

14.03.03

Stellungnahme

des Bundesrates

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"

Der Bundesrat hat in seiner 786. Sitzung am 14. März 2003 beschlossen, zur 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" gemäß § 81 Abs. 3 Telekommunikationsgesetz und § 44 Postgesetz wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Teil B 1

Der Bundesrat stellt fest, dass sich der Telekommunikationsmarkt nach einem lebhaften Aufschwung in einer Phase der Konsolidierung befindet, die auch zu ersten Marktaustritten geführt hat. Er geht davon aus, dass in vielen Bereichen ausschließlich ein regulierungsbedingter Wettbewerb vorliegt und demzufolge derzeit noch von einer sektorspezifischen Regulierung auszugehen ist. Der Bundesrat teilt die Auffassung über die unzureichende Wettbewerbsentwicklung beim Ortsnetz und bei den breitbandigen DSL-Anschlüssen. Er erwartet daher von einer Novellierung des Telekommunikationsrechts, eine nachhaltige Belebung des Telekommunikationsmarktes verbunden mit einer Steigerung der Wettbewerbsintensität.

Der Bundesrat beobachtet - unter Hinweis auf seine frühere Stellungnahme zu den Jahren 1998/1999 – mit Sorge die geringen Aussichten im Hinblick auf den Aufbau alternativer Infrastrukturen. Der Bundesrat befürchtet, dass die Entwicklung dieser Technologien auch künftig deutlich hinter den Erwartungen

zurückbleibt. Der Bundesrat ist daher der Auffassung, dass diese Tatsache bei der Gestaltung künftiger Regulierungspolitik zu beachten ist.

Zu Teil B 2

Der Bundesrat spricht sich dafür aus, dass die nach EU-Recht verstärkte Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde ihren Niederschlag bei der Umsetzung in das nationale Recht finden sollte. Er hält es durchaus für angemessen, deren Handlungsspielraum insofern gesetzlich zu präzisieren, wie es für die Planungs- und Rechtssicherheit des Telekommunikationsmarktes erforderlich ist. Dabei muss aber auch sichergestellt sein, dass die Regulierungsbehörde in einem sehr dynamischen ordnungspolitischen und technologischen Umfeld flexibel, schnell und unabhängig handeln kann.

Zu Teil B 4

Der Bundesrat sieht grundsätzlich auch Potenziale zum Abbau von Regulierung. Nach Auffassung des Bundesrates setzt dieses voraus, dass auf der Grundlage von Marktanalysen im jeweiligen Marktsegment ein funktionsfähiger, sich selbst tragender Wettbewerb zu erwarten ist und effiziente Mechanismen einer Missbrauchsaufsicht einschließlich Sanktionen vorhanden sind.

Der Bundesrat ist weiterhin der Auffassung, dass der neue TKG-Rahmen keine Vorfestlegungen zu Märkten und deren Regulierungsbedarf enthalten darf und insofern offen sein muss, dass er den Vorgaben der EU-Richtlinien nach Gleichbehandlung aller Marktsegmente des Telekommunikationsmarktes - d.h. auch der bisher nicht regulierten - genügt.

Zu Teil B 4.1

Der Bundesrat teilt uneingeschränkt die Auffassung der Monopolkommission sowie der Regulierungsbehörde zur Wettbewerbssituation. Danach liegt - mit Ausnahme des Mobilfunks - kein funktionsfähiger, sich selbst ohne Regulierung tragender Wettbewerb vor. Der Bundesrat erwartet daher, dass diesem Sachverhalt bei der Überprüfung des Rechtsrahmens Rechnung getragen wird.

Der Bundesrat bekräftigt seine Haltung, dass ein durchgängiges und konsistentes Modell zur Regulierung im Hinblick auf einen fairen Ausgleich zwischen Dienstewettbewerb und infrastrukturbasierendem Wettbewerb zu finden ist, ohne einer dieser Formen den Vorrang einzuräumen. Hierdurch soll es

Anbietern möglich sein, sich mit unterschiedlichen Geschäftsmodellen erfolgreich am Markt zu etablieren.

Zu Teil B 4.2

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Regulierung im Vorleistungsbereich eine entscheidende Bedeutung zukommt. Er spricht sich daher für eine Ex-Ante-Regulierung bezüglich dieses Bereiches bei Marktbeherrschung oder bei nicht funktionsfähigem Wettbewerb aus. Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post ist daher aufgefordert, diesen Markt sorgfältig zu beobachten und die Regulierung nur nach eingehender Prüfung zu lockern, da diesbezügliche Entscheidungen aufgrund der Marktdynamik faktisch nicht mehr reversibel sind.

Zu Teil B 4.3

Der Bundesrat begrüßt mit Nachdruck die Betreiber(vor)auswahl auf dem Markt für Ortsgespräche. Er erkennt darin ein hohes Potenzial für eine Ausweitung des Wettbewerbs in einem bisher noch weitgehenden monopolistischen Teilmarkt, bei dem aber noch nicht abzusehen ist, in welchem Umfang dieses Potenzial am Markt tatsächlich wirksam wird. Der Bundesrat fordert daher, dass alles getan werden muss, die Betreiber(vor)auswahl schnellstmöglich und in rechtlich gesicherter Form einzuführen. Er nimmt in diesem Zusammenhang mit Sorge zur Kenntnis, dass die EU-Kommission in der derzeitigen Fassung des Telekommunikationsgesetzes eine Verletzung geltenden EU-Rechts sieht und dass dies zu erheblichen Irritationen bei den TK-Unternehmen führt. Er hält daher eine eingehende Überprüfung der derzeitigen Regelung für unabdingbar, um sicherzustellen, dass die Regelung den europäischen Vorgaben entspricht.

Der Bundesrat stellt im Hinblick auf die Breitbandkabelnetze mit Bedauern fest, dass die Bundesregierung ihre früheren Erwartungen an eine Marktentwicklung zurückgenommen hat. Der Bundesrat misst den Breitbandkabelnetzen nach wie vor eine wettbewerbspolitische Bedeutung als breitbandige Telekommunikations- und Internetzugangsinfrastruktur zu. Der Bundesrat hat dazu die Erwartung, dass mit einem raschen Ausbau der Netze die technischen Voraussetzungen dafür zeitnah geschaffen werden.

Der Bundesrat erkennt Potenziale für eine Reduzierung der Regulierungsintensität im Bereich der Fern- und Auslandsgespräche. Er rät in Anbetracht der feststellbaren Konsolidierung der Wettbewerbsintensität aber dazu, vor

Aufhebung von Regulierungsinstrumenten die Märkte eingehend insbesondere daraufhin zu beobachten, inwieweit sich die Wettbewerbsstrukturen langfristig entwickeln. Dazu erachtet er sorgfältige Prüfungen im Hinblick auf mögliche Differenzierungen der Märkte in sachlicher Hinsicht und in geographischer Hinsicht - insbesondere für den nationalen Markt - für unabdingbar.

Zu Teil B 4.4

Der Bundesrat stellt fest, dass am Markt zunehmend Bündelprodukte nachgefragt und angeboten werden, die verstärkt Wettbewerbsprobleme entstehen lassen. Der Bundesrat sieht im Resale ein geeignetes Instrument zur Erhöhung des Wettbewerbs. Insofern ist künftig ein weitgehender Zugang zu den Teilleistungen eines Bündelproduktes sicherzustellen. Dabei darf aber nicht vernachlässigt werden, dass auch weiterhin Anreize für technologische Weiterentwicklungen geschaffen werden beziehungsweise erhalten bleiben.

Zu Teil B 4.5

Der Bundesrat sieht dringlichen Handlungsbedarf für eine stärkere Sanktionierung, wenn Vorleistungen verzögert oder nur eingeschränkt erbracht werden; in Übereinstimmung mit der Monopolkommission sieht er zivilrechtliche Vertragsstrafen als geeignetes Mittel an.

Zu Teil B 4.6

Der Bundesrat ist mit der Bundesregierung der Auffassung, dass die Regulierung zunehmend proaktiv gestaltet werden sollte. Dazu ist anzustreben, dass zur Ausgestaltung der gesetzlichen Vorgaben grundsätzliche Entscheidungen nach eingehender Erörterung mit der betroffenen Wirtschaft in Form von bindenden Allgemeinverfügungen oder Verwaltungsgrundsätzen getroffen werden. In diesen Prozess der Umsetzung des gegebenen Ordnungsrahmens in regulierungspolitische Grundsatzentscheidungen sind die Länder aufgrund der infrastrukturellen Bedeutung dieser Entscheidungen auch weiterhin wirkungsvoll einzubinden.

Der Bundesrat stellt mit Bedauern fest, dass die Dauer der Verfahren bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung zu lang ist und damit erhebliche negative Folgen für Planungssicherheit und damit für Investitionsentscheidungen auftreten. Er unterstützt daher alle Bemühungen, geeignete Regelungen zur Verkürzung der Verfahren zu finden.

Zu Teil B 4.7

Der Bundesrat sieht unter Betrachtung der historisch gewachsenen Märkte die Frage der Terminierungsentgelte als problematisch an. Er spricht sich im Sinne der EU-Vorgaben daher dafür aus, keine Vorfestlegungen in der Frage zu treffen, ob und gegebenenfalls mit welchem Regulierungsinstrument bisher unregulierte Teilmärkte reguliert werden sollen oder ob sie weiterhin von der Regulierung ausgeschlossen werden sollen. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass es dazu erst einer sorgfältigen Marktabgrenzung und einer eingehenden Marktanalyse durch die Regulierungsbehörde bedarf. Erst dann kann über die Notwendigkeit und über die Wahl des geeigneten Regulierungsinstrumentariums entschieden werden. Dabei sind die vielfältigen Wechselwirkungen auf die am Markt etablierten unterschiedlichen Geschäftsmodelle zu beachten.

Zu Teil B 4.8

Der Bundesrat sieht - wie die Monopolkommission - die ungleiche regulatorische Behandlung von Daten- und Sprachkommunikation als problematisch an. Er ist auch hier der Auffassung, dass es in der Entscheidung der Regulierungsbehörde liegen sollte, ob und in welchem Rahmen zu regulieren ist. Der Bundesrat spricht sich daher gegen einen grundsätzlichen generellen Ausschluss der Ex-Ante-Regulierung bei Datenkommunikation aus.

2. Zu Teil C

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass es die nationalen Gegebenheiten grundsätzlich erlauben, den Postmarkt schneller und umfassender zu liberalisieren, als dies nach EU-Recht vorgeschrieben ist. Insofern war es aus seiner Sicht nicht zwingend geboten, die Exklusivlizenz bis zum 31. Dezember 2007 zu verlängern. Der Bundesrat bedauert, dass die Regulierungsbehörde - ungeachtet der Festlegung des Gesetzgebers - in ihrem Bericht aus ihrer Sicht und unter Bewertung der Marktsituation zur Notwendigkeit der Verlängerung der Exklusivlizenz nicht erneut Stellung genommen hat. Der Bundesrat sieht - zumal in Anbetracht der bereits jetzt festzustellenden hohen Zahl von Marktaustritten - die Gefahr, dass sich die dominante Marktposition der Deutschen Post AG während der Laufzeit der Exklusivlizenz soweit verfestigt, dass danach kein nennenswerter Wettbewerb mehr entstehen kann und damit

die Ziele der Postreform verfehlt werden.

3. Der Bundesrat begrüßt die Entscheidungen der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post bei der Lizenzvergabe im Sinne einer wettbewerbsorientierten Auslegung des Postgesetzes. Der Bundesrat ist jedoch besorgt über die Tatsache, dass eine Vielzahl von Klagen der Deutschen Post AG zu erheblichen Verunsicherungen bei den weitgehend mittelständisch geprägten Wettbewerbern geführt hat und dass damit der in Ansätzen entstehende Wettbewerb nachhaltig behindert wurde.

Der Bundesrat hat weiterhin die Sorge, ob die Deutsche Post AG künftig jederzeit und in vollem Umfang ihre Verpflichtung zur Einhaltung der Bestimmungen der Post-Universaldienstleistungsverordnung einhalten kann und bittet daher die Regulierungsbehörde, dies mit Nachdruck zu überwachen und die ihr seit 1. Januar 2003 wieder zustehenden Sanktionsmöglichkeiten in vollem Umfang zu nutzen.