

Claus Zanker
Input Consulting GmbH

**Privatisierung, Liberalisierung und
Regulierung der Telekommunikation in
Deutschland – eine vorläufige Bilanz**

Statement zur Konferenz von LASAIRE

„Europe – Travail – Emploi“
(Workshop 3: Public Utilities and Social Relations)

vom 23-24.11.1998 in Lyon

...input
consulting

Beratungsgesellschaft
für Innovationstransfer
Post & Telekommunikation

- deutsche Fassung -

1. Privatisierung der Telekommunikation in Deutschland

Vor fast genau zwei Jahren - am 18. November 1996 - wurden erstmals Aktien der Deutschen Telekom an der Börse gehandelt. Das „Going public“ der Deutschen Telekom war die größte Aktienemission, die jemals in Europa stattfand und wohl allein schon deshalb als ein „Schlüsselereignis in der Geschichte des europäischen Kapitalismus“ einzustufen, wie die Financial Times seinerzeit feststellte. Der IPO (Initial Public Offering) der Deutschen Telekom war im Kern ein historischer Sieg neoliberaler Entstaatlichungspolitik - mit ihm war die lange Ära öffentlicher Telekommunikationsversorgung auch auf dem alten Kontinent unwiderruflich an ihr Ende gekommen.

Der Börsengang der Deutschen Telekom markierte den Schlußpunkt eines Prozesses, der mit der sogenannten „Postreform I“ im Jahr 1989 seinen Ausgang nahm und mit der „Postreform II“ des Jahres 1994 die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Privatisierung des Staatsunternehmens schuf. Noch 1989 war die heutige Telekom AG - im Verbund mit der Postbank und dem Postdienst - integraler Bestandteil der staatlichen Behörde „Deutsche Bundespost“, an deren Spitze ein Minister stand und die sich in den klassischen Strukturen öffentlicher Verwaltungen bewegte. Sieben Jahre später war diese Behörde zur börsennotierten Aktiengesellschaft mutiert, an der der Staat weniger als drei Viertel des Kapitals hielt.

Die wechselhafte und kontroverse Geschichte der Privatisierung der Deutschen Telekom kann hier nicht in allen Einzelheiten nachgezeichnet werden. Nur zwei knappe Bemerkungen anstelle eines historischen Rückblicks, die jeweils einen deutsch-französischen Aspekt haben:

- Zum ersten sei darauf hingewiesen, daß die Deutsche Post- und Telekommunikationsgewerkschaft DPG - mit der die INPUT Consulting GmbH eng kooperiert - wie viele andere Gewerkschaften dieses Sektors die Privatisierung bekämpfte und ein eigenständiges Reformkonzept zur Modernisierung der Telekom entwickelte. Dieses Konzept war sehr stark vom damaligen Status von France Telecom als autonomes öffentliches Unternehmen inspiriert. Gegen die Übermacht der Neoliberalen konnte die DPG ihr Reformmodell allerdings nicht durchsetzen. Am Ende konzentrierte sich die Gewerkschaft darauf, zentrale Interessen der Beschäftigten im Übergang vom öffentlichen Dienst in die privaten Strukturen abzusichern, was ihr - u.a. mithilfe eines vierwöchigen Streiks im Jahr 1994 - auch gelang.
- Zum zweiten wird in der deutschen Debatte häufig übersehen, daß die Wahlniederlage der französischen Sozialisten im März 1993 und die bald darauf folgende Ankündigung der bürgerlichen Regierung, France Telecom privatisieren zu wollen, einen empfindlichen Rückschlag für die deutschen Privatisierungsgegner bedeutete, vielleicht sogar den Konflikt entschied. Die Idee eines starken deutsch-französischen Blocks moderner staatlicher, nicht-privatisierter Telekommunikati-

onsunternehmen hatte mit dem Machtwechsel in Frankreich stark an Realitätsgehalt eingebüßt.

Aus der Geschichte wieder in die Gegenwart: Beim Börsengang der Deutschen Telekom sank der Anteil des Bundes am Eigentum der Telekom auf 74%. Dabei hat der deutsche Staatshaushalt nicht unmittelbar vom ersten Börsengang der Telekom profitiert: Die Aktienemission vollzog sich im Wege einer Kapitalerhöhung, der Staat verkaufte - anders als bei vergleichbaren Börsengängen öffentlicher Telekommunikationsunternehmen - nichts von seinen Anteilen. So kam der Gesamterlös der Aktion in Höhe von 20 Mrd. DM ausschließlich der Telekom zugute.

Aufgrund eines Agreements zwischen der Telekom und der Bundesregierung kann der Bund vor dem Jahr 2000 keine Telekom-Aktien aus seinem Besitz an der Börse verkaufen; allerdings ist es möglich, Anteile an strategische Investoren zu veräußern - gedacht ist hier primär an einen „equity swap“ mit France Telecom. Um dennoch an das dringend benötigte Geld - nicht zuletzt zur Erfüllung der Maastricht-Kriterien - zu kommen, begann schon der frühere Bundesfinanzminister Waigel Telekom-Aktien bei einer staatlichen Bank, der Kreditanstalt für Wiederaufbau, zu „parken“. Dieses Institut soll dann ab dem Jahr 2000 die Aktien an das Publikum verkaufen. Mittlerweile liegen bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau knapp 25% der Telekom-Anteile, 11% wurden erst in den letzten Tagen, also bereits unter der Ägide der neuen Bundesregierung, an die Staatsbank veräußert. De jure ist der staatliche Eigentumsanteil an der Deutschen Telekom damit seit kurzem unter die magische Grenze von 50% abgesunken. Nach all den hitzigen Schlachten, die um die Privatisierung geschlagen wurden, mutet es höchst merkwürdig an, daß dieser Schritt von der deutschen Öffentlichkeit kaum registriert wurde und auch keinerlei Kontroversen ausgelöst hat. Während Dominique Strauss-Kahn vor zwei Wochen anlässlich der Plazierung der zweiten Tranche von France Telecom ein Absinken des Staatsanteils auf unter 62% „kategorisch“ ausgeschlossen hat, scheint dies seinem neuen bundesdeutschen Kollegen und Bruder im Geiste Oskar Lafontaine nicht als Problem bewußt zu sein. Möglicherweise noch nicht - der Mann ist ja erst seit wenigen Tagen im Amt ...

2. Liberalisierung und Regulierung der Telekommunikation in Deutschland

Die Privatisierung ist in gewisser Weise also ein „fait accompli“ in Deutschland, über den momentan zumindest kaum noch diskutiert wird. Anders ist es mit der Liberalisierung und Regulierung des Telekommunikationssektors, die in Deutschland momentan im Zentrum hitziger Debatten stehen. Worum geht es dabei?

In Deutschland wurde bereits 1996 das Telekommunikationsgesetz verabschiedet, das sämtliche Angebotsmonopole beseitigte, zuletzt - wie in den meisten anderen Mitgliedstaaten der EU - das Telefondienstmonopol zum 1. Januar 1998. Das deutsche Telekommunikationsgesetz gilt wohl mit Fug und Recht als das liberalste der Welt. Es geht von drei Grundpositionen aus:

1. gilt der Wettbewerb als oberstes Prinzip und herausragendes Regulierungsziel - alle anderen Orientierungen - z.B. solche sozialer und infrastruktureller Natur - sind de facto nachrangig;
2. wird der ehemalige Monopolist Deutsche Telekom - nicht zu Unrecht natürlich - als Dominator des Marktes eingestuft, deren Konkurrenten dagegen als „zarte, schützenswerte Pflänzchen“, die des Schutzes durch die unabhängige Regulierungsbehörde bedürfen - ein eindeutig asymmetrischer Regulierungsansatz zu Lasten der Telekom also;
3. wird der Markt faktisch unbegrenzt geöffnet - alle Interessenten können im früheren Monopolbereich per Lizenz Dienstleistungen anbieten, Netze errichten und betreiben, ohne daß die Lizenzen in ihrer Zahl begrenzt werden und ohne daß es Auflagen zur obligatorischen Versorgung bestimmter Gebiete gibt.

Der deutsche Telekommunikationsmarkt ist nicht nur de jure geöffnet, sondern auch de facto: Meanwhile some 200 licences have been awarded for telephone infrastructure or service companies. Another estimated 1.300 companies are active in areas where licences are not required (FT vom 10/11/1998, muß aber im Vortrag nicht zitiert werden ...).

Seit Monaten ist das Terrain „Liberalisierung und Regulierung“ im deutschen Telekommunikationssektor hart umkämpft. Die Hauptkontrahenten sind die Deutsche Telekom, ihre Konkurrenten, die Regulierungsbehörde und die politischen Akteure. Die Auseinandersetzungen werden nicht nur am Markt, politisch und publizistisch, sondern nicht selten auch vor den Gerichten ausgetragen. Die Hauptkonfliktlinien sind sicher nicht „typisch deutsch“, sondern eher klassischer Art, aber in Deutschland besonders umstritten. Zentral geht es dabei immer um die Frage, wie stark der Wettbewerb forciert werden kann, ohne die Deutsche Telekom in ihrer Substanz zu gefährden, in ihrer Funktion für Infrastruktur, Innovation und Beschäftigung und in ihrer industriepolitischen Bedeutung als eines der wenigen Telekommunikationsunternehmen Europas, das sich als „global player“ auf dem hochkompetitiven Telekommunikationsmarkt etablieren könnte. Bei all dem steht auch immer der Unternehmenswert der Deutschen Telekom AG mit auf dem Spiel, von dem nicht nur der Staat als Hauptaktionär tangiert ist, sondern auch 1,9 Mio. Bundesbürger und zwei Drittel der Telekom-Beschäftigten, die Aktien des Unternehmens besitzen.

Besonders relevant und strittig war und ist die Auseinandersetzung um die „interconnection“ - konkret um die Frage, wieviel die Konkurrenten der Deutschen Telekom dieser für die Mitbenutzung des Leitungsnetzes bezahlen müssen. Hier hat die Regulierungsbehörde einen Preis von 2,7 Pfennig pro Gesprächsminute festgelegt - weit unterhalb der von der Telekom verlangten Marke. Als diese Entscheidung bekannt wurde, stürzte die Telekom-Aktie binnen weniger Stunden dramatisch ab - das Unternehmen verlor innerhalb eines Tages 8 Mrd. DM an Börsenwert! Another impact of the low interconnect rate was that it encouraged Deutsche Telekom competitors to lease capacity from the former state monopoly - instead of building their own networks (FT vom 10/11/1998). Auf dieser Basis haben sich völlig überraschende Marktentwicklungen ergeben: Nicht die großen Konkurrenten der Telekom wie Mannesmann, RWE und Viag, die eigene Infrastrukturen betreiben, stoßen am Markt

nach vorne, sondern es sind vor allem kleine Unternehmen ohne eigene Netze, die der Telekom Marktanteile abjagen.

3. Privatisierung, Liberalisierung, Regulierung - eine erste Bilanz

Wie sieht eine erste, naturgemäß vorläufige Zwischenbilanz von Privatisierung, Liberalisierung und Regulierung im deutschen Telekommunikationssektor aus? Lassen Sie mich auf einige Punkte aufmerksam machen:

- Die Deutsche Telekom hat sich seit ihrer Privatisierung und unter dem Druck des Wettbewerbs völlig gewandelt. Die internen Strukturen des Unternehmens - seit längerer Zeit im permanenten Umbruch - haben nichts mehr mit einer Behörde zu tun, sondern sind stärker von Markt- und Kundenorientierung geprägt. In der Unternehmensphilosophie ist kaum mehr etwas vom Geist des „public service“ zu verspüren, viel dagegen von einer - wenngleich gemäßigten - Orientierung am „shareholder value“. Dieser stellt sich, nimmt man den Börsenkurs zum Maßstab, durchaus befriedigend dar: Galt die „T-Aktie“ im Vergleich zur allgemeinen Entwicklung lange Zeit als „underperformer“, so hat sie sich in den Turbulenzen der letzten Monate gut behauptet und notiert heute bei knapp unter 50 DM - ca. 65% über ihrem Einstiegskurs im November 1996.
- Vor allem aber ist die Deutsche Telekom kleiner geworden: Auf einem harten „downsizing“-Kurs wurde die Anzahl der Beschäftigten in den letzten Jahren um ein Fünftel zurückgefahren, was einem Abbau um rund 50.000 Arbeitsplätze zwischen 1993 und heute entspricht. Momentan sind bei der Deutschen Telekom 184.000 Menschen beschäftigt. Der Personalabbau soll in den nächsten Jahren unvermindert und eher noch mit höherem Tempo weitergehen. Privatisierung und Liberalisierung waren somit mit Sicherheit kein Beschäftigungsprogramm für die Telekom, sondern eher das Gegenteil, wobei man allerdings die arbeitsplatzsparenden Effekte der neuen Technologien in diesem Kontext nicht unterschätzen sollte. Die große Frage ist nun, ob die massiven Arbeitsplatzverluste beim ex-staatlichen Ex-Monopolisten durch den Beschäftigungsaufbau bei den „new entrants“ kompensiert werden. Hierüber streiten sich die Gelehrten, seriöse Daten sind noch nicht verfügbar. Angeblich wurden in der Branche in den letzten beiden Jahren 102.000 Jobs geschaffen, womit der Einbruch bei der Telekom klar überkompensiert wäre. Diese Zahl wird allerdings stark in Zweifel gezogen. Einer Prognose des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste zufolge werden sich im Gefolge von Privatisierung und Liberalisierung mittelfristig Beschäftigungsgewinne (plus 87.000) ergeben, langfristig werde sich aber ein negatives Saldo (minus 76.000) zeigen. Dies wäre für einen Sektor, der als Boombranche ohnegleichen und Wachstumsträger Nr. 1 gilt, ja wohl eine höchst kümmerliche Bilanz.
- Wie haben sich die Marktstrukturen entwickelt? Von der überraschend guten performance der vermeintlich kleinen Anbieter ohne eigene Infrastrukturen und den Startschwierigkeiten der großen Netzkonkurrenten der Telekom war schon die Rede. In Summe aber hat der Wettbewerb fast dramatisch zu nennende Effekte gezeitigt: Nach jüngsten Einschätzungen hat die Deutsche Telekom in den

wenigen Monaten seit der totalen Liberalisierung im Marktsegment „Ferngespräche“ Marktanteile von ca. 25% an die Konkurrenz verloren. In Reaktion auf diese schweren Einbußen hat das Telekom-Management vor wenigen Tagen drastische Preissenkungen um bis zu 60% angekündigt. Damit wird sich der rasche Preisverfall, der für die Marktentwicklungen der letzten Monate charakteristisch ist, weiter beschleunigen.

- Telefonieren ist in Deutschland zweifellos billiger geworden. Prognosen, denen zufolge Telekommunikation im Gefolge von Privatisierung und Liberalisierung zum Luxusgut werde und Ärmere sich Telefongespräche nicht mehr leisten könnten, wurden bis dato eindeutig widerlegt. Offen bleibt allerdings, ob es in einem durchgängig liberalisierten Umfeld gelingen kann, die Telekommunikationsversorgung auf Dauer auf hohem technischen Niveau für alle Menschen zu bezahlbaren Bedingungen zu sichern - konkret: Die Frage nach einem modernen Universaldienst. Die Anzeichen mehren sich, daß das deutsche Modell der Liberalisierung generell dort erhebliche Schwächen hat, wo es um Innovation und die Modernisierung von Infrastrukturen im Blick auf die Erfordernisse der Informationsgesellschaft geht. So wie sich die Dinge bisher entwickelt haben, wird es in Deutschland beispielsweise keinen Investor geben, der zur flächendeckenden Realisierung eines Netzes auf Glasfaserbasis („fibre to the home“) bereit und in der Lage wäre.
- Dieser Konstruktionsfehler wird den Akteuren der deutschen Telekommunikationspolitik zunehmend bewußt, zumindest denjenigen, die sich den Blick nicht durch neoliberale Scheuklappen verstellen. Die Deutsche Telekommunikations- und Postgewerkschaft plädiert für eine Korrektur der Regulierungspraxis und eine Revision des Telekommunikationsgesetzes und findet für diese Forderung zunehmend Resonanz. So hat der Wirtschaftsminister der neuen Regierung in den letzten Tagen angekündigt, „daß er in der Telekommunikationspolitik andere Wege beschreiten wolle als bisher. Der Kunde habe ohne Zweifel vom lebhaften Wettbewerb auf diesem Sektor profitiert. Jetzt drohe aber ein ruinöser Wettbewerb, der mit hohen Risiken nicht nur für die Telekom und ihre Mitarbeiter, sondern auch für andere Unternehmen, die in Telekommunikationsnetze investiert hätten, verbunden sei. Anbieter von Telekommunikationsleistungen, die selbst nicht in Netze investiert hätten, würden inzwischen so niedrige Preise fordern, daß der Markt Schaden zu nehmen drohe. Damit gerieten nicht nur diese Unternehmen in Schwierigkeiten, sondern der Bau von Telekommunikationsnetzen gerate insgesamt in Gefahr“ (FAZ vom 10/11/1998). Der Chef der Deutschen Telekom hat diesen Sachverhalt ein wenig knapper, aber dafür sehr plastisch formuliert: „I do not think it is the role of Deutsche Telekom to fire people because we have to subsidise companies that don't invest“ (Ron Sommer lt. FT vom 03/11/98). Alles spricht dafür, daß die deutsche Telekommunikationspolitik weiterhin spannend bleibt!