

Regulierung im Telekommunikationssektor. Chancen und Risiken im historischen Prozess

Veranstalter: BMBF-Verbundprojekt „Gestaltung der Freiheit – Regulierung von Wirtschaft zwischen historischer Prägung und Normierung“; Zentrum für Historische Grundlagen der Gegenwart, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn; in Kooperation mit der Georg-August-Universität Göttingen; und der London School of Economics

Datum, Ort: 27.01.2011, Bonn

Bericht von: Cathrin Kronenberg, Zentrum für Historische Grundlagen der Gegenwart, Institut für Geschichtswissenschaft, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Neben den regulären Workshops des BMBF-geförderten Verbundprojektes „Gestaltung der Freiheit – Regulierung von Wirtschaft zwischen historischer Prägung und Normierung“ fand am 27. Januar 2011 zum ersten Mal ein eintägiger Themenschwerpunkt-Workshop statt, der mit „Regulierung im Telekommunikationssektor: Chancen und Risiken im historischen Prozess“ diesmal Regulierung in einer konkreten Netzindustrie aus wissenschaftlicher wie aus praktischer Perspektive in den Blick nahm. Wie alle Workshops des Verbundprojektes bot die Veranstaltung auch Nachwuchswissenschaftlern die Gelegenheit, ihre Arbeiten der Kritik einer Reihe von Regulierungsexperten aus Wissenschaft und Praxis auszusetzen, die sowohl durch ihren Sachverstand, als auch durch Vorträge während der Workshops unterstützend tätig werden. An dem Workshop nahmen unter anderem als Diskutanten teil: Laura Dierking (Düsseldorf), Andreas Fier (Bonn), Rolf Gericke (Bonn), Pascal Koppetsch (Bonn) und Jan Krancke (Bonn).

MATHIAS SCHMOECKEL (Bonn) hielt zur Einführung einen vergleichenden Vortrag zum Thema „Legal Transfer? Ein Vergleich zwischen US-amerikanischen und deutschen Regulierungsbehörden“, mit dem er die These vertrat, im deutschen Regulierungsrecht habe keine Übernahme des US-amerikanischen Vorbilds stattgefunden. Ergebnis seiner vergleichenden Analyse war, dass es keine Ana-

logie im Aufbau der beiden Regulierungsbehörden gibt, denen auch unterschiedlich umfassende Aufgaben zugewiesen sind. In der praktizierten Regulierungsökonomie ließen sich schon eher Ähnlichkeiten ausmachen, die vermutlich ökonomischen Anreizen und Sachzwängen geschuldet seien.

Die erste Sektion unter der Leitung von Mathias Schmoeckel hatte historische und systematische Aspekte der Regulierung in der Telekommunikation zum Gegenstand. BORIS GEHLEN (Bonn) nahm in seinem einführenden Vortrag die Telekommunikationsmärkte im „langen“ 19. Jahrhundert in den Blick und fokussierte seine Analyse auf Marktordnung, Investitionen und Preisbildung in diesem Sektor. Die Konvergenzproblematik der Marktordnung im Telekommunikationssektor wurde demzufolge durch die Zäsuren der Jahre 1866/67 und 1870/71 mit der zwangsweisen Übernahme preußischer Strukturen machtpolitisch gelöst – mit der Einschränkung, dass Bayern und Württemberg eigene Postanstalten behielten. Die Investitionen der Reichspost hingen lange vom Staatsbudget ab. Ihnen lagen aber betriebswirtschaftliche Kriterien – teils unter finanzieller Beteiligung der Nachfrager – zugrunde, was unter anderem dazu geführt habe, dass die Reichspost nur verhalten ins Telefonnetz investierte, um eine interne Konkurrenz zur Telegraphie zu verhindern. Erst Ende des 19. Jahrhunderts verpflichtete die Politik die Reichspost zu einem Strategiewechsel, verfolgte den flächendeckenden Netzausbau als Ziel und griff signifikant in die bis dahin kostenorientierte Preispolitik ein.

Anschließend rückte JOHANNES RÜBERG (Bonn) mit seinem rechtshistorisch vergleichenden Vortrag zu Gesetzgebung zwischen Innovation und Tradition die Frage in den Blick, wie „Neue Märkte“ – hier am Beispiel der Telekommunikation – in bestehenden „Regulierungsregime“ integriert werden. Als hochdynamischer ständigen Innovations- und Erneuerungsprozessen unterworfenen Sektor stellt sich diese Frage im Fall der Telekommunikation in besonderer Weise. Der Gesetzgeber steht wiederholt vor dem Dilemma einerseits Innovationen fördern zu wollen, indem er Unternehmen, die zu Investitionen in neue Technologien bereit sind, die

Möglichkeit bieten will und muss, im Erfolgsfall Gewinn aus dem zum Teil recht hohen Risiko zu schlagen. Andererseits ist es sein Bestreben, Monopole und deren Konsequenzen auch in Zukunft in diesem Sektor zu verhindern. Der historische Vergleich bringt zutage, dass der Gesetzgeber sich stets um Kompromisse bemühte, die insgesamt ein innovationsfreundliches Klima schufen, in dem staatliche und private Interessen zu einem gerechten Ausgleich gebracht werden konnten: So zum Beispiel Ende des 19. Jahrhunderts, als er trotz des Fernmeldemonopol des Staates mit dem sogenannten Nebenstellenwesen (räumlich begrenzte Telefonanlagen und -netze vornehmlich in Wirtschaft und Verwaltung) bewusst Nischen für privatwirtschaftliche Betätigung (Siemens & Halske, Mix & Genest) schuf, um das Entstehen neuer Märkte zu fördern.

Die zweite Sektion unter Leitung von Günther Schulz (Bonn) suchte nach Antworten auf die Frage nach der ökonomischen Begründung für Telekommunikationsregulierung. JÖRN KRUSE (Hamburg) erläuterte zunächst grundlegend den Regulierungsbedarf bei Netzen und Diensten, insbesondere im Hinblick auf die Preisgestaltung. Wenn die Produktion eines Gutes durch einen Anbieter günstiger als durch mehrere erbracht werden kann, entstehen für das Unternehmen entsprechende Skaleneffekte. Im Falle natürlicher Markteintrittsschranken – beispielsweise extrem hoher Startinvestitionen, die zur Errichtung einer Telekommunikationsinfrastruktur notwendig sind – spricht man von einem sogenannten „Natürlichen Monopol“. Dieses gilt es zu regulieren, wenn typische Monopolfolgen (beispielsweise überhöhte Preise) vermieden werden sollen. Nun besteht Telekommunikation zum einem aus dem zu errichtenden Telekommunikationsnetz und zum anderen aus der Inanspruchnahme dieses Netzes, also der Dienstleistung. Betrachtet man diese getrennt voneinander, kommt man ökonomisch logisch zu dem Schluss, dass eine Regulierung des Netzes Sinn ergibt, eine Regulierung der Dienstleistung hingegen nicht. Es stellt sich also die Frage, warum nicht von Beginn an, Netze und Dienste regulierungsrechtlich getrennt voneinander behandelt wurden. Die Antwort

weist auf das Dilemma aller Netzindustrien hin: Weil es bei einer Trennung von Netzen und Diensten für kein Unternehmen hinreichende Anreize gibt, lohnte es nicht, in das Netz zu investieren.

Im Vortrag von CARL CHRISTIAN V. WEIZSÄCKER (Bonn) standen praktische Erfahrungen mit der Liberalisierung und Privatisierung der Telekommunikation in den Jahren 1975 bis 1996 im Mittelpunkt. Von Weizsäcker erläuterte, wie sich das Denken über Wettbewerb in der deutschen Volkswirtschaftslehre und über deren Beratungsfunktion auch mittelbar in der Politik veränderte. Insbesondere die Erfahrungen aus den USA, in denen liberalisierte Endgerätemärkte in der Telekommunikation Wachstum und Innovationen induzierten, hätten auch allmählich in Deutschland zu einem Umdenken geführt. Persönliche Erfahrungen mit theoretischen Überlegungen verknüpfend, zeigte von Weizsäcker auf, wie das anfängliche Engagement einer Forschergruppe langfristig Veränderungen herbeiführen kann. Die empirischen Erkenntnisse aus den USA, dass wie im Falle IBM technisch basierte Monopole keine dauerhaften Monopole begründeten, sondern bei entsprechender politischer Steuerung gewünschte Wettbewerbseffekte (Innovationen, Kostensenkung) mit sich brachten, hätten zu einer Beschäftigung mit Regulierung auch in Deutschland geführt, die allmählich in der Fachwelt positiv rezipiert worden sei.

Die regulierungsrechtliche Rolle von Gesetzgebung und Verwaltung stand im Mittelpunkt der dritten Sektion unter Leitung von Frank Schorkopf (Göttingen). KLAUS F. GÄRDITZ (Bonn) sprach zur Rolle des Gesetzgebers im Regulierungsrecht und damit zu einem Akteur, dessen Rolle bislang in der regulierungsrechtlichen Betrachtung zu Unrecht vernachlässigt wurde. Die Legislative schaffte zum einen den Rechtsrahmen, in dem Regulierung stattfand, zum anderen wies diese Betrachtungsweise daraufhin, dass es sich bei Regulierungsfragen immer auch um Organisationsfragen handelt und somit um ein zentrales Anliegen von Demokratie. Gärditz stellt einen deutlichen Wandel der Regulierungsstruktur seit dem Telekommunikationsgesetz von 1996 fest, der sich in Entparlamentarisierung und Expertokratie, in Ge-

stalt der Bundesnetzagentur, administrativer Komplexitätssteigerung, prozeduraler Europäisierung und Entformalisierung von Herrschaft niederschlägt. Dabei beklagt er insbesondere den Rückgang des Legitimationsniveaus. Expertise sei kein eigenständiger Legitimationsbeitrag oder, um es mit Christoph Möllers zuzugestehen: „Gute Gründe schaffen keine demokratische Legitimation.“¹ Der parlamentarische Gesetzgeber dürfe nicht auf eine Bereitstellungsfunktion – quasi als Zulieferbetrieb für die Exekutive – reduziert werden. Gärditz sieht in dieser Diskussion vor allem künftigen Forschungsbedarf und ruft zur Reflektion über diese Grundsatzfragen in interdisziplinärer Perspektive auf.

Unter dem Titel „Die Frage nach der Direktionskraft der Regulierungsziele – Zugleich ein Beitrag zur funktionellen Trennung im System des Europäischen Telekommunikationsrechts“ beschäftigte sich CHRISTIAN MAURER (Göttingen) vornehmlich mit den rechtsstaatlichen Problemen, die aus der Komplexität und Vielschichtigkeit der – teils disparaten – Regulierungsziele gem. Art. 8 Rahmenrichtlinie herrühren. Im Blickpunkt stand insbesondere die Frage, inwieweit die von Art. 8 Abs. 1 Rahmenrichtlinie angeordnete Verklammerung ökonomischer und nicht-ökonomischer Regulierungsziele zu Rechtsunsicherheiten bei der Auslegung und Anwendung der operativen Normen des Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation führte. Dabei zeigte Christian Maurer zunächst auf, dass die funktionelle Trennung ein Regulierungsinstrument ist, das nach Konzeption und Wirkung originär im Dienste der Korrektur ökonomischen Marktversagens steht, um die Vorschrift sodann darauf zu untersuchen, inwieweit auch nicht-wettbewerbliche Ziele ihre Auslegung zu beeinflussen vermögen. Am Schluss seiner Ausführungen stand ein Plädoyer für die Erarbeitung materieller Maßstäbe, die eine verlässliche Gewichtung und Koordination der Regulierungsziele ermöglichen.

Die vierte Sektion – ebenfalls unter der Leitung von Frank Schorkopf – nahm unter dem Titel Regulierer und Regulierte – aktuelle Probleme der Telekommunikationsregulierung in den Blick. MATTHIAS KURTH (Bonn) gab instruktive Einblicke in die Pra-

xis der Bundesnetzagentur. Am Beispiel der aktuellen Entscheidung zur Regulierung der Glasfasernetze hob er ferner die Bedeutung formalisierter und zügiger Verfahren hervor, die durch die ordentliche Gerichtsbarkeit gar nicht zu leisten wären.

WOLFGANG KOPF (Bonn) erkannte die Leistungen der Bundesnetzagentur durchaus an, warf aber in seinem Beitrag „Transitorische oder unendliche Regulierung?“ die Frage auf, ob die Regulierungsbehörde sich aus eigenem Organisationsinteresse nicht immer neue Regulierungsfelder suche. In seinem Verständnis habe Regulierung eher die Aufgabe, sich selbst überflüssig zu machen. Sobald in ehemals monopolisierten Märkten Wettbewerb existiere, habe die Regulierung ihren Zweck im Grunde erfüllt und die regulären Wettbewerbsbehörden könnten zuständig werden.

Im Ergebnis zeigte die Gegenüberstellung historischer Entwicklungen und aktueller Debatten, dass sich am Kernproblem natürlicher Monopole wenig geändert hat, dass teils heute die gleichen Instrumente diskutiert werden wie vor 150 Jahren und wie stark die Entwicklung des Telekommunikationsmarktes von politischen Aushandlungsprozessen beeinflusst wird. Ebenso wurde deutlich, dass insbesondere aus der Perspektive des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips noch erheblicher Diskussionsbedarf herrscht.

Konferenzübersicht:

Mathias Schmoeckel (Universität Bonn): Begrüßung und Einführungsvortrag: Legal Transfer? Ein Vergleich zwischen US-amerikanischen und deutschen Regulierungsbehörden

Sektion I – Historische und systematische Aspekte der Regulierung in der Telekommunikation (Mathias Schmoeckel, Universität Bonn)

Boris Gehlen (Universität Bonn): Die Telekommunikationsmärkte im langen 19. Jahrhundert: Marktordnung, Investitionen, Preisbildung

¹ Christoph Möllers, Demokratie – Zumutungen und Versprechen (Politik bei Wagenbach, Bd.1), 2. Auflage, Berlin 2009, S. 43.

Johannes Rüberg (Universität Bonn): Gesetzgebung zwischen Innovation und Tradition: Neue Märkte in der Telekommunikation im rechtshistorischen Vergleich

Sektion II Ökonomische Begründungen für Telekommunikationsregulierung (Günther Schulz, Universität Bonn)

Jörn Kruse (Universität der Bundeswehr Hamburg): Regulierungsbedarf bei Netzen und Diensten

Carl Christian v. Weizsäcker (Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern, Bonn): Einige Reminiszenzen zur Liberalisierung und Privatisierung der Telekommunikation 1975–1996

Sektion III Gesetzgebung und Verwaltung (Frank Schorkopf, Universität Göttingen)

Klaus F. Gärditz (Universität Bonn): Die Rolle des Gesetzgebers im Regulierungsrecht

Christian Maurer (Universität Göttingen): Die Frage nach der Direktionskraft der Regulierungsziele – Zugleich ein Beitrag zur funktionellen Trennung im System des Europäischen Telekommunikationsrechts

Sektion IV Regulierer und Regulierte – aktuelle Probleme der Telekommunikationsregulierung (Frank Schorkopf (Universität Göttingen))

Matthias Kurth (Bundesnetzagentur, Bonn): Aufgaben und Ziele der Bundesnetzagentur

Wolfgang Kopf (Deutsche Telekom AG, Bonn): Transitorische oder unendliche Regulierung?

Diskussion und Fazit

Tagungsbericht *Regulierung im Telekommunikationssektor. Chancen und Risiken im historischen Prozess*. 27.01.2011, Bonn, in: H-Soz-Kult 12.04.2011.