

Zeitschrift: Technische Mitteilungen / Schweizerische Post-, Telefon- und Telegrafienbetriebe = Bulletin technique / Entreprise des postes, téléphones et télégraphes suisses = Bollettino tecnico / Azienda delle poste, dei telefoni e dei telegrafi svizzeri

Herausgeber: Schweizerische Post-, Telefon- und Telegrafienbetriebe

Band: 73 (1995)

Heft: 12

Artikel: Regulierung ist nicht bloss Gesetzgebung

Autor: Witte, Eberhard

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-876017>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 24.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

REGULIERUNG IST NICHT BLOSS GESETZGEBUNG

Auf der ganzen Welt – nicht nur in einzelnen Ländern, sondern überall auf der Welt – verändert sich die Telekommunikation, wenn auch unterschiedlich schnell. Das Wort «Regulierung», eine in die verschiedensten Kultursprachen übersetzte Rechtskonstruktion, widerspiegelt eine englische Mentalität, nämlich den Wunsch, die Dinge so zu ordnen, dass man sie ausprobiert, dass man auch Fehler wieder rückgängig machen kann und dass man sich vor allem auch irren darf. Diese neue Sichtweise müssen wir in Zentraleuropa erst noch mühsam erlernen.

Entweder gibt es Wettbewerb – dann sollte man aber auch wirklich alles machen dürfen, und der Staat soll sich dann gefälligst draussenhalten und nicht wieder versuchen, mit

EBERHARD WITTE, MÜNCHEN

staatlichen Massnahmen zu regulieren –, oder dann wird wirklich alles genau geregelt.

Doch bei genauerer Betrachtung wird deutlich, dass Regulierung etwas ist, was mit «Entstaatlichung» durchaus zusammenpasst, ja sogar Ausdruck der Zurücknahme des staatlichen Einflusses ist. Deshalb spricht man ja auch von Deregulierung.

Dabei begegnet man einer ganz seltsamen Erscheinung, nämlich, dass es in der bisherigen Welt der PTT ganz wenige Regeln gab. Je mehr man Wettbewerb zulässt und die unterschiedlichsten Märkte öffnet, muss man mit Erstaunen erkennen, dass sehr viel mehr Regeln als früher aufgestellt werden müssen.

Die schönste Regelung ist das Monopol

Die einfachste und auch für den Ordnungspolitiker «schönste» Regelung ist das Monopol. Da braucht man gar nicht viel aufzuschreiben. Das Fernmeldegesetz besteht aus ganz wenigen Paragraphen, eigentlich bloss aus einem, und da steht drin, dass die staatlichen PTT alles dürfen und die anderen dürfen gar nichts. Aber die Monopole haben überall auf der Welt im Laufe der technischen Entwicklung nicht das halten können, wofür sie geschaffen wurden. Die alte Welt des Fernmeldewesens bestand aus drei Prinzipien:

- Staat
- Monopol
- Universaldienst

Universaldienst hiess, dass möglichst nur ein einziger Dienst besteht, ursprünglich war es die Telegrafie, dann war es im wesentlichen die Telefonie, und heute spricht man von Multimedia.

Diese Vielzahl von neuen Diensten

lässt sich nicht mehr mit der Monopolqualität vereinbaren, und dafür sind auch die staatlichen Fernmeldeverwaltungen nicht eingerichtet, sondern sie sind in ihren prinzipiellen Zielen darauf eingestellt, jedermann gleichmässig flächendeckend Dienste anzubieten.

Sonderbehandlungen sind in dieser Grundidee der Gleichbehandlung mit Mindestqualitäten nicht enthalten. Dazu braucht man Vielfalt. Und Vielfalt ist nun mal eben nicht die Tugend des Monopols, sondern sie ist das Kennzeichen des Wettbewerbs.

Regulierung und Wettbewerb – ein Widerspruch?

Die Regulierung stellt sich als ordnungspolitische Aufgabe des Staates erst dann, wenn der Schritt vom Monopol zum Wettbewerb erfolgt. Solange der Staat selbst den Telekommunikationsbetrieb als Behörde in der Hand behält und der Bundesrat alle Entscheidungen durch Verwaltungsakte regeln darf, bleibt das Regulierungsgesetz auf wenige wortkarge Bestimmungen beschränkt. Staatliche Hoheitskompetenz, Monopol und flächendeckende Mindestversorgung sind die Grundprinzipien der traditionellen Ordnung.

Deregulierung heisst Zurücknahme der staatlichen Alleinherrschaft. Dies bedeutet eine schrittweise Zulassung von Wettbewerbern, zunächst auf dem Gebiet der Teilnehmerendgeräte, dann in Randgebieten der Dienstleistungen und schliesslich sowohl im Kerngeschäft des Telefondienstes als auch im Netzbetrieb. Mit fortschreitender Liberalisierung und gleichzeitiger Privatisierung des ehemaligen Staatsbetriebs wird die Ordnungspolitik komplizierter. Subtile Regulierungseingriffe zur Sicherung fairer Wettbewerbsbedingungen für alle Teilnehmer sind notwendig. Das Ziel der Regulierung besteht in der Öffnung von Märkten und der Schaffung von Planungssicherheit für alle Beteiligten. Die Regulierung kann zurückgenommen und schliesslich eingestellt werden, wenn auf dem Markt der Telekommunikation keiner der Wettbewerber mehr eine marktbeherrschende Stellung einnimmt, die ihn zu einem Verdrängungswettbewerb befähigt. Eine erfolgreiche Regulierung schafft sich also selbst ab.

Vom Monopol schrittweise zu mehr Wettbewerb

In den USA war diese Privatisierung nicht nötig, weil AT&T, obgleich Monopolist, immer eine private Gesellschaft gewesen ist. Aber gerade ein privates Monopol ist nun ordnungspolitisch die «schlimmste Sache», die man sich wünschen kann. Wenn schon Monopol, dann sollte dies von Staatsbediensteten ausgeübt werden, die keinen persönlichen Vorteil davon haben.

Solange der Staat «Chef» der PTT ist, braucht man keinen Regulierer, denn er kann alles selbst entscheiden. Er hat alle politische und rechtliche Gewalt in seiner Hand. In dem Augenblick aber, in dem man das abtrennt und privatisiert, wird diese Telekom AG ein privates Unternehmen und unterliegt dem Handels- und Privatrecht. Das neue Unternehmen nimmt jetzt nicht mehr Anweisungen des Staates entgegen – es sei denn, es gibt eine rechtliche Grundlage dafür.

Regulierung heisst damit, nicht mehr die betrieblichen Leistungen selbst herzustellen, sondern die Telekommunikationsleistungen dem freien wirtschaftlichen Betätigungsfeld zu überlassen. Ein Eingriff in diese Betätigung ist nur soweit zulässig, als es nötig ist, die Märkte dem Wettbewerb zu öffnen und für einen fairen Wettbewerb zu sorgen. Regulierung ist also Verbraucherschutz und nicht, wie es manchmal verstanden wird, Schutz eines Unternehmens gegenüber dem anderen. Das Hauptkriterium ist, dass die ganze Regulierung der Wirtschaft und der Gesellschaft, das heisst allen Teilnehmern dient. Dazu bedarf es aber – bei einer so hochtechnischen Wirtschaftsbranche wie der Telekommunikation – einer sektorspezifischen Regulierung. Die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht reicht hier nicht aus. In der Telekommunikation bestehen spezielle Probleme, die auch von speziell dafür qualifizierten Experten wahrgenommen werden müssen.

Wettbewerb mit klaren Spielregeln

Es genügt nicht, durch Gesetzgebung den Wettbewerb zu erlauben. In Schweden war das Fernmelde-monopol niemals gesetzlich geschützt, und

doch gab es jahrzehntlang keinen Wettbewerb. Es kommt also darauf an, die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen so zu setzen, dass sich ein faktischer Wettbewerb einstellt, also neue Wettbewerber den Markt betreten.

Soweit knappe Ressourcen bereitgestellt werden müssen, um Telekommunikationsleistungen hervorbringen und im Markt anbieten zu können, bedarf es einer Ausschreibung und einer Lizenzierung von Dienstleistern und Netzbetreibern. Die Engpässe werden gebildet durch Wegerechte, Funkfrequenzen und Zugangsnummern.

Da die Dienstleistungen der Telekommunikation weitgehend an die Existenz von Infrastrukturen gebunden sind, besteht eine weitere Aufgabe der Regulierung in der sogenannten Interconnection, das heisst der Sicherung von Zusammenschaltungen verschiedener Infrastrukturen und der Öffnung des Netzzugangs für alle Diensteanbieter.

Um den Marktteilnehmern gleiche Ausgangsbedingungen zu schaffen, sind die Schnittstellen zwischen den konkurrierenden Systemen durch Standards und allgemein zugängliche Informationen zu sichern (ONP = Open Network Provision). Überhaupt ist die Transparenz von Angebot und Nachfrage, von Art und Menge der Leistungen sowie der Preise und der begleitenden Konditionen von ausschlaggebender Bedeutung. Je offener der Markt ist, desto eher erschliesst er sich zur Deckung und Weckung des Bedarfs.

Die schwierigste Aufgabe der Regulierungspolitik besteht in der Gestaltung des Übergangs vom Monopol zum Wettbewerb. Mit der Privatisierung des Traditionsunternehmens und der Zulassung neuer Wettbewerber ist nicht zwangsläufig ein Gleichgewicht der wirtschaftlichen Machtverteilung erreicht. Der ehemalige Monopolist ist für eine Periode von mindestens zehn Jahren noch marktbeherrschend («Dominant Carrier»). Deshalb richtet sich der marktöffnende und marktpflegende Eingriff des Regulierers auf die Beschränkung seiner Marktmacht. Wie das Beispiel in den USA, Grossbritannien und Japan zeigt, ist zu verhindern, dass das traditionelle Grossunternehmen auf den neuen Wettbewerb mit (niedrigen) Dumping-Preisen reagiert, während es in Bereichen, in denen der Wettbewerb noch nicht

entfaltet ist, möglichst hohe Preise zu realisieren sucht. Deshalb sind die Struktur und die Höhe der Leistungstarife genehmigungsbedürftig.

Hinzu tritt eine Qualitätskontrolle, die verhindern soll, dass zum genehmigten Tarif eine mindere Leistungsqualität realisiert wird. Hier ist der systematische Ansatz der grundgesetzlichen Forderung nach flächendeckend angemessenen und ausreichenden Dienstleistungen zu beachten. Der Universaldienst als Mindestversorgung jedes Bürgers ist auch nach der Privatisierung und nach Einführung des Wettbewerbs eine ernstzunehmende Regulierungsaufgabe. Allerdings ist zu erwarten, dass in Mitteleuropa als einem gleichmässig besiedelten und gleichmässig wirtschaftlich entwickelten geographischen Gebiet eine flächendeckende Versorgung unter Wettbewerbsbedingungen auch ohne Regulierungseingriffe gesichert ist

Schliesslich sind Fusionskontrollen und die Vermeidung von Quersubventionen zwischen den Leistungssparten des dominierenden Netzbetreibers als Regulierungsaufgaben zu bewältigen.

Beispiel Wegerechte

Der Zugang zu den Wegerechten und ob dabei auch etwas zu bezahlen ist und wenn, an wen, muss neu geregelt werden.

Bei der Vergabe von Funkstrecken – bei Satelliten, Mobilfunk, Richtfunk, bei den verschiedensten Spezialanwendungen – muss eine Frequenzbewirtschaftung stattfinden, und die muss in einer Hand liegen. Dies kann nicht Aufgabe des Kartellamts sein, sondern hier muss jemand sein, der sich in der Sache auskennt.

Eine weitere, erst neuerdings erkennbare, knappe Ressource sind die Zugangsnummern. Wir kennen sie in Form von Telefonnummern und haben uns daran gewöhnt, dass die ehemalige und auch jetzt noch bestehende Fernmeldeverwaltung einfach das gesamte Nummernspektrum für sich in Anspruch nimmt. Wenn nun jetzt mehrere Wettbewerber auftreten, so brauchen diese ebenfalls ganze Nummernblöcke und Nummernpfade, welche auch – für diesen bestimmten Wettbewerber – erkennbar sein müssen. Dabei taucht gleich die Frage auf: Soll man die Nummern gleich auf alle

aufteilen, oder hat der ehemalige Betreiber gewisse Vorrechte? Wenn neu aufgeteilt wird, dann muss doch ein Konzept darüber bestehen, wie diese ganze Nummernverwaltung zukünftig erfolgen soll.

In den USA und neuerdings auch in mehreren europäischen Ländern gibt es bereits die berühmten 800er-Nummern, bei denen nicht der Anrufende, sondern der Angerufene das Gespräch bezahlt. Soll man diese Nummern vielleicht allen Anbietern gemeinsam anbieten, oder sollen sie nur einem beschränkten Kreis zugänglich gemacht werden? Bei den 900er-Nummern, bei denen ganz andere Inhalte angeboten werden, oder bei Nummern, die im Interesse des Gemeinwohls liegen, wie Notruf, Polizei und dergleichen, stellen sich noch weitere Probleme. Und wenn man daran denkt, dass wir bald intelligente Netze und nicht nur einfache Vermittlungsnetze haben werden, so dass man beispielsweise auch seine einmal zugeteilte Telefonnummer, wenn man umzieht, mitnehmen kann . . . Es muss vielleicht überhaupt kein Ordnungsprinzip sein, es kann ja auch sein, dass der Teilnehmer – beim intelligenten Netz – wünscht, seine Nummer mit in den Urlaub oder morgens mit in sein Büro oder seine Büro Nummer abends mit nach Hause zu nehmen. Alles das ist möglich und denkbar.

Im weitern ist es vorstellbar, dass man bestimmte Nummern bevorzugt, wie beispielsweise mit einem «Family Tarif». Die Lebensgewohnheiten haben sich gegenüber früher radikal verändert. Es ist heute nicht mehr so, dass alle drei Generationen einer Familie unter einem Dach auf dem Bauernhof zusammenleben, sondern da wohnt die Grossmutter beispielsweise im Heim, der Sohn studiert in der nahen Stadt, die Tochter ist im Ausland berufstätig, und ihr Mann ist öfters auf Dienstreisen. Hier muss doch vielleicht eine Möglichkeit geschaffen werden, dass diese Personen sich beispielsweise zum doppelten Ortstarif oder halbem Weittarif miteinander verständigen dürfen, eben zum «Family Tarif».

Der jugendliche Held

Der Wettbewerb ist eine höchst rickante Angelegenheit. Wer in dieses infrastrukturbetonte Feld der Telekommunikation eintreten will, muss



Foto: H. R. Bramaz

eine Menge Investitionskapital mitbringen. Und er tritt als jugendlicher Held auf einen Markt, in einen Wettbewerb mit einer Gesellschaft, die seit 120 oder mehr Jahren auf diesem Feld operierte, sämtliche Haushalte bereits als Kunden hat, ein gewaltiges Know-how verkörpert, ein vorhandenes Netz hat und dessen Zuverlässigkeit bekannt ist. Wer sich auf diesen Markt traut, der braucht Schutz, Ermutigung, aber er braucht auch Rechte, wie beispielsweise Wegerechte, Frequenzen und Nummern. Er braucht auch Schutz vor der allmächtigen Wettbewerbsstrategie des «Dominant

Carriers», wie er international genannt wird. Er braucht auch das Zutrittsrecht zu diesen grossen bestehenden Netzbetreibern, wenn er seine Dienstleistungen anbieten will und noch kein flächendeckendes Netz besitzt. Interconnection ist hier das Stichwort, wobei sofort die Frage auftaucht: Heisst Interconnection auch umgekehrt, dass der «Dominant Carrier» auch in das junge Netz des neuen Wettbewerbers mit den selben Rechten einsteigen darf? Was nun, wenn dieses Netz ein Bankennetz ist, in dem also ganz besondere Diskretion zu wahren ist? Bereits beginnt

man bei den neuen Wettbewerbern zu differenzieren: Sind es Wettbewerber, die wirklich für die Öffentlichkeit zugänglich sein müssen? Und wie steht es bei den Corporate Networks von geschlossenen Benutzergruppen, die unter Umständen mit einer ganz anderen Software, anderen Schnittstellen und Standards arbeiten, so dass ein Interconnection gar nicht realisierbar wäre, da man sich in dem Netz gar nicht auskennt? Müssen dann die eigenen technischen Merkmale offengelegt werden? Der «Dominant Carrier» ist damit der Regulierungsbehörde verpflichtet, und die

wiederum ist zur Weitergabe von Schnittstellenstandards berechtigt. Und dazu braucht man Lizenzen.

Kernfrage Universaldienst

Könnte es sein, dass unter bestimmten Wettbewerbsbedingungen nicht mehr das erreicht wird, was die staatliche Fernmeldeverwaltung als ihre selbstverständliche Pflicht angesehen hat, nämlich jedermann flächendeckend unter Kontrahierungszwang zum gleichen Tarif zu bedienen? Es gibt in der Tat in einigen Ländern mit Wettbewerbsbedingungen Versorgungslücken. Allerdings sind diese Versorgungslücken nicht neu durch den Wettbewerb entstanden, sondern sie waren auch schon unter den Monopolbedingungen vorhanden. Wenn man beispielsweise durch die USA reist, dann stellt man fest, dass zwischen den Ballungszentren eine erstklassige digitale Verbindung besteht. Kapazität ist genügend vorhanden, und wenn es eben nicht direkt geht, dann wird die Leitung über Boston oder auch von New York über Los Angeles nach Chicago aufgebaut, das ist dem Netz ganz egal. Entfernungen spielen fast gar keine Rolle mehr. Da, wo viel Bedarf ist und wo eben auch ein grosser Umsatz und erhebliche Deckungsbeiträge vorhanden sind, da ist die Vollversorgung gar kein Problem. Aber in der Wüste von Arizona oder in Montana, wo einige Landwirte ohnehin gewöhnt sind, zusammen einen Anschluss zu haben, und wo überhaupt gar keine Telefongesellschaft existiert, sondern nur einige genossenschaftliche Vereinigungen, die sich intern unter Heranziehung eines Fernmeldeingenieurs selbst helfen, da bestehen zweifellos Versorgungslücken.

Die Frage stellt sich nun: Schafft diese Versorgungslücke mehr Wettbewerb? Der Mobilfunk, der sich in den letzten fünf Jahren dynamisch entwickelt hat, ist das glänzende Beispiel dafür, dass Wettbewerb eine flächendeckende Versorgung viel schneller und zuverlässiger gewährleistet, als das eine einzige Fernmeldeverwaltung je gekonnt hätte. Die Geschichte lehrt uns, dass unter Wettbewerbsbedingungen eher Überfluss und nicht Knappheit produziert wird.

Sollte nun tatsächlich nicht in allen Fällen Flächendeckung erreicht werden können, muss man ein Notfenster

BESCHLEUNIGUNGSEFFEKTE

Erwünschte ordnungspolitische Wirkungen

Durch die marktöffnenden und wettbewerbsfördernden Massnahmen des Regulierers darf mit erwünschten ordnungspolitischen Wirkungen gerechnet werden. An erster Stelle steht die Deckung und Weckung des Bedarfs. Regulierung ist nicht Selbstzweck. Sie dient auch keineswegs der Bewahrung gewachsener Strukturen. Vielmehr hat sie sich an dem Nutzen für die Nachfrager in Wirtschaft und Gesellschaft zu orientieren. Insofern bedeutet Regulierung stets auch Verbraucherschutz.

Nach den bisher vorliegenden Erfahrungen bewirkt der neue Wettbewerb in der Telekommunikation eine Beschleunigung in der Bedarfsdeckung und in der Einführung neuer Angebote. Der Markt als Entdeckungsverfahren schafft ein aufgeschlossenes Innovationsklima. Mit zunehmender Anzahl der Wettbewerber entsteht ein Druck auf die Preise von Dienstleistungen und Teilnehmerendgeräten. Dadurch wiederum werden Kostensenkungen als notwendige Rationalisierungsmassnahmen erzwungen. Die Traditionsunternehmen leiden in aller Welt auch nach ihrer Privatisierung unter einer zu hohen Anzahl von Mitarbeitern, unter einer unzweckmässigen beruflichen Staffelung der Belegschaft und unter einer verbesserungsbedürftigen Wirtschaftlichkeit in allen Betätigungsfeldern.

Die Qualität der Dienstleistungen wird unter Wettbewerbsbedingungen strikt auf die Ansprüche der Kunden zugeschnitten. Dies bedeutet im allgemeinen die Steigerung der Qualität (z. B. gemessen an der Verfügbarkeit von Leistungen, der Störungs- und Wartezeiten sowie der Befriedigung von Sonderansprüchen). Auf der anderen Seite werden unnötige, vom Kunden nicht erwünschte Leistungsmerkmale und die damit verbundenen Kosten beseitigt.

Insgesamt zeigt sich in den Ländern, in denen der Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten seit über zehn Jahren entstanden ist, ein Beschleunigungseffekt: Mit zunehmendem Wettbewerb werden weitere Marktsegmente erschlossen und in die Entwicklung einbezogen. Die Regulierung hat diesen Übergang vom Monopol zum vitalen Wettbewerb behutsam zu steuern und schliesslich den staatlichen Einfluss ganz zurückzunehmen.

bieten. Dabei muss, um die Versorgungslücke zu identifizieren, genau umschrieben werden, worin sie besteht, und auch, wie sie denn gefüllt werden muss. Sie muss exakt quantifiziert und genau benannt werden. Im weitern muss öffentlich bekanntgegeben werden, wer sie füllt. Wenn dies alles geschehen ist, wird sie bereits nicht mehr bestehen.

Wenn nun aber doch eine Versorgungslücke bestehen sollte, dann kann die Regulierungsbehörde diesen Rest an erwünschter Universaldienstversorgung ausschreiben. Dann müsste man auch überlegen, ob man das über den Staatshaushalt oder über die Betreiber mit einem sogenannten Universaldienstfond finanziert. Diese Lösung bevorzugt momentan die Europäische Union.

Die Regulierung der Preise

Preise für Leistungen, in denen Marktbeherrschung existiert, sind genehmigungsbedürftig. Da, wo keine Marktbeherrschung besteht, wie im Mobilfunk oder bei Endgeräten, da spricht kein Mensch mehr von Preisregulierung. In Ländern aber, wo, wie zum Beispiel im Sprachtelefondienst für die Öffentlichkeit, noch 90 % Marktanteil existiert, wie zum Beispiel bei British Telecom und bei NTT, müssen die Preise noch reguliert werden. Dabei steht man vor der Frage: Soll jeder einzelne Preis immer nachkalkuliert werden, was eine bürokratische Anstrengung grossen Ausmasses darstellt, oder ist der Gewinn des Dominant Carriers zu begrenzen. Doch davon hat man Abstand genommen,

denn dies ist überhaupt keine gute Regulierung. Es ist besser, den Gewinn überhaupt nicht kritisch zu behandeln. Auch ein privates, ehemals staatliches Unternehmen darf durchaus Gewinn machen. Dann entstehen neue Möglichkeiten der Investition, und neue Innovationschancen werden wahrgenommen. Den Gewinn sollte man als Regulierungsinstanz eben nicht neiden, wohl aber die Preise beachten. Heute bietet sich die moderne Form der Preisregulierung in der Form des sogenannten Preis-Cap an, das heisst, es wird eine Preisobergrenze festgelegt, und zwar nicht für jede einzelne Leistung, sondern für einen ganzen Warenkorb von Dienstleistungen.

Der Informationsbedarf des Regulierers

Mit der Trennung zwischen Hoheitsinstanz (Regulierungsbehörde) und der Telekom AG (Betrieb) ist die ursprüngliche Einheit von Informiertheit und Entscheidungskompetenz verlorengegangen. Der Regulierer ist darauf angewiesen, von den regulierten Unternehmen die für die eigene Willensbildung notwendigen Informationen zu erhalten. Dabei stellt sich heraus, dass die für die Öffnung und Pflege der Märkte notwendigen Daten nicht verfügbar sind. Weder sind die einzelnen Marktsegmente deutlich definiert, noch sind Art und Menge des Bedarfs

sowie Qualitäten und Preise des Angebots bekannt, ganz zu schweigen von verlässlichen internationalen Vergleichszahlen. Der Grund liegt in der bisherigen Handhabung der Daseinsvorsorge. Solange nicht das Angebot dem Bedarf, sondern umgekehrt die Bedarfsdeckung dem Angebot angepasst wurde (Wartelisten, administrierte Preise), war die Kenntnis der Marktgegebenheiten nicht ausschlaggebend.

Deshalb ist mit der fortschreitenden Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes eine neuartige und schwierige Informationsaufgabe zu erfüllen. Als Grundlage sind zunächst die Ist-Daten, das heisst die Arten, Mengen und Preise von Netz-, Dienst- und Geräteleistungen, zu erfassen. Schon dabei treten Schwierigkeiten hinsichtlich der Vergleichbarkeit auf, insbesondere wenn Daten aus internationalen Vergleichsmärkten herangezogen werden.

Der Regulierer ist mit einem Recht auf Erhebung statistischer Angaben auszustatten. Er hat die Klassifizierung der statistischen Meldungen vorzugeben. Bei verzögerter oder fehlerhafter Information durch die betroffenen Unternehmen sind Sanktionen zur Durchsetzung der Informationspflicht international üblich.

Darüber hinaus werden Plandaten gesucht, die der Regulierer für seine zukunftsweisenden ordnungspolitischen Entscheidungen benötigt. Den Unternehmen ist zwar nicht zuzumuten, ihre beabsichtigten Innovationen

und Investitionen öffentlich bekanntzugeben, jedoch sind im regulierten Bereich («Dominant Carrier», begrenzte Wegrechte, Frequenzen und Zugangsnummern) bestimmte Genehmigungsvorbehalte unvermeidlich. Die ordnungspolitische Instanz braucht Daten über die Entwicklungstendenz der Märkte, um professionell, gerecht und politisch verantwortungsvoll regulieren zu können. Die allgemein interessierenden Rahmenbedingungen, die Entwicklung der Marktverhältnisse und die auftretenden Konflikte sind schliesslich der Öffentlichkeit bekanntzugeben.

Prof. Dr. Eberhard Witte leitet an der Universität in München das Institut für Organisation. Bekannt ist Eberhard Witte als Vorsitzender des sogenannten Münchener Kreises, einer internationalen Vereinigung für Kommunikationsforschung. Professor Witte ist im weitem tätig als anerkannter Berater der Deutschen Bundesregierung im Bereich Telekommunikation und Gesetzgebung.

Quelle: Redigiertes und gekürztes Referat von Prof. Dr. Eberhard Witte, gehalten anlässlich der Kundentagung von Siemens-Albis in Bern.

SUMMARY

Competition and regulatory laws in telecommunications

Regulatory laws as a political function of the government are only needed when government monopolies become exposed to competition. As long as the Swiss telecommunication services were run as a government monopoly and the Federal Government was able to implement all decisions by means of decrees, the regulatory law was limited to a few terse statements. Government supervision, monopoly and nationwide minimum coverage were the basic principles of the traditional order.

Deregulation means abolishment of government monopolies. Phased admission of competition will be allowed, initially in the field of subscriber equipment and subsequently in peripheral areas of services, and ultimately also in the core business of the phone services as well as in network operation. With the progressing liberalization and the concurrent privatization of the former government monopolies, the regulatory policies become more complicated. Subtle regulatory interventions for ensuring a fair competitive environment for all companies are required. The objective of regulation is to open the markets and to create planning confidence for all parties involved. The regulatory provisions can be reduced and ultimately abolished, when no competitor has a dominant position in the telecommunication market that would enable him to force out other competitors. Successful regulation, therefore, abolishes itself.