

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Dr. Barbara Höll, Ulla Lötzer und der Fraktion DIE LINKE.

– Drucksache 16/3398 –

Regulierungsprobleme bei Breitbandnetzen

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung steht bei der Formulierung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Vorschriften (Bundestagsdrucksache 16/2581) vor der Frage, wie der Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten durch Regulierung gesichert werden kann und andererseits Investitionen bzw. Innovationen gefördert werden können. Im derzeitigen Regierungsentwurf ist vorgesehen, einen § 9a im Telekommunikationsgesetz einzufügen, der besagt, dass „neue Märkte“ i. d. R. von der Regulierung ausgenommen werden sollen. Dahinter steht die Überlegung, während der Entstehung neuer Märkte auf eine Regulierung zu verzichten, um das unternehmerische Risiko des investierenden Unternehmens zu reduzieren und damit seine Vorreiterrolle zu unterstützen. Die Bundesnetzagentur soll entsprechend bei der Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit u. a. das Ziel, effiziente Infrastrukturinvestitionen zu fördern, berücksichtigen. Damit setzt die Bundesregierung die Ankündigung des Koalitionsvertrages um, den Aufbau von Breitbandnetzen durch Regulierungsfreistellung zu fördern. Der konkrete Hintergrund ist, dass die Deutsche Telekom AG angekündigt hat, Milliardeninvestitionen in den Ausbau der Glasfaserinfrastruktur zwischen Hauptverteiler und Kabelverzweiger in 50 Großstädten nur zu tätigen, wenn sie für diesen Bereich von der Regulierung ausgenommen wird, wenn sie also über den Zugang der Konkurrenten zu diesem Netz selbst entscheiden kann. Die Gewerkschaft ver.di befürchtet, dass die Deutsche Telekom AG ihren Arbeitsplatzabbau beschleunigt, falls sie nicht von der Regulierung befreit wird. Die Konkurrenten der Deutsche Telekom AG fürchten dagegen eine Monopolstellung der Deutsche Telekom AG, sollte es zu einer Ausnahme von der Regulierung durch § 9a TKG kommen. Der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. erwartet für diesen Fall negative Auswirkungen für die Verbraucherinnen und Verbraucher. Auf einer diesbezüglichen Anhörung im Ausschuss für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages wurde klar, dass es sich bei den betroffenen Netzen um natürliche Monopole handelt, bei denen auf absehbare Zeit kein Wettbewerb herrschen wird. Der Sachverständige Prof. Dr. Arnold Picot betonte: „[...] gerade diese Zugangsnetze [...] haben unter den jetzigen Randbedingungen eine Art natürlichen Monopolcharakter.“ Es

sei nicht absehbar, ob und wann in diesem Bereich in Deutschland ein Netzwettbewerb (etwa durch einen Ausbau der Kabelfernsehen-Infrastruktur oder regionaler Funknetze mit der so genannten WiMAX-Technologie) entstehen könne.

1. Teilt die Bundesregierung die Auffassung des Sachverständigen Prof. Dr. Arnold Picot, dass es sich bei den aktuell nach Plänen der Deutsche Telekom AG auszubauenden Glasfasernetzen um natürliche Monopole handelt, und dass in diesem Bereich ein Netzwettbewerb auf absehbare Zeit nicht möglich ist, und wie begründet sie ihre Meinung?

Es ist nicht Aufgabe der Bundesregierung, Überlegungen anzustellen bezüglich konkreter Kosten- und Nachfragestrukturen in einzelnen Märkten. Entsprechende Prüfungen sind Aufgabe der hierfür zuständigen Bundesnetzagentur. Gleiches gilt für die Frage, ob mit Blick auf Glasfasernetze ein Netzwettbewerb möglich ist. Aus Sicht der Bundesregierung sind entsprechende Aussagen nur auf Basis eingehender Analysen der Produktions-, Kosten- und Marktstrukturen möglich.

2. Wenn Frage 1 mit „nein“ beantwortet wurde, wann wird es im betroffenen Bereich einen flächendeckenden Netzwettbewerb geben, und welche Form wird dieser haben?

Ob, wann und in welcher Form es mit Blick auf den Glasfasermarkt einen intra- oder intermodalen Netzwettbewerb geben wird, hängt neben den Kosten- und Marktstrukturen letztlich von der konkreten Marktentwicklung (Unternehmensstrategien, Produkte, Nachfrage etc.) ab. Der Bundesregierung liegen hierzu keine konkreten Erkenntnisse vor.

3. Wenn Frage 1 grundsätzlich mit „ja“ beantwortet wurde, ergibt sich nach Ansicht der Bundesregierung daraus, dass eine Freistellung der Regulierung der mit dem Glasfaserausbau in diesem Bereich zusammenhängenden Märkte zu einem privaten Monopol führen könnte, und wie begründet die Bundesregierung ihre Antwort?

Wie bereits dargestellt, ist es nicht Aufgabe der Bundesregierung, konkrete Marktverhältnisse zu prüfen. Mit Blick auf die aktuelle Diskussion um die Frage der Regulierung/Nichtregulierung neuer Märkte hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf unterbreitet, der sowohl den Fall abdeckt, dass mit Blick auf neue Märkte strukturelle Zutrittsbarrieren vorliegen als auch den Fall, dass dies nicht so ist. Mit dem Entwurf des § 9a des Telekommunikationsgesetzes wurde eine Regelung vorgeschlagen, die entsprechende Prüfungen durch die Bundesnetzagentur und je nach zu erwartender Markt- und Wettbewerbssituation unterschiedliche Rechtsfolgen vorsieht.

Für den Fall, dass ex ante mit der Entstehung eines dauerhaften „privaten Monopols“ gerechnet werden muss, kann und darf es nach Auffassung der Bundesregierung keinen Verzicht auf Regulierungsmaßnahmen geben. Der Gesetzentwurf sieht für diesen Fall deshalb auch ausdrücklich keine Freistellung von der Regulierung vor. Die konkrete Einzelfallprüfung obliegt der Bundesnetzagentur.

4. Wenn Frage 3 mit „ja“ beantwortet wurde, was sind die Vor- und Nachteile eines privaten Monopols im Bereich des betroffenen Marktes?

Grundsätzlich gilt: Monopole sind – bei statischer Betrachtung – i. d. R. nur für den Monopolisten von Vorteil. Mit Blick auf die mit (privaten wie staatlichen) Monopolen einhergehenden Ineffizienzen in preislicher und kostenmäßiger Hinsicht führt diese Marktform zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtseinbußen.

Bei dynamischer Betrachtung stellt sich die Bewertung etwas anders dar. Dynamische Wettbewerbsprozesse bestehen regelmäßig aus einem Vorstoßen findiger Unternehmen, deren Monopolstellungen von nachziehenden bzw. imitierenden Wettbewerbern abgeschmolzen werden. Die Möglichkeit des Aufbaus temporärer Monopolstellungen und damit die Aussicht auf übernormale Gewinne ist eine der Haupttriebfedern für risikobehaftetes, unternehmerisches Handeln und damit ein Kernelement marktwirtschaftlicher Ordnungen.

Dies gilt allerdings nur dann, wenn sich Vorreitervorteile etwa in Form temporärer Monopolstellungen auf der Basis gleicher Ausgangsbedingungen (level-playing-field) im Wettbewerb herausbilden und die Angreifbarkeit dieser Monopole durch imitierende Wettbewerber jederzeit möglich ist. Resultieren die Monopolstellungen aus Asymmetrien bzw. ungleichen Ausgangsbedingungen (z. B. Zugang des Innovators zu wesentlichen Einrichtungen, die Wettbewerbern nicht offen stehen) oder besteht die Gefahr einer Verfestigung der Monopole, besteht Bedarf für regulatorische bzw. wettbewerbspolitische Korrekturen.

5. Wie hoch können nach Ansicht der Bundesregierung die Extraprofite sein, die die Deutsche Telekom AG durch eine Aussetzung der Regulierung des betroffenen Breitbandbereichs machen wird, und wie begründet die Bundesregierung ihre Antwort?

Bei der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Regelung handelt es sich nicht um eine spezielle Lex Telekom oder Lex VDSL. Ob auf Basis der Regelung bestimmte Märkte von der Regulierung ausgenommen werden oder nicht, entscheidet allein die Bundesnetzagentur auf Grundlage der gesetzlich vorgegebenen Prüfmechanismen.

Im Übrigen ist es nicht Aufgabe der Bundesregierung, Vorstellungen über mögliche „Extraprofite“ für den Fall einer Freistellung bestimmter Unternehmen von der Regulierung zu entwickeln. Ob temporär Gewinne in bestimmten „neuen“ Märkten erzielbar sind, hängt in erster Linie von der Leistungsfähigkeit der Unternehmen bzw. von den konkreten Produkten und Diensten und erst in zweiter Linie von der Frage der Regulierungsintensität ab.

6. Ist es nach Auffassung der Bundesregierung Aufgabe des Gesetzgebers, dafür zu sorgen, dass private Unternehmen eine angemessene Kapitalrendite bezogen auf Einzelinvestitionen erhalten?

Nach Auffassung der Bundesregierung ist es grundsätzlich nicht Aufgabe des Gesetzgebers, in bestimmten Märkten für eine angemessene Kapitalrendite für Unternehmen zu sorgen.

7. Wie lässt sich eine solche „angemessene“ Kapitalrendite definieren?

Wie hoch sollte sie nach Ansicht der Bundesregierung sein?

Es ist nicht Aufgabe der Bundesregierung, konkrete Risikoprämien für bestimmte Märkte zu berechnen. Festhalten lässt sich lediglich, dass die Aufschläge dem mit der Investition verbundenen Risiko entsprechen sollten.

8. Wie kann bei einer Aussetzung der Regulierung garantiert werden, dass das investierende Unternehmen zwar seine Investitionskosten decken kann, aber keine zusätzlichen Monopolgewinne auf Kosten der Verbraucher macht?
9. Wie kann bei Beibehaltung der Regulierung garantiert werden, dass das investierende Unternehmen zwar seine Investitionskosten decken kann, aber keine zusätzlichen Monopolgewinne auf Kosten der Verbraucher macht?

Eine staatliche Garantie für die Deckung der Investitionskosten gibt es grundsätzlich nicht. Dies gilt für den Fall der Regulierung wie für den Fall der Nichtregulierung.

Wenn unternehmerische Aktivität dazu führt, dass neue Märkte entstehen, resultieren hieraus Wohlfahrtssteigerungen für die gesamte Volkswirtschaft. Anreize für risikobehaftete Investitionen in neue Märkte gibt es im Regelfall nur dann, wenn die Aussicht auf übernormale Gewinne besteht. Die Möglichkeit temporärer Monopolgewinne führt letztlich also zu einem Zusatznutzen der Verbraucher und ist weder aus wettbewerbspolitischer noch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht bedenklich, wenn mit einer raschen Erosion übernormaler Gewinne im Wettbewerbsprozess gerechnet werden kann.

Wie im Regierungsentwurf vorgeschlagen wurde, sollte auch für den Fall der Regulierung eine Rendite zugelassen werden, die mindestens den mit der Investition verbundenen Kapitalkosten und dem investitionsspezifischen Risiko entsprechen sollte. Gewinnanreize sollten – nicht zuletzt im langfristigen Interesse der Verbraucher – also auch im Falle der Regulierung bestehen bleiben, um entsprechende Investitionen in neue, risikobehaftete Felder nicht zu behindern. Die Frage, ob solche zulässigen Renditen tatsächlich im Markt erzielbar sind, ist damit allerdings nicht beantwortet.

10. War das jetzt aufgetretene Problem, dass eine Regulierung des Marktes risikoreiche Investitionen behindern kann, bereits vor der Privatisierung der Deutsche Telekom AG bzw. vor der Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte abzusehen, und wie begründet die Bundesregierung ihre Antwort?

Der Umstand, dass eine überzogene Regulierung Investitionen in neue Märkte behindern kann, ist der Bundesregierung bekannt. Ein Beleg hierfür findet sich u. a. in der Gesetzesbegründung zum aktuellen TKG. Der Zusammenhang war auch schon vor der Privatisierung der Telekom bzw. vor der Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte bekannt, die Frage war vor einigen Jahren allerdings deutlich weniger relevant als heute.

11. Wenn Frage 10 mit „ja“ beantwortet wurde, wie sollte nach damaliger Ansicht auf das Problem reagiert werden?

Bereits das existierende TKG zielt darauf ab, überzogene bzw. verfrühte Regulierungseingriffe zu verhindern. Im TKG sind bereits heute Regelungen enthalten, die Anreize für Investitionen und Innovationen sichern (vgl. etwa den Zielkatalog des Gesetzes in § 2 Abs. 2 Nr. 3, die Vorschriften zur Zugangs- (§ 21 Abs. 1 Nr. 3 und 4) und der Entgeltregulierung (z. B. § 31 Abs. 4 Nr. 3)).

Hervorzuheben ist, dass das Gesetz Regulierung grundsätzlich nur für den Fall zulässt, dass anderenfalls mit gravierenden negativen Auswirkungen für den Wettbewerb oder die Verbraucher zu rechnen ist. Es muss eine ganze Reihe von Kriterien erfüllt sein, bevor es zu Regulierungseingriffen kommen kann („3-Kriterien-Test“ nach § 10 Abs. 2, Marktmachtfeststellung nach § 11, Wesentlichkeitsprüfung nach § 21 TKG etc.). Dies gilt für alte wie für neue Märkte.

12. Was sind nach Ansicht der Bundesregierung die Vorteile einer kompletten Ausnahme von der Regulierung, auch um „effiziente Infrastrukturinvestitionen zu fördern“, wie es der umstrittene § 9a TKG vorsieht, gegenüber dem Alternativvorschlag, bei Beibehaltung der Regulierung mittels eines Risikozuschlags bei den Zugangsentgelten einen ausreichenden Anreiz für Investitionen zu geben?

Die Frage stellt sich aus Sicht der Bundesregierung so nicht. Der Regierungsentwurf zu § 9a sieht einerseits eine komplette Ausnahme von der Regulierung nur unter bestimmten Bedingungen vor. Andererseits schreibt der Entwurf für den Fall der Regulierung die besondere Berücksichtigung des Investitions- und Innovationsziels vor, was durch gewisse Ausgestaltungen der Zugangsregulierung oder durch entsprechende Maßnahmen im Rahmen der Entgeltkontrolle (z. B. Risikozuschlag) umsetzbar ist.

Zunächst ist also zu prüfen, ob überhaupt reguliert werden muss (wenn anderenfalls die Entwicklung eines nachhaltig wettbewerbsorientierten Marktes langfristig behindert wird bzw. die in § 10 Abs. 2 definierten Kriterien erfüllt sind). Nur wenn diese Frage bejaht wird, stellt sich die Frage nach einer investitions- und innovationsfreundlichen Regulierung durch Risikoaufschläge etc. Insoweit sind „Risikozuschläge“ bereits nach dem vorliegenden Entwurf zu § 9a möglich und nicht als Alternative zu einer Freistellung zu sehen.

13. Teilt die Bundesregierung die Auffassung des Sachverständigen Prof. Dr. Christian Kirchner, dass nur eine Aussetzung der Regulierung ausreichende Investitionsanreize garantiere, zumal Risikoaufschläge nur im Fall erfolgreicher Innovationen greifen würden, dem Investor aber das Risiko beließen, dass Investitionen sich evtl. als nicht erfolgreich herausstellen (schriftl. Stellungnahme, Punkte 2 und 4), und wie begründet die Bundesregierung ihre Antwort?
14. Wenn die Bundesregierung die in Frage 13 erwähnte Aussage grundsätzlich teilt, was ändert eine Aussetzung der Regulierung nach Ansicht der Bundesregierung an dem Umstand, dass der Investor das Risiko einer erfolglosen Investition zu tragen hat?

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Sachverständigen Kirchner nicht, zumal es hinsichtlich der Ausgestaltung der Regulierung auf Basis des geltenden TKG sehr große Ausgestaltungsspielräume gibt. So sind durchaus Formen der (Zugangs-)Regulierung vorstellbar, die Wettbewerbern den Markteintritt ermöglichen, ohne dass hierdurch Investitionsanreize tatsächlich verloren gehen würden.

Belege hierfür finden sich im Bereich des Mobilfunks, wo Infrastrukturbetreiber aufgrund der frequenztechnisch bedingten Oligopolisierung des Marktes von Anfang an verpflichtet waren, Diensteanbieter zuzulassen und dies weder der Investitionstätigkeit noch der Innovationsfähigkeit dieses Bereichs geschadet hat.

15. Für welchen Zeitraum sollte in Fällen, bei denen § 9a TKG greift, die Regulierung ausgesetzt werden?

Auf welche Weise soll der Zeitraum der Regulierungsfreistellung ermittelt werden und durch wen?

Eine gesetzliche Festlegung eines bestimmten Zeitraums ist mit europäischem Recht nicht vereinbar. Konkrete Entscheidungen über das Ob und das Wie der Regulierung liegen bei der zuständigen Bundesnetzagentur. Beteiligungsrechte der Europäischen Kommission sind zu beachten.

