

Separation wozu?

Eine persönliche Stellungnahme von Ernst Bonek

<http://www.nt.tuwien.ac.at/about-us/staff/ernst-bonek/>

Als Ingenieur, der seit Jahrzehnten die österreichische Telekommunikationslandschaft beobachtet (und mitgestaltet), sehe ich die Fragen, die die RTR-GmbH (rtr) zum Thema „Separation“ gestellt hat, aus einem anderen Blickwinkel als ein Ökonom. Die Betrachtung der Separation aus der alleinigen Sicht des Regulators läuft Gefahr, an „Betriebsblindheit“ zu leiden. Als österreichischer Beamter - man bleibt auch im Ruhestand Beamter - fühle ich auch mich der Volkswirtschaft dieses Landes verpflichtet. Man möge mir verzeihen, dass ich sogar stolz darauf bin, kein Wirtschaftswissenschaftler zu sein. Wenn renommierte Ökonomen die sogenannten empirischen Grundlagen der wirtschaftlichen Tätigkeit mit Glaubenssätzen vergleichen¹, dann seien auch mir kritische Beobachtungen zugestanden.

Gehen wir einmal von der Hypothese aus, das Festnetz der Telekom Austria (TA) würde in eine eigene, vom Dienstbetrieb der TA wirtschaftlich und organisatorisch unabhängige Gesellschaft ausgegliedert.

In Staatsbesitz? Das kann doch wohl nicht die ultima ratio der „Liberalisierung“ sein! Also, getreu den neoliberalen Grundsätzen wird sie als Aktiengesellschaft geführt, privat und börsennotiert.

Langfristig wird sich eines von zwei stabilen Szenarien einstellen:

1. der Infrastrukturgesellschaft geht es blendend, weil sie den Dienstbetreibern hohe Preise verrechnet.
2. Die Infrastrukturgesellschaft schleppt sich so dahin, weil sie dem politischen Druck, niedrige Vorleistungspreise verrechnen zu müssen nachgibt (nachgeben muss). Kruse

Szenario 1:

Bei aufgehobener Regulierung – so das implizite Versprechen der Befürworter der Separation - wird niemand kostenorientierte Preise von ihr verlangen (können). Ihre Aktien werden intensiv an der Börse gehandelt. Kurzfristig werden schnelle, smarte Investoren viel verdienen, vor allem, wenn sie auf Pump kaufen, und, nach „Herrichten der Braut“, mit Gewinn verkaufen. Das Herrichten wird - wie bisher (siehe tele.ring und demnächst One) - mit Abbau von Mitarbeitern und kurzfristigem Erhöhen der Gewinnmarge verbunden sein.

Jetzt müssen wir noch zwei verschiedene mögliche Wege betrachten, die von der absoluten Größe der Infrastruktur, also der Größe eines Landes abhängen. Die Infrastruktur Österreichs, wie anderer kleinerer Länder auch, wird vorerst in den Händen von Deutscher Telekom, France Telecom bzw. Telefonica landen. Innereuropäisch wird die Bevorzugung der großen Länder und ihrer Telekomriesen weitergehen, dh, F, E und D könnten zuerst sehr für die Separation – bei den jeweils anderen! - sein, weil ihre großen Betreiber, Incumbent oder nicht, die profitablen Kleinen auffressen werden. Die Briten werden dafür sein, weil die City viele Mergers&Acquisitions am Horizont sieht, an denen fett zu verdienen sein wird. Wer die derzeitigen Übernahmeschlachten zwischen überwiegend staatlichen französischen, deutschen, italienischen oder spanischen Energieversorgern verfolgt, kann sich nicht vorstellen, dass in diesen Ländern den Telekom-Incumbents, die ebenfalls überwiegend unter staatlichem Einfluss stehen, Separation verordnet werden wird.

¹ Duncan K. Foley, Adam's Fallacy. A Guide to Economic Theology. The Belknap Press of Harvard University Press, 2006

Aber sehen wir weiter in die Zukunft, in der sich die EU-Kommission vielleicht doch durchsetzt, und auch Frankreichs, Deutschlands und Spaniens Telekomriesen ihre Infrastruktur an eine unabhängige Netzgesellschaft abgegeben haben werden müssen. Die Gesetze des Kapitalismus werden letztendlich aber auch bei ihnen dazu führen, dass sie in US-amerikanischen, russischen oder chinesischen Händen landen. Die Aufteilung der AT&T in den USA wird gerade rückabgewickelt, die Konzentration auf wenige, sehr mächtige Betreiber schreitet voran. (Der europäischen Telekommunikationsbranche hat die EU-Kommission in einem Anflug von Populismus kürzlich Erträge in Milliardenhöhe entzogen. Die Bocksprünge zwischen Überlegungen zum Schutz von Leitindustrien wie der Energieversorgung gegen russische Übernahmen einerseits und absichtlicher - und fahrlässiger - Schwächung der Telekommunikationsindustrie andererseits sind schwer nachzuvollziehen.)

Das kann man natürlich als Ausfluss der Globalisierung verharmlosen oder - so wie ich – als Bedrohung empfinden. Wenn wir Europäer die Infrastruktur, von der wir alle behaupten, dass sie die Basis des Wirtschaftens heute und noch mehr von morgen ist, in nicht-europäische Hände geben, werden wir also nicht nur über den Energiemangel erpressbar werden, sondern auch über Nichtverfügen über eine wesentliche Infrastruktur der Informationsgesellschaft. Ich fürchte, dass die Auswirkungen auf nationale Ökonomien, oder auch auf die Gesamteuropas, dem angelsächsischen Neoliberalismus egal sind oder beim Plädoyer für strukturelle Separation nicht bedacht werden. Die Amerikaner hören ja jetzt schon im Internet und beim Bankensystem SWIFT (Stichwort Echelon) mit – nach ihren Gesetzen legal (erst kürzlich ist Präsident Bush mit einer weiteren solchen Forderung im demokratisch dominierten Kongress durchgekommen. Es handelt sich also offenbar nicht nur um eine Verirrung einer vorübergehenden Administration, sondern um strategische Politik)².

Nur die Großen werden überleben – das hat das britische Beispiel zur Genüge gezeigt (und wird auch nicht geleugnet). Also, wohlan, schwächen wir die TA durch Abtrennung ihrer Infrastruktur, verhindern wir, dass sie zu einer lebensfähigen Größe gelangt – hurrah! (absichtlich mit End-h geschrieben, damit sich auch die angelsächsischen Heuschrecken angesprochen fühlen).

Szenario 2.

Das andere Szenario, das ich eigentlich eher erwarte: die Infrastrukturgesellschaft schlankt von sich aus ab, damit Österreich aufgrund niedriger Vorleistungspreise die „billigste“ TK-Infrastruktur im Wettlauf um Neuansiedlung von Industrien und Betrieben vorweisen kann. Weil das aber jedes europäische Land will, wird die Preisschraube nach unten in Gang gesetzt (wie derzeit beim Wettlauf nach immer niedrigerer Unternehmensbesteuerung gut beobachtet werden kann). Außerdem befindet sich ein solcher Infrastrukturbetreiber „politökonomisch in einer unkomfortablen Situation“³. Die Öffentlichkeit sieht nur die Dienste, nicht aber die im Hintergrund notwendige Infrastruktur. Die Risiken von Investitionen in Infrastruktur werden von der Öffentlichkeit auch systematisch unterschätzt.

Der Infrastrukturbetreiber wird aber ohnedies eher wenig investieren, kann nur wenig investieren, weil er seine Infrastruktur zu politischen Priesen vermieten muss, und kränkelt so lange, bis er Pleite geht – oder fast Pleite geht. Den nationalen Regierungen bleiben dann die

² Haben die Befürworter der strukturellen Separation die öffentliche Entrüstung in den USA mitbekommen, als beim geplanten Verkauf eines Netzbetreibers an die Chinesen offenbar wurde, dass sensible militärische Daten über eben diesen Betreiber laufen?

³ Jörn Kruse, „10 Jahre Telekommunikations-Liberalisierung in Österreich“, Schriftenreihe der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH, Band 2/2007

unprofitablen Infrastrukturgesellschaften, die es – durch öffentliche Mittel selbstverständlich – zu retten oder durchzufüttern gilt. Der Ruf nach dem Staat wird lauter, der doch rettend einspringen möge! Privatisierung der Gewinne, Sozialisierung der Verluste – die alte Leier.

Separation wird also in eine Re-Verstaatlichung münden, und zwar aufgrund der „weiteren Liberalisierung der Telekom-Branche“ – Welch eine paradoxe Entwicklung!

Zur allgemeinen Situation von Festnetzbetreibern.

Wie bekannt sein müsste, stehen alle traditionellen Netzbetreiber derzeit unter starkem Druck⁴. Angesichts der Probleme aller (Fest-)Netzbetreiber, die mit dem Vormarsch von Internettelefonie und Mobilfunk verbunden sind, ist ihre Wertschöpfungskette ganz allgemein starker Veränderung unterworfen. Neue Dienste durch Verbindung mit Internetspielern sind zwar verlockend, bergen aber das Risiko des Verlustes von Teilen der eigenen Wertschöpfung und der Exklusivität der Kundenbindung. Keine rosigen Aussichten für eine Branche, die ständig weniger investiert und verunsichert ist, ob ihre Investitionen sich auch rentieren werden. Siehe Debatten der Deutschen Telekom mit der EU-Kommission wegen des Schutzes ihrer Investitionen in den Glasfaserausbau für Triple Play.

Wer wird unter den Randbedingungen der Separation - oder der Drohung damit - in NGNs investieren? Wer wird in Glasfasern (FTTx) investieren? Warum sollte die Infrastrukturgesellschaft das tun? Warum sollte der Staat - von einem börsennotierten Unternehmen wie der angedachten Infrastrukturgesellschaft kann er das nur polemischerweise verlangen – die Infrastrukturgesellschaft üppig ausstatten, damit einige Wenige Gewinne lukrieren können? Wo bleibt hier der Schlachtruf „Weniger Staat, mehr Privat“?

Technische Aspekte.

Rein technisch gesehen, sind endlose Diskussionen vorprogrammiert, wenn etwas nicht funktioniert – wer ist schuld? „Mein“ Dienstebetreiber oder die Infrastrukturgesellschaft? Statt die (psychische und monetäre) Energie in technische Verbesserungen zu stecken, wird prozessiert werden und Zeit und Geld für Klagen, Gegenklagen und dgl verschwendet. Wie heute übrigens auch schon. Zufällig oder nicht: in der September-Ausgabe des „Konsument“ wird ein solcher Beschwerdefall breitgetreten.⁵

Wenn das Netz für alle das gleiche ist, wird es zunehmend schwieriger, sich durch Dienste zu differenzieren. So wie eine Kilowattstunde eine Kilowattstunde ist, ist eine Minute Internetsurfen eine Minute Internetsurfen – an und für sich schon schwierig zu differenzieren. Auch wenn es die Konkurrenten der TA es nicht wahrhaben wollen: verschiedene xDSL-Produkte auf demselben Bündel führen zu gegenseitigen Blockaden. Unterschiede gibt es höchstens in der Kundenakquisition – aber nicht neue Kunden, die den ganzen Kuchen vergrößern würden, nein, einfach abwerben. Mit dem Preis, Preisschmähs oder nur Schmähs. Die rtr hat sicher eine genaue Aufstellung der Beschwerden über Bauernfängerei.

Organisatorische Separation.

Auch die mildere Form der Separation, die organisatorische hat ihre Tücken. Der unabwendbare Streit, wer wofür zuständig ist, wenn etwas schief läuft, wird halt in die TA getragen. Vielleicht erwarten sich das manche Befürworter mit Häme.

Das britische Openreach ist als Modell für Österreich nur bedingt geeignet. Traditionell weist der britische Neoliberalismus dem Broker mehr Bedeutung zu als dem Bereitsteller von strukturellen Werten, und gesteht ihm auch tendenziell höhere Margen zu. Auch geht die

⁴ Exane PNB Paribas und Arthur D Little, Telecom operators. Caution – work ahead, März 2007, 118 Seiten

⁵ „Wenn zwei sich streiten...“, Konsument, Verein für Konsumenteninformation, Ausgabe 9/2007, S.38

britische Strategie von Wettbewerb unterschiedlicher, konkurrierender Technologien (intermodalen Wettbewerb) aus. Für einen solchen Wettbewerb bin ich durchaus zu haben; schließlich funktioniert er in Österreich blendend. Aber er setzt eben (massive) Investitionen in andere Technologien als die Kupferzweidrahtleitung voraus, um den Endkunden zu erreichen. (Historisch hat sich die rtr in Österreich meines Erachtens übrigens eher dem Dienstwettbewerb verschrieben, auch wenn sie es leugnet.)

Wie „Chinese Walls“ in der Praxis funktionieren, kann man an den Skandalen in Investment-Banken studieren, die Empfehlungen für den Kauf gewisser Aktien aussprachen, an deren Platzierung sie selbst beteiligt waren. Auch Rating Agenturen haben, wie jüngste Beispiele aus der amerikanischen Immobilienszene zeigen, diese Interessenstrennung nicht wirklich zum Vorteil des Publikums in aller Strenge durchgeführt.

Separation zur Förderung der ISPA-Mitglieder?⁶ Wenn deren Beitrag zur Volkswirtschaft sich in Wiederverkauf von zugekauften Leistungen der TA Fixnetzsparte erschöpft, dann ist dieser Beitrag zu bescheiden, als dass er so schwerwiegende Eingriffe in die Eigentumsverhältnisse eines der bedeutendsten österreichischen Unternehmen rechtfertigen würde. Noch dazu mit höchst ungewissem Ausgang. Dass die ISPA das Monopol der TA beklagt, weil zu teuer, und ein anderes Monopol herbeiwünscht, das dieselbe Vorleistung, aber zu einem niedrigeren Preis, erbringen soll, gehört zu den Absurditäten der Regulierungsdiskussion.

Die in Aussichtstellung des Aufhebens der Regulierung für den Fall, dass sich der Incumbent von seiner Infrastruktur trennt, halte ich für ein unanständiges Angebot. Wenn du als TA auf die Kontrolle über wesentliche Assets verzichtest, werden wir, die rtr, dich in Ruhe lassen?

Was wird mit den Kabelnetzbetreibern geschehen? Wird auch ihre Infrastruktur in eine neue Gesellschaft eingebracht werden? Werden auch sie gezwungen, ihre Infrastruktur ihren Konkurrenten und Wiederverkäufern zur Verfügung zu stellen? Die Frage ist als rhetorisch zu verstehen. Sie soll aufzeigen, dass es mit dem natürlichen Monopol des Telekommunikations-Festnetzes, das man nach liberaler Wirtschaftsauffassung entweder brechen oder allen zur Verfügung stellen muss, langsam aber sicher ohnedies zu Ende geht. Der künftige Wettbewerb wird sich zwischen unterschiedlichen Infrastrukturen abspielen. Die Abtrennung des Netzes von der TA ist schlicht unnötig.

Der ungewisse Ausgang des Abenteuers „Separation“, sei sie nun strukturell oder organisatorisch, ist aus den genannten Gründen abzulehnen. Europa geht ein hohes Risiko ein.

⁶ „‘Remonopolisierung’ im Internetbereich“, Der Standard, Dienstag, 11. September 2007