Oettinger fügt nachdenklich hinzu: „Ich glaube, wir müssen auf eines aufpassen: Zu viel zu regulieren, geht schief. Deswegen sollten wir darauf vertrauen, dass im Normalfall, wenn Wettbewerb besteht, dies sowohl dem Arbeitsmarkt als auch dem Verbraucher nicht schadet, sondern zugute kommt.“ Im Zweifel plädiert er also für mehr Wettbewerb, übrigens auch zwischen öffentlich-rechtlich und privatwirtschaftlich geführten Unternehmen. Oettinger rät dazu, den Einzelfall zu betrachten, dann ein Ziel zu definieren und nicht zu regulatorisch tätig zu werden. „Die Deutschen neigen generell zu perfektionistischen Regeln. Oftmals ist eben weniger mehr.“