

Symmetrische Regulierung als Mogelpackung

Der Begriff der „symmetrischen Regulierung“ wurde in den Jahren seit Beginn der vollständigen Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte zumeist von Seiten der Deutschen Telekom verwendet, um zu betonen, dass auch andere Anbieter als sie selbst von Regulierungsverpflichtungen betroffen sein könnten. Seit einigen Jahren werden Wettbewerber des ehemaligen Monopolisten, soweit sie über ein eigenes Teilnehmernetz verfügen, auf den sog. Terminierungsmärkten („Anrufzustellungsmärkte“) als marktbeherrschend eingestuft und mit diversen Verhaltensverpflichtungen belegt. Auch andere Unternehmen wie bspw. die klassischen Kabelnetzbetreiber waren zeitweise von weiteren Regulierungsverpflichtungen betroffen.

Anders als die früher übliche Verwendung des Begriffs der symmetrischen Regulierung nach der Vorgehensweise: (1) Festlegung der für Regulierung in Betracht kommenden Märkte, (2) Analyse beträchtlicher Marktmacht, und (3) Auflegung von Verpflichtungen zur Sicherung wirksamen Wettbewerbs fordern nun aber Stimmen wie die des Verbandes der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e.V. (VATM) eine „symmetrische Regulierung“ von Glasfaserinfrastrukturen unabhängig von der Marktmacht des Glasfasernetzbetreibers lediglich aufgrund des sog. „Bottleneck-Charakters“.¹ Die Forderung hat zur durchaus beabsichtigten Folge, dass auf dem gesamten Geschäftsmodell von in FTTB-/FTTH-Anschlussnetze investierenden Unternehmen **unabhängig von deren Marktmacht eine „a priori“-Regulierungsbedürftigkeit mit einer a priori-Zugangsverpflichtung zu Gunsten von in der Regel „netzlosen“ Diensteanbietern lasten soll.**

Um dieses Verlangen, Zugang zu fremden Hochgeschwindigkeitsleitungen ohne eigenes Investitionsrisiko, zu rechtfertigen, wird das mikroökonomische Theoriemodell des „natürlichen Monopols“ bemüht. Die Theorie vom natürlichen Monopol, die gedanklich durchaus in Teilen auch dem Telekommunikationsgesetz Pate stand, geht davon aus, dass Wettbewerb in solchen Märkten versagt, wenn langfristig nur ein einziger Anbieter den Markt kostendeckend bedienen könne.

Jedoch zeigt gerade die Errichtung von regionalen Glasfasernetzen durch alternative Carrier in den letzten Jahren, dass bereits die Grundannahme, hier handele es sich um ein natürliches Monopol, im Fall von Breitbandanschlussnetzen nicht zutrifft. Vielmehr kommt es aufgrund des intermodalen Wettbewerbs durch unterschiedliche Anschluss-technologien VDSL, Funk, CATV-/HFC, FTTB/H, Satellit, sowie auf Grund des intramodalen Wettbewerbs durch eine Mehrzahl von bundesweiten bzw. regional tätigen Unternehmen zu den erwünschten wettbewerblichen Strukturen. Somit entbehrt die Forderung nach einer symmetrischen Zugangsregulierung für Glasfaserinfrastrukturen gänzlich einer rechtlichen Begründung und Rechtfertigung.

¹ VATM-Präsident Eickers anlässlich des NGA-Forums der Bundesnetzagentur am 26.1.2011
http://www.bundesnetzagentur.de/cae/servlet/contentblob/194370/publicationFile/9960/Eickers_NGAForum_26012011.pdf



Der Begriff der „symmetrischen Regulierung“ in seiner neu verwendeten Bedeutung ist daher eine Mogelpackung. Er rechtfertigt Regulierung nicht – wie dies rechtliche Voraussetzung sein sollte – aus dem Wettbewerbsversagen heraus, sondern verlangt, dass ausnahmslos alle Betreiber von FTTB-/FTTH-Netzen ohne Prüfung der rechtlichen oder wirtschaftlichen Voraussetzungen vorab (a priori) Regulierungsverpflichtungen unterworfen werden. Symmetrische Regulierung in diesem Sinne ist daher nicht Regulierung auf Grund tatsächlich festgestellter oder zumindest drohender und zu begründender Wettbewerbsversagen, sondern stellt eine quasi-gesetzgeberische Vorabverpflichtung zu Lasten eines bestimmten Geschäftsmodells dar.

Telekommunikationsregulierung als sektorspezifisches Kartellrecht ist allerdings nur gesetzeskonform, wenn das Wettbewerbsversagen in sachlich und räumlich abgrenzten Märkten vorliegt und nicht auf andere Weise oder mit milderer Mitteln abgewendet werden kann. Die Begründungsanforderung der sog. „Märkteabgrenzung“ und „Marktanalyse“ nach dem TKG sichert ein rechts- und nicht zuletzt grundrechtskonformes Vorgehen. Die vorliegende, von Vertretern von Diensteanbietern formulierte Forderung nach einer „symmetrischen“ Regulierung von FTTB/FTTH-Netzen geht stattdessen an den rechtlichen Anforderungen vorbei und argumentiert ausschließlich mit perspektivischen (Schein-)Gefahren, denen vorab und sofort (= „a priori“) vorzubeugen wäre.

Tatsächliches Ziel hinter dieser scheinbar wissenschaftlich und wirtschaftspolitisch fundierten Forderung ist es, sich einen regulierten, kostengünstigen Zugang zu Glasfasernetzen der investierenden Unternehmen zu verschaffen und damit ohne eigenes Risiko (Investment in Infrastruktur mit langen Abschreibungsfristen) selbst Dienste am Markt anbieten zu können.

„Symmetrische Regulierung“ würde bedeuten, dass die Bereitschaft der Infrastrukturunternehmen, eigene Glasfasernetze zu realisieren automatisch mit Regulierungsverpflichtungen bestraft würde. Derartige Aussichten entmutigen die Infrastrukturunternehmen in eigene Glasfasernetze zu investieren. Der von politischer und Wirtschaftsseite verlangte Breitbandausbau in Deutschland würde sich mithin drastisch verlangsamen.

Kontakt bei Rückfragen:

Astrid Braken,
Geschäftsstellenleiterin / Justiziarin

Simon Schmidt,
Referent

Bundesverband Glasfaseranschluss e. V.
Am Coloneum 9
50829 Köln

Tel. +49 (0) 221/ 2 22 56 08 – 0
Fax +49 (0) 221/ 2 22 56 08 – 8
Mo – Fr.: 9:00 – 17:00 Uhr