

**Stellungnahme der Telekom-Control-Kommission
zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem ein
Bundesverfassungsgesetz über die Errichtung einer unabhängigen
Regulierungsbehörde u.a. erlassen werden**
(BKA GZ 601.135/100-V/4/00 vom 18.10.2000)

I. Zur Rolle der Telekom-Control-Kommission als nationale Telekom-Regulierungsbehörde

Die Telekom-Control-Kommission ist gemäß § 110 TKG als eine der beiden Regulierungsbehörden für den österreichischen Telekommunikationsmarkt eingerichtet. Ihre Mitglieder wurden von der Bundesregierung für eine Funktionsperiode von fünf Jahren, die im November 2002 abläuft, bestellt.

Mit Erkenntnis vom 24.2.1999, B 1625/98, hat der Verfassungsgerichtshof festgehalten, dass es sich bei den Regulierungsaufgaben im Bereich der Telekommunikation um einen weitgehend neuen Verwaltungsbereich handle, dessen Bewältigung einerseits nicht nur juristischen und wirtschaftlichen, sondern im hohem Maß auch technischen Sachverstand und andererseits regelmäßig die Entscheidung über „civil-rights“ in jenem Sinn erfordert, den der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte diesem Begriff des Artikel 6 EMRK beilegt. Angesichts der Eigenart des der Telekom-Control-Kommission zugewiesenen Sachbereichs wurde die Einrichtung der Telekom-Control-Kommission (im Unterschied zur Regionalradio- und Kabelrundfunkbehörde, vgl. VfGH 29.6.2000, G 175-266/99) durch den Verfassungsgerichtshof als zulässig erachtet.

Der Telekom-Control-Kommission kommt - gemeinsam mit der Telekom-Control GmbH als weiterer Regulierungsbehörde nach dem Telekommunikationsgesetz – die Aufgabe der „nationalen Regulierungsbehörde“ im Sinne des gemeinschaftlichen Regelwerks im Bereich der Telekommunikation zu. Die Bedeutung der nationalen Regulierungsbehörden für die Umsetzung des Reformpakets für den Telekommunikationssektor wurde auch in den so genannten „Umsetzungsberichten“ der Europäischen Kommission (zuletzt „5. Bericht über die Umsetzung des Reformpakets für den Telekommunikationssektor“, der 6. Bericht ist derzeit in Vorbereitung) regelmäßig hervorgehoben. So wird im 5. Umsetzungsbericht unter anderem ausgeführt: „Die NRB (nationalen Regulierungsbehörden) bilden den Grundstein einer umfassenden und einheitlichen Umsetzung des Reformpakets. Sie bedürfen der kräftigen Unterstützung durch einen nationalen Rechtsrahmen, um wirksam tätig werden zu können. Dazu gehören die Ausstattung mit den nötigen personellen und finanziellen Mitteln und ein rechtliches und politisches Umfeld, in dem sie ihre vorgeschriebenen Aufgaben wahrnehmen können.“

Die Telekom-Control-Kommission geht davon aus, dass die nationalen Regulierungsbehörden auch im neuen Rechtsrahmen, der sich derzeit in Vorbereitung befindet (vergleiche dazu insbesondere den Vorschlag für eine Richtlinie über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste – KOM(2000)393 endgültig) eine bedeutende Rolle zugewiesen erhalten.

Im Entwurf der „Rahmenrichtlinie“ ist insbesondere vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden gewährleisten und dafür

sorgen, dass die nationalen Regulierungsbehörden ihre Befugnisse unparteiisch und transparent ausüben.

Die Telekom-Control-Kommission hat seit Beginn ihrer Tätigkeit auf Basis der anzuwendenden Rechtsvorschriften zahlreiche für den österreichischen Telekommunikationsmarkt wichtige Entscheidungen getroffen. Ohne selbst eine Bewertung der bisherigen Tätigkeit der Telekom-Control-Kommission vornehmen zu wollen, darf doch darauf verwiesen werden, dass der Gesetzgeber die Einrichtung der Telekom-Control-Kommission wie auch der Telekom-Control GmbH mehrfach als Vorbild für die Einrichtung neuer Regulierungsbehörden herangezogen hat, woraus sich doch ableiten lässt, dass sich grundsätzlich dieses Modell einer unabhängigen Regulierungsbehörde bewährt hat.

II. Allgemeines zum vorliegenden Entwurf

Der vorliegende Gesetzesentwurf lässt die Materiengesetze, welche die Regulierungsaufgaben der Telekom-Control-Kommission derzeit regeln (Telekommunikationsgesetz und Signaturgesetz) im Wesentlichen unverändert; auch die für weitere Aufgaben der neu zu schaffenden Regulierungsbehörde notwendigen Materiengesetze werden jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht umfassend neu geordnet. Die von der neu zu schaffenden Behördenstruktur wahrzunehmenden Regulierungsaufgaben finden sich daher weiterhin in zahlreichen unterschiedlichen Rechtsvorschriften, die insbesondere vor dem Hintergrund des in einer tiefgreifenden Überarbeitung befindlichen gemeinschaftlichen Rechtsrahmens in absehbarer Zeit grundlegend anzupassen sind (derzeit ist von einer Umsetzungsfrist für den neuen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste bis zum 31.12.2001 auszugehen).

Aus der Sicht der Telekom-Control-Kommission scheint es daher zielführender, ebenfalls zunächst die in den Materiengesetzen notwendigen Anpassungen durchzuführen, sobald die entsprechenden Richtlinienvorschläge angenommen sind. Gerade vor dem Hintergrund der für die auf dem Markt tätigen Unternehmer erforderlichen Stabilität und Kontinuität der regulatorischen Rahmenbedingungen ist es aus der Sicht der Telekom-Control-Kommission nicht zweckmäßig, in kurzer Zeit zweimal den Rechtsrahmen grundsätzlich neu zu fassen.

Die Telekom-Control-Kommission verkennt nicht, dass die technische und wirtschaftliche Entwicklung in Richtung eines Zusammenwachsens der Märkte für audiovisuelle Medien und Telekommunikation führt. Gerade dieser Aspekt wird auch in der Europäischen Union besonders beachtet und bildet die Grundlage für die neuen Richtlinienvorschläge für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste. Der vorliegende Gesetzesentwurf nimmt nach Auffassung der Telekom-Control-Kommission diese Herausforderung jedoch nicht auf, sondern beschränkt sich im Wesentlichen auf ein reines Behördenorganisationsgesetz. Während nun in den Richtlinienvorschlägen der Europäischen Kommission von einem einheitlichen Rechtsrahmen für alle Übertragungsnetze und -dienste ausgegangen wird und damit auch von einer einheitlichen Regulierungsbehörde in diesem Bereich, wird im vorliegenden Gesetzesentwurf eine Aufsplitterung der Regulierungsaufgaben auf mehrere Spruchkörper, die bloß formal eine einheitliche Kommunikations-Kommission Austria bilden, vorgenommen.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird die Behördenstruktur im Bereich der Telekomregulierung grundsätzlich neu geordnet; es erfolgt keine Übertragung neuer Aufgaben an die Telekom-Control-Kommission oder eine bloße Neuordnung von Aufgabenbereichen. Vielmehr soll die Telekom-Control-Kommission aufgelöst werden und die bisher von ihr wahrgenommenen Aufgaben werden auf zwei neu zu schaffende Spruchkörper aufgeteilt. Für die Telekom-Control-Kommission birgt diese Aufteilung und damit verbundene Zersplitterung von Aufgaben, die bisher einheitlich von der Telekom-Control-Kommission wahrgenommen wurden, Gefahren für eine konsistente Entscheidungspraxis. So wird durch die völlige Neuordnung und Neubestellung der Mitglieder der Regulierungsbehörde nicht mehr auf die bisherigen Erfahrungen der Mitglieder der Telekom-Control-Kommission zurückgegriffen und es ist zu erwarten, dass die neu zu bestellenden Mitglieder und Ersatzmitglieder der Kommissionen (die auf Grund der notwendigen Unbefangenheit und Unabhängigkeit wohl kaum aus den derzeit der Regulierung unterliegenden Unternehmen rekrutiert werden können) auch eine gewisse Einarbeitungszeit benötigen werden.

Es ist für die Telekom-Control-Kommission nicht ersichtlich, nach welchen Kriterien die Aufteilung der Aufgaben zwischen den im Entwurf vorgesehenen Kommissionen erfolgt ist, zumal die bisherigen Aufgaben der Telekom-Control-Kommission ohne nähere Begründung auf die Infrastrukturkommission und die Wettbewerbskommission verteilt werden sollen. Dabei handelt es sich um Aufgaben in engem fachlichem Zusammenhang, etwa bei Fragen der Genehmigung von Entgelten und der Entscheidung über Bedingungen der Zusammenschaltung. Im Falle einer Aufteilung der bisher von der Telekom-Control-Kommission einheitlich wahrgenommenen Aufgaben auf mehrere Spruchkörper ist zu besorgen, dass ein enormer Koordinationsaufwand entstehen wird, um eine einheitliche Spruchpraxis sicherzustellen.

Die Telekom-Control-Kommission spricht sich daher nachdrücklich dafür aus, die bisherigen Aufgaben der Telekom-Control-Kommission nicht auf mehrere Spruchkörper zu verteilen. Auch ist aus Sicht der Telekom-Control-Kommission nicht nachvollziehbar, dass tatsächlich eine Zusammenführung der Medien- und Telekomregulierung – jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt – angesichts des nach wie vor unterschiedlichen materiellen Regelwerks für diese beiden Bereiche erforderlich ist. Dies entspricht auch der internationalen Situation, da die gemeinsame Behandlung von Medien- und Telekommunikationsangelegenheiten in einer nationalen Regulierungsbehörde jedenfalls in Europa den Ausnahmefall darstellt und auch in jenen Ländern, in denen eine gemeinsame Behörde zuständig ist, eine organisatorisch fast vollständige Trennung des Medien- und Telekommunikationsbereichs besteht.

Die Telekom-Control-Kommission geht davon aus, dass mit der Verabschiedung und danach Umsetzung des neuen gemeinschaftlichen Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste auch ein einheitlicher nationaler Rechtsrahmen für Übertragungsnetze und –dienste geschaffen werden wird, der zweckmäßigerweise von einer einheitlichen Behörde wahrzunehmen ist. Es würde sich anbieten, dass diese Aufgaben der Telekom-Control-Kommission als jener Behörde, die bereits derzeit die Hauptlast der Regulierungsaufgaben in diesem Bereich trägt, übertragen werden könnten.

Der gemeinschaftliche Rechtsrahmen wird voraussichtlich auch vorsehen, dass die Regulierung der Übertragung von der Regulierung von Inhalten zu trennen ist (vgl. Erwägungsgrund 7 des Richtlinienvorschlags über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste). In diesem Sinn scheint eine vollständige Integration einer Medieninhaltsbehörde in die nationale Regulierungsbehörde

für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste gemeinschaftsrechtlich problematisch. Auch hinsichtlich der wahrzunehmenden Aufgaben unterscheidet sich die Tätigkeit einer Regulierungsbehörde für Übertragungsnetze und –dienste ganz wesentlich von der eher klassisch verwaltungs(straf)behördlichen Aufgabe der Inhaltskontrolle.

Schließlich erlaubt sich die Telekom-Control-Kommission noch darauf hinzuweisen, dass die Unabhängigkeit von tagespolitischem Einfluss und die ausreichende Ausstattung in personeller und finanzieller Hinsicht Erfolgsvoraussetzungen für die Tätigkeit jeder Regulierungsbehörde sind. Angesichts der in den Medien geführten Diskussion über die mögliche künftige Besetzung der neu einzurichtenden Kommissionen erlaubt sich die Telekom-Control-Kommission den Hinweis, dass es für die Akzeptanz der Regulierungsbehörde von wesentlicher Bedeutung ist, ohne Berücksichtigung tagespolitischer Überlegungen fachlich unbestrittene Persönlichkeiten zu bestellen.