

Bundesrat

Drucksache 700/94

06.07.94

39 Seiten

EU - In - VP - Wi

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über
Satellitenkommunikation: Zugang zur Raumsegmentkapazität und deren Bereitstellung

KOM(94) 210 endg.; Ratsdok. 8020/94

700/94

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 06. Juli 1994 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 10. Juni 1994 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Ausschuß der Regionen werden an den Beratungen beteiligt.

INHALT

1. ZUSAMMENFASSUNG
2. VORGESCHICHTE
3. ASPEKTE DES RAUMSEGMENTS UND NOTWENDIGE NEUORDNUNG
 - 3.1 Zugang zur Raumsegmentkapazität
 - 3.2 Marktzwänge der Angebotsstruktur
 - 3.3 Aufsplitterung des Angebots
 - 3.4 Die Internationalen Satellitenorganisationen
 - 3.4.1 Einleitung
 - 3.4.2 Durchführung der Gründungsverträge auf einzelstaatlicher Ebene
 - 3.4.3 Die Rolle der derzeitigen Unterzeichner in den Internationalen Satellitenorganisationen
 - 3.4.4 Regeln und politische Maßnahmen der Gemeinschaft
 - 3.4.5 Die Zukunft der Internationalen Satellitenorganisationen
 - 3.5 Nichtdiskriminierender Zugang zu Orbitpositionen und entsprechenden Frequenzressourcen
 - 3.6 Die künftige Ordnungspolitik im Satellitensektor
 - 3.7 Die Wettbewerbsposition der europäischen Satellitenfunkindustrie
 - 3.8 Schlußfolgerungen
4. POLITISCHE AKTIONSLINIEN
 - 4.1 Bedarf an einer Aktion
 - 4.2 Detaillierte Ziele und Aktionslinien
 - 4.3 Schlußbemerkungen

1. ZUSAMMENFASSUNG

Die Satellitenkommunikation Europas hat sich in den vergangenen Jahren rasch entwickelt. Einnahmen, die unmittelbar aus dem Betrieb europäischer Satellitensysteme stammen, sind im Zeitraum 1990-1992 von 540 Mio. ECU auf 835 Mio. ECU gestiegen. Über die Hälfte dieser Einnahmen entstanden durch die Nutzung von Satellitenkapazität für Fernsehdienste. Satellitengestützte Telekommunikationsdienste sind jedoch angesichts der potentiellen Bedeutung des Satellitenfunks für die Schaffung eines europaweiten Marktes gleichermaßen relevant. Diese Technologie leistet nun einen wesentlichen Beitrag zur Bereitstellung transeuropäischer Dienste und Netze sowie zu deren Ausdehnung auf andere Teile des Kontinents, die jetzt im Anschluß an die Vereinbarung mit sechs EFTA-Ländern über einen Europäischen Wirtschaftsraum und die Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa stattfindet.

Mit der Umsetzung des Satelliten-Grünbuchs wurde inzwischen begonnen; sie betraf jedoch bislang hauptsächlich Aspekte des "Erdsegments", d.h. die Liberalisierung und Harmonisierung von Satellitenfunkanlagen und Satellitendiensten.

Die Aspekte des "Raumsegments" (Zugang zur Raumsegmentkapazität und deren Bereitstellung, Zugang zum Orbit und entsprechenden Frequenzen) erfordern nun weitere Maßnahmen, um dieses politische Gesamtkonzept unter Berücksichtigung der übergeordneten Ziele der Kommission im Bereich der Raumfahrt effizient in die Praxis umzusetzen.

Die Marktteilnehmer verlangen in zunehmendem Maße von sich aus Veränderungen. Sowohl in der Gemeinschaft als auch weltweit haben die Bestrebungen nach leichterem Raumsegmentzugang erhebliche Aufmerksamkeit erregt, insbesondere bei den internationalen Satellitenorganisationen EUTELSAT, INTELSAT und INMARSAT.

Die Industrie für Satellitenfunkanlagen und -dienste hat eindeutig auf die entscheidende Bedeutung hingewiesen, die künftigen Fortschritten in Sachen Raumsegment zukommt. Es handelt sich hier um eine zentrale Frage, von der es abhängt, ob die europäische Industrie weiterhin wirtschaftlich und autonom arbeiten kann.

Die Industrie argumentiert, daß sich eine unsichere oder instabile Politik auf diesem Gebiet negativ auf Investitions- und Entwicklungsentscheidungen nicht nur der künftigen Raumsegmentbetreiber, sondern auch der Erbringer von Satellitendiensten und der Raumfahrtindustrie auswirken würde.

Ferner wird im Vertrag über die Europäische Union als zentrales Ziel der Gemeinschaftspolitik der Aufbau transeuropäischer Telekommunikationsnetze gefordert. Satelliten eignen sich naturgemäß ausgezeichnet für die Bereitstellung von Telekommunikationsdiensten auf europäischer Ebene; allerdings muß gewährleistet sein, daß sie für diese Zwecke zur Verfügung stehen.

Die wichtigsten Forderungen nach einer Veränderung ergeben sich aus folgenden Faktoren:

- Die Aufsplitterung des europäischen Raumsegmentmarkts bietet der europäischen Satellitenindustrie - insbesondere angesichts der Entwicklung neuer Systeme - keine solide Basis für einen weltweiten Wettbewerb und wird den Anforderungen an transeuropäische Netze nicht gerecht. Mit dem Vertrag über die Europäische Union werden den Mitgliedstaaten nun spezielle Verpflichtungen auferlegt, d.h. sie müssen gemeinsam für den Aufbau und die Entwicklung transeuropäischer Netze sorgen.
- Die Gründungsverträge der Internationalen Satellitenorganisationen (Übereinkommen und Betriebsvereinbarungen) und/oder deren Auslegung sind dem gesamten europäischen Telekommunikationsumfeld und dem Plan für die vollständige Liberalisierung der Dienste bis zum 1. Januar 1998 anzupassen. Hierzu bedarf es vor allem einer umgehenden Überprüfung der Auslegung der EUTELSAT-Gründungsverträge, da die Mitgliedstaaten hier eine besondere Verantwortung tragen.
- Die Wettbewerbsstruktur, die sich auf dem weltweiten Raumsegmentmarkt nach und nach herauskristallisiert, führt zu einer Überprüfung der finanziellen und kommerziellen Basis der Internationalen Satellitenorganisationen. Die Mitgliedstaaten müssen ein gemeinsames Konzept entwickeln, um die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen auf dem Weltmarkt zu gewährleisten.

Infolgedessen läuft die Satellitenbranche der Europäischen Union Gefahr, die Initiative auf dem weltweiten Satellitenkommunikationsmarkt zu verlieren, wie nachstehend in dieser Mitteilung erläutert wird. Spektakuläre Anzeichen hierfür sind die kürzlichen internationalen Entwicklungen in den neuen Bereichen der satellitengestützten Individualkommunikation und der Multimediendienste.

Um zu vermeiden, daß die Europäische Union gegenüber dem sich rasch entwickelnden Weltmarkt für Satellitenkommunikation zurückfällt, sind nun Aktionen notwendig, die weit über die bisherigen begrenzten Maßnahmen hinausgehen.

Ausgehend von der in dieser Mitteilung dargelegten Analyse, hält die Kommission folgende Schritte für erforderlich:

1. *In der gesamten Europäischen Union ist der direkte Zugang zum Raumsegment, insbesondere zum Raumsegmentangebot der Internationalen Satellitenorganisationen, sicherzustellen.*

Um dieses Ziel zu verwirklichen, gedenkt die Kommission alle verfügbaren Mittel einzusetzen, um bestehende Beschränkungen durch Anwendung der Bestimmungen des EG-Vertrages, vor allem der Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft, abzubauen.

2. *Gemeinsame Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Reform der Internationalen Satellitenorganisationen, insbesondere von EUTELSAT.*

Hierzu ist unverzüglich auf die derzeitigen Diskussionen in den Internationalen Satellitenorganisationen einzugehen, um deren Anpassung an die neuen rechtlichen und marktwirtschaftlichen Anforderungen zu gewährleisten.

3. *In Zukunft gemeinsame Verwaltung des Raumsegments als gemeinsame Ressource der Union, insbesondere was künftige Anträge auf Zuweisung von Orbit-Positionen bei der Internationalen Fernmeldeunion (ITU), die entsprechenden Koordinierungsverfahren und die Verfügbarkeit der Funkfrequenzen betrifft.*

Dies sollte in enger Abstimmung mit ECTRA (European Committee of Telecommunications Regulatory Affairs) und ERC (European Radio-Communications Committee) nach den Grundsätzen und Verfahren erfolgen, die derzeit festgelegt werden.

4. *Festlegung von Maßnahmen, die parallel zur Liberalisierung des Gemeinschaftsmarktes einen vergleichbaren und effektiven Zugang zu Märkten in Drittländern gewährleisten*

Es sind ausgewogene Marktzugangsvereinbarungen anzustreben, um die uneingeschränkte Teilnahme Europas am weltweiten Satellitenkommunikationsmarkt zu gewährleisten.

5. *Einbeziehung satellitengestützter Dienste als Hauptpriorität in die Programme für transeuropäische Netze, insbesondere im Hinblick auf neue Technologien.*

Abgesehen von den europäischen Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten, die vor allem über die Europäische Weltraumagentur (ESA) abgewickelt werden, und der Schaffung eines liberalisierten Umfelds, ist die Satellitenbranche der Europäischen Union hinsichtlich ihrer uneingeschränkten Präsenz auf den Märkten für Satellitenkommunikation wesentlich auf Investitionen und Initiativen in den neuen Bereichen angewiesen.

Im Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung wird darauf hingewiesen, daß Satellitenkommunikationsprojekte möglicherweise einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung transeuropäischer Netze leisten können.

Im Rahmen der Entwicklung transeuropäischer Netze beabsichtigt die Kommission, ein kohärentes Programm zur Entwicklung satellitengestützter transeuropäischer Netze vorzulegen.

Die Weiterentwicklung des Raumsegments und der Raumsegmentzugang bieten Europa neben anderen Faktoren die Möglichkeit, an der Entwicklung neuer Satellitenkommunikationstechnologien mitzuwirken und diese Branche in die Lage zu

versetzen, die gesamte Kommunikationsinfrastruktur der Europäischen Union weiterzuentwickeln. Im Hinblick auf dieses Ziel gedenkt die Kommission, die dargelegten politischen Leitlinien zu verfolgen, und übermittelt dem Europäischen Parlament und dem Rat die vorliegende Mitteilung.

2. VORGESCHICHTE

Mit dem Satelliten-Grünbuch¹ und der anschließenden, generell positiven Reaktion der Aufsichtsbehörden, Industrieunternehmen und Benutzer wurde der Rahmen für die Satellitenkommunikationspolitik der Gemeinschaft abgesteckt. Die diesbezügliche Ratsentschließung² ist der Beweis für die breite Zustimmung der Mitgliedstaaten zur Konzeption dieser Politik.

Einen ersten Vorstoß unternahm die Kommission in bezug auf das Erdsegment mit der Liberalisierung und Harmonisierung von Satellitenfunkanlagen und -diensten. Der Wert des Marktes für Satellitendienste und -anlagen beträgt mindestens das Zweifache dessen, was Satellitensysteme als solche einbringen. Im Dezember 1992 verabschiedete die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie³, der die gegenseitige Anerkennung von Allgemeinzulassungen für Satellitenfunkanlagen aufgrund harmonisierter Verfahren betrifft. Dieser Vorschlag wurde vom Rat⁴ am 29. Oktober 1993 angenommen und tritt im Mai 1995 in Kraft.

Aufgrund der Impulse, die von der Prüfung der Lage im Bereich Telekommunikation⁵ ausgingen, verabschiedete die Kommission einen Richtlinienentwurf zur Aufhebung der besonderen und ausschließlichen Rechte bei der Bereitstellung von Satellitenfunkdiensten und -anlagen sowie einen Richtlinienvorschlag zur gegenseitigen Anerkennung der Lizenzen für Satellitenfunkdienste⁶.

Nun, da eine Regelung für die zwei wesentlichen Bestandteile des Erdsegments (Anlagen und Dienste) eingeführt wurde, steht der Zugang zum Raumsegment als drittes Hauptthema auf der politischen Tagesordnung, um die weitere Expansion des Satellitenfunkmarktes in der Gemeinschaft zu fördern.

¹ "Auf dem Wege zu europaweiten Systemen und Diensten - Grünbuch über ein gemeinsames Vorgehen im Bereich der Satellitenkommunikation in der Europäischen Gemeinschaft", KOM(90) 490 endg. vom 22.11.1990.

² Entschluß des Rates über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Satellitenkommunikationsdienste und -geräte, ABl. Nr. C 8 vom 14.1.1992, S. 1.

³ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Satellitenfunkanlagen in Erweiterung des Geltungsbereichs der Richtlinie 91/263/EWG, KOM(92) 451 endg. vom 15.12.1992.

⁴ Richtlinie des Rates 93/97/EWG vom 29. Oktober 1993 zur Ergänzung der Richtlinie 91/263/EWG hinsichtlich Satellitenfunkanlagen, ABl. Nr. L 290 vom 24.11.1993, S. 1.

⁵ Entschluß des Rates vom 22. Juli 1993 zur Prüfung der Lage im Bereich Telekommunikation und zu den notwendigen künftigen Entwicklungen in diesem Bereich, ABl. Nr. C 213 vom 6.8.1993, S. 1.

⁶ Mit der Liberalisierungsmaßnahme (Entwurf einer Richtlinie der Kommission zur Änderung der Richtlinien 301/EWG und 90/388/EWG über Satellitenkommunikation) werden die beiden früheren Richtlinien geändert, die die Bereitstellung von Endgeräten und Telekommunikationsdiensten generell für den Wettbewerb freigaben; beide Maßnahmen werden nun auf den Satellitensektor ausgedehnt. Die "Harmonisierungsmaßnahme" betrifft die Politik der gegenseitigen Anerkennung von Satelliten-Lizenzbedingungen (Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates für eine Politik zur gegenseitigen Anerkennung von Lizenzen und sonstigen einzelstaatlichen Genehmigungen für die Erbringung von Satellitenfunkdiensten und/oder Satellitenfunkdiensten, KOM (93) 652 vom 4.1.1994) aufgrund der mittelfristigen Entwicklung dieses Bereiches.

Im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Raumsegmentkapazität sind vor allem der freie Dienstleistungsverkehr (Art. 59 des Vertrages) und das Niederlassungsrecht (Art. 52) relevant.

Überdies gelten im Sinne der Leitlinien der Kommission zur Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln im Telekommunikationsbereich⁷ die Wettbewerbsregeln des Vertrages uneingeschränkt auch für den Satellitensektor⁸. Sie erfordern u.a. die konsequente Trennung von hoheitlichen und betrieblichen Funktionen bei der Bereitstellung des Raumsegments.

Die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts, insbesondere der Wettbewerbsregeln, muß auch in bezug auf die einschlägigen internationalen Übereinkommen (z.B. das ITU-Übereinkommen bzw. die Übereinkommen zur Gründung Internationaler Satellitenorganisationen) gewährleistet sein. Soweit diese Vereinbarungen vor Inkrafttreten des Vertrages getroffen wurden, sind die Mitgliedstaaten gemäß Art. 234 verpflichtet, alle geeigneten Schritte zu unternehmen, um Diskrepanzen zwischen diesen Vereinbarungen und dem Vertrag zu beseitigen⁹.

Eine Gemeinschaftspolitik, die die Bereitstellung von Raumsegmentkapazität und den Raumsegmentzugang betrifft, ist daher gemäß den Bestimmungen des Vertrages zu entwickeln, von denen die wichtigsten vorstehend erwähnt wurden.

⁷ ABL Nr. C 233 vom 6.9.1991, S. 2 Nr. 124.

Vereinbarungen von Telekommunikationsorganisationen (TO) über Raumsegmentkapazität sind zunächst gemäß Artikel 85 zu prüfen. Eine koordinierte oder gemeinsame Bereitstellung dieser Kapazität durch unabhängige TO kann ihren Wettbewerb untereinander und gegenüber Dritten einschränken. Darüber hinaus können diesbezügliche Vereinbarungen zwischen TO und privaten Satellitenbetreibern gegen Artikel 85 verstoßen, wenn sie den Wettbewerb bei der Bereitstellung von Aufwärtstrecken einschränken, es sei denn, sie fallen gemäß Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages unter eine Ausnahmeregelung. Verstöße gegen Artikel 86 (Mißbrauch marktbeherrschender Stellungen) könnten sich beispielsweise daraus ergeben, daß eine TO den Kunden direkt oder indirekt zu einer Vereinbarung zwingt, die Bereitstellung der Aufwärtstrecken mit der der Raumsegmentkapazität verknüpft oder direkte bzw. indirekte Anteile an mehreren privaten, nationalen und/oder internationalen Satellitensystemen besitzt. Bei einem Verhalten, das zum Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung führt, ist keine Ausnahmeregelung möglich. Bei Verhaltensweisen oder Vereinbarungen, die sich daraus ergeben, daß die Mitgliedstaaten den betreffenden TO besondere oder ausschließliche Rechte gewähren, fordert Artikel 90 dennoch die Einhaltung des Vertrages, insbesondere der Artikel 6 und 85 bis 94. Vgl. Wettbewerbs-Leitlinien, in Nr. 139 bis 144.

3. ASPEKTE DES RAUMSEGMENTS UND NOTWENDIGE NEUORDNUNG

3.1 Zugang zur Raumsegmentkapazität

In der Gemeinschaft ist Raumsegmentkapazität über die durch internationale Verträge gegründeten internationalen Satellitenorganisationen INTELSAT, INMARSAT und EUTELSAT, über nationale oder private Satellitenbetreiber und einige weitere Organisation¹⁰ erhältlich.

Tabelle 1 vermittelt einen Überblick über die verfügbare Kapazität, die in Europa am häufigsten genutzt wird. Diesen Angaben ist zu entnehmen, daß die Internationalen Satellitenorganisationen den größten Anteil der Kapazität bereitstellen.

Tabelle 1

Die wichtigsten Raumsegmentanbieter in Europa¹¹ (nach Art des Satellitensystems)

International	National	Privat
65 %	25 %	9 %

Anmerkung: Der Marktanteil von EUTELSAT beträgt 35 %. Sie ist damit der größte Akteur des europäischen Marktes.

Die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft sind praktisch ausnahmslos Mitglieder der internationalen Satellitenorganisationen, an denen sie erhebliche Anteile besitzen. Tabelle 3 vermittelt einen Überblick über die Beteiligungen an INTELSAT, INMARSAT und EUTELSAT. Insbesondere bei EUTELSAT stellen die EG-Staaten mit einem Gesamtanteil von rund 85 % eine bedeutende Mehrheit dar.

In der Gemeinschaft bestehen noch immer starke Disparitäten zwischen den Vereinbarungen über den Zugang zur Kapazität internationaler, nationaler und privater Systeme. Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, ist die Lage in Europa insgesamt nach wie vor ungünstig, was kommerziellen europäischen Dienst Anbietern den flexiblen, wirtschaftlichen Zugang zu der Raumsegmentkapazität, die sie benötigen, stark erschwert.

¹⁰ Internationale O.: INTELSAT, INMARSAT, EUTELSAT, INTERSPUTNIK, ARABSAT.
Nationale O.: DFS-Kopernicus, Telecom-I und II, Italsat, Hispasat, TDF, TV-SAT, Tele-X, Thor, Turksat (geplant).
Private O.: Astra, PanAmSat, Orion (geplant), Columbia, Sarit (geplant).
Andere O.: EWO - Experimentelle Satelliten, verschiedene russische Satellitensysteme u.ä.
¹¹ Gemessen in standardisierten Transponder-Einheiten der Ku-Band-Kapazität. Im Juni 1993 gab es in Europa insgesamt 422 dieser Einheiten. Bei Satelliten-Mobilfunkdiensten besitzt INMARSAT in Europa nahezu ein Monopol.

Tabelle 2

ZUGANG ZUM RAUMSEGMENT

Land	Zugang zu Internationalen Satellitenorganisationen nur über nationale Unterzeichner	Zugang zu Internationalen Satellitenorganisationen über sonstige Unterzeichner	Zugang über eine unabhängige Organisation	Zugangsbeschränkungen für andere Systeme(5)	Vom Unterzeichner kontrollierte nationale Systeme
Belgien	Ja(3)	Nein	Nein	Ja	-
Dänemark	Ja(3)	Nein	Nein	Ja	-
Deutschland	Nein Kopernicus	Ja(1)	Nein	Nein	
					TVSAT
Frankreich	Nein	Ja(1)	Nein	Nein	Telecom-I, II
					TDF
Griechenland	Ja(3)	Nein	Nein	Ja	
Irland	Ja(3)	Nein	Nein	Ja	
Italien	Ja(3) Italsat	Nein	Nein	Ja	
Luxemburg	Ja(3)	Nein	Nein	Ja	
Niederlande	Nein	Ja(1)	Nein	Nein	
Portugal	Ja(3)	Nein	Nein	Ja	
Spanien	Ja(3) Hispasat	Nein	Nein	Ja	
Vereinigtes Königreich	Nein	Ja(1,2)	Ja(4)	Nein	-

- 1 "Mehrfachzugangs-Vereinbarungen" für das EUTELSAT-Raumsegment (vgl. 3.4.2).
- 2 Sondervereinbarungen für Mercury sehen weitgehend einen Direktzugang vor.
- 3 Darüber hinaus besitzt der Unterzeichner weiterhin das gesetzliche oder ein De-facto-Monopol an Satellitendiensten.
- 4 Maßnahme eines Signatories Affairs Office in bezug auf den Zugang zum Raumsegment von EUTELSAT (vgl. 3.4.2) und den direkten Zugang zu INTELSAT.
- 5 In vielen Mitgliedstaaten wurde dieser Punkt angesichts der Präsenz eines Monopolanbieters noch nicht berücksichtigt.

In acht der zwölf Mitgliedstaaten ist der Zugang zum Raumsegment der Internationalen Satellitenorganisationen ausschließlich über den nationalen Unterzeichner, d.h. die nationale Telekommunikationsorganisation (TO) möglich; nur in vier Ländern kann der Zugang zu EUTELSAT über den Unterzeichner der jeweils anderen drei Länder erfolgen. Nur in einem Land wurden Maßnahmen getroffen, um den Zugang zum Raumsegment der Internationalen Satellitenorganisationen über eine unabhängige Stelle oder sogar unmittelbar zu ermöglichen. Das bedeutet in der Praxis, daß trotz des Satelliten-Grünbuchs und der Ratsentschließung vom September 1991 der Zugang zum Raumsegment der Internationalen Satellitenorganisationen in den meisten Mitgliedstaaten weiterhin von nationalen TO kontrolliert wird, mit denen neue Satellitendienstanbieter in Wettbewerb treten möchten.

Der Zugang zu anderen Systemen als denen der Internationalen Satellitenorganisationen ist lediglich in drei Mitgliedstaaten nicht in irgendeiner Weise eingeschränkt.

Ein Hauptproblem bei den Zugangsvereinbarungen ist, daß die TO noch immer überwiegend den Zugang zur Raumsegmentkapazität in Europa kontrollieren und damit zu einem Engpaß werden, den konkurrierende Dienstbringer passieren müssen. Vielfach¹² besitzen sie nicht nur den größten Teil der nationalen Systeme, sondern haben darüber hinaus als Unterzeichner der internationalen Vereinbarungen auch eine zentrale Funktion bei der Kontrolle der Raumsegmentkapazität der Internationalen Satellitenorganisationen.

Studien¹³ haben ergeben, daß sogar in einem Mitgliedstaat, der aufgrund des Satelliten-Grünbuchs ein liberales ordnungspolitisches System eingeführt hat, die nationale TO noch 70-80 % der potentiell verfügbaren Raumsegmentkapazität sämtlicher Satellitenbetreiber kontrolliert.

Es besteht kein Grund zu der Annahme, daß die Situation in anderen EG-Staaten besser ist, im Gegenteil: in vielen Mitgliedstaaten kontrolliert die nationale TO den Zugang zur gesamten verfügbaren Raumsegmentkapazität¹⁴.

Ferner bieten die nationalen TO über dieses Raumsegment Satellitendienste an. Es besteht ein inhärenter Interessenkonflikt zwischen der Rolle der nationalen TO als Konkurrent bei der Bereitstellung von Diensten und ihrer Monopolstellung als Lieferant von Raumsegmentkapazität, die eine wesentliche Voraussetzung für die Erbringung von Satellitendiensten ist.

Selbst da, wo ein gewisser Wettbewerb bei der Bereitstellung von Raumsegmentkapazität besteht, wird er durch andere Bestimmungen bzw. Verordnungen verzerrt.

¹² DPB - Telekom (TV-SAT, DFS-Kopernicus), France Telecom (Telecom I und II, TDF), Telefonica (Hispasat), Telespazio (Italsat).

¹³ Studien, die 1991-1992 im Auftrag des deutschen Bundesministeriums für Post und Telekommunikation (BMPT) durchgeführt wurden.

¹⁴ Vor allem in Belgien, Dänemark, Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien.

Daraus ergibt sich, daß nur teilweise Ergebnisse erzielt wurden und auch dies nur in einigen Mitgliedstaaten, obwohl diese aufgrund des Satelliten-Grünbuchs von 1990 und der entsprechenden Ratsentschließung von 1991 angewiesen sind, umgehend Maßnahmen zu ergreifen, um vor allem den Zugang zwischenstaatlicher Systeme zum Raumsegment zu liberalisieren.

Überdies haben die Leitlinien für den Wettbewerb im Telekommunikationssektor, in denen die Kommission die Rechtslage dieses Bereichs gegenüber den Verpflichtungen aus dem Vertrag klärt und die Aspekte des Rahmensegmentmarktes eindeutig aufzeigt, bislang keine durchschlagende Wirkung erzielt, da sie von den Mitgliedstaaten in diesem Bereich nicht berücksichtigt wurden.

Um unter anderem die Verfahren für den Zugang zum Raumsegment zu erleichtern, hat die Kommission kürzlich eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur gegenseitigen Anerkennung von Lizenzen und sonstigen einzelstaatlichen Genehmigungen für die Erbringung von Satellitennetzdiensten und/oder Satellitenfunkdiensten vorgeschlagen, die die gemeinschaftsweite Anerkennung einzelstaatlicher Zugangsregelungen vorsieht.

Dazu gehört u.a. die Mehrfachzugangs-Vereinbarung¹⁵, die es einem Dienstleister, der in einem Mitgliedstaat tätig ist, gestattet, die von einem Unterzeichner eines anderen Mitgliedstaates gemietete Raumsegmentkapazität zu nutzen. Die Richtlinie fordert die Anerkennung etwaiger Regelungen in anderen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Vergabe von Lizenzen an Satellitendienstleister.

Diese Richtlinien sind ein erster Schritt in Richtung einer klaren Politik hinsichtlich des Raumsegmentzugangs, der die wichtigste Voraussetzung für die Bereitstellung von Satellitendiensten ist.

Jedoch bedarf es weiterer kohärenter Gemeinschaftsaktionen, um ausgewogene Maßnahmen in bezug auf den Zugang zur Raumsegmentkapazität einzuführen.

3.2 Marktzwänge der Angebotsstruktur

Die im Satelliten-Grünbuch angekündigte und vom Rat befürwortete Liberalisierung des Erdsegmentmarktes der Gemeinschaft ist nun mit der Durchführung der verschiedenen rechtlichen Maßnahmen angelaufen. In einigen Mitgliedstaaten haben sich bereits Satellitendienstleister etabliert¹⁶, und dieser Trend dürfte sich beschleunigen, wenn sich die vorgeschlagenen Maßnahmen in anderen Ländern durchsetzen. Die unmittelbaren Einnahmen aus dem Betrieb von Satellitensystemen in Europa stiegen im Zeitraum 1990-1992 von 540 Mio. ECU auf 835 Mio. ECU. Somit hat bereits die Verabschiedung und Veröffentlichung des Satelliten-Grünbuchs durch die Kommission ein erhebliches Interesse an der Nutzung von Satellitendiensten ausgelöst.

¹⁵ Deutschland, Frankreich, die Niederlande und das VK haben im September 1992 eine Mehrfachzugangs-Vereinbarung getroffen.

¹⁶ Die Bereitstellung von Satellitendiensten durch andere Unternehmen als TO ist nun in Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und im VK gestattet.

Mit der Gründung neuer Unternehmen durch Satellitennetzbetreiber und Satellitendienstleister entsteht ein komplexerer, jedoch wettbewerbsfähiger Markt. Diese Unternehmen verhalten sich jedoch auf Märkten äußerst unterschiedlich; die entsprechende Differenzierung der Nachfrage nach Raumsegmentkapazität setzt die Anbieter neuen Zwängen aus.

Satellitenfernsehen und Verteildienste

Im Gegensatz zu der ursprünglichen Planung der siebziger Jahre hat sich der Satellitenfunk in Europa hauptsächlich im Bereich des Fernsehens und der Verteildienste entwickelt. Ende 1992 wurden nahezu 75 % aller verfügbaren Transponder für Fernsehdienste eingesetzt¹⁷. Die Gesamteinnahmen aus Fernseh- und Verteildiensten betrugen in Europa im gleichen Jahr über 450 Mio. ECU. Die Nutzung von Satellitensystemen für Fernsehdienste war und ist für den Satellitenfunkmarkt ein entscheidender Faktor:

- * Das Fernsehen stellt den größten Markt für alle europäischen Systeme im Orbit dar.
- * Die Rundfunkpolitik der Mitgliedstaaten kann die Entwicklung und zentrale Aspekte des Satellitenfunkmarktes unmittelbar beeinflussen.
- * Die Rundfunkpolitik der Gemeinschaft wirkt sich entscheidend auf die entsprechende Nachfrage und damit indirekt auf den Satellitenfunkmarkt aus¹⁸.
- * Die Unternehmen des Telekommunikationssektors müssen sich nun mit denen des Rundfunks auseinandersetzen, von denen einige den Satellitenfunk aus einer völlig anderen, kommerziellen Perspektive sehen.

Das Fernsehen war auch der Bereich, wo sich konkurrierende Kräfte bei der Bereitstellung von Raumsegmentkapazität zuerst bemerkbar machten. Obwohl das Raumsegment zunächst nahezu ausschließlich von den ISO angeboten wurde, gelang es dem privaten Satellitensystem ASTRA¹⁹, sich einen wesentlichen Anteil des Fernsehmarktes zu sichern. Die Einnahmen der ASTRA aus Fernsehdiensten betrugen 1992 rund 130 Mio. ECU, d.h. ebensoviel, wie EUTELSAT aus Fernsehdiensten bezog.

¹⁷ Gemessen in standardisierten Transponder-Einheiten der Ku-Band-Kapazität.

¹⁸ Der Eckpfeiler dieser Politik ist die Richtlinie 89/552/EWG, die die rechtlichen Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Übertragung von Fernsehsignalen festlegt. Ebenfalls relevant ist in diesem Zusammenhang die Politik der Gemeinschaft im Bereich des Digitalfernsehens, vgl. Fußnote 38.

¹⁹ Die Société Européenne de Satellites (SES) wurde 1985 gegründet. Die luxemburgische Regierung erteilte ihr eine 22-jährige Lizenz als Satellitenfernseh- und -rundfunksender. 20 % des Aktienkapitals besitzt das Großherzogtum Luxemburg über zwei öffentliche Finanzinstitute.

1988 brachte SES ihren ersten Satelliten, ASTRA-1A in die Umlaufbahn, den sie von GE Astro Space (heute: Martin Marietta) erworben hatte. Der Satellit ASTRA-1B wurde ebenfalls von GE Astro Space gekauft und 1991 in den Orbit gebracht. ASTRA-1A und ASTRA-1B verfügen jeweils über 16 Transponder. ASTRA-1C und ASTRA-1D mit jeweils 18 Transpondern wurden von Hughes erworben. ASTRA-1C wurde 1993 lanciert, der Start von ASTRA-1B ist für 1994 geplant. Ein fünfter Satellit, der 1995 in die Umlaufbahn gebracht werden soll, wurde bei Hughes in Auftrag gegeben. Der Start eines sechsten Satelliten wird in Erwägung gezogen. Alle ASTRA-Satelliten sollen sich an der gleichen Stelle im Orbit befinden.

Da ihr Raumsegmentangebot attraktiv ist und es kein konkurrierendes Angebot gibt, konnte ASTRA die höchsten Sätze für ihre Fernsehtransponder berechnen. Zu den Kunden von ASTRA gehören u.a. die Programme SKY und RTL.

Der Fernsehmarkt gliedert sich in zwei Bereiche: Verteilung zu Kabelkopfstationen und Direktausstrahlung. Aufgrund der verbesserten Leistung des Erd- und des Raumsegments nähern sich Verteil- und direktausstrahlende Dienste einander an, so daß es nun praktisch unmöglich ist, sie zu unterscheiden.

Gleichzeitig gelangte eine neue Technologie auf den Markt: die Digitalkompression. Digitale Kompressionstechniken sind nicht nur für die Einführung fortgeschrittener, durchgängig digitaler Dienste relevant²⁰, sondern auch im Zusammenhang mit der derzeitigen Übertragung von PAL-SECAM-Signalen, wo auf dem Übertragungsweg zwischen Aufwärtsstrecke und Empfänger Digitaltechnologien eingesetzt werden.

Wenn sie in kurzer Zeit auf breiter Basis eingeführt werden, können digitale Kompressionstechniken den Bedarf an Transpondern nach einer durch "Simultanausstrahlung" bedingten anfänglichen Steigerung wesentlich reduzieren. Selbst wenn der Bedarf an Fernsehkanälen zunimmt, kann die Nachfrage nach Transpondern durch Einführung digitaler Kompressionstechniken kompensiert oder gar verringert werden.

Satellitendienste für kommerzielle Nutzer

Was andere Satellitendienste betrifft, so gehen neuere, im Auftrag der Kommission durchgeführte Studien davon aus, daß zur Deckung der Nachfrage nach VSAT-Dialogdiensten (Very Small Aperture Terminals) in der EG und den EFTA-Ländern im Jahr 2000 über 50.000 Endgeräte benötigt werden, gegenüber lediglich einem Bruchteil dieser Zahl heute. Die Nachfrage nach Fernsehgeräten für kommerzielle Zwecke würde ebenfalls von derzeit 2000 Geräten auf 50.000 im Jahr 2000 steigen, während der SNG-Markt²¹ mindestens auf das Doppelte anwachsen dürfte.

1992 erzielten Dienstbringer in West- und Osteuropa aus kommerziellen Satellitendiensten wie VSAT, SNG, kommerziellem Fernsehen und Videokonferenzen Einnahmen in Höhe von über 300 Mio. ECU.

Zur Deckung der vorhergesagten Nachfrage nach VSAT-Dialogdiensten, kommerziellem Fernsehen und SNG-Diensten wird voraussichtlich eine hohe Raumsegmentkapazität benötigt; es kann sich als schwierig erweisen, genügend Kapazität bei angemessener technischer Leistung zur Verfügung zu stellen, unabhängig davon, daß generell ein Kapazitätsüberschuß vorhergesagt wird. Vor allem dürfte Raumsegmentkapazität mit breiter (europaweiter) Flächendeckung stark gefragt sein. Angesichts der geschätzten Nachfrage werden die Preise für diese Kapazität nicht zwangsläufig sinken, wenn kein Wettbewerbsdruck vorhanden ist, der zu kostenorientierten Tarifstrukturen führt.

In anderen Bereichen als dem Fernsehen wird das Raumsegment für kommerzielle Dienste nahezu ausschließlich von den TO über die Internationalen Satellitenorganisationen oder nationale Systeme bereitgestellt. Es gibt jedoch

²⁰ Vgl. Beschluß des Rates vom 22. Juli 1993 über einen Aktionsplan zur Einführung fortgeschrittener Fernsehdienste in Europa, ABL Nr. L 196 vom 5.8.1993, S. 48 und Mitteilung der Kommission zum "Digitalfernsehen - ein Orientierungsrahmen für die Gemeinschaftspolitik", KOM(93) 557 vom 15.11.1993.

²¹ SNG = Satellite News Gathering, Satelliten-Nachrichtenübertragung: die Übertragung von Bild- und/oder Tonsignalen eines Ereignisses über Satelliten zu einem Studio.

Anzeichen dafür, daß hier ein zunehmendes Interesse privater Anbieter besteht: das amerikanische System PanAmSat liefert hierfür bereits Raumsegmentkapazität an Europa, während das System Orion²², das im Laufe des Jahres in Betrieb genommen werden soll, voraussichtlich Raumsegment für die gleichen Zwecke bereitstellen wird.

Ferner erfordern die Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa die umgehende, sachgerechte Einführung von Satellitendiensten.

Mit den Veränderungen in der ehemaligen Sowjetunion wird nun auch Raumsegmentkapazität russischer Raumfahrtssysteme verfügbar. Das Angebot erstreckt sich auf die Kapazität verschiedener Systeme und ist auch für eine Reihe von Satellitensystemen im erdnahen Orbit geplant. Gemeinsame Unternehmen und Kooperationsvereinbarungen mit der westlichen Industrie zielen auf Qualitätsverbesserungen der bereits sehr leistungsfähigen Satellitenproduktion ab. Die zunehmende Verfügbarkeit dieser Systeme in den kommenden Jahren wird die Raumsegmentanbieter einem weiteren Wettbewerbsdruck aussetzen.

Ferner wird in Artikel 129 b EG-Vertrag, geändert durch den Vertrag über die Europäische Union, der Aufbau transeuropäischer Telekommunikationsnetze gefordert. Satelliten eignen sich naturgemäß ausgezeichnet für die Bereitstellung von Telekommunikationsdiensten auf europäischer Ebene, jedoch muß ihre Verfügbarkeit in Verbindung mit Netzen gewährleistet sein. Die derzeitigen Fortschritte bei der Festlegung von Rahmenbedingungen für die Entwicklung transeuropäischer Netze (TEN) bieten die Möglichkeit, die internationale Dimension der Satellitensysteme für die Entwicklung der TEN voll zu nutzen, d.h. sowohl für die Bereitstellung der Infrastruktur als auch für die Entwicklung der Dienste. In diesem Zusammenhang sind auch Satellitenrundfunk, -mobilfunk und -individualkommunikation von Bedeutung.

Satellitenmobilfunk und Satelliten-Individualkommunikation

Zu den vielversprechendsten Satellitendiensten gehören Mobilfunk und Individualkommunikation²³.

In Europa ist die internationale Satelliten-Seefunkorganisation INMARSAT seit über zehn Jahren der beherrschende Anbieter von Satelliten-Sprach- und -Telexdiensten für Mobilfunkanwender. Ursprünglich war INMARSAT nur für den Seefunk vorgesehen; in den achtziger Jahren wurde das System jedoch auch für terrestrischen Mobilfunk und Satelliten-Flugfunk genutzt. Ende 1992 betrieb das INMARSAT-System über 20.000 (INMARSAT-A-)Endgeräte²⁴, davon drei Viertel auf Schiffen und ein Viertel

²² Ein separates Satellitensystem unter US-Lizenz, das hauptsächlich für transatlantische Dienste vorgesehen ist und sich in amerikanischem und europäischem Aktienbesitz (u.a. British Aerospace und Matra) befindet.

²³ Vgl.: "Auf dem Weg zu Personal Communications, Grünbuch Über ein Gemeinsames Konzept für Mobilkommunikations und Personal Communications in der Europäischen Union" KOM (94) 145.

²⁴ INMARSAT A ist der ursprüngliche Endgerädetyp, den INMARSAT für seine Dienste nutzte. Im Januar 1991 wurde die T-Reihe um das INMARSAT-C-Endgerät erweitert. Dieser Typ wird nur für Text- und Datendienste niedriger Geschwindigkeit eingesetzt. Ende 1992 waren ca. 3.500 INMARSAT-C-Endgeräte in Betrieb. Anfang 1993 wurde der INMARSAT-M-Dienst (portables Satelliten-Telefon) in Betrieb genommen. Seit 1990 bietet INMARSAT auch einen Flugfunkdienst an. INMARSAT-B, das digitale Endgerät, das INMARSAT-A ablöste, wurde Ende 1993 eingeführt; geplant ist unter anderem die Einführung des portablen Taschengeräts für Sprachübertragung, INMARSAT-P.

zu Lande. Rund 25 % dieser Endgeräte sind in europäischen Ländern registriert²⁵. Europäische TO besitzen erhebliche Anteile (ca. 40 % im Dezember 1992)²⁶.

Nicht nur bei Sprach-, sondern auch bei Daten- und sonstigen Non-Voice-Anwendungen haben die Dienstbringer begonnen, sich für den Einsatz von Satellitensystemen für Mobilfunkdienste niedriger Geschwindigkeit zu interessieren. Beispiele hierfür in Europa sind EutelTracs (EUTELSAT), INMARSAT-C und der unabhängige Traksat-Dienst.

Angesichts dieser Umstellungen kann der Einsatz von Satellitensystemen für Mobilfunkdienste weitere tiefgreifende Umwälzungen auslösen, die durch neue Konzepte für Individualkommunikation über Satelliten²⁷ möglich werden. Schon beim INMARSAT-System werden die Geräte kleiner und sinken die Preise. Die geplanten Systeme bieten eine Vielzahl technischer Lösungen in bezug auf Systemleistung, Architektur, Einrichtungen oder Nutzung der Orbits (geostationärer, erdnahe, stark elliptischer Orbit u.ä.). Ein gemeinsames Merkmal aller dieser Systeme ist das Ziel, Sprach- und/oder Non-Voice-Dienste über mobile Taschengeräte anzubieten.

Die Vorhersagen für diese neuen Arten von "satellitengestützter Individualkommunikation" klaffen weit auseinander und reichen von zwei bis 20 Millionen Teilnehmern weltweit. Unabhängig davon, wie groß der Markt tatsächlich sein wird, ist davon auszugehen, daß diese neuen satellitengestützten PCS-Systeme²⁸ nach ihrer Inbetriebnahme im Laufe dieses Jahrzehnts die Größenordnung des Satelliten-Mobilfunkmarktes völlig verändern werden; die Zahl der Teilnehmer wird von Zehntausenden auf Millionen ansteigen.

INMARSAT unternimmt bereits Schritte, um diesen signifikanten Marktveränderungen gerecht zu werden: Die Organisation überprüft nun ihren Status als staatliche Organisation und zieht die Beteiligung von Privatkapital in Betracht.

Die Veränderung der kommerziellen und technologischen Landschaft bei sämtlichen Satellitenanwendungen und die entsprechende Umstellung der Angebotsstruktur erfordern eine Überprüfung der Prinzipien, auf denen die Bereitstellung von Raumsegment bislang basierte.

3.3 Aufsplitterung des Angebots

Studien einzelner Mitgliedstaaten, die liberale Lizenzvergabesysteme für Satellitendienste eingeführt haben, sowie im Auftrag der Kommission erstellte Studien haben ergeben, daß die Einführung der liberalen Satellitenkommunikationspolitik der Gemeinschaft wesentliche wirtschaftliche Vorteile bietet. Sie bestehen in zusätzlichen Satellitendiensten für Märkte, deren Nachfrage zur Zeit nicht durch die nationalen TO gedeckt wird. Mit Ausnahme der satellitengestützten Individualkommunikation dürften die Überschneidungen mit anderen Telekommunikationsdiensten gering sein,

²⁵ Den größten Anteil davon verzeichneten (Ende 1992) das VK (867), Norwegen (674) und Griechenland (411).

²⁶ Stand Ende Dezember 1992. Auf die EG-Länder entfallen gut 30 % der Aktienanteile. An zweiter Stelle steht Norwegen mit einem Investitionsanteil von gut 10 %.

²⁷ Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und Vorschlag für eine Entschließung des Rates über satellitengestützte Privatkommunikation, KOM(93)171 vom 27.4.1993.

²⁸ PCS = Personal Communication Services, Individualkommunikation.

da sich diese speziellen Satellitendienste an bestimmte Anwenderkreise richten, im Gegensatz zu den herkömmlichen terrestrischen Kommunikationsdiensten, die in der Regel auf eine undifferenzierte Nachfrage der Öffentlichkeit und breiter professioneller Anwenderkreise zugeschnitten sind.

Wie die Mitgliedstaaten²⁹ bezeugen, in denen sich aufgrund liberalerer Systeme unabhängige Satellitendienstbetreiber etabliert haben, führte die wettbewerbsorientierte Dienstleistung zu bedeutenden wirtschaftlichen Vorteilen und einer Erweiterung des Angebots an Satellitendiensten. Einige dieser neuen Satellitendienstanbieter verzeichnen bereits eine so starke Nachfrage, daß ihr Bedarf an Raumsegmentkapazität den zahlreicher Unterzeichner Internationaler Satellitenorganisationen übersteigt.

Um das Potential voll auszuschöpfen, muß der Satellitenmarkt jedoch weitere mengenbedingte Rationalisierungseffekte erzielen, die Preissenkungen bewirken. Ein wesentliches Hindernis ergibt sich hierbei aus der derzeitigen Aufsplitterung des europäischen Satellitenmarktes.

Die Märkte für die verschiedenen Satellitenanwendungen sind sehr unterschiedlich. Der Markt für Satellitenfernsehen ist nicht einheitlich, sondern nach Sprachgebieten gegliedert; dieses Problem läßt sich allerdings teilweise durch Mehrkanaltechnik beseitigen³⁰. Kommerzielle VSAT-Dienste erfordern eine breite Flächendeckung; für die voraussichtliche Marktgröße werden jedoch selbst bei optimistischen Wachstumsszenarien nicht übermäßig viel Transponder benötigt. Der Markt für militärische und staatliche Dienste ist überwiegend landesspezifisch ausgerichtet, während der Markt für internationale Fernverbindungen ein spezielles Raumsegment erfordert. Schließlich könnte sich der Markt für Satelliten-Mobilfunkdienste, der derzeit einige 10.000 Endgeräte umfaßt, in Kürze in einen Millionenmarkt verwandeln.

Die Nutzung multifunktionaler Raumsegmentkapazität (für feste, Rundfunk- und/oder Mobilfunkdienste über einen einzigen Satelliten) kann aus der Sicht eines einzelnen, insbesondere kleineren Landes attraktiv scheinen, da so nur begrenzte Investitionen erforderlich sind. Aus der Sicht eines Satellitenbetreibers ist sie jedoch wegen technischer Einschränkungen unwirtschaftlich.

Die Geographie des europäischen im Gegensatz zu der des amerikanischen Kontinents macht das Problem für Satellitenbetreiber noch komplexer. Für viele Betreiber hat sich der Einsatz von Strahlformungsantennen und entsprechend kostspieliger Hardware als notwendig erwiesen, um ein Überstrahlen anderer Märkte und Frequenzstörungen zu vermeiden. Die entsprechenden Kostensteigerungen für Satellitensysteme sind angesichts des Wettbewerbs eine starke Belastung.

Die Einführung neuer Satellitensysteme zur Bereitstellung von Raumsegmentkapazität in der Gemeinschaft erfolgte bislang weitgehend aufgrund von Ad-hoc-Absprachen.

²⁹ Deutschland, Frankreich, Niederlande, Vereinigtes Königreich.

³⁰ EURONEWS, das europäische Nachrichtenprogramm, wird in Deutsch, Englisch und Französisch ausgestrahlt, wobei Teilnehmer mit Stereogeräten den gewünschten Tonkanal einstellen können.

Derzeit gibt es 14 Satellitenbetreiber, zu denen zwei weitere hinzukommen dürften³¹; nur vier davon sind keine nationalen TO oder Konsortien, an denen TO beteiligt sind³².

Die Aufsplitterung der Satellitenbetreiberindustrie hat starke Preissteigerungen bewirkt, während die wirtschaftliche Tragbarkeit der einzelnen Satellitensysteme gering ist, insbesondere derer, die bislang nur einen begrenzten nationalen Markt versorgen.

Die Ausbreitung von Satellitensystemen ist durch entsprechende politische Maßnahmen bedingt, die überwiegend auf die nationalen Märkte ausgerichtet sind. In Ermangelung einer Politik auf gemeinschaftlicher oder europäischer Ebene haben die Mitgliedstaaten politische Maßnahmen bevorzugt, die ihren eigenen Interessen dienen.

Was nationale Satellitensysteme betrifft - die von den TO unter deren unmittelbarer Kontrolle betrieben werden - stellen die Bestimmungen über die "wirtschaftliche Schädigung" in den Gründungsverträgen der Internationalen Satellitenorganisationen grundsätzlich ein wesentliches Hindernis dar³³.

In Ermangelung einer klaren Politik auf Gemeinschaftsebene, die (zusätzlich zu den zwischenstaatlichen) sowohl private als auch nationale Systeme berücksichtigt, kam es zur Ausbreitung relativ kleiner, überwiegend nationaler Satellitensysteme. So konnten sowohl bei der Orbit- und Frequenznutzung als auch bei der industriellen Entwicklung keine mengenbedingten Rationalisierungseffekte erzielt werden.

Die finanzielle Leistungsfähigkeit relativ kleiner nationaler Systeme, die auf begrenzten Märkten vertrieben werden, ist weitgehend eine Frage der Finanzierung und Unterstützung durch die einzelstaatliche Regierung. Hier stellt sich die Frage, ob diese laufende Unterstützung die gewünschte Wirkung auf die Entwicklung des Marktes für Satellitendienste und -geräte generell erzielt und mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Diese Unterstützung hat bislang stets zu einer Abschirmung des nationalen Marktes gegenüber anderen (außer den internationalen) Satellitensystemen geführt, mit dem Ergebnis, daß andere Mitgliedstaaten gleichartige Beschränkungen auferlegten. Somit waren nationale Systeme auch nicht auf anderen Märkten als dem begrenzten Inlandsmarkt absatzfähig.

³¹ INTELSAT, EUTELSAT, INMARSAT, France Telecom (Telecom-I und II und TDF), DBP Telekom (DFS-Kopernicus, TVSAT), Telespazio (ITALSAT), SES (ASTRA), NOTELSAT (Tele-X), Norwegian Telecom (THOR), Alpha Lyracom (PanAmSat), Columbia (TDRSS), Interputnik, Hispasat und Turksat. Voraussichtliche neue Marktteilnehmer sind ORION und RAI (Sarı) sowie mehrere ehemalige sowjetische Systeme.

³² Das europäische (luxemburgische) System ASTRA, das mittlerweile 25 % des gesamten Satelliten-Fernsehmarktes in Europa versorgt (die Einnahmen beliefen sich 1992 auf 130 Mio. ECU, die des europäischen Rundfunkmarktes insgesamt auf 451 Mio. ECU).

Die amerikanischen Systeme Alpha Lyracom und Columbia.

Das geplante System ORION mit folgenden Anteilseignern: British Aerospace, Matra, General Dynamics, Nissho Iwai, STET, Kingston Communications und Com Dev.

³³ Obwohl diese Bestimmungen eigentlich nie zu Einwänden gegen die Implementierung privater Systeme geführt haben, werden sie noch immer als wesentliches Hindernis für die Einführung neuer Kapazitäten und innovativer Dienste betrachtet und gewähren den Unterzeichnern Einblick in vertrauliche Informationen über die Tätigkeiten eines Konkurrenten.

Ein nationales Satellitensystem war in einigen Mitgliedstaaten der Schlüsselfaktor ihrer Politik zur Förderung der inländischen Raumfahrt- und Satellitenfunkindustrie. Soll diese Politik jedoch ein Erfolg werden, ist die Entwicklung des Erdsegmentmarktes überaus wichtig, da er es ist, der der Industrie langfristig Impulse verleiht und ihren Fortbestand gewährleistet. Die nationalen Systeme müssen Zugang zum Erdsegmentmarkt erhalten, nicht nur auf Landes-, sondern auch auf Gemeinschaftsebene, um europaweite Dienste zu unterstützen, die naturgemäß eine internationale Dimension besitzen.

Die schwierige finanzielle Lage, in der sich praktisch alle nationalen Satellitensysteme der Welt befinden, führt zu dem Schluß, daß künftig eine Umstrukturierung der Industrie - auch in der Gemeinschaft - stattfinden könnte.

Ein unkontrolliertes Gesundschrumpfen der Branche wäre jedoch für die Industrie insgesamt und für ein zwischenstaatliches System wie EUTELSAT insbesondere von Nachteil. Die finanziellen Verpflichtungen, die nationalen Betreibern aus den von den Internationalen Satellitenorganisationen, vor allem von EUTELSAT, betriebenen Systemen entstehen, sind wesentlich geringer als ihre Anteile an ihren eigenen Systemen. Daher dürfte das Überleben der nationalen Systeme für jede nationale TO und ihre Regierung, finanziell und politisch gesehen, von höchster Priorität sein.

Aus Studien, die im Auftrag der Kommission und der Europäischen Weltraumorganisation durchgeführt wurden, geht hervor, daß mittelfristig mit einer Konsolidierung der Satellitenbetreiber in der Gemeinschaft zu rechnen ist, voraussichtlich aufgrund der Entscheidungen über die Folgegenerationen von Satellitensystemen für die kommenden Jahre.

Diesen Studien zufolge kann bzw. wird die vollständige Umsetzung der Liberalisierungsvorschläge des Satelliten-Grünbuchs einschließlich derer für das Raumsegment folgendes bewirken:

- * Senkung der Raumsegmentpreise um ca. 25-30 %.
- * Die Raumsegmentbetreiber können gewinnbringend arbeiten, wenn Möglichkeiten zur Konsolidierung und zur Erzielung mengenbedingter Rationalisierungseffekte beim europäischen Raumsegment geschaffen werden.
- * Die Umsetzung der Vorschläge wird ihre größte Wirkung erzielen, wenn die Raumsegmentbetreiber die Möglichkeit erhalten, sich parallel zur Liberalisierung zu konsolidieren.
- * Sie wird der europäischen Raumfahrtindustrie Chancen bieten, sofern ein hohes Maß an Konsolidierung erreicht wird.

Die Fortsetzung der derzeitigen, auf den Inlandsmarkt ausgerichteten Politik wäre für die europäische Betreiberindustrie insgesamt von Nachteil, da nach und nach eine Vielzahl nationaler Systeme entwickelt würden, die auf effektiver Monopolbasis in kleinen Lücken des Inlandsmarktes arbeiten. Außerdem würde vor allem EUTELSAT

zunehmend unter Druck gesetzt, da jedes nationale System für sich zu überleben sucht.

EUTELSAT ist derzeit der größte Anbieter von Raumsegmentkapazität für interaktive VSAT-/Geschäftsanwendungen sowie für die meisten SNG-Anwendungen. Die Zukunft von EUTELSAT ist daher für den Raumsegmentmarkt entscheidend.

3.4 Die Internationalen Satellitenorganisationen

3.4.1 Einleitung

Die Internationalen Satellitenorganisationen INTELSAT, INMARSAT und EUTELSAT³⁴ spielen eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der Satellitenkommunikationspolitik der EG und des entsprechenden ordnungspolitischen Rahmens. Sie bieten nicht nur 66 % der in Europa verfügbaren Raumsegmentkapazität an, sondern haben auch eine wichtige Funktion im Zusammenhang mit europaweiten Telekommunikationsdiensten.

Als internationale Organisationen, die durch einen Vertrag nach internationalem öffentlichen Recht gegründet wurden und auf kommerzieller Basis arbeiten, haben sie einen einmaligen Status. Einerseits beweisen die Übereinkommen und Betriebsvereinbarungen, daß sich die Erbringung von Satellitendiensten auf breiter, internationaler Ebene besonders problematisch und komplex darstellt. Andererseits sind die Tätigkeiten der Internationalen Satellitenorganisationen als führende, ja, beherrschende Marktteilnehmer heute mit normalen, ordnungspolitischen Kontrollmechanismen schwierig einzustufen.

³⁴ Die zwischenstaatlichen Strukturen dieser drei Organisationen sind sehr ähnlich und basieren auf der Satzung, die sich INTELSAT Anfang der sechziger Jahre ab. Die Gründungsverträge umfassen zwei internationale Vereinbarungen, das Übereinkommen und die Betriebsvereinbarung. (Bei INTELSAT werden sie als "Vereinbarung" bzw. "Betriebsvereinbarung" bezeichnet. Der Einfachheit halber verwenden wir in dieser Unterlage die Bezeichnungen "Übereinkommen" und "Betriebsvereinbarung".) Bei allen drei Organisationen wurde das Übereinkommen von Staaten (den "Parteien") unterzeichnet, die Betriebsvereinbarung hingegen entweder von der Regierung oder einer benannten öffentlichen oder privaten Telekommunikationsorganisation (dem "Unterzeichner"). In allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ist die nationale TO der Unterzeichner bei allen drei Organisationen (mit Ausnahme Luxemburgs und Irlands bei INMARSAT, da sie keine Mitglieder dieser Organisation sind). Die Ratifizierung der Gründungsverträge der drei Organisationen erfolgte durch alle betroffenen nationalen Parlamente.

Dennoch muß die Satellitenkommunikationspolitik der Gemeinschaft angesichts der Tatsache, daß die Internationalen Satellitenorganisationen beherrschende Marktteilnehmer sind, ihre Rolle und ihren Platz unter den sich wandelnden ordnungspolitischen Rahmenbedingungen bestimmen. Dies ist nicht nur für die Festlegung fairer Spielregeln von Bedeutung, damit sie von den übrigen Marktteilnehmern akzeptiert werden, sondern auch für die Zukunft der Organisationen selbst.

Tabelle 3

**Beteiligung der Mitgliedstaaten und Aktienanteile der EG-Unterzeichner an
INTELSAT, INMARSAT und EUTELSAT (1992)**

Mitgliedstaaten	Unterzeichner	Aktienanteil (%)		
		INTELSAT	INMARSAT	EUTELSAT
Belgien	Belgacom	0,73	0,87	2,62
Dänemark	Tele Danmark A/S	0,59	2,00	2,04
Deutschland	DPB Telekom	4,19	2,77	14,50
Frankreich	France Telecom	3,68	5,41	19,45
Griechenland	OTE	0,63	2,49	0,05
Irland	Telecom Eireann	0,20	-	0,19
Italien	Telespazio	2,80	2,74	8,10
Luxemburg	Administration des P&T	0,05	-	0,05
Niederlande	PTT Nederland NV	1,22	2,51	3,60
Portugal	CPRM	0,64	0,26	1,10
Spanien	Telefonica	3,09	1,84	17,12
VK	BT	11,60	11,74	15,86
Insgesamt		29,42	32,63	84,68

Offenbar behalten die Internationalen Satellitenorganisationen aufgrund der bestehenden internationalen Übereinkommen und der sich daraus ergebenden internationalen Verpflichtungen gewisse Rechte. Dem Vertrag zufolge müssen jedoch internationale Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten nach dem Inkrafttreten des Vertrages eingehen, mit der Gemeinschaftspolitik im Einklang stehen. Die privilegierte Stellung der Internationalen Satellitenorganisationen darf nicht dazu führen, daß lizenzierten Dienstbringern (die nicht Unterzeichner sind) der Zugang zum Raumsegment verwehrt wird.

Zum Zeitpunkt der Gründung der Internationalen Satellitenorganisationen³⁵ waren die Unterzeichner überwiegend Regierungsvertreter, d.h. Dienststellen eines Ministeriums.

³⁵ INTELSAT wurde 1964, INMARSAT 1979 und EUTELSAT 1985 gegründet.

Ein Hauptziel bei der Gründung der Internationalen Satellitenorganisationen war die *Verfügbarkeit von Raumsegmentkapazität auf nichtdiskriminierender Basis*³⁶. Mit der Trennung von hoheitlichen und betrieblichen Funktionen und der anschließenden Aufspaltung der Fernmeldeverwaltungen in einzelne Gesellschaften wird die Beibehaltung dieses Begriffs zu einem komplexen Faktor. Die Rolle der Mitgliedstaaten als Parteien der Internationalen Satellitenorganisationen gewinnt daher zunehmend an Bedeutung: sie müssen sicherstellen, daß unter den veränderten Bedingungen alle Wirtschaftsteilnehmer, die auf Raumsegmentkapazität angewiesen sind, um ihre Produkte zu verkaufen, nichtdiskriminierenden Zugang zu dieser Kapazität erhalten.

In den vergangenen Jahren wurde man sich unter dem Einfluß der Vorschläge des Satelliten-Grünbuchs darüber klar, daß einige Bestimmungen der Gründungsverträge geändert werden müssen oder zumindest einer abgestimmten, flexiblen Interpretation bedürfen, um der Entwicklung der Telekommunikationspolitik, insbesondere aber der Anwendung der Wettbewerbsregeln als Grundlage der Unionspolitik, Rechnung zu tragen.

Als Antwort auf den neuen Marktbedarf ziehen die drei Internationalen Satellitenorganisationen grundlegende Änderungen und eine neue Interpretation ihrer Gründungsverträge in Erwägung, um zu gewährleisten, daß sie weiterhin dem neuen Umfeld angepaßt sind. Beispielsweise prüft INMARSAT nun die Möglichkeit, ihre Kapitalbasis in ein nahezu rein privates Unternehmen umzuwandeln.

Die drei Internationalen Satellitenorganisationen haben Sonderarbeitsgruppen eingesetzt, um diese Fragen zu prüfen. Diese Prüfung konzentriert sich auf Artikel, die die "wirtschaftliche Schädigung" betreffen und konkurrierende Satellitenbetreiber zwingen, ihre autonomen Systeme vor der Inbetriebnahme mit denen der Internationalen Satellitenorganisationen zu koordinieren, damit festgestellt werden kann, ob eine wirtschaftliche Schädigung derselben möglich ist³⁷.

Weitere Bestimmungen, die zur Zeit geprüft werden, betreffen unter anderem die technische Koordinierung konkurrierender Systeme, den Zugang zur Raumsegmentkapazität, die Zulassung von Satellitenfunkanlagen, Nutzungsgebühren und die Festlegung der Investitionsanteile.

Bislang wurden jedoch nur begrenzt Erfolge bei der Änderung der Gründungsverträge oder Absprachen über künftige Maßnahmen erzielt.

Angesichts der begrenzten Erfolge führen einige Mitgliedstaaten vorübergehend ein- oder mehrseitige Maßnahmen ein, um die wichtigsten Interessenkonflikte zu beseitigen. Dies ist an sich schon ein Anzeichen dafür, daß eine Aktion dringend erforderlich ist.

3.4.2 Durchführung der Gründungsverträge auf einzelstaatlicher Ebene

³⁶ Vgl. Präambel zur INTELSAT-Vereinbarung, in der englischen Fassung: "... considering the principle [] that communication by means of satellites should be available [] on a [] non-discriminatory basis".

³⁷ INTELSAT-Vereinbarung, Artikel XIV, INMARSAT-Übereinkommen, Artikel 8, EUTELSAT-Übereinkommen, Artikel XVI.

In allen Mitgliedstaaten wurde aufgrund der Durchführung der Übereinkommen und Betriebsvereinbarungen der Internationalen Satellitenorganisationen ein *einziges* Unterzeichner je Staat benannt: die nationale Telekommunikationsorganisation (TO). Dies entsprach den Monopolen, die zum Zeitpunkt der Annahme der Übereinkommen bestanden.

Einige Mitgliedstaaten haben jedoch dem Satelliten-Grünbuch entsprechend zusätzliche Regelungen getroffen, die auf die Beseitigung von Interessenkonflikten mit den TO als einzigen Unterzeichnern der Internationalen Satellitenorganisationen abzielen.

Im Vereinigten Königreich kann Mercury Communications plc. als "virtueller" Unterzeichner unmittelbar mit INTELSAT und EUTELSAT verhandeln, anstatt sich über BT an sie zu wenden. Obwohl dies zum gegenwärtigen Zeitpunkt verständlich ist, muß diese Regelung möglicherweise überprüft werden, da es für neue VK-Lizenzen keine vergleichbaren Absprachen gibt.

Ebenfalls im Vereinigten Königreich wurde 1989 ein Signatory Affairs Office (SAO)³⁸ gegründet, das der British Telecom die Verwaltungsaufgaben im Zusammenhang mit Zugangsvereinbarungen für andere, spezialisierte Satellitendienstleister abnehmen soll. Diese Regelung erregte als mögliche kurzfristige Lösung bis zur Änderung der Verträge der Internationalen Satellitenorganisationen erhebliche Aufmerksamkeit. Eine kürzliche Überprüfung der Tätigkeiten des SAO durch das britische Office of Telecommunications (OFTEL) ergab jedoch, daß die Regelungen als "überaus unbefriedigend" betrachtet werden³⁹; OFTEL regte an, den angestrebten direkten Zugang zu erleichtern. Dies wurde anschließend bei INTELSAT erreicht.

Aufgrund der zum damaligen Zeitpunkt verfügbaren Daten wurde in der Ratsentschließung vom Dezember 1991 die Gründung von Signatory Affairs Offices in allen Mitgliedstaaten erwogen. Sie wäre ein erster Schritt zur Entwicklung effizienter Verfahren für die Verbesserung und Erweiterung des Zugangs zum Raumsegment der Internationalen Satellitenorganisationen. Der Gedanke liegt nahe, daß einige Mitgliedstaaten, die nun diese Lösung in Erwägung ziehen, die Schlußfolgerungen des OFTEL berücksichtigen werden.

Im Juni 1992 unterrichtete EUTELSAT die Kommission über Diskussionen, die auf etwaige Verbesserungen der Zugangsvereinbarungen - entweder über die SAO oder über sogenannte Mehrfachzugangs-Vereinbarungen - abzielen, die es Betreibern ermöglichen, Raumsegmentkapazität über andere Unterzeichner als den ihres Landes zu erhalten. Aufgrund der vorliegenden Daten erwiderte die Kommission, beide Optionen - d.h. die Einführung des Wettbewerbs (z.B. über "Mehrfachzugangs-Vereinbarungen") und ein System zur Vermeidung von Interessenkonflikten (z.B. über eine SAO-Vereinbarung) könnten ihrer Auffassung nach die durch den

³⁸ Das Signatory Affairs Office (SAO) ist eine separate Dienststelle der BT, die Anträge auf Nutzung von Raumsegmentkapazität bearbeitet. Sie soll unabhängig ("abgeschottet") von den kommerziellen Abteilungen der BT arbeiten.

Die Gründung von SAOs wurde im Satelliten-Grünbuch berücksichtigt und in der Ratsentschließung vom Dezember 1991 empfohlen.

³⁹ "The operation of BT's Signatory Affairs Office and Competition in the Satellite Services Sector", OFTEL, Juli 1993, Punkt 2.1

Raumsegmentzugang bedingten Probleme im Sinne der EG-Wettbewerbsregeln beseitigen.

In vier Mitgliedstaaten wurde nun eine solche "Mehrfachzugangs-Vereinbarung" ausgearbeitet⁴⁰, die es einem Lizenzinhaber gestattet, bei einem beliebigen Unterzeichner der vier Staaten einen Antrag auf Zuweisung von Raumsegmentkapazität zu stellen. Die genauen Auswirkungen dieser Regelung sind noch unklar. Teilweise scheint sie jedoch der landesspezifischen Interpretation zu unterliegen⁴¹.

Das Prinzip des Mehrfachzugangs wurde nun in den Vorschlag für eine Richtlinie zur gegenseitigen Anerkennung von Lizenzen für Satellitendienste⁴² aufgenommen.

Organisationen in Ländern, die nicht Mitglied der Internationalen Satellitenorganisationen sind, haben dennoch Zugang zu deren Systemen, sofern sie die Genehmigung ihrer einzelstaatlichen Aufsichtsbehörde besitzen. Diese benachrichtigt die Internationalen Satellitenorganisationen in der Regel von der Genehmigung. In diesem Fall kann die Genehmigung für den Systemzugang mehr als einem Betreiber erteilt werden⁴³. Daraus hat sich die Situation ergeben, daß der Zugang zu EUTELSAT in Ländern, die nicht Mitglied sind, gelegentlich leichter zu erhalten ist als in Unterzeichnerstaaten.

3.4.3 Die Rolle der derzeitigen Unterzeichner in den Internationalen Satellitenorganisationen

Wie bereits erwähnt, hat sich die Rolle der EG-Unterzeichner in den Internationalen Satellitenorganisationen im Laufe der Jahre erheblich verändert. Die Schaffung eines wettbewerbsorientierten Telekommunikationsumfelds hat bei den Unterzeichnern Interessenkonflikte hinsichtlich ihrer Funktion als beherrschende Anbieter von Raumsegmentkapazität sowie als konkurrierende oder stellvertretende Erbringer von Satellitendiensten und/oder (teilweise) stellvertretende Aufsichtsgremien ausgelöst. Diese Konflikte bedrohen die Entwicklung des Satellitenfunksektors ernsthaft, da private Betreiber, die soeben erst eine Lizenz erhalten haben, beim Erwerb der für die Erbringung von Satellitendiensten unerläßlichen Ressourcen - der Raumsegmentkapazität - auf wesentliche Hindernisse stoßen.

Derzeit vertreten die Unterzeichner in den Internationalen Satellitenorganisationen unterschiedliche Interessen.

Bei INTELSAT und INMARSAT zeichnet sich dieses Interesse klarer und zielgerichteter ab. INTELSAT liefert hauptsächlich Kapazität für öffentliche interkontinentale Sprachdienste sowie für interkontinentale Fernseh- und Fernsehverteilverbindungen, während INMARSAT bei vielen Unterzeichnern als

⁴⁰ Frankreich, Deutschland, das VK und die Niederlande haben im September 1992 einen derartigen Mehrfachzugang vereinbart.

⁴¹ In Deutschland fallen beispielsweise Rundfunkdienste nicht unter die Regelung.

⁴² Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates für eine Politik zur gegenseitigen Anerkennung von Lizenzen und sonstigen einzelstaatlichen Genehmigungen für die Erbringung von Satellitennetzdiensten und/oder Satellitenfunkdiensten, KOM(93) 652.

⁴³ Sie werden als Duly Authorised Telecommunications Entities (DATEs) bezeichnet. In Rußland gibt es z.B. fünf DATEs, die Zugang zur EUTELSAT-Kapazität haben.

einträgliche Investition gilt, da es ihre Monopolstellung bei der Erbringung von Satelliten-Mobilfunkdiensten in ihren Ländern gestattet, wesentliche Aufschläge zu fordern.

Was EUTELSAT, die für Europa wichtigste Internationale Satellitenorganisation, betrifft, gilt das Interesse der Unterzeichner ihrer Funktion als

- * Anbieter von Raumsegmentkapazität,
- * Kapitalanlage,
- * Teilnehmer des Telekommunikations- und Rundfunkmarktes,
- * Instrument der innerstaatlichen Industriepolitik.

Als Anbieter von Raumsegmentkapazität kann EUTELSAT alles bedeuten: von einer bedeutenden Kapazitätsquelle bis hin zu einem gewissen Risiko für Investitionen in Satelliten und/oder terrestrische Netze. Ersteres scheint hauptsächlich für die kleineren Nationen zu gelten, während die letztgenannte Möglichkeit auf die größeren Länder zuzutreffen scheint, die gleichzeitig die höchsten Investitionen in EUTELSAT tätigen.

Was die Kapitalanlage betrifft, so ist die Eigenkapitalrendite von EUTELSAT angemessen und relativ sicher, jedoch nicht übermäßig hoch, während andererseits die Anteile nicht veräußerbar sind, was die Flexibilität der Inhaber einschränkt. Die Verbindung zwischen Investitionsanteil und Nutzung des Raumsegments wird jedoch zu einer Belastung, zumindest für Unterzeichner mit finanziellen Verpflichtungen, die die Nutzung des Raumsegments durch private Lizenzinhaber betreffen.

Im Rundfunksektor besitzen die größten EUTELSAT-Unterzeichner, auf die rund 75 % der Investitionen entfallen, bedeutende Anteile an anderen Satellitensystemen⁴⁴. Im Telekommunikationssektor empfinden einige Betreiber EUTELSAT offenbar als Bedrohung, da ihre Kapazität als Übertragungsmedium für neue Betreiber genutzt werden könnte, die auf dem europäischen Telekommunikationsmarkt der neuen liberalen Regelung entsprechend Fuß fassen.

Einige TO aus Drittländern treffen zur Zeit Sondervereinbarungen mit den Regierungen der EUTELSAT-Länder, entweder als benannte Unterzeichner oder als Duly Authorised Telecommunications Entities in neuen Mitgliedstaaten der Internationalen Satellitenorganisationen. Dies wäre an sich schon ein ausreichender Grund, um eine Änderung der Vereinbarungen zu fordern.

Als Instrument der Industriepolitik galt EUTELSAT bislang als Symbol der europäischen Leistungsfähigkeit in spitzentechnologischen Bereichen allgemein und in der Raumfahrttechnologie im besonderen⁴⁵. Die fortschreitende Privatisierung und "Vergesellschaftung" der nationalen Betreiber hat jedoch zur Folge, daß

⁴⁴ Das jüngste Ereignis, von dem in der Fachpresse berichtet wird, ist der Zusammenschluß der DBP Telekom (des deutschen EUTELSAT-Unterzeichners) mit SES Astra.

⁴⁵ Die EWO trug die Verantwortung für den industriellen Vertrag und den Start des OTS sowie für den Bau und den Start der ersten Generation von sechs EUTELSAT-Satelliten.

industriepolitische Erwägungen für sie weniger wichtig sind als für die europäische Raumfahrtindustrie, die gegenüber der Politik der Unterzeichner auf diesem Gebiet starke Vorbehalte geäußert hat⁴⁶.

Aus Studien, die im Auftrag der Kommission durchgeführt wurden, geht hervor, daß EUTELSAT seine Rolle als bedeutender, wettbewerbsfähiger Marktteilnehmer durchaus beibehalten könnte. Die strukturellen Probleme der institutionellen Basis von EUTELSAT, die Rolle der Unterzeichner innerhalb der Organisation und die dadurch bedingte mögliche Unfähigkeit zu einer umfassenden Reform erfordern jedoch politische Initiativen der Mitgliedstaaten, um die Zukunft der EUTELSAT zu sichern.

3.4.4 Regeln und politische Maßnahmen der Gemeinschaft

Die Bestimmungen für die Tätigkeit der Internationalen Satellitenorganisationen sind in ihren Gründungsverträgen, den Übereinkommen und der Betriebsvereinbarung, sowie in ihren Leitfäden und Tarifhandbüchern enthalten. Außerdem gibt es bilaterale und multilaterale Vereinbarungen der Parteien bzw. Unterzeichner sowie Mitteilungen einzelner Parteien an die Vorstände der Internationalen Satellitenorganisationen über die Durchführung spezifischer Maßnahmen auf einzelstaatlicher Ebene (z.B. Signatory Affairs Office im VK und die vier Vereinbarungen zwischen Parteien und Unterzeichnern Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande und des VK).

Bei einer Prüfung dieser Dokumente, Vereinbarungen und der laufenden Diskussionen der verschiedenen Arbeitsgruppen angesichts der gemeinschaftlichen Satellitenkommunikationspolitik, der Stellungnahmen zum Satelliten-Grünbuch und der Ratsentscheidung zur Satellitenkommunikation ist folgendes festzustellen:

- Die Trennung von hoheitlichen und betrieblichen Funktionen wurde im großen und ganzen noch nicht erreicht.
- Aus der Interpretation der Bestimmungen der Gründungsverträge ergeben sich häufig eine unterschiedliche Durchführung auf Landesebene und permanente Interessenkonflikte der Unterzeichner.
- Die EG-Staaten vertreten in diesen Gremien keinen gemeinsamen Standpunkt, um die Änderungen voranzutreiben und sich auf eine flexible Interpretation der Gründungsverträge zu einigen, die den Stellungnahmen zum Satelliten-Grünbuch und der Ratsentschließung zur Satellitenkommunikation entspricht.
- Zwei Hauptziele des Satelliten-Grünbuchs, die vom Rat befürwortet wurden, sind noch nicht erreicht:
 - * freier (uneingeschränkter) Zugang zur Raumsegmentkapazität;

⁴⁶ Bericht der EWO: Europe at the Cross Roads: The Future of its Satellite Communications Industry, 15. September 1993.

- * volle kommerzielle Freiheit für Raumsegmentanbieter, einschließlich des direkten Vertriebs von Satellitenkapazität an Dienstbringer und Benutzer.
- Die im Satelliten-Grünbuch geforderte Überprüfung der EUTELSAT-Gründungsverträge ist bislang nur teilweise erfolgt.
- Die Anpassung der Bestimmungen der Gründungsverträge im Hinblick auf ein flexibleres Konzept, das das übergeordnete Ziel der Liberalisierung unterstützt, verlief schleppend, und die Strukturen werden dem Marktbedarf in der Gemeinschaft noch nicht gerecht.
- Während einige Mitglieder der Internationalen Satellitenorganisationen landesspezifische Maßnahmen zur Interpretation der Gründungsverträge, insbesondere von INTELSAT, getroffen haben (z.B. Benennung mehrerer Unterzeichner)⁴⁷, sind die EG-Staaten diesem Beispiel nicht gefolgt.

Nun, da in der Gemeinschaft Liberalisierungs- und Harmonisierungsmaßnahmen durchgeführt werden, erfordert die Bereitstellung von Raumsegmentkapazität durch die Internationalen Satellitenorganisationen innerhalb der EG umgehend weitere Aktionen.

Da Änderungen der Gründungsverträge oder entsprechende ein- oder mehrseitige Regelungen dem EG-Vertrag, insbesondere den Wettbewerbsregeln⁴⁸ nicht zuwiderlaufen dürfen, muß die Durchführung dieser Übereinkommen im Einklang mit dem Vertrag stehen und auf einem gemeinsamen Standpunkt der Mitgliedstaaten basieren. Ein kohärenter Standpunkt auf Gemeinschaftsebene ist daher eine wesentliche Voraussetzung für die Steuerung einer solchen Entwicklung.

In Europa sind die vorgenannten Fragen vor allem im Rahmen von EUTELSAT dringend zu klären.

3.4.5 Die Zukunft der Internationalen Satellitenorganisationen

Die Internationale Satellitenfunkorganisation INTELSAT

Der Druck, dem INTELSAT durch frontal konkurrierende separate Satellitensysteme und Kabelsysteme hoher Kapazität ausgesetzt ist, wirkt sich maßgebend auf die Organisation aus. Der Erfolg der INTELSAT und die Art und Weise, auf die sie die Satellitenkommunikation gefördert hat, war ein entscheidender Faktor in der Entwicklung des Satellitensektors. Das ursprüngliche Konzept ihrer Tätigkeit wurde jedoch durch die Erkenntnis abgelöst, daß sie nur dann weiterhin erfolgreich arbeiten kann, wenn sie sich dem wettbewerbsorientierten Umfeld anpaßt.

Es wurde behauptet, daß die derzeitigen Veränderungen, die aufgrund einer mehrheitlichen Meinungsäußerung von über 120 Ländern erfolgten, tiefgreifend seien.

⁴⁷ Mehr als ein Unterzeichner pro Land auf der Basis einer spezifischen innerstaatlichen Regelung im Rahmen der flexiblen Interpretation der Gründungsverträge.

⁴⁸ Vgl.: Leitlinien für die Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln im Telekommunikationsbereich, Abschnitt VIII, ABl. Nr. C 233 vom 6.9.1991, S. 2.

Dennoch verfügt INTELSAT über umfangreiche Ressourcen und ist auf einem relativ stabilen Markt tätig, den sie beherrscht. Obwohl separate Systeme begonnen haben, diesen Bereich teilweise zu besetzen, kann sich INTELSAT dank ihrer starken Marktposition relativ leicht neuen politische Ausrichtungen anpassen.

Die neueren Interpretationen der INTELSAT-Gründungsverträge durch einige ihrer Mitglieder zeigen, was sich auf einzelstaatlicher Ebene erreichen läßt, ohne diese Verträge ganz oder teilweise zu ändern. Diese Flexibilität haben sich jedoch bislang vor allem außergemeinschaftliche Nationen zunutze gemacht, d.h. Argentinien, Chile, Australien u.a. Die Telekommunikationspolitik dieser Länder setzt die Anerkennung mehrerer Unterzeichner sowie den direkten Zugang zur Organisation voraus.

Aufgrund des in der Ratsentschließung⁴⁹ festgelegten Plans zur Liberalisierung öffentlicher Sprachdienste muß die Gemeinschaft nun prüfen, inwieweit sich Satellitendienstbringer an INTELSAT beteiligen können. Die derzeitige Interpretation der Gründungsverträge durch andere Nationen zeigt, daß einer flexiblen Auslegung durch die Mitgliedstaaten kaum etwas im Wege steht. Diese müßte jedoch gemeinschaftsweit implementiert und harmonisiert werden.

Die Internationale Satelliten-Mobilfunkorganisation INMARSAT

Die Bereitstellung von Raumsegment für Satelliten-Mobilfunkdienste erfolgt mehr und mehr im Wettbewerb. Bis vor kurzem bot ausschließlich INMARSAT Satelliten-Mobilfunkdienste an; nun stellt jedoch auch EUTELSAT einen Dienst zur Verfügung, und auch die ehemaligen sowjetischen Satellitensysteme steigen in diesen (möglicherweise) lukrativen Markt ein. Ferner könnte im Laufe dieses Jahrzehnts ein von der Europäischen Weltraumorganisation entwickelter Fernmeldesatellit eingesetzt werden, um Mobilfunkdienste für Europa anzubieten.

Mit der Entwicklung satellitengestützter Individualkommunikationsdienste ändern sich die Merkmale der Bereitstellung von Raumsegment, da geostationäre und nichtgeostationäre (vor allem im niedrigen Orbit kreisende) Satellitensysteme in Wettbewerb treten könnten. Sollte dieser Umstand Folgeerscheinungen haben, so werden diese vorerst nicht bekannt sein⁵⁰.

Die Bereitstellung wettbewerbsorientierter Satelliten-Mobilfunkdienste weist verschiedene Aspekte auf, die besondere Aufmerksamkeit verdienen.

Zunächst stellt sich die Frage, auf welcher Ebene dieser Wettbewerb stattfindet - bei der Bereitstellung von Raumsegment oder der Satelliten-Mobilfunkdienste selbst.

INMARSAT bietet über ihre Unterzeichner lediglich Dienste, nicht aber Raumsegmentkapazität an. Sie nutzt diese Kapazität nur für den Eigenbedarf und hat eine Leasing-Politik zur Bereitstellung von Raumsegment für internationale

⁴⁹ Entschließung des Rates vom 22. Juli 1993 zur Prüfung der Lage im Bereich Telekommunikation und zu den notwendigen künftigen Entwicklungen in diesem Bereich, ABl. Nr. C 213 vom 6.8.1993, S. 1.

⁵⁰ Vgl. Mitteilung der Kommission und Vorschlag für eine Entschließung des Rates über satellitengestützte Privatkommunikation, KOM(93) 171.

Mobilfunkdienste abgelehnt. Hingegen konnten AMSC (USA) und TMI (Kanada) dank ihrer Leasing-Politik für den nationalen Bedarf auch Dienste aufnehmen⁵¹.

INMARSAT hat nun begonnen, ihre Aufgaben und kommerziellen Ziele aus der Perspektive marktwirtschaftlicher und technologischer Entwicklungen zu prüfen. Diese Prüfung kann je nach Ergebnis zur Privatisierung von INMARSAT führen. Ohne voreilige Schlüsse hinsichtlich des Ergebnisses zu ziehen, scheinen tiefgreifende Veränderungen notwendig, um die Politik der Organisation der veränderten Situation anzupassen, insbesondere im Hinblick auf potentielle Konkurrenten.

Die Ergebnisse, zu denen eine Sonderarbeitsgruppe von Vertretern der Parteien und Unterzeichnern gelangt, könnten dazu beitragen, den Weg zu einer kommerziell ausgerichteten Organisation aufzuzeigen, und sich in dieser Hinsicht maßgebend auf die übrigen Organisationen auswirken.

Von entscheidender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Entwicklung eines neuen Modells für die Arbeitsweise einer gegebenenfalls (teilweise) privatisierten Organisation im Rahmen eines zwischenstaatlichen Vertrages. Das Ergebnis wäre die Trennung von hoheitlichen und betrieblichen Funktionen, deren logische Folge eine globale, kooperative, ordnungspolitische Aufsicht über alle Teilnehmer des weltweiten Satelliten-Mobilfunkmarktes wäre, soweit sie unbedingt notwendig ist.

Die Europäische Satellitenfunkorganisation EUTELSAT

Aus der obigen Analyse geht hervor, daß die Zukunft von EUTELSAT wahrscheinlich sorgfältige Überlegungen erfordert und durch umfassende gemeinsame politische Initiativen zu sichern ist. Sie ist ein entscheidender Faktor des europäischen Ansatzes für eine Raumfahrtspolitik. Dienstbringer, Geräteindustrie und Benutzer sind auf die optimale Nutzung der EUTELSAT-Ressourcen angewiesen.

Zunächst könnte EUTELSAT der Öffentlichkeit durch Bereitstellung von Satellitendiensten im breiteren europäischen Kontext einen wichtigen Dienst erweisen. Dies gilt beispielsweise für die Bereitstellung von Kapazität für TDMA-Sprachdienste⁵²; für die Koppelung von Fernverbindungen und Sprachdiensten mit geringem Verkehrsaufkommen in Mittel- und Osteuropa; für transeuropäische Netze sowie für die Bereitstellung von Kapazität für europaweite VSAT-Dienste.

Die politische Katalysatorfunktion in den neuen Ost-West-Beziehungen Europas kann ebenfalls als öffentliche Dienstleistung betrachtet werden, die zur Stabilisierung der neuen Demokratien und zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung beiträgt.

Darüber hinaus gibt es möglicherweise weitere wichtige Missionen, die allgemeineren politischen Aspekten unterliegen.

Dazu gehört unter anderem die Gemeinschaftspolitik im Bereich der fortgeschrittenen Fernseedienste. Eine unerläßliche Voraussetzung hierfür ist die vorhersehbare

⁵¹ Die American Mobile Satellite Corporation (AMSC) und Telesat Mobile Inc. (TMI) mieten INMARSAT-Raumsegmentkapazität für ihre Dienste. Beide Firmen beabsichtigen, 1994 eigene Satellitensysteme zu starten.

⁵² TDMA = Time Division Multiple Access: Vielfachzugriff auf Satellitenkapazität im Zeitmultiplexverfahren

Verfügbarkeit von Raumsegmentkapazität mit entsprechenden technischen Merkmalen.

Aber auch die Möglichkeit der Erweiterung der bisherigen Rolle von EUTELSAT im Hinblick auf die Ziele der europäischen Raumfahrtindustrie ist zu prüfen.

Grundsätzlich sind die vorhandenen Ressourcen und Absatzmöglichkeiten ein wesentlicher Faktor bei den Bemühungen um Stabilisierung der Organisation. Sie ist jedoch durch ihre derzeitige institutionelle Basis benachteiligt, die ihre Fähigkeit, nach normalen kommerziellen Grundsätzen zu reagieren, einschränkt. Aufgrund der obigen Überlegungen sind die politischen Initiativen im Rahmen der generellen Satellitenkommunikationspolitik der Gemeinschaft zu entwickeln, um die Zukunft des größten europäischen Raumsegmentanbieters zu sichern.

3.5 Nichtdiskriminierender Zugang zu Orbitpositionen und entsprechenden Frequenzressourcen

Die Satellitenkommunikation in Europa wird maßgebend durch die internationale Koordinierung der Orbitpositionen und entsprechenden Frequenzen beeinflusst. Diese werden von der Internationalen Fernmeldeunion (ITU)⁵³ verwaltet, der die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft angehören.

Das Funkfrequenzspektrum und die verschiedenen Satellitenorbits einschließlich des geostationären gelten als begrenzte natürliche Ressourcen, zu denen grundsätzlich alle Länder gleichberechtigten Zugang haben. Alle Funkdienste, die diese Ressourcen nutzen, müssen bestimmte Koordinierungsverfahren einhalten, um den Zugang ohne funktechnische Störungen anderer Dienste zu gewährleisten.

Die Deckung der steigenden Nachfrage nach diesen Ressourcen in nichtdiskriminierender Form richtet sich nach der Fähigkeit, Maßnahmen einzuführen, die die Kapazität und effiziente Nutzung dieser begrenzten Ressourcen bei zunehmendem Wettbewerb maximieren.

Die Tatsache, daß die ITU-Verfahren nationale Anträge auch für private Systeme vorsehen und es keine vorherige Koordinierung auf Gemeinschaftsebene gibt, ist ein Hauptgrund für die Aufsplitterung des Angebots an Raumsegmentkapazität in Europa.

Bei einer weiteren Aufsplitterung dieser Ressourcen wird der Gesamtbedarf der Gemeinschaft langfristig nicht mehr gedeckt werden können: Die Erfahrungen mit dem europäischen Satelliten-Rundfunk haben bereits gezeigt, daß es kohärenter Maßnahmen bedarf, um diese Ressourcen effizient zu verwalten. Dabei ist zu berücksichtigen, daß andere Kontinente, vor allem Afrika, die gleichen Orbitressourcen nutzen wie Europa.

⁵³ Die ITU-Vorschriften über Orbitpositionen und Frequenzbänder beziehen sich auf die Nutzung durch einzelne Mitgliedstaaten. Wie bereits erwähnt, muß der Antrag auf Nutzung über die einzelstaatliche Regierung gestellt und mit anderen Regierungen koordiniert werden, wenn die Gefahr funktechnischer Störungen besteht.

Weltraumorientierte Tätigkeiten unterliegen in der Regel entweder spezifischen einzelstaatlichen Gesetzen, die die Grundsätze des internationalen Rechts implementieren³⁴, oder werden von Fall zu Fall geregelt. Die nach innerstaatlichem Recht vorgeschriebenen Genehmigungen bzw. Lizenzen für die Einrichtung von Satellitensystemen und die Nutzung der Orbit- und Frequenzressourcen können eine Vielzahl von Kriterien im Zusammenhang mit finanziellen, technischen, betrieblichen und sonstigen Anforderungen umfassen. Die Unterschiedlichkeit der Gesetze der EU-Staaten auf diesem Gebiet erfordert nun die gemeinschaftsweite Umsetzung der internationalen Rechtsgrundsätze auf transparenter, nichtdiskriminierender Basis und im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht.

Ein wohlgedachtes, ausgewogenes Konzept einer Gemeinschaftsaktion ist daher eine wesentliche Voraussetzung dafür, daß der gleichberechtigte Zugang aller Mitgliedstaaten zu den Orbit- und Frequenzressourcen in einem wettbewerbsorientierten Umfeld gewährleistet ist.

3.6 Die künftige Ordnungspolitik im Satellitensektor

Mit der Prüfung der Lage im Bereich Telekommunikation und der darauffolgenden Ratsentschließung vom 22. Juli 1993 wurde ein klarer Zeitplan für ordnungspolitische Umstellungen in der Gemeinschaft festgelegt. Daher soll die Kommission bis 1. Januar 1996 Vorschläge für die Anpassung der ordnungspolitischen Bedingungen der EG erstellen, die Voraussetzung für die Förderung eines liberalisierten Umfelds sind.

In Studien, die in den letzten Jahren im Auftrag der Kommission und der Europäischen Weltraumorganisation durchgeführt wurden, wird angeregt, den Ausbau der ordnungspolitischen Koordinierung im Satellitensektor sowie durchgreifende Maßnahmen ernsthaft in Erwägung zu ziehen, um ein koordiniertes Konzept der Ausarbeitung bzw. Durchführung der Satellitenkommunikationspolitik in der Gemeinschaft zu entwickeln.

Als (von der EWO koordinierte) Reaktion auf das Satelliten-Grünbuch erklärten 150 Vertreter der Industrie in ihrem Schreiben an die Kommission, daß eine unabhängige, effiziente europäische Aufsichtsbehörde (EURO-OFTEL oder OFSAT) nachhaltig befürwortet wird, um einen lauterer Wettbewerb zu gewährleisten, und viele Teilnehmer für die Schaffung einer europäischen Behörde eintreten, die das Gegenstück zum amerikanischen FCC ist.

Die Industrie äußerte ihre Besorgnis darüber, daß national ausgerichtete politische Maßnahmen und Verfahren der Entwicklung des Satellitenkommunikationssektors insgesamt abträglich wären. Ferner wurde die Ansicht vertreten, daß zumindest die

³⁴ Mit Ausnahme Portugals sind alle Mitgliedstaaten der EU an die folgenden internationalen Verträge über weltraumorientierte Tätigkeiten gebunden, die von den Vereinten Nationen geschlossen wurden:

Vertrag über die Grundsätze zur Regelung der Tätigkeiten von Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Weltraums einschließlich des Mondes und anderer Himmelskörper, Washington, London und Moskau, 27. Januar 1967.

Übereinkommen über die völkerrechtliche Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände, Washington, London und Moskau, 29. März 1972.

Übereinkommen über die Registrierung von in den Weltraum gestarteten Gegenständen, New York, 14. Januar 1975.

Kommission selbst für die Sicherstellung des Zugangs zu Orbit- und Frequenzressourcen zuständig sein sollte.

Zur Zeit läuft unter Leitung der EWO eine weitere Initiative der Satelliten- und der übrigen Kommunikationsindustrie. Dabei wird der derzeitige Stand im Satellitenfunksektor insgesamt geprüft mit dem Ziel, der EWO, den EG-Staaten, der Kommission, der Industrie selbst, EUTELSAT und ihren Mitgliedern sowie ETSI Vorschläge zu unterbreiten.

Eines der Hauptergebnisse der Initiative ist bislang ein entschlossener Appell, Fragen der Satellitenkommunikation auf europäischer Ebene zu behandeln und die ordnungspolitische Koordinierung in diesem Bereich verstärken.

Die Diskussion über neue ordnungspolitische Mechanismen muß vor dem oben erläuterten allgemeineren Hintergrund der EG-Rechtsvorschriften erfolgen; dennoch ist unverzüglich eine Reaktion auf die Forderung nach intensiverer Koordinierung des europäischen Satellitensektors, vor allem unter den Aspekten des Raumsegments, erforderlich.

3.7 Die Wettbewerbsposition der europäischen Satellitenfunkindustrie

Infolge intensiver Bemühungen der europäischen und der entsprechenden nationalen Raumfahrtorganisationen wurde die europäische Raumfahrtindustrie in den vergangenen 20 Jahren erfolgreich aufgebaut. Ein Großteil der Satelliten, die Europa versorgen, wurde von europäischen Herstellern gefertigt.

Einige der neuen privaten Systeme für Europa, d.h. sowohl europäische (ASTRA) als auch Systeme aus Drittländern (PanAmSat), haben ihre Satelliten bei US-Herstellern bezogen. Darüber hinaus zeichnet sich bei den neueren Entwicklungen des Satelliten-Mobilfunks eine starke Position der Drittländer in diesem neuen Industriezweig ab, die sich nicht nur auf die Herstellung der Satelliten, sondern auch auf die Dienste erstreckt. Die vertikale Integration der Satellitenbetreiber- und der Satellitendienstindustrie in anderen Teilen der Welt könnte die Position der europäischen Industrie durchaus gefährden. Die Kommission hat bereits im Zusammenhang mit der satellitengestützten Individualkommunikation auf diese Entwicklungen hingewiesen.

Dieser Umstand gibt Anlaß zu spezieller Besorgnis, da sich die europäische Industrie mit zahlreichen Hindernissen konfrontiert sieht, wenn sie Zugang zu den Märkten derjenigen Drittländer zu erhalten sucht, deren Betreiber zu den aktivsten auf dem europäischen Markt zählen.

Ebenfalls in diesem Zusammenhang sind der Weltraum generell und die Satellitenkommunikation im besonderen für mehrere Handelspartner der Gemeinschaft von erheblicher strategischer Bedeutung. Die dadurch bedingte zivile und militärische Unterstützung der Satellitenfunkindustrie durch die Regierungen dieser Länder ist unbestreitbar von einer Größenordnung, die zu einer Verzerrung des Wettbewerbs führt. Das beste Beispiel hierfür ist die allgemein bekannte beherrschende Stellung der

amerikanischen Satellitenfunkindustrie. Außerdem wird der Wettbewerb durch staatliche Unterstützungen, Zugang zu Finanzquellen, Steuerbefreiungen u.ä. verzerrt. Da in erster Linie der Weltmarkt für die Satellitenfunkindustrie relevant und der US-Markt abgeschottet ist, könnte die Bereitstellung von Satellitensystemen und -diensten durch Drittländer auch gewisse Überlegungen im Rahmen der EG-Wettbewerbsregeln erfordern.

In unmittelbarem Zusammenhang mit diesen Bedenken hinsichtlich der Bereitstellung von Satellitensystemen und -diensten durch Drittländer in Europa steht die Frage der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Raumfahrtindustrie. Durch die Herabsetzung der staatlichen Unterstützung für breit angelegte Raumforschungsprojekte allgemeinerer Art hat der kommerzielle Telekommunikationssektor noch an Bedeutung gewonnen. Die europäische Industrie sieht sich jedoch in zunehmendem Maße mit einer erbitterten Konkurrenz innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft konfrontiert.

Die Kommission hat ihre generelle politische Haltung zur europäischen Raumfahrtforschung in der Mitteilung "Die Europäische Gemeinschaft und die Raumfahrt: Herausforderungen, Chancen und neue Aktionen"⁵⁵ dargelegt. Demzufolge sollte die Gemeinschaft die Arbeit der EWO und der Mitgliedstaaten, vor allem über die nationalen Weltraumorganisationen, unterstützen und ergänzen.

Diese Beiträge könnten u.a. im Rahmen der FuE-Programme der EWO, der nationalen Organisationen und der Gemeinschaft erfolgen. Das Konzept der transeuropäischen Netze kann ebenfalls als Basis für eine angemessene Unterstützung dienen.

Mit der Schaffung neuer ordnungspolitischer Rahmenbedingungen wurde ein entscheidender Schritt zur Entwicklung einer soliden marktwirtschaftlichen Basis für die europäische Raumfahrtindustrie getan. Die Koordinierung von Programmen auf Gemeinschaftsebene könnte die Auswirkungen dieser Entwicklung auf die europäische Satellitenfunkindustrie und deren Wettbewerbsposition auf dem Weltmarkt wesentlich verstärken. Dies ist um so wichtiger, als es auf den herkömmlichen Raumfahrtmärkten zu einem Konjunkturrückgang und in neuen Bereichen wie der satellitengestützten Individualkommunikation zu einer Verschärfung des Wettbewerbs gekommen ist.

3.8 Schlußfolgerungen

Obwohl Verbesserungen erreicht wurden, erfordern der unzureichende Fortschritt in Raumsegmentfragen in Verbindung mit einem zunehmenden Druck seitens des Marktes neue Initiativen, um zu gewährleisten, daß Neuentwicklungen in der Satellitenkommunikation, die aufgrund des Grünbuchs realisiert werden, nicht durch Engpässe beim Zugang zur Raumsegmentkapazität und bei deren Bereitstellung behindert werden.

⁵⁵

Die Europäische Gemeinschaft und die Raumfahrt: Herausforderungen, Chancen und neue Aktionen, KOM(92) 360 endg.

Aus der derzeitigen Lage wird außerdem klar ersichtlich, daß sich der Mangel an einer umfassenden Politik sowie die divergierenden Einstellungen der Mitgliedstaaten negativ auf das Angebot ausgewirkt haben. Investitionen in Satellitensysteme, insbesondere in neue Technologien, erfordern eine stabile Politik und ordnungspolitische Rahmenbedingungen als solide Basis für eine langfristige Planung, Entwicklung und Übernahme finanzieller Risiken, vor allem jetzt, da neue Systeme in der Entwicklung stehen⁵⁶. Das Fehlen dieser soliden Basis stellt zur Zeit die stärkste Bedrohung der Position der europäischen Raumfahrtindustrie insgesamt dar.

Im folgenden werden die politischen Aktionslinien aufgezeigt, die nach Auffassung der Kommission zu verfolgen sind, um die derzeitige Lage im Sinne der obigen Ausführungen zu verbessern.

⁵⁶ Mitteilung der Kommission und Vorschlag für eine Entschließung des Rates über satellitengestützte Privatkommunikation, KOM(93) 171 vom 27.4.1993.

4. POLITISCHE AKTIONSLINIEN

4.1 Bedarf an einer Aktion

Auf dem Raumsegmentmarkt der Gemeinschaft gibt es zahlreiche verschiedene Satellitensysteme mit nationaler, regionaler oder internationaler Flächendeckung. Dieser Markt ist nach wie vor aufgesplittet und der Zugang weiterhin eingeschränkt.

Veränderungen sind vor allem angesichts folgender Tatsachen erforderlich:

- Der aufgesplittete europäische Raumsegmentmarkt bietet der europäischen Satellitenindustrie keine solide Basis für den weltweiten Wettbewerb, insbesondere zu einem Zeitpunkt, da neue Systeme entwickelt werden; auch wird er dem Bedarf an transeuropäischen Netzen nicht gerecht. Mit dem Vertrag über die Europäische Union wird nun den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auferlegt, gemeinsam transeuropäische Netze zu entwickeln und einzuführen.
- Die Gründungsverträge der Internationalen Satellitenorganisationen (Übereinkommen und Betriebsvereinbarungen) bzw. deren Interpretation sind dem gesamten europäischen Telekommunikationsumfeld und dem Plan zur vollständigen Liberalisierung der Dienste bis 1. Januar 1998 anzupassen. Hierzu ist vor allem die Auslegung der Gründungsverträge von EUTELSAT dringend zu überprüfen, da die Mitgliedstaaten in diesem Bereich eine besondere Verantwortung tragen.
- Die wettbewerbsorientierte Struktur, die sich auf dem weltweiten Raumsegmentmarkt abzeichnet, erfordert eine Überprüfung der finanziellen und kommerziellen Basis der Internationalen Satellitenorganisationen. Die Mitgliedstaaten müssen ein gemeinsames Konzept entwickeln, um die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen auf dem Weltmarkt zu sichern.

Infolgedessen läuft die Satellitenbranche der Europäischen Union Gefahr, die Initiative auf dem Weltmarkt für Satellitenkommunikation zu verlieren, wie in dieser Mitteilung erläutert wurde. Ein spektakuläres Anzeichen hierfür sind die jüngsten Entwicklungen in den neuen Bereichen der satellitengestützten Individualkommunikation und der Multimedien Dienste, für die amerikanische Marktteilnehmer in den letzten Monaten größere weltweite Projekte ankündigten.

Nun muß für die Satellitenkommunikationspolitik der EU eine neue Phase beginnen, die weit über die derzeitigen Maßnahmen hinausgeht, wenn Europa nicht gegenüber dem Wettbewerb auf dem weltweiten Satellitenmarkt zurückfallen und die Vorteile der umfangreichen Forschungs- und Entwicklungsarbeiten einbüßen will, die in den letzten beiden Jahrzehnten vor allem von der Europäischen Weltraumorganisation durchgeführt wurden. Sie hat zur Entwicklung des Raumfahrtsektors und der Raumfahrtindustrie Europas beigetragen.

4.2 Detaillierte Ziele und Aktionslinien

Ein dringendes Ziel ist nach wie vor die vollständige Umsetzung der politischen Entscheidung zur Liberalisierung des Satellitenkommunikationssektors auf europäischer Ebene, die bereits 1991 mit der "Ratsentschließung 92/C8/01 zur Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Satellitenkommunikationsdienste und -geräte" getroffen wurde und durch die "Ratsentschließung 93/C 213/01 vom 22. Juli 1993 zur Prüfung der Lage im Bereich Telekommunikation und zu den notwendigen künftigen Entwicklungen in diesem Bereich" erneut bestätigt wurde.

Dazu gehören insbesondere:

- die Durchführung einer Richtlinie zur Liberalisierung der Märkte für Satellitendienste und -anlagen;
- die Annahme des Vorschlags für eine Richtlinie zur gegenseitigen Anerkennung einzelstaatlicher Lizenzen und Genehmigungen für Satellitennetzdienste und/oder Satellitenfunkdienste auf der Basis harmonisierter Bedingungen, mit einem Globalverfahren als Übergangslösung.

Die Kommission hat die erforderlichen Maßnahmen und Vorschläge unterbreitet.

Damit die Europäische Union mit dem Weltmarkt für Satellitenkommunikation, der einen raschen Wandel durchläuft, Schritt halten kann, sind jedoch erheblich weiterreichende Maßnahmen und Aktionen notwendig.

Aufgrund der in dieser Mitteilung dargelegten Analyse hält die Kommission folgende Maßnahmen für erforderlich:

1. *Gewährleistung des direkten Zugangs zum Raumsegment - vor allem dem der Internationalen Satellitenorganisationen - in der gesamten Europäischen Union.*

Hierzu gedenkt die Kommission alle verfügbaren Mittel (Anwendung der Bestimmungen des EG-Vertrages, insbesondere der Wettbewerbsregeln) einzusetzen, um sämtliche in der Gemeinschaft bestehenden nationalen Beschränkungen des Raumsegmentzugangs abzubauen und den ungehinderten, direkten Zugang zum Raumsegment der Internationalen Satellitenorganisationen, insbesondere von EUTELSAT, sowie zum Raumsegment anderer Systeme zu ermöglichen.

2. *Gemeinsame Aktion der Mitgliedstaaten zur Reform der Internationalen Satellitenorganisationen, insbesondere der EUTELSAT.*

Die derzeitigen Diskussionen in den Internationalen Satellitenorganisationen sollten genutzt werden, um deren Anpassung an die neuen ordnungspolitischen Maßnahmen und Marktanforderungen zu gewährleisten, insbesondere, was die Zukunft von EUTELSAT betrifft.

Die gemeinsame Aktion sollte eine Vorabkoordination umfassen. Hierfür wären der hochrangige Ad-hoc-Ausschuß einzelstaatlicher Aufsichtsbehörden, der gemäß "Ratsentschließung 93/C213/01 zur Prüfung der Lage im Bereich Telekommunikation und zu den notwendigen künftigen Entwicklungen in diesem Bereich" eingesetzt wurde, sowie der künftige, nach vorliegenden Vorschlägen einzusetzende Telekommunikationsausschuß der Gemeinschaft zuständig.

Diese Vorabkoordination sollte sich insbesondere auf alle Standpunkte der Mitgliedstaaten zu den Verpflichtungen erstrecken, die den Parteien aus den betreffenden Übereinkommen und im Hinblick auf die Reform der Übereinkommen und Betriebsvereinbarungen erwachsen.

Zu diesen Fragen sollten gemeinsame Standpunkte festgelegt werden, wobei u.a. folgende Grundsätze zu berücksichtigen sind:

- Konsequente Trennung aller hoheitlichen und betrieblichen Funktionen der Internationalen Satellitenorganisationen, um die Umstellung auf eine kommerziellere Umgebung zu ermöglichen.
- Trennung der Interessen von Benutzern und Aktionären der Internationalen Satellitenorganisationen, u.a. durch Aufhebung der Verbindung zwischen Investitionsanteilen und Nutzung des Raumsegments, Anpassung und Festigung der finanziellen Basis und Zulassung neuer Aktionäre.
- Innerhalb der Internationalen Satellitenorganisationen: strukturelle Trennung der Bereitstellung von Raumsegmentkapazität und der Erbringung von Satellitenfunkdiensten.
- Vertrieb der Raumsegmentkapazität Internationaler Satellitenorganisationen, entweder unmittelbar durch deren Beauftragte oder durch Agenten (Makler), die in keinem Interessenkonflikt stehen.

3. *In Zukunft gemeinsame Verwaltung des Raumsegments als gemeinsame Ressource der Union, vor allem, was künftige Anträge auf Zuweisung von Orbitpositionen bei der Internationalen Fernmeldeunion, die entsprechenden Koordinierungsverfahren und die Verfügbarkeit der Funkfrequenzen betrifft.*

Die Entwicklung künftiger europäischer Satellitendienste und -netze sowie die Präsenz Europas auf den neuen Märkten, z.B. für satellitengestützte Individualkommunikation und Multimediendienste, richten sich wesentlich nach einem gemeinsamen europäischen Konzept für das Raumsegment und dessen Verwaltung.

Dieses Konzept sollte vor allem die oben erwähnte gemeinschaftsweite Vorabkoordination aller künftigen Anträge auf Zuweisung von Orbitressourcen und entsprechende Frequenzen bei der Internationalen Fernmeldeunion vorsehen. Ferner empfiehlt sich eine enge Zusammenarbeit mit ECTRA und ERC in ihren technischen Zuständigkeitsbereichen nach den Grundsätzen und Verfahren, die derzeit festgelegt werden.

4. *Festlegung von Maßnahmen, die parallel zur Liberalisierung des Gemeinschaftsmarktes einen vergleichbaren und effektiven Zugang zu Märkten in Drittländern gewährleisten.*

Anzustreben sind ausgewogene Marktzugangsvereinbarungen, um die uneingeschränkte Präsenz Europas auf dem Weltmarkt für Satellitenkommunikation sicherzustellen. Ein aktuelles Beispiel hierfür sind die künftige Entwicklung und der Betrieb von satellitengestützten Individualkommunikations- und Multimediendiensten.

Eine gemeinsame Aktion sollte nach den Standardverfahren des Ausschusses nach Artikel 113 entwickelt werden, um im Einklang mit dem GATT einen vergleichbaren und effektiven Zugang zu Märkten in Drittländern zu gewährleisten.

Bis zur Verwirklichung dieses Marktzugangs sollte vorbehaltlich der bilateralen und multilateralen Verpflichtungen der Union die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, in Rechtsvorschriften der Gemeinschaft Bestimmungen aufzunehmen, die mit den von Drittländern getroffenen vergleichbar sind.

5. *Einbeziehung satellitengestützter Dienste als Hauptpriorität in die Programme für transeuropäische Netze, insbesondere im Hinblick auf neue technologische Entwicklungen.*

Abgesehen von den europäischen Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten und der Schaffung eines liberalisierten Umfelds, ist die Satellitenbranche der Europäischen Union hinsichtlich ihrer Präsenz auf den neuen Satellitenkommunikationsmärkten wesentlich auf hohe Investitionen in den neuen Bereichen angewiesen. Wie im Weißbuch über Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung erwähnt, können Satellitenkommunikationsprojekte einen maßgebenden Beitrag zur Entwicklung transeuropäischer Netze leisten.

Die Kommission beabsichtigt, im Rahmen der Entwicklung transeuropäischer Netze ein kohärentes Programm zum Aufbau satellitengestützter transeuropäischer Netze vorzulegen und gemäß Titel XII Leitlinien für die Festlegung von Projekten vorzuschlagen, die für alle Beteiligten dieses Sektors von Interesse sind. Diese Leitlinien sollten vor allem folgende Bereiche betreffen: satellitengestützte Individualkommunikation; interaktive Geschäfts- und Multimediendienste; Breitbanddienste; Satellitendienste für den Verkehr; globale Satelliten-Navigationsdienste zur Standortbestimmung und Verfolgung.

Bei der Festlegung und Entwicklung von Projekten sollten die Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit Drittländern voll ausgeschöpft werden, um Projekte von gegenseitigem Interesse zu fördern.

4.3 **Schlußbemerkungen**

Der europäische Satellitenkommunikationssektor und die europäische Satellitenindustrie generell stehen in einer kritischen Entwicklungsphase. Die Weiterentwicklung des Raumsegments und der Raumsegmentzugang sind eine wesentliche Voraussetzung dafür, daß sich Europa verstärkt an der Entwicklung der

neuen diesbezüglichen Technologien beteiligen und seine Position auf dem weltweiten Satellitenmarkt aufrechterhalten kann.

Im Hinblick auf dieses Ziel gedenkt die Kommission, die dargelegten politischen Aktionslinien zu verfolgen und leitet dem Europäischen Parlament und dem Rat diese Mitteilung zu.

23.09.94

Beschluß
des Bundesrates

**Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über
Satellitenkommunikation: Zugang zur Raumsegmentkapazität und deren
Bereitstellung**

KOM(94) 210 endg.; Ratsdok. 8020/94

Der Bundesrat hat gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG von der Vorlage Kenntnis genommen.

Der Beschluß ist gemäß § 35 GO BR gefaßt worden.