

# Der «Telecommunications Act» von 1996: Mehr Konzentration, weniger Wettbewerb?

Michael Botein

Professor, Direktor des Communications Media Center, New York Law School

**Résumé:** Avec l'adoption du «Telecommunications Act» de 1996, le 30<sup>ème</sup> Congrès voulait encourager la concurrence parmi les entreprises de télécommunications. Le but de cette nouvelle loi était en particulier de pousser les sept «Regional Bell Operation Companies» (RBOCs - compagnies de téléphone régionales) et les «Multiple Cable Operators» (MSOs - exploitants de plusieurs réseaux câblés) à s'engager dans les nouveaux marchés orientés sur la concurrence. Les RBOCs devaient ainsi être incitées à s'établir sur le marché des mass médias «traditionnels». Les MSOs devaient quant à eux s'établir dans le domaine des services téléphoniques locaux, des services Internet, etc. A ce jour, ce but n'a cependant pas été atteint: les entreprises craignent de quitter leur position établie pour s'aventurer sur de nouveaux territoires. Diverses fusions au sein des deux segments ont au contraire donné lieu à la consolidation et à la concentration des positions.

Mit der Verabschiedung des «Telecommunications Act» (Fernmeldegesetz) von 1996 wollte der 30. Kongress vor allem den Wettbewerb unter den Telekommunikationsunternehmen fördern. Ziel des neuen Gesetzes war dabei insbesondere, die sieben «Regional Bell Operation Companies» (RBOCs - regionale Bell-Gesellschaften) und die «Multiple Cable Operators» (MSOs - Betreiber von mehreren Kabelnetzen) zum Eintritt in neue, wettbewerbsorientierte Märkte zu bewegen. (Bei den RBOCs handelte es sich um die nach der Entflechtung von AT&T 1984 verbliebenen lokalen Telefonunternehmen, welche je zwischen 10 und 15 Prozent des Lokaldienstes in den USA beherrschten.)

Das Ziel des «Telecommunications Act» zeigt sich sowohl in seinen umfangreichen Feststellungen als auch in seinen Bestimmungen: Die RBOCs sollten dazu bewegt werden, sich im Markt der «traditionellen» Massenmedien zu etablieren, z.B. im Bereich des Mehrkanal-Heimvideo-Programmangebots, der Gestaltung von Internet-Seiten usw. Auf der anderen Seite regte das neue Gesetz die MSOs dazu an, sich im Bereich der lokalen Telefondienste, der Internet-Dienste usw. zu engagieren. Beide dieser Initiativen hätten beträchtliche Kapitalaufwendungen durch die RBOCs und MSOs erfordert. Zum einen hätten die RBOCs in Zweiweg-Bildübertragungssysteme investieren müssen - hauptsächlich durch die Installation von umfangreichen Faseroptiknetzen und digitalen Funkübertragungs- oder sogar Satellitendirektübertragungssystemen (DBS). Zum anderen hätten die MSOs ihre Kanalcapazitäten erhöhen und Fernmelde-schaltanlagen installieren müs-

sen. Die Kosten können zwar nur ungefähr geschätzt werden, hätten sich aber sowohl für die RBOCs als auch für die MSOs in der Größenordnung von 1000 bis 2000 USD je Schalteinrichtung bewegt.

## RBOCs: Konsolidierung und Konzentration statt Wettbewerb

Es überrascht nicht, dass die Beweggründe für die Initiativen des Gesetzes im Wesentlichen politischer Art waren. 1993 hatte die Regierung Clinton dem Land einen «elektronischen Superhighway» versprochen. 1996 jedoch liess die Industrie noch kaum Anzeichen dafür erkennen, dass sie sich freiwillig aus dem Privatsektor hinaus bewegen würde. Das Gesetz versuchte deshalb, sie mit Zuckerbrot und Peitsche zu einer Angebotserweiterung zu veranlassen. Bisher zeitigte diese Taktik noch keinen Erfolg. Die angewendete Kombination von Belohnung und Bestrafung brachte die Betreiber nicht dazu, sich von ihren etablierten Positionen auf neue Gebiete vorzuwagen. Die RBOCs scheuten sich vor der Bildübertragung, die MSOs vor den Telefoniediensten. Und noch entscheidender ist, dass das Gesetz anstatt des gewünschten Wettbewerbs Konsolidierung und Konzentration mit sich gebracht zu haben scheint, wie die folgenden Beispiele zeigen:

- Bell Atlantic kaufte NYNEX auf und plante anschliessend eine Fusion mit GTE, einem unabhängigen Anbieter von Nah- und Ferngesprächen
- SBC erwarb Pacific Telesis und machte anschliessend ein Übernahmeangebot für Ameritech und die unabhängige SNET.

Im Moment zumindest verbleiben somit nur Bellsouth und USWest von den einst sieben RBOCs.

Ende 1998 existierten nur noch vier der ursprünglich sieben RBOCs. Die meisten Beobachter rechnen damit, dass sich diese Zahl durch weitere Fusionen und Akquisitionen auf drei RBOCs verringern wird. Zudem hatte sich so gut wie keiner der Pläne des Gesetzes von 1996 für den Eintritt der RBOCs in den Videomarkt verwirklicht. Fast alle der Gesellschaften hatten sich zwar zeitweilig mit Videoprojekten befasst, meistens anhand von ziemlich einfachen und kostengünstigen Technologien wie der Mikrowellenübertragung oder dem herkömmlichen Kabelfernsehen. In der Fusions- und Akquisitionsphase aber hatten die RBOCs die Pläne für Mehrkanalmedien aufgegeben und versuchten stattdessen, ihre durch das Gesetz von 1996 neu erlangte Freiheit für den Eintritt in den Fernverbindungs- markt zu nutzen. Diese Schwerpunktsverlagerung überraschte wenig. Schliesslich handelte es sich bei den Videosystemen um einen neuen Markt für die RBOCs, der überdies bereits von den Kabelfernseh- und Satellitendirektübertragungsbetreibern (DBS) besetzt war. Eine Beteiligung an diesem Wettbewerb erwies sich folglich als höchst unsicher.

Bei den Fernverbindungen andererseits handelte es sich um eine einfache Erweiterung des bereits bestehenden Telefondienstes der RBOCs. Mit diesem Bereich waren die meisten RBOC-Verantwortlichen bereits vertraut, hatten sie sich doch die ersten Sporen in der noch vertikal integrierten AT&T vor deren Entflechtung verdient. Zudem hatten die RBOCs bereits eine beträchtliche Anzahl von leistungsstarken Faserkabeln und Schalteinrichtungen für ihre lokalen und regionalen Aktivitäten eingesetzt. Für eine Erweiterung auf Telefon-Fernverbindungen müssten somit nur die Interkonnektion hergestellt und die bestehenden Anlagen ausgebaut werden, was den RBOCs - zum Beispiel Bell Atlantic - das Anbieten von Ferngesprächen in ihrem Versorgungsgebiet von Maine bis Virginia erlauben würde.

Läutet dies die Neuschaffung des früheren, vertikal integrierten AT&T-Modells ein?

Wahrscheinlich nicht, aber vielleicht auch nur aus dem Grund nicht, weil die vier verbleibenden RBOCs dazu eine Fusion eingehen müssten, was von den Regierungsbehörden vermutlich nur äusserst ungern genehmigt werden würde. Ein positiver Aspekt dabei wäre, dass drei oder vier neue Einheiten - von denen jede so hohe Einnahmen wie AT&T erzielt - in den Markt für Fernverbindungen eintreten würden, der bereits AT&T, MCI, Sprint und Worldcom (neben mehr als 200 kleineren Unternehmen) umfasst.

Die Konsolidierung der RBOCs und die Erweiterung auf Fernverbindungen können zwar sehr wohl wettbewerbsfördernde Elemente aufweisen, sind aber mit Sicherheit nicht dazu geeignet, die Implementierung des politisch erforderlichen «elektronischen Superhighways» zu unterstützen.

### MSOs: Gleiches Szenario...

Die MSOs machten viel Aufheben um die Einführung der unter der Bezeichnung «750 MHz» oder «hybride Faser-Koaxialkabel» bekannten neuen Digitalkabelsysteme. Dadurch könnten den Abonnenten Hunderte von Kanälen zur Verfügung gestellt werden. Da diese aber nicht miteinander verbunden sind, ermöglichen sie keine Zweiweg-Telefon- oder Datenverbindungen. Genau so wie sich die RBOCs nicht mit Mehrkanal-Videosystemen befassten, vernachlässigten die MSOs die Telefonie. Gleichzeitig war eine Entwicklung in Richtung einer Konsolidierung zwischen der Telefon- und der Kabelnetzindustrie zu beobachten. Beispiele dafür sind Folgende:

- Vor mehreren Jahren erwarb USWest den viertgrössten MSO des Landes «Continental Cable», nur um diesen schliesslich in Form einer eigenen Gesellschaft wieder abzustossen;
- AT&T schlug einen Kauf von Telecommunications Inc. (TCI), dem grössten Kabelnetzbetreibers des Landes, vor;
- Time Warner Cable gab zu verstehen, dass sie eine Fusion mit einer Telefongesellschaft oder eine Akquisition durch eine solche begrüssen würde.

**Zusammenfassung:**  
**Mit der Verabschiedung des «Telecommunications Act» (Fernmeldegesetz) von 1996 wollte der 30. Kongress vor allem den Wettbewerb unter den Telekommunikationsunternehmen fördern. Ziel des neuen Gesetzes war dabei insbesondere, die sieben «Regional Bell Operation Companies» (RBOCs - regionale Bell-Gesellschaften) und die «Multiple Cable Operators» (MSOs - Betreiber von mehreren Kabelnetzen) zum Eintritt in neue, wettbewerbsorientierte Märkte zu bewegen. Die RBOCs sollten dazu bewegt werden, sich im Markt der «traditionellen» Massenmedien zu etablieren. Auf der anderen Seite sollten sich die MSOs im Bereich der lokalen Telefondienste, der Internet-Dienste usw. engagieren. Bis heute ist dieses Ziel jedoch nicht erreicht worden: die Betreiber scheuen sich, sich von ihren etablierten Positionen auf neue Gebiete vorzuwagen. Infolge verschiedener Fusionen innerhalb der beiden Segmente entstand anstatt des gewünschten Wettbewerbs Konsolidierung und Konzentration.**

Europe - Le monde

Europa - Die Welt

Hinter diesen Transaktionen - zumindest hinter dem AT&T/TCI-Deal - steckt die Idee, dass die Kabelsysteme alternative Anschlüsse für lokale Telefondienste bereitstellen werden. Dabei besteht die einzige Schwierigkeit jedoch erneut darin, dass die MSOs keine Telefondienste anbieten können, solange sie keine kostspieligen Schaltkapazitäten erworben haben.

Was geschah also mit den Zielen des «Telecommunications Act» - Verstärkung des Wettbewerbs und Förderung des Informations-Superhighways? Anstelle von Wettbewerb brachte das Gesetz Konsolidierung und Konzentration mit sich. Anstatt technologischer Innovation führte es zu einer Erweiterung der herkömmlichen Märkte. Ist dieses «Vermächtnis» also mit dem «Telecommunications Act» oder den zugrunde liegenden politischen Erfordernissen vereinbar? ■