

Zehn Jahre Bundesnetzagentur: Ein Grund zum Feiern?

Georg Götz, Justus-Liebig-Universität Gießen

Zum zehnjährigen Bestehen der Bundesnetzagentur (vormals RegTP) waren sich Politik und veröffentlichte Meinung weitgehend einig in einer überaus positiven Einschätzung der bisherigen Tätigkeit der Regulierungsbehörde. Die BNetzA wird als Garant für mehr Wettbewerb und niedrigere Preise gesehen, der Widerstand der ehemaligen Monopolisten gegen Entscheidungen der Behörde wird geradezu als Beleg für erfolgreiche Arbeit betrachtet. Einig ist man sich auch darin, dass an ein baldiges Ende der Tätigkeit der BNetzA – auch im Bereich der Telekommunikation – nicht absehbar ist, vielmehr sei eine Ausdehnung des Arbeitsbereiches zu erwarten. Im Folgenden sollen diese Einschätzungen auf den Prüfstand gestellt werden.

Es ist Regulierungstradition, die Leistungsfähigkeit und Preise eines lokalen Monopolisten (und ein solcher ist die BNetzA) mit Hilfe des Vergleichsmarktkonzeptes zu überprüfen. Betrachtet man vor diesem Hintergrund die Implementierungsberichte der Europäischen Kommission zum (Tele-)Kommunikationssektor, dann ist zumindest auf den ersten Blick keine überlegene Entwicklung der deutschen im Vergleich zu anderen europäischen Märkten festzustellen. Betrachtet man allerdings die Zahl der in den Regulierungsbehörden Beschäftigten, so zeigt sich, dass die deutschen Werte zu Beginn der (Telekom-) Liberalisierung beim zehnfachen der Werte vergleichbarer Behörden wie Oftel lagen. Auch nach der Übernahme von Aufgaben aus den Bereichen Energie- und Bahnregulierung liegt die BNetzA mit ihren mehr als 2400 Beschäftigten um 50% über den knapp 1600 insgesamt bei allen britischen Netzregulierern beschäftigten MitarbeiterInnen. Der hohe Personalstand erklärt sich v.a. aus der Überleitung aus dem Postministerium. Im Gegensatz zu den von ihr regulierten Unternehmen, wendet die Bundesnetzagentur auf sich selbst das Konzept der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nicht an. Die im Sektor aktiven Unternehmen müssen über ihre Beiträge also auch einen, aufgrund historischer Entwicklung ineffizient

aufgeblähten, Beamtenapparat finanzieren, obwohl ihnen selbst die Anrechnung entsprechender Kosten nicht erlaubt ist.

Kehrt man zurück zu den Ergebnissen der Regulierung, so gelangt man direkt zum Zielkonflikt zwischen statischer und dynamischer Effizienz: Das kurzfristige Bemühen um niedrige Preise hat negative Auswirkungen auf langfristige Investitions- und Innovationsanreize. Die Entwicklung der Breitbandzugänge zum Internet und vor allem die mangelhafte Netzabdeckung im ländlichen Raum deuten auf einen selbst im EU-Vergleich übermäßigen Fokus der BNetzA auf niedrige Endverbraucherpreise und auf eine mangelnde Berücksichtigung von Investitionsanreizen. Laut EU-Bericht vom Oktober 2007 weist Deutschland eine besonders große Divergenz zwischen der Netzabdeckung („Coverage“) auf nationaler Ebene und der im ländlichen Raum auf; die Lücke zwischen Breitbandausbreitung („Penetration“) auf nationaler Ebene und im ländlichen Raum ist laut Studie „bemerkenswert“. Der von der BNetzA als besonderer Erfolg betonte Anstieg der Breitbandpenetration zeigt, dass durch Regulierung mit niedrigen (Vorleistungs-) Preisen – natürlich – die Nachfrage angeregt wird. Allerdings ist dies nur dort der Fall, wo in der Vergangenheit entsprechende Infrastruktur aufgebaut wurde. Die Anreize, noch unversorgte Gebiete ebenfalls anzubinden, sind gering.

In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass Regulierungsentscheidungen langfristige Auswirkungen darauf haben, ob selbsttragender infrastrukturbasierter Wettbewerb entsteht. Gerade im Bereich der sich rasant entwickelnden Telekommunikation mit einer Vielzahl von alternativen Zugangstechnologien muss sich die Behörde rechtfertigen, wenn sie es – wie es offensichtlich ihre Meinung ist – in zehn Jahren nicht geschafft hat, selbsttragenden Wettbewerb zu etablieren. Wenn die Behörde selbst in dem Sektor, in dem aufgrund der technologischen Entwicklung langfristige monopolistische Bottlenecks am wenigsten ersichtlich sind, von „mittelfristig“ erforderlicher Regulierung spricht, dann zeugt dies nicht davon, dass die BNetzA an einem Rückbau der sektorspezifischen Regulierung zugunsten der allgemeinen Wettbewerbsaufsicht interessiert ist. Es ist Aufgabe der Politik, dem naturgegebenen Drang zur Ausweitung der Behördenmacht eine klare Grenze zu setzen. Dass diese im Fall der Gasfernleitungsnetze den Bock zum Gärtner macht, also die BNetzA darüber entscheiden lässt, ob dieser Bereich der Regulierung durch eben die BNetzA

unterworfen werden soll, lässt nicht darauf hoffen, dass die Politik ihre Aufgabe auch wahrnimmt.

Die Marktöffnung und Liberalisierung im Bereich der Telekommunikation war ein uneingeschränkter Erfolg. Ob dies auch für die Arbeit der Regulierungsbehörden gilt, kann erst eine umfassende, direkte und indirekte Kosten der Regulierung einbeziehende Evaluierung abklären. Die oben angeführten Argumente legen nahe, dass man vielleicht eher zum Schaumwein als zum Champagner gegriffen hätte, hätte man die Feiern erst nach Abgabe eines entsprechenden Berichts abgehalten.

Gießen, den 12.3.2008

Eine gekürzte Version dieses Artikels ist im [Wirtschaftsdienst 88. Jahrgang, Heft 3, März 2008](http://wirtschaftsdienst.eu/archiv/index.php?mode=jahr&jahr=2008&heftnummer=3) (<http://wirtschaftsdienst.eu/archiv/index.php?mode=jahr&jahr=2008&heftnummer=3>) erschienen.

Quellen u.a.:

HOUSE OF LORDS, Select Committee on Regulators, 1st Report of Session 2006–07. UK Economic Regulators. 23 October 2007

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldselect/ldrgltrs/189/189i.pdf>

Broadband Coverage in Europe, Final Report, 2007 Survey, Data as of 31 December 2006 DG Info,

http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/broadband_coverage_10_2007.pdf

Analysing the Relationship between Regulation and Investment in the Telecommunication Sector, Hans W. Friederiszick, Lars-Hendrik Röller.

http://www.esmt.org/fm/312/Regulation_Investment%20Friederiszick_Roeller_May_2007_f.pdf

Die Bundesnetzagentur wird zehn. Wettbewerb im Netz Von Helmut Bündler, FAZ, 29.2.2008

http://www.faz.net/s/Rub4D8A76D29ABA43699D9E59C0413A582C/Doc~E34D4B97693464CFF92C991B41BD35155~ATpl~Ecommon~Scontent.html?rss_aktuell

Seit zehn Jahren unterwegs für fairen Wettbewerb. **Do, 28.02.2008**

<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2008/02/2008-02-28-bundesnetzagentur-jubilaem.html>

IFO-Institut München: Sektorspezifische Regulierung: Transitorisch oder Ad Infinitum? Mai 2007