

# Bestandsaufnahme und Bewertung des deutschen Telekommunikationsgesetzes

-

## Die Sicht der Regulierungsbehörde

Matthias Kurth

Präsident

Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post

Münchner Kreis, Berlin, 25.04.2002

# Inhalt

- I. Grundsätzliche Überlegungen zur Novellierung
- II. Änderungsbedarf durch neue EG-Richtlinien
- III. Einzelfragen
- IV. Schlussbemerkungen

# Grundsätzliche Überlegungen zur Novellierung

„Zweck dieses Gesetzes ist es, durch Regulierung im Bereich der Telekommunikation den Wettbewerb zu fördern und flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten sowie eine Frequenzordnung festzulegen.“ (§ 1 TKG)

## ⇒ Prüfungsfragen:

- Hat das TKG seinen Zweck erfüllt?
- Reichen die bestehenden Regelungen aus?
- Sind bestehende Regelungen überflüssig geworden?

# Grundsätzliche Überlegungen zur Novellierung

## 1. Was ist (funktionsfähiger) Wettbewerb?

Ziel ist die Schaffung von wirksamen und nachhaltigem Wettbewerb

Wie ist beispielsweise das Verhältnis von Infrastruktur- und Dienstewettbewerb künftig zu definieren?

## 2. Sind die Regulierungsziele neu zu definieren?

- Zielvorgaben der EG-Rahmenrichtlinie
- Internetentwicklung
- Konvergenzprozesse

# Grundsätzliche Überlegungen zur Novellierung

## 3. Wie ist in einer Rückschau die Liberalisierung des Marktes seit 1998 im Lichte des geltenden Rechts zu bewerten?

| <b>Positive Aspekte</b>   | <b>Negative Aspekte</b>  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- starke Preissenkungen im Festnetz (insbes. durch Call-by-call)</li><li>- Vielfalt und Vielzahl von Wettbewerbern (auch beflügelt von Kapitalmarkt)</li><li>- Innovation wurde beschleunigt (Mobilfunk, DSL, UMTS)</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- Margen der Wettbewerber haben sich schneller als erwartet reduziert</li><li>- Angebote bewegten sich teilweise sogar unter Kosten</li><li>- Infrastrukturwettbewerb beschränkte sich auf backbone-Netze (Überkapazitäten) und letzte Meile bleibt bottleneck</li><li>- fortbestehende Marktbeherrschung der DTAG im Ortsnetz</li></ul> |

# Grundsätzliche Überlegungen zur Novellierung

## 4. Derzeitige Situation:

- Kapitalmärkte überprüfen jedes Investment kritisch und erwarten kurzfristigere Erträge
- Bei Glasfaserverbindungen im backbone Bereich bestehen Überkapazitäten
- Einsetzende Konsolidierung auf Unternehmensebene
- Geringere Investitionen durch hohe Verschuldung aus der Boomphase
- Anteil der reinen Sprachdienste am Gesamtumsatz nimmt ab
- Teilnehmerzuwachs in Mobilfunk verlangsamt sich

# Grundsätzliche Überlegungen zur Novellierung

## 5. Droht die Remonopolisierung oder Oligopolisierung des Marktes?

- Wettbewerber haben nicht die Größenvorteile des Incumbent, es sei denn, sie arbeiten deutlich effizienter (allerdings führt der Wettbewerb auch zu Effizienzsteigerungen des Incumbent).
- Im Privatkundensegment ist durch den Margenverfall der letzten Jahre ein Engagement der Wettbewerber nur ab einer bestimmten Umsatzhöhe Gewinn bringend.
- Bei Geschäftskunden ist es für Wettbewerber einfacher, eine Umsatz- und Gewinnschwelle zu erreichen, die Erträge abwirft.
- Bei Privatkunden ist das Angebot höherwertiger Dienste (ISDN, DSL) gekoppelt mit Inhaltesangeboten eine Möglichkeit, die Gewinnschwelle zu erreichen.

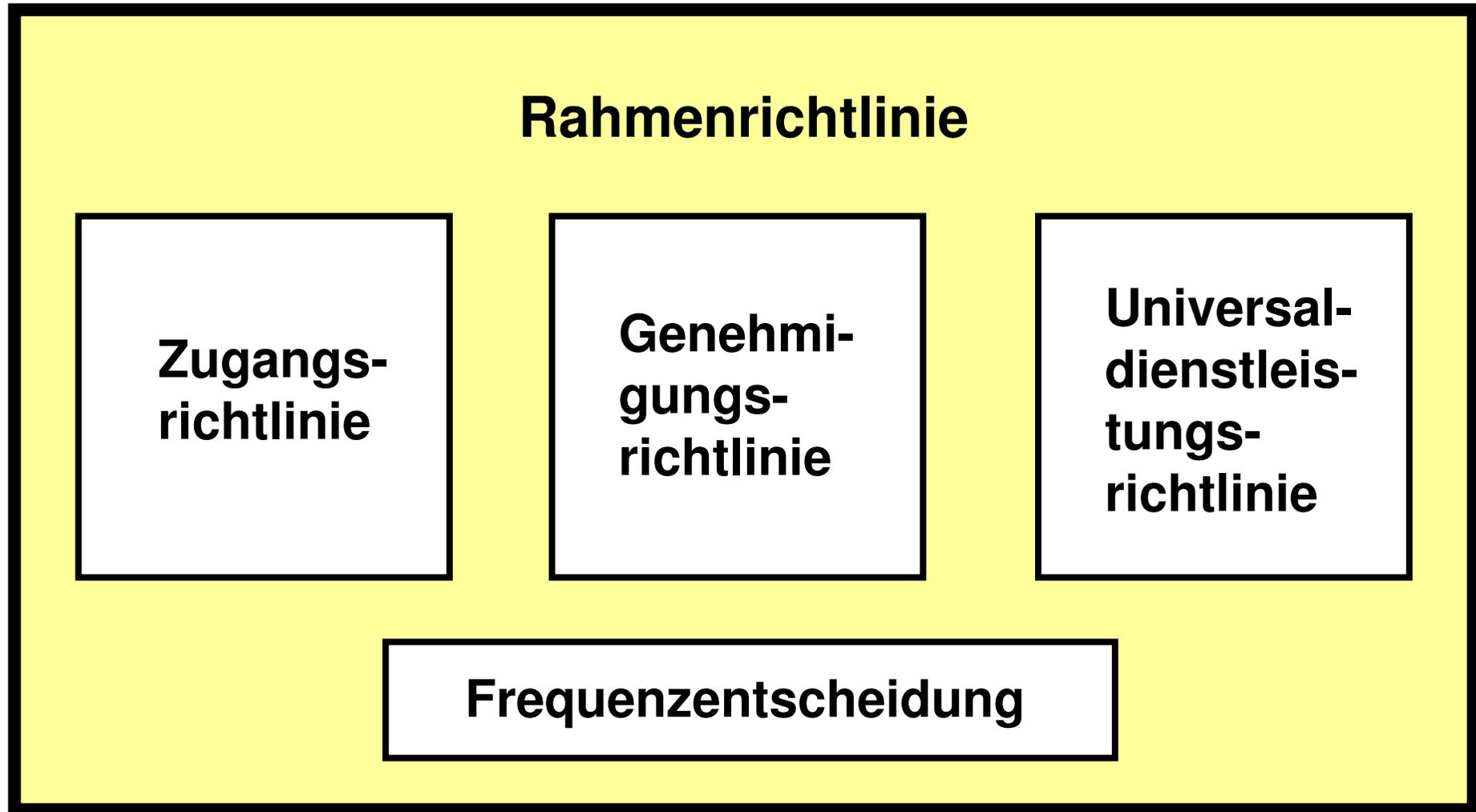
# Grundsätzliche Überlegungen zur Novellierung

## 6. Was kann die Regulierung zur Stabilisierung des Wettbewerbs unternehmen?

Schaffung eines Investitionsumfeldes, in dem Wettbewerber mittelfristig Gewinne erzielen können, durch

- Bereitstellung kostenorientierter Vorprodukte
- Zugang zu entbündelten Leistungen, die dem Stand der jeweiligen Technik entsprechen
- Geschäftsmodellen, die eine Zusammenarbeit von Inhalteanbietern und Netzbetreibern ermöglichen (z.B. revenue sharing zwischen Transport und Content, video on demand über DSL) ohne den Wettbewerb und den Netzzugang zu beeinträchtigen

# Übersicht über den neuen EG-Rechtsrahmen



# Änderungsbedarf durch neue EG-Richtlinien

## 1. Rahmenrichtlinie (RRL)

- Einführung eines Konsultationsverfahrens (Art. 7, 19 RRL) bei bestimmten Regulierungsentscheidungen (z.B. Markt-abgrenzung) mit **Vetorecht** der Kommission
- Möglichkeit der Zulassung des Frequenzhandels (Art. 9 RRL)
- Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahren bei beträchtlicher Marktmacht (Art 15-16 RRL)

## 2. Zugangsrichtlinie (ZRL)

- Maßnahmen gegenüber Unternehmen (Art. 5, 8 ZRL)
- Maßnahmenkatalog (Art. 12 ZRL)

# Änderungsbedarf durch neue EG-Richtlinien

## 3. Genehmigungsrichtlinie (GRL)

- Grundsatz der Allgemeingenehmigung (Art. 3 ff. GRL)
- Wegerechte (Art. 9, 4 GRL i.V.m. Art. 11 RRL)
- Änderung bestehender Genehmigungen (Art. 17 GRL)!

## 4. Universaldienstleistungsrichtlinie (URL)

- Inhaltliche Anforderungen an Festnetzanschluss (Art. 4 Abs. 2 URL)
- Verbraucherschützende Regelungen (Art. 17, 20 f. URL)

## 5. Frequenzentscheidung (FE)

- Einrichtung eines Funkfrequenzausschusses (Art. 3, 4 FE)
- Harmonisierungsmaßnahmen (Art. 4 FE)

# Ziele einer Novellierung

- Flexibler gesetzlicher Rahmen, der den sich rasch verändernden Marktbedingungen und der Dynamik des technischen Fortschritts entspricht
- Proaktives Vorgehen der Regulierung statt reaktive Intervention, wenn dies erforderlich ist
- Beschleunigung von verbindlichen Entscheidungen für die Marktteilnehmer, Beseitigung rechtlicher Unsicherheiten (Vollzugsdefizite)
- Straffung der Verfahren und Reduzierung der gerichtlichen Streitfälle auf Grundsatzfragen
- Anreizsysteme, die Behinderungsmissbrauch ausschließen, ohne Einzelfallkontrolle zu erfordern
- Harmonisierung der Regulierung von Sprach- und Datendiensten, soweit Marktbeherrschung vorliegt, die der wachsenden Bedeutung und der Konvergenz der Daten- und Internetverkehrs gerecht wird

# Vorschlag für Novellierung

Umsetzung des neuen EG-Rechtsrahmens könnte nur dort in Form einer gesetzlichen Regelung erfolgen, wo dies aufgrund des Bestimmtheitsgrundsatzes zwingend erforderlich ist. Gleichzeitig ist zu erwägen, die Regulierungsbehörde zu ermächtigen, in Form von **Verwaltungsvorschriften** bzw. **Allgemeinverfügungen** den gesetzlichen Rahmen zu konkretisieren und Vorgaben für eine Vielzahl gleich gelagerter Fälle zu machen.

Vorteile:

- Regulierung kann besser auf sich schnell verändernde Märkte und Marktbedürfnisse reagieren
- Vielzahl der Gerichtsverfahren wird reduziert
- Beschleunigte Umsetzung von Entscheidungen

# Einzelfragen

## 1. Preisregulierung

- Aufrechterhaltung der ex-ante Preisregulierung
- Verhältnis von Vorleistungs- und Endkundenregulierung
- Vorrang des Price-Cap-Verfahrens vor Einzelpreisgenehmigung (wie bereits in § 1 Abs. 1 TEntgV) oder Gleichwertigkeit der Entgeltgenehmigungserfahren?
- Definition des Merkmals „Orientieren“ (§ 24 Abs. 1 TKG) notwendig?
- Klarstellung des Verhältnisses von Kostennachweisen, Vergleichsmarktbetrachtung und Kostenmodellen?
- Entgeltregulierung bei Bündelprodukten?
- Koppelung von Entgeltgenehmigungen und Auflagen zur Verhinderung von Behinderungsstrategien?
- Gesetzliche Regelung für (Nicht-)Rückwirkung von Entgeltregulierung?

# Einzelfragen

## 2. Zusammenschaltung und Netzzugang

- Zusammenschaltungspflicht und Entgeltregulierung für alle oder nur noch für marktbeherrschende Unternehmen?
- Konkretisierung des Merkmals „wesentliche Leistungen“ (§ 33 TKG), z.B. durch Aufnahme eines (nicht abschließenden) Beispielkataloges?
- Qualitätsregulierung von Vorleistungen eines Marktherrschers:  
Aufgabe von Fristen, Qualitätsmonitoring, Incentives, Vertragsstrafen
- Anordnungsbefugnis für neue Formen der Entbündelung, die dem Stand der Technik entsprechen
- Größere Verbindlichkeit und Beschleunigung bei technischen Zusammenschaltungs- und Standardisierungsverfahren (Reform AKNN, verbindliche Projektorientierung wie z.B. im australischen Modell)

# Einzelfragen

## 3. Regulierungsverfahren

- Abschaffung einer verwaltungsgerichtlichen Kontrollinstanz?
- Relativierung des Vorrangs der Verhandlungspflicht, wenn angesichts einer Marktbeherrschung keine Einigkeit zu erwarten ist?
- Erweiterung von Sanktionsmöglichkeiten bei Nichtumsetzung von Entscheidungen. Präzisierung der Rechtsgrundlagen zur Anordnung von Vertragsstrafenregelungen.
- Darlegungs- und Beweislastregelungen?
- Stärkung der Bedeutung des Resale (Verhinderung von Behinderungsmissbrauch, Ersatz für ex ante Regulierung)?
- Fristen auch bei Missbrauchsverfahren notwendig?
- Einstufigkeit von Missbrauchsverfahren und ex post-Regulierungsverfahren?

# Schlussbemerkungen

Auch nach der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes und seiner Verordnungen muss weiterhin ein Rechtsrahmen existieren, der es der Regulierungsbehörde ermöglicht, einen flexiblen, innovativen und technikoffenen Ansatz zu verfolgen.

Der Gesetzgeber hat mit der anstehenden Novelle die Chance, entsprechende Signale für den Markt auszusenden und einen wettbewerbsfreundlichen Rahmen in Deutschland zu gewährleisten.