

**Antworten zu Fragen
für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen**

**durch den
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
- Unterausschuss Telekommunikation und Post -**

**des
Deutschen Bundestags**

**zum
Tätigkeitsbericht 1998/1999 der Regulierungs-
behörde für Telekommunikation und Post /
Sondergutachten der Monopolkommission**

Berlin, 15. Mai 2000

**...input
consulting**

Beratungsgesellschaft
für Innovationstransfer
Post & Telekommunikation

1. Bereich Telekommunikation

1.1. Wettbewerbssituation

1.1.1.

Was verstehen Sie unter „funktionierendem Wettbewerb“ im allgemeinen und auf den Telekommunikationsmärkten (TK-Märkten) im besonderen?

- **Welche Kriterien bzw. Maßstäbe sollten Ihrer Ansicht nach zur Feststellung des „funktionsfähigen Wettbewerbs“ herangezogen werden?**
- **Ist ein „funktionsfähiger Wettbewerb“ auch dann vorstellbar, wenn es ein oder mehrere marktbeherrschende Unternehmen in diesem Sektor der Wirtschaft gibt?**

„**Funktionsfähiger Wettbewerb**“ wird gemeinhin dann konstatiert, wenn der Wettbewerb seine ökonomischen Funktionen - die Freiheits-, die Verteilungs-, die Entdeckungs- bzw. Fortschrittsfunktion sowie die Anpassungs- und die Allokationsfunktion¹ - zu erfüllen vermag. Allerdings greift eine Bestimmung der Funktionsfähigkeit von Wettbewerb allein nach ökonomischen Kriterien und eine ausschließlich daraus abgeleitete Fundierung regulatorischen Handelns bzw. Nichthandelns zu kurz, da bei einem solchen Ansatz weitere Ziele der Marktöffnungs- und Regulierungspolitik aus dem Blickfeld zu geraten drohen. In einer erweiterten Perspektive wäre Wettbewerb dann und insoweit funktionsfähig, wie er die mit der Liberalisierung des Telekommunikationssektors erhofften Vorteile für Kunden und Anbieter tatsächlich erzielt und in gesellschaftlicher und volkswirtschaftlicher Perspektive die Gewähr für Wohlfahrtsgewinne und technische Innovationen bietet.

Kriterien für die Feststellung eines funktionsfähigen Wettbewerbs im Telekommunikationssektor sollten u.a.

- aus Kundensicht
 - die Steigerung der Qualität und Vielfalt von Produkten und Dienstleistungen,
 - die Realisierung von Preissenkungen,
 - die freie Auswahl und problemlose Möglichkeiten des Wechsels zwischen verschiedenen Anbietern;
- aus Sicht der Anbieter
 - die Sicherstellung eines freien Marktzutritts,
 - der Ausschluss von Diskriminierung durch marktbeherrschende Unternehmen,
 - die Garantie chancengleicher Zugangsmöglichkeiten zu Kunden und Infrastrukturen;
- aus der gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Perspektive

¹ Vgl. Ulrich Immenga: Grenzen der Regulierung von Endkundenentgelten nach Öffnung der Telekommunikationsmärkte; in: Wirtschaft und Wettbewerb 10/1999, S. 949 ff.

- die Beschleunigung technischer Innovation sowie
- die Gewährleistung einer flächendeckenden und qualitativ hochwertigen Versorgung

sein. Bei einer auf solche - präzisierungs- und operationalisierungsbedürftigen - Kriterien gestützten Beurteilung eines „funktionsfähigen Wettbewerbs“ wird es in erster Linie um das Erreichen bestimmter Marktergebnisse wie Preishöhe, Qualität, Produktions- und Verkaufskosten, Output, technischer Fortschritt sowie die räumliche und zeitliche Verfügbarkeit der angebotenen Güter und Dienstleistungen gehen müssen und weniger um eine statische Betrachtung von Marktanteilen. Aufgabe der Regulierungspolitik im Telekommunikationssektor ist es, ein aufgrund politisch-gesellschaftlicher Verständigung gewolltes Marktergebnis durch geeignetes Einwirken auf die Marktstruktur und das Marktverhalten zu erzeugen.

Die Existenz **marktbeherrschender Stellungen** bzw. geringe Marktanteile von „new entrants“ in einzelnen Teilmärkten lassen noch keinen Schluss auf eine etwaige Nicht-Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs zu. Soweit marktbeherrschende Unternehmen ihre Dominanz nicht missbräuchlich zur Verhinderung von Wettbewerb einsetzen und die Voraussetzung für einen freien Marktzutritt durch Konkurrenten erfüllt ist, kann Wettbewerb auch bei Vorliegen marktbeherrschender Stellungen seine Zwecke erfüllen. Auch wenn neue Anbieter diese dominanten Marktpositionen nicht ernsthaft bedrohen, so genügt - wie der Wettbewerb im Sprachtelefondienst bei Ferngesprächen gezeigt hat - bereits das Vorhandensein von alternativen Anbietern oder potentiellen Konkurrenten, um wettbewerbliches Verhalten des marktbeherrschenden Anbieters zu forcieren. Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs müsste nur in den Fällen verneint werden, in denen ein Unternehmen in der Lage ist, seine Preise bei vergleichbarer Qualität deutlich und auf Dauer über denen der Wettbewerber zu halten, ohne relevante Marktanteilsverluste zu erleiden bzw. befürchten zu müssen.

1.1.2.**Inwieweit ist „funktionsfähiger Wettbewerb“**

- **auf den jeweiligen deutschen TK-Märkten derzeit gegeben,**
- **auf europäischen und außereuropäischen nationalen Märkten derzeit gegeben,**
- **im Maßstab des TK-Weltmarktes derzeit gegeben?**

Legt man die in der Antwort zu Frage 1.1.1. genannten Beurteilungskriterien zugrunde, so kann für weite Teile des deutschen Telekommunikationsmarktes bereits heute von „**funktionsfähigem Wettbewerb**“ ausgegangen werden. Insbesondere auf den Endkundenmärkten - und hier namentlich auf den Teilmärkten für Fern- und Auslandsgespräche - hat der Wettbewerb zu einer erheblichen Steigerung der Produkt- und Anbietervielfalt bei zumindest gleichbleibender Qualität und drastisch zu nennenden Preissenkungen geführt. Der Abschluss einer Vielzahl von Verträgen über den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung deutet ebenso wie die bevorstehende Verfügbarkeit alternativer Anschlusstechnologien auf den baldigen Eintritt zahlreicher neuer Wettbewerber und die weitere Zunahme von Wahl- und Wechselmöglichkeiten für die Konsumenten auch im Ortsnetz. Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs auf dem Mobilfunkmarkt ist unstrittig, zumal hier keiner der Anbieter als marktbeherrschend bezeichnet werden kann.

Hinsichtlich der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs auf anderen nationalen Märkten bzw. im Weltmaßstab legt eine summarische Beurteilung den Schluss nahe, dass diese in der großen Mehrzahl der europäischen wie außereuropäischen Märkte nicht in gleichem Maße gegeben ist wie in Deutschland. Daraus resultiert für global operierende deutsche Telekommunikations-Unternehmen eine problematische **Asymmetrie** der Angreifbarkeit auf dem Heimatmarkt durch internationale Konkurrenten, deren nationale Märkte nicht in gleichem Maße zugänglich sind.

1.1.9.

Inwieweit ist die Konvergenz der Bereiche Medien, Telekommunikation, Internet und anderer Informations- und Kommunikationstechnologien und -branchen bei der Regulierungspolitik einzubeziehen?

Besteht in diesen Bereichen die Gefahr der Bildung privater Monopole oder Oligopole?

Ist eine ökonomische, rechtliche und regulatorische Trennung der Märkte Netze, Dienste, Inhalte und anderer sinnvoll und unter dem Gesichtspunkt „funktionierenden Wettbewerbs“ wünschenswert und durchsetzbar?

Die in der Fragestellung angesprochenen Problemstellungen sind seit geraumer Zeit Gegenstand einer breit angelegten Debatte auf nationaler und internationaler Ebene, die sich insbesondere im Gefolge des von der EU-Kommission im Dezember 1997 vorgelegten „Grünbuchs zur Konvergenz“² intensiviert hat. Als Zwischenergebnis dieser Debatte lässt sich zum einen festhalten, dass Konvergenz längst mehr als bloße Prognose ist, sondern sich auf technischer und wirtschaftlicher Ebene tatsächlich vollzieht und mittlerweile als „Wegbereiter der Internet-Ökonomie“³ gelten kann. Zum anderen dürfte unstrittig sein, dass dieses Phänomen nicht ohne Konsequenzen für die inhaltliche wie institutionelle Ausgestaltung der Regulierung bleiben wird. In der Tendenz werden entsprechende Änderungen auf eine **Harmonisierung und partielle Integration bis dato separierter Regulierungsregime** abzielen müssen. Reformersische Anpassungen dieser Art sind in einer Reihe von Staaten bereits vollzogen oder derzeit in der Diskussion.⁴ In dieselbe Richtung weist auch der im April 2000 von der EU-Kommission angekündigte neue europäische Rechtsrahmen für den Kommunikationssektor, der „die gesamte Kommunikationsinfrastruktur und alle zugehörigen Dienste abdecken (wird).“⁵

Der Trend zur Harmonisierung und Integration traditionell getrennter Regulierungsregime wird Deutschland nicht aussparen. Die hierzulande besonders ausgeprägte Zersplitterung der Regulierung der konvergierenden Sektoren ist zurecht vielfach beklagt worden. Vielfalt und Komplexität des Kompetenzgeflechts zuständiger Ebenen und Instanzen - u.a. EU, Bund, Länder, RegTP, Landesmedienanstalten, Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten (KDLM), Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) - führen zu intransparenten und langwierigen

² Vgl. www.ispo.cec.be/convergencegp mit einer Zusammenstellung der einschlägigen Dokumente und Stellungnahmen zum Grünbuch der EU-Kommission

³ Axel Zerdick u.a.: Die Internet-Ökonomie. Strategien für die digitale Wirtschaft, Berlin / Heidelberg / New York 1999, S. 129

⁴ Vgl. als Überblick: Wolfgang Hoffmann-Riem / Wolfgang Schulz / Thorsten Held: Konvergenz und Regulierung von Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Hamburg 1999

⁵ Europäische Kommission (Mitteilung): Die Ergebnisse der öffentlichen Anhörung zum Kommunikationsbericht 1999 und Leitlinien für den neuen Rechtsrahmen, KOM(2000) 239 endg., S. 24

Entscheidungs- und Umsetzungsverfahren⁶, die der Entwicklungsdynamik der Märkte und dem aus der Konvergenz resultierenden Regulierungsbedarf nicht mehr gerecht werden. Deshalb ist es eine zentrale Herausforderung, im konvergierenden Sektor der „elektronischen Kommunikation“ für höhere Transparenz, verbesserte Koordination und eine Integration der Regulierungskompetenzen zu sorgen und eine **neue Kommunikations- und Medienordnung** zu installieren. Entsprechende Gestaltungskonzepte unterschiedlicher Reichweite sind seit längerem in der Diskussion⁷, u.a.

- ein von Seiten der Deutschen Postgewerkschaft und der Industriegewerkschaft Medien bereits frühzeitig lancierter „Medien- und Kommunikationsrat“,
- eine zentrale gemeinsame Länderanstalt für die Medienaufsicht,
- eine Bund-/Länderanstalt für die Aufsicht über Rundfunk und Telekommunikation, etwa nach dem Muster der kanadischen Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC).

Der durch branchenübergreifende Allianzen, Fusionen und Akquisitionen vorangetriebene Konvergenzprozess geht erkennbar mit einer Beschleunigung der **Konzentrationsentwicklung** einher und führt insbesondere dazu, dass Unternehmensformationen einflussreiche Positionen in unterschiedlichen Teilmärkten des konvergierenden Sektors erlangen. So ist beispielsweise die spanische Telefónica heute kaum mehr als „reiner“ Telekommunikationsanbieter, sondern in zunehmenden Maße auch als Medienkonzern einzustufen. Auch wenn angesichts der ausgeprägten Wettbewerbsdynamik auf den fraglichen Märkten die Gefahr der Herausbildung von Monopolstellungen derzeit kaum akut scheint, so machen es solche Konstellationen der „multisektoralen Integration“ im Mediensektor erforderlich, die über das allgemeine Wettbewerbsrecht hinausgehenden spezifischen Mechanismen der Konzentrationskontrolle beizubehalten und an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Zur Gewährleistung von Informations- und Meinungsvielfalt bleibt ein starker und entwicklungsfähiger öffentlich-rechtlicher Rundfunk als Korrektiv konzentrierter kommerzieller Medienmacht unabdingbar.

Eine Trennung der Märkte von Netzen und (Übertragungs-) Diensten wird sich aufgrund der technologischen Entwicklung nicht aufrechterhalten lassen. Dagegen wird wohl auf absehbare Zeit der - zunehmend schwierigere - Versuch unternommen werden, den **Content-Bereich separat** zu behandeln. Dies lassen zumindest die jüngsten Aussagen der EU-Kommission in ihren „Leitlinien für den neuen Rechts-

⁶ Vgl. u.a. Joachim Scherer / Frank Hölscher: Gestaltungsspielräume für eine Reform der Organisation der Telekommunikations- und Medienaufsicht unter dem Grundgesetz. Rechtsgutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, o.O. 1999, S. 15 ff.

⁷ Vgl. Wolfgang Hoffmann-Riem / Wolfgang Schulz / Thorsten Held: Konvergenz und Regulierung von Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Hamburg 1999

rahmen“ vermuten: „Der Vorschlag unterscheidet zwischen der Regulierung der Übertragung und der Regulierung der Inhalte.“⁸

⁸ Europäische Kommission (Mitteilung): Die Ergebnisse der öffentlichen Anhörung zum Kommunikationsbericht 1999 und Leitlinien für den neuen Rechtsrahmen, KOM(2000) 239 endg., S. 24

1.1.10.**Bedarf es für die Regulierung und politische Rahmensetzung der Informations-, Kommunikations- und Medienmärkte:**

- eines (neuen) gesetzlichen Rahmens?
- neuer bzw. anderer Regulierungsstrukturen oder -praktiken,
- anderer Ebenen der Rahmensetzung (z.B. Länderkompetenz bei Medien, EU-weite Regulierungen der Telekommunikation)?

Ist angesichts der dynamischen Entwicklung auf den TK-Märkten eine kurzfristige Anpassung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) erforderlich?

Ein **neuer gesetzlicher Rahmen** für die Regulierung der genannten Märkte wird auf mittlere Sicht aufgrund zweier Entwicklungen unumgänglich sein:

- Der technischen und ökonomischen Konvergenz wird eine - zumindest tendenzielle - regulatorische Konvergenz folgen müssen (vgl. Antwort zu Frage 1.1.9.). Angesichts der bisherigen Zersplitterung von Regulierungskompetenzen ist die Notwendigkeit einer auf Harmonisierung und Integration zielenden Reform der Kommunikations- und Medienordnung gerade in Deutschland unabweisbar. In Abhängigkeit von der Reichweite entsprechender Reformkonzepte werden hierzu nicht nur einfachgesetzliche, sondern ggf. auch verfassungsrechtliche Änderungen erforderlich werden.⁹
- Der europäische Telekommunikationssektor steht in den nächsten Jahren vor einer grundlegenden regulatorischen Neuordnung. Auf der Basis des im November vergangenen Jahres vorgelegten „Kommunikationsberichts 1999“¹⁰ wird die EU-Kommission bereits bis Mitte des Jahres 2000 einen neuen Rechtsrahmen konzipieren, dessen Grundzüge in einer Kommissionsmitteilung vom 26. April 2000 dargelegt sind.¹¹ Dabei soll es u.a. um eine „Beseitigung von unnötiger Regulierung und Vereinfachung der damit verbundenen administrativen Prozeduren“ und eine „Harmonisierung der Regulierung in den Mitgliedsstaaten“ gehen. Für Juni 2000 hat die Kommission die Herausgabe von fünf Richtlinienvorschlägen zu den Bereichen „Horizontale Bestimmungen (Rahmenrichtlinie)“, „Genehmigungen“, „Zugang und Zusammenschaltung“, „Universaldienst, Benutzer- und Verbraucherrechte“ sowie „Privatsphäre und Datenschutz“ angekündigt. Diese fünf Richtlinien, deren Verabschiedung für das Jahr 2001 geplant ist, sollen die bisher geltenden europäischen Rechtsvorschriften zusammenführen, vereinfachen und ersetzen. Die Veränderung des europäischen Regulierungsrahmens wird Anpassungen im nationalen Recht notwendig machen.

⁹ Vgl. Joachim Scherer / Frank Hölscher: Gestaltungsspielräume für eine Reform der Organisation der Telekommunikations- und Medienaufsicht unter dem Grundgesetz. Rechtsgutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, o.O. 1999

¹⁰ Europäische Kommission (Mitteilung): Entwicklung neuer Rahmenbedingungen für elektronische Kommunikationsinfrastrukturen und zugehörige Dienste - Kommunikationsbericht 1999, KOM(1999) 539 endg.

¹¹ Europäische Kommission (Mitteilung): Die Ergebnisse der öffentlichen Anhörung zum Kommunikationsbericht 1999 und Leitlinien für den neuen Rechtsrahmen, KOM(2000) 239 endg.

Im Zuge der Realisierung einer neuen Kommunikations- und Medienordnung werden auch die überkommenen **Regulierungsstrukturen** reformiert werden müssen. Ziel solcher Veränderungen sollte die Institutionalisierung effizienter und „grenzüberschreitender“ Kooperationsstrukturen im Bund-Länder-Gefüge sein (vgl. Antwort zu Frage 1.1.9.).

Eine Veränderung der **Regulierungspraxis** erscheint insbesondere in folgenden Punkten geboten:

- Straffung und Vereinfachung von Genehmigungsverfahren gemäß §§ 23 ff. TKG, um unzumutbare Ausdehnungen der „time to market“ zu verhindern;
- Festlegung und Operationalisierung konsensfähiger und transparenter Kriterien zur Feststellung von „funktionsfähigem Wettbewerb“;
- Verkürzung des Zeitabstands zwischen der Erhebung von Marktdaten zur Beurteilung der Wettbewerbssituation und den daran geknüpften Befunden und Schlussfolgerungen;
- intensivere Beteiligung der Öffentlichkeit an der Vorbereitung relevanter Regulierungsentscheidungen (z.B. zur Überprüfung der Definition von Universaldienstleistungen gemäß § 81 I TKG durch die RegTP).

Was die **Ebenen der Rahmensetzung** anbetrifft, so wird es wegen der Konvergenz und der rasanten Internationalisierung der in Rede stehenden Märkte auf mittlere Sicht zu einer zumindest partiellen Verlagerung regulatorischer Kompetenzen „nach oben“ - von der Länder- auf die Bundesebene bzw. von der nationalen auf die europäische Ebene - kommen. Auch wenn die Frage nach der Sinnhaftigkeit einer europäischen Regulierungsbehörde gegenwärtig überwiegend negativ beantwortet wird¹², so zielt die erwähnte Initiative der EU-Kommission doch erkennbar in Richtung auf eine weitere Stärkung europäischer Regulierungskompetenzen. So sollen z.B. in Fragen des Zugangs und der Zusammenschaltung „Leitlinien der Kommission“ mit dem Ziel herausgegeben werden, „gemeinsame und objektive Kriterien zu schaffen, so dass die (nationalen; MS) Regulierungsbehörden möglichst wenig Entscheidungen nach eigenem Ermessen zu treffen haben.“¹³

Kurzfristige Anpassungen des TKG dürften „angesichts der dynamischen Entwicklung auf den TK-Märkten“ in der Tat sinnvoll sein. Dabei sollte es vor allem darum gehen, den Gesamtkomplex der Regulierung von Entgelten in Reaktion auf

¹² Ob diese vom Subsidiaritätsprinzip getragene Position auf Dauer haltbar sein wird, lässt sich jedoch mit guten Gründen bezweifeln. Vgl. hierzu z.B. Rex Winsbury: Why a pan-European regulator for telecoms is only a matter of time; in: Axel Zerdick u.a.: Die Internet-Ökonomie. Strategien für die digitale Wirtschaft, Berlin / Heidelberg / New York 1999, S. 271 ff.

¹³ Europäische Kommission (Mitteilung): Die Ergebnisse der öffentlichen Anhörung zum Kommunikationsbericht 1999 und Leitlinien für den neuen Rechtsrahmen, KOM(2000) 239 endg., S. 27

die mittlerweile erreichte Wettbewerbsintensität und -stabilität in wesentlichen Teilmärkten auf den Prüfstand zu stellen und namentlich die Ex-ante-Genehmigung der Entgelte für Endkunden auf eine nachträgliche Missbrauchsaufsicht zurückzuführen. Weiterer Änderungsbedarf besteht im Hinblick auf die Vorschriften zum Universaldienst (vgl. Antwort zu Frage 1.2.1.).

1.2. Universaldienst

1.2.1.

Welches Angebot an Universaldienstleistungen halten Sie derzeit und in absehbarer Zukunft für erforderlich und reichen ihrer Auffassung nach die bisherigen Bestimmungen im Telekommunikationsgesetz (TKG) und in der Telekommunikationsdienstleistungsverordnung (TUDLV) aus, um die Herausforderungen der Zukunft zu bestehen?

Für die Festlegung von Universaldienstleistungen im Telekommunikationssektor sollten folgende **Kriterien** ausschlaggebend sein¹⁴:

- Die Dienstleistung wird - ausweislich der Nachfrage am Markt - bereits von einem relevanten Anteil der Bevölkerung genutzt.
- Ein weiterer relevanter Anteil der Bevölkerung will die Dienstleistung ebenfalls in Anspruch nehmen, unterlässt dies aber (noch) aufgrund unterschiedlicher Erwägungen bzw. Hinderungsgründe.
- Bei der Nutzung der Dienstleistung entstehen Netzwerkeffekte, d.h. der individuelle und kollektive (gesellschaftliche, wirtschaftliche) Nutzen steigt, je mehr Menschen den Dienst in Anspruch nehmen.
- Eine Nicht-Nutzung des Dienstes führt zu beträchtlichen individuellen und kollektiven Nachteilen.

Alle vier Kriterien sind bereits heute für die Dienstleistung „**Internet-Zugang**“ gegeben:

- Nach Erhebungen der GfK-Medienforschung aus dem Zeitraum November 1999 bis Januar 2000 verfügen 21 Prozent der rund 28 Millionen deutschen Haushalte, in denen mindestens eine Person zwischen 14 und 69 Jahren lebt, über einen Internet-Zugang.¹⁵
- Einer Forsa-Studie vom Februar 2000 zufolge tragen sich 10,7 Millionen Deutsche mit dem Gedanken, im nächsten halben Jahr mit der Nutzung des Internets

¹⁴ Vgl. Eli M. Noam: Zur Reform des Universaldienstes; in: Herbert Kubicek u.a.: Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1996, Heidelberg 1996, S. 237; ähnliche Kriterien will auch die EU-Kommission beim Verfahren der Definition von Universaldienstleistungen zugrundelegen. Vgl. European Commission: Universal service and user's rights relating to electronic communications networks and services - DG Information Society Working Document (Brüssel 27.04.2000), S. 26 („Process for reviewing the scope of universal service“)

¹⁵ GfK-Medienforschung: Internet-Boom hält weiterhin an (Pressemitteilung vom 24.02.2000)

zu beginnen.¹⁶

- Die Netzwerkeffekte bei der Internet-Diffusion sind ebenso unstrittig wie der mit einer raschen Ausbreitung des Internets verbundene individuelle, gesellschaftliche und wirtschaftliche Nutzen.
- Umgekehrt sind die gravierenden Nachteile einer Abkopplung großer Bevölkerungsteile vom Internet spätestens im Zuge der - vor allem in den USA intensiv geführten - Debatte um die „digitale Spaltung“ ins Bewusstsein der Öffentlichkeit getreten.¹⁷ Negative Effekte ergeben sich nicht nur für die „offline“ verbleibenden Bürgerinnen und Bürger, deren gesellschaftliche Teilhabechancen in einem umfassenden Sinne beeinträchtigt werden, sondern auch für Wirtschaft und Staat, u.a. aufgrund der Entwicklungsbarrieren für „e-commerce“ und „e-government“.

Die verbreitete Einschätzung einer - bereits gegebenen bzw. möglichst rasch zu erreichenden - „**Universalität des Internets**“¹⁸ und die Erkenntnis, dass bestimmte Bevölkerungsschichten (insbesondere Einkommensschwächere) trotz deutlicher Preisreduzierungen noch immer erhebliche Entwicklungsrückstände in Sachen Internet-Nutzung aufweisen, hat Regierungen weltweit dazu veranlasst, Programme mit der Zielformel „Internet für alle!“ aufzulegen.¹⁹ Auch die deutsche Bundesregierung vertritt in ihrem Aktionsprogramm „Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts“ die Auffassung, dass „allen Bevölkerungskreisen ... der Zugang zum Internet ermöglicht (werden muss).“²⁰

Als Beitrag zur Realisierung dieser Zielsetzung sollte der **Internet-Zugang als Universaldienstleistung** im Sinne des § 17 TKG bestimmt werden. Deren nähere Ausgestaltung müsste in der Telekommunikations-Universalienstleistungsverordnung (TUDLV) erfolgen; hier wären insbesondere angemessene Übertragungsgeschwindigkeiten bzw. Bandbreiten festzulegen, wie dies ja bereits heute in § 1 Nr. 1 TUDLV der Fall ist („... mit einer Bandbreite von 3,1 KHz ...“). Aus heutiger Sicht erscheint eine Übertragungsgeschwindigkeit von 64 Kbps adäquat. Für die „absehbare Zukunft“ lassen sich angesichts der rasanten technischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklungen schwerlich Aussagen treffen, jedoch wäre es denkbar, dass in wenigen Jahren Übertragungsgeschwindigkeiten im Bereich zwischen 1,5 Mbps und 8 Mbps („downstream“) als angemessen erscheinen, wie sie durch die ADSL-Technik ermöglicht werden.

Ein mögliches Gegenargument gegen eine Bestimmung des Internet-Zugangs mit vorgegebener Übertragungsgeschwindigkeit als Universaldienstleistung könnte die

¹⁶ www.wuv.de/studien/afacts_0300/2.html

¹⁷ Vgl. zur Debatte in den USA u.a. www.digitaldividenetwork.org und www.digitaldivide.gov

¹⁸ Booz.Allen & Hamilton: Achieving Universal Access, London 2000, S. 4 (Studie im Auftrag der britischen Regierung - www.number-10.gov.uk)

¹⁹ Vgl. dazu Dieter Klumpp / Michael Schwemmler: Wettlauf Informationsgesellschaft.

Regierungsprogramme im internationalen Überblick - Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2000 (i.E.)

²⁰ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie / Bundesministerium für Bildung und Forschung: Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts. Aktionsprogramm der Bundesregierung, Bonn 1999, S. 10

vorgeblich fehlende **Technologieneutralität** dieses Ansatzes sein. Eine bloße Festlegung von Übertragungsgeschwindigkeiten würde jedoch nicht gegen dieses Kriterium verstoßen, da damit keine Vorgabe einer bestimmten Zugangstechnologie verbunden wäre. Den Marktakteuren bliebe es überlassen, welche der mittlerweile vielfältigen Anschlussoptionen zur Realisierung des Internet-Zugangs bevorzugt angeboten wird.²¹ Auch der denkbare Einwand, eine entsprechend erweiterte Universaldienstdefinition sei unnötig, weil der Markt die notwendige Versorgung auch ohne regulatorische Eingriffe erbringen werde bzw. bereits erbracht habe, vermag nicht zu überzeugen: Wenn dies so sein sollte, kämen die Bestimmungen der §§ 18 ff. TKG - wie dies ja bereits heute im Falle des Sprachtelefondienstes der Fall ist - ohnehin nicht zur Anwendung.

Die Frage, ob die bisherigen Bestimmungen im TKG und in der TUDLV ausreichen, „um die Herausforderungen der Zukunft zu bestehen“, ist angesichts der dargelegten Zusammenhänge zu verneinen. Die mangelnde Zukunftsfähigkeit dieser Bestimmungen resultiert nicht nur aus der verengten Definition des Universaldienstes, sondern auch aus dessen zu schmaler Finanzierungsbasis. Es ist insbesondere wenig schlüssig, zur Finanzierung des Universaldienstes nur diejenigen Akteure heranzuziehen, die die entsprechenden Dienstleistungen selbst bereitstellen - also nach derzeitigen Festlegungen die Anbieter von Sprachtelefondienst bzw., im Falle einer erweiterten Definition im Sinne der obigen Ausführungen, die Internet Service Provider.²² Da von einem hohen Verbreitungs- und Nutzungsgrad des Internets wesentlich mehr Akteure profitieren als nur die „Telcos“ bzw. „ISPs“ - u.a. Inhalteanbieter, Hard- und Softwareproduzenten, e-commerce-Unternehmen, aber auch staatliche Instanzen - sollte zusätzlich eine **Verbreiterung der Finanzierungsbasis** des Universaldienstes erwogen werden.²³

Ein weiteres Manko der gegenwärtigen Vorschriften des TKG und der TUDLV besteht in der unzureichenden Ausgestaltung des **Verfahrens zur „Dynamisierung“ des Universaldienstes**. Zwar legt § 17 II TKG fest, dass „die Bestimmung der Universaldienstleistungen ... der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung nachfragegerecht anzupassen (ist)“, doch bleibt es im wesentlichen der RegTP vorbehalten, in ihrem Tätigkeitsbericht gemäß § 81 TKG im Zweijahresabstand hierzu Stellung zu nehmen und ein entsprechendes Verfahren anzustoßen - oder es auch nicht zu tun. Eine öffentliche Debatte ist hierzu ebenso wenig vorgesehen wie eine Offenlegung der präzisen Entscheidungskriterien. Angesichts der gesellschaftlichen und

²¹ Vgl. die Übersicht „Internet Access Technologies“ in: Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste: Study on the re-examination of the scope of universal service in the telecommunications sector of the European Union, in the context of the 1999 Review - Part II, Bad Honnef 2000, S. 112

²² „USO taxes are raised from too narrow a contributory base“ (Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste: Study on the re-examination of the scope of universal service in the telecommunications sector of the European Union, in the context of the 1999 Review - Part I, Bad Honnef 2000, S. 13; ausführlich Part II, S. 56 ff.)

²³ Die EU-Kommission zieht hierfür eine Finanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen in Erwägung. Vgl. European Commission: Universal service and user's rights relating to electronic communications networks and services - DG Information Society Working Document (Brüssel 27.04.2000), S. 13 („Section 15 - Principles and criteria for review“)

wirtschaftlichen Relevanz des Universaldienstes erscheint dieses Verfahren zu wenig beteiligungsorientiert; zudem dürfte der Zweijahresabstand aufgrund der Dynamik der technischen und Marktentwicklungen zu groß sein. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die EU-Kommission im Blick auf den neuen Rechtsrahmen für den europäischen Telekommunikationssektor eine „Verpflichtung zur periodischen Überprüfung des Umfangs (des Universaldienstes)“ angekündigt hat: „Man wird bei dieser Überprüfung, bei der überlegt wird, ob ein bestimmter Dienst in den Umfang des Universaldienstes aufzunehmen ist, eine marktgestützte Analyse der Nachfrage nach dem Dienst und seiner Verfügbarkeit mit einer politischen Bewertung seiner sozialen und wirtschaftlichen Erwünschtheit kombinieren müssen. Hier ist insbesondere das Ziel der sozialen Eingliederung in die europaweite wissenschaftsgestützte Gesellschaft zu beachten.“²⁴

1.2.2.

Teilen Sie angesichts der vielfach proklamierten Zielsetzung, die Informationsgesellschaft für alle zu schaffen und z.B. allen BürgerInnen die entsprechenden Zugänge zum Internet zu eröffnen (sei es privat oder in öffentlichen Einrichtungen), angesichts des Bestrebens, mit der internationalen Entwicklung standzuhalten und angesichts des bewusst dynamisch gefassten Begriffs von Universaldienst im TKG, die Auffassung der RegTP, dass eine regulatorische oder gesetzliche Ausweitung des Universaldienstes nicht empfehlenswert ist?

Nein. Zur Begründung wird auf die Antwort zu Frage 1.2.1. verwiesen.

1.2.3.

Haben sich die Bestimmungen des TKG (§§ 18 ff) zum Erbringen und (zur) Finanzierung von Universaldienstleistungen als zweckmäßig und praktikabel erwiesen und werden sie zukünftigen Anforderungen gerecht?

Die genannten Bestimmungen des TKG sind bis dato nicht zur Anwendung gelangt. Von daher ist die Frage „im Rückblick“ nicht zu beantworten. Hinsichtlich der zukünftigen Anforderungen wird auf die Antwort zu Frage 1.2.1 verwiesen.

²⁴ Europäische Kommission (Mitteilung): Die Ergebnisse der öffentlichen Anhörung zum Kommunikationsbericht 1999 und Leitlinien für den neuen Rechtsrahmen (Brüssel 26.04.2000), KOM(2000) 239 endg., S. 29