

# Medien- und Telekommunikationsaufsicht – Januskopf oder Wasserkopf?

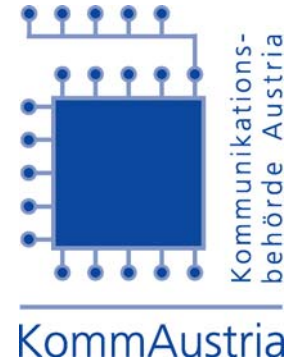
Hans Peter Lehofer

EMR/EAI-Workshop

Saarbrücken, 22. Oktober 2001

---

# Neuordnung der Medien- u. TK Regulierung in Ö



- Vorhaben 2000:
    - Zusammenführung von TK-, Medien- und IT-Regulierung/Aufsicht in einer Behörde
    - einschließlich Sonderwettbewerbsaufsicht (insb. Missbrauchsaufsicht)
    - Aufsetzen auf bisherigem TK-Regulator
    - Unabhängiges Kollegialorgan mit drei bereichsübergreifenden Spruchkörpern (zB Access: sowohl TK-Netzzugang als auch must-carry und Multiplexer-Zugang)
-

# Neuordnung in Österreich

## (2)

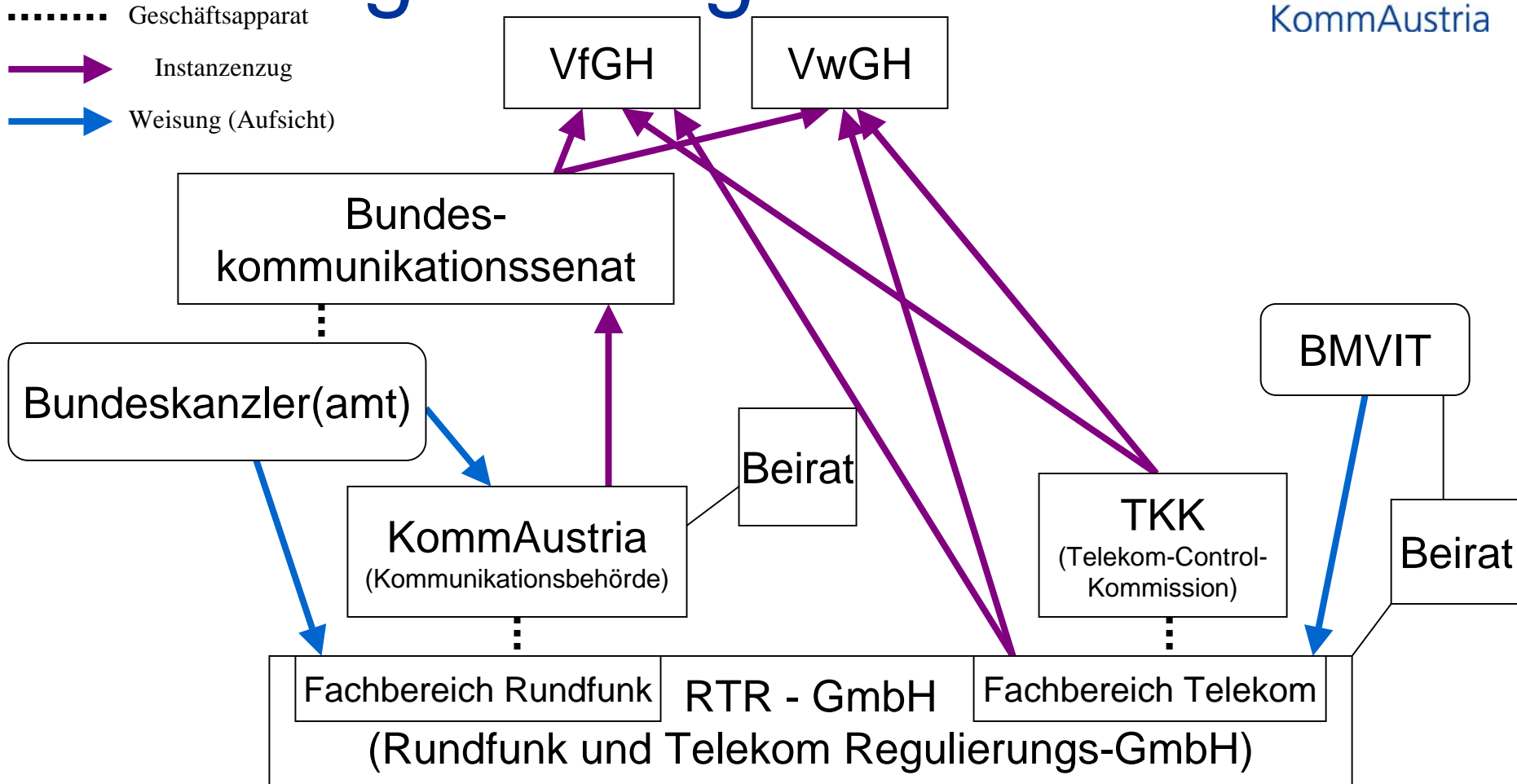
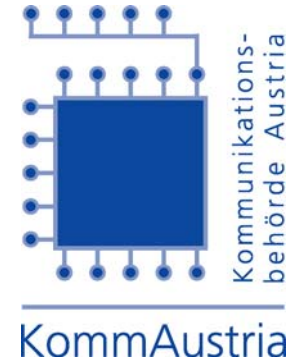
- Anstoß zum Vorhaben kam ausschließlich aus dem RF-Bereich (Notwendigkeit einer Neuorganisation wegen VfGH-Entscheidung)
  - Drafting des Entwurfs erfolgte vor allem durch Medienpolitik, TK-Bereich erst spät eingebunden
  - Wesentliche Kritikpunkte:
    - starke Stellung des Präsidenten
    - inhaltliche Aufteilung der Entscheidungszuständigkeiten
    - zu weitgehende Befugnisse im Wettbewerbsbereich
-

# Neuordnung in Österreich

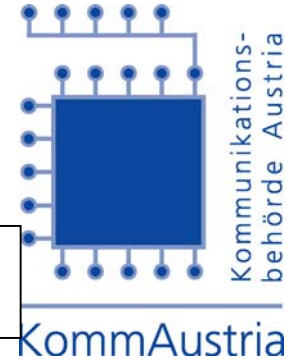
## (3)

- Notwendige Verfassungsmehrheit für das geplante Vorhaben wurde nicht erreicht
- daher einfachgesetzliche Regelung (04/2001):
  - TK-Bereich im wesentlichen belassen
  - neuer RF-Regulator, weisungsgebunden
  - gemeinsamer „Geschäftsapparat“ für RF- und TK-Regulator (de facto der frühere TK-Regulator, etwas erweitert)
  - Auftrag für ein „Kompetenzzentrum, v.a. für Fragen der Konvergenz“

# Neue Struktur der Regulierungsbehörden



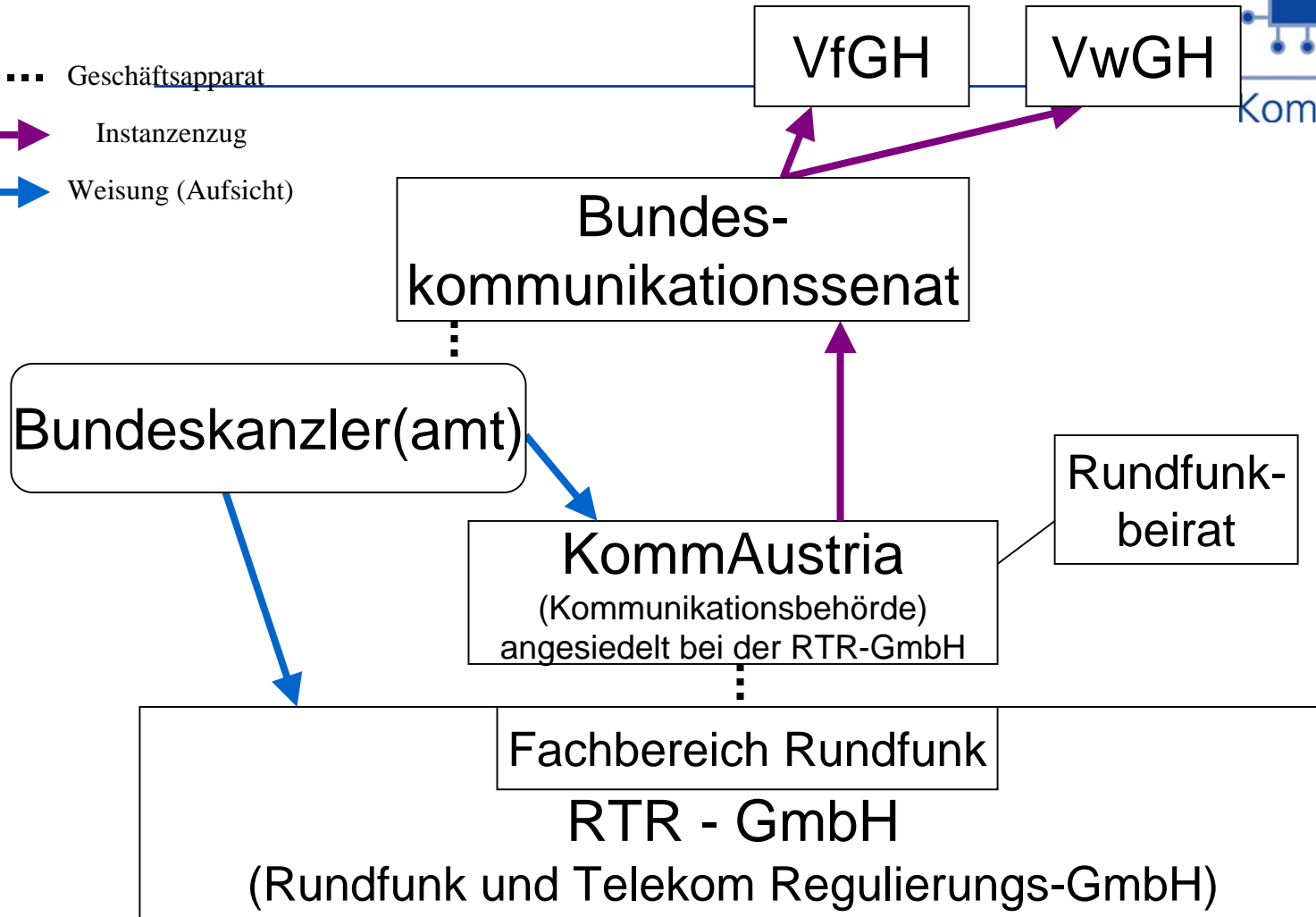
# Fachbereich Rundfunk



..... Geschäftsapparat

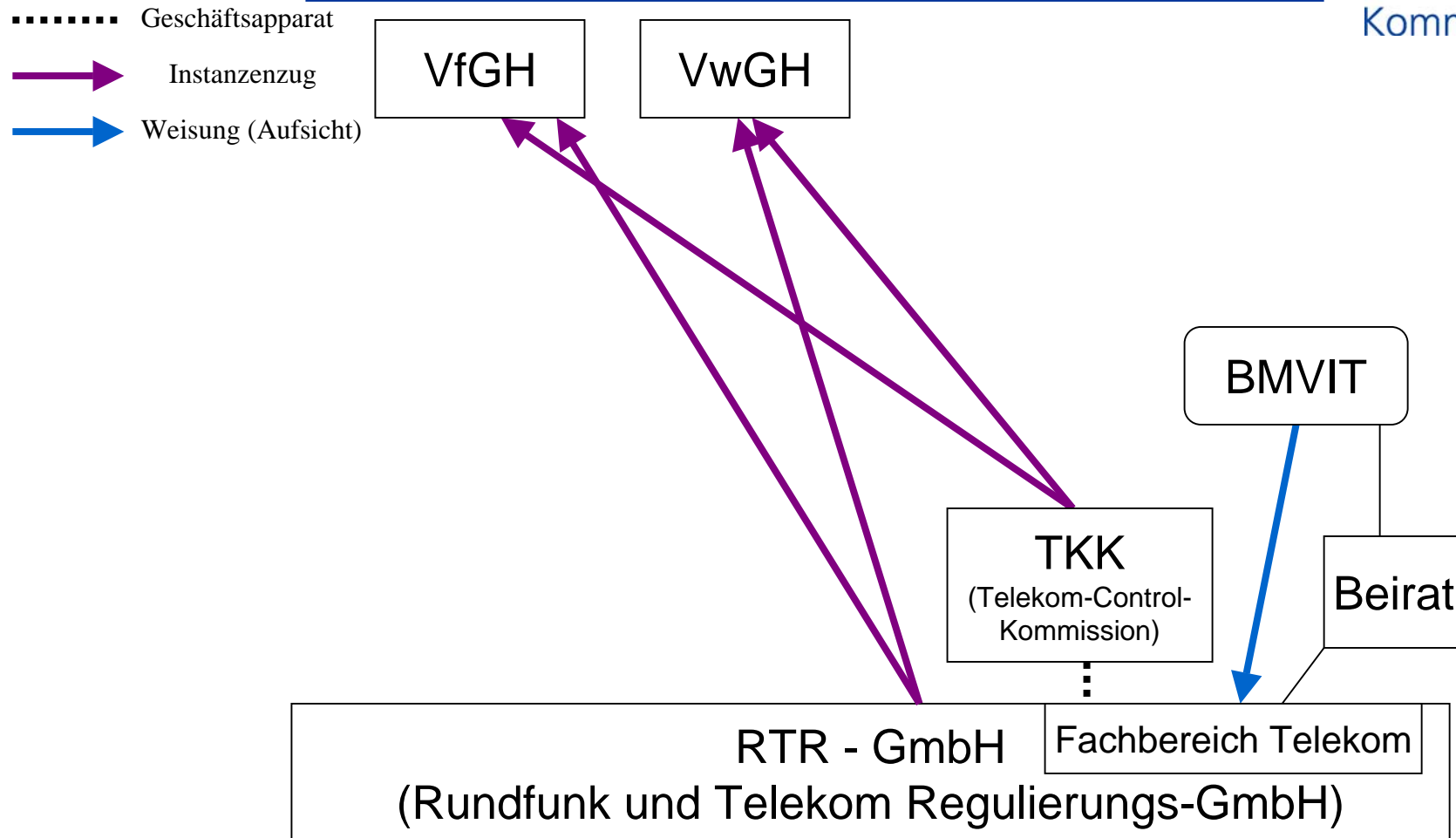
→ Instanzenzug

→ Weisung (Aufsicht)

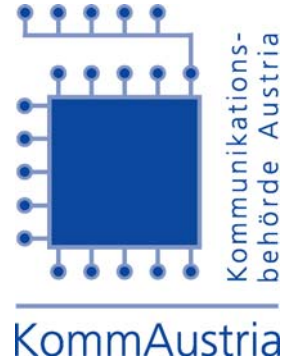


(Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH)

# Fachbereich Telekom

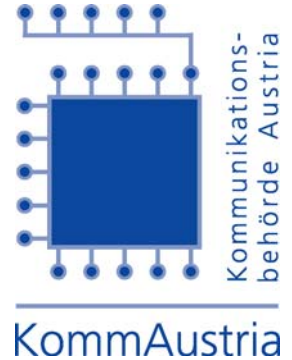


# Aufgabenbereich der Regulierungsbehörden



- Telekom-Control-Kommission: wesentlicher Bereich der TK-Regulierung und Aufsicht elektronische Signatur
- RTR-GmbH: im TK-Bereich laufende Regulierungstätigkeit (zB Nummerierung, Kostenrechnung, Streitschlichtung);
- KommAustria: Rundfunkregulierung für private RF-Veranstalter, Frequenzmanagement für den gesamten RF-Bereich (inkl. öff-rechtl. RF);  
in Zukunft auch Aufsicht e-commerce

# These 1: verschiedene Gründe für Regulator-Design



- Die Fachdiskussion zur zweckmäßigen Gestaltung der Kompetenzen und Strukturen von Regulatoren kann Anstoß sein
  - Das konkrete Design des Regulators bestimmt sich aber stärker nach anderen Gesichtspunkten, wie zB
    - Föderalismus, sonstige politisch/rechtl. Heiligtümer
    - Vorhandene Strukturen / Personen
    - Erfahrungshorizont der handelnden Personen, insb. mit Fragen der Behördenorganisation u. international
    - Politische Marketingüberlegungen / Trends
-

# These 2: Regulator als Reaktion auf Defizite

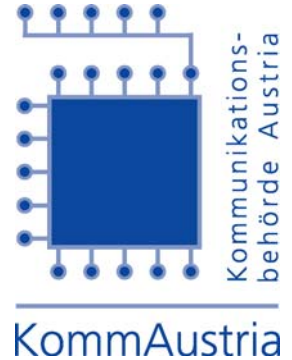
- Regulatoren sind teilweise Antwort auf Marktversagen bzw. im Übergang zur Wettbewerbsorientierung
- Sie sind aber auch Antwort auf ein Misstrauen gegenüber traditioneller staatlicher Verwaltung, vor allem bei der Verwaltung selbst („mit Behörden im klassischen Sinn ist das nie zu schaffen“)
- Wie bei den ehemaligen Monopolisten selbst entstand auch beim Staat die Erkenntnis, dass vorhandene Strukturen und Personen für die aktuellen Aufgaben nicht immer optimal sind

# These 3:

---

## Die Marke „Regulator“

---



- „Regulator“ wird als Marke wahrgenommen
  - Die Markenanutmung wird bestimmt von
    - Flexibilität, Modernität, Unabhängigkeit, Fachkompetenz, Ferne von Tagespolitik, Marktnähe, adäquate Ressourcenausstattung, Durchsetzungskraft, Strategie, ...
  - Die Schaffung von Regulierungsbehörden in Netzwerkindustrien war eine erfolgreiche „Produkteinführung“; sie wurde nicht unmittelbar als Bürokratieaufbau kritisiert
-

# These 4:

---

## Der Imagetransfer

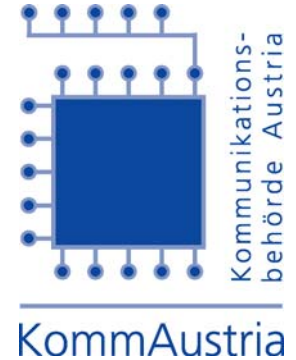
---

- Die erfolgreiche Etablierung des Markenimages führt zum Versuch, das Image zu übertragen
    - Andere Netzwerkbereiche (Bahn, Energie, Wasser, etc.)
    - Insbesondere aber Rundfunk: das ist zum einen ein „Netzwerkbereich“ („elektronische Kommunikationsnetze“), zum anderen aber eher „Kulturverwaltung“; ausschlaggebend ist hier letztlich die wahrgenommene Konvergenz
-

# These 4 (Fortsetzung): Der Imagetransfer

- Die Frage der konkreten Aufgaben steht bei der Gestaltung der Behördenstruktur oft erst am Schluss
  - nicht form follows function, sondern form first, function later:
  - zuerst Festlegung auf „Konvergenzregulator“, dann erst die Festlegung, welche Aufgaben wie wahrgenommen werden sollen
-

# These 5: Integration RF- und Telekomregulierung



- Trotz „Konvergenz“ stehen bei TK- und RF-Regulierung unterschiedliche Aufgaben im Vordergrund
  - Liberalisierung / Marktöffnung bei TK
  - Meinungsvielfalt / Programmauftrag, publizistische Fragen bei RF
- Die Bereiche „konvergieren“ dort, wo zur Wahrung der medienpolitischen Ziele Marktöffnungsmechanismen einzusetzen sind: Access, Spectrum

# These 5 (Fortsetzung):

- Mögliche „Konvergenzbereiche“
  - Verbreitungsaufgaben / must-carry, Zugang zum Multiplexer, EPG, API, CAS
  - Grundversorgungsauftrag (Universaldienst)
  - Liberalisierungsauftrag – dualer RF-Markt
  - Spectrum-Policy (unterschiedlicher Zugang!)
  - Wettbewerbliche Unabhängigkeit: aus Gründen der Medienvielfalt einerseits, zur Sicherung des Wettbewerbs bei Zugang zu knappen Ressourcen andererseits

# These 5 (Fortsetzung):

---

- Mögliche „Divergenzbereiche“
    - Marktsicht
    - Regulierungsziele
    - Unternehmenskulturen
-

# These 6: Das enttäuschte Markenvertrauen

- Das Markenimage kann nicht alles tragen:
  - weiteres Wachstum der Regulierungsbehörden mit Erhöhung der Eingriffsintensität kann zur Schwächung der Regulator-Marke führen
  - erste Beispiele zeigen sich im RF-Bereich: klassische verwaltungspolizeiliche Aufsicht ist nicht notwendigerweise Regulator-Aufgabe
-

# These 7: Die Gefahren konvergenter Regulatoren

- Januskopf:
  - „Integration“ unter einem Dach – und das war’s auch schon; die unterschiedlichen Sichten bleiben, und etwa bei der Frequenzpolitik werden sie offenbar
- Wasserkopf:
  - die unproduktiven Teile werden größer; das Wachstum der Behörde ist überproportional, bedingt durch die Struktur, nicht die Aufgabe

# These 8: Regulatoren sind an der Praxis zu messen

- Konvergente „Weltsichten“ sind zu integrieren; an der Zusammenführung der Netzregulierung RF/TK führt kein Weg vorbei
- Es kann jedoch nicht die Theorie der Konvergenz bestimmen, welche Organisationsform gewählt werden kann, sondern letztlich nur die praktischen Erscheinungsformen; dennoch muss man auf Basis der Theorie – was kommen könnte – Überlegungen zur Struktur anstellen – wie man es bewältigen würde

# These 9: Re-Branding oder Produktbereinigung

- Regulierungsbehörden haben idR klare Marktgestaltungsaufgaben: Liberalisierung, Marktöffnung für den Wettbewerb, Missbrauchsaufsicht, Gestaltung wettbewerblicher Rahmenbedingungen
- Rundfunkregulierungsaufgaben sind grundsätzlich integrierbar, meines Erachtens auch content-bezogene Aufgaben (zB Programmaufträge)
- Rein Verwaltungspolizeiliche Aufgaben sind nicht notwendig Aufgaben eines Konvergenzregulators

# These 9 (Forts.):

- Konvergenz als Chance für eine Rückbesinnung auf Kernaufgaben der Regulierung auch im Rundfunkmarkt
- Wo liegt die Ratio der Regulierung:
  - Wettbewerbssicherung, Zugang zu Netzen marktmächtiger Unternehmen
  - Zugangsregeln zu begrenzten Ressourcen (Spektrum)
  - Kundenschutz, Universaldienst / Grundversorgung
  - Im Rundfunkbereich zusätzlich: öffentlich-rechtlicher Auftrag bzw. Sicherstellung von Mindeststandards für meinungsbildende Medien

# These 9 (Forts.):

- Regulierungseingriffe müssen auf die Regulierungsziele zurückzuführen und verhältnismäßig sein
- eine Diskussion der Regulierungsaufgaben kann nicht daran vorbeigehen, marktrelevante Aufgaben bzw. aus staatlich/ politischer Sicht relevante Aufgaben klar zu definieren: eine bloße Umsetzung von Begriffsjurisprudenz ist nicht hilfreich; ein Beispiel:
- wer unter Konvergenzregulierung die Anwendung des Arsenal der RF-Regulierung auf Web-Radio oder Web-TV versteht, darf sich nicht wundern, wenn Regulierung als Wasserkopf verstanden wird