

Regulierung im Umbruch – Herausforderungen für die nächsten Jahre

Wien, am 18. Juni 2007

Diskussionsbeiträge können bis 14.09.2007 an ausblick@rtr.at
übermittelt werden.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
2. Kernthemen auf dem Weg zum Wettbewerb	4
Wettbewerb als Mittel zum Zweck.....	4
Nachhaltigkeit des Wettbewerbs	4
Infrastrukturwettbewerb und Dienstewettbewerb.....	5
Innovation und Abgeltung von Investitionsrisiken.....	6
Überführung von ex-ante zu ex-post Regulierung	6
3. Aktuelle Trends im Markt	7
4. Regulatorische Herausforderungen	8
5. Auswahl von Schwerpunktthemen für 2007	9
5.1 Diskussion zum Thema: Separation.....	9
5.2 Diskussion zum Thema: Next Generation Networks – Regulierung.....	9
5.3. Diskussion zum Thema: Next Generation Networks – Investitionsanreize und Kostenrechnung.....	9

1. Einleitung

Im Sinne eines vorwärtsgerichteten Dialoges mit den Stakeholdern startet die RTR-GmbH am 18.06.2007 im Zuge ihres 10-Jahressymposiums mit drei Basisdokumenten einen moderierten Diskussionsprozess, bei welchem alle Stakeholder eingeladen sind, sich aktiv einzubringen.

Aufgrund der beobachtbaren aktuellen Marktentwicklungen (insbesondere wegen der stärker werdenden Konvergenz, neuen Infrastrukturen und neuen Anwendungen) befindet sich der Markt gerade jetzt in einer massiven Umbruchphase. Gleichzeitig und vor dem Hintergrund eines hohen Risikos stehen jedoch viele Unternehmen vor erheblichen Investitionsentscheidungen. Um zumindest zu einer höheren Berechenbarkeit des „regulatorischen“ Risikos beizutragen, startet die RTR-GmbH im Sinne eines transparenten Prozesses und mittels einer neuen Herangehensweise einen Gedankenaustausch über zukünftige Schwerpunktthemen der Wettbewerbsregulierung im Bereich Telekommunikation.

Folgender Ablauf ist zur Bearbeitung der ausgewählten Themen vorgesehen:

- 18.06.2007 10-Jahressymposium: Startpunkt der Diskussion und Präsentation einiger wesentlicher Diskussionspunkte
- 18.06.2007 Veröffentlichung der RTR-Diskussionsdokumente zu drei ausgewählten Themenbereichen der Wettbewerbsregulierung

1. Separation

2. Next Generation Networks: Regulierung

3. Next Generation Networks – Investitionsanreize und Kostenrechnung

- Bis 14.09.2007: Diskussionsprozess mit den Stakeholdern der Regulierungsbehörden zu den relevanten Themen
- Diskussionbeiträge werden, wenn durch die Autoren nicht ausdrücklich anders gewünscht, unmittelbar auf der Website publiziert.
- 16.10.2007 Zwischenstand zur Diskussion und Plan für weitere Vorgangsweise 2008 im Rahmen einer weiteren Veranstaltung (Arbeitsplan)

2. Kernthemen auf dem Weg zum Wettbewerb

Wettbewerb als Mittel zum Zweck

Ziel der Regulierung ist es sicherzustellen, dass den Konsumenten und der Volkswirtschaft Angebotsvielfalt, hohe Qualität, faire Preise und ein flächendeckendes Angebot von elektronischen Kommunikationsdiensten zur Verfügung stehen. Ein wesentliches Mittel zur Zielerreichung liegt im nachhaltigen Wettbewerb, der durch gezielte Regulierung gefördert wird. Die Regulierungsbehörde leistet durch ihre Aktivitäten konkrete Beiträge auf Basis ihrer gesetzlichen Aufgaben und Zuständigkeiten.

Aus der bisherigen Erfahrung der Regulierung haben sich in den letzten Jahren übergreifend einige Schlüsselbereiche herauskristallisiert, welche sowohl bei alten als auch bei neuen regulatorischen Themenfeldern eine wichtige Rolle spielen. In einer Diskussion über die Vergangenheit als auch über die Zukunft der Regulierung sind diese Themen wichtige Eckpfeiler.

Nachhaltigkeit des Wettbewerbs

Der Begriff „Nachhaltigkeit“ wird nicht immer eindeutig, einheitlich und systematisch verwendet.

Der Nachhaltigkeitsgedanke findet sich zum Beispiel in den Richtlinien (z.B. Zugangsrichtlinie Art. 1 und Art. 13) bzw. deren grundlegenden Zielsetzung in Form einer langfristigen Überführung der sektorspezifischen Regulierung ins allgemeine Wettbewerbsrecht. Hierbei wird implizit zum Ausdruck gebracht, dass nachhaltiger bzw. selbsttragender Wettbewerb nur ein infrastrukturbasierter bzw. durch hinreichend alternative Infrastruktur strukturell abgesicherter Wettbewerb sein kann:

Art. 1 (1) Zugangsrichtlinie: Ziel ist es, in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Binnenmarkts einen Rechtsrahmen für die Beziehungen zwischen Netzbetreibern und Diensteanbietern zu schaffen, der einen nachhaltigen Wettbewerb und die Interoperabilität der elektronischen Kommunikationsdienste gewährleistet und die Interessen der Verbraucher fördert.

Art. 13 (2): Die nationalen Regulierungsbehörden stellen sicher, dass alle vorgeschriebenen Kostendeckungsmechanismen und Tarifsysteme die wirtschaftliche Effizienz und einen nachhaltigen Wettbewerb fördern und für die Verbraucher möglichst vorteilhaft sind.

Aus der Praxis zeigt sich, dass der Begriff „Nachhaltigkeit“ unter Operationalisierungsgesichtspunkten schwierige Fragen aufwirft. Wann sind etwa Investitionen auf effizientem Niveau? Wie ist das Verhältnis zwischen Infrastruktur- und Dienstewettbewerb in Hinblick auf Nachhaltigkeit und im Zeitverlauf zu sehen? Viele weitere solcher Fragen ließen sich formulieren.

Das grundsätzliche Ziel des Regulators Nachhaltigkeit sicherzustellen bzw. zu fördern kann in zwei Unterziele unterteilt werden:

- Alternative Betreiber sollen die Infrastruktur des Incumbent dort replizieren, wo dies effizient möglich und daher gesamtwirtschaftlich wünschenswert ist;

- In Bereichen wo zumindest kurzfristig keine Replizierung der Infrastruktur des Incumbent zu erwarten ist, muss sichergestellt werden, dass der Incumbent ausreichend Anreize zur Instandhaltung und Verbesserung der bestehenden Infrastruktur hat, sowie ausreichend Anreize, in neue Infrastruktur zu investieren und neue Produkte einzuführen, wann immer dies effizient ist.

Bei der Sicherstellung bzw. Förderung von Nachhaltigkeit müssen daher sowohl die Investitionsanreize des Incumbent als auch die der alternativen Betreiber berücksichtigt werden und es ist eine dynamische Perspektive zu Grunde zu legen.

Dem Regulator stehen nun unterschiedliche Instrumente zur Erreichung dieser Ziele zur Verfügung. Im Rahmen der SMP-Regulierung sind dies vor allem die Folgenden zwei:

- Festlegung der Zugangsform bzw. des/der Zugangsprodukte(s)
- Festlegung des Zugangspreises

Bei der Verwendung dieser Instrumente muss der Regulator Entscheidungen über bestimmte Parameter treffen, durch welche die Investitionsanreize der am Markt tätigen Unternehmen beeinflusst werden. Bei der Entscheidung über die Zugangsform handelt es sich um folgende Parameter:

- Auf welcher Ebene der Netzwerkhierarchie wird Zugang ermöglicht?
- Gibt es nur eine oder (gleichzeitig) mehrere Zugangsmöglichkeiten? Gibt es Veränderungen der Zugangsmöglichkeiten im Zeitverlauf und wenn ja, wie lange bleibt eine bestimmte Zugangsmöglichkeit bestehen?

In Bezug auf den Zugangspreis sind etwa folgende Parameter relevant:

- Höhe des Zugangspreises: auf, über oder unter den Durchschnittskosten der effizienten Leistungserbringung
- Veränderung des Zugangspreises im Zeitverlauf: Bleibt der Preis konstant, steigt er oder sinkt er?

Zusätzlich zur Festlegung der Zugangsform und des Zugangspreises gib es noch eine Reihe von anderen Faktoren, die aber entweder nur einen vergleichsweise geringen Einfluss auf die Investitionsentscheidung der Marktteilnehmer ausüben (wie z.B. eine Verpflichtung zur Nichtdiskriminierung oder Transparenz), oder aber nicht im Rahmen einer an Wettbewerbsproblemen orientierten ex-ante Regulierung beeinflussbar sind (wie z.B. des allgemeine Investitionsklima oder die Konjunkturphase).

Infrastrukturwettbewerb und Dienstwettbewerb

Eine große Herausforderung besteht darin, wie nachhaltiger Wettbewerb auf allen Ebenen der Wertschöpfungskette sichergestellt werden kann.

Einige Beispiele wichtiger Fragen in diesem Zusammenhang seien hier kurz genannt:

- Wie kann man inter- und intramodalen Wettbewerb sicherstellen und in welchem Verhältnis stehen diese zueinander?
- Wie kann man Marktmachtübertragung von bestehenden Märkten in Emerging Markets wirksam verhindern?
- Wie geht man mit der Verschiebung von Bottlenecks bzw. neuen Bottlenecks um?

Ein wichtiges Konzept im Sinne einer umfassenden Gesamtbetrachtung ist eine konsistente regulatorische Tariffestsetzung für bestimmte Zugangsprodukte. Das Konzept der „Investitionsleiter“ (Ladder of Investment) geht davon aus, dass Tarife so gesetzt werden, um den Unternehmen Möglichkeiten zu bieten mit fortlaufender Zeit mehr und mehr in eigene Infrastruktur zu investieren und somit die Investitionsleiter schrittweise zu erklimmen.

Andere Optionen wären auch das Auslaufen lassen von gewissen Zugangsmöglichkeiten, wie dies beispielsweise in den USA bereits erfolgt ist.

Innovation und Abgeltung von Investitionsrisiken

Generell ist davon auszugehen, dass nachhaltiger Wettbewerb zu Innovation und Investition führt. Beispielsweise zeigt sich, dass die Breitband-Penetrationsraten in jenen EU-Ländern besonders hoch sind, in welchen Wettbewerb auf Basis mehrerer vorhandener Infrastrukturen stattfindet (intermodaler Wettbewerb z.B. zwischen Kupfer- und Koaxkabel).

Regulierung kommt neben anderen Faktoren wie zum Beispiel dem allgemeinen Investitionsklima oder Konjunktur eine wichtige Rolle im Bezug auf Investitionen zu. Einerseits haben in verschiedenen Marktsegmenten die erzielbaren Margen Auswirkungen auf die Investitionen in diesen Bereichen. Diese Relationen haben z.B. Auswirkungen auf die Investitionsleiter. Andererseits ist z.B. bei der Festlegung von Zugangspreisen eine zentrale Frage, welches spezifische Investitionsrisiko in Form der angesetzten Verzinsung des eingesetzten Kapitals in diese einfließt. Regulatorische Kostenrechnung ist daher eine wirksame und fein skalierbare Regulierungsoption, um Investitionsrisiken berücksichtigen zu können.

Eine andere aktuelle Diskussion im Zusammenhang mit Investitionsrisiken bei Investitionen in neue Infrastrukturen findet gerade in mehreren Ländern (z.B. in Deutschland) statt. Ein besonders umstrittener Punkt ist die Idee einer befristeten regulierungsfreien Zeit für neu errichtete Infrastruktur – auch Regulierungsferien (Regulatory Holidays) genannt.

Überführung von ex-ante zu ex-post Regulierung

Ein wichtiges Ziel ist schließlich auch die schrittweise Überführung der sektorspezifischen Regulierung auf Basis von Vorabverpflichtungen (ex-ante) zu einem System der Selbstregulierung im Sinne des allgemeinen Wettbewerbsrechtes. Regulierung sollte in diesem Sinne langfristig auf einige wenige Bottlenecks fokussiert sein.

3. Aktuelle Trends im Markt

Die elektronischen Kommunikationsmärkte befinden sich gerade aufgrund mehrerer gleichzeitig stattfindender Prozesse gegenwärtig in einer tiefgreifenden Umbruchphase, welche beinahe alle Elemente der Wertschöpfungskette betrifft.

- Konvergenz schreitet voran: Endgeräte, Netze und Dienste wachsen zusammen. Dies ist im Prinzip in drei Bereichen zu beobachten:
 - Fest- und Mobilnetzen
 - Rundfunk und Telekommunikation
 - Sprache und Daten
- Neue Infrastrukturen entstehen: Next Generation Networks ermöglichen die Erbringung einer Vielzahl von Diensten auf einem universellen Kern-Netz, unterstützen unterschiedlichste Technologien im Anschlussnetz und bieten erhöhte Flexibilität hinsichtlich der Ausbringung neuer Dienste. Im Anschlussbereich sind sowohl festnetzgebundene Technologien, wie z.B. Fibre to the Home bzw. VDSL wichtige Themen, im Bereich drahtloser Technologien ermöglichen z.B. . Weiterentwicklungen bei UMTS (z.B. HSDPA), WLAN oder WiMAX auch im Mobilbereich höhere Datenraten und neue Anwendungen. Diese Entwicklungen zeitigen auch Auswirkungen auf die dort verwendeten Netzinfrastrukturen.
- Weiterentwicklungen bei Hardware und Software: Höhere Rechnerleistung, geringere Packungsdichte und höhere Datenkompression sowie die steigende Verbreitung von Peer-to-Peer Anwendungen sind nur einige Beispiele aktueller Entwicklungen, welche auf potenzielle Netze und Dienste unmittelbare Auswirkungen haben.
- Weiterentwicklung bei den Applikationen und Informationsinhalten: Durch das vermehrte zur Verfügung stellen eigener Inhalte (Stichwort Web 2.0) werden frühere klassische Nachfrager nach Information nun gleichzeitig zu Anbietern. Dieses neue Nutzerverhalten hat wiederum Auswirkungen auf die zukünftig notwendigen Netzinfrastrukturen.

Die aktuellen Marktentwicklungen werfen eine Reihe neuer Chancen und Risiken für den Markt (Sektor und Konsumenten) auf. Bei einigen Themen ist die Richtung noch nicht endgültig vorhersehbar, daher besteht Unsicherheit im Markt.

4. Regulatorische Herausforderungen

Auch bezüglich der regulatorischen Rahmenbedingungen gibt es eine Reihe neu auftretender Fragen, welche mit den aus der Historie erwachsenen Erfahrungen schwer zu lösen sein werden. Daher ist es zu diesem Zeitpunkt wichtig, Kernfragen aufzugreifen und mit den Stakeholdern aktiv zu diskutieren, um so fundiert zu langfristigen Entwicklungspfaden und Handlungsempfehlungen für die Zukunft zu kommen. Ein wesentlicher Arbeitsschwerpunkt der Regulierungsbehörde ist es daher, diesen Diskussionsprozess zu initiieren und aktiv zu moderieren. Wichtig ist, dabei die Kernfragen der Regulierung und des Marktes im Auge zu behalten, wie sie sich in den bisherigen zehn Jahren der Telekommunikationsregulierung herauskristallisiert haben.

Einige dieser Fragen sind hier beispielhaft aufgelistet:

- Wie kann man die verschwimmenden Marktgrenzen in relevanten Märkten optimal abbilden?
- Wird eine an bestimmten Märkten ausgerichtete Regulierung überhaupt ein adäquates Instrumentarium für konvergente Märkte sein?
- Wie kann eine Marktmachtübertragung etablierter Unternehmen auf neue Märkte verhindert werden?
- Welche wettbewerblichen Auswirkungen gehen von unterschiedlichen Arten der Produktbündelungen aus?
- Welcher regulatorische Ansatz wird bei potenziellen neuen Bottlenecks bzw. bei der Verschiebung von Bottlenecks verfolgt?
- Wie kann das veränderte Marktrisiko und die schwieriger werdende Zurechnung von Kosten auf einzelne Produkte in Kostenkalkulationen berücksichtigt werden?
- Wie kann die Konsistenz von Vorleistungstarifen und die Anzahl von verfügbaren Zugangsprodukten im Sinne einer funktionierenden Investitionsleiter aufrecht erhalten werden?
- Welche Konzepte einer Ladder of Investment gibt es in einem konvergenten Szenario überhaupt?
- Reichen die derzeit zur Verfügung stehenden Regulierungsinstrumente aus? Sind neue Regulierungsinstrumente notwendig, bzw. bieten diese Vorteile gegenüber den „klassischen“ Ansätzen?

5. Auswahl von Schwerpunktthemen für 2007

Wie oben dargestellt sind durch die aktuellen Entwicklungen beinahe alle Themenbereiche der Telekommunikationsregulierung aber auch Rundfunkregulierung betroffen. Nachdem eine zu breit angelegte Diskussion die Gefahr in sich birgt, nur im geringen Ausmaß konkrete Ergebnisse zu liefern, wurden drei Schwerpunktthemen ausgewählt.

Der Fokus der 2007 eingeleiteten Diskussion ist das übergeordnete Thema Wettbewerbsregulierung im Bereich Telekommunikation. Daher wurden Themen identifiziert, die mittelfristig wesentliche Auswirkungen auf Wettbewerb haben und aktuell bereits national und international diskutiert werden.

5.1 Diskussion zum Thema: Separation

Derzeit wird auf europäischer und nationaler Ebene die Einführung von „funktioneller Separation“ als möglicher neuer Regulierungsverpflichtung diskutiert. Unter „funktioneller Separation“ wird dabei die Trennung der Bereiche „Infrastrukturzugang“ und „Dienstleistung“ der ehemaligen Monopolunternehmen mit dem Ziel der Stärkung von Wettbewerb verstanden.

Im Rahmen des Zukunftsthemas „Separation“ werden die ökonomischen, technischen und rechtlichen Grundlagen sowie die möglichen Auswirkungen einer solchen Regulierungsverpflichtung auf den Wettbewerb dargestellt.

5.2 Diskussion zum Thema: Next Generation Networks – Regulierung

Der in den nächsten Jahren zu erwartenden Migration von Netzen herkömmlicher Bauart zu Next Generation Networks (NGN) wird das Potenzial zugeschrieben, den Sektor der Kommunikationsnetze und -dienste grundlegend zu verändern. NGNs werden als zentrale Plattform für die globale Informationsinfrastruktur gesehen, die den Anforderungen der Telekommunikations- und Informationsbranche ebenso gerecht werden sollen wie solchen aus der Consumer Electronics und Medienwelt. Aus dem Blickwinkel der Regulierung muss dies insofern genau beobachtet werden, als relevante Entwicklungen frühzeitig erkannt werden sollen, um zukunftsorientiert regulatorische Fragestellungen aufarbeiten und allgemeine Rahmenbedingungen mit dem Ziel möglichst geringer zukünftiger Eingriffsintensität diskutieren zu können.

In diesem Sinne widmet sich das Thema „Next Generation Networks: Regulierung“ primär der Fragestellung, welche regulatorischen Kernthemen sich im Zusammenhang mit der geplanten Migration zu NGN stellen. Der thematische Bogen ist relativ weit gespannt und reicht von der Anwendbarkeit des derzeitigen Regulierungsrahmens zu Fragen einer zukünftigen Wettbewerbsregulierung, wobei juristische und ökonomische Aspekte ebenso in Betracht gezogen werden, wie die technologische Basis dieser Entwicklungen. Stellvertretend für die behandelten Themen kann die Frage nach dem Auftreten neuer und alter Bottlenecks, der Interoperabilität von Netzen und Diensten sowie dem Zugang zu Funktionalitäten der neuen Netze genannt werden.

5.3. Diskussion zum Thema: Next Generation Networks – Investitionsanreize und Kostenrechnung

Im Zusammenhang mit NGN und Kostenrechnung wird besonderes Augenmerk darauf zu legen sein, Investitionsanreize sowohl für etablierte Unternehmen als auch für alternative Netzbetreiber für den Aufbau eigener Infrastruktur zu schaffen. Im Hinblick auf die zu erwartende Vielfalt an Diensten über ein und dieselbe Infrastruktur gilt es zu überprüfen, ob ein Wechsel bzw. eine Erweiterung der Kostenrechnungsmethoden notwendig sein wird, um eine richtige Zurechnung der Kosten auf die einzelnen Dienste zu gewährleisten. Das

Interesse des Marktes an diesen Themen zeigte sich zuletzt mit der von alternativen Betreibern beauftragten Studie zum Thema „Kostenrechnung und Entgeltregulierung“, die sich mit den bisherigen Entwicklungen auf diesem Gebiet kritisch auseinander setzte.