

## Die Telekommunikationsregulierung vor neuen Herausforderungen

Die EU hat am 24. November 2009 nach langen Diskussionen ein Reformpaket verabschiedet, das an die Stelle des bisherigen Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation aus dem Jahre 2002 getreten ist. Der neue Rechtsrahmen soll bis zum 25. Mai 2011 in das nationale Recht umgesetzt werden. In Deutschland steht damit eine umfassende Novelle des TKG vor der Tür.

Seit Liberalisierung der Telekommunikation ist es vornehmste Aufgabe der Regulierung, die früher monopolisierten TK-Märkte in nachhaltig wettbewerbsorientierte Märkte zu verwandeln. Ausgangspunkt waren die Netzmonopole einzelner, oft ehemals staatlicher Unternehmen, die über die Kupferkabel-Netze den Zugang zu den TK-Märkten kontrollierten. Unbestreitbar haben die Regulierer insoweit gute Arbeit geleistet. Die TK-Regulierung ist eine Erfolgsgeschichte, und wo die beschriebene „Bottleneck“-Situation trotz des heute vielfältigen Substitutionswettbewerbs fortbesteht, namentlich in Bezug auf die TAL (die berühmte „letzte Meile“ bis zum Kunden), bleibt Regulierung bis auf Weiteres unverzichtbar. Wo diese Voraussetzungen aber nicht (mehr) gegeben sind, kann und darf Regulierung, auch wenn sie noch so erfolgreich ist, nicht an die Stelle des Wettbewerbs treten. Sie muss dem Wettbewerb Platz machen. Sonst schlägt Wettbewerbsschutz in Planwirtschaft um. Der transitorische Charakter der Regulierung wird daher zu Recht in § 10 TKG und auch im neuen EU-Rechtsrahmen hervorgehoben. Die Praxis sieht freilich bisweilen anders aus. So hat die Kommission in letzter Zeit verstärkt regulierend in die Mobilfunkmärkte eingegriffen, deren Netze nicht vom Staat „erbt“, sondern im Wettbewerb errichtet worden sind.

Aus wettbewerblicher Sicht noch problematischer erscheinen regulierende Eingriffe in erst im Entstehen begriffene Märkte. Allein in Deutschland stehen in den nächsten Jahren Investitionen in Next Generation-Glasfasernetze im Umfang von bis zu 50 Mrd. Euro an. Das kann selbst der Incumbent Telekom nicht allein bewältigen. Doch kann es – von wenigen Ausnahmen abgesehen – sicher auch nicht Aufgabe des Staates sein, den Netzausbau aktiv zu gestalten, wie dies bisweilen in den Leitlinien der Kommission zu Breitbandbeihilfen durchklingt. Das im neuen Rechtsrahmen als ultima ratio vorgesehene Instrument der „funktionalen Separierung“, also Entflechtung, beschreibt ebenfalls einen – angesichts der Erfolge der TK-Regulierung seltsam anachronistisch anmutenden – Holzweg, dessen Eröffnung eher von notwendigen Investitionen abschrecken dürfte, als sie zu fördern. Netzausbau und Erschließung neuer Märkte muss Sache der Unternehmen und des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren bleiben. Ohne eine gewisse Unternehmenskooperation wird es nicht gehen. Deshalb ist von Regulierungs- wie Kartellbehörden Augenmaß gefordert. Als ein zukunftsweisender Weg könnte sich der bereits erfolgreich von der britischen Ofcom vorexerzierte Ansatz der „Regionalisierung der Regulierung“ erweisen. Dahinter steht der Gedanke, die im Aufbau begriffenen Bitstrom-Märkte in solchen (insbesondere städtischen) Gebieten der Kontrolle durch Wettbewerb und Kartellrecht zu überlassen, in denen bereits nachhaltig wirksamer infrastrukturbasierter Wettbewerb auf Basis der TAL existiert. Bei der Regulierung ist Weniger oft Mehr. Dass die Bundesrepublik Ende 2009 vor dem EuGH mit ihrem Versuch gescheitert ist, den Netzausbau durch „Regulierungsferien“ (§ 9a TKG) zu fördern, ändert nichts an der grundsätzlichen Richtigkeit dieser Erkenntnis.