

Pressemitteilung

Wettbewerbsentwicklung bei der Telekommunikation 2005: Dynamik unter neuen Rahmenbedingungen

Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 121 Abs. 2 TKG

Die Monopolkommission legt mit ihrem Sondergutachten "**Wettbewerbsentwicklung bei der Telekommunikation 2005: Dynamik unter neuen Rahmenbedingungen**" heute ihre Stellungnahmen gemäß § 121 Abs. 2 Telekommunikationsgesetz (TKG) vor. Sie kommt dabei zu dem Ergebnis, dass der Wettbewerb auf den **Endkundenmärkten der Festnetztelefonie** in den vergangenen zwei Jahren weiter zugenommen hat. Deutliche Fortschritte sind insbesondere bei den **Ortsgesprächen** zu verzeichnen. Nach der Einführung von Call-by-Call und Preselection konnten die Konkurrenten der DTAG schneller, als noch vor zwei Jahren erwartet, Marktanteile in spürbaren Größenordnungen gewinnen. Positiv ist auch die Wettbewerbsentwicklung beim **breitbandigen Internetzugang**. Eine Ursache dafür ist das freiwillige Resale-Angebot der Deutschen Telekom AG (DTAG), das seit Mitte 2004 zu einem sprunghaften Anstieg der im Wege des Wiederverkaufs durch Dritte veräußerten DSL-Anschlüsse geführt hat. Kaum Wettbewerbsfortschritte sind dagegen bei den **Teilnehmeranschlüssen** zu verzeichnen. Hier behält die DTAG bei den Analoganschlüssen ihre faktische Monopolstellung und bei den ISDN-Anschlüssen eine bei weitem überragende Marktstellung.

Im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrages hat die Monopolkommission die Frage zu beurteilen, ob **nachhaltig wettbewerbsorientierte Telekommunikationsmärkte** in der Bundesrepublik Deutschland bestehen. Dabei ist zu unterscheiden, ob die sektorspezifische Regulierung bereit insgesamt verzichtbar ist oder ob sie lediglich in ihrer Intensität zurückgeführt werden kann. Die Monopolkommission ist nicht der Auffassung, dass die sektorspezifische Regulierung bereits in ihrer Gesamtheit entfallen kann. Um den Wettbewerb auf den Endkundenmärkten zu sichern, muss die **Regulierung der Zugangsleistungen** vielmehr jetzt und auf absehbare Zeit in vollem Umfang aufrechterhalten werden.

Bei den **Endkundenleistungen** sprechen die erreichte wirtschaftliche Stabilität der alternativen Anbieter, ihr zunehmender Infrastrukturausbau und die damit einhergehende geringere Anfälligkeit für

Verdrängungsstrategien des etablierten Anbieters sowie die nach dem neuen Telekommunikationsrecht erweiterten Eingriffsmöglichkeiten der nachträglichen Entgeltregulierung dafür, dass eine Genehmigung der Entgelte für Orts-, Fern- und Auslandsgespräche nicht mehr notwendig ist. Die Entgelte für den Teilnehmeranschluss dagegen müssen wegen der Wettbewerbsgefährdungen, die sich aus den Möglichkeiten zur Quersubventionierung und im Rahmen der Bündelung von Leistungen ergeben, weiterhin einer Genehmigungspflicht unterliegen.

Der **Mobilfunk** bildet nach Auffassung der Monopolkommission noch immer ein eigenständiges Marktsegment und ist nicht Teil eines einheitlichen Marktes für Sprachtelefonie. Ausdruck des Wettbewerbs auf dem Endkundenmarkt für Mobiltelefonie ist die Einführung neuer Angebotsformen und der Marktzutritt neuer Diensteanbieter. Weiterhin ungelöst ist das Problem der deutlich überhöhten Entgelte für die Terminierung von Gesprächen in die Mobilfunknetze. Die Monopolkommission wiederholt ihren Vorschlag, das Problem regulatorisch dadurch zu lösen, dass die Terminierungsentgelte über einen zeitlichen Anpassungspfad auf das Niveau der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung gesenkt werden.

Der Gutachtenauftrag des novellierten TKG an die Monopolkommission sieht unter anderem die **Würdigung der Amtspraxis der Regulierungsbehörde** vor. Um diesem Auftrag gerecht zu werden, benötigt die Monopolkommission ein gesetzlich gesichertes Akteneinsichtsrecht.

Ein **Schwerpunkt der Amtspraxis** der Regulierungsbehörde im Bereich der Telekommunikation liegt bei den Verfahren der Marktdefinition und Marktanalyse. Die Verfahren sind außerordentlich langwierig, was unter anderem an den weitreichenden Beteiligungsrechten auf nationaler und europäischer Ebene sowie der nur in Deutschland vorgeschriebenen Trennung von Marktanalyse und Regulierungsverfügung liegt. Die Monopolkommission empfiehlt der Bundesregierung, sich bei der Überarbeitung des europäischen Rechtsrahmens für eine Straffung des Verfahrens einzusetzen und im TKG die Trennung von Marktanalyse und Regulierungsverfügung rückgängig zu machen.

Das novellierte TKG wirft bei seiner Anwendung eine Reihe konzeptioneller und inhaltlicher Probleme auf. Von grundsätzlicher Bedeutung sind (i) das ungeklärte Verhältnis von Marktdefinition und Marktanalyse, (ii) die Verpflichtung der Regulierungsbehörde zu einer "konsistenten Entgeltregulierung" sowie (iii) die Frage nach dem regulatorischen Umgang mit "neuen Märkten". Um für mehr Rechtssicherheit zu sorgen, sollte die Bundesnetzagentur zu den grundsätzlichen Problemen der Regulierung **Auslegungsgrundsätze** veröffentlichen.

Die Bundesnetzagentur ist im Rahmen ihrer Amtspraxis zu einer **konsistenten Entgeltregulierung**

verpflichtet. Bisher wird nicht hinreichend deutlich, wie sie dieser Verpflichtung Rechnung trägt. Nach Auffassung der Monopolkommission lassen sich regulierungsbedingte Wettbewerbsverzerrungen letztlich nur vermeiden, wenn die Entgeltregulierung methodisch konsistent erfolgt. Dies beinhaltet auch, dass innerhalb einer Methodik die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nicht einmal im Rahmen eines analytischen Kostenmodells und ein anderes Mal im Wege der Vergleichsmarktbetrachtung ermittelt werden. Soweit das TKG unterschiedliche Regulierungsmethoden vorsieht, muss die Bundesnetzagentur auf eine andere Weise für Konsistenz oder mindestens für Transparenz im Umgang mit dieser Problematik sorgen.

Bei der Frage nach der **regulatorischen Behandlung neuer Märkte** plant die Regierungskoalition eine Änderung des TKG. Neue Märkte, die durch Investitionen in moderne und breitbandige Telekommunikationsnetze entstehen, sollen für eine gewisse Zeit von der Regulierung ausgenommen werden. Die Monopolkommission steht einer solchen Gesetzesänderung skeptisch gegenüber. Erstens bedarf es keiner Änderung des TKG, um einen neuen Markt zunächst von der Regulierung auszunehmen, da dies bereits nach geltendem Recht möglich ist. Zweitens würde die geplante TKG-Änderung an dem Problem, dass es keine eindeutigen Kriterien zur Unterscheidung von alten und neuen Märkten gibt, nur dann etwas ändern, wenn der Gesetzgeber den Begriff des neuen Marktes mit einer hinreichenden Präzision definiert. Drittens stände die Vereinbarkeit mit europäischem Recht in Frage, wenn das TKG neue Märkte explizit von jeglicher Regulierung ausschließen oder einen bestimmten Markt, unabhängig von seinem Neuheitscharakter, der Regulierung entziehen wollte.

Die im TKG neu geschaffenen Vorschriften zur Auferlegung von **Resale-Verpflichtungen** und zur **Regulierung der Resale-Entgelte** sind vage und zum Teil widersprüchlich formuliert. Nach Auffassung der Monopolkommission kann der Zusatz in § 21 Abs. 2 Nr. 3 TKG, nach dem bei der Auferlegung von Resale-Verpflichtungen die getätigten und zukünftigen Investitionen für innovative Dienste zu berücksichtigen sind, ersatzlos gestrichen werden. Die Kriterien des Gesetzes für die **Bestimmung der Resale-Entgelte** sind nicht eindeutig und widersprechen sich unter bestimmten Bedingungen. Der Gesetzgeber sollte hier nachbessern oder zumindest eine Entscheidungshilfe liefern, wie der Regulierer beim Vorliegen von Inkompatibilität der beiden Kriterien zu einem konsistenten Resale-Entgelt kommt.

Gemäß § 150 Abs. 5 TKG kann die Bundesnetzagentur bis Mitte des Jahres 2008 **Anschluss-Resale nur in Kombination mit dem Wiederverkauf von Verbindungsleistungen** verfügen. Dies geht zu Lasten der Verbindungsnetzbetreiber. Die Monopolkommission erwartet, dass der Markt für Teilnehmeranschlüsse unter diesen Bedingungen bis auf weiters nicht nachhaltig wettbewerbsorientiert sein wird.