

Ökonomische Evaluation der Bundesanteile an der Deutschen Telekom AG

Ein Gutachten im Auftrag des Verbands der Anbieter von
Telekommunikations- und Mehrwertdiensten (VATM) e.V.

September 2021

Autoren

Prof. Dr. Justus Haucap
Dr. Christiane Kehder

Rechtlicher Hinweis

Dieses Gutachten wurde von der DICE Consult GmbH („DICE Consult“) im Auftrag des Verbands der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten (VATM) e. V. erstellt. Die aus den Untersuchungen abgeleiteten Schlussfolgerungen und Empfehlungen erfolgten nach bestem Wissen von DICE Consult und nach den anerkannten Regeln der wissenschaftlichen Praxis. Dieses Gutachten dient ausschließlich dem Auftraggeber, es hat keine Schutzwirkung gegenüber Dritten und begründet daher keinerlei Haftung von DICE Consult für Ansprüche oder Schäden Dritter gleich aus welchem Rechtsgrund, die aus der Kenntnis oder Nutzung dieses Gutachtens oder daraus resultierenden Handlungen entstehen können

Kontaktperson

Dr. Christiane Kehder

Tel: +49 211 130 666 34 | E-Mail: kehder@dice-consult.de

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
1. Einleitung	4
2. Interessenkonflikt durch die Doppelrolle als Anteilseigner und Regelsetzer	6
3. Beurteilung der Bedrohung durch ausländische Direktinvestitionen	9
4. Verwendung der Verkaufserlöse	14
5. Finanzierung des Netzausbaus	15
6. Fazit	18
Literaturverzeichnis	20

1. Einleitung

Die Deutsche Telekom AG („Telekom“) ist die Dachgesellschaft von Europas größtem Telekommunikationsunternehmen mit Hauptsitz in Bonn. Das öffentlich-rechtliche Unternehmen Deutsche Bundespost Telekom wurde im Rahmen des Gesetzes zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation („Postreform II“) mit Wirkung zum 1. Januar 1995 in eine Aktiengesellschaft mit dem Namen „Deutsche Telekom AG“ umgewandelt. Die Postreform II sah unter anderem vor, dass die Einführung der Telekom am Kapitalmarkt bis zum 31. Dezember 1999 ausschließlich durch Kapitalerhöhung gegen Einlage erfolgt, um die Eigenkapitalausstattung des Unternehmens zu verbessern. Die Börsenersteinführung („Initial Public Offering“) der Telekom erfolgte im November 1996. Der Bund hatte auf die Wahrnehmung seiner Bezugsrechte verzichtet, so dass der Anteil des Bundes an der Telekom auf rund 74 Prozent zurückging. Im Zuge weiterer Kapitalerhöhungen, der Übernahme der beiden US-Mobilfunkanbieter VoiceStream und Powertel im Jahr 2001 sowie der Veräußerung von Anteilen an den Private-Equity-Fonds Blackstone reduzierten sich die Bundesanteile weiterhin.¹ Der Anteil des Bundes, inklusive des Anteils der Kreditanstalt für Wiederaufbau („KfW“), liegt momentan bei 31,9 Prozent.²

Die staatliche Beteiligung an der Telekom wird in Politik und Wissenschaft immer wieder kritisch diskutiert. So hat die Monopolkommission wiederholt empfohlen, den aus der Doppelrolle des Bundes als Anteilseigner und Regelsetzer resultierenden Interessenkonflikt aufzulösen und damit einhergehende negative Effekte auf Markt und Wettbewerb zu beseitigen (vgl. Monopolkommission, 2013a, Tz. 155; Monopolkommission, 2015, Tz. 146 ff.; Monopolkommission 2017, Tz. 5).³ In der Vergangenheit hat die Bundesregierung die Bundesbeteiligung zum einen mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben begründet, die ein „wichtiges Bundesinteresse“ voraussetzen (vgl. Bundesministerium der Finanzen, 2015, S. 13), zum anderen mit dem Schutz vor feindlich motivierten ausländischen Direktinvestitionen, welchen eine staatliche Beteiligung biete.⁴ Wie im Folgenden gezeigt wird, sind beide Gründe heute nicht länger stichhaltig.

Die wiederholte Forderung der Monopolkommission ist zwar nicht neu, sie hat aber dennoch nichts an Aktualität eingebüßt. Auch heute hat der Bund offenkundig einen Interessenkonflikt durch seine Rolle als Anteilseigner einerseits und Regelsetzer andererseits, aus dem Gefahren für den Wettbewerb im Telekommunikationsbereich resultieren können. Um die Wichtigkeit und fortwährende Aktualität der Thematik für den Telekommunikationssektor aufzuzeigen, wurde die DICE Consult unter Federführung von Prof. Dr. Justus Haucap vom Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten („VATM“) e. V. mit einer Kurzstudie beauftragt, in der die Bundesbeteiligung an der Telekom aus ökonomischer Perspektive evaluiert wird. Dabei sollen zum einen die aus der Beteiligung resultierenden

¹ Vgl.

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Bundesvermoegen/Privatisierungs_und_Beteiligungspolitik/Beteiligungspolitik/deutsche-telekom-ag.html, abgerufen am 5. Mai 2021.

² Vgl. <https://www.telekom.com/de/investor-relations/unternehmen/aktionaersstruktur>, abgerufen am 5. Mai 2021.

³ Vgl. Das Problem des Interessenkonflikts wird nicht nur in Deutschland, sondern auch auf europäischer Ebene adressiert. Dazu wurde in Artikel 6 Abs. 1 des European Electronic Communications Code (EECC) die Schaffung einer Abhilfe vorgegeben: (...) *Wenn Mitgliedstaaten weiterhin an Unternehmen, die elektronische Kommunikationsnetze oder -dienste anbieten, beteiligt sind oder diese kontrollieren, müssen sie eine wirksame strukturelle Trennung der hoheitlichen Funktion von Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Eigentum oder der Kontrolle sicherstellen.*“

⁴ Vgl. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/altmaier-will-telekom-anteile-behalten-15778093.html>, abgerufen am 21. Juni 2021.

Effekte auf Markt und Wettbewerb analysiert sowie zum anderen die von der Bundesregierung vorgetragene Argumente, die aus ihrer Sicht eine Rechtfertigung für die staatliche Beteiligung liefern, auf Stichhaltigkeit geprüft werden.

Die vorliegende Studie gliedert sich im Weiteren wie folgt: Kapitel 2 beschäftigt sich mit den aus der Doppelrolle des Bundes als Anteilseigner und Regelssetzer resultierenden (negativen) Effekten auf Markt und Wettbewerb. In Kapitel 3 wird die vermeintliche Gefahr ausländischer Direktinvestitionen erörtert und geprüft, inwieweit eine Bundesbeteiligung notwendig ist, um den ausländischen Einfluss auf die Unternehmenspolitik der Telekom zu begrenzen. In diesem Kontext wird auch analysiert, inwieweit das novellierte Außenwirtschaftsgesetz und die Außenwirtschaftsverordnung bereits hinreichend wirksamen Schutz vor feindlich motivierten ausländischen Direktinvestitionen bieten. In Kapitel 4 werden kurz Verwendungsmöglichkeiten für etwaige Verkaufserlöse aufgezeigt. Kapitel 5 beschäftigt sich abschließend mit der Thematik der Finanzierung von Netzausbau und -betrieb. Dieses Thema wird auch im Bundestagswahlkampf 2021 diskutiert. In diesem Zusammenhang werden die Möglichkeit der im Telekommunikationsmodernisierungsgesetz festgeschriebenen Umlagefinanzierung zur Bereitstellung des Universaldienstes bewertet sowie die Forderung von BÜNDNIS 90/Die Grünen, Netzausbau und -betrieb in kommunale Verantwortung zu überführen. Kapitel 6 schließt mit einem Fazit.

2. Interessenkonflikt durch die Doppelrolle als Anteilseigner und Regulator

Neben seiner Funktion als Anteilseigner an der Telekom gibt der Bund gleichzeitig als Gesetz- und Verordnungsgeber den ordnungspolitischen Rahmen für den Telekommunikationssektor vor. Zudem nimmt die Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde Einfluss auf das Marktgeschehen. Der Bund (einschließlich KfW) ist damit Regulator, Regulierer, Eigentümer und Auftraggeber der Telekom zugleich. Aus ordnungspolitischer Sicht ergeben sich hieraus Interessenkonflikte, da der Bund als Anteilseigner die Rolle eines von Gewinninteressen getriebenen Investors übernimmt.⁵ Bund und KfW profitieren von Dividenden, die den Bundeshaushalt entlasten und im Finanzministerium eingeplant werden können. Gleichzeitig hat die Beteiligung des Bundes einen positiven Effekt auf die Kreditwürdigkeit und Refinanzierungsmöglichkeiten der Telekom. Durch die Rolle als Regulator und Regulierer wiederum eröffnen sich weitreichende Möglichkeiten, das Marktgeschehen im Sinne der Gewinninteressen der Telekom zu beeinflussen. Die Monopolkommission hat wiederholt darauf hingewiesen, dass es diesen Interessenkonflikt aufzulösen gilt (vgl. Monopolkommission, 2013a, Tz. 155; Monopolkommission, 2015, Tz. 146 ff.; Monopolkommission 2017, Tz. 5).⁶

Diese Forderung der Monopolkommission ist zwar nicht neu, sie hat aber dennoch nichts an ihrer Aktualität eingebüßt. Auch heute noch hat der Bund offenkundig einen Interessenkonflikt durch seine Rolle als Anteilseigner einerseits und Regulator andererseits, aus dem Gefahren für den Wettbewerb im Telekommunikationsbereich resultieren können. Problematisch ist hierbei insbesondere die Gefahr zu werten, dass der Bund der Telekom in seiner Rolle als Anteilseigner vorteilhafte Bedingungen schafft – beispielsweise durch eine weniger strikte Regulierung oder Fördermaßnahmen, die insbesondere für die Telekom geeignet sind – womit erhebliche negative Effekte für Kunden und Wettbewerber verbunden sein können.⁷ Diese Gefahr ist auch heute keineswegs gebannt, da auch in naher Zukunft wieder bedeutende regulatorische Weichenstellungen, etwa für den weiteren Breitbandausbau, erfolgen werden. Die Gefahr und auch die Versuchung der Politik, dass bei der Ausgestaltung des Regulierungsrahmens sowie auch in der Förderpolitik, zu sehr Rücksicht auf Interessen der Telekom – des teilstaatlichen Anbieters also, an dessen Gewinnen er partizipiert – zu nehmen, lassen sich kaum von der Hand weisen. Das Problem des Interessenkonfliktes ist also nicht allein deshalb obsolet, weil es schon so lange besteht. Das Gegenteil ist richtig: Das Problem hat nichts an Aktualität verloren.

Ein Beispiel, welches dies verdeutlicht, mag der Ausbau eines auf Glasfaserleitungen beruhenden Hochgeschwindigkeitsnetzes sein. Hier hat die Telekom in den vergangenen Jahren nur eine zögerliche Bereitschaft gezeigt, die Ziele der Bundesregierung im Hinblick auf ihre Gigabit-Strategie⁸ zu unterstützen. Der Schwung, der insbesondere in jüngster Zeit im Bereich Glasfaserausbau zu verzeichnen ist, kommt in erster Linie von privatwirtschaftlichen Unternehmen, wie aktuelle Zahlen des VATM belegen (vgl. VATM, 2021). Hier zeigt sich, dass auch die Beteiligung des Bundes an der Telekom keineswegs dafür gesorgt hat,

⁵ Vgl. <https://www.fr.de/wirtschaft/unser-schuetzling-telekom-11036875.html>, abgerufen am 26. Mai 2021.

⁶ Vgl. Das Problem des Interessenkonflikts wird nicht nur in Deutschland, sondern auch auf europäischer Ebene adressiert. Dazu wurde in Artikel 6 Abs. 1 des European Electronic Communications Code (EECC) die Schaffung einer Abhilfe vorgegeben: (...) *Wenn Mitgliedstaaten weiterhin an Unternehmen, die elektronische Kommunikationsnetze oder -dienste anbieten, beteiligt sind oder diese kontrollieren, müssen sie eine wirksame strukturelle Trennung der hoheitlichen Funktion von Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Eigentum oder der Kontrolle sicherstellen.*“

⁷ Vgl. hierzu auch <https://de.irefeurope.org/Diskussionsbeitraege/Artikel/article/Breitbandmisere-illustriert-Nachteile-von-Staatsbeteiligungen>, abgerufen am 25. Mai 2021.

⁸ Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung ist ein flächendeckender Ausbau von Gigabit-Netzen bis 2025 vorrangig festgelegt.

dass sich die Telekom in besonderem Maße für die Erreichung der Ziele des Bundes eingesetzt hat. Zwar wird für Deutschland in den kommenden Jahren eine erhebliche Steigerung der Ausbaugeschwindigkeit in Deutschland prognostiziert (vgl. FTTH Council, 2020), jedoch nahm Deutschland im Bereich Glasfaserausbau in internationalen Rankings lange einen hinteren Platz ein (vgl. Neumann und Sickmann, 2018, S. 1 ff.).⁹

Während sich der Ausbau von Hochgeschwindigkeits-Glasfaserleitungen weltweit als Standard etabliert hat, wurden in Deutschland lange sog. „Vectoring“-Technologien verwendet.¹⁰ Durch Vectoring konnte die Übertragungsgeschwindigkeit in den Kupferleitungen durch die Reduzierung von Störgeräuschen („Nebensprechen“) erhöht werden, was deren Austausch kurzfristig weniger attraktiv machte. Kundenbedürfnisse konnten hierdurch zunächst befriedigt werden, wodurch sich die Investitionen für den Glasfaserausbau in die Zukunft verschieben ließen. Zur Realisierung von (Hochgeschwindigkeits-)Gigabit-Netzen sind Glasfaserleitungen bis in die Häuser erforderlich, was Investitionen in Milliardenhöhe bedeutet (vgl. Bundesministerium der Finanzen, 2018, S. 22). Die aus den Glasfaserinvestitionen einhergehenden Erträge fließen jedoch nicht im gleichen Tempo zurück bzw. lohnen sich die Investitionen nur, wenn ausreichend Nachfrage besteht¹¹, was sich zunächst negativ auf die Gewinne der Telekom ausgewirkt hätte. Der Verzicht auf einen schnelleren Ausbau von Glasfaserleitungen hat somit kurzfristig auch die Gewinne der Telekom geschützt und damit für höhere Dividenden gesorgt, sodass der Bund selbst als Anteilseigner beim schnellen Ausbau von Glasfasernetzen offenkundig einen Interessenkonflikt hatte.¹² Dies wird auch aus der Tatsache deutlich, dass die Fördermittel für den Breitbandausbau bis 2018 mit dem Versorgungsziel der Bundesregierung für alle Haushalte zumindest 50 Mbit/s-Anschlüsse (im Download) anzubieten, bis auf wenige Ausnahmen für den Ausbau von VDSL/Vectoring statt dem sofortigen Glasfaserausbau (FTTH/B) eingesetzt wurden. Die politisch seinerzeit angelegte Förderkulisse mit der Förderung der geringsten Wirtschaftlichkeitslücke für lediglich 50 Mbit/s-Anschlüsse hat deshalb sowohl die VDSL/Vectoring Technologie bevorzugt als auch in der Praxis dazu geführt, dass der überwiegende Teil der Fördergelder der Telekom zu Gute kamen. Die Bevorzugung einer Technologie und damit verbunden sogar des Unternehmens in noch teilweise Staatsbesitz ist ein illustratives Beispiel für den Interessenkonflikt.

Mag dies ein Beispiel aus der Vergangenheit sein, besitzt es dennoch Relevanz für die Zukunft. Unstrittig ist, dass im Telekommunikationssektor heute im Endkundenbereich ein intensiver Wettbewerb zu beobachten ist (für aktuelle Zahlen vgl. z. B. Bundesnetzagentur, 2019a, 2020; VATM, 2020). Auch im Infrastrukturbereich zeigt sich zunehmend Wettbewerb (vgl. z. B. VATM, 2021). Die aus Monopolzeiten resultierende Sonderstellung der Telekom mit dem inhärenten infrastrukturellen Vorteil (Zugang zu praktisch allen Haushalten und auch für den zukünftigen Glasfaserausbau wiederverwendbare Trassen) eröffnet dem Unternehmen jedoch nach wie vor Möglichkeiten, Wettbewerb zu behindern. So sind Wettbewerber im Endkundenbereich auch heute noch auf die Vorleistungsprodukte der Telekom angewiesen, weil die Telekom nach Angaben des VATM noch immer über 90 % der Kupferteilnehmeranschlussleitungen („TAL“) kontrolliert. Durch diese Marktmacht im Vorleistungsbereich bieten sich der

⁹ Vgl. auch <https://de.iirefeurope.org/Diskussionsbeitraege/Artikel/article/Breitbandmisere-illustriert-Nachteile-von-Staatsbeteiligungen>, abgerufen am 26. Mai 2021.

¹⁰ Seit dem Wechsel zur Gigabit-Strategie qualifiziert sich Vectoring nicht mehr für eine öffentliche Förderung.

¹¹ Vgl. <https://www.glasfaser-internet.info/ausbau/glasfaser-ausbau.html>, abgerufen am 30. Juni 2021.

¹² So hat sich etwa das Bundesfinanzministerium im Jahr 2012 gegen eine mögliche Dividendenkürzung der Telekom ausgesprochen trotz des erheblichen Investitionsbedarfs. Vgl. <https://www.handelsblatt.com/finanzen/maerkte/aktien/moegliche-dividendenkuerzung-die-erste-reaktion-der-boerse-faellt-eindeutig-aus/7335400-2.html>

Telekom prinzipiell Möglichkeiten, Marktmacht in den nachgelagerten Bereich zu übertragen und damit auch in der Glasfaserwelt zu konservieren – beispielsweise ganz aktuell bei der Migration von Vectoring ins Glasfasernetz. Nur durch eine angemessene Regulierung kann dies verhindert werden. Durch den oben beschriebenen Interessenkonflikt besteht jedoch das Risiko, dass bei der Gestaltung des Regulierungsrahmens zu sehr Rücksicht auf die Interessen der Deutschen Telekom genommen wird.

Insbesondere ehemalige Monopolmärkte erfordern eine angemessene Regulierung, damit wirksamer und chancengleicher Wettbewerb sichergestellt und die aus Monopolzeiten resultierende Sonderstellung des ehemaligen Monopolisten nicht weiter geschützt werden. Derzeit sowie in naher Zukunft stehen im Telekommunikationsbereich wichtige regulatorische Weichenstellungen an, die einen maßgeblichen Effekt auf den Wettbewerb haben werden – beispielsweise bei der Förderung des Breitbandausbaus, bei der Ausgestaltung von Kooperationen für den Glasfaserausbau oder beim Equivalence of Input-Ansatz („EOI“) (vgl. auch Monopolkommission, 2019; Bundesnetzagentur, 2019b). Damit hat die Gefahr für den Wettbewerb, die aus dem Interessenkonflikt des Bundes ausgeht, nichts an Aktualität eingebüßt. Ein Verkauf der Bundesanteile an der Telekom würde nicht nur finanzielle Mittel generieren, die in den Bundeshaushalt fließen. Ein Verkauf der Anteile würde vor allem die aus dem Interessenkonflikt resultierenden Gefahren für Markt und Wettbewerb dauerhaft beseitigen.

3. Beurteilung der Bedrohung durch ausländische Direktinvestitionen

Ver mehrt wurde von der Bundespolitik die Sorge geäußert, dass bei einem Verkauf der Bundesanteile möglicherweise eine Übernahme durch ausländische Investoren drohe und so deren Einfluss auf dem deutschen Markt vergrößert werden könne.¹³ Ausländische Direktinvestitionen („ADI“) sind im Jahr 2016 verstärkt in das öffentliche Interesse gerückt, als der deutsche Robotikhersteller Kuka durch den chinesischen Midea-Konzern übernommen wurde. Als ADI werden Kapitalexporte von Unternehmen eines Landes in ein anderes Land bezeichnet, um dort Betriebsstätten oder Tochterunternehmen zu errichten oder Beteiligungen an ausländischen Unternehmen zu erwerben, die es erlauben, maßgeblich und langfristig Einfluss auf die Unternehmenspolitik des Zielunternehmens zu nehmen (sog. Mergers & Acquisitions-Transaktionen, M&A-Transaktionen) (vgl. Gerhard, 2018, S. 820).

Prinzipiell kann ausländisches Beteiligungskapital über Kapitalakkumulation und Produktivitätsfortschritt zum Wirtschaftswachstum im Zielland beitragen (vgl. Gerhard, 2018, S. 820). Viele empirische Studien belegen diesen positiven Effekt zwischen ADI und Wirtschaftswachstum (vgl. Baldi und Miethe, 2015; Almfrajia und Almsafirc, 2014; Contessi und Weinberger, 2009). Skepsis und Unbehagen bestehen jedoch insbesondere in Bezug auf strategisch motivierte (feindliche) ADI und den globalen Wettbewerb zwischen Staaten, in dem es nur in zweiter Linie um den Wettbewerb zwischen Unternehmen geht, sondern vor allem um Bestrebungen sich als neue wirtschaftliche Weltmacht zu etablieren, was auch als Angriff auf die marktwirtschaftliche Grundordnung interpretiert wird (vgl. Felbermayr, Goldbeck und Sandkamp, 2019, S. 27). Insbesondere ADI, die staatlich subventioniert und/oder motiviert sind, unzulässiger Technologietransfer und unfairer Wettbewerb bereiten in diesem Zusammenhang Grund zur Sorge.¹⁴

Die Sorge vor strategisch motivierten ADI liefert jedoch insbesondere aus zwei Gründen keine Rechtfertigung für eine Bundesbeteiligung an Unternehmen. Zum einen kann der Einfluss eines Drittstaates auf ein deutsches Unternehmen auch ohne ADI und trotz staatlicher Beteiligung groß sein, wie sich im Falle der Telekom zeigen lässt. Zum anderen existieren mit dem novellierten Außenwirtschaftsgesetz („AWG“) sowie der novellierten Außenwirtschaftsverordnung („AWV“) deutlich wirksamere Mechanismen als die staatliche Beteiligung, um strategisch motivierte Übernahmen zu verhindern.

In Bezug auf den ersten Punkt zeigt sich bei der Telekom anschaulich, wie stark der Einfluss der US-Tochter T-Mobile US auf das Unternehmen ist, auch ohne US-amerikanische Konzernspitze und trotz Bundesbeteiligung an der Telekom. Die Telekom generiert bereits heute den Großteil ihrer Gewinne in den USA über ihre Tochter T-Mobile US, die für die guten Bilanzzahlen weitgehend verantwortlich ist.¹⁵ Angesichts der Größe des US-amerikanischen Marktes und der Telekom als Global Player ist dies zwar wenig überraschend. Jedoch wirken sich diese Erfolge zunehmend auf die Unternehmenspolitik der Telekom

¹³ Vgl. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/altmaier-will-telekom-anteile-behalten-15778093.html>, abgerufen am 21. Juni 2021.

¹⁴ Vgl. <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen-uebernahme-101.html>, abgerufen am 27. Mai 2021.

¹⁵ Vgl. <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/it-medien/deutsche-telekom-wohlfuehl-duft-fuer-investoren/19787896.html>, abgerufen am 27. Mai 2021; <https://www.manager-magazin.de/unternehmen/tech/deutsche-telekom-t-mobile-us-haengt-in-den-usa-wettbewerber-at-und-t-ab-a-8c53b96b-0fce-45f5-b764-713f73f3ec9a>, abgerufen am 27. Mai 2021; <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/deutsche-telekom-us-fusion-soll-sich-noch-mehr-lohnen-1.5233068>, abgerufen am 27. Mai 2021; <https://www.fr.de/wirtschaft/unser-schuetzling-telekom-11036875.html>, abgerufen am 27. Mai 2021.

aus, in den kommenden Jahren viel im lukrativen, boomenden US-Markt zu investieren.¹⁶ Die Entscheidung darüber dürfte der Telekom angesichts der hohen Kosten und – gemessen an den USA – relativ vagen Gewinnaussichten durch den Glasfaserausbau in Deutschland, jedenfalls nicht schwerfallen. Durch die Rolle des Bundes als Anteilseigner ist anzunehmen, dass auch die Bundespolitik ein Interesse hat, die Gewinnaussichten in den USA wahrzunehmen. Damit bewirkt die Bundesbeteiligung jedoch gerade das Gegenteil von dem, was die Bundespolitik durch ihre Beteiligung anscheinend zu verhindern versucht: den Einfluss des Auslands auf Investitionen in Deutschland zu begrenzen. Im Gegenteil: Vielmehr wird im Hinblick auf Gewinnaussichten billigend hingenommen, dass eher in den USA als in Deutschland investiert wird. Die Beteiligung des Bundes wirkt hier offenbar nicht als Korrektiv, sodass auch die Legitimation der Bundesbeteiligung nicht etwa durch das beobachtbare Investitionsverhalten der Telekom gestützt wird. Vielmehr kommt auch hier der Interessenkonflikt zum Vorschein, in den sich der Bund durch seine Doppelrolle begibt. Nicht der Umstand, ob ein ausländischer oder inländischer, privater oder staatlicher Investor die Entscheidungen trifft, ist im Falle der Telekom dafür ausschlaggebend, wo das Unternehmen erfolgreich ist und investiert, sondern die Aussicht auf möglichst hohe Gewinne. Anders ausgedrückt konnte der Bund durch seine Beteiligung an der Telekom nicht verhindern, dass ein Großteil der Investitionen bevorzugt in den USA getätigt wurde, anstatt in Deutschland. Welche Rolle der deutsche Markt für die Investitionsentscheidungen der Telekom spielt, scheint offenbar nicht davon abzuhängen, ob der Bund Anteile an der Telekom hält oder nicht. Die von der Bundespolitik geäußerte Sorge vor einem zu starken Einfluss auf die Unternehmenspolitik von Drittstaaten auf die Telekom bietet offenbar kein stichhaltiges Argument und keine Rechtfertigung für die staatliche Beteiligung an der Telekom. Denn trotz Bundesbeteiligung ist der Einfluss der US-Tochter T-Mobile US auf die Telekom ganz erheblich.

Wie oben angemerkt ist zweitens auf die Novellierung von AWG und AWV zu verweisen, durch die ADI seit 2020 noch umfassender und vorausschauender geprüft werden und wodurch nun noch wirksamerer Schutz vor strategisch motivierten ADI sichergestellt ist. Bereits im Jahr 2020 kam es zu mehreren bedeutenden Änderungen der AWV und zu einer starken Ausweitung und Verstärkung des AWG. Mit der 17. AWV-Novelle folgte nun die letzte Gesetzesänderungen in Deutschland im Zusammenhang mit der seit dem 11. Oktober 2020 wirksamen EU-Screening-Verordnung (EU) 2019/452 („FDI Screening Verordnung“).¹⁷

Die am 1. Mai 2021 neu in Kraft getretene 17. Änderungsverordnung der AWV reiht sich ein in eine Reihe von Verschärfungen der Investitionskontrolle in den vergangenen Jahren. Damit werden die Möglichkeiten noch einmal deutlich erweitert, ab wann ein Investitionsvorhaben zu melden ist und so letztlich untersagt werden kann. Zudem hat die Bundesregierung am 25.08.2021 die Verordnung zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes und der Außenwirtschaftsverordnung beschlossen.

Zu den wichtigsten Änderungen im Rahmen der 2020 und 2021 verabschiedeten Änderungen zählt die schon 2020 erfolgte Verschärfung des Prüfungsmaßstabs. Wurde bis dahin geprüft, ob vom Erwerb eines deutschen Unternehmens durch einen ausländischen Investor eine tatsächliche Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik ausgeht, genügt es nach § 5 Abs. 2 AWG nun, dass der

¹⁶ Vgl. <https://www.fr.de/wirtschaft/unser-schuetzling-telekom-11036875.html>, abgerufen am 27. Mai 2021.

¹⁷ Mit der FDI Screening Verordnung wurde ein EU-weiter Rahmen zur Koordination der Maßnahmen zwischen Europäischer Kommission und den Mitgliedstaaten in Bezug auf ausländische Investitionen bereitgestellt, vgl. https://ec.europa.eu/germany/news/20201009-auslaendische-investitionen_de, abgerufen am 2. Juni 2021.

Erwerb zu einer „voraussichtlichen Beeinträchtigung“ der öffentlichen Sicherheit und Ordnung führt.¹⁸ Damit wurde der Entscheidungsspielraum bei der Prüfung von ADI erweitert und die Schwelle für staatliche Eingriffe und Untersagungen in ausländische Investitionen sinkt erheblich. So ist nun nicht mehr das Vorliegen einer tatsächlichen Gefahr ausschlaggebend für die Untersagung eines Anteilserwerbs, sondern lediglich die hypothetische Auswirkung. Kritische Unternehmenserwerbe werden damit „vorausschauender“ geprüft als in der Vergangenheit.¹⁹

Im Rahmen der Novellierungen wurden zudem die Wirtschaftssektoren erweitert, die unter die Meldepflicht fallen und vom Vollzugsverbot erfasst sind. Insbesondere ausländische Investitionen in den Bereichen Kritische Infrastrukturen (u. a. Energie, Informationstechnik und Gesundheit) und Kritische Technologien (z. B. künstliche Intelligenz, Cybersicherheit und Biotechnologien) werden nun deutlich höheren Hürden unterliegen. Betreiber Kritischer Infrastrukturen und Medienunternehmen sind in § 55a AWV jetzt explizit erfasst. So wird nach § 55a Abs. 1 Satz 1 AWV bei der Prüfung einer voraussichtlichen Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit nun insbesondere berücksichtigt, ob das inländische Unternehmen Betreiber einer kritischen Infrastruktur im Sinne des BSI-Gesetzes ist; Software entwickelt oder ändert, die branchenspezifisch zum Betrieb Kritischer Infrastrukturen im Sinne des BSI-Gesetzes dient (vgl. § 55a, Abs. 1, Satz 2 AWV) oder zu organisatorischen Maßnahmen nach § 110 des Telekommunikationsgesetzes verpflichtet ist oder technische Einrichtungen zur Umsetzung gesetzlich vorgesehener Maßnahmen zur Überwachung der Telekommunikation herstellt oder in der Vergangenheit hergestellt hat und über Kenntnisse oder sonstigen Zugang zu der den technischen Einrichtungen zugrundeliegenden Technologie verfügt (vgl. § 55a, Abs. 1, Satz 3, AWV). Ein Anteilserwerb der Telekom durch ausländische Investoren fiel demnach klar unter die deutlich verschärften Investitionsprüfungsrichtlinien.

Neben Telekommunikationsunternehmen werden in § 55a AWV nun eine Vielzahl kritischer Technologien bestimmt, die von der Investitionsprüfung erfasst. Vor allem Transaktionen mit Auslandsbezug in sicherheits- oder versorgungsrelevanten Bereichen rücken künftig verstärkt in den Fokus der Behörden.²⁰ Sektorübergreifende Investitionen in Unternehmen, die einem sicherheitsrelevanten Bereich zuzuordnen sind (wie die Telekom), sind meldepflichtig, sobald der Erwerb mindestens 10 % Stimmrechtsanteil beträgt (§ 56 Abs. 1 Nr. 1 AWV).

Eine weitere wichtige Änderung des AWG ist die Einführung des Vollzugsverbots für meldepflichtige Investitionen in § 15 AWG, wonach Verkäufer den Erwerbern erst nach Freigabe der Übernahme durch das BMWi Möglichkeiten zur Einflussnahme auf das Zielunternehmen einräumen dürfen. Auch sensible, unternehmensbezogene Informationen dürfen erst nach der Freigabe weitergegeben werden. Jeder meldepflichtige Erwerb ist damit für die Dauer der Prüfung schwebend unwirksam. Dadurch wird laut Bundesregierung verhindert, dass die Erwerbsbeteiligten während der laufenden Prüfung vollendete Tatsachen schaffen und die Ziele der Investitionsprüfung unterlaufen.

¹⁸ Hierbei ist nicht nur nach nationalen Sicherheitsinteressen zu fragen. So sind nach §§ 4 Abs. 1. Nr. 4, 4a AWG bei der Investitionsprüfung auch die Beeinträchtigung der „öffentlichen Ordnung oder Sicherheit eines anderen Mitgliedstaates“ und „Projekte oder Programme von Unionsinteresse“ zu prüfen.

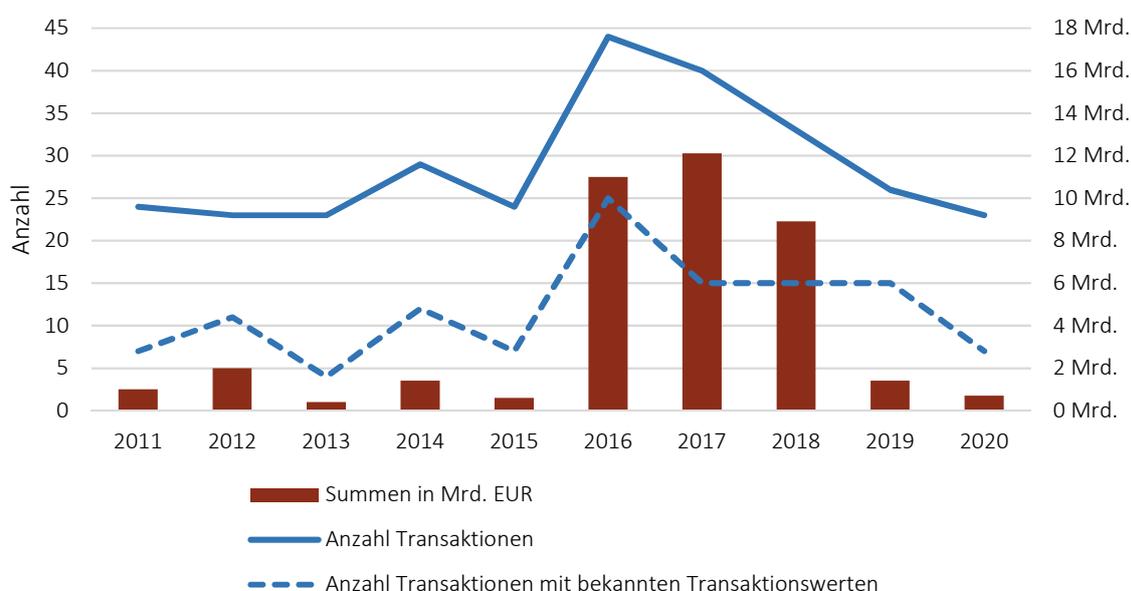
¹⁹ Vgl. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2020/20200408-altmaier-investitionen-in-sicherheitssensiblen-bereichen-koennen-umfassender-und-vorausschauender-geprueft-werden.html>, abgerufen am 2. Juni 2021.

²⁰ Vgl. <https://www.heuking.de/de/news-events/fachbeitraege/geplante-novellierung-des-aussenwirtschaftsgesetzes-awg.html>, abgerufen am 1. Juni 2021.

Insgesamt sind sich Experten einig, dass mit den Novellierungen von AWG und AWV eine deutliche Verschärfung der Kontrolle von ADI einhergeht und künftig die Schwelle für staatliches Eingreifen in Form von Anforderungen oder Untersagungen deutlich herabgesetzt wird (Gerhard, 2018; Matthes, 2020).²¹ Die führt zu dem Schluss, dass der Schutz vor strategisch motivierten ADI nicht durch Bundesbeteiligungen gewährleistet werden muss, zumal – wie gezeigt wurde – eher fraglich ist, ob die staatliche Beteiligung überhaupt in der Lage ist, wirksamen Schutz sicherzustellen. So zeigt sich, dass der Staat in seiner fragwürdigen Doppelrolle vielmehr vom Eigeninteresse seines Gewinnstrebens als Anteilseigner getrieben ist und dadurch gerade das Gegenteil von dem bewirkt, was er zu verhindern sucht. Zum Schutz vor übermäßigem Einfluss eines Drittstaates auf die Telekom bedarf es der Bundesbeteiligung jedenfalls nicht. Schutz vor strategisch motivierten ADI und dem Ausverkauf deutschen Know-hows ist durch die Novellierung von AWG und AWV ausreichend geboten.

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang zudem, dass insbesondere bei den Fallzahlen aus China ein deutlich negativer Trend in den vergangenen Jahren zu verzeichnen ist (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Chinesische Übernahmen und Beteiligungen von 2011 bis 2020



Quelle: Rusche (2021).

Zwar waren die Jahre 2016 und 2017 durch ein relativ hohes Niveau an Fällen gekennzeichnet, der kontinuierliche Rückgang seit 2017 hat die Aktivität chinesischer Investoren heute jedoch wieder auf ein Niveau der Jahre 2011 bis 2015 zurückgeführt (vgl. Rusche, 2021).²² Eine offensichtliche Gefahr des

²¹ Vgl. auch <https://blog.handelsblatt.com/rechtsboard/2020/03/10/verschaeferung-der-investitionskontrolle-geplant/>, abgerufen am 2. Juni 2021.

²² Vgl. auch <https://www.manager-magazin.de/unternehmen/industrie/investitionen-chinesen-fuehren-2019-beteiligung-in-europa-runter-a-1304586.html>, abgerufen am: 30. Juni 2021.

Ausverkaufs von Wissen und Technologie aus Deutschland an chinesische Unternehmen – wie sie auch zu Beginn der Corona-Pandemie geäußert wurde – hat sich jedenfalls nicht bewahrheitet (vgl. Rusche, 2021). Die immer wieder heraufbeschworene Gefahr eines Ausverkaufs strategisch wichtiger deutscher Unternehmen an den chinesischen Staat oder andere unliebsame Staatsfonds o. ä. lässt sich empirisch somit nicht substantiieren. Vielmehr scheinen die in den letzten Jahren ergriffenen Maßnahmen wie die Verschärfungen von AWG und AWV eine erhebliche Wirksamkeit zu entfalten. Das Argument, man müsse strategisch bedeutsame Unternehmen durch eine staatliche Beteiligung vor feindlichen Übernahmen schützen, hat daher mindestens seit den Novellen von AWG und AWV erheblich an Substanz verloren. Anders ausgedrückt ist dieses Argument spätestens heute angesichts des geltenden Rechtsrahmens nicht mehr valide.

4. Verwendung der Verkaufserlöse

Ein Verkauf der Unternehmensanteile würde finanzielle Mittel generieren, die in den Bundeshaushalt fließen. Die Monopolkommission schlägt in diesem Zusammenhang vor, erzielte Erlöse z. B. für die Förderung des Breitbandausbaus in Deutschland einzusetzen (vgl. Monopolkommission, 2015, Tz. 149).

In Zeiten voranschreitender Digitalisierung ist es für eine leistungsfähige Gesellschaft, den Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und nachhaltiges Wirtschaftswachstum unabdingbar, bei der Digitalisierung mit anderen Staaten Schritt zu halten. Zusätzliche Investitionen in Digitalisierung scheinen vor diesem Hintergrund überaus sinnvoll zu sein. Dabei lassen sich drei Bereiche unterscheiden:

1. Förderung von Diensten/Inhalten,
2. Nachfrageförderung und
3. Förderung des Infrastrukturausbaus.

Insbesondere die aktive Förderung von digitalen Diensten/Inhalten sowie eine gezielte Nachfrageförderung können einen erheblichen Beitrag leisten, die Digitalisierung in Deutschland weiter voranzutreiben. Wie verschiedene Studien belegt haben, besteht das Problem der mangelnden Digitalisierung in Deutschland mehr im mangelnden Take-up als in der mangelnden Verfügbarkeit von Infrastruktur. Der bisherige Fokus der Politik allein auf die Verfügbarkeit von Infrastruktur bei Vernachlässigung des mangelnden Take-ups hat sich nicht als erfolgreich erwiesen. Es gilt daher Dienste und Inhalte sowie die Nachfrage stärker in den Vordergrund der Breitbandpolitik zu rücken (vgl. etwa Haucap, 2018).

Ein weiterer Vorteil der Förderung von Diensten/Inhalten und Nachfrage liegt darin, dass die Förderung technologie- und branchenunabhängig ist. Bei der Förderung wird demnach keine spezifische Technologie oder Branche gefördert, sondern es wird dem Markt überlassen, wo weitergehende Digitalisierung den größten Nutzen stiftet. Eine Verwendung der Verkaufserlöse im Bereich Dienste-/Inhalte-/Nachfrageförderung ist insbesondere auch mit Blick auf die starken Kapitalmittel, die sich im Bereich der Ausbauförderung akkumuliert haben (vgl. hierzu VATM, 2021)²³, aus ökonomischer Sicht zu befürworten. Hier besteht die Gefahr, dass eine weitere Aufstockung der ohnehin in der mittelfristigen Planung sehr hohen Ausbauförderung durch sogenanntes „crowding out“ zulasten des privatwirtschaftlichen Ausbaus erfolgen und der Ausbau dadurch nicht nur verlangsamt, sondern insbesondere durch Bindung entsprechender Bauressourcen auch verteuert wird.

²³ Der VATM beziffert die Summe der privat von den Wettbewerbern bereitgestellten Investitionsmittel, die in den nächsten Jahren in den Glasfaserausbau investiert werden, auf weit über 20 Milliarden Euro.

5. Finanzierung des Netzausbaus

Naheliegender mag manchen auch erscheinen, etwaige Erlöse aus dem Verkauf der Bundesanteile an der Telekom zu nutzen, den Netzausbau in Gegenden zu finanzieren, in denen noch immer kein schnelles Internet über DSL verfügbar ist. Dieser Vorschlag übersieht jedoch zwei Dinge: Zum einen belegen Studien, dass eine Förderung von Inhalten und der Nachfrage eine höhere gesamtwirtschaftliche Rendite erzielt als die weitere Förderung des Infrastrukturausbaus durch Tiefbau. Zum anderen werden im Bereich des Netzausbaus inzwischen deutlich zunehmend privatwirtschaftliche Investitionen getätigt. Gleichwohl wird die Thematik der „weißen Flecken“ in der Politik und insbesondere im derzeitigen Bundestagswahlkampf immer wieder diskutiert. Von verschiedenen Politikern und Politikerinnen wird in diesem Kontext auch vorgeschlagen, den im TKG vorgesehenen Universaldienst zu aktivieren und die Umlagefinanzierung („Universaldienstfonds“) zu nutzen, um die Verfügbarkeit von schnellem Internet in ganz Deutschland zu gewährleisten (vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/5306, S. 4; BÜNDNIS 90/Die Grünen-Wahlprogramm, 2021, S. 73; SPD-Wahlprogramm, 2021, S. 5).²⁴ Dafür sollen die Telekommunikationsunternehmen nach § 83 Abs. 1 TKG eine Universaldienstabgabe beitragen („Universaldienstfonds“), deren Anteil sich nach dem Verhältnis des Umsatzes des jeweiligen Unternehmens zu der Summe des Umsatzes aller auf dem sachlich relevanten Markt aktiven Unternehmen bemisst.

In Deutschland wird der Universaldienst in Teil 6 des TKG („Universaldienst“) geregelt. Einen Universaldienstfonds gibt es bislang in Deutschland nicht. Die Umlagefinanzierung wonach Telekommunikationsanbieter zu einer Abgabe verpflichtet werden, um den Universaldienst zu finanzieren, ist nach TKG jedoch prinzipiell möglich (vgl. §§ 82 und 83 TKG). Die Regelungen zum Universaldienst sind sehr komplex.

Ein Beispiel, welches die Komplexität von Umlageverfahren veranschaulicht, ist die USA. In den USA müssen alle öffentlichen Telefonanbieter (sog. „common carrier“) Beiträge in einen Fonds einbezahlen, der durch die *Universal Service Administrative Company* („USAC“) als unabhängige Institution verwaltet wird. Die Beträge werden in der Regel vollständig auf die Endkunden umgelegt. Die Komplexität des Verfahrens (Ermittlung der Beitragszahlungen, Ausnahmeregelungen, komplexe Kontroll- und Meldesysteme und Verteilschlüssel) führt zu einem erheblichen Bürokratieaufwand. Zudem stellen zahlreiche praktische Probleme, wie z. B. die Abhängigkeit der Anbieter von den Fördergeldern, Veruntreuung von Geldern oder Informationsprobleme (wo besteht überhaupt Ausbaubedarf?) die Effektivität des Systems in Frage. In den USA werden sog. OTT-Anbieter (wie Google, Netflix oder Amazon), die meist Auslöser für die beanspruchten höheren Bandbreiten der Internetnutzer sind, meist nicht an den Infrastrukturmaßnahmen beteiligt, profitieren jedoch erheblich vom Breitbandausbau.

²⁴ Auf europäischer Ebene werden elektronische Kommunikationsnetze und -dienste durch den European Electronic Communications Code („EECC“) geregelt. Die neuen Regelungen des EECC sollten von den Mitgliedstaaten bis Ende 2020 in innerstaatliches Recht umgesetzt werden. Tatsächlich wurde das Telekommunikationsmodernisierungsgesetz („TKModG“) erst am 22.04.2021 vom Bundestag verabschiedet. Nach Art. 84 Abs. 1 EECC müssen die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der spezifischen nationalen Gegebenheiten sicherstellen, dass alle Verbraucher in ihrem Gebiet zu einem erschwinglichen Preis Zugang zu einem verfügbaren angemessenen Breitbandinternetzugangsdienst haben. Zudem sieht Art. 90 Abs. 1 EECC vor, dass die Finanzierung der Universaldienstverpflichtungen entweder aus öffentlichen Mitteln oder über einen Universaldienstfonds erfolgt, wenn durch die nationalen Regulierungsbehörden festgestellt werden sollte, dass ein Anbieter unzumutbar belastet wird. In Anhang V des EECC ist aufgelistet, was der angemessene Breitbandinternetzugangsdienst liefern muss, z. B. Online-Nachrichten, Online-Shopping, Anrufe und Videoanrufe (Standardqualität). Verglichen mit dem traditionell telefongestützten Universaldienst sind die Mindestanforderungen an den Universaldienst gestiegen.

In Deutschland wird das Umlageverfahren bislang nicht genutzt. Im Hinblick auf die rund 260 Telekommunikationsunternehmen auf dem deutschen Markt bleibt zu erwarten, dass die Einführung eines solchen einen ganz erheblichen Bürokratieaufwand bedeuten würde, dem kein vergleichbarer Nutzen entgegensteht. So sind nicht nur erhebliche Probleme im Hinblick auf eine faire Verteilung der Umlage bei einer so großen Anzahl von Unternehmen zu erwarten. Auch hinsichtlich des Informationsaufwands sowie erforderlichen Kontroll- und Meldesystemen kann der bürokratische Aufwand eines solchen Verfahrens nur als exorbitant hoch bezeichnet werden - von Problemen der Veruntreuung und der Festlegung geeigneter de minimis-Regeln zur Ausnahme kleinerer Anbieter ganz zu schweigen. Die Gefahr des Entstehens eines Bürokratiemonsters, das den Wettbewerb insbesondere in Gebieten mit weißen oder grauen Flecken behindert statt fördert, ist nicht von der Hand zu weisen (vgl. Spies, 2019).

Die mit einem Umlageverfahren einhergehende staatliche Planungsbürokratie und lenkende Eingriffe in den wettbewerblichen Netzausbau sind demnach grundsätzlich abzulehnen. Der Ausbau im Festnetz und Mobilfunk hängt von vielerlei verschiedenen Faktoren ab, wie z. B. von der Genehmigungslage und der kommunalen Unterstützung oder der tatsächlichen Akzeptanz und Nachfrage der Bürger. Ein Netzausbau, der marktwirtschaftlichen Prinzipien folgt, ist grundsätzlich am besten geeignet, dieses komplexe Vorhaben zu steuern. Der Staat kann dabei flankierende Fördermöglichkeiten bereitstellen, die den marktwirtschaftlichen Netzausbau vorantreiben. So ließe sich – wie bereits angesprochen – durch eine gezielte Nachfrageförderung die Nachfrage in ländlichen Gebieten erhöhen, was sich wiederum positiv auf die Anreize von Unternehmen auswirkt, schnelleres Internet bereitzustellen.

Der Umstand, dass es in Deutschland auch heute noch weiße Flecken gibt, in denen kein schnelles Internet über DSL verfügbar ist, wird in der Politik und insbesondere im derzeitigen Bundestagswahlkampf immer wieder diskutiert. So fordern beispielsweise BÜNDNIS 90/Die Grünen das im Grundgesetz festgeschriebene Recht auf gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland im Bereich der Internetversorgung durch eine Änderung des Grundgesetzes sicherzustellen. Als zentrale Maßnahme soll die "regionale Daseinsvorsorge" als neue Gemeinschaftsaufgabe in das Grundgesetz aufgenommen werden (vgl. BÜNDNIS 90/Die Grünen Wahlprogramm, 2021, S. 72 ff.).²⁵ Für Netzausbau und -betrieb würde dies bedeuten, die Verantwortung hierfür in kommunale Hand zu geben.

Die Diskussion über kommunale Tätigkeit auf Telekommunikationsmärkten besteht schon lange, so auch das Argument der Ausbau leistungsfähiger Breitbandinfrastrukturen sei Teil der Daseinsvorsorge (vgl. z. B. Monopolkommission, 2013b, Tz. 1258). Aus ökonomischer Sicht ist insbesondere kommunaler Netzbetrieb kritisch zu sehen. Beim Betrieb von Telekommunikationsnetzen werden Skaleneffekte generiert. Skaleneffekte beschreiben Kostenvorteile, die einem Unternehmen durch entsprechend niedrige bzw. sinkende Kosten pro hergestelltes Produkt entstehen, d. h. größere Anbieter haben Kostenvorteile gegenüber kleineren Anbietern. Kommunen in regionalen Gebieten sind zum einen viel zu klein, um diese Skaleneffekte zu realisieren, d. h. eine Kommune als Anbieter von Telekommunikationsleistungen ist im Vergleich zu großen Telekommunikationsanbietern deutlich teurer. Zum anderen haben Kommunen nicht die Expertise wie die großen Telekommunikationsanbieter, um den Betrieb von

²⁵ Vgl. <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/baerbock-fuenf-punkte-plan-lebensverhaeltnisse-internet-100.html>, abgerufen am 10. Juni 2021.

Telekommunikationsnetzen zu vergleichbaren Kosten sicherzustellen. Kommunaler Netzbetrieb kann aus diesen Gründen ineffizient und unnötig teuer sein.

Beim Netzausbau mögen komparative Kostenvorteile aufgrund bereits verlegter Energie-, Wärme oder Wasserversorgungsnetze und direkten Endkundenzugängen durchaus für einen kommunalen Ausbau – nicht aber für einen kommunalen Betrieb der Netze – sprechen (vgl. Monopolkommission, 2013b, Tz. 1258). Wichtig dabei ist jedoch, dass kommunale Netze derselben Zugangsregulierung unterliegen, die für private Anbieter auch gilt und kommunale Netze keine Sondervorteile genießen. Problematisch kann sich zudem erweisen, dass eine unsachgemäße Förderpolitik leicht zu einem Umlenken von Investitionen führen kann, ohne wirklich ein nennenswertes Mehr an Investitionen auszulösen. Die Detailfragen, die mit einem kommunalen Ausbau von Infrastruktur verbunden sind, sollten keinesfalls unterschätzt werden. Zugleich drohen erhebliche Effizienzverluste, sofern die Netze auch kleinteilig kommunal betrieben werden. Von einer Überführung des Netzausbaus in kommunale Verantwortung ist daher in der Gesamtschau abzuraten.

6. Fazit

In der vorliegenden Studie wurde die Bundesbeteiligung an der Telekom unter ökonomischen Gesichtspunkten evaluiert sowie die von der Bundesregierung vorgebrachten Argumente zur Legitimation der staatlichen Beteiligung auf Stichhaltigkeit geprüft. Im Ergebnis zeigt sich, dass mit der staatlichen Beteiligung nicht unerhebliche Gefahren für den Wettbewerb im Telekommunikationsbereich einhergehen können, die letztlich Wettbewerbern und Verbrauchern schaden. Die Argumente der Bundesregierung, die staatliche Beteiligung diene zum einen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die ein „wichtiges Bundesinteresse“ voraussetzen²⁶, zum anderen böte sie wirksamen Schutz vor ausländischen Direktinvestitionen, sind zumindest heute keine validen Argumente mehr, welche die Bundesbeteiligung ordnungspolitisch rechtfertigen könnten.

Als Anteilseigner und Regelsetzer, der die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen im Telekommunikationssektor vorgibt, nimmt der Bund eine unglückliche Doppelrolle ein, durch die negative Effekte auf Markt und Wettbewerb im Telekommunikationsbereich einhergehen können. Problematisch ist hierbei insbesondere die Gefahr zu werten, dass der Bund der Telekom in seiner Rolle als Anteilseigner vorteilhafte Bedingungen schafft – beispielsweise durch eine weniger strenge Regulierung oder eine besonders vorteilhafte Förderpolitik – womit erhebliche negative Effekte für Kunden und Wettbewerber verbunden sein können. Insbesondere ehemalige Monopolmärkte erfordern eine angemessene Regulierung, damit wirksamer und chancengleicher Wettbewerb sichergestellt und die aus Monopolzeiten resultierende Sonderstellung des ehemaligen Monopolisten nicht weiter geschützt werden. Insbesondere mit Blick auf wichtige regulatorische Vorgaben, die derzeit oder auch in naher Zukunft im Telekommunikationssektor zur Entscheidung stehen und deren Ausgestaltung maßgebliche Effekte auf den Wettbewerb haben können (Förderung des Breitbandausbaus, Kooperationen, EOI), ist auf das aus dem Interessenkonflikt hervorgehende Risiko hinzuweisen. Durch einen Verkauf der Bundesanteile könnten die Gefahren für Markt und Wettbewerb nachhaltig beseitigt werden.

Die Bundesregierung begründet die staatliche Beteiligung an der Telekom u. a. auch damit, dass ohne staatliche Beteiligung die Gefahr einer feindlich motivierten ausländischen Direktinvestition bestehe und der ausländische Einfluss auf die Unternehmenspolitik der Telekom zu groß würde. Wie gezeigt wurde, ist dieses Argument wenig stichhaltig. So nimmt die US-Tochter T-Mobile US, die heute für den Großanteil des Gewinns der Telekom verantwortlich ist, trotz Bundesbeteiligung heute erheblichen Einfluss auf die Unternehmenspolitik der Telekom und bestimmt zu einem großen Teil, wo die Investitionen hinfließen, auch **mit** Bundesbeteiligung. Der Bund scheint dies als (gewinnorientierter) Anteilseigner im Hinblick auf die Gewinnaussichten in den USA billigend in Kauf zu nehmen und nicht auf Investitionen in Deutschland zu pochen. Hier zeigt sich, in welchem offenkundigen Interessenkonflikt der Bund steckt.

Zudem bieten AWG und AWW vor allem seit der Novellierung wirksameren Schutz vor ADI. Betreiber Kritischer Infrastrukturen und Medienunternehmen sind jetzt explizit in § 55a AWW erfasst und werden in Zukunft deutlich höheren Hürden unterliegen. Die Begründung, die staatliche Beteiligung sei zum Schutz vor ausländischem Einfluss erforderlich, ist somit spätestens jetzt von der Hand zu weisen. Durch eine Veräußerung der Bundesanteile würden nicht nur die negativen Effekte auf den Wettbewerb nachhaltig

²⁶ Aus Sicht der Monopolkommission ist ein wichtiges Bundesinteresse im Bereich der Telekommunikation nicht erkennbar. Durch die weitgehend erfolgreiche Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte Ende der 1990er Jahre wurde die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Telekommunikationsdiensten zu erschwinglichen Preisen sichergestellt (vgl. Monopolkommission, 2015, Tz. 148).

beseitigt, die Erlöse könnten zudem in die in vielen Bereichen schleppende Entwicklung der Digitalisierung in Deutschland investiert werden. Aus ökonomischer Sicht ist hier insbesondere eine aktive Förderung von digitalen Diensten/Inhalten oder der Nachfrage zu befürworten. Ein Vorteil liegt dabei darin, dass die Förderung technologie- und branchenunabhängig ist und dem Markt überlassen wird, wo weitergehende Digitalisierung den größten Nutzen stiftet. Zusätzliche Förderung im Bereich Ausbau ist mit Blick auf die starken Kapitalmittel, die sich dort akkumuliert haben, weniger zu befürworten. Hier besteht die Gefahr, dass weitere Ausbauförderung zulasten des privatwirtschaftlichen Ausbaus erfolgen und der Ausbau dadurch nicht nur verlangsamt, sondern auch verteuert wird.

Abschließend wurden in dieser Kurzstudie Vorschläge aus der Politik diskutiert, zur Beseitigung weißer und grauer Flecken die im TKModG verankerte Umlagefinanzierung zu aktivieren. Die Aktivierung der Umlagefinanzierung zur Sicherstellung eines Universaldienstes ist aus ökonomischer Sicht nicht zu befürworten. Die Regelungen zum Universaldienst und zum Umlageverfahren sind sehr komplex. Vor dem Hintergrund der großen Anzahl an Telekommunikationsunternehmen in Deutschland ist zu erwarten, dass die Umsetzung der Umlagefinanzierung in einem unüberschaubaren Bürokratieaufwand enden würde, dem kein vergleichbarer Nutzen entgegensteht, sondern den Wettbewerb insbesondere in Gebieten mit weißen oder grauen Flecken vielmehr behindern statt fördern würde. Die mit einem komplexen Umlageverfahren einhergehende staatliche Planungsbürokratie und lenkende Eingriffe in den wettbewerblichen Netzausbau sind demnach grundsätzlich abzulehnen. Aus ähnlichen Gründen sind Vorschläge abzulehnen, den Netzbetrieb in kommunale Verantwortung zu geben. Aufgrund von Skaleneffekten, die beim Netzbetrieb anfallen, ist ein kommunaler Netzbetrieb ineffizient, unnötig teuer und führt zu einer Zersplitterung des Marktes.

Literaturverzeichnis

- Almfrajia, M. und M. Almsafirc (2014), Foreign Direct Investment and Economic Growth – Literature Review from 1994 to 2012, *Procedia – Social and Behavioral Sciences* 129, S. 206-213.
- Baldi, B. G. und J. Miethe (2015), Ausländische Direktinvestitionen und Wirtschaftswachstum, DIW Roundup: Politik im Fokus Nr. 71, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Bitkom (2020), Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung) und zur Modernisierung des Telekommunikationsrechts (Telekommunikationsmodernisierungsgesetz), verfügbar unter: https://www.bitkom.org/sites/default/files/2021-02/2021_bitkom-stellungnahme_tk-modg-e.pdf, abgerufen am 9. Juni 2021.
- Bundesministerium der Finanzen (2015), Die Beteiligungen des Bundes – Beteiligungsbericht 2014, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2018), Monatsbericht des BMF, März 2018, verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2018/03/Downloads/monatsbericht-2018-03-deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=3, abgerufen am 9. Juni 2021.
- Bundesnetzagentur (2019a), Tätigkeitsbericht Telekommunikation 2018/2019, Bonn
- Bundesnetzagentur (2019b), Eck- und Diskussionspunkte für eine zukünftige Regulierung des Zugangs zum Kupfer- und Glasfaseranschlussnetz, Bonn.
- Bundesnetzagentur (2020), Jahresbericht, Märkte im digitalen Wandel, Bonn.
- Contessi, S. und A. Weinberger (2009), Foreign Direct Investment, Productivity, and Country Growth: An Overview, *Federal Reserve Bank of St. Louis Review* 91(2), S. 61-78.
- Felbermayr, G., M. Goldbeck und A. Sandkamp (2019), Feindliche Übernahme? Chinas Auslandsinvestitionen unter der Lupe, *ifo Schnelldienst* 72(8), S. 27-39.
- FTTH Council (2020), Covid 19: FTTH Forecast for Europe, verfügbar unter: <https://www.ftthcouncil.eu/documents/FTTH%20Council%20Europe%20-%20Forecast%20for%20EUROPE%202020-2026%20AFTER%20COVID19%20-%20FINAL%20Published%20Version.pdf>, abgerufen am 30. Juni 2021.
- Gerhard, M. (2018), Mehr Schutz vor ausländischen Direktinvestitionen, *Wirtschaftsdienst*, 98. Jahrgang, Heft 11, S. 820-824.
- Haucap (2018), Macht, Markt und Wettbewerb: Was steuert die Datenökonomie?, Nicolai Publishing: Berlin.
- Matthes, J. (2020), Unternehmensübernahmen und Technologietransfer durch China, Gefahrenpotenziale und Gegenmaßnahmen, IW-Report 34/2020, Köln.
- Monopolkommission (2013a), Telekommunikation 2013: Vielfalt auf den Märkten erhalten, 8. Sektorgutachten, Nomos: Baden-Baden.
- Monopolkommission (2013b), Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte, 20. Hauptgutachten, Nomos: Baden-Baden.
- Monopolkommission (2015), Telekommunikation 2015: Märkte im Wandel, 9. Sektorgutachten, Nomos: Baden-Baden.
- Monopolkommission (2017), Telekommunikation 2017: Auf Wettbewerb bauen!, 10. Sektorgutachten, Nomos: Baden-Baden.

- Monopolkommission (2019), Staatliches Augenmaß beim Netzausbau, 11. Sektorgutachten, Nomos: Baden-Baden.
- Neumann, A. und J. Sickmann (2018), Stand und Perspektiven des Breitbandausbaus in Deutschland, IRNIK-Diskussionspapiere Nr. 5, Bonn.
- Rusche, C. (2021), Chinesische Beteiligungen und Übernahmen 2020 in Deutschland, IW-Kurzbericht Nr. 18, Köln.
- Spies, A. (2019), Universaldienstfonds und Breitband- Fehler vorab vermeiden, *MultiMedia und Recht (MMR)*, 2019, S. 277.
- VATM (2020), 22. TK-Marktanalyse Deutschland 2020, verfügbar unter: https://www.vatm.de/wp-content/uploads/2020/10/VATM_TK-Marktstudie-2020_061020_a.pdf, abgerufen am 30. Juni 2020.
- VATM (2021), 23. TK-Marktanalyse Gigabit-Anschlüsse 2021, Ergebnisse einer Befragung der Mitgliedsunternehmen im „Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e.V.“ im ersten Quartal 2021, verfügbar unter: https://www.vatm.de/wp-content/uploads/2021/05/VATM_Gigabit-Studie_110521_f.pdf, abgerufen am 30. Juni 2021.