

Im Vorfeld der Novellierung

MÜNCHNER KREIS analysiert das Telekommunikationsgesetz

Als "Jahrhundertwerk" charakterisierte Prof. Dr. Eberhard Witte, früherer Vorsitzender des MÜNCHNER KREISES, das Telekommunikationsgesetz (TKG) nach seiner Verabschiedung im Jahre 1996, dessen Entwurf seinerzeit gemeinsam von den damaligen Regierungsfractionen (Union/FDP) und der SPD-Fraktion gemeinsam eingebracht wurde. Witte betonte, daß sich Deutschland in ein ordnungspolitisches Neuland wage. Es werde sich herausstellen, daß manche Dinge ganz anders laufen, als man erwartet habe. Und dann werde wahrscheinlich wieder nachgebessert werden müssen.

Was nachbesserungsbedürftig ist, erörterte der MÜNCHNER KREIS am 25. April 2002 in Berlin auf seiner Fachkonferenz unter dem Thema

"Das Telekommunikationsgesetz auf dem Prüfstand"

Seine Aktualität bezieht das Thema auch aus den Vorgaben der Europäischen Union, wonach das deutsche Telekommunikationsrecht lt. Dr. Alfred Tacke (Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) bis Mitte 2003 novelliert werden muß. Den Hintergrund bildet ein Richtlinienpaket der EU, mit dem nach den Ausführungen von Prof. Dr. Joachim Scherer (Baker & McKenzie) die gemeinschaftsrechtliche Ordnung der TK-Märkte vereinfacht und transparenter gestaltet werden soll. Ferner solle ein Rechtsrahmen geschaffen werden, der dem Zusammenwachsen der Informations- und Kommunikationstechnologien Rechnung trägt, und die sektorspezifische Ex-ante-Regulierung, die auf marktbeherrschende Unternehmen zielt, solle flexibilisiert und sukzessive abgebaut werden. – Ob das Richtlinienpaket jedoch zielgerecht ist, bezweifelt Scherer. Er bemängelt "ein schwer durchschaubares Gewirr von Kreuz- und Querweisungen" sowie eine Vielzahl von wenig präzisen Befehlen zur Umsetzung und Anwendung des neuen Rechts.

Hauptanliegen der Konferenz ist es nach den Worten von Prof. Dr. Arnold Picot, dem jetzigen Vorsitzenden des MÜNCHNER KREISES, aus den praktischen Erfahrungen mit dem TKG Folgerungen für mögliche Verbesserungen des Gesetzes zu ziehen. Dabei gelte es, sowohl die bewährten und daher beizubehaltenden Regelungen zu identifizieren als auch die Vorschriften, die einer Weiterentwicklung bedürfen. Picot, zugleich Tagungsleiter der Konferenz, legte auch Wert darauf, konfliktbeladene Überlegungen klar zu benennen, um die Vielschichtigkeit der anstehenden Novellierung zu verdeutlichen.

Obwohl hinsichtlich des Grundanliegens des TKG – Liberalisierung des TK-Marktes mit benutzerfreundlichen Wettbewerbsstrukturen – von den mitwirkenden Experten Fortschritte durchaus anerkannt werden, zeigte die Konferenz dennoch ein breites Spektrum vorgeschlagener Änderungen und Verbesserungen.

Im Kern geht es bei den Erörterungen um zwei Fragen:

- Wieviel Regulierung braucht der Markt?
- Wie kann die Regulierung optimal gestaltet werden?

Die Regulierung obliegt der im TKG verankerten Regulierungsbehörde (§§ 66 – 84), deren Hauptaufgabe es ist, den reibungslosen Übergang von Monopol- zu Wettbewerbsstrukturen zu gewährleisten (s. auch Porträt in der Anlage). Und so konzentrierte sich die Diskussion letztlich um die Frage, inwieweit die Regulierungsbehörde ihrer Aufgabe bisher gerecht wurde und was verbesserungsbedürftig ist. Dazu wurden auf der Konferenz verständlicherweise sehr unterschiedliche Ansichten geäußert.

Die Sicht der Monopolkommission (s. Porträt in der Anlage) erläuterte ihr Vorsitzender Prof. Dr. Martin Hellwig (Univ. Mannheim). In ihrem Sondergutachten vergangenen Jahres über die Wettbewerbsentwicklung bei Telekommunikation und Post zog sie das Fazit "Unsicherheit und Stillstand". Auf dem TK-Markt registrierte sie eine "ambivalente" Entwicklung: Einerseits gebe es einen weiter voranschreitenden Aufbau alternativer Infrastrukturen, die Marktpräsenz führender ausländischer TK-Unternehmen, intakten Preiswettbewerb sowie auf Teilmärkten den Abbau von Marktbeherrschung. Andererseits aber stagniere die Wettbewerbsentwicklung bei Fern- und Auslandsgesprächen und wichtige Leistungen sowohl auf den Vorleistungs- als auch auf den Endkundenmärkten steckten noch in festen Monopolstrukturen. Die Deutsche Telekom AG könne

auf dem neuen Markt für schnelle Internetzugänge mittels der DSL-Technologien sogar eine monopolähnliche Stellung aufbauen.

Hierzu bemängelt debitel-Chef Peter Wagner, daß auch die Preise und die Verfügbarkeit des Line-Sharing-Produkts für die Eigenentwicklung von DSL-Produkten auch nach der Intervention der Regulierungsbehörde nicht marktgerecht seien.

Als wesentlich ausgeprägter sehen die Experten den Wettbewerb beim Mobilfunk, obwohl inzwischen ein Konsolidierungsprozeß eingesetzt hat und die hohen UMTS-Lizenzkosten den Lizenznehmern das (Über-) Leben schwer machen.

Sehr positiv steht Hans-Willi Hefekäuser, Leiter des Zentralbereichs Ordnungs- und Wettbewerbspolitik bei der Deutschen Telekom, den bisherigen Leistungen des TKG gegenüber: "Deutschland hat einen der liberalsten und fortschrittlichsten Telekommunikationsmärkte der Welt." Hefekäuser warnt vor zu strikter Regulierungspolitik. Sie erweise sich im internationalen Wettbewerb immer mehr als Standortnachteil: "Überzogene nationale und europäische Regulierung schiebt Deutschland auf das globale Abstellgleis".

Das sieht die Regulierungsbehörde etwas anders. Ihr Präsident Matthias Kurth vertritt den Standpunkt, daß eine sektorspezifische Regulierung weiterhin erforderlich ist. "Je geringer die Auswahlmöglichkeiten des Endkunden hinsichtlich der Art des Zugangs und der darüber erbrachten Dienstleistungen und Inhalte ist, desto eher muß der Regulierer steuernd eingreifen." Und Staatssekretär Dr. Alfred Tacke betont in diesem Zusammenhang, daß die sektorspezifische Regulierung in den ersten vier Jahren nach der Marktöffnung erfolgreich war. Ferngespräche sowie die Nutzung von Internet und Mobilfunk seien heute deutlich günstiger als vor 1998 (dem Beginn der Liberalisierung). Aber es bestünden nach wie vor "strukturelle Probleme" im Ortsnetz¹ – ein Faktum, das auch von anderen Referenten kritisiert wird.

Andererseits soll die Regulierung nicht auf Marktsegmente ausgedehnt werden, die derzeit nicht der Regulierung unterliegen. Tacke plädiert dafür, das bestehende Recht

¹ Nach jüngsten Pressemeldungen (FAZ v. 18.4.02, S.13) hat das Bundeskabinett einen Gesetzentwurf verabschiedet, wonach ab 1.12.02 auch für Ortsgespräche der Betreiber frei gewählt werden kann (Call-by-Call oder Preselection)

im Rahmen der von der EU gegebenen Möglichkeiten zu optimieren und auch überflüssige Regulierungen rückgängig zu machen. Auch Professor Jörn Kruse (Univ. d. Bundeswehr, Hamburg) plädiert für eine möglichst rasche Rückführung der Regulierung überall dort, wo Märkte wettbewerbsmäßig "normal" funktionieren. An die Stelle der Regulierung solle dort eine Beaufsichtigung treten. Risikobehaftete Investitionen sollten allerdings vor regulatorischen Kurswechseln geschützt werden.

Kritik mußte vor allem die Deutsche Telekom einstecken. Dazu Gerd Eickers (QSC AG): "Die Deutsche Telekom AG hat verschiedene erfolgreiche Strategien angewandt, um den Wettbewerbsprozeß nachhaltig zu stören und zu verzögern." Er fordert deshalb für das künftige TKG zusätzliche Instrumente, die der Regulierungsbehörde eine noch effektivere Bekämpfung dieser Strategien ermöglichen. Dazu gehören

- Sanktionen für alle vom marktbeherrschenden Unternehmen zu vertretenden Verzögerungen (Vertragsangebote, Lieferfristen).
- Beibehaltung der Ex-ante-Regulierung für Endkundenentgelte marktbeherrschender Unternehmen als Schutz vor Preisdumping (Ex-ante-Regulierung = Preisvorgaben).
- Abgestimmte Regulierung von Endkundenentgelten und Vorprodukten, um wettbewerbsgefährdenden Auswirkungen von Produktbündelungen entgegenzuwirken.
- Verpflichtung marktbeherrschender Unternehmen zur Übernahme von Fakturierung und Inkasso als wesentliche Leistung.

Auch Professor Ingo Vogelsang (Boston Univ.) tritt für eine bessere Vorleistungsregulierung ein, weil das den Wettbewerb steigere und die Deregulierung im Endbenutzerbereich fördere. Insbesondere müsse die Resale-Regulierung (Weiterverkauf von Vorleistungen eines anderen Anbieters) explizit im Gesetz verankert werden.

In puncto Preisbildung für Vorleistungen ergaben sich unterschiedliche Ansichten zum geeigneten Verfahren: Während Peter Wagner (debitel) nach dem Vorbild der USA für die Aufnahme des Retail-Minus-Verfahrens² in das Gesetz eintritt, ist Professor Jörn Kruse (Univ. d. Bundeswehr) der Auffassung, daß Retail-Minus-Modelle dazu tendieren,

² Beim Retail-minus-Verfahren wird der Marktpreis für das Endprodukt im Gegensatz zum Cost-plus-Verfahren abzüglich eines Abschlags für eingesparte Kosten (z.B. Marketing, Vertrieb) festgesetzt. Das Cost-plus-Verfahren geht von den Kosten des anbietenden Unternehmens zuzüglich einer Gewinnmarge aus.

echte Wettbewerbsanreize zu verdrängen und entsprechende Strukturentwicklungen zu verhindern.

Verbesserungsvorschläge gab es auch zur gesetzlichen Verfahrensgestaltung. So kritisierte Tomas Eilers (EWE TEL), daß die Verfahrenseinleitung durch die Regulierungsbehörde nach eigenem Ermessen erfolge. Angesichts der raschen technologischen Entwicklung im TK-Markt sei aber eine rasche Auseinandersetzung der Behörde mit einem mutmaßlichen Mißbrauchsfall unverzichtbar. Künftig müsse auch betroffenen Unternehmen die Möglichkeit gegeben werden, die Initiative für die Einleitung eines Verfahrens zu ergreifen. Auch das Beschlußkammerverfahren (Lizenzbeschränkung, Universaldienstleistungen, Entgeltregulierung, Offener Netzzugang, Zusammenschaltungen) müsse transparenter ablaufen. Er bemängelte ferner wie auch andere Referenten, daß wirksame Sanktionen bei Nichtbefolgung oder zögerlichem Vollzug von Entscheidungen fehlten. Kommentar von Peter Wagner (debitel): "Die Zwangsgelder müssen höher sein als der Gewinn aus Mißachtung."

Zu den Beschlußkammerverfahren bemängelt Achim Zerres von der Regulierungsbehörde, daß zahlreiche Fristen zu knapp bemessen seien. Auch bei Gerichtsverfahren gebe es Verbesserungsbedarf. Dr. Joachim Arntz, Präsident des Verwaltungsgerichts Köln, regt detaillierte Gesetzesänderungen im Rahmen der Entgeltregulierung an. Bei den Gerichtsverfahren weist Arntz vor allem darauf hin, daß bis zur abschließenden Klärung von Rechtsfragen durch das Bundesverwaltungsgericht zu viel Zeit verstreiche. Sein Vorschlag: Für einen begrenzten Zeitraum (vorerst etwa 5 Jahre) die Berufungsinstanz streichen.

Mit erheblichen Verzögerungen rechnet die Monopolkommission bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten, sei es zwischen den nationalen Regulierungsbehörden und der EU-Kommission, sei es zwischen den nationalen Regulierern, weil die EU-Kommission komplizierte und langwierige Abstimmungserfordernisse vorschläge. Als Alternative empfiehlt die deutsche Monopolkommission die Entsendung von Vertretern der EU-Kommission zu den nationalen Regulierungsbehörden, die vor Ort in die Entscheidungen eingebunden werden. Dadurch könnten unmittelbar Auskünfte erteilt werden, inwieweit eine nationale Entscheidung mit EG-Recht vereinbar wäre.

Wie sich Liberalisierung und Regulierung im internationalen Vergleich darstellen, legte Dr. Karl-Heinz Neumann (Wissenschaftliches Institut für Kommunikationswissenschaft – WIK) in einer umfassenden Analyse dar. Dabei präsentierte er verschiedene Liberalisierungs- und Wettbewerbsindices für verschiedene europäische Länder, ebenso einen Regulierungs- und einen Wachstumsindex. In puncto Liberalisierung und Wettbewerb rangiert Deutschland je nach Marktbereich auf Platz 3 oder 4. Neumanns Gesamtfazit: “Wir sind gut, aber wir könnten besser sein.”

*

Der MÜNCHNER KREIS ist eine seit 1974 bestehende gemeinnützige, übernationale Vereinigung für Kommunikationsforschung, die es sich zum Ziel gesetzt hat, die Problemfelder neuer Entwicklungen in der Kommunikationstechnik transparent zu machen. Er fördert die Entwicklung, Erprobung und Einführung neuer Kommunikationssysteme durch sachliche Untersuchung und kritische Diskussion. Dazu veranstaltet er Mitgliederkonferenzen, Fachkonferenzen und Kongresse. Die Arbeitsergebnisse werden publiziert.

Die Arbeit des MÜNCHNER KREISES ist nicht fachlich spezialisiert, sondern interdisziplinär. Im MÜNCHNER KREIS wirken Personen und Institutionen der Wirtschaft, der Medien, der Politik und der Wissenschaft zusammen.