



Stellungnahme

der
TELEKOM CONTROL
Österreichische Gesellschaft für
Telekommunikationsregulierung mbH
Mariahilferstraße 77-79
1060 Wien

zum

***„Grünbuch zur Konvergenz der Branchen
Telekommunikation, Medien und
Informationstechnologie und ihren
ordnungspolitischen Auswirkungen“***

Wien, am 05.05.1998

1. Konvergenztrends in Österreich

Die Europäische Kommission veröffentlichte im Dezember 1997 das „Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen“. In einer fünfmonatigen Konsultationsperiode soll eine breite Debatte über Fragen angestoßen werden, die für die Bürger, die Wirtschaft und die weitere Entwicklung der Informationsgesellschaft wichtig sind. Die Kommission beabsichtigt, auf der Grundlage der eingegangenen Antworten und Kommentare bis Juni 1998 einen Bericht vorzulegen. Die Telekom Control (TKC) begrüßt die Initiative der Europäischen Kommission in diesen für die künftige wirtschaftlich/gesellschaftliche Entwicklung so wesentlichen Bereichen und kommt der Aufforderung der Kommission nach einer schriftliche Stellungnahme gerne nach. Dies vor allem auch deshalb, da Fragen der Konvergenz nach Ansicht der TKC zum ureigensten Interessengebiet einer Regulierungsbehörde für den Telekommunikationssektor gehören.

1.1 Was ist Konvergenz?

Die Beantwortung der Frage, ob Konvergenz in Österreich stattfindet und wie weit sie bereits fortgeschritten ist, bedarf vorweg einer klaren Definition des Begriffs *Konvergenz*. Die Telekom Control lehnt sich hier an die Definition der Europäischen Union im Grünbuch zur Konvergenz an. Danach ist Konvergenz beschrieben¹, als:

1. „...die Fähigkeit verschiedener Netzplattformen², ähnliche Arten von Diensten zu übermitteln, oder
2. die Verschmelzung von Endgeräten wie Telefon, Fernseher und PC...“.

Darüber hinaus muß Konvergenz als Prozeß verstanden werden, der zum sukzessiven Aufbrechen der traditionell getrennten Sektoren IT, Telekommunikation und Medien auf den Ebenen

- Märkte und Dienstleistungen
- Industrie
- Technik

führt.

Begründet werden kann die ehemals strikte Trennung dieser Sektoren durch deren Bindung an bestimmte Kommunikationsarten (private Kommunikation, öffentliche Kommunikation), die zu einer starken vertikalen Kopplung und Spezialisierung entlang der gesamten Wert-schöpfungskette führte. So war die Telekommunikation mit ihren Vermittlungsnetzen auf Individualkommunikation (1:1 Kommunikation) ausgerichtet, wohingegen der Rundfunkbereich mit seinen Verteilnetzen auf öffentliche Kommunikation (Broadcasting 1:n) spezialisiert war. Die folgende Tabelle stellt diese Zusammenhänge noch einmal überblickartig dar.

¹ Europäische Kommission: Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitische Auswirkungen – Ein Schritt in Richtung Informations-gesellschaft vom 3. Dezember 1997; KOM-(97) 623. (<http://www.ispo.cec.be/convergencegp>)

² Primär von Interesse sind die Netzplattformen IT, Telekommunikation und Medien; neben der Konvergenz über Plattformen hinweg, gibt es auch in diesen

Wertschöpfungsstufe	Telekommunikation	Medien
Inhalte	private Kommunikation	öffentliche Kommunikation
Dienste (Verhältnis Sender zu Empfänger)	Individualkommunikation (1 zu 1)	Broadcasting (1 zu viele)
Infrastruktur	Vermittlungsnetze	Verteilnetze

Tabelle 1: Trennung der Sektoren nach Kommunikationsarten entlang Wertschöpfungskette

1.2 Die Ausgangssituation in Österreich

Während zentrale Bereiche der Telekommunikation (etwa Mobiltelefonie, Mehrwertdienste, Endgeräte etc.) in Österreich bereits seit einigen Jahren liberalisiert sind, wurde die öffentliche Sprachtelefonie und die Ebene der Infrastruktur erst durch das im August 1997 in Kraft getretene Telekommunikationsgesetz dem Wettbewerb geöffnet. Auf den konzessionspflichtigen Märkten für öffentliche Sprachtelefonie, Mobilkommunikation und Mietleitungen gibt es mittlerweile neben dem ehemaligen Monopolisten 19 weitere Anbieter. Politisch verantwortlich für den Bereich Telekommunikation ist der Bundesminister für Wissenschaft und Verkehr, der Telekom Control GmbH kommt die Rolle des Regulators zu.

Der Informationstechnologie (IT-) Sektor ist in Österreich weitgehend unreguliert. Neben den Anbietern von klassischen Datendiensten, wie Datex-P und Mietleitungen muß vor allem der stark wachsende Markt des Internet, mit einer Vielzahl an Internet Service Providern und Internetdiensten, hervorgehoben werden.

Im elektronischen Mediensektor ist neben dem *Österreichischen Rundfunk – Fernsehen* (ORF), der im Bereich des funkbasierten terrestrischen Fernsehens über ein Monopol verfügt und mit der Umsetzung des öffentlich rechtlichen Auftrags betraut ist, eine größere Anzahl regionaler KATV Betreiber tätig. Beginnend im Jahr 1997 und insbesondere seit April 1998 wurde der Rundfunkmarkt (Radio) auf regionaler und lokaler Ebene liberalisiert; politisch und regulatorisch zuständig für den Mediensektor ist das Bundeskanzleramt (siehe Tabelle 2).

Im Rahmen dieser Stellungnahme wurde von der Telekom Control untersucht, ob und in welchem Ausmaß Konvergenz in Österreich auf den jeweiligen Ebenen bereits stattfindet. Auf Ebene der *Märkte und*

Dienstleistungen wurde untersucht, welche ehemals plattformgebundenen Dienste nunmehr auf verschiedenen Netzplattformen angeboten werden.

Im Bereich der *Industrie* wurden Beteiligungen (horizontale und vertikale Integrationen) und Erweiterungen der Kerngeschäftsfelder in andere Bereiche der Wertschöpfungskette untersucht, im Rahmen der *technischen Konvergenz* der Umbau der Netzinfrastruktur. Im Zuge unserer Analyse konnten wir beobachten, daß Konvergenz in Österreich auf allen der genannten Ebenen stattfindet.

1.3 Empirische Belege der Konvergenz in Österreich

Besonders gut sichtbar ist dies auf der Ebene der technischen Konvergenz. Diese ist, bedingt durch die rasante Entwicklung der Halbleitertechnologie und der digitalen Übertragungstechnik sehr weit vorangeschritten. Zwei Aspekte, die die technische Konvergenz besonders untermauern, sind die beiden Phänomene *Netzbau* und *Endgerätekongvergenz*. Kabelfernsehnetze (KATV-Netze) werden in Zukunft auch für die Erbringung interaktiver Dienste ausgerüstet sein. Entsprechende Adaptionsarbeiten werden gegenwärtig durchgeführt. In den klassischen Netzen der Telekom Anbieter werden herkömmliche Vermittlungsstellen zunehmend durch ATM-Switches ersetzt, wodurch neue Möglichkeiten für digitale Dienste – abgesehen von Sprachtelefonie – ermöglicht werden.

Als Beispiele für Endgerätekongvergenz seien der Multimedia-PC (mit HiFi-Soundsystem, Radio- und TV-Karte), das Webphone (Zugang zum Internet inklusive Bildschirm und Tastatur im Telefon integriert) sowie der Zugang zum Internet für tragbare Kleinstrechner über Funk (GSM) genannt.

Kongvergenzphänomene auf der industriellen Ebene können in zwei Kategorien unterteilt werden: Beteiligungen und Erweiterungen des Kerngeschäftsbereiches. In beiden genannten Kategorien lassen sich horizontale und vertikale Kongvergenzphänomene feststellen. Besonders interessant erscheinen die Beteiligungen bzw. Geschäftsfelderweiterungen der Anbieter von Inhalten und Infrastruktur. Während erstere (vor allem Verlage) neue Verteilplattformen für ihre Inhalte erschließen, versuchen letztere ihre bisherige Wertschöpfungskette durch neue Dienste und Kooperation mit Inhaltsproduzenten zu erweitern.

Im Rahmen der Dienste- und Märktekongvergenz wurde untersucht, welche ehemals plattformgebundenen Kommunikationsdienste nunmehr plattformunabhängig angeboten werden. Ein besonders gutes Beispiel aus Sicht der Telekom Control GmbH sind die Telekommunikationsdienste. So wird Sprachtelefonie nun nicht mehr nur von klassischen Telekommunikationsunternehmen, sondern auch von Internet Service Providern und KATV-Anbieter angeboten, wobei am Internet sowohl zwischen zwei Computern, zwei Telefonen sowie einem Computer und einem Telefon kommuniziert werden kann. Weitere Beispiele aus dem Bereich der klassischen Telekommunikationsdienste sind Mietleitungen,

angeboten von Kabelfernsehbetreibern und Videokonferenzschaltungen am Internet. Auch Telekommunikationsanbieter haben ihr Produktangebot erweitert und bieten ihren Kunden nun auch Internetdienste an.

Ein weiteres, wenn auch noch in der Startphase befindliches, interessantes Konvergenzphänomen finden wir auf Ebene der Broadcasting-Dienste. So sind Printmedien und Rundfunkanstalten, dazu übergegangen, ihre Inhalte in Form von Web-Seiten und Webcasting im Internet anzubieten, bzw. werden Datendienste wie beispielsweise Wetterprognosen, Verkehrsinformationen oder Börsenkurse von Mobilfunkbetreibern, Pagerdiensteanbietern sowie über Texteinblendung auf dem Radio-Display von öffentlichen und privaten Rundfunkanstalten erbracht.

1.4 Resümee und Ausblick

Aus Sicht der Telekom Control GmbH ist das Phänomen der Konvergenz in Österreich mithin auf allen Ebenen sichtbar, obwohl bestimmte Dienste wie beispielsweise das Abrufen von Zeitungen und Telefonieren über das Internet bislang nur von einer kleinen Gruppe der österreichischen Bevölkerung in Anspruch genommen werden.

Eine wesentliche Verstärkung der aufgezeigten Tendenz erwarten wir durch Weiterentwicklungen im Bereich *Electronic Commerce*. Dafür bedarf es allerdings noch der Bestimmung einheitlicher rechtlicher und technischer Standards zur sicheren Durchführung von Transaktionen, wie etwa einem rechtlichen Rahmen für Kryptographie, der Einrichtung von Zertifizierungsstellen für digitale Signaturen oder auch Mechanismen zur Erhöhung der Rechtssicherheit von Konsumenten.



2. Schranken der Konvergenz

Kapitel III des Grünbuchs beschäftigt sich mit bestehenden und potentiellen Schranken der Konvergenz. Im folgenden Abschnitt der Stellungnahme widmet die Telekom Control ihre Aufmerksamkeit einigen von der Europäischen Kommission angeführten - und auch aus Sicht der Telekom Control - besonders wesentlichen Schranken.

2.1 Marktzutritt und Genehmigungsverfahren

Genehmigungsverfahren, an die das Anbieten von Diensten oder der Betrieb von Infrastrukturen (im Telekommunikationsbereich bzw im Bereich der Medien) gebunden wird, können dazu führen, den Eintritt neuer Anbieter in den jeweiligen Markt zu erschweren und damit ein Hindernis für fairen Wettbewerb auf diesem Markt darstellen. Sie erscheinen daher nur insoweit gerechtfertigt, als sie zur Verfolgung öffentlicher Interessen, wie sie zB in den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften zum offenen Netzzugang im Telekommunikationssektor (ONP) zum Ausdruck kommen, erforderlich sind.

In Übereinstimmung mit dem gesamteuropäischen Ziel der Angleichung und Vereinfachung nationaler Genehmigungsverfahren im Telekommunikationssektor sehen die österreichischen Rechtsvorschriften für den Telekommunikationsbereich Genehmigungsverfahren nur für Mobilfunkdienste, den öffentlichen Sprachtelefondienst und das öffentliche Anbieten von Mietleitungen vor. Von der Pflicht zur Erlangung einer Einzelgenehmigung (Konzession) ist nur die Erbringung von öffentlichen Sprachtelefondiensten mittels eigener Festnetze, das öffentliche Anbieten von Mietleitungen mittels eigener Telekommunikationsfestnetze und das Erbringen öffentlicher Mobilfunkdienste mittels eigener Mobilkommunikationsnetze umfasst. Alle übrigen Telekommunikationsdienste müssen der Regulierungsbehörde bloß angezeigt werden, sind jedoch keiner Genehmigungspflicht unterworfen. Der bloße Wiederverkauf von Telekommunikationsdiensten bedarf nicht einmal einer Anzeige.

Um den Markteintritt neuer Wettbewerber zu fördern, sind in jenen Fällen, in denen Einzelgenehmigungen erforderlich sind, die gesetzlichen Genehmigungsfristen kurz gehalten, wird die Transparenz der Genehmigungsverfahren durch die die Genehmigungen erteilende Regulierungsbehörde gewährleistet, werden die Genehmigungen, sofern nicht anders beantragt, zeitlich unbefristet erteilt und werden schließlich Genehmigungsgebühren nur in einer solchen Höhe vorgeschrieben, als sie den tatsächlichen Kosten des Genehmigungsverfahrens entsprechen.

Im Zuge des Zusammenwachsens der Bereiche Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie wird es erforderlich sein, Genehmigungsverfahren, soweit sie überhaupt noch bestehen,

zusammenzuführen. Hierbei wird insbesondere darauf zu achten sein, daß der Eintritt in Dienstleistungsmärkte nicht dadurch erschwert wird, daß mehrere Genehmigungsverfahren zu durchlaufen sind. Gleichzeitig sollte die Chance wahrgenommen werden, dort, wo bestehende Genehmigungsverfahren für unterschiedliche Bereiche (Telekommunikation und Medien) gleiche öffentliche Interessen verfolgen, im Hinblick auf die Gleichartigkeit der verfolgten Interessen zu vereinfachen und einander anzugleichen.

2.2 Frequenzzuteilung

In Österreich erfolgt die gesamte Frequenzvergabe durch eine Behörde, jedoch sind die Genehmigungsverfahren in den innerhalb der Europäischen Union bzw. der CEPT abgestimmten Frequenzbereichen unterschiedlich. So werden die Frequenzen im Mobilkommunikationsbereich (GSM 900 und DCS 1800) versteigert (Frequenznutzungsentgelt) und mit einer jährlichen Frequenznutzungsgebühr belegt. Frequenzen, die für Pagerdienste, Radio und Rundfunk vorgesehen und genutzt werden, sind jedoch nur mit einer jährlichen Frequenznutzungsgebühr belegt.

Da verschiedene Frequenzbänder aus physikalischen Ausbreitungsgründen weniger attraktiv als andere und auch gewisse Frequenzbereiche international bestimmten Verwendungszwecken zugeordnet sind, führt eine Bewertung durch den Markt (Versteigerung) dazu, daß knappe Ressourcen dem optimalsten Verwendungszweck zugeführt werden; eine solche Vergabemethode ist daher anderen Allokationsverfahren vorzuziehen. Die von der Europäischen Kommission aufgeworfene Frage, inwieweit die effizientere Nutzung der Frequenzbänder durch digitale Übertragungsverfahren die wachsende Nachfrage kompensiert ist zeitgebunden und läßt sich somit nicht klar beantworten. Erkennbar ist jedenfalls, daß für eine Reihe neuer Dienste weitere Frequenzbänder benötigt bzw. genutzt werden. Zum Beispiel ist für UMTS ein sehr breites Band im Bereich 2 GHz vorgesehen. Weitere wesentlich breitere Bänder im Bereich 17 GHz, 40 GHz und 60 GHz werden in Zukunft für Multimedia-, Daten- und Telefondienste genutzt (zB Video-distributionssysteme).

Eine in bestimmten Abständen vorgenommene Evaluierung hinsichtlich einer effizienten, nicht wettbewerbsverzerrenden Verwendung des gesamten Frequenzspektrums wird aus Sicht der Telekom Control als notwendig erachtet. Vorherrschende Vergabeverfahren müssen den neuen Entwicklungen angepaßt werden.

2.3 Preisstrukturen

Nicht nur die Preise für Telekommunikationsdienste sind für den Konvergenzprozeß von hoher Relevanz, sondern generell die Entwicklung

der Preisstrukturen aller davon erfaßter Sektoren und Segmente (wie zB Internet, Telekommunikation und Medien); hier ist die Regulierung (in Form von übergreifender Koordination, siehe Kapitel 3.3) gefordert, die Tarifstrukturen auf dem Konvergenzpfad laufend zu überprüfen, um gegebenenfalls auf neue Herausforderungen reagieren zu können. Das betrifft insbesondere die Veränderung der Kreuzpreiselastizitäten zwischen den verschiedenen Diensten. So ist beispielweise zu erwarten, daß Internet Benutzer, die mit höheren Ortstarifen für ihren Zugang zum Internet konfrontiert sind, die Nutzung des Dienst einschränken. Hohe Gebühren für Auslandstelefonate könnten andererseits die Umsetzung von Sprachtelefonie im Internet (Voice over IP) beschleunigen. Überdies ist zu erwarten, daß der Internet Zugang zunehmend nicht nur über traditionelle Telekommunikationsinfrastruktur erfolgen wird, sondern das auch Kabelnetzbetreiber neue Dienste anbieten werden und daß daher für den Zugang zum Internet Provider sowohl die Preispolitik der Telekom Anbieter als auch die der Kabelnetzbetreiber relevant sein wird.

Bislang sind Preis- und Billingstrukturen in den zur Diskussion stehenden Sektoren unterschiedlich: In der Sprachtelefonie wird vorwiegend nach Distanz, Tageszeit und Gesprächsdauer verrechnet, im Internet findet man vorwiegend eine monatliche Gebühr entsprechend der Bandbreite, wobei Distanz und Dauer der Inanspruchnahme unerheblich sind. Im Medienbereich werden hingegen überwiegend monatliche Fernseh- und Radiogebühren eingehoben.

Die Telekom Control ist der Ansicht, daß sich die Preisstrukturen im Konvergenzprozeß ändern werden. Je nach Bandbreite, Qualität des Dienstes, Netzlast und anderen Kriterien wird es zu Preisstrukturen kommen, die in allen Sektoren Anwendung finden.

Im Zusammenhang mit den Preisstrukturen stellen sich weitere Problemkreise:

- ***Universaldienst***

In der derzeitigen Situation leistet Sprachtelefonie im Internet keinen Beitrag zur Finanzierung von Universaldienstverpflichtungen. Voice over IP wird aber zunehmend in den Ferngesprächsmarkt drängen und Marktanteile in diesem Sektor gewinnen. Unter den derzeitigen Rahmenbedingungen würden Internetprovider nicht zum Universaldienstfonds beitragen, aber dadurch, daß sie Voice over IP anbieten, von einer flächendeckenden Versorgung profitieren. Mit Zunahme der Bedeutung von Voice over IP für den Sprachtelefonmarkt, müßte der Kreis der zur Universaldienstfinanzierung verpflichtbaren Unternehmen neu überdacht werden.

- ***Quersubventionen***

Die Prüfung der Einhaltung des Quersubventionsverbotes wirft die Frage auf, ob ein Anbieter, der Investitionen in einem Sektor tätigt (und entweder marktbeherrschend ist oder über besondere bzw.

ausschließliche Rechte in anderen Sektoren verfügt), und diese für beide Sektoren verwendet, unter das Quersubventionsverbot fallen würde.

Die Problematik wird am Beispiel eines Kabelnetzbetreibers besonders deutlich:

- Ursprünglich diente das Kabelnetz nur zur Verteilung von Fernsehprogrammen.
- Durch neue Dienste wie Video on Demand und zum Zweck der Erschließung neuer Geschäftsfelder wurde ein Rückkanal erforderlich, weshalb Kabelnetze mit hohen Investitionen adaptiert wurden, um Daten in beide Richtungen übertragen zu können.
- Auf den auf diese Weise entstandenen rückkanalfähigen Netzen werden nun auch Dienste wie Internet und Sprachtelefonie angeboten.

Für den Bereich der Sprachtelefonie ergibt sich daraus die Frage, nach welchen Kriterien die vergangenen Investitionen auf die unterschiedlichen Dienste umgelegt werden sollen.

2.4 Zugang zu Netzen und Endkunden

▪ ***Zusammenschaltung***

Die Zusammenschaltung ist bislang nur im Bereich der Telekommunikation eindeutig geregelt (ONP). Hier stellt sich zunächst die Frage, ob dieses Konzept auf alle relevanten Plattformen sowie Dienste ausgedehnt werden sollte bzw. kann. Umgekehrt müssen aber auch die Auswirkungen der Konvergenz auf die Prinzipien des ONP-Konzepts, also Nichtdiskriminierung, Kostenorientierung für marktbeherrschende Unternehmen, Interoperabilitätsstandards, Harmonisierung der Adressierung usw. gründlich untersucht werden.

▪ ***Teilnehmerzugang***

Mittelfristig ist auch das Fehlen eines breitbandigen Netzzuganges für Haushalte (diese sind heute bestenfalls mit ISDN-Anschlüssen - 128 kb/s ausgestattet) als Schranke der Konvergenz anzusehen. Abhilfe könnte durch den Einsatz von xDSL-Technologien geschaffen werden. Allerdings sind die damit verbundenen technischen Probleme (insbesondere das Nebensprechen) noch nicht gänzlich gelöst. Parallel zum nachfragegerechten Ausbau der Kapazitäten in Teilnehmeranschlußnetzen muß selbstverständlich auch das Kernnetzwerk erweitert werden.

- **Marktbeherrschung**

Bei der Feststellung, welche Telekommunikationsunternehmen marktbeherrschend sind, kann bei erhöhter Substitution von Sprachtelefonie über Telekommunikationsnetze durch Voice over IP, die Abgrenzung des relevanten Marktes schwierig sein. Unter den geltenden Bedingungen wird Voice over IP nicht am Markt der Sprachtelefonie berücksichtigt und wird wohl auch in Zukunft (aus technischen Gründen) kaum adäquat berücksichtigt werden können.



3. Grundsätze und Optionen für die Zukunft

Bereits im Telekommunikationsgesetz 1997 (Erläuternde Bemerkungen, Allgemeiner Teil) wurde das Phänomen der Konvergenz als zentrale Aufgabenstellung künftiger Regulierung erkannt und eine integrierte – medienübergreifende – Betrachtungsweise als Strategie der Zukunft gefordert. Kapitel 3 dient nunmehr dazu, wesentliche Argumente für diesen Ansatz darzulegen und Prinzipien eines Stufenmodells zu seiner Realisierung zu benennen.

3.1 Die gegenwärtige Regulierungspraxis in Österreich

Unter vertikaler Regulierung verstehen wir das historisch gewachsene Nebeneinanderbestehen von drei unterschiedlichen Regulierungsmodellen für die Bereiche Telekommunikation, Rundfunk und den Computersektor. Während die Sektoren Telekommunikation und IT traditionell der Individualkommunikation dienen und daher keiner Inhaltsregulierung unterlagen, ist diese für den Rundfunksektor von zentraler Bedeutung.

Bei allen Unterschieden in Marktzugangs- und Inhaltsregulierung war den elektronischen Mediensegmenten die feste Kopplung zwischen den jeweils erbrachten Inhalten und Diensten sowie der zugrundeliegenden Infrastruktur gemein. Diese Kopplung und die Unterscheidung zwischen Individual- und Massenkommunikation rechtfertigte die Existenz unterschiedlicher politischer Zuständigkeiten und voneinander getrennter Regulierungseinrichtungen.

Die aktuelle Situation der Regulierung elektronischer Medien in Österreich

Während der Computersektor weitgehend unreguliert ist, gilt für die Sektoren Telekommunikation und Rundfunk folgende Kompetenz-aufteilung:

	Telekommunikation	Rundfunk ¹
Politische Kompetenzen	Verkehrsministerium	Bundeskanzleramt
Regulierungs-institutionen		
<i>Zulassung</i>	Telekom-Control-Kommission Telekom-Control BMWV (Frequenzbüro)	Regionalradio- und Kabelrundfunk-behörde, ² BMWV (Frequenzbüro)
<i>Inhaltsregulierung</i>		Hörfunkbeirat

Tabelle 2: Regulierung des elektronischen Mediensektors in Österreich

¹ im Bereich des terrestrischen Fernsehens erfolgte bislang keine Liberalisierung (Monopol: ORF)

² die Regionalradio- und Kabelrundfunkbehörde ist auch für die Bereiche nicht-terrestrischen Rundfunk (Kabelrundfunk und Satellitenrundfunk) zuständig

Probleme mit dem bestehenden Regulierungsansatz

Die Entkopplung der Inhalte von den Diensten und der Netzinfrastruktur, das Verschwimmen der Grenzen zwischen privater und öffentlicher Kommunikation und das Auftreten völlig neuartiger und nicht den traditionellen Sektoren zuordenbarer Dienste (Bsp. *Video-on-demand*, *World Wide Web*) konfrontiert auch die Regulierung in Österreich mit neuen Fragestellungen. Zu den für die Telekom Control besonders wichtigen Aspekten gehören etwa: Sprachtelefonie auf den Plattformen Internet und KATV, oder auch die Frage durchgängiger „diensteneutraler“ Vergaben von Frequenzen nach ökonomischen Gesichtspunkten.

Insgesamt ist wohl davon auszugehen, daß die Herausforderungen für die Regulierung, wie sie in Abschnitt 2 exemplarisch angeführt wurden, in Zukunft zunehmen werden, womit sich die in den Kapiteln 7 und 9 des Grünbuchs thematisierten Fragen nach zukünftigen Regulierungsoptionen auch in Österreich stellen.

3.2 Optionen künftiger Regulierung

Bevor wir in Abschnitt 3.3, auf den von uns präferierten Ansatz der stufenweisen Entwicklung in Richtung eines horizontalen Regulierungsmodells näher eingehen, möchten wir begründen, warum wir die beiden anderen, von der Kommission in Kapitel IV.4 des Grünbuchs Konvergenz vorgeschlagenen Optionen:

- (i) Weiterführung des bestehenden Ansatzes vertikaler Regulierung bzw.
- (ii) Schaffen eines eigenen Regulierungsrahmens für neuartige Dienste

als nicht zielführend ansehen.

(i) Das vertikale Regulierungsmodell

Die Möglichkeit, Dienste flexibel und weitgehend plattformunabhängig anzubieten, stellt die Regulierung bereits gegenwärtig vor große Probleme. So gibt es einerseits Kompetenzüberschneidungen und andererseits werden Regulierungsaufgaben mehrfach oder gar nicht wahrgenommen. Für die wirtschaftliche Erschließung der mit den neuen Technologien gegebenen Möglichkeiten wäre aber gerade ein langfristig gültiger (Investitionssicherheit) und integrierter Rahmen (Reduktion der Transaktionskosten durch one-stop shopping für Anbieter) erforderlich. Nur dadurch können die bereits gegenwärtig erkennbaren Verzerrungen und Benachteiligungen aufgrund unterschiedlicher Regulierungsbedingungen längerfristig vermieden werden.

(ii) Ein eigener Regulierungsrahmen für neue Dienste

Die Entwicklung eines eigenen Regulierungsrahmens für neue Dienste stünde einerseits vor dem grundsätzlichen Problem, entweder sehr

kasuistisch oder aber sehr allgemein zu sein; da de-facto nur die Möglichkeit einer auf allgemeinen Grundsätzen basierenden Regulierung für neue Dienste in Frage käme, parallel dazu aber Strukturen vertikaler Regulierung mit all den damit verbundenen Problemen weitergeführt werden müßten, greift dieser Ansatz unserer Ansicht nach zu kurz und sollte allenfalls als Stufe eines Übergangsmodell in Betracht gezogen werden.

3.3 Schrittweiser Übergang zu einem Modell horizontaler Regulierung

Das Leitbild: Ein horizontaler Regulierungsansatz

Der Prozeß der Konvergenz ist aus Sicht der Telekom Control auch für Österreich von großer Bedeutung, weshalb der Beseitigung der in Kapitel 2 diskutierten Schranken besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden muß. Gefordert ist demnach eine integrative Vorgangsweise, mit dem Ziel einer harmonisierten Regulierung (Zusammenschaltung, Zugang, Inter-operabilität) unterschiedlicher Netzplattformen. Der horizontale Regulierungsansatz wird diesen Anforderungen gerecht, vermeidet somit die gegenwärtigen Probleme vertikaler Regulierung und ist daher die Option der Zukunft.

Nach Auffassung der Telekom Control muß das anzustrebende horizontale Regulierungsmodell die drei Bereiche

1. Netzplattformen
2. Dienste
3. Inhalte

umfassen. Hierbei stellen die Bereiche Netzplattformen und Dienste in erster Linie technische und wirtschaftliche Regulierungsanforderungen, die eng miteinander verknüpft sind. So kann zum Beispiel der Zugang zu Diensten nicht von der Netzinfrastruktur getrennt betrachtet werden (zB erfordert der Zugang zur Sprachtelefonie die Zusammenschaltung der Netzplattformen).

Der Bereich der Inhalte hebt sich auf Grund seiner eminent gesellschaftspolitischen Bedeutung von den beiden anderen ab und sollte daher getrennt von diesen geregelt werden. Politische Motive spielen zwar auch in der Regulierung der Ebenen Infrastruktur und Dienste eine Rolle, doch sind sie (beim gegenwärtigen Stand der Liberalisierung) im Vergleich zur Inhaltsebene weniger bedeutend.

Die Telekom Control schlägt daher vor, in Österreich längerfristig das Ziel eines horizontalen Regulierungsmodells mit den beiden Ebenen ökonomische Regulierung (Infrastrukturen, Dienste) und Inhaltsregulierung

zu verfolgen. Der Transitionsprozeß vom Status Quo der vertikalen Regulierung zu diesem neuen Regulierungsansatz sollte auf folgenden Prinzipien beruhen:

▪ ***Abstimmung über alle Ebenen***

Das künftige medienübergreifende Regulierungsmodell muß – ebenso wie die einzelnen Stufen der Transitionsphase – neben der Ebene der gesetzlichen Vorschriften auch die organisatorisch/institutionellen Gegebenheiten (politische Kompetenzen/Organisation der Regulierung) einschließen. Erst durch Abstimmung aller relevanten Ebenen kann ein in sich konsistenter Ansatz geschaffen werden.

▪ ***Stufenweise Umsetzung bei klarer Zielvorstellung***

Die Umsetzung des horizontalen Regulierungsansatzes sollte nicht abrupt erfolgen, sondern stufenweise - unter Berücksichtigung der jeweils gegebenen Anforderungen - realisiert werden.

Idealtypisch sollten in einem ersten Schritt des Übergangsprozesses Schnittstellen zwischen den vertikalen Regulierungseinrichtungen (ebenso auf der Ebene politischer Kompetenz) definiert und vor dem Hintergrund aktueller Konvergenzprobleme Abgrenzungen der Zuständigkeiten vorgenommen werden. In einem zweiten Schritt sollte die Kooperation zwischen den Regulierungseinrichtungen (und den zuständigen politischen Instanzen) in kritischen Bereichen vertieft werden. Endzustand der Entwicklung ist das skizzierte horizontale Regulierungsmodell, mit seiner Zusammenführung gleicher bzw. ähnlich gelagerter Aufgabenstellungen auf den beiden Regulierungsebenen für Inhalte und ökonomisch-technische Aspekte.

▪ ***Nationaler Institutionen- und Regulierungskontext***

Die Ausgangsbedingungen und der politisch-ökonomische Rahmen unterscheidet sich in Österreich von der Kompetenzverteilung anderer europäischer Länder (siehe Tabelle 2). Diesen Umständen muß beim Übergang zu einem horizontalen Regulierungsansatz Rechnung getragen werden, da die Akzeptanz der Politik und der Institutionen Voraussetzung für eine angemessene Umsetzung ist. Die Entscheidung über und die Umsetzung eines mit den künftigen Erfordernissen kompatiblen Regulierungsrahmens, sollte daher beim gegenwärtigen Stand der Konvergenzentwicklung den nationalen Politiken der Mitgliedstaaten vorbehalten sein.

▪ ***Die Rolle der Kommission der Europäischen Union***

Die von der Europäischen Kommission in Abschnitt IV.5 des Grünbuchs angesprochene internationale Dimension sollte in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip der Gemeinschaft und nach Maßgabe der durch die Konvergenz aufgeworfenen Fragestellungen wahrgenommen werden.

In jenen Bereichen, in denen nationale Regulierung zu kurz greift (weil etwa europaweit dominante Anbieter transnationale Strategien verfolgen oder sich nationale Regulierungsansätze für neue Dienste als unzureichend oder für den gemeinsamen Markt hinderlich erweisen), sollte die Europäische Kommission entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip und unter sorgfältiger Beurteilung der empirischen Evidenz von Konvergenzphänomenen tätig werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt scheint aus Sicht der Telekom Control jedenfalls keine Notwendigkeit für grundlegende Regulierungsvorgaben durch die Europäische Kommission gegeben; das Handlungsmandat für die durch das Grünbuch angesprochenen Fragen zu einem Regulierungsmodell der Zukunft sollte daher zunächst bei den zuständigen nationalen Einrichtungen liegen.

- ***Trennung von politischer Kompetenz und regulatorischen Aufgaben***

Der nationalen Politik obliegt es, die aus der Konvergenz erwachsenden Anforderungen an die Regulierung (etwa Sicherung eines fairen Wettbewerbs, Beseitigung administrativer Schranken, Nichtdiskriminierung und fairen Zugang etc.) zu definieren und die Möglichkeit zur Mitgestaltung supranationaler Regulierung wahrzunehmen. Leitfaden der Neuorganisation politischer Kompetenzen und Regulatorischen Aufgaben sollte das oben skizzierte Stufenmodell mit dem klar definierten Ziel eines horizontalen Regulatorischen Ansatzes sein.

- ***Hohe Flexibilität und periodische Adaption an empirische Gegebenheiten***

Das neu zu entwickelnde horizontale Regulatorische Modell sollte so flexibel sein, daß auf neue und unerwartete Regulatorische Aufgaben eingegangen werden kann. Das Erfordernis hoher Flexibilität gilt aber insbesondere auch für die Übergangsphase, in der Konvergenzphänomene empirisch erhoben (laufendes monitoring in Analogie zum Universaldienst) und nach Maßgabe des Fortschritts begleitet bzw. unterstützt werden sollten. Dabei gilt es nicht nur, den Stand der Regulierung und Kompetenzverteilung an empirische Gegebenheiten anzupassen, sondern auch, den sich abzeichnenden Entwicklungen gerecht zu werden. Eine zu rigide Regulierung birgt jedenfalls die Gefahr, daß der Herausforderung des Wandels und den mit dem Konvergenzprozeß verbundenen Chancen nicht hinreichend entsprochen werden kann.

- ***Technologie- und Diensteneutralität bei Erbringung öffentlicher Aufgaben***

Universaldienste bzw. universaldienstähnliche Verpflichtungen existieren nicht nur im Bereich der Telekommunikation sondern auch in einer Reihe anderer Bereiche, wie zB auf Energiemärkten, im Bereich der gelben Post oder auch im Bereich des Rundfunks. In letzterem haben sie in Österreich

neben der Dimension der Flächendeckung auch die inhaltsbezogene Dimension der Verpflichtung für den ORF zu ausgewogener Berichterstattung. In dem Ausmaß, in dem die aufgezeigten Trends der Konvergenz Platz greifen, ist auch hier an eine Neuorganisation der öffentlich-rechtlichen Aufgaben nach dem Vorbild des Regulierungsansatzes für den Telekommunikationssektor zu denken. Erst durch eine technologie- und diensteneutrale Ausschreibung (Inhalte können über eine Vielzahl von Medien die Bürger erreichen) der öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen wird die in Abschnitt 2.2 "Frequenzzuteilung" geforderte Bewertung durch den Markt möglich. Während des Transitionsprozesses könnten auch in diesem Bereich Übergangsregeln, wie sie sich für den Telekommunikationssektor im TKG finden, erlassen werden.

