

Zusammenfassung

Im Herbst 2007 will die Europäische Kommission konkrete Vorschläge zur Überarbeitung des EU-Rechtsrahmens für elektronische Telekommunikation vorlegen. Der momentan gültige Rechtsrahmen aus dem Jahr 2003 sieht eine speziell für den Telekommunikationssektor entworfene Vorabregulierung vor. Ziel dieser Regulierung ist es, den Wettbewerb auf dem Telekommunikationsmarkt herbeizuführen. Sobald dieses Ziel erreicht ist, soll die Vorabregulierung aufgehoben und lediglich das allgemeine Wettbewerbsrecht angewandt werden.

Im Vorfeld ihrer Vorschläge veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung über die Überprüfung des EU-Rechtsrahmens sowie einen Entwurf für eine neue Märkte-Empfehlung.

Darin kommt die Kommission zwar zu dem Schluss, dass auf fünf Endkundenmärkten wirksamer Wettbewerb herrscht und diese Märkte daher nicht weiter vorabreguliert werden müssen. Der Empfehlungsentwurf und die Mitteilung der Kommission lösen allerdings nicht die wesentlichen Probleme des Rechtsrahmens.

Ordnungspolitische Mängel:

Aus ordnungspolitischer Sicht ist es von essentieller Bedeutung, dass der EU-Rechtsrahmen immer dann – aber auch nur dann – eine Regulierung vorsieht, wenn sie notwendig ist. Dies ist nur der Fall, wenn ein natürliches Monopol in Kombination mit irreversiblen Kosten vorliegt.

Über die Notwendigkeit, einen Telekommunikationsmarkt zu regulieren, will die Kommission nach wie vor anhand eines von ihr entwickelten Tests entscheiden. Dieser „Drei-Kriterien-Test“ ist aus mehreren Gründen problematisch.

Erstens orientiert er sich nur teilweise an wissenschaftlichen Regulierungskriterien und ermöglicht damit auch dann eine Regulierung, wenn diese tatsächlich nicht notwendig ist, aber politisch gewollt ist.

Zweitens ist die Durchführung des Tests mangelhaft. Es bedarf einer ökonomisch belastbaren Analyse, die einer genauen Prüfung standhalten könnte. Diese liegt im Moment nicht vor.

Drittens bezieht sich der Test auf einen „EU-Durchschnittsmarkt“, womit sich die Regulierung unterschiedlicher nationaler Märkte nicht ausreichend begründen lässt.

Da die Kommission am „Drei-Kriterien-Test“ in seiner jetzigen Form festhalten will, wird es der Vorabregulierung des Telekommunikationssektors auch in Zukunft an einer ordnungspolitisch ausreichenden Rechtfertigung fehlen. Es ist damit fraglich, ob die Kommission sicherstellen kann, dass die Vorabregulierung des Telekommunikationssektors tatsächlich aufgehoben wird, sobald Wettbewerb herrscht.

Problematische institutionelle Änderungen:

Neben den ordnungspolitischen Mängeln sind auch gleich mehrere der von der Kommission vorgeschlagenen institutionellen Änderungen am EU-Rechtsrahmen problematisch: Die Kommission will

- die Regelungsverfahren für die nationalen Regulierungsbehörden vereinfachen, was zu einer Verfestigung der Regulierung führen dürfte;
- durch die Schaffung von so genannten „Minimumstandards“ ihre Vetorechte ausweiten;
- eine Europäische Regulierungsbehörde schaffen oder alternativ ihre Kompetenzen bei der Telekommunikationsregulierung ausweiten.

Die Kommission kann damit die Zweifel darüber nicht ausräumen, ob sie nicht eher eine Stärkung ihrer eigenen Kompetenzen statt des allgemeinen Wohls der Gemeinschaft anstrebt. Die Bestrebungen der Kommission führen im Endeffekt dazu, dass die regulierten Unternehmen selbst nachweisen müssen, dass die Regulierung ihrer Tätigkeit nicht länger notwendig ist. Dies ist abzulehnen. Der Regulierer hat die Notwendigkeit der von ihm veranlassten Regulierung nachzuweisen, nicht die Betroffenen.

Auch der Versuch der Kommission, ein Vetorecht gegen die konkreten – von den nationalen Regulierungsbehörden vorgeschlagenen – Regulierungsmaßnahmen zu bekommen, ist strikt abzuweisen. Nicht nur ist diese Maßnahme unnötig, sie ist auch nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar und droht zu einem ordnungspolitisch nicht vertretbaren Ausmaß an Regulierung zu führen. Im Interesse der Ausdehnung ihres eigenen Einflusses könnte die Kommission die Ausweitung ihrer Vetorechte dafür einsetzen, den Abbau überflüssig gewordener Regulierung zu verhindern.

Die von der Kommission vorgeschlagenen institutionellen Änderungen eignen sich nicht dazu, die Regulierung auf das notwendige Mindestmaß zu begrenzen. Vielmehr scheint die Kommission vor allem eine Ausweitung ihrer eigenen Regulierungskompetenz anzustreben. Insbesondere das Vetorecht der Kommission bei Regulierungsmaßnahmen der nationalen Regulierungsbehörden könnte eine Zentralisierung und Harmonisierung der Regulierung bewirken.

Trennung von Infrastruktur und Dienstleistung:

Es ist zu begrüßen, dass die Kommission eine eigentumsrechtliche Trennung von Telekommunikationsinfrastruktur und -dienstleistungen ablehnt. Diese unumkehrbare Maßnahme ist nicht mit dem vorübergehenden Charakter des Rechtsrahmens vereinbar und ist unverhältnismäßig, da der Wettbewerb auch mit weniger eingreifenden Mitteln gewährleistet werden kann.

Auch die von Kommissarin Reding vorgeschlagene funktionale Trennung von Infrastruktur und Dienstleistung ist abzulehnen. Dieser Vorschlag sieht zwar keine eigentumsrechtliche Trennung vor, verlangt aber eine strikte Trennung zwischen dem Management des Netzes und dem des Endkundengeschäfts, z.B. durch getrenntes und weisungsunabhängiges Personal.

Sowohl die Zugangsrichtlinie 2002/19/EG als auch das Wettbewerbsrecht stellen bereits sicher, dass Wettbewerber die Infrastruktur des Netzbetreibers mit beträchtlicher Marktmacht nutzen können. Bevor der schwerwiegende Eingriff der funktionalen Trennung in Betracht gezogen wird, muss zuerst nachgewiesen werden, dass diese beiden Maßnahmen nicht ausreichen, um den Wettbewerb herzustellen. Vor allem in Deutschland, wo sich der Grad des Wettbewerbs im Telekommunikationssektor in den vergangenen Jahren stark erhöht hat, ist dieser Nachweis hinfällig.

Auch dürfte die funktionale Trennung den Anreiz für Wettbewerber verringern, in den Aufbau eigener Netze zu investieren. Hierdurch würden der Infrastrukturwettbewerb und damit auch eine Rückabwicklung der funktionalen Trennung in weite Ferne rücken. Die funktionale Trennung würde demzufolge nicht zum Ziel des EU-Rechtsrahmens beitragen, mittels vorübergehender Regulierung einen Wettbewerbsmarkt zu schaffen.