

**Antwort
der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P.
— Drucksache 12/7974 —**

Wettbewerbsbelebung auf dem Satellitenmarkt

Die Deutsche Bundespost TELEKOM (DBP TELEKOM) plant, sich mit einem „repräsentativen“ Anteil am Aktienkapital der Betreibergesellschaft der marktbeherrschenden ASTRA-Satelliten, der Firma „Société Européenne des Satellites (SES)“, zu beteiligen.

1. Wie sieht die Bundesregierung die zukünftige Entwicklung bei der Übertragung deutschsprachiger und europäischer Fernsehprogramme für Deutschland und Europa?

Seit der Liberalisierung im Rundfunkbereich hat sich in den vergangenen Jahren die Zahl deutschsprachiger Fernsehprogramme kontinuierlich erhöht. Die Bundesregierung erwartet, daß sich dieser Trend in den kommenden Jahren weiter fortsetzen wird. Dabei werden künftige digitale Fernsehdienste neue, kostengünstige Anwendungen ermöglichen und dadurch einen zusätzlichen Bedarf an Übertragungskapazität erzeugen.

Die Verteilung von TV-Programmen erfolgt bereits heute für die weitaus größte Anzahl der Programme über Satelliten, sowohl durch Direktempfang als auch durch Weiterverbreitung über Kabelnetze. Seit August 1993 bieten auch ARD und ZDF ihre Hauptprogramme über Satellit an.

Bezüglich der Satellitenkapazität besteht in Europa heute schon ein Überangebot. Mit der künftigen digitalen Kompressionstechnik kann die Anzahl der übertragbaren Programme im Vergleich zu heute um ein Vielfaches erweitert werden.

2. Wie hat sich im Verlauf der letzten zehn Jahre in Deutschland der jeweilige Anteil von terrestrischer Übertragung, Satellitenübertragung und Kabelanschlüssen entwickelt, und welche Entwicklung erwartet die Bundesregierung für die kommenden zehn Jahre?

Bis Anfang der 80er Jahre wurden Fernseh- und Hörfunkprogramme hauptsächlich terrestrisch abgestrahlt. Inzwischen werden terrestrisch in den alten Bundesländern ca. 99 % der Bevölkerung mit öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogrammen erreicht. In den neuen Bundesländern wird dieser Wert aufgrund der grundlegend anderen Versorgungsstruktur (Satelliten-/Kabelempfang) wohl nicht erreicht werden.

Mit der großflächigen Verkabelung der Bundesrepublik Deutschland hat die Deutsche Bundespost Anfang 1983 begonnen. Ende 1993 war ein Ausbaustand von 21,5 Mio. anschließbaren Wohneinheiten (WE) mit 13,5 Mio. tatsächlich angeschlossenen WE erreicht. Mittelfristig wird ein Versorgungsgrad von 75 % angestrebt. Gleichzeitig mit dem Ausbau der Kabelnetze hat sich auch die verfügbare Satellitenkapazität stark vermehrt (EUTELSAT, Kopernikus, ASTRA, TV-SAT). Diese wird einerseits zum Einspeisen von Programmen in die Kabelnetze verwendet, andererseits dient sie dem Direktempfang. Über Direktempfang werden z. Z. in der Bundesrepublik Deutschland ca. 6,5 Mio. Haushalte versorgt, mittelfristig werden es etwa 8 bis 10 Mio. Haushalte sein. Die Entwicklung höherwertiger Dienste, von PAY-TV bis hin zu Video-on-Demand und anderen interaktiven Diensten, wird kurz bis mittelfristig den Anteil der über Satellit und Kabel verteilten Dienste erhöhen.

Während 1983 noch nahezu 100 % der Fernsehhaushalte Programme terrestrisch empfingen, nimmt seit der rasanten Entwicklung bei Kabel- und Satellitedirektempfang dieser Anteil kontinuierlich ab. Insbesondere die Entscheidung von ARD und ZDF im vergangenen August, ihre Hauptprogramme über ASTRA abzustrahlen, dürfte diese Entwicklung stark beschleunigen. Praktisch jede Neuinstallation fällt heute zugunsten des Kabels oder der Direktempfangsanlage aus.

Obwohl sich die Marktanteile deutlich verschieben werden, ist nicht anzunehmen, daß mittelfristig eine der Übertragungskomponenten völlig verdrängt wird.

3. Welche Auswirkung erwartet die Bundesregierung durch die unmittelbar bevorstehenden technischen Veränderungen bei der Satellitenübertragung, insbesondere durch die sogenannte „digitale Kompression“?

Die bevorstehenden technischen Veränderungen, insbesondere die Anwendung digitaler Datenreduktionsverfahren, werden zu einer Vervielfachung des bestehenden Angebots an Übertragungskapazität führen und damit erstmals zu deutlichen Kostenersparnissen bei der Programmübertragung führen. Durch die „digitale Kompression“ wird bei niedrigen Übertragungskosten die Verteilung sehr vieler Programme wie auch die Realisierung interaktiver Dienste ermöglicht.

Die Bundesregierung erwartet, daß sich eine Vielzahl neuer Programmarten mit kundenspezifischen Ausprägungen (Spartenprogramme) entwickeln wird, die von den Konsumenten direkt finanziert werden (PAY-TV, Pay-per-View, interaktive TV-Dienste).

Weiterhin schafft das digitale Fernsehen die Grundlagen zur Verschmelzung heutiger Telekommunikations-, Computer- und Fernsehdienste zu einem breit gefächerten künftigen Multimediaangebot.

4. Wie beurteilt die Bundesregierung die gegenwärtige Wettbewerbssituation auf dem deutschsprachigen und europäischen Satellitenmarkt?

Der deutschsprachige Markt bei direktstrahlenden Satelliten ist überwiegend auf ASTRA ausgerichtet. Seit der Entscheidung von ARD und ZDF, die Hauptprogramme auch über ASTRA zu verteilen, verlieren andere Satellitensysteme weiter an Attraktivität. So sind bereits zwei Programmanbieter (West 3 und Bayerisches Fernsehen 3) vom deutschen Fernmeldesatelliten DFS 1 Kopernikus zu ASTRA übergewechselt, ARD 1 plus hat seinen Betrieb eingestellt; diese Kopernikus-Kanäle sind z. Z. ungenutzt. Weitere Programmanbieter beabsichtigen, Kopernikus zugunsten von ASTRA zu verlassen.

TV-SAT 2 wird z. Z. für die Ausstrahlung von Programmen in der Norm D2-MAC und für DSR genutzt. Nach dem Scheitern der EUROPE-SAT-Pläne und der Aufgabe des privaten „DBS“-Projektes ist die Satellitenposition 19° West keine realistische Wettbewerbsposition mehr zu ASTRA. Die EUTELSAT-Satelliten bieten z. Z. für deutsche Fernsehzuschauer im Gegensatz zu ASTRA keine konkurrenzfähigen Angebote. Die ASTRA-Dominanz gilt auch für das Vereinigte Königreich. Frankreich besitzt mit Télécum 2 ein eigenes Satellitensystem.

5. Wie hoch schätzt die Bundesregierung den gegenwärtigen und zukünftigen Marktanteil der ASTRA-Satelliten auf dem deutschsprachigen und europäischen Markt?

Seit seiner Markteinführung 1989 hat das ASTRA-System kontinuierlich Marktanteile in Europa hinzugewonnen, in besonderem Maße in Deutschland, im Vereinigten Königreich, in Spanien und in Skandinavien.

Im deutschsprachigen Bereich sind beim Direktempfang inzwischen schon ca. 90 % der Empfangsanlagen auf ASTRA ausgerichtet. Dieser Anteil wird aller Voraussicht nach weiter steigen.

1993 waren noch ca. 25 % der Empfangsanlagen für den Empfang von DFS 1 Kopernikus ausgerichtet, ca. 15 % für den Empfang parallel von ASTRA und Kopernikus.

6. Welche Gefahren insbesondere für die publizistische Vielfalt und die Preisgestaltung drohen nach Einschätzung der Bundesregierung durch das Fast-Monopol der ASTRA-Satelliten?

Bezüglich der publizistischen Vielfalt drohen nach Auffassung der Bundesregierung durch ASTRA keine Gefahren. Die Anzahl der insgesamt angebotenen Transponder entspricht etwa der Nachfrage. Die Situation wird für die Nachfrager durch die Einführung der digitalen Kompressionstechniken und die verbundene mögliche Erweiterung der Übertragungskanäle noch erheblich verbessert.

Diese Vermehrung der Übertragungskapazitäten wird auch die Preisgestaltung aus Nachfragesicht günstig beeinflussen, so daß künftig das Preis-/Leistungsverhältnis verbessert werden wird. Es sind künftig eher Überkapazitäten als Kapazitätsengpässe zu erwarten. Für potentielle Einsteiger in diesem Satellitenmarkt ergibt sich somit die Gefahr, von Anfang an einem scharfen Wettbewerb ausgesetzt zu sein. Diese Aussicht hemmt die Bereitschaft, hier ein unternehmerisches Risiko einzugehen.

SES/ASTRA ist ein kommerziell ausgerichtetes Unternehmen bzw. System. Durch die über die B-Shareholder (die beiden luxemburgischen Banken „Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat“ und „Société Nationale de Crédit et d'Investissement“) gegebene staatliche Kontrollmöglichkeit ist von einem offenen Zugang und vertretbarer Preisgestaltung auszugehen.

7. Was wird die Bundesregierung bzw. die Telekom unternehmen, um geeignete Rahmenbedingungen für mehr Wettbewerb im deutschen und europäischen Satellitenmarkt zu schaffen?

Die Bundesregierung hat bereits vor der EG-Regulierung durch ihre Regulierung im Satellitenfunk die geeigneten Voraussetzungen und Bedingungen geschaffen, damit privatrechtlich organisierte Unternehmen im Wettbewerb zueinander und zur DBP TELEKOM die Möglichkeit haben, eigene Satellitennetze und Satellitenfunkanlagen zu errichten und darüber Satellitedienste für die Öffentlichkeit zu erbringen.

Zur Erleichterung des Lizenzierungsverfahrens innerhalb Europas (hauptsächlich für EUTELSAT-Kapazität) haben die Verwaltungen aus Deutschland, Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden im Mai 1993 im Rahmen einer Arbeitsgruppe ein sog. One-stop-shopping-Verfahren eingerichtet. Damit muß ein Interessent eine Satellitenlizenz für diese Länder in einem dieser Länder beantragen. Dieses Land übernimmt daraufhin die Koordinierung der Lizenzerteilung für die entsprechenden Länder. Die Arbeitsgruppe bereitet darüber hinaus eine Harmonisierung der z. Z. noch unterschiedlichen Lizenzierungsverfahren mit dem Ziel der gegenseitigen Anerkennung einheitlicher Lizzenzen vor.

Neben dieser Regulierung ist jedoch auch eine Regulierung des Raumsegments erforderlich. Zugang zum Raumsegment der internationalen Satellitenorganisationen erhält ein Interessent nur über einen Signatar der Abkommen dieser Satellitenorganisationen. Damit kann der Interessent zwar grundsätzlich den Signatar wählen, über den er Satellitenkapazität mietet, er kann diese jedoch nicht direkt bei der Satellitenorganisation buchen. Zur

Verbesserung dieser Situation sieht die Bundesregierung noch Handlungsbedarf.

Sie wird sich im Rahmen ihrer Mitgliedschaftsrechte innerhalb der Satellitenorganisation weiterhin für eine Verbesserung der Situation einsetzen.

Bezüglich des freien Zugangs zum Orbit sieht die Bundesregierung ebenfalls noch Handlungsbedarf. Die bestehenden „economic harm“-Regelungen der internationalen Satellitenorganisationen, wonach diese die Plazierung privater Satellitensysteme untersagen können, sind wettbewerbshindernd. Die Bundesregierung wird sich deshalb auch zukünftig für eine Abschaffung dieser Regelungen in den Satellitenorganisationen einsetzen.

Weiterhin besteht eine Ungleichbehandlung hinsichtlich der medienrechtlichen Genehmigung der Rundfunkabstrahlung von Satelliten: Bei der Direktverteilung von Rundfunkprogrammen über Satellit darf das bundeseigene Unternehmen DBP TELEKOM nur solche Programmanbieter berücksichtigen, die eine medienrechtliche Genehmigung der Länder vorweisen. Dies gilt unabhängig davon, auf welche Satellitenkapazität die DBP TELEKOM dabei zugreift (z. B. eigene Systeme, EUTELSAT). Für private Satellitenbetreiber gilt diese Auflage nicht. Für die Einspeisung in ihre Kabelnetze darf die DBP TELEKOM auch nur Programmanbieter mit medienrechtlicher Genehmigung berücksichtigen.

Die von der DBP TELEKOM unternommenen Anstrengungen, Konkurrenzsysteme zu ASTRA aufzubauen (EUROPE-SAT mit zuletzt von Deutschland, Frankreich und der Schweiz sowie das „DBS“-System von DASA mit TELEKOM), waren erfolglos, weil die potentiellen Nutzer nicht bereit waren, konkrete Verpflichtungen einzugehen. Es liegt im freien Ermessen der Programmanbieter, sich für ein bestimmtes Satellitensystem zu entscheiden. Gleichzeitig ist es jedem Investor unabkommen, ein eigenes Satellitensystem anzubieten. Insofern besteht sowohl beim Nutzer als auch beim Anbieter freier Marktzugang.

8. Wird der Satellitenmarkt nach Einschätzung der Bundesregierung durch die geplante Kapitalbeteiligung der DBP TELEKOM an der SES, der Betreibergesellschaft der ASTRA-Satelliten, belebt, ggf. in welcher Form?

Die DBP TELEKOM wird durch ihr damit erworbenes Mitspracherecht die ASTRA-Unternehmenspolitik in ihrem Sinne mitgestalten können. Dies wird den Programmanbietern Sicherheit hinsichtlich optimaler Reichweiten für Kabel- und Satellitendirektempfang bieten. Weiterhin sichert sie sich durch die Kooperation mit ASTRA einen kompetenten Marktpartner, um künftige innovative Multimediadienste realisieren zu können. Eine Belebung des Marktes für Satellitenübertragung von Rundfunkprogrammen dürfte damit nicht einhergehen.

9. Hält die Bundesregierung eine solche Beteiligung für kartellrechtlich unbedenklich?

Die Beteiligung der DBP TELEKOM an SES wird z. Z. durch die Kommission der EU geprüft. Die Anmeldung liegt der Bundesregierung bisher nicht vor, so daß eine kartellrechtliche Beurteilung nicht möglich ist. Unterstellt man aus der Sicht der Endnutzer ein überwiegend substitutives Verhältnis zwischen Kabel- und Satellitendirektempfang, würde die Beteiligung tendenziell zu einer Begrenzung dieses Substitutionswettbewerbs führen.

10. Welche Informationen hat die Bundesregierung über den Zeitpunkt, die Höhe und den Kaufpreis der Kapitalbeteiligung?

Der Aufsichtsrat der DBP TELEKOM hat in seiner Sitzung vom 30./31. Mai 1994 der Beteiligung an SES zugestimmt. Vorgesehen ist eine Beteiligung von ca. 15 % am Stammkapital.

11. Wird die DBP TELEKOM in dem geplanten Gesellschaftsvertrag mit SES irgendwelche Bindungen bezüglich ihres Wettbewerbsverhaltens eingehen?
Unterwirft sie sich insbesondere einem Wettbewerbsverbot?

Nach Kenntnis der Bundesregierung schließen die Verhandlungen über den Gesellschaftsvertrag kein Wettbewerbsverbot ein.

12. Welche rechtlichen und faktischen Auswirkungen hat die geplante Kapitalbeteiligung auf die bisherige Beteiligung der DBP TELEKOM an EUTELSAT?

Die Kapitalbeteiligung lässt weder rechtliche noch faktische Konsequenzen hinsichtlich der Beteiligung der DBP TELEKOM an EUTELSAT erwarten. Wie bisher üblich, wird die DBP TELEKOM auch weiterhin Kapazitäten bei EUTELSAT entsprechend dem benötigten Bedarf anmieten.

13. Kann und wird sich die DBP TELEKOM auch im Falle der Beteiligung an SES an dem „Hot-Bird-Plus“-Satellitenprojekt von EUTELSAT im bisher vorgesehenen Umfang beteiligen?

Die Bundesregierung sieht grundsätzlich die Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit von EUTELSAT langfristig zu sichern und hält deshalb ein paralleles Vorgehen für angebracht. Hierzu bedarf es jedoch eines echten Marktinteresses der Programm-anbieter, das bisher nicht zu erkennen ist.

Das zwischen der DBP TELEKOM und ASTRA geplante Engagement bedeutet keine einseitige Ausrichtung auf ein Monopol, da die Entwicklungsmöglichkeiten von EUTELSAT noch nicht ausgeschöpft sind und die DBP TELEKOM auch weiterhin Mitglied von EUTELSAT bleiben wird. Eine Unterstützung des Projektes Hot-Bird 2 (ehemals Hot-Bird-Plus) von EUTELSAT durch die DBP TELEKOM ist unabhängig von einer Beteiligung bei SES und

richtet sich allein nach dem Preis-/Leistungsverhältnis des Angebots und den Akzeptanzchancen am Markt.

Es ist nicht auszuschließen, daß insbesondere bei künftigen Multi-mediadiensten auch andere Anbieter, z. B. mit EUTELSAT oder anderen Satellitenorganisationen, ähnliche Abkommen realisieren wie die DBP TELEKOM mit SES.

14. Welche Marktchancen räumt die Bundesregierung dem „Hot-Bird-Plus“-Satellitenprojekt ein?

Unter Berücksichtigung der tatsächlichen Situation im Orbit und bei den Empfangsanlagen am Boden und den zeitlichen Möglichkeiten für die Realisierung zusätzlicher Kapazitäten erscheint es kurzfristig sehr schwer, auf einer anderen Satellitenposition ein zu ASTRA konkurrenzfähiges Angebot zu installieren. Die Marktchancen für Hot-Bird 2 sind bei entsprechender Beteiligung der Programmanbieter jedoch mittelfristig entwickelbar.

Die Entwicklung neuer Dienstleistungsangebote befindet sich allgemein noch in einem Anfangsstadium. Dies eröffnet Hot-Bird 2 die Möglichkeit zu eigenständigen, konkurrenzfähigen Dienstleistungen.

15. Sind der Bundesregierung weitere Alternativkonzepte zu den ASTRA-Satelliten bekannt?

Die bisherigen Versuche, Alternativkonzepte zu ASTRA zu verwirklichen, z. B. das europäisch ausgelegte EUROPE-SAT-System und das von der DASA propagierte nationale „DBS“-System, scheiterten am mangelnden Interesse der Programmanbieter.

16. Welche Schritte wird die Bundesregierung unternehmen, um bis zu der für 1995/96 zu erwartenden Umbruchsituation in der deutschen und europäischen Medienlandschaft für den Satellitenbereich ein geeignetes Alternativkonzept zu etablieren?

Das digitale Fernsehen wird zwar 1995/96 am Markt eingeführt werden, die Marktpenetration wird sich jedoch in einem mittel- bis langfristigen Zeitraum vollziehen. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß sich diese Entwicklung unter Wettbewerbsbedingungen vollziehen muß.

Alternativen zur jetzigen ASTRA-Position können nicht erzwungen werden, weil wirtschaftliche Fehlinvestitionen ebenfalls nicht wünschenswert sind. Eine Alternative zu ASTRA kann sich deshalb nur an der Marktsituation selbst und als Reaktion darauf entwickeln. Die Bundesregierung beurteilt die Chancen für Hot-Bird 2 in diesem Sinne für tatsächlich gegeben, allerdings nicht im kurzfristigen Bereich. Diese Chance muß von den Marktteilnehmern selbst wahrgenommen werden. Die Bundesregierung wird bei erkennbarem Interesse entsprechende Entwicklungen aktiv

mitgestalten, wie sie das z.B. auch bei der Entwicklung des digitalen Fernsehens selbst bereits tut; sie kann und will jedoch nicht durch hoheitliche Eingriffe gestaltend tätig werden.

Daher wird die Bundesregierung an dem eingeschlagenen liberalen Weg festhalten; sie wird aber intensiv bei der Erarbeitung der künftigen digitalen Fernsehnormen für die Kabel-/Satellitenverteilung und dem terrestrischen Empfang mitarbeiten, um durch einheitliche Normen eine gemeinsame europäische Infrastruktur für diesen Bereich sicherzustellen. Dies wird Diensteanbietern, Netzbetreibern und Kunden ein möglichst umfassendes Dienstangebot zu möglichst günstigen Bedingungen gewährleisten.