

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

### Die Reform des Post- und Fernmeldewesens in der Bundesrepublik Deutschland

#### Konzeption der Bundesregierung zur Neuordnung des Telekommunikationsmarktes

Inhaltsverzeichnis	Seite
<b>I. Zusammenfassung</b> .....	3
<b>II. Überblick über die Reform des Post- und Fernmeldewesens</b> ....	6
1. Ausgangspunkt und Zielsetzung der Reform .....	6
2. Umsetzung des Reformvorhabens .....	8
<b>III. Die Neuordnung des Telekommunikationsmarktes</b> .....	9
1. Soziale Marktwirtschaft als bestimmendes Element der Regierungspolitik .....	9
2. Die ordnungspolitische Situation im Fernmeldewesen .....	10
3. Die unabhängige Regierungskommission Fernmeldewesen .....	11
3.1 Auftrag und Arbeitsweise .....	11
3.2 Ergebnisse und Wertung .....	11
4. Die Notwendigkeit einer ordnungspolitischen Neuordnung des Telekommunikationsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland ..	12
4.1 Technologische Aspekte .....	12
4.1.1 Angleichung der Technologien in den verschiedenen Bereichen der Informations- und Kommunikationstechniken .....	12
4.1.2 Entstehen von technologischer Vielfalt im Telekommunikationsbereich .....	13

	Seite	
4.2	Marktaspekte . . . . .	14
4.3	Aspekte der weltweiten Entwicklung der Telekommunikationspolitik . . . . .	15
4.4	Internationale Handelsaspekte . . . . .	16
4.5	Europäische Aspekte . . . . .	17
4.6	Aspekte der Forschungspolitik . . . . .	19
5.	Der neue ordnungspolitische Rahmen in der Bundesrepublik Deutschland . . . . .	20
5.1	Leitlinie: Wettbewerb bei Wahrung der infrastrukturellen Verantwortung der Deutschen Bundespost . . . . .	20
5.2	Telekommunikationsnetze . . . . .	21
5.2.1	Grundsatz: Netzmonopol bei der Deutschen Bundespost . . . . .	21
5.2.2	Ausnahmen vom Netzmonopol . . . . .	22
5.2.2.1	Grundsatz und allgemeine Ausnahmen . . . . .	22
5.2.2.2	Satellitenkommunikation . . . . .	23
5.2.2.2.1	Technische, betriebliche und ökonomische Aspekte der Satellitenkommunikation . . . . .	23
5.2.2.2.2	Die ordnungspolitische Behandlung der Satellitenkommunikation . . . . .	24
5.2.2.3	Mobilfunkkommunikation . . . . .	26
5.2.2.3.1	Funktelefon . . . . .	27
5.2.2.3.2	Öffentlicher Funkruf . . . . .	28
5.2.2.3.3	Betriebsfunk . . . . .	29
5.2.2.3.4	Funknebenstellenanlagen (schnurloses Telefon der zweiten Generation) . . . . .	29
5.2.3	Überprüfung des Netzmonopols und Telekommunikationsbericht . . . . .	30
5.3	Basis- und Mehrwertdienste . . . . .	30
5.3.1	Grundsatz: Möglichst umfassender Wettbewerb zur Verbesserung des Dienstangebots . . . . .	30
5.3.2	Die ordnungspolitische Kategorisierung von Dienstleistungen der Telekommunikation . . . . .	31
5.3.3	Das Telefondienstmonopol . . . . .	31
5.3.4	Wettbewerb bei Basis- und Mehrwertdiensten . . . . .	32
5.3.5	Infrastrukturaufgaben für Monopol- und Pflichtleistungen . . . . .	34
5.4	Der Endgerätemarkt . . . . .	35
5.4.1	Grundsatz: Umfassender Wettbewerb . . . . .	35
5.4.2	Aufhebung des Monopols für den Telefonapparat am einfachen Hauptanschluß . . . . .	35
5.4.3	Zur Zulassung von Endgeräten . . . . .	36
5.5	Schaffung eines chancengleichen Wettbewerbsrahmens zwischen der Deutschen Bundespost und privaten Anbietern . . . . .	36
5.6	Die künftige Regulierung des Telekommunikationssektors . . . . .	39
5.7	Zur künftigen Gebührenpolitik . . . . .	40
5.7.1	Tarife statt Gebühren . . . . .	40
5.7.2	Stärkere Kostenorientierung . . . . .	40
5.7.2.1	Wählnetztarife . . . . .	40
5.7.2.2	Tarife für festgeschaltete Verbindungen (Mietleitungstarife) . . . . .	41
<b>Anlage</b>	<b>Gesetz über Fernmeldeanlagen (Synoptische Auszüge) . . . . .</b>	<b>43</b>

## I. Zusammenfassung

### Ausgangspunkt und Ziel des Reformvorhabens

Die Bundesregierung setzt sich nachdrücklich dafür ein, in der 11. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages eine grundlegende Reform des Post- und Fernmeldewesens durchzuführen. Sie trägt damit der Erkenntnis Rechnung, daß weltweit alle Industrieländer zur Sicherung und Förderung ihrer Leistungsfähigkeit immer stärker auf ein nachfragegerechtes, innovatives und preiswertes Angebot von Kommunikationsdiensten angewiesen sind. Die Deutsche Bundespost hat in der Vergangenheit ein leistungsfähiges Angebot von Post- und Fernmeldediensten bereitgestellt. Mit der raschen technologischen Entwicklung vor allem im Fernmeldewesen und der einhergehenden Wandlung der Verkäufermärkte in Käufermärkte sind die gewachsenen traditionellen Strukturen jedoch nicht mehr in der Lage, den differenzierten Bedürfnissen der Kunden zeitgemäß nachzukommen. Aus diesem Grund ist es unerlässlich, den ordnungspolitischen Rahmen an die veränderten Marktbedingungen anzupassen und die vorhandenen institutionellen Gegebenheiten neu zu strukturieren, um ihnen mehr Flexibilität, Marktnähe und Innovationsfähigkeit zu verleihen.

Das Post- und Fernmeldewesen wird in der Bundesrepublik Deutschland heute noch weitgehend durch die Deutsche Bundespost bestimmt. In der verfassungsrechtlich vorgegebenen Organisationsform der staatlichen Leistungsverwaltung tritt sie in zweifacher Weise in Erscheinung:

- als Hoheitsträger mit der Möglichkeit, die dem Bund zustehenden Rechte im Post- und Fernmeldewesen im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen an Dritte zu verleihen oder entsprechende Genehmigungen zu erteilen sowie
- als umfassender Diensteanbieter auf den Märkten.

Die zunehmende Differenzierung der Nachfrage nach Post- und Fernmeldediensten läßt in Zukunft eine solche Konzentration auf einen einzigen Anbieter nicht mehr zu. Es ist deshalb dringend notwendig, durch die Schaffung neuer Rahmenbedingungen die Vielfalt der Angebote vor allem in den Marktbereichen zu ermöglichen und zu fördern, in denen sich die Kundenbedürfnisse schnell fortentwickeln. Ein solches erweitertes Angebot nutzt allen Kunden.

Dieses Ziel ist nur durch die Intensivierung des Wettbewerbs und durch die Nutzbarmachung der hieraus entstehenden innovativen Wirkungen zu erreichen. Wettbewerb kann jedoch erst dann zu den gewollten volkswirtschaftlichen Effekten führen, wenn auch weiterhin eine leistungsfähige Infrastruktur des Post- und Fernmeldewesens und eine zuverlässige und preiswerte Grundversorgung für alle Nutzer gewährleistet werden kann. Aufbauend auf diesen Infrastruk-

turleistungen können sich chancengleich zusätzliche und erweiterte Angebote entwickeln, die die Nachfragevielfalt widerspiegeln, ohne die Bedürfnisse der Allgemeinheit zu vernachlässigen. Insofern geht es der Bundesregierung nicht darum, das Wettbewerbsprinzip pauschal und ohne Differenzierung überall einzuführen. Denn nur unter Berücksichtigung der infrastrukturellen Bedeutung des Post- und Fernmeldewesens stellt Wettbewerb auf diesen Märkten ein geeignetes Instrument dar, um Vorteile für alle Nutzer zu erreichen.

Die Aufgaben der infrastrukturellen Grundversorgung werden auch zukünftig vorwiegend von der Deutschen Bundespost wahrgenommen. Dies steht der Einführung von Wettbewerb nicht entgegen, sofern notwendige Regulierungsmaßnahmen getroffen und auf den geöffneten Märkten Bedingungen für einen chancengleichen Wettbewerb geschaffen werden. Die Bundesregierung sieht es als wünschenswert an, daß sich die Deutsche Bundespost neben ihrer gemeinwirtschaftlichen Aufgabenstellung auch auf den Wettbewerbsmärkten des Post- und Fernmeldewesens aktiv betätigt.

Unter Berücksichtigung dieser Zielsetzungen konzentriert sich die Reform auf die beiden folgenden Schwerpunkte:

- Eröffnung erweiterter Wettbewerbschancen auf den Märkten des Fernmeldewesens durch neue ordnungspolitische Rahmenbedingungen und
- Neustrukturierung der Deutschen Bundespost zur Sicherstellung der infrastrukturellen Aufgabenerfüllung sowie zur Stärkung ihrer Leistungsfähigkeit auch auf den Wettbewerbsmärkten.

Die Neustrukturierung der Deutschen Bundespost zielt darauf ab, die Hoheits- von den Unternehmensaufgaben zu trennen sowie eine marktnahe und leistungsfähige Unternehmensorganisation zu verwirklichen. Dies beeinflußt auch entscheidend den personellen Sektor bei der Deutschen Bundespost. Die Hinwendung zur Absatz- und Kundenorientierung bedingt, daß bei den Beschäftigten das Kostenbewußtsein und die Bereitschaft zu einem ergebnisorientierten Handeln stärker aktiviert und gefördert wird. Geeignete Organisations- und Führungsstrukturen sowie die Motivation der Beschäftigten durch Leistungsanreize sind hierfür unerlässlich.

Dies kann im Rahmen der allgemeinen beamtenrechtlichen Regelungen nur durch eine besondere Ausgestaltung des Laufbahn- und Besoldungsrechts und der haushaltsrechtlichen Regelungen sowie durch ihre flexible Handhabung erreicht werden. Darüber hinaus kommt einer am Arbeitsergebnis orientierten Bezahlung als leistungsförderndes Steuerungselement eine wichtige Bedeutung zu.

Die durch den ordnungspolitischen Teil der Reform erfolgende Neuabgrenzung zwischen Monopol- und Wettbewerbsbereichen bezieht sich ausdrücklich nur auf das Fernmeldewesen. Die im Gesetz über das Postwesen vom 28. Juli 1969 (PostG) festgelegten Alleinbetriebsrechte der Deutschen Bundespost auf der Postseite werden hiervon nicht berührt.

Beide Reformteile – d. h. die ordnungspolitischen Entscheidungen im Fernmeldewesen und die Neustrukturierung der Deutschen Bundespost – erfordern gesetzliche Maßnahmen. Dabei ist die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost in ihrer Gesamtheit neu zu gestalten und in einem Verfassungs- und Organisationsgesetz zu regeln. Dieses Gesetz löst nach seiner Verabschiedung das Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (Postverwaltungsgesetz) in seiner Erstfassung vom 24. Juli 1953 ab.

Hinsichtlich der ordnungspolitischen Regelungen im Fernmeldewesen hat die Bundesregierung die im folgenden wiedergegebene umfassende Konzeption beschlossen. Sie soll rasch eine den Wettbewerb ausdrücklich fördernde Fernmeldepolitik verwirklichen. Ihre gesetzliche Umsetzung erfolgt in zwei Schritten:

- sofortige Verankerung der Grundsätze der neuen ordnungspolitischen Ausrichtung in einer Novellierung des Gesetzes über Fernmeldeanlagen vom 14. Januar 1928 (FAG),
- spätere Weiterentwicklung des Fernmelderechts zu einem Gesetz zur Regelung des Wettbewerbs auf den Fernmeldemärkten.

Die Bundesregierung hat ihre Konzeption zur Neuordnung des Telekommunikationsmarktes sorgfältig vorbereitet. Sie hat als Gutachtergremium 1985 eine Regierungskommission Fernmeldewesen eingesetzt, bestehend aus Vertretern der Wirtschaft, der Gewerkschaften, der Wissenschaft und der Politik, die in mehr als zweijähriger Tätigkeit die Situation des Fernmeldewesens in der Bundesrepublik Deutschland analysiert und an den internationalen Trends gespiegelt hat. Auf dieser Basis hat die Regierungskommission in einer Vielzahl von Einzelempfehlungen ein Konzept für die Neuordnung der Telekommunikation und die dazu notwendige organisatorische Umstrukturierung der Deutschen Bundespost vorgelegt. Die Bundesregierung legte ausdrücklichen Wert auf die Unabhängigkeit der Kommission und ihrer Arbeitsweise. Sie hat den Bericht der Regierungskommission als wertvolle und hilfreiche Grundlage für ihre Aufgabe, ein zukunftsorientiertes, an den Realitäten ausgerichtetes Konzept für die Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens zu erarbeiten, herangezogen.

### **Eckpunkte der zukünftigen Ordnungspolitik im Fernmeldewesen**

#### **Grundsatz und Leitlinie**

Entsprechend der allgemeinen Politik der Bundesregierung soll zukünftig auch im Fernmeldewesen der Grundsatz des Wettbewerbs die Regel und das Mono-

pol des staatlichen Anbieters die zu begründende Ausnahme sein. Das Fernmeldewesen soll sich deshalb in der Zukunft zur Ausschöpfung der vielfältigen Innovationschancen im Wettbewerb entwickeln. Aus infrastrukturellen Gründen können jedoch bestimmte Bereiche nicht oder nur eingeschränkt dem fernmelderechtlich unregulierten Wettbewerb unterstellt werden. Die verbleibenden Monopole müssen als Ausnahme vom Grundsatz der unternehmerischen Handlungsfreiheit klar, zeitgerecht und eindeutig abgegrenzt sein, um allen Marktteilnehmern Planungs- und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

#### **Netzmonopol und Randwettbewerb**

Zur Wahrung der Infrastrukturbedeutung und -verantwortung des Fernmeldewesens bleibt das Netzmonopol des Bundes erhalten. Auch zukünftig werden die Fernmeldeetze in der Bundesrepublik Deutschland, die nicht zur Verteidigung bestimmt sind, ausschließlich von der Deutschen Bundespost Telekom<sup>1)</sup> errichtet und betrieben<sup>2)</sup>. Dabei sind neben betriebswirtschaftlichen Aspekten auch die aus der öffentlichen Aufgabenstellung der Deutschen Bundespost resultierenden Zielsetzungen – z. B. flächendeckende Bedienung des Marktes – angemessen zu berücksichtigen.

Ausnahmen vom Netzmonopol soll es nur in den Bereichen geben, in denen wettbewerbliche Strukturen die Entwicklung innovativer Teilmärkte fördern, ohne hierdurch die der Deutschen Bundespost im Netz- und Dienstbereich ausschließlich übertragenen Aufgaben und die hiermit verbundenen Verpflichtungen zu beeinträchtigen (Einführung von Randwettbewerb im Netzbereich):

- Satellitenfunkanlagen niedriger Bitraten (d. h. Bitraten bis 15 kbit/s) können zukünftig bei Erfüllung funktechnischer Anforderungen freizügig von Privaten errichtet und betrieben werden (Einräumung eines Rechtsanspruchs).
- Für Satellitenfunkanlagen höherer Bitraten bleibt weiterhin ein spezielles Genehmigungsverfahren des Bundesministers für Post und Telekommunikation erhalten. Die Genehmigung für solche Anlagen wird allerdings nur unter bestimmten Bedingungen versagt werden können.
- Um die Innovation zu fördern und um den Markt in der Bundesrepublik Deutschland zu beleben, können zukünftig mobile Funkdienste auch von Privaten angeboten werden. Unverzüglich sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, um 1989 die Realisierung von Wettbewerb zu ermöglichen bei:
  - Funkrufdiensten,

<sup>1)</sup> Bezeichnung für das Unternehmen der Deutschen Bundespost, das nach der neuen Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost für das Fernmeldewesen zuständig sein wird.

<sup>2)</sup> Für Anlagen, die zur Verteidigung des Bundesgebiets bestimmt sind, übt das Recht der Bundesminister für Verteidigung aus.

- örtlichen und regionalen Betriebsfunknetzen. Diese Netze sollen auch den Zugang zu den öffentlichen Netzen erhalten.
- Im geplanten europaeinheitlichen zellularen digitalen Funktelefonnetz (Funktelefonnetz D, Errichtung ca. 1991/92) wird neben der Telekom ein weiterer Anbieter zugelassen. Der Bundesminister für Post und Telekommunikation wird hierbei neben der Sicherstellung chancengleicher Wettbewerbsbedingungen auch auf eine ausgewogene Entwicklung des Dienstes in der Fläche hinwirken.
- Die in der heutigen Fassung des FAG enthaltenen Ausnahmen vom Netzmonopol für besondere Fälle bleiben unverändert.

#### **Wettbewerb bei Fernmeldediensten mit Ausnahme des Telefondienstes als Mittel zur Verbesserung des Dienstangebots**

Bei Fernmeldediensten soll zukünftig grundsätzlich Wettbewerb zwischen der Telekom und privaten Anbietern herrschen. Diese können durch Anmietung von Übertragungsleitungen oder anderen Dienstleistungen von der Telekom zu wettbewerbsneutralen Bedingungen und deren Verbindung mit eigenen Anlagen zur Vermittlung, Speicherung und Verarbeitung von Informationen Fernmeldedienstleistungen für Dritte erbringen.

Eine Ausnahme hiervon bildet der Telefondienst. Dieser soll weiterhin uneingeschränkt im Monopol der Telekom verbleiben. Private Dienstangebote, die dem hauptsächlichlichen Zwecke der direkten menschlichen Sprachübermittlung dienen, sind damit unzulässig.

Mit dieser Regelung trägt das neue ordnungspolitische Modell folgenden Erkenntnissen Rechnung:

- Der Telefondienst bildet unter Aspekten der Datensvorsorge für alle Nutzer die bedeutendste Telekommunikationsmöglichkeit und soll deshalb nicht dem Wettbewerb mit der möglichen Folge von regionaler Angebotsdifferenzierung ausgesetzt werden.
- Mit den Erträgen aus dem Telefondienst soll der Deutschen Bundespost die finanzielle Ertragskraft vor allem zum flächendeckenden Ausbau und zur innovativen Weiterentwicklung der Fernmelde-netze sowie zum Ausgleich der für die Erfüllung der Infrastrukturaufgaben notwendigen Mehraufwendungen bzw. der hierdurch möglichen Ertragseinbußen erhalten bleiben.

Die Infrastrukturbedeutung des Fernmeldewesens ist auf der Ebene der Fernmeldedienste auch durch die Einführung der sogenannten „Pflichtleistungen“ der Telekom berücksichtigt. Bei diesen von der Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates im einzelnen festzulegenden Diensten ist zwar Wettbewerb zulässig, die Deutsche Bundespost wird jedoch besonderen Leistungsaufgaben unterworfen werden (z. B. flächendeckendes Angebot, Tarifeinheit im Raum etc.).

Damit ergibt sich folgende ordnungspolitisch relevante Dienstekategorisierung:

- Monopulleistungen der Telekom
  - Übertragungsleistungen der Netze und Telefondienst; kein Wettbewerb zulässig.
- Wettbewerbsleistungen der Telekom und von privaten Anbietern
  - Pflichtleistungen der Telekom
    - Dienste werden von der Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates im einzelnen festgelegt; die Telekom unterliegt Leistungsaufgaben, private Angebote sind zulässig.
  - Freie Leistungen
    - Wettbewerb ohne fernmelderechtliche Regulierung (freier Wettbewerb) zwischen der Telekom und privaten Anbietern; Teilnahme der Telekom am Wettbewerb nach freier unternehmerischer Entscheidung.

#### **Wettbewerb bei Endgeräten**

Bei Endgeräten ist die Realisierung eines offenen Wettbewerbs vorgesehen. Die Telekom kann sich nach eigenem Ermessen an der Überlassung und Wartung aller Endgeräte beteiligen. Zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Telekommunikationsnetzes und der Abwicklung der Monopol- und Pflichtdienste bedürfen alle Endgeräte – d. h. auch die der Telekom – einer Zulassung, die im Zuständigkeitsbereich des Bundesministers für Post und Telekommunikation von einer organisatorisch selbständigen Behörde erteilt wird.

#### **Schaffung eines chancengleichen Wettbewerbsrahmens zwischen der Deutschen Bundespost und privaten Anbietern**

Da die Deutsche Bundespost sowohl im Monopol- als auch im Wettbewerbsbereich tätig ist, muß sichergestellt werden, daß Monopolgewinne nicht ohne sachlich gerechtfertigten Grund die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Anbieter beeinträchtigen. Innerhalb dieser Grenze darf der Deutschen Bundespost im Interesse ihrer Innovationsfähigkeit nicht die Möglichkeit genommen werden, neue Dienste im Wettbewerbsbereich aus den Erträgen der Monopolbereiche in der Anlaufphase (temporär) zu finanzieren. Ebenso muß der Deutschen Bundespost die Möglichkeit erhalten bleiben, bei Pflichtleistungen die Mehraufwendungen, die im Wettbewerbsbereich durch Infrastrukturaufgaben notwendigerweise entstehen, bzw. entsprechende Ertragseinbußen durch Überschüsse aus Monopoleinnahmen zu decken.

Neben der Einhaltung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen ist deshalb zukünftig vom Bundesminister für Post und Telekommunikation eine besondere regulierende Kontrolle über die Deutsche Bundespost auszuüben. Danach werden dem Bundes-

minister für Post und Telekommunikation im Benehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft Eingriffsrechte für den Fall zugeordnet, daß eine anhaltende spürbare Kostenunterdeckung im Wettbewerbsbereich der Deutschen Bundespost auftritt und hierdurch die Wettbewerbsmöglichkeiten der privaten Anbieter auf einem Markt ohne sachlich gerechtfertigten Grund beeinträchtigt werden. Die Feststellung einer etwaigen unzulässigen Wettbewerbsbeeinträchtigung werden die Kartellbehörden des Bundes im Benehmen mit dem Bundesminister für Post und Telekommunikation treffen.

### **Umstellung der Rechtsbeziehungen der Deutschen Bundespost auf privates Recht**

Bei den drei Unternehmen der Deutschen Bundespost werden künftig die Rechtsbeziehungen mit den Kunden einheitlich privatrechtlich gestaltet. Dies bedeutet, daß die heute geltenden Gebührensysteme und Benutzungsbedingungen durch neue Tarifsysteme und Geschäftsbedingungen abgelöst werden.

### **Künftige Gebührenpolitik**

Die Nutzung der Telekommunikation ist nicht nur durch die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, sondern auch ganz entscheidend durch Niveau und Struktur der Telekommunikationsentgelte bestimmt. Obwohl die Frage der Tarifpolitik als unabhängig von den jetzt anstehenden ordnungspolitischen und organisatorischen Fragen anzusehen ist, legt die Bundesregierung wegen der genannten Zusammenhänge auch ein Konzept für die Tarifentwicklung vor. Generell geht es um eine stärkere Kostenorientierung. Dies gilt auch für die Tarife im Monopolbereich. Gleichwohl bekennt sich die Bundesregierung aus regionalpolitischen Gründen zur Anwendung des Prinzips der Tarifeinheit im Telefondienst und bei der Überlassung von Mietleitungen.

Für die Entwicklung des Dienstwettbewerbs kommt den Mietleitungstarifen eine besondere Bedeutung zu. Diese sollen in ihrer Höhe und in ihrer Struktur an die Kosten angepaßt werden.

## **II. Überblick über die Reform des Post- und Fernmeldewesens**

### **1. Ausgangspunkt und Zielsetzung der Reform**

Die Bundesregierung setzt sich nachdrücklich dafür ein, in der 11. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages eine grundlegende Reform des Post- und Fernmeldewesens durchzuführen. Sie trägt damit der Erkenntnis Rechnung, daß weltweit alle Industrieländer zur Sicherung und Förderung ihrer Leistungsfähigkeit immer stärker auf ein bedarfsgerechtes innovatives und preiswertes Angebot von Kommunikationsdiensten angewiesen sind. Die heute in der Bundesrepublik Deutschland vorhandenen institutionellen und ordnungspolitischen Strukturen stammen aus der traditionellen Entwicklung des Post- und Fernmeldewesens und sind aufgrund ihrer mangelnden Flexibilität und ihres zu geringen Marktbezugs nicht mehr in der Lage, diesen Anforderungen gerecht zu werden.

Das Post- und Fernmeldewesen wird in der Bundesrepublik Deutschland weitgehend durch die Deutsche Bundespost bestimmt. In der verfassungsrechtlich vorgegebenen Organisationsform der staatlichen Leistungsverwaltung tritt sie in zweifacher Weise in Erscheinung:

- als Hoheitsträger mit der Möglichkeit, die dem Bund zustehenden Rechte im Post- und Fernmeldewesen im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen an Dritte zu verleihen oder entsprechende Genehmigungen zu erteilen sowie
- als umfassender Diensteanbieter auf den Märkten.

Verglichen mit der Deutschen Bundespost ist der Leistungsumfang privater Anbieter aufgrund beschränkter Marktzugangsmöglichkeiten heute noch gering. Zwar befindet sich die Deutsche Bundespost im Fernmeldewesen – hier allerdings nur in sehr geringem Maße –, im Postwesen in höherem Maße und im Bereich der Postbankdienste zum überwiegenden Teil schon heute im Wettbewerb. Trotzdem erwirtschaftet sie insgesamt ca. 80 % ihrer Einnahmen mit Monopoleistungen und deckt damit zumindest den Kernbereich der Post- und Fernmeldemärkte weitgehend selbst ab.

Die zunehmende Differenzierung der Nachfrage nach Post- und Fernmeldediensten läßt in Zukunft eine solche Konzentration auf einen einzigen Diensteanbieter nicht mehr zu. Ein wesentliches Ziel des Reformvorhabens muß deshalb darin liegen, durch die Schaffung neuer Rahmenbedingungen die Angebotsvielfalt vor allem in den Marktbereichen zu erweitern und zu fördern, in denen sich die Kundenbedürfnisse schnell fortentwickeln. Ein solches erweitertes und differenziertes Angebot nutzt allen Kunden.

Dieses Ziel ist nur durch die Intensivierung des Wettbewerbs und durch die Nutzbarmachung der hieraus entstehenden innovativen Wirkungen zu erreichen. Wettbewerb kann jedoch erst dann zu den gewollten volkswirtschaftlichen Effekten führen, wenn auch weiterhin eine leistungsfähige Infrastruktur des Post- und Fernmeldewesens und eine zuverlässige und preiswerte Grundversorgung für alle Nutzer gewährleistet wird. Aufbauend auf dieser Infrastruktur können sich chancengleich zusätzliche und erweiterte

Angebote entwickeln, die die Nachfragevielfalt widerspiegeln, ohne die Bedürfnisse der Allgemeinheit zu vernachlässigen.

Die Aufgaben der infrastrukturellen Grundversorgung werden auch zukünftig vorwiegend von der Deutschen Bundespost wahrgenommen. Dies ist Ausdruck und Rechtfertigung der Tatsache, daß die Deutsche Bundespost aufgrund ihrer Organisationsform als Sondervermögen des Bundes und als staatliche Leistungsverwaltung weiterhin eine Sonderstellung unter den Anbietern von Post- und Fernmeldediensten einnehmen wird. Damit wird deutlich, daß die Deutsche Bundespost weiterhin in ihrer Infrastrukturaufgabe den Grundsätzen der Daseinsvorsorge verpflichtet bleibt. Die Bundesregierung sieht es jedoch als wünschenswert an, daß sich die Deutsche Bundespost darüber hinaus als modernes Dienstleistungsunternehmen auch auf den Wettbewerbsmärkten des Post- und Fernmeldewesens aktiv betätigt.

Dabei soll das Tätigkeitsfeld der Deutschen Bundespost nicht durch eine enge und statische Auslegung des Begriffs „Post- und Fernmeldewesen“ auf die Funktion der Informationsübermittlung eingeschränkt werden. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß sich das Post- und Fernmeldewesen in einem Umfeld entwickelt, das sich technologisch und anwendungsmäßig zunehmend in Richtung neuer integrierter Dienstleistungen erweitert. Von diesen Märkten soll die Deutsche Bundespost nicht ausgeschlossen werden. Darüber hinaus wird die Bundesregierung unter Berücksichtigung ihrer Grundsätze hinsichtlich der wirtschaftlichen Betätigung des Staates zu prüfen haben, inwieweit die Deutsche Bundespost auch in anderen, mit dem Post- und Fernmeldewesen zusammenhängenden Bereichen tätig werden soll.

Unter Berücksichtigung dieser Zielsetzungen konzentriert sich die Reform auf die beiden folgenden Schwerpunkte:

- Eröffnung erweiterter Wettbewerbschancen auf den Märkten des Fernmeldewesens durch neue ordnungspolitische Rahmenbedingungen und
- Neustrukturierung der Deutschen Bundespost zur Sicherstellung der infrastrukturellen Aufgabenerfüllung sowie zur Stärkung ihrer Leistungsfähigkeit auch auf den Wettbewerbsmärkten.

Die Neustrukturierung der Deutschen Bundespost zielt darauf ab, die Hoheits- und Unternehmensaufgaben zu trennen sowie eine marktnahe und leistungsfähige Unternehmensorganisation zu verwirklichen. Dies beeinflusst auch entscheidend den personellen Sektor bei der Deutschen Bundespost. Die Hinwendung zur Absatz- und Kundenorientierung bedingt, daß bei den Beschäftigten das Kostenbewußtsein und die Bereitschaft zu einem ergebnisorientierten Handeln stärker aktiviert und gefördert wird. Geeignete Organisations- und Führungsstrukturen sowie die Motivation der Beschäftigten durch Leistungsanreize sind hierfür unerlässlich.

Dies kann im Rahmen der allgemeinen beamtenrechtlichen Regelungen nur durch eine besondere Ausgestaltung des Laufbahn- und Besoldungsrechts und der haushaltsrechtlichen Regelungen sowie durch ihre

flexible Handhabung erreicht werden. Darüber hinaus kommt einer am Arbeitsergebnis orientierten Bezahlung als leistungsförderndes Steuerungselement eine wichtige Bedeutung zu. Diese Maßnahmen sind Bestandteil der neuen Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost<sup>1)</sup>.

Die durch den ordnungspolitischen Teil der Reform erfolgende Neuabgrenzung zwischen Monopol- und Wettbewerbsbereichen bezieht sich ausdrücklich nur auf das Fernmeldewesen. Die im Gesetz über das Postwesen vom 28. Juli 1969 (PostG) festgelegten Alleinbetriebsrechte der Deutschen Bundespost auf der Postseite werden hiervon nicht berührt.

Hierfür ist maßgebend, daß sich in den Post- und Fernmeldemärkten unterschiedliche Bedingungen bezüglich Technologieabhängigkeit, Wettbewerbsintensität, Wachstum etc. zeigen. Im Fernmeldewesen resultieren die Handlungsnotwendigkeiten vor allem aus der technologischen Entwicklung und hier insbesondere aus der in alle Bereiche des Fernmeldewesens, der Datenverarbeitung, der Bürotechnik und der Unterhaltungselektronik vordringenden Mikroelektronik, welche bisher getrennte Dienstangebote zusammenführt und durch die Entwicklung neuer Geräte und Software-Programme neue Dienstkombinationen entstehen läßt. Die aus der Vergangenheit stammenden Ordnungsprinzipien der Fernmeldemärkte haben unter diesen aktuellen technischen Gegebenheiten ihre Eindeutigkeit und Berechtigung verloren und müssen schnellstmöglich angepaßt werden. Damit auch die Deutsche Bundespost diesen veränderten Bedingungen gerecht werden kann, sieht die Reform in ihrem strukturellen Teil<sup>2)</sup> die Gründung des öffentlichen Unternehmens „Deutsche Bundespost Telekom“<sup>3)</sup> vor.

Im Postwesen dagegen werden die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen wesentlich weniger durch diese technologische Entwicklung beeinflusst. Das Vordringen neuer Techniken — z. B. Schalterterminalisierung, Einführung von Briefverteilanlagen — kann hier zu einer deutlichen Kostensenkung und zu einer raschen qualitativen Steigerung des Dienstangebots führen. Zugleich zeichnet sich auch eine zunehmende Differenzierung der Nachfrage ab. Die gewachsenen Strukturen des Postwesens mit ihrer ordnungspolitischen Abgrenzung zwischen Monopol und Wettbewerb werden jedoch durch den technologischen Innovationsschub weit weniger berührt als im Fernmeldewesen. Aus dieser Tatsache ergeben sich

1) Die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost ist im Entwurf des Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost (Poststrukturgesetz) als Artikel 1 enthalten.

2) Die die Deutsche Bundespost betreffenden strukturellen Maßnahmen des Reformvorhabens sind in dieser die ordnungspolitischen Aspekte erläuternden Konzeption nicht näher dargelegt. Eine ausführliche Beschreibung des organisatorischen und strukturellen Reformteils beinhaltet die Begründung des Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost (Poststrukturgesetz).

3) Bezeichnung für das Unternehmen der Deutschen Bundespost, das nach der neuen Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost für das Fernmeldewesen zuständig sein wird.

in beiden Bereichen unterschiedliche Handlungsprioritäten mit unterschiedlichen zeitlichen Horizonten.

Darüber hinaus ist das Postwesen seit jeher stärker dem Wettbewerb geöffnet als das Fernmeldewesen. Mit ca. 4 Mrd. DM erbrachte das Postwesen 1986 ca. 30 % seiner Gesamtleistung (ca. 13 Mrd. DM) in Diensten, die dem Wettbewerb unterliegen (Paketdienst, Päckchendienst, Postzeitungsdienst und Teile des Briefdienstes). Im Fernmeldewesen entsprach 1986 der Umsatz in Wettbewerbsbereichen mit ca. 3 Mrd. DM nur 9 % des gesamten Fernmeldeumsatzes der Deutschen Bundespost (ca. 33 Mrd. DM) und lag damit relativ und absolut deutlich hinter dem Postwesen zurück.

Diese Unterschiede und ihre volkswirtschaftliche Gewichtung rechtfertigen es, im ordnungspolitischen Teil der jetzt durchzuführenden Reform das Fernmeldewesen in den Mittelpunkt zu stellen. Die Bundesregierung verkennt jedoch nicht den international feststellbaren Trend, daß im Zuge der Diskussion um das direkte Tätigwerden des Staates auf den Märkten auch der Beförderungsvorbehalt des Postwesens zunehmend in Frage gestellt wird. Private Kurierdienste konkurrieren schon heute zum Teil mit besonderen Angebotsformen mit dem Dienstleistungsangebot der Postdienste und stellen ernst zu nehmende Wettbewerber für diesen Unternehmensbereich dar. Aus rechtlicher Sicht wird hier die Abgrenzung zwischen den Wettbewerbs- und Monopolbereichen bei den Beförderungsleistungen des Postwesens zunehmend problematisch.

Aus diesem Grunde hält es die Bundesregierung für notwendig, auch im Postwesen Organisationsbedingungen zu schaffen, die es den Postdiensten in Zukunft besser ermöglichen, sich veränderten Wettbewerbsbedingungen mit marktkonformen Mitteln anzupassen. Dabei soll insbesondere klar zum Ausdruck kommen, daß die Aufgabe des aus der Neuorganisation der Deutschen Bundespost entstehenden öffentlichen Unternehmens „Deutsche Bundespost Postdienst“<sup>4)</sup> nicht in subsidiärer Tätigkeit, sondern in einer aktiven, auch in neue Bereiche vorstoßenden Marktpolitik gesehen wird. Dies schließt den kundenorientierten Einstieg in neue wettbewerbliche Dienstleistungsmärkte des Postwesens ebenso ein wie die Erschließung neuer Formen der Kooperation, z. B. mit anderen Verkehrsträgern wie Bundesbahn oder Speditionsgewerbe oder auch mit Einzelhandel und öffentlichen Einrichtungen zur Sicherung der Präsenz in der Fläche. Dabei wird im Interesse der Schaffung chancengleicher Wettbewerbsbedingungen auch für die Ausgestaltung des Beförderungsvorbehalts in bestimmten Teilmärkten eine Neuorientierung im Sinne des Wettbewerbs zu finden sein.

Für die Postbankdienste bildet die Reform eine wichtige und notwendige Maßnahme, um sich weiterhin im Wettbewerb chancengleich zu behaupten.

<sup>4)</sup> Bezeichnung für das Unternehmen der Deutschen Bundespost, das nach der neuen Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost für die Postdienste zuständig sein wird.

Die Schaffung des Unternehmens „Deutsche Bundespost Postbank“<sup>5)</sup> wird es erlauben, den betriebswirtschaftlichen Eigentümlichkeiten und Gegebenheiten dieses Tätigkeitsbereichs der Deutschen Bundespost in weitaus stärkerem Maße gerecht zu werden, als dies bei der gegenwärtigen Einbindung in ein Kommunikations- und Transportunternehmen je gelingen könnte. Vor allem kann die Organisation an die im Vergleich zu den für die Fernmelde- bzw. Postdienste zuständigen Unternehmen wesentlich geringere Betriebsgröße angepaßt werden. Der Führung werden dadurch mehr Beweglichkeit und eine Verkürzung und Beschleunigung der Entscheidungs- und Willensumsetzungsprozesse eröffnet.

Die Postbank wird ein Spezialinstitut für Zahlungsverkehrsdienstleistungen und für das Einlagengeschäft in den vorgegebenen rechtlichen Grenzen bleiben. Ein Einstieg in das Individualkreditgeschäft oder gar die Entwicklung zur Vollbank wird nicht angestrebt, und eine Änderung des verfassungsrechtlich vorgegebenen Aktivitätenrahmens ist nicht beabsichtigt.

Wohl aber gleicht die neue Gestalt der Postbank wichtige Strukturmerkmale denen der Banken und Sparkassen an; insbesondere wird der Erfolg der Postbank durch eine Unternehmensrechnung und nicht nur im Wege der Kostenrechnung ermittelt. Leistungen der Unternehmen untereinander werden in Rechnung gestellt und bei den auf Wettbewerbsmärkten erbrachten Bankdiensten nach Grundsätzen bemessen, die jedwede verdeckte Subventionierung aus den Monopolbereichen des Post- und Fernmeldewesens verhindern. Die Reform integriert damit die Postbankdienste deutlicher als heute möglich in das Rahmenwerk eines chancengleichen Wettbewerbs und macht die besonderen Beziehungen der Postbank zu den beiden anderen öffentlichen Unternehmen „Deutsche Bundespost Postdienst“ und „Deutsche Bundespost Telekom“ transparent und auch für Außenstehende einsehbar.

Die organisatorische Aufgliederung der Aufgabenbereiche Postdienste und Postbankdienste bedeutet keine Beeinträchtigung der flächendeckenden Verfügbarkeit von Postbankdiensten in den Postämtern und Poststellen.

## 2. Umsetzung des Reformvorhabens

Beide Reformteile — d. h. die ordnungspolitischen Entscheidungen im Fernmeldewesen und die Neustrukturierung der Deutschen Bundespost — erfordern gesetzliche Maßnahmen. Dabei ist die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost in ihrer Gesamtheit neu zu gestalten und in einem Verfassungs- und Organisationsgesetz zu regeln. Dieses Gesetz löst nach seiner Verabschiedung das Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (Postverwaltungsgesetz) in seiner Erstfassung vom 24. Juli

<sup>5)</sup> Bezeichnung für das Unternehmen der Deutschen Bundespost, das nach der neuen Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost für die Postbankdienste zuständig sein wird.

1953 ab<sup>6)</sup>. Im Postgesetz (PostG) sind materielle Änderungen hinsichtlich der Neuordnung der Rechtsbeziehungen zwischen der Deutschen Bundespost und ihren Kunden sowie begriffliche Anpassungen an die neue Unternehmensverfassung notwendig.

Hinsichtlich der ordnungspolitischen Regelungen im Fernmeldewesen hat die Bundesregierung die im folgenden wiedergegebene umfassende Konzeption beschlossen. Sie soll rasch eine den Wettbewerb ausdrücklich fördernde Fernmeldepolitik verwirklichen. Ihre gesetzliche Umsetzung erfolgt in zwei Schritten:

- sofortige Verankerung der Grundsätze der neuen ordnungspolitischen Ausrichtung in einer Novellierung<sup>7)</sup> des Gesetzes über Fernmeldeanlagen vom 14. Januar 1928 (FAG)<sup>8)</sup>,
- spätere Weiterentwicklung des Fernmelderechts zu einem Gesetz zur Regelung des Wettbewerbs auf den Fernmeldemärkten.

Dieses Vorgehen soll es der Bundesregierung ermöglichen, die Marktöffnung im Fernmeldewesen einzuleiten, ohne bereits heute gesetzliche Detailregelun-

gen treffen zu müssen, die zukunftssicher erst aufgrund konkreter Erfahrungen mit der Marktentwicklung festgelegt werden können. Zudem wird auch im Fernmeldewesen die Rechtsangleichung im Zuge der Vollendung des europäischen Binnenmarktes zu berücksichtigen sein. Soweit eine Umsetzung auch ohne gesetzliche Maßnahmen möglich und sinnvoll ist, wird die Bundesregierung entsprechende Schritte einleiten.

Im Interesse der Rechts- und Planungssicherheit ist dafür Sorge zu tragen, daß die Leitlinien der ordnungspolitischen Neustrukturierung klar zum Ausdruck kommen, um damit die notwendigen Anpassungsprozesse der Deutschen Bundespost, der Industrie, der Anbieter und der Anwender von Telekommunikationsdiensten und -systemen unverzüglich in Gang zu setzen. Die Bundesregierung hat deshalb den neuen Wettbewerbskurs in dieser Konzeption beschlossen und bindend niedergelegt. Sie wird die hierin ausgewiesenen Maßnahmen, die unabhängig von gesetzlichen Änderungen sind, unmittelbar im praktisch politischen Handeln umsetzen.

### III. Die Neuordnung des Telekommunikationsmarktes

#### 1. Soziale Marktwirtschaft als bestimmendes Element der Regierungspolitik

Die Bundesregierung bekennt sich nachdrücklich zum Grundsatz der sozialen Marktwirtschaft und zu einem freien und offenen Welthandel. Ihre Politik wird geleitet von der Überzeugung, daß nur diese Wirtschaftsordnung geeignet ist, Gleichheit der Chancen, Eigentum, Wohlstand und sozialen Fortschritt für alle Bürger zu verwirklichen. Marktwirtschaft ist nur bei einem dynamischen Wettbewerb auf den Märkten funktionsfähig. Gerade die Bundesrepublik Deutschland als hochentwickelte exportorientierte Volkswirtschaft braucht den Wettbewerb, wenn sie auch zukünftig die Grundlage ihres wirtschaftlichen Erfolgs erhalten und stärken will.

Diesem Grundprinzip steht eine Entwicklung entgegen, die im Laufe der Jahre zu einer Vielzahl regulierender Maßnahmen des Staates auf den Märkten geführt hat. Darüber hinaus müssen bestehende, in der Vergangenheit begründete Marktregulierungen zeitgemäß angepaßt und – wo sinnvoll – abgeschafft werden. Hierdurch werden die Entfaltung neuer zukunftsträchtiger Märkte gefördert und das wirtschaft-

liche Wachstum nicht nur auf diesen Märkten, sondern insgesamt beschleunigt.

Diese Bundesregierung hat sich seit Übernahme der Regierungsverantwortung nachhaltig dafür eingesetzt, auf den Märkten die Voraussetzungen für einen offenen, funktionsfähigen Wettbewerb herzustellen und die Wachstumsdynamik und damit die Beschäftigungsperspektiven zu verbessern. Der Bundeskanzler hat hierzu in seiner Regierungserklärung vom 5. Mai 1983 ausgeführt:

„Die Politik muß sich zuerst beweisen in der Erneuerung der sozialen Marktwirtschaft. Alle geschichtlichen Erfahrungen dieses Jahrhunderts lehren: Eine Wirtschaftsordnung ist um so erfolgreicher, je mehr sich der Staat zurückhält und dem einzelnen seine Freiheit läßt.“

Mit dieser Zielsetzung wird ein wesentlicher Beitrag geleistet, um die Auswahlmöglichkeiten für die Kunden zu verbessern, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu stärken und eine

<sup>6)</sup> Das Postverfassungsgesetz bildet den Artikel 1 des Entwurfs des Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost (Poststrukturgesetz), der dem Deutschen Bundestag zur Beschlußfassung vorgelegt wird. Die geänderte Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost wird im Begründungsteil, der den Gesetzentwurf begleitet, ausführlich erläutert.

<sup>7)</sup> Die Novelle ist als Artikel 3 im Entwurf des Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost (Poststrukturgesetz) enthalten. In der Anlage zu dieser Konzeption ist der Entwurf des neuen Gesetzestextes in vergleichender Form mit der heute geltenden Fassung des FAG wiedergegeben.

<sup>8)</sup> Gesetz über Fernmeldeanlagen in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. März 1977, geändert durch Gesetz vom 27. Juni 1986.

schnelle Anpassung an die Erfordernisse des europäischen Binnenmarktes zu erleichtern.

## 2. Die ordnungspolitische Situation im Fernmeldewesen

Der schnelle Fortschritt auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechniken hat in den letzten Jahren die Bedeutung des Fernmeldewesens für die Volkswirtschaft stark erhöht. Schon heute stellt das Fernmeldewesen einen bedeutenden Markt dar, der unverzichtbare Infrastrukturleistungen für Wirtschaft und Gesellschaft erbringt, und der durch seine Wertschöpfung in Form von Telekommunikationsdiensten und -produkten wesentlich zum Sozialprodukt der Bundesrepublik Deutschland beiträgt.

Ebenso wie in der Vergangenheit wird das Fernmeldewesen heute noch weitgehend vom Monopol der Deutschen Bundespost geprägt. Das Fernmeldeanlagen-gesetz vom 14. Januar 1928 weist das Fernmeldewesen als staatliche Aufgabe aus und ordnet der Deutschen Bundespost weitgehende Alleinbetriebsrechte für Netze, Dienste und Endgeräte zu<sup>9)</sup>. Private Initiative ist nur unter bestimmten einschränkenden Bedingungen möglich und grundsätzlich an eine Rechtsverleihung durch die Deutsche Bundespost oder an ihren Verzicht auf die Wahrnehmung ihrer Alleinbetriebsrechte geknüpft. Wettbewerb stellt deshalb im Verständnis des bestehenden ordnungspolitischen Systems des Fernmeldewesens nur die Ausnahme dar.

Dementsprechend erwirtschaftet die Deutsche Bundespost heute ca. 90 % ihres Jahresumsatzes im Fernmeldewesen — z. B. 1986 ca. 30 Mrd. DM — in Dienstleistungsbereichen, in denen Wettbewerb und damit private Betätigung ausgeschlossen ist.

Lediglich im Bereich der Endgeräte hat die Deutsche Bundespost bisher in größerem Umfang auf ihre Monopolrechte verzichtet bzw. entsprechende Verleihungen vorgenommen. Mit Ausnahme des Telefonapparates am einfachen Telefonhauptanschluß können Nebenstellenanlagen und alle anderen Endgeräte, sofern sie die technischen und betrieblichen Zulassungsvoraussetzungen der Deutschen Bundespost erfüllen, von privaten Anbietern vertrieben werden. Bei Telefonnebenstellenanlagen sind heute bereits ca. 63 % aller installierten Anlagen und ca. 85 % der angeschlossenen Telefone privat. Mit dem Alleinvertriebsrecht für den Telefonapparat am einfachen Telefonhauptanschluß, der auch weiterhin das wichtigste Massenendgerät darstellt, verfügt die Deutsche Bundespost jedoch auch hier noch über ein umsatzstarkes Monopol.

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben insbesondere unter Berücksichtigung der internationalen Entwicklung gezeigt, daß die bestehenden ordnungspolitischen Regelungen im Fernmeldewesen nicht mehr mit den Anforderungen des Marktes übereinstimmen. Wenn in der Vergangenheit die Monopolrechte der

<sup>9)</sup> Für Anlagen, die zur Verteidigung des Bundesgebiets bestimmt sind, übt dieses Recht der Bundesminister für Verteidigung aus.

Deutschen Bundespost noch durch die volkswirtschaftliche Zielsetzung, eine einheitliche und flächendeckende Grundinfrastruktur des Fernmeldewesens aufzubauen, gerechtfertigt waren, so rückt heute neben der zukunftsorientierten Weiterentwicklung der Fernmeldeinfrastruktur ihre wettbewerbliche Nutzung verstärkt in den Vordergrund. Es besteht deshalb Veranlassung, die Fernmeldepolitik stärker in die allgemeinen Grundsätze der Wirtschaftspolitik einzubeziehen. Dies ist nur im Zuge einer grundlegenden Reform des Fernmeldewesens möglich.

Mit dieser Feststellung knüpft die Bundesregierung an die Ergebnisse des Regierungsberichts „Informationstechnik“ vom 14. März 1984 an. Der umfassende Bericht beschreibt die Situation der Informationstechnik im internationalen Vergleich und leitet daraus Handlungsnotwendigkeiten ab. Wenngleich in einigen Bereichen der deutschen informationstechnischen Industrie nach wie vor eine weltweite Führungsrolle beigemessen wird, so sind doch auch deutliche Felder erkennbar, in denen die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Informationstechnik sowohl auf der Produktions- als auch auf der Anwendungsseite gefährdet ist. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung und Fertigung mikroelektronischer Bausteine (Integrierte Schaltkreise) und die Datenverarbeitung. Durch die zunehmende marktmäßige Verknüpfung aller Zweige der Informationstechniken bleiben solche Schwächen nicht mehr sektoral begrenzt, sondern entfalten übergreifende volkswirtschaftliche Wirkungen. Umgekehrt verstärken Hemmnisse in den anderen Anwendungsbereichen der Informationstechniken, z. B. in der Nachrichtentechnik, durch ihre Verbundeffekte in bisher häufig übersehenem Umfang die Wettbewerbsschwächen in den oben genannten Feldern.

Die Bundesregierung hatte sich mit dem Bericht „Informationstechnik“ zu einem Konzept entschlossen, das unter Berücksichtigung der Querbeziehungen der Teilmärkte einen umfangreichen Maßnahmenkatalog zur Förderung der Entwicklung der Mikroelektronik und der Informations- und Kommunikationstechniken definiert. Einen wesentlichen Kernpunkt bildet die Verbesserung der marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und damit auch der Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland und Europas mit besonderem Gewicht auf Risikokapital und Marktöffnung. Hiermit wird eine Politik angekündigt, die dazu beitragen soll, daß die informationstechnische Wirtschaft neue Märkte aktiv aufgreift, sich dem internationalen Wettbewerb stellt und die staatlichen Hemmnisse rasch beseitigt.

Für das Fernmeldewesen hat der Regierungsbericht „Informationstechnik“ noch keine abschließenden Festlegungen getroffen. Die Bundesregierung war sich bewußt, daß der in staatlicher Obhut über nahezu ein Jahrhundert gewachsene und heute festgefügte Markt der technischen Kommunikation auch partiell nur nach einer sorgfältigen konzeptionellen Vorarbeit in den Wettbewerb entlassen werden kann.

Aus diesem Grund beschränkte sich der Bericht auf die Einsetzung eines unabhängigen Gutachtergremiums, wie dies auch in verschiedenen anderen Ländern (z. B. Belgien, Niederlande, Neuseeland, Japan) ge-

schehen ist. Dieses Gremium sollte Vorschläge zur Neustrukturierung des Fernmeldewesens und zur Neuorganisation der Deutschen Bundespost erarbeiten. Durch Kabinettsbeschluß vom 13. März 1985 wurden die geschäftsmäßigen Bedingungen der Kommission endgültig festgelegt. Mit der gleichzeitigen Berufung von zwölf Vertretern aus dem Bereich der Politik, der Wissenschaft, der Wirtschaft und der Gewerkschaften waren die Voraussetzungen für die Arbeitsaufnahme des Gutachtergremiums als Regierungskommission Fernmeldewesen geschaffen.

Der Wille zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens bildet einen festen Bestandteil der Regierungspolitik. Ohne die Ergebnisse der unabhängigen Regierungskommission Fernmeldewesen im Detail vorwegzunehmen, hat dies Bundeskanzler Dr. Kohl in seiner Regierungserklärung vom 18. März 1987 deutlich unterstrichen. Er führte hierbei folgendes aus:

„Für den Bereich des Fernmeldewesens wird die 1985 eingesetzte Regierungskommission in Kürze ihre Empfehlungen vorlegen. Danach wird die Bundesregierung das Post- und Fernmeldewesen neu strukturieren und Maßnahmen zu einer verbesserten Marktöffnung ergreifen.“

Dieser Aussage liegt eine einheitliche Meinungsbildung der Regierungsparteien zugrunde. In den Vereinbarungen zur Regierungsbildung für die 11. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags wurden die Grundsätze der zukünftigen Fernmeldepolitik abgestimmt und in der Koalitionsvereinbarung vom Februar 1987 niedergelegt<sup>10)</sup>.

### 3. Die unabhängige Regierungskommission Fernmeldewesen

#### 3.1 Auftrag und Arbeitsweise

Die Regierungskommission Fernmeldewesen hatte nach dem Beschluß des Bundeskabinetts vom 13. März 1985 eine umfangreiche und komplexe Aufgabenstellung zu bewältigen. Ihr Auftrag konzentrierte sich vor allem auf die Erarbeitung von Empfehlungen

- für geeignete ordnungspolitische Strukturen im Telekommunikationsmarkt der Bundesrepublik Deutschland, die den gegenwärtigen und zukünftigen Anforderungen des Fernmeldewesens gerecht werden sowie
- für die notwendige organisatorische, wirtschaftliche und rechtliche Anpassung der Deutschen Bundespost an die Erfordernisse des Marktes, um eine anforderungsgerechte und rationelle Aufgabenerledigung zu ermöglichen.

<sup>10)</sup> Die Vereinbarung zwischen den Parteien der Regierungskoalition vom Februar 1987 hat folgenden Wortlaut:  
„Auf der Basis der Empfehlungen der Regierungskommission Fernmeldewesen führt die Bundesregierung in der 11. Legislaturperiode eine Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens durch. Dabei werden unter anderem Maßnahmen einer verbesserten Marktöffnung ergriffen.“

Bei der Untersuchung sollte von der in Artikel 73 und 87 des Grundgesetzes vorgegebenen Zuständigkeit des Bundes für das Post- und Fernmeldewesen sowie den im Postverwaltungsgesetz festgelegten Grundlinien der Verfassung der Deutschen Bundespost ausgegangen werden.

Die Bundesregierung legte ausdrücklichen Wert auf die Unabhängigkeit der Kommission und ihrer Arbeitsweise. Im Rahmen der vorgegebenen Aufgabe, Organisation und Geschäftsverteilung konnte die Kommission ungebunden und frei von jeder politischen Weisung die nationalen und internationalen Fakten und Trends erheben und hieraus nach eigenem Ermessen ihre Empfehlungen ableiten. Da bereits im Vorfeld erkennbar war, daß die Auffassungen über die bestmögliche Ordnung des Fernmeldewesens in der Bundesrepublik Deutschland differieren, sollte die Zusammensetzung der Kommission die Meinungs- und Interessensvielfalt weitgehend widerspiegeln.

Damit beschränkte sich die Kommissionsarbeit nicht nur auf eine rein wissenschaftliche Betrachtung, sondern hatte auch die Konsensbildung über die grundsätzliche Durchsetzbarkeit der vorgeschlagenen Empfehlungen einzubeziehen. Diesem Ziel diente auch die in der Aufgabenstellung enthaltene Verpflichtung, die Meinungen aller für die Fragestellung relevanten gesellschaftlichen Gruppen zu ermitteln und in die Überlegungen einzubeziehen. Hierzu wurden vielfältige mündliche und schriftliche Befragungen von Verbänden, Kundengruppen, Institutionen und Sachverständigen durchgeführt.

Die Arbeit der Kommission und ihre Ergebnisse bilden vor diesem Hintergrund einen wertvollen Spiegel der herrschenden Meinungslage in Kreisen der Politik, der Wissenschaft, der Wirtschaft und der Gewerkschaften im Hinblick auf eine Neustrukturierung des Fernmeldewesens in der Bundesrepublik Deutschland.

#### 3.2 Ergebnisse und Wertung

Die Regierungskommission hat in ihrer mehr als 2jährigen Tätigkeit die Situation des Fernmeldewesens in der Bundesrepublik Deutschland analysiert und an den technologischen, ordnungspolitischen und strukturellen Entwicklungstrends der Informations- und Kommunikationswirtschaft national und international gespiegelt. Dabei wurden auch die Erfahrungen bei der Neustrukturierung der Fernmeldemärkte in anderen Industrieländern einbezogen. Der Schlußbericht wurde am 16. September 1987 an den Bundeskanzler übergeben. Die Ergebnisse sind in 47 Empfehlungen, die mit 9 : 2 Stimmen bei einer Enthaltung beschlossen wurden, niedergelegt. Die einzelnen Aussagen sind im publizierten Bericht der Regierungskommission Fernmeldewesen ausführlich beschrieben<sup>11)</sup>.

<sup>11)</sup> Neuordnung der Telekommunikation, Bericht der Regierungskommission Fernmeldewesen unter Vorsitz von Prof. Eberhard Witte, R. v. Decker's Verlag, G. Schenk, Heidelberg 1987.

29 Empfehlungen beziehen sich auf die neue ordnungspolitische Gestaltung des Fernmeldewesen. Sie plädieren dafür, daß zukünftig aus Infrastrukturgründen nur noch die Errichtung und der Betrieb der Fernmeldenetze sowie der Telefondienst im Monopol der Deutschen Bundespost verbleiben sollen. Alle anderen Dienste und alle Endgeräte sollen dem freien Wettbewerb, an dem sich auch die Deutsche Bundespost nach eigenem unternehmerischen Ermessen beteiligen kann, offenstehen. Hiervon unberührt bleibt die Möglichkeit, der Deutschen Bundespost zur Wahrung von Infrastrukturaufgaben Pflichtleistungen aufzuerlegen. Daneben wird auch der Randwettbewerb bei technischen Systemen, die die kabelgebundene Netzinfrastruktur nachfragegerecht ergänzen, empfohlen. Dies trifft nach Meinung der Kommission vor allem für Satellitennetze und für geschlossene unternehmensinterne Kabelnetze zu.

Die restlichen 18 Empfehlungen befassen sich mit den strukturellen Konsequenzen für die Deutsche Bundespost. Hier spricht sich die Kommission für die organisatorische Trennung der hoheitlichen und unternehmerischen Aufgaben sowie für die organisatorische Trennung des Post- und Fernmeldewesens aus. Gleichzeitig sollen moderne Wirtschaftsführungs- und Managementmethoden der Deutschen Bundespost die notwendige Flexibilität für ein kundennahes Handeln einräumen.

In einem Sondervotum sprechen sich vier Kommissionsmitglieder über die Mehrheitsbeschlüsse hinaus auch für die Aufgabe des Netz- und Telefondienstmonopols aus. Sie vertreten die Ansicht, daß nur der uneingeschränkte Wettbewerb in allen Bereichen des Fernmeldewesens die bestmögliche Versorgung der Bürger, der Wirtschaft und aller anderen Benutzerkreise mit anspruchsvollen Diensten zu angemessenen Preisen realisieren kann. Dagegen sehen die beiden Kommissionsmitglieder, die dem Schlußbericht nicht zustimmen konnten, in den ordnungspolitischen Empfehlungen sowie den Vorschlägen zur Neuorganisation der Deutschen Bundespost eine zu starke Abkehr vom Prinzip einer am Allgemeinwohl orientierten Fernmeldepolitik.

Das Ergebnis der Arbeit der Regierungskommission unterstreicht den dringenden Handlungsbedarf in der Bundesrepublik Deutschland, wenn der Anschluß an die neuen technischen Entwicklungen und die hieraus resultierenden Wachstumschancen der Gesamtwirtschaft nicht versäumt werden sollen. Auch in den abweichenden Stellungnahmen wird dies grundsätzlich anerkannt. Die Bundesregierung hat deshalb den Bericht der Regierungskommission als wertvolle und hilfreiche Grundlage für ihre Aufgabe, ein zukunftsorientiertes, an den Realitäten ausgerichtetes Konzept für die Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens zu erarbeiten, herangezogen. Dem steht nicht entgegen, daß sie in Einzelbereichen zu anderen politischen und sachlichen Beurteilungen und Wertungen gekommen ist. Diese sind bei der in Kapitel 5 folgenden Beschreibung des neuen ordnungspolitischen Rahmens in der Bundesrepublik Deutschland begründet und erläutert. Insbesondere ist zu berücksichtigen, daß das Reformvorhaben der Bundesregierung den gesamten Bereich des Post- und Fernmeldewe-

sen mit seinen drei Zweigen Postdienste, Postbankdienste und Fernmeldedienste umfaßt und sich nicht nur auf den von der Regierungskommission auftragsgemäß behandelten Teil des Fernmeldewesens beschränkt. Aus dieser übergeordneten Aufgabenstellung heraus resultieren vor allem hinsichtlich der Organisationsstruktur der Deutschen Bundespost Festlegungen, die über die Kommissionsempfehlungen hinausgehen<sup>12)</sup>.

#### **4. Die Notwendigkeit einer ordnungspolitischen Neuordnung des Telekommunikationsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland**

##### **4.1 Technologische Aspekte**

###### **4.1.1 Angleichung der Technologien in den verschiedenen Bereichen der Informations- und Kommunikationstechniken**

Die Informations- und Kommunikationstechniken sind in den vergangenen Jahren wesentlich durch die Entwicklung des Fernmeldewesens und der Datenverarbeitung geprägt worden. Beide Bereiche bildeten bis vor kurzem aufgrund ihrer technischen und technologischen Unterschiede weitgehend eigenständige, nach technischen Kriterien gegeneinander abgrenzbare Marktsegmente. Die Übermittlungsfunktionen des Fernmeldewesens konnten geräte- und anwendungsmäßig eindeutig von den Verarbeitungsfunktionen der Datenverarbeitung unterschieden werden. Damit existierte über lange Jahre eine schlüssige ordnungspolitische Grenzziehung zwischen den staatlichen Monopolrechten des Fernmeldewesens und dem freien Wettbewerb im Bereich der Informationsverarbeitung und den hierauf aufbauenden Dienstleistungen.

Mit dem Vordringen integrierter Schaltkreise und softwaregesteuerter Systemlösungen in alle Sparten der Informations- und Kommunikationstechniken geht diese klare Abgrenzung zunehmend verloren. Funktionen der Informationsübermittlung und der Informationsverarbeitung können heute in einem einzigen elektronischen Baustein und in einem Rechnerprogramm vereinigt werden und sind deshalb technisch und logisch nicht mehr voneinander separierbar.

Diese Entwicklung stellt die herkömmliche Abgrenzung zwischen Monopol und Wettbewerb im Fernmeldewesen in Frage. Sie führt vor allem dort, wo Datenverarbeitung und Fernmeldewesen zu neuen Verbunddienstleistungen zusammenwachsen, zu einer Überschneidung der in beiden Bereichen heute geltenden Marktordnungen. Einerseits löst die seit jeher unregulierte Datenverarbeitung Anwendungen aus dem bisher noch stark regulierten und durch das staatliche Monopol geprägte Fernmeldewesen her-

<sup>12)</sup> Die neue organisatorische Struktur der Deutschen Bundespost ist in der Begründung zum Entwurf des Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost (Poststrukturgesetz) ausführlich erläutert.

aus, umgekehrt bezieht das Fernmeldewesen Elemente der Datenverarbeitung in die Regulierung ein. Durch diesen Prozeß der wechselseitigen Durchdringung verschwinden zunehmend die Grenzen bisher deutlich voneinander trennbarer Märkte. Diese Überschneidungen lösen aufgrund der resultierenden Rechtsunklarheit eine erhebliche Verunsicherung sowohl der staatlichen als auch der privaten Tätigkeit aus. Hierdurch entstehen Wachstumsverluste, die nicht mehr mit der Zielsetzung des Fernmeldemonopols vereinbar sind. Monopole dürfen in einer dynamischen Volkswirtschaft, die einer ständigen Veränderung und Weiterentwicklung unterliegt, nicht als statische unverrückbare Marktabgrenzung gesehen werden. Dies muß vor allem für den Bereich der Informations- und Kommunikationstechniken gelten, der in den letzten Jahren von der technologischen Entwicklung getrieben einen der schnellsten Wandlungsprozesse in der Volkswirtschaft überhaupt durchlaufen hat. Ansonsten droht sich die ursprüngliche Wirkung des Monopols ins Gegenteil umzukehren. Anstelle einer besseren Versorgung der Bürger und der Wirtschaft mit Leistungen des Fernmeldewesens resultieren überalterte Angebotsstrukturen, die nicht mehr in der Lage sind, die sich unter Wettbewerbsbedingungen weiterentwickelnde Nachfrage der Anwender zu befriedigen. Das Fernmeldemonopol der Deutschen Bundespost hat deshalb heute in der Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland nur noch dort seine Berechtigung, wo es im Interesse der Volkswirtschaft weiterhin sinnvoll ist und als Ausnahme vom Grundsatz der unternehmerischen Freiheit und des Wettbewerbs in einer veränderten technologischen Welt eindeutig beschrieben und abgegrenzt werden kann. Vor diesem Hintergrund ist es unerläßlich, die über mehr als ein halbes Jahrhundert gültigen Ordnungsprinzipien für die Fernmeldemärkte durch neue zeitgemäße Regelungen abzulösen.

#### 4.1.2 Entstehen von technologischer Vielfalt im Telekommunikationsbereich

Die heutigen Monopolrechte der Deutschen Bundespost reichen auf eine Zeit zurück, in der zwischen dem Dienstangebot von Fernmeldesystemen und deren technischer Gestaltung noch eine starre und direkte Bindung herrschte. Alle Funktionen, die einen Fernmeldedienst prägen – z. B. Vermitteln, Übertragen, Netzsignalisierung –, mußten in eigenen, dem jeweiligen Dienst fest zugeordneten elektrischen Schaltungseinheiten realisiert werden. Flexible Softwarelösungen mit digitaler Schaltungstechnik, die heute zum Einsatz kommen, existierten noch nicht. Dementsprechend entwickelten sich in den letzten Jahrzehnten getrennte Fernmeldenetze für die verschiedenen Dienste (z. B. Telefonnetz, Telexnetz, Datenübermittlungsnetz). Lediglich die Leitungen der verschiedenen Netze wurden in gemeinsamen Kabelsystemen zusammengefaßt. Das vom Gesetzgeber mit dem Fernmeldeanlagengesetz vom 14. Januar 1928 formulierte staatliche Fernmeldemonopol machte in der damaligen Kenntnis des untrennbaren Zusammenhangs zwischen Netz und Dienst keine Unterscheidung zwischen beiden Bereichen und unterwarf damit den

Dienstebereich den gleichen Gesetzmäßigkeiten, die für den Netzausbau gelten. Aus diesem Grunde verwendet das FAG in seinen Formulierungen ohne weitere Differenzierung nur den Begriff der Fernmeldeanlage und weist dieses Monopol dem Bund zu. Der Monopolanspruch des Staates für den Aufbau und den Betrieb von Fernmeldeanlagen sollte sicherstellen, daß sich die allgemeine Fernmeldeversorgung nicht nur nach kurzfristigen Rentabilitäts Gesichtspunkten richten darf, sondern unmittelbar dem öffentlichen Interesse zu dienen hat.

Dieser Grundsatz hat auch weiterhin Gültigkeit, muß aber in einem stark veränderten Umfeld gesehen und entsprechend angepaßt werden. Die entstandene technologische Vielfalt macht es heute notwendig, die Telekommunikationssysteme in den drei Ebenen Netz, Dienst und Endgeräte zu behandeln. Das Telekommunikationsangebot für den Anwender resultiert zwar weiterhin aus dem Zusammenspiel aller drei Komponenten, und es soll auch nicht verkannt werden, daß starke Komplementaritäten zwischen den drei Bereichen herrschen. Trotzdem unterliegen die drei Ebenen heute einer sehr viel eigenständigeren Entwicklung als dies in der Vergangenheit der Fall war. Auf einem Fernmeldenetz kann sich heute in Folge des Einsatzes von softwaregesteuerten Systemen eine Vielfalt von Diensten entfalten. Jeder dieser Dienste kann selbst wiederum durch ein breites Spektrum von Endgeräten mit unterschiedlichsten Funktionen und Merkmalen unterstützt werden.

Die vom Gesetzgeber im FAG normierte Infrastrukturverpflichtung des Fernmeldewesens äußert sich vor allem in der Ebene des Netzes, das wie das Straßensystem die Grundlage jedes Telekommunikationsverkehrs bildet. Die Bundesrepublik Deutschland verfügt heute über ein lückenlos und flächendeckend ausgebautes Leitungsnetz, das die Zentren des Landes gleichermaßen wie die peripheren Räume erreicht. Jedermann hat Zugang zu diesem Netz und kann die im Netz angebotenen Fernmeldedienste nutzen. Nahezu 95 % aller Haushalte nehmen am Telefondienst teil, was faktisch einer Vollversorgung gleichkommt. Mit dieser Grundinfrastruktur leistete das Fernmeldewesen – wie vom Gesetzgeber gewollt – einen wesentlichen Beitrag zur Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland.

Die Einführung der Digitaltechnik im Telefonnetz und der Übergang auf das dienstintegrierende digitale Fernmeldenetz (ISDN) wird die technische Entkopplung zwischen Leitungsnetz (Übertragungswege mit ihren Abschlußeinrichtungen), Diensten und Endgeräten weiter steigern. Durch das Hinzufügen von Softwaremodulen in den Vermittlungsstellen oder ergänzend zu den Vermittlungsstellen können rasch und flexibel neue Dienste im bestehenden Leitungsnetz realisiert werden. Die Einführung von universellen Netzabschlüssen wie im ISDN erlaubt dem Kunden das Anschalten von beliebigen Endgeräten. Diese technische Entwicklung bietet die Voraussetzung dafür, daß Netz, Dienst und Endgerät zukünftig nicht mehr zwangsweise aus einer Hand angeboten werden müssen. Der Netzbetreiber muß weder Anbieter aller Dienste dieses Netzes noch ausschließlicher Anbieter der Endgeräte für alle oder bestimmte Dienste sein.

Ökonomische Gründe sprechen eindeutig dafür, diese durch die technologische Entwicklung geöffneten Möglichkeiten der Anbietervielfalt voll auszuschöpfen. Sie werden eine deutliche Differenzierung der Dienstangebote mit sich bringen, da ergänzend zu den Kommunikationsdiensten, die auf die Bedürfnisse der Allgemeinheit ausgerichtet sind, spezielle maßgeschneiderte Dienstleistungen der Informationsverarbeitung, -speicherung und -übermittlung für einzelne Kundengruppen entstehen. Es kann nicht im Interesse der Volkswirtschaft sein, diese Dienstleistungsvielfalt uneingeschränkt der Aufgabe der staatlichen Daseinsvorsorge und damit der Ausübung des Monopols durch die Deutsche Bundespost zuzuordnen. Dies wird durch die internationalen Erfahrungen voll bestätigt. Nahezu in allen Industrieländern der Welt ist zu beobachten, daß eine Monopolstruktur dieser neuen und vielfältigen Dynamik nicht mehr gewachsen ist und damit — würde sie weiterhin bestehen bleiben — zu einem gravierenden Hindernis für die Wachstumskräfte würde.

Nur eine neue ordnungspolitische Ausrichtung, die vor allem eine differenzierte Behandlung der Bereiche Netz, Dienst und Endgeräte mit sich bringt, kann der veränderten Situation gerecht werden. Dabei muß der staatliche Monopolumfang im Fernmeldewesen auf die Bereiche beschränkt bleiben, die für die Chancengleichheit aller Bürger maßgeblich sind. Diese Monopolrechte müssen sich darauf konzentrieren, die technischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für chancengleiche Nutzungsmöglichkeiten der heutigen und zukünftigen Netzinfrastruktur zu schaffen.

#### 4.2 Marktaspekte

Es ist erkennbar, daß sich die traditionellen Fernmeldedienste Telefon, Telex und Telegrammdienst, die über Jahrzehnte das Fernmeldewesen bestimmt haben, deutlich einer Sättigungsgrenze nähern bzw. bereits deutlich stagnieren (Telexdienst, Telegrammdienst). Während in den siebziger Jahren der Bestand an Telefonanschlüssen in der Bundesrepublik Deutschland jährlich noch um bis zu 2 Millionen Neuanlüsse wuchs, hat sich der Nettozuwachs in den letzten Jahren auf ca. 0,8 Millionen pro Jahr mit weiter zurückgehender Tendenz abgeschwächt. Dies entspricht nur noch einem Teilnehmerwachstum von ca. 3%. Dieser Rückgang kann auch durch das Verkehrswachstum im Telefondienst von jährlich ca. 5% nicht kompensiert werden, so daß das Wachstum des Telefonmarktes in seiner heutigen Form lediglich noch in der Größenordnung der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate verlaufen wird. Stattdessen eröffnen sich neue Märkte für erweiterte oder neuartige Übermittlungsdienste, die langfristig die Chance haben, eine ähnliche Verbreitung wie der heutige Telefondienst zu gewinnen. Hier ist insbesondere an einen Telefondienst mit höherwertigen Komfortmerkmalen und besserer Sprachqualität, an Bildtelefon und an Dienste zur Übermittlung von Texten und Grafiken zu denken.

Allen Prognosen zufolge werden die höchsten Wachstumsraten jedoch in Bereichen liegen, in denen Fernmeldedienste, Dienstleistungen der Informationsver-

arbeitung und Serviceleistungen zusammenfließen und neuartige intelligente elektronische Dienstleistungen — sogenannte Mehrwertdienste — bilden. Die Telekommunikation bildet an einem solchen Produkt häufig nur noch den Anteil des Vertriebsweges. Beispiele hierfür sind Dienstleistungen wie Teleeinkauf, Kontoführung per Telekommunikation, internationale Buchungs- und Reservierungssysteme für Flugzeug und Bahn, Warenwirtschaftssysteme, Börsen- und Kursinformationen sowie Betreuungsdienste im medizinischen und sozialen Umfeld. Im produzierenden Gewerbe schafft die Telekommunikation die Voraussetzungen für moderne Methoden der computergestützten Konstruktion und Fertigung und für leistungsfähige „Just in Time“-Produktionsverfahren. Insofern wandelt sich der Telekommunikationsmarkt zunehmend zu einem Markt elektronischer Dienstleistungen.

Während sich die Nachfrage nach reinen Telekommunikationsdiensten ohne Mehrwert von den hohen, vom Telefon her gewohnten Zuwachsraten zunehmend auf das Niveau des gesamtwirtschaftlichen Wachstums reduziert, wird allgemein erwartet, daß der Bereich der Mehrwertdienste bei günstigen Rahmenbedingungen auf die vom Datenverarbeitungssektor bestimmten jährlichen Wachstumsraten in der Größenordnung von 20 bis 30% ansteigt. Eine grobe externe Abschätzung über die Dynamik der Mehrwertdienstindustrie weist unter günstigen Randbedingungen bis zum Ende dieses Jahrhunderts in der Bundesrepublik Deutschland ein jährliches Umsatzvolumen von ca. 80 Mrd. DM aus.

Der neue schnell wachsende Markt der elektronischen Mehrwertdienste würde damit bis zur Jahrhundertwende bereits einen Anteil von 3 bis 4% am gesamten Sozialprodukt bilden und innerhalb eines Zeitraums von zwei bis drei Jahrzehnten eine größere gesamtwirtschaftliche Bedeutung erlangen, als dies die klassischen Übermittlungsdienste der Deutschen Bundespost in ihrer nahezu 100jährigen Entwicklung bis heute erreichen konnten (heutiger Anteil ca. 2% am Bruttosozialprodukt). Es liegen Schätzungen vor, daß Telekommunikationsdienste einschließlich von Mehrwertdiensten bis zum Ende dieses Jahrhunderts direkt mit 7 bis 9% zum Sozialprodukt der Bundesrepublik Deutschland beitragen und die Automobilindustrie in ihrer heutigen volkswirtschaftlichen Führungsrolle überholen werden.

Keine Volkswirtschaft kann es sich ohne langfristige Nachteile leisten, ein solches expandierendes Marktsegment, das selbst zu einer wichtigen Wachstumsvoraussetzung anderer Märkte wird, ordnungspolitisch restriktiv zu behandeln. Vor allem darf die Preispolitik der Deutschen Bundespost für die Vermietung von Übertragungswegen, die weiterhin im Monopol angeboten werden, nicht für private Betätigung prohibitiven Charakter haben. Denn der Markt der Mehrwertdienste wird nur dann voll zu erschließen sein, wenn es gelingt, private Investoren durch Planungssicherheit und klare Marktperspektiven anzuziehen. Die Marktteilnehmer müssen die Gewißheit haben, daß sie die von der Deutschen Bundespost zur Verfügung gestellten Netzressourcen kostenorientiert und freizügig nach eigenem unternehmerischen Ermessen

für Dienstleistungsangebote für sich selbst oder für Dritte nutzen können.

Die Deutsche Bundespost hat zwar in der Vergangenheit bereits ihre benutzungsrechtlichen Bestimmungen zum Teil liberal gehandhabt und mit der Einführung der Telekommunikationsordnung (TKO) wesentliche Nutzungseinschränkungen der Fernmelde-netze für private Anbieter von Diensten außer Kraft gesetzt. Dennoch bestehen weiterhin durch verbliebene Nutzungseinschränkungen sowie durch die Gebührengestaltung für Monopolleistungen, auf die alle Diensteanbieter gleichermaßen angewiesen sind, deutliche Regulierungen. Es ist deshalb notwendig, ein neues Bewußtsein für die Bedeutung von Mehrwertdiensten und für die Bedingungen, unter denen sie sich entfalten können, zu schaffen und ihre wettbewerbliche Entwicklung nicht als Ausnahme vom Monopol, sondern als Regelfall einer innovativen Fernmeldepolitik zu gestalten.

### 4.3 Aspekte der weltweiten Entwicklung der Telekommunikationspolitik

Mit der Neustrukturierung des Post- und Fernmelde-wesens nimmt die Bundesrepublik Deutschland keine Einzelposition in der Welt ein. Sie fügt sich vielmehr in eine Reformbewegung ein, die in anderen wichtigen Industrieländern bereits innerhalb der letzten Jahre oder Jahrzehnte aufgegriffen wurde. Als Folge hieraus sind heute weltweit tiefgreifende Veränderungen der nationalen Post- und Fernmeldemärkte schon verwirklicht bzw. stehen kurz vor ihrer Realisierung. Die auffälligsten Beispiele stellen die USA, Japan und Großbritannien dar. In diesen drei Ländern sind über einen Zeitraum von zwei bis drei Jahrzehnten wichtige Voraussetzungen für die Neustrukturierung des Fernmeldewesens und seiner Öffnung für den Wettbewerb geschaffen worden. Die Anfänge des Neuordnungsprozesses gehen auf die fünfziger und sechziger Jahre zurück<sup>13)</sup>. Die in der Ausgangslage mit der Bundesrepublik Deutschland vergleichbaren Länder Japan und Großbritannien haben frühzeitig ihre in der Vergangenheit ebenfalls mit starken Monopolrechten ausgestatteten Träger des Post- und Fernmeldewesens durch eine organisatorische Verselbständigung des Fernmeldebereichs auf die Erfordernisse des späteren Wettbewerbs vorbereitet. In einem zweiten

<sup>13)</sup> USA: Mit der „Above 890 Mc. Decision“ und der hiermit verbundenen Zulassung privater Richtfunknetze hat die FCC im Jahre 1959 die ersten Ausnahmen vom Fernmelde-monopol der AT&T durchgesetzt. 1969 wurde MCI als „Specialized Common Carrier“ zugelassen und trat als kommerzieller Wettbewerber zu AT&T im Fernverkehr auf.

Japan: 1952 wurde die organisatorische Trennung des Post- und Fernmeldewesens verwirklicht. Die unternehmerischen Aufgaben des Fernmeldewesens wurden dem öffentlichen Unternehmen NTT übertragen. Hiermit war im Fernmelde-wesen auch die Trennung der hoheitlichen und unternehmerischen Aufgaben vollzogen.

Großbritannien: 1969 wurde die organisatorische Trennung der hoheitlichen und unternehmerischen Aufgaben im Post- und Fernmeldewesen durchgeführt. 1981 folgte dann die Aufgliederung des „Post Office“ in eine Unternehmenseinheit für das Postwesen und eine Unternehmenseinheit für das Fernmeldewesen (British Telecom).

Schritt wurde dann Anfang der achtziger Jahre in beiden Ländern die komplette Liberalisierung des Fernmeldemarktes beschlossen. Damit ist heute schon in mehr als 65 % des gesamten Weltmarktes der Informations- und Kommunikationstechniken – die USA und Japan verfügen alleine schon über einen Weltmarktanteil von ca. 60 % – eine Fernmeldepolitik verwirklicht, die anstelle der ehemaligen privaten bzw. staatlichen Monopole nachhaltig den Grundsatz des Wettbewerbs fördert.

Zusätzlich zu den genannten, im Fernmeldewesen besonders weit fortgeschrittenen Nationen verfolgt heute eine Vielzahl von Ländern intensiv die Strategie einer Liberalisierung des Fernmeldemarktes. In Kanada wurde beginnend in den siebziger Jahren eine neue Fernmeldepolitik implementiert, die durch den Grundsatz des Wettbewerbs bei Diensten und Endgeräten und im Fernnetzbereich geprägt ist. Die skandinavischen Länder Schweden, Finnland, Dänemark und Norwegen vollziehen derzeit trotz unterschiedlicher Ausgangsbedingungen einen ordnungspolitischen Schritt, der private Betätigung vor allem im Mehrwertdienstebereich durch eine neue Tarifpolitik für gemietete Festverbindungen fördern soll. Frankreich hat mit dem im Herbst 1986 verabschiedeten Gesetz über die Freiheit der Kommunikation die erste Phase der Neuordnung des Fernmeldewesens eingeleitet. Mit dem am 24. September 1987 veröffentlichten Dekret bezüglich der Mietleitungen und der Mehrwertdienste wurde ein neuer ordnungspolitischer Rahmen für mietleistungsorientierte Mehrwertdienste geschaffen. Ein umfassendes Gesetz zur Konkurrenz im Fernmeldewesen liegt im Entwurf vor. Die Niederlande werden auf der Grundlage der Empfehlungen der Steenbergen-Kommission zum 1. Januar 1989 das Fernmeldewesen unter Umwandlung der heutigen Post- und Fernmeldeverwaltung in eine privatrechtliche Holding-Gesellschaft mit zwei getrennten GmbH's für Post und Telekommunikation neu strukturieren. Belgien beabsichtigt, die staatliche Fernmeldegesellschaft RTT der direkten Regierungskontrolle zu entziehen und der eigenen Verantwortung für die Geschäftsführung zu überlassen. Gleichzeitig sollen die Monopolrechte deutlich beschränkt werden. Die Schweiz hat vor kurzem dem Parlament ein Rahmengesetz zur Neuordnung des Fernmeldewesens vorgelegt. Neuseeland hat 1987 das Post- und Fernmeldewesen komplett neu strukturiert und die ehemalige Post- und Fernmeldeverwaltung in drei selbständige private Unternehmen für Fernmelde-dienste, Postdienste und Postbankdienste überführt. Alle drei Unternehmen stehen voll im Wettbewerb. Auch Australien beabsichtigt, das Fernmeldewesen im Sinne des Wettbewerbs neu zu ordnen.

Das von der Bundesregierung verfolgte Konzept geht ausdrücklich aus den in Kapitel 5 erläuterten Gründen nicht so weit wie die in Japan, Großbritannien und USA realisierten Modelle. Das Netzmonopol verbleibt grundsätzlich bei der Deutschen Bundespost, und eine Umwandlung der Deutschen Bundespost in eine Gesellschaft privaten Rechts ist nach dem politischen Mehrheitswillen und nach den Bestimmungen des Grundgesetzes ausgeschlossen. Die Öffnung für einen wirksamen Wettbewerb auf Seiten der Endgeräte und der neuen Dienste und für die Zulassung von

begrenztem Randwettbewerb im Netzbereich stellt jedoch eine an politischer Vernunft und Weitsicht orientierte unverzichtbare Maßnahme dar, die vermeidet, daß sich die Bundesrepublik Deutschland im Fernmeldewesen isoliert und ihre Volkswirtschaft dadurch langfristig gegenüber den anderen führenden Volkswirtschaften der Welt benachteiligt.

Die Telekommunikationspolitik trägt heute ebenso wie z. B. die Steuer-, Umwelt-, Struktur- und Technologiepolitik zum wirtschaftlichen Erfolg und zum gesellschaftlichen Wohlergehen eines Landes bei. Selbst wenn die zunehmende Internationalisierung der Telekommunikation außer Betracht bliebe, so würde eine national abgeschottete und restriktive Fernmeldepolitik in der Bundesrepublik Deutschland Unternehmen treffen, die im internationalen Wettbewerb stehen und in ihrer Produkt- und Preispolitik darauf angewiesen sind, daß sie ihre Kommunikationsbedürfnisse ähnlich leistungsfähig und preiswert wie Konkurrenten im Ausland abwickeln können und ebenso gute Möglichkeiten der Informationsbeschaffung für ihre Betriebe haben. Gerade die Bundesrepublik Deutschland als der größte Exporteur der Welt und als Land mit einer Exportquote von ca. 30 % des gesamten Sozialproduktes kann solche Abhängigkeiten nicht aus den Augen verlieren und darf sich nicht einseitig von internationalen Trends abkoppeln. Es wird wesentlich darauf ankommen, daß in der Bundesrepublik Deutschland eine internationale Spitzenstellung bei der Bedienung des Marktes mit preiswerten und innovativen Telekommunikationsdiensten erreicht werden kann. Eine solche Politik ist nicht einseitig auf die Belange der Wirtschaft ausgerichtet; von ihr profitieren auch die privaten Nutzer.

Die Bundesregierung muß heute zwei Reformmaßnahmen des Post- und Fernmeldewesens — nämlich die strukturelle Neugliederung der Deutschen Bundespost und die Einführung einer neuen ordnungspolitischen Konzeption im Fernmeldewesen — in einem Schritt durchführen, um den Anschluß an die weltweite Entwicklung zu behalten. Dies resultiert daraus, daß die auch in der Bundesrepublik Deutschland vorhandenen den strukturellen Teil betreffenden Reformansätze in den sechziger bzw. Anfang der siebziger Jahre gescheitert sind<sup>14)</sup>. Andere Länder verfügen dagegen über den Vorteil, daß der strukturelle Reformteil mit der Trennung zwischen dem Post- und Fernmeldewesen und der Trennung zwischen hoheitlichen und unternehmerischen Aufgaben bereits in den letzten Jahrzehnten erfolgt ist bzw. bereits seit jeher gegolten hat. Typische Beispiele hierfür sind die USA, Japan, Kanada, Großbritannien, Frankreich, Schweden, Norwegen und mit gewissen Einschränkungen auch Finnland und Dänemark. Alle diese Länder haben in der organisatorischen Verselbständigung des Fernmeldewesens einen wichtigen ersten Schritt für die Verwirklichung einer marktnahen und

<sup>14)</sup> Die Reformansätze des Post- und Fernmeldewesens auf der Grundlage der Ergebnisse der „Sachverständigenkommission“ von November 1965 und der „Kommission Deutsche Bundespost“ von Mai 1970 und ihre politische Behandlung sind in der Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost (Poststrukturgesetz) erläutert.

kundengerechten Telekommunikationspolitik gesehen.

Orientiert an diesen internationalen Erfahrungen legt die Bundesregierung Wert auf die Feststellung, daß die vorgelegte Konzeption zur Neuordnung des Telekommunikationsmarktes nur dann ihre volkswirtschaftlich gewollte Wirkung entfalten kann, wenn auch die gesetzliche Neuordnung der Deutschen Bundespost in Kraft tritt.

#### 4.4 Internationale Handelsaspekte

Die Telekommunikation beeinflusst heute nicht nur indirekt als Wettbewerbs- und Kostenfaktor die internationale Konkurrenzfähigkeit der Deutschen Volkswirtschaft, sondern spielt zunehmend auch eine direkte Rolle im internationalen Handel. Hierfür ist vor allem maßgebend, daß sich Telekommunikationsnetze immer stärker zu Trägersystemen für den weltweiten Austausch von Dienstleistungen in Form von internationalen Mehrwertdiensten entwickeln. Die Märkte der Fernmeldedienste waren in der Vergangenheit weitgehend nationale Märkte, die von dem jeweiligen Telekommunikationsträger des Landes — in Europa hauptsächlich die Post- und Fernmeldeverwaltungen — bedient wurden. Mit der weltweiten Deregulierung ändert sich diese Situation grundlegend. Die stark liberalisierten Telekommunikationsträger z. B. aus USA, Japan und Großbritannien haben im Zuge der Neustrukturierung erhebliche Freiheiten in ihrer Unternehmenspolitik gewonnen. Neben dem Einstieg in die Informations- und Kommunikationsverarbeitung parallel bzw. ergänzend zum reinen Telekommunikationsangebot beschränkt sich ihr Tätigkeitsfeld nicht mehr auf den eigenen Binnenmarkt. Die enge wirtschaftliche Verflechtung der Industrieländer untereinander legt nahe, daß sich diese Unternehmen auch auf das internationale Telekommunikationsgeschäft konzentrieren.

Hierbei ist weniger die direkte Kapitalbeteiligung an neuen Telekommunikationsunternehmen anderer Länder realisierbar, da die nationale Gesetzgebung nahezu überall nur gewisse Auslandsbeteiligungen bei entsprechenden Firmenneugründungen zuläßt. Dagegen ist im System des freien und offenen Welt Handels bereits heute die Entwicklung zu einer Internationalisierung des Dienste- und Dienstleistungsangebots erkennbar. Information und Informationsverarbeitung werden sich in Zukunft vermehrt zu einem wichtigen Handelsgut entwickeln, das wie andere Waren und Dienstleistungen exportiert werden kann. Über die vorhandenen Kabel- und Satellitensysteme werden international operierende Unternehmen Funktionen der Kommunikations- und Informationsverarbeitung auch in entfernten Märkten anbieten.

Schon heute bietet AT&T unter Nutzung des Service 130 der Deutschen Bundespost in Verbindung mit einer Kreditkartenorganisation interessierten Kunden die Möglichkeit, Telefongespräche nach USA durch Einschaltung eines Operators in USA bargeldlos auf Kreditkarte zu führen. Verschiedene Agenturen im europäischen Ausland offerieren unter Ausnutzung der unterschiedlichen Gebührensyste me der eu-

ropäischen Fernmeldeträger billige interkontinentale Telexverbindungen. In verschiedenen europäischen Ländern existieren konkrete Pläne der Telekommunikationsträger, internationale Text- und Datenübermittlungsleistungen auf der Basis grenzüberschreitender Mietleitungsnetze aus einer Hand anzubieten, d. h. im Auftrag der Kunden alle Absprachen mit den ausländischen Fernmeldeorganisationen zu treffen, so daß der Kunde nur noch mit einem Ansprechpartner in Kontakt tritt. Dies schließt auch die Rechnungsstellung für die internationalen Mietleitungsnetze ein („One-Stop-Shopping“). Hiermit ist der erste Schritt zu „Managed-Data-Network-Diensten“ vollzogen, bei denen ein Diensteanbieter komplett die Planung, die Verwaltung, den Betrieb und den Service internationaler Anwendernetze übernimmt.

Dieser Eintritt vom Ausland her operierender Konkurrenten in den deutschen Telekommunikationsmarkt stellt eine neue Herausforderung für die inländischen Anbieter dar. Die Anbieter können in diesem internationalen Wettbewerb nur bestehen, wenn die Fernmeldepolitik der Bundesregierung die ordnungspolitischen Voraussetzungen zur Entwicklung einer entsprechend starken und differenzierten Dienstleistungsbranche schafft. Damit verbessern sich zugleich auch die Möglichkeiten auf ausländischen Telekommunikationsmärkten. Ansonsten würde sich die Wertschöpfung der besonders interessanten Mehrwert- und Softwareleistungen vermehrt im Ausland vollziehen und in größerem Umfang als Importgröße in der Handelsbilanz der Bundesrepublik Deutschland ihren Niederschlag finden.

Diese Entwicklungstrends grenzüberschreitender Dienste und Dienstleistungen der Telekommunikation sind bei der Neuorientierung der Fernmeldepolitik der Bundesregierung berücksichtigt. Sie zielt darauf ab, den bisher vorhandenen grauen Marktbereich bei den Mehrwertdiensten durch den neuen ordnungspolitischen Rahmen für alle Interessenten voll dem freien Wettbewerb auf der Basis kostenorientierter Tarife zu öffnen. Die Bundesregierung wünscht, daß sich auch die Deutsche Bundespost mit einer ähnlich zukunftsorientierten Unternehmenspolitik wie ihre ausländischen Konkurrenten an diesem internationalen Markt direkt oder indirekt beteiligt.

In engem Zusammenhang mit der Reform des Fernmeldewesens ist auch der internationale Handelsaustausch bei fernmeldetechnischen Systemen und Geräten zu sehen. Die EG hat bereits mit ihren Ratsempfehlungen 84/549/EWG und 84/550/EWG vom 12. November 1984 über die Implementierung eines gemeinsamen Vorgehens auf dem Gebiet des Fernmeldewesens bzw. über die erste Phase der Öffnung der öffentlichen Fernmeldemärkte wichtige Zeichen im Hinblick auf die Verwirklichung des Gemeinsamen Europäischen Marktes bis 1992 gesetzt. Im Rahmen des Grünbuchs über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte (1987) wurden von der EG-Kommission weitere Vorschläge erarbeitet, die die Öffnung der Märkte beschleunigen sollen.

Besonderes Gewicht kommt den Handelsbeziehungen mit den USA zu. Von amerikanischer Seite sind in

der Vergangenheit immer wieder Vorwürfe erhoben worden, die Deutsche Bundespost und andere europäische Post- und Fernmeldeverwaltungen würden eine innovationsfeindliche Tarifpolitik betreiben, ihre heimischen Märkte durch vielfältige technische Handelshemmnisse oder rechtliche Regelungen abschotten und aufgrund ihrer Monopolstellungen eine protektionistische Beschaffungspraxis ausüben. In den 1985 ins Leben gerufenen MAFF-Gesprächen (Market Access Fact Finding-Gespräche) mit den USA konnten mittlerweile verschiedene Kritikpunkte ausgeräumt werden. Dazu haben auch vielfältige Liberalisierungsschritte beigetragen, die entweder bereits durchgeführt wurden oder im Zuge der Neuordnung in Aussicht stehen. Damit sind allerdings nicht alle Vorbehalte ausgeräumt, die sich zum Teil auch auf objektiv unterschiedliche Gegebenheiten (Größe der Netze, unterschiedliche Siedlungsstruktur usw.) zurückführen lassen. Die Bundesregierung ist weiterhin — zum gegenseitigen Vorteil — an einem offenen Meinungsaustausch interessiert. Sie lehnt protektionistische Maßnahmen nachdrücklich ab, die den freien Welthandel hemmen. In der deutlichen Liberalisierung der Einrichtungen und Dienste im Telekommunikationsbereich der Bundesrepublik Deutschland sowie der damit verbundenen Marktöffnung sieht die Bundesregierung nicht nur einen notwendigen Schritt, um die Wachstumskräfte im Inland mittelfristig zu stärken, sondern sie will hiermit auch einen aktiven Beitrag zu einem insgesamt offenen Welthandelssystem leisten.

#### 4.5 Europäische Aspekte

Die Politik der EG wird durch den in der Einheitlichen Europäischen Akte festgelegten Leitgedanken geprägt, zur Förderung einer harmonischen Entwicklung der Wirtschaftstätigkeit und eines wettbewerbsfähigen Marktes in der Gemeinschaft bis 1992 den EG-weiten Markt für Waren und Dienstleistungen zu vollenden. Innerhalb dieser Politik nimmt auch das Fernmeldewesen einen bedeutenden Stellenwert ein. Dem liegt die Erwartung externer Sachverständiger zugrunde, daß zum Ende dieses Jahrhunderts infolge der Schlüsselrolle der Informationstechnologien mehr als 60 % der Beschäftigten in der Gemeinschaft direkt und indirekt vom Telekommunikationsbereich stark beeinflusst werden.

Die EG-Kommission hat 1987 ihre Zielsetzungen und Vorstellungen zum Fernmeldewesen in der Gemeinschaft im „Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte“<sup>15)</sup> zusammengefaßt. Hierbei spielen neben der Notwendigkeit europaweiter Kommunikationsmöglichkeiten zur Stärkung der Zusammengehörigkeit in einem gemeinsamen Markt vor allem Überlegungen zur zukünftigen Struktur der europäischen informationstechnischen Industrie und zum wachsenden Beitrag der Dienstleistungswirtschaft zur Gesamtleistung der EG eine wichtige Rolle.

<sup>15)</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Juni 1987.

– Aspekte der Informations- und Kommunikationsindustrie

Die europäische Telekommunikations- und Informatikindustrie wird auf den Weltmärkten nur dann ihre Stellung behaupten können, wenn die heute noch ausgeprägten nationalen Bindungen von Industrie und Fernmeldeverwaltungen verstärkt durch eine Orientierung an den Erfordernissen der internationalen Märkten ersetzt werden<sup>16)</sup>. Dies ist nicht zuletzt erforderlich, um die hohen Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen für die bevorstehenden Entwicklungsschritte der Fernmeldenetze wie z. B. Einführung der Digitaltechnik, Übergang auf das dienstintegrierte digitale Fernmeldenetz (ISDN) und auf die Glasfasertechnik amortisieren zu können. Außerdem zeigen die Erfahrungen, daß eine ausschließlich auf die bisherige Beschaffungspraxis der nationalen Fernmeldeverwaltungen ausgerichtete Produktpolitik auch bei Teilsystemen und Endgeräten im Telekommunikationsbereich den internationalen Anpassungsdruck allenfalls für eine bestimmte Zeitspanne verzögern, aber nicht grundsätzlich aufhalten kann.

Erst die Schaffung eines einheitlichen, offenen europäischen Marktes kann die Voraussetzungen der in Europa ansässigen Industrie für den internationalen Wettbewerb verbessern. Dabei wäre eine Abschottung des europäischen Marktes gegenüber Drittländern ebenso verfehlt, wie sich dies bereits auf nationaler Ebene erwiesen hat. Die Politik der EG ist deshalb darauf ausgerichtet, im Zuge der Bildung des Gemeinsamen Marktes die Öffnung der nationalen Märkte und die notwendige Umstrukturierung der Informations- und Kommunikationsindustrien voranzutreiben, um deren internationale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Diese Politik trägt zugleich im internationalen Rahmen aktiv zur weltweiten Marktöffnung und zum Abbau von Handelshemmnissen bei.

– Aspekte des Dienstleistungsverkehrs

Neben den internationalen Erfordernissen für die Produktionsseite der Informations- und Kommunikationstechniken berücksichtigt die europäische Politik auch maßgeblich die Notwendigkeit für die Bildung eines einheitlichen und damit grenzüberschreitenden Marktes auf Seiten der Telekommunikationsdienste und -dienstleistungen. Dies schließt den Aufbau einer modernen und vor allem kompatiblen Telekommunikationsinfrastruktur in allen Ländern der Gemeinschaft ein. Offene Telekommunikationsmöglichkeiten stellen eine unerläßliche Voraussetzung dar, um die heutigen nationalen Grenzen zu überwinden und die Menschen in der Gemeinschaft einander näher zu bringen. Sie üben jedoch auch einen wichtigen Einfluß auf die Entwicklung der zukünftigen Handelsbezie-

hungen innerhalb der Gemeinschaft und zu ihren Außenhandelspartnern aus. Dabei sind vor allem die Perspektiven der Dienstleistungswirtschaft insgesamt zu beachten. Schon heute machen nach externen Schätzungen, die im Zusammenhang mit der Erstellung des „Grünbuchs über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte“ durchgeführt wurden, Dienstleistungen nahezu zwei Drittel der Produktion und der Beschäftigung in der Gemeinschaft aus. Alles deutet darauf hin, daß sich die ortsgebundene Erbringung von Dienstleistungen im Vergleich zu heute weiter verringert, und daß sich damit die Dienstleistung immer stärker zum Handelsobjekt entwickelt. Ein freier und innovativer Markt von Telekommunikationsdiensten wird deshalb ein wichtiges Element der europäischen Integration bilden und als Distributionssystem für Information und elektronische Dienstleistungen eine Grundlage der Wirtschaftstätigkeit in der Gemeinschaft sein. Gerade für die peripheren Regionen Europas können hieraus besondere Entwicklungschancen resultieren.

Die unter den obengenannten Perspektiven abgeleiteten Handlungsgrundsätze der EG zielen auf eine Öffnung der nationalen Fernmeldemärkte und auf den Abbau von ordnungspolitischen und institutionellen Hemmnissen im Fernmeldewesen ab. Die von der EG-Kommission im Grünbuch vorgeschlagenen Positionen und Aktionslinien auf Gemeinschaftsebene bringen dies deutlich zum Ausdruck. Neben der Öffnung der Beschaffungsmärkte durch die verstärkte Entwicklung und Anwendung europaeinheitlicher Standards und Zulassungsverfahren für Telekommunikationsgeräte sowie durch die Förderung europaweit vereinheitlichter Beschaffungsverfahren der Fernmeldegesellschaften legt die EG-Kommission besonderen Wert auf eine kompatible, am Markt orientierte Dienstestrategie aller Mitgliedstaaten, die zur raschen Entfaltung von Mehrwertdiensten und zur vollen Ausschöpfung privater Initiativen im Fernmeldewesen führt. Dabei wird den Fernmeldegesellschaften zur Sicherung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit mit Blick auf die erforderlichen Infrastrukturinvestitionen das Recht zugestanden, die Fernmeldenetze und eine begrenzte Anzahl von allgemein bedeutsamen Grunddiensten (sogenannte reservierte Dienste) in ausschließlicher Zuständigkeit zu errichten bzw. anzubieten. Nach Ansicht der Kommission kommt bei den Diensten hierfür nur der Telefondienst in Frage. Diese Sonderstellungen sind jedoch ausdrücklich restriktiv auszulegen und bedürfen unter Berücksichtigung des EWG-Vertrages einer stetigen Rechtfertigung aus der öffentlichen Aufgabenstellung der Fernmeldeverwaltungen. Sie tragen auch zur langfristigen Sicherstellung der Integrität der Telekommunikationsinfrastruktur bei. Alle weiteren Funktionen und Dienste der Telekommunikation sollen nach den Vorstellungen der EG-Kommission voll dem Wettbewerb offenstehen.

Um aus dem Netzmonopol der Fernmeldeverwaltungen keine Wettbewerbsnachteile für private Anbieter von Telekommunikationsdiensten und Mehrwertdiensten entstehen zu lassen, greift das Grünbuch den

<sup>16)</sup> Die Überlegungen haben folgende Größenverhältnisse zum Hintergrund:  
Anteil der Bundesrepublik Deutschland am weltweiten Umsatz der Informations- und Kommunikationsindustrie: ca. 7 %,  
Anteil der Europäischen Gemeinschaft: ca. 25 %.

Gedanken des offenen Netzzugangs (Open Network Provision ONP) auf.

Danach sollen alle miteinander im Wettbewerb stehenden Diensteanbieter einen Anspruch darauf erhalten, die für ihr Angebot jeweils notwendigen Netzfunktionen wie z. B. Übertragungsleistung auf der Anschlußleitung, Netzabschluß, Signalisierung, Netzwerkkontrolle und -management als Einzelelemente vom Netzbetreiber zu gleichen Bedingungen und zu Bedingungen, die auch der Netzbetreiber gegen sich geltend macht, zur Verfügung gestellt zu bekommen. Mit diesem Ansatz soll ausgeschlossen werden, daß sich der Träger der Fernmeldenetze durch die von ihm bestimmte Gestaltung der Netzschnittstellen und durch eine technisch nicht mehr auflösbare Verknüpfung von verschiedenen Netzfunktionen Wettbewerbsvorteile für sein eigenes Dienstleistungsangebot verschafft.

Auch wenn die EG-Kommission im Grünbuch noch keine endgültigen Festlegungen zum offenen Netzzugang treffen will, und die Problematik zum weiteren Studium an ihre Gruppe „Hohe Beamte Telekommunikation“ (SOG-T) überwiesen hat, so sind hieraus mittelfristig die gravierendsten Anstöße für die Implementierung einer wettbewerblichen Ordnung im Fernmeldewesen der Mitgliedsstaaten zu erwarten. Die in Gang gekommene Diskussion und die angestrebte Festschreibung des ONP-Gedankens im Rahmen von Richtlinien unterstreichen die feste Absicht der EG-Kommission, zukünftig den chancengleichen Wettbewerb auf der Diensteebene als Leitbild ihrer Telekommunikationspolitik europaweit zu verwirklichen.

Das Grünbuch der EG-Kommission bildet heute erst eine Diskussionsgrundlage, die der Abstimmung der verschiedenen Interessen auf Gemeinschaftsebene dient und die noch keine rechtlichen Auswirkungen auf die Fernmeldepolitik der Mitgliedsstaaten hat. Der erklärte Wille der Kommission, die Grundgedanken des Grünbuchs ab dem Jahre 1988 in Form von Richtlinien der Kommission oder des Rates umzusetzen bzw. zur Verabschiedung vorzuschlagen und sie damit nach dem EWG-Vertrag für die nationale Politik verbindlich werden zu lassen, macht jedoch deutlich, daß die Zielsetzungen des Grünbuchs bei der Reform des Post- und Fernmeldewesens in der Bundesrepublik Deutschland nicht unberücksichtigt bleiben dürfen.

Dies gilt um so mehr, als die EG-Kommission im Grünbuch ihre Rechtsauffassung bekräftigt hat, daß die Fernmeldegesellschaften in Europa den Bestimmungen des EWG-Vertrages unterliegen. Vor allem hat die EG-Kommission klargestellt, daß sie das Marktverhalten der Fernmeldegesellschaften in den Mitgliedsstaaten nach den Wettbewerbsregeln des EG-Rechts beurteilen wird. Darüber hinaus sollen im Fernmeldewesen zukünftig verstärkt die EG-Vorschriften für den freien Dienstleistungs- und Warenverkehr, für die Handelspolitik und für die Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften in den Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken, zum Tragen kommen.

Die Bundesregierung hat deshalb bei der vorgesehenen Neuordnung des Telekommunikationsmarktes die wesentlichen Leitlinien des Grünbuchs sowie die tragenden Grundsätze des EWG-Vertrags einbezogen, so daß die angestrebte Liberalisierung voll in die europäische Politik und die europäische Rechtsordnung eingebettet ist.

#### 4.6 Aspekte der Forschungspolitik

Die Deutsche Bundespost ist mit den ihr zugewiesenen Aufgaben der mit Abstand größte betriebliche Anwender integrierter Informations- und Kommunikationstechniken in der Bundesrepublik Deutschland. Kennzeichen dieser technischen Integration ist eine zunehmende Anwendungsvielfalt, von deren Erschließung wichtige Impulse auf das Marktwachstum ausgehen. Damit kommt zukünftig neben der technologiebezogenen Forschung auf Seiten des Staates und der Industrie der Erforschung der Anwenderbedürfnisse eine zentrale Bedeutung zu.

Die Bundesregierung sieht es als unerlässlich an, daß die Deutsche Bundespost aufgrund ihrer Rolle als dominierender Betreiber von Telekommunikationsnetzen und -diensten hierzu einen wesentlichen Beitrag leistet. Dies ist in der bestehenden Struktur der Deutschen Bundespost aufgrund der fehlenden Marktnähe nur eingeschränkt möglich. Die Reform des Post- und Fernmeldewesens stellt den wesentlichen Schritt dar, um die Innovationsfähigkeit der Deutschen Bundespost in der Überleitung von bislang weitgehend analogen, nicht integrierten Fernmeldedienstleistungen auf integrierte digitale Fernmeldedienstleistungen zu stärken. Durch die unternehmerische Verselbständigung des Fernmeldewesens in der Telekom wird das Engagement in der Telekommunikationsforschung deutlich intensiviert werden, um den qualitativen Wandel der Fernmeldedienste im eigenen unternehmerischen Interesse und im Interesse der Kunden zu ermöglichen. Hiervon unberührt bleibt die Aufgabenstellung der staatlichen Forschungspolitik im Bereich der Grundlagen- und Technologieforschung.

Die Telekom wird ihre Forschungsschwerpunkte an den zukünftigen unternehmensstrategischen und an ihren gesamtwirtschaftlichen Aufgaben ausrichten, um ihre Leistungsfähigkeit in einem am Wettbewerb orientierten Fernmeldemarkt zu erhalten und ihren Infrastrukturauftrag kosten- und bedarfsgerecht wahrzunehmen. Die Verstärkung der Telekom-Forschungsaktivitäten muß deshalb auf die Entwicklung marktnaher fortschrittlicher Fernmeldedienstleistungen ausgerichtet sein. Die Telekom soll hierdurch auch in die Lage versetzt werden, die weltweiten technologischen Innovationen im Fernmeldewesen anwendernah beurteilen zu können, um hieraus die aktuellen Notwendigkeiten für die ständige Modernisierung ihrer Fernmeldenetze zu erkennen. Die Telekom erbringt vor diesem Hintergrund einen wichtigen Forschungsbeitrag für die Volkswirtschaft und Gesellschaft.

Diese Forschungszielsetzung spiegelt die Auffassung der Bundesregierung wider, nach der die Telekom zukünftig nicht, wie in einigen anderen Ländern, z. B.

in USA, England und Japan, verstärkt mit dem Ziel der Hardware-Herstellung für Telekommunikations-einrichtungen forschen soll, sondern ihre Forschungs- und Entwicklungskraft auf den Bereich der Anwendungen und Dienstleistungen konzentrieren soll. Das Ziel der Verstärkung der eigenen Forschung der Telekom ist deshalb weder Konkurrenz noch Substitution, sondern Ergänzung zu bestehenden Forschungsaktivitäten der privaten Wirtschaft und öffentlicher Forschungseinrichtungen. Es entspricht darüber hinaus auch dem Grundsatz des Wettbewerbs im Telekommunikationsmarkt, nach dem der Telekom als konkurrierendem Marktteilnehmer durch eigenständiges Know-how der jederzeitige Zugang zu modernster Technologie gewährleistet werden soll.

Die Telekom wird durch diese Kompetenzstärkung auch kooperationsfähiger für die Wahrnehmung ihrer Telekommunikationsforschung und Dienstentwicklung. Ein geschäftsstrategischer Schwerpunkt ihrer künftigen Forschungsaufgaben liegt in der Beherrschung von Software für die Förderung der Integration von Computerleistung mit der Telekommunikation. Durch projektbezogene Kooperation mit privatwirtschaftlichen und öffentlichen Forschungs- und Entwicklungskapazitäten kann die Telekom eine wichtige Stimulanz für anwendungsorientierte Softwareentwicklung in unserem Land geben. Dies ist in Übereinstimmung mit dem Regierungsbericht „Informationstechnik“ vom 14. März 1984, in dem der qualitativen und quantitativen Verbesserung der Softwareressourcen für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Informations- und Kommunikationstechniken in der Bundesrepublik Deutschland ein hoher Stellenwert eingeräumt wurde. Die Verstärkung der eigenen Forschung der Telekom unterstützt deshalb auch die praktische Integration der Technologieförderungsprogramme für die Informationstechnik sowie der europäischen Forschungsprojekte, wie RACE und ESPRIT, mit der herstellenden Industrie und ihren Anwendern.

Internationale Erfahrungen zeigen, daß die intensivierte Forschung des Netzbetreibers die Marktausweitung und Marktöffnung im gesamten Telekommunikationswesen fördert. Die Telekom wird deshalb durch den Ausbau ihrer Forschungsaktivitäten auch mit hoher Priorität die Internationalisierung ihrer Dienstleistungen vorrangig für einen einheitlichen europäischen Markt forcieren.

Im Zusammenhang mit einer EG-weiten Marktöffnung stellt sich auch die Frage einer Abgrenzung der Forschungsaktivitäten der Telekom zur industriellen Forschung und Entwicklung und ihre Finanzierung. Weltweit und auch im EG-Bereich werden hier von den Netzbetreibern unterschiedlichste Verfahren praktiziert, die von einer indirekten Abgeltung der Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen über die Gerätepreise, wie bei der Deutschen Bundespost, bis zu gezielten Entwicklungsaufträgen oder eigener Geräteentwicklung reichen. Hier wird bei der weiteren Entwicklung darauf zu achten sein, daß Wettbewerbsverzerrungen bei künftig offenen Märkten vermieden werden.

## **5 Der neue ordnungspolitische Rahmen in der Bundesrepublik Deutschland**

### **5.1 Leitlinie: Wettbewerb bei Wahrung der infrastrukturellen Verantwortung der Deutschen Bundespost**

Bei der Reform der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen für den Telekommunikationsbereich geht die Bundesregierung davon aus, daß zur bestmöglichen Bedienung des Marktes mit Telekommunikationsdiensten und -dienstleistungen dem Wettbewerb ein weiter Spielraum eröffnet werden muß. Wegen der besonderen Infrastrukturwirkungen dieses Sektors im Hinblick auf eine chancengleiche Nutzung und wegen der bedeutsamen an den zukünftigen Infrastrukturanforderungen orientierten Aufgaben im Bereich des Aus- und Aufbaus der Telekommunikationssysteme kann jedoch nicht der Gesamtbereich der Telekommunikation dem Wettbewerb geöffnet werden. Auf den Wettbewerbsmärkten sollen den Anbietern allerdings freizügige Rahmenbedingungen eröffnet werden.

Um den geänderten technologischen und wirtschaftlichen Umfeldbedingungen Rechnung zu tragen, heißt dies insbesondere, daß mehr Wettbewerb im Bereich der Telekommunikationsdienste und der Endgeräte erforderlich ist und im Vergleich zur heutigen Situation ausgedehnt werden muß. Diese Bereiche gehören zu den innovativsten des gesamten Telekommunikationssystems und ihnen kommt für die Gesamtwirtschaft auch die größte Bedeutung zu.

Auch in Zukunft wird die Entwicklung der Telekommunikation in der Bundesrepublik Deutschland entscheidend von der Deutschen Bundespost geprägt sein. Die Bundesregierung will nicht nur dem privaten Sektor einen größeren Entfaltungsspielraum in der Telekommunikation eröffnen, sie vertritt auch die Auffassung, daß der Deutschen Bundespost die Möglichkeit erhalten bzw. eröffnet werden muß, auf allen Teilmärkten des Fernmeldewesens als Wettbewerber aufzutreten. Die organisatorischen Elemente der Reform des Post- und Fernmeldewesens, die im Rahmen der neuen Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost vorgesehen sind, dienen deshalb primär dem Ziel, die Deutsche Bundespost auf den verstärkten Wettbewerb vorzubereiten und ihre Leistungsfähigkeit durch neue interne Strukturen zu verbessern. Die Bundesregierung schließt sich damit bewußt nicht ordnungspolitischen Konzeptionen an, die Angebotsmöglichkeiten öffentlicher Unternehmen ausschließlich auf Monopolbereiche beschränken wollen. Solche Ansätze verschenken im Telekommunikationsbereich das volkswirtschaftlich sinnvolle Ausschöpfen von Verbundvorteilen und entsprechen nicht der internationalen Entwicklung. Allerdings ist sicherzustellen, daß diese Verbundvorteile der Deutschen Bundespost nicht mißbräuchlich genutzt werden und damit in sachlich ungerechtfertigter Weise die Entfaltung eines wirksamen Wettbewerbs behindern.

Alle Einzelmaßnahmen des Konzeptes der Bundesregierung dienen dem letztendlichen Ziel, den privaten und geschäftlichen Nutzern eine größere Vielfalt und eine bedarfsspezifischere Qualität von Diensten und

Endgeräten zu eröffnen und die Voraussetzungen für ein niedrigeres Preis- und Kostenniveau der Telekommunikation zu schaffen.

## 5.2 Telekommunikationsnetze

### 5.2.1 Grundsatz: Netzmonopol bei der Deutschen Bundespost

Für die bei der Bereitstellung der Fernmeldenetze bestehende Monopolposition der Deutschen Bundespost gab es und gibt es gute Gründe. Am Netzmonopol der Deutschen Bundespost soll grundsätzlich auch in Zukunft festgehalten werden.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß es bei heutiger Netztechnologie und den absehbaren technischen Trends bei der Netzinfrastruktur unter Kosten- und Effizienz Gesichtspunkten nicht sinnvoll erscheint, flächendeckend mehrere oder sogar auch nur ein zweites Telekommunikationsnetz neben dem der Deutschen Bundespost in der Bundesrepublik Deutschland zu betreiben. Bei Öffnung des Netzbereichs für Wettbewerb dürfte es aus wirtschaftlichen Gründen unwahrscheinlich sein, daß es in der relativ gleichmäßig besiedelten Bundesrepublik Deutschland zu einem Nebeneinander mehrerer flächendeckender Telekommunikationsnetze kommt. Dazu sind die Größen- und Verbundvorteile beim Errichten und dem Betrieb von Netzen zu erheblich.

Das schließt nicht aus, daß es bei einer alleinigen Kostenbetrachtung durchaus möglich und für private Netzbetreiber auch rentabel sein könnte, parallel zum Netz der Deutschen Bundespost einzelne Übertragungsstrecken im Fernnetz zu errichten und zu betreiben. Gemessen an der Dichte des Telekommunikationsverkehrs kann es sich dabei in der Bundesrepublik nur um hochfrequentierte Verkehrsbeziehungen handeln. Auf diese wenigen Strecken würde sich der Netzwettbewerb beschränken und nur für die angeschlossenen Kundengruppen würden sich neue Angebotsoptionen eröffnen.

Diese Einschränkung der Ergebnisse einer Zulassung von Netzwettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland wird gestützt durch die Entwicklung des Fernmeldewesens in Ländern, in denen der Netzwettbewerb zugelassen ist. Neue Anbieter mit eigener Netzinfrastruktur konzentrieren dort ihr Übertragungsnetz meist auf wenige Strecken und benutzen darüber hinaus die Netzinfrastruktur des dominanten Netzbetreibers mit.

Bei einer reinen kostenmäßigen Betrachtung scheint Netzwettbewerb in begrenztem Umfang in der Bundesrepublik Deutschland genauso möglich zu sein wie in anderen westlichen Industrieländern. Wegen der dargestellten Implikationen von Netzwettbewerb kollidiert die ordnungspolitisch konsequente und sinnvolle Möglichkeit des Netzwettbewerbs jedoch mit anderen fernmeldepolitischen Zielsetzungen und Auflagen an die Deutsche Bundespost.

Die Deutsche Bundespost soll auch künftig den Aufbau neuer Netze und neuer Netztechnologien nicht ausschließlich nach betriebswirtschaftlichen Rentabi-

litätsgesichtspunkten verfolgen. Telekommunikationsnetze sollen auch weiterhin flächendeckend ausgebaut und in allen Regionen zu gleichen Bedingungen zugänglich sein. Während ein weitgehend gleichmäßiger Infrastrukturausbau auch ohne eine Monopolzuweisung denkbar ist, bedingt das Ziel, das Übertragungsnetz zu gleichen Bedingungen und Entgelten in der gesamten Fläche zur Nutzung bereitzustellen, letztlich die Aufrechterhaltung des Netzmonopols.

Konkurrierende Anbieter von Netzinfrastruktur würden sich auf die verkehrintensiven Strecken des Fernnetzes konzentrieren, bei denen die Deutsche Bundespost zur Erzielung der notwendigen finanziellen Überschüsse im Vergleich zu den Kosten relativ hohe Leistungsentgelte hat. Netzwettbewerb würde der Deutschen Bundespost schnell die finanzielle Basis zur Finanzierung von Infrastrukturaufgaben und sonstigen politischen Auflagen entziehen.

Ein weiterer wesentlicher Grund für den alleinigen Betrieb der Fernmeldenetze durch die Deutsche Bundespost steht im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung des Telefondienstmonopols. Das Telefondienstmonopol ist zur Erhaltung der Finanzkraft der Deutschen Bundespost erforderlich und läßt sich faktisch nur bei gleichzeitigem Festhalten am Netzmonopol aufrechterhalten.

Aus diesen Gründen wird die Bundesregierung dem im Sondervotum einiger Mitglieder der Regierungskommission und von verschiedener anderer Seite geäußerten Vorschlägen für die Zulassung von Netzwettbewerb nicht folgen.

Das bisher bestehende ausschließliche Recht des Bundes, Fernmeldenetze zu errichten und zu betreiben, muß für die Zukunft gesetzlich begrenzt und eng ausgelegt werden, um den Konflikt zwischen Wettbewerbsinteressen und der Infrastrukturverpflichtung der Deutschen Bundespost gering zu halten. Eine enge Definition des Netzmonopols ist auch geboten, um nicht gegen die Wettbewerbsregeln und die Bestimmungen über die Dienstleistungsfreiheit des EWG-Vertrages zu verstoßen.

Die Bundesregierung weist aus diesen Gründen darauf hin, daß das Netzmonopol heute nur noch als ein Übertragungswegemonopol verstanden werden kann. Während in der Vergangenheit noch alle Grundfunktionen eines Fernmeldenetzes unter den Monopolbegriff fielen, bezieht sich dies heute und besonders in der Zukunft nur noch auf Funktionen, die mehr und mehr „diensteneutral“ realisiert werden. Dies trifft heute und erst recht zukünftig nur noch auf die reine Übertragungsfunktion zu. Das Vermitteln von Information, technisch dargestellt durch Vermittlungssysteme in den Netzknotenpunkten, ist heute systemtechnisch so realisiert, daß dienstespezifische Funktionen mit eingeschlossen sind. Das Telefonnetz als das bisher bestimmende Netz der Telekommunikation war lange Zeit Träger eines einzigen Dienstes – nämlich des Telefondienstes – und hatte deshalb in allen seinen Funktionen zwangsweise einen dienstespezifischen Zuschnitt. Die Öffnung für erweiterte Nutzungen konnte erst erfolgen, als mit den Fortschritten der Datenverarbeitung leistungsfähige rechnergesteuerte Speicher- und Verarbeitungs-

systeme verfügbar wurden (Beispiel Bildschirmtext). Zu diesem Zweck wurde es notwendig, bestimmte Funktionen des Telefonnetzes als neutrale Grundfunktionen anderen Diensten zur Verfügung zu stellen.

Aufbauend auf den Grundfunktionen können weitere Zusatzfunktionen wie z. B. Informationsspeicherung und Informationsverarbeitung in den Netzknoten implementiert sein. Die Gesamtheit aller Funktionen und ihr Zusammenwirken bildet das für den Benutzer maßgebende Dienstleistungsangebot. Dieser Trend zu differenzierten höherwertigen Telekommunikationsdiensten ist schon heute zu beobachten.

Mit dem Einsatz softwaregesteuerter (und damit flexibler) Systeme in den Fernmeldenetzen wird es zunehmend schwerer, die Grundfunktion „Vermitteln“ eindeutig gegen erweiterte Zusatzfunktionen, die für bestimmte Dienste oder Dienstgruppen in den Vermittlungsknoten realisiert werden, abzugrenzen. Die Software der Vermittlungsstelle steuert zum einen den einfachen Vermittlungsprozeß, sie handelt aber auch gleichzeitig spezielle Dienstleistungsmerkmale ab. Zum Beispiel „vermittelt“ eine moderne Telefonvermittlungsstelle Verbindungen zwischen den Teilnehmern. Gleichzeitig bietet sie unterstützende Komfortmerkmale für den Telefondienst, wie z. B. „Rückruf bei Besetzt“. Grund- und Zusatzfunktionen können von ihrer technischen Verwirklichung nicht mehr separiert werden.

Diese Integration von Grund- und Zusatzfunktionen im Bereich von Vermittlungssystemen kennzeichnet auch das Angebot privater Anbieter von Telekommunikationsdiensten. Auch sie realisieren ebenso wie der Netzbetreiber ihre Dienstmerkmale in ihren eigenen Vermittlungsknoten. Im Unterschied zum Netzbetreiber mieten sie ihre Übertragungswege von diesem an. Eine Erweiterung des Netzmonopols auf den Bereich von Vermittlungssystemen würde diese Art des Dienstleistungswettbewerbs durch private Anbieter letztlich unmöglich machen. Das adäquate Verständnis des Netzmonopols kann daher nur das eines Übertragungsmonopols sein. Dies ist in der Novelle zum Fernmeldeanlagengesetz in der Änderung von § 1 deutlich gemacht worden.

Die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Änderungen des Fernmeldeanlagengesetzes führen zunächst die für das neue fernmeldepolitische Konzept notwendige Unterscheidung zwischen Netz, Diensten und Endeinrichtungen ein. Das Fernmeldeanlagengesetz in seiner bisherigen Fassung differenziert diese verschiedenen Elemente des Telekommunikationssystems nicht und stellt in dieser Hinsicht keine adäquate gesetzliche Grundlage für die Neuordnung der Telekommunikation dar. Die Ausschließlichkeitsrechte der Deutschen Bundespost und die Möglichkeiten privater Anbieter werden mit der Gesetzesänderung nunmehr klar gefaßt. Das bisherige allumfassende Ausschließlichkeitsrecht des Bundes zum Errichten und Betreiben von Fernmeldeanlagen aus § 1 des geltenden FAG wird auf ein einfaches Handlungsrecht reduziert. Im neuen Absatz 2 von § 1 des FAG wird das Netzmonopol definiert und festgeschrieben. Danach ist das Netzmonopol das ausschließliche Recht des Bundes Übertragungswege zu errichten

und zu betreiben. Klargestellt wird auch, daß zum Netz und damit zum Netzmonopol auch die Abschlußeinrichtungen zu rechnen sind.

Im Hinblick auf den Aufbau der Koaxialkabelnetze für die Verteilung von Ton- und Fernsehprogrammen sollen die „Gemeinsamen Erklärungen zwischen der Deutschen Bundespost und dem Handwerk“ im Rahmen ihrer Zielsetzungen weiterhin gelten.

## 5.2.2 Ausnahmen vom Netzmonopol

### 5.2.2.1 Grundsatz und allgemeine Ausnahmen

In allen westlichen Industriestaaten gibt es kein uneingeschränktes Netzmonopol des Netzbetreibers. Überall gibt es auch in Ländern mit einem grundsätzlich bestehenden Netzmonopol der Fernmeldeverwaltung Ausnahmen von diesem Grundsatz. In vielen Ländern verfügen die Eisenbahnen, Energieversorgungsunternehmen und andere spezielle Bedarfsträger über eigene physikalische Netze. Ähnliche private Netze gibt es in unserem Land. Nach § 3 des geltenden Fernmeldeanlagengesetzes können solche Netze von Behörden und Transportanstalten und auf Grundstücken auch ohne besondere Verleihung errichtet und betrieben werden. Fernmeldeanlagen können ferner genehmigungsfrei innerhalb einer 25 km-Grenze zwischen verschiedenen Grundstücken errichtet und betrieben werden, wenn diese ein und demselben Eigentümer gehören. Insofern hat die Deutsche Bundespost auch heute schon kein uneingeschränktes Netzmonopol. Darüber hinaus kann das Recht, Fernmeldeanlagen zu errichten und zu betreiben nach § 2 des FAG grundsätzlich an Dritte verliehen werden.

Das gemeinsame Kennzeichen der bisher zugelassenen Ausnahmen vom allgemeinen Netzmonopol besteht darin, daß sie grundsätzlich keine Verbindung zum öffentlichen Netz der Deutschen Bundespost haben. Dadurch besteht keine Möglichkeit, auf der Basis dieser Übertragungsstrecken Telekommunikationsdienste für Dritte zu erbringen und in Konkurrenz zur Deutschen Bundespost zu treten.

An dieser Situation soll im Prinzip festgehalten werden. Die bestehenden Möglichkeiten des FAG für spezielle Bedürfnisse im Übertragungsbereich, die von der Deutschen Bundespost nicht geboten werden können, sollen uneingeschränkt erhalten bleiben. Die Bundesregierung sieht hier gegenwärtig keinen Bedarf, das FAG zu ändern. Sie kann deshalb nicht der Empfehlung der Regierungskommission Fernmeldewesen zustimmen, die nach § 3 Abs. 1 FAG derzeit auf 25 km begrenzte Möglichkeit des genehmigungsfreien Errichtens und Betriebens von unternehmensinternen privaten Netzen auf das gesamte Bundesgebiet auszudehnen. Die Bundesregierung kann einer generellen Ausdehnung privater Netze auf dieser Basis nicht zustimmen, da hieraus — insbesondere unter Berücksichtigung der derzeitigen Tarifstruktur — kaum kalkulierbare Verkehrsverlagerungen entstehen könnten und daher die mit dem grundsätzlichen Festhalten am Netzmonopol verbundenen Ziele beeinträchtigt werden könnten. Die Bundesregierung

verweist hier vielmehr auf ihre Verleihungsbefugnisse aus § 2 FAG.

Die Regierungskommission hat eine liberale Handhabung der Verleihungsbefugnisse in § 2 des geltenden FAG empfohlen. Die Bundesregierung wird dieser Empfehlung für private Fernmeldeanlagen folgen, die nur dem eigenen Bedarf dienen. Sie wird ferner prüfen, unter welchen Bedingungen künftig auch Zusammenschaltungen mit dem öffentlichen Netz erlaubt werden könnten. Im einzelnen wird bei diesen Genehmigungen darauf zu achten sein, inwieweit größere Verkehrsmengen dem öffentlichen Telefondienst entzogen werden.

Darüber hinaus soll es in Zukunft gewährleistet sein, daß private Anbieter in Randbereichen des Netzes freizügig tätig werden können, wenn dadurch

1. das Telefondienstmonopol zur Einnahmesicherung der Deutschen Bundespost nicht ausgehöhlt wird und
2. Innovationen möglich sind, die anderenfalls nicht umgesetzt werden können.

Diese Voraussetzungen sind aus heutiger Sicht im Bereich der Satelliten- und Mobilfunkkommunikation gegeben, weil diese relativ neuen technischen Systeme spezielle Ergänzungsfunktionen zu den drahtgebunden Netzen haben. Hier stehen in Zukunft echte Innovationen und neue Anwendungen im Vordergrund und nicht die Substitution bestehender Dienstleistungen.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Jahresgutachten 1987 in diesem Zusammenhang von Wettbewerb am Rand der monopolisierten Infrastruktur gesprochen und die volkswirtschaftlich positiven Effekte dieses Randwettbewerbs im Gegensatz zum Wettbewerb zweier Systeme identischer Auslegung der Infrastruktur (Systemwettbewerb) hervorgehoben. Die Bundesregierung geht in Übereinstimmung mit dem Sachverständigenrat davon aus, daß Systemwettbewerb dem Infrastrukturauftrag des Netzbetreibers widerspräche, Randwettbewerb demgegenüber aber wesentlich zu dessen Entwicklung beitragen kann. Die Bundesregierung kann sich jedoch nicht der Auffassung anschließen, daß die Richtfunkübertragung als Randbereich der Netzinfrastruktur anzusehen sei. Richtfunkübertragung ist im Netz der Deutschen Bundespost heute ein integraler und zentraler Bestandteil der Übertragungseinrichtungen und wird deshalb vom Netzmonopol erfaßt.

### 5.2.2.2 Satellitenkommunikation

#### 5.2.2.2.1 Technische, betriebliche und ökonomische Aspekte der Satellitenkommunikation

Satellitensysteme für die Telekommunikation weisen technische, betriebliche und ökonomische Eigenschaften auf, die deutlich von denen der terrestrischen Kabel- und Richtfunknetze abweichen. Diese Unterschiede resultieren aus dem typischen Aufbau eines Satellitensystems. Die zu übermittelnden elektrischen Signale werden in einer Bodenstation modulations-

und frequenzmäßig aufbereitet und mittels einer scharf bündelnden Sendeantenne zum Satellit abgestrahlt. Der Satellit selbst befindet sich in einer geostationären Position in ca. 36 000 km Höhe über dem Äquator. Der Satellit empfängt die Signale, verstärkt sie und sendet sie zur Erde zurück. Alle Bodenstationen im Bereich der von der Sendeantenne erfaßten Ausleuchtzone können die Sendesignale empfangen und in das ursprüngliche Signal zurückverwandeln. Damit bietet ein Satellitensystem unmittelbar mit der Installation die Möglichkeit, den Nachrichtenaustausch in seinem Sendebereich flächendeckend vorzunehmen. Neue „Anschlüsse“ werden durch den Aufbau weiterer Sende- und Empfangsstationen und damit ohne langwierige Netzausbaumaßnahmen realisiert. Die Größe der Antennenanlagen richtet sich hierbei nach den Übertragungsleistungen der Verbindungen und kann von ca. 50 cm Durchmesser für den individuellen Datenverkehr niederer Bitraten bis über 30 m Durchmesser für gebündelte hochqualitative Fernseh- und Telefonieübertragungen reichen. Außer der Punkt-zu-Punkt-Übertragung kommen besonders auch Punkt-zu-Mehrpunkt-Übertragungen (wie z. B. bei der Verteilung von Fernsehprogrammen) zur Anwendung.

Neben der räumlichen Flexibilität zeichnen sich Satellitenverbindungen durch eine besondere nutzungsmäßige Flexibilität aus. Während in den heutigen öffentlichen terrestrischen Netzen jedem Anschluß eine bestimmte feste Übertragungskapazität, die sich an den international festgelegten Übertragungsraten orientiert (z. B. 3,1 kHz für Telefon, 2,4/4,8/9,6 kbit/s für Datenübertragung etc.) zugeordnet ist, besteht im Satellitenbereich die Möglichkeit, die Gesamtübertragungsleistung der Satellitentransponder auf den augenblicklichen Kommunikationsbedarf zwischen den Bodenstationen aufzuteilen. Moderne Zugriffsverfahren auf der Basis der TDMA-Nutzung<sup>17)</sup> ordnen den verschiedenen Kommunikationsbeziehungen bedarfsgerecht zeitlich wechselnde Übertragungskapazitäten zu und eröffnen somit ein für den Satellitenbetreiber und für den Anwender besonders effizientes Nutzungsspektrum. Dabei kann der Anwender auch Übertragungsraten nutzen, die in der terrestrischen Infrastruktur erst dann kostengünstig angeboten werden können, wenn Glasfaserverbindungen in größerem Umfang zur Verfügung stehen (Übertragungsraten oberhalb von 64 kbit/s).

Diesen spezifischen Vorteilen der Satellitenübertragung stehen deutliche Nutzungsnachteile im Vergleich zu terrestrischen Verbindungen gegenüber. Die große Übertragungsstrecke von mehr als 70 000 km zwischen Sender und Empfänger hat für den Anwender einen zeitlichen Verzug von ca. ½ Sekunde zur Folge, bis auf ein gesendetes Signal eine Antwort eintrifft. Damit sind Anwendungen mit antwortzeitkritischem Verhalten, insbesondere Dialoganwendungen, nur mit Qualitätsverschlechterungen über Satellitensysteme abzuwickeln. Insbesondere im Datenverkehr werden die Beziehungen zwischen dem Terminal am Arbeitsplatz oder am Kundensalter und dem Zentralrechner grundsätzlich nur dann mittels Satelliten zu realisieren sein, wenn die Arbeits-

<sup>17)</sup> TDMA: Time Division Multiplex Access.

abwicklung oder der notwendige Kundenservice keine kurzen Übertragungs- und Aufbauzeiten der Information verlangt. Die Erfahrungen weisen darauf hin, daß speziell im Datenverkehr mit Endnutzern erhebliche Akzeptanzprobleme auftreten, wenn die angeforderten Informationen nicht innerhalb einer Sekunde auf dem Bildschirm vorhanden sind. Diese Zeitspanne wird im Satellitenverkehr bereits zur Hälfte allein aus Laufzeitgründen aufgezehrt.

Zusätzlich ist zu berücksichtigen, daß Satellitensysteme auch bei Ausschöpfung aller Möglichkeiten des TDMA-Verfahrens nur eine begrenzte Übertragungskapazität aufweisen. Diese ist durch das Raumsegment — d. h. durch die Transponderkapazität des Satelliten — bestimmt. Ein stetiger modularer Ausbau wie bei terrestrischen Netzen ist nicht möglich, da eine Erweiterung des Raumsegments nur durch die Bereitstellung weiterer Satelliten erfolgen kann. Abgesehen von den nur begrenzt vorhandenen Satellitenpositionen in der geostationären Umlaufbahn spielt hierbei der Kostensprung die entscheidende Rolle. Der Bau und die Positionierung eines Satelliten einschließlich der für den Flugbetrieb notwendigen Bodeneinrichtungen kostet heute ca. 300 bis 400 Millionen DM.

Externe Abschätzungen zeigen, daß Anfang der 90er Jahre die verfügbare Kapazität aus nationalen und anderen kommerziellen Satellitensystemen in Europa, die von der Bundesrepublik Deutschland aus zugänglich sind, ca. 45 000 Übertragungskanälen mit einer Datenrate von 64 kbit/s entsprechen könnte. Hinzu kommen noch die Übertragungskapazitäten aus internationalen Satellitensystemen (Intelsat, Eutelsat), die allerdings nur anteilig einem Land des Betreiberkonsortiums zur Verfügung stehen. Diese Kapazitätsgrenze schließt die Realisierbarkeit eines Telekommunikationsdienstes mit sehr großen Teilnehmerzahlen auf der alleinigen Basis von Satellitensystemen von vornherein aus.

Auch hinsichtlich der Kostensituation weist die Satellitenkommunikation Besonderheiten auf. Anders als bei terrestrischen Netzen sind die Kosten von Satellitenverbindungen unabhängig von der Entfernung der Bodenstationen, zwischen denen die Informationen auszutauschen sind. In der Relation zu den längenabhängigen Kosten von Kabelverbindungen ergeben sich hieraus heute für Satelliten bei der Punkt-zu-Punkt-Übertragung grundsätzliche Kostenvorteile ab ca. 3 000 km überbrückter Entfernung. Diese Grenze wird sich mittelfristig weiter zugunsten der terrestrischen Netze verschieben. In besonderer Weise zeichnet sich dies bereits im Überseeverkehr und in der hier praktizierten Politik der amerikanischen Regulierungsbehörde FCC ab. Die von amerikanischer Seite bisher verfolgte Linie, die Netzbetreiber bei Überseeverbindungen mit Endpunkt in den USA auf eine gleichmäßige Nutzung von Unterwasserkabeln und von Satellitensystemen zu verpflichten, wird mit dem Einsatz von Glasfaserseekabeln als ökonomisch nicht mehr zu rechtfertigende Auflage aufgegeben. Die Kostenrelationen sprechen dann deutlich für die Nutzung von Kabelverbindungen, so daß ein erheblicher Teil des heutigen Überseesatellitenverkehrs auf preiswertere Glasfaserverbindungen abzuwandern droht.

In Anbetracht dieser Situation werden heute intensive Überlegungen darüber angestellt, wie die wirtschaftliche Grundlage der nationalen Satellitengesellschaften (z. B. COMSAT), aber insbesondere auch der internationalen Satellitenorganisation INTELSAT weiterhin erhalten werden kann.

Günstigere Verhältnisse für die Satellitenkommunikation ergeben sich bei der Betrachtung von Anwendungskonstellationen mit vielen kleinen verteilten Sende- und Empfangsstellen, die untereinander oder auf ein Zentrum ausgerichtet Informationen austauschen. Im Auftrag der Deutschen Bundespost durchgeführte Kostenabschätzungen zeigen, daß solche Netze heute in ihren Kosten deutlich unterhalb der Gebühren liegen, die für entsprechende terrestrische Verbindungen an die Deutsche Bundespost zu entrichten wären. Satellitendienste können deshalb heute aus Preisgründen auch bei Entfernungen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland für den Nutzer attraktiv sein. Maßgebend ist hierfür nicht eine grundsätzliche Kostenüberlegenheit der Satellitentechnik, sondern die heutige Gebührengestaltung der terrestrischen Dienste. Insbesondere im Telefonfernverkehr liegen derzeit die Gebühren stark über den Bereitstellungskosten der Verbindungen und würden damit dem Kunden Anreize bieten, auf billigere Satellitendienste auszuweichen, wenn diese angeboten würden. Mit der eingeleiteten Reform der Telefongebühren<sup>18)</sup> werden jedoch mittelfristig solche Anreize deutlich an Bedeutung verlieren. Die Satellitenkommunikation wird deshalb nur während einer Übergangszeit, in der die anwendungsmäßigen Nachteile durch Preisvorteile ausgeglichen werden — d. h. bis die Tarife für die terrestrischen Dienste näher an die Kosten angepaßt worden sind —, in eine direkte substitutive Konkurrenzbeziehung zu den terrestrischen Netzen treten.

#### 5.2.2.2 Die ordnungspolitische Behandlung der Satellitenkommunikation

Diese spezifischen technischen und betrieblichen Eigenschaften von Satellitensystemen legen es nahe, die Satellitenkommunikation auch ordnungspolitisch differenziert zu behandeln. Dies wird schon allein dadurch deutlich, daß die im Regulierungsmodell für terrestrische Netze maßgebliche Unterscheidung zwischen reinen Übertragungsleistungen (Monopolbereich) und (dienstspezifischen) Vermittlungsleistungen (mit Ausnahme des Telefondienstmonopols Wettbewerbsbereich) im Satellitenbereich nicht praktizierbar ist. Bei Nutzung von modernen Zugriffsverfahren (TDMA) sind Übertragungs- und vermittlungstechnische Funktionen systemtechnisch nicht immer trennbar, wodurch die bei terrestrischen Netzen mögliche Unterscheidung zwischen den Ebenen Netz und Dienst teilweise verlorengelht. Außerdem sind die das terrestrische Netzmonopol rechtfertigenden Infrastrukturasspekte nicht auf die Satellitenkommunikation

<sup>18)</sup> Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen hat am 22. Januar 1988 dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost Modelle für eine kostengerechtere Gestaltung der Telefongebühren vorgelegt.

tion mit ihrer grundsätzlich flächendeckenden Versorgung übertragbar.

Die Bundesregierung hat deshalb für die Satellitenkommunikation eine ordnungspolitische Regelung entwickelt,

- die die speziellen innovativen Wirkungen von Satellitenanwendungen voll zur Geltung bringen soll,
- die aber gleichzeitig auch Schutzfunktionen beinhaltet, um eine partielle Substitution der terrestrischen Sprachübermittlung zu verhindern.

Das Modell bezieht nicht nur die internationalen Erfahrungen, sondern insbesondere die oben beschriebenen Kostenerwartungen für Satellitendienste in ihrer Relation zur Preisentwicklung terrestrischer Übertragungsleistungen ein.

Danach wird sich eine liberalisierte Satellitenkommunikation zukünftig vorwiegend auf Nischenangebote zu den terrestrischen Dienstleistungen und auf „Vorläuferanwendungen“, die dem weiteren terrestrischen Netzausbau vorausgehen, konzentrieren. Kennzeichen beider Bereiche ist ihr innovativer, die terrestrischen Dienstangebote ergänzender Charakter und nicht ein etwaiger Substitutionseffekt. Als Nischenangebote ist daher vor allem an „point-to-multipoint-Dienste“ mit geringen Datenübertragungsraten (z. B. Informationsverteilung für Banken, Zeitungen und Versicherungen) sowie an Kommunikationsdienste zwischen vielen weit verstreuten Standorten mit geringem Verkehrsaufkommen über kleine Sende- und Empfangsantennen (VSAT – Very Small Aperture Terminal) – z. B. für unternehmenseigene Point-of-Sales-Netze von Warenhausketten – zu denken. Als Vorläuferanwendungen innovativen Charakters werden auch Anwendungen höherer Übertragungsraten für besondere Kommunikationsformen insbesondere zwischen Unternehmenseinheiten mit standortübergreifender Verflechtung entstehen (z. B. für Zwecke der computergestützten Konstruktion und Fertigung, für Zwecke der Absicherung von Rechenzentren in Katastrophenfällen sowie für den schnellen Faksimileverkehr).

Diese innovativen Anwendungen sollen durch das gewählte Regulierungsmodell gefördert und jedermann – auch zum Angebot gegenüber Dritten – zugänglich gemacht werden. Die Bundesregierung sieht diese Zielsetzung am besten durch die Öffnung der Satellitenkommunikation für den Wettbewerb erreichbar. Während die Öffnung auf seiten der Empfangsantennen im Zusammenhang mit der Verteilung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen bereits in den letzten Jahren eingeleitet wurde, durften bisher Sendantennen ausschließlich von der Deutschen Bundespost errichtet und betrieben werden.

Dieses Regulierungsmodell wird nun neu gestaltet, so daß zukünftig auch private Nutzer und Anbieter mit den im folgenden genannten Ausnahmen private Satellitensysteme errichten und betreiben dürfen. Mit dieser Öffnung trägt die Bundesregierung bereits kurzfristig auch der europäischen Dimension Rechnung. Die auf dem Weg zum gemeinsamen europäischen Markt stattfindende Intensivierung der länder-

übergreifenden Zusammenarbeit verlangt immer stärker, daß frühzeitig – d. h. vor der Fertigstellung eines europaweiten ISDN- und Glasfasernetzes – entsprechende Kommunikationsbeziehungen über Satelliten insbesondere in unternehmensinternen Netzen abgewickelt werden können. Dies wird regelmäßig den Wunsch nach Aufbau und Betrieb eigener Satellitenstationen an den jeweiligen miteinander in Beziehung stehenden Orten einschließen.

Die Bundesregierung greift mit der Liberalisierung der Satellitenkommunikation die im Grünbuch der EG-Kommission zum Ausdruck kommende europäische Initiative auf. Mit der Vorstellung eines konkreten Regulierungsmodells leistet sie einen führenden Beitrag, der die Bildung des gemeinsamen Marktes fördert und der eine Orientierungshilfe für die Satellitenentscheidung anderer Länder der Gemeinschaft darstellen kann. Diese aktive Telekommunikationspolitik trägt aber auch dazu bei, die Handlungsinitiative auf nationaler Ebene zu erhalten.

Von der Liberalisierung unberührt bleibt die hoheitliche Genehmigungs- und Regelungskompetenz des Bundesministers für Post und Telekommunikation für die Frequenzverwaltung und -koordinierung. Durch den Erlaß funktechnischer Auflagen, denen auch die Satellitenkommunikation unterworfen ist, hat er – wie in der Vergangenheit – auch zukünftig die effiziente Nutzung des Frequenzspektrums sowie die ordnungsgemäße Abwicklung des Funkverkehrs nach nationalen und internationalen Absprachen sicherzustellen.

Im neu gefaßten § 2 Abs. 2 des FAG wird die Satellitenkommunikation sende- und empfangsseitig für die Übermittlung von Daten niedriger Bitraten freigegeben. Entsprechende Satellitensende- und -empfangsanlagen sind durch diese Neufassung aus dem Alleinbetriebsrecht des Bundes herausgenommen. Private Anbieter und Nutzer von Satellitendiensten haben damit in diesem Bereich einen Rechtsanspruch, die terrestrischen Satellitenfunkanlagen sowie das notwendige Satellitenraumsegment bei Erfüllung der funktechnischen Auflagen für den nationalen Verkehr ebenso wie für den internationalen Verkehr – im letzteren Falle unter Berücksichtigung der zwischenstaatlichen Vereinbarungen der internationalen Satellitenorganisationen – errichten und betreiben zu dürfen. Dabei sind auch Zusammenschaltungen mit den öffentlichen Fernmeldenetzen über standardisierte Schnittstellen zulässig.

Der Begriff „Daten“ im Sinne dieser Bestimmung ist im Zusammenhang mit der Liberalisierung der Satellitenkommunikation nicht als inhaltliche Definition für die zu übermittelnde Informationsart zu sehen. Unter Datenübermittlung sind auch die Übermittlungen von Texten, Grafiken, festen und bewegten Bildern und Dokumenten zu verstehen. Der in § 2 Abs. 2 des FAG eingeräumte Rechtsanspruch umfaßt neben der Datenübermittlung im engeren Sinne auch all diese Anwendungen. Die Sprachübermittlung ist hierbei jedoch nicht erfaßt. Diese Beschränkung berücksichtigt, daß das Telefondienstmonopol nach § 1 Abs. 4 des FAG auch im Bereich der Satellitenkommunikation wirksam sein soll. Auch zukünftig ist Privaten der geschäftsmäßige Betrieb von Satelliten-

funkanlagen zur Sprachübermittlung für Dritte – unabhängig von der Bitrate, mit der die Sprache übertragen wird –, untersagt. Außerdem erfaßt der im FAG eingeräumte Rechtsanspruch grundsätzlich auch nicht die Sprachübertragung bzw. -übermittlung durch private Satellitensysteme für eigene Zwecke. Die Bundesregierung geht jedoch davon aus, daß der Bundesminister für Post und Telekommunikation für solche Anwendungen Einzelgenehmigungen erteilen wird, wenn es sich hierbei um die Realisierung innovativer Anwendungen handelt. Die Genehmigungsaufgaben sind aber in jedem Fall so zu gestalten, daß die geschäftsmäßige Sprachübermittlung ausgeschlossen wird. Außerdem sollen in diesen Fällen Verbindungen mit den öffentlichen Fernmeldenetzen nur in begründeten Ausnahmefällen zugelassen werden.

Die im § 2 Abs. 2 des FAG gewählte Unterscheidung zwischen Satellitenübermittlungen niedriger und höherer Bitraten stellt eine besondere Schutzfunktion für die Sprachübermittlung in den terrestrischen Netzen dar. Auch wenn das Telefondienstmonopol private Satellitenübermittlung von Sprache für Dritte bereits generell ausschließt, so sieht es die Bundesregierung als notwendig an, im Randwettbewerb des Netzes eine weitere Sicherung für das Telefondienstmonopol zu berücksichtigen. Der Anreiz, Sprache über Satellitenfunkanlagen zu übertragen, nimmt mit der kostenorientierten Weiterentwicklung der Telefonarife zwar deutlich ab. Da sich dieser Anpassungsprozeß jedoch über eine längere Zeitspanne erstrecken kann, wären in der Übergangszeit bei einer gesetzlich vollständigen Öffnung der Satellitenkommunikation für Wettbewerb schwer nachzuprüfende Überschneidungen mit dem Telefondienstmonopol zu befürchten. Aus diesem Grund soll sich der gesetzlich eingeräumte Rechtsanspruch auf das Errichten und den Betrieb von privaten Satellitenfunkanlagen nur auf niedrige Bitraten beziehen, d. h. auf Bitraten, die heute und noch für absehbare Zeit aufgrund komplizierter Sprachkodierungsalgorithmen kaum attraktiv für die Sprachübertragung sind. Serienmäßige Sprachkodiereinrichtungen sind heute und auch in der nächsten Zukunft kaum für Bitraten unterhalb von 16 kbit/s erhältlich, so daß unter den obengenannten Bedingungen die Grenze zwischen niedrigen und höheren Bitraten bei 15 kbit/s je Übertragungskanal festgelegt wird. Auch wenn mittel- und langfristig weitere Fortschritte bei der digitalen Kodierung von Sprache zu erwarten sind, so soll hierdurch der dem Wettbewerb geöffnete Bereich der Satellitenkommunikation nicht weiter eingeschränkt werden.

Satellitenfunkanlagen höherer Bitraten<sup>19)</sup> sollen nicht von vornherein kraft Gesetzes dem fernmelderechtlich uneingeschränkten Wettbewerb ausgesetzt werden. Für diese Anlagen soll vielmehr weiterhin ein spezielles Genehmigungsverfahren aufrechterhalten werden, das innovative Anwendungen ermöglichen und fördern, eine Substitution der Sprachübermittlung in terrestrischen Netzen jedoch ausschließen soll.

<sup>19)</sup> Satellitenfunkanlagen höherer Bitraten sind in der Neufassung des § 2 des FAG als sonstige Satellitenfunkanlagen bezeichnet.

Das Genehmigungsrecht für Satellitenfunkanlagen höherer Bitraten ist nach der Neufassung des § 2 Abs. 2 des FAG nicht in das völlig freie Ermessen des Bundesministers für Post und Telekommunikation gestellt. § 2 Abs. 1 des FAG normiert bereits ein allgemeines Verleihungsrecht des Bundesministers für Post und Telekommunikation für das Fernmeldewesen. Die ausdrückliche Wiederholung des Genehmigungsrechts im direkten Bezug zur Satellitenkommunikation (§ 2 – Abs. 2 des FAG) verdeutlicht, daß die durch die Satellitenkommunikation möglichen Innovationen voll erschlossen werden sollen. Die Genehmigungsvorbehalte bzw. -auflagen für private Satellitenfunkanlagen höherer Bitraten sind deshalb nur aus dem Willen, der den Gesetzgeber zur erneuten Erwähnung des Verleihungsrechts im Zusammenhang mit der Satellitenkommunikation veranlaßt hat, abzuleiten. Dementsprechend wird die Genehmigung entsprechender Anlagen durch den Bundesminister für Post und Telekommunikation nur dann versagt werden, wenn dies notwendig ist,

- um Störungen für die ordnungsmäßige Abwicklung aller Funkdienste (funktechnische Auflagen, Frequenzmanagement) zu vermeiden oder
- um die Substitution der Sprachübermittlung in den terrestrischen Netzen zu verhindern.

Die Ausgestaltung der Genehmigungsbedingungen ist unter Berücksichtigung dieser Vorgaben so flexibel vorzunehmen, daß sie den vielfältigen Einzelfällen gerecht werden können. Während geschäftsmäßig betriebene Satellitenfunkanlagen für die Sprachübermittlung (vermittelt oder nicht vermittelt) heute und auch zukünftig nicht genehmigungsfähig sind, wird bei anderen Anwendungskonfigurationen zu entscheiden sein, in welcher Form den genannten Kriterien am zweckmäßigsten entsprochen wird. Dabei wird der Bundesminister für Post und Telekommunikation auch zu prüfen haben, inwieweit in den einzelnen Fällen Zusammenschaltungen der Satellitenverbindungen höherer Bitraten mit den öffentlichen Fernmeldenetzen zugelassen werden können.

Bei den oben erwähnten Satellitenfunkanlagen sollen im Interesse der Entfaltung des Wettbewerbs Gebühren für die Verleihung nach § 2 Abs. 2 des FAG nur in der Höhe erhoben werden, die nicht über die Deckung der Kosten des Genehmigungsverfahrens und der Erhaltung der Funkordnung hinausgeht. Ein Ausgleich für die Ausübung der verliehenen Rechte durch private Anbieter wird nicht erhoben.

#### 5.2.2.3 Mobilfunkkommunikation

Neben den im Hinblick auf ihre Verbreitung unbedeutenderen Marktsegmenten des Rhein-, See- und Flugfunks zählen heute zur Mobilfunkkommunikation

1. das Funktelefon,
2. der öffentliche Funkruf und
3. der private Betriebsfunk.

An die beiden öffentlichen Mobilfunknetze der Deutschen Bundespost (B-Netz, C-Netz) sind 80 000 Teil-

nehmer („Autotelefone“) angeschlossen<sup>20)</sup>. Die Funkrufdienste der Deutschen Bundespost (Eurosignal, Cityruf<sup>21)</sup>) nehmen mehr als 150 000 Teilnehmer in Anspruch. Das größte Marktsegment mit ca. 800 000 Teilnehmern und ca. 1,2 Millionen privaten Funkgeräten wird durch die vielfältigen Betriebsfunkdienste (z. B. Taxifunk) gebildet. Diese meist ausschließlich auf lokaler Ebene betriebenen Funkdienste liegen in der Bundesrepublik Deutschland ausschließlich in privater Hand. Die Deutsche Bundespost betätigte sich hier nur als Hoheitsträger bei der Genehmigung der Funkanlagen einschließlich der Zuteilung von Funkfrequenzen sowie bei der Überwachung des Betriebes. Ein weiteres Kennzeichen ist ihre Beschränkung auf geschlossene Benutzergruppen und ihre fehlende Verbindung zum öffentlichen Netz (Ausnahme Polizeifunknetze und ähnliche Netze).

Gemessen an den Wachstumsraten ist die Mobilfunkkommunikation als der dynamischste Teil der gesamten Telekommunikation anzusehen. Jährliche Wachstumsraten von 30 bis 40 % vor allem im Bereich des Funktelefons sind keine Seltenheit. Aufgrund dieses Nachfragewachstums sind Engpässe zumal bei einem einzigen Anbieter vorherbestimmt und unvermeidlich.

In allen drei Bereichen der Mobilfunkkommunikation sind daher Änderungen geplant mit Richtung auf eine Öffnung für den Wettbewerb. Das bisher geltende ungebundene Ermessen des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen bei der Verleihung von Betriebsrechten an Dritte soll durch ein gebundenes Ermessen, das den im folgenden genannten Kriterien entspricht, mit der klaren Zielsetzung der Förderung des Wettbewerbs ersetzt werden.

Darüber hinaus sollen bei den im folgenden aufgeführten Mobilfunkanlagen – wie auch bei der Satellitenkommunikation bereits ausdrücklich erwähnt – Verleihungsgebühren nach § 2 Abs. 2 des FAG für private Diensteanbieter nur in der Höhe erhoben werden, die nicht über die Deckung der Kosten des Genehmigungsverfahrens und der Erhaltung der Funkordnung hinausgeht. Ein Ausgleich für die Ausübung der verliehenen Rechte wird nicht erhoben.

#### 5.2.2.3.1 Funktelefon

Der öffentliche Funktelefondienst war bislang in seiner Verbreitung wegen Frequenzknappheit in den aufgebauten Funknetzen stark beeinträchtigt. So wird das heutige C-Netz der Deutschen Bundespost auch im Endausbau nicht mehr als 450 000 Teilnehmer aufnehmen können. Bisherige Systeme waren meist national begrenzt. Diese Begrenzungen des öffentlichen Mobilfunks werden mit dem nächsten Technologieschritt, dem digitalen zellularen Mobilfunksystem, das Anfang der neunziger Jahre zum Einsatz kommt, weitgehend abgebaut. Die Groupe Spéciale Mobile (GSM), eine Arbeitsgruppe der Konferenz der europäischen Post- und Fernmeldeverwaltungen (CEPT) hat sich hierzu 1987 auf einen einheitlichen europäi-

schen Mobilfunkstandard geeinigt. Dieser europäische Standard hat zum Ziel, daß jedes Autotelefon an jedem beliebigen Punkt Europas benutzt werden kann. Weiterhin wird sich eine Vervielfachung der Kapazität bisheriger Systeme ergeben.

Es gibt externe Schätzungen, nach denen bis Ende der neunziger Jahre zumindest 10 Millionen Teilnehmer in Europa im GSM-System mobil telefonieren können und dazu eine Infrastruktur von mehr als 5 000 Funkfeststationen und 400 Funkvermittlungsstellen in Anspruch nehmen. Für die Bundesrepublik Deutschland werden 2 Millionen Teilnehmer erwartet. Die Ausschöpfung dieses riesigen Teilnehmerpotentials erfordert flexible unternehmerische Dispositionen, die praktisch von nur einem einzigen Anbieter in der notwendigen Geschwindigkeit nicht wirtschaftlich und organisatorisch dargestellt werden können. Dies gilt umso mehr als die Telekom mit halbstaatlichen bzw. privaten Unternehmen jenseits der nationalen Grenzen verglichen wird.

Nicht zuletzt aus diesen Gründen haben sich fast alle großen westlichen Industrieländer dazu entschlossen, die Erschließung dieses riesigen und innovativen Wachstumsmarktes der Telekommunikation durch Wettbewerb zu beschleunigen. Wegen der Frequenzknappheit und aus Gründen eines wirtschaftlichen Netzbetriebs sind jeweils in der Regel nur zwei Betreiber öffentlicher Mobilfunksysteme zugelassen.

Wettbewerb im öffentlichen Mobilfunk stellt sich so dar, daß ein zweiter nationaler Netzbetreiber<sup>22)</sup> neben dem Betreiber des terrestrischen Netzes eigene Mobilfunksysteme aufbaut. In jedem Falle errichtet der Private dazu eigene Funkfeststationen und eigene Funkvermittlungsstellen. Die Verbindungen zwischen den Funkfeststationen und den Funkvermittlungsstellen, zwischen den Funkvermittlungsstellen untereinander sowie zwischen den Funkvermittlungsstellen und dem terrestrischen Netz erfolgen in der Regel über festgeschaltete und vom Betreiber des terrestrischen Netzes gemietete Übertragungswege. Mobilfunksysteme sind über entsprechende Schnittstellen vollständig mit dem terrestrischen öffentlichen Netz verbunden. Die Kommunikation zwischen den nationalen Mobilfunknetzen des GSM-Standards wird sichergestellt.

Insbesondere in Großbritannien, wo bereits seit 1985 zwei Betreiber von Mobilfunksystemen zugelassen sind, sind sehr gute Erfahrungen mit dem Wettbewerb gemacht worden. Innerhalb kurzer Zeit haben beide Betreiber ein nahezu flächendeckendes Netz aufgebaut. Die Preise für Endgeräte sind stark gefallen. Die beiden jetzigen Betreiber von Mobilfunknetzen werden auch in Konkurrenz zueinander das paneuropäische digitale Mobilfunksystem anbieten.

Auch in Schweden hat der Wettbewerb zweier Mobilfunknetzbetreiber zur hohen Anschlußdichte in diesem Land beigetragen.

<sup>20)</sup> Stand: 1. Februar 1988.

<sup>21)</sup> Ab Mitte 1988.

<sup>22)</sup> Sollte sich bei der Vorbereitung der Lizenzierung eine Regionalisierung als vorteilhafter erweisen, so könnte auch die Zulassung mehrerer regionaler Netzbetreiber in Frage kommen.

In Frankreich wurde 1987 ein zweiter Netzbetreiber neben der staatlichen Fernmeldeverwaltung lizenziert. Dieser zweite Betreiber soll bereits in den nächsten zwei Jahren, das heißt noch im Bereich der analogen zellularen Mobilfunktechnologie mit allerdings sehr begrenzter Frequenzausstattung in Wettbewerb zu France Telecom treten. Es ist geplant auch für das digitale paneuropäische Mobilfunksystem zwei Betreiber zuzulassen, die unter gleichen Wettbewerbsbedingungen starten sollen.

Angesichts der hohen Wachstumsraten, des Innovationspotentials und der Entscheidungen in anderen Ländern hat sich die Bundesregierung entschlossen, im Bereich des öffentlichen Mobilfunks auch in der Bundesrepublik Deutschland Wettbewerb einzuführen. Anders als etwa in Großbritannien und Frankreich soll Wettbewerb nicht bereits im heutigen analogen B- und C-Netz, sondern erst im digitalen D-Netz Anfang der neunziger Jahre möglich werden. Neben der Deutschen Bundespost soll es einen zweiten Netzbetreiber geben, der unter gleichen Bedingungen ein zweites Mobilfunksystem aufbaut. Der zweite Anbieter soll in einem offenen Auswahlwettbewerb ermittelt werden und eine Lizenz im Rahmen der Verleihungsbefugnisse des Bundesministers für Post und Telekommunikation nach § 2 des FAG erhalten. Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen wird hierzu unverzüglich ein abgestimmtes Konzept für den Wettbewerb und das Auswahlverfahren erarbeiten.

Die Bedingungen des Wettbewerbs im einzelnen müssen sich an drei Kriterien ausrichten:

1. Der Wettbewerb muß für die Mobilfunkkunden eine Verbesserung erbringen in Preis, Qualität und Innovation.
2. Es müssen chancengleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen der Telekom und einem zweiten Betreiber geschaffen werden.
3. Durch den Wettbewerb im Mobilfunk darf keine materielle Aushöhlung des Telefondienstmonopols der Telekom erfolgen.

Diese Kriterien müssen bei der genauen Ausgestaltung der Wettbewerbsbedingungen sowohl in dem Auswahlverfahren als auch in der Lizenz des zweiten Betreibers ihren Niederschlag finden.

Die Bundesregierung ist davon überzeugt, daß sie mit dieser Entscheidung für Wettbewerb im öffentlichen Mobilfunk zu einer besseren Integration der deutschen Volkswirtschaft in die europäische Gemeinschaft beiträgt. Nicht zuletzt ist dieser Schritt auch zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft im europäischen Raum geboten.

#### 5.2.2.3.2 Öffentlicher Funkruf

Die Funkrufdienste ermöglichen im Gegensatz zum Funktelefondienst nur eine einseitig gerichtete Kommunikation. Bei dem von der Deutschen Bundespost seit 1974 angebotenen internationalen Funkrufdienst Eurosignal können von jedem Telefonanschluß aus Signale zum gewünschten Funkrufteilnehmer abge-

setzt werden. Diese werden auf dem Empfangsgerät optisch oder akustisch angezeigt und lösen damit bestimmte vorher zwischen den Kommunikationspartnern vereinbarte Aktionen des Funkrufteilnehmers – z. B. telefonischer Rückruf unter einer bestimmten Rufnummer – aus. Erweiterte Dienste auf der Basis neuer Technologien ermöglichen darüber hinaus auch die einseitige Übermittlung von Ziffern und alphanumerischen Zeichenfolgen, die von Text- und Datenterminals eingegeben werden und auf dem Anzeigefeld des angewählten Funkrufempfängers erscheinen. Einen solchen Dienst bietet die Deutsche Bundespost demnächst unter der Bezeichnung „Cityruf“ an.

Den Funkrufdiensten wird eine ähnlich dynamische Entwicklung wie im Funktelefonbereich vorhergesagt. Der europäische Funkrufdienst (Eurosignal) umfaßt heute bereits in der Bundesrepublik Deutschland mehr als 150 000 Teilnehmer und wird den Prognosen zufolge in den nächsten Jahren seine Kapazitätsgrenze erreichen, so daß der Aufbau eines weiteren europäischen Systems (Eurosignal 2) notwendig ist. Das Angebot von leistungsfähigen und komfortablen Funkrufdiensten sollte innerhalb kurzer Zeit räumlich ausgeweitet werden, um möglichst vielen Nutzern den preiswerten und dem technologischen Stand entsprechenden Zugang zu dieser Art der Kommunikation zu ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund haben grundsätzlich die gleichen Überlegungen und Zielsetzungen wie bei der Liberalisierung des Funktelefons die Bundesregierung zu einer neuen ordnungspolitischen Ausrichtung auch für den Bereich der öffentlichen Funkrufdienste veranlaßt. Danach soll es künftig neben der Telekom auch Privaten möglich sein, als Anbieter von Funkrufdiensten tätig zu werden. Dies schließt den Aufbau von jeweils eigenen Funkrufvermittlungen und Funkrufsendern ein. Die Funkrufvermittlungen müssen über offene Schnittstellen aus den Zubringernetzen (Telefonnetz, Telexnetz etc.) erreichbar sein.

Wie bei der Regelung für den öffentlichen Funktelefondienst sollen die weiteren Anbieter von Funkrufdiensten in einem offenen Verfahren ermittelt und nach § 2 des FAG vom Bundesminister für Post und Telekommunikation lizenziert werden. Bei örtlichen und regionalen Funkrufdiensten ist auch die Möglichkeit einer Lizenzierung für bestimmte Städte oder Gebiete vorzusehen, so daß in verschiedenen Funkrufbereichen jeweils unterschiedliche Anbieter miteinander konkurrieren können.

Bei der Einführung des Wettbewerbs für Funkrufdienste können insbesondere bei Diensten, die nur auf die Versorgung einer Stadt oder eines begrenzten Gebietes ausgerichtet sind, unterschiedliche technische Systeme mit unterschiedlichen Leistungsmerkmalen zueinander in Konkurrenz treten. Kompatibilität ist hier nur hinsichtlich der Schnittstellen zu den Zubringernetzen notwendig. Die einzelnen Funkrufinseln können dagegen technisch, betrieblich und von den angebotenen Leistungsmerkmalen differieren, da sie untereinander nicht in Verbindung treten. Solche regional isolierten Anwendungen sind für Funkrufdienste durchaus sinnvoll, vor allem wenn es nur darum geht, Personen in ihrem abgrenzbaren täglichen Wir-

kungsbereich ständig erreichen zu können. Der Wettbewerb kann deshalb unmittelbar in Zusammenhang mit der Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens realisiert werden. Die Bundesregierung wird unverzüglich die Regelungen für die Lizenzierung privater Angebote von Funkrufdiensten bekanntgeben.

#### 5.2.2.3.3 Betriebsfunk

Im nichtöffentlichen Betriebsfunk werden heute ca. 1,2 Millionen private Funkgeräte in privaten Funknetzen betrieben. Diese Funknetze gestatten es den Genehmigungsinhabern im Regelfall, in einem Bereich mit einem Radius von ca. 10 bis 25 km um die ortsfeste Landfunkstelle zu kommunizieren. Die Funknetze werden mehrheitlich in der Betriebsart Simplex (Gegensprechen auf einer Frequenz) auf einer mehreren Genehmigungsinhabern zugeteilten Frequenz betrieben und haben im Regelfall keine Verbindungen zu anderen öffentlichen Fernmeldenetzen. Die Frequenzökonomie und der Komfort dieser Funknetze sind, bedingt durch die angewandte Technik, heute nur als ausreichend zu bezeichnen.

Die Weiterentwicklung des Betriebsfunks und seine Anpassung an die Bedürfnisse der Anwender ist eine volkswirtschaftliche Notwendigkeit. Die genehmigungsrechtlichen Rahmenregelungen der Deutschen Bundespost orientieren sich noch immer an der Situation, die für die frühen sechziger Jahre gegolten hat. Danach sollen private Betriebsfunknetze auf kleine Bereiche mit nur örtlichem bzw. regionalem Verkehrsaufkommen beschränkt sein und nur dem rein innerbetrieblichen Telekommunikationsverkehr dienen. Alle anderen Kommunikationsbeziehungen sollen über das öffentliche Funktelefonnetz abgewickelt werden.

Diese grundsätzliche Regelung wird den heutigen Erfordernissen der Benutzer nicht mehr gerecht. Weder bestehende öffentliche Funktelefonnetze noch das zukünftige digitale D-Netz sind voll geeignet, die besonderen Leistungsmerkmalen des Betriebsfunks zu erfüllen. Bestimmte Benutzergruppen im Betriebsfunk benötigen eine dem Taxifunk ähnliche Betriebsweise, d. h. kommandoähnliche Kurzdialoge oder einen Gruppenruf „Einer an Viele“. Im Funktelefondienst ist dagegen die typische Betriebsweise die Dialog-Kommunikation. Hinzu kommt, daß im Betriebsfunk sofortige und kurzzeitige Verbindungen notwendig sind, die im derzeitigen öffentlichen Funktelefonnetz im Verbindungsaufbau weder wirtschaftlich noch gleich schnell abgewickelt werden können.

Die schnelle technologische Entwicklung hat in den letzten Jahren zu erheblichen Fortschritten bei den in Betriebsfunknetzen eingesetzten Systemen geführt. Heute bietet sich die Möglichkeit, diese Netze wesentlich frequenzökonomischer zu betreiben und sie in ihren Leistungsmerkmalen noch enger an die Bedürfnisse der Anwender anzupassen. Hierfür sind vor allem die folgenden Verbesserungen maßgebend:

- Einführung von Bündelnetzen (Mehrkanalgeräte mit automatischer Kanalwahl), um Frequenzökonomie, Komfort und Nutzungsmöglichkeiten für den Betreiber zu verbessern;

- Realisierung der Bündelnetze in der Betriebsart Duplex (Gegensprechen) und Realisierung von Netzen mit mehreren zusammenschalteten Funkfeststellen, um die Versorgungsreichweiten auf regionaler Ebene zu verbessern (z. B. Abdeckung einer Großstadt).

Bündelnetze für den Betriebsfunk werden in der Zukunft mit ihren besonderen Leistungsmerkmalen eine sinnvolle Ergänzung der öffentlichen Funktelefondienste insbesondere in Großstadtbereichen darstellen. Aus diesem Grund sieht es die Bundesregierung als notwendig an, die Regelungen für den Betriebsfunk zu ändern. Dabei soll die heute geltende Beschränkung der Kommunikationsmöglichkeiten auf den räumlich eng begrenzten ausschließlich internen Verkehr des Benutzers (z. B. innerhalb eines Taxiunternehmens oder innerhalb eines Fuhrparks) aufgegeben werden. Der Betriebsfunk soll, soweit die Verfügbarkeit von Frequenzen dies ermöglicht, aus seiner Sonderstellung herausgeführt und zu einer am Markt orientierten besonderen Dienstleistung weiterentwickelt werden. Dies bedeutet, daß zukünftig Dienstleistungsunternehmen Betriebsfunkdienste anbieten können. Diese sollen auf die speziellen Benutzerbedürfnisse ausgerichtet werden, die von den anderen mobilen Funkdiensten bzw. von den drahtgebundenen Diensten nicht oder nur eingeschränkt abgedeckt werden. Verbindungen zu den öffentlichen Netzen sind dabei ebenso möglich wie die Ausdehnung der Funknetze auf größere Versorgungsbereiche.

Entsprechend dem Grundsatz des chancengleichen Wettbewerbs soll dieser neue Markt nicht nur privaten Anbietern vorbehalten bleiben. Auch die Telekom erhält ausdrücklich die Möglichkeit, sich aktiv zu beteiligen und nach eigenem unternehmerischen Ermessen als Wettbewerber aufzutreten.

Der Bundesminister für Post und Telekommunikation wird beauftragt, die Regelungen für den Wettbewerb bei den Betriebsfunkdiensten zu erarbeiten und zu veröffentlichen. Die Bundesregierung geht davon aus, daß eine entsprechend liberalisierte Regelung 1989 in Kraft treten kann.

#### 5.2.2.3.4 Funknebenstellenanlagen (schnurloses Telefon der zweiten Generation)

Das schnurlose Telefon der ersten Generation erlaubt nur die Verbindung von einer Feststation (Hauptanschluß) zu einem tragbaren Endgerät in einer Entfernung von ca. 200 m.

Im Gegensatz dazu befindet sich eine neue, zweite Generation (CT 2) von schnurlosen Telefonen (Funknebenstellenanlagen) in Europa in der Entwicklung. Dieses CT 2 wird erheblich erweiterte Leistungsmerkmale besitzen.

Die Einführung hängt von der unverzüglichen Erarbeitung eines europäischen Standards ab, wofür in der CEPT und der EG großes Interesse vorliegt. Diese neue technische Innovation kann angesichts ihres großen Marktpotentials nur dann rasch und marktorientiert eingeführt werden, wenn der Betrieb derartiger Anlagen im Wettbewerb geschieht.

Der Wettbewerb soll deshalb nach Verabschiedung des Standards im Zusammenhang mit der Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens realisiert werden. Die Bundesregierung wird unverzüglich die Regelungen für die Lizenzierung künftiger privater Betreiber von Funknebenstellenanlagen erarbeiten und bekanntgeben.

### 5.2.3 Überprüfung des Netzmonopols und Telekommunikationsbericht

In einer marktwirtschaftlichen Ordnung muß der Wettbewerb das gestaltende Ordnungsprinzip der Märkte sein. Unter eng abzugrenzenden Voraussetzungen sind Abweichungen von diesem Grundsatz möglich. Diese wettbewerblichen Ausnahmereiche bedürfen jedoch in unserer Wirtschaftsordnung der ständigen Begründung ihrer Legitimität. Dies gilt auch für das Netzmonopol und das Telefondienstmonopol der Deutschen Bundespost. Technische, marktmäßige und politische Gründe können den Sinn von wettbewerblichen Ausnahmereichen in Frage stellen. Aus diesem Grund hat die Regierungskommission ihren Vorschlag, das Netzmonopol bei der Deutschen Bundespost zu belassen, mit der Empfehlung verbunden, in festgelegten Abständen von drei Jahren die Frage des Netzmonopols zu überprüfen und gegebenenfalls zu revidieren. Die Bundesregierung kann nicht erkennen, daß sie in der Frage des Netz- und des Telefondienstmonopols der Deutschen Bundespost in absehbarer Zeit zu einem anderen Urteil kommen könnte als heute. Aus diesem Grunde kann sie der Empfehlung in dieser Form nicht folgen.

Gleichwohl soll zur Frage des Netz- und Telefondienstmonopols der Deutschen Bundespost von der Bundesregierung im Rahmen einer neu einzurichtenden periodischen Berichterstattung an den Deutschen Bundestag Stellung genommen werden. Darüber hinaus soll im Rahmen dieses Berichts zu anderen wichtigen und aktuellen Entwicklungen im Telekommunikationsbereich berichtet und Stellung genommen werden, so z. B. zu den Auswirkungen, die sich aufgrund der neuen Rahmenbedingungen im Fernmeldewesen ergeben. Von einer Prioritätensetzung der Gegenstände des Berichts sollte nach Ansicht der Bundesregierung zum jetzigen Zeitpunkt Abstand genommen werden, da bei der rasanten Geschwindigkeit der technologischen Entwicklung in der Telekommunikation heute niemand mit Genauigkeit sagen kann, welche Themen in der jeweiligen Zukunftsperiode im Vordergrund stehen und im Deutschen Bundestag am vordringlichsten erörtert werden sollten. Ein derartiger Telekommunikationsbericht soll künftig einmal in jeder Legislaturperiode dem Deutschen Bundestag vorgelegt werden. Zur Vorbereitung der Berichte wird die Bundesregierung von Fall zu Fall die Monopolkommission und ggf. ein weiteres vom Bundesminister für Post und Telekommunikation vorgeschlagenes Gutachtergremium einschalten. Dies ist insbesondere für die ersten Berichte beabsichtigt.

Die Regierungskommission hatte in ihrem Gutachten empfohlen, die Aufrechterhaltung des Netzmonopols der Deutschen Bundespost abhängig zu machen von

den Bedingungen der Bereitstellung von Mietleitungen. In dem neuen ordnungspolitischen und organisatorischen Rahmen des Fernmeldewesens wird die der Empfehlung zugrundeliegende Intention dadurch aufgegriffen, daß zukünftig die Tarife für Mietleitungen vom Bundesminister für Post und Telekommunikation im Benehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft als Tarife für Monopoleistungen genehmigt werden und damit nicht der abschließenden Entscheidung der Telekom unterliegen. Soweit künftig Zusammenschaltungsmöglichkeiten bei Mietleitungen aufgrund des Telefondienstmonopols eingeschränkt werden, werden diese auch nicht mehr wie heute von der Deutschen Bundespost geregelt, sondern vom Bundesminister für Post und Telekommunikation im Rahmen seiner hoheitlichen Befugnisse. Mit Ausnahme der Beschränkungen für die Vermittlung von Sprache für andere regelt der neue Absatz 4 von § 1 des FAG eine freizügige Nutzung der Dienste der Deutschen Bundespost für private Diensteanbieter. Insofern kann die Entscheidung über das Netzmonopol nicht vom Verhalten der Deutschen Bundespost abhängig gemacht werden. Die Frage des Netzmonopols wird in Zukunft vielmehr an den in Abschnitt 5.2.1 genannten Grundsätzen und Zielen zu messen sein.

## 5.3 Basis- und Mehrwertdienste

### 5.3.1 Grundsatz: Möglichst umfassender Wettbewerb zur Verbesserung des Dienstangebots

Das Innovationspotential der Telekommunikation liegt insbesondere im Bereich der Basis- und Mehrwertdienste. Bei einem auch in Zukunft weitergeltenden grundsätzlichen Netzmonopol der Deutschen Bundespost werden die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen im Dienstebereich darüber entscheiden, in welchem Ausmaß der Wettbewerb zum Gestaltungsprinzip der Telekommunikationsmärkte wird.

Das Monopol der Deutschen Bundespost erstreckt sich heute auf alle sogenannten Basisdienste<sup>23)</sup> der Telekommunikation (z. B. Telefon, Telex, Datenübertragung). Vom Monopol der Deutschen Bundespost sind aber auch einige sogenannte Mehrwertdienste<sup>24)</sup> der Telekommunikation (z. B. Bildschirmtext) erfaßt. Auch in der Bundesrepublik Deutschland hat sich in den letzten Jahren ein Markt für Mehrwertdienste entwickelt, in dem private Anbieter in Konkurrenz zueinander und zum Teil auch in Konkurrenz zur Deutschen Bundespost treten. Dieses privatwirtschaftliche Angebot von Kommunikations- und Informationsdiensten, die auf der Basis von Fernmeldediensten der Deutschen Bundespost erstellt werden,

<sup>23)</sup> Als Basis- oder Grunddienste der Telekommunikation werden im allgemeinen Dienste verstanden, die grundlegende Transportfunktionen erbringen.

<sup>24)</sup> Mehrwertdienste bauen auf Basisdiensten auf und fügen den Transportfunktionen zusätzlichen Dienstmerkmale zu.

kann heute nur im Rahmen der geltenden Benutzungsregelungen der Deutschen Bundespost geschehen. Die freie Vermarktung von Mehrwertdiensten wird dadurch in manchen Fällen erschwert bzw. auch verhindert. Auch sind zum Teil komplizierte juristische Konstruktionen erforderlich, um diese Dienste dem jeweiligen Benutzerkreis zugänglich zu machen. Insgesamt wird dadurch das im Anwendungsbereich der Telekommunikation liegende Innovationspotential nicht voll ausgeschöpft. Ohne weitgehende Liberalisierung würde sich der Markt der Mehrwertdienste immer stärker zu einem „grauen Markt“ entwickeln.

Dieser Zustand ist mit Blick auf die gesamtwirtschaftliche Bedeutung dieser Dienste unbefriedigend. Es ist das erklärte Ziel der Bundesregierung, diesen Zustand zu verbessern sowie den Markt für Mehrwertdienste zu fördern. Das Innovationspotential dieses Sektors ist nur durch fernmelderechtlich uneingeschränkte Wettbewerbsmöglichkeiten privater Anbieter zu erschließen. Es werden deshalb auch die restlichen, heute noch im Rahmen der TKO bestehenden Beschränkungen der Dienstenutzung abgebaut und damit dem privaten Anbieter ein ungehindertes Agieren am Markt für Mehrwertdienste ermöglicht.

Auch im Bereich des Angebotes von Basisdiensten ohne besonderen Mehrwert, soll Wettbewerb möglich sein. Ausgenommen davon soll aus noch zu erörternden Gründen nur der Telefondienst sein. Private Anbieter können gemäß diesem Konzept der Bundesregierung alle Arten von Basis- und Mehrwertdiensten mit Ausnahme des Telefondienstes erbringen. Auch die Deutsche Bundespost soll über Monopol- und Pflichtleistungen hinaus alle Arten von sonstigen Basis- und Mehrwertdiensten des Fernmeldewesens nach freiem unternehmerischen Ermessen anbieten können.

### **5.3.2 Die ordnungspolitische Kategorisierung von Dienstleistungen der Telekommunikation**

Die Regierungskommission hat die Dienstleistungen der Telekommunikation mit Blick auf das Angebot der Telekom in die drei Kategorien Monopolleistungen, Pflichtleistungen und freie Leistungen eingeteilt. Diese Kategorienbildung differenziert sowohl nach dem Regulierungsgrad der Leistungen als auch danach, ob sie im Monopol oder im Wettbewerb angeboten werden. Die Bundesregierung betrachtet diese Differenzierung als eine tragfähige Grundlage für den neuen ordnungspolitischen Rahmen des Fernmeldewesens. Nach dem Willen der Bundesregierung und in Verfolgung der vom Grundgesetz vorgegebenen Zielsetzung, in der Bundesrepublik Deutschland möglichst gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen, soll als Kriterium der Dienstekategorisierung neben dem Wettbewerb beim Angebot von Telekommunikationsdiensten die Schaffung notwendiger Infrastrukturdienste zur chancengleichen Bedienung von Stadt und Land, von Ballungsgebieten und der Fläche als eine herausragende politische und raumordnerische Zielsetzung beibehalten werden, um einen chancengleichen Wettbewerb bei den Anwendern sicherzustellen.

Die Klassifikation von Dienstleistungen der Telekommunikation ist eine andere als die insbesondere in den USA für Zwecke der Regulierung verwendete Unterscheidung zwischen Basis- und Mehrwertdiensten. Als Pflichtleistungen können nach diesem Konzept sowohl Mehrwertdienste als auch Basisdienste klassifiziert werden. Ebenso können auch Basisdienste als freie Leistungen der Telekom eingestuft werden. Gleichwohl werden Pflichtleistungen eher als Basisdienste und Mehrwertdienste der Telekom eher als freie Leistungen anzusehen sein.

Im Monopol der Deutschen Bundespost soll künftig nur noch der Telefondienst sowie die Bereitstellung von Übertragungskapazität auf der Basis des physikalischen Netzes betrieben werden. Infrastrukturaufgaben soll es aber nicht nur für den im Monopol betriebenen Telefondienst sondern auch für andere Dienste geben, bei denen die künftige Telekom im Wettbewerb steht. Diese Leistungen, für die in jedem Fall eine Leistungspflicht der Telekom bestehen wird, sind als Pflichtleistungen anzusehen. Da es Infrastrukturaufgaben für Monopolleistungen und für Pflichtleistungen geben wird, sind beide Arten von Dienstleistungen der Telekom als Infrastrukturdienste anzusehen. Die Telekom soll aber nicht nur Dienstleistungen anbieten können, die reguliert und mit Auflagen versehen sind. Ihr soll es vielmehr erlaubt sein, alle Arten von Dienstleistungen des Fernmeldewesens zu erbringen. Dienstleistungen, die von der Telekom ohne gemeinwohlorientierte Auflagen erbracht werden, sind als freie Leistungen einzustufen. In diesem Bereich steht die Telekom in fernmelderechtlich unreguliertem Wettbewerb mit privaten Anbietern.

Die Differenzierung des Angebots in verschiedene Dienstleistungsarten soll für die Telekom, nicht aber für ihre privaten Konkurrenten gelten. Private Anbieter sollen künftig ohne Einschränkungen durch fernmelderechtliche Regelungen alle Arten von Diensten im Bereich der Telekommunikation mit Ausnahme des Telefondienstes erbringen können. Dieses Recht privater Anbieter ist in die Novelle zum FAG explizit aufgenommen worden. Jedermann ist nach dem neuen Absatz 4 von § 1 des FAG berechtigt, über Wähl- und Festverbindungen, die ihm von der Telekom bereitgestellt werden, Telekommunikationsdienstleistungen für andere zu erbringen.

### **5.3.3 Das Telefondienstmonopol**

Der Telefondienst ist heute die dominierende Einnahmequelle der Deutschen Bundespost. Über 90 % der Einnahmen des Fernmeldewesens werden durch diesen Dienst erwirtschaftet. Aus den Überschüssen des Telefondienstes werden heute die Innovationen und Infrastrukturaufgaben bei anderen Diensten des Fernmeldewesens insgesamt finanziert; weiterhin trägt dieser Dienst ökonomisch nahezu die gesamte Ablieferungsverpflichtung der Deutschen Bundespost an den Bundeshaushalt und deckt Defizite ab, die im Postwesen entstehen. Diese Rahmenbedingungen erfordern heute ein Niveau der Telefongebühren, das entsprechend über den betrieblich bedingten Kosten des Telefondienstes liegt. Die Aufhebung des Vermittlungsmonopols von Sprache für andere und seine

Reduzierung auf ein Monopol, das sich nur auf die Übertragungswege des gesamten terrestrischen Netzes bezieht, würde zu einer drastischen Schmälerung der finanziellen Basis zur Abgeltung dieser Aufgaben führen.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß auch weiterhin die genannten Aufgaben nur zu erfüllen sind, wenn die Ertragskraft des Telefondienstes dafür zur Verfügung steht. Innovationen im Fernmeldewesen müssen auch in den nächsten Jahren aus Überschüssen des Telefondienstes finanziert bzw. vorfinanziert werden. Die dabei angestrebten regionalpolitischen Ziele hinsichtlich eines schnellen flächendeckenden Angebots von Pflichtleistungen führen zu Belastungen, deren Finanzierung ohne Telefondienstmonopol nicht in gleicher Weise möglich wäre.

Auch die von der Bundesregierung in § 58 des Postverfassungsgesetzes für eine Übergangsperiode bis 1995 vorgesehene Ablieferungsregelung verlangt Überschüsse, die nicht mit einem im Wettbewerb stehenden Telefondienst erwirtschaftet werden könnten.

Die Bundesregierung hat das erklärte Ziel, die finanzielle Sonderbelastung des Fernmeldewesens durch die Abdeckung von Defiziten aus den Postdiensten abzubauen. Gleichwohl ist zur Wahrung der Einheit der Deutschen Bundespost im neuen Postverfassungsgesetz vorgesehen, daß die drei Unternehmen der Deutschen Bundespost einen Finanzausgleich untereinander vornehmen können, wenn Defizite entstehen. Die Bundesregierung hält diese Ausgleichsmöglichkeit für notwendig. Über einen notwendig werdenden Finanzausgleich soll künftig politisch ex ante unter Berücksichtigung der Vereinbarung des Direktoriums vom Bundesminister für Post und Telekommunikation im Rahmen der Genehmigung der Wirtschaftspläne entschieden werden. Deshalb müssen auch für diese Ausgleichsmöglichkeiten Überschüsse im Telefondienst erwirtschaftet werden können.

Alle genannten finanziellen Auflagen, die den Telefondienst belasten, lassen in ihrer Summe keinen Wettbewerb im Bereich des Telefondienstes zu, wenn nicht die Deutsche Bundespost zu einem ständig defizitär arbeitenden Unternehmen werden soll.

Hinzu kommt, daß auch für den Telefondienst heute und in Zukunft Infrastrukturaufgaben bestehen, die privaten Wettbewerbern Anlaß zu volkswirtschaftlich ungerechtfertigtem Marktzutritt Veranlassung geben könnten. Gegenwärtig und soweit absehbar sind hier insbesondere die Anwendung des Prinzips der Tarifeinheit, die günstige Nahbereichsregelung, sowie die besonderen Gebührenvergünstigungen für Ortsnetze in Randlagen, für Berlin und den Berlinverkehr zu nennen. Die Berücksichtigung dieser Infrastrukturaspekte und der sonstigen politischen Zielvorgaben hat unmittelbaren Einfluß auf die Gebührenstruktur. Sie führen zum Teil zu starken Abweichungen der Gebührenstruktur von der Kostenstruktur. Bei Zulassung von Wettbewerb wären diese Preis-Kostenunterschiede von Wettbewerbern leicht auszunutzen und selbst ineffiziente Anbieter hätten eine Chance am Markt. Dann aber verliert die Deutsche Bundespost ihre Möglichkeit zum internen Kostenausgleich inner-

halb des Telefondienstes. Ein derartiger Zustand kann insbesondere aus gesamtwirtschaftlichen Effizienzgründen nicht akzeptiert werden.

Somit ist für den Telefondienst nicht nur wegen der Notwendigkeit einer Überschüßerzielung, sondern auch wegen der Infrastrukturbedeutung dieses Dienstes selbst kein Wettbewerb möglich.

Die Bundesregierung versteht unter dem Telefondienst die Vermittlung von Sprache für andere (§ 1 Abs. 4 des FAG). Damit schließt sie sich der Auffassung der Kommission an, daß eine Speicherung von Sprache und eine Umformung von Sprachsignalen (z. B. Umsetzung von Information in Computersprache) nicht vom Telefondienstmonopol erfaßt wird.

Allerdings kann die Bundesregierung nicht die Auffassung der Regierungskommission übernehmen, daß vom Telefondienstmonopol nur die „reine Sprachübermittlung“ erfaßt sein könne und jede Mischkommunikation von Sprache und anderen Kommunikationsformen wie Text, Bild oder Daten damit automatisch dem Wettbewerb geöffnet sei. Eine derartige Konzeption vernachlässigt das Mißbrauchsproblem. Dadurch könnte durch geringfügige Zusatzelemente zur Sprachkommunikation das Telefondienstmonopol der Deutschen Bundespost unterlaufen werden. Gleichwohl geht es der Bundesregierung hier primär um eine ungerechtfertigte Umgehung des Monopols.

Der Inhalt des Telefondienstmonopols ist zunächst identisch mit dem Erbringen des Telefondienstes in herkömmlicher Art, der wie bisher dem Bund allein vorbehalten bleiben soll. Dazu gehört auch die Sprachvermittlung im ISDN. Außerdem umfaßt das Telefondienstmonopol auch Weiterentwicklungen und Ergänzungen des Telefondienstes, also Dienste, bei denen aus der Sicht der Nutzer die Sprachübertragung den Hauptzweck der Telekommunikation darstellt, und die ohne die unveränderte zeitgleiche Sprachübertragung nicht sinnvoll erbracht werden könnten.

Mehrwertdienstleistungen wie die Speicherung oder Umformung der Sprache können von Dritten als Dienstleistungen erbracht werden. Außerdem bleibt Dritten wie bisher das gesetzliche Recht erhalten, Sprache in Fernmeldeanlagen zu vermitteln, die nur für ihren inneren Betrieb bestimmt sind.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß eine derartige Regelung einerseits den Schutz des Telefondienstes zur Sicherung notwendiger Einnahmen für die Deutsche Bundespost gewährleistet, andererseits aber auch hinreichend Raum für innovative Anwendungen im Wettbewerb schafft.

#### 5.3.4 Wettbewerb bei Basis- und Mehrwertdiensten

Die Bundesregierung hat alle Vorschläge, das Dienstmonopol der Deutschen Bundespost weiter zu fassen als das Telefondienstmonopol, sorgfältig geprüft. Dies gilt insbesondere für von verschiedener Seite vorgebrachte Vorschläge, das Monopol für alle Basisdienste der Telekommunikation, die mit Infrastrukturaufgaben versehen sind, zu belassen. Die Bundesregierung

verkennt nicht die wirtschaftspolitische Logik dieses ordnungspolitischen Modells. Sie ist jedoch zu dem eindeutigen Schluß gekommen, daß

1. eine derartige Klassifikation von Wettbewerbs- und Monopoldiensten aus technologischen und marktmäßigen Gründen und unter Aspekten des europäischen Rechts nicht möglich ist;
2. auf dieser Basis letztlich kein sinnvoller Wettbewerb bei Mehrwertdiensten zu erwarten ist und
3. dem Wettbewerb insgesamt zu wenig Spielraum eingeräumt wird.

Die weitaus meisten Experten sind sich einig, daß wegen des technologischen Trends des Zusammenwachsens von Fernmelde- und Datentechnik keine stabile, auf der Basis technischer Merkmale zu ziehende Grenzlinie zwischen beiden Dienstarten möglich ist. Dies zeigen die verschiedenen, in der zeitlichen Abfolge teilweise recht unterschiedlichen Entscheidungen der Federal Communications Commission (FCC) in den USA, die sich in den letzten Jahren bemühte, auf der Basis einer solchen Dienstekategorisierung ein Regulierungsmodell aufzubauen. Die FCC ist jedoch immer wieder mit neuen Problemen ihrer Dienstebegrenzung infolge der Technologieentwicklung konfrontiert worden, die bis heute nicht befriedigend gelöst werden konnten. Insbesondere wegen des Trends zur Integration der Dienste im ISDN kann jede Definition eines Basisdienstes mit dem Ziel, ihn dem Monopol oder dem Wettbewerb zuzuordnen, allenfalls zeitweilig sein. Im Zweifel wird die Möglichkeit zur Substitution der Monopoleistung eine solche Zuordnung rasch zunichte machen.

Eine andere Variante ist eine Abgrenzung, die beim Nachfragepotential der Dienste ansetzt. Eine solche Abgrenzung könnte etwa einen Dienst mit weiter Verbreitung („Massendienst“) als Grunddienst ansehen und Dienste für spezielle Nutzergruppen als Mehrwertdienste. Doch auch dieser Abgrenzungsversuch steckt voller Tücken durch die nicht voraussehbaren marktmäßigen Veränderungen im Zeitablauf und durch mögliche Substitutionen zwischen den Diensten. Die Vergangenheitsentwicklung hat gezeigt, daß Dienste, die als Massendienste geplant waren, nicht das vermutete Marktpotential realisieren konnten. Andererseits können sich Dienste zu Massendiensten entwickeln, ohne daß dies in der Entscheidungsphase absehbar ist.

Ein fernmeldepolitischer Ansatz, der den Wettbewerb auf Mehrwertdienste beschränken will, müßte demnach im Zuge der fortschreitenden technischen und marktmäßigen Entwicklung ständig neu darüber entscheiden, ob ein bestimmter Dienst nun dem Wettbewerbsbereich zuzurechnen ist oder nicht. In einem solchen Falle stehen private Diensteanbieter ständig vor der Unsicherheit, wie die Regulierungsbehörde klassifizieren und entscheiden wird. Eine derartige Situation schafft nicht die nötige Planungssicherheit über das Verhalten der staatlichen Rahmensetzungsinstanzen zur Entwicklung eines innovativen Marktes. Diese Unsicherheiten und die letztlich Unmöglichkeit einer klaren und stabilen Diensteklassifikation

sind aus der internationalen Entwicklung hinreichend bekannt und bestätigt.

Letztlich ist auch kein sinnvoller Wettbewerb bei Mehrwertdiensten möglich, wenn private Diensteanbieter nicht auch Datenkommunikation über ihre Festverbindungen (Mietleitungsnetze) betreiben können. Es ist nahezu kein Mehrwertdienst ohne eine Transportkomponente der Telekommunikation denkbar. Diese Transport- oder Grunddienstkomponente kann je nach Mehrwertdienst gering oder erheblich sein. Jede Festlegung eines Anteils, der über die Transportkomponente eines Dienstes hinausgehen muß, um als Mehrwertdienst zugelassen werden zu können, ist aber willkürlich. Auf dieser Basis läßt sich kein stabiles fernmeldepolitisches Konzept aufbauen.

Eine Beschränkung des Wettbewerbs auf Mehrwertdienste würde im einzelnen den Wettbewerb sogar noch weiter zurückdrängen, als er sich heute bereits realisiert hat. Deshalb verträgt sich ein derartiger fernmeldepolitischer Ansatz nicht mit dem klaren Postulat der Bundesregierung, den Monopolbereich im Fernmeldebereich auf das notwendige Maß zu beschränken. Eine entsprechend enge Definition ist nicht zuletzt aus EG-rechtlichen Gründen geboten.

Die ordnungspolitisch schwierige Situation der Zulassung von Wettbewerb auch bei Diensten, bei denen gegenüber dem staatlichen Anbieter Infrastrukturaufgaben vorgesehen werden können, nicht jedoch gegenüber seinen privaten Konkurrenten, muß durch andere Maßnahmen so gesteuert werden, daß gesamtwirtschaftlich sinnvolle Ergebnisse entstehen. Der Weg, zu dem sich die Bundesregierung entschlossen hat, sieht einen Ausgleich der Mehraufwendungen bzw. der entsprechenden Ertragseinbußen, die im Wettbewerbsbereich der Telekom durch Infrastrukturaufgaben notwendigerweise entstehen, durch Überschüsse aus den Monopoldiensten vor. Diese zusätzlichen Belastungen sollen durch die Tarifgestaltung für die Inanspruchnahme der Monopoleistungen weitergegeben werden. Damit ist für ihre wettbewerbsneutrale Verteilung gesorgt, da auch die privaten Konkurrenten der Telekom auf die Inanspruchnahme von Monopoleistungen zwingend angewiesen sind.

Falls in Zukunft – aus welchen Gründen auch immer – ein solcher Ausgleich aus Überschüssen im Monopolbereich nicht oder nicht in ausreichender Höhe zur Verfügung steht, die Aufrechterhaltung kostenträchtiger Infrastrukturleistungen jedoch politisch gewollt bleibt, sieht das Konzept der Bundesregierung nach § 1 a des FAG auch die Möglichkeit einer Regulierung privater Anbieter durch Rechtsverordnung vor, die den Pflichtleistungen der Telekom vergleichbare Dienste anbieten. Diese Möglichkeit ist an bestimmte im § 1 a Absatz 2 des FAG genannte Bedingungen geknüpft. Auf dieser Basis sollte auch bei klassischen Basisdiensten der Telekommunikation ein chancengleicher, funktionsfähiger Wettbewerb möglich sein.

### 5.3.5 Infrastrukturaufgaben für Monopol- und Pflichtleistungen

Im Entwurf des Postverfassungsgesetzes ist vorgesehen, daß die drei Unternehmen der Deutschen Bundespost nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu leiten sind. Dies heißt nicht, daß künftig alle Unternehmensentscheidungen ausschließlich nach betriebswirtschaftlichen Rentabilitäts Gesichtspunkten zu fällen sind. Der Bund hat nach wie vor eine besondere staatliche Verantwortung für die Entwicklung dieses Wirtschaftszweiges im öffentlichen Interesse. In der neuen Arbeitsteilung zwischen dem für die Hoheits- und die politischen Aufgaben verantwortlichen Bundesminister für Post und Telekommunikation und den für die Dienstleistungsaufgaben verantwortlichen Unternehmen gehört es zu den Aufgaben des Ministers, das öffentliche Interesse im Post- und Fernmeldewesen festzustellen und hieraus die zur Wahrung der Grundsätze der Politik der Bundesregierung bedeutsamen mittel- und langfristigen Ziele für die Unternehmen festzulegen. Den Unternehmen obliegt es dann, diese Aufgaben nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu erfüllen und effizient für die Befriedigung der Nachfrage nach Post-, Postbank- und Fernmeldedienstleistungen zu sorgen.

Politische Vorgaben im öffentlichen Interesse sollen sich grundsätzlich nur auf den Bereich der Pflichtleistungen und der Monopolleistungen beziehen. Beide Arten von Diensten sind als Infrastrukturdienste anzusehen. Im Bereich der freien Leistungen soll die künftige Telekom hingegen ohne Vorgabe von politischen Zielen und Auflagen tätig werden. Hier tritt sie mit privaten Unternehmen in einen — abgesehen von den für ein staatliches Unternehmen bestehenden Grundrechtsbindungen und den allgemein geltenden gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere des Wettbewerbsrechts — offenen und fernmelderechtlich unregulierten Wettbewerb. Bei diesen Dienstleistungen ist davon auszugehen, daß intensiver Wettbewerb herrschen wird und die Interessen der Konsumenten durch diesen Wettbewerb voll gewahrt werden.

Das Postverfassungsgesetz befaßt sich in § 22 Abs. 2 speziell mit der Vorgabe von Pflichtleistungen und den hiermit verbundenen Auflagen für die Telekom. Dem Bundesminister für Post und Telekommunikation kommt die Aufgabe zu, unter Abwägung des öffentlichen Interesses die notwendigen Dienstleistungen sowie ihre wesentliche technische und angebotsmäßige Ausgestaltung zu ermitteln. Aufgrund der besonderen volkswirtschaftlichen und politischen Bedeutung, die zukünftig den Pflichtleistungen zukommt, sollen diese Dienstleistungen jedoch nicht durch einfache Anordnungen des Bundesministers für Post und Telekommunikation festgelegt werden. Die Bundesregierung sieht vor allem im Hinblick auf die aus der Pflichtleistungsvorgabe resultierenden Folgewirkungen — d. h. Zulässigkeit der Querfinanzierung aus Monopolbereichen der Telekom sowie Anordnungsbefugnis gegenüber privaten Anbietern nach § 1 a Abs. 2 des FAG — die Notwendigkeit, diese Festlegungen durch allgemein verbindliche Rechtsvorschriften in Form von Rechtsverordnungen zu treffen. Dabei sollen alle Aspekte der Regierungspolitik gleichrangig berücksichtigt werden, so daß die ent-

sprechenden Verordnungen als Regierungsverordnungen zu erlassen sind.

Der Umfang des Pflichtleistungsangebots und seine Ausgestaltung berührt wesentliche Interessen der Bundesländer. Das Postverfassungsgesetz sieht deshalb beim Erlaß der Rechtsverordnungen die Zustimmungspflicht des Bundesrates vor. Dies trägt der Tatsache Rechnung, daß die Pflichtleistungen aufgrund ihrer besonderen infrastrukturellen Bedeutung eine maßgebliche Rolle für die raumstrukturelle Entwicklung des Bundesgebietes spielen. Durch ihr Mitwirkungsrecht im Bundesrat sind die Bundesländer auf der politischen Ebene an der Festlegung und Ausgestaltung der Pflichtleistungen beteiligt. Ihre Einflußmöglichkeit wird gesteigert durch die Beteiligung des Bundesrates beim Erlaß von Rechtsverordnungen über die Rahmenvorschriften für die Inanspruchnahme der Dienstleistungen der Deutschen Bundespost gemäß § 26 des Postverfassungsgesetzes. Mit diesen Regelungen werden den Bundesländern zukünftig wichtige strukturpolitische Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt, mit denen ihre raumordnerischen und regionalplanerischen Anliegen Rechnung getragen wird.

Die Bundesregierung will und kann an dieser Stelle nicht bereits den Katalog der Pflichtleistungen definieren. Dies wird eine Aufgabe sein, die im Laufe der Zeit, des technologischen Wandels und der Dienstentwicklung fallweise Entscheidungsbedarf auslösen wird.

Zwei Kriterien werden bei der Entscheidung über Pflichtleistungen eine besondere Rolle spielen. Die europaweite und weltweite Einbindung des deutschen Telekommunikationssystems verlangt das Angebot von Diensten, deren Standards international verbindlich verabredet sind oder deren Angebot durch einen internationalen Vertrag vereinbart ist. Insbesondere mit Blick auf die europäische Integration werden Dienstentscheidungen mit besonderem Blick auf eine einheitliche Entwicklung in Europa zu treffen sein. Das zweite Kriterium wird sein, daß Dienste, denen eine überragende Bedeutung für die Infrastrukturentwicklung zukommt, als Pflichtleistungen einzustufen sein werden. Gemessen an diesen beiden Kriterien wird sicherlich nicht das gesamte heute bestehende Dienstangebot der Deutschen Bundespost langfristig als Pflichtleistung anzusehen sein. Aus Gründen der Planungssicherheit für den Markt darf dies jedoch nicht dazu führen, daß die Telekom mit Inkraftsetzen des neuen ordnungspolitischen Rahmens ihr heute bestehendes Dienstleistungsangebot unter Hinweis auf die noch nicht getroffene Festlegung der Pflichtleistungen nach eigenem Ermessen einschränkt bzw. nach ausschließlich betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten umgestaltet. Die Bundesregierung sieht es als unerlässlich an, daß bis zur Definition des Pflichtleistungsumfanges, mit dem die Telekom in das neue wettbewerbliche Umfeld entlassen werden soll, die heutigen Dienstangebote der Deutschen Bundespost nach den bisherigen Dienstleistungsgrundsätzen weitergeführt werden.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß sich die meisten Infrastrukturaufgaben auf Dienste beziehen. Es ist Sache der Telekom, das Netz so auszubauen,

daß die dienstebezogenen Auflagen erfüllbar sind. Der Netzausbau muß nach technischen und betriebswirtschaftlichen Kriterien erfolgen und sollte nicht Sache der politischen und regulatorischen Gestaltung sein. Hierbei wird die Telekom eine langfristige Systemplanung verfolgen, bei der auch eigene Forschungsaktivitäten auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechniken (z. B. Übertragungs- und Vermittlungsverfahren) einzubeziehen sind. Auflagen, die für die Sicherung im Katastrophen-, Krisen- und Verteidigungsfall maßgebend sind, werden als direkte netztechnische Gestaltungskriterien zu berücksichtigen sein.

Infrastrukturaufgaben werden sich primär auf das flächendeckende Angebot, den Kontrahierungszwang und Tarifprinzipien (z. B. Anwendung der Tarifeinheit) beziehen. Infrastrukturaufgaben müssen nicht für alle Dienste einheitlich sein. Sie müssen vielmehr auf die jeweilige Bedeutung eines Dienstes ausgerichtet sein.

Die bei Pflichtleistungen durch Infrastrukturaufgaben im Wettbewerbsbereich der Telekom entstehenden zusätzlichen Kosten bzw. entgehenden Einnahmen können letztlich nicht in diesem Bereich erwirtschaftet werden, da hier Wettbewerb herrschen soll. Die finanziellen Zusatzbelastungen durch diese Auflagen sollen daher quantifiziert und durch entsprechende Leistungen aus dem Monopolbereich abgegolten werden. Durch die Höhe des Tarifniveaus für die Monopoleleistungen tragen auf diese Weise alle Nutzer, auch die der privaten Dienstleister, zur Finanzierung der Infrastrukturaufgaben bei.

## 5.4 Der Endgerätemarkt

### 5.4.1 Grundsatz: Umfassender Wettbewerb

Auf dem Endgerätemarkt herrscht in der Bundesrepublik Deutschland bereits seit langem Wettbewerb. Ein Monopol der Deutschen Bundespost besteht nur noch für den Telefonapparat am einfachen Hauptanschluß und die Wartung von Telexendgeräten.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß Wettbewerb, der nicht durch fernmelderechtliche Regelungen eingeschränkt wird, im gesamten Endgerätemarkt die gesamtwirtschaftlich beste Lösung darstellt. Dies gilt für alle heutigen und zukünftigen Endgeräte. In Zukunft müssen alle Endgeräte vom Benutzer im Wettbewerb beschafft und nach seiner Wahl aus dem bestehenden Angebot gewartet werden können. Geräte die an das Netz der Telekom angeschlossen werden, müssen allerdings von der dafür zuständigen Zulassungsstelle, die als organisatorisch selbständige Behörde im Bereich des Bundesministers für Post und Telekommunikation verbleiben wird, zugelassen sein. Alle noch bestehenden besonderen fernmelderechtlichen Beschränkungen in diesem Markt müssen aufgehoben werden, um das immer bedeutsamere Innovationspotential dieses Teils des Telekommunikationsmarktes voll zur Entfaltung zu bringen. Ein vollständig liberalisierter Endgerätemarkt ist auch eine unabdingbare Voraussetzung für die Entwicklung ei-

ner weltweit wettbewerbsfähigen europäischen Informations- und Kommunikationsindustrie.

Die Deutsche Bundespost muß die notwendigen Voraussetzungen, insbesondere geeignete Netzabschlüsse und Schnittstellen schaffen, um einen wirksamen Wettbewerb bei allen heutigen und künftigen Endgeräten zu ermöglichen.

Wettbewerb im Endgerätemarkt bedeutet für die Bundesregierung auch, daß die Telekom auf den Märkten des Fernmeldewesens die Freiheit hat, in eigener unternehmerischer Verantwortung über den Markteintritt bei jedem einzelnen Endgerät selbst zu entscheiden. Eine administrative Beschränkung der Angebotsmöglichkeiten der Netzbetreiber im Endgerätemarkt gibt es heute in keinem Land, das den Telekommunikationsmarkt liberalisiert hat. Auch die Telekom darf natürlich nur Endgeräte anbieten, die eine Zulassung durch die Zulassungsbehörde erhalten haben.

Die Bundesregierung betont, daß sie alle wettbewerblichen Märkte, den für Endgeräte ebenso wie den für Basis- und Mehrwertdienste, als einen offenen Markt für private Anbieter aus dem In- und Ausland ansieht.

### 5.4.2 Aufhebung des Monopols für den Telefonapparat am einfachen Hauptanschluß

Die Aufhebung des Monopols für den Telefonapparat am einfachen Hauptanschluß findet ihren Niederschlag im neuformulierten Absatz 3 von § 1 des FAG. Danach kann künftig jedermann jede Art von zugelassenen Endeinrichtungen an das Netz anschließen. Bei der Anschließung sind festzulegende Bedingungen zu beachten, die für einen ordnungsgemäßen Fernmeldeverkehr im Netz erforderlich sind.

Zur Schaffung einer klaren und technisch einfachen Trennstelle zwischen Netz und Endgerät implementiert die Deutsche Bundespost seit 1987 eine Steckerlösung, die die technische Umsetzung der neuen ordnungspolitischen Regelung ermöglichen soll. Jedes Jahr sollen mehrere Millionen Hauptanschlüsse auf die Steckerlösung umgerüstet werden. Bis Mitte der 90er Jahre wird danach der gesamte Bestand an Hauptanschlüssen umgerüstet sein. Die Bundesregierung geht davon aus, daß die Deutsche Bundespost noch im Jahre 1988 ein Konzept vorlegt, wie die Teilnehmer, die außerhalb der routinemäßig geplanten Umrüstung eine Steckerlösung wünschen, diese gegen angemessene Kostenerstattung erhalten.

Die Freigabe des Marktes für einfache Telefonapparate verlangt Anpassungsmaßnahmen und Umstrukturierung bei den Unternehmen, die Telefonapparate produzieren und bei der Deutschen Bundespost. Die Unternehmen, die bislang Telefonapparate überwiegend an die Deutsche Bundespost verkaufen konnten, stehen vor der Herausforderung, auch Absatzkanäle zum einzelnen Kunden aufzubauen. Dies wirft insbesondere Probleme für Unternehmen auf, die bislang keinen Zugang zum Kunden über andere Endeinrichtungen haben. Auch die Deutsche Bundespost wird ihre Absatzkanäle, ihr Produktspektrum, ihre Beschaffung und ihre Logistik überprüfen müssen. We-

gen dieser notwendigen Anpassungsmaßnahmen hat sich die Bundesregierung dazu entschlossen, das Telefonapparatemonopol nicht unmittelbar aufzuheben, sondern allen Marktteilnehmern eine Anpassungsperiode zu geben, um sich auf die neuen Marktbedingungen einstellen zu können. Das Monopol wird daher erst ein Jahr nach Inkrafttreten der Neustrukturierung, spätestens aber zum 1. Juli 1990 aufgehoben.

#### 5.4.3 Zur Zulassung von Endgeräten

Die Zulassung von Endgeräten ist eine hoheitliche Aufgabe. Sie wird von der Deutschen Bundespost herausgelöst und künftig dem Bundesminister für Post und Telekommunikation zugewiesen. Innerhalb der Deutschen Bundespost wird die Zulassung bereits heute von einer organisatorisch verselbständigten Behörde, dem Zentralamt für Zulassungen im Fernmeldewesen, wahrgenommen. Diese Behörde wird mit dem Inkrafttreten des neuen Postverfassungsgesetzes ihre organisatorische Selbständigkeit behalten und dem Bundesminister für Post und Telekommunikation unterstellt. Der im FAG neu eingefügte § 2 a bringt dies im Absatz 3 deutlich zum Ausdruck.

Der Zulassung bedürfen alle Endgeräte, die an das Netz der Telekom angeschlossen werden sollen oder als Funkanlage im öffentlichen Netz betrieben werden. Dies gilt auch für Geräte, die die Telekom selbst vertreibt. Auch diese Geräte werden den gleichen Zulassungsverfahren unterliegen.

Die Transparenz über das Zulassungsverfahren und die Zulassungsbedingungen ist bereits heute durch die am 1. Mai 1988 in Kraft getretene Zulassungsverordnung hergestellt; sie wird an die neuen Organisationsstrukturen anzupassen sein. Über die Zulassung soll keine Marktregulierung stattfinden. Dies unterstreicht die Bundesregierung dadurch, daß in § 2 a des Entwurfs der Novelle zum FAG ein Rechtsanspruch auf Zulassung formuliert ist. Die Zulassungen sind in einem angemessenen Zeitraum zu erteilen.

Zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Telekommunikationsnetzes der Telekom sowie der ordnungsgemäßen Abwicklung der Monopol- und Pflichtleistungen müssen die Endeinrichtungen zum Betrieb im öffentlichen Telekommunikationsnetz zugelassen werden und beim Errichten und Betreiben die entsprechenden Bedingungen erfüllen. Diese Bedingungen werden vom Bundesminister für Post und Telekommunikation unter Berücksichtigung des europäischen Rechts festgesetzt. Die Bedingungen für freie Leistungen, die über die Bedingungen zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Telekommunikationsnetzes der Telekom hinausgehen, werden wie von jedem anderen Diensteanbieter von der Telekom festgelegt.

Die Festlegung der durch den Bundesminister für Post und Telekommunikation vorzugebenden technischen Spezifikationen wird in einem offenen Verfahren erfolgen. Dabei sind zunehmend die europäischen Initiativen im Rahmen der gegenseitigen Anerkennung von Zulassungen für Telekommunikationsgeräte einzubeziehen. Dies gilt insbesondere für die Einführung der Europäischen Telekommunikationsstan-

dards (NET<sup>25</sup>), deren Anwendung nicht nur innerhalb der Europäischen Gemeinschaft, sondern für alle Mitglieder der CEPT<sup>26</sup>), die am 15. November 1985 ein diesbezügliches Memorandum of Understanding unterzeichnet haben, im Rahmen der Zulassung und der Beschaffung verbindlich sind. In diesem Zusammenhang werden auch die Arbeiten des kürzlich gegründeten Europäischen Instituts für Telekommunikations-Standards (ETSI) eine bedeutende Rolle spielen.

Bei der Definition von technischen Spezifikationen wird der Bundesminister für Post und Telekommunikation im Rahmen seiner Zielsetzungen die Überlegungen des Netzbetreibers, der Hersteller und der Anwender einbeziehen.

#### 5.5 Schaffung eines chancengleichen Wettbewerbsrahmens zwischen der Deutschen Bundespost und privaten Anbietern

Die Bundesregierung geht davon aus, daß der neuordnungspolitische Rahmen chancengleiche Bedingungen zwischen der Telekom und ihren privaten Konkurrenten herstellt. Nur in diesem Falle können die Ergebnisse des Wettbewerbsprozesses gesamtwirtschaftlich vorteilhaft sein. Die Bundesregierung ist sich bewußt, daß das Nebeneinander von Monopol- und Wettbewerbsbereich in einem Unternehmen komplizierte Kontrollprobleme, insbesondere bei der Kostenzurechnung aufwirft. Sie geht jedoch davon aus, daß sich diese Fragen im Rahmen der künftigen Regulierungspraxis lösen lassen. Ziel kann und soll es dabei nicht sein, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Eine derartige Zielsetzung würde z. B. die Ausschöpfung von Vorteilen eines Unternehmens auf der Kostenseite erschweren oder nicht zulassen. Die Entdeckung und Ausschöpfung von Kostenvorteilen zugunsten der Konsumenten ist aber ein zentrales Ziel des Wettbewerbs. Dies wird jedoch nur dann erreicht, wenn die Wettbewerbsbedingungen zwischen der Telekom und ihren privaten Wettbewerbern eine chancengleiche Betätigung in einem wirksamen Wettbewerb sicherstellen.

Bei der Schaffung und Sicherung solcher Wettbewerbsbedingungen stehen die Leistungs- und Finanzbeziehungen zwischen Monopol- und Wettbewerbsbereich innerhalb der Telekom im Vordergrund. Die Regierungskommission Fernmeldewesen hat hinsichtlich dieser Beziehungen vorgeschlagen, die Unternehmensbereiche für freie Leistungen und Endgeräte organisatorisch und rechnerisch so zu behandeln, daß die Übertragung von Monopolgewinnen in den Wettbewerbsbereich wirksam verhindert wird. Die Bundesregierung wird diese Empfehlung nicht umsetzen, vielmehr das Ziel eines chancengleichen Wettbewerbs durch eine diesbezüglich stringenter Verhaltenskontrolle gegenüber der Telekom verfolgen, als sie nach dem geltenden Kartellrecht Anwendung findet.

<sup>25</sup>) NET: Norme Européenne de Télécommunication

<sup>26</sup>) CEPT: Europäische Konferenz der Verwaltungen für Post- und Fernmeldewesen

*Netzzugang und Verrechnungspreise*

Innerhalb der Telekom werden Pflichtleistungen und freie Leistungen unter Inanspruchnahme von Leistungen des Monopolbereichs erstellt. Die Verrechnung dieser Leistungsanspruchnahme erfolgt als innerbetriebliche Leistungsverrechnung im Rahmen der Leistungs- und Kostenrechnung. Da es wegen des engen Produktionsverbundes keine organisatorische Trennung zwischen Monopol- und Wettbewerbsbereich geben wird, werden auch keine getrennten Jahresabschlüsse für diese beiden Bereiche erstellt. Im Rahmen des internen Rechnungswesens wird dargelegt, wie die Inanspruchnahme der einzelnen Dienstleistungen, anderer interner Leistungen sowie von finanziellen Mitteln eines Bereiches durch den anderen Bereich abgerechnet worden sind. Die von einem Dienst ausschließlich in Anspruch genommenen Einrichtungen sind ihm dabei auch ausschließlich kostenmäßig zuzurechnen.

Bei der innerbetrieblichen Inanspruchnahme sind drei Arten von Leistungen zu unterscheiden und zur Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen folgendermaßen abzurechnen:

- a) Inanspruchnahme von Dienstleistungen, wie sie auch Kunden (das heißt auch konkurrierenden Dienstleistern) angeboten werden (z. B. Festverbindungen, Telefondienst). Für diese Leistungen zahlt der Wettbewerbsbereich als Empfänger die gleichen Preise wie ein Kunde der Telekom. Möglichst viele Übertragungsleistungen sollen so behandelt werden. Wenn im Laufe der Zeit über die heute bestehenden Möglichkeiten des Netzzugangs nach dem Prinzip eines möglichst offenen Netzzugangs weitere spezielle Übertragungsleistungen für Diensteanbieter geschaffen werden, sollen auch diese innerbetrieblich zu den gleichen Preisen berechnet werden wie für Kunden. Zusätzliche Übertragungsleistungen sollen in enger Übereinstimmung mit entsprechenden Vorschlägen auf EG-Ebene definiert werden.
- b) Inanspruchnahme von Übertragungsleistungen, die ähnlich denen sind, die auch Kunden angeboten werden (Überlassung von Netzteilen). Die hier in Rede stehenden Übertragungsleistungen unterscheiden sich von den unter a) genannten dadurch, daß sie häufig nicht einzeln erfaßt und zu unterschiedlichen Verrechnungspreisen nach der Formel Menge mal Preis/Einheit abgerechnet werden können. Der Anteil der innerbetrieblichen Inanspruchnahme an den jeweiligen gesamten Übertragungsleistungen wird dann nach allgemein anerkannten Methoden der Kostenrechnung pauschal ermittelt und kalkulatorisch ausgeglichen. Bei der Festlegung der internen Verrechnungspreise für diese Übertragungsleistungen sind dabei grundsätzlich dieselben internen Preisbildungsverfahren wie bei der Bestimmung der Monopoltarife anzuwenden. Auf die errechneten anteiligen Selbstkosten sind hierbei Aufschläge zu erheben, die sich an denen der anderen Übertragungsleistungen orientieren sollen, um Wettbewerbsvorteile für die Telekom zu vermeiden. Dies heißt jedoch nicht, daß die relativen Aufschläge auf die

Kosten für spezielle Übertragungsleistungen und für Mietleistungen die gleiche Höhe haben müssen wie im Telefondienst. Es gibt gute volkswirtschaftliche Gründe dafür, sie eher niedriger anzusetzen. Es kommt hier nur darauf an, daß keine Diskriminierung zugunsten des Wettbewerbsbereichs der Telekom stattfindet.

- c) Sonstige Inanspruchnahme von Ressourcen des Monopolbereichs. Neben den Dienstleistungen nach a) und den Übertragungsleistungen nach b) kann der Wettbewerbsbereich auch andere Leistungen des Monopolbereichs in Anspruch nehmen, die jedoch nicht im Monopol der Telekom angeboten werden. Diese Leistungsanspruchnahme stellt sich als gemeinsame Nutzung von Personal, Sach- und Betriebsmitteln dar. Zu nennen sind etwa die Inanspruchnahme von Rechenzentren, Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen, spezielle Leistungen von Vermittlungsstellen. Diese Leistungen unterscheiden sich von den unter a) und b) genannten Leistungen dadurch, daß sie von privaten Anbietern in gleicher oder ähnlicher Form am Markt gekauft oder selbst produziert werden können. In diesen Leistungen zeigen sich Verbundvorteile zwischen Monopol- und Wettbewerbsbereich. Um diese im Interesse der Konsumenten voll zum Tragen kommen zu lassen, ist es hier zulässig, diese Leistungen mit den ihnen unmittelbar zurechenbaren Kosten als Untergrenze zu belasten. Hierdurch entsteht keine Beeinträchtigung des Wettbewerbs.

Werden diese Richtlinien bei der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung beachtet, geht die Bundesregierung davon aus, daß in dieser Hinsicht chancengleiche Bedingungen zwischen der Telekom und privaten Diensteanbietern bestehen. Weil der Einhaltung dieser allgemeinen Richtlinien ein hoher Stellenwert beizumessen ist und dazu eine Detailkontrolle der Leistungs- und Kostenrechnung erforderlich ist, sieht die Bundesregierung hier ein besonderes Kontrollverfahren vor. Durch Testat einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft soll jährlich festgestellt werden, ob den hier skizzierten Anforderungen bei der Festlegung der Jahresergebnisse der Leistungs- und Kostenrechnung entsprochen worden ist. Dieses Testat wird der Regulierungsinstanz vorgelegt. Der Bundesminister für Post und Telekommunikation macht dem Bundesminister für Wirtschaft dieses Testat zur gesamten Wirtschaftsprüfung zugänglich.

*Finanzausgleich zwischen Monopol- und Wettbewerbsbereich*

Neben der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung kann der Finanzausgleich zwischen Monopol- und Wettbewerbsdiensten Wettbewerbsverzerrungen verursachen. § 29 Abs. 1 des Entwurfs zum neuen Postverfassungsgesetz geht zunächst vom Grundsatz aus, daß die Unternehmen der Deutschen Bundespost eigenwirtschaftlich zu arbeiten haben. Dies schließt ein, daß zum Erhalt des erforderlichen Eigenkapitals ein angemessener Gewinn als Selbstfinanzierungsbeitrag zu erwirtschaften ist. Darüber hinaus ist in § 29 Abs. 2 vorgesehen, daß auch für die einzelnen Dienste

in der Regel jeweils die vollen Kosten und ein angemessener Gewinn erwirtschaftet werden sollen. Da es jedoch im Einzelfall gute ökonomische Gründe gibt, von diesem Prinzip abzuweichen, ist ein Ausgleich zwischen den Diensten im Gesetzentwurf als zulässig anerkannt worden. Ein gerechtfertigter Ausgleichsbedarf zwischen den Diensten eines Unternehmens besteht insbesondere in zwei Fällen. Zum einen können Dienste, die im Wettbewerb stehen, gleichzeitig aber mit erheblichen Infrastrukturaufgaben oder sonstigen politischen Auflagen belastet sind, oft nur schwer ihre Kosten erwirtschaften. Zum anderen entstehen bei jeder Anlaufphase eines neuen Dienstes Anlaufverluste, die aus anderen Dienstebereichen eines Unternehmens finanziert werden müssen. Im erstgenannten Fall kann ein gerechtfertigter Ausgleichsbedarf durchaus über eine längere Zeitperiode bestehen. Im Falle der Finanzierung von Anlaufverlusten kann es nur um einen temporären Ausgleich von Verlusten gehen. Ein über eine längere Frist bestehender Ausgleichsbedarf bei Diensten im Wettbewerb, die ohne Auflagen angeboten werden, deutet entweder darauf hin, daß unternehmerische Fehlentscheidungen vorliegen und der Dienst angepaßt bzw. eingestellt werden sollte oder daß die Absicht eines Verdrängungswettbewerbs besteht. In beiden Fällen ist ein weiterer Finanzausgleich ungerechtfertigt.

Ein unternehmensinterner Ausgleich zwischen den Diensten bzw. Produkten eines Unternehmens ist auch und gerade im Wettbewerb eine natürliche Situation. Einzelne Produkte und Dienste tragen im Rahmen ihres jeweiligen Produktlebenszyklus jeweils unterschiedlich zum Unternehmensergebnis bei. Auch aus diesem Grunde ist ein Ausgleich von Kostenunterdeckungen mancher Dienste durch entsprechende Überdeckungen bei anderen Diensten notwendig. Für eine effiziente Wirtschaftsführung sind derartige Ausgleiche nahezu notwendig, wenn Über- und Unterdeckungen auf der Basis einer Kostenrechnung ermittelt werden, die nach den Prinzipien der Vollkostenrechnung arbeitet.

Innerhalb des Wettbewerbsbereiches der Telekom erachtet die Bundesregierung finanzielle Ausgleiche zwischen den einzelnen Diensten als unproblematisch und zur Sicherung der Innovationskraft der Telekom im einzelnen auch als notwendig, soweit dadurch keine Mißbrauchstatbestände des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen gegeben sind. Bei einem Ausgleich aus Monopoldiensten zugunsten von Wettbewerbsdiensten sind höhere Hürden aufzubauen. Der Eingriffstatbestand für die Regulierungsinstanz liegt hier – im Gegensatz zu den Regelungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) – bereits vor, wenn die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen durch die Überschußübertragung aus Monopolbereichen ohne sachlich gerechtfertigten Grund beeinträchtigt werden<sup>27)</sup>.

<sup>27)</sup> Nach § 22 GWB liegt ein mißbräuchliches Verhalten eines marktbeherrschenden Unternehmens vor, wenn es als Anbieter oder Nachfrager einer bestimmten Art von Waren oder gewerblichen Leistungen die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen in einer für den Wettbewerb auf dem Markt erheblichen Weise ohne sachlich gerechtfertigten Grund beeinträchtigt.

Gleichwohl muß die Möglichkeit bestehen, auch den Telefondienst zur Finanzierung von Anlaufverlusten neuer Dienste bzw. zu ihrer Flächenerschließung heranzuziehen. Hier kann sich die Bundesregierung nicht den Empfehlungen der Kommission anschließen.

Nach § 29 Abs. 4 des Entwurfs zum Postverfassungsgesetz ist ein derartiger Ausgleich nur zulässig, soweit dadurch nicht die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen ohne sachlich gerechtfertigten Grund beeinträchtigt werden. Eine Eingriffsrechte begründende Voraussetzung ist eine anhaltende spürbare Kostenunterdeckung im Wettbewerbsbereich. In einem derartigen Fall erhält der Bundesminister für Post und Telekommunikation Daten der Leistungs- und Kostenrechnung, die Aufschluß darüber geben, ob diese Kostenunterdeckung im Bereich der Pflichtleistungen, der freien Leistungen oder der Endgeräte verursacht ist. Für diesen Bereich erhält der Bundesminister für Post und Telekommunikation alle für erforderlich gehaltenen Daten zur Prüfung der Notwendigkeit und Angemessenheit eines finanziellen Ausgleichs. Das Vorliegen einer unzulässigen Wettbewerbsbeeinträchtigung wird entsprechend der Geschäftsverteilung innerhalb der Bundesregierung durch die Kartellbehörden des Bundes – d. h. durch den Bundesminister für Wirtschaft und durch das Bundeskartellamt – im Benehmen mit dem Bundesminister für Post und Telekommunikation festgestellt.

Soweit durch eine anhaltende spürbare Kostenunterdeckung dieses Bereichs die Wettbewerbsmöglichkeiten der privaten Anbieter auf einem Markt ohne sachlich gerechtfertigten Grund beeinträchtigt werden, macht der Bundesminister für Post und Telekommunikation im Benehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft Vorgaben zur Beseitigung der Beeinträchtigung und überwacht deren Einhaltung. Daneben wird das Bundeskartellamt nach den Bestimmungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen tätig.

#### *Abteilung gemeinwohlorientierter Auflagen*

Wie bereits in Abschnitt 5.3.4 angesprochen, sollen die finanziellen Belastungen, die durch Infrastrukturaufgaben bei Pflichtdiensten und durch sonstige politische Auflagen im Wettbewerbsbereich notwendigerweise entstehen, aus Überschüssen im Monopolbereich, das heißt insbesondere im Telefondienst, finanziert werden. Dazu soll ein entsprechender interner Finanzausgleich erfolgen. Zu diesem Zweck sind die finanziellen Belastungen aus den vorgegebenen Auflagen Jahr für Jahr im voraus zu quantifizieren. Die Preiskalkulation für Pflichtleistungen erfolgt dann unter Einbeziehung dieses auf der Basis der Leistungs- und Kostenrechnung realisierten Finanzausgleichs. Der Monopolbereich kann diese durch die Infrastrukturlösungen zusätzlich entstehenden Kosten über die Preise für die Inanspruchnahme seiner Leistungen weitergeben. Da auch die privaten Diensteanbieter diese Netzleistungen (z. B. Mietleitungen) in Anspruch nehmen, tragen alle Nutzer der Telekommunikation entsprechend ihrer Nachfrage zur Finanzierung der Infrastrukturaufgaben bei. Die Einzelhei-

ten einer derartigen Regelung müssen im Laufe der Regulierungspraxis entwickelt werden. Die Bundesregierung geht davon aus, daß mit dieser Grundkonzeption Wettbewerbsnachteile weder für private Anbieter noch für die Telekom entstehen werden.

### 5.6 Die künftige Regulierung des Telekommunikationssektors

Die Telekom in ihrer neuen Struktur und in gewissem Umfang auch ihre Wettbewerber im Bereich von Telekommunikationsdiensten bedürfen einer Regulierung ihres Marktverhaltens. Die Intensivierung des Wettbewerbs ist kein hinreichender Ersatz für die Kontrolle des Marktverhaltens eines im Markt dominanten Unternehmens. Auch in allen anderen Ländern, die dem Wettbewerb einen größeren Spielraum im Telekommunikationsbereich eröffnet haben, ist dieser Sektor nach wie vor staatlicher Regulierung unterworfen. Auch die EG-Kommission hat in ihrem Grünbuch angekündigt, daß sie ihre Wettbewerbsaufsicht gegenüber allen marktbeherrschenden Anbietern ausüben wird.

Die Bundesregierung geht bei der Regulierung des Telekommunikationssektors von der Leitlinie aus, mit möglichst wenigen Regulierungseingriffen auszukommen. Denn nahezu jede staatliche Regulierungsmaßnahme ist mit Verzerrungen ökonomischer Aktivitäten und damit mit Ineffizienzen verbunden. Immer dann, wenn intensiver Wettbewerb herrscht und keine ungleichgewichtigen Auflagen für einzelne Wettbewerber bestehen, erübrigt sich auch im Telekommunikationsbereich die Notwendigkeit staatlicher Regulierung. Die Bundesregierung erwartet, daß diese Bedingungen im Bereich der freien Leistungen und im Bereich des Anbietens von Endgeräten erfüllt sein werden. In diesen Märkten werden die Instrumente des Wettbewerbsrechts ausreichen, um Konsumenten und Wettbewerber gegen wettbewerbswidriges und unlauteres Marktverhalten zu schützen.

Die Regulierungsinstanz für den Telekommunikationssektor wird der Bundesminister für Post und Telekommunikation sein. Im Entwurf des Postverfassungsgesetzes ist im einzelnen geregelt und begründet, in welchen Fällen es Mitwirkungsrechte anderer Ressorts der Bundesregierung geben soll.

Die Regulierung wird sich primär auf das Angebotsverhalten der Telekom beziehen. Die Sicherstellung chancengleicher Bedingungen ist eine der zentralen Regulierungsaufgaben. Diese sind bereits in Abschnitt 5.5 angesprochen worden. Die zweite zentrale Regulierungsaufgabe ist die Kontrolle der Leistungsentgelte der Telekom (Preiskontrolle). Die Tarife des Monopolbereichs bedürfen künftig der Genehmigung durch den Bundesminister für Post und Telekommunikation. Die Bundesregierung geht davon aus, daß für die Preiskontrolle Regeln entwickelt werden, um für alle Beteiligten Planungssicherheit zu schaffen. Hierbei geht es darum, ein angemessenes Preisniveau sicherzustellen, um so keine ungerechtfertigte Ausnutzung der Monopolstellung der Telekom zuzulassen. Die Regulierungsaufsicht tritt hier an die Stelle des Wettbewerbs, der in Märkten sonst diese Funk-

tion übernimmt. Weiterhin wird dafür Sorge zu tragen sein, daß sich durch die Preisstruktur keine ungerechtfertigte Belastung einzelner Nutzergruppen ergibt.

Bei den für die Preiskontrolle aufzustellenden Regeln muß darauf geachtet werden, daß die Telekom Anreize hat, zu möglichst niedrigen Kosten zu arbeiten. Weiterhin muß auf gesamtwirtschaftliche Effizienz der Preissetzung geachtet werden.

Bei den Tarifen für Pflichtleistungen der Telekom besteht kein Genehmigungsvorbehalt des Bundesministers für Post und Telekommunikation, sondern nur ein Widerspruchsrecht. Die Bundesregierung trägt mit diesem eingeschränkten Preiskontrollrecht der Tatsache Rechnung, daß die Telekom in diesem Dienstebereich dem Wettbewerb ausgesetzt ist und schnell am Markt reagieren muß. Für freie Leistungen der Telekom soll keine unmittelbare Preiskontrolle durch den Bundesminister für Post und Telekommunikation stattfinden.

Hier ist nur die allgemeine Rechtsaufsicht des Bundesministers für Post und Telekommunikation vorgesehen. Daneben bestehen im gesamten Wettbewerbsbereich die Kontrollmöglichkeiten des Bundeskartellamtes sowie die Klagebefugnisse anderer Marktteilnehmer.

Private Anbieter sollen nach Auffassung der Bundesregierung zunächst nur der allgemeinen Wettbewerbsaufsicht sowie einer Registrierungspflicht unterliegen. Die Bundesregierung bekräftigt noch einmal, daß sie den Marktzutritt privater Anbieter bei jedem Dienst mit Ausnahme des Telefondienstes in jeder Hinsicht begrüßt und einen aktiven Wettbewerb wünscht.

Im neuen § 1 a FAG ist eine Registrierungspflicht für private Anbieter von Fernmeldedienstleistungen vorgesehen. Diese Registrierung dient nicht dem Zweck, eine Steuerung oder Begrenzung des Marktzutritts durchzuführen. Sie dient vielmehr primär dem Zweck, insgesamt einen Überblick über die Marktentwicklung zu ermöglichen. Damit wird den Nachfragern nach Telekommunikationsleistungen auch mehr Markttransparenz geboten. Die Angaben sollen daher halbjährlich veröffentlicht werden. Weiterhin soll dadurch von der Regulierungsinstanz geprüft werden können, daß private Diensteanbieter keinen Telefondienst in Konkurrenz zur Deutschen Bundespost anbieten.

Die Bundesregierung behält sich vor, in der Frage der Notwendigkeit von Auflagen für private Anbieter von Diensten, die den Pflichtleistungen der Telekom vergleichbar sind, zu einem anderen Urteil zu kommen als heute. Die finanziellen Belastungen der Telekom durch Infrastrukturaufgaben sollen durch Überschüsse im Monopolbereich finanziert werden. An vergleichbare Auflagen für private Anbieter zur Sicherung fairer Wettbewerbsbedingungen ist zunächst nicht gedacht. Dieses Konzept, für das es bislang wenig Vergleichbares gibt, muß sich jedoch erst in der Praxis als leistungsfähig erweisen. Sollten hier Schwächen auftreten, ist im neuen § 1 a FAG die Möglichkeit geschaffen worden, unter bestimmten Voraussetzungen

auch für private Anbieter Auflagen bei Pflichtleistungen machen zu können.

## 5.7 Zur künftigen Gebührenpolitik

### 5.7.1 Tarife statt Gebühren

Die Deutsche Bundespost gestaltet ihre Beziehungen zum Kunden heute gemäß den Bestimmungen des Postverwaltungsgesetzes generell im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnisses. Durch Benutzungsverordnungen werden die Leistungsentgelte als Gebühren, die Benutzungsbedingungen und auch bestimmte regulatorische Rahmenbedingungen festgelegt.

Diese öffentlich-rechtliche Ausgestaltung der Kundenbeziehungen ist in mehrfacher Hinsicht für die Telekom in ihrer neuen Gestalt keine geeignete Regelung. In den Wettbewerbsbereichen verletzt eine hoheitliche Beziehung zum Kunden den Grundgedanken der Gleichheit zwischen Wettbewerbern. Für die Telekom selbst könnten öffentlich-rechtliche Kundenbeziehungen in mancher Hinsicht (ungerechtfertigte) Wettbewerbsvorteile wie auch in anderer Hinsicht (ungerechtfertigte) Wettbewerbsnachteile bedeuten. Insbesondere die aus Gebührenregelungen folgenden Inflexibilitäten bei der Preissetzung sprechen aus Sicht der Bundesregierung eindeutig gegen öffentlich-rechtliche Kundenbeziehungen.

Die Bundesregierung hat die Möglichkeit geprüft, privatrechtliche Rechtsbeziehungen nur im Wettbewerbsbereich der Telekom anzuwenden und es im Monopolbereich bei öffentlich-rechtlichen Beziehungen zum Kunden zu belassen. Sie ist jedoch zu dem Schluß gekommen, daß einer einheitlichen Ausgestaltung der Rechtsbeziehungen zum Kunden in allen drei Unternehmen der Vorzug zu geben ist. Nicht einheitliche Kundenbeziehungen verursachen Zuordnungsprobleme und können Rechtsunklarheit schaffen. Weiterhin ermöglicht der Übergang auf Tarife auch im Monopolbereich eine wünschenswerte größere Preissetzungsflexibilität.

Aus den genannten Gründen hat sich die Bundesregierung entschlossen, die Kundenbeziehungen der Telekom ebenso wie die der anderen Unternehmen der Deutschen Bundespost einheitlich auf privatrechtlicher Basis zu gestalten. Die Neufassung von § 9 Abs. 1 des FAG legt diese Neuregelung für den Telekommunikationsbereich gesetzlich fest. Die Leistungsentgelte der Telekom sollen künftig bei Infrastrukturdienstleistungen, das heißt bei Monopol- und Pflichtleistungen, Tarife sowie bei freien Leistungen und Endgeräten Preise statt Gebühren sein. Ebenso sollen die Benutzungsbedingungen in privatrechtliche Geschäftsbedingungen umgewandelt werden. Gebühren wird es im Telekommunikationsbereich künftig nur noch für hoheitliche Maßnahmen des Bundesministers für Post und Telekommunikation bzw. der von ihm dazu ermächtigten Behörden geben. Zu nennen sind hier zum Beispiel Gebühren für die Zulassung von Endeinrichtungen oder Funkanlagen.

Die Umsetzung der heutigen öffentlich-rechtlichen Benutzungsverordnungen (insbesondere der Tele-

kommunikationsordnung) in privatrechtliche Geschäftsbedingungen und Tarifregelungen einerseits und hoheitliche Regulaufgaben andererseits soll noch 1988 vorbereitet und nach dem Inkrafttreten des neuen Postverfassungsgesetzes realisiert werden.

### 5.7.2 Stärkere Kostenorientierung

#### 5.7.2.1 Wählnetztarife

Wie nahezu überall auf der Welt haben sich auch in der Bundesrepublik Deutschland die Fernspreckgebühren von den Kosten der Bereitstellung des Telefondienstes entfernt. Es ist hier nicht das Niveau der Fernspreckgebühren angesprochen, sondern ihre Struktur. Die in den letzten Jahrzehnten eingetretenen Verwerfungen zwischen Gebühren- und Kostenstruktur sind vor allem darauf zurückzuführen, daß sich der technische Fortschritt in den verschiedenen Teilbereichen des Telekommunikationssystems unterschiedlich ausgewirkt hat. Während die Kosten im Fernnetz sehr stark gesunken sind, haben sie sich in den Ortsnetzen nur geringfügig geändert. Die Gebühren haben diese Entwicklung nicht nachvollzogen.

Die gesamtwirtschaftlich nachteiligen Effekte dieser Strukturverzerrungen treten immer deutlicher hervor. Sie verhindern die Ausschöpfung des in der Telekommunikation liegenden Anwendungspotentials und führen zu Ungerechtigkeiten zwischen den einzelnen Nutzergruppen. Bei manchen Strukturverzerrungen muß zudem bezweifelt werden, ob damit überhaupt beabsichtigte Begünstigungen erreicht werden.

Die Frage der Tarifpolitik ist als unabhängig von den jetzt anstehenden ordnungspolitischen und organisatorischen Fragen anzusehen. Die Frage einer vernünftigen Tarifpolitik stellt sich ständig. Die Bundesregierung legt jedoch hiermit ein Gesamtkonzept für die künftige Entwicklung der Telekommunikation in unserem Lande vor. Da die Nutzung der Telekommunikation aber nicht nur durch die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, sondern auch ganz entscheidend durch Niveau und Struktur der Entgelte für Telekommunikationsleistungen bestimmt ist, gehört dazu ein Konzept für die Tarifentwicklung. Dies gilt insbesondere für die Monopolbereiche.

Im Grundsatz sollen sich die Tarife auch in den Monopolbereichen an der Kostenstruktur orientieren. Sie sollen die Inanspruchnahme der Telekommunikation weitestgehend fördern. Aus diesem Grunde sind die genannten Strukturverzerrungen im Laufe der Zeit abzubauen mit einer bedeutsamen Ausnahme. Die Bundesregierung bekennt sich zur Anwendung des Prinzips der Tarifeinheit und akzeptiert uneingeschränkt die damit verbundene Subventionierung verkehrsschwacher durch verkehrsentensive Strecken. Dem Prinzip der Tarifeinheit kommt eine besondere regionalpolitische Bedeutung zu. Daran soll auch in Zukunft festgehalten werden.

Die Deutsche Bundespost hat im Januar 1988 „Modelluntersuchungen zur Weiterentwicklung und Entzerrung der Tarife im Inlands-Telefonverkehr“ vorgelegt. Diese Untersuchungen und die vorgelegten Re-

formmodelle sind für die Bundesregierung eine Basis für die anstehenden grundlegenden Tarifentscheidungen. In jedem Falle benötigen derart weitreichende und zukunftsorientierte Änderungen einen mehrjährigen Umsetzungsprozeß. Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen wird hierfür in Kürze konkrete Vorschläge entwickeln.

Die Bundesregierung wird dafür Sorge tragen, daß die Tarifänderungen einzelne Nutzergruppen nicht wesentlich und ungerechtfertigt belasten. Sie tritt hier klar und eindeutig vielfach geäußerten Befürchtungen entgegen, daß eine mehr kostenorientierte Tarifstruktur das Telefonieren für die privaten Nutzer des Telefons gravierend verteuern wird. Die Bundesregierung ist davon überzeugt, daß Tarifreformmodelle möglich sind, die dieses vermeiden.

Weil die Tarifreform eine Reihe von Jahren in Anspruch nehmen wird, stellt sich die Frage der ISDN-Tarife neu. Eine Übernahme der heutigen Telefongebühren für das ISDN beinhaltet wegen der genannten Verzerrungen Akzeptanzrisiken für das ISDN. Es gibt gute Gründe, eine neue Technologie nicht mit den „Altlasten“ verzerrter Tarife einer alten Technologie zu belasten. Unter diesem Aspekt sollen die bisher für das ISDN vorgesehenen Tarife überprüft werden und eine stärkere Anpassung an die Kostenstruktur des ISDN vorgesehen werden. Aus diesem Grunde ist bei den Tarifreformvorschlägen der Deutschen Bundespost vorgesehen, die Verbilligungen des Ferngesprächsverkehrs im ISDN früher zu realisieren als für den Telefondienst im analogen Netz. Darüber hinaus muß bei der Weiterentwicklung der Tarife auch den dienstspezifischen Bedürfnissen der Nichtsprachdienste tariflich besonders Rechnung getragen werden.

#### 5.7.2.2 Tarife für festgeschaltete Verbindungen (Mietleitungstarife)

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Regierungskommission, daß den Mietleitungstarifen und den Bedingungen der Nutzung von Mietleitungen für die Entwicklung des Dienstwettbewerbs in der Bundesrepublik Deutschland eine entscheidende Bedeutung zukommt. Mietleitungen sind die zentrale Übertragungsleistung, auf deren Basis private Anbieter ihren Dienst aufbauen. Bei Grunddiensten der Telekommunikation stellen die Übertragungsleistungen die größte Kostenkomponente dar, während sie bei den meisten Mehrwertdiensten den kleineren Kostenanteil ausmachen. Gleichwohl kommt ihnen in beiden Fällen eine wichtige Bedeutung zu. Da das Bereitstellen von Übertragungswegen nach wie vor dem Monopol der Telekom unterliegt, sind alle Diensteanbieter auf die Inanspruchnahme dieser Übertragungswege angewiesen. Mietleitungen müssen daher jedem Diensteanbieter zu angemessenen Bedingungen bereitgestellt werden. Gleichfalls dürfen die Möglichkeiten privater Anbieter nicht durch eine Rationierung des Angebots von Mietleitungen oder eine übermäßige Wartezeit bei der Bereitstellung von Leitungen behindert werden. Deshalb wird der Bundesminister für Post und Telekommunikation im Rahmen seiner Regulierungsbefugnisse dafür Sorge tragen, daß

keine Behinderung des Wettbewerbs durch eine unzulängliche Bereitstellung von Mietleitungen stattfindet.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß aus den genannten Gründen dem Prinzip der Kostenorientierung nach Höhe und Struktur der Tarife auch bei Mietleitungen weitestgehend Rechnung zu tragen sein wird. Dies bedeutet für die Bundesregierung eine kostenorientierte Anpassung der Mietleitungstarife und eine Korrektur der nutzungszeitabhängigen Tarifierung mit der Perspektive, mittelfristig auf ein anderes Tarifprinzip im Sinne von Pauschaltarifen überzugehen. Erste notwendige Strukturanpassungen der Mietleitungstarife sind bereits mit der zum 1. Januar 1988 in Kraft getretenen neuen Telekommunikationsordnung erfolgt. Bislang waren Mietleitungen innerhalb eines Ortsnetzes im Gegensatz zu den ortsnetzüberschreitenden Leitungen im Vergleich zu den Kosten zu niedrig tarifiert.

Trotz dieser Strukturanpassung sind Mietleitungen für die Datenübertragung in bestimmten Bereichen im Vergleich zu den Kosten und im internationalen Vergleich zu teuer, so daß Verbilligungen bei nationalen Datenleitungen und bei internationalen Mietleitungen erfolgen sollen. Die Bundesregierung verspricht sich von dieser Tarifsenkung eine besondere Aktivierung des Marktes für Mehrwertdienste. Die Deutsche Bundespost wird hierzu noch in den nächsten Monaten konkrete Änderungsverordnungen vorlegen. Die neuen Mietleitungstarife sollen dann kurzfristig in Kraft treten. Für die Datenmietleitungen des Direktrufnetzes und für private Leitungen für Direktruf unterhalb der Sprachbandbreite werden bereits vorab neue Tarife verordnet werden, die keine nutzungszeitabhängige Tarifkomponente mehr enthalten werden.

Da in Zukunft alle Dienste (mit Ausnahme des Telefondienstes) dem Wettbewerb geöffnet werden sollen, erübrigt sich künftig bei allen Datenleitungen mit einer Übertragungsgeschwindigkeit unterhalb der Sprachbandbreite (Leitungen mit weniger als 64 kbit/s) die Anwendung der nutzungszeitabhängigen Tarifierung. Die Inanspruchnahme dieser Datenleitungen berührt nicht den Telefondienst und die entsprechende Einnahmesituation der Deutschen Bundespost. Möglichen Arbitrageaktivitäten bezüglich der Datenwähldienste muß die Deutsche Bundespost durch entsprechende Tarifkorrekturen begegnen. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß mit dieser Tarifkorrektur und den freizügigen Zusammenschaltungsmöglichkeiten von Leitungen optimale Bedingungen für die Entwicklung eines aktiven Marktes für Telekommunikationsdienste in der Bundesrepublik Deutschland geschaffen sein werden.

Da auch für Mietleitungen, die für Fernsprechen geeignet sind (64 kbit/s bzw. 3,1 kHz und höher) freiere Zusammenschaltungsmöglichkeiten vorgesehen sind, soll hier zunächst am Prinzip der nutzungszeitabhängigen Tarifierung festgehalten werden. Der Einfluß der Nutzungszeit auf die Gebührenhöhe kann aber auch bei Fernsprechmietleitungen deutlich abgesenkt werden. Auch hierzu wird die Deutsche Bundespost entsprechende Konzepte in Kürze vorlegen.

Die Bundesregierung wird für entsprechende Änderungen der Telekommunikationsordnung Sorge tragen.

Mit dem Wirksamwerden der mehrstufigen Tarifreform der Fernsprechwahlnetztarife und den dann vor-

liegenden praktischen Erfahrungen kann nach Auffassung der Bundesregierung die Anwendung des Prinzips nutzungszeitabhängiger Mietleitungstarife grundsätzlich überdacht und entsprechend den Fortschritten bei der Anpassung der Wählnetztarife geändert werden.

**Gesetz über Fernmeldeanlagen****(Synoptische Auszüge)**

Im folgenden sind nur die Textpassagen des Fernmeldeanlagengesetzes wiedergegeben, die von der Novellierung im Rahmen des Poststrukturgesetzes erfaßt sind.

## Bisherige Fassung

**Gesetz über Fernmeldeanlagen in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. März 1977, geändert durch Gesetz vom 27. Juni 1986**

## § 1

(1) Das Recht, Fernmeldeanlagen, nämlich Telegrafenanlagen für die Vermittlung von Nachrichten, Fernsprechanlagen und Funkanlagen zu errichten und zu betreiben, steht ausschließlich dem Bund zu. Funkanlagen sind elektrische Sendeeinrichtungen sowie elektrische Empfangseinrichtungen, bei denen die Übermittlung oder der Empfang von Nachrichten, Zeichen, Bildern oder Tönen ohne Verbindungsleitungen oder unter Verwendung elektrischer, an einem Leiter entlang geführter Schwingungen stattfinden kann.

(2) Das in Absatz 1 bezeichnete Recht übt der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen aus; für Anlagen, die zur Verteidigung des Bundesgebiets bestimmt sind, übt es der Bundesminister der Verteidigung aus.

## Zukünftige Fassung

**Entwurf des Poststrukturgesetzes Mai 88, Artikel 3 „Änderung des Gesetzes über Fernmeldeanlagen“**

## § 1

(1) Das Recht, Fernmeldeanlagen, nämlich Telegrafenanlagen für die Vermittlung von Nachrichten, Fernsprechanlagen und Funkanlagen zu errichten und zu betreiben, steht dem Bund zu. Funkanlagen sind elektrische Sendeeinrichtungen sowie elektrische Empfangseinrichtungen, bei denen die Übermittlung oder der Empfang von Nachrichten, Zeichen, Bildern oder Tönen ohne Verbindungsleitungen oder unter Verwendung elektrischer, an einem Leiter entlang geführter Schwingungen stattfinden kann.

(2) Dem Bund steht das ausschließliche Recht zu, Übertragungswege einschließlich der zugehörigen Abschlußeinrichtungen zu errichten und zu betreiben (Netzmonopol) sowie Funkanlagen zu errichten und zu betreiben.

(3) Zugelassene Endeinrichtungen darf jedermann im Rahmen der zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Fernmeldeverkehrs festgelegten Bedingungen errichten und betreiben.

(4) Jedermann ist berechtigt, Telekommunikationsdienstleistungen für andere über Fest- und Wahlverbindungen, die von der Deutschen Bundespost TELEKOM bereitgestellt werden, zu erbringen. Dies gilt nicht für das Betreiben von Fernmeldeanlagen, soweit es der Vermittlung von Sprache für andere dient; dieses Recht steht ausschließlich dem Bund zu (Telefondienstmonopol).

(5) Die in den Absätzen 1, 2 und 4 bezeichneten Rechte des Bundes übt der Bundesminister für Post und Telekommunikation aus. Die Befugnis zur Ausübung dieser Rechte wird auf die Deutsche Bundespost TELEKOM weiterübertragen, soweit dies zur Erfüllung der Aufgaben nach dem Postverfassungsgesetz erforderlich ist. Für Anlagen, die zur Verteidigung des Bundesgebiets bestimmt sind, übt diese Rechte der Bundesminister der Verteidigung aus.

## Bisherige Fassung

## Zukünftige Fassung

(...)

## § 1 a

(1) Betreiber von Fernmeldeanlagen, die Telekommunikationsdienstleistungen für andere erbringen, müssen den Betrieb sowie Änderungen und Aufgabe desselben innerhalb eines Monats beim Bundesminister für Post und Telekommunikation schriftlich anzeigen. Der Bundesminister für Post und Telekommunikation veröffentlicht die Anzeigen halbjährlich in seinem Amtsblatt.

(2) Sofern die verordnungsgemäße Erfüllung einer Pflichtleistung nach § 22 Abs. 2 des Postverfassungsgesetzes vom . . . BGBl. I S. . . . nicht mehr gewährleistet ist, weil

1. die Wettbewerbsmöglichkeiten der Deutschen Bundespost TELEKOM gegenüber Unternehmen, die gleiche oder gleichartige Dienstleistungen erbringen, durch die verordnete Struktur der Pflichtleistung oder die der Entgeltregelung in erheblicher Weise beeinträchtigt sind und
2. ein Ausgleich gem. § 29 Abs. 4 des Postverfassungsgesetzes wegen nachhaltig fehlender Ertragskraft der Monopoldienste nicht möglich ist,

wird der Bundesminister für Post und Telekommunikation ermächtigt, solchen Unternehmen durch Rechtsverordnung Verpflichtungen aufzuerlegen, die geeignet sind, die Beeinträchtigung der Wettbewerbsmöglichkeiten der Deutschen Bundespost TELEKOM zu beseitigen. Die nachhaltig fehlende Ertragskraft der Monopoldienste muß aus dem letzten Jahresabschluß gem. § 36 Abs. 3 des Postverfassungsgesetzes erkennbar sein. Die Verpflichtungen dürfen nur die Angebotsbedingungen in räumlicher oder qualitativer Hinsicht sowie den Preis bestimmende Faktoren festlegen. Der erreichte Stand des Geschäftsbetriebs der Unternehmen darf hierbei nicht beeinträchtigt werden. Die Rechtsverordnung gilt nicht für Unternehmen, die im letzten vor dem Inkrafttreten der Rechtsverordnung endenden Geschäftsjahr einen Marktanteil von weniger als drei vom Hundert erreicht haben. Bei der Berechnung der Marktanteile ist § 23 Abs. 1 Satz 2 bis 6 und 8 bis 10 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen anzuwenden.

## § 2

(1) Die Befugnis zur Errichtung und zum Betrieb einzelner Fernmeldeanlagen kann verliehen werden. Die Verleihung kann für bestimmte Strecken erteilt werden.

(2) Die Verleihung sowie die Festsetzung der Bedingungen der Verleihung stehen dem Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen oder den von ihm hierzu ermächtigten Behörden zu. Sie muß für Fernmeldeanlagen, die von Elektrizitätsunternehmen zur öffentlichen Versorgung mit Licht und Kraft, die der allgemeinen Versorgung von Gemeinden oder große-

## § 2

(1) Soweit dem Bund ein ausschließliches Recht zusteht, kann der Bundesminister für Post und Telekommunikation die Befugnis zur Errichtung und zum Betrieb einzelner Fernmeldeanlagen verleihen. Die Verleihung kann für bestimmte Strecken oder Bezirke erteilt werden.

(2) Die Verleihung sowie die Festsetzung der Bedingungen und Kosten (Gebühren und Auslagen) für die Verleihung und Ausübung der zugewiesenen Rechte stehen dem Bundesminister für Post und Telekommunikation oder den von ihm hierzu ermächtigten Behörden zu. Sie muß für Fernmeldeanlagen, die von Elektrizitätsunternehmen zur öffentlichen Versorgung mit

## Bisherige Fassung

rer Gebietsteile zu dienen bestimmt sind, zum Zwecke ihres Betriebs verwendet werden sollen, erteilt werden, soweit nicht Betriebsinteressen der Deutschen Bundespost entgegenstehen; die gilt nicht für Funkanlagen.

## Zukünftige Fassung

Licht und Kraft, die der allgemeinen Versorgung von Gemeinden oder größerer Gebietsteile zu dienen bestimmt sind, zum Zwecke ihres Betriebs verwendet werden sollen, erteilt werden, soweit nicht Betriebsinteressen der Deutschen Bundespost TELEKOM entgegenstehen; dies gilt nicht für Funkanlagen. Ferner muß sie für Satellitenfunkanlagen, die zur Übermittlung von Daten niedriger Bitraten bestimmt sind, erteilt werden, soweit Gründe des Funkverkehrs nicht entgegenstehen; für sonstige Satellitenfunkanlagen kann die Verleihung nach Absatz 1 erteilt werden.

## § 2 a

(1) Der Bundesminister für Post und Telekommunikation wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen öffentlichen Fernmeldeverkehrs das Verfahren für die Zulassung von Endeinrichtungen und Funkanlagen zu regeln. Die Zulassung setzt voraus, daß durch die Anschaltung oder den Betrieb der zuzulassenden Einrichtung weder Übertragungswege der Deutschen Bundespost TELEKOM noch Endeinrichtungen und Personen geschädigt oder gefährdet werden, je nach Verwendungsart der Einrichtung die technischen und betrieblichen Funktionsbedingungen der jeweiligen Telekommunikationsdienste erfüllt und insbesondere beim Betrieb von Funkanlagen vermeidbare Störungen anderer oder durch andere ausgeschlossen sind. Die Funktionsweise oder die vorgesehene Verwendung der Fernmeldeeinrichtung muß dem geltenden Fernmelderecht entsprechen.

(2) Soweit es zur Vermeidung von Störungen und Gefährdungen des öffentlichen Fernmeldeverkehrs erforderlich ist, dürfen private Endeinrichtungen nur von Personen errichtet, geändert und instandgehalten werden, die aufgrund ihrer Sach- und Fachkunde sowie Geräteausstattung für die Erbringung dieser Dienstleistungen zugelassen sind. Als Voraussetzungen für die Zulassung können ein geeigneter Berufsabschluß, eine geeignete praktische Tätigkeit, notwendige Kenntnisse der Technik und Funktionsweise des Netzes der Deutschen Bundespost TELEKOM sowie des Fernmelderechts und eine für die sachgerechte Ausübung der Tätigkeit erforderliche Ausstattung mit Geräten und Ersatzteilen gefordert werden. Der Bundesminister für Post und Telekommunikation wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung festzulegen, welche privaten Endeinrichtungen nur von zugelassenen Personen errichtet, geändert und instandgehalten werden dürfen, sowie die Voraussetzungen und das Verfahren der Personenzulassung im einzelnen zu regeln. Die Zulassung kann insbesondere widerrufen werden, wenn sich aus der Ausführung der Arbeiten die Unzuverlässigkeit der zugelassenen Person ergibt.

(3) In den Verfahren nach den Absätzen 1 und 2 ist die Zulassung zu erteilen, wenn die jeweiligen Voraussetzungen erfüllt sind. Zulassungsbehörde ist das Zentralamt für Zulassungen im Fernmeldewesen.

## Bisherige Fassung

## Zukünftige Fassung

## § 3

(1) ...

(2) ...

(3) Für die Frage, ob die Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen, ist der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten gegeben.

## § 9

(1) Für die Beitreibung von Gebühren der Deutschen Bundespost aus der Benutzung ihrer Fernmeldeanlagen gelten die Vorschriften über die Beitreibung von Postgebühren. Über die Pflicht zur Zahlung der Gebühren steht der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.

(2) Die Vorschriften des Absatzes 1 gelten auch für die Beitreibung von Beträgen, die für die Erteilung einer Verleihung, für die Ausübung von Rechten aus ihr oder für die Verletzung von Verleihungsbedingungen zu zahlen sind.

## § 3

(4) Der Bundesminister für Post und Telekommunikation wird ermächtigt, in den Verordnungen nach Absatz 1 und 2 nach Maßgabe des Verwaltungskostengesetzes die gebührenpflichtigen Tatbestände im einzelnen, die Gebührensätze und die Erstattung von Auslagen festzulegen. Die Gebührensätze sind so zu bemessen, daß der mit den Amtshandlungen verbundene Personal- und Sachaufwand gedeckt ist. Daneben kann der wirtschaftliche Wert für den Gebührenschuldner angemessen berücksichtigt werden.

(5) Diese Rechtsverordnungen bedürfen nicht der Zustimmung des Bundesrates.

(3) aufgehoben

## § 9

(1) Die im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme der Einrichtungen der Deutschen Bundespost TELEKOM entstehenden Rechtsbeziehungen sind privatrechtlicher Natur.

(2) Abweichend von § 1 Abs. 1 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes vom 27. April 1953 (BGBl. I S. 157), zuletzt geändert durch Art. 40 des Gesetzes vom 14. Dezember 1976 (BGBl. I S. 3341), kann die Deutsche Bundespost TELEKOM auch privatrechtliche Entgeltforderungen für Leistungen im Monopolbereich einschließlich erbrachter Nebenleistungen nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz betreiben.

(3) Die Vollstreckung ist einzustellen, sobald der Vollstreckungsschuldner bei der Vollstreckungsbehörde gegen die Forderung als solche schriftlich oder zur Niederschrift Einwendungen erhebt. Der Vollstreckungsschuldner ist über dieses Recht bei Androhung der Vollstreckung zu belehren. Bereits getroffene Vollstreckungsmaßnahmen sind unverzüglich aufzuheben, wenn

1. die Deutsche Bundespost TELEKOM nicht binnen eines Monats nach Geltendmachung der Einwendungen wegen ihrer Forderung vor den ordentlichen Gerichten Klage erhoben oder den Erlaß eines Mahnbescheides beantragt hat oder
2. die Deutsche Bundespost TELEKOM mit der Klage rechtskräftig abgewiesen worden ist. Die Vollstreckung kann fortgesetzt werden, sobald ein vollstreckbarer Titel im Sinne der Zivilprozeßordnung vorliegt.

## Bisherige Fassung

## Zukünftige Fassung

(4) Die Entgeltforderungen der Deutschen Bundespost TELEKOM für andere als die in Absatz 2 genannten Leistungen können durch die Deutsche Bundespost TELEKOM beigetrieben werden, sofern ein vollstreckbarer Titel im Sinne der Zivilprozeßordnung vorliegt.

## § 15

## § 15

(1) ...

(1) ...

(2) ...

(2) ...

(3) Handelt der Täter fahrlässig, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe. Die Tat wird nur auf Antrag der Deutschen Bundespost verfolgt.

(3) Handelt der Täter fahrlässig, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe. Die Tat wird nur auf Antrag des Bundesministers für Post und Telekommunikation oder der von ihm hierzu ermächtigten Behörden verfolgt.

## § 19 a

## § 19 a

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. ...

1. entgegen § 1 a Abs. 1 eine Anzeige nicht, nicht richtig oder nicht fristgerecht erstattet.

2. ...

2. ... Nr. 1 alt ...

(2) ...

(2) ...

(3) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist die Oberpostdirektion

(3) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist der Bundesminister für Post und Telekommunikation. § 36 Abs. 3 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten gilt entsprechend.

(4) Die Geldbußen werden zur Postkasse vereinnahmt.

(4) aufgehoben

## § 25

Das ausschließliche Recht des Bundes, einfache Endeinrichtungen des Telefondienstes zu errichten und zu betreiben, bleibt für die Dauer eines Jahres nach Inkrafttreten des Gesetzes, längstens bis zum 1. Juli 1990, bestehen.

