

21.01.03

Wi

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Stellungnahme der Bundesregierung zum Tätigkeitsbericht 2000/2001 der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post und zu dem Sondergutachten der Monopolkommission – „Wettbewerbsentwicklung bei Telekommunikation und Post 2001: Unsicherheit und Stillstand“

Bundesministerium
für Wirtschaft und Arbeit
Wolfgang Clement
Bundesminister

Berlin, den 17. Januar 2003

An den
Präsidenten des Bundesrates

Hiermit übersende ich Ihnen gemäß § 81 Abs. 3 TKG und § 44 PostG die Stellungnahme der Bundesregierung zum Tätigkeitsbericht der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post in den Jahren 2000/2001 und zum Sondergutachten der Monopolkommission „Wettbewerbsentwicklung bei Telekommunikation und Post 2001: Unsicherheit und Stillstand“, die am 18. Dezember 2002 vom Bundeskabinett beschlossen wurden.

Wolfgang Clement

Stellungnahme der Bundesregierung zum Tätigkeitsbericht 2000/2001 der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post und zu dem Sondergutachten der Monopolkommission – „Wettbewerbsentwicklung bei Telekommunikation und Post 2001: Unsicherheit und Stillstand“ – Drucksache 14/7901 –

Inhaltsverzeichnis	Seite
A. Vorbemerkung	1
B. Telekommunikation	1
1. Allgemeine Marktlage	1
2. Rechtsrahmen der Europäischen Union	2
3. Kernaussagen von RegTP und Monopolkommission	3
4. Bewertung der Empfehlungen der Monopolkommission	4
C. Post	7

A. Vorbemerkung

Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) hat im Dezember 2001 ihren zweiten Tätigkeitsbericht gemäß § 81 Abs. 1 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) und § 47 Abs. 1 des Postgesetzes (PostG) herausgegeben. Gleichzeitig ist gemäß § 81 Abs. 3 TKG und § 44 PostG der Bericht der Monopolkommission zu der Frage vorgelegt worden, ob auf den Märkten der Telekommunikation und Post funktionsfähiger Wettbewerb besteht und demzufolge die Regelungen der Entgeltregulierung weiterhin erforderlich sind. Die Bundesregierung hat zu den Berichten gemäß § 81 Abs. 3 TKG und

§ 44 PostG gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes in angemessener Frist Stellung zu nehmen.

Zur Vorbereitung der Stellungnahme hat das Bundeswirtschaftsministerium im Frühjahr 2002 Eckpunkte veröffentlicht. Hierzu sind insgesamt 27 Kommentare eingegangen.

Die Stellungnahme beschränkt sich auf die grundsätzlichen Positionen der Monopolkommission und Forderungen nach gesetzgeberischem Handlungsbedarf. Die Bundesregierung nimmt nicht Stellung zu den Äußerungen der Monopolkommission bezüglich konkreter Regulierungsentscheidungen, um den Anschein einer unzulässigen Einmischung in die unabhängige Stellung der RegTP zu vermeiden.

B. Telekommunikation

1. Allgemeine Marktlage

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der RegTP, dass sowohl Verbraucher als auch der Standort Deutschland in den letzten beiden Jahren ganz wesentlich von der durch die sektorspezifische Regulierung unterstützten Marktöffnung profitiert haben. Exemplarisch sei auf folgende Entwicklungen hingewiesen:

- Die Preise für Fern- und Auslandsgespräche sowie Internetdienste liegen auf einem international sehr günstigen Niveau.
- Das durchschnittliche Preisniveau für Mobilfunkleistungen (einschließlich Endgeräten) liegt in Deutschland unter dem Niveau vergleichbarer Länder der Europäischen Union.

- Die Internetentwicklung in Deutschland boomt. Sowohl schmal- als auch breitbandige Dienste weisen überdurchschnittlich hohe Wachstumsraten auf.
- Die anhaltende Wettbewerbsdynamik im Telekommunikationsdienstleistungssektor hat zu Investitionen in Milliardenhöhe und Beschäftigungszuwächsen geführt.

Während mehr als vier Jahre nach der Liberalisierung insgesamt ein positives Bild bezüglich der Marktergebnisse zu verzeichnen ist und Deutschland im internationalen Vergleich durchweg gute bis sehr gute Resultate erzielt hat, ist die Wettbewerbsentwicklung differenziert zu betrachten.

Im Fern- und Auslandsmarkt des Sprachtelefondienstes und in Teilen des Mietleitungsmarktes haben Wettbewerber der Deutschen Telekom beachtliche Marktanteile erzielt.

Eine eher geringe Wettbewerbsintensität besteht bislang noch im Markt für Ortsgespräche sowie für Teilnehmeranschlüsse. Der durchschnittliche Wettbewerberanteil an den Telefonkanälen in den Ortsnetzen liegt zum Erhebungszeitpunkt – trotz der Ende 2001 für rund ein Drittel der Bevölkerung bestehenden Möglichkeit, den Anschlussanbieter zu wechseln¹⁾ – ebenso wie beim breitbandigen Internetzugang über das Telefonnetz (DSL) bei nicht mehr als drei Prozent. Hinzu kommt, dass sich der Aufbau alternativer Infrastrukturen (WLL, Powerline, Breitbandkabel etc.) derzeit nur sehr verhalten entwickelt.

Die differenziert zu betrachtende Wettbewerbsentwicklung schließt auch erste Marktaustritte ein, die insbesondere im Festnetz eine Phase der Konsolidierung eingeleitet haben. Unabhängig von diesen als normal anzusehenden Erscheinungen im Rahmen marktwirtschaftlicher Prozesse ist festzuhalten, dass die Situation des Wettbewerbersegments noch nicht gefestigt ist.

Insoweit stimmt die Bundesregierung mit den Marktanalysen von RegTP und Monopolkommission grundsätzlich überein. Hieraus ergeben sich aus Sicht der Bundesregierung zunächst zwei Schlussfolgerungen:

- Erstens kann, anders als im Mobilfunk, in weiten Bereichen des Festnetzmarktes noch nicht von funktionsfähigem Wettbewerb gesprochen werden. Insoweit sind die Ziele des TKG (noch) nicht erfüllt. Allerdings wird von der Bundesregierung die Auffassung vertreten, dass sektorspezifische Regulierung überall dort entfallen sollte, wo bereits funktionsfähiger Wettbewerb herrscht.
- Zweitens sollte geprüft werden, ob und inwieweit durch sektorspezifische Regulierung gezielter als bisher zur Entwicklung des Wettbewerbs beigetragen werden kann. Im Sinne einer angemessenen Planungssicherheit für alle Unternehmen hält die Bundesregierung es für erforderlich, bei der Überarbeitung des nationalen Rechtsrahmens möglichst klare Kriterien für den Einsatz des regulierungspolitischen Instrumentariums festzulegen.

¹⁾ Jahresbericht 2001 der RegTP, Seite 14.

2. Rechtsrahmen der Europäischen Union

Auf europäischer Ebene ist 2002 ein neuer Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsdienste und -netze in Kraft getreten²⁾, der bis Juli 2003 in nationales Recht umzusetzen ist. Aufgrund des engen Zeitrahmens sind die unter Punkt 4 dieser Stellungnahme getroffenen Aussagen gleichermaßen als Bewertung der Vorschläge der Monopolkommission sowie als ein erster Ausblick auf den neu zu gestaltenden nationalen Rechtsrahmen zu verstehen. Deshalb wurden bei der Bewertung der Empfehlungen der Monopolkommission die Vorgaben des europäischen Rechtsrahmens berücksichtigt. Aus Sicht der Bundesregierung lassen sich die wesentlichen Ergebnisse des Review-Prozesses wie folgt beschreiben:

- Die in den Richtlinien enthaltenen sektorspezifischen Regelungen sind aufgrund des technologieneutralen Ansatzes auf alle elektronischen Kommunikationsdienste und -netze (Festnetz, Mobilfunk, Kabel etc.) sowie zugehörige Einrichtungen (z. B. Zugangsbechtigungssysteme und elektronische Programmführer) und Dienste anzuwenden.
- Der Marktzugang wird erleichtert. Das Tätigwerden ist künftig nicht mehr an den Erwerb einer Lizenz geknüpft. Die Einräumung besonderer Rechte ist – soweit notwendig – allerdings für die Nutzung von Funkfrequenzen und Nummern möglich. Besondere Verpflichtungen sind künftig direkt an die Betätigung der jeweiligen Unternehmen auf dem Telekommunikationsmarkt, die mit einer Anzeigepflicht gegenüber der Regulierungsbehörde einhergeht, zu knüpfen.
- Regulatorische Eingriffe richten sich im Regelfall gegen Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht (Ausnahme sind z. B. Verpflichtungen für Teilnehmernetzbetreiber zur Sicherung der Ende-zu-Ende-Kommunikation), d. h. gegen Unternehmen, die über eine derart wirtschaftlich starke Stellung verfügen, dass sie sich in beträchtlichem Umfang unabhängig von Wettbewerbern, Kunden und letztlich Verbrauchern verhalten können. Diese Definition ist weitestgehend dem durch Rechtsanwendung und Rechtsprechung herausgearbeiteten Marktbeherrschungsbegriff des Art. 82 EGV angenähert.
- Bei der Beurteilung der Frage, ob Unternehmen über beträchtliche Marktmacht verfügen, haben die Regulierungsbehörden weitestgehend die Leitlinien³⁾ zur Marktanalyse und zur Ermittlung beträchtlicher Marktmacht (nachstehend „Leitlinien“) der Kommission zu berücksichtigen.

In der noch endgültig zu beschließenden Empfehlung der EU-Kommission über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors (nachstehend „Empfehlung“) werden die Märkte genannt, die für eine sektorspezifische Regu-

²⁾ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 108 vom 24. April 2002 und L 201 vom 31. Juli 2002.

³⁾ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (C 165/6) vom 11. Juli 2002.

lierung in Frage kommen. Entscheidungen zur Abgrenzung von sachlich relevanten Märkten, die nicht in der Empfehlung genannt sind, sowie Feststellungen zur Marktbeherrschung unterliegen unter bestimmten Voraussetzungen einem Vetorecht der Europäischen Kommission.

- Sobald wie möglich nach Verabschiedung der Empfehlung führen die Regulierungsbehörden unter weitestgehender Berücksichtigung der Leitlinien eine Analyse der relevanten Märkte durch, um festzustellen, ob auf den betreffenden Märkten wirksamer Wettbewerb herrscht. Dabei wird nach den Leitlinien wirksamer Wettbewerb dahin gehend definiert, dass es auf einem relevanten Markt kein Unternehmen gibt, das allein oder gemeinsam mit anderen eine beherrschende Stellung einnimmt⁴⁾. Sektorspezifische Regulierung sollte künftig nur dann angewandt werden, wenn kein wirksamer Wettbewerb herrscht und die Instrumente des allgemeinen Wettbewerbsrechts nicht ausreichen, um das Problem zu lösen.
- Der neue EU-Rechtsrahmen sieht vor, dass der Bedarf an Regulierung hinsichtlich des „Ob“ und „Wie“ auf der Grundlage gesetzlicher Regelungen – stärker als bisher – durch die Regulierungsbehörden definiert wird. Sie haben dabei das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu beachten.
- So kann die Regulierungsbehörde marktmächtigen Unternehmen hinsichtlich Zugang und Zusammenschaltung eine oder mehrere spezifische Verpflichtungen auferlegen. Neben der Verpflichtung zu Transparenz, Gleichbehandlung und getrennter Buchführung gehören dazu konkrete Zugangsverpflichtungen, die teilweise über die heutigen Eingriffsmöglichkeiten hinausgehen. Hinsichtlich der Kostenregulierung bestehen gegenüber dem heutigen Regime keine gravierenden Unterschiede.
- Im Hinblick auf Endkundendienstleistungen können Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht auf eine Weise tätig werden, die den Markteintritt behindert oder den Wettbewerb verfälscht, z. B. durch überhöhte Preise, Kampfpreise, die obligatorische Bündelung von Endkundendienstleistungen oder die ungerechtfertigte Bevorzugung bestimmter Kunden. Aus diesem Grund muss der RegTP die Möglichkeit eingeräumt werden, als letztes Mittel die Entgelte marktbeherrschender Unternehmen zu regulieren, sofern die Regulierungsbehörde zu der Schlussfolgerung kommt, dass die Vorleistungsregulierung oder die Vorgabe der Betreiberauswahl bzw. Betreibervorauswahl nicht ausreichen, um eine hinreichende wettbewerbliche Kontrolle der Entgelte zu erzielen.
- Bestimmte Maßnahmen, die aufgrund der Universaldienst-, Rahmen- oder Zugangsrichtlinie ergriffen werden, müssen – soweit sie Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten haben – der

Kommission und den anderen Regulierungsbehörden mitgeteilt werden. Diese können dazu in der Regel innerhalb eines Monats Stellung nehmen.

- Der auf EU-Ebene definierte Universaldienstbereich geht nicht über den bereits heute in Deutschland durch das TKG und die Telekommunikations-Universalienstleistungsverordnung gewährleisteten Bereich hinaus. Zwar haben die Mitgliedstaaten die Befugnis, über den Universaldienstbereich hinaus so genannte Pflichtdienste festzulegen. Allerdings kann eine gegebenenfalls notwendig werdende Finanzierung solcher Dienste nicht über den für Universaldienstleistungen vorgesehenen Ausgleichsmechanismus (Fonds) erfolgen.

Schlussfolgerung

- Im Hinblick auf die Debatte um die Novellierung des nationalen Rechtsrahmens im Telekommunikationsbereich ist bedeutsam, dass der Umfang der sektorspezifischen Regulierungsinstrumente weitgehend europarechtlich geprägt wird und eine Rückführung von Regulierung im Wesentlichen nur innerhalb und in Anwendung des Regulierungsrahmens erfolgen kann, d. h. indem die RegTP entscheidet, ob sie auf den ihr möglichen Einsatz eines Regulierungsinstrumentes verzichtet oder nicht. Bei ihrem Ermessen hat sie im Rahmen der rechtlichen Vorgaben effiziente Infrastrukturinvestitionen zu fördern und Innovationen zu unterstützen sowie das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu beachten.
- Im Interesse der Rechts- und Planungssicherheit im Telekommunikationssektor wird es künftig darauf ankommen, die den Regulierungsbehörden per Richtlinien zugewiesenen weiten Ermessensspielräume durch den nationalen Gesetzgeber zu konditionieren bzw. zu konkretisieren. Dies gilt auch für die Anwendung der Leitlinien.

3. Kernaussagen von RegTP und Monopolkommission

Die Monopolkommission sieht – anders als in ihrer ersten Stellungnahme – eine Situation gegeben, in der über partiellen Regulierungsabbau nachgedacht werden kann. Gleichwohl steht die Monopolkommission einer gesetzlichen „marktweisen“ Deregulierung von Teilleistungen eher skeptisch gegenüber. Weiterhin unverzichtbar sei die sektorspezifische Regulierung, insbesondere auch die präventive Entgeltregulierung, sowohl auf den Vorleistungsmärkten als auch auf den Endkundenmärkten.

Die RegTP sieht demgegenüber erst „im Zeitablauf“ Möglichkeiten einer Rückführung der momentan erforderlichen Regulierungsinstrumente, da es sich bei wettbewerblichen Entwicklungen (z. B. Fernnetz) nach wie vor fast ausschließlich um regulierungsbedingten Wettbewerb handele. Monopolkommission und RegTP betonen die Bedeutung des Infrastrukturaufbaus für wettbewerbliche Angebote, halten aber eine bevorzugte Förderung von Infrastruktur- oder Dienstwettbewerb für nicht geboten.

⁴⁾ Punkt 19 der Leitlinien.

Die Regulierung müsse sich auch künftig allein an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung orientieren.

Am weitesten vorangeschritten ist die Wettbewerbsentwicklung nach übereinstimmender Auffassung von Monopolkommission und RegTP auf dem Markt für Fern- und Auslandsgespräche. Hier schließt die Monopolkommission eine (gesetzliche) Rückführung von Regulierung nicht gänzlich aus. Insbesondere die Marktergebnisse werden als positiv gewertet, mangelnde Stabilität bestehe aber noch hinsichtlich der Marktstruktur. Positiven Effekten wie der Zunahme fester Kundenbindungen (durch Preselection) stünden eine Marktconsolidierung und gleich bleibende, in der Tendenz sogar rückläufige Umsatzanteile der Wettbewerber, eine starke Abhängigkeit von Vorleistungen der Deutschen Telekom sowie verstärkte Kundenbindungen durch Bündelprodukte der Deutschen Telekom auf der Sollseite gegenüber. Insgesamt sieht die Monopolkommission hier wegen fehlender Prognosesicherheit keine Gewähr für funktionsfähigen Wettbewerb, betrachtet aber gleichwohl die Voraussetzungen für einen bedingten Regulierungsabbau als gegeben. Die RegTP erwartet durch eine Beschränkung der erforderlichen Eingriffsmöglichkeiten „Verringerungen hinsichtlich der Wettbewerbsintensität“.

Hinsichtlich Mietleitungen lässt sich die Wettbewerbsbeurteilung von Monopolkommission und RegTP auf die Formel bringen: Je breitbandiger, desto wettbewerblischer das Angebot. Bei Mietleitungen größer als 155 Mbit/s geht die RegTP von intensivem Wettbewerb aus, während die Monopolkommission dieses Segment aus ihrer Betrachtung ausschließt. Bei Mietleitungen auf der Fernverkehrsebene besteht nach Auffassung der Monopolkommission zwar funktionsfähiger Wettbewerb, aber kein dringender Bedarf für eine gesetzliche Rückführung.

Über die marktweise Beurteilung hinaus problematisiert die Monopolkommission Bündeltarife, die verzögerte oder eingeschränkte Bereitstellung von Vorleistungen, die Entgelte für den Teilnehmeranschluss, den zeitnahen und effektiven Rechtsschutz sowie die fehlende Genehmigungspflicht von Entgelten der Datenkommunikation.

Ferner spricht sich die Monopolkommission für eine verstärkte Regulierung bei Teilnehmernetzbetreibern aus. Da der Netzbetreiber a priori Monopolist für das Angebot von Terminierungen in sein Netz und die Zuführung von Gesprächen aus seinem Netz sei, müssten neben den Entgelten für die Terminierung im Festnetz auch die Entgelte für die Terminierung in Mobilfunknetzen präventiv reguliert werden.

Von der RegTP wird keine Änderung der Festlegung von Telekommunikationsdienstleistungen als Universaldienstleistungen empfohlen. Die bisher nach der Universaldienstleistungsverordnung definierten Leistungen seien aufgrund der Leistungsfähigkeit des Wettbewerbs voll erbracht; hinsichtlich der Preise seien die Vorgaben im Wettbewerb übererfüllt worden.

4. Bewertung der Empfehlungen der Monopolkommission (Tz. 224 bis 238 des Gutachtens)

Die nachfolgende Bewertung der Empfehlungen der Monopolkommission ab Ziffer 4.1 orientiert sich an dem Ziel der Schaffung wettbewerblicher Strukturen auf dem Markt für elektronische Kommunikationsdienste und -netze. Weitere Leitgedanken sind:

- Optimierung und Konkretisierung des vorhandenen Rechtsrahmens, z. B. zugunsten einer verbesserten Bereitstellung von Vorleistungen und einer höheren Effektivität von Regulierungsverfahren.
- Schaffung harmonisierter Rahmenbedingungen im internationalen Umfeld.
- Rückführung überflüssiger Regulierung. Potenzial besteht etwa bei der präventiven Entgeltregulierung im Endkundenbereich.
- Keine Ausdehnung der sektorspezifischen Regulierung auf Marktsegmente, die derzeit nicht der Telekommunikationsregulierung unterliegen. So sollten etwa Entgelte für Datendienste nicht der Genehmigungspflicht unterworfen werden. Ferner sollte die präventive Regulierung von Terminierungsentgelten auf marktbeherrschende Unternehmen beschränkt bleiben.
- Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für die Entwicklung von Zukunftstechnologien, damit Verbraucher und Wirtschaft weiterhin von niedrigen Tarifen und einer breiten Angebotspalette profitieren und neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

Die Umsetzung dieser Leitgedanken muss im Einklang mit dem EU-Recht erfolgen.

4.1 Wettbewerbsentwicklung (Tz. 224)

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission (siehe B 1. Allgemeine Marktlage) dahin gehend, dass sich in einigen Bereichen des Telekommunikationsmarktes Möglichkeiten für eine Reduzierung der Regulierungsintensität abzeichnen, während sich in anderen Bereichen – zumindest gemessen an den tatsächlichen Marktanteilen – an der marktbeherrschenden Stellung der Deutschen Telekom im Betrachtungszeitraum nur wenig verändert hat.

Aus Sicht der Bundesregierung resultiert hieraus die grundsätzliche Frage, ob die bisherige Ausgestaltung des Regulierungsrahmens in hinreichendem Maße zur Entwicklung von Wettbewerb beigetragen hat und ob bereits eine Balance zwischen der Förderung von Dienstwettbewerb auf der einen Seite und infrastrukturbasiertem Wettbewerb auf der anderen Seite gefunden wurde.

Der Monopolkommission ist zuzustimmen, wenn sie feststellt, dass der Wettbewerb zwischen infrastrukturbasierten Anbietern und reinen Diensteanbietern nicht durch die Regulierung vorentschieden werden sollte (Tz. 179). Dieses Neutralitätsgebot kann allerdings – auf dynamischen

Märkten mit technologischem Fortschritt – nicht auf die Frage nach effizienten Zugangspreisen für Diensteanbieter reduziert werden. Vielmehr müssen alle Rechte und Pflichten im Bereich der Zugangs- und Zusammenschaltungsregulierung für alle relevanten Märkte hinsichtlich ihrer Wettbewerbswirkung berücksichtigt werden.

4.2 Vorleistungen (Tz. 225 bis 227)

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission, die präventive Regulierung (Regulierung sowohl der Preise als auch der Bedingungen der Bereitstellung) im Vorleistungsbereich sei unverzichtbar, solange Wettbewerb auf den Endkundenmärkten nur bei Zugriff auf die Infrastruktur des marktbeherrschenden Unternehmens bestehen kann. Richtig ist, dass die ökonomische Begründung für eine solche Regulierung – jedenfalls weitgehend – entfällt, wenn die Vorleistungen ihren Engpasscharakter verlieren.

Wenn die RegTP nach einer Analyse des Marktes zu dem Ergebnis kommt, dass keine marktbeherrschende Stellung vorliegt oder die Regelungen des allgemeinen Wettbewerbsrechts ausreichen, kann die sektorspezifische Regulierung entfallen, sofern die Europäische Kommission keine Einwände hat.

4.3 Endkundenleistungen (Tz. 228 bis 232)

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission, dass die Wettbewerbsintensität im Ortsnetzbereich sowohl bei den Teilnehmeranschlüssen wie bei den Ortsgesprächen gering ist und Regulierungseingriffe weiterhin erforderlich bleiben.

Allerdings ist im Hinblick auf eine eingehende und differenzierende Ursachenanalyse darauf hinzuweisen, dass in einigen Regionen Wettbewerber im Anschlussbereich Marktanteile erreicht haben, die weit über dem Bundesdurchschnitt liegen. Letzteres zeigt, dass die von der Monopolkommission kritisierte Regulierungsentscheidung zur Teilnehmeranschlussleitung nicht der einzige Erfolgsfaktor für Teilnehmernetzbetreiber ist.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber – in Umsetzung EU-rechtlicher Vorgaben – die Möglichkeit der Betreiber Auswahl bzw. der Betreiber vorauswahl auf dem Markt für Ortsgespräche ab dem 1. Dezember 2002 geschaffen hat. Mit Blick auf die Wechselwirkungen zwischen dienste- und infrastruktur-basiertem Wettbewerb hat die Bundesregierung gesetzlich geregelt, dass die RegTP bei entsprechenden Zusammenschaltungsanordnungen berücksichtigt, dass Anreize zu effizienten Investitionen in Infrastruktureinrichtungen, die langfristig einen stärkeren Wettbewerb sichern, nicht entfallen. Diese Vorgabe ist kompatibel mit den Zielsetzungen des neuen EU-Rahmens.

Die Einführung von Call-by-Call und Preselection im Ortsnetz wird die Wettbewerbsintensität bei den Ortsgesprächen erhöhen; wie die Maßnahme auf die Wettbewerbsverhältnisse auf dem Markt für Teilnehmeranschlüsse insgesamt wirkt, ist weitgehend von den Reaktionen der Marktbeteiligten abhängig.

Die in der Stellungnahme der Bundesregierung zum ersten Sondergutachten der Monopolkommission geäußerten Erwartungen hinsichtlich des Wettbewerbspotenzials des Breitbandkabelnetzes haben sich nicht zuletzt aufgrund von Schwierigkeiten beim Verkauf der noch im Besitz der Deutschen Telekom befindlichen Regionalnetze nicht erfüllt. Die Bundesregierung geht davon aus, dass sich die Breitbandkabelnetze erst auf mittlere Sicht zu einer echten Alternative zum Zugangsnetz der Deutschen Telekom entwickeln könnten.

Die Bundesregierung stimmt mit der Monopolkommission in ihrer Einschätzung überein, dass die Wettbewerbsintensität auf den Fern- und Auslandsmärkten deutlich höher ist als im Ortsnetz. Wie die Monopolkommission sieht die Bundesregierung in diesem Bereich am ehesten Potenziale für eine Reduzierung der Regulierungsintensität. So erscheint künftig eine Prüfung von Endkundenentgelten vor Markteinführung hinsichtlich eines möglichen Preishöhenmissbrauchs, die bislang im Vordergrund der präventiven Entgeltregulierung steht, vor dem Hintergrund der Vorleistungsregulierung und der Wirkungen der Netzbetreiber(vor-)auswahl aus Sicht der Bundesregierung weitgehend überflüssig.

Letztlich obliegt es künftig der RegTP, auf gesetzlicher Grundlage nach einer umfassenden Marktanalyse zu entscheiden, ob und in welchem Umfang eine Endkundenpreiskontrolle, insbesondere im Hinblick auf wettbewerbsbehindernde Strategien marktbeherrschender Unternehmen, notwendig ist. Dabei ist – in Einklang mit den EU-rechtlichen Vorgaben – die Regulierung im Vorleistungs- und Endkundenbereich aufeinander abzustimmen, um ein Höchstmaß an Konsistenz zu erreichen und Überregulierungen zu vermeiden.

Marktabgrenzungen und Marktanalysen sind auf der Grundlage des Wettbewerbsrechts und vor dem Hintergrund der Empfehlungen und Leitlinien der EU-Kommission vorzunehmen. Dies impliziert gegebenenfalls Differenzierungen in sachlicher (Privatkunden/Geschäftskunden) und geographischer Hinsicht.

Der von der Monopolkommission unterbreitete Vorschlag, die Regulierung des Fernbereichs zurückzuführen, sofern seitens der Deutschen Telekom eine vertikale Desintegration (entweder in Form der Ausgründung von Unternehmensbereichen in Tochtergesellschaften oder der getrennten Rechnungsführung) zwischen Orts- und Fernnetzebene vorgenommen wird, ist – sieht man einmal von der unrealistischen Alternative einer erzwungenen Entflechtung ab – bedenkenwert. Dies ist gleichwohl nur eine Möglichkeit für einen Regulierungsabbau. Dabei kommt die strukturelle Separierung nur dann in Betracht, wenn die Deutsche Telekom sie als betriebswirtschaftlich sinnvoll einschätzt und entsprechende Vorschläge unterbreitet.

4.4 Bündelung von Leistungen (Tz. 233)

Die Bundesregierung stimmt mit der Einschätzung der Monopolkommission darin überein, dass mit einer verstärkten Bündelung von Leistungen durch die Deutsche

Telekom und dem Angebot von Optionstarifen Wettbewerbsprobleme auftreten können. Dies gilt insbesondere für die Bündelung von regulierten und nicht regulierten Leistungen.

Zugleich ist Bündelung ein legitimes Mittel der Kundenbindung. Folglich muss der marktbeherrschende Anbieter die Möglichkeit haben, mit denselben Instrumenten konkurrieren zu können wie seine Wettbewerber, darf aber diese nicht missbräuchlich behindern. Aufgabe der Regulierung ist es, zwischen effizienzerhöhender und von ihr zu unterbindender wettbewerbswideriger Bündelung zu unterscheiden. Für die konkrete Ausgestaltung ist von der RegTP ein schlüssiges Konzept zu erarbeiten.

Es ist zu prüfen, ob und inwieweit mögliche negative Wettbewerbswirkungen der Bündelung durch Resale neutralisiert werden können. Der von der Monopolkommission vorgeschlagene Zugang für Wettbewerber zu allen Teilleistungen des marktbeherrschenden Unternehmens geht aus Sicht der Bundesregierung allerdings zu weit. Verpflichtungen sind nur dann begründet, wenn die betreffenden Leistungen für den Wettbewerb wesentlich sind.

4.5 Qualität der Vorleistungsbereitstellung (Tz. 234)

Die Monopolkommission weist darauf hin, dass die Bereitstellung von Vorleistungen durch die Deutsche Telekom in der Vergangenheit häufig nur eingeschränkt oder verzögert erfolgte. Insoweit muss diesem Problembereich ein größeres Gewicht beigemessen werden. Hierzu gehört aus Sicht der Bundesregierung ein Qualitätsmonitoring, das in der Lage ist, die Ursachen für Verzögerungen etc. aufzudecken, die Vorgabe klarer Qualitätsziele (Minimum: Nichtdiskriminierungsgebot) und für den Fall der Nichteinhaltung dieser Ziele ein anreizorientiertes Sanktionssystem. Die von der Monopolkommission vorgeschlagene Pönalenregelung ist dabei ein denkbare Modell.

4.6 Effektive und zeitnahe Regulierung (Tz. 236)

Nach Auffassung der Bundesregierung muss zur Optimierung des Rechtsrahmens in den Bereichen, in denen Regulierung erforderlich ist, alles dafür getan werden, Regulierungsverfahren effektiver zu machen und Rechtssicherheit zeitnäher zu den getroffenen Entscheidungen zu gewährleisten.

Die Beschleunigung von Regulierungsprozessen – von der Identifikation des Problems bis zur Umsetzung der Entscheidung – ist eine wesentliche Voraussetzung funktionsfähiger Wettbewerbsstrukturen.

Eine solche Beschleunigung kann auf verschiedenen Wegen erreicht werden. Nach Auffassung der Bundesregierung ist die frühzeitige Behandlung und öffentliche Debatte von Grundsatzfragen eine zentrale Voraussetzung. Hierdurch kann die Planungssicherheit im Markt vergrößert und eine Entlastung der Beschlusskammern erreicht werden. Die frühzeitige Einbindung aller Beteilig-

ter verbessert die Transparenz der Beschlusskammerentscheidungen und trägt damit dazu bei, die Effizienz der Verwaltungs-, aber auch der möglicherweise folgenden Gerichtsverfahren zu verbessern. Um das Instrument effektiv zu nutzen, sind bestimmte Fristen beim Konsultationsprozess zu beachten. Ferner ist die Grundsatzentscheidung in den nachfolgenden Einzelentscheidungen zu berücksichtigen.

Die Bundesregierung hält es darüber hinaus für erforderlich, dass die RegTP künftig einen Vorhabenplan vorlegt, der regulatorische Grundsatzthemen aufzeigt, die innerhalb eines angemessenen Zeitraumes abzuhandeln sind (vergleichbar etwa dem „Management Plan“ der britischen Regulierungsbehörde Ofel).

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die von der Monopolkommission aufgeworfene Frage einer Verkürzung des Rechtsweges, zumindest bei den Eilverfahren. Auch nach Auffassung der Bundesregierung ist gerade ein effektiver und zeitnaher Rechtsschutz von besonderer Bedeutung für den Wettbewerbsprozess, da beschleunigte Verfahren für alle Beteiligten eine größere Rechts- und Planungssicherheit mit sich bringen. Die Bundesregierung wird die verschiedenen Möglichkeiten hierzu intensiv prüfen. Hierzu gehört auch die Möglichkeit eines erweiterten Klagerechts zugunsten Dritter, die von Regulierungsentscheidungen unmittelbar betroffen sind sowie eine mögliche Rechtswegverlagerung auf die Kartellsenate.

Effektiver Rechtsschutz gegen Entscheidungen der RegTP ist aus Sicht der Bundesregierung schon heute weitgehend gewährleistet. Die von der Monopolkommission befürwortete Kompetenzverlagerung vom BMWi auf die RegTP zur Frage, in welchem Umfang Akten den Gerichten vorzulegen sind, ist zwischenzeitlich durch eine Ergänzung des TKG erfolgt.

Im Rahmen der Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Oktober 1999 (BVerfGE 101, 106) durch das Gesetz zur Bereinigung des Rechtsmittelrechts im Verwaltungsprozess (BGBl. I S. 3987) vom 20. Dezember 2001 hat sich die Bundesregierung auch intensiv mit der Abwägung des Schutzes von Geschäftsgeheimnissen einerseits und Interessen der Allgemeinheit und des Rechtsschutzsuchenden andererseits auseinandergesetzt. Danach ist die materielle Befassung der Gerichte mit geheimhaltungsbedürftigen Akten beschränkt.

4.7 Regulierung von Terminierungsentgelten (Tz. 237)

Die Bundesregierung hat bereits in ihrer letzten Stellungnahme auf die besondere Rolle von Teilnehmernetzbetreibern hinsichtlich der Terminierung in deren Netzen hingewiesen und hieraus die Notwendigkeit abgeleitet, in Missbrauchsfällen regulierend eingreifen zu können. Die Bundesregierung hält an dieser Auffassung, die sowohl dem gegenwärtigen Stand des TKG als auch den Vorgaben der neuen Zugangsrichtlinie entspricht, grundsätzlich fest.

Für zu weit gehend hält die Bundesregierung dagegen die Forderung, die präventive Regulierung von Terminierungsentgelten nicht nur für marktbeherrschende Unternehmen vorzusehen, sondern diese auf alle Mobilfunknetzbetreiber und potenziell alle Teilnehmernetzbetreiber auszudehnen. Auch die Zugangsrichtlinie⁵⁾ betrachtet die Regulierung hier als letztes Mittel, sofern der End-zu-End-Verbund anders nicht gewährleistet werden kann.

Eine Ausweitung der Regulierung von Terminierungsentgelten könnte dazu führen, dass die RegTP neben der Kostenrechnung der Deutschen Telekom die Kostenrechnungen einer Vielzahl weiterer Unternehmen (Mobilfunknetzbetreiber, Regional- und City-Carrier, Kabelnetzbetreiber etc.) prüfen müsste. Dies wäre unverhältnismäßig und aus Sicht der Bundesregierung auch unpraktikabel.

Die Bundesregierung vertritt ferner die Auffassung, dass das Regulierungsinstrumentarium gerade im Hinblick auf die neuen Marktteilnehmer, aber auch mit Blick auf den Mobilfunk, sehr behutsam eingesetzt werden sollte. Trotz des bisher weit gehenden Verzichts auf konkrete Regulierungseingriffe ist im deutschen Mobilfunkmarkt eine im internationalen Vergleich hohe Wettbewerbsintensität mit vergleichsweise niedrigen Terminierungsentgelten erreicht worden. Im Festnetz haben gerade Teilnehmernetzbetreiber ganz wesentlich zur Wettbewerbsentwicklung beigetragen. Insoweit sieht die Bundesregierung gegenwärtig keinen Bedarf für eine Verschärfung der Regulierung von Teilnehmernetzbetreibern; die Bundesregierung schätzt die Missbrauchsaufsicht durch die RegTP hier als ausreichend ein.

Die von der Monopolkommission geforderte explizite Verpflichtung zu einer präventiven Entgeltregulierung durch den Gesetzgeber ist auf Basis der vorliegenden EU-Vorgaben im Übrigen nicht zulässig.

4.8 Regulatorische Gleichbehandlung von Daten- und Sprachkommunikation (Tz. 237)

Künftig ist es aufgrund des EU-Rechts nicht mehr möglich, gesetzlich eine präventive Entgeltregulierung im Sprachtelefondienst vorzusehen. Diese wird nur dann aufrecht erhalten werden können, wenn die RegTP dies nach eingehender Marktanalyse unter Berücksichtigung der Vorleistungsregulierung für erforderlich hält.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die präventive Regulierung von Sprachtelefondienstleistungen und Übertragungswegen (so der Vorschlag des Gutachtens in Tz. 142) im geltenden TKG allein durch die vormaligen Monopolstellungen der Deutschen Telekom (Netzmonopol, Sprachtelefondienstmonopol) begründet wurde. Eine Ausdehnung der vorherigen Genehmigung von Endkundenentgelten auf den Bereich der Datenkommunikation wird von der Bundesregierung deshalb abge-

lehnt. Betreffend der Vorleistungen in diesem Bereich gelten ohnehin die Ausführungen unter Punkt 4.2.

Auf mittlere Sicht sollte generell darüber nachgedacht werden, Endkundenleistungen nur noch einer sektorspezifischen Missbrauchsaufsicht durch die RegTP zu unterwerfen, ohne allerdings auf eine konsequente Ahndung von Behinderungspraktiken zu verzichten. Dies entspricht auch der Philosophie der Universaldienstrichtlinie, die eine Endkundenpreisregulierung generell nur für zulässig erachtet, wenn die Möglichkeiten der Vorleistungsregulierung (einschließlich Resale) ausgereizt sind.

C. Post

Der Postsektor war im Untersuchungszeitraum 2000/2001 geprägt von der Umsetzung des Postgesetzes und der Ergänzung des Ordnungsrahmens. Auf europäischer Ebene galt es, einen gemeinsamen Kurs für die Liberalisierung der Postmärkte zu finden.

Anders als die Monopolkommission ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Öffnung der Postmärkte im europäischen Gleichklang ohne nationale Alleingänge erfolgen soll.

Aus der Sicht der Bundesregierung ist es erforderlich, dass innerhalb der Europäischen Union gleiche Marktbedingungen herrschen, die es den verschiedenen nationalen Postunternehmen zusammen mit internationalen Kurier-, Express- und Paketbeförderern erlauben, in einem zusammenwachsenden europäischen Postmarkt untereinander in Wettbewerb zu treten. Voraussetzung hierfür ist jedoch der Abbau der nationalen Postmonopole auf europäischer Ebene, für den sich die Bundesregierung in den letzten Jahren eingesetzt hat.

Letztlich war dieses Vorgehen der Bundesregierung erfolgreich, da es mit der neuen Postdienste-Richtlinie 2002/39/EC gelungen ist, einen europaweiten Liberalisierungsfahrplan festzulegen. Zum 1. Januar 2003 wird die europäische Gewichtsgrenze des Monopolbereichs bei Briefen von 350 g auf 100 g gesenkt; gleichzeitig werden grenzüberschreitende Briefsendungen aus dem Ausland für den Wettbewerb geöffnet. Zum 1. Januar 2006 soll die Gewichtsgrenze für Briefe noch einmal – und zwar auf 50 g – abgesenkt werden. Die Umsetzung der Richtlinie ist in Deutschland mit der 3. Postgesetznovelle erfolgt.

Nach Auffassung der Bundesregierung hat es diese Zielsetzung erforderlich gemacht, die Exklusivlizenz, die ursprünglich bis 2003 terminiert war, bis 2008 zu verlängern. Die von der Monopolkommission in diesem Zusammenhang aufgeführten rechtlichen Bedenken teilt die Bundesregierung nicht.

Die Bundesregierung bedauert, dass es in einigen Fällen zwischen RegTP und Deutscher Post AG zu kontroversen Beurteilungen der Rechtslage bei der Lizenzerteilung gekommen ist. Dies betrifft insbesondere die Definition, welche Dienstleistungen als qualitativ höherwertig im Sinne des Postgesetzes anzusehen sind und somit nicht der Exklusivlizenz der Deutschen Post AG unterliegen.

⁵⁾ Art. 5, 1a der Zugangsrichtlinie (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 108, vom 24. April 2002, Seite 12).

Die Einschätzung von Monopolkommission und RegTP, dass Klagen der Deutschen Post AG gegen Lizenzerteilungen der RegTP zu Rechtsunsicherheiten bei privaten Wettbewerbern geführt haben könnten, teilt die Bundesregierung. Dennoch hält es die Bundesregierung für erforderlich, dass Entscheidungen der RegTP gerichtlich überprüft werden können, allerdings könnte hier – parallel zum Telekommunikationsbereich – die Möglichkeit verkürzter Verfahren geprüft werden.

In den letzten Monaten war festzustellen, dass durch Gerichtsentscheidungen, aber auch durch das Zurückziehen von Klagen durch die Deutsche Post AG, die Rechtsicherheit zwischenzeitlich verbessert wurde.

Sowohl RegTP als auch Monopolkommission kommen zum Ergebnis, dass der Universaldienst im Postbereich im Untersuchungszeitraum entsprechend den Vorgaben der Post-Universaldienstleistungsverordnung erbracht wurde. Nach Auffassung der Bundesregierung kommt der Bund

damit seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtung nach, eine angemessene und ausreichende Versorgung mit Postdienstleistungen zu gewährleisten.

In ihrem Sondergutachten fordert die Monopolkommission, bei der Entgeltregulierung vom Vorrangprinzip für eine Price-cap-Regulierung abzurücken und stattdessen Einzelpreisgenehmigungen durchzuführen. Die Regulierungsbehörde hat im Juli eine Price-cap-Formel vorgestellt, nach der die Tarifgenehmigungen für Briefdienstleistungen der Deutschen Post AG ab 2003 ausgesprochen werden sollen. Für den Monopolkorb sieht die Formel eine Preissenkung um durchschnittlich 7,2 Prozent vor.

Die Bundesregierung begrüßt die vorgesehene Regulierung in einem Price-cap-Verfahren, da auf diese Art für alle Beteiligten Planungssicherheit geschaffen wurde und mit dem Price-cap-Verfahren Anreize zur Effizienzverbesserung gegeben werden.