

08.09.00

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Stellungnahme der Bundesregierung zum Tätigkeitsbericht der Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation 1998/99 und zum Sondergutachten der Monopolkommission "Wettbewerb auf Telekommunikations- und Postmärkten?"

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler

Berlin, den 8. September 2000

022 (421) - 961 06 - Te 37/00

An den

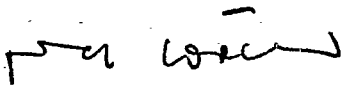
Präsidenten des Bundesrates

Hiermit übersende ich gemäß § 81 Abs. 3 des Telekommunikationsgesetzes und
§ 47 Abs. 1 des Postgesetzes die

Stellungnahme der Bundesregierung zum Tätigkeitsbericht
der Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation
1998/99 und zum Sondergutachten der Monopolkommission
"Wettbewerb auf Telekommunikations- und Postmärkten?"

Die Stellungnahme wird gleichzeitig dem Präsidenten des Deutschen Bundestages
zugeleitet.

Federführend ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.



**Stellungnahme der Bundesregierung zum Tätigkeitsbericht der
Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation 1998/99
und zum Sondergutachten der Monopolkommission "Wettbewerb
auf Telekommunikations- und Postmärkten?"**

Inhaltsverzeichnis	Seite
A. Vorbemerkung	1
B. Telekommunikation	2
I. Allgemeines	2
II. Kernaussagen von RegTP und Monopolkommission	3
III. Bewertung der Bundesregierung	4
1. Entgeltregulierung	4
2. Neue Herausforderungen durch Konvergenzprozesse	9
3. Universaldienst	9
4. Kurzfristige Handlungsmöglichkeiten	9
5. Frequenzordnung	11
6. Initiative „Digitaler Rundfunk“	11
7. Sonstige technische Regulierung	12
8. Europäische Regulierungsrahmen	13
C. Post	
I. Allgemeines	15
II. Kernaussagen von RegTP und Monopolkommission	16
III. Bewertung der Bundesregierung	17
1. Entgeltregulierung	17
2. Lizenzierung	17
3. Universaldienst	19
4. Verbraucherschutz	19
5. Europäische Postpolitik	19

Stellungnahme der Bundesregierung zum Tätigkeitsbericht der Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation 1998/99 und zum Sondergutachten der Monopolkommission „Wettbewerb auf Telekommunikations- und Postmärkten?“

A. Vorbemerkung

Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) hat im Dezember 1999 ihren ersten Tätigkeitsbericht gemäß § 81 Abs. 1 Telekommunikationsgesetz (TKG) für die Jahre 1998 und 1999 erstellt. Gleichzeitig hat sie gemäß § 81 Abs. 3 TKG den Bericht der Monopolkommission zu der Frage vorgelegt, ob auf den Märkten der Telekommunikation ein funktionsfähiger Wettbewerb besteht. Die Monopolkommission soll dabei insbesondere darlegen, ob die Regelungen zur Entgeltregulierung weiterhin erforderlich sind.

Der Tätigkeitsbericht der RegTP umfasst gemäß § 47 Abs. 1 Postgesetz (PostG) den Postbereich. Auch das Sondergutachten der Monopolkommission vom Dezember 1999 geht auf die Wettbewerbssituation auf den Postmärkten ein.

Die Bundesregierung hat zu den Berichten gemäß § 81 Abs. 3 TKG und § 47 Abs. 1 PostG gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes in angemessener Frist Stellung zu nehmen.

Zur Vorbereitung dieser Stellungnahme hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) Mitte April 2000 Eckpunkte sowohl zum Telekommunikations- als auch zum Postbereich veröffentlicht, um der interessierten Fachöffentlichkeit Gelegenheit zu geben, sich konstruktiv in die Diskussion über die Fortentwicklung des nationalen Rechtsrahmens in beiden Bereichen einzubringen. Die Eckpunkte und die eingegangenen Kommentare sind in die Stellungnahme der Bundesregierung eingeflossen.

B. Telekommunikation

I. Allgemeines

Die Bundesregierung teilt zunächst die Auffassung der RegTP, dass die überaus erfreuliche Marktentwicklung in der Telekommunikation ohne eine sektorspezifische, wettbewerbsorientierte Regulierung nicht denkbar gewesen wäre. Marktöffnung und sektorspezifische Regulierung im Bereich der Telekommunikation haben ihren Niederschlag u.a. gefunden in

- massiven Preissenkungen im Sprachtelefondienst,
- einem Boom des Mobilfunkmarktes,
- einer deutlich verbesserten Leistungsfähigkeit und Kundenorientierung der Deutschen Telekom
- einer Vielzahl neuer, insbesondere auch mittelständischer Unternehmen,
- einem großen Engagement ausländischer Unternehmen und
- positiven Beschäftigungsentwicklungen.

Von diesen Entwicklungen haben nicht nur Geschäftskunden und Ballungsräume, sondern gleichermaßen auch private Haushalte und der ländliche Raum profitiert. Versorgungslücken sind im Wettbewerb nicht aufgetreten, so dass das im Telekommunikationsgesetz enthaltene Infrastruktursicherungsinstrumentarium nicht zum Einsatz kommen musste. Die sektorspezifische Regulierung hat sich im Zusammenspiel mit einer konsequenten Marktöffnungspolitik als Instrument insbesondere der Gestaltung des Übergangs vom Monopol zum Wettbewerb in Deutschland bisher grundsätzlich bewährt.

Eine übereilte Änderung des nationalen Regulierungsrahmens ist nicht angezeigt, zumal auf einzelnen Märkten durch die zunehmende Wettbewerbsintensität existierende marktbeherrschende Positionen sukzessive abgebaut werden und demzufolge in wichtigen Teilbereichen der Telekommunikation – wie im TKG bereits angelegt – mit einer faktischen Reduzierung der Regulierungsintensität zu rechnen ist. Im Zuge einer mittelfristig notwendigen Überprüfung des nationalen Ordnungsrahmens muss die Bundesregierung aktiv auf die gegenwärtige Diskussion über eine Neuordnung des Rahmenwerkes auf europäischer Ebene (Review-Diskussion) einwirken und für eine strikte Beachtung des Subsidiaritätsprinzips sorgen. Die Bundesregierung wird insbesondere darauf hinwirken, dass eine wettbewerbskonforme Anpassung des nationalen Ordnungsrahmens nicht durch gemeinschaftsrechtliche Vorgaben behindert wird.

Die Ergebnisse dieses europäischen Diskussionsprozesses sollten in jedem Fall die Grundlage für die Änderung der nationalen telekommunikationsrechtlichen Bestimmungen darstellen, so dass mit einer Novellierung des TKG und der darauf basierenden Verordnungen nicht vor 2002/ 2003 zu rechnen ist. Dabei können sich durchaus Ansatzpunkte für eine partielle Rückführung der sektorspezifischen Regulierung ergeben.

Letztlich muss es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht darum gehen, Regulierungsumfang und Regulierungsintensität optimal auszugestalten, d.h. einerseits sektorspezifische Eingriffe soweit und solange erforderlich aufrechtzuerhalten, andererseits ökonomisch nicht (mehr) zu rechtfertigende Eingriffsinstrumente dagegen schnellstmöglich abzubauen bzw. nicht mehr anzuwenden; Überregulierungen sind zu vermeiden. Darüber hinaus erscheint es legitim und zweckmäßig, regelmäßig Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich der Regulierungspraxis zu suchen. Sowohl hinsichtlich der Frage nach Regulierungsumfang und -tiefe wie auch hinsichtlich der Frage einer Optimierung von Regulierungsprozeduren sollten nach Auffassung der Bundesregierung die Erfahrungen von Ländern berücksichtigt werden, deren Märkte bereits seit längerem als der deutsche Markt geöffnet sind.

II. Kernaussagen von RegTP und Monopolkommission

RegTP und Monopolkommission stellen übereinstimmend fest, dass knapp zwei Jahre nach der vollständigen Liberalisierung der Telekommunikation in Deutschland erkennbare wettbewerbliche Prozesse in Gang gesetzt worden seien. Dies gelte insbesondere auf den Märkten für Fern- und Auslandsgespräche, wo der extreme Preisrückgang und die daraus resultierenden sinkenden Gewinnmargen auf eine Verringerung monopolistischer Handlungsspielräume hindeuteten. Auf den Märkten für Ortsgespräche und Teilnehmeranschlüsse sei der Wettbewerb bisher gering. Gestützt auf ein weithin unangefochtenes Infrastrukturmonopol verfüge die DTAG weiterhin über eine überragende Marktstellung. Alternative Angebote der neuen Carrier (Netzbetreiber) seien vor allem auf Ballungsräume begrenzt und richteten sich vornehmlich an Geschäftskunden.

Monopolkommission und auch RegTP sehen gegenwärtig keinen Handlungsbedarf für Veränderungen bei der Entgeltregulierung. Der erreichte Wettbewerb sei insgesamt nicht strukturell gesichert und bislang fast ausschließlich regulierungsbedingt. Sie halten die Ex-ante-Entgeltregulierung sowohl auf den Vorleistungs- als auch auf den Endkundenmärkten der Festnetztelefonie weiterhin für erforderlich. Die Monopolkommission sieht als Alternative zur sektorspezifischen Regulierung die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts. Eine kartellrechtliche Preismissbrauchsaufsicht bei Zusammenschaltungsentgelten sei aber

mit konzeptionellen Problemen behaftet und würde die Entwicklung hin zu funktionsfähigem Wettbewerb gefährden.

Die RegTP beobachtet zunehmende wettbewerbliche Entwicklungen bei Mietleitungen, wo jedoch zwischen unterschiedlichen Kapazitäten zu differenzieren sei. Im digitalen Mobilfunk sei bereits eine weitergehende Annäherung an die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs erreicht. Hier erweise sich die Analyse allerdings noch als problematisch, weil zum einen die Marktstruktur keine eindeutigen Rückschlüsse zulasse, und zum anderen die Marktergebnisse hinsichtlich der Frage nach den verbliebenen Gewinnmargen mit Ungewissheit behaftet seien. Der deutliche Preiserückgang für Mobiltelefondienstleistungen weise jedoch auf wettbewerblich bedingte Preisanpassungen der Anbieter hin.

III. Bewertung der Bundesregierung

1. Entgeltregulierung

a) Wettbewerbssituation im Ortsnetz

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Monopolkommission, dass die Wettbewerbsintensität auf den Märkten für Ortsgespräche und Teilnehmernetzanschlüsse, vor allem angesichts des hohen Marktanteils der Deutschen Telekom von ca. 97 Prozent, bisher gering ist (Ziffer 70 bis 72 Sondergutachten).

Die alternativen Anschlusstechnologien (wireless local loop, xDSL, Breitbandkabel) tragen allerdings im Zusammenspiel mit der gestiegenen Nachfrage nach breitbandigeren Netzzugängen sowie der Möglichkeit des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung der Deutschen Telekom das Potenzial für eine Wettbewerbsintensivierung in sich.

Insbesondere das Breitbandkabelnetz trägt ein hohes Wettbewerbspotenzial in sich. Bereits heute sind an dieses Netz mehr als 20 Millionen Haushalte angeschlossen. Nach einer technischen Aufrüstung könnte das Netz nicht nur als optimales breitbandiges Zugangnetz für das Internet dienen, sondern auch als wettbewerbliche Alternative zum Ortsnetz der Deutschen Telekom. Ob und wenn ja, wann das Breitbandkabelnetz als alternative Anschlusstechnologie zu betrachten ist, hängt davon ab, wie schnell und zu welchen Bedingungen die Deutsche Telekom weitere große Teile ihres Kabelnetzes veräußert und auch davon, welche Dienste durch die neuen Eigentümer tatsächlich angeboten werden.

Auch der entbündelte Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung trägt bei zunehmender Nachfrage nach breitbandigen Zugangsdiensten, verbunden mit stärkerer Vermarktung von ISDN- und ADSL-Anschlüssen,

dazu bei, den Wettbewerb zu beleben. Die bisherige Marktentwicklung sowie die Entwicklungen in früher geöffneten Märkten zeigen allerdings, dass Marktanteilsverschiebungen nicht mit der im Fernbereich zu beobachtenden Geschwindigkeit zu erwarten sind.

Trotz dieser technischen Entwicklungsmöglichkeiten sind nach Auffassung der Bundesregierung weiterhin Regulierungsmaßnahmen erforderlich, um zu einer deutlichen Belebung des Wettbewerbs im Ortsnetz zu kommen.

b) Wettbewerbssituation auf der Fern- und Auslandsebene

Die Bundesregierung stimmt der Einschätzung der Monopolkommission zu, dass der Markt für Fern- und Auslandsgespräche verglichen mit dem Ortsnetz durch eine deutlich höhere - weitgehend regulierungsbedingte - Wettbewerbsintensität gekennzeichnet ist (Ziffer 70 und 73 Sondergutachten).

Anders als die Monopolkommission sieht die Bundesregierung jedoch Hinweise dafür, dass auf bestimmten Märkten keine beherrschende Stellung mehr vorliegt. Hierfür sprechen die hohe Wettbewerbsdichte und die teilweise zu beobachtende erhebliche Unterbietung von Gesprächspreisen der Deutschen Telekom durch Wettbewerber etwa auf verschiedenen Auslandsmärkten.

Konkrete Märkte, die aufgrund des Wegfalls der marktbeherrschenden Stellung aus der Regulierung herausfallen, sind von der RegTP in Zusammenarbeit mit dem Bundeskartellamt zu ermitteln. Für diese Märkte stellt das TKG, das Regulierungsmaßnahmen in der Regel an das Bestehen einer marktbeherrschenden Stellung knüpft, automatisch den Abbau von Regulierung sicher. Mit Blick auf die Zielsetzungen des TKG ist auf jeden Fall sicherzustellen, dass Unternehmen, die aufgrund der Wettbewerbsentwicklung auf bestimmten Märkten ihre marktbeherrschende Stellung verlieren, ohne unnötige Zeitverzögerung von der Entgeltregulierung befreit werden.

Es ist zu erwarten, dass noch in diesem Jahr von der RegTP einige Märkte (insbesondere Auslandsmärkte) identifiziert werden, auf denen die Deutsche Telekom nicht mehr marktbeherrschend ist. Es ist davon auszugehen, dass ab 2001 weitere solcher Märkte identifiziert werden.

c) Regulierung von Vorleistungen

Die Bundesregierung schließt sich der Auffassung der Monopolkommission an, dass eine Ex ante-Regulierung der Vorleistungsmärkte so lange geboten ist, wie alternative Carrier (Netzbetreiber) zwingend auf die

Netzinfrastrukturen und andere wesentliche Leistungen der Deutschen Telekom angewiesen sind (Ziffer 74 und 75 Sondergutachten).

Die Bundesregierung ist jedoch der Auffassung, dass eine Verpflichtung zur Zusammenschaltung – und damit auch die Möglichkeit der RegTP, im Streitfall Entgelte für Zusammenschaltungsleistungen anzuordnen – auf mittlere Sicht, einhergehend mit einer entsprechenden Änderung des TKG, nur noch für marktbeherrschende Unternehmen bestehen soll, um eine zu hohe Regulierungsintensität zu vermeiden.

Daneben sind allerdings besondere Regelungen für Teilnehmernetzbetreiber (Festnetz und Mobilfunk) erforderlich – gerade auch vor dem Hintergrund der europäischen Diskussion. Insbesondere die Terminierung von Gesprächen in Teilnehmernetze bzw. die Zuführung von Gesprächen aus Teilnehmernetzen weisen in der Regel Engpass-Charakter auf. Sofern diese Bereiche nicht besonders reguliert würden, bestünde die Gefahr, dass monopolistische Preissetzungsspielräume hinsichtlich der Terminierungsentgelte ausgenutzt würden. Gleichlautend hat sich die Bundesregierung gegenüber der Europäischen Kommission im Rahmen ihrer Stellungnahme zum Kommunikationsbericht 1999 geäußert. Auch die Monopolkommission gibt zu bedenken, dass „a priori jeder Teilnehmernetzbetreiber Monopolist für das Angebot lokaler Zuführungs- bzw. Terminierungsleistungen ist“, wodurch der „Wettbewerb auf den Märkten für lokale Zusammenschaltungsleistungen grundsätzlich ausgeschlossen“ bleibt.

Die Bundesregierung ist im Übrigen der Überzeugung, dass auch bei einer Einschränkung der Zusammenschaltungsregulierung auf marktbeherrschende Unternehmen sowie Teilnehmernetzbetreiber die optimale Ausnutzung von Netzeffekten gegeben und damit das Prinzip, dass jeder mit jedem telefonieren können muss, gewährleistet ist

d) Regulierung der Endkundenmärkte

Die Bundesregierung ist – weitergehend als die Monopolkommission und die RegTP – der Auffassung, dass die Ex-ante-Regulierung der Endkundenpreise, zumindest hinsichtlich Geschäftskunden, mittelfristig (voraussichtlich 2002/2003) entfallen kann (Ziffer 74 bis 76 Sondergutachten).

In dieser Auffassung sieht sich die Bundesregierung nicht zuletzt durch ausländische Beispiele, insbesondere in Großbritannien, bestätigt. Die britische Regulierungsbehörde OFTEL hat sechs Jahre nach vollständiger Marktöffnung die business-Tarife für große und mittlere Geschäftskunden aus der Regulierung herausgenommen. Mittlerweile nutzen laut OFTEL nur noch 25 Prozent der Großunternehmen ausschließlich den ehemaligen Monopolisten, während es bei kleineren Unternehmen noch gut sechzig Prozent sind.

OFTEL hat zwei Initiativen (large business user panel, small business task force) eingerichtet, um beiden Kundengruppen zu helfen, die Vorteile des Wettbewerbs in vollem Umfang auszuschöpfen.

Die britische Erfahrung zeigt, dass sich durchaus praktikable Abgrenzungen für das Geschäftskundensegment finden lassen. Über konkrete Abgrenzungen sollte rechtzeitig die Diskussion mit den Marktteilnehmern geführt werden.

Ein Wegfall der Ex ante-Regulierung für Geschäftskundentarife würde im Übrigen nicht den Wegfall der sektorspezifischen Regulierung bedeuten. Denn in diesem Fall müsste die Ex post-Regulierung, die sich bislang auf die Prüfung von Behinderungspraktiken und Diskriminierung beschränkt, um den Aspekt des Preishöhenmissbrauchs ergänzt werden.

Die verschiedentlich geäußerte Meinung, mit Wegfall der Ex ante-Regulierung könne unmittelbar auf die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht übergegangen werden, wird von der Bundesregierung derzeit nicht geteilt. Sowohl nach Aussage des Bundeskartellamtes als auch der Monopolkommission ist das Instrument der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht in der Praxis problematisch.

Der Vorteil des sektorspezifischen Ansatzes liegt in der unmittelbaren Wirkung von Entscheidungen der Regulierungsbehörde sowie der Möglichkeit der vorherigen Preisprüfung. Nach der Telekommunikations-Kundenschutzverordnung ist ein marktbeherrschendes Unternehmen bereits heute verpflichtet, seine Tarife einen Monat vor Inkrafttreten zu veröffentlichen. Dies gibt der RegTP vorab die Gelegenheit einer kursorischen Prüfung des Entgelts. Bei dem Verdacht einer missbräuchlichen Preissetzung ist die RegTP in der Lage, unverzüglich einzuschreiten.

e) Bestreitbarkeit von Märkten

Obwohl die Gefahr eines Preishöhenmissbrauchs in weiten Teilen der Märkte für Auslands- und Ferngespräche aufgrund der hohen Wettbewerbsintensität kaum noch von Bedeutung ist, kann aus Sicht der Bundesregierung in diesem Bereich noch nicht vom Vorliegen bestreitbarer Märkte gesprochen werden. Nach diesem Konzept sind Preisdumpingstrategien irrational, denn nach erfolgter Verdrängung der aktuellen Wettbewerber werden die Preissetzungsspielräume des Marktbeherrschers wirksam durch potentiellen Wettbewerb kontrolliert (vgl. Ziffer 77 Sondergutachten).

Teilweise vorgetragene eher theoretische Ausführungen zur Bestreitbarkeit von Telekommunikationsmärkten sind nach Auffassung der Bundesregierung nicht voll überzeugend. In der Literatur wurde ver-

schiedentlich aufgezeigt, dass scheinbar geringfügige Abweichungen vom Prämissensystem der Theorie zu Ergebnissen führen können, die mit denen des Idealmodells nur noch wenig gemein haben.

Insoweit kann der Umstand, dass für den Telekommunikationsbereich die Verletzung einiger der zentralen Annahmen der Theorie der bestreitbaren Märkte (z. B. keine sunk costs, das etablierte Unternehmen kann nur mit Zeitverzögerung auf Marktzutritte reagieren) zu konstatieren ist, nicht außer acht gelassen werden. Wären, wie verschiedentlich in der Literatur unterstellt, alle Fern- und Auslandsmärkte bestreitbar, so wären die in der Praxis beobachtbaren teils beachtlichen Unterschiede zwischen den Preisen des ehemaligen Monopolisten und denen der neuen Wettbewerber zwei Jahre nach der vollständigen Marktöffnung nicht mehr denkbar. Dies schließt nicht aus, dass auf einzelnen Endkundenmärkten etwa im Bereich des Auslandstelefonverkehrs heute schon keine marktbeherrschenden Stellungen mehr vorliegen.

f) Handlungsbedarf bei den Rahmenbedingungen der Entgeltregulierung

Wenngleich die Bundesregierung gegenwärtig keinen Handlungsbedarf hinsichtlich der Rahmenbedingungen der Entgeltregulierung sieht, ist im Rahmen der Regulierungspraxis jedoch darauf zu achten, dass unternehmerische Handlungsspielräume nicht mehr als erforderlich eingeschränkt werden. Die im TKG vorgesehene Regelung, dass mit Wegfall der marktbeherrschenden Stellung die Regulierung entfällt, setzt voraus, dass Märkte in sachlicher und räumlicher Hinsicht adäquat abgegrenzt werden. Sofern sich mittelfristig ein Bedarf zum Abbau der Ex ante-Regulierung ergeben sollte, ist nach wie vor eine sektorspezifische Ex post-Regulierung aufrecht zu erhalten, um Missbrauchspotenziale einzugrenzen.

g) Übergang zum Wettbewerbsrecht

Die Bundesregierung sieht die mittelfristige Alternative zur sektorspezifischen Regulierung nicht in der abschließlichen Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts (vgl. Ziffer 79 Sondergutachten), sondern in der modifizierten sektorspezifischen, an die nationale und internationale Wettbewerbsentwicklung angepassten Regulierung. Dieser Kurs zeichnet sich auch in Europa ab.

Langfristig muss allerdings auch dieser Sektor in das allgemeine Wettbewerbsrecht überführt werden. Jedoch erst wenn funktionsfähiger Wettbewerb ohne sektorspezifische Eingriffe gesichert ist, kann ein Übergang zum allgemeinen Wettbewerbsrecht in Betracht gezogen werden.

Hinsichtlich der Operationalisierung des telekommunikationsrechtlich zentralen Begriffs „funktionsfähiger Wettbewerb“ besteht nach Auffassung der Bundesregierung noch Handlungsbedarf. Das Bundesministe-

rium für Wirtschaft und Technologie wird daher beauftragt, hierzu ein Konzept zu erarbeiten. Hier ist zu prüfen, ob und inwieweit auf einem Markt von funktionsfähigem Wettbewerb gesprochen werden kann, obwohl ein Marktteilnehmer über eine marktbeherrschende Stellung verfügt.

2. Neue Herausforderungen durch Konvergenzprozesse

Die Konvergenz der Bereiche Medien, Telekommunikation und Informationstechnologie ist eine Entwicklung, die sich in den nächsten Jahren insbesondere auf der Diensteebene weiter intensivieren wird. Das TKG regelt das Zurverfügungstellen der technischen Infrastruktur für die darauf aufsetzenden Dienste; es ist bewusst technikoffen formuliert und behindert nach bisherigem Kenntnisstand Konvergenzprozesse nicht. Änderungsbedarf beim TKG wird aus diesem Grund deshalb derzeit nicht gesehen. Im Rahmen der mittelfristig erforderlichen TKG-Novellierung sind allerdings gerade im Hinblick auf Konvergenzprozesse Abgrenzungsfragen zwischen Rundfunk-, Medien- und Telekommunikationsrecht vertieft zu erörtern.

3. Universaldienst

Die Bundesregierung stimmt mit der RegTP überein, dass eine Änderung der Festlegungen, welche Telekommunikationsdienstleistungen im Sinne von § 17 TKG als Universaldienstleistungen gelten, derzeit nicht empfohlen wird. Dies betrifft auch den Zugang zum Internet, da hier weiterhin auf die Kräfte des Marktes vertraut werden kann und die Entgelte für diese Leistungen kontinuierlich sinken.

4. Kurzfristige Handlungsmöglichkeiten auf der Basis des geltenden Rechts

Wenngleich die Bundesregierung bis 2002/2003 den Ordnungsrahmen im Telekommunikationsbereich beibehalten wird, geht sie doch davon aus, dass bereits gegenwärtig Möglichkeiten zur Optimierung der Regulierungspraxis bestehen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat die RegTP daher bereits konkret zur Umsetzung folgender Maßnahmen aufgefordert:

a) Marktabgrenzung/ Marktbeherrschung

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hält aufgrund der Marktverhältnisse auf verschiedenen Märkten eine engere Abgrenzung relevanter Märkte für erforderlich. Das Bundesministerium für

Wirtschaft und Technologie hat daher die RegTP beauftragt, - unabhängig von konkreten Verfahren und unter Berücksichtigung europäischer Vorgaben - im Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt ein praktikables Konzept zur Abgrenzung von Telekommunikationsmärkten (Vorleistungs- und Endkundenmärkte) sowohl in sachlicher als auch in räumlicher Hinsicht und zur Definition einer marktbeherrschenden Stellung zu erarbeiten. Auch die Monopolkommission (Ziffer 11 und 12 Sondergutachten) weist darauf hin, dass aufgrund der örtlich unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen eine regionale Marktabgrenzung von Bedeutung ist. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die RegTP bei der Erarbeitung des Konzepts in transparenter Weise vorgeht und der interessierten Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme gibt.

Im Rahmen des o. g. Konzepts soll auch die Frage untersucht werden, ob und inwieweit sich - neben der Ausdifferenzierung der Märkte - die Entwicklungsdynamik internationaler Fusionen, Übernahmen etc. auf die Feststellung marktbeherrschender Positionen im nationalen Markt auswirkt. Es wird ferner zu beachten sein, dass sich die Märkte aufgrund der dynamischen Marktentwicklung und -differenzierung im Telekommunikationsbereich sehr rasch verändern, so dass Marktdefinitionen bzw. Festlegungen hinsichtlich marktbeherrschender Stellungen einer regelmäßigen Überprüfung bedürfen. Im Rahmen dieser Prüfung sind neben den Marktanteilen alle ökonomisch relevanten Faktoren zu berücksichtigen.

b) Optimierung von Regulierungsprozeduren

Die Arbeit der RegTP hat die Grundlage für einen intensiven Wettbewerb auf dem deutschen Telekommunikationsmarkt geschaffen. Um die Transparenz und Berechenbarkeit der Regulierungsentscheidungen weiter zu erhöhen, wurde die RegTP - in Anlehnung an die Praxis der britischen und amerikanischen Regulierungsbehörden - aufgefordert, unter Berücksichtigung der aktuellen und zu erwartenden Marktentwicklung intensiver als bisher Grundsatzfragen (Beispiel: Inkasso, Kosten-Preis-Schere) auf der Basis von Eckpunkten mit der Fachöffentlichkeit zu diskutieren. Dabei soll es nicht zu Verzögerungen bei der Entscheidung von Einzelfällen kommen

c) Längere Genehmigungsdauer

Um unnötigen Regulierungsaufwand, der insbesondere zu Lasten des Marktes und der Deutschen Telekom geht, zu vermeiden, soll die RegTP die rechtlichen Möglichkeiten hinsichtlich der Laufzeiten von Genehmigungen ausschöpfen und Entgeltgenehmigungen in der Regel für mindestens ein Jahr erteilen. Aus-

nahmen von diesem Grundsatz sollen nur dann gemacht werden, wenn das regulierte Unternehmen dies ausdrücklich beantragt oder dies in sonstiger Weise sachlich gerechtfertigt ist.

d) Festlegung wesentlicher Leistungen

Angesichts der zentralen Bedeutung der Vorschriften der besonderen Missbrauchsaufsicht und der Zusammenschaltung sollte die Rechtssicherheit auf dem Markt sowie die Transparenz der Regulierungsentscheidungen so hoch wie möglich sein. Deshalb wurde die RegTP aufgefordert, sowohl die Leistungen, die nach § 33 TKG als wesentlich eingestuft worden sind, als auch die Leistungen, die im Rahmen einer Zusammenschaltung zu erbringen sind, in einem Katalog zusammenzufassen, zu veröffentlichen und regelmäßig das Vorliegen der Wesentlichkeit anhand konkreter Regulierungsverfahren zu überprüfen. Darüber hinaus soll die RegTP Kriterien für die Bestimmung der Wesentlichkeit einer Leistung erarbeiten und mit den Marktbeteiligten diskutieren; in gleicher Weise soll sie Kriterien für den Bereich der Netzzugangs- bzw. Zusammenschaltungsleistungen, die einer Genehmigungspflicht nach § 39 TKG unterliegen, erarbeiten.

5. Frequenzordnung

Die RegTP führt umfangreiche Tätigkeiten auf dem Gebiet der Frequenzordnung nach §§ 44ff TKG aus. Diese Aufgaben, die umfassend im Tätigkeitsbericht beschrieben werden, bilden einen Kernarbeitsbereich der Behörde. Insbesondere bei der Vorbereitung und bei den Verhandlungen auf der Weltfunkkonferenz 2000 (WRC-2000) hat die RegTP die Arbeit der Bundesregierung aktiv unterstützt. Die Behörde hat damit einen entscheidenden Anteil am Verhandlungserfolg der deutschen Delegation zur WRC-2000 unter Leitung des BMWi. Die WRC-2000 hat u. a. weitere Frequenzbereiche für UMTS, das Mobilfunksystem der dritten Generation, ausgewiesen sowie die notwendigen Frequenzbereichszuweisungen für das europäische Satellitennavigationssystem Galileo vorgenommen.

6. Initiative „Digitaler Rundfunk“

Seit einigen Jahren zeichnet sich international die Ablösung bisheriger analoger TV- und Hörfunkübertragung durch zeitgemäße digitale Systeme ab. Um die vielfältigen, positiven Ansätze zu einem gemeinsamen, zielgerichteten Vorgehen aller beteiligten Unternehmen und Organisationen zu bündeln, hat die Bundesregierung mit Kabinettsbeschluss vom 17.12.1997 die Initiative "Digitaler Rundfunk" gestartet und am 24.08.1998 deren Fortführung beschlossen. An der Initiative sind Bund und Länder, Inhaltenanbieter, Netzbetreiber, Industrie, Handel, Handwerk und Verbraucherverbände beteiligt. Die Reg TP nimmt aktiv an die-

ser Initiative teil und vertritt dort die Position der Regulierung für Frequenzen. Die Zielsetzung der Initiative lautet, bis zum Jahre 2010 das digitale Fernsehen in Deutschland stufenweise zu realisieren und damit die bisherige analoge Übertragung abzulösen. Die Einführung des digitalen Hörfunks hat bereits 1999 begonnen. Eine Ablösung des analogen Hörfunks (UKW) wird jedoch erst nach 2010 bis 2015 erwartet. Die Bundesregierung will mit der Initiative mithelfen, die neuen Technologien für den Markt fit zu machen.

7. Sonstige technische Regulierung

Der Tätigkeitsbericht der RegTP liefert einen guten Überblick über das bisher geltende Aufgabenfeld der Behörde im Bereich des Zulassungsregimes, der elektromagnetischen Verträglichkeit von Geräten, der elektromagnetischen Umweltverträglichkeit hinsichtlich Personen und der Marktbeobachtung. Im April 2000 ist jedoch die Richtlinie 1999/5/EG über Funkanlagen und Telekommunikationseinrichtungen in Kraft getreten. Mit dem von der Bundesregierung am 14. Juni 2000 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen (FTEG) wird diese Richtlinie in deutsches Recht umgesetzt. Hierdurch wird das bislang geltende Zulassungsregime für Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen abgeschafft. Telekommunikationsendgeräte können damit ohne staatliche Mitwirkung unter alleiniger Verantwortung des Herstellers in den Verkehr gebracht werden. Dieser Gesetzesentwurf sieht daher folgerichtig die Aufhebung der geltenden §§ 59 bis 64 TKG vor. Darüber hinaus soll durch das Gesetz die Personenzulassungsverordnung als Relikt aus der Zeit der Netzmonopole außer Kraft gesetzt werden.

Das neue Gesetz wird einen wesentlichen Einfluss auf die Tätigkeiten und die Arbeitsabläufe der RegTP haben: Tätigkeitsfelder, wie beispielsweise Erarbeitung von Zulassungsvorschriften und die Personenzulassung fallen weg; neue Tätigkeitsfelder wie beispielsweise die Erarbeitung von Funkschnittstellenbeschreibungen und eine Intensivierung der Marktbeobachtung kommen hinzu. Der Gesetzesentwurf zum FTEG enthält ferner eine Verordnungsermächtigung zur Gewährleistung des Schutzes von Personen in den durch den Betrieb von Funkanlagen entstehenden elektromagnetischen Feldern. Durch die zu erlassende Verordnung wird sichergestellt, dass ortsfeste Funksender Personen, auch Personen mit Herzschrittmachern, nicht gefährden. Diese Verordnung wird die durch eine Verfügung des ehemaligen Bundesministeriums für Post und Telekommunikation in Kraft gesetzte sog. „Standortbescheinigung“ aus dem Jahr 1997 ablösen.

8. Europäischer Regulierungsrahmen

Für die Ausgestaltung der Telekommunikationspolitik in Deutschland ist der in der Europäischen Union geltende Rechtsrahmen von ganz wesentlicher Bedeutung. Hierzu hat die Europäische Kommission im November 1999 einen Bericht über die Regulierung der Telekommunikation in der EU mit Vorschlägen für eine Neugestaltung des Rechtsrahmens vorgelegt (Kommunikationsbericht 1999), zu dem die Bundesregierung im Februar 2000 ausführlich Stellung genommen hat. Sie ist ebenso wie die Kommission der Ansicht, dass ein veränderter Regulierungsrahmen erforderlich ist, der Wachstum sicherstellt, Investitionen fördert und Europas Wettbewerbsfähigkeit stärkt. Notwendig ist ein Regelwerk, das flexibel genug ist, sowohl den sich rapide verändernden Marktbedingungen als auch dem unterschiedlichen Stand des Wettbewerbs in den Mitgliedsstaaten gerecht zu werden. Das erfordert mehr Flexibilität für die nationalen Regulierungsbehörden. Bestrebungen, eine europäische Regulierungsbehörde zu schaffen bzw. weitere Regulierungskompetenzen an die EU-Kommission zu verlagern, sind demgegenüber nicht adäquat. Das europäische Telekommunikationsrecht muss vereinfacht und die sektorspezifische Regulierung muss Schritt für Schritt und entsprechend der tatsächlichen Wettbewerbsentwicklung auf den Märkten dem allgemeinen Wettbewerbsrecht angenähert werden.

Die Kommission hat im Juli 2000 Richtlinienvorschläge an den Rat und das europäische Parlament übermittelt, die unter französischer Präsidentschaft in den zuständigen Gremien intensiv diskutiert werden sollen. Die Kommission geht zur Zeit von einer Verabschiedung Ende 2001 aus, damit die Neuregelungen noch 2002 in Kraft treten können.

Die Bundesregierung wird sich konstruktiv an den Beratungen in Brüssel beteiligen und darauf hinwirken, dass eine volkswirtschaftlich gebotene Anpassung des nationalen Regulierungsrahmens an die jeweilige nationale Wettbewerbsentwicklung nicht durch restriktive EU-Vorgaben ausgeschlossen wird. Ziel muss es sein, ausreichend Spielraum für den nationalen Gesetzgeber zu gewährleisten, um die künftige Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Telekommunikationsunternehmen im europäischen und globalen Umfeld zu erhalten. Sie wird dabei insbesondere darauf hinwirken, dass seitens der Kommission das Subsidiaritätsprinzip strikt beachtet und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eingehalten wird. Letzteres bedeutet, dass überflüssiger administrativer Aufwand konsequent abgebaut werden muss, damit die nationalen Regulierungsbehörden bürgernahe und auf die jeweiligen Regionen Europas bezogene Regulierungsentscheidungen selbst treffen können. Die Aufsicht der Kommission soll sich auf Missbrauchs- und Vertragsverletzungsverfahren beschränken.

Die Bundesregierung wird sich gegenüber der Kommission auch für eine unverzügliche und zwingende Anwendung der EU-Vorschriften in allen Mitgliedstaaten auf der Grundlage harmonisierter nationaler Ge-

setzung einsetzen. Nach Auffassung der Bundesregierung sind derzeit noch beobachtbare Defizite bei der Schaffung eines Level-Playing-Field im Übrigen nicht auf mangelnde Eingriffsmöglichkeiten der Kommission zurückzuführen. Kompetenzausweitungen der Kommission sind auch vor diesem Hintergrund nicht erforderlich.

C. Post

I. Allgemeines

Die Bundesregierung teilt die Auffassung von RegTP und Monopolkommission, dass sich der Postbereich gegenwärtig in einer Umbruchphase befindet, die im Telekommunikationssektor schon weiter fortgeschritten ist. Der deutsche Postmarkt ist noch nicht vollständig für den Wettbewerb geöffnet – dies ist nach dem PostG für das Jahr 2003 vorgesehen. Solange die Deutsche Post AG über ihre Exklusivlizenz verfügt, können Wettbewerber nur in eingeschränktem Umfang Postdienstleistungen anbieten. Nach Angaben der RegTP (Stand 31.05.2000) haben 714 Antragsteller Lizenzen erhalten, 41 Lizenzen sind zurückgegeben, 3 Lizenzen versagt und 2 Lizenzen widerrufen worden. 577 Lizenzen betreffen sogenannte höherwertige Dienstleistungen (D-Lizenzen).

Nach der Darstellung der RegTP umfasste der deutsche Postmarkt 1999 ein Umsatzvolumen von mehr als 42 Mrd. DM, wovon ca. zwei Drittel auf die Deutsche Post AG entfallen. Das restliche Drittel teilen sich eine Vielzahl von Anbietern, darunter vornehmlich Kurier-, Express- und Paketdienste.

Bei dem liberalisierten Markt für Kurier-, Express- und Paketdienste ist von sich selbst tragendem Wettbewerb auszugehen. Demgegenüber stellt sich die Situation im Briefmarkt, in dem die Anbieter im wesentlichen nur mit einer Lizenz tätig werden dürfen, anders dar.

Der Briefbereich wies 1999 ein Umsatzvolumen von rd. 19,5 Mrd. DM auf, wovon ca. 14,5 Mrd. DM auf diejenigen Briefdienstleistungen entfielen, die ausschließlich für die Deutsche Post AG reserviert sind. Bezogen auf den gesamten Briefmarkt hatte die Deutsche Post AG einen Marktanteil von über 98%. Im Hinblick auf die starke Position der Deutschen Post AG besteht keine Veranlassung, den ordnungspolitischen Rahmen im Postsektor zu ändern. Der Zweck des Postgesetzes, den Wettbewerb zu fördern, kann nur durch eine umfassende Marktöffnung erreicht werden.

Die Bundesregierung will mit ihrer Postpolitik einen Beitrag zur Stärkung des Innovationsstandorts Deutschland leisten. Die Entwicklung im Telekommunikationssektor, die zu massiven Preissenkungen und zu einer verbesserten Leistungsfähigkeit und Kundenorientierung geführt hat, ist beispielhaft dafür, dass intensiver Wettbewerb zu effizienten und kostengünstigen Dienstleistungen für die Verbraucher führt. Leistungsfähige Post- und Logistikmärkte tragen nicht nur zur Schaffung zukunftssicherer Arbeitsplätze bei, sie sind auch eine elementare Voraussetzung für eine möglichst breite Erschließung und anhaltend hohe Zuwachsraten bei elektronisch gestützten Handels- und Vertriebsformen. Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der RegTP, dass die Postdienstleistungen durch e-Commerce Anwendungen hohe Wachs-

tumschancen haben. Die Bundesregierung verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass die neuen Technologien nicht nur Auswirkungen auf die traditionellen Postdienstleistungen haben, sondern, dass leistungsfähige Beförderungsleistungen eine Voraussetzung dafür sind, dass sich neue Technologien und Produkte durchsetzen. So versprechen viele e-Commerce-Anwendungen erst dann kommerziellen Erfolg, wenn eine entsprechende Logistik-Infrastruktur vorhanden ist. Eine vollständige Marktöffnung im Postsektor wird die Wettbewerber voraussichtlich veranlassen, auf Dauer großflächige Versorgungsnetze in Konkurrenz zu der Infrastruktur der Deutschen Post AG zu errichten.

II. Kernaussagen von RegTP und Monopolkommission

Nach der Analyse der RegTP wachsen die Postmärkte insbesondere im Bereich der Geschäftskunden. Nach dem Bericht der Behörde bestehen Marktzutrittsbarrieren in erster Linie aufgrund gesetzlicher Beschränkungen (Exklusivlizenz). Wettbewerber im lizenzierten Bereich seien insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen. Bis zum ersten Quartal 1999 seien 154 neue Firmen und ca. 1000 neue Arbeitsplätze entstanden. Trotz der mit dem neuen PostG vollzogenen Marktöffnungsschritte im Briefbereich verzeichne die Deutsche Post AG in diesem Kerngeschäft ein Umsatzplus von 4 %. Intensiver Wettbewerb bestehe dagegen im Kurier-, Express- und Paketbereich.

RegTP und Monopolkommission halten ein Aufrechterhalten der Exklusivlizenz für die Deutsche Post AG über das gesetzliche Ablaufdatum Ende 2002 für nicht erforderlich, zumal eine signifikante Verschlechterung der wirtschaftlichen Position des Unternehmens im Briefbereich als Folge nicht zu erwarten sei. Dies seien auch die Erfahrungen aus der Abschaffung des Briefbeförderungsmonopols in Schweden und Finnland. Im gesamten Postmarkt machen nach Auffassung der RegTP zahlreiche Zukäufe von Unternehmensbeteiligungen sowie die Fusionswelle von Anbietern auf den Postmärkten deutlich, dass Marktteilnehmer nach Erweiterung und Wachstumsfeldern suchen, die nicht an nationalen Grenzen halt machen. Umgekehrt suchen auch Unternehmen der angrenzenden Transport- und Logistikmärkte den Zugang zu traditionellen Postmärkten, so dass sich nach Ansicht der RegTP die Grenzen bisher weitgehend separater Märkte zunehmend auflösen.

Die Analyse der Wettbewerbssituation wird im wesentlichen von der Monopolkommission mitgetragen. Die Monopolkommission weist in ihrem Sondergutachten insbesondere darauf hin, dass bis zur Aufhebung der Exklusivlizenz die Regulierung in vollem Umfang weiter zu führen sei. Funktionsfähiger Wettbewerb setzt nach Ansicht der Monopolkommission eine uneingeschränkte Marktöffnung voraus. Im Briefbereich sei die

Konkurrenz für die Deutsche Post AG marginal. Deshalb bestehe kein Anlass, die Ende 2002 ablaufende Exklusivlizenz zu verlängern.

III. Bewertung der Bundesregierung

1. Entgeltregulierung

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission (Ziffer 93 – 96), dass der Postmarkt in absehbarer Zukunft aufgrund der Entwicklung im lizenzierten Bereich und der marktbeherrschenden Stellung der Deutschen Post AG weiter in vollem Umfang reguliert werden muss. Insbesondere in der Übergangszeit von monopolistischen zu wettbewerblichen Marktstrukturen kommt nach Ansicht der Bundesregierung der Ex-ante-Regulierung von Tarifen eine Schlüsselrolle zu.

Die Bundesregierung steht grundsätzlich einer Rückführung von Regulierungsmaßnahmen positiv gegenüber. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass in den betreffenden Märkten funktionsfähiger Wettbewerb herrscht. Im Briefsektor – auch bei den Geschäftskundenbriefen ab 200 g – ist der Markt von der Deutschen Post AG dominiert. Für eine Einschränkung der Entgeltregulierung besteht daher gegenwärtig kein Anlass.

2. Lizenzierung

Die weit überwiegende Zahl der erteilten Lizenzen betrifft sogenannte qualitativ höherwertige Dienstleistungen gemäß § 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 PostG. Hierfür gibt das PostG keine eindeutigen Entscheidungskriterien vor. Die RegTP hat deshalb Entscheidungskriterien in Form von standardisierten Merkmalen (Zustellung am Tag der Abholung, Umlenkbarkeit, Nichtberechnung bei Verfehlen des Zeitziels u.a.) festgelegt, die rechtlich umstritten sind und aufgrund von Klagen der Deutschen Post AG, aber auch von Wettbewerbern, von den Gerichten zur Zeit überprüft werden. Diese gerichtliche Klärung sollte abgewartet werden. Für die Bundesregierung besteht insoweit zur Zeit kein Handlungsbedarf.

Nach § 6 Abs. 3 Nr. 3 PostG ist eine Lizenz zu versagen, wenn "Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller die wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, nicht unerheblich unterschreitet." Bei der Auslegung dieser Bestimmung stellt die RegTP als Maßstab für die im lizenzierten Bereich üblichen Arbeitsverhältnisse in erster Linie auf die Sozialversicherungspflichtigkeit der

Arbeitnehmer ab. Als üblich werden dabei die Arbeitsverhältnisse unterstellt, in der die überwiegende Anzahl der im lizenzierten Bereich Beschäftigten tätig sind.

Die RegTP hat erst ab April 2000 mit regelmäßigen Kontrollen der Lizenznehmer begonnen. Die Behörde hat zunächst abgewartet, bis die Unternehmen die Anlaufphase überwunden haben. Aussagen über die Wirksamkeit des Kontrollkonzepts erscheinen zum gegenwärtigen Zeitpunkt verfrüht. Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse vor, dass die bisherige Praxis der RegTP mit dem PostG nicht zu vereinbaren ist. Außerdem hat die RegTP festgestellt, dass der Anteil nicht sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse im letzten Jahr abgenommen hat.

Die RegTP nimmt im Rahmen des Lizenzierungsverfahrens umfangreiche Prüfungen vor. Die Bundesregierung hält eine Intensivierung der Überprüfung der Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Fachkunde der Antragsteller für die Ausübung der lizenzierten Tätigkeit durch die RegTP für angebracht. Dies trägt dazu bei, dass die Lizenznehmer qualitativ höherwertige und zuverlässige Postdienstleistungen zum Vorteil des Wirtschaftsstandorts Deutschland erbringen.

3. Universaldienst

Die Bundesregierung misst in Erfüllung ihres verfassungsmäßigen Auftrags im Postsektor (Art. 87f GG) der Sicherstellung eines qualitativ hochwertigen Universaldienstes zu erschwinglichen Preisen und mit Hilfe einer modernen, leistungsfähigen und flächendeckend angemessenen Infrastruktur eine hohe Bedeutung zu. Sie stimmt mit der RegTP überein, dass die Versorgung der Bevölkerung mit Postdienstleistungen ein hohes Gut ist. Das PostG sieht deshalb vor, dass in einer Rechtsverordnung (Post-Universaldienstleistungsverordnung - PUDLV) die Qualität und der erschwingliche Preis dieser Universaldienstleistungen festzulegen sind.

Die PUDLV wurde im Herbst 1999 verabschiedet. Nach der gesetzlichen Regelung ist a priori kein Unternehmen zur Erbringung der Universaldienstleistungen verpflichtet, vielmehr wird der Universaldienst faktisch ausschließlich durch die Deutsche Post AG erbracht. Das Konzept sieht vor, dass im Falle einer Versorgungslücke ein (marktbeherrschender) Anbieter zur Erbringung dieser Universaldienstleistung förmlich verpflichtet werden kann. Bis 2002 kann ausschließlich die Deutsche Post AG zur Wahrnehmung des Universaldienstes verpflichtet werden; sie ist deshalb in diesem Zeitraum faktisch dazu verpflichtet. Die RegTP weist in Ihrem Bericht darauf hin, dass sie noch keine Aussagen darüber treffen könne, ob sich eine Änderung der Festlegung empfiehlt, welche Postdienstleistungen als Universaldienstleistungen gelten. Auch

nach Auffassung der Bundesregierung sollte zunächst die weitere Entwicklung auf dem Postmarkt abgewartet werden.

4. Verbraucherschutz

Die Bundesregierung begrüßt, dass die RegTP Verbraucherschutzfragen einen hohen Stellenwert beimisst. Bei der Überführung eines monopolistisch geprägten Marktes in wettbewerbliche Strukturen ist es wichtig, dass den Kunden Postdienstleistungen in angemessener Qualität bereitgestellt werden. Im Interesse der Verbraucher beabsichtigt die Bundesregierung mit der Postdienstleistungsverordnung (PDLV) noch in diesem Jahr weitere Vorgaben zur Verbesserung der Qualität der Postdienstleistungen zu erlassen. Die PDLV wird die bereits geltende Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV), die detaillierte Regelungen zum Inhalt und Umfang von Mindestdienstleistungen enthält, ergänzen.

5. Europäische Postpolitik

Die Bundesregierung teilt grundsätzlich die Ansicht der Monopolkommission im Sondergutachten (Ziffer 96) und der RegTP, dass der Postmarkt weiter geöffnet werden muss. Im Rahmen der Beratungen über eine Europäische Postdienste-Richtlinie setzt sich die Bundesregierung mit Nachdruck für weitere Liberalisierungsmaßnahmen innerhalb der Europäischen Union ein. Dies gilt insbesondere für die Festlegung eines Endtermins, zu dem ausschließliche Rechte im Postbereich vollständig aufgehoben sein müssen. Erforderlich ist ein konkreter Zeitplan zur schrittweisen und kontrollierten Öffnung der europäischen Postmärkte. Die Weiterentwicklung der europäischen Postpolitik und die Gestaltung der nationalen Postpolitik müssen sich sinnvoll ergänzen.

Nach Auffassung der Bundesregierung soll die Öffnung des Postmarktes in Deutschland im Einklang mit der Entwicklung in Europa fortgeführt werden. Das Auslaufen der gesetzlichen Exklusivlizenz darf nicht zu einer einseitigen Öffnung des Postmarktes in Deutschland führen. Die Bundesregierung befürwortet, im europäischen Binnenmarkt gleiche Wettbewerbschancen für alle Postunternehmen zu schaffen. Dabei wird sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene für eine weitere dynamische Marktöffnung im Postbereich einsetzen.

Die Europäische Kommission hat hierzu Ende Mai 2000 einen Vorschlag für eine neue Postdienstrichtlinie für den Zeitraum bis 2007 vorgelegt. Europäisches Parlament und Ministerrat werden darüber in den nächsten Monaten zu entscheiden haben. Einen konkreten Zeitpunkt für die Aufhebung aller reservierba-

ren Bereiche enthält der Vorschlag nicht. Reservierbar sind danach Inlandssendungen und eingehende Sendungen aus dem Ausland sowie adressierte Massensendungen (direct mail) bis zu einem Gewicht von 50 Gramm. Das Preiskriterium sinkt auf das Zweieinhalbfache des Tarifs für einen Brief der untersten Gewichtsstufe (bislang nur Inlandssendungen bis 350 Gramm und max. dem Fünffachen des Basistarifs). Abgehende Auslandssendungen und Dokumentenaustauschdienste sind nicht reservierbar. Außerdem sollen "spezielle Dienste" außerhalb des Universaldienstes wie Expressdienste, Dienste mit Anteilen elektronischer Übermittlung sowie andere Mehrwertdienste nicht zum reservierbaren Bereich zählen. Durch die vorgeschlagenen Marktöffnungsschritte werden nach den Angaben der Kommission weitere 20 % des gesamten Umsatzes der Universaldienstanbieter in den Wettbewerb gestellt. Im reservierten Bereich würden weiterhin ca. 50 % des Umsatzes verbleiben. Die Bundesregierung wird die Politik der Marktöffnung im Postbereich aktiv unterstützen.

10.11.00

Beschluss des Bundesrates

- a) Tätigkeitsbericht 1998/1999 der Regulierungsbehörde für
Telekommunikation und Post
und
Sondergutachten der Monopolkommission

- b) Stellungnahme der Bundesregierung zum Tätigkeitsbericht der
Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post in den
Jahren 1998/99 und zum Sondergutachten der
Monopolkommission "Wettbewerb auf Telekommunikations- und
Postmärkten?"

Der Bundesrat hat in seiner 756. Sitzung am 10. November 2000 beschlossen, zu
dem Tätigkeitsbericht 1998/1999 der Regulierungsbehörde für Telekommunikation
und Post

und dem Sondergutachten der Monopolkommission
und

zur Stellungnahme der Bundesregierung zum Tätigkeitsbericht der
Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post in den Jahren 1998/1999
und zum Sondergutachten der Monopolkommission

gemäß § 81 Abs. 1 und 3 TKG und § 47 Abs. 1 PostG wie aus der Anlage
ersichtlich Stellung zu nehmen.

Anlage

Stellungnahme
zum
Tätigkeitsbericht 1998/1999 der Regulierungsbehörde für
Telekommunikation und Post
und
Sondergutachten der Monopolkommission
und zur
Stellungnahme der Bundesregierung zum Tätigkeitsbericht der
Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post in den Jahren
1998/99 und zum Sondergutachten der Monopolkommission "Wettbewerb
auf Telekommunikations- und Postmärkten?"

Zu Teil A: Telekommunikation

1. Der Bundesrat begrüßt die Berichte der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post sowie der Monopolkommission als weitgehend zutreffende und schlüssige Darstellung der Situation auf dem Markt für Telekommunikation in Deutschland.
2. Der Bundesrat teilt die Auffassung der Bundesregierung, dass sich die sektorspezifische Regulierung als Instrument zur Einführung des Wettbewerbs seit der Öffnung des Telekommunikationsmarktes in Deutschland bewährt hat. Auch der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Wettbewerb im Wesentlichen regulierungsbedingt ist und sich derzeit nicht selbst trägt. Eine Überregulierung sieht der Bundesrat derzeit nicht.
3. Die Ex-ante-Regulierung der Vorleistungsmärkte und der Endkundenmärkte wird nach wie vor für notwendig gehalten, um den entstandenen Wettbewerb zukünftig nicht zu gefährden. Das Telekommunikationsgesetz (TKG) sieht ohnehin vor, dass bei einer Veränderung der Marktverhältnisse, d. h. wenn ein Unternehmen nicht mehr marktbeherrschend ist, die Regulierung nach dem

TKG entfällt. Der Bundesrat sieht ebenso wie die Bundesregierung keinen aktuellen Handlungsbedarf am nationalen Ordnungsrahmen.

4. Der Bundesrat teilt die Einschätzung der Bundesregierung, dass auf den Märkten für Ortsgespräche und Teilnehmernetzanschlüsse bisher kaum Wettbewerb herrscht. Nennenswerte Auswirkungen alternativer Anschlusstechnologien auf den Wettbewerb sind bisher nicht feststellbar und derzeit auch nicht absehbar. Die Aufrechterhaltung der Regulierungsmaßnahmen bei Ortsgesprächen und für Teilnehmernetzanschlüsse ist deshalb in der bisherigen Intensität weiterhin notwendig.
5. Hinsichtlich der Märkte für Fern- und Auslandsgespräche stimmt der Bundesrat der Auffassung der Monopolkommission zu, wonach auch hier der Wettbewerb weitgehend regulierungsbedingt und auch mittelfristig nicht selbsttragend ist. Vor einer Entscheidung zur Abgrenzung von Teilmärkten hält der Bundesrat eine sorgfältige Prüfung für erforderlich, auch wegen einer möglichen Präcedenzwirkung.
6. Der Bundesrat hält den beabsichtigten Wegfall der Ex-ante-Preisregulierung der Endkundenpreise für Geschäftskunden für problematisch.
7. Die Bundesregierung wird aufgefordert, sicherzustellen, dass durch die von ihr geforderte engere Abgrenzung insbesondere räumlich relevanter Märkte die Telekommunikationsangebote und -preise in Ballungsräumen einerseits und ländlichen Räumen andererseits möglichst nicht auseinanderdriften.

Eine regionale Abgrenzung von Märkten innerhalb Deutschlands sollte nach Auffassung des Bundesrates vermieden werden, weil die Bildung von räumlich eng abgegrenzten Märkten mit unterschiedlicher Regulierungsintensität und möglicherweise unterschiedlichen Tarifen die Nutzer von Telekommunikationsdienstleistungen in Flächenländern benachteiligt.

Eine engere Abgrenzung räumlich relevanter Märkte, die zu einer regionalen Differenzierung der Telekommunikationspreise führt, beinhaltet die Gefahr, dass der in Ballungsgebieten entstandene Wettbewerb durch aggressive Preispolitik (Preisdumping) gefährdet wird.

8. Die Abgrenzung sachlich relevanter Märkte sollte nach Auffassung des Bundesrates nach dem Bedarfsmarktkonzept erfolgen; ein sachlich relevanter Markt umfasst dabei Güter und Dienstleistungen in gebündelter Form, die aus Sicht des Kunden eine in sich geschlossene Leistung darstellen, unabhängig von der technischen Realisierung. Eine engere sachliche Marktabgrenzung und künstliche Marktaufspaltung in zahlreiche Einzelmärkte ist ordnungspolitisch verfehlt und auch in der Umsetzung nicht praktikabel.

Der Bundesrat bittet eingehend zu prüfen, ob Einzelfallentscheidungen vor dem Vorliegen der von der Bundesregierung geforderten Grundsätze zur Marktabgrenzung sachlich gerechtfertigt sind oder unerwünschte Präcedenzwirkungen entfalten könnten.

9. Der Bundesrat sieht durch die Konvergenz der Bereiche Medien, Telekommunikation und Informationstechnologie mittelfristig gesetzgeberischen und regulatorischen Handlungsbedarf. Er erwartet, dass die Länder frühzeitig in die Entscheidungsprozesse eingebunden werden.

10. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Universaldienst ein wichtiges Instrument der flächendeckenden Versorgung mit modernen Telekommunikationsdienstleistungen und wesentlicher Pfeiler für die Informationsgesellschaft in Deutschland ist. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, zeitnah Vorschläge zur Anpassung des Universaldienstes an die technische und gesellschaftliche Entwicklung gemäß § 17 Abs. 2 TKG vorzulegen.

Der Bundesrat spricht sich dafür aus, dass u. a. neben ISDN der Internetzugang in den Universaldienst aufgenommen wird; dies entspricht sowohl den Zielen der von der EU-Kommission vorgeschlagenen Initiative eEurope, wonach u. a. alle Bürger und Haushalte an das Internet herangeführt werden sollen, als auch den Zielen der Initiative D 21.

11. Die Bundesregierung wird aufgefordert, konkrete Vorschläge vorzulegen, wie das Regulierungsziel „Förderung von Telekommunikationsdiensten bei öffentlichen Einrichtungen“ gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 4 TKG effizient umgesetzt werden kann.

Zu Teil B: Post

12. Der Bundesrat stimmt der Auffassung der Bundesregierung zu, dass der Postmarkt in absehbarer Zukunft weiter in vollem Umfang sektorspezifisch reguliert werden muss. Insbesondere besteht derzeit kein Handlungsbedarf hinsichtlich einer Einschränkung der Entgeltregulierung. Insofern ergibt sich gegenwärtig auch keine Notwendigkeit zur Änderung des geltenden Regulierungsinstrumentariums auf dem Briefmarkt.
13. Der Bundesrat begrüßt die bisherigen Lizenzvergaben als einen ersten Schritt zur Schaffung von Wettbewerb im Bereich des Briefdienstes. Der Bundesrat sieht keine Defizite bei der bisherigen Lizenzierungspraxis der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post.
14. Auch nach Auffassung des Bundesrates hat die Sicherstellung eines qualitativ hochwertigen Universaldienstes zu erschwinglichen Preisen mit Hilfe einer modernen, leistungsfähigen und flächendeckend angemessenen Infrastruktur eine maßgebliche Bedeutung für die Daseinsvorsorge insbesondere im ländlichen Raum. Der Bundesrat erwartet, dass sich eine weitere Liberalisierung auf die Qualität des Universaldienstes positiv auswirken wird.
15. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die nach dem Postgesetz zu erlassende Postdienstleistungsverordnung (PDLV) zügig zur Beratung vorzulegen.
16. Der Bundesrat unterstützt mit Nachdruck die Bemühungen der Bundesregierung, die Liberalisierung des Postmarktes auf europäischer Ebene weiter voranzutreiben.
17. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Exklusivlizenz nach Artikel 143b Abs. 2 Grundgesetz nur für eine Übergangszeit verliehen werden kann.
18. Der Bundesrat stellt fest, dass für den Fall, dass eine Verlängerung der gesetzlich bis zum 31. Dezember 2002 begrenzten Exklusivlizenz erwogen werden sollte, dies nur durch eine Gesetzesänderung mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen kann. In jedem Fall muss im Interesse der Planungssicherheit der am Postmarkt tätigen Dienstleister frühzeitig über die künftigen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen Klarheit bestehen.