

Lieber Regulierungsferien als Investitionsferien

Beis zum 25. Mai muss der neue europäische Rechtsrahmen für elektronische Kommunikation in nationales Recht umgesetzt werden. Der Bundestag beschäftigt sich daher derzeit mit der Novelle des Telekommunikationsgesetzes (TKG). Dies ist Anlass, einige grundsätzliche Überlegungen zur Regulierung der neuen Netze anzustellen.

Die Neuregelung soll laut Bundeskabinett den „wettbewerbskonformen Ausbau hochleistungsfähiger Telekommunikationsnetze“ fördern und so die Weichen für den Auf- und Ausbau schneller Internetzugangnetze stellen. Angesichts der ambitionierten Breitbandausbauziele der Bundesregierung und der EU-Kommission und der damit einhergehenden Investitionserfordernisse ist gerade in Zeiten knapper öffentlicher Kassen die Bedeutung einer investitionsfreundlichen Regulierung offensichtlich. Gleichzeitig bietet ein privat getriebener Ausbau eher Gewähr, dass die Investitionen in Einklang mit der Zahlungsbereitschaft der Endkunden stehen, als dies bei politisch festgelegten Ausbauplänen der Fall scheint.

Wie das Beispiel des amerikanischen Telekommunikationsanbieters Verizon zeigt, der in den vergangenen sechs Jahren 23 Milliarden Dollar in den Aufbau von Glasfasernetzen investiert hat, werden Privatunternehmen bei entsprechenden Rahmenbedingungen investieren. Gleichzeitig macht dieses Beispiel das hohe Risiko deutlich, dem sich ein Investor auf diesem Markt gegenüber sieht. Bisher fragen Endkunden die neuen Zugänge nur zögerlich nach; in Anbetracht des Kapitaldienstes kann dies schnell zu einer existenziellen Bedrohung werden.

Unternehmen sind bereit, dieses Marktrisiko zu tragen und zu investieren, wenn sie durch entsprechende Gewinne im Erfolgsfall entschädigt werden. Genau an dieser Stelle liegt eines der Grund-



Georg Götz ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Gießen.

Foto privat

probleme des EU-Regulierungsregimes. Anbieter ohne eigene Infrastruktur können, zu auf Kostenbasis regulierten Bedingungen, auf bestehende Netze zugreifen und eigene Dienste anbieten. Im Fall der neuen Netze führt dies zu einer asymmetrischen Risikoverteilung: Im Erfolgsfall werden Diensteanbieter Zugang fordern und – risikolos – an den Erträgen teilhaben. Im Fall eines Fehlschlags trägt der Investor die Kosten alleine. Einem unverminderten Verlustrisiko steht somit ein sehr begrenztes Gewinnpotential gegenüber. Die Konsequenz daraus scheint, dass in der EU viele Unternehmen abwarten, statt zu investieren.

Dem europäischen Richtliniengeber ist die Problematik der asymmetrischen Risikoverteilung bewusst. So sollen bei der Bestimmung einer angemessenen Ka-

pitalrendite die besonderen Risiken neuer Zugangsnetze berücksichtigt werden. Entsprechend sehen die Richtlinien mit dem Instrument der Risikoprämie, der Berücksichtigung von Risikoteilungsmodellen sowie der grundsätzlichen Zulässigkeit von Kooperationen im Infrastrukturausbau verschiedene Möglichkeiten vor, um diesem Problem zu begegnen. Doch versucht man damit die Symptome einer Krankheit zu kurieren, die man durch die Androhung übermäßiger Regulierung neuer Netze selbst verursacht.

Es ist hilfreich, sich die Marktsituation im Bereich der Breitbandzugangnetze zu vergegenwärtigen. Neben den DSL-Breitbandzugängen auf Basis des althergebrachten Telefonnetzes wachsen derzeit die Kabelnetzbetreiber stark. Durch Investitionen in ihre Netze können sie zum Teil schon sehr hohe Geschwindigkeiten von 100 MBit/s für ihre Breitbandzugänge anbieten. Darüber hinaus weisen auch mobile Breitbandzugänge ein hohes Wettbewerbspotential auf. Dies gilt umso mehr angesichts der Vorreiterrolle, die Deutschland durch die frühe Versteigerung der „digitalen Dividende“ einnimmt und die über LTE, die vierte Mobilfunkgeneration, hohe Bandbreiten verspricht. Nimmt man noch regionale und kommunale Anbieter hinzu, wird das hohe Wettbewerbspotential im Breitbandmarkt deutlich. Auch Anbieter niedrigerer Bandbreiten beschränken die Preissetzungsmacht bei schnelleren Zugängen, insbesondere wenn, wie es im Augenblick scheint, die Zahlungsbereitschaft vieler Kunden für zusätzliche Geschwindigkeit gering ist.

Klar ist, dass eine Erweiterung des Handlungsspielraums aller investieren-

den Unternehmen nötig ist, um eine hinreichende Attraktivität von Investitionsprojekten sicherzustellen. Dazu gehört die Möglichkeit, neue Kunden mittels niedrig gesetzter Einführungspreise zu gewinnen, eine Praxis, die derzeit marktbeherrschenden Anbietern unter dem Schlagwort der Preis-Kosten-Schere untersagt ist. Weitere wichtige Instrumente stellen längerfristige Verträge und die Möglichkeit einer geographischen Differenzierung der Preise nach Kosten und Wettbewerbsverhältnissen dar.

Mehr Vertrauen in die Marktkräfte ist angezeigt. Wie der Ökonom Joseph Schumpeter gezeigt hat, stellt die Aussicht auf Pionierrenten den stärksten Investitionsanreiz dar. Angesichts der Dynamik des Telekommunikationssektors mit verschiedensten Akteuren scheinen derartige Renten auch ohne regulatorische Eingriffe bestenfalls temporär. Da sich Regulierung nicht mehr in der komfortablen und fehlertoleranten Situation befindet, dass nur die Bedingungen für den Zugang zu einem bestehenden Netz festgelegt werden müssen, ist ein regulatorischer Paradigmenwechsel erforderlich: Eine Beschränkung auf die Bekämpfung von Auswüchsen analog zum Wettbewerbsrecht ist investitionsfreundlicher als ein Ansatz, der im Vorhinein versucht, ein Entstehen von Ungleichheiten zwischen Unternehmen im Keim zu ersticken. In einer Situation, in der es um einen starken privat finanzierten Infrastrukturausbau und -aufbau geht, stellen „Investitionsferien“ sicherlich das größere Problem dar als die vieldiskutierten Regulierungsferien. Insofern ist von Politik und Regulierern in erster Linie weise Zurückhaltung zu fordern.