

Telekommunikationsregulierung und ihre Zukunft

Rede von Hartmut Schauerte, Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, anlässlich der Fachkonferenz des Münchner Kreises: Die Effektivität der Telekommunikationsregulierung in Europa - Befunde und Perspektiven

Datum: 7.5.2007

Ort:

Brüssel

Es gilt das gesprochene Wort!

Anfang 1998 wurde für weite Teile der Europäischen Union die vollständige Öffnung der TK-Märkte ausgerufen.

Heute, fast 10 Jahre später, können Verbraucher, Wirtschaft und auch die Politik doch mit einiger Zufriedenheit auf diese Entwicklung zurückblicken.

Mit der Einführung der sektorspezifischen Regulierung wurde das allgemeine Wettbewerbsrecht sinnvoll ergänzt und der Liberalisierungsprozess nachhaltig unterstützt.

Die Europäische Union und auch Deutschland haben dank der konsequenten Liberalisierung vormalige Rückstände etwa gegenüber den USA aufgeholt und in wichtigen Bereichen eine Führungsrolle übernommen. Dies wird durch den Ende März von der Europäischen Kommission vorgelegten 12. Implementierungsbericht bestätigt.

Verbraucher wie Unternehmen in Europa nutzen heute vielfältigere, bessere und deutlich preiswertere TK-Dienstleistungen als noch vor wenigen Jahren.

Auch aus Deutschland sind sehr erfreuliche Entwicklungen zu vermelden, nämlich eine sehr positive Entwicklung der Wettbewerberanteile im Festnetzmarkt (Wettbewerber erreichten zuletzt bei den Telefonminuten mehr als 50% Marktanteil) und im Breitbandbereich (Wettbewerberanteil bei ca. 50%).

Deutschland weist darüber hinaus teils deutlich niedrige Festnetzkosten für Geschäfts- und Privatkunden auf als vergleichbare EU-Mitgliedstaaten (I, UK, F).

Die DSL-Preise in Deutschland sind günstig und die Breitbandentwicklung verläuft demzufolge sehr positiv.

Im Vergleich mit den übrigen großen EU-Ländern erreichte der deutsche Breitbandmarkt hier zuletzt mit rd. 50% die höchste Wachstumsrate.

Ähnliches gilt, wenn man das Wachstum im DSL-Markt (D 49%; UK 51%, I 42%, Sp 40%, F 37%) betrachtet.

Der deutsche DSL-Markt ist nach China und den Vereinigten Staaten der weltweit drittgrößte DSL-Markt. Und auch die DSL-Penetration lag zuletzt mit 15,7 % (Anschlüsse/ Bevölkerung) vor Ländern wie dem Vereinigten Königreich (15,5%), Italien (13,1%) oder Spanien (11%). Von den großen EUMitgliedstaaten erreicht allein Frankreich eine höhere DSL-Penetrationsrate (17,9%).

Wie in Europa gibt es allerdings auch in Deutschland noch Verbesserungspotenzial, etwa was die Mobilfunknutzung angeht oder auch die Gesamtpenetration im Breitbandbereich (D 16,4%, UK 20,4 %, F 19%, Sp 13,9 %, I 13,6%; Anschlüsse/ Bevölkerung).

Zwar gibt es mittlerweile auch in Deutschland mehr Handyverträge als Einwohner. Trotzdem kommt Deutschland bei der Pro-Kopf-Nutzung des Handys auf nur rund 700 Minuten pro Jahr, während in Frankreich fast das Doppelte an Minuten erreicht wird.

Und, so erfreulich die DSL-Entwicklung in Deutschland ist, so unbefriedigend ist doch die geringe Nutzung des Breitbandkabels für den Internetzugang.

Auch wenn es hier in letzter Zeit ein erhebliches Wachstum gibt, bleibt diese Ressource in Deutschland weitgehend ungenutzt. Das ist im Hinblick auf das Potenzial des deutschen Kabelmarktes bedauerlich. In Deutschland, dem in absoluten Zahlen mit Abstand größten Kabel-TV-Markt in Europa, nutzen fast 60% der Haushalte das Kabel für den Fernsehempfang, aber nicht einmal 2% für den Internetzugang.

Hier muss kurzfristig angesetzt werden, zumal in der Regel nur solche Länder eine höhere Breitbandpenetration erreichen, die zwei wettbewerbsfähige Infrastrukturen aufweisen.

Wenn man den deutschen Markt betrachtet, sieht man, dass die Ergebnisse im intensiv regulierten Festnetz und DSL-Markt auch im internationalen Vergleich gut bis sehr gut sind, in den bisher nicht oder nur schwach regulierten Bereichen wie im Mobilfunk und im Breitbandkabel dagegen nicht.

Was ist daraus zu schließen? Sicher, dass sich die deutsche Regulierung im internationalen Vergleich, anders lautenden Studien zum Trotz, durchaus sehen lassen kann. Die deutsche Regulierungsbehörde hat gute Arbeit geleistet. Diese gute Arbeit der Behörde war einer der Gründe, warum sie nun auch Zuständigkeiten für die Energie und die Bahnregulierung bekommen hat.

Aus den insgesamt gute Marktergebnissen und einer erfolgreichen Regulierungspolitik lässt sich allerdings nicht schließen, ein bloßes Mehr an Regulierung wäre bereits die Lösung für die anstehenden Aufgaben.

Schauen wir uns noch einmal kurz den deutschen Breitbandmarkt an. Eine weitere deutliche Steigerung der Breitbandpenetration lässt sich sicher nicht allein durch eine weitere Intensivierung der DSL-Regulierung erreichen.

Hier haben wir bereits günstige Vorleistungsprodukte; nirgends werden mehr entbündelte Teilnehmeranschlussleitungen nachgefragt als in Deutschland (in D wurden im Oktober 2006 rd. 4,3 Mio. entbündelte Teilnehmeranschlussleitungen von Wettbewerbern genutzt, das ist mehr als in Frankreich, 1,6 Mio., Italien, 1,8 Mio., Spanien, 0,33 Mio., und UK, 0,16 Mio., zusammen).

Die Vorleistungsentgelte für Line Sharing sind nicht höher als anderswo und es gibt demnächst auch den Bitstromzugang für Wettbewerber.

Auch das Resalesegment kommt mittlerweile in Schwung, wenn auch bei weitem nicht so wie etwa im Vereinigten Königreich, wo fast achtzig Prozent aller Marktzutritte über Resale laufen. Die deutsche Breitbandproblematik liegt zu einem guten Teil in der Zersplitterung des Kabelmarktes begründet, die es so wohl nur in Deutschland gibt. In Deutschland gibt es trotz Konsolidierung nach wie vor einige Tausend Kabelanbieter, was die Vermarktung neuer Dienste und insbes. die Aufrüstung der Kabelnetze zu einer nicht leichten (Koordinierungs-) Aufgabe macht.

Relevant sind hier Fragen der vertikalen Integration bzw. Desintegration der sog. Netzebenen 3 und 4 und damit zusammenhängend etwa auch Fragen der Fusionskontrolle.

Dieses Beispiel verdeutlicht, dass eine reine Fokussierung auf Regulierung in einigen Bereichen den Marktbesonderheiten vor Ort schlicht nicht gerecht wird und differenzierte Analysen erforderlich sind.

Wie geht es nun weiter mit der Telekommunikationsregulierung? - Was sind die Anforderungen an eine optimale Regulierung

Der weitere Erfolg der Marktöffnung hängt entscheidend davon ab, dass wir verantwortungsvoll mit der Regulierung umgehen; ansonsten besteht die Gefahr, dass die Telekommunikationsregulierung zu einem Instrument des Strebens nach Einkommen ohne entsprechende Gegenleistung, also zu einem Rent Seeking der verschiedenen Gruppen degeneriert und die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt in den Mitgliedstaaten und in Europa außer Acht bleibt.

Was sind nun Anforderungen an eine vernünftige TK-Regulierung?

1. Regulierung darf nur dort stattfinden, wo sie tatsächlich notwendig ist, d.h. wo das allgemeine Wettbewerbsrecht zur Problemlösung voraussichtlich nicht ausreicht.

Der EU-Rechtsrahmen konkretisiert diesen Grundsatz, indem zunächst die Kommunikationsmärkte zu definieren sind, die der Regulierung zugeordnet werden.

Diese Prüfung erfolgt anhand des von der Kommission entwickelten Drei-Kriterien-Tests, der von uns mitgetragen wird und in der Rahmenrichtlinie verankert werden sollte.

Der Schwerpunkt der Regulierung liegt danach auf Bottleneckbereichen, die für Wettbewerber zu vernünftigen Bedingungen nicht duplizierbar bzw. umgehbar sind.

2. Regulierung sollte klar definierten Zielen folgen. Aus unserer Sicht ist Hauptziel der TK-Politik die Schaffung von Voraussetzungen für einen hoch leistungsfähigen TK-Markt.

Die Gewährleistung wettbewerblicher Strukturen ist hier sicher die entscheidende Stellschraube. Wettbewerb und Regulierung sind dabei aber kein Selbstzweck, sondern Mittel zur Erreichung des genannten Hauptzieles.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach dem unserer Politik zugrunde liegenden Wettbewerbskonzept. Das ist nur auf den ersten Blick eine theoretische Frage, denn es muss für alle Beteiligten letztlich klar sein, welche Ausprägung von Wettbewerb auf den TK-Märkten wir wollen.

Es sollte ein Wettbewerb angestrebt werden, der nachhaltig ist und sowohl statische wie dynamische Funktionen erfüllt. Regulierung hat insoweit eine Optimierungsfunktion zu erfüllen, indem sie nicht nur kurzfristig auf Kosten und Preiseffizienz achtet, sondern auch die

langfristigen Wettbewerbsentwicklungen etwa im Hinblick auf Investitionen und Innovationen berücksichtigt.

Zum laufenden Vertragsverletzungsverfahren zu § 9a ist nur so viel zu sagen: Wir haben mit Blick auf das Thema Innovation und Regulierung im europäischen Regelungsrahmen ein klares Defizit, das schnellstmöglich beseitigt werden muss.

Wir haben im TKG versucht, diese Lücke zu schließen und die richtige Balance zu finden zwischen Innovationsförderung einerseits und Wettbewerbssicherung andererseits. Klar ist dabei: Regulierung ist immer dann notwendig, wenn anderenfalls innovativen Vorstößen kein Imitationswettbewerb durch Nachahmer nachfolgen kann.

3. Wir müssen uns der Unzulänglichkeiten von Regulierung bewusst bleiben. Regulierung ist und bleibt Ersatz für Wettbewerb, den sie letztlich nie vollständig ersetzen kann.

Eine "Anmaßung von Wissen" wird immer bestraft; dies gilt für Marktteilnehmer ebenso wie für den Staat, wenn er die Komplexität von Wettbewerbsprozessen außer Acht lässt.

Auch dies ist ein Grund, überall dort, wo wettbewerbliche Prozesse in Gang kommen, Regulierung ein Stück weit zurückzunehmen.

4. Wichtig ist des Weiteren eine berechenbare Politik und Entscheidungspraxis von Behörden! Nur so ist Planungssicherheit zu gewährleisten; stabile Rahmenbedingungen sind ganz wesentlich für eine gedeihliche Entwicklung von Märkten. Insoweit sollten Rahmenänderungen möglichst nicht zu oft erfolgen und die Regulierer sollten den Markt frühzeitig an ihren Überlegungen teilhaben lassen.

5. Regelmäßige Überprüfung der Zielerfüllung. Das Ob und das Wie der Regulierung muss von Zeit zu Zeit im Rahmen von Kosten-Nutzen-Analysen auf seine Effektivität untersucht werden.

Wir begnügen uns leider zu oft mit einfachen Benchmarks. Solche Benchmarks sind gelegentlich sicher nützlich und haben für den einen oder anderen die Funktion eines Weckrufs.

Bei der politischen Verwendung reiner Zahlenvergleiche ist allerdings Vorsicht geboten. Diese liefern häufig keine hinreichende Lageanalyse und ihre Bedeutung darf deshalb nicht überbewertet werden.

Die Telekommunikation ist ein zu wichtiger Sektor, als dass man es sich hier zu leicht machen dürfte. Gefordert sind fundierte Lageanalysen als Grundlage politischen Handelns.

Im Hinblick auf die Objektivität dieser Lageanalysen sollte darüber nachgedacht werden, ob diese ausschließlich von den nationalen und europäischen Regulierern selbst erledigt werden sollten; hier könnte auch an eine regelmäßige und transparente Überprüfung durch unabhängige Dritte gedacht werden. In Deutschland hat die Monopolkommission diese Aufgabe ein Stück weit übernommen.

Keine weitere Kompetenzverlagerung nach Brüssel!

Die Erfolgsgeschichte im TK-Bereich belegt die hohe Qualität des TK-Rechtsrahmens und die Kompetenz der beteiligten Akteure und spricht für Kontinuität auch mit Blick auf den anstehenden TK-Review. Umwälzungen scheinen weder in materieller noch in institutioneller Hinsicht angezeigt.

Vor diesem Hintergrund haben die recht vehementen Forderungen der Europäischen Kommission im Hinblick auf eine deutlich stärkere Zentralisierung doch sehr überrascht.

Weitere Kompetenzverlagerungen nach Brüssel, mit dem Ziel, bei den Regulierungsmaßnahmen eine weitreichende Harmonisierung herbeizuführen, sind aus Sicht der Bundesregierung nicht erforderlich.

Ein Blick in die Märkte zeigt, dass sehr unterschiedliche Herangehensweisen zum Erfolg führen können. Insoweit plädiert die Bundesregierung weiterhin für einen begrenzten Wettbewerb der Regulierungsmodelle auf Grundlage der bisher erreichten Harmonisierung.

Wir unterstützen nachdrücklich den Binnenmarktgedanken auch im TK-Bereich. Dabei sollte es allerdings nicht um einen Binnenmarkt gehen, der sich durch eine weitgehend zentralisierte europäische TK-Politik, sondern möglichst durch hohe Leistungsfähigkeit auszeichnet.

Insoweit geht es auch hier um die rechte Balance zwischen Harmonisierung und institutionellem Wettbewerb, wobei Vielfalt und Unterschiedlichkeit in den Methoden nicht als Schwäche, sondern ein Stück weit auch als Stärke Europas angesehen werden sollten.

Institutioneller Wettbewerb ermöglicht es uns, voneinander zu lernen, d.h. die Erfolge des anderen zu kopieren und dessen Fehler zu vermeiden. Diese Möglichkeit des Lernens und des Anpassens ist vor dem Hintergrund hoch dynamischer TK-Märkte im Zeitalter der Globalisierung entscheidend.