

Medien- und Telekommunikationsaufsicht – Januskopf oder Wasserkopf?

Hans Peter Lehofer

Thesenpapier zum Workshop:
Medienaufsicht an der Schwelle des 21. Jahrhunderts – Gestaltung und
Kompetenzen der Aufsichtsbehörden im Zeichen der Konvergenz
Saarbrücken, 22. Oktober 2001

1.
„Konvergenz“ (wie immer sie auch definiert werden mag) ist nur ein Aspekt, der die Integration von Rundfunk- und Telekom-Regulierung nahe legt; sie ist aber nicht der einzig maßgebende Faktor bei der politisch/gesetzgeberischen Überlegung, wie Medien- und Telekomregulierung (oder Medien- und Telekomaufsicht) gestaltet werden sollen.
2.
Die Schaffung von Regulierungsbehörden, die Einführung der Marke „Regulator“, ist nicht nur Reaktion auf Marktversagen, sondern auch Reaktion auf ein zumindest latent wahrgenommenes Staatsversagen in Teilbereichen der traditionellen Verwaltung.
3.
Häufige Assoziationen zur Marke „Regulator“ sind: Flexibilität, Modernität, Unabhängigkeit, Fachkompetenz, Ferne von der Tagespolitik, begleitende aktive Prozesssteuerung und Strategie statt antragsgebundener Verwaltung und punktueller/ad hoc Entscheidungen.
4.
Der Staat hat die Marke „Regulator“ erfolgreich eingeführt, vor allem im Bereich der Telekommunikation; eine Übertragung des Markenimages auf Behörden in anderen Bereichen oder eine Integration anderer „Produktlinien“ ist daher geradezu zwangsläufig zu erwarten.
Österreichische Beispiele sind etwa die „Schienen-Control“ und die „Elektrizitäts-Control“ (beides Regulatoren nach dem Vorbild der Telekom-Control) für die Übertragung des Markenimages, und die KommAustria bzw. Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH als Beispiel für die versuchte Integration des Rundfunkregulierungsbereichs in den Telekom-Regulator.
5.
„A regulator’s best friend is another regulator“ (Greger Lindberg, Vorsitzender der European Platform of Regulatory Authorities) – aber das muss nicht unbedingt ein Regulator aus einem anderen Wirtschaftsbereich sein. Bei der Zusammenführung von Medien- und Telekom-Regulierung gibt es wie bei jedem merger nicht nur unterschiedliche Produktlinien und Weltansichten (oder Marktsichten), sondern auch nicht notwendigerweise konvergente

Unternehmenskulturen bzw. (nicht immer ausgesprochene) Unternehmensziele, -leitbilder und -visionen. Visionen von secondary spectrum trading unter Marktbedingungen auf der einen Seite, und Programmauftrag, Jugendschutz, Meinungsvielfalt und Werbesekundenzahlen auf der anderen Seite – nicht jedes „key issue“ des einen Regulators stößt auf Verständnis beim anderen.

6.

Kritik am Regulator setzt häufig daran an, dass das Markenvertrauen (siehe Punkt 3.) enttäuscht wird. Überregulierung, überbordende bürokratische Strukturen, hohe Eingriffsintensität, staatlicher Dirigismus, Marktferne – wo das Erleben der „Kunden“ (aller Marktteilnehmer – Anbieter wie Verbraucher) oder der in der Öffentlichkeit entstehende Eindruck dem gewollten Markenimage entgegenläuft, setzt die Kritik am Regulator noch heftiger an als an traditionellen Strukturen der Verwaltung mit allenfalls vergleichbaren Aufgabengebieten.

7.

Januskopf und Wasserkopf: beides sind Begriffe aus der Pathologie, die Fehlbildungen bezeichnen, und natürlich sollte keine Einrichtung der Medien- und/oder Telekomregulierung eine Fehlbildung sein.

Was kann Januskopf bedeuten: eine Verschmelzung des „backbone“ der Regulierungsbehörden, die an den unterschiedlichen Weltansichten nichts ändert, oder sie sogar verfestigt – eine Regulierungsbehörde unter einem Dach, die mit unterschiedlichen Zugangsstrategien den konvergierenden Markt verwirrt, so zum Beispiel in der Frage der Frequenzpolitik.

Was wäre der „Wasserkopf“ (eine „Erweiterung der natürlicherweise vorhandenen Hohlräume des Gehirns“): eine Ausweitung der unproduktiven Teile des Apparats; Strukturen, die nur mit sich selbst, dem inneren Ablauf des Regulators beschäftigt sind; wenn es keine economies of scale gibt, sondern bloß unproduktive Kosten des Wachstums – eine Regulierungsbehörde, die zu früh auf Konvergenz setzt, und viel dafür aufwenden muss, die internen Kommunikations-, Ablauf- und Abstimmungsprozesse zu optimieren, ohne dass dies vom Markt her notwendig wäre. Warum müssen die „Sekundenzähler“ aus dem Programmmonitoring komplexe Fragen des entbündelten Zugangs zu Telekominfrastruktur lernen, um sich als Teil der einheitlichen Regulierungsbehörde sehen zu können?

8.

Weder Janus- noch Wasserkopf, sondern ein normaler, nicht fehlgebildeter Kopf, das wäre die Regulierungsbehörde, die nicht mit vier, sondern mit zwei Augen sieht, aber sich darin übt, ihr Blickfeld auszuweiten; das wäre die Regulierungsbehörde, die im Einklang mit der Marktentwicklung ihre Strukturen entwickelt, also dort konvergiert, wo auch der Markt konvergiert, und die nicht schneller wächst als es die Aufgaben in der konkreten Marktsituation erfordern. Die Theorie der Konvergenz bestimmt die Theorie der Regulierung; aber die Praxis der Konvergenz sollte die Praxis der Regulierungsbehörden bestimmen.

9.

Und was das „brand image“ betrifft: Markenpflege setzt kontinuierliche Marktbeobachtung voraus, und nicht jeder Imagetransfer wird ein Erfolg. Wenn die Marke „Regulator“ im ursprünglichen Segment durch den versuchten Imagetransfer auf andere Bereiche beschädigt wird, muss über Re-Branding oder Produktbereinigung nachgedacht werden. Vielleicht kehrt der ursprüngliche Netzwerkregulator – als Regulator „Classic“ – wieder, und andere – nicht netzgebundene – Bereiche der Aufsichtstätigkeit verbleiben in anderen Behörden bzw. unter anderen Marken.