

Konvergenz im Kommunikationsmarkt und regulatorische Herausforderungen

Kommunikation ist ein menschliches Grundbedürfnis. Bis Ende des 20. Jahrhunderts standen dafür primär zwei Möglichkeiten zur Verfügung: Das Telefon für die mündliche Kommunikation und der Brief für den schriftlichen Austausch. Weil an jeder Kommunikation zwei oder mehr Personen teilnehmen, gelten die entsprechenden Kanäle als Plattformen, auf welchen ökonomische Netzeffekte auftreten: Je mehr Personen an einer Plattform beteiligt sind, desto wertvoller wird diese für alle Nutzer. Der individuelle Entscheid, sich einer Plattform anzuschliessen, hat damit nicht nur eine Auswirkung auf die individuellen Kommunikationsmöglichkeiten, sondern auch auf diejenigen aller anderen aktuellen und potenziellen Nutzer der Plattform.

Diese sogenannte Externalität war das Hauptmotiv, solche Kommunikationsplattformen durch den Staat bereitzustellen: In der Schweiz in der Form der PTT. Entsprechende Universaldienstaufträge sollten sicherstellen, dass alle Bevölkerungsgruppen der Schweiz zu erschwinglichen und einheitlichen Bedingungen Zugang zu Kommunikationsdienstleistungen erhielten.

Von der Divergenz zur Konvergenz

Die zunehmenden Unterschiede in der technologischen Entwicklung von Brief und Telefon hat Ende der 90er Jahre zu einer Auftrennung zwischen der Post und der heutigen Swisscom geführt. Beide Unternehmen haben nach wie vor einen Grundversorgungsauftrag. Die Post ist verpflichtet, Briefe flächendeckend anzunehmen und zuzustellen. In der Telekommunikation bestand der Grundversorgungsauftrag zunächst primär im Angebot eines Telefonanschlusses für alle Haushalte sowie in öffentlichen Sprechstellen.

Ein neues Kommunikationszeitalter wurde zur Jahrtausendwende durch die verbreitete Nutzung des Internet eingeläutet. Dieses erlaubt es, über den traditionellen Telefonkanal auf vielfältige Weise schriftlich zu kommunizieren. Es bildet eine neue elektronische Kommunikationsplattform. Als Konsequenz wurde das Angebot eines breitbandigen Internetanschlusses in die schweizerische Telekommunikationsgrundversorgung aufgenommen.

Mit dem Postnetz und dem Internet bestehen heute zwei Plattformen für die schriftliche Kommunikation, die nach wie vor unterschiedliche Bedürfnisse abdecken, sich aber zunehmend annähern: Es entstehen technische Verfahren, welche das Email sicher und vertraulich machen – wie ein verschlossener oder sogar eingeschriebener Brief.

Herausforderungen und Lösungsansätze

Diese Konvergenz bringt für das Geschäft mit dem traditionellen Brief und dessen Regulierung Herausforderungen und Chancen. Eine erste Herausforderung ist die konsistente Regulierung des Kommunikationsmarktes über die traditionellen Sektoren hinweg. Zunächst steigen aufgrund hoher Infrastrukturkosten bei sinkenden Briefvolumen die Stückkosten. Als Angebotsergänzung bietet die Post eine elektronische Zustellung an, so dass Briefe jederzeit und überall empfangen werden können. So bildet sie zunehmend eine Brücke zwischen der physischen und elektronischen Kommunikationsplattform. Kommerziell attraktiv ist diese Rolle insbesondere dann, wenn damit auch die Kosten der traditionellen Leistungserbringung gesenkt werden können. Dies setzt einen flexiblen Grundversorgungsauftrag voraus, welcher

„technologieneutral“ formuliert ist. Die neue Postgesetzgebung, welche noch dieses Jahr in Kraft tritt, macht einen Schritt in diese Richtung. Gleichwohl behandelt auch das neue Regulierungsregime das Postgeschäft isoliert und unabhängig vom Fernmelderecht und damit von den elektronischen Konkurrenz- und Substitutionsprodukten. Überlappende staatliche Aufträge im Post- und Telekommunikationssektor resultieren in einer unnötigen Verteuerung der Grundversorgung.

Angesichts der Konkurrenz zwischen elektronischen und physischen Angeboten im Kommunikationsmarkt wäre es angezeigt, auch die regulatorischen Vorgaben, insbesondere die Grundversorgungsaufträge aufeinander abzustimmen oder sogar zu vereinheitlichen.

Eine zweite Herausforderung besteht darin, einen insgesamt konsistenten Regulierungsrahmen zu schaffen, der neben der Grundversorgung auch weitere Aspekte umfasst. Zu denken ist dabei insbesondere an das Wettbewerbs- und Immaterialgüterrecht.

Der Auftrag, Dienstleistungen der Grundversorgung zu distanzunabhängigen Preisen anzubieten, führt automatisch zu einer Quersubventionierung zwischen Kundengruppen und damit einer Verzerrung des Wettbewerbs. Solche Effekte werden von der sektorspezifischen Regulierung bewusst in Kauf genommen und sind bei einer wettbewerbsrechtlichen Beurteilung des Kommunikationsmarktes zu berücksichtigen.

Ähnlich gelagert sind immaterialgüterrechtliche Herausforderungen. Die Schnittstelle zwischen elektronischer und physischer Kommunikation bringt neue Prozesse und Innovationen. Es stellt sich die Frage, inwieweit solche durch Patente geschützt werden sollen und ob ein allfälliger Patentschutz nicht die auftragsgemässe Erbringung der Grundversorgung behindert oder verunmöglicht. Ein aktuelles Beispiel dafür ist der Rechtsstreit zwischen der amerikanischen RPost und verschiedenen Anbietern von physischer und elektronischer Post. Dabei geht es um Verfahren zur sicheren Übermittlung elektronischer Nachrichten. Involviert ist auch die Schweizerische Post, welche eigene Lösungen zur sicheren elektronischen Nachrichtenübermittlung entwickelt hat. Mittlerweile wurde ein in diesem Zusammenhang relevantes Patent von RPost vom amerikanischen Patentamt USPTO in einem ersten Entscheid in allen Punkten für nichtig erklärt. Unbesehen davon dürfte in der Zukunft die Gefahr zunehmen, dass das Regulierungsumfeld nicht mit dem technischen Fortschritt und der Marktentwicklung Schritt halten kann.

Aus gesetzgeberischer Perspektive gilt es, angesichts des raschen technischen Fortschritts im Kommunikationsmarkt die drei Anliegen einer preiswerten Grundversorgung, eines funktionsfähigen Wettbewerbs und eines angemessenen Schutzes von Immaterialgütern im Gesamtbild vorausschauend zu betrachten und gegeneinander abzuwägen.

Literatur

Maegli, Martin, Christian Jaag, Martin Koller und Urs Trinkner (2010). Postal Markets and Electronic Substitution: Implications for Regulatory Practices and Institutions in Europe. *Journal for Competition and Regulation in Network Industries*, Vol. 4, 382-397.

Dietl, Helmut und Christian Jaag (2011). Postal and Regulatory Reform in Intermodal Competition, in: *The Future is in the Post Vol. 2: Perspectives on Transformation in the Postal Industry*, K. Sund and D. Osborn (Hrsg.), Faringdon. Libri Publishing.

Ihre Ansprechpartner bei Swiss Economics

Swiss Economics SE AG
Stampfenbachstrasse 142
CH-8006 Zürich
+41 44 500 56 20
www.swiss-economics.ch

Dr. Christian Jaag
christian.jaag@swiss-economics.ch

Dr. Urs Trinkner
urs.trinkner@swiss-economics.ch