View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk

brought to you by CORE

provided by Research Papers in Economics

ECONSTOR

WWW.ECONSTOR.EU

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Lamouroux, Hedwig

Article

Price-Cap-Regulierung und Telekommunikationsgesetz: Theorie und Praxis

Wirtschaftsdienst

Suggested citation: Lamouroux, Hedwig (1999) : Price-Cap-Regulierung und Telekommunikationsgesetz: Theorie und Praxis, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Vol. 79, Iss. 5, pp. 307-313, http://hdl.handle.net/10419/40414

Nutzungsbedingungen:
Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter
→ http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen
nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:
The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at
→ http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen
By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Hedwig Lamouroux

Price-Cap-Regulierung und Telekommunikationsgesetz: Theorie und Praxis

Seit dem 1. Januar 1998 gelten neue ordnungspolitische Rahmenbedingungen auf dem Telekommunikationsmarkt in Deutschland. Der Markt ist zum einen für private Anbieter geöffnet worden. Zum anderen ist der Telekommunikationsmarkt aber auch sehr weitreichenden sektorspezifischen Wettbewerbsregelungen unterworfen. Wie werden die neuen ordnungspolitischen Regelungen in der Praxis umgesetzt und wie haben sie sich bewährt?

Mit dem Telekommunikationsgesetz (TKG) und der Errichtung der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP), deren Auftrag die Wahrnehmung der sich aus dem Gesetz ergebenden Aufgaben ist, haben sich zum 1.1.1998 vollkommen neue ordnungspolitische Rahmenbedingungen für den Telekommunikationsmarkt ergeben.

Auf der einen Seite ist der Telekommunikationsmarkt nach der Privatisierung des bisherigen Monopolunternehmens durch eine weitgehende Liberalisierung für weitere private Anbieter geöffnet worden.

Auf der anderen Seite ist der Telekommunikationsmarkt aber auch mit dem TKG sektorspezifischen Wettbewerbsregelungen unterworfen worden, die in ihren Eingriffsmöglichkeiten weit über die des allgemeinen Wettbewerbsrechts hinausgehen. Dies betrifft insbesondere die Mißbrauchsaufsicht hinsichtlich der von marktbeherrschenden Unternehmen geforderten Entgelte.

Als-ob-Marktergebnis

Zur Kontrolle des Ausbeutungsmißbrauchs sieht das allgemeine Wettbewerbsrecht in § 22 GWB vor, daß die Kartellbehörde einem marktbeherrschenden Unternehmen untersagen kann, Entgelte zu fordern, die von denjenigen abweichen, die sich bei Wettbewerb ergeben würden. Maßstab einer derartigen Ex-post-Kontrolle nicht-kompetitiver Marktergebnisse ist ein hypothetisches Als-ob-Marktergebnis. Konkretisiert werden kann ein solcher Maßstab nur indirekt mit Hilfe diverser Vergleichsmarktkonzepte oder eines Vergleichs der Gewinnspanne bzw. der Rentabilität des eingesetzten Kapitals mit der Rentabilität auf Wettbewerbsmärkten[1]. Ein Gewinnspannenkonzept kann sich allerdings nicht nur auf den Vergleich mit den Wettbewerbsmärkten beschränken. Notwendig ist dabei auch die Ermittlung betriebsnotwendiger Kosten, damit Kosten, die nur aufgrund der starken Marktstellung aufrechterhalten werden können, bei der Beurteilung der Preise unberücksichtigt bleiben. Damit wird deutlich, daß die wettbewerbspolitische Problematik einer derartigen Preismißbrauchsaufsicht, unabhängig von möglichen grundsätzlichen Einwendungen, vor allem in der praktischen Umsetzbarkeit liegt. Dies betrifft nicht nur kosten- und gewinnbasierte Ansätze, sondern auch die Vergleichsmarktkonzepte, wie die restriktive Rechtsprechung hierzu zeigt[2].

Ein Als-ob-Markt-Konzept liegt grundsätzlich auch der Entgeltregulierung nach dem TKG zugrunde. Nach § 24 TKG haben sich die Entgelte „an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu orientieren". Sie dürfen „keine Aufschläge enthalten, die nur auf Grund der marktbeherrschenden Stellung ... eines Anbieters durchsetzbar sind" (Verbot des Ausbeutungsmißbrauchs), „keine Abschläge enthalten, die die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen ... beeinträchtigen" (Verbot des Behinderungsmißbrauchs) und „einzelnen Nachfragern keine Vorteile gegenüber anderen Nachfragern ...einräumen" (Diskriminierungsverbot).

Ein wesentlicher Unterschied des TKG gegenüber dem GWB liegt nun darin, daß die Entgeltregulierung nach dem TKG nicht nur wie die Mißbrauchsaufsicht des GWB eine Ex-post-Kontrolle der Entgelte vor-

Dr. Hedwig Lamouroux, 47, ist Regierungsdirektorin an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in Brühl und Dozentin im Studienbereich Volkswirtschaftslehre.

[1] Vgl. z.B. I. Schmidt: Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, 5. neubearb. Auflage, Stuttgart 1996, S. 268.

[2] Vgl. I. Schmidt, a.a.O., S. 271 ff. Dort sind verschiedene Fälle beschrieben.

sieht, sondern auch eine Ex-ante-Regulierung. Nach § 25 Abs. 1 TKG unterliegen Entgelte im Rahmen der Lizenzklassen 3 und 4, das betrifft das Betreiben von Übertragungswegen im Festnetz und den Sprachtelefondienst im Festnetz, der Genehmigung durch die Regulierungsbehörde, sofern der Lizenznehmer auf dem jeweiligen Markt über eine marktbeherrschende Stellung nach § 22 GWB verfügt. Erfaßt werden hier nicht nur die Entgelte für Endverbraucher, sondern auch die Entgelte im Zusammenhang mit dem Netzzugang und der Netzzusammenschaltung. Nach § 33 TKG hat ein nach § 22 GWB marktbeherrschendes Unternehmen Wettbewerbern Zugang zu seinen intern genutzten und am Markt angebotenen Leistungen zu gewähren, soweit sie wesentlich sind. Die Entgelte für diese Leistungen unterliegen der Entgeltregulierung.

Im TKG sind konkrete Verfahren zur Entgeltregulierung vorgesehen. Die Genehmigung der Entgelte soll nach § 27 Abs.1 TKG entweder

„1. auf der Grundlage der auf die einzelnen Dienstleistungen entfallenden Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung oder

2. auf der Grundlage der von ihr vorgegebenen Maßgrößen für die durchschnittlichen Änderungsraten der Entgelte für einen Korb zusammengefaßter Dienstleistungen" erfolgen.

Bei der ersten Art handelt es sich um eine kostenbasierte Entgeltregulierung, bei der zweiten Art um die sogenannte Price-Cap-Regulierung.

Kostenbasierte Regulierung problematisch

Die Probleme einer kostenbasierten Regulierung sind vor allem deutlich geworden bei der lange Zeit in den USA praktizierten Variante dieses Verfahrens, der sogenannten Rate-of-Return-Regulierung. Diese Art der Regulierung zielt darauf ab, die Preissetzungsspielräume der Unternehmen in der Telekommunikation durch eine Kontrolle der zulässigen Rendite zu begrenzen[3]. Bei der Rate-of-Return-Regulierung sind die Preise durch das regulierte Unternehmen so zu setzen, daß die auf das von ihm eingesetzte Kapital erwirtschaftete Rendite einen vorgegebenen zulässigen Wert nicht überschreitet.

Orientiert sich die zulässige Rendite am Kapitalmarktzins für alternative Anlagen mit entsprechendem Risiko und gleicher Kapitalbindungsdauer, so hat das regulierte Unternehmen die Möglichkeit eine Rendite auf das eingesetzte Kapital zu realisieren, wie sie sich bei Existenz eines vollkommenen Kapitalmarktes und Wettbewerb auf dem betrachteten Telekommunikationsmarkt ergeben würde. Der Preis würde damit auch keine monopolistischen Preissetzungsspielräume enthalten können.

Damit besteht allerdings für die regulierten Unternehmen ein Anreiz, den Kapitaleinsatz über den optimalen Kapitaleinsatz hinaus zu erhöhen, indem zum einen zu kapitalintensiv produziert wird und zum anderen überdimensionierte Kapazitäten aufgebaut werden. Auch hinsichtlich der Betriebskosten besteht kein Anreiz, mit den geringsten möglichen Kosten zu produzieren. Kapitaleinsatz und Kosten entsprechen dann nicht denen einer effizienten Produktion.

Noch weniger Anreiz besteht, die Produktivität zu erhöhen. Unter Wettbewerbsbedingungen bewirken Produktivitätserhöhungen für ein Unternehmen zumindest vorübergehend höhere Gewinne. Bei einer Rate-of-Return-Regulierung werden diese höheren Gewinne nicht zugelassen, wenn damit die zulässige Rendite überschritten wird.

Die Rate-of-Return-Regulierung enthält also keine Anreize zur effizienten Produktion sowohl in statischer als auch in dynamischer Hinsicht. Damit die Regulierungsinstanz auf die regulierten Unternehmen einen Zwang zur effizienten Produktion ausüben könnte, müßte sie in der Lage sein, die notwendigen Kosten zu ermitteln, das heißt die Kosten, die unter den Bedingungen des Wettbewerbs entstehen würden. Dies ist eines der zentralen Probleme jeder kostenbasierten Regulierung.

Besonders problematisch ist dabei außerdem die korrekte Kostenzuordnung von Gemeinkosten bei Mehrproduktunternehmen, der für Telekommunikationsunternehmen mit einem Spektrum von verschiedenen Dienstleistungen typischen Situation. Das Problem entsteht dann, wenn ein Unternehmen einerseits Produkte zu regulierten Entgelten in einem Bereich anbietet, in dem es eine marktbeherrschende Stellung hat, und andererseits Produkte in einem Bereich, in dem es stärkerem Wettbewerb ausgesetzt ist. Es besteht dann ein Anreiz, die Gemeinkosten zu einem möglichst großen Anteil den Produkten zuzuordnen, die der Regulierung unterliegen.

Neben dem grundsätzlichen Problem der korrekten Kostenermittlung und der Festlegung der zulässigen Kapitalverzinsung liegt der Nachteil kostenbasierter Regulierung auch darin, daß mit diesem Verfahren erhebliche Aufwendungen verbunden sind, sowohl bei

[3] Zur Rate-of-Return-Regulierung vgl. z.B. J. Kruse, W. Neu: Monopol-Preiskontrolle in der Telekommunikation, Stuttgart 1993, S. 22 ff.; B. Bauer: Verbraucherschutz und der Wettbewerb in der Telekommunikation, Berlin/Heidelberg 1996, S. 137 ff.

der Regulierungsinstanz als auch bei den regulierten Unternehmen.

Kostenbasierte Entgeltregulierung schwierig

Mit diesen Problemen ist die Regulierungsbehörde auch bei der kostenbasierten Entgeltregulierung nach § 27 Abs. 1 Nr. 1 TKG konfrontiert. Bei dieser Form der Entgeltregulierung sind der Regulierungsbehörde vom Unternehmen Kostennachweise nach den Vorgaben des § 2 der Telekommunikations-Entgeltregulierungsverordnung (TEntgV) vorzulegen. Nach § 3 TEntgV hat die Regulierungsbehörde diese Nachweise dahingehend zu prüfen, ob sich die Entgelte an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung orientieren. Die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung ergeben sich dabei aus den langfristigen Kosten der zusätzlichen Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für die leistungsmengenneutralen Gemeinkosten einschließlich einer angemessenen Kapitalverzinsung, soweit die Kosten jeweils für die Leistungsbereitstellung notwendig sind.

Von der Regulierungsbehörde wird zur Zeit ein analytisches Kostenmodell[4] zur Diskussion gestellt, mit dem die langfristigen Kosten wesentlicher Netzelemente im teilnehmernahen Bereich ermittelt werden sollen. Mit diesem ingenieurwissenschaftlichen Ansatz soll eine anerkannte Methode entwickelt werden, die als Grundlage zukünftiger Regulierungsentscheidungen über die Höhe von Netzzugangs- und Zusammenschaltungsentgelten dienen kann. Ob mit diesem Modell die beschriebenen Probleme der kostenbasierten Entgeltregulierung verringert werden können, bleibt fraglich.

Nach § 3 TEntgV soll die Regulierungsbehörde zusätzlich zur Prüfung der Kostennachweise Preise und Kosten entsprechender Leistungen auf Vergleichsmärkten zur Beurteilung heranziehen. Daß die konkrete Durchsetzbarkeit dieses Konzeptes nicht ohne weiteres gegeben ist, zeigt die Erfahrung aus der allgemeinen wettbewerbsrechtlichen Praxis[5].

Mangelnde Anreizwirkung

Die Nachteile der kostenbasierten Regulierung liegen jedoch nicht nur in dem hohen Verfahrensaufwand, sondern vor allem auch in der mangelnden Anreizwirkung.

Insbesondere die Bemühungen um ein anreizkompatibles Regulierungsverfahren haben zur Entwicklung eines neuen Verfahrens geführt, das als Price-Cap-Regulierung bekannt geworden ist[6]. In bewußter Abkehr von der in den USA praktizierten Rate-of-Return-Regulierung und der dabei deutlich geworde-

[4] Ein analytisches Kostenmodell für das Ortsnetz (Stand: 4. März 1998) – Referenzdokument – erstellt durch das Wissenschaftliche Institut für Kommunikationsdienste (WIK) im Auftrag der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, im Amtsblatt 4/98 zur öffentlichen Kommentierung freigegeben.

[5] Vgl. I. Schmidt, a.a.O., S. 271 ff.

Christoph Engel/Günter Knieps

Die Vorschriften des Telekommunikationsgesetzes über den Zugang zu wesentlichen Leistungen

Eine juristisch-ökonomische Untersuchung

Das neue Telekommunikationsgesetz sieht den gleichberechtigten Zugang aller Anbieter zu den Ortsnetzen der Deutschen Telekom vor. Die Autoren untersuchen diese – zwischen den beteiligten Unternehmen höchst umstrittene Regelung – aus juristischer und ökonomischer Sicht.

1998, 98 S., geb. mit Schutzumschlag, 40,– DM, 292,– öS, 37,– sFr, ISBN 3-7890-5629-4
(Law and Economics of International Telecommunications – Wirtschaftsrecht der internationalen Telekommunikation, Bd. 37)

NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden

nen Probleme wurde in Großbritannien eine für British Telecom entwickelte Regulierung nach einer Preiskontrollformel eingeführt[7].

Die Price-Cap-Regulierung wird inzwischen weltweit bei vielen Unternehmen angewandt, die mangelndem Wettbewerb ausgesetzt sind. Die Nachteile kostenbasierter Regulierungsverfahren haben zu einer starken Verbreitung der Price-Cap-Regulierung insbesondere in der Telekommunikation geführt.

Ein wesentliches Kennzeichen dieses Verfahrens ist, daß es sich nicht um eine Regulierung des Preisniveaus, sondern der Preisänderungsraten handelt. Die Price-Cap-Regulierung bedeutet, daß die regulierten Unternehmen die der Regulierung unterworfenen Preise im Durchschnitt nur um eine von der Regulierungsinstanz vorgegebenen Rate verändern dürfen. Dabei kann die vorgegebene Veränderungsrate auch negativ sein.

Price-Cap-Verfahren

Im einzelnen ist das Price-Cap-Verfahren durch folgende zentrale Elemente gekennzeichnet:

☐ In der Ausgangssituation wird von der Regulierungsinstanz eine Preisobergrenze für die zu regulierenden Telekommunikationsdienstleistungen festgelegt, die das Unternehmen am Markt verlangen darf. Das können im Einzelfall auch die zu dem Zeitpunkt am Markt existierenden Preise sein.

☐ Diese Preisobergrenze wird nicht für ein einzelnes Gut, sondern für den Durchschnitt der zu regulierenden Güterpreise bestimmt. Das bedeutet, daß ein Korb von Gütern gebildet wird, in dem die Preise der einzelnen Korbelemente mit ihren Umsatzanteilen gewichtet werden. Damit ist für das regulierte Unternehmen eine hohe Flexibilität gegeben.

☐ Diese Preisobergrenze wird in regelmäßigen Abschnitten angepaßt. Der dabei zugrunde gelegte Anpassungsfaktor ergibt sich aus der allgemeinen Preissteigerungsrate und dem im Telekommunikationssektor realisierbaren Produktivitätsanstieg. Damit wird die Preisentwicklung für die regulierten Güter nicht durch die Kostensituation bestimmt, sondern durch die allgemeine Preisentwicklung und die Produktivitätsentwicklung im Telekommunikationssektor. Die allgemeine Preissteigerungsrate wird dabei an der Veränderungsrate eines gesamtwirtschaftlichen Preisindex gemessen. Die Produktivitätsentwicklung wird mit Hilfe eines sogenannten X-Faktors erfaßt. Dieser X-Faktor entspricht der Abweichung des Produktivitätsanstiegs in der Telekommunikation vom Produktivitätsanstieg im volkswirtschaftlichen Durchschnitt, wobei in der Regel von einem Produktivitätsfortschritt in der Telekommunikation auszugehen ist, der höher ist als der volkswirtschaftliche Durchschnitt. Steigt zum Beispiel die gesamtwirtschaftliche Produktivität im Durchschnitt um 3% und die Produktivität in der Telekommunikation um 5%, so beträgt der X-Faktor 2 Prozentpunkte. Es ist deshalb nur die Abweichung von der allgemeinen Produktivitätsentwicklung zu berücksichtigen, weil sich die allgemeine Produktivitätsentwicklung bereits in der Preisentwicklung niedergeschlagen hat.

☐ Wichtiges Merkmal der Price-Cap-Regulierung ist letztlich auch, daß das Berechnungsschema nach der Veröffentlichung durch die Regulierungsinstanz nicht mehr geändert werden kann. Zum einen erhalten die Unternehmen dadurch hohe Planungssicherheit. Zum anderen besteht ein Anreiz, die Kosten zu senken, da dies zu höheren Gewinnen führt, die nicht wie bei der Rate-of-Return-Regulierung wegreguliert werden.

Das Grundmodell der Price-Cap-Regulierung läßt sich formal wie folgt darstellen:

Genehmigungsfähig sind in einer Periode t die Tarife $P_{i,t}$, mit i = 1..n, eines Korbes, der n Dienstleistungen enthält, die die folgende Bedingung erfüllen:

$$DPI_t \leq PCI_t,$$

mit

DPI_t: Durchschnittspreisindex der Periode t

PCI_t: Price-Cap-Index der Periode t.

In der Basisperiode t = B gilt

$$DPI_B = PCI_B = 100.$$

Der Durchschnittspreisindex für die Periode t wird für jeden Korb dadurch ermittelt, daß der gewichtete Durchschnitt der Veränderungsraten der einzelnen Preise des Korbes mit dem Durchschnittspreisindex der Vorperiode multipliziert wird:

$$DPI_t = DPI_{t-1} \sum V_{i,t} P_{i,t}/P_{i,t-1},$$

mit

$P_{i,t}$: Preis der Dienstleistung i in der Periode t ,

$V_{i,t}$: Umsatzanteil der Dienstleistung i im sogenannten Referenzzeitraum für t (R_t).

[6] Zur Price-Cap-Regulierung vgl. Bundesminister für Post und Telekommunikation: Price-Cap-Regulierung für Monopoldienstleistungen für Zwecke des digitalen zellularen Mobilfunks, Bonn 1993; J. Kruse, W. Neu, a.a.O., S. 30 ff.; B. Bauer, a.a.O., S. 140 ff.; G. Lang: Price-Cap-Regulierung: Ein Fortschritt in der Tarifpolitik?, WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 5, S. 274 ff.

[7] M. Schmidt: Die Regulierung der privatisierten Telekommunikations- und Versorgungswirtschaft in Großbritannien, RabelsZ, Bd. 58, 1994, S. 641.

Die neue Obergrenze dagegen wird gebildet, indem die Obergrenze der Vorperiode mit einem Anpassungsfaktor multipliziert wird:

$PCI_t = PCI_{t-1} (1 + I_t - X)$,

mit

I_t: Veränderungsrate des ausgewählten Preisindex in R_t,

X: Produktivitätsfaktor.

Der Referenzzeitraum muß dabei ein Zeitraum vor t, aber möglichst nahe t sein, für den die Umsatzzahlen und die Zahlen für den ausgewählten Preisindex zu Beginn der Periode t vorliegen.

Vorteile der Price-Cap-Regulierung

Die Vorteile der Price-Cap-Regulierung im Vergleich zu kostenbasierten Regulierungsansätzen sind erheblich:

☐ der Anreiz zur Realisierung von Produktivitätsfortschritten und damit Kostensenkungen ist wesentlich höher,

☐ da mittel- bis langfristig erheblich weniger Informationen benötigt werden, ist der Regulierungsaufwand deutlich geringer,

☐ die Unternehmen können die Preisstruktur flexibler an Nachfrageveränderungen anpassen, da nicht der einzelne Preis, sondern der Durchschnitt der Preise reguliert wird und

☐ bei überdurchschnittlichen Produktivitätsfortschritten in der Telekommunikation ist der Anstieg der Durchschnittspreise in diesem Sektor geringer als die allgemeine Preissteigerungsrate.

In § 1 TEntgV wird das Price-Cap-Verfahren bei der Ex-ante-Entgeltregulierung als Regelfall festgelegt. Eine kostenbasierte Entgeltregulierung kommt danach nur in Betracht, wenn eine Dienstleistung nicht mit anderen in einem Korb zusammengefaßt werden kann.

Praktische Anwendung

Erstmals in der Bundesrepublik wurde die Price-Cap-Regulierung zum 1.1.1993 für bestimmte Telekommunikationsdienstleistungen von dem damaligen Bundesministerium für Post und Telekommunikation eingeführt. Die Laufzeit dieses Price-Cap-Verfahrens betrug drei Jahre[8].

In diesem Verfahren wurden zwei Körbe gebildet. Einer für die Nutzung des Telefonnetzes beim Telekommunikationsverkehr zwischen Mobilfunkgeräten und Netzgeräten, der andere für die Bereitstellung und Wartung von Leitungswegen zwischen Telekom-Festnetz und Mobilfunk-Übertragungsstationen.

Der Zusammensetzung der Körbe kommt deshalb besondere Bedeutung zu, da verhindert werden muß, daß die Unternehmen die Ausrichtung der Regulierung am Durchschnittspreisniveau zu strategischem Preissetzungsverhalten nutzen. Unterschiedliche Preisveränderungen bei den einzelnen Dienstleistungen des Korbes sind ökonomisch dann erwünscht, wenn sie Reaktionen auf unterschiedliche Kosten- und Nachfrageentwicklungen sind. Negativ zu beurteilen sind dagegen unterschiedliche Preisveränderungen, die auf unterschiedlichen Wettbewerbsdruck zurückzuführen sind. § 1 TEntgV sieht daher auch vor, daß „Dienstleistungen der gleichen Lizenzklasse... nur insoweit in einem Korb zusammengefaßt werden [können], als sich die erwartete Stärke des Wettbewerbs bei diesen Dienstleistungen nicht wesentlich unterscheidet".

Die Anpassungsformeln bei diesem Price-Cap-Verfahren entsprachen dem oben dargestellten Grundmodell, wobei eine Price-Cap-Periode jeweils ein Jahr umfaßte. Als Maßstab für die allgemeine Preisentwicklung wurde die Veränderungsrate des Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte zugrunde gelegt. Dieser Preisindex bietet sich an, weil er in kurzen Abständen aktualisiert wird und als statistischer Ausdruck für die Preisentwicklung allgemein akzeptiert wird.

Bestimmung des Produktivitätsfaktors

Die Bestimmung von X für die Price-Cap-Perioden 1994 und 1995 wurde auf der Grundlage der Stückkostenentwicklung der Telekom im Vergleich mit der allgemeinen Preissteigerungsrate für den Zeitraum 1970 bis 1989 vorgenommen. Für den Fernsprechdienst zum Beispiel betrug der durchschnittliche Anstieg des Index für die Kostenentwicklung 0,92%, die durchschnittliche Veränderung des Lebenshaltungskostenindex dagegen 3,91%; es bestand also eine Differenz von ca. 3 Prozentpunkten. Für den Telegrafendienst betrug diese Differenz ca. 5,3 Prozentpunkte. Der sich daraus ergebende Durchschnittswert von ca. 4 Prozentpunkten wurde als Maß für den Produktivitätsvorsprung herangezogen.

Auf dieser Grundlage ergab sich für das Jahr 1994 eine Erhöhung des Price-Cap von 0,2% und 1995 eine Senkung um 0,8%.

[8] Bundesminister für Post und Telekommunikation, a.a.O.

Zu Beginn des Jahres 1998 ist nun eine Price-Cap-Regulierung für die Entgelte der Deutschen Telekom AG im Sprachtelefondienst eingeführt worden[9]. Auch hier sind zwei Körbe gebildet worden, einer für Telefondienstleistungen für Privatkunden und einer für Telefondienstleistungen für Geschäftskunden. Sie umfassen jeweils die Entgelte für die Überlassung der Anschlüsse und die für die Telefonverbindungen.

Als Laufzeit für diese Price-Cap-Regulierung ist eine Dauer von vier Jahren vorgesehen, sie endet also zum 31.12.2001. Die Price-Cap-Perioden umfassen dabei jeweils zwei Jahre, d.h. die erste Price-Cap-Periode (t = 1) endet am 31.12.1999 und die zweite (t = 2) am 31.12.2001. Referenzzeitraum für die erste Price-Cap-Periode ist der Zeitraum vom 1.7.1996 bis zum 30.6.1997 ($R_t = R_1$), der für die zweite Price-Cap-Periode der Zeitraum vom 1.7.1998 bis zum 30.6.1999 ($R_t = R_2$). Als Inflationsrate wird auch hier wieder die Veränderungsrate des Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte zugrunde gelegt, und zwar die Veränderungsrate zum Ende des jeweiligen Referenzzeitraumes. Der X-Faktor ist auf 6% festgelegt worden.

Die Anpassungsformeln für dieses Price-Cap-Verfahren weichen allerdings in einigen Punkten vom Grundmodell ab. Basisjahr ist hier das Jahr 1997 für das wie im Grundmodell gilt:

$$DPI_B = PCI_B = 100.$$

Für die beiden folgenden, jeweils zwei Jahre umfassenden Perioden gilt, daß die Tarife genehmigungsfähig sind, die folgende Bedingungen erfüllen:

$$DPI_t \leq PCI_t.$$

Dabei gilt für den Durchschnittspreisindex wie im Grundmodell

$$DPI_t = DPI_{t-1} \sum V_{i,t} P_{i,t}/P_{i,t-1},$$

mit $V_{i,t}$: Umsatzanteil der Dienstleistung i in R_t.

Für die Preisobergrenze dagegen gilt abweichend vom Grundmodell:

$$PCI_t = DPI_{t-1} (1 + I_t - X),$$

mit I_t: Inflationsrate am Ende von R_t.

Für die erste Periode, das heißt die Jahre 1998 und 1999 heißt das konkret:

$$\begin{aligned} PCI_1 &= DPI_B (1 + I_1 - X) \\ &= 100 (1 + 0{,}017 - 0{,}06) \\ &= 95{,}7. \end{aligned}$$

Entgelte in den Jahren 1998 und 1999 können also nur genehmigt werden, wenn sie im Durchschnitt um 4,3% niedriger sind als 1997. Für die Jahre 2000 und 2001 gilt:

$$PCI_2 = DPI_1 (1 + I_2 - 0{,}06).$$

Dabei ist I_2 die Inflationsrate am 30.6.1999. Liegt diese in der Nähe der derzeitigen Inflationsrate, das heißt bei ca. 1%, so können in den Jahren 2000 und 2001 Entgelte nur genehmigt werden, wenn sie im Durchschnitt um 5% niedriger liegen als die tatsächlichen Durchschnittsentgelte in den Jahren 1998 und 1999.

Ausgangsbasis für die neue Preisobergrenze ist hier nicht die Preisobergrenze der Vorperiode, sondern der Durchschnittspreisindex der Vorperiode. Nicht ausgenützte Preissetzungsspielräume können also nicht in die nächste Price-Cap-Periode übertragen werden. Diese Abweichung vom Grundmodell ist sinnvoll, wenn man davon ausgeht, daß nicht genutzte Preissetzungsspielräume entweder auf den Wettbewerbsdruck zurückzuführen sind oder darauf, daß der X-Faktor zu niedrig angesetzt war. In beiden Fällen gibt es keinen Grund, nicht ausgenutzte Preissetzungsspielräume in die nächste Periode zu übertragen. Ein Problem könnte allerdings die Anreizwirkung darstellen. Wird vom regulierten Unternehmen die Gefahr, die Preiselastizität der Nachfrage zu überschätzen, als hoch angesehen, so werden über das geforderte Maß hinausgehende Preissenkungen eher unterlassen, da Fehleinschätzungen nicht durch geringere Preissenkungen in der folgenden Price-Cap-Periode korrigiert werden können. Hier wird die Erfahrung zeigen, ob diese Formel dazu führt, daß der Durchschnittspreisindex stets knapp unter der Preisobergrenze bleibt oder nicht.

Eine andere Abweichung vom Grundmodell ist sehr viel gravierender. Im Grundmodell ist offen, wie lang eine Price-Cap-Periode sein sollte. Unabhängig davon ist aber eindeutig, daß die Parameter der Formel sich auf Zeiträume gleicher Länge beziehen müssen. Dies ist hier nicht gegeben. Die Price-Cap-Perioden umfassen jeweils zwei Jahre, die Inflationsrate bezieht sich dagegen jeweils auf ein Jahr. Unklar bleibt, da in der Veröffentlichung des Price-Cap-Verfahrens durch die Regulierungsbehörde nicht erläutert, auf welche Berechnungen sich die Festlegung des X-Faktors stützt. Soll der X-Faktor hier den Produktivitätsvorsprung in der Telekommunikation innerhalb eines Jahres darstellen, müßte auch die Anpassungsformel für ein Jahr gelten, nur so wäre die Formel widerspruchsfrei. Das würde bedeuten, daß die Entgelte in 1999 bereits um nochmals ca. 5% gesenkt werden müßten. Soll der X-Faktor dagegen den Produktivi-

[9] Bundesministerium für Post und Telekommunikation: Amtsblatt 34/97, Mitteilung Nr. 202.

tätsvorsprung für zwei Jahre darstellen, so bleibt die Anpassungsformel in sich widersprüchlich. Dann müßte nämlich in die Anpassungsformel die Inflationsrate über den Zeitraum von zwei Jahren eingesetzt werden. Das würde aber auch bedeuten, daß der X-Faktor pro Jahr nur ca. 3% beträgt. Es wäre demnach davon auszugehen, daß sich der Vorsprung im Produktivitätswachstum in der Telekommunikation gegenüber dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt im Vergleich zum ersten Price-Cap-Verfahren, bei dem ein jährlicher X-Faktor von 4% unterstellt wurde, geringer geworden ist? Die Ermittlung des X-Faktors stellt sicher eine zentrale Schwierigkeit des Price-Cap-Verfahrens dar. Der Erfolg der Price-Cap-Regulierung wird daher entscheidend davon abhängen, welche überprüfbare Methode die Regulierungsbehörde bei der Ermittlung des X-Faktors verwenden wird.

Zuordnung in Dienstleistungskörbe

Darüber hinaus kommt der Aufteilung der verschiedenen Dienstleistungen auf die verschiedenen Körbe entscheidende Bedeutung zu. Nach § 1 TEntgV dürfen Dienstleistungen nur dann in einem Korb zusammengefaßt werden, wenn sich die erwartete Stärke des Wettbewerbs bei diesen Dienstleistungen nicht wesentlich voneinander unterscheidet. Ob die Wettbewerbssituation bei Privatkunden sich wesentlich von der bei Geschäftskunden unterscheidet, mag dahin gestellt bleiben.

Unbestritten aber ist, daß die Wettbewerbssituation im Ortsbereich eine wesentlich andere ist als im Fernbereich. Offensichtlich war man sich dieses Problems bewußt, da in diesem Price-Cap-Verfahren nicht nur eine Preisobergrenze für den Durchschnitt der Preise festgelegt worden ist, sondern auch für einzelne Preise. So dürfen die Entgelte im Ortsbereich während der Laufzeit des Price-Cap-Verfahrens nicht erhöht werden. Dies widerspricht dem Grundgedanken der Price-Cap-Regulierung. Eine solche Abweichung wäre nicht notwendig gewesen, wenn § 1 TEntgV berücksichtigt und die Körbe entsprechend zugeschnitten worden wären.

Price-Cap-Regulierung in der Zukunft

Die erheblichen Vorteile der Price-Cap-Regulierung werden in der Zukunft nur dann zum Tragen kommen können, wenn das grundsätzliche Konzept konsequent in die Praxis umgesetzt wird. Allerdings wird man auch bei einem widerspruchsfreien Price-Cap-Verfahren nicht auf eine kostenbasierte bzw. eine auf Vergleichsmarktkonzepten beruhenden Entgeltregulierung verzichten können. Auch bei der Ex-ante-Entgeltregulierung, für die die Price-Cap-Regulierung ohnehin nur in Frage kommt, wird von Zeit zu Zeit eine Überprüfung der Entgelte dahingehend vorgenommen werden müssen, ob sie sich an den Kosten der effizienten Leistungserstellung orientieren.

Dies ist unter anderem auch dann notwendig, wenn es um die Frage geht, ob Entgelte zu niedrig sind. Die Konkurrenten der Deutschen Telekom AG sehen bei der Regulierung der Entgelte für Endverbraucher die Aufgabe der Regulierungsbehörde vor allem darin, dafür Sorge zu tragen, daß die Entgelte keine Abschläge enthalten, die die Wettbewerbsmöglichkeiten der Konkurrenten beeinträchtigen.

Denn während die Price-Cap-Regulierung darauf abzielt, den Ausbeutungsmißbrauch zu verhindern, ist es nach § 24 TKG auch Aufgabe der Regulierungsbehörde, gegen einen Behinderungsmißbrauch vorzugehen. So wurde bei der Genehmigung der letzten Tarifänderungen der Deutschen Telekom AG, die grundsätzlich nach dem Price-Cap-Verfahren erfolgte, auch geprüft, ob dabei gegen das Gebot unzulässiger Abschläge verstoßen worden ist[10].

Bei der Genehmigung der Entgelte für den Zugang zur Teilnehmeranschlußleitung dagegen soll die Regulierungsbehörde aus der Sicht der Konkurrenten möglichst niedrige Entgelte festsetzen. Nicht zuletzt die Auseinandersetzung um diese Entgelte hat deutlich gemacht, mit welchen Problemen eine kostenbasierte Entgeltregulierung verbunden ist. Der Entscheidung der Regulierungsbehörde im Februar 1999 war die bislang umfangreichste Kostenprüfung durch die Regulierungsbehörde vorausgegangen[11]. Das bedeutet aber keineswegs, daß nun eine allgemein akzeptierte Kostenkalkulation vorliegt. Auch in Zukunft wird es keine objektiv richtige Kostenermittlung geben, geschweige denn objektiv richtige Preise.

Will man ständig neue Diskussionen über die korrekte Höhe der Kosten vermeiden, so stellt auch gerade bei diesen Entgelten das Price-Cap-Verfahren für die Zukunft ein sinnvolles Instrument dar. Es würde nicht nur dem der Entgeltregulierung unterworfenen Unternehmen Planungssicherheit geben, sondern auch den Leistungsempfängern.

Darüber hinaus bringt eine detaillierte öffentliche Diskussion über die Kostenkalkulation des oder der (!) marktbeherrschenden Unternehmen Gefahren für die Zukunft mit sich. Ein nach einheitlichen Normen ausgerichtetes Kalkulationsschema könnte eines Tages ein abgestimmtes Verhalten einiger weniger großer Unternehmen auf dem Telekommunikationsmarkt erheblich erleichtern.

---

[10] Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post: Pressemitteilung vom 11. Dezember 1998.

[11] Pressekonferenz „Teilnehmeranschlußleitung" vom 8. 2. 1999, Sprechzettel von Klaus-Dieter Scheurle.