

Pressemitteilung

Monopolkommission veröffentlicht Sondergutachten zur Telekommunikation

- Die Monopolkommission stellt fest, dass die Märkte für Verbindungsleistungen im Festnetz nachhaltig wettbewerbsorientiert sind und in das allgemeine Wettbewerbsrecht überführt werden können.
- Weiterhin regulierungsbedürftig sind die Märkte für Teilnehmeranschlüsse sowie die meisten Vorleistungen. Ebenfalls weiterhin reguliert werden sollten Bündelprodukte aus Anschluss- und Verbindungsleistungen.
- Kritisch sieht die Monopolkommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine weitere Zentralisierung der Regulierung in Europa. Dies betrifft die Vetobefugnisse der Europäischen Kommission ebenso wie die Einführung einer europäischen Regulierungsbehörde. Abzulehnen ist die funktionale Separierung, d.h. die rechtlich-organisatorische Aufspaltung vertikal integrierter Unternehmen, als Instrument der Regulierung von Telekommunikationsmärkten.

Die Monopolkommission hat heute ihr Sondergutachten gemäß § 121 Abs. 2 TKG unter dem Titel **„Wettbewerbsentwicklung bei der Telekommunikation 2007: Wendepunkt der Regulierung“** vorgelegt. Darin stellt sie fest, dass der Wettbewerb auf den **Verbindungsmärkten im Festnetz** inzwischen so weit fortgeschritten und strukturell abgesichert ist, dass mit einer Remonopolisierung auch dann nicht mehr zu rechnen ist, wenn die sektorspezifische Regulierung aufgegeben wird. Kennzeichnend für diesen Wendepunkt der Regulierung ist, dass die Wettbewerber auf den umsatz- und mengenmäßig rückläufigen Märkten für Inlands- und Auslandsgespräche im Festnetz weiterhin Marktanteile gewinnen, dass der Substitutionswettbewerb durch Internettelefonie, Kabelnetztelefonie und Mobilfunk zunimmt und dass ein zunehmender Anteil der Verbindungsminuten durch Anschlussnetzbetreiber erbracht wird.

Noch nicht zurückgeführt werden kann die sektorspezifische Regulierung auf dem Endkundenmarkt für **Teilnehmeranschlüsse**. Zwar ist auch hier eine erfreuliche Intensivierung des Wettbewerbs zu verzeichnen. Gleichwohl verfügt die Deutsche Telekom AG weiterhin über einen Marktanteil von mehr als 80 % im Gesamtmarkt. Hinzu kommt, dass auch im Jahr 2007 etwa ein Drittel der Haushalte wegen der nicht erschlossenen Hauptverteiler immer noch keine Möglichkeit hat, den Anschlussnetzbetreiber zu wechseln. Wegen der damit verbundenen besonderen Gefahren für den Wettbewerb sollten auch die Bündelprodukte aus Anschluss- und Verbindungsleistungen weiterhin reguliert werden.

Jetzt und auf absehbare Zeit weiterhin notwendig ist die sektorspezifische Regulierung der meisten **Vorleistungen**, namentlich beim Netzzugang und bei der Zusammenschaltung. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, ist bei der Entgeltregulierung für alternative Anschlussvorleistungen auf Regulierungskonsistenz zu achten. Dies gilt besonders für den entbündelten Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung, das Line Sharing sowie zukünftig die verschiedenen Formen des Bitstrom-Zugangs.

Aktuelle Fragen der Telekommunikation betreffen den Übergang von Märkten in das allgemeine Wettbewerbsrecht und die regulatorische Behandlung neuer Märkte. Der **Übergang von der sektorspezifischen Regulierung in das allgemeine Wettbewerbsrecht** vollzieht sich auf der Grundlage von vergleichsweise kleinteiligen Marktabgrenzungen nach wettbewerbsrechtlichen Kriterien. Zum Beispiel wird der Markt für Gespräche aus dem Festnetz in inländische Mobilfunknetze weiterhin sektorspezifisch reguliert, während der Markt für Gespräche in ausländische Mobilfunknetze dem allgemeinen Wettbewerbsrecht unterliegt. Die Monopolkommission steht einem solchen Übergang skeptisch gegenüber, da es bei der Frage nach der Deregulierung eines Marktes auch um marktübergreifende Zusammenhänge und die Kohärenz des Ordnungsrahmens insgesamt ankommt. Sie schlägt vor, den Übergang in das allgemeine Wettbewerbsrecht insoweit „bereichsweise“ zu vollziehen, als zusammenhängende Funktionsbereiche in einem Block dereguliert werden, auch wenn sie aus verschiedenen sachlich relevanten Märkten bestehen. Bei der Definition der Funktionsbereiche kann sich die Bundesnetzagentur an der Märkteempfehlung der Europäischen Kommission orientieren, die die Telekommunikationsmärkte häufig ohnehin wesentlich weiter abgrenzt, als dies nach wettbewerbsrechtlichen Kriterien der Fall wäre.

Die Aufnahme einer Vorschrift zur **Regulierung neuer Märkte** in das Telekommunikationsgesetz ist im Wesentlichen eine Klarstellung der ohnehin in der Europäischen Union geltenden Rechtslage. Danach sind neue und neu entstehende Märkte grundsätzlich von der Regulierung auszunehmen, ohne dass es dabei zu einem Wettbewerbsausschluss durch das führende Unternehmen kommt. Problematisch ist, dass es mit den §§ 9a und § 3 Nr. 12b TKG weder gelingt, das grundsätzliche Problem der Unterscheidung von neuen und alten Märkten gesetzlich vorzustrukturieren, noch die Ausnahme vom Grundsatz der Regulierungsfreistellung an ein gerichtlich überprüfbares Kriterium zu knüpfen. Im Ergebnis schafft die Regelung damit Rechtsunsicherheit. Ob die gegebenenfalls verbesserten Anreizstrukturen für risikobehaftete Investitionen im Telekommunikationssektor dies mehr als kompensieren können, bleibt abzuwarten.

Die **Vorschläge der Europäischen Kommission zur Überarbeitung des Rechtsrahmens** für die Telekommunikation betreffen unter anderem die Einführung eines Vetorechts der Kommission bei den Regulierungsmaßnahmen sowie die Ergänzung der Verpflichtungen um das Instrument der funktionalen Separierung. Die Monopolkommission steht beidem kritisch gegenüber. Der geltende Rechtsrahmen räumt den nationalen Regulierungsbehörden ausdrücklich ein breites Ermessen bei der Auswahl der Instrumente ein, um möglichst flexibel auf die Besonderheiten der nationalen Telekommunikationsmärkte reagieren zu können. Ein **Veto der Europäischen Kommission bei den Maßnahmen** würde gerade diese Flexibilität in Frage stellen. Vorstellbar ist ein Veto bei den Maßnahmen auf Märkten mit erheblichen zwischenstaatlichen Effekten, wie dem Markt für International Roaming, oder ein auf bestimmte Länder begrenztes Veto, wenn diese das ausdrücklich wünschen. Vorstellbar wäre zudem ein auf die Maßnahmen bezogenes Veto für diejenigen Fälle, in denen die Regulierungsintensität auf einem Markt erhöht wird. Im Gegenzug würden sämtliche Vetobefugnisse der Kommission entfallen, wenn die Regulierungsintensität reduziert wird.

Für die Einführung der **funktionalen Separierung** als einem zusätzlichen Instrument der Regulierung gibt es zehn Jahre nach der Marktöffnung und in einem fortgeschrittenen Stadium der Wettbewerbsentwicklung keine Notwendigkeit. Funktionale Separierung kann zu Beginn der Liberalisierung eines Sektors mit ausgeprägt monopolistischer Natur der Infrastruktur sinnvoll sein. Zu rechtfertigen ist ein solch intensiver Eingriff aber nur dann, wenn die Duplizierung von Infrastruk-

turen langfristig auszuschließen ist. Bei der Telekommunikation ist aber gerade dies – anders als bei der leitungsgebundenen Energie – nicht der Fall.

Die Monopolkommission lehnt die Einrichtung einer europäischen Regulierungsbehörde, der „**European Electronic Communications Market Authority**“, zum gegenwärtigen Zeitpunkt ab. Für eine nationale Regulierung sprechen die Vorteile bei der Informationsbeschaffung und damit bei der Analyse der relevanten Märkte sowie die Flexibilität bei der Ausrichtung der Regulierung auf die Besonderheiten nationaler Märkte. Das wichtigste Argument für eine Zentralisierung der Regulierungsentscheidungen ist, dass nationale Regulierer unter dem Einfluss von Politik und Interessengruppen den nationalen Incumbent bevorzugen. Es mag solche Interessenverquickungen zu Anfang der Liberalisierung auch in Deutschland und in den anderen etablierten Staaten der Gemeinschaft gegeben haben und mag sie vielleicht heute noch bei den neuen Mitgliedsländern geben. Für die etablierten Mitgliedstaaten dürfte dieses Problem allerdings zehn Jahre nach der Marktöffnung an Bedeutung verloren haben.

Die zeitgleich mit den Vorschlägen für die Novellierung des Rechtsrahmens vorgelegte neue **Empfehlung der Europäischen Kommission über die zu regulierenden Märkte** enthält deutlich weniger Märkte als bisher. Dereguliert werden sollen vor allem Endkundenmärkte mit Ausnahme des Marktes für die Teilnehmeranschlüsse. Die Monopolkommission begrüßt dies. Sollte die Wettbewerbsentwicklung in einzelnen Mitgliedstaaten noch nicht so weit vorangeschritten sein, bleibt die Möglichkeit, einen Markt, der aus der Märkteempfehlung gefallen ist, weiter zu regulieren, wenn im Rahmen eines von der nationalen Regulierungsbehörde durchgeführten Drei-Kriterien-Tests die Regulierungsbedürftigkeit festgestellt wird.