

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Rainer Funke, Rainer Brüderle, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Gudrun Kopp, Gisela Piltz, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Otto Fricke, Horst Friedrich (Bayreuth), Hans-Michael Goldmann, Dr. Christel Happach-Kasan, Christoph Hartmann (Homburg), Klaus Haupt, Ulrich Heinrich, Birgit Homburger, Dr. Werner Hoyer, Jürgen Koppelin, Sibylle Laurischk, Dirk Niebel, Günther Friedrich Nolting, Detlef Parr, Cornelia Pieper, Dr. Günter Rexrodt, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Rainer Stinner, Carl-Ludwig Thiele, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der FDP

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 15/2316, 15/2345, 15/2674, 15/2679 –**

Entwurf eines Telekommunikationsgesetzes (TKG)

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Telekommunikationsbranche ist eine der wichtigsten Zukunftsbranchen in der deutschen Volkswirtschaft. Hier sind Entscheidungen über milliarden-schwere Investitionen und technologische Entwicklungen keine Frage von Jahren, sondern von Monaten, wenn nicht sogar Tagen. Aber damit Entscheidungen getroffen, Wachstum generiert und Arbeitsplätze geschaffen oder gesichert werden können, braucht es dringend Klarheit und Sicherheit über den zukünftigen Rechtsrahmen.

Die schon lange in Arbeit befindliche Novelle des Telekommunikationsgesetzes (TKG-Novelle) ist leider erheblich in Verzug geraten. Mitverantwortlich hierfür ist die Bundesregierung. Das komplexe Gesetzesvorhaben ist durch die massive Einflussnahme des Bundesministers der Finanzen monatelang verzögert worden. Leidtragende sind nicht nur die Unternehmen der Branche, sondern auch die Arbeitnehmer der Informations- und Telekommunikationsunternehmen, deren Arbeitsplätze möglicherweise durch verzögerte Investitionsentscheidungen ins Wanken geraten. Auch deshalb muss der Interessenkonflikt des Bundes als Großaktionär der Deutschen Telekom AG und als Gesetzgeber endlich aufgelöst werden. Die vollständige Privatisierung der Deutschen Telekom AG bleibt eine ordnungspolitische Notwendigkeit. Fiskalische Interessen des Bundesministers der Finanzen müssen endlich gegenüber einer politisch sauberen Trennung zwischen Schiedsrichter- und Mitspielerrolle zurücktreten. Das geht nur durch eine schnellstmögliche Privatisierung des ehemaligen Staatsmonopolisten.

Jeglichen industriepolitischen Überlegungen ist eine klare Absage zu erteilen. Wer den Wettbewerb im eigenen Land einschränken will, damit ein deutscher Telekommunikationsriese mit freiem Rücken zum Angriff auf internationale Märkte blasen kann, der hat nichts verstanden. Die Erfahrung lehrt längst: Solch nationales Denken passt nicht mehr in eine globale Weltordnung. Eine derartige Strategie geht auch regelmäßig zu Lasten eines dynamischen und innovativen Marktes. Ein staatlich geförderter Riese, dem der Wettbewerbsdruck im Inland erspart bleibt, wird auch international schwerfällig und wenig erfolgreich agieren. Auslöffeln müssen das die Verbraucher, aber auch die Arbeitnehmer von Wettbewerbern, deren Arbeitsplatz aufgrund von Marktabschottungen gefährdet ist oder nicht entsteht.

Eine liberale Telekommunikationspolitik setzt auf Wettbewerb. Wettbewerb sorgt für Wachstum, Dynamik und Innovationen. Wettbewerb wirkt nicht leistungsbedingter Machtanballung entgegen. Und Wettbewerb sorgt für die bestmögliche Befriedigung der Verbraucherbedürfnisse bei niedrigen Preisen. Die Ziele der Novelle des Telekommunikationsgesetzes spiegeln diese Wettbewerbsorientierung auch wider. Allerdings stimmt der Weg, den das Gesetz vorzeichnet, nicht immer mit der grundsätzlich richtigen Zielvorgabe überein. Deshalb müssen die gesetzlichen Regelungen an der Zielvorgabe gemessen und wenn nötig korrigiert werden.

Auch die weiteren gesetzlichen Zielvorgaben sind grundsätzlich richtig: Nämlich die Ex-ante-Regulierung effektiv und zeitnah zu betreiben, die Balance zwischen Dienste- und Infrastrukturwettbewerb zu halten und die Ex-ante-Regulierung immer dort wo dies möglich ist in eine Ex-post-Kontrolle zu überführen. Insbesondere der mit der Ex-ante-Regulierung verbundene Eingriff in die freie Preisbildung muss permanent hinterfragt werden. Aber auch Skepsis gegenüber einer Regulierungsbehörde, die bürokratiethoretisch bei Wegfall von Aufgaben sich immer wieder neue Aufgaben sucht, ist geboten. Deshalb muss Regulierung immer dort, wo die Wettbewerbsverhältnisse das zulassen, zurückgeführt werden. Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) muss eine Übergangslösung bleiben. Eine Erweiterung des Aufgabenspektrums der RegTP auf die Regulierung des Energiesektors wird entschieden abgelehnt. Die Ausrichtung des Gesetzentwurfes, die Ex-ante-Regulierung im Endkundenbereich zurückzuführen, aber im netzbasierten Vorleistungsbereich beizubehalten, ist hingegen grundsätzlich im Sinne eines wirksamen Wettbewerbs geboten.

Die vorliegende TKG-Novelle muss den genannten Zielen gerecht werden. Darüber hinaus ist auch darauf zu achten, dass sie EU-konform ausgestaltet wird, um langwierige Rechtsstreitigkeiten mit der Europäischen Kommission und damit weitere Verunsicherung der Marktteilnehmer zu vermeiden.

Vor diesem Hintergrund fordert der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf,

1. die Marktregulierung an Definitionen der europäischen Richtlinien zu orientieren. Die europäischen Richtlinien sehen klare Definitionen vor, wann ein Markt der sektorspezifischen Regulierung zu unterwerfen ist. Der Begriff des „funktionsfähigen Wettbewerbs“ ist hier nicht vorgesehen. Wenn die Bundesregierung hieran als Kriterium für die Marktdefinition und als Ziel der Regulierung festhalten möchte, dann muss der Begriff zumindest richtlinienkonform definiert werden. Danach müsste in § 3 Nr. 10 TKG-E klargestellt werden, dass funktionsfähiger Wettbewerb nicht auf solchen Märkten herrscht,
 - die durch beträchtliche und anhaltende strukturelle und rechtlich bedingte Marktzutrittsschranken gekennzeichnet sind,
 - die in absehbarer Zeit nicht zu wirksamem Wettbewerb tendieren und

- auf denen die Anwendung des Wettbewerbsrechts allein nicht ausreicht, um dem identifizierten Marktversagen entgegenzuwirken.

Auch müssen mögliche widersprüchliche Verwendungen des Begriffs an verschiedenen Stellen des Gesetzes (§§ 18, 19, 37) noch einmal überprüft und ggf. aufgelöst werden;

2. den Einsatz des vollständigen Regulierungsinstrumentarium vorzusehen. Die europäische Zugangsrichtlinie sieht einen Instrumentenkasten mit unterschiedlicher Eingriffsintensität für die Regulierungsbehörden vor. Neben der Zugangsverpflichtung mit Entgeltregulierung werden in den §§ 9 bis 13 der Zugangsrichtlinie auch noch Transparenzgebot, Diskriminierungsverbot und Verpflichtungen zur getrennten Rechnungslegung als Regulierungsinstrumente genannt. Diese Bandbreite ist auch der deutschen Regulierungsbehörde zur Verfügung und letztlich in deren Ermessen zu stellen;
3. die Spielräume der RegTP auf ein notwendiges und sinnvolles Maß zu beschränken. Insbesondere darf das mittelfristige Ziel, den Telekommunikationsmarkt bei wirksamem Wettbewerb in die allgemeine Wettbewerbsaufsicht zu überführen, nicht dadurch gefährdet werden, dass die RegTP neue Regulierungsfelder aus Selbsterhaltungsinteresse entwickelt. Insbesondere bei der Frage, ob die Regulierungsbehörde eingreift, sind die Vorgaben durch den Gesetzgeber zu präzisieren. Zumal in den bereits regulierten Vorleistungsbereichen die Wettbewerbskonstellationen vielfach bekannt sind und mittelfristig auch weitgehend prognostizierbar, so dass hier dem Grundsatz der Bestimmtheit einer gesetzlichen Vorgabe stärkerer Ausdruck verliehen werden kann. Generell sollten Kann-Bestimmungen überprüft und Eingriffskriterien präzisiert werden (Beispiel: §§ 19, 22, 37 TKG-E). Dies ist im Interesse der Rechtssicherheit der Marktteilnehmer. Und dies senkt auch den Spielraum für eine mögliche politische Einflussnahme;
4. ein weitgehend unkonditioniertes und entbündeltes Resale zu ermöglichen. Resale im Festnetzbereich und hier insbesondere das entbündelte Anschlussresale ist für die weitere Öffnung der Märkte und eine Dynamisierung des Wettbewerbs unabdingbar. Die Situation im Anschlussbereich macht dies deutlich: Im Anschlussmarkt verfügt die Deutsche Telekom AG immer noch weit über 90 Prozent Marktanteil. Deutlich mehr als 50 Prozent der Festnetzkunden haben heute noch nicht einmal die Wahlmöglichkeit, sich für einen alternativen Anschlussbetreiber zu entscheiden. Mit der Resale-Option hätten hingegen in absehbarer Zeit 100 Prozent der Kunden zumindest die Chance, den Anbieter zu wechseln. Und echte Wahlmöglichkeiten sind die grundlegende Voraussetzung für Wettbewerb und schließlich auch für Innovationen. Der entbündelte Wiederverkauf muss auch im Festnetz ermöglicht werden. Die Zugangsregulierung in § 19 Abs. 2 Nr. 3 an die Allgemeinen Geschäftsbedingungen zu knüpfen ist hingegen verfehlt. Der Resale-Markt kann nicht von den AGB des Marktbeherrschers bestimmt werden. Außerdem ist der auf diese Weise mögliche Ausschluss von Sondervereinbarungen mit großen Geschäftskunden aus der Resaleverpflichtung nicht zu akzeptieren. Eine Veredelungspflicht, wie sie der Bundesrat fordert, erscheint dagegen nicht praktikabel;
5. zu einem konsistenten Entgeltkonzept beizutragen. Das Konsistenzgebot im Gesetzentwurf ist eindeutig zu begrüßen. Auch der Vorschlag der Bundesregierung, die Regulierungsbehörde zur Vorlage eines Entgeltkonzepts aufzufordern, ist zu unterstützen. Allerdings darf der Gesetzgeber keine Leitplanken in das Gesetz einziehen, die dem aufgestellten Konsistenzgebot zuwiderlaufen könnten. Die Teilnehmeranschluss-, Zusammenschaltungs-, Endkunden- und Resaleentgelte müssen so aufeinander abgestimmt werden, dass Wettbewerbsverzerrungen – insbesondere durch Preis-Kosten-Scheren – vermieden werden. Nur dann ist auch die Balance

zwischen Dienste- und Infrastrukturwettbewerb zu halten. Im Gesetzentwurf (§ 28 Abs. 6) widerspricht die eingezogene Preisuntergrenze für Resaleprodukte dem Konsistenzgebot. Sie ist aber zumindest bei Anwendung des Retail-Minus-Ansatzes überflüssig. Ebenso sind die Kriterien für die angemessene Kapitalverzinsung (§ 29 Abs. 4) unklar. So sollten nicht die Bewertung des Gesamtunternehmens auf den internationalen Kapitalmärkten, sondern vielmehr die leistungsspezifischen Risiken bei der Kapitalverzinsung maßgeblich sein. Auch ist ein Benchmark mit der durchschnittlichen kapitalmarktüblichen Verzinsung in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht geeignet, zu wirklichkeitsnahen Ergebnissen zu führen. Denn ohne Kenntnis des jeweiligen Bewertungsverfahrens und der jeweiligen Markt- und Regulierungsstruktur führen solche Vergleiche in die Irre. Genauso ist das diskutierte Kriterium „Förderung des Wettbewerbs“ für angemessene Verzinsung irrelevant;

6. die Inkassoverpflichtungen aus einer Hand zu gewährleisten, aber mit Übergangsfrist auslaufen zu lassen. Die Inkassoverpflichtungen der Deutschen Telekom AG können die Etablierung selbständiger Inkassodienstleister behindern und wirken insofern innovationsfeindlich. Zudem gibt es am Markt mehrere Unternehmen, deren Geschäftsmodell bereits ein eigenes Inkasso umfasst. Allerdings sind insbesondere Anbieter von Verbindungsleistungen im Rahmen des offenen Call-By-Call, die über keine eigenen Kundendaten verfügen, aber auch Erbringer von Mehrwertdiensten von dieser Vorleistung noch abhängig. Ohne Fakturierungs- und Inkassoleistungen Dritter wäre ihr Geschäftsmodell derzeit nicht überlebensfähig. Daher ist es auch nicht ganz nachvollziehbar, warum das marktbeherrschende Unternehmen nicht mehr zum Mahnwesen verpflichtet sein soll. Hier ist der Forderung des Bundesrates zu folgen, dass Fakturierung, Inkasso und Mahnung aus einer Hand kommen sollten, weil sonst für den Kunden schwer nachvollziehbar ist, warum er eine Mahnung vonseiten eines Unternehmens erhält, mit dem er nie in einer Geschäftsbeziehung stand. Eine Übergangsfrist von fünf Jahren für das Auslaufen der Inkassoverpflichtungen scheint angemessen, da sich der Markt dann auf die Rückführung dieser Zugangsregulierung einstellen kann;
7. das Kriterium der doppelten Marktbeherrschung zu streichen, aber eine Überregulierung des Mobilfunkmarktes zu vermeiden. Das in § 28 Abs. 4 eingeführte Kriterium der doppelten Marktbeherrschung widerspricht den Vorgaben der europäischen Rahmenrichtlinie. Dort wird in Artikel 16 Abs. 4 eindeutig auf einen relevanten Markt bei Nichtvorliegen von wirksamem Wettbewerb abgestellt. Die Folge wäre, dass der Mobilfunkmarkt insbesondere bei der Zusammenschaltung in die Regulierung reinrutscht. Das ist einerseits folgerichtig, weil bei den Terminierungsentgelten in Mobilfunknetzen eindeutig marktbeherrschende Stellungen – nach Auffassung der Monopolkommission sogar ein natürliches Monopol – vorliegen. Andererseits ist dies bedauerlich, weil ein nach der Liberalisierung des Telekommunikationssektors entstandener neuer Markt unter die Ex-ante-Regulierung fällt. Deshalb ist gerade hier der Einsatz von sanften Regulierungsinstrumenten angezeigt. Das Transparenzgebot könnte hier ein erster Ansatz sein, um den Kunden über die Höhe und möglicherweise die Struktur des Terminierungsentgeltes zu informieren. Der Gesetzgeber sollte hier entsprechende Vorgaben machen;
8. eine zeitgleiche Bereitstellung neuer Endprodukte als Vorprodukte sicherzustellen. Die zeitnahe Bereitstellung von Vorprodukten ist essentiell für einen wirksamen Wettbewerb. Deshalb muss die entsprechende gesetzliche Regelung geschärft werden. Der derzeit in § 40 Abs. 2 aufgeführte Missbrauchstatbestand ist auslegungsfähig und kann mit der Einräumung von Entscheidungsfristen für die RegTP zu erheblichen Verzögerungen bei

der Bereitstellung führen. Daher könnte gesetzlich festgeschrieben werden, dass eine Bereitstellung des Vorprodukts zeitgleich mit der Markteinführung erfolgen muss. Gleichzeitig darf die Markteinführung nur dann vonstatten gehen, wenn ein Entgelt für das Vorprodukt genehmigt ist. Das schafft die Voraussetzung für eine zügige Bereitstellung und lässt trotzdem Anreize zum vorstoßenden Wettbewerb für das marktbeherrschende Unternehmen. Denn mit der Bereitstellung des Vorproduktes kann in aller Regel noch keine Markteinführung durch den Wettbewerber erfolgen, da dieser aus dem Vorprodukt noch ein eigenes Endprodukt entwickeln muss;

9. für faire Chancen für MVNO (Mobile Virtual Network Operator) zu sorgen. MVNOs mieten Mobilfunkfrequenzen von Netzbetreibern, um den Kunden ein Vollsortiment anzubieten. Sie treten folglich gegenüber dem Kunden wie ein eigener Netzbetreiber auf. Virtuelle Netze sind geeignet, den Wettbewerb zu beleben. Das zeigen auch andere europäische Länder. Da die RegTP sich aufgrund der gesetzlichen Vorgaben bisher geweigert hat, MVNOs eigene Nummernblöcke zur Verfügung zu stellen, sind freie Verträge nicht zu Stande gekommen. Deshalb sollten in § 64 TKG-E die virtuellen Netze bei der Nummernvergabe benannt werden. Dann kann sich die RegTP nicht mehr darauf berufen, dass die Bedienung der virtuellen Netze mit eigenen Rufnummern gesetzlich nicht vorgesehen ist;
10. eine Doppelzuständigkeit bei Fragen der Rundfunkübertragung zu vermeiden. Insbesondere die fehlende materielle Definition von Aufsichtsbereichen führt zu parallelen Entscheidungskompetenzen von RegTP und Landesmedienanstalt bzw. den rechtlich zuständigen Landesbehörden. Das führt unter Umständen zu unterschiedlichen Entscheidungen und zu erheblichen Rechtsunsicherheiten von Betreibern der Rundfunkübertragungssysteme (z. B. Kabelnetzbetreiber). Wir sollten die Bundesregierung auffordern, durch entsprechende Änderungen oder Ergänzungen der §§ 47 bis 49 TKG-E diese Doppelregulierungen zu beseitigen;
11. eine Rechtswegänderung vom Verwaltungs- zu Zivil-/Kartellgerichten jetzt vorzunehmen. Es ist ein Ziel der TKG-Novelle, den Weg zum europäischen und nationalen Kartellrecht zu ebnen. Insbesondere erhält die RegTP neue kartellrechtliche Aufgaben der Marktabgrenzung und Marktanalyse. Da zudem Verwaltungsgerichte in erster Linie den Schutz privater Rechtspersonen vor den Eingriffen des Staates verfolgen, sind die Kartellgerichte der passgenauere Weg, um die Regulierungsbehörde bei der Schaffung und Bewahrung von Wettbewerb rechtlich zu begleiten. Der Zivilgerichtsweg eröffnet zudem eine automatische Instanzenverkürzung und ermöglicht trotzdem höchstrichterliche Rechtsprechung. Er ist auch deshalb dem Verwaltungsgerichtsweg vorzuziehen, weil die Bundesregierung plant, die Regulierung des Energiesektors der RegTP zu übertragen und hier findet der Rechtsschutz heute vor den Kartellgerichten statt;
12. die Unabhängigkeit der RegTP zu stärken. Leider enthält der Gesetzentwurf einige Regelungen die den politischen Einfluss auf die Regulierungsbehörde verstärken können. So sind in § 115 erstmals in wettbewerbsrechtlicher Historie vorgesehene Einzelweisungen, die möglicherweise aufgrund fiskalischer Interessen des Staates erfolgen können. Eine Einzelweisungsbefugnis droht die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde in der Sache de facto aufzuheben. Deshalb wird diese grundsätzlich abgelehnt. Die Spitze der RegTP wird zudem politisch und mit kündbaren Arbeitsverträgen besetzt. Die Beeinflussbarkeit ist deshalb möglicherweise größer als beim Bundeskartellamt. Eine Beamtenlösung mit einem unkündbaren Präsidenten und Vizepräsidenten wäre ein Beitrag zur Stärkung der Unabhängigkeit der RegTP. Dazu ist der § 114 TKG-E entsprechend anzupassen;

13. eine Senkung der wirtschaftlichen Anreize für die Verletzung von Terminvorgaben durch den Ex-Monopolisten zu gewährleisten. Durch Verzögerungen bei der Leistungsbereitstellung werden Wettbewerber behindert und Wettbewerb verzögert. Deshalb ist die Bundesregierung mit der Anpassung der Bußgeldvorschriften auf dem richtigen Weg. Allerdings sind hier noch Nachbesserungen im Sinne der Forderungen des Bundesrates bei den Bußgeldvorschriften sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach (§ 147 TKG-E) wünschenswert. Ebenso muss die in § 41 TKG-E vorgesehene Mehrerlösabschöpfung bei missbräuchlichem Verhalten effektiv ausgestaltet werden. Vor allem die Rückwirkung muss ergänzend im Gesetz aufgenommen werden;
14. das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht auszuhöhlen. Die Vorschläge des Bundesrates, eine Pflicht zur Vorratsdatenspeicherung von Verkehrsdaten für sechs Monate einzuführen, ist strikt abzulehnen (§§ 94, 95 TKG-E). Ein solcher Vorschlag widerspricht dem liberalen Rechtsstaatsverständnis. Damit wird die ursprüngliche Intention des Gesetzentwurfs, nämlich dem Datenschutz durch eine Begrenzung der Bevorratungsdauer von Daten Genüge zu tun, auf den Kopf gestellt. Deshalb ist die Bundesregierung aufgefordert, diesem Vorstoß des Bundesrates nicht nachzugeben. Das gilt auch für den Versuch des Bundesrates, den Mobilfunkbetreibern aus Sicherheits- und Strafverfolgungsinteressen aufzuerlegen, personenbezogene Daten ihrer Prepaid-Kartenkunden zu erheben. Eine solche Erweiterung des § 108 TKG-E widerspricht der generellen Unschuldsvermutung und schränkt ebenfalls das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Auch diesem Anliegen darf die Bundesregierung nicht nachgeben. Dann können auch erhebliche zusätzliche Kostenbelastungen der Unternehmen verhindert werden;
15. den Interessenkonflikt des Bundes als Großaktionär der Deutschen Telekom AG und als Gesetzgeber in der Wettbewerbspolitik schnellst möglich zu lösen. Die fiskalischen Interessen des Bundes als Großaktionär bleiben nicht ohne Einfluss auf die Gesetzgebung. Das haben die monatelangen Verzögerungen des Kabinettsentwurfes wieder deutlich hervorgebracht. Auch die politische Bewertung von Entscheidungen der RegTP und eine mögliche politische Einflussnahme sind immer vor dem Hintergrund dieses Interessenkonflikts zu sehen. Deshalb ist die vollständige Privatisierung der Deutschen Telekom AG eine ordnungspolitische Notwendigkeit.

Berlin, den 10. März 2004

Rainer Funke
Rainer Brüderle
Hans-Joachim Otto (Frankfurt)
Gudrun Kopp
Gisela Piltz
Angelika Brunkhorst
Ernst Burgbacher
Jörg van Essen
Ulrike Flach
Otto Fricke
Horst Friedrich (Bayreuth)
Hans-Michael Goldmann
Dr. Christel Happach-Kasan
Christoph Hartmann (Homburg)
Klaus Haupt
Ulrich Heinrich

Birgit Homburger
Dr. Werner Hoyer
Jürgen Koppelin
Sibylle Laurischk
Dirk Niebel
Günther Friedrich Nolting
Detlef Parr
Cornelia Pieper
Dr. Günter Rexrodt
Dr. Hermann Otto Solms
Dr. Rainer Stinner,
Carl-Ludwig Thiele
Dr. Claudia Winterstein
Dr. Volker Wissing
Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion

