ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Bötsch, Wolfgang; Börnsen, Arne; Stihl, Hans Peter; Blankart, Charles B.

Article — Digitized Version

Die Öffnung der Telekommunikationsmärkte

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bötsch, Wolfgang; Börnsen, Arne; Stihl, Hans Peter; Blankart, Charles B. (1995) : Die Öffnung der Telekommunikationsmärkte, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 7, pp. 347-358

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/137258

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Die Öffnung der Telekommunikationsmärkte

Der Bundesminister für Post und Telekommunikation hat kürzlich seine Vorstellungen über eine weitere Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes nach 1998 in Form eines Diskussionsentwurfes für ein neues Telekommunikationsgesetz der Öffentlichkeit unterbreitet. Wie sehen die Vorschläge im einzelnen aus? Wie sind sie zu bewerten?

Wolfgang Bötsch

Liberalisierung der Telekommunikation nach 1998

Wir befinden uns auf dem Weg in eine weltweite Informationsgesellschaft, in der jedermann zu jeder Zeit Informationen austauschen und aus Datenbanken abrufen kann. Das Informationszeitalter eröffnet global ein enormes Potential für Wachstum und Wohlstand, für Innovation und Flexibilität, für mehr Qualität und größere Vielfalt der Produktion und höhere Lebensqualität. Information ist zu einem zentralen Produktions- und Standortfaktor geworden. Nach den klassischen Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Boden hat sie die Funktion eines vierten Produktionsfaktors gewonnen. Künftig werden diejenigen Unternehmen im Wettbewerb vorne liegen, denen es gelingt, sich schnell und kostengünstig Informationen zu verschaffen und zu verarbeiten.

Und nur diejenigen Volkswirtschaften werden den Weg in das 21. Jahrhundert erfolgreich gehen können, die die Schlüsselindustrie – Informations- bzw. Telekommunikationstechnik – fördern und integrieren.

Insbesondere die Telekommunikation hat in den letzten Jahren durch technische Neuerungen ein rasantes Wachstum erlebt. Jede Verzögerung, diese Technik einzusetzen, bedeutet einen Wettbewerbsnachteil besonders für die heimischen Unternehmen, die auf den internationalen Märkten konkurrieren. Zur Jahrtausendwende wird der Telekommunikationsmarkt – also der Markt für Dienste und Telekommunikationstechniken – bereits die Automobilindustrie überholen. Allein in Deutschland wird ein Umsatz von mehr als 100 Mrd. DM erwartet. Der Weltmarkt für Telekommunikation wird von gegenwärtig 650 Mrd. US $ auf über 1000 Mrd. US $ im Jahr 2000 wachsen. (Die weltweiten durchschnittlichen Wachstumsraten in diesem Bereich lagen in den letzten vier Jahren bei über 9%.) Dies sind sehr eindrucksvolle Zahlen, auch wenn sie – wie alle Prognosen – mit einer gewissen Unsicherheit behaftet sind. Sie zeigen, daß nicht nur der bereits etablierte Anbieter Deutsche Telekom AG, sondern auch Wettbewerber aus der mittelständischen Wirtschaft von diesen Wachstumsmärkten profitieren können.

Die Vorschläge des BMPT

Vor diesem Hintergrund benötigen wir in Deutschland neue, an den Markterfordernissen ausgerichtete Rahmenbedingungen. Wir müssen rechtzeitig Klarheit schaffen, welche Regelungen an die Stelle der Gesetze treten, die am 31. 12. 1997 außer Kraft treten, wie das Gesetz über Fernmeldeanlagen, das Gesetz über die Regulierung der Telekommunikation und des Postwesens und das Telegraphenwegegesetz.

Mit der Veröffentlichung der „Eckpunkte eines künftigen Regulierungsrahmens im Telekommunikationsbereich" habe ich am 27. März diesen Jahres meine Vorstellungen zur Neuordnung des Telekommunikationsbereichs in Deutschland vorgestellt. Im Juni habe ich

mein Konzept zur weiteren Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes nach 1998 in Form eines Diskussionsentwurfes für ein neues Telekommunikationsgesetz der Öffentlichkeit, insbesondere den Fachverbänden und interessierten Unternehmen, vorgelegt und sehe mich heute in der Generallinie weitgehend unterstützt.

Die Vorschläge des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation gilt es nun in einen Referentenentwurf zu fassen und bis zum Sommer nächsten Jahres in verbindliches Recht umzusetzen. Der aktuelle Entwurf für das neue Telekommunikationsgesetz sieht in wesentlichen Grundzügen wie folgt aus:

Das künftige regulatorische Modell sieht sehr weitreichende Marktzutrittsmöglichkeiten vor, ohne die notwendigen Universaldienstverpflichtungen zu vernachlässigen.

Lizenzpflicht

Einer Lizenzpflicht werden künftig alle diejenigen Marktteilnehmer unterliegen, die sich im Bereich des heutigen Netz- und Telefondienstmonopols als Anbieter betätigen möchten. Die Lizenzpflicht soll jedoch nur so weit reichen, wie das Betreiben von Übertragungswegen und das Angebot von Sprachtelefondienst als kommerzielle Dienstleistung für die Öffentlichkeit erfolgt. Ansonsten unterliegt ein Tätigwerden, soweit es der Eigenversorgung dient oder eine Dienstleistung nicht für die Öffentlichkeit erbracht wird, keiner Lizenzierung und damit auch keiner besonderen Regulierung.

Rechtlicher Hintergrund der Lizenzpflicht ist auch Art. 87 f Abs. 1 des Grundgesetzes, wonach der Bund im Bereich der Telekommunikation und der Post flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten hat.

Diese Zielsetzungen, funktionsfähige, sichere und sozialverträgliche Telekommunikationsdienstleistungen zu gewährleisten, stellen vernünftige Gründe des Gemeinwohls dar, die grundsätzlich einschränkende Regelungen, soweit sie den übrigen Kriterien entsprechen, zulassen. Allerdings sind keine Gründe ersichtlich, die im Hinblick auf die Erfüllung dieses Versorgungsauftrags eine staatliche Beschränkung der Anzahl der Marktteilnehmer erforderlich machen würde. Die Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung und die Erfüllung von Universaldienstverpflichtungen, die aus dem Sozialstaatsprinzip und der Verpflichtung zur öffentlichen Daseinsvorsorge erwachsen, rechtfertigen es jedoch nicht, die Zahl der Marktteilnehmer a priori zu beschränken. Im Gegenteil, es ist zu erwarten, daß ein funktionsfähiger Wettbewerb am besten geeignet ist, die Erfüllung des Versorgungsauftrags sicherzustellen. Um so weniger sind den Wettbewerb einschränkende Maßnahmen erforderlich oder gerechtfertigt.

Hinzu kommt, daß in Art. 87 f Abs. 2 GG dem Bund konkret vorgegeben wird, daß die entsprechenden Grunddienstleistungen als privatwirtschaftliche Tätigkeiten durch die aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost hervorgegangenen Unternehmen und durch andere erbracht werden; es handelt sich um die verfassungsrechtliche Zielsetzung, die Versorgung im Bereich der Telekommunikation durch Herstellung eines funktionsfähigen Wettbewerbs sicherzustellen.

Der regulatorische Rahmen

Außerdem gebietet das Europarecht einen geeigneten regulatorischen Rahmen, der die Öffnung des Marktes zum Ziel hat. Eine Beschränkung der Anzahl von Lizenzen im Rahmen der grundlegenden Anforderungen kommt nur für das Funkspektrum und gegebenenfalls, wenn es erforderlich ist, für städteplanerische Ziele und den Umweltschutz in Frage. Sofern aus diesen Gründen eine zahlenmäßige Beschränkung gerechtfertigt erscheint, darf damit aber keine Diskriminierung und unnötige Einschränkung der Wettbewerbsfreiheit verbunden sein.

Mit Ausnahme der Bereiche, in denen die begrenzte Verfügbarkeit knapper Ressourcen eine Beschränkung gebietet – dies ist bei den Frequenzen der Fall –, ist an eine Begrenzung der Anzahl zu vergebender Lizenzen deshalb nicht gedacht. Die Festlegung der

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Dr. Wolfgang Bötsch, 56, ist Bundesminister für Post und Telekommunikation.

Arne Börnsen, 50, ist Mitglied der SPD-Fraktion des Deutschen Bundestages und Vorsitzender des Ausschusses für Post und Telekommunikation.

Hans Peter Stihl, 63, ist Präsident des Deutschen Industrie- und Handelstages, Bonn.

Prof. Dr. Charles B. Blankart, 53, lehrt Volkswirtschaftslehre an der Humboldt-Universität Berlin und ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft.

grundsätzlichen unbeschränkten Anzahl der Lizenzen ist auch weit überwiegend auf positive Resonanz gestoßen. Denn es geht darum, auch kleinen und mittleren Unternehmen Betätigungsmöglichkeiten zu eröffnen sowie Lokal-, Regional- und Nischenangebote zu ermöglichen. Mit diesem Ziel würde es sich nicht vertragen – wie dies von anderer politischer Seite gefordert wird –, den Marktzutritt von Wettbewerbern an die Auflage einer flächendeckenden Dienstleistungsverpflichtung zu knüpfen. Eine solche Maßnahme würde die bisher dominierende Position der Deutschen Telekom AG festschreiben und einen entsprechenden Wettbewerb auf dem Telekommunikationsmarkt dauerhaft verhindern.

Lizenzinhalte

Entsprechend dem verfolgten Geschäftszweck werden unterschiedliche Lizenzen erteilt. Gegenstand der Lizenz kann sein:

☐ das Betreiben von Übertragungswegen, die der Lizenznehmer selbst oder ein Dritter zum Angebot von Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit nutzt. Derartige Lizenzen eröffnen die Möglichkeit zum Angebot für die Öffentlichkeit von Mietleitungen, Telefondienst, bestimmten Mobilfunkdienstleistungen, Satellitenfunkdienstleistungen oder sonstigen Telekommunikationsdienstleistungen,

☐ das Angebot von Telefondienst für die Öffentlichkeit, das auf der Grundlage von Übertragungswegen, die von anderen Lizenznehmern angemietet werden, erbracht wird.

Es versteht sich von selbst, daß sowohl die Lizenzvergabe als auch die mit der Lizenz zu verknüpfenden Auflagen dem Gebot der Transparenz, der Objektivität und der Nichtdiskriminierung sowie der Verhältnismäßigkeit zu entsprechen haben.

Universaldienstverpflichtungen

Neben bestimmten grundlegenden Anforderungen wie Datenschutz, Schutz des Fernmeldegeheimnisses und Überwachbarkeit des Telekommunikationsverkehrs spielen unter anderem die Universaldienstverpflichtung sowie bestimmte Verhaltensauflagen zur Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs eine wichtige Rolle bei der Festlegung von Lizenzauflagen.

Beim Thema des Universaldienstes wird es insbesondere darauf ankommen, zu einem ausgewogenen Verhältnis von wettbewerblicher Marktversorgung und der Sicherstellung einer bestimmten Grundversorgung der Verbraucher mit Telekommunikationsdienstleistungen zu gelangen.

Ziel der Universaldienstverpflichtung ist es, allen Nutzern den Zugang zu einem bestimmten Mindestangebot an Telekommunikationsdiensten mit einer bestimmten Qualität zu erschwinglichen Preisen zu erhalten. Universaldienstverpflichtungen werden daher aus heutiger Sicht teilweise die Leistungen sein, die heute als Netz- und Telefondienstmonopol von der Deutschen Telekom AG erbracht werden. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Übertragungswege, die im Anhang zu der Mietleitungsrichtlinie als Mindestangebot, das allen Nutzern zugänglich sein muß, aufgeführt sind, und – ebenfalls als Mindestangebot – der „einfache" Telefondienst. Entscheidend ist, das geht auch deutlich aus der Entschließung des Rates der Europäischen Gemeinschaft zum Universaldienst vom 7. 2. 1994 hervor, daß sich auch zukünftig jeder, gleich wo er wohnt, das Telefonieren leisten können muß und daß diese Leistung privatwirtschaftliche Aufgabe ist, in die sich die Regulierungsbehörde erst einmischen darf, wenn ihr Defizite bekannt werden.

Zur Finanzierung dieser Defizite ist eine Ermächtigungsgrundlage vorgesehen, nach der erforderlichenfalls Lizenznehmer mit einem Mindestmarktanteil am relevanten Markt zu dieser Finanzierung herangezogen werden können.

Einer besonderen Regulierung im Interesse eines chancengleichen Wettbewerbs und zur Förderung eines funktionsfähigen Wettbewerbs sollen künftig nur die marktbeherrschenden Unternehmen unterworfen werden. Dies betrifft neben dem Universaldienst die Realisierung eines offen Netzzugangs, die Zusammenschaltung von Netzen sowie die Entgeltregulierung und die Beachtung besonderer Rechnungslegungsvorschriften.

Nur so ist gewährleistet, daß auch kleineren und mittleren Unternehmen ein Marktzutritt möglich wird und die Lizenzvergabe nicht von vornherein auf wenige große Unternehmen oder Konsortien beschränkt ist.

Unentgeltliche Verkehrswegenutzung

Nach geltendem Recht kann die Deutsche Telekom AG für die Errichtung und den Betrieb der erforderlichen Telekommunikationslinien öffentliche Verkehrswege unentgeltlich benutzen. Künftig sollen nicht mehr nur die Deutsche Telekom AG, sondern auch andere Lizenznehmer – und nur diese – die Möglichkeit erhalten, öffentliche Wege zu nutzen.

Weder wollen wir ein Entgelt für die Nutzung einführen, noch wollen wir die künftigen Anbieter verpflichten, Gestattungsverträge mit einer – im Falle eines flächen-

deckenden Netzes unendlichen – Vielzahl von Gemeinden abzuschließen.

Eine moderne und leistungsfähige Telekommunikationsinfrastruktur, wie sie alle – auch die Kommunen – wollen, muß zügig realisierbar und bezahlbar sein. Insbesondere vor dem Hintergrund des grundgesetzlich normierten Infrastrukturauftrags des Bundes und der Tatsache, daß die Verfügungsrechte über öffentlichen Grund und Boden gemeinwohlorientiert auszuüben sind, soll ein Entgelt für die Nutzung auch für zukünftige Lizenznehmer nicht eingeführt werden.

Weitere Themen, die im Hinblick auf die Liberalisierung ab 1998 gesetzlich normiert werden müssen, sind die Frequenz- und die Nummernverwaltung. Auch für diese Ressourcen muß im Hinblick auf einen fairen chancengleichen Wettbewerb eine diskriminierungsfreie Verteilung gewährleistet sein. Schließlich sind kundenorientierte Verbraucherschutzvorschriften zu normieren, die Belange des Datenschutzes angemessen zu berücksichtigen, die Einhaltung des Fernmeldegeheimnisses sicherzustellen, die Überwachung des Telekommunikationsverkehrs zu regeln und eine Regulierungsbehörde zu errichten. Sie soll eine weitestgehend unabhängige Bundesbehörde sein, um jeden Anschein institutioneller Befangenheit in diesem sensiblen Bereich von Anfang an auszuschließen, und mit umfangreichen Überwachungs- und „Ex-ante-Lenkungs"-Kompetenzen ausgestattet werden.

Wohl des Nutzers

Ein Gesichtspunkt, der in der bisher geführten Diskussion zur Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes und in der Privatisierungspolitik allgemein zu wenig beachtet wird, ist folgender: Ohne die Interessen der aktuellen und potentiellen Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen und deren Schicksal im zukünftigen Wettbewerb zu vernachlässigen, fühle ich mich vorrangig einer gesamtwirtschaftlich orientierten Politik verpflichtet. Es geht in allererster Linie darum, den Interessen der Kunden gerecht zu werden. Andere Erwägungen haben hinter dieses Ziel zurückzutreten.

Der Wirtschaftsstandort Deutschland braucht einen erstklassigen Kommunikationssektor, um auch in Zukunft im internationalen Wettbewerb mithalten zu können. Die Grundlage hierfür ist eine moderne, an den Markterfordernissen ausgerichtete Gesetzgebung in der Telekommunikation.

Arne Börnsen

Wettbewerb soweit wie möglich – Regulierung soweit wie nötig

Die Öffnung des Telekommunikationsmarktes einschließlich der Netzinfrastruktur, die Privatkapital in großem Umfang der Infrastrukturerweiterung zuführen wird, ist nach Auffassung der SPD grundsätzlich zu begrüßen. Sie wird dazu beitragen, den nationalen und europäischen Industriestandort zu sichern und zu stärken und positive Beschäftigungsimpulse auslösen.

Wettbewerb fördert Angebotsvielfalt und Innovationen und führt in aller Regel zu kostengünstigeren Preisen für die Kunden. Voraussetzung dafür ist, daß der Wettbewerb funktioniert. In einem offenen Telekommunikationsmarkt muß deshalb ein fairer Wettbewerb sichergestellt werden, mit dem sowohl der Mißbrauch von Marktmacht unterbunden als auch einseitige Belastungen von Anbietern verhindert werden.

Markt und Wettbewerb allein können jedoch nicht immer sicherstellen, daß gesamtwirtschaftlich und gesellschaftlich erwünschte Zielsetzungen verwirklicht werden. Dies gilt z.B. im Hinblick auf den grundgesetzlich festgeschriebenen Infrastrukturauftrag zur Sicherung eines flächendeckenden, angemessenen und ausreichenden Dienstleistungsangebotes im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation, für den der Staat die Verantwortung trägt.

Für den zu erwartenden Wettbewerb sind deshalb klare Rahmenbedingungen erforderlich, um einen fairen Wettbewerb zu ermöglichen und Fehlentwicklungen bei der Bereitstellung moderner Dienste und Netzinfrastrukturen für Wirtschaft und Verbraucher zu vermeiden.

Die SPD will für die Errichter und Betreiber von Netzen und die

Anbieter von Universaldiensten eine symmetrische, gleiche Rechte und Pflichten vorsehende Regulierung. Wettbewerbsverzerrungen müssen unterbunden werden, um im Telekommunikationsmarkt das Entstehen und die Entwicklung marktstarker Wettbewerber, die auch im internationalen Wettbewerb bestehen können, zu ermöglichen. Die Telekom AG muß die Chance erhalten, sich zu einem führenden „global player" zu entwickeln. Der zukünftige Erfolg und die wirtschaftliche Prosperität einer Telekommunikationsgesellschaft wird zunehmend von ihrer Fähigkeit abhängen, ein weltweites Netz und globale Dienstleistungen anzubieten.

Es liegt in unserem unmittelbaren volkswirtschaftlichen Interesse, daß die Telekom AG sich in diesem Wettbewerb behauptet und zu einem führenden „global player" entwickelt. Eine wirtschaftlich starke und technisch leistungsfähige Telekom AG ist nicht nur für den engeren Bereich der Netzinfrastruktur und der Telekommunikationsdienstleistungen von großer Bedeutung. Sie ist gleichermaßen als Auftraggeber, Nachfrager und Partner nachgelagerter Industrie- und Dienstleistungsbereiche, die Hard- und Software im Kommunikationsbereich entwickeln und herstellen, unverzichtbar.

Die SPD ist gegen unangemessene einseitige Regulierungsmaßnahmen zu Lasten der Telekom AG, die das Unternehmen finanziell schwächen würden. Eine solche Regulierung hätte auch erhebliche negative Auswirkungen auf den für 1996 vorgesehenen Börsengang und die Beschäftigungsentwicklung der Telekom AG. Die wirtschaftliche und finanzielle Schwächung der Telekom AG würde zu einer deutlichen Reduzierung des angestrebten Emissionskurses und damit zu einer spürbaren Verringerung der angestrebten Aufstokkung des Eigenkapitals führen.

Lizenzen und Regulierung

Staatliche Marktzugangsbeschränkungen sind in einer sozial gebundenen marktwirtschaftlichen Ordnung nur im öffentlichen Interesse und zum Wohle der Gesamtwirtschaft vertretbar. Um flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen im Telekommunikationsbereich sicherzustellen und einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten, ist der Markteintritt im Bereich des bisherigen Netz- und Telefondienstmonopols über Lizenzen zu regeln.

Lizenzen können sowohl für das Errichten und Betreiben von Übertragungswegen wie auch für das Angebot von Sprachtelefondienst erteilt werden. Sie umfassen das Recht, Telekommunikationsnetze zu vermieten und mit anderen in- und ausländischen Betreibern zusammenzuschließen. Neben der Erteilung von Vollizenzen (Telefondienst/Übertragungswege) können weitere Lizenzklassen (z.B. Mobilfunk, Satellitendienste, Rundfunkverteilnetze) gebildet werden. Die Zahl der künftigen Marktteilnehmer sollte nicht begrenzt werden, notwendig sind aber hohe Anforderungsprofile für potentielle Wettbewerber z.B. im Hinblick auf Finanzkraft, technisches Knowhow, Garantie der Dauerhaftigkeit der Leistungserstellung und ähnliches.

Chancengleicher und funktionsfähiger Wettbewerb bei gleichzeitiger Infrastruktursicherung kann sich nur einstellen, wenn Unternehmen miteinander konkurrieren, die die finanzielle Kraft und Leistungsfähigkeit haben, um im Wettbewerb mit der Telekom AG und untereinander zukunftsorientiert Investitionen für alle Marktsegmente vorzunehmen. In einer solchen Konstellation kann sich auch die Regulierung weitgehend auf die Mißbrauchsaufsicht beschränken und viele Bereiche, die andernfalls einer intensiven Regulierung bedürften, der freien Vereinbarung der konkurrierenden Unternehmen überlassen.

Die grundgesetzlich festgeschriebene Gewährleistung einer angemessenen Infrastruktur im Telekommunikationsbereich muß durch klare Lizenzbestimmungen geregelt werden. In den Lizenzauflagen ist deshalb eine zeitlich abgestufte, flächendeckende Versorgung für die Bereitstellung von Übertragungswegen (durch eigene bzw. zusammengeschaltete Netze) und für das Angebot von Universaldiensten vorzusehen. Um die Versorgung auch im Netzbereich bereitstellen zu können, muß den Lizenznehmern die Möglichkeit eingeräumt werden, ungehindert neue Standards und Technologien anzuwenden. Das heißt, alle Lizenznehmer einschließlich der Telekom AG müssen das Recht erhalten, Teilnehmer im Ortsnetz entweder über terrestrische Leitungen oder DECT-Verbindungen anzuschließen. Um den Lizenznehmern einen zügigen Aufbau der Infrastruktur zu ermöglichen, sollte Kommunen, Verkehrsunternehmen und anderen Organisationen, die bereits heute nach dem Fernmeldeanlagegesetz eigene Netze betreiben dürfen, gestattet werden, ihre Leitungen den Lizenznehmern zu vermieten.

Mit der Forderung der SPD, Vollizenzen nur mit der Auflage der flächendeckenden Versorgung zu erteilen, wird sichergestellt, daß sich rasch ein intensiver Wettbewerb entwickelt, der sich positiv auf die Qualität des Angebotes und die Tarife auswirken wird. Mit dem Wirksamwerden des Wettbewerbs wird eine schrittweise Angleichung der bisherigen „politi-

schen" Tarife an Kostenstrukturen und Markterfordernisse ermöglicht. Dies ist die Voraussetzung für einen chancengleichen Wettbewerb, an dem sich dann auch regionale Anbieter beteiligen können.

Bis zum Wirksamwerden des Wettbewerbs, nach dem Aufbau und der Einrichtung eigener Netze und Dienste, unterliegen die Entgelte für die Universaldienste und für die Zusammenschaltung öffentlicher Telekommunikationsnetze der Regulierung. Danach soll eine Preisregulierung sowohl hinsichtlich der Endnutzerpreise als auch der Zusammenschaltungspreise nur passiv im Wege einer fallweise zu handhabenden Mißbrauchsaufsicht durchgeführt werden.

Universaldienst

Die SPD will keinen Minimal-Universaldienst. Die Festlegung von Universaldiensten darf nicht statisch erfolgen. In den Lizenzauflagen muß eine dynamische Entwicklung vorgezeichnet werden, die eine Weiterentwicklung eines Universaldienstes in Richtung gesellschaftspolitisch gewollter neuer Dienste (Stichwort Multimedia) ermöglicht.

Zur Sicherung der Infrastruktur, aber auch im Interesse der Verläßlichkeit und Planungssicherheit für potentielle Lizenznehmer muß der Umfang der Universaldienstverpflichtungen schon vorab, d.h. während des Gesetzgebungsverfahrens, definiert werden, damit die Erbringung über die Ausgestaltung der Lizenzbedingungen sichergestellt werden kann.

Eine Beschränkung auf den Telefondienst und eine schmalbandige Infrastruktur wird den Zukunftsentwicklungen nicht gerecht. Die Nachfrage nach schmal- und breitbandigen Nicht-Sprachdiensten wird künftig eine zunehmende Rolle spielen. Um eine hohe Qualität der Infrastrukturleistungen insgesamt sicherzustellen, muß für künftige Netzbetreiber die Verpflichtung vorgesehen werden, auch eine breitbandige Kommunikation im Rahmen einer Universaldienstverpflichtung markt- und nachfrageorientiert zu ermöglichen. Eine Beschränkung auf schmalbandige Kommunikation ist weder unter ökonomischen Gesichtspunkten noch unter den Aspekten von chancengleichem Zugang zu Information, Pluralismus und Meinungsfreiheit sinnvoll. Eine breitbandige Telekommunikationsinfrastruktur ist die Voraussetzung für einen wirtschaftlich und gesellschaftlich erfolgreichen Einstieg in die Informationsgesellschaft.

Die Entwicklung zur Informationsgesellschaft, die insbesondere durch neue Techniken und Dienstleistungen im Multimedia-Bereich geprägt werden wird, darf nicht zu einer Zwei-Klassen-Informationsgesellschaft führen, in der der Zugang zu den neuen Technologien und deren Nutzung nur für einen Teil der Bevölkerung möglich ist. Um eine solche Zweiteilung zu verhindern, müssen im Rahmen der Regulierung gleiche Chancen für alle Bürger und ein fairer Zugang zu modernen Informations- und Kommunikationsdiensten ermöglicht werden. Dazu gehört vor allem die Bereitstellung einer breitbandigen Infrastruktur. Von großer Bedeutung für die Durchsetzung neuer multimedialer Dienstleistungen ist u.a. eine breite Akzeptanz in allen Schichten der Gesellschaft. Um diese Akzeptanz zu fördern, ist ein breites Maßnahmenbündel von der Aus- und Weiterbildung bis hin zur Entwicklung nutzerfreundlicher Endgeräte und Bedienungstechniken erforderlich.

Zusammenschaltung

Die Zusammenschaltung von Netzen wird für neue Wettbewerber für lange Zeit Voraussetzung für die Bereitstellung eines flächendeckenden Angebotes in der Netzinfrastruktur sein. In den Lizenzen ist deshalb eine Verpflichtung aller Netzbetreiber vorzusehen, gegenseitige Netzübergänge mit standardisierten technischen Bedingungen zu schaffen. Der Anspruch auf Zusammenschaltung gilt nicht nur gegenüber einem marktbeherrschenden Unternehmen.

Die Regulierungsbehörde hat dafür Sorge zu tragen, daß keine Wettbewerbsbeeinträchtigungen erfolgen. Dies gilt sowohl für technische Bedingungen als auch für geforderte Entgelte. Für eine Übergangszeit in der Aufbauphase der Netze durch Wettbewerber unterliegen die Entgelte für Netzzusammenschaltungen der Regulierung. Danach sollen die Preise und Bedingungen für Netzzusammenschaltungen frei ausgehandelt werden können, die Regulierungsinstanz übernimmt eine Schlichterfunktion und übt eine Mißbrauchsaufsicht mit geeigneten Sanktionsmöglichkeiten aus.

Regulierungsbehörde

Ziel der Regulierung ist die Sicherstellung der im Grundgesetz ausdrücklich als hoheitliche Aufgaben definierten Regulierungsziele über die Gewährleistung eines fairen, funktionierenden Wettbewerbs und über kontrollierte Lizenzauflagen.

Die Regulierungsinstanz, die diese Aufgaben wahrnimmt, muß unabhängig von Regierungsentscheidungen und von tagespolitischer Einflußnahme sein. Sie muß geeignete Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung haben, um Verstöße gegen Lizenzbestimmungen zu

ahnden und den Mißbrauch von Marktmacht zu unterbinden. Die Regulierungsinstanz hat insbesondere dafür Sorge zu tragen, daß die Verpflichtungen zum flächendeckenden Ausbau der Netzinfrastruktur innerhalb der vorgegebenen Fristen und das flächendeckende Angebot bestimmter Universaldienstleistungen eingehalten werden. Sie hat darüber hinaus zu gewährleisten, daß ein offener diskriminierungsfreier Zugang zu Telekommunikationsnetzen und -diensten und faire Bedingungen für die Zusammenschaltung von Netzen ermöglicht werden. Der Regulierer muß ein allen zugänglichen und allen Ansprüchen genügendes Nummernsystem vorgeben.

Zeitplan

Der in den Eckpunkten des BMPT vorgesehene Zeitplan sieht die Verabschiedung eines Telekommunikationsgesetzes bis zum Sommer 1996 vor. Die Vorstellung der notwendigen Musterlizenzen, der Lizenzverfahren und Rechtsverordnungen soll erst bis zum Herbst 1996 erfolgen.

Die SPD ist der Auffassung, daß eine zügige Verabschiedung des Telekommunikationsgesetzes notwendig ist, damit potentielle Wettbewerber Klarheit über den künftigen Wettbewerbsrahmen eines offenen Telekommunikationsmarktes bekommen und sich rechtzeitig auf die für 1998 vorgesehene Marktöffnung vorbereiten können.

Wie der deutsche Telekommunikationsmarkt konkret ab 1998 aussehen wird, hängt vom Inhalt der Lizenzen ab und welche Unternehmen und Sachverhalte (Lizenznehmer, Zusammenschlußpreise, Endnutzerpreise etc.) einer präzise festzulegenden Regulierung unterworfen werden. Würden diese Festlegungen erst nach Verabschiedung des Telekommunikationsgesetzes erfolgen, könnte der Gesetzgeber darauf keinen unmittelbaren Einfluß mehr nehmen. Die SPD hält es für unabdingbar, daß bereits mit der Einbringung des neuen Telekommunikationsgesetzes alle wesentlichen Punkte (Lizenzverfahren, Musterlizenzen, Rechtsverordnungen) formuliert und als Anlage zum Gesetz verabschiedet werden.

Vorgezogene Marktöffnungen

Im Rahmen der Postreform II sind die ordnungspolitischen Entscheidungen im Hinblick auf die künftige Marktstruktur ausgespart worden. Der Telekom AG und der Post AG wurden die bestehenden Monopole für das Netz sowie für den Telefon- und Briefdienst bis Ende 1997 gesetzlich verliehen. Damit erhielten die Unternehmen einen klaren, rechtlich verbindlichen Vertrauensschutz. Mit anderen Worten: Vor 1998 wird es keinen Eingriff in die Kernbereiche dieser Monopole geben. Die Postunternehmen, die erhebliche Altlasten zu bewältigen haben und vor gravierenden beschäftigungspolitischen Herausforderungen stehen, brauchen diesen Anpassungszeitraum, um sich auf die neue Marktsituation vorbereiten zu können. Diese grundsätzlichen Feststellungen sind im Hinblick auf die Diskussion über vorzeitige Marktöffnungen, über die in besonderen Einzelfällen zu diskutieren sein wird, notwendig.

Partielle Liberalisierungsmaßnahmen vor 1998 können nur im Gesamtzusammenhang mit den Bestimmungen des Telekommunikationsgesetzes einschließlich der Regelungen in Musterlizenzen etc. beurteilt werden. Nur auf dieser Grundlage kann sichergestellt werden, daß die vorgesehenen Marktöffnungen nicht dem ab 1998 vorgesehenen Wettbewerbsmodell zuwiderlaufen. Voraussetzung für eine Diskussion und Entscheidung über bestimmte vorgezogene Marktöffnungen ist in jedem Fall ein Grundkonsens über das Wettbewerbs- und Regulierungsmodell für die Zeit ab 1998.

Hans Peter Stihl

Die Öffnung der Telekommunikationsmärkte aus Sicht der Wirtschaft

Technischer Fortschritt und die Vielzahl neuer Dienste haben der Telekommunikation bereits hohe Wachstumsraten beschert. Volkswirtschaftlich gehört die Telekommunikation zu den künftigen Schlüsselbranchen. Die Entwicklung könnte noch dynamischer sein, wenn auf dem Markt vollständiger Wettbewerb herrschte. Nach dem sogenannten Bangemann-Bericht ist dies die Voraussetzung für den Wandel von der Industrie- zur Informationsgesellschaft.

Doch bislang beherrschen in den meisten Ländern staatliche Monopole die Netzinfrastruktur

und den Telefondienst. Gesetzlich verhängte Monopole sind nichts anderes als Investitionsverbote für andere potentielle Anbieter. Sie verhindern, daß das in der Wirtschaft vorhandene Innovationspotential ausgeschöpft wird. Das Ergebnis sind zum einen hohe Telefongebühren, prohibitiv hohe Leistungspreise, die die Verbreitung von Diensten erschweren oder gar verhindern, sowie fehlende Angebote für bestimmte Nachfragen. Ferner werden die Unternehmen in der Entwicklung behindert, weil ihnen der „home market" fehlt.

Zu den Ländern, die sich auf diese Weise Wachstums- und Wohlstandseinbußen sowie einen Wettbewerbsnachteil der eigenen Unternehmen leisten, gehört bislang auch die Bundesrepublik. Erfreulicherweise soll diese hausgemachte Standortschwäche nun zum 1. 1. 1998 beendet werden, nachdem die im Jahr 1994 verabschiedete Postreform II auf eine reine Organisationsprivatisierung der seinerzeitigen Postunternehmen beschränkt blieb.

Unterschiedliche Ansätze

Der dazu vom Bundespostminister vorgelegte Diskussionsentwurf für ein Telekommunikationsgesetz findet bei der Wirtschaft breite Zustimmung. Ziel ist die Schaffung eines funktionsfähigen Wettbewerbs. Dazu ist vorgesehen, die Zahl der Lizenznehmer nicht zu beschränken und regionale Anbieter zuzulassen. Damit bekommen auch kleine und mittlere Unternehmen eine Chance, am Markt zu partizipieren. In diesem Punkt folgt der alternative SPD-Entwurf, der auch Wettbewerb herbeiführen will, einem anderen Ansatz. Danach sollen alle Anbieter eine bestimmte finanzielle Leistungsfähigkeit nachweisen und eine flächendeckende Versorgung (Universaldienst) gewährleisten. Im Ergebnis könnte dies auf wenige große Anbieter hinauslaufen. Die Opposition sollte überdenken, ob diese Auflage faktisch nicht einen „closed shop" bedeuten würde.

Unterschiedliche Ansätze bestehen bei der Frage, was unter dem Universaldienst zu verstehen ist. Je nach Ausgestaltung ergeben sich unterschiedliche Konsequenzen für dessen Finanzierung. Der Regierungsentwurf beschränkt den Universaldienst vorerst auf den lizenzierten Telefondienst. Spätere Versorgungslücken bei Diensten, die als Universaldienst festgelegt werden, sollen durch Mittel aus einem Fonds geschlossen werden. Dieser muß vor allem durch Wettbewerber ab einer gewissen Größe finanziert werden. Der SPD-Entwurf geht bei der Abgrenzung des Universaldienstes einen Schritt weiter: Es soll kein Minimal-Dienst sein, vielmehr soll eine Weiterentwicklung in Richtung „gesellschaftspolitisch gewollter neuer Dienste (Stichwort Multimedia)" möglich sein. Dafür sei eine breitbandige Telekommunikationsinfrastruktur erforderlich.

Diskriminierungsfreier Zugang

Die Festlegung eines Universaldienstes ist solange unproblematisch, wie ein Netz oder ein aus Teilnetzen zusammengeschaltetes Gesamtnetz existiert, in dem der Dienst flächendeckend verteilt werden kann. Der Diensteanbieter wird im Zweifel immer ein Interesse haben, seinen Dienst flächendeckend anzubieten. Je größer das Netz, um so größer das Marktpotential. Dienste, bei denen die Netzteilnehmer miteinander kommunizieren, dürfen keine Netzlücke aufweisen. Lückenhafte Angebote werden bei den Nachfragern keine Chance haben. Deshalb wird sich beim Regierungsentwurf, der zunächst auf den Telefondienst abstellt, die Finanzierungsfrage nicht stellen. Das terrestrische Netz der Telekom AG ist vorhanden. Damit es neue Telefondienst-Anbieter ab 1998 nutzen können, muß nur noch der diskriminierungsfreie Zugang geklärt werden. Schwierig wird es erst dann, wenn ein Universaldienst definiert wird, für den es noch kein vollständiges Netz gibt. Die Politik darf dies nicht zum Anlaß nehmen, auf Marktversagen zu schließen, und damit politisch einen finanziellen Investitionsbedarf begründen. In einer solchen Situation dürfte sich kein Anbieter finden, der das Netz von sich aus ohne Mitfinanzierung durch andere Anbieter bereitstellt.

Neben den Marktzutrittsbedingungen sind künftig weitere Regelungen wichtig: Sie betreffen die Zusammenschaltung der Netze, den Umgang mit knappen Ressourcen wie Frequenzen und die unentgeltliche Nutzung von öffentlichen Wegen. Der aktuelle Regierungsentwurf sieht vor, daß marktbeherrschende Unternehmen, die zur Zusammenschaltung verpflichtet sind, Vereinbarungen mit ihren Wettbewerbern treffen müssen. Solange jedoch die Verhandlungspartner ungleich groß sind, wird es notwendig sein, daß der Regulierer Obergrenzen für die Entgelte der Zusammenschaltung und insbesondere für die Nutzung der Ortsnetze vorschreibt. Dabei sollten Vergleichswerte von bereits liberalisierten Märkten herangezogen werden. Erst eine Regulierung in diesem Sinne stellt sicher, daß Wettbewerb entsteht bzw. Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden.

Das neue Telekommunikationsgesetz sollte möglichst wenig Regulierungen vorsehen. Beim

Mobilfunk hat sich gezeigt, daß nicht alle Regulierungsfragen vorher bedacht werden können. Probleme entstanden dort, wo sie vorher nicht vermutet worden sind. Auch der Einfluß der Länder, der durch die Postreform II mit dem Instrument Regulierungsrat verstärkt wurde, muß zurückgedrängt werden.

Durchgreifende Liberalisierung notwendig

Wenn wir in Deutschland die Chancen der Telekommunikation nicht verspielen wollen, muß so schnell wie möglich durchgreifend liberalisiert werden. Der Stichtag 31. 12. 1997, an dem die bestehenden Monopole der Telekom auslaufen, muß eingehalten werden. Vorher mögliche Liberalisierungsschritte dürfen nicht gescheut werden. Hierzu gehört die Öffnung der alternativen Netze für bereits liberalisierte Dienste. Das Junktim des in der EU zuständigen Kommissars van Miert, die Allianz zwischen der Deutschen Telekom und der France Telekom nur dann zu genehmigen, wenn die alternativen Netze geöffnet werden, ist verständlich. Durch diese Allianz wie auch die Allianz der beiden Unternehmen mit dem amerikanischen Netzbetreiber SPRINT wird die marktbeherrschende Stellung zweier Monopolisten weiterhin gefestigt.

Zur Zeit haben z.B. die Konkurrenten im Mobilfunk keine andere Möglichkeit, als einen Teil der Vorleistung, nämlich die Nutzung des Netzes für die Übermittlung ihrer Dienste, beim Netzmonopolisten einkaufen zu müssen. Das Argument, daß durch eine solche schrittweise Öffnung der Börsengang der Telekom AG gefährdet sei, kann nicht akzeptiert werden. Die Telekom AG hat durch ihre Marktstellung und den Startvorteil der vorhandenen Netzstruktur von 40 Mill. Endteilnehmern eine hervorragende Position, um an der Börse zu reüssieren. Deshalb wird die Öffnung des Telekommunikationsmarktes in Deutschland ihre führende Rolle als „global player" stärken.

Die Telekommunikation hat eine Schlüsselfunktion für den Wirtschaftsstandort Deutschland. Leistungsfähige und preisgünstige Netze zum Transport von Text, Sprache, Daten und Bildern stärken die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen und lassen neue Dienstleistungen entstehen. Je früher Wettbewerb zugelassen wird, um so größer ist der Startvorteil im internationalen Standortwettbewerb.

Charles B. Blankart

Was bringt das neue Telekommunikationsgesetz?

Am 17. November 1994 hat der Rat der Europäischen Union Maßnahmen für eine weitgehende Liberalisierung der Telekommunikation beschlossen. Neben den Märkten für Endgeräte, Nichtsprachdienste, Satelliten und Mobilfunk sollen ab dem 1. Januar 1998 auch die gesamte Netzinfrastruktur und der Sprachtelefondienst dem Wettbewerb geöffnet werden. Es gibt dann im Bereich der Telekommunikation keine reservierten Bereiche mehr. Das bisherige Monopolregime wird durch das Konzept der Gewerbefreiheit ersetzt. Damit wird für die Mitgliedstaaten eine über hundert Jahre alte Tradition verlassen. Nicht mehr staatliche Vorschriften, sondern Märkte sollen die Versorgung der Bevölkerung mit Telekommunikation steuern.

Der Beschluß des EU-Ministerrates schafft für die Bundesrepublik Deutschland die Notwendigkeit, ihren Ordnungsrahmen für die Telekommunikation völlig neu zu gestalten. Die Bundesregierung reagierte rasch. Schon am 31. Mai 1995 legte das Bundesministerium für Post und Telekommunikation einen Entwurf für ein neues Telekommunikationsgesetz vor. Es trägt den Anforderungen an ein wettbewerbsorientiertes Gesetz weitgehend Rechnung und kann daher als ein im wesentlichen gelungenes Konzept angesehen werden. In einigen Punkten, auf die noch einzugehen ist, wären allerdings Vereinfachungen zugunsten des Wettbewerbs möglich.

Völlig frei wird der Wettbewerb auch unter dem neuen Regime nicht sein. Es wird vielmehr eine Kombination von Lizenzierungen und Regulierungen geben. Doch es soll soviel Wettbewerb wie möglich realisiert und so wenig Lizenzierung und Regulierung wie unbedingt nötig aufrechterhalten werden. Der Vorschlag des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation unterscheidet sich so betrachtet wohltuend von vielen anderen Vorschlägen. Er soll im folgenden kurz vorgestellt werden.

Die Lizenz

Das Angebot von Telekommunikationsübertragungswegen und von Telefondienst an Dritte soll aufgrund einer Lizenz möglich sein. Vier Lizenzklassen sind vorgesehen: eine für Mobilfunk, eine für Satellitenfunk, eine für Übertragungswege mit Telefondienst und eine für Telefondienst ohne Übertragungswege (§ 6). Die Zahl der Lizenzen – dies ist wichtig – soll grundsätzlich unlimitiert sein. Der Markt soll also nicht nur den großen, sondern auch den kleinen Unternehmungen offen stehen. Dieser Grundsatz entspricht dem Liberalisierungskonzept der EU, wonach freier Marktzutritt die Regel und nicht die Ausnahme darstellen soll. Nur absolute Ressourcenknappheiten wie z.B. die Zahl der vorhandenen Funkfrequenzen können Beschränkungen rechtfertigen. Doch auch in diesem Fall erfolgt die Beschränkung marktwirtschaftlich, nämlich durch Versteigerung oder Ausschreibung der vorhandenen Ressourcen (§§ 9, 10). Ohne Lizenz können u.a. Mehrwertdienste auf Mietleitungen (z.B. Datennetze) und geschlossene Netze (z.B. „corporate networks") betrieben werden.

Lizenzen bilden für die Regulierungsbehörde die Handhabe zur Durchsetzung vielfältiger Auflagen. Sie beziehen sich auf technische Normen, Entgelte, Netzzugang, Zusammenschaltung von Netzen, strukturelle Separierung und Universaldienst. Besonders vielschichtig ist die Auflage des Universaldienstes. Sie soll daher nach den zuerst genannten Auflagen am Schluß behandelt werden. Alle Auflagen stellen eigentlich nur Übergangsprobleme dar. Sie sollten wegfallen, sobald der Markt für Netze und Dienste hinreichend kompetitiv geworden ist. Bis dahin sollen sie den Wettbewerb so gut wie möglich simulieren.

Das neue Telekommunikationsgesetz sieht nicht vor, alle lizenzierten Anbieter gleichermaßen mit Auflagen zu belegen. Ins Gewicht fallen vor allem die Auflagen für marktbeherrschende Anbieter, d.h. für jene, bei denen nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen Marktbeherrschung vermutet wird, bzw. jene, die mehr als 25% Marktanteil besitzen. Bei diesen können Entgelte, Netzzugang und -zusammenschluß sowie Universaldienste reguliert werden.

Die 25%-Grenze ist sicherlich arbiträr. Offen bleibt die Frage vom räumlich und sachlich relevanten Markt: Kann ein ausländischer Anbieter, der in Deutschland nur Grenzgebiete bedient, marktbeherrschend sein? Oder ist ein auf ausgewählte Dienste spezialisierter Großanbieter marktbeherrschend? Solche Fragen läßt das Gesetz offen. Zunächst ist wohl davon auszugehen, daß nur die Deutsche Telekom AG marktbeherrschend ist und infolge ihrer drohenden Marktmacht reguliert werden muß. Wenn die anderen Wettbewerber einmal 25% Marktanteil erreicht haben werden, dann ist die Übergangsphase der Regulierung – so hoffen wohl die Schöpfer des Gesetzes – schon vorbei, und die Telekommunikation wird nur noch durch den Wettbewerb gesteuert. Diese Sicht ist wohl etwas optimistisch. Doch leicht handhabbare Alternativen zum Marktanteilskriterium sind auch nicht ohne weiteres greifbar.

Die Entgeltregulierung

Unmittelbar einsichtig ist die Regulierung der Angebotspreise marktbeherrschender Anbieter, im wesentlichen also der Deutschen Telekom AG. Sie hat bundesweit einen Gesamtmarktanteil von 85 bis 90% und beim Telefonverkehr sogar einen von 100%. Nur sie verfügt über einen bundesweiten Zugang zu den Kunden. Sie allein kann derzeit Kapazitäten anbieten, die auch den Ansprüchen des Geschäftsverkehrs genügen. Andere Anbieter wie z.B. die Mobilfunkbetreiber sind hierzu nicht in der Lage. Somit könnte die Deutsche Telekom AG ihre strategische Stellung durch Setzung von Monopolpreisen ausnützen.

Ziel der Preisregulierung muß es sein, (den) marktbeherrschende(n) Anbieter zu zwingen, alle Verkaufspreise den langfristigen Grenzkosten anzugleichen. Für die Deutsche Telekom AG wird dies ein umfassendes „Rebalancing" ihrer Preisstruktur erfordern. Monopolpreise müssen gesenkt und Defizitpreise müssen angehoben werden.

Es ist eine schwierige und im Gesetzesentwurf nicht explizit angesprochene Frage, wie dieses Ziel erreicht werden sollte. Meines Erachtens bedarf es der Regulierung einzelner strategischer Preise, wie etwa der Telefongebühren sowie einer Regulierung des Preisindexes des gesamten Korbes derjenigen Leistungen, bei denen die Deutsche Telekom AG eine marktbeherrschende Stellung innehat.

Offener Marktzugang und Zusammenschaltung

Wettbewerb der Übertragungswege bringt nur dann einen volkswirtschaftlichen Vorteil, wenn mehrere Netze in Kombination genutzt werden können. In der Regel haben Netzbetreiber einen Anreiz, einander den Netzzugang zu öffnen. Sie profitieren von dem gemeinsamen größeren Netz. Indessen kann es zu strategischem Verhalten der Marktpartner kommen, z.B. wenn einer oder beide die Stellung von natürlichen Monopolisten in ihrem Gebiet einnehmen und wenn ihre Netz-

investitionen irreversibel sind. Die Preisbildung kann dann in einen Machtkampf mit ungewissem Ausgang ausarten. Um dies zu verhindern, wird die Regulierungsbehörde zum einen die Schnittstellen eindeutig definieren und zum anderen bei der Preisbildung im Konfliktfall als Schlichter auftreten müssen. Beides ist im vorgeschlagenen Telekommunikationsgesetz vorgesehen (§§ 35, 40).

Doch die Gefahr monopolistischen Verhaltens sollte auch nicht zum Anlaß genommen werden, Schnittstellen ganz generell zu regulieren. Manche Netzmärkte sind kompetitiv, Anbieter und Nachfrager haben verschiedene Anschlußalternativen, und der Markt kann die bestmögliche Schnittstellendefinition selbst finden. Dies gilt insbesondere für die nichtlizenzierten Netze, wo staatliche Eingriffsmöglichkeiten auch nicht vorgesehen sind.

Strukturelle Separierung

Zu Recht verlangt das Gesetz eine rechtliche Ausgliederung der Telekommunikationsaktivitäten jener Anbieter, die auf ihren Stammärkten über eine marktbeherrschende Stellung verfügen. Gedacht ist insbesondere an die derzeit entstehenden Telekommunikationsunternehmen der Elektrizitätsversorgungsindustrie. Solche Unternehmen verfügen in ihren Stammärkten über gesetzlich geschützte Monopole und könnten daher mit den dort erzielten Gewinnen auf dem aufkommenden Markt für Telekommunikationsübertragungswege eine unerwünschte Verdrängungskonkurrenz betreiben.

Die richtige Antwort auf diese Quersubventionierung besteht darin, Wettbewerb bei der Elektrizitätsversorgung zu fordern und durchzusetzen. Doch dieses an sich wünschenswerte Ziel liegt außerhalb der Reichweite des Telekommunikationsgesetzes. Die im Gesetz statt dessen geforderte strukturelle Separierung der Telekommunikationsaktivitäten von den übrigen Aktivitäten stellt daher nur eine Hilfskonstruktion dar. Zu Recht läßt sich kritisieren, sie sei zu schwach, um Quersubventionierung und Verdrängungskonkurrenz tatsächlich zu verhindern. Denn auch bei rechtlicher Ausgliederung läßt sich schwer prüfen, ob ein Elektrizitätsversorgungsunternehmen die Telekommunikation aus den Erträgen seines Stammarktes subventioniert. Elektrizitätsversorgung und Telekommunikation werden im Verbund produziert; eine buchhalterische Kostenzurechnung ist daher ziemlich arbiträr.

Die Universaldienstauflage

Nach Art. 87 f Abs. 1 des Grundgesetzes „gewährleistet der Bund im Bereich ... der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen". Dieser Verfassungsartikel führt immer wieder zu großer Verwirrung. Flächendeckende Versorgung mag in EU-Mitgliedstaaten mit regional ungleich gestreuter Bevölkerung, wie z.B. Großbritannien, Schweden, Italien und Griechenland sicherlich ein ernstes Problem darstellen. Dort ist die Bedienung der abgelegenen Gebiete sehr viel kostenaufwendiger als die Bedienung der Städte; sie mag daher regional stark differenzierende Preise erfordern. Doch eine solch ungleiche regionale Bevölkerungsverteilung liegt in Deutschland nicht vor. Deutschland hat eine regional viel ausgeglichenere (wenn auch nicht eine völlig ausgeglichene) Bevölkerungsverteilung im Vergleich mit den genannten Staaten. Es bestehen somit gute Chancen, daß der Markt die vom Grundgesetz geforderte flächendeckende Versorgung selbst bewerkstelligt, ohne daß es zu stark divergierenden Tarifen kommt, und daß der Staat mit seinem schwerfälligen Instrumentarium gar nicht gefordert ist. Diese Vorfrage ist erst zu klären, bevor zum Instrument der staatlichen Auflage gegriffen wird.

Der Gesetzentwurf geht hier einen anderen Weg. Er greift zum Instrument der Universaldienstauflage für marktbeherrschende Anbieter, ohne daß geprüft wird, ob dieses überhaupt erforderlich ist. Dies geht sicherlich zu weit. Statt dessen bietet sich ein Vorgehen in vier Schritten an:

☐ Zunächst ist einmal abzuwarten, wohin das zu erwartende „Rebalancing" der Tarife führen wird. Voraussichtlich werden die Anschlußtarife für Telefon auf dem Lande steigen und die Ferngesprächstarife fallen. Als Paket genommen braucht sich die Versorgung der Bevölkerung auf dem Lande nicht zu verschlechtern. Für sie mag der Nachteil höherer Anschlußgebühren durch den Vorteil geringerer Fernsprechtarife mehr als aufgewogen werden.

☐ Kommt es nach einer solchen Tarifanpassung doch noch zu ernsthaften regionalen Versorgungslücken bzw. zu unerschwinglichen Preisen, so können staatliche Korrekturmaßnahmen erwogen werden. Doch dies muß sich im Marktprozeß erst einmal zeigen. Als Vorsorgemaßnahme ist nur die Anzeigepflicht des bisherigen Anbieters erforderlich, daß er ein Gebiet (nach einer einzuhaltenden Frist) nicht mehr zu bedienen bereit ist.

☐ Findet sich kein anderer Anbieter, der das Gebiet aus eigenem Interesse bedienen möchte, so muß die Regulierungsbehörde über Ausschreibung oder Auktion

feststellen, wer die Leistung zum geringsten Kontraktpreis zu erbringen bereit ist. Der Bieter mit dem geringsten Gebot erhält den Zuschlag. Auf diese Weise wird der Wettbewerb auch in das Gebiet der defizitären Leistungen hineingetragen. Dem bisherigen Anbieter wird die Möglichkeit genommen, beliebig überhöhte Subventionen für die Bereitstellung defizitärer Leistungen zu fordern.

☐ Die erforderlichen staatlichen Zuschüsse können auf die Gesamtheit aller Telekommunikationsanbieter (Deutsche Telekom AG und Neuanbieter) umgelegt werden. Alle Anbieter würden dann symmetrisch an den Lasten des Universaldienstes beteiligt. Denkbar ist auch eine Finanzierung aus dem öffentlichen Haushalt, zumal die Kosten unter dem skizzierten System voraussichtlich relativ gering sein werden. Hierbei wird von einer engen Definition des Universaldienstes (z.B. Standardübertragungswege, Sprachtelefondienst, Pflichtleistungen der Deutschen Telekom AG) ausgegangen.

Jeden Anbieter, der mehr als 25% Marktanteil hat, von Anfang an zu zwingen, flächendeckende Auflagen zu erfüllen, geht entschieden zu weit. Eine solche Auflage verzerrt das Verhalten der Wettbewerber. Sie werden entweder gar nicht in den Markt eintreten, weil dies zu viele Investitionen nach sich zieht, oder sie werden sich unter der 25%-Marke halten. Im Endeffekt stärkt beides die Marktposition der Deutschen Telekom AG, welche die Investitionen in die flächendeckende Versorgung schon vorgenommen hat. Auch die sich daraus ergebende Marktstruktur ist unbefriedigend. Die vorhandenen Anbieter sind möglicherweise zu groß (Deutsche Telekom AG) oder zu klein (übrige Anbieter). Schließlich wird die Deutsche Telekom AG mit einem gewissen Recht über ihr einseitig aufgebürdete Versorgungslasten klagen und zum Ausgleich Subventionen fordern. Die Höhe solcher Subventionen ergibt sich aber nicht wie im obigen Vorschlag aus einem Auktions- oder Ausschreibungsverfahren, sondern aus mehr oder weniger arbiträr hergeleiteten Buchhaltungsdaten. Strategisches Verhalten der Beteiligten ist vorprogrammiert.

Der Vorschlag der SPD

Auch die SPD möchte den Wettbewerb bei den Telekommunikationsübertragungswegen und beim Sprachdienst zulassen. Auch sie wünscht, die Zahl der Lizenzen nicht zu begrenzen. Doch mit ihren planerischen Ideen zum Universaldienst verwässert sie ihr Grundbekenntnis zum Wettbewerb. Nach ihren Vorstellungen soll der Universaldienst nicht nur den einfachen Telefondienst und die bisherigen Pflichtleistungen der Telekom (z.B. den Notruf, die öffentlichen Sprechstellen usw.) umfassen, sondern in Richtung eines umfassenden Multimedia-Konzeptes ausgebaut werden. Alle Lizenznehmer sollen dieser Universaldienstauflage selbst oder durch Zusammenschluß mit anderen Netzen genügen.

Im Endeffekt läuft der Vorschlag der SPD auf einen Freibrief für „Gesellschaftsgestalter" und eine weitgehende Ausschaltung des Wettbewerbs hinaus. Denn was Multimedia alles beinhalten wird, stellt eine heute noch offene Frage dar. Grundsätzlich muß der Markt erst austesten, welche Leistungen von den Kunden in diesem Bereich tatsächlich akzeptiert werden. Manche große Telekommunikationsidee hat sich in der Vergangenheit schon als Leerlauf herausgestellt. Es ist wohl kaum zu erwarten, daß ein Gesellschaftsplaner dieses Auswahlproblem besser lösen wird als der Markt. Vielmehr besteht die Gefahr, daß den Bürgern Dienste aufoktroyiert werden, die sie gar nicht wollen. Die daraus entstehenden Defizite müssen die Lizenznehmer aus den Überschüssen profitabler Dienste decken. Ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit wird sich insgesamt verschlechtern.

Unter solchen Umständen werden vorsichtige Unternehmen den deutschen Telekommunikationsmarkt meiden. Im weiteren haben kleine Unternehmen keine Chancen, weil sie die Auflage der flächendeckenden Versorgung nicht erfüllen können und weil ihnen auch keine Möglichkeit geboten wird, über eine Umlage einen Beitrag zur Flächendeckung zu leisten. Der Vorschlag der SPD ist also asymmetrisch zu Lasten der Kleinen. Statt dessen werden die Großen, allen voran die Deutsche Telekom AG, geschützt.

Schlußfolgerungen

Der vorliegende Gesetzentwurf des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation hat seine Schwächen, insbesondere bei der Regelung des Universaldienstes. Doch insgesamt stellt er einen großen Fortschritt gegenüber der Postreform I (Liberalisierung des Endgeräte- und Dienstemarktes) und der Postreform II (Bildung der Deutschen Telekom AG) dar. Offenbar stößt er auch politisch auf weitgehende Zustimmung. Manche der bisher geäußerten Änderungsvorschläge gehen am Problem vorbei. Sie verfestigen die alten Strukturen über faktische Marktzutrittsschranken. Dies ist sicherlich unerwünscht. Eine wesentliche Aufgabe des Gesetzgebers wird es daher sein, der zarten Pflanze des Wettbewerbs eine Chance zu geben.