

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Tätigkeitsbericht 2000/2001 der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post – Bericht nach § 81 Abs. 1 Telekommunikationsgesetz und § 47 Abs. 1 Postgesetz

und

Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 81 Abs. 3 Telekommunikationsgesetz und § 44 Postgesetz

Inhaltsverzeichnis

Seite

Tätigkeitsbericht 2000/2001

Vorwort	14
Teil A Rahmenbedingungen und Regulierungseckpunkte	17
1. Ökonomisches Umfeld	17
1.1 Telekommunikation	17
1.1.1 Bedeutung des Telekommunikationssektors für die Volkswirtschaft . . .	17
1.1.2 Wandel der Rahmenbedingungen im Zuge zunehmender Globalisierung	17
1.2 Post	18
1.2.1 Marktpotenziale	18
1.2.2 Marktentwicklungen	20
1.2.3 Veränderte Angebote bei Briefdienstleistungen	21
2. Grundzüge und Entwicklungen des nationalen, europäischen und internationalen Rechts in den Bereichen Telekommunikation und Post	22
2.1 Telekommunikation	22
2.1.1 Regulatorischer Rahmen des TKG	23
2.1.2 Ziele und Tätigkeitsfelder der Regulierungsbehörde	23
2.1.2.1 Marktzutritt/Lizenzierung	24

	Seite	
2.1.2.2	Universaldienst	24
2.1.2.3	Entgeltregulierung	24
2.1.2.4	Netzzugänge und Zusammenschaltungen	24
2.1.3	Aktuelle Entwicklungen im europäischen Telekommunikationsrecht, insbesondere sog. „Review 99“	25
2.2	Post	26
2.2.1	Nationales Recht	26
2.2.2	Europäisches Recht	27
2.2.2.1	Rechtsakte (Postrichtlinie)	27
2.2.2.2	Bekanntmachung der Europäischen Kommission	28
2.2.2.3	Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs	28
2.2.2.4	Entscheidungen der Europäischen Kommission	29
2.2.3	Internationales Recht	29
3.	Rolle und Organisation der Regulierungsbehörde	29
3.1	Status, Funktion und Struktur	29
3.2	Haushalt und Personal	30
3.2.1	Haushalt 2000 und 2001	30
3.2.2	Personal	31
3.3	Beirat	32
3.4	Wissenschaftliche Beratung	34
3.4.1	Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen	34
3.4.2	Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste GmbH	35
3.5	Berichtspflichten	35
3.5.1	Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission	35
3.5.2	Veröffentlichung gemäß § 26 TKG	35
Teil B	Tätigkeiten und Marktentwicklung im Bereich Telekommunikation	37
1.	Regulierung für die Kunden	37
1.1	Preisentwicklung	37
1.2	Qualität	37
1.2.1	Sprachtelefondienst	37
1.2.2	Übertragungswege	38
1.3	Kundenschutz	39
1.4	Verbraucherservice	40
1.5	Schlichtung	42
1.6	Fernmeldegeheimnis und Datenschutz bei Telekommunikationsunter- nehmen	43
1.7	Sicherheit in der Telekommunikation	44
2.	Lizenzierung/UMTS	45
2.1	Lizenzklasse 1 (Mobilfunk-Lizenzen)	45
2.1.1	Bündelfunk	45
2.1.2	Funkruf	45
2.1.3	UMTS/IMT-2000	46
2.2	Lizenzklasse 2 (Satellitenfunk-Lizenzen)	46
2.3	Lizenzklasse 3 und 4 („Festnetz“-Lizenzen)	47
2.3.1	Übertragungswege- und Sprachtelefondienst-Lizenzen	47
2.3.2	Lizenzierung Rundfunk	47

	Seite	
2.4	Nutzung öffentlicher Verkehrswege (Wegerecht)	47
3.	Marktabgrenzung und Marktbeherrschung	49
3.1	Eckpunkte	49
3.2	Prüfung der Marktbeherrschung im Mobilfunkbereich	50
3.2.1	Sachliche und räumliche Marktabgrenzung	50
3.2.2	Prüfung der Marktbeherrschung	51
3.3	Sonstige Prüfungen marktbeherrschender Stellungen	52
4.	Transparenz der Kostenrechnung als Grundlage der Entgeltregulierung	52
4.1	Grundsatz der Kostenorientierung als Kernelement der Entgeltregulierung	52
4.2	Vorzulegende Kostennachweise	53
4.3	Verwaltungsvorschriften der Regulierungsbehörde zur Ausgestaltung der Kostenrechnung	53
4.4	Kostenrechnungssystematik des marktbeherrschenden Unternehmens	55
4.4.1	Kalkulationssystematik	55
4.4.2	Kosten der Netzinfrastruktur (Kern- und Anschlussnetz)	56
4.4.3	Kosten für Dienstleistungen gegenüber einzelnen Endnutzergruppen und Kosten sonstiger Tätigkeiten	56
4.4.4	Zusammenfassende Ergebnisse	57
5.	Entgeltregulierung für besondere Netzzugänge nach § 39 TKG	57
5.1	Bedeutung und Rechtsgrundlagen	57
5.2	Wichtige Verfahren und Entscheidungen im Berichtszeitraum	59
5.2.1	Zusammenschaltungsentgelte	60
5.2.1.1	Entgelte für Verbindungsleistungen im Rahmen der Netzzusammenschaltung	60
5.2.1.2	Entgelte für Interconnection-Anschlüsse und zugehörige Leistungen	63
5.2.1.3	Entgelte für Kollokationsräume	63
5.2.2	Entgelte für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung	63
5.3	Annex: Verträge über den besonderen Netzzugang	65
6.	Netzzusammenschaltungen nach § 37 TKG	65
6.1	Bedeutung und Rechtsgrundlagen	65
6.2	Verfahren und Entscheidungen im Berichtszeitraum	67
6.2.1	Allgemeines	67
6.2.2	Zusammenschaltungsverfahren MobilCom./Deutsche Telekom wegen Anordnung der Transitleistung MobilCom-O.2 – BK 4d-99-035/Z04.08.99	67
6.2.3	Zusammenschaltungsverfahren KielNet./Deutsche Telekom AG und MobilCom./Deutsche Telekom wegen Anordnung von Fakturierung und Inkasso – BK 4c-99-036/Z04.08.99 und BK 4c-99-037/Z04.08.99	67
6.2.4	Zusammenschaltungsverfahren Ende 1999/Anfang 2000	68
6.2.5	Zusammenschaltungsverfahren VIAG Interkom./Deutsche Telekom AG, NetCologne./Mannesmann Mobilfunk und Deutsche Telekom AG/.E-Plus – BK 4c-99-065/Z27.12.99, BK 4a-99-066/Z27.12.99 und BK 4c-00-005/Z22.02.00	68
6.2.6	Zusammenschaltungsverfahren wegen Einführung „Carrier-Selection-Phase II“	68
6.2.7	Zusammenschaltungsverfahren Mannesmann Arcor./Deutsche Telekom AG wegen „EBC“ – BK 4a-00-018/Z29.06.00	68

	Seite	
6.2.8	Zusammenschaltungsverfahren Talkline./Deutsche Telekom AG wegen ATM-Zusammenschaltung und Zuführung zu MABEZ-Rufnummern – BK 4c-01-003/Z23.02.01 und BK 4a-01-014/Z23.04.01	69
6.2.9	Zusammenschaltungsverfahren Tele2/Deutsche Telekom AG und GTS/Deutsche Telekom AG – BK 4d-01-005/Z19.03.01, BK 4d-01-013/Z19.04.01, BK 4d-01-019/Z29.05.01 und BK 4d-01-020/Z29.05.01	70
6.2.10	Zusammenschaltungsverfahren 01051 GmbH./Deutsche Telekom AG wegen Verbindungsnetzbetreiberauswahl im Ortsnetz u.a. – BK 4c-01-016/23.05.01	70
6.2.11	Zusammenschaltungsverfahren MobilCom Multimedia./Deutsche Telekom AG – BK 4d-01-022/Z19.07.01	71
6.2.12	Widerrufe von Zusammenschaltungsanordnungen	71
7.	Genehmigungspflichtige Entgeltenach § 25 Abs. 1 TKG	71
7.1	Entgelte für das Angebot von Übertragungswegen	71
7.2	Entgelte für das Angebot von Sprachtelefondienst	72
7.2.1	Entgeltregulierung nach dem Price-Cap-Verfahren	72
7.2.2	Entgeltregulierung im Einzelgenehmigungsverfahren	73
7.2.2.1	Optionsangebot „XXL“	73
7.2.2.2	Untersagung des Preselection-Ausschlusses bei Optionsangeboten	73
7.2.2.3	Optionsangebot „XXL“ für analoge Anschlüsse	73
7.2.2.4	Versagung der Genehmigung des Optionsangebots Talk2Friends	74
7.2.2.5	Anwendung des Rabattprogramms „HappyDigits“	74
7.2.2.6	Entgelte für elektronisches Auftragsmanagement	75
7.3	Price-Cap-Regulierung im Sprachtelefondienst 2002	75
7.4	Feststellung einer fehlenden Markbeherrschung auf bestimmten Teilmärkten	75
7.4.1	Auslandsmärkte	75
7.4.2	Berlin	76
7.5	Reichweite des Begriffs „geschlossene Benutzergruppe“	76
8.	Nachträgliche Entgeltregulierung nach § 30 Abs. 2 TKG	77
8.1	Zugang zum Internet	77
8.2	Entgelte für T-DSL-Anschlüsse	77
8.3	T-InterConnect	78
9.	Besondere Missbrauchsaufsicht nach § 33 TKG	78
9.1	Fakturierung und Inkasso	78
9.2	Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung	79
9.3	Line-Sharing	79
9.4	Resale	80
9.5	Überlassung und Bereitstellung von Carrier-Festverbindungen	81
10.	Nummerierung	82
10.1	Überblick	82
10.2	Auswahl von Verbindungsnetzbetreibern und Wettbewerb bei Ferngesprächen	82
10.3	Wettbewerb im Ortsnetz und Nummernportabilität	82
10.4	Rufnummernmitnahme im Mobilfunk ab 1. November 2002	83
10.5	Nummernverwaltung für einzelne Nummernbereiche	83

	Seite
11. Frequenzordnung	83
11.1 Frequenzbereichszuweisung	83
11.1.1 Weltweite Funkkonferenzen	83
11.1.2 Europäische Harmonisierung	84
11.1.3 Frequenzbereichszuweisungsplan-Frequenznutzungsplanungen	84
11.2 Frequenznutzungsplan	84
11.2.1 Aufstellung des Frequenznutzungsplans	84
11.2.1.1 Verwaltungsgrundsätze Frequenznutzungen	84
11.2.1.2 Vorbereitende Arbeiten für das FreqNP-Aufstellungsverfahren	85
11.2.2 Abfragen zum Frequenzbedarf	85
11.2.2.1 „Multimedia Wireless Systems“ (MWS)	85
11.2.2.2 „Powerline Communications“ (PLC) (Kommunikation über Stromnetze)	85
11.2.2.3 Neue Verwendung der C-Netz-Frequenzen	86
11.2.3 Frequenznutzungsbedingungen	87
11.2.4 Refarming	87
11.3 Frequenzzuteilung	87
11.3.1 Allgemeinzuteilungen von Frequenzen	87
11.3.2 Versuchsfunkzuteilungen für innovative Anwendungen	87
11.3.3 Antragsverfahren	88
11.3.3.1 Mobilfunk	88
11.3.3.2 Satellitenfunk	88
11.3.3.3 Richtfunk	90
11.3.3.4 Rundfunk	90
11.3.3.5 Frequenzen für öffentliche Bedarfsträger	91
11.3.3.6 Kurzzeitzuteilungen	92
11.3.3.7 Langwelle	92
11.3.4 Versteigerungsverfahren	92
11.3.5 Ausschreibungsverfahren	92
11.3.5.1 Frequenzvergabeverfahren T-DAB	92
11.3.5.2 WLL-PMP-Richtfunk	93
11.4 Auslandskoordinierung	93
11.5 Frequenzgebühren und Beiträge	93
11.6 Prüfungen von Frequenzzuteilungen (Überwachung, Anordnung der Außerbetriebnahme)	94
11.7 Funkzeugnisse	94
12. Technische Regulierung	94
12.1 Die Bedeutung von Normen und Standards im Regulierungsumfeld	94
12.1.1 Aktuelle Tätigkeitsbereiche in Gremien	95
12.1.2 Internationale Verbindungs- und Koordinierungsstelle	95
12.2 Marktaufsicht nach EMVG und FTEG	96
12.3 Untersuchungen der Funkverträglichkeit	96
12.4 Elektromagnetische Verträglichkeit (EMV)	97
12.5 Schutz von Funkdiensten	97
12.6 Elektromagnetische Umweltverträglichkeit	98
12.7 Akkreditierung von Prüflaboratorien und QMS-Zertifizierungsstellen	98
12.8 Personenzulassungen	98
12.9 Beleihung und Anerkennung	99
12.10 Drittstaatenabkommen (MRAs)	99

	Seite
12.11	Zertifizierung von QM-Systemen 99
12.12	Mitteilung des Inverkehrbringens von Funkanlagen auf nicht harmo- nisierten Frequenzen 99
12.13	Bereitstellen und Veröffentlichen von Netzzugangsschnittstellen 99
12.14	Benannte und zuständige Stelle gemäß EMVG 99
12.15	Frühere Zulassungen und Konformitätsbewertung gemäß FTEG 99
12.16	Telekommunikations-Kundenschutzverordnung (TKV) 99
12.16.1	Entgeltanzeige 99
12.16.2	Verbindungspreisberechnung 100
12.16.3	Qualitätskennwerte gemäß § 32 TKV 100
12.17	Schnittstellenbeschreibungen 100
12.18	Umsetzung der RTTE-Richtlinie in nationales Recht durch das Gesetz über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen (FTEG) 101
12.19	Prüf- und Messdienst 101
12.19.1	Störungsbearbeitung 101
12.19.2	Schwarzsenderermittlung 101
12.19.3	Marktaufsicht 101
12.19.4	Elektromagnetische Umweltverträglichkeit (EMVU) 101
12.19.5	Powerline-Communication (PLC) 102
12.19.6	Flugfunk 102
12.19.7	Analoge Tonrundfunkversorgung 102
12.19.8	Digitale Fernsehrundfunkversorgung 102
12.19.9	Digitaler Bündelfunk 102
12.19.10	Weltraumfunkdienste 102
12.19.11	Kundenschutz 102
12.20	Registrierung von Bevorrechtigungen 103
12.21	Technische Umsetzung von Überwachungsmaßnahmen 103
13.	Internationale Aktivitäten 103
13.1	Allgemeine Aspekte 104
13.1.1	Richtlinien der Europäischen Union und Berichte an die Europäische Kommission 104
13.1.2	ECTRA 105
13.2	Technische Zusammenarbeit 105
13.2.1	Allgemeine technische Aspekte 105
13.2.2	Internationale Aspekte im Rahmen der Frequenzordnung 106
13.2.3	Elektromagnetische Verträglichkeit 106
13.2.4	Prüf- und Messdienst 107
13.2.5	Standards, Normen und Schnittstellenspezifikationen für den Funkbe- reich im Zusammenhang mit den neuen Regelungen des FTEG 107
13.3	Internationale Kontakte, Besuche, Tagungen 108
13.3.1	Hochrangige Treffen der Regulierungsbehörden, der Europäischen Kommission und der nationalen Verwaltungen 108
13.3.2	Treffen der Präsidenten der europäischen Regulierungsbehörden (Independent Regulators Group – IRG) 108
13.3.3	Ausländische Gäste 109
14.	Lage und Entwicklung auf dem Gebiet der Telekommunikation in den Jahren 2000 und 2001 109
14.1	Telekommunikationsdienstleistungen insgesamt 110

	Seite
14.1.1	Angebotsentwicklung 110
14.1.2	Wettbewerber im Festnetzbereich 112
14.1.3	Umsatzerlöse 113
14.1.4	Sachinvestitionen 116
14.1.5	Infrastruktur 116
14.1.6	Beschäftigung 117
14.2	Telekommunikationsdienstleistungen auf Basis von Festnetz- anschlüssen 118
14.2.1	Telefonkanäle/Festnetzanschlüsse 118
14.2.2	DSL 119
14.2.3	Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung der Deutschen Telekom AG 120
14.2.4	Verkehrsentwicklung 121
14.2.5	Kundenbindung 125
14.2.6	Umsatz 125
14.2.7	Marktkonzentration 129
14.2.8	Vorleistungen der Deutschen Telekom AG für Festnetz Wettbewerber 129
14.3	Mietleitungen 131
14.4	Carrier-Geschäft (Zusammenschaltungen) 132
14.5	Entwicklung der Mobilfunkdienstleistungen 133
14.5.1	Mobiltelefondienst 133
14.5.1.1	Teilnehmer 133
14.5.1.2	Umsatzerlöse 135
14.5.1.3	Verbindungsaufkommen 135
14.5.1.4	Investitionen 137
14.5.2	Andere Mobilfunkbereiche 137
14.6	Marktentwicklung Internet/Online 137
14.7	Rundfunk/Kabelfernsehen 138
14.8	Konvergenzentwicklungen 140
15.	Analyse und Perspektiven des Wettbewerbs 140
15.1	Sprachtelefonie 140
15.1.1	Teilnehmeranschlüsse/Ortsgespräche 141
15.1.2	Nationale Ferngespräche 142
15.1.3	Internationale Gespräche 143
15.2	Mietleitungen 144
15.3	Mobilfunk 144
15.4	Schlussbemerkungen 145
16.	Universaldienst im Bereich Telekommunikation 146
17.	Elektronische Signatur 148
17.1	Akkreditierung von Zertifizierungsdiensteanbietern 148
17.2	Betrieb der Wurzel-Zertifizierungsstelle durch die Regulierungs- behörde 148
17.3	Marktaspekte 148
17.4	Publikationen 149
17.5	Überwachung der Einhaltung der Rechtsvorschriften 149
17.6	Gremientätigkeit 149

	Seite
Teil C Tätigkeiten und Marktentwicklung im Bereich Post	150
1. Marktzugang	150
2. Lizenzierung	152
2.1 Lizenzierungsmöglichkeiten	152
2.2 Antragstellung	152
2.2.1 Erforderliche Angaben	152
2.2.2 Lizenzen nach § 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 Postgesetz	152
2.3 Lizenzerteilung	153
2.3.1 Lizenzanträge/erteilte Lizenzen	153
2.3.2 Versagte Lizenzen	153
2.3.3 Widerrufene Lizenzen	153
2.3.4 Marktaustritte von Lizenznehmern	153
2.3.5 Übersicht Lizenzanträge – Lizenzen – Marktaustritte	153
2.3.6 Aufschlüsselung der erteilten Lizenzen	154
2.3.6.1 Aufschlüsselung nach Lizenzgebiet	154
2.3.6.2 Aufschlüsselung nach Bundesländern/Lizenzdichte	154
2.3.6.3 Aufschlüsselung nach Lizenzarten (siehe C 2.1) und Bundesländern ...	155
2.3.7 Nutzung der Lizenzrechte	156
2.4 Überprüfung nach der Lizenzerteilung	156
2.5 Lizenzgebühren	156
3. Förmliche Zustellung	156
4. Teilleistungen, Postfachanlagen, Adressänderungen	157
4.1 Angebot von Teilleistungen	157
4.1.1 Rechtliche Bestimmungen	157
4.1.2 Gerichtsverfahren zur Vorlagepflicht der Deutsche Post AG bei Teilleistungsverträgen	158
4.1.3 Teilleistungsverträge nach Beschlüssen der Beschlusskammer 5	158
4.2 Zugang zu Postfachanlagen	158
4.3 Zugang zu Adressänderungen	159
5. Entgeltregulierung	160
5.1 Entgeltgenehmigungbedürftige Entgelte	160
5.1.1 Derzeit gültige Entgelte	160
5.1.2 Entgelte ab dem 1. Januar 2003	160
5.2 Entgeltregulierungsverfahren	161
5.3 Eckpunkte Price-Cap-Verfahren	161
5.4 Transparenz der Kostenrechnung als Grundlage der Entgeltregulie- rung	161
6. Beschlusskammerverfahren; Entgeltregulierung und besondere Miss- brauchsaufsicht	162
6.1 Entgeltregulierung	162
6.1.1 Grundsätzliches	162
6.1.2 Ex-ante-Genehmigung	162
6.1.3 Ex-post-Überprüfung	162
6.1.4 Entgelte für die förmliche Zustellung	163
6.1.5 Entgelte für Teilleistungen, Zugang zu Postfachanlagen und Adressen	163

	Seite	
6.2	Besondere Missbrauchsaufsicht	164
7.	Universaldienst im Bereich Post	165
7.1	Grundsätzliches	165
7.2	Stationäre Einrichtungen	165
7.2.1	Zeitliche Entwicklung	165
7.2.2	Prüfverfahren für die Versorgung mit stationären Einrichtungen	165
7.3	Brieflaufzeiten	165
7.4	Briefkastenleerungszeiten	166
7.5	Paketlaufzeiten	167
7.6	Bürgereingaben und Verbraucherschutz	167
8.	Regulierung für die Kunden	168
8.1	Preise und Preisniveau für Briefsendungen	168
8.2	Postgeheimnis und Datenschutz	170
8.2.1	Grundsätzliches	170
8.2.2	Anlassbezogene Prüfungen	171
8.2.2.1	Beispiele	171
8.2.2.2	Unbegründete oder nicht nachvollziehbare Beschwerden (Beispiele)	171
8.2.2.3	Anlassfreie Kontrollmaßnahmen zum Postgeheimnis und Datenschutz	171
8.2.3	Merkblatt „Postgeheimnis und Datenschutz“	171
9.	Internationale Aktivitäten	172
9.1	Welpostverein	172
9.2	Europäischer Ausschuss für Regulierung Post (CERP)	172
9.3	Europäische Union	173
9.4	Europäisches Komitee für Normung (CEN)	173
9.5	Regulierung grenzüberschreitender Postdienstleistungen	173
9.5.1	Grundsätzliches	173
9.5.2	Verträge des Welpostvereins	173
9.5.3	Richtlinie 97/67/EG	174
9.5.4	Zuständigkeit der Regulierungsbehörde beim grenzüberschreitenden innereuropäischen Postverkehr aufgrund der Richtlinie 97/67/EG	174
10.	Lage und Entwicklung auf dem Gebiet der Post in den Jahren 2000 und 2001	174
10.1	Übersicht	174
10.2	Marktentwicklungen	175
10.2.1	Lizenzierter Bereich (Beförderung von Briefsendungen bis 1 000g)	175
10.2.1.1	Marktuntersuchung	175
10.2.1.2	Ergebnisse der Marktuntersuchung	175
10.2.2	Beschäftigte im lizenzpflichtigen Bereich im Jahr 2000 (Jahresdurch- schnitt)	178
10.2.2.1	Vollzeit-, Teilzeit und geringfügig Beschäftigte	178
10.2.2.2	Aufgliederung der geringfügig Beschäftigten nach Beschäftigungsver- hältnissen	179
10.2.2.3	Aufgliederung der Beschäftigten nach Bundesländern	180
10.2.2.4	Nachrichtlich: Beschäftigte bei der Deutschen Post AG – Briefsektor –	180
10.3	Kurier-, Express- und Paketdienste	181
10.3.1	Allgemeines	181
10.3.2	Umsatzanteile im deutschen KEP-Markt 1999	181

	Seite
10.3.3 Kennzahlen der fünf großen Unternehmen im deutschen KEP-Markt	181
10.3.4 Die Deutsche Post AG und der KEP-Markt	181
10.3.5 Verflechtung von Unternehmen im Postsektor	182
10.3.6 Umsätze im europäischen KEP-Markt	182
10.3.7 Übersicht/Vergleich EU	183
11. Stellungnahmen gemäß § 47 Postgesetz	184
11.1 Vorschläge für eine Änderung der Festlegung, welche Postdienstleistungen als Universaldienstleistungen im Sinne des § 11 PostG gelten (§ 47 PostG)	184
11.2 Befristete gesetzliche Exklusivlizenz	184
12. Analyse und Perspektiven	184
12.1 Analyse	184
12.1.1 Universaldienst	184
12.1.2 Chancengleicher und funktionsfähiger Wettbewerb	184
12.1.2.1 Briefmarkt	184
12.1.2.2 KEP-Markt	186
12.2 Perspektiven	186
12.2.1 Universaldienst	186
12.2.2 Chancengleicher und funktionsfähiger Wettbewerb	186
12.2.2.1 Briefmarkt	186
12.2.2.2 KEP-Markt	187
Teil D Zusammenfassende Würdigung	188
Verzeichnis der Abkürzungen und Kurzschreibweisen	192
Anhang	197
Sondergutachten der Monopolkommission	211

	Seite	
Abbildungsverzeichnis		
Abbildung 1	Briefsendungen je Einwohner und Jahr (OECD-Länder – soweit Angaben vorhanden)	19
Abbildung 2	Minimaltarife im Festnetz für ein nationales Ferngespräch (Stand: 1. November 2001)	37
Abbildung 3	Entwicklung der Auslandstarife in die 10 wichtigsten Zielländer	38
Abbildung 4	Anfragen und Beschwerden	40
Abbildung 5	Anfragen und Beschwerden	42
Abbildung 6	Lizenzen der Lizenzklasse 3	48
Abbildung 7	Lizenzen der Lizenzklasse 4	48
Abbildung 8	Jahresstatistik nach § 88 Abs. 5 TKG	104
Abbildung 9	Entwicklung der Zahl der Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen	110
Abbildung 10	Standortverteilung der Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen	110
Abbildung 11	Angebote von Festnetz-Dienstleistungen (Stand: 1. August 2001)	111
Abbildung 12	Dienstleistungsangebote des Mobil- und Satellitenfunks (Stand: 1. August 2001)	112
Abbildung 13	Unternehmen mit Lizenzen der Klassen 3 und 4	112
Abbildung 14	Kennwerte zum Telekommunikationsmarkt in Deutschland	113
Abbildung 15	Entwicklung der Umsatzerlöse mit Telekommunikationsdienstleistungen	113
Abbildung 16	Umsatzentwicklung der wesentlichen Marktsegmente	114
Abbildung 17	Entwicklung und Struktur des Telekommunikationsdienstleistungsmarktes	115
Abbildung 18	Marktanteilsentwicklung der Konkurrenten des Konzerns Deutsche Telekom	115
Abbildung 19	Beschäftigte auf dem Telekommunikationsdienstleistungsmarkt	117
Abbildung 20	Telefonkanäle – Anteile der Deutsche Telekom AG und deren Wettbewerber	118
Abbildung 21	Entwicklung der Wettbewerber-Marktanteile – Festnetzanschluss-Segmente –	119
Abbildung 22	DSL-Anbieter in Deutschland (inkl. Deutsche Telekom AG)	120
Abbildung 23	Festnetz-Verbindungsminuten 1997 bis 2001	121
Abbildung 24	Entwicklung des Festnetzverkehrsvolumens in einzelnen Segmenten (Gesamtmarkt)	122
Abbildung 25	Struktur des Festnetzverkehrs	123
Abbildung 26	Verbindungsvolumina der Wettbewerber	123
Abbildung 28	Anteilsentwicklung der Wettbewerber am Festnetzverkehrsvolumen	124
Abbildung 27	Verkehrsstruktur der Wettbewerber	124
Abbildung 29	Entwicklung der Wettbewerberanteile am Verkehrsvolumen in den einzelnen Festnetzsegmenten	125

	Seite
Abbildung 30 Nutzungsformen und Kundenbindungen bei den Wettbewerbern . . .	126
Abbildung 31 Entwicklung der Festnetzumsatzerlöse nach Segmenten	126
Abbildung 32 Veränderungen der Verbindungsumsatzstruktur	127
Abbildung 33 Umsatzanteile der Wettbewerber an den Festnetzdiensten	128
Abbildung 34 Entwicklung der Festnetzumsätze der Wettbewerber	128
Abbildung 35 Wettbewerber-Marktanteile an Umsatzerlösen mit Festnetzsegmenten	129
Abbildung 36 Verbindungs-Umsatzstruktur der Wettbewerber	130
Abbildung 37 Marktanteil der jeweils 3/6/10 größten Unternehmen bezogen auf das Gesamtverkehrsvolumen und auf das Gesamtumsatzvolumen der Festnetzdienste der Wettbewerber	130
Abbildung 38 Entwicklung der Umsatzerlöse bei Mietleitungen	131
Abbildung 39 Entwicklung der Umsatzerlöse bei Mietleitungen nach Bandbreiten	132
Abbildung 40 Relative Anteile der 3/6/10 umsatzstärksten Wettbewerber der Deutschen Telekom AG am Gesamtumsatzerlös im Mietleistungsbereich	133
Abbildung 41 Umsatzerlöse im Carrier-Geschäft im Jahr 2000 (ohne Mietleitungen)	133
Abbildung 42 Teilnehmerentwicklung (Penetration und Zuwächse) in Mobiltelefonnetzen	134
Abbildung 43 Prepaid- und Postpaid-Teilnehmerverteilung in Mobiltelefonnetzen	135
Abbildung 44 Umsatzerlöse der Netzbetreiber und Service Provider im Mobiltelefondienst	136
Abbildung 45 Entwicklung des Verkehrsvolumens in Mobiltelefonnetzen	136
Abbildung 46 Internet-Nutzer in Deutschland	137
Abbildung 47 Haushalte mit Internet-Zugang	138
Abbildung 48 Teilnehmerentwicklung beim Kabelfernseh-Anschluss der Deutschen Telekom AG	139
Abbildung 49 Umsatzentwicklung Kabelfernsehen	139
Abbildung 50 Entwicklung der erteilten Lizenzen	153
Abbildung 51 Marktaustritte von Lizenznehmern	153
Abbildung 52 Übersicht Lizenzanträge – Lizenznehmer – Marktaustritte	153
Abbildung 53 Lizenznehmer nach Ländern und Dichte	154
Abbildung 54 Lizenzen je 1 Mio. Einwohner	155
Abbildung 55 Lizenzarten aufgeschlüsselt nach Ländern	155
Abbildung 56 Teilleistungsverträge	159
Abbildung 57 Ex-ante-Regulierung/Ex-post-Überprüfung im Zeitablauf	161
Abbildung 58 Stationäre Einrichtungen	165
Abbildung 59 Brieflaufzeiten aus Sicht der Verbraucher und aus betrieblicher Sicht	166
Abbildung 60 Brieflaufzeiten aus Sicht der Verbraucher	166
Abbildung 61 Bürgereingaben Bereich Post	167

	Seite
Abbildung 62 Preis-/Gewichtsstrukturen Briefe bis 50 g	169
Abbildung 63 Preisniveau für Briefsendungen im Zeitablauf	170
Abbildung 64 Umsatz und Absatz im lizenzierten Bereich (einschließlich DPAG)	175
Abbildung 65 Umsätze Lizenznehmer (ohne DPAG) bei den lizenzierten Tätigkeiten (in Mio. DM)	175
Abbildung 66 Aufteilung Umsätze auf Lizenzarten	176
Abbildung 67 Marktverhältnisse im lizenzierten Bereich	176
Abbildung 68 Marktanteile im lizenzierten Bereich (einschließlich Exklusivlizenz)	177
Abbildung 69 Marktanteile liberalisierter Briefbereich	177
Abbildung 70 Unternehmensgrößen nach Umsatz (ohne DPAG)	178
Abbildung 71 Vollzeit-, Teilzeit und geringfügig Beschäftigte	178
Abbildung 72 Aufgliederung der geringfügig Beschäftigte nach Beschäftigungsverhältnissen	179
Abbildung 73: Beschäftigte nach Bundesländern	180
Abbildung 74 Beschäftigte bei der Deutschen Post AG – Briefsektor	180
Abbildung 75 Umsatzanteile im deutschen KEP-Markt 1999	181
Abbildung 76 Kennzahlen der großen Unternehmen im deutschen KEP-Markt	181
Abbildung 77 Unternehmensverflechtungen im Postsektor	182
Abbildung 78 Umsätze im europäischen KEP-Markt	182
Abbildung 79 Liberalisierungsvergleich EU	183

Vorwort

Die Regulierungsbehörde legt nach Telekommunikations- und Postgesetz alle zwei Jahre einen Bericht über ihre Tätigkeit sowie über die Lage und Entwicklung auf den Gebieten der Telekommunikation und der Post vor. Darüber hinaus ist auch zu der Frage Stellung zu nehmen, ob sich eine Änderung der Festlegung, welche Telekommunikations- bzw. Postdienstleistungen als Universaldienstleistungen gelten, empfiehlt.

Die Telekommunikationswirtschaft hat in modernen Industrienationen die Rolle eines Schlüsselsektors übernommen. Der Umbruch zur Informationsgesellschaft vollzieht sich in großen Schritten: Information und Wissen sind zu zentralen Bestandteilen fast aller Wirtschaftssektoren geworden. Die Entwicklung zur Dienstleistungswirtschaft trägt insofern dazu bei, dass Information und Kommunikation zu einer beherrschenden Charakteristik der Wirtschaft werden.

Es besteht die Notwendigkeit, logistische Abläufe, Produktionsvorgänge sowie Arbeits- und Führungsprozesse effizient zu koordinieren. Dies verleiht einer gut ausgebauten Telekommunikationsinfrastruktur und den darauf basierenden Dienstleistungen eine hohe strategische Bedeutung. Dementsprechend lagen die jährlichen Wachstumsraten der Telekommunikationswirtschaft in den vergangenen Jahren deutlich über denen des Bruttoinlandsprodukts.

Die nachhaltige Veränderung der internationalen Arbeitsteilung und der Standortbedingungen sind tief greifend: So werden durch die neuen Kommunikationsmöglichkeiten die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Volkswirtschaften beeinflusst. Jede Preissenkung bei Telekommunikationsdienstleistungen, jede Erweiterung von Dienstangeboten sowie ein verbesserter Service stärken die Position im globalen Wettbewerb. Darüber hinaus verbessern neue Telekommunikationsdienste die Möglichkeiten des Wissenstransfers. Dies wiederum trägt in allen Bereichen der Wirtschaft dazu bei, Innovationspotenziale schneller auszuschöpfen. Insofern hat Deutschland durch die erreichten Fortschritte auf diesem Gebiet Standortvorteile gesichert bzw. aufgewertet und seine Stellung im internationalen Vergleich stetig verbessert.

Dies hat nicht zuletzt positive Arbeitsmarkteffekte zur Folge. Die Wachstumskurve der Beschäftigten auf dem Telekommunikationsdienstleistungsmarkt weist weiterhin nach oben. Dieser Trend spiegelt sich sowohl bei den Wettbewerbern als auch bei der Deutschen Telekom AG wider. Neben den direkten Beschäftigungseffekten in der Telekommunikation ergeben sich durch die Liberalisierung aber vor allem auch indirekte Wirkungen. So kam es durch die Wettbewerbsintensivierung zu Preissenkungen sowie Impulsen für Investitionen und Innovationen. Daraus resultieren in anderen Branchen Entlastungen auf der Kostenseite und Steigerungen der Produktivität, die wiederum positive Beschäftigungseffekte nach sich ziehen.

Seit der Marktöffnung hat sich aber nicht nur der Informationsaustausch in der Wirtschaft, sondern auch das Kommunikationsverhalten der Bürger verändert. Dies wird deutlich, wenn man sich die Entwicklung des Gesprächsvolumens ansieht. So hat sich das gesamte Verbindungsvolumen im Festnetz seit der Marktöffnung um etwa 50 % erhöht. Seit Ende 1998 ist insbesondere ein deutlicher Anstieg bei Verbindungen zu Online-Diensten zu verzeichnen, auf die heute etwa jede vierte Festnetzminute entfällt. Gleichzeitig hat sich der Anteil der an das Internet angeschlossenen Haushalte in nur zwei Jahren verdoppelt. Das bedeutet, dass heute bereits jeder dritte Haushalt über einen direkten Zugang ins Internet verfügt.

Noch deutlicher wird das veränderte Kommunikationsverhalten im Mobilfunk, der frühere Prognosen inzwischen weit übertroffen hat. Derzeit sind deutlich mehr als 55 Mio. Mobiltelefonierer bei den Netzbetreibern registriert. Die dritte Mobilfunkgeneration (UMTS) wird es ermöglichen, beide Wachstumsmärkte miteinander zu verbinden. Durch breitbandige Kanäle ermöglicht UMTS u. a. den ortsunabhängigen Zugang zum Internet. Überall können Informationen in Wort und Bild versendet oder aus Bibliotheken und Nachrichtenredaktionen abgerufen werden. Eine bislang noch nicht da gewesene innovative Entwicklung von Diensten auf dieser Plattform wird neue Anwendungen nicht nur im Ge-

schäftsbereich, sondern auch für die privaten Haushalte bereitstellen und so den Alltag verändern.

Während der Mobilfunk von Beginn an wettbewerblich organisiert war, sind entsprechende Entwicklungen im Festnetz erst durch die Marktöffnung im Jahr 1998 in Gang gesetzt worden. Nachdem sich anfangs rasche Fortschritte eingestellt haben, hat sich die Wettbewerbsintensität in den vergangenen zwei Jahren stabilisiert und gefestigt. So ist im Jahr 2000 jede vierte Minute im Festnetz durch einen Wettbewerber des ehemaligen Monopolunternehmens abgewickelt worden.

Wettbewerbliche Entwicklungen sind bislang im Wesentlichen bei inländischen Ferngesprächen und Verbindungen ins Ausland zu beobachten. Doch auch hier ist nachhaltiger Wettbewerb nur durch einen regulatorischen Rahmen zu erreichen. Der Anschlussbereich ist weiterhin als Engpass zu charakterisieren. Daher hat die Regulierungsbehörde im laufenden Jahr wesentliche Entscheidungen zur Belegung des Ortsnetz Wettbewerbs getroffen. Hervorzuheben ist zum einen die Verpflichtung des marktbeherrschenden Unternehmens, anderen Netzbetreibern den gemeinsamen Zugang zum Teilnehmeranschluss im so genannten Line Sharing anzubieten. Zum anderen muss die Deutsche Telekom AG Diensteanbietern ein Angebot für den Wiederverkauf von Leistungen im Orts- und Anschlussbereich unterbreiten.

Aber die Etablierung nachhaltiger Wettbewerbsstrukturen im Ortsnetz ist schwierig. Dies belegen auch internationale Erfahrungen. Im europäischen Vergleich nimmt Deutschland eine gute Position ein. In den meisten unserer Nachbarländer basiert Ortsnetz Wettbewerb im Wesentlichen auf Call-by-Call-Angeboten. Von den Wettbewerbern werden dort im Regelfall keine eigenen Teilnehmeranschlüsse bereitgestellt, sodass sich die Wertschöpfungskette der neuen Anbieter auf wenige Netzelemente beschränkt. In Deutschland hingegen werden Ortsgespräche von neuen Anbietern über ihr eigenes Netz und auf Basis eigener Teilnehmeranschlüsse bereitgestellt.

Der Anteil der Wertschöpfung, der im Teilnehmeranschlussbereich durch die Nutzung des Internet – insbesondere über breitbandige Anschlüsse – realisiert wird, dürfte in Zukunft zunehmen. Insofern ergeben sich auch durch den Verkauf des Breitbandkabelnetzes sowie durch das Angebot von Line Sharing zusätzliche Chancen für eine Intensivierung des Wettbewerbs im Anschlussbereich.

Derzeit befinden sich die Telekommunikationsmärkte in einer Phase der Konsolidierung. Es ist zunehmend festzustellen, dass nicht jedes in den Markt eingetretene Unternehmen eigenständig überlebensfähig sein wird. Wir beobachten eine wachsende Tendenz zu Zusammenschlüssen und Kooperationen. Eine derartige Entwicklung kommt keineswegs unerwartet. Vielmehr ist sie essenzieller Bestandteil marktwirtschaftlicher Prozesse und insofern durchaus geeignet, mittel- und langfristige wettbewerbliche Strukturen in der Telekommunikation zu festigen.

Hierzu bedarf es auch in Zukunft einer verlässlichen Regulierung, die faire und kalkulierbare Wettbewerbschancen für alle auf diesem viel versprechenden Markt agierenden Unternehmen Gewähr leistet. Die Regulierungsbehörde garantiert stabile Investitionsbedingungen. Insofern ist es zur Sicherung bereits erzielter Erfolge und zur Stärkung der Wettbewerbskräfte erforderlich, dass die Regulierungsbehörde ihre Arbeit in bewährter Weise fortsetzt.

Auch der Postmarkt ist im Zuge von Globalisierung, zunehmender Verflechtung der Wirtschaft und steigender Nutzung des Internet einem Strukturwandel unterworfen. Die fortschreitende Integration des Europäischen Marktes und zunehmende Internationalisierung führt zum Ausbau durchgängiger europäischer Beförderungsnetze. Im Zuge dessen ist mit einem weiteren Anstieg des internationalen Sendungsvolumens zu rechnen.

Mit der zunehmenden Nutzung des Internet steigt die Bedeutung von elektronischem Handel. Es werden Wachstumsimpulse sowohl im Handel zwischen Geschäftskunden als auch zwischen Geschäfts- und Privatkunden erwartet. Funktionierende Logistik ist eine entscheidende Voraussetzung für den Geschäftserfolg von elektronischem Handel. Unternehmen beschränken ihre Aktivitäten zunehmend auf Kernprozesse, streben nach Just-in-time-Produktion und vergeben die übrigen Aktivitäten im Rahmen von Outsourcing. Die Erfordernisse der Internetökonomie werden diesen Anpassungsprozess zu Komplettange-

boten im Logistikbereich verstärken. Das Endkundengeschäft über das Internet führt zu einer Veränderung der Sendungsstruktur zu kleineren Sendungseinheiten. Für das Problem der Zustellung auf der letzten Meile müssen kostengünstige und schnelle Transportwege gefunden werden, damit E-Commerce in diesem Bereich zum Geschäftserfolg wird.

Auch im klassischen Briefgeschäft werden neue Betätigungsfelder auf angrenzenden Märkten für Logistik- und Finanzdienstleistungen gesucht und zunehmend Teile der Wertschöpfungskette erschlossen, die den eigentlichen Postdienstleistungen entweder vor- oder nachgelagert sind. Die traditionelle Beschränkung der Postdienstleister auf die Erbringung der reinen Beförderungsleistung geht somit zunehmend verloren. Die flächendeckende Grundversorgung (Universaldienst) ist sichergestellt, ohne dass bisher ein Unternehmen verpflichtet werden musste.

Der deutsche Postmarkt umfasste im Jahre 2000 Umsätze von mehr als 43 Mrd. DM; das entspricht etwa 40 % des Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen. Rund zwei Drittel des Postmarktes – im Wesentlichen die Kurier-, Express- und Paketdienste, aber auch Teile des Briefmarktes – sind bereits für den Wettbewerb geöffnet. Knapp zwei Drittel des Umsatzes entfielen auf die Deutsche Post AG. Das restliche Drittel teilen sich eine Vielzahl von Anbietern, insbesondere Kurier-, Express und Paketdienste. Die Umsätze im lizenzierten Bereich (Beförderung von Briefsendungen bis 1 000 g) betragen im Jahr 2000 rund 21 Mrd. DM. Die Deutsche Post AG hält hier trotz Öffnung bestimmter Bereiche für den Wettbewerb einen Marktanteil von über 98 %.

Die Regulierungsbehörde hat insgesamt mehr als 1000 Lizenzen erteilt. Bei den Lizenznehmern im Briefbereich gab es im Jahr 2000 rund 20 000 neu geschaffene Arbeitsplätze. Der Großteil dieser Arbeitsplätze liegt nicht in Ballungsgebieten, sondern überwiegend in strukturschwächeren Gebieten. Die Lizenznehmer konnten nach drei Jahren im Jahr 2000 jedoch lediglich einen am Umsatz gemessenen Marktanteil von 1,6 % des Briefmarktes gewinnen.

Während im Kurier-, Express- und Paketbereich eine Abschwächung der Wettbewerbsintensität in nächster Zeit nicht absehbar ist, ist die Wettbewerbsentwicklung im Briefmarkt durch den Fortbestand der Exklusivlizenz der Deutschen Post AG gekennzeichnet. Solange sie besteht, kann im Briefbereich nicht mit nennenswertem Umsatz- und Marktanteils-wachstum der Wettbewerber gerechnet werden. Wettbewerb wird auf Nischen beschränkt bleiben.

Vor diesem Hintergrund Gewähr leisten im Briefsektor die Entscheidungen der Regulierungsbehörde zur Entgeltregulierung verbrauchergerechte Preise.

Matthias Kurth

Präsident der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post

Teil A Rahmenbedingungen und Regulierungseckpunkte

1. Ökonomisches Umfeld

1.1 Telekommunikation

1.1.1 Bedeutung des Telekommunikationssektors für die Volkswirtschaft

Zu Beginn des neuen Jahrtausends zeichnet sich ab, dass die Telekommunikationswirtschaft in modernen Industrienationen die Rolle eines Schlüsselsektors übernommen hat, von dem entscheidende Wachstumsimpulse ausgehen. Der Umbruch zur Informationsgesellschaft vollzieht sich in großen Schritten: Informationen und Wissen sind als Inputfaktoren und Outputbestandteile zu einem Basiselement fast aller Wirtschaftssektoren geworden. Dementsprechend lagen die jährlichen Wachstumsraten der Telekommunikationswirtschaft in den vergangenen Jahren deutlich über denen des Bruttoinlandsprodukts.

Der erste Grund hierfür liegt in dem Koordinationsbedarf aller Transaktionen und Leistungsprozesse, der aus der Arbeitsteilung resultiert. Untersuchungen haben gezeigt, dass die Relevanz arbeitsteiliger Organisation und des daraus resultierenden Koordinationsaufwandes im Zeitablauf absolut und relativ zur Wertschöpfung gestiegen ist und dass heute mehr als die Hälfte der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung auf inner- und zwischenbetriebliche sowie mit dem Verbraucher stattfindende Informations- und Kommunikationsaktivitäten entfällt. Die Arbeitsteilung wiederum kann als wesentliche Antriebskraft für Produktivitäts- und Wohlstandssteigerungen betrachtet werden.

Die Möglichkeiten der arbeitsteiligen, mediengestützten Leistungsproduktion treiben die Neukonfiguration der betrieblichen Wertschöpfungsketten voran, lockern Standortbindungen und fördern den Trend zur Dezentralisierung von Arbeitsstätten. Telemanagement, Teleservices und Telearbeit werden in diesem Zusammenhang zu wichtigen Grundlagen der Organisation und Koordination betrieblicher Produktionsprozesse. Die Notwendigkeit, logistische Abläufe, Produktionsvorgänge sowie Arbeits- und Führungsprozesse effizienter zu koordinieren, verleiht dabei einer gut ausgebauten Telekommunikationsinfrastruktur und den darauf basierenden Informations- und Kommunikationsdienstleistungen eine strategische Bedeutung.

Die Praxis zeigt, dass es effizient sein kann, einen höheren Koordinationsaufwand in Kauf zu nehmen, um dadurch die Komplexität höherer Arbeitsteilung zu beherrschen und daraus resultierende Spezialisierungsvorteile zu erzielen. Telekommunikation ist ein entscheidender Ansatzpunkt zur Senkung von Transaktionskosten, die sich im Rahmen wirtschaftlicher Abstimmungsprozesse ergeben. Darüber hinaus ermöglicht Telekommunikation auch die Gewinnung von Informationsvorsprüngen sowie die Erforschung von Märkten, die ebenfalls in die Kate-

gorie der unternehmerischen Koordination wirtschaftlicher Aktivitäten fallen.

Der zweite Grund für die enorme Prägung der Wirtschaft durch Information und Kommunikation liegt in der zunehmenden Bedeutung von so genannten Informationsprodukten. Medien, Software, Beratung, Informationsbanken, Finanzdienstleistungen usw. gehören zu diesen wachsenden Märkten. Diese Produkte sind selbst äußerst informationsintensiv und werden in ebenfalls sehr informationsintensiven Leistungsprozessen erstellt. Die Entwicklung zur Dienstleistungswirtschaft trägt dazu bei, dass über die erwähnten Koordinationsaktivitäten hinaus Information und Kommunikation zu einer beherrschenden Charakteristik der Wirtschaft werden.

Die Bedeutung der Telekommunikation besteht allerdings nicht nur in ihrem stetig wachsenden Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt. Auch die nachhaltige Veränderung der internationalen Arbeitsteilung, der Produktionsprozesse und der Standortbedingungen sind tiefgreifend:

Zum einen werden durch die neuen Kommunikationsmöglichkeiten in grundlegender Weise die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Volkswirtschaften beeinflusst, da jede Preissenkung bei Telekommunikationsdienstleistungen, eine breitere Palette von Dienstangeboten und ein verbesserter Service die Position im globalen Wettbewerb stärkt. Insofern hat Deutschland durch die erreichten Fortschritte auf diesem Gebiet seine relative Stellung im internationalen Vergleich stetig verbessert.

Zum zweiten verändern die Entwicklungen im Telekommunikationssektor die strategischen Ausrichtungen der Akteure innerhalb der Informationswirtschaft. Der Wandel führt dazu, dass Unternehmen sich entsprechend ihrer Stärken am Markt positionieren und ihre Leistungsfähigkeit im Rahmen des Aus- und Aufbaus moderner Übertragungswege und/oder der Umsetzung der technischen Möglichkeiten in neue Angebote von innovativen Dienstleistungen zur Geltung bringen.

Zum dritten hat dieser Innovationsprozess auch weitreichende Auswirkungen auf die Nutzungsintensität und die Präferenzen von geschäftlichen und privaten Kunden. So zeichnet sich bereits deutlich ab, dass sich nicht nur die zeitlichen, sondern insbesondere auch die kapazitätsbezogenen Verfügbarkeitsanforderungen an Internetzugangsmöglichkeiten in Zukunft seitens der Nachfrager deutlich erhöhen werden.

1.1.2 Wandel der Rahmenbedingungen im Zuge zunehmender Globalisierung

Der Grad der Arbeitsteilung bestimmt in hohem Maße die Anforderungen an die Informations- und Kommunikationstechnologien. Dies gilt innerhalb einer Volkswirtschaft genauso wie zwischen Staaten. Vor allem Letzteres hat in den vergangenen Jahren zunehmend an Bedeutung

gewonnen. Auch hier lassen sich die beschriebenen Wechselwirkungen erkennen. Denn einerseits ist das weltweite Zusammenwachsen von Märkten Auslöser für die steigende Bedeutung der Telekommunikation, andererseits wäre dieser Wandel aber ohne die technologischen Fortschritte auf diesem Gebiet nicht in dieser Form denkbar gewesen.

Die nationalen und internationalen Liberalisierungserfolge im Bereich der Telekommunikation spiegeln sich sowohl in Preissenkungen als auch in Produktinnovationen wider. Die daraus resultierende Reduktion der Transaktionskosten führt dazu, dass der Faktor Entfernung eine geringere Rolle spielt, wodurch es zu einem Zusammenwachsen regionaler, bislang voneinander getrennter Märkte kommt. Die Märkte für handelbare Güter und Dienstleistungen erlangen auf diese Weise zunehmend einen globalen Charakter. Damit einher geht eine Intensivierung der internationalen Handelsbeziehungen. Infolgedessen steigt zum einen der Konkurrenzdruck, zum anderen ergeben sich durch die Ausweitung der Märkte zusätzliche Möglichkeiten der Spezialisierung. Beide Entwicklungen führen tendenziell zu einer kostengünstigeren Produktionsweise und einer Verbreiterung bzw. Differenzierung der Produktpalette. Überdies tragen neue Telekommunikationsdienste zu einem beschleunigten Wissenstransfer bei, der wiederum die Innovationsgeschwindigkeit in allen Bereichen der Wirtschaft positiv beeinflusst.

Die durch das Wachstum des Informations- und Telekommunikationssektors geförderte Tendenz zur Globalisierung der Märkte eröffnet Chancen, birgt aber auch Risiken. Letztere ergeben sich aus der steigenden Wettbewerbsintensität und können unter die Problematik der Standortkonkurrenz subsummiert werden. Für die internationale Wettbewerbsposition inländischer Unternehmen sind dabei neben wirtschaftspolitischen Daten und anderen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auch Preise und Qualität von Vorleistungen von Bedeutung. Da Telekommunikationsdienste von sämtlichen Branchen als Vorleistungen nachgefragt werden, wirkt eine relative Verringerung des nationalen Preisniveaus in der Telekommunikation gegenüber dem Ausland wie eine Währungsabwertung auf die Entwicklung von Exporten. Die Wirtschaftszweige sind zwar nicht in dem gleichen Ausmaß, aber jeweils in positiver Weise betroffen. Das steigende Gewicht, das diesem Faktor zukommt, mag schon daran abzulesen sein, dass nach Schätzungen der ITU die Unternehmen weltweit mehr Geld für Telekommunikation ausgeben als für Öl.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass sich die liberalisierungsbedingten Preissenkungen insbesondere auf die Segmente der Mietleitungen sowie der Ferngespräche konzentrieren, die für die Unternehmen von besonderer Bedeutung sind. Aus diesem Grund kommt es in Staaten mit liberalisierten Telekommunikationsmärkten gegenüber solchen mit nicht kompetitiven Strukturen zu absoluten und/oder relativen Kostenvorteilen, die wiederum positive Konsequenzen für die Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder haben.

Durch die Liberalisierung ergeben sich auch positive Effekte auf die Verbreitung von Internet-Anwendungen, die

ebenfalls einen Beitrag zur Verringerung der ökonomischen Relevanz von räumlichen Entfernungen leisten. Indem sie die Möglichkeiten der Informationserstellung, -speicherung und -weiterleitung erhöhen, führt das Internet zu Kostensenkungen bei der internen und externen Kommunikation. Das bedeutet, dass Unternehmen ihre internen Prozesse sowie ihre Beziehungen zu Vertragspartnern effizienter gestalten können. Dies steigert schon innerhalb einer geschlossenen Volkswirtschaft die Produktivität, wirkt aber mehr noch über eine Intensivierung der internationalen Verflechtung und der daraus resultierenden Vorteile stärkerer Arbeitsteilung wohlfördernd. Eine moderne Infrastruktur, der Prozess der Liberalisierung, Preissenkungen, innovative Dienstleistungen und die dadurch verbesserten Arbeits- und Lebensbedingungen leisten insofern einen entscheidenden Beitrag dafür, dass Deutschland im Rahmen der Globalisierung und der Reorganisation der internationalen Arbeitsteilung seine Standortvorteile sichert bzw. aufwertet.

1.2 Post

1.2.1 Marktpotenziale

Gesamtwirtschaftliche Entwicklungen wie die Internationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen, vermehrte Unternehmenskonzentrationen und die allgemeine Konjunkturlage wirken sich auch auf die Postmärkte aus. In den letzten beiden Jahren hat sich die Welle von Firmenübernahmen und Fusionen im Postbereich fortgesetzt, wenn auch mit zuletzt abgeschwächter Tendenz und im Einzelfall weniger spektakulär.

Es liegt nahe, die Gründe für die Zusammenschlüsse vor allem in dem angestrebten Zuwachs an Marktbedeutung der beteiligten Unternehmen zu suchen. Darüber hinaus sind jedoch auch weitere Motive für diese Entwicklung verantwortlich, die insbesondere bei großen Postdienstleistern aus dem europäischen Raum erkennbar waren. Zum einen wird es durch Aufkäufe durch diese Unternehmen innerhalb eines überschaubaren Zeitrahmens möglich, länderübergreifende Beförderungsnetze ohne den Aufbau neuer Kapazitäten zu etablieren. Zum anderen haben die Postdienstleister es sich zum Ziel gesetzt, neben dem klassischen Briefgeschäft neue Betätigungsfelder auf angrenzenden Märkten für Logistik- oder Finanzdienstleistungen zu erschließen. Hierdurch soll es gelingen, durch Ausdehnung der eigenen Geschäfte entlang der Wertschöpfungskette mehr Umsätze aus einem Bereich zu vereinnahmen, der den eigentlichen Postdienstleistungen entweder vor- oder nachgelagert ist. Die traditionelle Beschränkung der Postdienstleister auf die Erbringung der reinen Beförderungsleistung geht somit zunehmend verloren.

Die Marktstrukturen sind durch diese Konzentrationsprozesse deutlich in Bewegung geraten. Größere Unternehmenseinheiten haben bislang allerdings nicht zu einem nachlassenden Wettbewerbsdruck geführt. Vielmehr hält der Kampf um die Kosten- und Qualitätsführerschaft bei liberalisierten Postdienstleistungen unvermindert an.

In Zeiten einer sich abschwächenden Konjunktur lassen sich Wachstumserwartungen von Postdienstleistungs-

unternehmen schwieriger erfüllen, da eine geringere Industrieproduktion in der Regel mit rückläufigen Warentransporten verbunden ist. Der Paketmarkt ist davon grundsätzlich mehr betroffen als die Briefbeförderung. Zwar sind Rückgänge bei den Sendungsmengen derzeit nicht absehbar, jedoch werden gedämpfte Wachstumsimpulse der Gesamtwirtschaft auch auf den Postmärkten spürbar.

Die zunehmend globalen Verflechtungen der Waren- und Wirtschaftsströme und die fortschreitende Integration des Europäischen Marktes zeigen im internationalen Sendungsverkehr noch unerschlossene Absatzmöglichkeiten auf. Diese ergeben sich zum einen aus dem intensivierten Welthandel, der zu einem weiter zunehmenden internationalen Geschäft mit Postdienstleistungen führen wird. Zum anderen sind sie in der Sendungsstruktur selbst begründet: Bislang trägt der Anteil der internationalen Sendungen am gesamten Sendungsaufkommen der deutschen Kurier-, Express- und Paketdienste weniger als 20%. Im Zuge des Ausbaus durchgängiger europäischer Beförderungsnetze und einer vermehrten Nachfrage der

dafür konzipierten Produkte ist mit einem weiteren Anstieg des internationalen Sendungsvolumens zu rechnen.

Auch im nationalen Bereich bietet das Sendungsaufkommen bei Briefdienstleistungen weitere Entwicklungsmöglichkeiten. Gegenüber anderen westlichen Industriestaaten liegt die Anzahl der je Einwohner und Jahr in Deutschland versandten Briefsendungen deutlich zurück. Das Beispiel USA mit einer gegenüber Deutschland zwischenzeitlich nahezu dreifachen Sendungsmenge zeigt, dass die hierzulande zu befördernden Sendungsmengen potenziell noch erheblich steigerungsfähig sind.

In Anbetracht der fortschreitenden Ausstattung weiter Kreise der Bevölkerung mit modernen Kommunikationsmitteln und der steigenden Zahl der Internet-Anschlüsse kommt der elektronischen Abwicklung von Dienstleistungen eine immer größere Bedeutung zu. Der elektronische Handel (E-Commerce) führt tendenziell zu mehr Bestellvorgängen mit kleineren Sendungseinheiten, die direkt zum Endabnehmer der Produkte geliefert werden. Hier- von können insbesondere die Anbieter von Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen (KEP) profitieren. Ein

Abbildung 1

Briefsendungen je Einwohner und Jahr (OECD-Länder – soweit Angaben vorhanden)

Land	1996 (in Stück)	1999 (in Stück)	Tendenz
Portugal	107	123	↗ + 15 %
Spanien	108	120	↗ + 11 %
Italien	111	104	↘ - 6 %
Irland	150	176	↗ + 17 %
Japan	200	204	→ + 2 %
Australien	242	230	→ - 5 %
Deutschland	246	249 (1997)	→ + 1 %
Großbritannien	312	325	→ + 4 %
Luxemburg	315	336	↗ + 7 %
Österreich	322	372 (1997)	↗ + 16 %
Belgien	329	344 (1998)	→ + 5 %
Dänemark	335	---	---
Kanada	360	---	---
Finnland	379	397	→ + 5 %
Frankreich	416	443	↗ + 6 %
Schweden	503	---	---
Schweiz	592	---	---
USA	689	734	↗ + 7 %

Quelle: Weltpostverein, Statistique des services postaux 1999

möglicher Substitutionseffekt, der durch die Verlagerung von konventionell hin zu elektronisch veranlassten Warenbestellungen entsteht, wird diese Erwartungen nicht wesentlich beeinträchtigen. Für Deutschland ergibt sich bei Postdienstleistungen unter Abzug des Ausgleichseffektes aktuell ein geschätztes zusätzliches Aufkommen von mindestens 50 Mio. Sendungen durch E-Commerce. Optimistische Prognosen gehen bis zum Jahr 2004 sogar von mehr als 500 Mio. zusätzlichen KEP-Sendungen im Jahr aus (Quelle: „Der KEP-Markt in Deutschland“, Manner-Romberg Unternehmensberatung, Studie im Auftrag der Regulierungsbehörde aus dem Jahr 2000).

1.2.2 Marktentwicklungen

Die Postmärkte in Deutschland haben sich im Berichtszeitraum insgesamt positiv entwickelt. Postdienstleistungen sind weiterhin zu einem Wirtschaftszweig zu zählen, der sich alles in allem durch Wachstum auszeichnet und für neue Wettbewerber als Betätigungsfeld in Betracht kommt. Die seinerzeit mit der teilweisen Markttöffnung im Briefbereich aufgekommene Dynamik, die mit dem Einstieg zahlreicher Anbieter mit neuen Produktideen und mit zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätzen verbunden war, hat sich gleichwohl nicht ungebremst fortgesetzt. Hierfür sind weniger ökonomische Gründe im Markt selbst, als vielmehr die gesetzlichen Rahmenbedingungen und die damit verbundenen Betätigungsgrenzen für Wettbewerber der Deutschen Post AG verantwortlich.

Insgesamt betrachtet ist die Entwicklung auf den verschiedenen Postmärkten nicht einheitlich verlaufen. Angebote auf den voll liberalisierten KEP-Märkten konnten im Rückblick überdurchschnittliche Wachstumsraten erzielen und lassen insgesamt eine günstige Prognose für die nahe Zukunft erwarten. Bei weitgehend gefestigten Angebotsstrukturen beeinflussen hauptsächlich gesamtwirtschaftliche Faktoren wie die konjunkturelle Lage und der technische Fortschritt das Marktgeschehen. Im Kurier- und Expressbereich ist ein weiteres überdurchschnittliches Marktwachstum absehbar, an dem die meisten Wettbewerber teilhaben werden. Solange diese Entwicklung anhält, bleibt der Markteinstieg für neue Anbieter – auch aus dem internationalen Umfeld – attraktiv. Der erkennbare Verdrängungswettbewerb im Paketmarkt kann durch das erwartete Marktwachstum nur geringfügig abgemildert werden. Angesichts der hohen verfügbaren Beförderungskapazitäten bei den etablierten Marktteilnehmern sind hier weitere Marktzutritte neuer Wettbewerber in nächster Zeit wenig wahrscheinlich.

Der intensive Wettbewerb im KEP-Bereich, der durch ein ausgeprägtes Konkurrenzverhältnis unter den Anbietern sowohl von Standarddienstleistungen als auch von Spezialprodukten generiert wird, hat zu einer merklichen Anhebung des Qualitätsstandards der Dienstleistungen geführt. Diese Verbesserungen waren zwar ursprünglich vornehmlich auf die Interessen gewerblicher Versender ausgerichtet, kommen aber inzwischen auch den bisher weniger stark umworbenen Privatkunden zugute. Bei Paketdienstleistungen ist bemerkenswert, dass der Bedarf an einer preiswerten Standardbeförderung ohne jegliche

Mehrwertelemente weiterhin fortbesteht. Die Nachfrage nach Paketdienstleistungen wird somit erkennbar differenzierter, wobei die Impulse hierfür bislang meistens von gewerblichen Versendern mit hohen Einlieferungsmengen ausgegangen sind.

Hinsichtlich der Angebote auf diesem Markt ist ein Trend hin zu kürzeren Laufzeiten bei der Beförderung der Sendungen erkennbar. Verbesserungen in den Betriebsabläufen der Anbieter haben dazu geführt, dass auch Sendungen aus dem so genannten Standardbereich mit einer hohen Wahrscheinlichkeit am auf die Einlieferung folgenden Werktag („E+1“) zugestellt werden. Auch wenn sich die Grenzen zwischen den bekannten Standard- und Expressdienstleistungen dadurch auflösen beginnen, ist eine differenzierte Betrachtung dieser Dienstleistungen weiterhin angezeigt. Denn die mit Haftungszusagen versehenen höherpreisigen Angebote aus dem Expressbereich unterliegen einem noch engeren Zeitfenster bei der Zustellung als Standardleistungen und werden auch zukünftig für besonders zeitkritische Sendungen nachgefragt werden, die eine termin- und stundengenaue Zustellung an den Empfänger erfordern.

Die Wettbewerbsverhältnisse im Markt für Briefdienstleistungen sind hingegen nach wie vor weitgehend durch die regulatorischen Vorgaben des Postgesetzes geprägt. So ist die Bedienung des Marktes für lizenzpflichtige Briefdienstleistungen gemäß § 51 Abs. 1 Postgesetz bis Ende 2007 größtenteils der Deutschen Post AG vorbehalten. In Anbetracht der Strukturbedingungen sind die Marktergebnisse bei den neuen Marktteilnehmern bei Briefdienstleistungen im Berichtszeitraum nicht zufriedenstellend ausgefallen.

Der unmittelbar nach dem Inkrafttreten des Postgesetzes erkennbare Optimismus vieler Wettbewerber über die Marktchancen bei freigegebenen Dienstleistungen hat sich gelegt. Die Wachstumserwartungen vieler Marktteilnehmer haben sich angesichts des begrenzten Marktpotenzials bislang nicht erfüllt. Mittlerweile hat der nachhaltige Anstieg von Lizenzanträgen interessierter Anbieter an Kraft verloren. Zudem ist eine steigende Zahl von Marktaustritten zu beobachten (siehe C 2.3.4), die im Markt für Briefdienstleistungen mit seiner insgesamt geringen Wettbewerbsintensität zu einer weiteren Schwächung der Anbieterstruktur führt.

In den Jahren 2000 und 2001 konnten zwar viele neue Wettbewerber – hierunter zahlreiche Existenzgründer – am Markt Fuß fassen. Zusammengenommen konnten sie jedoch auch nach inzwischen fast vierjähriger Markttöffnung keine bedeutsamen Marktanteile erzielen (weniger als 2%). In struktureller Hinsicht stellen sie damit einen inhomogenen Randwettbewerb ohne hinreichendes Konkurrenzpotenzial gegenüber der Deutschen Post AG dar. Aus Sicht der Nutzer von Briefdienstleistungen hat sich bislang lediglich ein punktueller, jedoch keinesfalls ein flächendeckend wirksamer Wettbewerb eingestellt, der die überragende Marktstellung der Deutschen Post AG bei liberalisierten Briefdienstleistungen auch nur annähernd relativieren könnte.

Die Verlängerung der Exklusivlizenz für die Deutsche Post AG hat mit dazu beigetragen, dass alternative Wett-

bewerber sich mit neuen Angeboten in dem nun auf längere Sicht hin weitgehend unzugänglichen Markt für Briefdienstleistungen zurückhalten und Investitionen größeren Umfangs in neue Beförderungskapazitäten vorerst nicht realisieren. Wie die Marktergebnisse zeigen, stagnieren die Umsätze bei Briefdienstleistungen erstmals bei einigen Anbietern.

Ein Marktzutritt alternativer Wettbewerber stellt sich aus verschiedenen Gründen schwierig, wenn nicht gar teilweise unmöglich dar. Zum einen kommt die Exklusivlizenz der Deutschen Post AG für einen Großteil des Briefmarktes einer unüberwindbaren Markteintrittsbarriere gleich. Anderen Anbietern wird damit insbesondere ein von Kunden zunehmend nachgefragtes Komplettangebot von Postdienstleistungen „aus einer Hand“ verwehrt. Zum anderen erfordert ein erfolgreicher Marktzutritt anderer Anbieter, der über die Versorgung einer begrenzten Region hinausgehen soll, von Beginn an eine hochgradige Flächendeckung bei der Zustellung. Die dafür notwendigen Investitionen in Sortier- und Verteilsysteme übersteigen die finanzielle Leistungsfähigkeit mittelständischer Unternehmen oftmals bei weitem. Diese hohen Marktzutrittskosten wirken in Kombination mit der fortbestehenden Exklusivlizenz abschreckend und begünstigen den Erhalt der ohnehin überragenden Marktposition der Deutschen Post AG.

In jüngster Zeit ist zu beobachten, dass neue Wettbewerber schwerpunktmäßig aus dem Verlags- und Pressewesen ihr Tätigkeitsfeld um die Briefbeförderung erweitern wollen. Sowohl bei ihnen als auch bei bestehenden Anbietern sind Ansätze einer Netzwerkbildung erkennbar, um größere Sendungsmengen über die eigenen durchgehenden Transportnetze befördern zu können. Dies erfolgt einerseits durch Beitritt zu bzw. Neugründung von Kooperationen unter den etablierten Anbietern oder aber dadurch, dass inländische Anbieter von internationalen Großunternehmen nach Übernahme oder Beteiligungserwerb integriert werden.

Das potenzielle Geschäft mit Briefdienstleistungen, das im liberalisierten Bereich im Vergleich zur Exklusivlizenz wesentlich niedrigere Umsätze erwarten lässt, kann von den Wettbewerbern bislang nicht ausgeschöpft werden. Auch deren Kooperationsansätze ermöglichen wegen der ihnen durch die Exklusivlizenz der Deutschen Post AG entzogenen Mengen auf abschbare Zeit kein eigenes Beförderungsnetz, das mit dem der Deutschen Post AG in der Flächendeckung und Feinverteilung konkurrenzfähig wäre. So beschränken sich die Wettbewerber auf die Bedienung von Marktnischen und dabei auf diejenigen Potenziale, die nach dem Postgesetz für den Wettbewerb geöffnet sind. Erfahrungsgemäß liegen diese sowohl in der Beförderung von adressierten inhaltsgleichen Sendungen gewerblicher Versender als auch in den so genannten qualitativ höherwertigen Dienstleistungen.

Die Wachstumserwartungen im Markt für Briefdienstleistungen gründen in erster Linie auf dem Umsatz mit Geschäftskunden, die regelmäßig größere Sendungsmengen an die Postdienstleistungsunternehmen abgeben und dafür im Gegenzug mit einem in aller Regel auf ihre Be-

dürfnisse zugeschnittenen Angebot rechnen können. Es spricht vieles dafür, dass das Marktvolumen – generiert durch einen Anstieg der von Geschäftskunden versendeten Briefe – weiter zulegen wird und in der Gesamtbilanz die tendenziell stagnierende bis rückläufige Zahl der von Privatkunden aufgegebenen Briefsendungen mehr als ausgleichen wird.

1.2.3 Veränderte Angebote bei Briefdienstleistungen

Klassische Briefdienstleistungen sind durch die verstärkte Nutzung elektronischer Medien und die Ausrichtung der Wirtschaft auf den nicht-physischen Datenaustausch einem anhaltenden Substitutionswettbewerb ausgesetzt. Die Anbieter traditioneller Postdienstleistungen begegnen dieser branchenfremden Konkurrenz mit neuen Produkten, die auf die veränderten Bedürfnisse sowohl der gewerblichen als auch der privaten Versender abgestimmt sind und von denen sie sich eine entsprechende Nachfrage versprechen. Elektronisch unterstützte Sendungsformen sind nur ein Beispiel dafür.

Um in Erfahrung zu bringen, welche Leistungsmerkmale bei der Briefbeförderung – insbesondere bei qualitativ höherwertigen Dienstleistungen (§ 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 PostG) – aus Sicht der Nachfrager wichtig sind, hat die Regulierungsbehörde Anfang 2000 aus wettbewerbsrechtlichem Anlass eine Marktabfrage bei Nutzern von Briefdienstleistungen durchgeführt.

Als sehr wichtig bzw. wichtig wurden dabei die folgenden Leistungsmerkmale in nachstehender Rangfolge genannt:

1. Zuverlässigkeit bzw. Sicherheit der Zustellung (Verlässlichkeit)
2. Günstiges Preis-Leistungsverhältnis
3. Schnelligkeit der Zustellung
4. Abholung der Sendungen beim Kunden
5. Zustellung zu einem vom Kunden festgelegten Termin (Datum/Uhrzeit).

Weitere Leistungsmerkmale wie „Mitteilung der Nachsendeadresse“, „mehrere Zustellversuche“, „Haftungsübernahme“ und „Nachsendung“ wurden von den Nutzern ebenfalls als wichtig eingeschätzt.

Aus der Reihung der fünf wichtigsten Kriterien lässt sich entnehmen, dass die Schnelligkeit, die im Rahmen der Standardleistung so sehr betont wird, von den Nachfragern zwar als wichtig, aber nicht an erster Stelle gesehen wird. Lediglich kurze Laufzeiten, die zudem nur als zu erwartende Regellaufzeiten formuliert sind, bei einer ansonsten schlichten Standardleistung werden den differenzierten Kundenbedürfnissen offensichtlich nicht mehr gerecht. Den hier befragten Nutzern kommt es vor allem auf eine hohe Zustellqualität, also auf eine zuverlässige und sichere Beförderung ihrer Sendungen an; sie wollen verlässlich wissen, dass und wann ihre Briefsendung beim Empfänger ankommt.

Die Abfrage hat insgesamt ergeben, dass die im Rahmen der Exklusivlizenz erbrachte Standarddienstleistung zwar zur Deckung grundlegender Bedürfnisse ausreichend erscheint, dass die Nachfrage der Verbraucher aber darüber hinaus geht und es einen erheblichen Bedarf nach stärker differenzierten Postdienstleistungen gibt. Hierbei spielen die vielfältigen und im Einzelfall durchaus kombinierbaren Leistungsmerkmale eine entscheidende Rolle.

Das Potenzial an qualitativ höherwertigen Dienstleistungen, die beim Kunden einen objektiven Zusatznutzen schaffen und als eine Alternative zu dem Angebot der Deutschen Post AG wahrgenommen werden, scheint noch nicht ausgereizt. Eine Ausdehnung auf bisher nicht bestehende Dienstleistungsarten, die zum Beispiel eine in der Abfrage als prioritär eingeschätzte höhere Sicherheit und Zuverlässigkeit bei der Beförderung von Sendungen bieten, kommt den Kundenwünschen in besonderem Maße entgegen.

Insgesamt betrachtet eröffnen qualitativ höherwertige Dienstleistungen nicht nur die Chance für andere Wettbewerber, die Beförderung von Briefsendungen auch mit einem Gewicht unter 200 Gramm anzubieten. Sie bieten den Kunden im Rahmen des „Entdeckungsverfahrens Wettbewerb“ erstmals die Möglichkeit, eine über die bekannte Standardleistung hinausgehende und auf individuelle Bedürfnisse zugeschnittene Beförderungsleistung zu günstigeren Preisen als denen der Deutschen Post AG nachfragen zu können. Entsprechende Angebote von Briefdienstleistungen sind durch die Praxis der Regulierungsbehörde bei der Lizenzerteilung im Wesentlichen erst ermöglicht worden.

2. Grundzüge und Entwicklungen des nationalen, europäischen und internationalen Rechts in den Bereichen Telekommunikation und Post

2.1 Telekommunikation

Zum 1. Januar 1998 sind die letzten Vorschriften des Telekommunikationsgesetzes (TKG)¹ vom 25. Juli 1996 in Kraft getreten, die zur vollständigen Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte erlassen worden sind. Damit ist die bisher letzte Stufe der völligen Neugestaltung des deutschen Postwesens und der Telekommunikation erreicht, die – im Rahmen einer seit 1989 vollzogenen dreistufigen Postreform – die bisherigen staatlichen Monopole in diesen Bereichen auflösen und die Post- und Telekommunikationsmärkte dem Wettbewerb öffnen soll. Aufgrund der Ergänzung des Grundgesetzes in Artikel 87f GG ist der Gesetzgeber zur Zulassung und Förderung von Wettbewerb verfassungsrechtlich verpflichtet. In dieser Vorschrift ist geregelt, dass der Bund flächendeckend angemessene und ausreichende Telekommunikations- und Postdienstleistungen zu gewährleisten hat, die als privatwirtschaftliche Tätigkeiten durch die Deutsche Telekom AG bzw. durch

die Deutsche Post AG und andere private Anbieter erbracht werden sollen.

Der Antrieb für die Novellierung des deutschen Telekommunikationsrechts ging nicht nur von der deutschen Reformpolitik aus. Vielmehr ist das TKG zugleich im Kontext mit der sektorspezifischen Telekommunikationspolitik der EG entstanden, die Deutschland wesentlich mitgestaltet hat. Entscheidende Rahmenbedingungen des TKG waren deshalb schon vorgegeben. So hat der Rat der Europäischen Union durch seine Entschließung vom 22. Juli 1993, die öffentlichen Sprachtelefondienste bis zum 1. Januar 1998 zu liberalisieren,² sowie durch seine Entschließung vom 22. Dezember 1994 zur Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastrukturen³ die Prinzipien festgelegt, an denen sich nicht nur die künftige Politik der EG, sondern auch das nationale Recht sämtlicher Mitgliedstaaten zu orientieren hat. Die Basis bilden insoweit die Richtlinien 90/387/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzugangs (Open Network Provision – ONP)⁴ sowie die Richtlinie 90/388/EWG der Kommission vom 28. Juni 1990 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste.⁵ Zur Ausführung der in diesen Richtlinien getroffenen Regelungen, die Telekommunikationsmärkte für den Wettbewerb zu öffnen, wurden in den letzten Jahren weitere Rechtsakte erlassen. Beispielhaft hervorzuheben sind insoweit die Richtlinie 97/13/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 10. April 1997 über einen gemeinsamen Rahmen für Allgemein- und Einzelgenehmigungen für Telekommunikationsdienste,⁶ die Richtlinie 97/33/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 30. Juni 1997 über die Zusammenschaltung in der Telekommunikation im Hinblick auf die Sicherstellung eines Universaldienstes und der Interoperabilität durch Anwendung der Grundsätze für einen offenen Netzzugang (ONP)⁷, die Richtlinie 98/10/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26. Februar 1998 über die Anwendung des offenen Netzzugangs (ONP) beim Sprachtelefondienst und dem Universaldienst im Telekommunikationsbereich in einem wettbewerbsorientierten Umfeld⁸ sowie schließlich die Verordnung (EG) Nr. 2887/2000 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 18. Dezember 2000 über den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss⁹. Aufgrund ihrer völkervertraglichen und verfassungsrechtlichen Verpflichtungen als Mitgliedstaat der Europäischen Union ist die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, die o. g. Richtlinien fristgemäß in nationales Recht umzusetzen sowie jede hoheitliche Maßnahme zu unterlassen, die dem Regelungsziel dieser gemeinschaftlichen Rechtsakte entgegensteht.¹⁰

² Amtsblatt EG Nr. C 213/1 vom 6. August 1993.

³ Amtsblatt EG Nr. C 379/4 vom 31. Dezember 1994.

⁴ Amtsblatt EG Nr. L 192/1 vom 24. Juli 1990.

⁵ Amtsblatt EG Nr. L 192/10 vom 24. Juli 1990.

⁶ Amtsblatt EG Nr. L 117/15 vom 7. Mai 1997.

⁷ Amtsblatt EG Nr. L 199/32 vom 26. Juli 1997.

⁸ Amtsblatt EG Nr. L 101/24 vom 1. April 1998.

⁹ Amtsblatt EG Nr. L 336/4 vom 30. Dezember 2000.

¹⁰ Artikel 249 Abs. 3, Artikel 10 EG i. V. m. Artikel 23 Abs. 1, Artikel 59 GG.

¹ BGBl. 1996 I S. 1120 ff.

In sämtlichen der o. g. Richtlinien ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Europäische Kommission über die Richtlinienumsetzung informieren. Hinsichtlich der Bewertung der deutschen Rechtslage kam die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen bereits am 29. Mai 1997 – also noch vor Inkrafttreten der Regelungen des TKG, die den Sprachtelefondienst vollständig dem Wettbewerb öffneten – zu dem anerkennenden Schluss, dass in Deutschland mit dem TKG ein „breit gesteckter ordnungspolitischer Rahmen für die Umsetzung des gesamten Telekommunikations-Reformpakets gegeben“ sei. Die Kommission bezog sich hiermit nicht nur auf die im Zeitpunkt der genannten Mitteilung bereits erlassenen Richtlinien, sondern auch auf die gemeinschaftlichen Rechtsakte, die von der EG erst noch in den Einzelheiten zu erarbeiten waren, jedoch in ihren Grundzügen bereits im TKG verwirklicht worden sind.¹¹

2.1.1 Regulatorischer Rahmen des TKG

Unter Berücksichtigung verfassungsrechtlicher und gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben enthält das TKG sektorspezifisch die rechtlichen Rahmenbedingungen, um die bisherigen staatlichen Monopole im Telekommunikationsbereich, die von einem Unternehmen mit flächendeckender Versorgungspflicht wahrgenommen wurden, zu liberalisieren. Zur Umsetzung der genannten verfassungsrechtlichen Vorgaben war eine völlige Neugestaltung des bisherigen Telekommunikationsrechts erforderlich, eine bloße Ergänzung der bisherigen Regelungen¹² wäre nicht ausreichend gewesen.

Auf dem Telekommunikationsmarkt ist zum 1. Januar 1998 grundsätzlich Wettbewerb eingeführt worden. Überließen man nun aber die Märkte sich selbst, hätten die eingesessenen Unternehmen alle Hebel in der Hand. Auch nach Wegfall der ausschließlichen Rechte hatte der bisherige Monopolist, die Deutsche Telekom AG, zu Beginn der Marktöffnung einen Marktanteil von nahezu 100 %. Als weitere Vorteile aus den Monopolrechten der Vergangenheit hat die Deutsche Telekom AG als einziges Unternehmen in Deutschland ein flächendeckendes Telekommunikationsnetz mit fast 40 Mio. Kunden sowie flächendeckende Netzinfrastrukturen für Mietleitungsangebote. Die neuen Wettbewerber könnten nicht nur durch diskriminierende Preisgestaltung, sondern auch durch Verweigerung der Zusammenschaltung mit den existierenden Telekommunikationsnetzen vom Markt zuverlässig ferngehalten werden. Insbesondere um den Zugang zum Kunden zu erhalten, sind die neu in den Markt eintretenden Unternehmen vor allem in der Startphase darauf angewiesen, beste-

hende Infrastrukturen mitzunutzen. Es sind daher sektorspezifische Regelungen erforderlich, die das allgemeine Wettbewerbsrecht ergänzen und die Entwicklung wettbewerblicher Strukturen fördern. Zweck des TKG sowie sein wesentliches Regulierungsziel bestehen gemäß §§ 1, 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG deshalb darin, einen chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerb, auch in der Fläche, auf den Märkten der Telekommunikation sicherzustellen.

Zur Wahrnehmung der telekommunikationsrechtlichen Aufgaben wurde die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Regulierungsbehörde) errichtet.¹³ Sie ist als Bundesoberbehörde dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie zugeordnet. Bei ihrer Tätigkeit arbeitet die Regulierungsbehörde insbesondere in Fragen der Marktabgrenzung und bei der Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung eng mit dem Bundeskartellamt zusammen.¹⁴

2.1.2 Ziele und Tätigkeitsfelder der Regulierungsbehörde

Die Aufgaben der Regulierungsbehörde sind insbesondere im TKG geregelt. Zweck dieses Gesetzes ist es, durch Regulierung im Bereich der Telekommunikation den Wettbewerb zu fördern und flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten sowie eine Frequenzordnung festzulegen. Die Ziele, die die Behörde bei ihrer Tätigkeit verfolgt, lassen sich in den vier folgenden Hauptpunkten zusammenfassen:

- Angesichts der marktbeherrschenden Stellung des etablierten Unternehmens muss Wettbewerb zu fairen Bedingungen für alle sichergestellt werden.
- Es muss gewährleistet sein, dass die notwendige Kooperation der miteinander konkurrierenden Anbieter bezüglich technischer Standards und Spezifikationen stattfindet und nicht zu Diskriminierungen führt.
- Die ökonomischen und technischen Rahmenseetzungen müssen dem jeweiligen Stand des technischen Fortschritts angepasst werden. Außerdem sind sie so auszugestalten, dass sie weiteren technischen Fortschritt fördern.
- Im Rahmen der Infrastruktursicherung ist ein flächendeckend ausreichendes und angemessenes Angebot an Telekommunikationsdienstleistungen zu gewährleisten.

Es geht also nicht um die Beschränkung unternehmerischen Handlungsspielraums. Ziel der Regulierung ist es im Gegenteil, im Telekommunikationssektor Wettbewerb zu fördern und technischen und organisatorischen Fortschritt herauszufordern. Dabei ist die Schaffung chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs der entscheidende Hebel auch für das Erreichen der anderen Ziele. Mit dem Wettbewerb ist den Interessen der Nutzer am besten

¹¹ KOM (97) 236 endg. vom 29. Mai 1997, S. 20, 24.

¹² In diesem Zusammenhang sind insbesondere zu nennen das Gesetz über Fernmeldeanlagen vom 14. Januar 1928 (FAG), RGBl. I S. 8, neu bekannt gemacht am 17. März 1977, BGBl. I S. 459, sowie das lediglich für eine Übergangszeit geschaffene Gesetz über die Regulierung der Telekommunikation und des Postwesens vom 14. September 1994 (PTRegG), BGBl. I S. 2325, 2371.

¹³ Vgl. § 66 Abs. 1 TKG.

¹⁴ § 82 TKG.

gedient, der technische Fortschritt kann sich schneller entfalten und auch die Grundversorgung lässt sich am kostengünstigsten und am zuverlässigsten durch Wettbewerb langfristig sicherstellen.

Im Einzelnen können vier große Tätigkeitsfelder unterschieden werden. Dies sind Marktzutritt und Lizenzierung, Universaldienst, Entgeltregulierung sowie Netzzugänge und Zusammenschaltungen. Die wesentlichen Grundzüge der entsprechenden Aufgaben und Kompetenzen der Regulierungsbehörde, die sich aus den gesetzlichen Bestimmungen ergeben, sollen im Folgenden kurz umrissen werden, die Einzelheiten können dem weiteren Tätigkeitsbericht entnommen werden.

2.1.2.1 Marktzutritt/Lizenzierung

Grundsätzlich kann jeder auf dem Telekommunikationsmarkt Leistungen anbieten. Die Marktzutrittsschranken für neue Telekommunikationsdienstleistungsanbieter sind im TKG relativ niedrig gehalten. In Anerkennung der verfassungsrechtlich garantierten Rechte der Berufs- und Gewerbebefreiung jedes Unternehmens, Telekommunikationsdienstleistungen anzubieten, sind die subjektiven Anforderungen an die Aufnahme einer unternehmerischen Tätigkeit im Bereich der Telekommunikation auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt. Dies kommt insbesondere in den Regelungen des TKG über die Erteilung einer Lizenz zum Ausdruck,¹⁵ die unter bestimmten Voraussetzungen für das Angebot von Telekommunikationsdienstleistungen erforderlich ist, ohne jedoch unüberwindbar große Hürden für einen Diensteanbieter aufzustellen. Eine Lizenz in den lizenzpflichtigen Bereichen erhält jeder, der für seine Tätigkeit auf dem Markt ausreichende Fachkunde, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit nachweist. Außerdem muss sichergestellt sein, dass durch seine Tätigkeit nicht die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet wird. Auflagen oder sonstige Nebenbestimmungen zu einer Lizenz sind des Weiteren nur unter engen Voraussetzungen zulässig.¹⁶ Lediglich für Funkfrequenzen, die nicht unbegrenzt zur Verfügung stehen, werden von der Regulierungsbehörde Ausschreibungs- oder Versteigerungsverfahren durchgeführt.¹⁷

Im Übrigen vertraut das TKG weitgehend auf die Selbstregulierungsfähigkeit der Telekommunikationsmärkte, die Aufnahme, Änderung und Beendigung der Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen ist der Regulierungsbehörde lediglich anzuzeigen.¹⁸

2.1.2.2 Universaldienst

Die Regulierungsbehörde hat im Bereich Universaldienst darüber zu wachen, dass ein Mindestangebot an Telekommunikationsdienstleistungen bereitgestellt wird.¹⁹ Dieses Mindestangebot mit einer festgelegten Qualität muss für

alle Bürger unabhängig von ihrem Wohn- oder Geschäftsort zu einem erschwinglichen Preis verfügbar sein. Bestandteile dieses Leistungsangebotes sind der Sprachtelefondienst mit ISDN-Leistungsmerkmalen, die Telefonauskunft, Bereitstellung von Telefonbüchern sowie die flächendeckende Bereitstellung öffentlicher Telefonstellen. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass dieses Angebot auf wettbewerblich organisierten Märkten ohnehin erbracht wird. Die Regulierungsbehörde greift daher nur bei Versorgungslücken ein. Sie kann dann entweder das marktbeherrschende Unternehmen zur Erbringung der Leistung verpflichten oder die betreffende Universaldienstleistung ausschreiben.

2.1.2.3 Entgeltregulierung

Im TKG ist vorgesehen, dass marktbeherrschende Unternehmen einer speziellen Entgeltregulierung der Regulierungsbehörde unterliegen.²⁰ Auf diese Weise soll verhindert werden, dass ein Unternehmen aufgrund seiner marktbeherrschenden Stellung seine Kunden benachteiligt oder die Chancen seiner Wettbewerber beeinträchtigt. Entgelte haben sich an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu orientieren und sind darüber hinaus auf ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb hin zu überprüfen. Insbesondere Entgelte für die bisherigen Monopolbereiche der Deutschen Telekom AG (Angebot von Übertragungswegen sowie Sprachtelefondienst) unterliegen einer „Ex-ante-Regulierung“, d. h. sie werden erst nach Genehmigung durch die Regulierungsbehörde wirksam. Das gleiche gilt für die Gewährung von Netzzugang sowie die Zusammenschaltung öffentlicher Telekommunikationsnetze. Im Übrigen besteht eine „Ex-post-Regulierung“, d. h. die Regulierungsbehörde kann bei entsprechenden Anhaltspunkten Tarife im Nachhinein auf eventuelle Missbräuche hin überprüfen.

2.1.2.4 Netzzugänge und Zusammenschaltungen

Der Betreiber eines Telekommunikationsnetzes, der Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit anbietet und auf einem solchen Markt über eine marktbeherrschende Stellung verfügt, hat anderen Nutzern Zugang zu seinem Telekommunikationsnetz oder zu Teilen desselben zu ermöglichen.²¹ Darüber hinaus hat er seinen Wettbewerbern diskriminierungsfrei Zugang zu allen wesentlichen intern genutzten und am Markt angebotenen Leistungen zu ermöglichen und zwar zu denselben Bedingungen, die er sich selbst bei der Nutzung dieser Leistungen einräumt. Er muss sein Angebot so ausgestalten, dass die Wettbewerber dabei keine Leistungen abnehmen müssen, die sie nicht nachgefragt haben.²²

Unerlässliche Voraussetzung für das Funktionieren eines wettbewerblich verfassten Telekommunikationsmarktes

¹⁵ §§ 6 ff. TKG.

¹⁶ Vgl. § 8 Abs. 2 TKG.

¹⁷ § 47 Abs. 5 i. V. m. § 11 TKG.

¹⁸ § 4 TKG.

¹⁹ Vgl. §§ 17 ff. TKG.

²⁰ §§ 24 ff. TKG.

²¹ § 35 TKG; Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 2887/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 über den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss, Amtsblatt EG Nr. L 336/4 vom 30. Dezember 2000.

²² § 33 TKG.

ist ferner, dass die Teilnehmer öffentlicher Telekommunikationsnetze sich gegenseitig erreichen können. Deswegen sind alle Betreiber unabhängig von ihrer Marktmacht verpflichtet, Verhandlungen über Netzzusammenschaltungen mit anderen Betreibern zu führen. Führen diese privaten Verhandlungen zu keinem Ergebnis, ordnet die Regulierungsbehörde die Zusammenschaltung an.²³

Gegen Entscheidungen der Regulierungsbehörde kann von den Verfahrensbeteiligten nur unmittelbar vor den Verwaltungsgerichten geklagt werden, wobei solchen Rechtsmitteln allerdings keine aufschiebende Wirkung zukommt.²⁴ Dies ist vor allem von Bedeutung für die Tätigkeit der Beschlusskammern der Regulierungsbehörde im Bereich der Entgeltregulierung, des offenen Netzzugangs und der Zusammenschaltungskontrolle. Regulierungsmaßnahmen in diesen Bereichen können nur dann wirken, wenn sie unmittelbar und nicht erst nach Abschluss von langwierigen verwaltungsgerichtlichen Hauptsacheverfahren greifen. Gerade in wettbewerbsrelevanten Fragen ist der Zeitfaktor von entscheidender Bedeutung, was auch vom Gesetzgeber zutreffenderweise erkannt und berücksichtigt wurde. Sofern der von Maßnahmen der Regulierungsbehörde Betroffene einen zeitlichen Aufschub erreichen will, ist er auf einen Antrag beim Verwaltungsgericht zur Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 Verwaltungsgerichtsordnung angewiesen.

2.1.3 Aktuelle Entwicklungen im europäischen Telekommunikationsrecht, insbesondere sog. „Review 99“

Die Europäische Kommission hat 1999 dem Europäischen Parlament, dem Ministerrat, dem Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie dem Ausschuss der Regionen ihren „Kommunikationsbericht 1999“ vorgelegt. Dieser sog. „Review 99“ enthält einen Bericht über die Regulierung der Telekommunikation in der EU und Vorschläge für einen neuen Rahmen für Kommunikationsinfrastrukturen und zugehörige Dienste.²⁵

Im Rahmen ihrer Bewertung des derzeitigen Rechtsrahmens für die Telekommunikation betont die Kommission die Bedeutung der Liberalisierung der Telekommunikation für die weltweite Wettbewerbsfähigkeit der EU sowie die effiziente und leistungsfähige Kommunikation. Wegen der raschen technologischen Entwicklung in den letzten zehn Jahren und der wachsenden Konvergenz von Telekommunikation, Medien und Informationstechnologien werden neue Informationstechnologien auch zukünftig eine immer wichtigere Rolle für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft insgesamt sowie der europäischen Regionen spielen. Die Kommission schlägt

daher vor, sämtliche Hindernisse für den Zugang zur Informationsgesellschaft, sowohl wirtschaftlicher, bildungspolitischer, gesellschaftlicher, kultureller oder geografischer Art, durch neue flexible Regulierungsinstrumente abzubauen.

Der bisherige Rechtsrahmen war in erster Linie darauf ausgerichtet, den Übergang zum Wettbewerb zu steuern. Daher konzentrierte er sich auf die Schaffung eines wettbewerbsorientierten Marktes und die Rechte neuer Marktteilnehmer. Der neue Rechtsrahmen soll nunmehr den Wettbewerb in allen Marktsegmenten verstärken, insbesondere auf lokaler Ebene. Den Ergebnissen der Diskussion über die Konvergenz entsprechend sieht die Kommission hierfür ein einheitliches Regulierungskonzept für „Kommunikationsinfrastrukturen und zugehörige Dienste“ vor, mit dem die bisherigen 28 Rechtsakte auf insgesamt acht reduziert werden. Die Verordnung (EG) Nr. 2887/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 über den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss,²⁶ die harmonisierte Entbündelungsbedingungen zulasten von Betreibern eines öffentlichen Telefonfestnetzes mit beträchtlicher Marktmacht festlegt, ist bereits in Kraft getreten. Die weiteren Vorschläge der Europäischen Kommission aus dem Juli 2000²⁷ werden zurzeit im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens erörtert. Im Einzelnen handelt es sich insoweit um eine

- Richtlinie über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, in der ein einheitlicher Rahmen für sämtliche weitere Regulierungsmaßnahmen der EG und der Mitgliedstaaten festgelegt wird,
- Richtlinie über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung,
- Richtlinie über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste,
- Richtlinie über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten,
- Richtlinie über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation sowie eine
- Entscheidung über einen Rechtsrahmen für die Frequenzpolitik in der Europäischen Gemeinschaft.

Des Weiteren hat die Europäische Kommission den Entwurf einer Richtlinie über den Wettbewerb auf dem Markt für elektronische Kommunikationsdienste vorgelegt, um die seit ihrer Annahme 1990 mehrfach geänderte Richtlinie 90/388/EWG zu konsolidieren.²⁸ Diese Richtlinie soll sämtliche bisherigen Liberalisierungsrichtlinien über die Aufhebung ausschließlicher oder besonderer Rechte für den Aufbau und/oder die Nutzung elektronischer

²³ §§ 36, 37 TKG.

²⁴ Vgl. § 80 Abs. 1 und 2 TKG.

²⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Ministerrat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Entwicklung neuer Rahmenbedingungen für elektronische Kommunikationsinfrastrukturen und zugehörige Dienste“, KOM (1999) 539; „<http://europa.eu.int/ISPO/infosoc/telecompolicy/review99/review99de.pdf>“.

²⁶ Amtsblatt EG Nr. L 336 /4 vom 30. Dezember 2000.

²⁷ Amtsblatt EG Nr. C 365 E/198 ff. vom 19. Dezember 2000.

²⁸ Amtsblatt EG Nr. C 96 /2 vom 27. März 2001.

Kommunikationsnetze oder die Erbringung elektronischer Kommunikationsdienste ersetzen.

Mittlerweile hat der Telekommunikationsrat auf seiner Sitzung am 4. April 2001 in Luxemburg für die ersten drei Richtlinien (Rahmen-, Zugangs- und Genehmigungsrichtlinie) in Abänderung der Vorschläge der Europäischen Kommission einen gemeinsamen Standpunkt festgelegt. Auf der Sitzung am 27. Juni 2001 wurde für die Universaldienstrichtlinie ein gemeinsamer Standpunkt festgelegt, während die Datenschutzrichtlinie noch mal an die Ratsarbeitsgruppe zurückverwiesen wurde. Für diese Fassung der Richtlinien steht allerdings die 2. Lesung im Europäischen Parlament noch aus, sodass sich noch Änderungen ergeben können. Die 2. Lesung ist für Mitte Dezember 2001 vorgesehen. Unter Umständen kann sich hieran das Vermittlungsverfahren anschließen. Es ist geplant, das Gesamtpaket bis Ende des Jahres 2001 endgültig zu verabschieden. Danach müssen die neuen Richtlinien in nationales Recht umgesetzt werden.

Die wichtigsten Neuerungen zu den bisherigen Regelungen betreffen außer der bereits erwähnten Verschlinkung des europäischen Rechtsrahmens insbesondere die Vereinheitlichung der Regulierungsvorschriften für alle Kommunikationsinfrastrukturen und zugehörige Dienste, die aufgrund der technologischen Konvergenz erforderlich wurde, sowie die Angleichung des Kriteriums der beträchtlichen Marktmacht als Tatbestandsvoraussetzung für Regulierungseingriffe an die Regelungen zum Vorliegen marktbeherrschender Stellungen im allgemeinen Wettbewerbsrecht i. S. d. Artikel 81 u. 82 des EG-Vertrags unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH sowie des europäischen Gerichts erster Instanz. Die Bezugnahme auf allgemeine wettbewerbsrechtliche Regelungen stellt für Deutschland keine Neuerung dar, weil das TKG durch den expliziten Bezug auf § 19 GWB für die Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung schon immer auf das allgemeine Wettbewerbsrecht verwies. Insgesamt soll das europäische Telekommunikationsrecht durch einen stärkeren Bezug zum allgemeinen Wettbewerbsrecht eine flexiblere Handhabung der Regulierungsinstrumente ermöglichen und damit letztlich eine Reduzierung der Regulierungsintensität erreicht werden.

Durch die seit Anfang dieses Jahres in jedem Mitgliedstaat der EU unmittelbar geltende europäische Verordnung Nr. 2887/2000 über den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss wurde in Deutschland auch das Angebot des sog. gemeinsamen Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung für Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht verbindlich.

2.2 Post

2.2.1 Nationales Recht

Rechtliche Grundlage für die Tätigkeit der Regulierungsbehörde im Bereich Post sind neben den Artikeln 10, 87f und 143b des Grundgesetzes das Postgesetz (PostG) vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3294) und die aufgrund des Postgesetzes erlassenen Verordnungen. Die Regulie-

rungsbehörde übt gegenüber Postunternehmen keine allgemeine Rechtsaufsicht aus. Befugnisse der Regulierungsbehörde gegenüber Postunternehmen bestehen deshalb nur insoweit, als diese sich aus dem Postgesetz oder aus einer aufgrund des Postgesetzes erlassenen Verordnung ergeben.

Das PostG ist am 1. Januar 1998 in Kraft getreten. Zum selben Zeitpunkt sind die Vorgängergesetze – das Gesetz über das Postwesen in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juli 1989 (BGBl. I S. 1449) und das Gesetz über die Regulierung der Telekommunikation und des Postwesens (PTRRegG) vom 14. September 1994 (BGBl. I S. 2325, 2371) – außer Kraft getreten.

Ebenfalls zum selben Zeitpunkt außer Kraft getreten sind auch die meisten der bis dahin geltenden Verordnungen, insbesondere die POSTDIENST-Pflichtleistungsverordnung und die Post-Kundenschutzverordnung. In Kraft geblieben sind lediglich die Postdienstunternehmen-Datenschutzverordnung (PDSV) vom 4. November 1996 (BGBl. I S. 1636) sowie die Verordnungen, die den Zivil- und Katastrophenschutz regeln.

Das PostG enthält eine Reihe von Verordnungsermächtigungen. Gegenstand dieser Ermächtigungen sind:

- die Erhebung von Lizenzgebühren (§ 8 Satz 3),
- der Universaldienst (§ 11 Abs. 2),
- Rahmenvorschriften für die Inanspruchnahme von Postdienstleistungen (§ 18),
- die Entgeltregulierung (§ 21 Abs. 4),
- der Datenschutz (§ 41 Abs. 1),
- Gebühren für die Erlaubnis zur Verwendung hoheitlich herausgegebener Postwertzeichen (§ 43 Abs. 2) und
- Befreiungen von der Exklusivlizenz (§ 55).

Der Ordnungsgeber hat von diesen Ermächtigungen bisher in drei Fällen Gebrauch gemacht:

Am 22. November 1999 hat die Bundesregierung die auf § 21 Abs. 4 PostG beruhende Post-Entgeltregulierungsverordnung (PEntgV) erlassen (BGBl. I S. 2386). Die Verordnung ist am 11. Dezember 1999 in Kraft getreten.

Die Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) nach § 11 Abs. 2 PostG wurde von der Bundesregierung am 15. Dezember 1999 erlassen (BGBl. I S. 2418). Die Verordnung ist rückwirkend zum 1. Januar 1998 in Kraft getreten (vgl. § 7 PUDLV).

Am 21. August 2001 hat die Bundesregierung die auf § 18 PostG beruhende Postdienstleistungsverordnung (PDLV) erlassen (BGBl. I S. 2178). Die Verordnung ist am 25. August 2001 in Kraft getreten. Sie beinhaltet Rahmenvorschriften für die Inanspruchnahme von Postdienstleistungen sowie die hierbei bestehenden Rechte und Pflichten der Anbieter von Postdienstleistungen und ihren Kunden. Im Übrigen dient sie der Umsetzung der Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und

des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität.

Zu der gemäß § 41 Abs. 1 PostG zu erlassenden Verordnung über den Datenschutz im Postverkehr liegt ein Referentenentwurf des federführenden Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vor, der sich in der Ressortabstimmung befindet.

Das Erste Gesetz zur Änderung des Postgesetzes ist am 7. September 2001 in Kraft getreten (BGBl. I S. 2271). Es verlängert nunmehr die in § 51 Abs. 1 S. 1 des Postgesetzes vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3294) geregelte Befristung der zugunsten der Deutschen Post AG für die Beförderung bestimmter Postsendungen eingeräumte Exklusivlizenz über den 31. Dezember 2002 hinaus um weitere fünf Jahre bis zum 31. Dezember 2007. Gegen die Verlängerung der Exklusivlizenz haben fünf Wettbewerber der Deutschen Post AG zur Wahrung ihrer Berufsfreiheit vor dem Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde eingelegt.

Die Bundesregierung hat dem Bundestag am 10. Oktober 2001 den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes einschließlich der Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung übersandt (Bundestagsdrucksache 14/7093). Der Entwurf sieht vor, die zeitlich und sachlich an die Geltungsdauer der Exklusivlizenz anknüpfenden Regelungen des Postgesetzes und der Universaldienstleistungsverordnung an die neue Geltungsdauer der Exklusivlizenz anzupassen. Dies betrifft die §§ 52 bis 54 PostG (Universaldienstleistungspflicht, Entgeltgenehmigung sowie Verwendung von Postwertzeichen im Zeitraum der gesetzlichen Exklusivlizenz), deren Geltung für die Zeit der gesetzlichen Exklusivlizenz festgeschrieben wird, sowie die Regelungen des § 2 Nr. 1 der Postuniversaldienstleistungsverordnung hinsichtlich der Anzahl der stationären Einrichtungen und der Anzahl der mit unternehmenseigenem Personal zu betreibenden Einrichtungen, die nun bis zum 31. Dezember 2007 Gültigkeit haben sollen.

2.2.2 Europäisches Recht

2.2.2.1 Rechtsakte (Postrichtlinie)

Die Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 15 vom 21. Januar 1998, S. 14 ff.) war von den Mitgliedstaaten bis Februar 1999 in nationales Recht umzusetzen. Gemäß Mitteilung der Bundesregierung ist die Bundesrepublik Deutschland ihrer Umsetzungspflicht durch das Postgesetz (PostG) vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3294), die Post-Entgeltregulierungsverordnung (PEntgV) vom 22. November 1999 (BGBl. I S. 2386) und die Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) vom 15. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2418) nachgekommen.

Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, einen Universaldienst, also ein Mindestangebot an Diensten einer bestimmten Qualität zu tragbaren Preisen zu gewährleisten (Artikel 3). Die Richtlinie begrenzt die für den oder die Anbieter von Universaldienstleistungen reservierbaren Dienste auf die Beförderung von Briefsendungen mit einem Gewicht von weniger als 350 Gramm einschließlich grenzüberschreitender Post und Direktwerbung, wobei eine Reservierung nur zulässig ist, soweit dies zur Aufrechterhaltung des Universaldienstes notwendig ist (Artikel 7). Den Mitgliedstaaten ist es unbenommen, liberalere Maßnahmen einzuführen oder – wie im Falle der Bundesrepublik Deutschland – beizubehalten, soweit diese mit dem EG-Vertrag vereinbar sind (Artikel 26).

Nach dem Willen der Europäischen Kommission soll der Postmarkt innerhalb der Europäischen Union schrittweise weiter liberalisiert werden: Der von der Kommission vorgelegte Vorschlag einer neuen Richtlinie sieht zunächst in einem ersten Schritt eine weitere Einschränkung des reservierbaren Bereichs vor: Die neue Gewichtsobergrenze ist bei 50 Gramm angesiedelt. Eine Gewichtsgrenze soll bei der Beförderung von Briefsendungen entfallen, wenn der Preis für die Beförderung mindestens das Zweieinhalbfache des öffentlichen Tarifs für Briefsendungen der ersten Gewichtsstufe der schnellsten Kategorie beträgt. Die Beförderung abgehender grenzüberschreitender Briefsendungen und spezielle Dienste sollen nicht mehr reservierbar sein. Dieser nächste Schritt soll zum 1. Januar 2003 vollzogen werden. In einem zweiten Schritt, für dessen Ausführung der 1. Januar 2007 vorgesehen ist, sollen die verbleibenden ausschließlichen Rechte der Universaldienstanbieter weiter reduziert werden. Genaueres zum zweiten Schritt soll spätestens bis zum 31. Dezember 2005 durch das Parlament und den Rat beschlossen werden. Einen entsprechenden Vorschlag soll die Kommission bis zum 31. Dezember 2004 vorlegen.

Im Wesentlichen zielt der Vorschlag der Kommission auf die Verwirklichung des Binnenmarkts für Postdienstleistungen bei gleichzeitiger Erhaltung des Universaldienstes ab. Die Kommission verspricht sich hierdurch auf dem Postmarkt eine Verbesserung der Dienstqualität, eine für den Verbraucher günstige Preisentwicklung und als Ergebnis hiervon eine Stärkung der europäischen Wirtschaft insgesamt.

Das Europäische Parlament befürwortet dagegen eine im Vergleich zu dem Kommissionsvorschlag langsamere und kontrolliertere Öffnung der Postmärkte. Die Gewichtsobergrenze wird bei 150 Gramm angesetzt, die Preisgrenze beim Vierfachen des öffentlichen Tarifs für Briefsendungen der ersten Gewichtsstufe der schnellsten Kategorie. Abgelehnt werden auch der Vorschlag, die Beförderung abgehender grenzüberschreitender Briefsendungen und spezielle Dienste aus dem reservierbaren Bereich herauszunehmen sowie die Einführung einer Definition für den Begriff der speziellen Dienste. Zudem soll die jetzige Richtlinie nach dem Willen des Parlaments nicht bereits Ende 2006, sondern erst Ende 2008 außer Kraft treten. Über den Vorschlag der Kommission hinaus fordert das Parlament die Statuierung einer hohen Beschäftigungsquote und eines hohen Niveaus an sozialer Sicherheit als

Ziel der Postdienstleistungsbranche. Insgesamt hat das Europäische Parlament im Rahmen der Ersten Lesung 47 Änderungsvorschläge unterbreitet.

Die Kommission hat zehn Änderungsvorschläge angenommen, einen Änderungsvorschlag teilweise akzeptiert und den Rest abgelehnt. Einvernehmen fehlt beispielsweise bei der Festlegung des reservierbaren Bereichs, des Universaldienstes und des Ausgleichsfonds für den Universaldienst.

Der Rat hat sich am 15. Oktober 2001 mit qualifizierter Mehrheit auf einen gemeinsamen Standpunkt geeinigt, der einen Stufenplan mit weiteren Einschränkungen des reservierbaren Bereichs vorsieht:

Ab dem Jahr 2003 sollen private Anbieter Zugang zum Markt für Standardbriefsendungen ab 100 Gramm aufwärts erhalten. Eine Gewichtsgrenze soll entfallen, wenn der Preis für die Beförderung mindestens das Dreifache des öffentlichen Tarifs für Briefsendungen der ersten Gewichtsstufe der schnellsten Kategorie beträgt. Ab dem Jahr 2006 sollen die Gewichtsgrenze auf 50 Gramm und die Preisgrenze auf das Zweieinhalbfache reduziert werden.

Die Reservierbarkeit der Direktwerbung ist innerhalb derselben Preis- und Gewichtsgrenzen wie bei der gewöhnlichen Briefpost vorgesehen. Die Möglichkeit, den Bereich der abgehenden grenzüberschreitenden Briefpost zu reservieren, soll im Grundsatz entfallen. Eine Ausnahme ist vorgesehen, wenn dies für die Bereitstellung des Universaldienstes notwendig ist. In diesem Fall kann der reservierbare Bereich grenzüberschreitende Briefsendungen innerhalb der vorgenannten Preis- und Gewichtsgrenzen umfassen.

Für das Jahr 2009 ist eine Entscheidungsstufe geplant. Hierfür soll die Kommission eine so genannte Prospektivstudie erstellen, in der für jeden Mitgliedstaat evaluiert wird, welche Auswirkungen die Vollendung des Binnenmarkts für Postdienste im Jahr 2009 auf den Universaldienst haben wird. Auf der Grundlage dieser Studie wird die Kommission bis zum 31. Dezember 2006 dem Parlament und dem Rat einen Bericht unterbreiten, dem ein Vorschlag zur etwaigen Bestätigung des auf 2009 festgelegten Termins für die Vollendung des Binnenmarkts für Postdienste oder zur Festlegung anderweitiger Schritte im Lichte der Schlussfolgerung der Studie beigelegt ist. Zum 31. Dezember 2007 ist ein Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bestätigung des entscheidenden Schritts geplant, der am 1. Januar 2009 erfolgen soll.

Einen verbindlichen Zeitpunkt für die völlige Liberalisierung enthält der gemeinsame Standpunkt des Rates also nicht. Er wird mit einer Begründung sowie ggf. mit Erklärungen versehen und dem Europäischen Parlament übermittelt. Auch die Kommission unterrichtet das Parlament über ihren Standpunkt. Das Rechtsetzungsverfahren wird dann nach den Vorgaben des Artikels 251 des EG-Vertrages (Mitentscheidungsverfahren) fortgesetzt. Das Europäische Parlament kann danach innerhalb von drei Monaten den gemeinsamen Standpunkt des Rates billigen oder keinen Beschluss fassen; dann gilt die Richtlinie als entsprechend dem gemeinsamen Standpunkt des Rates er-

lassen. Das Parlament kann den gemeinsamen Standpunkt des Rates aber auch mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder ablehnen; dann gilt der vorgeschlagene Rechtsakt als nicht erlassen. Sofern das Europäische Parlament mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder Abänderungen an dem gemeinsamen Standpunkt des Rates vorschlägt, läuft das Mitentscheidungsverfahren weiter (zweite Lesung, ggf. Vermittlungsverfahren). Als Ergebnis dieses weiteren Verfahrens wird eine erneut geänderte Richtlinie oder im Extremfall kein Rechtsakt erlassen.

Sollte die Richtlinie mit geänderten Gewichtsgrenzen und einem geänderten Zeitplan erlassen werden, wird eine entsprechende Änderung des (deutschen) Postgesetzes erforderlich werden, um das deutsche Recht an die europäischen Vorgaben anzupassen.

2.2.2.2 Bekanntmachung der Europäischen Kommission

Die „Bekanntmachung der Kommission über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Postsektor und über die Beurteilung bestimmter staatlicher Maßnahmen betreffend Postdienste“ (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 39 vom 6. Februar 1998, S. 2 ff.) bezweckt die Aufklärung der Marktteilnehmer über die praktischen Konsequenzen der Wettbewerbsvorschriften auf den Postsektor und die möglichen Ausnahmeregelungen. Zudem äußert sich die Kommission zu ihrer Linie, welche sie vor dem Hintergrund der weiterhin bestehenden und von der Postrichtlinie harmonisierten besonderen und ausschließlichen Rechte bei der Prüfung einzelner Fälle oder in Verfahren vor dem Gerichtshof zu verfolgen gedenkt. Obwohl die Auslegung der Wettbewerbsvorschriften in einer Bekanntmachung allenfalls die Kommission selbst zu binden vermag, geht von ihr eine Signalwirkung aus. Zudem kann sich der Europäische Gerichtshof – z. B. im Rahmen eines Vorlageverfahrens nach Artikel 234 Abs. 1 Buchstabe a EG-Vertrag – die Auffassung zu eigen und damit für die Mitgliedstaaten verbindlich machen.

2.2.2.3 Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in seiner „Corbeau-Entscheidung“ (Rechtssache C-320/91, Urteil vom 19. Mai 1993, Slg. I 1993, S. 2533ff.) verstößt die Einrichtung eines Postmonopols nicht grundsätzlich gegen EG-Recht. Es verstößt jedoch gegen EG-Recht, einem in einem EU-Mitgliedstaat ansässigen Wirtschaftsteilnehmer zu verbieten, spezifische Dienstleistungen anzubieten, die bestimmten Bedürfnissen des Marktes entsprechen (insbesondere weil sie vom herkömmlichen Postdienst nicht angeboten werden) und von der „Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ getrennt werden können. Andererseits gebietet das „Corbeau-Urteil“ die ganz oder teilweise Ersetzung oder Beibehaltung eines Monopols ausdrücklich nicht.

Der Europäische Gerichtshof hat in zwei Rechtssachen zum so genannten „non physical remailing“ entschieden, dass Artikel 25 des Weltpostvertrages neben dem physi-

schen auch das nicht physische Remailing erfasst (Rechtsache C-147/97 und Rechtssache C-148/97). Die von Artikel 25 Abs. 3 des Weltpostvertrages eröffnete Möglichkeit der Rücksendung bzw. Entgeltnachforderung verstoße so lange nicht gegen den EG-Vertrag, bis zwischen den Postverwaltungen der betreffenden Staaten ein Gebührenaussgleich stattfindet, der die tatsächlichen Kosten für die Bearbeitung und Zustellung der Auslandspost abdeckt. Einen Verstoß gegen EG-Recht sieht der Gerichtshof, wenn das Inlandsentgelt in voller Höhe nachgefordert wird, ohne die tatsächlich von der Auslandspost gezahlten Ausgleichszahlung in Anrechnung zu bringen.

Eine weitere Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs – Rechtssache C-340/99 – TNT Traco SpA/Poste Italiane – ist von Interesse: Für die Finanzierung des Universaldienstes und zu dessen Erbringung unter wirtschaftlichen Bedingungen kann es gerechtfertigt sein, zugunsten eines solchen Unternehmens die Erbringer von nicht zu diesem Universaldienst gehörenden Postdienstleistungen zur Zahlung von Postgebühren zu verpflichten. Allerdings ist für den Fall der Deutschen Post AG zu beachten, dass diese – anders als die Poste Italiane SpA – nicht mit der Erbringung des Universaldienstes betraut ist (vgl. Rn. 53 der Urteilsbegründung). Wichtiger noch dürfte die Aussage des Gerichtshofs sein, dass Artikel 90 Abs. 2 des EG-Vertrages als Vorschrift, die unter bestimmten Umständen eine vom EG-Vertrag abweichende Regelung zulässt, eng auszulegen ist. Folge hiervon ist die Begrenzung der zu zahlenden Postgebühr auf den Betrag, der zum Ausgleich der Verluste des Universaldienstbetreibers durch diesen Betrieb notwendig ist (vgl. Rn. 57 der Urteilsbegründung). Zudem obliegt demjenigen, der sich auf Artikel 90 Abs. 2 des EG-Vertrages beruft, der Nachweis, dass die Voraussetzungen dieser Bestimmung erfüllt sind.

2.2.2.4 Entscheidungen der Europäischen Kommission

Die Kommission hat in ihrer Entscheidung 2001/176/EG in einem Verfahren nach Artikel 86 EG-Vertrag betreffend neue postalische Dienste mit vertraglich zugesicherter termingenaue Zustellung in Italien vom 20. Dezember 2000 (Abl. EG Nr. L 063 vom 3. März 2001, S. 59 – 66) festgestellt, dass das italienische Dekret Nr. 261 vom 22. Juli 1999 gegen Artikel 86 Abs. 1 i. V. m. Artikel 82 des EG-Vertrages verstößt, soweit dem traditionellen Postunternehmen Poste Italiane SpA die Postdienstleistungen der tag- bzw. termingenaue Zustellung elektronisch erzeugter Sendungen (sog. Hybrid-Post) vorbehalten werden. Italien wird darin verpflichtet, die der Poste Italiane SpA eingeräumten ausschließlichen Rechte für die tag- bzw. termingenaue Zustellung des Hybrid-Postdienstes aufzuheben und auch künftig keine solchen ausschließlichen Rechte mehr zu gewähren. Die italienische Regierung ist ihrer Verpflichtung durch ein Ministerialrundsreiben vom 18. Mai 2001 nachgekommen, welches allen neuen Anbietern einer tag- oder zeitgenauen Zustellung von elektronisch erzeugten Sendungen eine für ganz Italien gültige Allgemein Genehmigung gewährt. Unabhängig von dem Rundsreiben ist die Entscheidung der Kommission in Italien unmittelbar

anwendbar und Einzelpersonen können sich – anders als bei einem Rundsreiben – unmittelbar vor den italienischen Behörden und Gerichten hierauf berufen. Die Mitteilung der Kommission an die italienischen Behörden darüber, dass bei der Umsetzung der neuen Postrichtlinie das in Rede stehende Dekret selbst abgeschafft werden müsse, dürfte – jedenfalls vorerst – obsolet geworden sein. Denn die geplante neue Post-Richtlinie konnte bisher aufgrund von Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission nicht verabschiedet werden (siehe C 2.2.2.1).

2.2.3 Internationales Recht

Für den Postverkehr mit dem Ausland gelten der – völkerrechtliche – Weltpostvertrag und die damit zusammenhängenden Verträge nebst Schlussprotokollen vom 14. September 1994 des Weltpostvereins, die durch das „Gesetz zu den Verträgen des Weltpostvereins“ vom 26. August 1998 (BGBl. II S. 2082) in innerdeutsches Recht umgesetzt worden sind. Gemäß Artikel 3 Abs. 1 dieses Gesetzes nimmt die Deutsche Post AG die Rechte und Pflichten wahr, die sich für eine Postverwaltung im Verhältnis zu den Benutzern und zu anderen Postverwaltungen aus dem Weltpostvertrag, dem Postpaket- und dem Postnachnahme-Übereinkommen sowie den dazugehörigen Vollzugsordnungen und Schlussprotokollen ergeben. Außerhalb des Bereichs der Exklusivlizenz der Deutschen Post AG können gemäß Artikel 3 Abs. 2 des Gesetzes auf Antrag auch andere Unternehmen zugelassen werden.

Der Weltpostvertrag vom 14. September 1994 soll durch den auf dem Weltpostkongress in Peking ausgehandelten Vertrag vom 15. September 1999 ersetzt werden. Das diesbezüglich für die Bundesrepublik Deutschland erforderliche Vertragsgesetz ist vom Deutschen Bundestag jedoch noch nicht verabschiedet worden.

3. Rolle und Organisation der Regulierungsbehörde

3.1 Status, Funktion und Struktur

Gesetzliche Grundlage für die Errichtung der Regulierungsbehörde ist § 66 Abs. 1 TKG, nach dem die Behörde mit Sitz in Bonn zu errichten war. Auf dieser Basis wurde die Regulierungsbehörde durch Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 17. Dezember 1997 mit Wirkung vom 1. Januar 1998 als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie errichtet. Die Regulierungsbehörde entstand aus der Überleitung von Aufgabenbereichen aus dem ehemaligen Bundesministerium für Post und Telekommunikation (BMPT) und dem gesamten Aufgabenbereich des ehemaligen Bundesamtes für Post und Telekommunikation (BAPT).

Die Regulierungsbehörde hat in erster Linie den Auftrag, durch Regulierung im Bereich der Telekommunikation und des Postwesens den Wettbewerb zu fördern und flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten sowie eine Frequenzordnung festzulegen. Diese Aufgaben der Behörde sind im TKG

und im Postgesetz (PostG) vom 22. Dezember 1997 im Einzelnen beschrieben und werden zusätzlich durch Verordnungen und sonstige Ausführungsbestimmungen ergänzend geregelt.

Das automatisierte Verfahren „Auskunftersuchen der Sicherheitsbehörden“ gemäß § 90 Telekommunikationsgesetz (TKG) wird an mehreren Standorten der Regulierungsbehörde technisch und organisatorisch durchgeführt. Sicherheitsbehörden erhalten hierbei, zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben, an allen Wochentagen rund um die Uhr, Auskünfte aus Kundendateien der Telekommunikationsdiensteanbieter.

Weitere Aufgaben der Regulierungsbehörde finden sich in verschiedenen Fachgesetzen, wie z. B. dem Gesetz über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen (FTEG) vom 31. Januar 2001, dem Gesetz über den Amateurfunk vom 27. Juni 1997, dem Gesetz über die elektromagnetische Verträglichkeit von Geräten vom 18. September 1998 und dem Signaturgesetz vom Mai 2001 sowie den dazu erlassenen Rechtsverordnungen.

Eine aufgabenorientierte Organisationsstruktur ermöglicht der Regulierungsbehörde eine effiziente Erledigung dieser Aufgaben. Der seit dem 1. April 2001 gültige Organisationsplan ist Anhang 5 zu entnehmen. Im Wesentlichen stellt sich die Organisationsstruktur danach wie folgt dar:

Die Beschlusskammern entscheiden im Bereich der Telekommunikation insbesondere im Vergabeverfahren bei knappen Lizenzen sowie bei Auferlegung von Universaldienstleistungen, bei Entgeltgenehmigungen, offenem Netzzugang und Zusammenschaltungen. Im Bereich des Postwesens soll insbesondere über die Auferlegung von Grundversorgungspflichten, Ausschreibung von Dienstleistungen, Entgeltgenehmigungen sowie Änderungen entgeltrelevanter Allgemeiner Geschäftsbedingungen entschieden werden.

Von den Abteilungen werden zentrale Verwaltungsaufgaben und Fachaufgaben wahrgenommen, zu denen u. a. wirtschaftliche und rechtliche Fragen der Regulierung und Lizenzierung im Bereich der Telekommunikation und Post sowie technische Fragen in den Bereichen Frequenzen, Normung und Standardisierung sowie Nummerierung zählen.

Um den einheitlichen Charakter der Behörde stärker zu unterstreichen, werden die zurzeit 47 Außenstellen, mit deren Hilfe die Regulierungsbehörde den Kontakt zu den Verbrauchern und der Industrie in der Fläche hält, von einer eigenen Abteilung betreut und koordiniert.

Aufgabe der Außenstellen ist es z. B., über Regelungen des TKG, über Voraussetzungen zur Erteilung von Lizenzen und Frequenzen und über die Vorschriften zur elektromagnetischen Verträglichkeit von Geräten zu beraten. Sie erteilen Genehmigungen, stellen Standortbescheinigungen für Sendeanlagen aus und führen Prüfungen für Zeugnisse und Genehmigungen im Flugfunk und Amateurfunk durch. Sie sind auch zuständig für die Zuteilung von Frequenzen für Mobilfunk-, Flugfunk- und CB-Funkanlagen. Darüber hinaus kontrollieren sie mit stationären und mobilen, hoch entwickelten Messgeräten das Frequenzspektrum Tag und Nacht, damit Störungen und Ver-

stöße sofort erkannt, ausgewertet und eingegrenzt werden können. Ihre Zuständigkeit erstreckt sich auch auf die Überprüfung von Lizenzauflagen und -bedingungen, wie z. B. die Überprüfung der Postlizenzen.

Im Berichtszeitraum wurden fünf Außenstellen aufgelöst bzw. mit einer anderen Außenstelle zusammengelegt. Ziel ist eine weitere Reduzierung der Außenstellen. Durch die Straffung der Organisation sollen eine effizientere Aufgabenerledigung und eine bessere Erbringung von Dienstleistungen erreicht werden. Bei der Entscheidung über die Auflösung bzw. Zusammenlegung einzelner Außenstellen sind wesentliche Gesichtspunkte wie Infrastrukturdaten, Kunden- und Marktnähe, Flächenpräsenz und Kosten zu berücksichtigen. Auch die Sozialverträglichkeit der Maßnahmen ist in angemessenem Umfang in die Planungen mit einzubeziehen.

3.2 Haushalt und Personal

3.2.1 Haushalt 2000 und 2001

Die Einnahmen und Ausgaben der Regulierungsbehörde werden im Bundeshaushalt – Einzelplan 09, Kapitel 0910 – veranschlagt.

Das Kapitel ist im Wesentlichen in die flexible Haushaltsbewirtschaftung einbezogen. Für die Haushaltsjahre 2000 und 2001 stellen sich die Einnahmen und Ausgaben nach dem Ist-Ergebnis 2000 und dem Haushaltsplan 2001 wie folgt dar:

Einnahmen

Einnahmeart	Soll 2000 TDM	Ist 2000 TDM	Soll 2001 TDM
Verwaltungseinnahmen	302 650	545 075	287 230
davon:			
1. Gebühren und Beiträge nach TKG	171 000	547 268 ¹	117 000
2. sonstige Gebühren und Beiträge	129 000	– 3 673 ²	168 000
3. weitere Verwaltungseinnahmen	2 650	1 480	2 230
Übrige Einnahmen	101	73	90
Gesamteinnahmen	302 751	545 148	287 320

²⁹ In diesem Betrag sind Einnahmen aus Gebührenerhebungen für die Zuteilung von Rufnummern sowie für die Erteilung von Lizenzen enthalten, die unter verschiedenen Gesichtspunkten rechtlich angegriffen werden.

³⁰ Die erwarteten EMV-Beiträge konnten nicht erhoben werden, weil das Bundesverwaltungsgericht die EMV-Beitragsverordnung für nichtig erklärt hat. Erhobene Beiträge aus zurückliegenden Zeiträumen wurden teilweise wieder erstattet.

Die Unterschiede bei den Ist-Einnahmen 2000 und den Einnahmeerwartungen in 2001 ergeben sich aufgrund nachträglicher Gebühren- und Beitragserhebungen, insbesondere nach der Telekommunikations-Nummerngebührenverordnung und der Lizenzgebührenverordnung. (Ausgaben siehe Tabelle unten)

3.2.2 Personal

Die Erfüllung der Aufgaben mithilfe einer adäquaten Organisation wird begleitet durch eine entsprechende Personalstrukturierung und Personalentwicklung. Aktives Personalmanagement hat bei der Regulierungsbehörde einen hohen Stellenwert. Der Einsatz der richtigen Beschäftigten am richtigen Platz erschließt Ressourcen, die für eine moderne Behörde wichtig sind. Da die Tätigkeit der Regulierungsbehörde stark interdisziplinär geprägt ist, verfügt sie über Spezialisten der verschiedensten Richtungen wie Juristen, Ökonomen, Ingenieure verschiedener Fachrichtungen, Mathematiker, Informatiker, Verwaltungsfachleute u. a.

Der Personalhaushalt hat sich in den Jahren 2000/2001 weiter reduziert. Zum Zeitpunkt der Startorganisation am 1. Januar 1998 hatte die Regulierungsbehörde insgesamt 2 710 Haushaltsstellen (Beamte und Tarifkräfte umgerechnet auf Vollkräfte). Die Zahl der Haushaltsstellen sank im Jahr 2000 auf 2 505,5 und im Jahr 2001 auf 2 442. Das Bundesministerium der Finanzen hat im Personalhaushalt 2001 insgesamt 357 Vermerke für künftig wegfallende Stellen ausgebracht. Weitere 14 Stellen sind aufgrund der allgemeinen 1,5% Stellenkürzung im Haushalt 2001 einzusparen.

Von den rund 2 440 Beschäftigten der Regulierungsbehörde sind ca. 870 in der Zentrale und ca. 1 560 in den Außenstellen im gesamten Bundesgebiet beschäftigt. Sie verteilen sich auf vier Laufbahngruppen (höherer, gehobener, mittlerer und einfacher Dienst). Diese Einteilung entstammt dem Beamtenrecht, gilt aber sinngemäß auch für die rund 230 Tarifkräfte.

Im Einzelnen:

Höherer Dienst (rd. 200 Beschäftigte, davon rd. 70 Techniker)

Neben Juristen sind hier Volks- und Betriebswirte mit verschiedenen Ausbildungsschwerpunkten vertreten. Rund 70 Beschäftigte sind Ingenieure. Einzelne Beschäftigte gehören auch anderen, in ihrem speziellen Arbeitsgebiet gefragten Fachrichtungen an.

Gehobener Dienst (rd. 850 Beschäftigte, davon rd. 700 Techniker)

Im nichttechnischen Bereich arbeiten auf der Ebene des gehobenen Dienstes vor allem Diplom-Verwaltungswirte und Betriebswirte/FH. Rund 700 Beschäftigte des gehobenen Dienstes sind Techniker; hier liegt der Schwerpunkt bei den Ingenieuren der Nachrichtentechnik.

Mittlerer Dienst (rd. 1.310 Beschäftigte, davon rd. 530 Techniker)

Im nichttechnischen Bereich sind im mittleren Dienst ganz überwiegend Kräfte mit der verwaltungseigenen Beamtenausbildung vertreten. Die Techniker verfügen über eine abgeschlossene Berufsausbildung als Fernmeldehandwerker oder Kommunikationselektroniker (Ausbildungsgang, der die Fernmeldehandwerker-Ausbildung abgelöst hat).

Einfacher Dienst (rd. 80 Beschäftigte, davon 20 Techniker)

Auch die Kräfte des einfachen Dienstes verfügen z. T. über eine abgeschlossene Lehre. Sie werden in den verschiedensten Bereichen – etwa Botendienst und Hausverwaltung – eingesetzt.

Seit 1999 stellt die Regulierungsbehörde auch Ausbildungsplätze zur Verfügung. 17 junge Leute werden zu Fachangestellten für Bürokommunikation ausgebildet.

Ausgaben

Ausgabeart	Soll 2000 TDM	Ist 2000 TDM	Vergleich Soll/Ist 2000 in %	Soll 2001 TDM
Personalausgaben	178 492	176 446	98,7 %	169 111
Sächliche Ver- waltungsausgaben Zuweisungen	70 992	61 362	86,5 %	67 883
Investitionen	51 461	42 388	82,3 %	45 709
abzüglich Effizienzrendite, Sperren	– 9 794	-----	-----	– 9 158
Gesamtausgaben	291 151	280 196	96,3 %	273 545

Im Jahr 2000 wurden bei der Regulierungsbehörde – im Rahmen eines Projekts – 30 Telearbeitsplätze eingerichtet. Nachdem die alternierende Telearbeit nunmehr als (weitere) Regularbeitsform eingeführt worden ist, wird diese Zahl bis zum Jahresende 2001 auf 80 erhöht.

3.3 Beirat

Gemäß § 67 Abs. 1 TKG wurde bei der Regulierungsbehörde ein Beirat gebildet, der sich aus jeweils neun Mitgliedern des Deutschen Bundestages und des Bundesrates zusammensetzt. Die Mitglieder des Beirates und ihre Stellvertreter werden jeweils auf Vorschlag des Deutschen Bundestages und des Bundesrates von der Bundesregierung ernannt.

Der Beirat, der mindestens einmal vierteljährlich zusammentreten soll, hat gemäß § 69 TKG folgende Zuständigkeiten:

1. Der Beirat macht der Bundesregierung Vorschläge für die Besetzung des Präsidenten und der Vizepräsidenten der Regulierungsbehörde.
2. Der Beirat wirkt bei Entscheidungen nach § 73 Abs. 3 TKG mit. Danach ist das Benehmen mit dem Beirat bei Entscheidungen der Präsidentenkammer zum Vergabeverfahren für Lizenzen gemäß § 11 TKG und bei der Auferlegung von Universaldienstleistungen gemäß § 19 TKG herzustellen.
3. Der Beirat ist berechtigt, Maßnahmen zur Umsetzung der Regulierungsziele und zur Sicherstellung des Universaldienstes zu beantragen. Die Regulierungsbehörde ist in diesem Fall verpflichtet, den Antrag innerhalb von sechs Wochen zu bescheiden.
4. Der Beirat ist gegenüber der Regulierungsbehörde berechtigt, Auskünfte und Stellungnahmen einzuholen. Die Regulierungsbehörde ist gegenüber dem Beirat auskunftspflichtig.
5. Bei der Erstellung des Tätigkeitsberichts, den die Regulierungsbehörde gemäß § 81 Abs. 1 TKG bzw. § 47 Abs. 1 PostG alle zwei Jahre den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes vorzulegen hat, berät der Beirat die Regulierungsbehörde.
6. Der Beirat ist bei der Aufstellung des Frequenznutzungsplanes nach § 46 TKG anzuhören.

Nach der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie gemäß § 68 Abs. 1 TKG genehmigten Geschäftsordnung des Beirates in der Fassung vom 25. Februar 1998 hat der Beirat seinen Sitz bei der Regulierungsbehörde in Bonn. Der Beirat wird durch eine Geschäftsstelle unterstützt. Ihre personelle und sachliche Ausstattung stellt die Regulierungsbehörde im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden des Beirates bereit.

Gemäß § 68 Abs. 2 TKG wählt der Beirat aus seiner Mitte den Vorsitzenden und einen stellvertretenden Vorsitzenden für die Dauer von zwei Jahren. Der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende dürfen nicht derselben Gruppe (Bundestag/Bundesrat) angehören. Nachdem in den ersten zwei Jahren der Regulierungsbehörde der Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes

Niedersachsen, Herr Dr. Peter Fischer, Vorsitzender des Beirates war, wurde der bisherige stellvertretende Vorsitzende, Herr Abgeordneter Elmar Müller, MdB, in der 15. Sitzung des Beirates am 25. Oktober 1999 für die Zeit vom 1. Januar 2000 bis 31. Dezember 2001 zum Vorsitzenden und der bisherige Vorsitzende Dr. Peter Fischer zum stellvertretenden Vorsitzenden gewählt. Nachdem Herr Dr. Peter Fischer im Dezember 2000 aus dem Beirat ausgeschieden war, wählte der Beirat in seiner 22. Sitzung am 15. Januar 2001 die Ministerin für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Niedersachsen, Frau Dr. Susanne Knorre, für die Zeit bis 31. Dezember 2001 zur stellvertretenden Vorsitzenden. Eine vollständige Übersicht über die Mitglieder des Beirates ist Anhang 1 zu entnehmen.

Nachfolgend auszugsweise einige Themen, die im Berichtszeitraum im Beirat behandelt wurden:

– TV-Kabelnetze:

Der Beirat ließ sich in mehreren Sitzungen von der Regulierungsbehörde sowie von Vertretern der Deutschen Telekom AG über den Stand der Regionalisierung und den Verkauf der TV-Kabelnetze informieren. Dabei machte der Beirat deutlich, dass die TV-Kabelnetze als leistungsfähige Telekommunikationsinfrastruktur und mögliche Alternative zur Teilnehmeranschlussleitung grundsätzliche Bedeutung für die weitere Entwicklung des deutschen Telekommunikationsmarktes haben. Er sprach die Erwartung aus, dass die seitens der Deutschen Telekom AG wiederholt geäußerten Verkaufsabsichten in die Realität umgesetzt und zügig zum Abschluss gebracht würden. Der Beirat forderte die Deutsche Telekom AG auf, bei den weiteren Verkaufsverhandlungen mit potenziellen Investoren auch die Interessen der Flächenländer zu berücksichtigen, damit gerade die weniger strukturstarken Gebiete nicht von der technologischen Entwicklung abgehängt werden.

– Lizenzvergabe für UMTS/IMT-2000:

Der Beirat befasste sich im Rahmen der Benehmensherstellung nach § 73 Abs. 3 Satz 2 TKG in mehreren Sitzungen mit den Vergabebedingungen für UMTS/IMT-2000 und bat die Regulierungsbehörde, keine Reservierung von UMTS-Frequenzen für Neueinsteiger vorzusehen.

Zu „National Roaming“ wurde die Regulierungsbehörde gebeten, nach vorheriger Anhörung der UMTS/IMT-2000-Netzbetreiber Festlegungen zu treffen, die kombinierte GSM- und UMTS/IMT-2000-Angebote auch für Neueinsteiger auf der Grundlage von § 4 TKV ermöglichen sollen, sofern die heutigen GSM-Betreiber, die eine UMTS/IMT-2000-Lizenz erworben haben, ebenfalls solche Angebote, sei es über ihren eigenen Vertrieb oder über reine Diensteanbieter, erbringen.

Der Beirat sprach sich dafür aus, vor der Lizenzvergabe für UMTS-Lizenzen verbindliche Regelungen zu treffen, nach denen der im Entscheidungsentwurf festgelegte Versorgungsgrad von 50 % nach dem 31. Dezember 2005 in einem angemessenen Zeitraum auf 70 % erhöht werden kann.

- Kriterien der Regulierungsbehörde zur Sicherstellung einer flächendeckenden Bereitstellung von öffentlichen Sprechstellen:

Der Beirat nahm in diesem Zusammenhang den Zwischenbericht der Regulierungsbehörde zum Stand des Pilotversuchs zum Einsatz vereinfachter öffentlicher Telefonstellen als so genannte „Basistelefone“ zustimmend zur Kenntnis. Er stimmte auf der Grundlage der von der Regulierungsbehörde und der Deutschen Telekom AG aus dem bisherigen Verlauf gezogenen Erkenntnis der Verlängerung des Pilotversuchs unter Weitergeltung der bisherigen Selbstbindung der Deutschen Telekom AG zu.

- Zuführungsleistungen im Internet (Flatrate):

Der Beirat begrüßte die Entscheidung der Regulierungsbehörde zur Flatrate vom 15. November 2000, wonach u. a. zeitabhängige Verbindungspreise angepasst und unzulässige Diskriminierungen aufgehoben werden müssen, sowie ergänzend dazu die Verbindungsleistung ab Februar 2001 auch zu einem zeitunabhängigen Pauschalentgelt (Flatrate) angeboten werden müssen, als wichtigen Beitrag zur weiteren Forcierung der Internet-Nutzung in Deutschland. Er sah darin vor allem eine Förderung von positiven wirtschaftlichen, beschäftigungspolitischen und verbraucherfreundlichen Impulsen des Internetmarktes in Deutschland. Er begrüßte, dass die Entscheidung der Regulierungsbehörde der Deutschen Telekom AG den notwendigen Freiraum zur Gestaltung der Konditionen einer Internet-Flatrate überlasse, da hierbei mehrere Modelle denkbar seien.

Der Beirat sprach die Erwartung aus, dass in Abwägung der Interessen des Wettbewerbs wie auch der Verbraucherbelange von Seiten der Regulierungsbehörde ergebnisoffen an die nachfolgenden Schritte der Regulierung gegangen werde.

- Anträge der Deutschen Telekom AG zur Feststellung fehlender Marktbeherrschung:

Der Beirat ließ sich mehrmals über den aktuellen Stand der Antragsbearbeitung informieren. Er traf dazu die Feststellung, dass aufgrund des zunehmenden Wettbewerbs die Prüfung, inwieweit Marktbeherrschung auf sachlich und räumlich abgegrenzten Märkten vorliege, eine wichtige Aufgabe sei, da mit einer entsprechenden Feststellung weit reichende Konsequenzen für die Regulierung verbunden seien. Dies gelte sowohl gegenüber der Deutschen Telekom AG als auch gegenüber anderen Marktteilnehmern, die in einzelnen Marktsegmenten ebenfalls marktbeherrschend werden könnten.

Der Beirat brachte zum Ausdruck, dass er es für erforderlich halte, dafür in enger Abstimmung mit dem Bundeskartellamt transparente, nachvollziehbare und für die Regulierungsbehörde handhabbare Kriterien auf der Grundlage des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen zu entwickeln, nach denen künftige Entscheidungen getroffen werden könnten.

Der Beirat unterstützte nachhaltig die Absicht der Regulierungsbehörde, dafür zeitnah Eckpunkte zu er-

arbeiten und diese im Rahmen einer Anhörung mit den Marktteilnehmern zu erörtern.

- Getrennte Rechnungsführung marktbeherrschender Unternehmen:

Der Beirat stellte fest, dass die Transparenz der Rechnungsführung der marktbeherrschenden Unternehmen Deutsche Post AG und Deutsche Telekom AG schon wiederholt Gegenstand öffentlicher Kritik gewesen sei. Er halte es insbesondere zur Entgeltregulierung für unverzichtbar, dass die gesetzlich festgelegten Anforderungen in vollem Umfang erfüllt und entsprechende Unterlagen zeitnah und aussagefähig vorgelegt würden. Die Regulierungsbehörde wurde aufgefordert, ihren gesetzlich festgelegten Spielraum zu nutzen und Vorgaben für die Ausgestaltung der internen Rechnungslegung allgemein und im Hinblick auf die Entgeltregulierung zu machen. Diese Vorgaben sollten nicht nur gegenüber den o. a. Unternehmen gelten, sondern gegenüber allen Marktteilnehmern, die in einzelnen Marktsegmenten marktbeherrschend sind.

Die von der Regulierungsbehörde für solche Vorgaben entwickelten Entwürfe sollten nach Ansicht des Beirates im Rahmen eines Anhörungsverfahrens mit den Marktteilnehmern erörtert und dem Beirat die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben werden, damit eine verbindliche Regelung zeitnah beschlossen und veröffentlicht werden könne.

- Umsetzung der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV):

Der Beirat nahm dazu einen Bericht der DPAG zur Kenntnis. Vor dem Hintergrund von Klagen über die Qualität und Kompetenz von Agenturen brachte der Beirat zum Ausdruck, dass er die Postagenturen als wichtige Einrichtungen zur flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen, insbesondere im ländlichen Raum sehe. Von daher lege der Beirat großen Wert auf funktionsfähige geschäftliche Beziehungen zwischen der Deutschen Post AG und den Agenturnehmern. Der Beirat gehe davon aus, dass die vertraglichen Beziehungen zwischen der Deutschen Post AG und Agenturnehmern – soweit noch erforderlich – vereinheitlicht und optimiert würden und damit keine Gefährdung der flächendeckenden Versorgung zu befürchten sei.

Der Beirat begrüßte es, dass die Zahl der von der Deutschen Post AG aufgestellten Briefkästen deutlich über die in der PUDLV festgelegte Zahl hinausgehe. Er wies jedoch nachdrücklich darauf hin, dass die Leerungszeiten der Briefkästen nach § 2 Nr. 2 PUDLV an den Bedürfnissen des Wirtschaftslebens zu orientieren seien. Dabei müsse die letztmalige Leerung am Tage auch in ländlichen Gebieten so eingerichtet sein, dass die Interessen des Wirtschaftslebens an einer späteren, d. h. auf die üblichen Büro- und Geschäftsschlusszeiten der Betriebe ausgerichteten Leerung berücksichtigt würden. Der Beirat bat deshalb die Regulierungsbehörde, kritisch zu prüfen, ob die derzeitige Geschäftspolitik der Deutschen Post AG in diesem Bereich den Anforderungen der PUDLV entspreche. Die Regulierungsbehörde wurde aufgefordert, diesbezügliche Kriterien im Sinne der Kunden zu entwickeln.

Der Beirat nahm zustimmend zur Kenntnis, dass die Brieflaufzeiten sowohl nach den Berechnungen der Deutschen Post AG als auch der Regulierungsbehörde über den Vorgaben der PUDLV lagen. Er bat allerdings die Regulierungsbehörde um eine Stellungnahme zu den unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen für die Postlaufzeiten, insbesondere im Hinblick auf EU-rechtliche Vorgaben. Die Regulierungsbehörde wurde aufgefordert, für die Brieflaufzeiten und deren Messung Kriterien zu entwickeln und diese gegenüber der Deutschen Post AG durchzusetzen.

– Price-Cap-Verfahren im Postbereich:

Der Beirat stellte mit Bedauern fest, dass der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie mit seiner Weisung an die Regulierungsbehörde in unzulässiger Weise in deren alleinige Zuständigkeit für die Genehmigung von Entgelten eingegriffen und damit die Unabhängigkeit dieser Behörde infrage gestellt habe.

Der Beirat forderte den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie auf, seine Weisung zurückzunehmen und der Regulierungsbehörde damit die Möglichkeit zu eröffnen, das eingeleitete Price-Cap-Verfahren gemäß den Bestimmungen des Postgesetzes und der Post-Entgeltregulierungsverordnung zeitnah abzuschließen.

Der Beirat bat die Regulierungsbehörde, nach erfolgter Rücknahme der Weisung ihre beabsichtigte Entscheidung mit den zugrunde liegenden maßgeblichen Entscheidungsgrundlagen (Angaben zum Warenkorb, Bildung von Maßgrößen und deren wesentliche Parameter) dem Beirat zuzuleiten, um diesem die Möglichkeit einer Stellungnahme innerhalb der vorgesehenen Anhörungsfrist einzuräumen.

– Vorschläge zur Besetzung der Posten des Präsidenten und der Vizepräsidenten der Regulierungsbehörde:

Der Beirat unterbreitete der Bundesregierung für die Neubesetzung des Präsidenten und eines Vizepräsidenten nach § 69 Nr. 1 TKG jeweils einen Personalvorschlag. Die Bundesregierung entsprach den Vorschlägen des Beirates.

3.4 Wissenschaftliche Beratung

Wahrgenommen wird diese Aufgabe insbesondere durch den regelmäßig tagenden „Wissenschaftlichen Arbeitskreis für Regulierungsfragen“ und durch die „Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste GmbH“ (WIK), Bad Honnef. Darüber hinaus stehen Mittel für die Vergabe von Gutachten zu besonderen Fragestellungen zur Verfügung.

3.4.1 Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen

Die Mitglieder dieses Gremiums verfügen über ausgewiesene wissenschaftliche Kenntnisse und können auf den Gebieten von Telekommunikation und Post besondere volkswirtschaftliche, betriebswirtschaftliche, sozialpolitische, technologische oder rechtliche Erfahrungen

aufweisen. Die vom Präsidenten der Behörde berufenen Mitglieder sind in Anhang 2 aufgeführt.

Der Arbeitskreis tagt mindestens sechsmal jährlich unter Teilnahme des Präsidiums und der Abteilungsleiter sowie Vertretern des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) und weiterer fachlicher Entscheidungsträger. Er befasst sich mit Fragen grundsätzlicher Bedeutung, die sich aus der laufenden Arbeit der Regulierungsbehörde ergeben. Darüber hinaus unterstützen einzelne Mitglieder die Regulierungsbehörde bei speziellen Fragestellungen.

Der Arbeitskreis hatte bereits im Jahr 1999 Leitlinien für die Regulierungspolitik formuliert und veröffentlicht (siehe Anhang 3). Ferner hat der Wissenschaftliche Arbeitskreis im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Studie „Telekommunikation im Wettbewerb – eine ordnungspolitische Konzeption nach drei Jahren Marktöffnung“, die gemeinsam von den Professoren Ulrich Immenga, Christian Kirchner, Günther Knieps und Jörn Kruse erstellt und auf Einladung der Deutschen Telekom AG am 7. März 2001 in Berlin präsentiert wurde, eine Stellungnahme zu aktuellen Fragestellungen der Regulierung erarbeitet, die in Anhang 4 dokumentiert ist.

Daneben wurden in den Sitzungen schwerpunktmäßig folgende Themen behandelt:

- Wettbewerbssituation im Mobilfunkmarkt
- UMTS-Frequenzversteigerung
- neue gesetzliche Rahmenbedingungen für Regulierung der Kommunikationsmärkte in Europa
- Rufnummernportabilität im Mobilfunk
- Konsequenzen weltweiter Fusionen und steigender internationaler Unternehmensgrößen für die Regulierung auf nationaler Basis
- Regulatorische Bewertung von Flatrate-Angeboten
- In welchem Umfang sind Mischkalkulationen im Telekom-Bereich zu akzeptieren?
- Aktualisierung der „Leitlinien für die Regulierungspolitik“
- Abgrenzung sachlich und räumlich relevanter Märkte sowie Marktbeherrschung im Telekommunikationsbereich
- Netzstruktur und Entgelte für Zusammenschaltung
- Price-Cap-Regulierung im Telekommunikationsbereich
- Entgeltregulierung im Hinblick auf den entbündelten Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung
- Regulatorische Aspekte im Zusammenhang mit Thematik des „Line-Sharing“
- Mobile Location Services (MLS)
- Standortdaten der Mobilfunksendestationen (geographische Koordinaten) Wer hat den Zugriff?

- Getrennte Rechnungsführung/Rechnungslegungskreise
- Verlangt wird die Schaffung eigener Rechnungslegungskreise. Wie ist dies im Postsektor umzusetzen?
- Arbeitsteilung („work-sharing“) im Postbereich aus wirtschaftlicher Sicht
- Strategische Markteintrittsbarrieren im Postbereich
- Erörterung eines Entwurfs für ein Thesenpapier zum Fragenkreis Exklusivlizenz im Postbereich
- Messung von Brieflaufzeiten: Unter rein betrieblichen Aspekten und/oder aus Sicht der Verbraucher?
- Marktentwicklung Post

3.4.2 Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste GmbH

Das Wissenschaftliche Institut für Kommunikationsdienste ist als gemeinnützige Gesellschaft organisiert, die seit Anfang 1998 ausschließlich vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie getragen wird. Für den Bereich der Gemeinnützigkeit erhält das Institut 50 % seines gesamten Etats als Zuwendung mit dem es das jährliche Forschungsprogramm mit Projekten aus dem Bereich der Grundlagenforschung bestreitet.

Das Forschungsprogramm enthält die regelmäßige Begutachtung der volkswirtschaftlichen, betriebswirtschaftlichen, rechtlichen und sozialen Entwicklung der Telekommunikation und des Postwesens im Inland und Ausland sowie die Aufbereitung und Weiterentwicklung der wissenschaftlichen Grundlagen für Lizenzvergabe, die Gestaltung des Universaldienstes, die Regulierung marktbeherrschender Anbieter, die Regeln über den offenen Netzzugang und die Zusammenschaltung sowie die Nummerierung und den Kundenschutz.

Aus dem Berichtszeitraum sind beispielhaft einige wesentliche Projekte genannt:

- Auswirkungen der Digitalisierung auf den Markt für Rundfunkübertragungsleitungen
- Wettbewerbspotenziale der deutschen Kabel-TV-Infrastruktur
- Marktstruktur und Wettbewerb auf dem Markt für Internet-Zugangsdienste
- Telekommunikation über Energienetze – Entwicklungsperspektiven und regulatorische Implikationen von Digital Powerline
- Anwendung der GATS-Prinzipien auf den Post- und Telekommunikationssektor
- Internet-Governance-Erfolgsfaktoren, Politiken und Folgen der institutionellen Neuordnung der Internetverwaltung

Darüber hinaus werden vom WIK Forschungsprojekte und Untersuchungen im Rahmen seiner Auftragsarbeiten durchgeführt, die die restlichen 50 % des Institutshaushaltes ausmachen. Auftraggeber sind neben der Regulie-

rungsbehörde weitere öffentliche Institutionen sowie private Unternehmen. Im Rahmen dieser Auftragsarbeiten wird u. a. auch die Entwicklung des Analytischen Kostenmodells im Telekommunikations- und Postbereich durchgeführt.

Um dem wachsenden Forschungsbedarf und der mittelfristig potenziell zu erwartenden Reduzierung von Zuwendungsmitteln zu begegnen, hat die Gesellschaft am 14. Dezember 2000 eine Tochtergesellschaft mit dem Namen WIK-Consult GmbH gegründet, um zum einen die Aufrechterhaltung der Gemeinnützigkeit der Muttergesellschaft zu sichern und zum anderen die Möglichkeit zur flexiblen Anpassung an die Nachfrage zu bieten. Die WIK-Consult GmbH ist in laufende Auftragsverhältnisse der Muttergesellschaft eingetreten und versucht, ihre Aktivitäten sukzessive weiter auszubauen.

3.5 Berichtspflichten

3.5.1 Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission

Im Rahmen der Verwirklichung des gemeinsamen Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste gibt die Europäische Kommission den Regulierungsrahmen in Form von Richtlinien, Entscheidungen usw. vor, entwickelt ihn weiter und verfolgt die Liberalisierungsfortschritte in den jeweiligen EU-Mitgliedsländern.

Die Europäische Kommission legte im Sommer 1999 insgesamt sechs Richtlinienentwürfe vor. In diesen werden die bisherigen Richtlinien zusammengefasst. Hierzu wurden von der Regulierungsbehörde in Zusammenarbeit mit dem BMWi Kommentierungen erstellt.

Die Regulierungsbehörde berichtete der Kommission über ökonomische Kennziffern des deutschen Telekommunikationsmarktes. In diesem Zusammenhang wurden 2000 die Daten für den sechsten und im August 2001 für den siebten Bericht zur Erfüllung der regulatorischen Vorgaben in Deutschland der Europäischen Kommission vorgelegt. Diese Berichterstattung wird fortgeführt. Gegenwärtig wird an dem siebten Umsetzungsbericht gearbeitet, der voraussichtlich Ende des Jahres von der Kommission veröffentlicht werden wird. Am 4. Oktober 2001 fand hierzu die Anhörung für Deutschland statt.

3.5.2 Veröffentlichung gemäß § 26 TKG

Nach § 26 TKG veröffentlicht die Regulierungsbehörde einmal jährlich in ihrem Amtsblatt, auf welchen sachlich und räumlich relevanten Märkten eine marktbeherrschende Stellung besteht.

1. Zum einen sind hier die Märkte angesprochen, auf denen Anbieter nach § 23 TKG dem Widerspruchsverfahren bei allgemeinen Geschäftsbedingungen unterliegen.

Für eine Veröffentlichung nach § 26 TKG kommen insoweit nur Feststellungen marktbeherrschender Stellungen infrage, die in derartigen Widerspruchsverfahren bereits getroffen und von der Regulierungsbehörde

mit Außenwirkung bekannt gemacht worden sind. Feststellungen in diesem Sinne sind seit 1998 nicht getroffen worden.

2. Ferner handelt es sich um diejenigen Märkte, auf denen Anbieter nach § 25 Abs. 2 TKG einer Entgeltregulierung unterliegen.

In eine Veröffentlichung nach § 26 TKG sind insoweit nur diejenigen Feststellungen marktbeherrschender Stellungen einzubeziehen, die bei Telekommunikationsdienstleistungen bestehen, die der Entgeltregulierung im Sinne des § 25 Abs. 2 TKG unterliegen. Aufgrund des eindeutigen Wortlauts des § 26 TKG sind keine marktbeherrschenden Stellungen aufzunehmen, die bei Telekommunikationsdienstleistungen bestehen, die unter § 25 Abs. 1 TKG fallen. Nicht zu veröffentlichen sind gemäß § 26 TKG auch marktbeherrschende Stellungen in sonstigen der Entgeltregulierung unterfallenden Bereichen, wie z. B. die nach § 39 TKG zu regulierenden Entgelte, da diese nicht unter § 25 Abs. 2 TKG einzuordnen sind. Denn § 39 TKG verweist zwar auf § 25 Abs. 1 TKG, nicht aber auf § 25 Abs. 2 TKG.

Wie auch bei der 1. Alternative des § 26 TKG sind nur solche Feststellungen über marktbeherrschende Stellungen in die Veröffentlichung aufzunehmen, die bereits mit Außenwirkung bekannt gemacht worden sind.

Aufgrund der vorgenannten Einschränkungen sind zuletzt durch Amtsblatt-Vfg. 156/1999 vom 22. Dezember 1999 (Amtsblatt Nr. 23/99) und Amtsblatt-Vfg. 88/2000 vom 20/12/00 (Amtsblatt Nr. 24/2000) folgende Entscheidungen der Regulierungsbehörde zu einer jeweils marktbeherrschenden Stellung der Deutschen Telekom AG nach § 26 TKG veröffentlicht worden. Voraussetzung für diese als Beschlüsse ergangenen Entscheidungen war in allen Fällen u. a. die Feststellung einer marktbeherrschenden

Stellung. Es handelte sich jeweils um eine Entgeltregulierung nach § 25 Abs. 2 TKG.

1. Im Beschluss vom 24. März 1999 wurde eine marktbeherrschende Stellung der Deutschen Telekom AG auf dem nachfolgenden sachlich relevanten Markt festgestellt:

Markt für die Einspeisung von analogen Fernsehsignalen in das bis zum 31. Dezember 1998 von der Deutschen Telekom AG bzw. nach der Ausgliederung von der Kabel Deutschland GmbH betriebene Breitbandkabelnetz, das den Zweck hat, die an dieses Netz angeschlossenen Endkunden mit Rundfunksignalen erreichen zu können (unabhängig davon, welcher Betreiber auf nachgelagerten Netzen tätig ist). Hierbei ist jeweils zu beachten, dass die Einspeisung der Programmsignale zum Zwecke der Durchleitung bis zum Endkunden erfolgt. Als räumlich relevanter Markt ist das Gebiet anzusehen, in das die Programmveranstalter ihr Programm durchleiten wollen, damit die Endkunden dieses Programm empfangen können.

2. Im Beschluss vom 16. Juni 1999 wurde eine marktbeherrschende Stellung der Deutschen Telekom AG auf dem bundesweiten Markt für Verbindungsleistungen über Festnetze zu Online-Diensten und zum Internet, bei dem die Service Provider als Nachfrager auftreten, festgestellt.
3. Im Beschluss vom 15. November 2000 wurde erneut eine marktbeherrschende Stellung der Deutschen Telekom AG auf dem bundesweiten Markt für Verbindungsleistungen über Festnetze zu Online-Diensten und zum Internet, bei dem die Service Provider als Nachfrager auftreten, festgestellt.

Es wird darauf hingewiesen, dass die Beschlüsse nicht bestandskräftig sind.

Teil B Tätigkeiten und Marktentwicklung im Bereich Telekommunikation

1. Regulierung für die Kunden

In § 2 Abs. 2 TKG sind die Ziele der Regulierung genannt. Dabei wird die Wahrung der Interessen der Nutzer auf dem Gebiet der Telekommunikation und des Funkwesens sowie die Wahrung des Fernmeldegeheimnisses an erster Stelle genannt. Diese Zielsetzung stellt insofern einen roten Faden der Regulierung dar, als alle Normen auf die Befriedigung der Kundenbedürfnisse ausgerichtet sind.

Die folgenden Ausführungen sollen dies verdeutlichen. Dabei wird zunächst ein Überblick über die Entwicklung von Preisen und Qualität in der Telekommunikation seit der vollständigen Marktöffnung gegeben. Im Anschluss daran werden die Tätigkeiten der Regulierungsbehörde im Rahmen des Kundenschatzes, des Verbraucherservices und des Datenschutzes dargestellt. In diesen Bereichen werden die aus der Regulierung resultierenden Vorteile für die Nutzer besonders offenkundig.

1.1 Preisentwicklung

Seit der vollständigen Liberalisierung des Sprachtelefondienstes am 1. Januar 1998 sind die Preise für Ferngespräche als Folge des einsetzenden Wettbewerbs drastisch gesunken. Für inländische Ferngespräche an Werktagen je

nach Verkehrszeit zahlt der Verbraucher heute bis zu 90 % weniger. Die Entwicklung des Tarifniveaus auf Basis des jeweils günstigsten Anbieters zeigt folgende Abbildung am Beispiel von Call-by-Call-Gesprächen (siehe Abbildung unten).

Auch bei Auslandsgesprächen hat der Wettbewerb den Verbrauchern große Vorteile gebracht. Auf den zehn wichtigsten Auslandsstrecken sind seit der Liberalisierung Anfang 1998 die Tarife zur Hauptzeit um bis zu 94 % billiger geworden. Dabei ist eine kontinuierliche Reduzierung der günstigsten Tarife zu beobachten. Diese sind beispielsweise in den letzten zwei Jahren (19. November 1999 bis 1. November 2001) um bis zu 68 % gesunken (siehe Abbildung 3, Seite 38).

1.2 Qualität

1.2.1 Sprachtelefondienst

Betreiber fester öffentlicher Telekommunikationsnetze, Anbieter von Sprachtelefondienst³¹ und Anbieter von

³¹ Lizenznehmer der Klasse 4 sowie nicht lizenzpflichtige Anbieter von Sprachtelefondienst

Abbildung 2

Minimaltarife im Festnetz für ein nationales Ferngespräch (Stand: 1. November 2001)

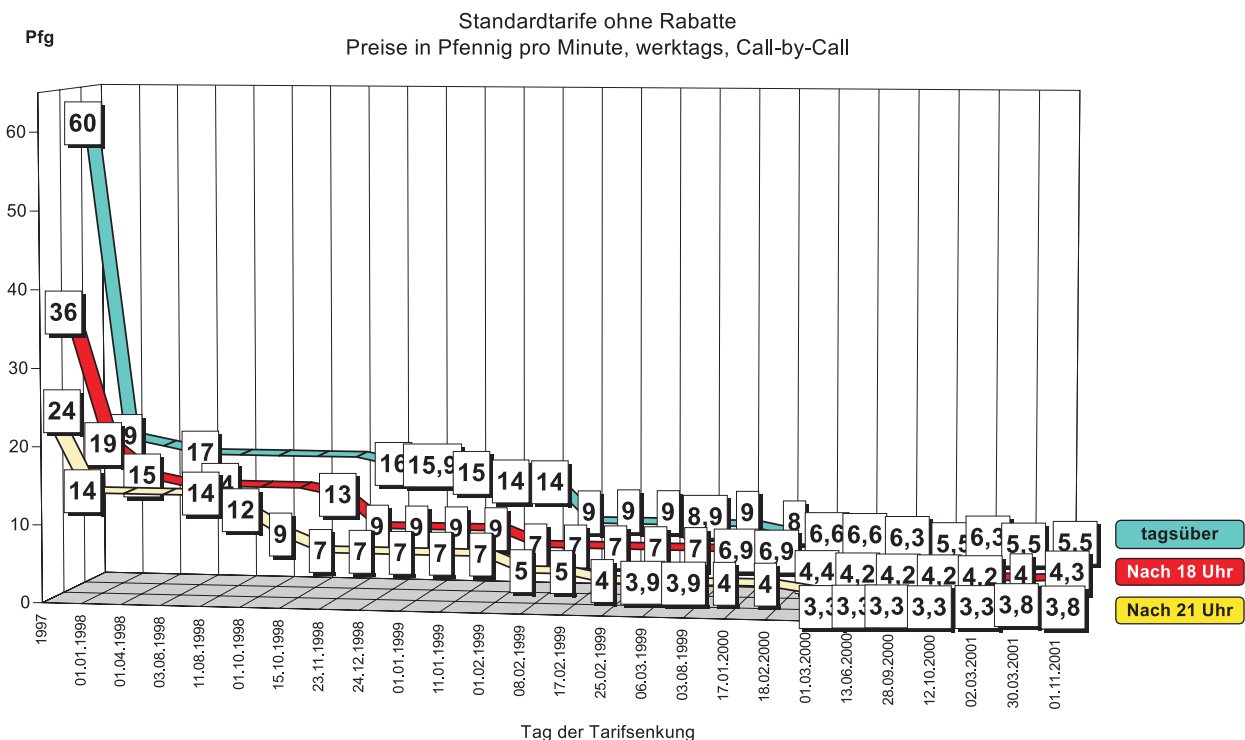
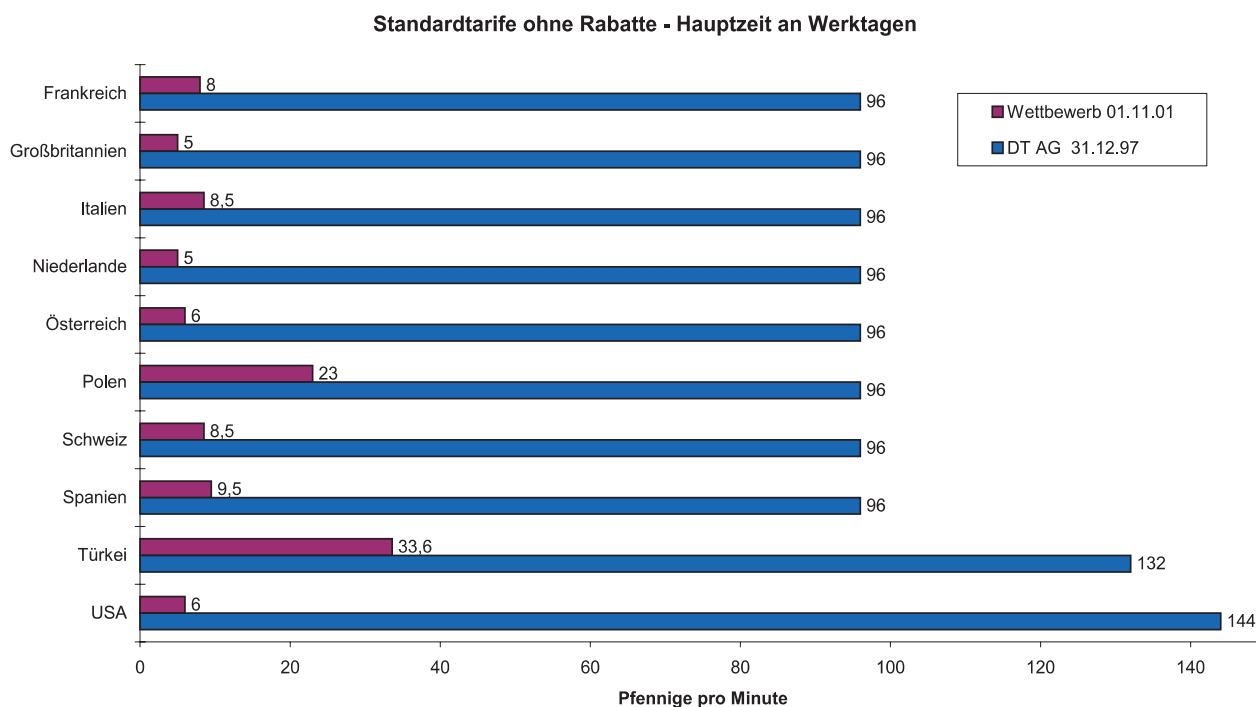


Abbildung 3

Entwicklung der Auslandstarife in die 10 wichtigsten Zielländer



Auskunftsdiensten (die diese Dienstleistung unter einer Rufnummer anbieten, die mit den Ziffern 118 beginnt) haben die folgenden Qualitätskennwerte zu erheben:

1. Frist für die erstmalige Bereitstellung des Netzzugangs,
2. Fehlermeldung pro Anschlussleitung pro Jahr,
3. Reparaturzeit,
4. Häufigkeit des erfolglosen Verbindungsaufbaus,
5. Verbindungsaufbauzeit,
6. Reaktionszeiten bei vermittelten Diensten und
7. bei Auskunftsdiensten,
8. Anteil betriebsbereiter öffentlicher Münz- und Kartentelefone,
9. Abrechnungsgenauigkeit³²

(§§ 32, 33 Telekommunikations Kundenschutzverordnung – TKV). Die Regelung setzt die Richtlinie 98/10/EG um. Marktbeherrschende Betreiber/Anbieter haben die Qualitätskennwerte mit Inkrafttreten der TKV zu erheben, nicht marktbeherrschende Unternehmen müssen spätes-

tens achtzehn Monate nach Aufnahme ihrer Geschäftstätigkeit die Qualitätskennwerte erheben.

Mit der Veröffentlichung von Qualitätskennwerten einmal jährlich in ihrem Amtsblatt will die Regulierungsbehörde Nutzern die Möglichkeit bieten, die Dienstgüte der verschiedenen Telekommunikationsdienstleistungsanbieter beurteilen und neben Preis- auch durch Qualitätsvergleiche den für sie optimalen Anbieter auswählen zu können. Dieses Verfahren trägt zudem zu einer Erhöhung der Transparenz zwischen den einzelnen Anbietern bei. Die erstmalige Veröffentlichung der Kennwerte für das Jahr 2000 ist im Amtsblatt der Regulierungsbehörde sowie parallel auf der Homepage der Regulierungsbehörde für den Jahresanfang 2002 geplant. Aufgrund des umfangreichen Klärungsbedarfs im Zusammenhang mit der erstmaligen Erhebung kann ein früherer Termin nicht erzielt werden.

1.2.2 Übertragungswege

Qualitätskennwerte (Lieferbedingungen) von Übertragungswegen sind von marktbeherrschenden Anbietern von Übertragungswegen zu veröffentlichen und in einer für alle Interessierten leicht zugänglichen Weise bereitzustellen (§ 27 TKV). Die Regelung dient der Umsetzung der Richtlinie 92/44/EWG des Rates vom 5. Juni 1992 zur Einführung eines offenen Netzzugangs bei Mietleitungen, geändert durch die Richtlinie 97/51/EG. Die zu veröffentlichenden Informationen umfassen u. a. die typische Lie-

³² Definition, Messgröße und Messmethode richten sich nach Verfügung 169/1999 „Definitionen, Messgrößen und Messmethoden zur Erhebung der Qualitätskennwerte gemäß TKV § 32 Abs. 1 Nr. 1 – 8“, veröffentlicht im Amtsblatt der Regulierungsbehörde Nr. 23/99 vom 22. Dezember 1999, und Verfügung Nr. 9/1999 „Festlegung des Qualitätskennwertes „Abrechnungsgenauigkeit“, veröffentlicht im Amtsblatt der Regulierungsbehörde Nr. 1/99 vom 20. Januar 1999.

ferfrist und die typische Reparaturzeit für ein definiertes Mindestangebot an Übertragungswegen.

Die Angaben können im Amtsblatt der Regulierungsbehörde veröffentlicht werden und müssen in den Geschäftsstellen der Anbieter für den Kunden bereitgehalten werden. Erfolgt die Veröffentlichung an anderer Stelle, hat der Anbieter die Fundstelle der Regulierungsbehörde mitzuteilen, die Regulierungsbehörde wiederum veröffentlicht einen Hinweis auf die Fundstelle in ihrem Amtsblatt (§ 27 Abs. 1 TKV).

1.3 Kundenschutz

Die Regulierung für den Verbraucher beruht in ihrem Hauptbestandteil auf der TKV von 1997, die dem auf die vollständige Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte zielenden Regulierungsrahmen des TKG Rechnung trägt.

Die Entwicklung der Telekommunikationsmärkte in Deutschland führte zur Erhöhung der Vielfalt von Telekommunikationsdienstleistungen bei sinkenden Entgelten. Dieses veränderte liberalisierte Telekommunikationsumfeld, das mit Dienste- und Anbietervielfalt und komplizierten Tarifstrukturen verbunden ist, generierte aber auch den Kundenschutz betreffende Probleme, wie z. B. die Nachprüfbarkeit der in Anspruch genommenen Telekommunikationsdienstleistung oder eine Begrenzung dieser Inanspruchnahme. Die hierzu in der TKV etablierten Regelungen des Einzelverbindungs nachweises (EVN) und der Kundenvorgabe der Entgelthöhe spielten deshalb im Bereich des Kundenschutzes eine wichtige Rolle.

Nach § 14 TKV sind alle Anbieter von Sprachkommunikationsdienstleistungen verpflichtet, ihren Kunden die Standardform des Einzelverbindungs nachweises auf deren Verlangen unentgeltlich zur Verfügung zu stellen.

Die Regulierungsbehörde hat im Rahmen einer Auslegung des § 14 TKV die einzelnen Parameter des Standard-Einzelverbindungs nachweises konkret vorgegeben. Um möglichst viele TK-Anbieter an diese Auslegung zu binden, führt die Regulierungsbehörde eine entsprechende Positivliste, auf der sich diejenigen Anbieter eintragen lassen können, die sich verpflichten, die von der Regulierungsbehörde vorgegebenen Parameter einzuhalten. Diese Positivliste wird halbjährlich aktualisiert und im Amtsblatt sowie auch auf der Webseite der Regulierungsbehörde veröffentlicht.

Bei den TK-Anbietern besteht großes Interesse, sich auf dieser Liste eintragen zu lassen. Gleichwohl gibt es auch Anbieter, die keinen Antrag auf Eintragung stellen bzw. deren Eintragung widersprochen werden muss, weil der Parameter – Angabe der Verbindungszeit in Echtzeit – entweder insgesamt oder bei bestimmten Tarifarten nicht eingehalten wird.

Nach einer schwierigen Anlaufphase in den Jahren 1998 und 1999 trägt der für den Verbraucher unentgeltliche Standard-EVN wesentlich dazu bei, den Verbraucher in die Lage zu versetzen, Rechnungen besser lesen und Streitfälle auf sachlicher Basis lösen zu können. Waren es

seinerzeit 17 Unternehmen so sind heute 40 Unternehmen auf dieser Liste vertreten.

Gleichwohl gehen beim Verbraucherservice nach wie vor Anfragen und Beschwerden zum Einzelverbindungs nachweis (EVN) ein. Gegenstand sind Verbindungen zu Online-Diensten und SMS-Verbindungen, die nach § 14 TKV nicht im unentgeltlichen Standard-EVN ausgewiesen werden müssen, aber einen wesentlichen Teil der Rechnung umfassen. Im Fall strittiger Rechnungen steht dem Kunden jedoch die nachträgliche Verbindungsübersicht gemäß § 16 Abs. 1 TKV zu.

Neben der Ausweitung des Anspruchs auf alle Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit regelt § 16 TKV generell Einwendungen gegen die in Rechnung gestellten Verbindungsentgelte. In diesem Zusammenhang wurde von der Regulierungsbehörde ein Rechtsgutachten zur Nachweispflicht der Anbieter hinsichtlich der Richtigkeit der Entgeltberechnung bei Prepaid-Verträgen im Mobilfunkbereich erstellt. Dazu ist im Ergebnis festzuhalten, dass auch die Kunden, welche einen Prepaid-Vertrag abgeschlossen haben, grundsätzlich gemäß § 16 TKV die nachträgliche Aufschlüsselung der Verbindungsdaten verlangen können. Die Regulierungsbehörde ist zu der Auffassung gelangt, dass der Nachweis nach § 16 TKV an den Parametern des Standard-EVN zu spiegeln ist.

Wie bereits im vergangenen Tätigkeitsbericht berichtet, wurden die Regelungen des § 18 TKV bis zum 31. Dezember 2000 ausgesetzt. Nach Durchführung einer Anhörung hat die Regulierungsbehörde in ihrem Amtsblatt Nr. 24/2000 ihre Auslegung des § 18 TKV mit folgendem Kerngehalt veröffentlicht:

§ 18 TKV gilt generell für das Angebot von Telekommunikationsdienstleistungen. Erfasst sind daher neben dem Sprachtelefondienst auch die Vermittlung von Sprache in Echtzeit über Mobilfunknetze sowie Datendienste und Mehrwertdienste. § 18 TKV gilt also auch für die Mobilfunknetzbetreiber. Die Entgelte für International Roaming werden von § 18 TKV nicht erfasst.

In der Regel besteht der Anspruch gegenüber dem jeweiligen Vertragspartner des Endkunden. Da alle Telekommunikationsdienstleistungen erfasst werden, besteht der Anspruch aus § 18 TKV auch gegenüber den Anbietern von Preselection, Call-by-Call, Auskunftsdiensten, Telefonmehrwertdiensten sowie Internet-by-Call. Um eine für den Endkunden praktikable Umsetzung zu ermöglichen, ist der jeweilige Teilnehmernetzbetreiber verpflichtet, im Wege der netzübergreifenden Entgeltübermittlung diese Entgelte im Endgerät des Kunden zusammenzuführen. Die Entgeltanzeige im Endgerät des Kunden, die ggf. mit einer Sperrfunktion verknüpft werden kann, ist eine von mehreren zulässigen Umsetzungsmöglichkeiten des § 18 TKV. Daneben werden als alternative Umsetzungsmaßnahmen das Angebot sog. Prepaid-Produkte und eine Ansage im Endgerät nach Erreichung des Entgeltlimits zugelassen. Es ist ausreichend, wenn das Unternehmen eine dieser drei Alternativen dem Kunden anbietet. Das Angebot kann

entgeltpflichtig sein. Die Regelung des § 18 TKV trat zum 1. Januar 2001 in Kraft.

§ 28 TKV regelt, auf welchen Wegen die AGB in die Verträge zwischen Verbrauchern und Telekommunikationsanbietern einbezogen werden können. Danach ist es u. a. ausreichend, dass der Anbieter in seinen Antragsformblättern auf die Tatsache der Veröffentlichung im Amtsblatt und die Möglichkeit der Einsichtnahme bei seinen Geschäftsstellen hinweist. Diese Regelung erweist sich für den Verbraucher als nicht einfach handhabbar. In Beschwerden beim Verbraucherservice der Regulierungsbehörde wird dies durch die Verbraucher häufig bestätigt.

Die rasche Entwicklung der Telekommunikationsmärkte in Deutschland brachte den Verbrauchern neben der Auswahl aus einer Vielzahl von TK-Anbietern auch die Möglichkeit einer umfangreichen Nutzung unterschiedlichster TK-Dienstleistungen. Die zur Nutzung dieser Dienstleistung abzuschließenden Verträge, die Kenntnis der damit verbundenen Vertragsbedingungen einschließlich der mannigfaltigen und komplizierten Tarifstrukturen erschweren die Auswahl für die Verbraucher bzw. überfordern diese. Hier sind derzeit Hilfestellungen dringend geboten.

Beschwerden – insbesondere zu Vertragsangelegenheiten – werden von den Verbrauchern oft in Unkenntnis der AGB vorgetragen. Im Laufe der Beschwerdebearbeitung stellt sich dann heraus, dass der Anbieter auf der Grundlage seiner AGB gehandelt hat und damit die Beschwerde gegenstandslos geworden ist.

Durch die Vielzahl der Anbieter, die ein Verbraucher nutzen kann, und der teilweise häufigen Modifizierung der AGB ist es für ihn relativ schwer, sich auf dem aktuellen Stand der für ihn relevanten Vertragsbedingungen zu halten.

Ausgehend von der europäischen Zielstellung im Verbraucherschutz, in der u. a. davon ausgegangen wird, dass in vielen Fällen der beste Schutz der Verbraucher darin

besteht, ihnen eine Wahlmöglichkeit und Mittel zu verschaffen, eine bewusste Wahl zwischen konkurrierenden Diensten treffen zu können, hat die Regulierungsbehörde im Jahre 2000 eine Initiative eingeleitet, deren Zielsetzung es ist, die Transparenz der Telekommunikations-Anbieter für die Verbraucher zu erhöhen. Im Zusammenwirken mit interessierten Anbietern und Vertretern der Verbraucherschutzverbände sollen Verbraucherindizes festgelegt werden, die die oben beschriebenen Probleme der Verbraucher auf den TK-Märkten zurückdrängen. Dies erhöht nicht nur die Zufriedenheit der Verbraucher, sondern wirkt sich zugleich kostensparend bei der Bereithaltung von Serviceeinrichtungen sowohl bei der Regulierungsbehörde als auch bei den Anbietern aus.

1.4 Verbraucherservice

Nach der Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte in Deutschland hat sich der Verbraucherservice der Regulierungsbehörde seit seiner Einrichtung Anfang 1998 als eine „zentrale Anlaufstelle“ für den Verbraucher von Telekommunikationsdienstleistungen entwickelt. Dabei spiegelt sich der starke Kundenzuwachs bei Telekommunikationsunternehmen, die Vielfalt der angebotenen Dienstleistungen und deren Tarifierung auch in der Inanspruchnahme des Verbraucherservices wider.

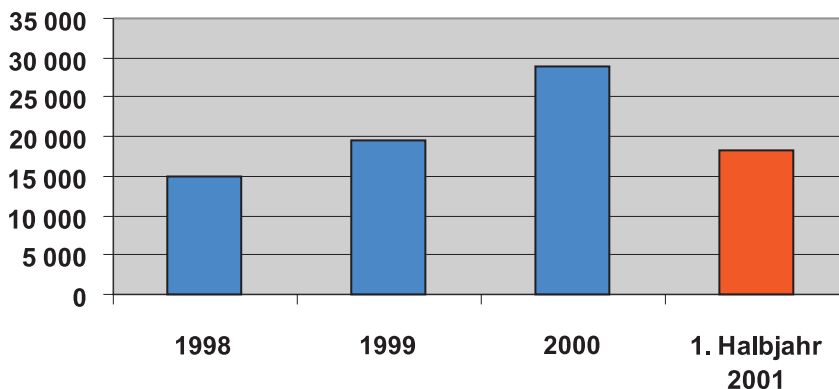
Der Verbraucherservice sieht sich hier als Anwalt der Verbraucher von Telekommunikationsdienstleistungen. Die Zielstellung findet insbesondere ihren Niederschlag darin, dass ca. 82 000 Anfragen und Beschwerden (Stand: 30. Juni 2001) den Verbraucherservice der Regulierungsbehörde seit seiner Einrichtung erreichten.

Ein Vergleich zeigt, dass dieses Aufkommen jährlich gestiegen ist (Abbildung 4 unten).

Im Berichtszeitraum 2000/2001 (Stand: 30. Juni 2001) erreichten den Verbraucherservice insgesamt 47 226 Anfragen und Beschwerden.

Abbildung 4

Anfragen und Beschwerden



Davon erreichten die Regulierungsbehörde

- 26 881 über das Verbrauchertelefon (030/22480-500; 01805/101000)
- 15 313 über das Internet als E-Mail
- 5 032 als Briefe/Faxe.

Aufgrund des großen Zuspruchs, den der Verbraucherservice der Regulierungsbehörde bei den Endkunden in kürzester Zeit erreicht hat, stehen repräsentative statistische Angaben über die Anfrage- und Beschwerdeentwicklung sowohl nach Anbietern als auch nach Inhalten zur Verfügung.

Inhaltliche Schwerpunkte der Anfragen und Beschwerden bildeten:

- | | |
|--|--------|
| 1. Entgelte (insbesondere für die Internetnutzung, Flatrate) | 20,4 % |
| 2. Entgeltforderungen (unklare Rechnungen, fehlende Rechnungen) | 14,6 % |
| 3. Vertragsangelegenheiten | 10,2 % |
| 4. Informationen (zu unerwünschter Werbung bzw. zu Fragen des unlauteren Wettbewerbs) | 10,1 % |
| 5. Nummerierung (Zuteilung von Rufnummern, Mitnahme der Rufnummer, Beibehaltung der Rufnummer) | 9,6 % |

Die Entscheidung der Regulierungsbehörde zur „Vorleistungs-Flatrate“ der Deutschen Telekom AG hat bei den Entgelten einen gewichtigen Anteil. Im Vorfeld dieser Entscheidung erreichten den Verbraucherservice rund 4 500 Beschwerden. Die Regulierungsbehörde hatte einerseits Beschwerden nachzugehen, inwieweit die Entgelte der Zuführungsleistungen kostendeckend sind oder die Kosten bewusst unterschritten wurden, um konkurrierende Anbieter vom Markt zu verdrängen. Andererseits war zu prüfen, ob es angesichts immer stärker sich durchsetzender Pauschalpreise (sog. Flatrate) auf Endkundenseite nicht geboten ist, zur Gewährleistung von chancengleichen Wettbewerbsbedingungen auch Pauschalpreise auf der Vorleistungsebene (Zuführungsleistungen) anzusetzen.

Schwerpunkt bei Beschwerden zu unklaren Rechnungen bilden Verbindungsentgelte für die Nutzung von 0190-Mehrwertdienste-Rufnummern. In der Mehrzahl der Fälle bestreiten hier die Beschwerdeführer diese Gespräche geführt zu haben. Mit der zunehmenden Verbreitung des Internets häufen sich auch Beschwerden gegen überhöhte Rechnungen bei der Internetnutzung. Oftmals entstehen im Zusammenhang mit der Nutzung der so genannten Dialler-Programme diese erhöhten Rechnungen.

Eine Anzahl von Verbrauchern geht fälschlicherweise davon aus, dass die Regulierungsbehörde Aufsichtsbehörde über die einzelnen Unternehmen sei und wendet sich daher auch bei Vertragsangelegenheiten Hilfe suchend an den Verbraucherservice. Die Kunden beschwerten sich u.a. über die Nichteinhaltung von Verträgen (z. B. Angebote, Termine, Tarife) und den zum Teil sehr schlechten

Kundenservice (z. B. keine Reaktion auf Beschwerden, ständig besetzte oder nicht erreichbare Hotlines der Anbieter).

Erheblich zugenommen haben auch Beschwerden zum unlauteren Wettbewerb (beispielsweise bei der Akquirierung von Endkunden) und vor allem die durch die Verbraucher vorgetragene Belästigung durch unerwünschte Faxwerbung. Die Regulierungsbehörde ist in besonderem Maße von der Thematik unerwünschter Telefaxwerbung betroffen, da die Bürgerinnen und Bürger sich neben den Verbraucherschutzorganisationen in erster Linie an die Regulierungsbehörde schutzsuchend wenden. Im Rahmen ihrer gesetzlichen Möglichkeiten gibt die Regulierungsbehörde den Betroffenen Hilfestellung und erteilt ihnen Auskunft. Sie bringt ferner ihre Kompetenz in die fachliche Diskussion weiterer Schutzmaßnahmen ein. Der Verbraucherservice gibt dem Verbraucher Hilfestellung bei der weiteren Vorgehensweise und gibt zum Beispiel Auskunft über die Inhaber der entsprechenden Rufnummernblöcke.

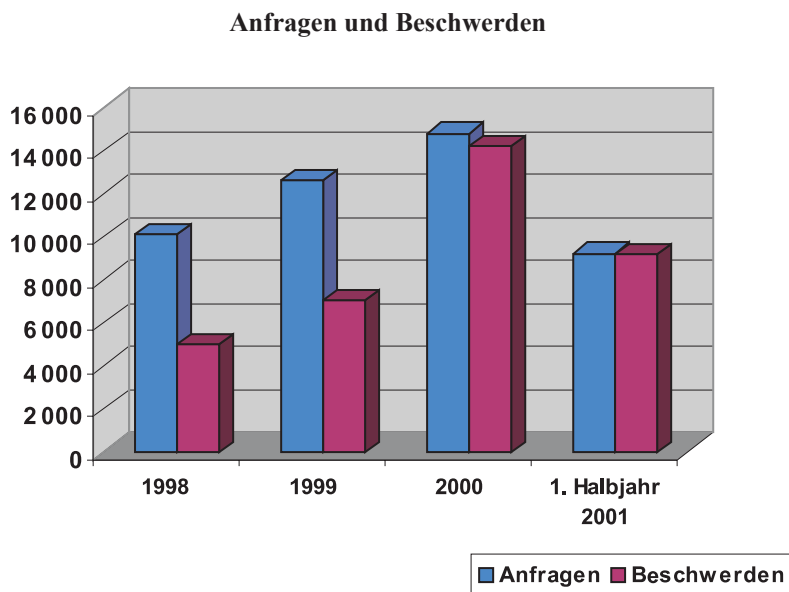
Neben einer Vielzahl von Anfragen zur Zuteilung von Rufnummern sind an den Verbraucherservice auch Anfragen und Beschwerden zur Rechtslage bei der Mitnahme der Rufnummer beim Anbieterwechsel und vor allem zur Beibehaltung der Rufnummer beim Wechsel von analog zu ISDN herangetragen worden.

Die Anfragen und Beschwerden von Verbrauchern bilden das Geschehen auf dem Telekommunikationsmärkten in Deutschland insbesondere im Zusammenspiel der TK-Anbieter mit ihren Kunden ab. Erheblich zugenommen hat über die Jahre der prozentuale Anteil der Beschwerden, sodass diese nunmehr fast 50 % des Gesamtaufkommens betragen. In diesem Zusammenhang sei der Hinweis gestattet, dass das Internet und damit verbunden der Versand von E-Mails – ähnlich den Kettenbriefen – für gezielte Massenaktionen genutzt wird (siehe Abbildung 5, Seite 42).

Die internen statistischen Angaben über die Beschwerdeentwicklung nutzt die Regulierungsbehörde deshalb auch, um ausgewählte TK-Anbieter über die Beschwerden ihrer Unternehmen betreffend zu informieren. Die gegebenen Hinweise sind von den Unternehmen dankend aufgenommen worden. Nicht zuletzt sind in vielen Fällen interessante Gespräche zustande gekommen, in denen über Inhalte der Beschwerden und das konkrete Aufkommen gesprochen wurde. Dieses Herangehen ist ein Schritt dafür, dass die Regulierungsbehörde über die Rückkopplung der Unzufriedenheit der Verbraucher einen Beitrag zur Erhöhung des Verbraucherschutzes leistet. Derzeit geschieht dies noch unter Wahrung der Nichtoffenlegung der statistischen Daten gegenüber Dritten.

Im Interesse der Verbraucher arbeitet der Verbraucherservice der Regulierungsbehörde mit den Verbraucherverbänden zusammen. Diese Zusammenarbeit hat sich bewährt. So haben die Verbraucherverbände wiederum die Regulierungsbehörde bei der Durchsetzung von Regelungen unterstützt, in dem sie auf der Basis des UWG (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb), AGBG (Gesetz zur

Abbildung 5



Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen) u. a. gegen Unternehmen vor ordentlichen Gerichten geklagt haben.

1.5 Schlichtung

Zum Zwecke der Streitbeilegung zwischen TK-Anbietern und Endkunden regelt § 35 Telekommunikations-Kundenschutzverordnung, dass der Endkunde eines Anbieters von Zugängen zu einem öffentlichen Telekommunikationsnetz oder eines Sprachtelekommunikationsdiensteanbieters bei der Verletzung eigener Rechte, die ihm aufgrund der TKV zustehen, die Regulierungsbehörde zum Zwecke der Streitbeilegung anrufen kann.

Hierzu hat die Regulierungsbehörde im Juni 1999 eine Schlichtungsstelle eingerichtet. Die Schlichtungsstelle führt die Schlichtungsverfahren nach der Verfahrensordnung für das Schlichtungsverfahren (VfOSchli) i. V. m. § 35 Abs. 1 TKV, veröffentlicht im Amtsblatt der Regulierungsbehörde Nr. 21/1998 unter Mitteilung 235, durch.

Ein Schlichtungsverfahren ist zulässig, wenn

- der Antragsteller die Verletzung eigener Rechte geltend macht,
- kein Gerichtsverfahren mit demselben Gegenstand rechtshängig ist,
- kein Schlichtungsverfahren mit demselben Streitgegenstand vorliegt oder durchgeführt wurde und
- vor Antragstellung der Versuch einer Einigung mit dem Antragsteller unternommen wurde.

Die Schlichtungsstelle erreichten seit ihrem Bestehen über 1 000 Schlichtungsbegehren. Im Jahr 2001 (Stichtag 30. Juni 2001) beläuft sich die Zahl der Schlichtungsbegehren auf 284 Verfahren. Das entspricht einer Zunahme von etwa 17% gegenüber der Anzahl der Begehren des

Vergleichszeitraumes 2000. Die Regulierungsbehörde sieht dies als Ausdruck dafür, dass die Schlichtung von den Verbrauchern als Möglichkeit der außergerichtlichen Streitbeilegung zur Lösung von Streitfällen zwischen Endkunden und Anbieter zu Telekommunikationsfragen immer stärker genutzt und angenommen wird. Insbesondere die Endkunden bewerten dies zunehmend als nutzbringende Maßnahme des Verbraucherschutzes.

Insgesamt zeigt sich, dass bei über 40% der Schlichtungsbegehren (Vor- und Hauptverfahren) eine Aufklärung des Sachverhalts erreicht und damit der Streit beigelegt werden konnte.

Die Bekanntheit der Schlichtungsverfahren für Verbraucher wird unterstützt

- durch die gezielten Hinweise auf der Internet-Website der Regulierungsbehörde
- durch Veröffentlichung der TKV und der VfOSchli auf der Internet-Website der Regulierungsbehörde
- durch Veröffentlichungen zur Arbeit der Schlichtungsstelle in den Halbjahresberichten der Regulierungsbehörde sowie in den Tätigkeitsberichten gemäß § 81 TKG
- durch die Umlenkung von Beschwerdeverfahren des Verbraucherservices der Regulierungsbehörde
- durch gezielte Hinweise der Verbraucherzentralen.

Um aufgrund der Vielzahl der Schlichtungsbegehren den Verwaltungsaufwand zu minimieren, hat es sich als vorteilhaft erwiesen, bereits in einer Vorstufe zum eigentlichen Schlichtungsverfahren, dem so genannten Vorverfahren, eine Problemlösung zwischen den streitenden Parteien anzustreben. Um den verwaltungsmäßig und verfahrenstechnischen Aufwand zur Durchführung von Schlichtungsverfahren effektiv bewältigen zu können, war es außerdem

kurzfristig notwendig, spezielle IT-Verfahren zu entwickeln und einheitliche Instrumentarien in Form von Arbeitspapieren zu nutzen. Bei allen Schlichtungsverfahren wurde bisher die Schriftform gemäß § 2 Abs. 3 VfOSchli angewendet.

Der Erfolg eines Schlichtungsverfahrens wird nicht unwesentlich von einer exakten Analyse des strittigen Sachverhalts, deren Bewertung sowie des Herausarbeitens eines von beiden Seiten akzeptierbaren Kompromissvorschlages bestimmt. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass hierzu ein beträchtlicher Zeitaufwand und hoher Sachverstand erforderlich sind. Insofern war es erforderlich, die Schlichtungsstelle personell zu verstärken.

Die Analyse der bisher durchgeführten Vor- und Hauptverfahren zeigt, dass der inhaltliche Schwerpunkt bei unklaren Forderungshöhen (Rechnungsstreitigkeiten) liegt. Der Anteil der Hauptverfahren an den Schlichtungsbegehren beträgt rund 20 %.

Der Hauptanteil aus den erfolglos beendeten bzw. gescheiterten Verfahren liegt bei der Teilnahmeverweigerung des Antraggegners sowie Fristüberschreitungen bei Antragsergänzungen durch den Antragsteller.

Die Bereitschaft der Unternehmen, zu einer erfolgreichen Einigung beizutragen, ist unterschiedlich ausgeprägt. Unternehmen, die zu einem relativ hohen Anteil die Teilnahme an Schlichtungsverfahren verweigerten bzw. keinen positiven Beitrag zur Lösung der Streitigkeit beitragen, werden durch die Regulierungsbehörde – ähnlich wie bei der Auswertung von Verbraucherdaten – jährlich auf diese Sachverhalte mit entsprechender Bewertung hingewiesen.

Im Sinne des Gesetzes zur Förderung der außergerichtlichen Streitbeilegung ist die Schlichtungsstelle eine „sonstige Gütestelle“ im Sinne von Artikel 1, § 15a, Abs. 3 dieses Gesetzes. Es ist damit zu rechnen, dass sich die Anzahl der Verfahren weiter erhöhen wird.

Dies hat zur Folge, dass auch die Schlichtungsstelle – ausgehend von einer Umsetzung des o. g. Gesetzes durch die Länder – für die Durchführung der obligatorischen Schlichtungsverfahren in vermögensrechtlichen Streitigkeiten von bis zu 1 500 DM Streitwert zuständig ist, soweit sie Verfahren betreffen, die eine mögliche Verletzung von Rechten aus der TKV zum Gegenstand haben. Dabei ist zu beachten, dass Vergleiche, die vor dieser Stelle geschlossen werden, keine Vollstreckungstitel im Sinn von § 794 ZPO sind. Da das Schlichtungsverfahren im Gegensatz zu anderen Gütestellen kostenfrei angeboten wird, wird die Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage zur Kostentragung im Bereich der Schlichtung als sinnvoll angesehen.

1.6 Fernmeldegeheimnis und Datenschutz bei Telekommunikationsunternehmen

Auch auf einem privatisierten und liberalisierten Markt haben die Kunden von Telekommunikationsunternehmen ein elementares Interesse an der Wahrung ihres Fernmeldegeheimnisses. Und auch der Staat ist mit der Privatisierung der Telekommunikationsdienstleistungen nicht aus

seiner Gewährleistungspflicht für das Fernmeldegeheimnis entlassen worden, das nach wie vor als Grundrecht in Artikel 10 Grundgesetz garantiert ist. Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber auch in § 85 TKG das verfassungsrechtlich geschützte Fernmeldegeheimnis für alle geschäftsmäßigen Anbieter von Telekommunikationsdiensten einfachgesetzlich konkretisiert.

Die Garantie des Fernmeldegeheimnisses wird ergänzt durch detaillierte Vorschriften über den Datenschutz im Telekommunikationsbereich. Während das Fernmeldegeheimnis den Inhalt und die näheren Umstände eines Telekommunikationsvorgangs gegen Offenbarung an Dritte schützt, hat das Datenschutzrecht den Schutz personenbezogener Daten zum Gegenstand. So werden beim Datenschutz alle mit der Telekommunikation im Zusammenhang stehenden personenbezogenen Daten geschützt, insbesondere Bestandsdaten, Verbindungsdaten und Entgeltdaten. § 89 TKG enthält die wesentlichen Regelungen zum Schutz der personenbezogenen Daten der an der Telekommunikation Beteiligten. Diese werden näher ausgefüllt durch die neue Telekommunikations-Datenschutzverordnung (TDSV) vom 18. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1740) und das ergänzend anwendbare Bundesdatenschutzgesetz (BDSG).

Verpflichtet zur Wahrung des Fernmeldegeheimnisses und des Datenschutzes sind alle geschäftsmäßigen Anbieter von Telekommunikationsdiensten. Hierunter fallen neben den lizenzpflichtigen (§ 6 TKG) bzw. anzeigepflichtigen (§ 4 TKG) Anbietern von Telekommunikationsdienstleistungen auch Betreiber von Corporate Networks, Nebenstellenanlagen in Hotels und Krankenhäusern, Clubtelefonen, aber auch Nebenstellenanlagen in Betrieben und Behörden, soweit sie den Beschäftigten zur privaten Nutzung zur Verfügung gestellt werden.

Die Regulierungsbehörde ist nach § 91 Abs. 1 und 3 TKG für die Kontrolle der Beachtung des Fernmeldegeheimnisses sowie des Datenschutzes zuständig und hat die Befugnis, geeignete Maßnahmen bis hin zur teilweisen oder vollständigen Untersagung des Erbringens von Telekommunikationsdiensten zu treffen, um die Einhaltung der entsprechenden Verpflichtungen sicherzustellen.

Im Berichtszeitraum wurden sowohl anlassbezogene als auch anlassfreie Kontrollmaßnahmen durchgeführt. Hierbei wurde beispielsweise untersucht, ob die Verpflichteten die personenbezogenen Daten in zulässiger Weise erheben und verarbeiten, ob den ausgeübten Wahl- und Widerspruchsrechten der Kunden nachgekommen wird und ob die jeweiligen Daten fristgemäß gelöscht werden. Vereinzelt wurden hierbei Verstöße gegen datenschutzrechtliche Verpflichtungen festgestellt. Diese waren jedoch bislang nicht so schwerwiegend, dass eine teilweise oder vollständige Untersagung des Betriebs erforderlich war. Die festgestellten Verstöße wurden von den Verpflichteten beseitigt bzw. abgestellt. Daneben wurden auch zahlreiche Eingaben von Bürgern oder Unternehmen bearbeitet und – soweit ein Verstoß gegen datenschutzrechtliche Bestimmungen festgestellt wurde – entsprechende Maßnahmen veranlasst.

Neben der Kontrolle ist auch die Prävention ein wichtiges Arbeitsgebiet im Datenschutz. Im Berichtszeitraum wurden deshalb Unternehmen aus dem In- und Ausland in datenschutzrechtlicher Hinsicht beraten und informiert, um z. B. von vornherein sicherzustellen, dass neu einzuführende technische Einrichtungen für die Datenverarbeitung bei der Telekommunikation und beim Abrechnungsverfahren oder neue Dienstleistungen den Vorgaben des TKG und der TDSV entsprechen. Weiterhin wurden zahlreiche Anfragen von Bürgern schriftlich oder telefonisch beantwortet und auch andere Behörden durch allgemeine Information und Beratung in datenschutzrechtlicher und -technischer Hinsicht unterstützt.

Die Regulierungsbehörde hat außerdem mitgewirkt an der Neufassung der Telekommunikations-Datenschutzverordnung. Durch die Novellierung konnten verschiedene Probleme der bisherigen Rechtsanwendung gelöst und neue Entwicklungen im Telekommunikationsbereich datenschutzrechtlich berücksichtigt und abgesichert werden. Außerdem wurde mit dem Inkrafttreten der novellierten TDSV ein neues zentrales Verfahren bei der Regulierungsbehörde eingeführt, mit dem sichergestellt werden soll, dass Anrufe bei Beratungsstellen, die eine anonyme Beratung in seelischen oder sozialen Notlagen anbieten, nicht mit der Rufnummer im Einzelverbindungsanweis aufgelistet werden (vgl. § 8 Abs. 2 TDSV). Dazu können sich die berechtigten Beratungsstellen mit ihren Rufnummern in einer zentralen Liste bei der Regulierungsbehörde registrieren lassen, die den verpflichteten Telekommunikationsunternehmen zum Abruf im automatisierten Verfahren zur Verfügung steht.

Auch an der geplanten Fortschreibung des europäischen Telekommunikationsrechts durch eine EU-Richtlinie über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation war die Regulierungsbehörde beratend beteiligt.

Darüber hinaus nahm sie auch an gemeinsamen Arbeitsgruppen mit Telekommunikationsunternehmen teil, um im Expertenkreis wichtige und aktuelle Fragen zu erörtern.

Neben der Regulierungsbehörde ist gemäß § 91 Abs. 4 TKG auch der Bundesbeauftragte für den Datenschutz für die Kontrolle der Einhaltung datenschutzrechtlicher Bestimmungen im Bereich der Telekommunikation zuständig. Zwischen dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und der Regulierungsbehörde besteht eine gute und enge Zusammenarbeit, bei der in regelmäßigen Gesprächen in Form eines „Jour Fixe“, aber auch in Einzelfällen grundlegende datenschutzrechtliche Fragen erörtert werden. So wurde beispielsweise geklärt, dass bei Pauschalentgelten die entsprechenden Verbindungsdaten für die Entgeltabrechnung nicht erforderlich sind und daher auch im Einzelverbindungsanweis nicht aufgeführt werden dürfen. Ein weiteres Beispiel ist die gemeinsame Erarbeitung von Leitlinien (sog. Guidelines) für Telekommunikationsunternehmen bezüglich deren Informationspflicht gegenüber ihren Kunden nach § 3 Abs. 5 TDSV.

1.7 Sicherheit in der Telekommunikation

Das Thema Sicherheit in der Telekommunikation genießt bei geschäftlichen, aber auch bei privaten Nutzern von Telekommunikationsdiensten einen zunehmend höheren Stellenwert. Dies gilt insbesondere auch auf dem durch starken Wettbewerb mit vielen Unternehmen charakterisierten deutschen Telekommunikationsmarkt. Gerade ein hoch industrialisiertes Land wie Deutschland ist auf eine funktionierende, allzeit verfügbare und Vertraulichkeit garantierende Telekommunikationsinfrastruktur angewiesen.

Gemäß § 87 Abs.1 TKG haben Betreiber von Telekommunikationsanlagen, die dem geschäftsmäßigen Erbringen von Telekommunikationsdiensten dienen, bei den zu diesem Zweck betriebenen Telekommunikations- und DV-Systemen geeignete technische Maßnahmen zu ergreifen zum Schutz

- des Fernmeldegeheimnisses und der personenbezogenen Daten,
- gegen unerlaubte Zugriffe,
- gegen Störungen und
- gegen äußere Angriffe und Einwirkungen von Katastrophen.

Lizenzpflichtige Betreiber von Telekommunikationsanlagen haben darüber hinaus einen Sicherheitsbeauftragten zu benennen und ein Sicherheitskonzept zu erstellen, aus dem hervorgeht,

- welche Telekommunikationsanlagen eingesetzt und welche Telekommunikationsdienste geschäftsmäßig erbracht werden,
- von welchen Gefährdungen auszugehen ist und
- welche technischen Vorkehrungen oder sonstigen Schutzmaßnahmen zur Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen getroffen oder geplant sind.

Das Sicherheitskonzept ist der Regulierungsbehörde vorzulegen, verbunden mit einer Erklärung, dass die darin aufgezeigten technischen Vorkehrungen und sonstigen Schutzmaßnahmen umgesetzt sind oder bis zu einem bestimmten Zeitpunkt umgesetzt sein werden. Stellt die Regulierungsbehörde Sicherheitsmängel im Konzept oder bei der Umsetzung des Konzeptes fest, so kann sie vom Betreiber deren Beseitigung verlangen.

Bisher liegen der Regulierungsbehörde von ca. 500 erfassten lizenzpflichtigen Betreibern von Telekommunikationsanlagen ca. 320 Sicherheitskonzepte vor, ca. 140 Betreiber sind von der Vorlage des Konzeptes befreit, weil sie ausschließlich Rundfunkverteilungsstellen anbieten bzw. den lizenzpflichtigen Betrieb noch nicht aufgenommen haben; die restlichen lizenzpflichtigen Betreiber wurden zur Vorlage eines Sicherheitskonzeptes, in Einzelfällen auch unter Androhung von Zwangsmaßnahmen aufgefordert (Stand: Oktober 2001).

Das TKG sieht nach §§ 87 und 91 Prüfungen/Kontrollen von Telekommunikationsanlagen vor Ort vor, um die

tatsächliche Umsetzung sowie die Wirksamkeit der Sicherheitskonzepte beurteilen zu können.

Bei den bisher vorgelegten Sicherheitskonzepten sowie bei den ca. 50 vor Ort durchgeführten Kontrollmaßnahmen (Stand: Oktober 2001) wurden im Wesentlichen folgende Mängel festgestellt:

- Die Liste der eingesetzten technischen Einrichtungen war nicht vollständig bzw. wurde nicht fortgeschrieben.
- Die Liste der geschäftsmäßig angebotenen Telekommunikationsdienste war nicht vollständig bzw. wurde nicht fortgeschrieben.
- Die Benennung neuer Sicherheitsbeauftragter wurde nicht angezeigt.
- Bei der Sicherheitsanalyse wurden nur Einrichtungen berücksichtigt, die unmittelbar der Telekommunikation dienen. Einrichtungen, die nur mittelbar der geschäftsmäßigen Erbringung der Telekommunikationsdienste dienen, aber dennoch die obigen Schutzziele massiv tangieren, z. B. das Kundenverwaltungssystem, wurden nicht betrachtet.
- Bezüglich Schutzziel „Fernmeldegeheimnis, Datenschutz“ wurde schwerpunktmäßig der Schutz vor externen „Angreifern“ beschrieben (Datensicherheit), weniger der interne Umgang mit vorhandenen Daten (z. B. Umsetzung der Bestimmungen der TDSV).
- Aussagen zum Stand der Umsetzung von Schutzmaßnahmen fehlten.

Grundsätzlich kann ausgeführt werden, dass (unabhängig vom beschriebenen Sicherheitskonzept) viele Betreiber hohen Wert auf Schutz vor unerlaubten Zugriffen, Schutz gegen Störungen sowie Schutz gegen äußere Angriffe (§ 87 Abs. 1 Nr. 2, 3 und 4 TKG) legen. Beim Schutzziel „Fernmeldegeheimnis, Datenschutz“ scheint jedoch eine höhere Sensibilisierung wünschenswert.

In allen Fällen wurden festgestellte Mängel im Sicherheitskonzept oder bei der Umsetzung des Konzeptes einvernehmlich vom lizenzpflichtigen Betreiber behoben. Weiterführende Maßnahmen zur Durchsetzung von Verpflichtungen, insbesondere die ganz oder teilweise Unter-sagung des Betriebs von betreffenden Telekommunikationsanlagen gemäß § 91 Abs. 3 TKG waren bisher nicht erforderlich.

2. Lizenzierung/UMTS

2.1 Lizenzklasse 1 (Mobilfunk-Lizenzen)

2.1.1 Bündelfunk

Mit der Entscheidung der Präsidentenkammer nach § 10 TKG zur zukünftigen Vergabe von Lizenzen zum Betreiben von Übertragungswegen für Mobilfunkdienstleistungen für die Öffentlichkeit nach dem Frequenzbündelprinzip (Bündelfunklizenzen) vom 8. Februar 2001 (Vfg. 13/2001 im Amtsblatt Nr. 4 der Regulierungsbehörde vom 28. Februar 2001) wurde die Lizenzierung im Bereich des Bündelfunks, die seit 1990 auf der Grundlage der „Allge-

meinen Grundsätze zur Vergabe von Lizenzen zum Errichten und Betreiben von Bündelfunknetzen erfolgte, neu konzipiert. Damit wurde der zwischenzeitlichen Marktentwicklung, der bevorstehenden Einführung digitaler Bündelfunktechnik sowie der gesellschaftsrechtlichen Veränderungen der Lizenznehmer Rechnung getragen, da es zwischenzeitlich in dreizehn von vierzehn A-Regionen nur noch ein und denselben Netzbetreiber anstatt – wie ursprünglich vorgesehen – drei Betreiber gab.

Der Markt für Bündelfunkdienstleistungen hat sich mittlerweile dahin gehend entwickelt, dass von keiner Frequenzknappheit im Frequenzbereich 410 bis 430 MHz, der für die öffentlichen Bündelfunknetze reserviert war, mehr auszugehen ist. Daher konnte durch die Präsidentenkammerentscheidung die Beschränkung der Anzahl der Lizenzen auf dem Bündelfunkmarkt aufgehoben werden, womit auch die Unterscheidung in sog. A-Regionen und B-Regionen aufgegeben wurde. Es können nunmehr Bündelfunklizenzen für vom Lizenznehmer selbst festgelegte Gebiete bis zu einer Größe von 15 000 qkm beantragt werden. Weiterhin ist es nunmehr möglich, dass Netzbetreiber nicht öffentlicher Bündelfunknetze Frequenzen aus diesem Bereich erhalten können. Außerdem wurde mit der Entscheidung die Grundlage geschaffen, Bündelfunknetze mit digitaler Bündelfunktechnik zu betreiben. Bei den sog. bestandsgeschützten bereits erteilten Bündelfunklizenzen kann der Lizenznehmer durch einen Antrag auf Änderung/Erweiterung der Kanalbandbreite von 12,5 kHz auf 25 kHz bzw. der technischen Spezifikationen digitale Bündelfunktechnik in seinem Bündelfunknetz einführen. In der Entscheidung ist festgelegt, dass als maximale Frequenzausstattung für ein Bündelfunknetz 2 x 5 MHz zur dauerhaften Versorgung eines Lizenzgebietes ausreichend sind.

Die so genannten „Altlicenznehmer“ können einen Antrag auf Aufnahme einer Option auf Laufzeitverlängerung stellen. Dadurch besteht die Möglichkeit die Laufzeit der Lizenz bis zum 31. Dezember 2015 zu verlängern, wodurch die Gleichbehandlung zwischen alten und neuen Bündelfunklizenznehmern sichergestellt wird.

Derzeit sind 22 Lizenznehmer mit insgesamt 47 Bündelfunklizenzen in der Bundesrepublik Deutschland tätig, um Bündelfunkdienste über die Grenzen eines Grundstücks hinweg für die Öffentlichkeit anzubieten (Anmerkung: Seit dem 1. August 1996 sind öffentliche grundstücksbezogene Bündelfunknetze nicht mehr lizenzpflichtig). Allein die Dolphin Telecom (Deutschland) GmbH deckt mit ihren 24 Lizenzen das gesamte Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ab.

2.1.2 Funkruf

Im Jahr 1994 wurde durch die Vergabe von zwei Lizenzen zum Errichten und Betreiben eines Funkrufnetzes der Markt für den Funkruf im Bereich 448 MHz dem Wettbewerb geöffnet. Die beiden Lizenzen erhielten die Miniruf GmbH und die Deutsche Funkruf GmbH (DFR), die neben der Deutschen Telekom Mobilnet GmbH (DeTeMobil),

die bereits ein Funkrufnetz im Frequenzbereich 460 MHz betrieb, Funkrufdienste der Öffentlichkeit anboten.

Bereits im Januar 2000 gab die DeTeMobil ihre Funkruflizenz zurück. Aufgrund des Ergebnisses der Anhörung der betroffenen Kreise zur erneuten Ausschreibung dieser Funkruflizenz hat die Regulierungsbehörde diese mit einer Laufzeit von zwölf Jahren erneut ausgeschrieben und im Juni 2001 den Zuschlag an die e*Message Wireless Information Services Deutschland GmbH erteilt.

Im Januar 2001 gab auch die Miniruf GmbH ihre Funkruflizenz zurück. Inwieweit im Markt ein Interesse an dieser Lizenz bestand, wurde im Februar durch eine Interessensabfrage geprüft. Die Interessensabfrage ergab, dass derzeit kein Interesse an einer erneuten Vergabe der Funkruflizenz besteht. Daraufhin wurde von der Eröffnung eines Vergabeverfahrens von Amts wegen zum gegenwärtigen Zeitpunkt abgesehen.

2.1.3 UMTS/IMT-2000

Die dritte Mobilfunk-Generation UMTS/IMT-2000 führt die beiden großen Wachstumsmärkte Mobilfunk und Internet zusammen. Die Vergabe neuer Mobilfunk-Lizenzen soll vor allem mobile Multimedia-Anwendungen ermöglichen, wie den schnellen mobilen Zugang zum Internet oder Musik-, Bild- und Videoübertragungen mit hohen Übertragungsraten.

Durch die Entscheidungen der Präsidentenkammer vom 18. Februar 2000 über die Vergabebedingungen (Amtsblatt Nr. 4/2000, Vfg 13/2000) und über die Versteigerungsregeln für UMTS/IMT-2000-Lizenzen (Amtsblatt Nr. 4/2000, Vfg 14/2000) wurde die Durchführung der Versteigerung von UMTS/IMT-2000-Lizenzen umfassend vorbereitet. Von den Ende Mai 2000 insgesamt elf zur Versteigerung zugelassenen Bewerbern haben sieben an der Versteigerung teilgenommen. Das Versteigerungsverfahren begann am 31. Juli 2000 und endete am 18. August 2000. Für insgesamt knapp 100 Mrd. DM ersteigerten folgende sechs Bieter, darunter die vier GSM-Netzbetreiber Lizenzen – mit einer Ausstattung von 2 x (2 x 5 MHz) im gepaarten und – bis auf ein Unternehmen – mit 1 x 5 MHz im ungepaarten Spektrum:

Damit haben diese Unternehmen und Konsortien das Recht erworben, bis Ende 2020 ein Mobilfunknetz nach dem UMTS/IMT-2000-Standard in Deutschland zu betreiben.

2.2 Lizenzklasse 2 (Satellitenfunk-Lizenzen)

Nach wie vor besteht Interesse im Bereich der Satellitenfunklizenzierung. Neben zahlreichen Eigentumsänderungen bei den Lizenznehmern sind im Jahr 2001 weitere fünf Satellitenfunklizenzen erteilt worden. Bei vier von den auf der Grundlage des FAG erteilten Satellitenfunklizenzen war die Lizenzlaufzeit beendet, sodass in diesen Fällen neue Lizenzen auf der Grundlage des Telekommunikationsgesetzes beantragt und erteilt wurden. Somit sind in der Bundesrepublik Deutschland derzeit 55 Satellitenfunklizenzen und zwei Lizenzen für satellitengestützte persönliche Kommunikationsdienste (S-PCS) vergeben. Bei den S-PCS-Lizenzen handelt es sich im Gegensatz zu den klassischen Satellitenfunklizenzen um eine Kombination aus den Lizenzklassen 1 und 2 (Mobil- und Satellitenfunk), da es sich um Mobilfunkanwendungen auf der Basis von satellitengestützten Übertragungswegen handelt. Weitere Anträge auf Erteilung von Satellitenfunklizenzen liegen vor.

Auf internationaler Ebene wird daran gearbeitet, ein gemeinsames Antragsformular (Common Application Form, CAF) für Satellitenfunklizenzen in Europa zu erstellen. Damit soll es in der ersten Stufe künftig möglich sein, dass ein Antragsteller seinen Lizenzantrag zentral an einer Stelle einreicht, die daraufhin den Antrag sternförmig an die nationalen Fernmeldeverwaltungen in den jeweils betroffenen Ländern verteilt, in denen der Antragsteller eine Satellitenfunklizenz für sein Vorhaben benötigt (OSS; One Stop Shopping-Verfahren). Deutschland hat seine Teilnahme an diesem Verfahren bekundet. Die zweite Stufe des Verfahrens sieht eine Vereinfachung und Vereinheitlichung des Antragsverfahrens vor, die u. a. darin besteht, dass Lizenzanträge per E-Mail und in englischer Sprache gestellt werden können. Inwieweit die auf europäischer Ebene diskutierten Vorschläge zur Vereinfachung und Vereinheitlichung des Antragsverfahrens national umgesetzt werden können, erfordert eine umfassende

Lizenznehmer	Erworbenes Frequenzspektrum	DM
E-Plus 3G	2 x (2 x 5 MHz), 1 x 5 MHz	16 491 800 000
Group 3G	2 x (2 x 5 MHz), 1 x 5 MHz	16 568 700 000
Mannesmann Mobilfunk	2 x (2 x 5 MHz), 1 x 5 MHz	16 594 800 000
MobilCom Multimedia	2 x (2 x 5 MHz), 1 x 5 MHz	16 491 000 000
T-Mobil	2 x (2 x 5 MHz), 1 x 5 MHz	16 704 900 000
VIAG Interkom	2 x (2 x 5 MHz)	16 517 000 000
	Gesamtsumme:	99 368 200 000

Überprüfung mit dem deutschen Telekommunikationsrecht und den sonstigen rechtlichen Bestimmungen.

2.3 Lizenzklasse 3 und 4 („Festnetz“-Lizenzen)

2.3.1 Übertragungswege- und Sprachtelefondienst-Lizenzen

Lizenzen der Klassen 3 und 4 werden grundsätzlich unbeschränkt auf Antrag erteilt. Nach der Lizenzierungspraxis werden Lizenzen der Klasse 3 auf Wunsch der Antragsteller hinsichtlich der Nutzung der Übertragungswege auch beschränkt erteilt (Nutzung der Übertragungswege ausschließlich zum Empfang und/oder der Verteilung von Rundfunksignalen).

Zusätzlich aufgeführt sind solche Lizenzen der Klasse 3, die an Betreiber von Übertragungswegen für die terrestrische Ton- und Fernseh Rundfunkversorgung im Zuständigkeitsbereich der Länder bzw. für die terrestrische Verbreitung von Medien- und Telediensten zum unmittelbaren Empfang durch die Allgemeinheit erteilt werden.

Die folgenden Zahlen beziehen sich nur auf Lizenzen, die gegenwärtig gültig sind (siehe Tabelle unten).

Bisher wurden insgesamt 1587 „unbeschränkte“ und 428 „beschränkte“ Lizenzen der Klasse 3 (für Übertragungswege) und 366 Lizenzen der Klasse 4 (für Sprachtelefondienst) erteilt. An 14 Rundfunksenderbetreiber wurden 18 Lizenzen der Klasse 3 erteilt.

Diese 2399 Lizenzen der Klassen 3 und 4 befinden sich in der Hand von 695 Unternehmen. Durch Unternehmensfusionen, Lizenzübertragungen oder Ähnliches ist die Zahl der Lizenznehmer zum heutigen Tag geringer als die Zahl der Unternehmen, an die Lizenzen erteilt wurden.

644 Unternehmen besitzen Lizenzen der Klasse 3, hiervon sind 365 im Besitz von unbeschränkten und 282 im

Besitz von beschränkt erteilten Lizenzen. 182 Unternehmen besitzen Lizenzen der Klasse 4.

24 Lizenzen der Klasse 3 und 67 Lizenzen der Klasse 4 wurden mit bundesweitem Lizenzgebiet erteilt.

Die nachfolgenden Grafiken verdeutlichen, dass der Telekommunikationsmarkt seit der Aufhebung des Netz- und Telefondienstmonopols weiter im Anwachsen ist (siehe Abbildungen Seite 48).

2.3.2 Lizenzierung Rundfunk

Die Lizenzierung Rundfunk ist durch § 6 Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe c TKG geregelt. Zusätzlich sind die Festlegungen der Vfg. 158/1999 „Antragsverfahren zum Erhalt von Lizenzen der Klassen 1–4“ zu beachten. Lizenzen für das Betreiben von Übertragungswegen, über die ausschließlich die Telekommunikationsdienstleistung „Übertragung von Ton- und Fernseh Rundfunkprogrammen“ durch den Lizenznehmer selbst oder andere angeboten wird, sind Lizenzen der Lizenzklasse 3.

Im Rundfunkbereich wurden bislang in den Jahren 1996 bis 2001 18 Lizenzen der Lizenzklasse 3 erteilt, davon allein 5 an jeweils denselben Betreiber und an 6 verschiedene Unternehmen, welche Übertragungswege für T-DAB betreiben.

Weitere Lizenzanträge sind aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung des Rundfunks (DAB-T und DVB-T), insbesondere wegen der vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten in diesem Bereich, zu erwarten.

2.4 Nutzung öffentlicher Verkehrswege (Wegerecht)

Die Regulierungsbehörde ist für die Zustimmungserteilung zur Benutzung öffentlicher Wege zuständig, wenn der Wegebausträger selbst Lizenznehmer oder mit einem Lizenznehmer im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zusammengeschlossen ist.

	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	2. Halbj.	1. Halbj.	2. Halbj.	1. Halbj.	2. Halbj.	1. Halbj.	2. Halbj.	1. Halbj.	2. Halbj.	1. Halbj.	Bis 31.10.01	
Klasse 3:	14	64	118	98	142	102	128	215	492	424	236	
davon:												
– unbeschränkt	14	19	33	41	106	71	84	192	436	381	210	
– beschränkt	0	45	84	57	35	28	41	19	54	41	24	
Lizenzen von Rundfunksenderbetreibern	0	0	1	0	1	3	3	4	2	2	2	
Klasse 4:	3	9	29	52	70	62	36	60	19	13	13	
Summe:	17	73	147	150	212	164	164	275	511	437	249	

Abbildung 6

Lizenzen der Lizenzklasse 3

Summe der erteilten Lizenzen (Lizenzen von Rundfunksendebetreibern wurden wegen der geringen Anzahl von erteilten Lizenzen nicht grafisch dargestellt)

Anzahl

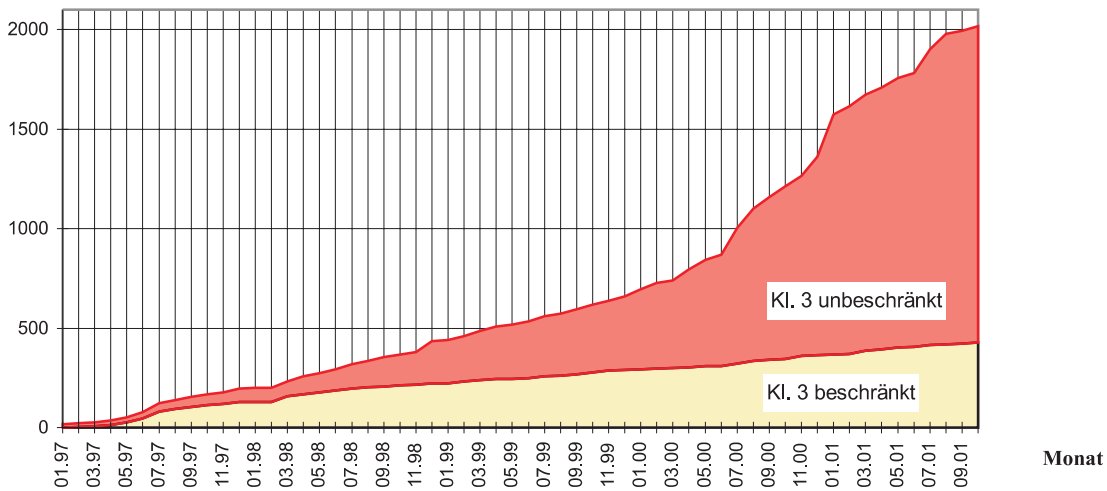
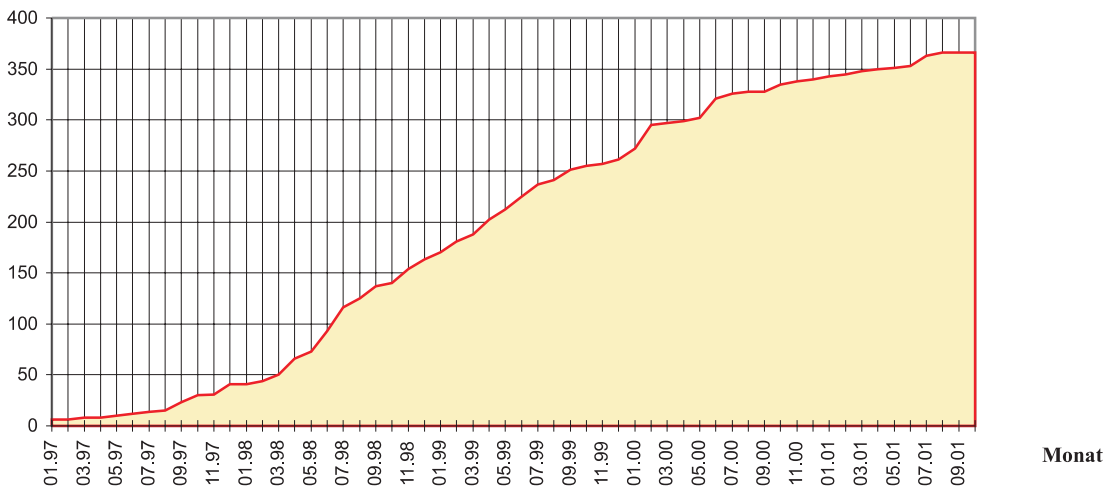


Abbildung 7

Lizenzen der Lizenzklasse 4

Summe der erteilten Lizenzen

Anzahl



In diesen Fällen ist es die Aufgabe der Regulierungsbehörde sicherzustellen, dass die von den Wegebausträgern definierten Bedingungen und Auflagen nicht zu einer Diskriminierung der übrigen Lizenznehmer führen. Die Festlegung der technischen Bedingungen und Auflagen für die Durchführung der Maßnahme bleibt bei der Kommune. Diese Arbeitsteilung wurde mit den Kommunen einvernehmlich ausgestaltet.

Zurzeit unterfallen 95 Lizenznehmer diesen Zusammenschlussvoraussetzungen des GWB. Seit Inkrafttreten des TKG wurden in Wahrnehmung dieser Aufgabe von den Außenstellen der Regulierungsbehörde 13 516 Zustimmungsbescheide erteilt.

Davon in

1997 : 365 Bescheide

1998 : 1 902 Bescheide

1999 : 2 887 Bescheide

2000 : 4 972 Bescheide

2001 : 3 390 Bescheide (bis einschl. 30. September 2001).

3. Marktabgrenzung und Marktbeherrschung

Nach dem TKG ist Voraussetzung für eine Vielzahl von regulatorischen Eingriffen – wie z. B. Entgeltregulierung nach § 25 TKG, besondere Missbrauchsaufsicht nach § 33 TKG, Gewährung von Netzzugang nach § 35 TKG u. a. – das Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung auf dem betreffenden sachlich und räumlich relevanten Markt. Sowohl die Marktabgrenzung als auch die Prüfung der Marktbeherrschung sind gemäß § 19 GWB vorzunehmen. Nach ständiger Rechtsprechung erfolgt die Marktabgrenzung nach dem Bedarfsmarktkonzept.

Aufgrund einer sehr dynamischen Entwicklung hat die Bedeutung der Marktabgrenzung im Telekommunikationssektor stark zugenommen. Deshalb sind von der Regulierungsbehörde zu diesem Thema Eckpunkte zur Marktabgrenzung und Marktbeherrschung erstellt worden, deren Inhalt und Bedeutung in der Praxis im ersten Unterkapitel ausgeführt werden.

Des Weiteren wird in einem zweiten Unterkapitel die – bisher nicht veröffentlichte – Prüfung der Marktbeherrschung im Mobilfunkbereich exemplarisch dargestellt.

3.1 Eckpunkte

Seit der vollständigen Liberalisierung des Telekommunikationssektors zum 1. Januar 1998 ist eine dynamische Wirtschaftsbranche mit unterschiedlichen Angeboten entstanden, in der bereits deutlich erkennbare wettbewerbliche Prozesse in Gang gesetzt worden sind (vgl. im Einzelnen Kapitel B.14, B.15).

In Anerkennung, dass sich die sektorspezifische Regulierung bisher bewährt hat, hat das BMWi wegen der positiven Marktentwicklung in Deutschland und dem veränderten internationalen Wettbewerbsumfeld (internationale Fusionen sowie die generell zu beobachtenden Globalisier-

ungen) eine Prüfung angeregt, ob und inwieweit Überregulierungen existieren und wie diese kurz- bzw. mittelfristig abgebaut werden können. Angesichts der besonderen Rolle der marktbeherrschenden Stellung eines Unternehmens als Anknüpfungspunkt für Regulierungseingriffe (vgl. im Besonderen §§ 14, 25, 33, 35 TKG) hat das BMWi vorgeschlagen, die Frage der künftigen sachlichen und räumlichen Abgrenzung von Märkten eingehend zu untersuchen.

Hierzu hat die Regulierungsbehörde zwei Gutachten eingeholt, die sich vom Ansatz her wie folgt unterscheiden:

- Das eine Gutachten hat in grundsätzlicher Sicht unter Zugrundelegung der allgemeinen ständigen Entscheidungspraxis im deutschen und gemeinschaftlichen Kartellrecht die rechtlichen Besonderheiten des Telekommunikationssektors und die Auswirkungen auf die Marktabgrenzung sowie die Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung durch die Regulierungsbehörde entwickelt.
- In dem zweiten Gutachten wurden unter Berücksichtigung der ökonomischen Besonderheiten des Telekommunikationssektors sowie der derzeit bereits erkennbaren und der voraussichtlich zukünftigen Probleme Vorschläge erarbeitet, mithilfe welcher Methoden bzw. Verfahrensweisen zukünftig Fragen der Marktabgrenzung und Marktbeherrschung auf der Grundlage des GWB beantwortet werden sollen.

Im Anschluss hieran hat die Regulierungsbehörde Eckpunkte entworfen und in ihrem Amtsblatt Nr. 4/2001, Mitteilung Nr. 90/2001, veröffentlicht. Diese Eckpunkte hatten den Charakter von Fragen; die Begründungen deuteten dabei den Hintergrund der Fragestellungen an. Interessierte Kreise wurden gebeten, zu diesem Entwurf Stellung zu nehmen.

Die Regulierungsbehörde wollte durch ihre Fragen einen breiten öffentlichen Diskurs initiieren. Wie die Fülle und der Inhalt der eingegangenen Stellungnahmen zeigen, wurde diese Gelegenheit umfassend wahrgenommen. Insgesamt sind hierzu 27 Stellungnahmen eingegangen, sowohl aus sämtlichen Bereichen des Telekommunikationssektors und der Interessenvertretungen als auch aus der Wissenschaft sowie vom Bundeskartellamt.

Das Meinungsbild war entsprechend der jeweils betroffenen und verfolgten Interessen breit gestreut. Die bisherige Entscheidungspraxis der Regulierungsbehörde wurde hierin nicht grundlegend in Frage gestellt.

Die vertretenen Auffassungen und Thesen wurden auf Einladung der Regulierungsbehörde am 27. August 2001 auf der Forumsveranstaltung „Marktabgrenzung und Marktbeherrschung auf Telekommunikationsmärkten in der Diskussion“ diskutiert.

Für die Tätigkeit und Aufgaben der Regulierungsbehörde ist aus den eingegangenen Stellungnahmen, die die Interessen in diesem Sektor repräsentieren, sowie aus der hieran anschließenden Diskussion folgende Konsequenz zu ziehen, die die angestoßene Debatte abschließt:

Marktabgrenzung im Einzelfall

Aus den zu dem Entwurf von Eckpunkten eingegangenen Kommentaren wurde deutlich, dass die vertretenen Auffassungen über die Abgrenzung von Märkten sowie die Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung entsprechend der divergierenden Marktstellungen der einzelnen Unternehmen höchst unterschiedlich sind. Dies zeigt, dass abstrakt-generelle Festlegungen der Regulierungsbehörde über bestimmte Märkte im Einzelnen, die den tatsächlichen Verhältnissen gerecht werden, nicht mit der erforderlichen Rechtssicherheit getroffen werden können.

Hierüber hinaus widersprechen verbindliche Vorabfestlegungen zur Abgrenzung von Märkten und zu der Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung einem wettbewerblichen Beurteilungsansatz. Dieser setzt eine den Besonderheiten des jeweiligen Falles entsprechende Sachverhaltsbeurteilung voraus. Des Weiteren würden verbindliche Vorgaben die Regulierungsbehörde in ihrer Flexibilität, auf veränderte Bedingungen sachgerecht und im Rahmen ihrer Aufgaben reagieren zu können, unangemessen behindern. Eine durch fallweises Vorgehen gewährleistete Flexibilität ist gerade im Telekommunikationssektor, der durch einen raschen technischen Wandel und damit verbundene Produktinnovationen geprägt ist, angezeigt.

Fragen zur Abgrenzung von Märkten und der Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung lassen sich daher nicht abstrakt lösen. Über die Abgrenzung von bestimmten Märkten ist deshalb im konkreten Einzelfall zu entscheiden. Die Regulierungsbehörde wird daher keine abschließenden verbindlichen Eckpunkte veröffentlichen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Regulierungsbehörde grundsätzlich keine gegenüber Dritten verbindlichen norminterpretierenden Richtlinien zur Auslegung des allgemeinen Kartellrechts erlassen darf. Die allgemein verbindliche Auslegung dieser Vorschriften mit Wirkung gegenüber Dritten obliegt nämlich den Gerichten.

Anwendung des Bedarfsmarktkonzepts

Für die Abgrenzung von Märkten und die Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung verweist das TKG auf § 19 GWB. Nach ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung ist bei der Abgrenzung des relevanten Marktes vom Bedarfsmarktkonzept auszugehen. Hiernach kommt es auf die funktionale Austauschbarkeit der fraglichen Produkte und Dienstleistungen aus der Sicht des verständigen Nachfragers an.

Die ständige Entscheidungspraxis der Regulierungsbehörde, Märkte im Einzelfall anhand des Bedarfsmarktkonzepts und die marktbeherrschende Stellung eines Unternehmens im Rahmen einer Gesamtschau sämtlicher relevanten Aspekte zu prüfen, steht also im Einklang mit dem GWB.

Die Regulierungsbehörde wird daher gemäß § 82 S. 5 TKG wie bisher im Einzelfall im Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt auf eine einheitliche und den Zusammenhang mit dem GWB wahrende Auslegung des TKG hin-

wirken. Hierbei werden gemeinschaftsrechtliche Vorgaben angemessen berücksichtigt.

Effizienz des Verfahrens

Nach den in der Vergangenheit getroffenen grundsätzlichen Entscheidungen der Regulierungsbehörde tragen die Marktteilnehmer nunmehr zunehmend vor, dass sich die zu untersuchenden Märkte aufgrund der Marktzutritte weiterer Anbieter und die sich hierdurch erweiternde Angebotspalette immer weiter ausdifferenzieren. Diesbezüglich liegen der Regulierungsbehörde inzwischen zahlreiche Anträge zur Entscheidung vor (z. B. zu Auslandsverbindungen in einzelne Staaten). Zunächst wird insbesondere zu prüfen sein, ob Leistungen in irgendeiner Weise zusammengefasst werden können.

Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass bei der Abgrenzung von Märkten auch der Grundsatz der Praktikabilität nicht außer Acht gelassen werden darf. Unpraktikabel wäre es z. B., einen eigenständigen Markt für jedes einzelne Telefonat zu bilden. Grund dafür ist nicht zuletzt, dass eine solche Annahme die Gefahr beinhaltet, dass der einzelne Markt nicht mehr aussagekräftig wäre hinsichtlich der insgesamt bestehenden Wettbewerbsbedingungen (vgl. KG, 07.11.1985 „Pillsbury – Sonnen-Bassermann“ WuW/E OLG 3759, 3759 f.).

Im Übrigen ist im Hinblick allein schon auf die Anzahl der bereits vorliegenden Anträge, die sich ohne weiteres erweitern lassen, auf Folgendes hinzuweisen: Die Regulierungsbehörde ist dazu verpflichtet, Verwaltungsverfahren einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen, vgl. § 10 VwVfG. Sie hat daher zu berücksichtigen, ob und inwieweit sich aus dieser Regelung im Einzelfall Grenzen für die Abgrenzung von Märkten sowie die Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung und insbesondere den hiermit verbundenen Ermittlungsaufwand ergeben können.

Detaillierte Ausführungen zum Ergebnis der Eckpunktediskussion sind dem Amtsblatt Nr. 19/2001, Mitteilung Nr. 547/2001 zu entnehmen.

3.2 Prüfung der Marktbeherrschung im Mobilfunkbereich

3.2.1 Sachliche und räumliche Marktabgrenzung

Im Berichtszeitraum wurde zu Mobilfunkdienstleistungen eine umfangreiche Prüfung marktbeherrschender Stellungen durchgeführt. Diese setzte zunächst eine sachliche und räumliche Abgrenzung des oder der relevanten Märkte voraus. Die sachliche Marktabgrenzung erfolgte gemäß dem Bedarfsmarktkonzept durch die Prüfung der jeweiligen funktionellen Austauschbarkeit der in diesem Bereich auf verschiedenen Stufen angebotenen Dienstleistungen.

Zunächst können Mobilfunkdienstleistungen von Festnetzdienstleistungen abgegrenzt werden. Hierfür sprechen vor allem die ortsungebundene Nutzung eines Mobiltelefons im Gegensatz zum Festnetzanschluss sowie

die wesentlich höheren Verbindungspreise im Mobilfunk gegenüber dem Festnetz. Indiz für die mangelnde Austauschbarkeit von Festnetz- und Mobilfunkdienstleistungen ist, dass seit dem Aufkommen des Mobilfunks die Anzahl der Festnetzanschlüsse nicht abgenommen hat. Vielmehr behalten die Kunden trotz Bestehens eines Mobilfunkanschlusses in der Regel ihren Festnetzanschluss bei.

Des Weiteren wurde die Untersuchung auf die digitalen Mobilfunknetze, die auf Basis des sog. GSM-Standards³³ betrieben werden, beschränkt.³⁴ Es wurde keine Unterscheidung zwischen den im 900-MHz-Bereich betriebenen D-Netzen und den im 1 800-MHz-Bereich betriebenen E-Netzen vorgenommen, da die hinsichtlich Technologie, Preis und Qualität auftretenden Unterschiede zwischen diesen aus Nachfragersicht zu gering sind.

Es wäre möglich, eine Abgrenzung anhand der übermittelten Informationen – Sprache oder Daten – vorzunehmen. Gerade die Möglichkeit zur Übermittlung so genannten Kurznachrichtendienstes (SMS) wird zunehmend genutzt. Allerdings verzichten die Nachfrager deshalb nicht auf Gesprächsverbindungen, sondern nutzen die Möglichkeit der Datenübertragung lediglich ergänzend. Ebenso sind andere neu eingeführte Datendienste (WAP) zu beurteilen.

Zudem waren innerhalb der Mobilfunkdienstleistungen unterschiedliche Märkte für City-, Inlands- und Auslandsgespräche abzulehnen. Für eine solche Differenzierung könnten zwar die unterschiedlichen Preisniveaus zwischen City-, Inlands- und Auslandsgesprächen sprechen, jedoch spricht letztlich dagegen, dass die Kunden die genannten Leistungen bei ihrem Anbieter nur im Sortiment beziehen können. Im Mobilfunk gibt es in der Bundesrepublik Deutschland derzeit weder Call-by-call noch Preselection, die den Kunden die Möglichkeit eröffnen würden, für bestimmte Verbindungen jeweils unterschiedliche Anbieter in Anspruch zu nehmen.

Schließlich könnte noch ein eigener sachlich relevanter Markt für so genannte Roaming-Leistungen³⁵ im Endkundenbereich bestehen. Aus Nachfragersicht ist allerdings kein grundsätzlich anderer Verwendungszweck als bei anderen Verbindungen festzustellen und er fragt die Nutzung von Mobilfunk im Ausland auch nicht separat nach. Auch durch die hohen Preise kann kein eigener Markt begründet werden. Denn diese sind unter anderem auf ein hohes Preisniveau in einem vorgelagerten Bereich zurückzuführen.

Nachfrager von Mobilfunkdienstleistungen können sowohl Endkunden als auch Diensteanbieter sein. Diese Kundengruppen befinden sich auf unterschiedlichen Absatzstufen. Endkunden beziehen Mobilfunkdienstleistungen zu einem

anderen Verwendungszweck als die Diensteanbieter. Während Endkunden die Mobilfunkdienstleistungen konsumieren, vermarkten Diensteanbieter diese. Diese unterschiedlichen Verwendungszwecke haben zu unterschiedlichen Absatzstrategien der Netzbetreiber geführt. Während sich Endkunden bei Vertragsabschluss mit dem Anbieter in der Regel für einen bestimmten Tarif bzw. ein bestimmtes Tarifpaket entscheiden, beziehen Diensteanbieter die verschiedenen Tarife zu Einkaufspreisen und können ggf. noch weitere Abschläge in Anspruch nehmen. Endkunden und Diensteanbieter haben damit einen unterschiedlichen Bedarf, sodass von unterschiedlichen Märkten auszugehen ist. Auf der Anbieterseite war fraglich, ob es sich bei den unabhängigen Diensteanbietern überhaupt um selbständige Wettbewerber handelt. Dies ist zu bejahen, was im Wesentlichen darauf zurückzuführen ist, dass die Diensteanbieter gegenüber den Endkunden vollkommen eigenständig auftreten – von der Vertragsanbahnung, über den Vertragsabschluss bis hin zur Rechnungsstellung.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass zum einen ein Endkundenmarkt für Mobilfunkdienstleistungen, auf dem sich die Verbraucher als Nachfrager und die Netzbetreiber und unabhängigen Diensteanbieter als Anbieter gegenüberstehen, zum anderen ein vorgelagerter Diensteanbietermarkt, auf dem sich die Netzbetreiber als Anbieter und die unabhängigen Diensteanbieter als Nachfrager gegenüberstehen, abgegrenzt wurde.

In beiden Fällen stellte die Bundesrepublik Deutschland den räumlich relevanten Markt dar, weil Mobilfunkdienstleistungen in der Bundesrepublik flächendeckend angeboten und nachgefragt werden.

3.2.2 Prüfung der Marktbeherrschung

Zur Prüfung der Marktbeherrschung auf den beiden oben genannten Märkten sind zwei Datenerhebungen durchgeführt worden, bei denen die vier GSM-Netzbetreiber sowie sämtliche unabhängige Diensteanbieter in Deutschland angeschrieben worden sind, die zu den Erhebungszeitpunkten (Oktober 1998, Mai 2000) aktiv waren. Die Unternehmen wurden insbesondere zu Teilnehmern, Umsätzen und Verkaufsmengen (u. a. Gesprächsminuten) zum aktuellen Zeitpunkt sowie der Entwicklung seit 1994 befragt.

Markt zwischen Netzbetreibern und Diensteanbietern als Anbieter sowie Verbrauchern/Konsumenten als Nachfrager

Auf dem deutschen Mobilfunkmarkt hatte der Endkunde im Jahr 2000 die Wahl zwischen den Leistungen von vier Netzbetreibern und neun unabhängigen Diensteanbietern. Zwei Jahre nach dem zeitgleichen Start der Netzbetreiber Deutsche Telekom MobilNet GmbH sowie Mannesmann Mobilfunk GmbH in 1992 hat die E-Plus Mobilfunk GmbH ihr Netz 1994 in Betrieb genommen, und seit 1998 existiert ein viertes GSM-Netz, das von der Viag Interkom GmbH & Co betrieben wird. Die Anzahl der unabhängigen Diensteanbieter hat sich seit Einführung des digitalen

³³ GSM – Abkürzung für Global System for Mobile communications.

³⁴ Auf eine Betrachtung des analogen C-Netzes der Deutschen Telekom wurde verzichtet, da zum Untersuchungszeitpunkt bereits bekannt war, dass dieses zum Ende des Jahres 2000 abgeschaltet würde.

³⁵ Im Endkundenbereich wird Roaming dann genutzt, wenn der Endkunde sein Mobiltelefon im Ausland entweder für ankommende oder für abgehende Gespräche nutzt.

Mobilfunks in Deutschland durch Neugründungen und Zusammenschlüsse ständig verändert. Im Jahr 2000 haben neun Diensteanbieter ihre Leistungen angeboten, von denen die meisten zumindest seit 1995 auf dem Markt aktiv sind.

Zur Bestimmung der relativen Größe der Anbieter sind die mengenmäßigen und wertmäßigen Marktanteile berechnet worden. Unabhängig davon, ob zur Bestimmung der Marktanteile die Anzahl der Teilnehmer, die Anzahl der Gesprächsminuten oder die Umsätze aus Mobilfunkdienstleistungen zugrunde gelegt werden, haben zwei Unternehmen sehr hohe, ungefähr gleich große Marktanteile, die zu denen anderer Mobilfunkanbieter deutliche Abstände aufweisen. Aufgrund der Struktur bei den Marktanteilen ist zu prüfen, ob entweder nur eines der Unternehmen mit den hohen Marktanteilen eine überragende Marktstellung innehat oder ob die beiden Unternehmen mit hohen Marktanteilen über eine gemeinsame marktbeherrschende Stellung (Oligopol) verfügen.

Zunächst war zu prüfen, ob ein einzelnes Unternehmen über eine marktbeherrschende Stellung i. S. d. § 19 Abs. 2 S. 1 GWB verfügt. In Betracht kam nur eine Marktbeherrschung in Form einer überragenden Marktstellung gemäß § 19 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 GWB. Eine solche Einzelmarktbeherrschung konnte jedoch ausgeschlossen werden, da zum einen Marktanteilsabstände zwischen den möglicherweise gemeinsam marktbeherrschenden Unternehmen sehr gering waren und auch die starke Finanzkraft bei diesen Unternehmen dagegen sprach, dass ein einzelnes dieser Unternehmen sich unabhängig von der gesamten Konkurrenz im Markt bewegen könnte.

Abzulehnen war auch eine Beherrschung durch ein Oligopol gemäß § 19 Abs. 2 Satz 2 GWB. Voraussetzung für ein Oligopol ist, dass zwischen den zum Oligopol gehörigen Unternehmen kein wesentlicher Wettbewerb besteht. Ein Fehlen eines solchen „Innenwettbewerbs“ konnte aber nicht angenommen werden. Vielmehr war im Hinblick auf Qualität (Angebot bestimmter Zusatzleistungen), Vertrieb und Verkaufsförderung sowie Preise ein gewisser Wettbewerb zwischen den beiden größten Anbietern feststellbar.

Markt zwischen Netzbetreibern als Anbieter und Diensteanbietern als Nachfrager

Auch auf diesem Markt lagen weder die Voraussetzungen für eine Einzelmarktbeherrschung noch die für eine Beherrschung durch ein Oligopol vor. In Betracht kam auch hier lediglich eine Einzelmarktbeherrschung in Form einer überragenden Marktstellung gemäß § 19 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 GWB.

Der Markt ist auch hier gekennzeichnet durch zwei in etwa – gemessen an Marktanteilen und Finanzkraft – gleich starke Anbieter und einen kleineren Anbieter. Schon diese Marktstruktur steht einer Einzelmarktbeherrschung entgegen.

Auch ein Oligopol war zu verneinen. Denn auch hier deutet die Preis- und Konditionenpolitik auf Intensivierung

der wettbewerblichen Entwicklung zwischen den beiden größten Anbietern hin.

3.3 Sonstige Prüfungen marktbeherrschender Stellungen

Da – wie bereits erwähnt – das Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung nach § 19 GWB Voraussetzung für eine Vielzahl regulatorischer Eingriffe ist, wurde diese in vielen Fällen geprüft. Eine Darstellung, die aufgrund der gesetzlichen Systematik letztlich im überwiegenden Teil der von der Regulierungsbehörde entschiedenen Fälle durchzuführen war, würde an dieser Stelle zu weit führen. Es wird deshalb auf folgende Bereiche, in denen umfangreiche Prüfungen durchgeführt wurden, hingewiesen:

- Sprachtelefondienst (insbesondere ausländische Zielländer),
- Zusammenschaltungsleistungen,
- Übertragungswege.

4. Transparenz der Kostenrechnung als Grundlage der Entgeltregulierung

4.1 Grundsatz der Kostenorientierung als Kernelement der Entgeltregulierung

Die Regulierung von Entgelten marktbeherrschender Unternehmen gehört zu den zentralen Aufgaben der Regulierungsbehörde. Während in einem funktionierenden Wettbewerbsmarkt der Wettbewerbsprozess sicherstellt, dass der Preis der angebotenen Leistungen den Kosten ihrer Produktion (einschließlich eines angemessenen Gewinns) entspricht, eröffnet das Vorliegen eines Monopols bzw. einer marktbeherrschenden Stellung die Möglichkeit, Preise zu setzen, die Aufschläge (Monopolgewinne) bzw. wettbewerbsbehindernde Abschläge oder Preisdiskriminierungen beinhalten. Aufgabe der Entgeltregulierung ist es daher, die Transparenz und Kostenorientierung der Preise des marktbeherrschenden Unternehmens zu überprüfen.

Auch in den einschlägigen EU-Richtlinien besitzen die Grundsätze der Transparenz und Kostenorientierung eine zentrale Bedeutung für die Ermittlung von Entgelten regulierungsrelevanter Leistungen (siehe insbesondere Artikel 7 und 8 der Richtlinie 97/33/EG sowie Artikel 17 und 18 der Richtlinie 98/10/EG). Die Regulierungsbehörde hat dabei sicherzustellen, dass die marktbeherrschenden Unternehmen über ein geeignetes und hinreichend detailliertes Kostenrechnungssystem verfügen. Die Richtlinien schreiben zwar kein bestimmtes Kostenrechnungssystem vor. Es ist jedoch eine verursachungsgerechte, nach unterschiedlichen Telekommunikationsdienstleistungen getrennte Kostenrechnung sicherzustellen, die die Transparenz der internen Kostenzuordnung gewährleistet und somit insbesondere unzulässige Quersubventionierungen verhindert.

Dass die der Entgeltregulierung unterliegenden Unternehmen gesetzlich verpflichtet sind, ein geeignetes Kostenrechnungssystem einzurichten, ergibt sich bereits aus

§ 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 TKG. Das TKG enthält ein differenziertes Instrumentarium der Entgeltregulierung: Entgelte marktbeherrschender Anbieter für Telekommunikationsdienstleistungen, die in den Bereich des Sprachtelefondienstes (Lizenzklasse 4), der Übertragungswege (Lizenzklasse 3) oder in den Bereich der Gewährung besonderer Netzzugänge bzw. der Zusammenschaltung fallen, bedürfen gemäß § 25 Abs. 1 i. V. m. § 39 TKG der Genehmigung durch die Regulierungsbehörde. Entgelte marktbeherrschender Anbieter im Bereich anderer Telekommunikationsdienstleistungen unterliegen einer nachträglichen Missbrauchsaufsicht (§ 25 Abs. 2 TKG).

4.2 Vorzulegende Kostennachweise

Das TKG enthält in Verbindung mit der Telekommunikations-Entgeltregulierungsverordnung (TEntgV) Vorgaben hinsichtlich der Art und des Umfangs der seitens des marktbeherrschenden Unternehmens vorzulegenden Kostennachweise sowie hinsichtlich der Maßstäbe der damit verbundenen Kostenprüfungen.

Den zentralen Prüfungsmaßstab bilden gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 TKG die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung. Gemäß § 3 Abs. 1 TEntgV hat die Regulierungsbehörde die vom Unternehmen nach § 2 TEntgV vorzulegenden Kostennachweise dahingehend zu prüfen, ob und inwieweit sich die beantragten Entgelte an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung orientieren. Diese setzen sich nach § 3 Abs. 2 TEntgV aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten zusammen, jeweils einschließlich einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals, soweit diese Kosten jeweils für die Leistungsbereitstellung notwendig sind. Zur Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung soll die Regulierungsbehörde gemäß § 3 Abs. 3 TEntgV zusätzlich Preise und Kosten solcher Unternehmen als Vergleich heranziehen, die entsprechende Leistungen auf Wettbewerbsmärkten anbieten.

Die für einen Zeitraum von zehn Jahren (Antragsjahr sowie die fünf zurückliegenden und die vier darauffolgenden Jahre) vorzulegenden Kostennachweise müssen nach § 2 Abs. 2 TEntgV Einzel- und Gemeinkosten, den Zuordnungsmodus der Gemeinkosten, die Ermittlungsmethode der Kosten, die Höhe der Personalkosten, der Sachkosten, der Abschreibungen und der Zinskosten des eingesetzten Kapitals sowie die im Nachweiszeitraum erzielte bzw. erwartete Kapazitätsauslastung umfassen.

Auf der Basis dieser Kostennachweise überprüft die Regulierungsbehörde fortlaufend die Einrichtung bzw. Einhaltung eines derartigen Kostenrechnungssystems im Zuge der einzelnen Entgeltgenehmigungs- bzw. Zusammenschaltungsverfahren. In den einzelnen Beschlüssen weist die Regulierungsbehörde unmissverständlich darauf hin, ob und inwieweit das Kostenrechnungssystem Anlass zu Beanstandungen gibt und verbessert werden muss. Die Regulierungsbehörde trägt dabei auch dem Umstand Rechnung, dass es sich bei einem Kostenrechnungssystem nicht um ein statisches System handeln kann. Viel-

mehr sind grundsätzlich Anpassungen und Weiterentwicklungen der Kostenrechnung notwendig, um den internen Zwecken des Kostenrechnungssystems als Steuerungsinstrument in einem potenziell dynamischen Wettbewerbsumfeld zu genügen. Prinzipiell ist darauf zu achten, dass bei den Kostennachweisen, die dem Regulierer vorgelegt werden, dieselben Verfahren verwendet werden wie in der unternehmensinternen Kostenrechnung. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass das Unternehmen dem Regulierer Sonderrechnungen vorlegt, die die Realität des betrieblichen Geschehens nicht abbilden. Weiterentwicklungen des Kostenrechnungssystems seitens des betroffenen Unternehmens müssen für den Regulierer jederzeit nachvollziehbar sein (Grundsatz der Transparenz). Veränderte Verrechnungs- oder Zuordnungsalgorithmen in der Kalkulationslogik erfordern daher eine entsprechend detaillierte Dokumentation und Begründung.

Die grundsätzliche Ausrichtung an der unternehmensintern angewandten Kostenrechnung schließt – insbesondere im Hinblick auf den Prüfungsmaßstab „Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung“ – zusätzliche antragspezifische Sonderrechnungen jedoch nicht aus. Werden beispielsweise in der allgemeinen Kostenrechnung des Unternehmens Anschaffungswerte angesetzt, so ist hingegen für die Zwecke der Entgeltregulierung der Ansatz von Wiederbeschaffungswerten erforderlich, um die Zukunftsorientierung im Sinne der langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung sicherzustellen.

Nach den Empfehlungen der EU-Kommission soll das betroffene Unternehmen seine Kosten jeweils grundsätzlich getrennt nach folgenden vier Bereichen erfassen: Kosten des Kernnetzes (Verbindungsnetz), Kosten des Anschlussnetzes (Teilnehmernetz), Kosten für Dienstleistungen gegenüber einzelnen Endnutzergruppen und Kosten sonstiger Tätigkeiten.

Im Bereich Kern- und Anschlussnetz sind vor allem die Kosten der Netzinfrastruktur zu erfassen. Die Kosten beispielsweise des Vertriebs für einzelne Produkte sind hingegen den jeweiligen Endnutzergruppen zuzurechnen. Die Kosten sämtlicher zusätzlicher, nicht auf die Telekommunikationsnetzinfrastruktur angewiesener Dienste – wie etwa Breitbandkommunikationsdienste, der Vertrieb von Endgeräten oder Tätigkeiten außerhalb der Telekommunikation – sind schließlich dem Bereich sonstige Tätigkeiten zuzuordnen.

4.3 Verwaltungsvorschriften der Regulierungsbehörde zur Ausgestaltung der Kostenrechnung

Die Regulierungsbehörde hat im Berichtszeitraum im Hinblick auf § 31 Abs. 1 Nr. 2 TKG und auf der Basis ihrer bisherigen Beschlusspraxis Verwaltungsvorschriften im Bereich Kostenrechnung erlassen und in ihrem Amtsblatt veröffentlicht (Mitteilung Nr. 120/2001, veröffentlicht im Amtsblatt Nr. 5/2001 vom 14. März 2001, S. 647–648), um allen Marktbeteiligten Gewissheit über die regulatorischen Anforderungen an das Kostenrechnungssystem und die Kostennachweise nach § 2 TEntgV

zu verschaffen. Die Regulierungsbehörde wird darüber hinaus in ihrem Amtsblatt jährlich einen allgemeinen Bericht über die Erfüllung dieser Vorgaben veröffentlichen. Dieser Bericht schließt mit einer feststellenden Erklärung, ob und inwieweit das von der Entgeltregulierung betroffene Unternehmen über ein geeignetes Kostenrechnungssystem verfügt.

Werden die in den Verwaltungsvorschriften benannten Vorgaben nicht erfüllt, so werden die im Zuge der einzelnen Entgeltverfahren gemäß § 2 TEntgV vorzulegenden Kostennachweise als nicht hinreichend eingestuft. Kostenbetrachtungen nur auf der Basis des § 3 Abs. 3 TEntgV (Vergleichsmarktkonzept) werden grundsätzlich als nicht ausreichend betrachtet.

Im Einzelnen enthalten die Verwaltungsvorschriften folgende Vorgaben:

1. Allgemeine Vorgaben

Kostennachweise im Sinne von § 2 TEntgV sind unmittelbar aus dem unternehmensintern angewandten Kostenrechnungssystem herzuleiten (Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung), mit dem das marktbeherrschende Unternehmen auch seine Kostenkalkulationen zur Produktpreisbildung vornimmt. Die Kostennachweise im Sinne von § 2 TEntgV sind auf der Basis von Ist-Kosten, d. h. Kosten, denen tatsächliche Mengengerüste zugrunde liegen, zu erstellen, um die gegenwärtige reale Kostensituation abzubilden. Die Kostennachweise für die Folgejahre müssen auf den tatsächlichen Plankosten des Unternehmens beruhen. Diese Kosten verwendet die Regulierungsbehörde als Vergleichsmaßstab für die gemäß § 3 TEntgV zu bestimmenden Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung, die die langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einen angemessenen Zuschlag für leistungsmengen-neutrale Gemeinkosten, jeweils einschließlich einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals, soweit diese Kosten jeweils für die Leistungsbereitstellung notwendig sind, widerspiegeln sollen.

Grundsätzlich sind den Kalkulationen der einzelnen Produkte/Dienste tatsächlich vorhandene und nachprüfbare Anlagegüter- und Mengenstrukturen zugrunde zu legen; Eingangsdaten sind unter Beachtung des Grundsatzes der Verfahrensökonomie auf der Basis von Vollerhebungen den bestehenden Bestandssystemen zu entnehmen. Die Kostennachweise müssen auf Basis der im Antragszeitpunkt eingereichten Unterlagen – gegebenenfalls vor Ort – überprüfbar sein.

Um die Stetigkeit und Prüfbarkeit der Kostenrechnungsmethoden sicherzustellen, sind diese antragübergreifend einheitlich anzuwenden und müssen grundsätzlich der unternehmensintern geltenden Kostenrechnung entsprechen. Änderungen der Kostenrechnungsmethodik, die sich auf die vorzulegenden Kostennachweise auswirken, bedürfen einer gesonderten Begründung; entsprechende Überleitungsrechnungen müssen für die Regulierungsbehörde transparent und nachvollziehbar sein. Die grundsätzliche Orientierung an der unternehmensintern geltenden Kostenrechnung schließt die zusätzliche Vorlage von antragsbe-

zogenen Sonderrechnungen, die sich auf den Prüfungsmaßstab „Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung“ beziehen, nicht aus.

Eine Gesamtschau der Kostensituation ist – auch im Sinne der einschlägigen EU-Richtlinien – notwendig, da sonst die Angemessenheit der den einzelnen Leistungen zugeordneten Kosten materiell nicht nachprüfbar ist und auf andere gleich geeignete Weise die für die Entgeltregulierung notwendigen Daten über Kosten nicht erlangt werden können. Bei der Gesamtschau muss es sich daher um eine in das Rechnungswesen des Unternehmens integrierte Kostenträgerrechnung handeln, bei der die Zuordnung der Kosten auf die einzelnen Leistungen sowohl in sachlicher als auch in zeitlicher Hinsicht möglichst verursachungsgerecht erfolgt. Die Gesamtschau ist einmal jährlich jeweils für das vorangegangene Geschäftsjahr vorzulegen. Die Gesamtkosten sind im Sinne einer Kostenträgerrechnung auf die einzelnen Dienste zu verrechnen. Derjenige Anteil der Gesamtkosten, der auf nicht regulierte Produkte/Dienste entfällt, kann dabei in einem Block zusammengefasst werden. Die jährliche Schlüsselung der Gesamtkosten ist für das Unternehmen insgesamt vorzulegen und den Entgeltsanträgen jeweils beizufügen; sofern sich im Vergleich zum vorausgegangenen Geschäftsjahr Änderungen der Schlüsselung ergeben, sind diese nachvollziehbar zu begründen.

Diejenigen Anteile der nach § 2 Abs. 2 TEntgV nachgewiesenen Kosten, die nicht dem Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung im Sinne des § 3 Abs. 2 TEntgV entsprechen, gelten gemäß § 3 Abs. 4 Satz 1 TEntgV als Aufwendungen, die für die effiziente Leistungsbereitstellung nicht notwendig sind. Diese sowie andere neutrale Aufwendungen werden im Rahmen der Entgeltgenehmigung nur berücksichtigt, soweit und solange hierfür eine rechtliche Verpflichtung besteht oder das beantragende Unternehmen eine sonstige sachliche Rechtfertigung nachweist. Daher sollte das Unternehmen bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung diejenigen Kostenbestandteile so weit wie möglich ausweisen, die aus seiner Sicht unabhängig vom Prüfungsmaßstab „Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung“ als Aufwendungen im Sinne des § 3 Abs. 4 TEntgV berücksichtigungsfähig sind. Werden darüber hinaus im Rahmen der Prüfung der Kostennachweise seitens der Regulierungsbehörde weitere Bestandteile der nachgewiesenen Kosten identifiziert, die möglicherweise als nicht effizient einzustufen sind, die das Unternehmen aber im Zeitpunkt der Antragstellung als effizient erachtete, erhält das Unternehmen unverzüglich einen entsprechenden Hinweis, um darzulegen, ob und inwieweit es sich bei diesen Kostenbestandteilen um Aufwendungen im Sinne des § 3 Abs. 4 TEntgV handelt.

2. Vorgaben für einzelne Kostenbereiche

Die Vorgaben orientieren sich im Einzelnen begriffssystematisch an dem derzeitigen Kostenrechnungssystem der Deutsche Telekom AG, da dieses Unternehmen zurzeit hauptsächlich von der Entgeltregulierung betroffen ist

(vgl. hierzu Tätigkeitsbericht der Regulierungsbehörde 1998/1999, S. 43 f.).

Im Bereich der Nettoinvestitionswerte, die die Basis für die Bestimmung der anlagespezifischen Kapitalkosten bilden, sollte die Ermittlung von Investitionswerten auf Vollerhebungen basieren, sofern dies unter Beachtung des Grundsatzes der Verfahrensökonomie vertretbar erscheint und soweit dem Unternehmen entsprechende Daten vorliegen. Sofern keine mit vertretbarem Aufwand zu ermittelnden Unternehmensdaten vorliegen und daher Stichproben verwendet werden, muss deren Validität und Repräsentativität gewährleistet sein. Bei der Bestimmung der Nettoinvestitionswerte und der daraus abgeleiteten anlagespezifischen Kapitalkosten ist sicherzustellen, dass die Kostennachweise für den Zeitraum nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 TEntgV auf Basis der getroffenen und der tatsächlich von dem Unternehmen geplanten Investitionsentscheidungen erbracht werden sollen. Die getätigten und geplanten Netzinvestitionen bilden somit den Ausgangspunkt für die Kalkulation der einzelnen Produkte/Dienste, sodass der Zusammenhang zu den unternehmensintern verwendeten Berechnungsgrundlagen und -daten gewährleistet ist. Eine abstrakt-theoretische Herleitung von Investitionswerten entspricht hingegen nicht den Anforderungen des § 2 TEntgV. Werden Wiederbeschaffungspreise angesetzt, so sind diese auf der Basis aktueller Vertragspreise eindeutig festzulegen; auch Preisindizes sind eindeutig herzuleiten.

Im Bereich der aktivierten Eigenleistungen, der anlagespezifischen Betriebskosten und der so genannten Produkt- und Angebotskosten soll grundsätzlich ein prozesszeitenorientierter Kostennachweis erfolgen. Sofern Zuschlagsfaktoren verwendet werden, ist ein vollständiger Ausweis der Eingangsgrößen erforderlich; die Kompatibilität von Zuschlagssatz und Zuschlagsbasis ist zu beachten. Auch die Mietkosten sind nachvollziehbar zu belegen.

Die kalkulierten Prozesse sind transparent darzulegen, um Doppelverrechnungen auszuschließen. Dazu gehört eine dem Zeitbezug der Gesamtschau entsprechende Darlegung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie die Angabe der an den Teilprozessen beteiligten Kostenstellenressourcen. Die Prozesszeitermittlung muss nach arbeitszeitwissenschaftlichen Regeln unter Angabe konkret nachprüfbarer Datenquellen, die ggf. vor Ort eingesehen werden können, erfolgen. Bei Prozessen mit erheblicher Kostenrelevanz kann die Vorlage von Refa-Gutachten oder vergleichbarer arbeitszeitwissenschaftlicher Gutachten gefordert werden. Bei der Verwendung von Schätzverfahren zur Ermittlung der Prozesszeiten ist eine plausibilitätsorientierte Gesamtübersicht der Prozesse vorzulegen, um prüfen zu können, ob dem kalkulierten Produkt/Dienst im Verhältnis zu den übrigen Produkten/Diensten in einem angemessenen Umfang Ressourcen der betreffenden Organisationseinheit zugeordnet werden. Es sind auch Aussagen darüber zu treffen, ob und inwieweit bei der Ermittlung der Prozesskosten für die Folgejahre Effizienzsteigerungen berücksichtigt werden.

Entsprechend den einschlägigen EU-Empfehlungen sind die verbleibenden Gemeinkosten ebenfalls soweit wie

möglich auf der Basis von hinreichend verursachungsgerechten Mengenschlüsseln zu verrechnen; die restlichen Gemeinkosten sind nach einem geeigneten Gesamtkostenschlüssel zu verteilen. Die Gemeinkostenstellen sind in Anlehnung an die einschlägigen EU-Empfehlungen („Anschlussnetz“, „Kernnetz“, „Dienstleistungen gegenüber Endnutzergruppen“ und „sonstige Tätigkeiten“ als Hauptgruppen) zu sortieren bzw. anteilig zuzuordnen; dabei muss eine eindeutig nachvollziehbare, an klaren Kriterien orientierte Zuordnung der Kosten nach regulierten und nicht regulierten Bereichen erfolgen.

4.4 Kostenrechnungssystematik des marktbeherrschenden Unternehmens

4.4.1 Kalkulationssystematik

Das zurzeit gültige Kostenerfassungssystem des marktbeherrschenden Unternehmens (Deutsche Telekom AG) namens DELKOS (Dezentrale Leistungs- und Kostenrechnung) dient als Kostenarten- und Kostenstellenrechnung primär nicht dem Zweck der Produktkalkulation. Vielmehr kalkuliert die Deutsche Telekom AG die Produkte im Rahmen spezifischer Kostenstudien nach wie vor lediglich fallweise. Über eine umfassende Kostenträgerstückrechnung verfügt die Deutsche Telekom AG nach eigenen Angaben noch nicht.

Die Deutsche Telekom AG wendet im Rahmen ihrer Entgeltanträge die so genannte INTRA-Logik an (Anpassung und Integration von Führungs- und Steuerungssystemen). In der INTRA-Kalkulationssystematik werden „anlagespezifische Kosten“, „Produkt- und Angebotskosten“ und „Gemeinkosten“ unterschieden. Diese Kostenkategorien lehnen sich an die insbesondere in der EU-Empfehlung vom 8. April 1998 enthaltene generelle Einteilung der Kosten in „direkt zurechenbare Kosten“, „indirekt zurechenbare Kosten“ und „nicht zurechenbare Kosten“ an.

Anlagespezifische Kosten werden im Rahmen der INTRA-Kalkulationssystematik definiert als Kosten technischer Einrichtungen, die zur Produkterstellung erforderlich sind. Dabei bildet der anlagespezifische Investitionswert die Basis für die Kapitalkostenberechnung, bei der der Zinssatz und die Nutzungsdauer der jeweiligen Anlagegüter die zentralen Parameter sind. Wegen der hohen Kapitalintensität im Telekommunikationsbereich nehmen die Kapitalkosten in der Regel den größten Stellenwert im Rahmen der Produktkalkulation ein. Zusätzlich werden den Produkten anlagespezifisch in Form von Zuschlagssätzen so genannte Betriebs- und Mietkosten zugeordnet.

Bei den Produkt- und Angebotskosten handelt es sich um in der Regel als Prozesskosten erfasste einmalige oder laufende Kosten von Prozessen, die – ergänzend zu den technischen Einrichtungen – erforderlich sind, um das Produkt beim Kunden bereitzustellen. Hierzu zählen beispielsweise Kosten der Produktentwicklung, Kosten der Akquisition, Kosten des Auftragsmanagements, Kosten der Leistungseinrichtung oder -aufhebung, Kosten der Instandhaltung und Kosten der Fakturierung. Als leistungsmengenabhängige Kosten (z. B. Kosten von „Konzernservicecentern“) sollen diese nicht über pauschale

Zuschlagsätze, sondern im Wege einer aktivitätsbezogenen Mengenschlüsselung soweit wie möglich den einzelnen Produkten/Diensten verursachungsgerecht als Einzelkosten zugerechnet werden.

Bei den verbleibenden Gemeinkosten handelt es sich um Kosten, die über Zuschlagsätze auf die zuvor genannten Kalkulationselemente verrechnet werden.

Eine getrennte Zuordnung der Kosten im Sinne der EU-Empfehlungen auf die vier Bereiche Kernnetz (Verbindungsnetz), Anschlussnetz (Teilnehmernetz), Dienstleistungen gegenüber einzelnen Endnutzergruppen und sonstige Tätigkeiten ist bislang nur zum Teil umgesetzt. Gleichwohl lassen sich generelle Feststellungen treffen, die sich in Anlehnung an die EU-Empfehlungen in die vier Bereiche „Kosten des Kernnetzes“, „Kosten des Anschlussnetzes“, „Kosten für Dienstleistungen gegenüber einzelnen Endnutzergruppen“ und „Kosten sonstiger Tätigkeiten“ untergliedern lassen.

4.4.2 Kosten der Netzinfrastruktur (Kern- und Anschlussnetz)

Die anlagespezifischen Kosten als wesentlicher Bestandteil der Kosten der Netzinfrastruktur spielen in fast allen Entgeltanträgen als Kalkulationselement eine zentrale Rolle. Ausgangspunkt der Kalkulation ist der anlagespezifisch ermittelte Investitionswert (INTRA-Investitionswert). Auf dessen Basis werden die annualisierten Kapitalkosten berechnet, bei denen der Zinssatz und die Nutzungsdauer der jeweiligen Anlagegüter die zentralen Parameter bilden. Die Deutsche Telekom AG geht dabei von einem Zinssatz in Höhe von nominal 12,6% aus, den sie mithilfe des WACC (Weighted-Average-Cost-of-Capital)-Modells als gewogenen Durchschnitt ihrer Eigenkapital- und Fremdkapitalkosten berechnet. Die Regulierungsbehörde erkennt hingegen nur einen nominalen Zinssatz in Höhe von 10,6% an. Dies entspricht für die Jahre 2000 und 2001 einem auf Wiederbeschaffungswerte bezogenen Realzinssatz in Höhe von 8,75%. Die angesetzte Nutzungsdauer variiert je nach Anlagegut. Als ein Anhaltspunkt für die Bestimmung ökonomisch sinnvoller Nutzungsdauern dient dabei beispielsweise das mittlere Alter der tatsächlichen Abgänge.

Die Deutsche Telekom AG kalkuliert die Investitionswerte auf der Basis eines „bottom-up“-Ansatzes und unter Verwendung von Wiederbeschaffungswerten. Bei dem „bottom-up“-Ansatz handelt es sich um auf ingenieurmäßigen Betrachtungen basierende Modellierungen der einzelnen Telekommunikations-Netzelemente. In früheren Jahren verwendete die Deutsche Telekom AG für diesen Zweck durchweg das so genannte Netz(kosten)modell.

In dieses Modell gingen unmittelbar Originärdaten der Deutschen Telekom AG ein. Die einfließenden Einzelparameter – wie etwa die Art der berücksichtigten Anlagentechnik – wurden seitens der Regulierungsbehörde überprüft und zum Teil erheblich modifiziert. Im Ergebnis bildete das Netzkostenmodell die Netzinfrastruktur aus Sicht der Regulierungsbehörde weitgehend realistisch

und angemessen ab. Die Deutsche Telekom AG verwendete das Netzkostenmodell auch in ihrer Unternehmenspraxis für die Netzplanung und -dimensionierung.

Mittlerweile ist die Deutsche Telekom AG jedoch auf die Anwendung des so genannten Telcordia-Modells übergegangen. Aus Sicht der Regulierungsbehörde werden die tatsächlich vorhandenen Anlagegüterstrukturen durch dieses Modell bislang nicht hinreichend nachvollziehbar abgebildet. Die Regulierungsbehörde unterzieht insbesondere diejenigen Größen einer intensiven Überprüfung, deren Werte das Ergebnis der Kalkulation stark beeinflussen (z. B. die Preise für Kabelschächte, Übertragungs- und Vermittlungstechnik). Die mithilfe des Telcordia-Modells ermittelten Investitionswerte erkannte die Regulierungsbehörde bislang nicht an. Zum Teil wurden stattdessen mithilfe eines im Auftrag der Regulierungsbehörde entwickelten analytischen Kostenmodells, in das ebenfalls in einem erheblichen Umfang Kosteninformationen der Deutschen Telekom AG einfließen, Alternativwerte ermittelt.

Im Bereich der so genannten Produkt- und Angebotskosten, aber auch in zunehmenden Maße im Bereich der anlagespezifischen Betriebskosten wendet die Deutsche Telekom AG entsprechend der EU-Empfehlung vom 8. Januar 1998 ein aktivitätsorientiertes Kostenrechnungsverfahren in Gestalt der Prozesskostenrechnung an. Insbesondere die dabei von der Deutschen Telekom AG als Mengengerüst angesetzten Prozesszeiten erwiesen sich jedoch bei näheren Überprüfungen bislang als nicht hinreichend valide. Dies unterstreicht die Notwendigkeit einer Gesamtübersicht über die Verteilung der Prozesskosten auf die einzelnen Produkte/Leistungen, um die Angemessenheit der für die einzelne regulierungsrelevante Leistung angesetzten Prozesskosten zumindest im Wege einer Plausibilitätskontrolle beurteilen zu können. Diesem Erfordernis trug die Deutsche Telekom AG bisher nicht hinreichend Rechnung.

Im Bereich der Gemeinkostenverrechnung hat die Deutsche Telekom AG im Berichtszeitraum zahlreiche Änderungen vorgenommen. Die Änderungen beziehen sich auf den Zuschnitt von Kostenstellen, die der veränderten Organisationsstruktur entsprechen, und auf die Verrechnungslogik, die im Vergleich zur früheren Systematik eine genauere Gemeinkostenallokation erlaubt. Dennoch bestehen im Einzelnen noch Probleme, insbesondere im Bereich der Sachnähe der einbezogenen Gemeinkosten im Verhältnis zu ihrer Einzelkostenbasis.

4.4.3 Kosten für Dienstleistungen gegenüber einzelnen Endnutzergruppen und Kosten sonstiger Tätigkeiten

Grundsätzlich bauen Kostenkalkulationen im Bereich „Dienstleistungen gegenüber Endnutzergruppen“ auf den Kalkulationen der Bereiche Kern- und Anschlussnetz auf. Abweichungen in der Kostenkalkulation resultieren somit vornehmlich aus unterschiedlichen Prozess- und Gemeinkosten. So ergeben sich etwa im Bereich der Mietleitungen trotz weitgehend identischer anlagespezifischer Kos-

ten unterschiedliche Gesamtkosten je nach Endnutzergruppe, da die Inanspruchnahme von Mietleitungen durch Wettbewerber im Vergleich zu den übrigen Geschäftskunden beispielsweise keine Vertriebskosten verursacht.

Im Bereich der Entgelte für Sprachtelefondienst liegen aufgrund der seit Dezember 1997 bestehenden und bis Dezember 2001 gültigen Price-Cap-Regelung bislang noch keine spezifischen, explizit auf den Sprachtelefondienst bezogenen INTRA-Kalkulationen vor, die insbesondere die Prozess- und Gemeinkosten in diesem Bereich hinreichend offen legen.

Im Bereich der „sonstigen Tätigkeiten“ liegen, soweit sie Regulierungsrelevanz besitzen, ebenfalls spezifische Kostenstudien vor. Auch hier basieren die von der Deutschen Telekom AG vorgelegten Kalkulationen auf der beschriebenen INTRA-Kalkulationssystematik.

4.4.4. Zusammenfassende Ergebnisse

Insgesamt lässt sich feststellen (Stand: Anfang Juni 2001), dass das Kostenrechnungssystem der Deutschen Telekom AG aufgrund der skizzierten Mängel – nach wie vor – noch nicht in vollem Umfang den Anforderungen einer verursachungsgerechten Kostenzuordnung genügt. Die Mängel haben in einer Reihe von Fällen dazu geführt, dass die Entgeltanträge nur teilgenehmigt werden konnten bzw. sogar abgelehnt werden mussten (vgl. dazu im Einzelnen die Entscheidungen der Beschlusskammern 2, 3 und 4, Kapitel B.5 bis B.9). Die Regulierungsbehörde hat die Erwartung, dass die Deutsche Telekom AG ihr bestehendes Kostenrechnungssystem an die oben skizzierten und im März 2001 veröffentlichten Verwaltungsvorschriften anpassen wird. Die Regulierungsbehörde wirkt im Rahmen künftiger Entgeltgenehmigungsverfahren auf weitere Verbesserungen hin.

5. Entgeltregulierung für besondere Netzzugänge nach § 39 TKG

5.1 Bedeutung und Rechtsgrundlagen

Die Entgeltregulierung für besondere Netzzugänge gehört zu den zentralen Aufgaben der Regulierungsbehörde. Denn es liegt auf der Hand, dass insbesondere die preislichen Bedingungen, zu denen der marktbeherrschende Netzbetreiber den neuen Wettbewerbern den Zugang zu seinem Telekommunikationsnetz oder – aufgrund des Entbündelungsgebotes – zu Teilen desselben, d. h. die Nutzung bzw. Mitnutzung seiner Netzinfrastruktur gewähren muss (§ 35 Abs. 1 TKG), eine ganz wesentliche Bedeutung haben für die Förderung, Entwicklung und Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs auf den Märkten der Telekommunikation. Auf eine entsprechend große Resonanz sowohl bei den unmittelbar Marktteilnehmern als auch darüber hinaus in der öffentlichen Berichterstattung fallen daher regelmäßig die wichtigen Entgeltregulierungsverfahren in diesem Bereich, wie zum Beispiel für den Zugang zur Teilnehmeranschlusssleitung oder für die Zusammenschaltungsleistungen.

Zuständig für die Genehmigung der Entgelte für besondere Netzzugänge ist aufgrund der behördeninternen Geschäftsverteilung die Beschlusskammer 4.

Die rechtliche Grundlage für die Regulierung der Entgelte für die Gewährung besonderer Netzzugänge sowie für die Durchführung einer angeordneten Zusammenschaltung nach § 37 TKG – gemäß § 1 Abs. 2 S. 2 NZV ist die Zusammenschaltung von Telekommunikationsnetzen ein Fall des besonderen Netzzugang – ist § 39 TKG. Danach gelten die §§ 24, 25 Abs. 1 und 3 TKG, die §§ 27, 28, 29, 30 Abs. 1 und 3 bis 6 TKG und § 31 TKG entsprechend. Bei der Genehmigung von Entgelten für besondere Netzzugänge sind darüber hinaus die Vorgaben der auf der Grundlage von § 27 Abs. 4 TKG erlassenen Telekommunikations-Entgeltregulierungsverordnung (TEntgV) zu beachten. Die Genehmigung der Entgelte erfolgt gemäß §§ 39, 27 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 3, 25 Abs. 1 TKG in Verbindung mit §§ 1 Abs. 1, 7 Abs. 2 TEntgV – im Gegensatz zum sog. Price-Cap-Verfahren im Sprachtelefoniebereich – auf der Grundlage der auf die einzelne Leistung entfallenden Kosten.

Aufgrund der Verweisung von § 39 TKG auf § 24 TKG, der die materiellen Maßstäbe für die Entgeltregulierung nach dem TKG enthält, haben sich auch die Entgelte für die Gewährung eines besonderen Netzzugangs an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu orientieren. In § 3 Abs. 2 TEntgV wird dieser Regulierungsmaßstab näher spezifiziert. Danach ergeben sich die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsneutrale Gemeinkosten jeweils einschließlich einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals, und zwar soweit diese Kosten für die Leistungsbereitstellung notwendig sind. Darüber hinaus ist gemäß §§ 24 Abs. 2, 27 Abs. 2 und 3 TKG zu prüfen, ob die Entgelte Aufschläge enthalten, die nur aufgrund der marktbeherrschenden Stellung durchsetzbar sind, Abschläge enthalten, welche die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen beeinträchtigen, und ob die Entgelte gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen.

Voraussetzung für die Entgeltregulierung besonderer Netzzugänge nach § 39 1. Alternative TKG ist aufgrund der Bezugnahme auf § 35 TKG das Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung gemäß § 19 GWB des zu regulierenden Unternehmens. Hinsichtlich der verschiedenen Leistungen bei der Gewährung besonderer Netzzugänge verfügt in der Regulierungspraxis bisher nur die Deutsche Telekom AG über eine marktbeherrschende Stellung. Diese ist im Rahmen der durchgeführten Entgeltregulierungsverfahren für die jeweils den beantragten Entgelten zugrunde liegenden Leistungen festgestellt worden. Bei der Abgrenzung der sachlich und räumlich relevanten Märkte und der Beurteilung der marktbeherrschenden Stellung wird die zuständige Beschlusskammer vom Fachreferat der Abteilung 1 unterstützt. Für die Marktabgrenzung und die Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung ist das Einvernehmen des Bundeskartellamtes erforderlich (§ 82 S. 2 TKG).

Die Entgeltregulierung nach § 39 2. Alternative TKG betrifft den Fall, dass sich zwei Netzbetreiber nicht vertraglich auf die Zusammenschaltung ihrer öffentlichen Telekommunikationsnetze einigen konnten und daher auf Antrag eines Netzbetreibers eine Zusammenschaltungsanordnung nach § 37 TKG ergehen musste. Für die Durchführung einer solchen angeordneten Zusammenschaltung nach § 37 TKG finden die in § 39 TKG erwähnten Vorschriften des dritten Teils des TKG ebenfalls Anwendung. Da § 37 TKG nicht nur für marktbeherrschende Unternehmen, sondern für alle „Betreiber“ öffentlicher Telekommunikationsnetze gilt, ist umstritten, ob die in § 39 TKG erwähnten Entgeltregulierungsvorschriften im vollen Umfang auch für solche nicht marktbeherrschenden Unternehmen gelten. Die diesbezüglich geführte Diskussion betrifft die Rechtsfrage, ob die Verweisung in § 39 TKG als Rechtsgrundverweisung oder Rechtsfolgenverweisung aufzufassen ist. Im ersten Fall würden die Entgelte nicht marktbeherrschender Unternehmen für die Durchführung einer angeordneten Zusammenschaltung nach § 37 TKG nicht dem materiellen Entgeltregulierungsmaßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung unterliegen. Im zweiten Fall wären solche Entgelte dagegen nach dem Regulierungsmaßstab des § 24 TKG festzulegen. Praktische Relevanz hat diese Auslegung vor allem für die im Streitfall erforderliche Festlegung von Zusammenschaltungsentgelten, die die Wettbewerbsunternehmen für ihre Transportleistung von der Deutschen Telekom AG verlangen dürfen. Letztlich entscheidungserheblich war diese Frage bisher allerdings noch nicht. Die Regulierungsbehörde hat bisher aber immer die Rechtsansicht vertreten, dass § 39 TKG hinsichtlich der Rechtsfolgen auf die entsprechenden Vorschriften des dritten Teils des TKG verweist. Das VG Köln und das OVG Münster scheinen diese Auffassung zu teilen. Dies ergibt sich aus entsprechenden obiter dicta in zwei Entscheidungen.

Die nach § 3 Abs. 1 TEntgV vorzunehmende Prüfung, ob und inwieweit sich die von der Antragstellerin zur Genehmigung vorgelegten Entgelte an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung orientieren, ist aufgrund der vom beantragenden Unternehmen vorgelegten Kostennachweise nach § 2 Abs. 1 und Abs. 2 TEntgV vorzunehmen.

Hiervon ausgehend ist das marktbeherrschende Unternehmen nach der Spruchpraxis der Regulierungsbehörde deshalb verpflichtet, seinem Genehmigungsantrag Unterlagen beizufügen, die bei objektiver Betrachtung in quantitativer und qualitativer Hinsicht ausreichend sind, um der Regulierungsbehörde ein Bild von den ihm tatsächlich bei den einzelnen Leistungen im Zusammenhang mit der Gewährung des besonderen Netzzugangs entstehenden Kosten (Ist-Kosten) zu verschaffen.

In quantitativer Hinsicht sind bei der Einzelgenehmigung die vorgelegten Unterlagen unvollständig, wenn der notwendige Umfang der Kostennachweise gemäß § 2 Abs. 1 und Abs. 2 TEntgV nicht eingehalten ist. Qualitativ sind die Kostennachweise nur dann vollständig, wenn sie inhaltlich aussagekräftig genug sind, um der Beschluss-

kammer die tatsächlichen (Ist-)Kosten des entgeltregulierungspflichtigen Unternehmens nachvollziehbar zu belegen. Die Beschlusskammer muss aufgrund der vorgelegten Unterlagen in die Lage versetzt werden, innerhalb der gesetzlichen Entscheidungsfrist des TKG die Methodik der Preis- und Kostenkalkulation, die rechnerische und sachliche Richtigkeit sowie die technische Plausibilität zu überprüfen. Dass die in § 2 Abs. 3 TEntgV genannte Vollständigkeit auch die qualitative Vollständigkeit umfasst, ist selbstverständlich. Die TEntgV statuiert keine rein formalen Vorlagepflichten, die durch inhaltlich beliebig ausgelagerte Kostenunterlagen erfüllt werden könnten.

Legt das beantragende Unternehmen die in § 2 Abs. 1 und 2 TEntgV genannten Unterlagen nicht vollständig vor, kann die Beschlusskammer gemäß § 2 Abs. 3 TEntgV einen Entgelantrag ablehnen. Die Entscheidung, ob und inwieweit ein Entgelantrag ohne vollständige Kostenunterlagen abgelehnt wird, liegt danach im pflichtgemäßen Ermessen der erkennenden Beschlusskammer. In Ausübung dieses Ermessens und nach Abwägung aller zum Zeitpunkt der jeweiligen Entscheidungen zu berücksichtigenden Umstände hat die Beschlusskammer im Berichtszeitraum einige Entgelanträge der Deutschen Telekom AG ganz oder hinsichtlich einzelner Entgelte abgelehnt, weil die Kostenunterlagen nicht vollständig bzw. prüfbar waren.

Die bereits in der ersten Phase der Rechtsanwendung des TKG entwickelte Entscheidungspraxis bei der Entgeltregulierung für die Gewährung besonderer Netzzugänge ist von der Regulierungsbehörde im Berichtszeitraum weiter verfestigt bzw. – wo dies notwendig erschien – präzisiert und fortentwickelt worden. Zu einzelnen Rechtsfragen liegen inzwischen auch erste gerichtliche Entscheidungen vor, die bei der Rechtsanwendung nunmehr mit zu berücksichtigen sind.

Nach ständiger Beschlusspraxis setzt die Genehmigung von Entgelten für die Gewährung eines besonderen Netzzugangs nach § 39 1. Alternative TKG das Vorliegen konkret vertraglich vereinbarter Entgelte voraus; vom konkreten Einzelfall losgelöste „abstrakte“ Entgeltgenehmigungen sind nach Auffassung der Regulierungsbehörde nicht möglich und werden daher nicht erteilt. Eine abstrakte Entgeltgenehmigung würde dem im TKG verankerten Primat privatrechtlicher Vertragsverhandlungen zwischen den Marktbeteiligten widersprechen und damit im Ergebnis auf eine stärkere zentrale Steuerung des Marktes durch die Regulierungsbehörde hinauslaufen. Das TKG geht in Übereinstimmung mit den europarechtlichen Vorgaben jedoch vom Regulierungskonzept eines regulierten Wettbewerbs in einem grundsätzlich deregulierten Markt aus. Dieses Konzept des regulierten Wettbewerbs bei dereguliertem Markt ist allerdings nur dann zu realisieren, wenn die Kräfte des Wettbewerbs als Entdeckungsprozess möglichst weitgehend zur Entfaltung kommen. Dies setzt voraus, dass Entgelte zwischen den Wettbewerbern auch am Markt ausgehandelt werden und nicht schlicht vom marktbeherrschenden Unternehmen beantragt werden (vgl. dazu die ausführliche Begründung zur konkreten Genehmigungspflicht von Entgelten für den besonderen

Netzzugang im Beschluss BK 4a-99-041/E17.09.99 vom 5. November 1999, S. 14 ff.). Die dieser Rechtsauffassung zugrunde liegende Beschlusspraxis hat das VG Köln in seinem Urteil vom 6. April 2000 – Az.: 1 K 3375/9 – inzwischen bestätigt.

Entgeltgenehmigungen nach § 39 TKG werden nach wie vor nur mit Wirkung für die Zukunft erteilt. Rückwirkende Entgeltgenehmigungen sind nach der Entscheidungspraxis der Regulierungsbehörde nicht zulässig. Allerdings kann eine vorläufige Entgeltgenehmigung im Rahmen einer einstweiligen Anordnung nach § 78 TKG ausnahmsweise rückwirkend ab dem Zeitpunkt der Einreichung des Genehmigungsantrags erteilt werden. Dem Genehmigungsvorbehalt des § 39 TKG wird damit in solchen Fällen noch Rechnung getragen. Von dieser Möglichkeit wurde in den vergangenen beiden Jahren vor dem Hintergrund der Regelung in § 29 TKG, nach dem das marktbeherrschende Unternehmen nur berechtigt ist, genehmigte Entgelte zu verlangen, in zahlreichen Fällen Gebrauch gemacht, um die zügige Aufnahme des Leistungsaustauschs zu ermöglichen und damit die Entstehung bzw. Fortentwicklung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs zu fördern.

Nach ständiger Entscheidungspraxis sind gemäß § 39 1. Alternative TKG sowohl die Entgelte, welche ein marktbeherrschender Anbieter anderen Nutzern für den physisch-logischen Anschluss an sein Netz in Rechnung stellt, als auch das jeweils von ihm erhobene Entgelt für die Inanspruchnahme eines jeden Leistungsmerkmals dieses Netzes genehmigungspflichtig. Damit unterfallen insbesondere auch die Entgelte für die vom marktbeherrschenden Unternehmen im Rahmen von Netzzusammenschaltungen zu erbringenden Verbindungsleistungen der Ex-Ante-Genehmigungspflicht.

Dies ergibt sich insbesondere daraus, dass § 39 1. Alternative TKG auf § 35 TKG Bezug nimmt. In Absatz 1 dieser Vorschrift ist das Recht des Nutzers auf „Zugang zum Netz“ verankert. Dieser Anspruch des Nutzers ist ein umfassender Anspruch, nach dem er alle Leistungsmerkmale des Netzes in Anspruch zu nehmen berechtigt ist. Denn ein bloßer Anspruch auf physisch-logischen Anschluss ohne Sicherstellung der Möglichkeit, auch an den über das Netz verfügbaren Leistungen teilzuhaben, wäre inhaltsleer. Die in § 39 1. Alternative TKG postulierte grundsätzliche Genehmigungspflichtigkeit der Entgelte für sämtliche über das Netz verfügbaren Leistungen trägt darüber hinaus dem Umstand Rechnung, dass das marktbeherrschende Unternehmen im Falle einer lediglich vorzunehmenden Ex-Ante-Regulierung der Entgelte für den physisch-logischen Zugang seine Marktmacht bei der Preisgestaltung für die tatsächliche Inanspruchnahme der weiteren Leistungen, insbesondere der Verbindungsleistungen, ausspielen und dann einen nur ex-ante zu regulierenden Preis für den Netzzugang so tatsächlich unterlaufen könnte. Die Gewährung eines umfassenden rechtlichen Anspruchs – wie durch § 35 TKG normiert – liefe aber ins Leere, wenn die tatsächliche Inanspruchnahme dieses Rechts wirtschaftlich über den Preis erschwert oder unmög-

lich gemacht würde. Die Gewährung eines solchermaßen umfassenden Anspruchs und die für seine Realisierung erforderliche Entgeltregulierung dient der Sicherstellung des Regulierungsziels nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG, wonach ein chancengleicher und funktionsfähiger Wettbewerb, auch in der Fläche, auf den Märkten der Telekommunikation sichergestellt werden soll.

Diese Spruchpraxis, wonach insbesondere auch die Entgelte für die Verbindungsleistungen, die das marktbeherrschende Unternehmen in seinem Netz für seine Zusammenschaltungspartner erbringt, der Ex-Ante-Entgeltregulierung unterliegen, ist inzwischen ebenfalls gerichtlich bestätigt worden (vgl. VG Köln, Urteil vom 6. April 2000 – 1 K 7606/97 – S. 12 ff. des amtl. Umdrucks).

Die Entscheidung darüber, wann bzw. inwieweit sich die vom marktbeherrschenden Unternehmen beantragten Entgelte für einen besonderen Netzzugang an den Kosten der effizienten Leistungsbreitstellung orientieren, steht im Beurteilungsspielraum der für die Genehmigung zuständigen Beschlusskammer (vgl. Beschluss BK 4a-01-001/E19.01.01 S. 36). Die Entscheidung über die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung ist der Regulierungsbehörde vor dem Hintergrund des ihr gesetzlich zugewiesenen Regulierungsauftrags über das marktbeherrschende Unternehmen als fachkundiger Behörde zugewiesen worden. Ihr obliegt insofern die Ausfüllung des normativen Kostenbegriffs des TKG. Die Entgeltermittlung anhand dieses volkswirtschaftlichen Kostenbegriffs soll sicherstellen, dass die Wettbewerber für die von der Antragstellerin erbrachten Leistungen nur diejenigen Entgelte zu entrichten haben, die denen entsprechen, die unter Wettbewerbsbedingungen zu zahlen wären. Es ist Aufgabe der Regulierungsbehörde, den Prozess des Wettbewerbs anzustoßen, indem sie ein zukünftiges Entgeltniveau, das in einem Markt bestünde, in dem bereits funktionsfähiger Wettbewerb herrschen würde, durch die zu erteilende Entgeltgenehmigung antizipiert. Neben der Bestimmung der dafür erforderlichen Parameter und der Auswahl der für die Bewertung dieser Parameter anzuwendenden wirtschaftswissenschaftlichen Methode sind damit prognostische Einschätzungen über das zukünftige Entgeltniveau verbunden.

Die von der Deutschen Telekom AG im Berichtszeitraum beantragten Entgelte konnten in der Mehrzahl der Fälle nur teilgenehmigt werden. Die Zulässigkeit einer Teilgenehmigung für den Fall, dass die beantragten Entgelte nicht in voller Höhe genehmigungsfähig sind, folgt aus § 3 Abs. 1 TEntgV. Dort wird darauf abgestellt, dass zu prüfen ist, ob und inwieweit sich die beantragten Entgelte an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung orientieren.

5.2 Wichtige Verfahren und Entscheidungen im Berichtszeitraum

Im Berichtszeitraum war über nahezu 50 Entgeltanträge für besondere Netzzugänge der Deutschen Telekom AG zu entscheiden. Die Verfahren betrafen im Wesentlichen die Entgeltgenehmigungen für die Zusammenschaltungsleistungen

(Zusammenschaltungsanschlüsse und Konfigurationsmaßnahmen, Verbindungsleistungen, Kollokationsflächen) sowie für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung der Deutschen Telekom AG und zusätzliche Leistungen im Zusammenhang mit dem Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung.

Sämtliche Entgeltanträge wurden gemäß § 8 Abs. 2 TEntgV im Amtsblatt der Regulierungsbehörde veröffentlicht. Darüber hinaus wurde auf die jeweils anhängigen Entgeltverfahren auch auf den Internetseiten der Regulierungsbehörde hingewiesen.

Die Entscheidungsfrist beträgt sechs Wochen, die um weitere vier Wochen verlängert werden können, mithin maximal zehn Wochen. Aufgrund der zahlreichen parallel zur Entscheidung anhängigen Verfahren, wurde von der Möglichkeit, die Entscheidungsfrist von sechs Wochen um weitere vier Wochen auf maximal zehn Wochen zu verlängern, regelmäßig Gebrauch gemacht.

Die Entscheidungen über die Genehmigung der Entgelte ergingen in fast allen Fällen aufgrund einer öffentlichen mündlichen Verhandlung (§ 73 Abs. 3 S. 1 TKG). In einzelnen Entgeltregulierungsverfahren konnte die Beschlusskammer jedoch im Einverständnis mit allen Verfahrensbeteiligten der Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung absehen.

Die genehmigten Entgelte wurden entsprechend der Vorgabe in § 38 Abs. 4 i. V. m. § 9 TEntgV im Amtsblatt der Regulierungsbehörde veröffentlicht und zum ganz überwiegenden Teil gemäß § 5 Abs. 2 NZV zum Grundangebot erklärt.

An den im Berichtszeitraum anhängigen Entgeltregulierungsverfahren für besondere Netzzugänge ließen sich wiederum viele Wettbewerbsunternehmen gemäß § 74 Abs. 2 Nr. 3 TKG beteiligen. Von Mitte 1999 bis Redaktionsschluss sprach die zuständige Beschlusskammer 4 aufgrund entsprechender Anträge insgesamt nahezu 600 (!) Beiladungen von Wettbewerbsunternehmen allein an den verschiedenen Entgeltgenehmigungsverfahren aus. Entgeltregulierungsverfahren mit weit über 20 bzw. 30 beigeladenen Wettbewerbsunternehmen waren auch in den vergangenen zwei Jahren – wie bereits zuvor – wiederum keine Seltenheit. Entsprechend aufwändig gestalteten sich einige bedeutsame Verfahren, wie z. B. die Entgeltregulierungsverfahren für die Verbindungsleistungen im Rahmen von Netzzusammenschaltungen oder für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung.

Nachfolgend werden die wichtigsten Entscheidungen, die seit Mitte 1999 getroffen wurden, kurz dargestellt:

5.2.1 Zusammenschaltungsentgelte

5.2.1.1 Entgelte für Verbindungsleistungen im Rahmen der Netzzusammenschaltung

Vor dem Hintergrund der bis zum 31. Dezember 1999 befristeten ersten Zusammenschaltungsentgelte, die im Jahre 1997 noch vom damaligen BMPT in insgesamt vier Anordnungsverfahren nach § 37 TKG festgelegt worden

waren, teilgenehmigte die Regulierungsbehörde aufgrund eines Entgeltantrags der Deutschen Telekom AG vom 15. Oktober 1999 die Entgelte für die Basiszusammenschaltungsleistungen Telekom-B.1 (Terminierung) und Telekom-B.2 (Zuführung) mit Beschluss BK 4a-99-042/E15.10.00 vom 23. Dezember 1999 für die vier Entfernungsstufen City, Regio 50, Regio 200 und Fern für den Zeitraum vom 1. Januar 2000 bis zum 31. Januar 2001.

Über alle Entfernungsstufen und Verkehrszeiten („Peak“ und „Off-Peak“) wurde ein durchschnittliches Entgelt in Höhe von 2,04 Pf/Min genehmigt. Gegenüber den bis dahin geltenden Zusammenschaltungsentgelten führte diese Entscheidung zusammen mit einer zwischen der Deutschen Telekom AG und ihren Zusammenschaltungspartnern vereinbarten Verschiebung der „Peak“- und „Off-Peak“-Zeiten zu einer Absenkung von insgesamt ca. 24 %. Für die Entgeltgenehmigung stützte sich die Beschlusskammer – entsprechend der durch § 3 Abs. 3 TEntgV eröffneten Möglichkeit und wie bereits bei der vorangegangenen Entgeltfestlegung des BMPT – wieder auf eine internationale Vergleichsmarktbetrachtung (Benchmark), da die von der Deutschen Telekom AG im Entgeltgenehmigungsverfahren vorgelegten Kostenunterlagen nicht ausreichend waren. Um in Anbetracht des Jahrtausendwechsels zu vermeiden, dass die Deutsche Telekom AG und die Wettbewerber die neuen Entgelte zum 1. Januar 2000 in ihre jeweilige Abrechnungssoftware eingeben mussten, wurde in der Entscheidung eine nachträgliche Rückberechnung auf Basis der neuen Entgelte für die Monate Januar und Februar festgelegt. Die Entgelte wurden gemäß § 6 Abs. 5 NZV zum Grundangebot erklärt. Die Befristung bis zum 31. Januar 2001 wurde vor dem Hintergrund der zu diesem Zeitpunkt geplanten Umstellung vom entfernungsabhängigen Tarifierungssystem auf ein elementbasiertes Abrechnungssystem für Verbindungsleistungen im Rahmen der Netzzusammenschaltung ausgesprochen (sog. „Element Based Charging“ – „EBC“).

Auf der Grundlage der Entgeltentscheidung für die Zusammenschaltungsbasisleistungen B.1 und B.2 genehmigte die Regulierungsbehörde im Rahmen einer Reihe weiterer Beschlüsse die Entgelte der Deutschen Telekom AG für die sog. optionalen, zusätzlichen und ergänzenden Verbindungsleistungen im Rahmen der Netzzusammenschaltung. Diese Leistungen betreffen den Transport zwischen Fest- und/oder Mobilfunknetzen über das Netz der Deutschen Telekom AG (sog. „Transitleistungen“) bzw. die Zuführung und/oder Terminierung von Verbindungen zu den verschiedenen Mehrwertdiensternummern, Ansgediensten, Onlinediensten u.a. (Genehmigung der Entgelte für die Leistungen Telekom-O.12, Telekom-Z.2 und Telekom-Z.10 mit Beschluss BK 4e-99-050/E29.10.99 vom 29. Dezember 1999, für die Leistungen Telekom-O.2, Telekom-O.3, Telekom-O.4, Telekom-O.5, Telekom-Z.1, Telekom-Z.9, ICP-O.6, ICP-O.11 mit Beschluss BK 4e-00-004/E28.01.00 vom 31. März 2000, für die Leistung Telekom-E.1 mit Beschluss BK 4d-00-010/E25.04.00 vom 6. Juli 2000 und Beschluss BK 4e-00-004/E28.01.00 vom 31. März 2000, für die Leistung Telekom-O.14 mit Beschluss BK 4e-00-019/E30.06.00 vom 11. September 2000, für die Leistung ICP-Z.4 mit Be-

schluss BK 4e-00-020/E11.07.00 vom 12. September 2000 und Beschluss BK 4e-00-004/E28.01.00 vom 31. März 2000 und für die Leistung Telekom-Z.7 mit Beschluss BK 4e-00-023/E07.08.00 vom 6. Oktober 2000).

Wegen der – oben erwähnten – beabsichtigten Umstellung des Zusammenschaltungsregimes auf „EBC“ zum 31. Januar 2001 fand bereits seit Ende 1999 eine intensive Diskussion zwischen der Deutschen Telekom AG, den Wettbewerbern und der Regulierungsbehörde über die konkrete Ausgestaltung eines solchen Tarifierungsmodells statt.

Zur Vorbereitung hatte die Regulierungsbehörde das Wissenschaftliche Institut für Telekommunikationsdienste (WIK) schon zuvor beauftragt, aufbauend auf das Referenzdokument „Ein analytisches Kostenmodell für das Ortsnetz“, das im Frühjahr 1998 Gegenstand einer öffentlichen Kommentierung war, ein analytisches Kostenmodell für das nationale Verbindungsnetz zu erarbeiten. Das WIK legte im April 1999 das Referenzdokument „Analytisches Kostenmodell für das nationale Verbindungsnetz“ (sog. „WIK-Kostenmodell“) vor. Das Referenzdokument wurde im Amtsblatt 6/99 vom 14. April 1999 zur öffentlichen Kommentierung freigegeben. Auf einer Informationsveranstaltung am 23. April 1999 wurde das Modell in seinen Grundzügen nochmals ergänzend erläutert. Die Stellungnahmen, deren Auswertung und die Schlussfolgerungen der Regulierungsbehörde wurden veröffentlicht.

Nach mehreren Gesprächen zwischen der Regulierungsbehörde und der Deutschen Telekom AG über dieses Kostenmodell und nachdem die Regulierungsbehörde die Deutsche Telekom AG aufgefordert hatte, ihre strukturellen Überlegungen zu der ab Februar 2001 beabsichtigten Einführung netzelementbasierter Zusammenschaltungsentgelte zu konkretisieren, legte die Deutsche Telekom AG daraufhin im Herbst 1999 erstmalig ihr Konzept eines „Element Based Charging auf der Basis eines Zonenmodells“ vor. Dieses wurde von der Regulierungsbehörde in der Mitteilung Nr. 568/1999 (Abl. 23/99, S. 4117) veröffentlicht und zur Kommentierung freigegeben. Nach Auswertung aller eingegangenen Stellungnahmen veröffentlichte die Regulierungsbehörde am 10. April 2000 einen überarbeiteten Vorschlag für die künftige IC-Tarifstruktur (Az. 111 B 3140).

Um die Akzeptanz ihres Kompromissvorschlags festzustellen, führte die Regulierungsbehörde im April 2000 zudem Gespräche mit den Verbänden BREKO und VATM einerseits sowie der Deutschen Telekom AG andererseits. Während die Verbände sich grundsätzlich positiv zum Kompromissvorschlag der Regulierungsbehörde äußerten, lehnte die Deutsche Telekom AG den Vorschlag der Regulierungsbehörde ab und modifizierte gleichzeitig ihr eigenes Konzept.

Anfang Mai 2000 legte die Deutsche Telekom AG sodann das modifizierte Konzept „IC 2001 – EBC Modell“ vor. Hinsichtlich des Bereichs „local“ sah das Konzept nunmehr eine Zusammenschaltung auch an „großen“ TVSt vor. Allerdings forderte sie jetzt deutlich mehr Zusammenschaltungspunkte auf der untersten Netzebene, näm-

lich bis zu 936 gegenüber ursprünglich 469, um flächendeckend alle Teilnehmer mit dem „local“-Tarif erreichen zu können.

Als Begründung für die Modifikation ihres ursprünglichen Konzepts gab die Deutsche Telekom AG insbesondere die starke Zunahme des schmalbandigen Internetverkehrs an. Dies erfordere es, alle Vermittlungsstellen und drei Netzebenen beizubehalten.

Auf der Grundlage dieses modifizierten Konzepts, das insbesondere wegen der nunmehr vorgesehenen 936 VE:N auf überwiegende Ablehnung der Wettbewerber stieß, erarbeitete die Deutsche Telekom AG den Entwurf eines EBC-Zusammenschaltungsvertrages und stellte ihn in ihr Extranet, zu dem sie ihren Zusammenschaltungspartnern Zugang gewährt, ein. Auf der Basis dieses Mustervertrages schloss sie am 23. Juni 2000 einen ersten EBC-Zusammenschaltungsvertrag ab.

Daraufhin reichte die Deutsche Telekom AG am 21. Juli 2001 zwei Anträge (gesondert für die Basisleistungen sowie die optionalen, zusätzlichen und ergänzenden Leistungen) auf Genehmigung der EBC-Entgelte bei der Regulierungsbehörde ein. Bereits vorher, am 29. Juni 2000, hatte die Fa. Mannesmann Arcor im Rahmen eines Anordnungsverfahrens nach § 37 TKG jedoch die Festlegung der Basiszusammenschaltungsentgelte auf der Grundlage eines Zwei-Ebenen-Netzes mit 469 VE:N beantragt.

Mit zwei Beschlüssen vom 16. August 2001 wies die Regulierungsbehörde die beiden EBC-Entgeltanträge der Deutschen Telekom AG vom 21. Juli 2001 zurück, weil das Unternehmen keine vollständigen Kostenunterlagen vorgelegt hatte bzw. die vorgelegten Kostenunterlagen eine inhaltliche Überprüfung nicht zuließen.

Im Beschluss BK 4a-00-018/Z30.06.01 vom 8. September 2000 in dem Zusammenschaltungsverfahren zwischen der Fa. Mannesmann Arcor und der Deutschen Telekom AG legte die Regulierungsbehörde die EBC-Zusammenschaltungsentgelte für die Leistungen Telekom-B.1 und Telekom-B.2 in den Tarifstufen „local“ und „single transit“ fest. Dieser Entscheidung legte die Beschlusskammer 4 hinsichtlich der Entgeltstruktur ein Verbindungsnetz bestehend aus zwei Ebenen mit 475 VE:N auf der unteren Netzebene als effizientes Netz zugrunde. Für diese Entscheidung stützte sie sich auf das „Analytische Kostenmodell für das nationale Verbindungsnetz“ des WIK (s. o.). Um dem insbesondere von den Wettbewerbern vorgetragenen Umstellungsaufwand von der entfernungabhängigen auf eine elementbasierte Entgeltstruktur in zeitlicher Hinsicht Rechnung zu tragen, wurde die Fortgeltung des entfernungabhängigen Regimes über den 31. Januar 2001 hinaus um weitere vier Monate bis zum 31. Mai 2001 angeordnet. Die Umstellung von einem entfernungabhängigen auf ein elementbasiertes Entgeltssystem sollte danach erst am 1. Juni 2001 erfolgen.

Mit Antrag vom 20. November 2000 beantragte die Deutsche Telekom AG daraufhin die Genehmigung der entfernungabhängigen Zusammenschaltungsentgelte für den Verlängerungszeitraum. Hierauf wurden mit Beschluss

vom 24. Januar 2001 sämtliche genehmigungspflichtigen Verbindungsentgelte befristet in unveränderter Höhe bis zum 31. Mai 2001 weiter genehmigt.

Im Hinblick auf die nunmehr zum 1. Juni 2001 geplante EBC-Einführung stellte die Deutsche Telekom AG am 23. März 2001 erneut einen Antrag auf Genehmigung der Entgelte für die Basis-, zusätzlichen, optionalen und ergänzenden Verbindungsleistungen. Nach intensiven Prüfungen wies die Regulierungsbehörde den Antrag mit Beschluss vom 30. Mai 2001 zurück, weil die von der Antragstellerin vorgelegten Kostenunterlagen den gesetzlichen Anforderungen wiederum nicht genügten. Denn bei der Prüfung der Antragsunterlagen für die Basisleistungen Telekom-B.1 („Terminierung“) und Telekom-B.2 („Zuführung“) wurden eine Vielzahl von Mängeln festgestellt, die eine materielle Nachprüfbarkeit der Ist-Kosten für die einzelnen beantragten Zusammenschaltungsleistungen nicht zuließen. Dies betraf zunächst die Nachweise für die Aufteilung der Gesamtkosten auf die einzelnen Leistungen – sog. „Kostenträgerrechnung“ – und die Gesamtkostenschau, darüber hinaus für die Investitionen und daraus abgeleitet die Kapitalkosten, die die Deutsche Telekom AG mithilfe des von einer Wirtschaftberatungsgesellschaft entwickelten Kostenmodells errechnet sowie schließlich für die Betriebs-, Miet- und Gemeinkosten. Infolgedessen waren die von der ausgewiesenen (Ist-)Kosten durch die vorgelegten Kostennachweise der Höhe nach nicht belegt. Dementsprechend konnte auch keine materielle Prüfung dahingehend erfolgen, ob und inwieweit sich die beantragten Entgelte – wie § 3 Abs. 1 TEntgV dies vorsieht – an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung orientieren.

Während dieses Entgeltregulierungsverfahrens entschied das OVG Münster am 3. Mai 2001 – wie bereits zuvor das VG Köln – in einem gerichtlichen Eilverfahren, das die Deutsche Telekom AG gegen die oben erwähnte EBC-Entscheidung in dem Zusammenschaltungsverfahren zwischen der Mannesmann Arcor und der Deutschen Telekom AG vom 8. September 2000 angestrengt hatte, dass die festgesetzten Entgelte nicht in dem verbindlich vorgeschriebenen Verfahren ermittelt worden seien. Überdies äußerte das OVG Münster, dass die in der Zusammenschaltungsentscheidung vom 8. September 2001 festgelegten Entgelte hinsichtlich der angewandten Methodik ihrer Entwicklung und zumindest ihrer Struktur ernstlichen Bedenken unterlägen, weil sie auf der Basis eines weitgehend hypothetischen, kostenidealen Telekommunikationsnetzes festgelegt worden seien. Bei der Ermittlung der Zusammenschaltungsentgelte müssten vielmehr das zusammenschaltungspflichtige Unternehmen und seine realen Produktionsgegebenheiten im Vordergrund stehen. Dies ergebe sich u. a. aus der Pflicht zur Vorlage von Kostennachweisen und damit der Priorität des Kostennachweisverfahrens. Sofern es allerdings an Kostennachweisen fehle oder diese nicht hinreichend seien, könne zur Ermittlung der Entgelte auf das Vergleichsverfahren zurückgegriffen werden.

Angesichts dieser Gerichtsentscheidung sowie im Hinblick auf die vonseiten der Wettbewerber wiederum erhobene

Forderung einer Verschiebung der EBC-Einführung, stellte die Deutsche Telekom AG am 22. Mai 2001 einen Antrag auf Genehmigung der entfernungsabhängigen Zusammenschaltungsentgelte für weitere sechs Monate bis zum 30. November 2001, nachdem sie zuvor entsprechende Übergangsvereinbarungen mit Zusammenschaltungspartnern abgeschlossen hatte. Mit einer einstweiligen Anordnung gemäß § 78 TKG vom 11. Juni 2001 sowie endgültig mit Beschluss vom 31. August 2001 genehmigte die Regulierungsbehörde die Verbindungspreise für die Basisleistungen „Terminierung“ und „Zuführung“ mit der Maßgabe einer Absenkung von 5 % gegenüber dem bis dahin geltenden Entgeltniveau sowie die dadurch bedingte Absenkung der übrigen Entgelte für die sonstigen optionalen, zusätzlichen und ergänzenden Verbindungsleistungen für den Verlängerungszeitraum bis zum 30. November 2001. In dieser Entscheidung wurde festgestellt, dass die Deutsche Telekom AG mit der Leistung Telekom-O.4 (Verbindungen zu Inmarsat-Anschlüssen) nicht mehr über eine marktbeherrschende Stellung gemäß § 19 GWB auf dem sachlich und räumlich relevanten Markt verfügt und die Entgelte dafür somit nicht mehr der Genehmigungspflicht nach § 39 1. Alternative TKG unterliegen.

Unter dem 3. August 2001 legte die Deutsche Telekom AG abermals einen Antrag auf Genehmigung der EBC-Entgelte vor. Nach intensiver Überprüfung in einem sehr aufwändigen Verfahren, an dem über 30 Wettbewerbsunternehmen beteiligt waren, mit Beschluss am 12. Oktober 2001 (Az.: BK 4a-01-026/E26.08.01). Die Entscheidung beruht auf einer Entgeltstruktur, die aus drei Tarifstufen (Local, single transit, double transit) besteht.

Für die wichtigsten Leistungen „Zuführung“ und „Terminierung“ gelten nach dieser Entscheidung ab dem 1. Januar 2002 folgende Entgelte:

	Haupttarif	Nebentarif
	werktags (Montag-Freitag) 09.00 Uhr – 18.00 Uhr	werktags 18.00 – 09.00 Uhr; sowie an Samstagen, Sonntagen und bundeseinheitlichen Feiertagen 00.00 Uhr – 24.00 Uhr
	€/Min	€/Min
Tarifzone I	0,0065	0,0044
Tarifzone II	0,0107	0,0071
Tarifzone III	0,0186	0,0122

Diese Entgeltstruktur basiert ihrerseits auf einer Struktur für die Netzzusammenschaltung, die aus zwei Ebenen mit 475 lokalen Einzugsbereichen (LEZB) auf der unteren

und 23 Grundeinzugsbereichen auf der oberen Ebene besteht.

Diese Struktur entspricht nach Auffassung der Regulierungsbehörde einer „vermittelnden“ Netzkonfiguration im Sinne eines Kompromisses zwischen den vorhandenen Netzstrukturen der Deutschen Telekom AG und den Wettbewerbern sowie einer effizienten Leistungsbereitstellung, deren Kosten nach dem TKG Maßstab für Entgeltregulierung sind.

Bei ihrer Entscheidung berücksichtigte die Regulierungsbehörde maßgeblich, dass die Netze der Wettbewerber grundsätzlich nur aus einer Netzebene bestehen. Darüber hinaus haben nur wenige der Wettbewerbsunternehmen mehr als 23 Zusammenschaltungsorte mit der Deutschen Telekom AG realisiert. Sie müssen daher selbst bei dieser vermittelnden IC-Struktur ihre Netze in einem hohen Maße „um das Netz der Deutschen Telekom AG herum“ aus- und aufbauen, wenn sie die Zusammenschaltungsleistungen der Deutschen Telekom AG günstig einkaufen und selbst eine hohe Wertschöpfung erbringen wollen.

Darüber hinaus wurde bei der Entscheidung auch mitberücksichtigt, dass die Deutsche Telekom AG ursprünglich selber eine der Genehmigung entsprechende Zusammenschaltungsstruktur vorgeschlagen hatte.

Die genehmigte Struktur entspricht auch in stärkerem Maße dem internationalen Standard. Die Entgeltstruktur in den Ländern, die im Vergleichsverfahren betrachtet wurden, weisen ganz überwiegend drei Tarifstufen auf.

Die Höhe der Entgelte wurde aufgrund eines ausführlichen und die Besonderheiten der jeweiligen Vergleichsländer würdigenden internationalen Tarifvergleichs festgelegt. Das OVG Münster hatte der Regulierungsbehörde in seiner Entscheidung vom 3. Mai 2001 ausdrücklich die Möglichkeit eröffnet, Entgelte für besondere Netzzugänge auf der Grundlage internationaler Tarifvergleiche zu genehmigen, wenn ein Kostennachweis anhand der vorgelegten Kostenunterlagen nicht geführt werden kann. Dies war in diesem Verfahren der Fall, da die Deutsche Telekom AG lediglich auf ihre im vorangegangenen Verfahren bereits schon einmal zurückgewiesenen Kostenunterlagen verwiesen hatte.

5.2.1.2 Entgelte für Interconnection-Anschlüsse und zugehörige Leistungen

Neben den Verbindungsentgelten unterliegen auch die Entgelte für Zusammenschaltungsanschlüsse („ICAs“), die von der Deutschen Telekom AG in verschiedenen Ausführungen – Interconnection-Anschlüsse „Customer Sited“ und Interconnection-Anschlüsse „Physical Co-location“ jeweils mit Untervarianten – angeboten werden, und die im Rahmen der Netzzusammenschaltung erforderlichen Konfigurationsmaßnahmen der Genehmigungspflicht nach § 39 TKG.

Diese Entgelte wurden im Berichtszeitraum mit Beschlüssen BK 4a-99-041/E 17.09.99 vom 5. November 1999, BK 4e-99-059/E24.11.99 vom 3. Februar 2000 und BK 4e-00-025/E 28.09.00 vom 7. Dezember 2000 ge-

nehmigt bzw. teilgenehmigt. Sämtliche Genehmigungen wurden zunächst befristet bis zum 30. Juni 2001 erteilt.

Mit Schreiben vom 23. März 2001 beantragte die Deutsche Telekom AG daraufhin die einzelvertragsunabhängige Genehmigung der Entgelte für die ICAs in den verschiedenen Varianten und für die Konfigurationsmaßnahmen.

Mit Beschluss BK 4e-01-007/E23.03.2001 vom 31. Mai 2001 lehnte die Regulierungsbehörde die Genehmigung der Entgelte, mit Ausnahme einiger weniger Entgeltpositionen, ab, weil die entsprechenden vertraglichen Vereinbarungen, die die Deutsche Telekom AG mit einigen Wettbewerbern über diese deutlich erhöhten Entgelte abgeschlossen hatte, aufgrund des Diskriminierungsverbotes dem Entgeltgenehmigungsverfahren nicht zugrunde gelegt werden konnten. Das LG Köln hatte die Deutsche Telekom AG verpflichtet, ihre Leistungen aus einem Zusammenschaltungsvertrag, in dem die bis zum 30. Juni 2001 genehmigten, niedrigeren Entgelte für die ICAs und Konfigurationsmaßnahmen vereinbart waren, über diesen Zeitpunkt hinaus fortzusetzen. Bei den genehmigten Entgelten handelte es sich im Wesentlichen um Leistungen, die „nach Aufwand“ abgerechnet werden, sowie um Entgelte im Rahmen der Bereitstellung der physischen Kollokation.

Mit Beschluss BK 4e-01-017/E23.05.01 vom 20. Juli 2001 wurden daraufhin die übrigen Entgelte für die ICAs und Konfigurationsmaßnahmen bis zum 30. November 2001 weiter genehmigt. Am 3. August 2001 reichte die Deutsche Telekom AG einen neuen Entgeltantrag für den Zeitraum ab dem 1. Dezember 2001 ein. Hierauf genehmigte die Regulierungsbehörde die beantragten Entgelte mit Beschluss vom 12. Oktober 2001 teilweise.

5.2.1.3 Entgelte für Kollokationsräume

Für die Netzzusammenschaltung in der ICAs-Variante „Physical Co-location“ ist die Anmietung eines Kollokationsraumes bei der Deutschen Telekom AG erforderlich. Die Entgelte hierfür wurden in einer Reihe von Beschlüssen (BK 4a-99-041/E17.09.99 vom 5. November 1999, BK 4e-99-059/E24.11.99 vom 3. Februar 2000, BK 4e-00-012/E16.05.00 vom 27. Juni 2000, BK 4e-01-008/23.03.01 vom 31. Mai 2001) sowie zuletzt mit Beschluss BK 4f-01-024/E20.07.01 vom 28. September 2001 genehmigt. Für die Bestimmung der Höhe der zu genehmigenden Entgelte nach dem Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung griff die Beschlusskammer in Ermangelung hinreichender Kostenunterlagen auf Vergleichsmieten für Büroräume (RDM-Mieten, guter Nutzungswert) zurück.

5.2.2 Entgelte für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung

Neben den Zusammenschaltungsentgelten haben die Entgelte für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung der Deutschen Telekom AG, der sog. „letzten Meile“, eine wichtige Bedeutung für den Wettbewerb im Telekommunikationssektor, insbesondere für die wettbewerbliche Entwicklung im Ortsnetzbereich. Im Berichtszeitraum

standen diese Entgelte erneut zur Genehmigung nach § 39 TKG an.

Mit Beschluss vom 30. März 2001 (Az. BK 4a-01-001/E19.01.2001) genehmigte die Regulierungsbehörde die neuen Entgelte für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung ab dem 1. April 2001. Die Deutsche Telekom AG hatte angesichts des Auslaufens der zuletzt im Februar 1999 erteilten Entgeltgenehmigungen zum 31. März 2001 am 19. Januar 2001 einen entsprechenden Entgeltgenehmigungsantrag eingereicht.

Für die häufigste Zugangsvariante zu den Endkundenanschlüssen, die entbündelte Kupferdoppelader, wurde ein monatlicher Mietpreis von 24,40 DM festgelegt, den die Wettbewerber für die Überlassung an die Deutsche Telekom AG zahlen müssen. Die Deutsche Telekom AG hatte hierfür ursprünglich einen Preis in Höhe von 34,03 DM/monatlich beantragt. Gegenüber dem zuvor geltenden Preis von 25,40 DM bedeutet dies eine Absenkung um genau 1 DM bzw. ca. 5 %.

Neben den monatlichen Mietpreisen für die gebündelten und entbündelten Zugangsvarianten sind auch die einmalig zu zahlenden Bereitstellungs- und Kündigungsentgelte genehmigt worden, die die Deutsche Telekom AG den Wettbewerbsunternehmen bei der Anmietung bzw. im Falle der Rückgabe der Teilnehmeranschlussleitung in Rechnung stellen darf.

Der Preis für die einfache Übernahme der Leitung, ohne dass zusätzliche Schaltarbeiten, zum Beispiel beim Endkunden erforderlich sind, wurde in Höhe von 181,09 DM genehmigt. Hierfür hatte die Deutsche Telekom AG 248,47 DM beantragt. Zuletzt genehmigt waren 191,64 DM.

Eine Absenkung ergab sich aufgrund der Genehmigungsentscheidung vom 30. März 2001 auch für einige Kündigungsentgelte. Für die Kündigung der einfachen Kupferdoppelader Zweidraht in dem Fall, dass der Endkunde zu einem anderen Wettbewerber wechselt bzw. zur Deutschen Telekom AG zurückkehrt, wurden 74,45 DM genehmigt anstatt der bis dahin geltenden 107,70 DM. Bei einer Kündigung ohne Wechsel zu einem anderen Netzbetreiber bzw. zur Deutschen Telekom AG zurück stieg das Entgelt allerdings an.

Die Entgeltentscheidung erging nach einem sehr aufwendigen Verfahren, an dem über 30 Telekommunikationsunternehmen beteiligt worden waren. Für die Bestimmung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung im Hinblick auf die monatlichen Überlassungsentgelte wurde auf ein vom WIK in Zusammenarbeit mit der Regulierungsbehörde (weiter-) entwickeltes analytisches Kostenmodell für das Anschlussnetz zurückgegriffen. Mithilfe dieses Kostenmodells wurde ein nach Effizienzkriterien optimiertes Anschlussnetz modelliert, das den Investitionsberechnungen für eine Teilnehmeranschlussleitung zugrunde gelegt worden ist. Die Absenkung des monatlichen Mietpreises um 1 DM gegenüber dem alten Preis ist in erster Linie auf die Fortentwicklung dieses Kostenmodells sowie auf veränderte Werte einzelner Struk-

turparameter (z. B. Kostenersparnis durch Mitverlegung von Gas- und Stromleitungen usw.) zurückzuführen.

Der im Vergleich zur vorangegangenen Genehmigung unveränderte Realzinssatz von 8,75 % ergab sich aus einer leicht reduzierten Eigenkapitalquote bei gleich bleibender Verzinsung des Eigenkapitals von 20 % und einer gestiegenen Fremdkapitalquote mit einer höheren Verzinsung. Dies führte im Ergebnis zu einem Nominalzinssatz von 10,6 %, der bei einer aktuell erwarteten Inflationsrate von 1,85 % wieder einen Realzinssatz von 8,75 % ergab.

Bei den einmaligen Bereitstellungs- und Kündigungsentgelten waren die Absenkungen in erster Linie auf effizientere Ablaufprozesse bei der Auftragsabwicklung und -bearbeitung zurückzuführen.

Die monatlichen Mietpreise für die Teilnehmeranschlussleitung wurden für einen Zeitraum von zwei Jahren bis zum 31. März 2003 genehmigt. Die einmaligen Bereitstellungs- und Kündigungspreise wurden dagegen nur für längstens ein Jahr bis Ende März 2002 genehmigt. Der Grund dafür waren im Verfahren deutlich gewordene Bestrebungen aller Marktteilnehmer, u. a. neue Verfahren für die Anmietung der Teilnehmeranschlussleitung bei der Deutschen Telekom AG gemeinsam zu erarbeiten und einzuführen, so zum Beispiel elektronische Schnittstellen zwischen der Deutschen Telekom AG und den Wettbewerbern. Hierdurch und durch weitere Maßnahmen bei der Auftragsabwicklung kann es zu zusätzlichen Effizienzsteigerungen und damit einhergehend Kostensenkungen kommen. Die Regulierungsbehörde ging bei ihrer Entscheidung davon aus, dass solche Verbesserungen innerhalb eines Jahres eingeführt werden können.

Parallel zu diesem Entgeltverfahren hatte die Regulierungsbehörde über einen weiteren Antrag der Deutschen Telekom AG auf Genehmigung der Entgelte für insgesamt fünf Zusatzleistungen im Zusammenhang mit dem Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung zu entscheiden, nämlich für die Raumluftechnik (Klimatisierung), für die Carrier-Express-Entstörung, für das Umschalten der Teilnehmeranschlussleitung zu besonderen Zeiten, d. h. außerhalb der normalen Betriebs- und Geschäftszeiten, für die Voranfrage sowie für die Netzverträglichkeitsprüfung. Die hierfür aktuell noch erteilten Entgeltgenehmigungen endeten ebenfalls am 31. März 2001, sodass neue Preise ab dem 1. April 2001 zu genehmigen waren.

Da in diesen beiden Verfahren für einzelne Leistungen keine Entgelte genehmigt werden konnten, weil die Deutsche Telekom AG keine ausreichenden Kostenunterlagen vorgelegt hatte (monatliche Überlassungs- bzw. einmalige Bereitstellungsentgelte für Glasfaser und ISIS-/OPAL-Varianten sowie Netzverträglichkeitsprüfung), bzw. nur mit einer kurzen Befristung genehmigt werden konnten (so für die Bereitstellung von Raumluftechnik) beantragte sie unter dem 29. Juni 2001 erneut die Genehmigung der entsprechenden Entgelte. Über diesen Antrag entschied die Regulierungsbehörde mit Beschluss vom 31. August 2001 (noch nicht erfolgt).

Im Berichtszeitraum wurden darüber hinaus die Mieten für Kollokationsflächen im Rahmen des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung genehmigt. Hierfür wurde – wie bei den Kollokationsraumrenten für die Netzzusammenschaltung – auf Vergleichsmieten für Büroräume (RDM-Mieten, guter Nutzungswert) zurückgegriffen (Beschlüsse BK 4e-00-024/E15.09.2000 vom 24. November 2000 und BK 4e-01-008/23.03.2001 vom 31. Mai 2001 sowie zuletzt Beschluss BK 4f-01-023/E20.07.01 vom 28. September 2001).

5.3 Annex: Verträge über den besonderen Netzzugang

Aufgrund ihrer Zuständigkeit für die Regulierung der Entgelte für den besonderen Netzzugang, werden der Beschlusskammer 4 der Regulierungsbehörde sämtliche Vereinbarungen über den besonderen Netzzugang, die die Deutsche Telekom AG mit ihren Wettbewerbsunternehmen abschließt, vorgelegt. Hierzu ist die Deutsche Telekom AG als marktbeherrschendes Unternehmen gemäß § 6 Abs. 1 NZV verpflichtet.

Dementsprechend legte die Deutsche Telekom AG in den vergangenen beiden Jahren wiederum eine Vielzahl neuer Vereinbarungen über den besonderen Netzzugang bzw. Änderungen und Ergänzungen bereits bestehender Verträge vor. Insgesamt legte die Deutsche Telekom AG der Regulierungsbehörde bisher 114 Zusammenschaltungsverträge, 93 Verträge über den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung, 24 Verträge über den Zugang zu den Seekabel-Endpunkten (sog. „ICC-Verbindungen“), fünf Verträge über den Zugang zur Inhouse-Verkabelung und drei Verträge über den Anschluss für Telekommunikationsdiensteanbieter (AfTD) vor.

Neue Vertragsabschlüsse wurden jeweils gemäß § 6 Abs. 4 NZV im Amtsblatt der Regulierungsbehörde veröffentlicht und um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bereinigt zur Einsichtnahme freigegeben. Die Fülle der vorgelegten Vertragsänderungen und -ergänzungen wurden in die entsprechenden Vereinbarungen eingearbeitet.

6. Netzzusammenschaltungen nach § 37 TKG

6.1 Bedeutung und Rechtsgrundlagen

Nach der gesetzlichen Definition in § 3 Nr. 24 TKG „ist „Zusammenschaltung“ derjenige Netzzugang, der die physische und logische Verbindung von Telekommunikationsnetzen herstellt, um Nutzern, die an verschiedenen Telekommunikationsnetzen angeschlossen sind, die mittelbare oder unmittelbare Kommunikation zu ermöglichen“. Die so definierte Zusammenschaltung öffentlicher Kommunikationsnetze untereinander ist besonders wichtig für die Entstehung von funktionsfähigem Wettbewerb. Denn kein Kunde wollte an ein Telekommunikationsnetz angeschlossen werden, über das er nicht alle anderen Inhaber eines Telefonanschlusses erreichen kann bzw. über das er umgekehrt nicht aus allen anderen Netzen erreicht werden

kann. Dementsprechend bestimmt § 36 TKG, dass jeder Betreiber eines öffentlichen Telekommunikationsnetzes verpflichtet ist, anderen Betreibern solcher Netze auf deren Nachfrage hin ein Angebot auf Zusammenschaltung abzugeben. Auf eine marktbeherrschende Stellung kommt es insoweit nicht an. Auch nicht marktbeherrschende Unternehmen sind verpflichtet, auf entsprechende Nachfrage eines Netzbetreibers ein Angebot über die begehrte Zusammenschaltung abzugeben und darüber mit dem Ziel einer Einigung zu verhandeln. Scheitern die daraufhin geführten Vertragsverhandlungen zwischen den beiden Netzbetreibern über das „Ob“ und/oder „Wie“ der Zusammenschaltung ihrer öffentlichen Telekommunikationsnetze ganz oder teilweise, ordnet die Regulierungsbehörde die Netzzusammenschaltung auf Antrag eines der Netzbetreiber gemäß § 37 TKG an. Da die Deutsche Telekom AG aufgrund ihrer ehemaligen Monopolstellung über das umfassendste und flächendeckendste Telekommunikationsnetz verfügt, in dem nach wie vor ca. 98 % aller Festnetzanschlüsse in der Bundesrepublik Deutschland realisiert sind, kommt der Netzzusammenschaltung mit ihr die mit Abstand größte Bedeutung für den Wettbewerb zu. In der Regulierungspraxis wird die Regulierungsbehörde daher fast ausschließlich von Wettbewerbsunternehmen auf Anordnung der Netzzusammenschaltung gemäß § 37 TKG mit der Deutschen Telekom AG angerufen. Als marktbeherrschendes Unternehmen im Sinne des § 19 GWB unterliegt die Deutsche Telekom AG bei der Netzzusammenschaltung besonderen Verpflichtungen. Diese ergeben sich aus § 35 TKG in Verbindung mit den Regelungen der auf der Grundlage dieser Vorschrift erlassenen Netzzugangsverordnung (NZV).

Über die Anordnung der Netzzusammenschaltung nach § 37 TKG wird in einem justizähnlich ausgestalteten Beschlusskammerverfahren gemäß §§ 73ff. TKG entschieden. Neben der Entgeltregulierung für besondere Netzzugänge (s. o. Ziffer 5) ist die Beschlusskammer 4 der Regulierungsbehörde auch zuständig für diese Zusammenschaltungsverfahren.

Ähnlich wie bei der Entgeltregulierung für besondere Netzzugänge hat die Regulierungsbehörde im Berichtszeitraum auch in den Zusammenschaltungsverfahren ihre bereits in den beiden ersten Jahren der Marktöffnung entwickelte Entscheidungspraxis weiter verfestigt bzw. – wo dies notwendig erschien – präzisiert und fortentwickelt. Zudem sind in den letzten beiden Jahren auch für diesen Bereich erste gerichtliche Entscheidungen zu einzelnen Rechtsfragen ergangen, die bei der Rechtsanwendung nunmehr mit zu berücksichtigen sind.

An die tatbestandliche Voraussetzung, dass zwischen den Betreibern eines öffentlichen Telekommunikationsnetzes eine Vereinbarung über eine Zusammenschaltung nicht zustande gekommen ist, d. h. Vertragsverhandlungen aufgrund der fehlenden Einigung über die vertraglichen Bedingungen einer Netzzusammenschaltung gescheitert sind, werden von der Regulierungsbehörde nach wie vor keine allzu strengen Anforderungen gesetzt. Denn der Sinn des Anordnungsverfahrens nach § 37 TKG besteht gerade darin, innerhalb kürzester Fristen die fehlende

Einigung der Parteien durch eine Anordnung zu ersetzen, damit das Entstehen von Wettbewerb nicht durch das Verzögern von Vertragsverhandlungen verhindert oder auch nur verzögert wird. Es genügt deshalb regelmäßig, wenn eine der Parteien ein eindeutiges und unmissverständliches Anliegen an die andere Partei herangetragen hat, ein Angebot auf Zusammenschaltung abzugeben. Wird daraufhin gar kein Angebot oder nur ein Angebot, das nicht angenommen wird, abgegeben oder legt einer der Verhandlungspartner erkennbar eine Form von Verzögerungstaktik bei den Vertragsverhandlungen an den Tag, ist ein Antrag auf Anordnung einer Zusammenschaltung statthaft; auf ein schuldhaftes Verhalten einer der Parteien kommt es dabei nicht an. Allerdings müssen die Verhandlungen von beiden Seiten aus ernsthaft und ergebnisorientiert erfolgen. Hierfür müssen die Netzbetreiber nötigenfalls die organisatorischen und personellen Maßnahmen treffen.

Sind die Voraussetzungen für eine Zusammenschaltungsanordnung nach § 37 TKG erfüllt, ordnet die zuständige Beschlusskammer die Zusammenschaltung der öffentlichen Telekommunikationsnetze – je nachdem ob sie als solche oder hinsichtlich einzelner Leistungen und/oder Bedingungen beantragt ist – an.

Die Regulierungsbehörde kann nach ihrer Entscheidungspraxis damit zu allen Vertragsbedingungen, hinsichtlich derer es zu keiner vertraglichen Einigung gekommen ist, entsprechende Regelungen treffen, soweit solche mit dem Rechtscharakter einer Anordnung als Zusammenschaltung vereinbar sind.

Dies ergibt sich zum einen aus dem Regelungszusammenhang des § 37 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 TKG in Verbindung mit § 5 Abs. 2 NZV und der Anlage zu dieser Vorschrift sowie aus § 9 Abs. 1 NZV. Zum anderen wird diese Auslegung auch durch die Entstehungsgeschichte des § 37 TKG gestützt. Denn im ursprünglichen Entwurf der Bundesregierung des TKG sah § 38 TKG Satz 1 vor, dass die Regulierungsbehörde „berechtigt (ist) die technischen, betrieblichen und wirtschaftlichen Bedingungen für Zusammenschaltungen ... zu setzen“ (siehe dazu Begründung zum TKG, Bundestagsdrucksache 13/3609, S. 47). Im Laufe der parlamentarischen Beratungen wurde der ursprüngliche § 38 TKG-E (in § 36 TKG-E) dann dahin gehend ausgeweitet, dass die Regulierungsbehörde, wenn eine Zusammenschaltungsvereinbarung nicht zustande kommt, die Zusammenschaltung als solche anordnet und nicht nur Einzelheiten der Vereinbarung regeln kann (Bundestagsdrucksache 13/4864, S. 78).

Die konkrete Ausgestaltung der Zusammenschaltungsbedingungen liegt im Gestaltungsspielraum der Regulierungsbehörde. Allerdings sind gemäß § 9 Abs. 3 NZV im Zusammenschaltungsverfahren die Anrufungsgründe zu beachten sowie nach der Vorgabe in § 9 Abs. 4 NZV bei der Zusammenschaltungsentscheidung die Interessen der Nutzer sowie die unternehmerische Freiheit jedes Netzbetreibers zur Gestaltung seines Telekommunikationsnetzes zu berücksichtigen.

Damit die Entscheidung im Hinblick auf die zu beachtende Vertragsfreiheit der Unternehmen hinreichend

„marktnah“ ist, hat die Regulierungsbehörde es im Berichtszeitraum in einer Reihe von Entscheidungen für gerechtfertigt gehalten, sich bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Zusammenschaltung an anderen bereits abgeschlossenen Zusammenschaltungsverträgen, die aufgrund der daran beteiligten Unternehmen und der ausgehandelten „Bedingungen“ Vorbildcharakter haben, sowie an einvernehmlich getroffenen Vereinbarungen im AKNN zu orientieren. Derartige vergleichbare Vereinbarungen hat sie als ein Indiz dafür gewertet, auf welche gegenseitigen Bedingungen sich Marktteilnehmer freiwillig einigen, um eine Zusammenschaltung zu erhalten.

Durch die Orientierung an vergleichbaren Verträgen ist darüber hinaus zugleich gewährleistet, dass die Deutsche Telekom AG im Geschäftsverkehr nicht ohne sachlichen Grund gleichartige Unternehmen ungleich behandelt und deshalb gegen das in § 33 TKG geregelte Diskriminierungsverbot verstößt.

Im Rahmen eines Zusammenschaltungsverfahrens nach § 37 TKG wird deshalb keine weitreichende „allgemeine“ Vertragskontrolle durchgeführt. Die Überprüfung von Zusammenschaltungsverträgen im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem allgemeinen Zivil-, Kartell- und Wettbewerbsrecht, insbesondere dem AGBG und GWB bzw. UWG, durch die zuständigen Gerichte und Behörden bleibt im Übrigen unberührt.

Bei ihren Zusammenschaltungsentscheidungen nach § 37 TKG berücksichtigt die Regulierungsbehörde dagegen, ob und inwieweit sich die Deutsche Telekom AG gegenüber den nachfragenden Wettbewerbsunternehmen durch die angebotenen Zusammenschaltungsbedingungen missbräuchlich bzw. diskriminierend verhält. Denn die Regulierungsbehörde ist bei der inhaltlichen Ausgestaltung einer Zusammenschaltungsanordnung selbstverständlich an die Ziele und Vorgaben des gesamten TKG, also auch § 33 TKG, gebunden. Aufgrund der engen Entscheidungsfrist, die § 37 TKG vorgibt, sind eingehende Ermittlungen, ob tatsächlich ein missbräuchliches bzw. diskriminierendes Verhalten der Deutschen Telekom AG vorliegt, allerdings oftmals nicht mit einer für eine hinreichende Überzeugungsbildung der zuständigen Beschlusskammer erforderlichen Ausführlichkeit durchführbar. Dies ist insbesondere bei technisch schwierigen und komplexen Fragen der Fall. Ein missbräuchliches bzw. diskriminierendes Vorgehen der Deutschen Telekom AG ist daher bei der inhaltlichen Ausgestaltung einer Zusammenschaltungsanordnung nur insoweit zu berücksichtigen, wie es sich für die Kammer als offensichtlich darstellt oder es sich innerhalb der maximal zehnwöchigen Entscheidungsfrist ermitteln lässt, m. a. W. wenn die Beschlusskammer „sehenden Auges“ eine missbräuchliche bzw. diskriminierende Zusammenschaltungsbedingung anordnet oder einem solchen Verhalten nicht abhelfen würde. Andernfalls wäre das Zusammenschaltungsverfahren, dessen kurze Entscheidungsfrist gerade im Interesse des die Zusammenschaltung nachfragenden Netzbetreibers liegt, nicht mehr handhabbar.

Ferner wird bei der konkreten Anordnung der Netzzusammenschaltung berücksichtigt, auf welche Bedingun-

gen sich die Vertragspartner bereits in den der Anrufung vorausgegangenen Verhandlungen geeinigt hatten. Die Regulierungsbehörde sieht sich auch nicht daran gehindert, solche Zusammenschaltungsleistungen bzw. -bedingungen anzuordnen, die zuvor von der Deutschen Telekom AG angeboten worden waren, wenn eine Einigung insgesamt nicht zustande gekommen ist. Denn § 37 TKG sieht – wie bereits erwähnt – beim Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen nur vor, dass die Regulierungsbehörde die Zusammenschaltungsanordnung anordnet. Ein Ermessens- oder sonstiger Entscheidungsfreiraum besteht diesbezüglich nicht.

6.2 Verfahren und Entscheidungen im Berichtszeitraum

6.2.1 Allgemeines

Aufgrund entsprechender Anträge von Netzbetreibern waren im Berichtszeitraum 45 Zusammenschaltungsverfahren gemäß § 37 TKG anhängig. Dabei wurde die Regulierungsbehörde bis auf zwei Ausnahmen in allen Fällen von Wettbewerbsunternehmen auf Anordnung der Netzzusammenschaltung mit der Deutschen Telekom AG angerufen. In einem Fall hatte die Deutsche Telekom AG selbst einen Zusammenschaltungsantrag gestellt, und zwar mit dem Mobilfunknetz der Fa. E-Plus. Die zweite Ausnahme betraf die von der Fa. NetCologne beantragte Netzzusammenschaltung mit dem D2-Mobilfunknetz der Fa. Mannesmann Mobilfunk.

Auf die einzelnen Zusammenschaltungsverfahren wurde jeweils auf den Internetseiten der Regulierungsbehörde hingewiesen. Aufgrund der zahlreichen parallel zur Entscheidung anhängigen Verfahren wurde von der Möglichkeit, die Entscheidungsfrist von sechs Wochen um weitere vier Wochen auf maximal zehn Wochen zu verlängern, regelmäßig Gebrauch gemacht.

In einigen Fällen erledigten sich die Verfahren vor dem Ende der Verfahrensfrist durch Antragsrücknahmen, weil sich die Unternehmen während des laufenden Verfahrens schließlich doch noch vertraglich über die Netzzusammenschaltung einigen konnten. In der Mehrzahl der zu entscheidenden Fälle ordnete die Beschlusskammer die Zusammenschaltung gemäß § 37 TKG an. Einige Anträge mussten allerdings abgelehnt werden, weil entweder die Voraussetzungen für eine Zusammenschaltungsanordnung nicht vorlagen oder weil die beantragte Netzzusammenschaltung technisch nicht durchführbar war.

Die Entscheidungen ergingen in allen Fällen aufgrund einer öffentlichen mündlichen Verhandlung (§ 73 Abs. 3, S. 1 TKG) und wurden entsprechend der Vorgabe in § 9 Abs. 6 NZV im Amtsblatt der Regulierungsbehörde veröffentlicht.

An den im Berichtszeitraum durchgeführten Zusammenschaltungsverfahren ließen sich wiederum viele Wettbewerbsunternehmen gemäß § 74 Abs. 2 Nr. 3 TKG beteiligen. Von Mitte 1999 bis Redaktionsschluss sprach die Beschlusskammer 4 aufgrund entsprechender Anträge insgesamt nahezu 700 Beiladungen von Wettbewerbsun-

ternehmen an den verschiedenen Anordnungsverfahren aus (zusammen mit den Beiladungen in den Entgeltregulierungsverfahren hatte die Beschlusskammer 4 damit ca. 1 300 Beiladungsanträge in den vergangenen zwei Jahren zu bearbeiten). Ebenso wie bei den Entgeltregulierungsverfahren für besondere Netzzugänge waren auch Zusammenschaltungsverfahren mit weit über 20 bzw. 30 beigeladenen Wettbewerbsunternehmen im Berichtszeitraum – wie bereits zuvor – wiederum keine Seltenheit. Entsprechend aufwendig gestalteten sich einige bedeutende Verfahren.

Nachfolgend werden die wichtigsten Verfahren, mit denen sich die Regulierungsbehörde seit Mitte 1999 zu beschäftigen hatte, dargestellt:

6.2.2 Zusammenschaltungsverfahren Mobil-Com./Deutsche Telekom wegen Anordnung der Transitleistung Mobil-Com-O.2 – BK 4d-99-035/Z04.08.99

Im August 1999 stellte die Fa. MobilCom einen Zusammenschaltungsantrag, mit dem die Deutsche Telekom AG zur Abnahme der Transitleistung über das öffentliche Telekommunikationsnetz der Fa. MobilCom zu anderen Telekommunikationsnetzen verpflichtet werden sollte. Der Antrag wurde von der Regulierungsbehörde abgelehnt. Die Anordnung der Transitleistung CityLine O.2 war nicht erforderlich, um den Zweck der begehrten Zusammenschaltung, nämlich die Kommunikation zwischen Endkunden eines dritten Wettbewerbsunternehmens, das zum Verfahren beigeladen worden war, und der Deutschen Telekom AG zu ermöglichen, herzustellen. Denn die Deutsche Telekom AG war bereit und in der Lage, eine unmittelbare Netzzusammenschaltung mit dem dritten Wettbewerbsunternehmen zu realisieren. Hinzu kam der Gesichtspunkt, dass die Deutsche Telekom AG, obwohl sie als marktbeherrschendes Unternehmen der Regulierung nach dem TKG, insbesondere der Pflicht zur Gewährung besonderer Netzzugänge einschließlich Zusammenschaltungen (§ 35 Abs. 1 TKG), unterliegt, hinsichtlich der Wahl ihrer Verkehrsführung frei ist und von daher nicht zur Abnahme einer Transitleistung verpflichtet werden konnte.

6.2.3 Zusammenschaltungsverfahren Kiel-Net./Deutsche Telekom AG und Mobil-Com./Deutsche Telekom wegen Anordnung von Fakturierung und Inkasso – BK 4c-99-036/Z04.08.99 und BK 4c-99-037/Z04.08.99

In zwei weiteren von der Fa. MobilCom und der Fa. Kiel-Net anhängig gemachten Zusammenschaltungsverfahren entschied die Regulierungsbehörde jeweils mit Beschlüssen vom 14. Oktober 1999, dass es sich bei der Fakturierung von Forderungen der Wettbewerbsunternehmen sowie bei der Durchführung des Inkasso durch die Deutsche Telekom AG nicht um Zusammenschaltungsleistungen handelt. Die Beschwerden der Wettbewerbsunternehmen wurden allerdings an die für die besondere Missbrauchsaufsicht nach

§ 33 TKG zuständige Beschlusskammer 3 weitergeleitet (siehe dazu Abschnitt B 9.1).

6.2.4 Zusammenschaltungsverfahren Ende 1999 / Anfang 2000

Vor dem Hintergrund der von der Deutschen Telekom AG zum Ende des Jahres 1999 ausgesprochenen Kündigungen fast aller zu diesem Zeitpunkt bestehenden Zusammenschaltungsverträge, beantragten im Oktober 1999 und in den darauf folgenden Wochen zwölf Wettbewerbsunternehmen die Anordnung der Netzzusammenschaltung gemäß § 37 TKG, weil die mit der Deutschen Telekom AG geführten Verhandlungen über die Bedingungen der Netzzusammenschaltung ab dem 1. Januar 2000 gescheitert waren. Die Menge der Verfahren und die bei der Beschlusskammer 4 im gleichen Zeitraum parallel anhängigen Entgeltregulierungsverfahren für die Zusammenschaltungsentgelte – insgesamt waren teilweise weit über 20 Verfahren gleichzeitig anhängig – sowie die von einzelnen Wettbewerbsunternehmen eingereichten sehr umfangreichen Zusammenschaltungsanträge führten insgesamt zu einer massiven Arbeitsbelastung.

In mehreren, teilweise sehr umfangreichen Beschlüssen von Ende 1999/Anfang 2000 ordnete die Regulierungsbehörde daraufhin die jeweils beantragten Netzzusammenschaltungen auf der Grundlage der zuvor zwischen der Deutschen Telekom AG und den jeweiligen Wettbewerbsunternehmen verhandelten Vertragsentwürfe der Deutschen Telekom AG an, allerdings mit der Maßgabe zahlreicher Änderungen, Ergänzungen und Streichungen einzelner Regelungen. Dabei konnten sich sowohl die Deutsche Telekom AG als auch die Wettbewerbsunternehmen nicht mit allen von ihnen jeweils begehrten Zusammenschaltungsbedingungen bzw. Änderungs-, Ergänzungs- und Streichungswünschen im Vertragstext durchsetzen.

6.2.5 Zusammenschaltungsverfahren VIAG Interkom./Deutsche Telekom AG, NetCologne./Mannesmann Mobilfunk und Deutsche Telekom AG./E-Plus – BK 4c-99-065/Z27.12.99, BK 4a-99- 066/Z27.12.99 und BK 4c-00-005/Z22.02.00

Ende Dezember 1999 hatte darüber hinaus die Fa. VIAG Interkom einen Antrag auf Anordnung der Netzzusammenschaltung mit der Deutschen Telekom AG gestellt, weil sich die beiden Unternehmen nicht über das von der Fa. VIAG Interkom geforderte Entgelt für die Terminierungsleistung von Verbindungen in ihrem E2-Mobilfunknetz vertraglich einigen konnten. Dem Antrag lag die Entscheidungspraxis der Regulierungsbehörde zugrunde, im Rahmen von Zusammenschaltungsverfahren nach § 37 TKG auch umstritten gebliebene Entgelte anordnen zu können. In diesem Verfahren wäre zum ersten Mal entscheidungsrelevant gewesen, nach welchen Kriterien Entgelte nicht marktbeherrschender Unternehmen festzulegen sind, m. a. W. ob es sich bei § 39 2. Alternative TKG um einen Rechtsgrund- oder Rechtsfolgenverweis auf die Entgeltregulie-

rungsvorschriften des dritten Teils des TKG handelt (siehe dazu ausführlich oben Ziffer 5.1.).

Parallel dazu hatte auch die Fa. NetCologne einen Zusammenschaltungsantrag mit der Fa. Mannesmann Mobilfunk eingereicht. In diesem Fall waren, neben einzelnen technischen und betrieblichen Bedingungen der Netzzusammenschaltung, ebenfalls die Entgelte für die Terminierung im D2-Mobilfunknetz umstritten geblieben.

Und schließlich hatte die Deutsche Telekom AG ebenfalls einen Zusammenschaltungsantrag eingereicht, weil mit der Fa. E-Plus keine vertragliche Einigung über die Vergütung der Terminierungsleistung im E-Plus-Netz erreicht werden konnte.

In allen drei Fällen musste die Regulierungsbehörde keine Entgelte festlegen: Im ersten und letzten Fall einigte sich die Deutsche Telekom AG mit VIAG Interkom bzw. E-Plus während des Zusammenschaltungsverfahrens jeweils auf die Terminierungsentgelte und schloss entsprechende Vereinbarungen ab. Die Anträge wurden daraufhin zurückgezogen. Im zweiten Fall lehnte die Regulierungsbehörde die beantragte Netzzusammenschaltung und die mit ihr zugleich beantragte Entgeltfestlegung ab, weil die Verhandlungen zwischen der Fa. NetCologne und der Fa. Mannesmann Mobilfunk nach ihrer Überzeugung nicht gescheitert waren und es damit bereits an einer Tatbestandsvoraussetzung für die begehrte Netzzusammenschaltung fehlte.

6.2.6 Zusammenschaltungsverfahren wegen Einführung „Carrier-Selection-Phase II“

Vor dem Hintergrund der zum 1. Juni 2000 geplanten Einführung der Carrier-Selection-Phase II stellten im Frühjahr 2000 einige Unternehmen, die bereits Ende 1999 Zusammenschaltungsanträge eingereicht hatten, wiederum Zusammenschaltungsanträge. Dabei ging es um die Anordnung von sog. „Bündelzuordnungen“. Über diese Anträge musste die Regulierungsbehörde nicht entscheiden, weil die Unternehmen während der Verfahrensfrist jeweils eine Zusammenschaltungsvereinbarung mit der Deutschen Telekom AG abschlossen und ihre Zusammenschaltungsanträge daraufhin zurücknahmen.

6.2.7 Zusammenschaltungsverfahren Man- nesmann Arcor./Deutsche Telekom AG wegen „EBC“ – BK 4a-00-018/Z29.06.00

Auf großes Interesse in Wettbewerberkreisen und darüber hinaus auch in der Öffentlichkeit stieß der Ende Juni 2000 von der Fa. Mannesmann Arcor gestellte Antrag auf Zusammenschaltung mit der Deutschen Telekom AG auf der Grundlage eines sog. „elementbasierten Tarifierungssystems“, in dem die Verbindungen danach bepreist werden, wie viele Vermittlungsstellen bei typisierender Betrachtungsweise im Rahmen einer Netzzusammenschaltung jeweils durchlaufen werden, d. h. wie viel „Vermittlungstechnik“ für die jeweilige Verbindung in Anspruch genommen wird, unabhängig von der Entfernung. Durch dieses Tarifierungskonzept soll eine größere Verursachungs- bzw. Kostengerechtigkeit herbeigeführt werden.

Nachdem bilaterale Verhandlungen dazu mit der Deutschen Telekom AG gescheitert waren, beantragte die Fa. Mannesmann Arcor am 29. Juni 2000 die Netzzusammenschaltung mit der Deutschen Telekom AG auf der Grundlage einer EBC-Struktur auf Basis eines Zwei-Ebenen-Netzes mit 469 VE:N auf lokaler Ebene. Die Deutsche Telekom AG, die zu diesem Zeitpunkt bereits einen Vertrag mit einem Wettbewerbsunternehmen auf der Grundlage des von ihr verfolgten EBC-Konzeptes abgeschlossen hatte, reichte am 21. Juli 2001 zwei Anträge (gesondert für die Basisleistungen und die optionalen, zusätzlichen und ergänzenden Leistungen) auf Genehmigung der entsprechenden EBC-Verbindungsentgelte bei der Regulierungsbehörde ein. In zwei Beschlüssen vom 16. August 2000 lehnte die Regulierungsbehörde beide Entgeltanträge ab, weil die Deutsche Telekom AG die Kostenunterlagen nicht vollständig vorgelegt hatte bzw. die vorgelegten Kostenunterlagen eine inhaltliche Überprüfung nicht zuließen (siehe oben Ziffer 5.2.1.1).

Mit Beschluss BK 4a-00-018/Z30.06.01 vom 8. September 2000 ordnete die Regulierungsbehörde die Netzzusammenschaltung zwischen der Fa. Mannesmann Arcor und der Deutschen Telekom AG an und legte die Zusammenschaltungsentgelte für die Leistungen Telekom-B.1 und Telekom-B.2 in den Tarifstufen „local“ und „single transit“ fest. Dieser Entscheidung wurde hinsichtlich der Entgeltstruktur ein Verbindungsnetz bestehend aus zwei Ebenen mit 475 VE:N auf der unteren Netzebene als effizientes Netz zugrunde gelegt. Um dem insbesondere von den Wettbewerbern vorgetragenen Umstellungsaufwand von der entfernungsabhängigen auf eine elementbasierte Tarifierungsstruktur in zeitlicher Hinsicht Rechnung zu tragen, wurde zugleich die Fortgeltung des entfernungsabhängigen Regimes über den 31. Januar 2001 hinaus um weitere vier Monate bis zum 31. Mai 2001 angeordnet. Die Umstellung von einem entfernungsabhängigen auf ein elementbasiertes Tarifierungssystem sollte danach erst am 1. Juni 2001 erfolgen.

In einer Eilentscheidung vom 18. Dezember 2000 gab das Verwaltungsgericht Köln einem Antrag der Deutschen Telekom AG auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen diese Anordnungsentscheidung statt. Zur Begründung führte es aus, dass die Regulierungsbehörde die Entgelte in einem gesonderten Entgeltgenehmigungsverfahren nach § 39 TKG hätte festlegen müssen und nicht – wie entsprechend der damaligen Spruchpraxis der Beschlusskammer tatsächlich geschehen – inzident in einem Zusammenschaltungsverfahren nach § 37 TKG. Gegen diese Entscheidung legten die Regulierungsbehörde und die Fa. Mannesmann Arcor Beschwerde vor dem OVG Münster ein, die mit Beschluss vom 3. Mai 2001 (Az.: 13 B 69/01) zurückgewiesen wurde. Das Gericht stützte seine Entscheidung zum einen – wie bereits das VG Köln – darauf, dass die festgesetzten Entgelte nicht in dem verbindlich vorgeschriebenen Verfahren ermittelt worden seien. Überdies unterlägen die Entgelte hinsichtlich der angewandten Methodik ihrer Entwicklung und zumindest ihrer Struktur ernstlichen Bedenken, weil sie auf der Basis eines weitgehend hypothetischen, kostenidealen Telekommunikationsnetzes festgelegt worden

seien. Bei der Ermittlung der Zusammenschaltungsentgelte müssten vielmehr das zusammenschaltungspflichtige Unternehmen und seine realen Produktionsgegebenheiten im Vordergrund stehen. Dies ergebe sich u. a. aus der Pflicht zur Vorlage von Kostennachweisen und damit der Priorität des Kostennachweisverfahrens. Sofern es allerdings an Kostennachweisen fehle oder diese nicht hinreichend seien, könne zur Ermittlung der Entgelte auf das Vergleichsverfahren zurückgegriffen werden.

Obwohl die Regulierungsbehörde ihre Rechtsauffassung, dass im Rahmen eines Zusammenschaltungsverfahrens auch umstritten gebliebene Entgelte festgelegt werden können, nach wie vor für zutreffend hält und in den noch anhängigen gerichtlichen Hauptverfahren entsprechend vorträgt, ordnete sie in der Folge dieser Entscheidungen in den seitdem ergangenen Zusammenschaltungsanordnungen lediglich die Erbringung der jeweiligen Leistung ohne eine Festlegung der entsprechenden Entgelte an, um die Zusammenschaltungsbeschlüsse nicht zu gefährden. Auch die Wettbewerbsunternehmen beantragten im Rahmen von Zusammenschaltungsverfahren vor der Beschlusskammer keine Anordnung umstritten gebliebener Entgelte mehr, um zu verhindern, dass die Anordnungen von der Deutschen Telekom AG in Eilverfahren unverzüglich angegriffen worden wären. Alles in allem war festzustellen, dass die in den beiden gerichtlichen Eilverfahren ergangenen Entscheidungen zu einer erheblichen Verunsicherung des gesamten Zusammenschaltungsmarktes geführt haben.

6.2.8 Zusammenschaltungsverfahren Talkline./Deutsche Telekom AG wegen ATM-Zusammenschaltung und Zuführung zu MABEZ-Rufnummern – BK 4c-01-003/Z23.02.01 und BK 4a-01-014/Z23.04.01

Am 23. Februar 2001 beantragte die Fa. Talkline die Zusammenschaltung ihres ATM-Netzes mit dem der Deutschen Telekom AG. Dabei ging es der Fa. Talkline darum, dass ihr von der Deutschen Telekom AG breitbandige Verbindungsleistungen von und zu T-DSL-Kunden über Anschlüsse an ATM-Vermittlungsstellen erbracht werden. Zum Zweck dieser Verbindungsleistungen sollte die Deutsche Telekom AG zur Bereitstellung von entsprechenden Anschlüssen an ihren ATM-Vermittlungsstellen verpflichtet werden und die Fa. Talkline zur Zahlung der in einem nachfolgenden Entgeltverfahren genehmigten Entgelte verpflichtet werden. Die Verbindungen zwischen Kunden und der ersten ATM-Vermittlungsstelle der Deutschen Telekom AG sollte durch das T-DSL-Entgelt des Kunden abgegolten sein.

Aufgrund des Vortrags der Verfahrensbeteiligten und nach umfassenden Prüfungen sowie einer Stellungnahme der Abteilung 4 – Technische Regulierung Telekommunikation – der Regulierungsbehörde kam die zuständige Beschlusskammer zu dem Ergebnis, dass die geforderte Zuführung des Verkehrs von T-DSL-Kunden auf der ATM-Ebene nur durch ein neues Produkt und zusätzlicher oder

anderer als der zum Zeitpunkt der Verwaltungsentscheidung von der Deutschen Telekom AG verwendeten Netzeinrichtungen erreicht werden kann. Der Antrag der Fa. Talkline war damit auf die Anordnung einer unmöglichen Verbindungsleistung gerichtet und von daher abzulehnen.

In einem weiteren von der Fa. Talkline anhängig gemachten Zusammenschaltungsverfahren verpflichtete die Beschlusskammer 4 die Deutsche Telekom AG dagegen zur Zuführung von Verbindungen aus ihrem Netz zu im Netz der Fa. Talkline realisierten Diensterufnummern in der Rufnummerngasse 0 137.

Bei diesen Zielrufnummern wird in einem kurzen Zeitfenster ein hoher Verkehr generiert, so genannter Massverkehr zu bestimmten Zielen (MABEZ). Die klassische Anwendung für solche MABEZ-Dienste sind telefonische Abstimmungen in Fernsehsendungen. Bis zur Nachfrage der Fa. Talkline bot ausschließlich die Deutsche Telekom AG den Dienst in der Gasse 0 137 unter dem Produktnamen „T-Vote-Call“. Für diesen Dienst hat sie in ihrem Netz eine Anrufratenobergrenze eingerichtet. Über diese Begrenzung wird definiert, wie viele Anrufe zu den „bestimmten Zielen“ gelenkt werden. Die Verbindungen, die durch die Anrufratenobergrenze ausgeschlossen werden, werden ausgelöst und dem Anrufer wird das Besetztzeichen signalisiert. Die nicht begrenzten Anrufe werden im Netz alternativ zu einer Bandansage oder zu einem vom Diensteanbieter bestimmten Ziel geroutet.

In der Zusammenschaltungsentscheidung verpflichtete die Regulierungsbehörde die Deutsche Telekom AG daher, nicht gedrosselte Anrufe für den im Wettbewerbernetz realisierten Dienst auf eine in ihrem Netz eingerichtete Ansage zu lenken, die Anzahl der Anrufe auszuwerten und dem Zusammenschaltungspartner das Ergebnis mitzuteilen. Die Regulierungsbehörde wertete die von der Fa. Talkline begehrte Zuführungsleistung insgesamt als Zusammenschaltungsleistung, auch soweit die Anrufe auf Ansagen im Netz der Deutschen Telekom AG „verarbeitet“ werden sollten. Den Wettbewerbsunternehmen der Deutschen Telekom AG, die bislang alleinige Anbieterin von 0 137er-Rufnummern war, wäre es aufgrund dieser Entscheidung möglich gewesen, kurzfristig in Konkurrenz zu ihr zu treten. Ein Antrag der Deutschen Telekom AG auf Herstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen diese Entscheidung blieb vor dem VG Köln erfolglos. Über die dagegen erhobene Beschwerde der Deutschen Telekom AG war bis zum Redaktionsschluss noch nicht entschieden.

6.2.9 Zusammenschaltungsverfahren Tele2./Deutsche Telekom AG und GTS./Deutsche Telekom AG – BK 4d-01-005/Z19.03.01, BK 4d-01-013/Z19.04.01, BK 4d-01-019/Z29.05.01 und BK 4d-01-020/Z29.05.01

Im Hinblick auf die aufgrund der Entscheidung in dem Zusammenschaltungsverfahren Mannesmann Arcor./Deutsche Telekom AG geplante Einführung von „EBC“ ab dem 1. Juni 2001 stellten die Fa. Tele2 und die Fa. GTS im

März bzw. April 2001 jeweils Zusammenschaltungsanträge, mit denen sie die Anordnung der Zusammenschaltung auf Basis eines EBC-Regimes auf der Grundlage der in der „Mannesmann“-Entscheidung vom 8. September 2000 festgelegten Netzstruktur (Zwei-Ebenen-Netz mit maximal 475 VE:N) sowie dazu flankierend einige Änderungen, Ergänzungen und Streichungen im EBC-Vertragsentwurf der Deutschen Telekom AG forderten. Nachdem im Entgeltregulierungsverfahren BK 4a-01-006/E23.03.01 (siehe oben Ziffer 5.2.1.1) klar geworden war, dass sich die Einführung von EBC ab dem 1. Juni 2001 verzögern würde, nahm die Fa. Tele2 ihren Antrag zurück und stellte unter dem 29. Mai 2001 einen neuen Zusammenschaltungsantrag auf Anordnung der Netzzusammenschaltung auf Basis des entfernungsabhängigen Zusammenschaltungsregimes. Dementsprechend stellte auch die Fa. GTS ebenfalls unter dem 29. Mai 2001 ihren Antrag auf Zusammenschaltung vom 19. April 2001 um.

Mit einstweiligen Anordnungen gemäß § 78 TKG vom 31. Mai 2001 und Beschlüssen vom 7. August 2001 ordnete die Regulierungsbehörde daraufhin jeweils die Netzzusammenschaltung mit der Deutschen Telekom AG an. Allerdings wurden in den Entscheidungeneinzelne Bedingungen, die die Fälligkeit von Forderungen, die Berechtigung zum Erheben von Sicherheitsleistungen sowie die Ausübung eines Zurückbehaltungsrechts betrafen, und die die Deutsche Telekom AG bereits zuvor Ende Mai 2001 im Rahmen von Übergangsvereinbarungen mit allen anderen Zusammenschaltungspartner vereinbart hatte, angepasst.

6.2.10 Zusammenschaltungsverfahren 01051 GmbH./Deutsche Telekom AG wegen Verbindungsnetzbetreiberauswahl im Ortsnetz u.a. – BK 4c-01-016/23.05.01

Am 1. August 2001 entschied die Regulierungsbehörde über einen Antrag auf Anordnung der Netzzusammenschaltung der Fa. 01051 GmbH mit der Deutschen Telekom AG. Die Fa. 01051 hatte im Mai 2001 die Regulierungsbehörde auf Entscheidung gemäß § 37 TKG angerufen, nach dem sie sich in Verhandlungen mit der Deutschen Telekom AG nicht vertraglich auf eine Änderung der Zusammenschaltungsbedingungen des bestehenden Zusammenschaltungsvertrages einigen konnte. Das Verfahren betraf einige wichtige Aspekte des Zusammenschaltungsverhältnisses zwischen der Deutschen Telekom AG und ihren Wettbewerbsunternehmen.

In dem Beschluss wurde die Deutsche Telekom AG verpflichtet, ihren Wettbewerbsunternehmen im Rahmen der Netzzusammenschaltung eine Bündelung von Telekommunikationsverkehren durch sog. „kaskadierende ICAs“ zu ermöglichen. Durch die hierdurch entstehenden Effizienzvorteile lassen sich bei den Wettbewerbern Kosteneinsparungspotenziale erzielen, die ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der Deutschen Telekom AG stärken werden.

Zudem wurde der Deutschen Telekom AG aufgegeben, ihren Zusammenschaltungspartnern auf Anfrage Informationen zu Verfügung zu stellen, die diese für den Auf- bzw.

Ausbau ihrer eigenen Netze und die dafür erforderlichen Kalkulationen benötigen.

Darüber hinaus ordnete die Regulierungsbehörde an, dass die Deutsche Telekom AG die Bedingungen für den Zugang zu ihren Gebäuden, auf den Wettbewerbsunternehmen bei einer Netzzusammenschaltung mit der Deutschen Telekom AG im Rahmen der physikalischen Kollokation angewiesen sind, überarbeiten muss. Bei der Bereitstellung von Kollokationsräumen war es in der Vergangenheit an manchen Orten zu einer Knappheitssituation gekommen. Um diese zu beseitigen bzw. künftig zu vermeiden sowie den Wettbewerbsunternehmen auch in diesem Bereich Kosteneinsparungen zu ermöglichen, wurde die Deutsche Telekom AG verpflichtet, die Überlassung von Räumen an die Wettbewerbsunternehmen innerhalb von drei Monaten nach der Entscheidung neu zu regeln.

Aus rechtlichen Gründen nicht angeordnet werden konnte dagegen die von der Fa. 01051 GmbH beantragte Verpflichtung der Deutschen Telekom AG, die Verbindungnetzbetreiberauswahl – „Call-by-call“ und „Preselection“ –, wie sie bereits seit Anfang 1998 für Fernverbindungen möglich ist, auch im Ortsnetz zu ermöglichen. Dem standen aus deutscher Sicht derzeit noch europarechtliche und nationale Bestimmungen im Telekommunikationsgesetz entgegen.

6.2.11 Zusammenschaltungsverfahren MobilCom Multimedia./Deutsche Telekom AG – BK 4d-01-022/Z19.07.01

Mitte Juli 2001 reichte die Fa. MobilCom Multimedia, die im Rahmen des UMTS-Versteigerungsverfahrens im Sommer 2000 eine UMTS-Lizenz erworben hatte, einen Antrag auf Anordnung der Netzzusammenschaltung ihres in der Planung bzw. im Aufbau befindlichen UMTS-Netzes mit dem Festnetz der Deutschen Telekom AG ein. Beide Unternehmen hatte zuvor intensiv über die vertraglichen Bedingungen einer Netzzusammenschaltung verhandelt, allerdings keine Einigung hinsichtlich der von der Deutschen Telekom AG an die Fa. MobilCom Multimedia zu zahlenden Entgelte für die Terminierung von Verbindungen im UMTS-Netz von MobilCom Multimedia erzielen können. Mit Beschluss vom 28. September 2001 ordnete die Regulierungsbehörde zwar die Netzzusammenschaltung ab dem 1. Januar 2002 an – im Verlauf des Verfahrens konnten sich die Parteien auf eine vertragliche Vereinbarung der Netzzusammenschaltung bis Ende 2001 einigen. Aufgrund der bereits dargestellten neueren Rechtsprechung des VG Köln und des OVG Münster sah sich die Regulierungsbehörde allerdings daran gehindert, in dem Zusammenschaltungsbeschluss zugleich eine Entscheidung über die umstrittene Entgeltfrage zu treffen.

6.2.12 Widerrufe von Zusammenschaltungsanordnungen

Im Berichtszeitraum gelang es der Deutschen Telekom AG und den Zusammenschaltungspartnern in

vielen Fällen, in denen die Netzzusammenschaltung bis dahin auf der Anordnungsentscheidung gemäß § 37 TKG beruhte, die jeweiligen Zusammenschaltungsverhältnisse auf eine vertragliche Grundlage zu stellen. Dementsprechend widerrief die Regulierungsbehörde in den beiden vergangenen Jahren insgesamt 25 Zusammenschaltungsanordnungen, weil zwischen der Deutschen Telekom AG und den Wettbewerbsunternehmen jeweils Zusammenschaltungsverträge abgeschlossen worden waren. Die Widerrufe ergingen nach Anhörung der Deutschen Telekom AG und der betroffenen Zusammenschaltungspartner. Sie wurden darüber hinaus im Amtsblatt der Regulierungsbehörde veröffentlicht.

7. Genehmigungspflichtige Entgelte nach § 25 Abs. 1 TKG

Nach den gesetzlichen Bestimmungen des Telekommunikationsgesetzes (TKG) unterliegen die Entgelte und entgeltrelevanten Bestandteile der Allgemeinen Geschäftsbedingungen für das Angebot von Übertragungswegen im Rahmen der Lizenzklasse 3 und Sprachtelefondienst im Rahmen der Lizenzklasse 4 nach § 6 TKG – sofern der Lizenznehmer auf dem jeweiligen Markt über eine marktbeherrschende Stellung nach § 19 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) verfügt, § 25 Abs. 1 TKG – nach Maßgabe der §§ 24 und 27 TKG der Genehmigungspflicht durch die Regulierungsbehörde.

Der Textbeitrag berücksichtigt bereits noch laufende, bis Ende des Jahres jedoch abgeschlossene Verfahren. Der Textbeitrag deckt daher den Berichtszeitraum vom 1. Januar 2000 bis zum 31. Dezember 2001 ab.

Die für den Bereich der Entgeltregulierung nach § 25 Abs. 1 zuständige Beschlusskammer 2 hat im Berichtszeitraum – Jahr 2000/2001 – insgesamt 61 Entgeltgenehmigungsentscheidungen getroffen.

7.1 Entgelte für das Angebot von Übertragungswegen

Der Genehmigungspflicht von Entgelten und entgeltrelevanten Bestandteilen der Allgemeinen Geschäftsbedingungen für das Angebot von Übertragungswegen im Rahmen der Lizenzklasse 3 nach § 6 TKG unterliegen im Wesentlichen die Mietleitungen, die von der Deutschen Telekom AG als analoge Standard-Festverbindungen (SFV), digitale Standard-Festverbindungen und digitale Carrier-Festverbindungen (CFV) angeboten werden, sowie des weiteren die Tarife für die dauernd überlassenen UKW- und Fernsehsendeanlagen und für die digitale Rundfunkversorgung in den einzelnen Bundesländern. Die Regulierung der betreffenden Entgelte gewährleistet sowohl den Endkundenschutz als auch einen chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerb, da insbesondere die CFV von Wettbewerbern zum Aufbau eigener Netze benötigt werden.

Im Berichtszeitraum wurden von der Beschlusskammer 2 in diesem Bereich insgesamt 25 Verfahren durchgeführt, 11 Entgeltgenehmigungsverfahren für Mietleitungen,

12 Entgeltgenehmigungsverfahren im Bereich analoger und digitaler Rundfunk sowie 2 Feststellungsverfahren hinsichtlich der Marktbeherrschung bei der digitalen Rundfunkversorgung (DAB) in Bayern bzw. Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. Bei den sehr prüfungsaufwendigen Entgeltgenehmigungsverfahren im Mietleitungsbereich handelte es sich im Einzelnen um 2 Entgeltgenehmigungsverfahren für analoge Standardfestverbindungen (aSFV) sowie 5 Entgeltgenehmigungsverfahren für digitale Standardfestverbindungen (dSFV) und digitale Carrier-Festverbindungen (dCFV). Hinzu kamen 4 Verfahren für die Entgelte für International-Carrier-Festverbindungen (ICC), die zu Grenzverstärkerstellen und Seekabelendpunkten führen und als Besonderer Netzzugang eingestuft werden, aber eine große Nähe zu CFV aufweisen. Im Rundfunkbereich entfielen 6 Verfahren auf den analogen Bereich (UKW- und Fernsehsendeanlagen sowie Ton- und Fernsehleitungen) und 8 auf den digitalen Bereich (DAB) für die Länder Sachsen-Anhalt, Sachsen, Thüringen, Brandenburg, Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. Im Bereich DAB werden für das Jahr 2002 weitere Anträge (Folgeanträge und solche für die anderen Bundesländer) erwartet.

Die Entgeltgenehmigungsanträge waren auf Grundlage der auf die einzelne Dienstleistung entfallenden Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (§ 27 Abs. 1 Nr. 1 TKG) zu bescheiden.

Bei digitalen SFV und CFV wurde entsprechend den Forderungen der Beschlusskammer aus vorausgegangenen Entscheidungen eine weitere deutliche Absenkung des Tarifniveaus erreicht, die dazu geführt hat, dass sich die Entgelte in stärkerem Maße an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung orientieren. Die Entgeltreduzierungen betreffen sämtliche SFV- und CFV-Typen und beziehen sich sowohl auf den Anschluss- als auch den Verbindungsbereich und die Bereitstellungsentgelte hochbitratiger Leitungen.

Bezüglich der Entgelte, die im Hinblick auf die Maßstäbe des § 24 TKG nicht genehmigungsfähig waren, hat die Beschlusskammer wiederum von dem Instrument der Teilgenehmigung Gebrauch gemacht, d. h. geringere Tarife als beantragt genehmigt. Dies gilt bzgl. einzelner Tarife für digitale SFV und CFV sowie hinsichtlich nahezu aller Entgelte für ICC und zum Teil die DAB-Versorgung in den einzelnen Bundesländern.

Bei der Beurteilung der Entgeltanträge für digitale SFV und CFV hat die Beschlusskammer neben den vorgelegten Kostenunterlagen gemäß § 3 Abs. 3 TEntgV maßgeblich wiederum den für Mietleitungen konzipierten internationalen Tarifvergleich hinzugezogen, dessen Methodik nach öffentlicher Kommentierung im Amtsblatt der Regulierungsbehörde Nr. 4 vom 23. Februar 2000, Mitteilung Nr. 112, veröffentlicht worden war. Das Tarifniveau liegt nunmehr fast durchweg unter dem auf Basis des speziellen Tarifvergleichs für Mietleitungen ermittelten internationalen Durchschnitt.

7.2 Entgelte für das Angebot von Sprachtelefondienst

Der Genehmigungspflicht von Entgelten und entgeltrelevanten Bestandteilen der Allgemeinen Geschäftsbedingungen für das Angebot von Sprachtelefondienst im Rahmen der Lizenzklasse 4 nach § 6 TKG unterliegt bislang ausschließlich die Deutsche Telekom AG, da nur sie auf dem betreffenden sachlich und räumlich relevanten Markt derzeit eine marktbeherrschende Stellung innehat.

7.2.1 Entgeltregulierung nach dem Price-Cap-Verfahren

Mit Bescheid (Az.: BMPT 213) vom 9. Dezember 1997 wurde der Deutschen Telekom AG vom Bundesministerium für Post und Telekommunikation die Beschreibung des Price-Cap-Systems für den Telefondienst inklusive der Zusammensetzung der Warenkörbe, nach dem die Entgeltregulierung ab dem 1. Januar 1998 durchgeführt wird, mitgeteilt. Damit erfolgte die Vorgabe der Maßgrößen und sämtlicher Nebenbestimmungen, auf deren Grundlage ab 1. Januar 1998 Tarifanträge für das Angebot von Sprachtelefondienst nach § 6 TKG zu genehmigen sind. Diese Price-Cap-Regulierung wurde am 17. Dezember 1997 im Amtsblatt des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation veröffentlicht.

Vor Ablauf der ersten Price-Cap-Periode zum 31. Dezember 1999 hatte die Regulierungsbehörde mit Bescheid (Az.: BK 2c 99/050) vom 23. Dezember 1999 entschieden, dass der bisherige Korbzuschnitt unverändert beibehalten werden soll und für die zweite Price-Cap-Periode (2000/2001) dem Warenkorb für Geschäftskunden die Optionsangebote „BusinessCall 500“, „BusinessCall 700“, „City Plus 600/800“ und „Select 5/10“ und dem Warenkorb für Privatkunden die Produkte „City Plus 600/800“ und „Select 5/10“ hinzugefügt werden.

Der Preisindex des Statistischen Bundesamtes für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte übertraf im Juni 1999 sein entsprechendes Vorjahresniveau um 0,4%. Die Preisenkungsvorgabe in der zweiten Price-Cap-Periode betrug somit 5,6%.

Diese Entscheidung wurde am 12. Januar 2000 im Amtsblatt der Regulierungsbehörde Nr. 1/2000, Mitteilung Nr. 2/2000 veröffentlicht.

Für die zweite Price-Cap-Periode vom 1. Januar 2000 bis 31. Dezember 2001 war das durchschnittliche Entgelt für die in einem Warenkorb zusammengefassten Dienstleistungen danach um jeweils mindestens 5,6% im ersten Quartal 2000 abzusenken. Diese Vorgabe wurde bereits mit den von der Deutschen Telekom AG im ersten Quartal 2000 beantragten Entgeltmaßnahmen erfüllt.

Bezüglich der Prüfung des Preisabschlagsverbots des § 24 Abs. 2 Nr. 2 TKG ist die Beschlusskammer davon ausgegangen, dass die als Kostenmaßstab herangezogenen Zusammensetzungsentgelte zzgl. eines Zuschlags von 25% u. a. für Inkasso, Delkreder und Vertriebskosten es der Antragstellerin ermöglichen müssten, zumin-

dest ihre langfristigen Zusatzkosten i. S. v. § 3 Abs. 2 TEntgV abzudecken.

Die Beschlusskammer hatte sich allerdings vorbehalten, diese Kontrollgröße einer Überprüfung zu unterziehen, falls sich in Zukunft neue Erkenntnisse hinsichtlich der Berechnung insbesondere des Vertriebskostenanteils ergeben sollten.

7.2.2 Entgeltregulierung im Einzelgenehmigungsverfahren

7.2.2.1 Optionsangebot „XXL“

Das von der Deutschen Telekom AG beantragte Optionsangebot „XXL“ wurde am 27. April 2000 als Testbetrieb genehmigt.

Im Rahmen des zunächst auf Nutzer von ISDN-Anschlüssen beschränkten Angebots werden gegen Zahlung eines monatlichen Entgelts i. H. v. monatlich 12,83 DM netto (14,89 DM brutto) bestimmte Inlands- und Auslandsverbindungen der Deutschen Telekom AG besonders tarifiert. An Sonntagen und bundeseinheitlichen gesetzlichen Feiertagen erhält der Kunde insbesondere die Möglichkeit, ohne zusätzliches nutzungsabhängiges Entgelt City-, Regional- und Deutschlandverbindungen sowie Verbindungen zu Online-Diensten in Anspruch zu nehmen. Im Übrigen entsprechen die Verbindungsentgelte denen des Optionsangebots AktivPlus.

Die Genehmigung war bis zum 31. Dezember 2000 befristet und u. a. mit der Nebenbestimmung versehen, dass die Deutsche Telekom AG nach Einführung des Optionsangebots im Abstand von jeweils einem Monat gegenüber der Regulierungsbehörde über die Entwicklung der Kundenzahlen sowie des tatsächlichen Nutzungsverhaltens Bericht zu erstatten hat. Der Testbetrieb wurde mit Bescheid BK 2c-00/032 vom 8. Dezember 2000 bis zum 30. April 2001 verlängert.

Das Optionsangebot „XXL“ wurde dann endgültig am 17. April 2001 mit Wirkung zum 1. Mai 2001 genehmigt. Die Genehmigung wurde bis zum 31. Dezember 2001 befristet. Der Deutschen Telekom AG wurde ferner aufgegeben, weiterhin im Abstand von jeweils einem Monat gegenüber der Regulierungsbehörde über die Entwicklung der Kundenzahlen sowie des tatsächlichen Nutzungsverhaltens Bericht zu erstatten. Des Weiteren wurde der Deutschen Telekom AG aufgegeben, auch für Analog-Anschluss-Kunden ein zu dem Produkt „T-ISDN XXL“ äquivalentes Angebot zu gestalten und bis spätestens zum 10. August 2001 einen diesbezüglichen Entgeltgenehmigungsantrag zu stellen.

Im Zusammenhang mit der Feststellung möglicher Abschlüsse im Sinne des § 24 Abs. 2 Nr. 2 TKG war zunächst zu berücksichtigen, dass sich das Optionsangebot AktivPlus XXL einerseits aus nutzungsdauerabhängig tarifierten Verbindungsentgelten, die insoweit denen des Optionsangebots „AktivPlus“ („AktivPlus“-Komponente) entsprechen, und andererseits aus nutzungsdauerunabhängig tarifierten Verbindungsleistungen an Sonn- und Feiertagen (Flatrate-Komponente) zusammensetzt.

Bezüglich der im Angebot „AktivPlus“ enthaltenen Verbindungsentgelte war kein offenkundiger Verstoß gegen die Anforderungen des § 24 Abs. 2 Nr. 2 TKG ersichtlich. Da die in dem Optionsangebot „XXL“ enthaltenen nutzungsdauerabhängig tarifierten Entgelte für Verbindungsleistungen denen des Optionsangebots „AktivPlus“ entsprechen, liegen insoweit keine Anhaltspunkte für ein Vorliegen wettbewerbsbehindernder Abschlüsse vor.

Bei der Prüfung, ob ein Flatrate-Angebot offenkundige Abschlüsse im Sinne von § 24 Abs. 2 Nr. 2 TKG enthält, konnte vorliegend nur darauf abgestellt werden, ob die zu erwartenden – im Wesentlichen durch das Nutzungsverhalten bestimmten – durchschnittlichen Kosten für das Herstellen der vom Flatrate-Angebot umfassten Verbindungsleistungen durch das zusätzliche monatliche Entgelt abgedeckt werden können.

Die Entwicklung des bisherigen Nutzungsverhalten deutete darauf hin, dass die Kosten der nutzungsunabhängig tarifierten Verbindungen von den Einnahmen des monatlichen Entgeltes abgedeckt und somit davon getragen werden können, sodass nicht von einem offenkundigen Vorliegen von Abschlüssen ausgegangen werden konnte.

7.2.2.2 Untersagung des Preselection-Ausschlusses bei Optionsangeboten

Mit Schreiben vom 20. Juli 2001 reichte die Deutsche Telekom AG bei der Beschlusskammer 2 drei Entgeltgenehmigungsanträge ein, die eine Absenkung der Auslandsverbindungen in die Russische Föderation, die Ukraine, nach Weißrussland und Kasachstan in den Optionsangeboten „AktivPlus xxl“ (Az.: BK 2c 01/012), „AktivPlus“ (Az.: BK 2c 01/013) und „BusinessCall 300, 500, 550 und 700“ (Az.: BK 2c 01/014) zum Gegenstand hatten.

Mit den Beschlüssen vom 20. September 2001 und 25. September 2001 wurden die beantragten Entgelte befristet bis zum 31. März 2002 bzw. 30. Juni 2002 (AktivPlus und BusinessCall 300) genehmigt.

Die Genehmigung erfolgte zu den Optionstarifen „AktivPlus xxl“ und „BusinessCall 300, 500, 550 und 700“ unter der Maßgabe, dass die Deutsche Telekom AG in ihren AGB die Möglichkeit, sich während der Vertragsdauer auf einen anderen Verbindungnetzbetreiber dauerhaft vorzustellen zu lassen, zukünftig nicht mehr ausschließen darf.

Die von Wettbewerbern gemachten Angaben in Bezug auf die tatsächliche Marktsituation haben insoweit gezeigt, dass sich der Preselection-Ausschluss in der Praxis nicht durch die verbleibende Call-by-Call-Möglichkeit kompensieren lässt und den Wettbewerbern ein beträchtliches Kundenpotenzial verloren gehen könnte.

7.2.2.3 Optionsangebot „XXL“ für analoge Anschlüsse

Mit der endgültigen Genehmigung des Optionsangebot „XXL“ am 17. April 2001 wurde der Deutsche Telekom AG aufgegeben, auch für Analog-Anschluss-Kunden

ein zu dem Produkt „T-ISDN XXL“ äquivalentes Angebot zu gestalten und bis spätestens zum 10. August 2001 einen diesbezüglichen Entgeltgenehmigungsantrag zu stellen.

Im Rahmen der Absenkung der Auslandsverbindungen in die Russische Föderation, die Ukraine, nach Weißrussland und Kasachstan für das Optionsangebot „AktivPlus xxl“ erfolgte darüber hinaus die Beantragung von Entgelten für die Bereitstellung dieses Optionstarifs in Kombination mit einem analogen Anschluss.

Gegen Zahlung eines monatlichen Entgelts i. H. v. monatlich 16,84 DM netto (19,54 DM brutto) werden auch am analogen Anschluss – wie bereits an ISDN-Anschlüssen – bestimmte Inlands- und Auslandsverbindungen der Deutschen Telekom AG besonders tarifiert.

Über die Entwicklung der Kundenzahlen sowie des tatsächlichen Nutzungsverhaltens bezüglich des Optionsangebotes „AktivPlus xxl“ am analogen Anschluss und an ISDN-Anschlüssen hat die Deutsche Telekom AG auch weiterhin Bericht zu erstatten.

7.2.2.4 Versagung der Genehmigung des Optionsangebots Talk2Friends

Die von der Deutschen Telekom AG am 1. September 2000 beantragte Genehmigung des Optionsangebots „Talk2Friends“ wurde von der Beschlusskammer 2 am 10. November 2000 versagt.

Im Rahmen des Angebots sollten Kunden mit einem ISDN-Mehrgeräteanschluss der Deutschen Telekom AG gegen Zahlung eines monatlichen Entgelts von 4,99 DM inkl. USt. in der Zeit von 12 bis 20 Uhr täglich von einer für diesen Tarif freigeschalteten Mehrfachrufnummer (MSN) zu anderen „Talk2Friends“-Rufnummern die innerhalb der Tarifzone City des anrufenden Anschlusses gelegen sein mussten, ohne zusätzliches Nutzungsentgelt (sog. Flatrate) telefonieren können. In der übrigen Zeit, zu anderen Anschlüssen in der Tarifzone City und in anderen Tarifzonen sollte der Standard- oder ein vom Kunden gewählter Optionstarif gelten.

Der „Talk2Friends“-Tarif sollte nur für Anschlüsse überlassen werden, bei denen die Deutsche Telekom AG selbst als Verbindungsnetzbetreiber dauerhaft voreingestellt ist.

Der Entscheidung lagen im Wesentlichen folgende Erwägungen zugrunde:

1. Eine Genehmigung des Angebots hätte zu wettbewerbsbeeinträchtigenden Abschlüssen geführt, da vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Nutzungsverhalten bei Flat-Rate-Tarifen davon auszugehen war, dass die tatsächlich zu erwartende Nutzung die von der Deutsche Telekom AG prognostizierte durchschnittliche Nutzungsdauer so weit übertroffen hätte, dass das monatliche Entgelt in Höhe von 4,99 DM inkl. USt. nicht ausgereicht hätte, die zugrunde liegenden Kosten zu decken.

Dabei war zu berücksichtigen, dass das Flatrate-Angebot einen besonderen Anreiz insbesondere auf solche

Kunden ausgeübt hätte, die über ein überdurchschnittlich hohes Verbindungsaufkommen im City-Bereich verfügen.

Darüber hinaus wurden bei Flatrate-Tarifen typischer Weise auftretenden Effekte, wie etwa die Ausweitung der bisherigen Gesprächsdauer und Gesprächsfrequenz oder die Verlagerung von Gesprächen in die Flatrate-Zeit, nicht in die Produktkalkulation einbezogen.

2. Durch die Bedingung, dass sowohl der Anrufer, als auch der Angerufene Nutzer des „Talk2Friends“-Angebots sein müssen, hätte sich eine in dieser Qualität bislang nicht da gewesene Beeinträchtigung des Wettbewerbs auf den Märkten für Teilnehmeranschlüsse und Ortsverbindungen ergeben.

Andere Anbieter auf Märkten für Teilnehmeranschlüsse hätten keine auch nur annähernd adäquate Möglichkeit besessen, ihren Kunden einen vergleichbaren „On-Net-Tarif“ anzubieten, da, im Unterschied zur Deutschen Telekom AG mit einem Marktanteil von weit über 90 % bei den Teilnehmeranschlüssen, nur in seltenen Fällen der Anrufende und der Angerufene einen Teilnehmeranschluss des gleichen Wettbewerbers haben. Die negativen Auswirkungen auf die kleineren Teilnehmernetzbetreiber hätten sich im Laufe der Zeit sogar noch dadurch verschärft, dass Nutzer des Angebots im eigenen wirtschaftlichen Interesse versucht hätten, Freunde, Geschäftspartner oder Kunden ebenfalls für das Angebot zu werben, es also insoweit zu einem „Schneeballeffekt“ gekommen wäre.

3. Aus wettbewerbsrechtlicher Sicht bedenklich erschien auch die in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen enthaltene Begrenzung des Angebots auf Anschlüsse, bei denen die Deutsche Telekom AG als Verbindungsnetzbetreiber dauerhaft voreingestellt ist.

Da sich der Flatrate-Tarif ausschließlich auf Gespräche im City-Bereich bezog, konnte im Unterschied zu anderen Optionsangeboten der Deutschen Telekom AG auch nicht davon ausgegangen werden, dass der Kunde ohne die entsprechende Verpflichtung seine Ferngespräche ohnehin von der Deutschen Telekom AG in Anspruch genommen hätte.

Die Deutsche Telekom AG hätte insoweit ihre immer noch herausragende Stellung im Bereich der Teilnehmeranschlüsse und Ortsverbindungen offenkundig dazu ausgenutzt, ihre Position als Verbindungsnetzbetreiberin zu verbessern. Die Wettbewerbsmöglichkeiten von Fernverbindungsnetzbetreibern, die selbst nicht in der Lage waren, vergleichbare Tarifmodelle anbieten zu können, wären hierdurch erheblich beeinträchtigt worden.

7.2.2.5 Anwendung des Rabattprogramms „HappyDigits“

Die Deutsche Telekom AG hat mit Schreiben vom 8. Juni 2001 die Anwendung des Rabattprogramms „HappyDigits“ auf Entgelte des Sprachtelefondienstes bean-

tragt. Soweit sich die Rabatte auf das Angebot von Sprachtelefondienst bezogen, unterlagen sie der Genehmigungspflicht nach § 25 Abs. 1 TKG.

Hierzu hat die Beschlusskammer 2 am 6. August 2001 entschieden, dass die enthaltenen Rabatte, sofern sie sich auf Entgelte für Sprachtelefondienstleistungen beziehen, der Genehmigungspflicht nach § 25 Abs. 1 TKG unterliegt. Um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, wurde der Rabatt für Umsätze mit regulierten Dienstleistungen auf 1 % begrenzt. Die Genehmigung wurde befristet bis zum 31. März 2002.

Die Genehmigung wurde darüber hinaus mit der Auflage versehen, dass die Deutsche Telekom AG im Rahmen des Programms „HappyDigits“ nur solche Sachprämien anbieten darf, deren Einstandspreis jeweils nicht oberhalb des Gegenwertes der einzulösenden Gutschriften liegt.

Des Weiteren wurde darauf hingewiesen, dass die Gewährung von Gutschriften für aufwandsreduzierende Maßnahmen im Zusammenhang mit der Erbringung von Sprachtelefondienstleistungen oder Aktionen, die speziell Nutzer von Sprachtelefondienstleistungen betreffen, der Genehmigungspflicht nach § 25 Abs. 1 TKG unterliegen.

7.2.2.6 Entgelte für elektronisches Auftragsmanagement

Die Deutsche Telekom AG hatte mit Entgeltgenehmigungsantrag vom 3. Juli 2001 die Verlängerung der Genehmigung einer Gutschrift bei Bestellung über elektronisches Auftragsmanagement (Online-Bestellung) im Sprachtelefondienst bei der Beschlusskammer 2 beantragt.

Die Gewährung von Gutschriften für die Beauftragung von Optionstarifen und Teilnehmeranschlüssen der Antragstellerin wurde erstmalig im vorausgegangenen Verfahren am 21. Februar 2000 unter dem Az. BK 2c 00/037 mit Befristung bis zum 31. Juli 2001 genehmigt. Die Genehmigung erfolgte dabei nur vorläufig und unter dem Vorbehalt des Widerrufs, weil sich die Frage, ob es sich bei den verfahrensgegenständlichen Gutschriften um genehmigungspflichtige Entgelte, bzw. um entgeltrelevante Bestandteile der AGB im Sinne von § 25 Abs. 1 TKG handelt, im Rahmen der damaligen Entscheidungsfrist nicht zweifelsfrei klären ließ.

Nach intensiver Befassung mit dieser Problematik und in Auswertung der zahlreichen Stellungnahmen der Beigeladenen ist die Beschlusskammer zu der Auffassung gelangt, dass die o. g. Gutschriften entgeltrelevante Bestandteile der AGB darstellen.

Insoweit wurde am 10. September 2001 entschieden, dass die von der Deutschen Telekom AG beantragten Gewährungen von Gutschriften in Höhe von 10 DM inkl. MWSt. für die Beauftragung eines Optionstarifs der Antragstellerin für den Sprachtelefondienst über ein elektronisches Auftragsmanagement und in Höhe von 20 DM inkl. MWSt. für die Beauftragung eines Teilnehmeranschlusses der Antragstellerin über ein elektronisches Auftragsmanagement, befristet bis zum 30. Juni 2002 genehmigt wurde.

7.3 Price-Cap-Regulierung im Sprachtelefondienst 2002

Die derzeit geltende „Price-Cap-Regulierung Telefondienst“ ist bis zum 31. Dezember 2001 befristet. Anschließend soll weiterhin ein Price-Cap-Verfahren angewendet werden.

Zur Vorbereitung der Entscheidung, inwieweit und in welcher Ausgestaltung die Regulierung der Sprachtelefondienstes ab 2002 auf der Basis eines Price-Cap-Verfahrens nach § 27 Abs. 1 Nr. 2 TKG erfolgen soll, hat die Regulierungsbehörde im Amtsblatt Nr. 10 vom 23. Mai 2001 als Mitteilung Nr. 284/2001 ein Eckpunktepapier „Price-Cap-Regulierung 2002“ veröffentlicht, um allen Interessierten die Möglichkeit zu dessen Kommentierung zu eröffnen.

Die formelle Einleitung eines diesbezüglichen Verfahrens wurde der Deutschen Telekom AG bereits am 10. Juli 2001 mitgeteilt.

Nach Auswertung aller eingegangenen Kommentare wurde ein Vorschlag zur Zusammenfassung von Dienstleistungen und zur Vorgabe der jeweiligen Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung ab 2002 erarbeitet. Dieser wurde der Deutsche Telekom AG zunächst mit Schreiben vom 21. September 2001 zur Stellungnahme zugeleitet.

Die beabsichtigte Entscheidung wurde im Amtsblatt Nr. 20 der Regulierungsbehörde am 17. Oktober 2001 veröffentlicht, um das formelle Verfahren zügig zu beenden und möglichst noch in diesem Jahr abschließend zu entscheiden.

7.4 Feststellung einer fehlenden Markbeherrschung auf bestimmten Teilmärkten

Des Weiteren sind bei der Beschlusskammer 2 insgesamt vier Anträge der Deutschen Telekom AG zur Feststellung einer fehlenden Marktbeherrschung auf bestimmten Teilmärkten im Bereich des Sprachtelefondienstes gestellt worden. Diese betrafen im Einzelnen Auslandsverbindungen in die USA (Antrag vom 19. Mai 2000 – Az. BK2b 00/014 –), Auslandsverbindungen nach Dänemark im Segment Geschäftskunden (Antrag vom 7. Juni 2000 – Az. BK2c 00/019 –), Auslandsverbindungen in die Türkei (Antrag vom 7. Juni 2000 – Az. BK2c 00/018 –) sowie Anschlüsse und Verbindungen von Geschäftskunden auf einem Regionalmarkt Berlin (Antrag vom 30. Juni 2000 – Az. BK2c 00/021 –).

Zur Aufklärung der Wettbewerbssituation auf den in Betracht kommenden Märkten wurden umfassende Markt-abfragen durchgeführt.

7.4.1 Auslandsmärkte

Nach Auswertung der der Beschlusskammer zum Entscheidungszeitpunkt vorliegenden Daten ergab sich in Bezug auf die Auslandsmärkte USA, Dänemark und Türkei folgendes Bild:

Ein sachlich relevanter Markt für Verbindungen nach Dänemark speziell für „Geschäftskunden“ schied nach seinerzeitigem Erkenntnisstand aus.

Ein solcher Markt würde einen speziellen Bedarf für „Geschäftskunden“ voraussetzen, der sich vom Bedarf anderer Kundengruppen – den „Privatkunden“ – abgrenzen ließe. Dieses lässt sich jedoch nicht feststellen.

Bei den Auslandsverbindungen in die USA und nach Dänemark verfügte die Deutsche Telekom AG noch über einen Marktanteil, der darauf hindeutete, dass sie auf diesen Märkten zumindest noch eine überragende Stellung im Sinne von § 19 GWB verfügte. Dagegen verteilten sich die Marktanteile der befragten Wettbewerber auf eine Vielzahl von Unternehmen, wobei bei dem jeweils nächstgrößeren Anbieter lediglich ein Marktanteil von deutlich unter 10 % zu verzeichnen war.

Auch bei den Auslandsverbindungen in die Türkei war noch ein erheblicher Marktanteil der Deutschen Telekom AG festzustellen. Allerdings verfügte in diesem Markt ein weiteres Unternehmen über einen sehr hohen Marktanteil im zweistelligen Prozentbereich. Die restlichen Marktanteile der befragten Wettbewerber verteilten sich auf eine Vielzahl von Unternehmen und bewegten sich in einem Bereich von deutlich unter 5 %.

Der Umstand, dass der Deutschen Telekom AG nach dem Stand der damaligen Ermittlungen ein annähernd vergleichbarer Konkurrent erwachsen war, könnte auf die Möglichkeit eines funktionsfähigen, das heißt eines sich selbst tragenden Wettbewerbs in diesem Bereich hindeuten. Vor diesem Hintergrund reichte eine statische Betrachtung der Marktanteile nicht aus. Vielmehr bedurfte es einer eingehenden Analyse der zurückliegenden Marktanteils- und Preisentwicklung, die zu dieser Situation geführt hat.

Vor einer abschließenden Bewertung war in allen Fällen noch eine Gesamtbetrachtung der für den jeweils relevanten Markt bedeutsamen Wettbewerbsbedingungen erforderlich. So war auch die Finanzkraft des betroffenen Unternehmens, sein Zugang zu Beschaffungs- und Absatzmärkten, seine Verflechtungen mit anderen Unternehmensverflechtungen sowie die rechtlichen und tatsächlichen Marktzutrittschranken anderer Unternehmen zu bewerten.

Vor diesem Hintergrund hat die Beschlusskammer 2 am 20. Februar 2001 entschieden, dass die Deutsche Telekom AG insoweit auf dem Markt für vermittelte Verbindungen in die USA und Dänemark weiterhin über eine marktbeherrschende Stellung nach § 19 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) verfügt und dass die Entgelte und entgeltrelevanten Bestandteile der Allgemeinen Geschäftsbedingungen für das Angebot von Sprachtelefondienstverbindungen von Deutschland in die Vereinigten Staaten (USA) und nach Dänemark auch weiterhin der Genehmigungspflicht nach § 25 Abs. 1 TKG unterliegen.

Für das Angebot von Sprachtelefondienstverbindungen von Deutschland in die Türkei hat die Beschlusskammer 2 am 20. Februar 2001 entschieden, dass die Deutsche Te-

lekom AG auf dem Markt für vermittelte Verbindungen in die Türkei derzeit über keine marktbeherrschende Stellung nach § 19 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) verfügt und die Entgelte und entgeltrelevanten Bestandteile der Allgemeinen Geschäftsbedingungen für das Angebot von Sprachtelefondienstverbindungen von Deutschland in die Türkei daher nicht mehr der Genehmigungspflicht nach § 25 Abs. 1 TKG unterliegen.

Die Entscheidung erfolgte mit der Maßgabe, dass sich die Beschlusskammer vorbehält, die getroffene Feststellung nach Ablauf eines angemessenen Zeitraums einer erneuten Prüfung zu unterziehen. Der Antragstellerin wurde daher aufgegeben, gegenüber der Regulierungsbehörde bis einschließlich zum 31. März 2002 über die Entwicklung der Verbindungsminuten und der Außenumsatzlöse in Bezug auf vermittelte Sprachtelefondienstverbindungen in die Türkei quartalsweise Bericht zu erstatten, Entgeltmaßnahmen in Bezug auf vermittelte Sprachtelefondienstverbindungen gegenüber der Regulierungsbehörde anzuzeigen sowie ihre Kostenrechnung für Sprachtelefondienstleistungen in die Türkei auch weiterhin so auszugestalten, dass für den Fall, dass sie im Zukunft wieder eine marktbeherrschende Stellung erlangen sollte, die Möglichkeit besteht, die für eine Entgeltregulierung in diesem Bereich notwendigen Kostendaten zu erhalten.

7.4.2 Berlin

Über den Antrag der Deutschen Telekom AG auf Feststellung des Nichtbestehens einer marktbeherrschenden Stellung auf einem Regionalmarkt Berlin im Segment Geschäftskunden soll nach Durchführung der für Ende November 2001 vorgesehenen öffentlichen mündlichen Verhandlung möglichst noch in diesem Jahr abschließend entschieden werden.

7.5 Reichweite des Begriffs „geschlossene Benutzergruppe“

Aufgrund einer Beschwerde der Firma tesion Kommunikationsnetze Südwest GmbH & Co. KG leitete die Beschlusskammer 2 im Sommer 2001 ein Feststellungsverfahren zur Abgrenzung der Reichweite der Begrifflichkeit der „Geschlossenen Benutzergruppe“ ein.

In der Entscheidung vom 15. Oktober 2001 hat die Beschlusskammer 2 die Feststellung getroffen, dass Entgelte und entgeltrelevante Bestandteile der allgemeinen Geschäftsbedingungen für das Angebot von Sprachkommunikation an Teilnehmer einer geschlossenen Benutzergruppe nicht der Genehmigungspflicht nach § 25 Abs. 1 TKG unterliegen, sofern der Transport und die Vermittlung von Sprache zwischen den Teilnehmern der jeweiligen geschlossenen Benutzergruppe erfolgt (Binnenkommunikation).

Ferner wurde festgestellt, dass Entgelte und entgeltrelevante Bestandteile der allgemeinen Geschäftsbedingungen für das Angebot von Sprachtelefondienst an Teilnehmer einer geschlossenen Benutzergruppe der Genehmigungspflicht nach § 25 Abs. 1 TKG unterliegen, sofern der

Transport und die Vermittlung von Sprache zwischen Teilnehmern der geschlossenen Benutzergruppe und Dritten erfolgt (Außenkommunikation).

Soweit die Deutsche Telekom AG Verträge über Telekommunikationsdienstleistungen für geschlossene Benutzergruppen abgeschlossen hat, bzw. noch abschließt, die nicht genehmigte Entgelte für die Erbringung von Sprachtelefondienstleistungen zwischen Teilnehmern der jeweiligen Benutzergruppe und Dritten enthalten, sind diese nur mit der Maßgabe wirksam, dass ein genehmigtes Entgelt an die Stelle des vereinbarten Entgeltes tritt.

Für den Fall, dass die Deutsche Telekom AG für die Erbringung von Außenkommunikation andere als die genehmigten Entgelte vereinbart hat, wurde ihr aufgegeben, ihre Verträge über geschlossene Benutzergruppen diesbezüglich unverzüglich, spätestens jedoch bis zum 31. Dezember 2001, anzupassen. Sofern festgestellt werden sollte, dass die Betroffene im Rahmen von Verträgen über Telekommunikationsdienstleistungen für geschlossene Benutzergruppen nicht genehmigte Entgelte für die Erbringung von Sprachtelefondienstleistungen zwischen Teilnehmern der jeweiligen Benutzergruppe und Dritten vereinbart, hat sich die Beschlusskammer vorbehalten, die Durchführung der betreffenden Rechtsgeschäfte im Einzelnen zu untersagen.

8. Nachträgliche Entgeltregulierung nach § 30 Abs. 2 TKG

Entgelte für Telekommunikationsdienstleistungen, die nicht in die Bereiche des Sprachtelefondienstes, der Übertragungswege oder der Zusammenschaltung fallen, unterliegen der nachträglichen Entgeltregulierung nach § 30 Abs. 2 TKG i. V. m. § 25 Abs. 2 TKG. Voraussetzung ist jedoch, dass das betroffene Unternehmen marktbeherrschend im Sinne des § 19 GWB ist.

Die für diesen Bereich der nachträglichen Entgeltregulierung zuständige Beschlusskammer 3 der Regulierungsbehörde hat im Berichtszeitraum zwei solche Verfahren abgeschlossen.

8.1 Zugang zum Internet

In einer Entscheidung vom 15. November 2000 hatte die Beschlusskammer festgelegt, dass die Deutsche Telekom AG Internetservice Providern schmalbandige Verbindungsleistungen für den Zugang zum Internet zu einem dauerunabhängigen Pauschalentgelt (Flatrate) anbieten muss. Gleichzeitig musste die Deutsche Telekom AG unzulässige Preisabschläge und unzulässige Diskriminierungen bei zeitabhängigen Verbindungspreisen aufheben.

Die Umgestaltung der minutenabhängigen Entgelte, für die ursprünglich ein Zeithorizont bis zum 15. Dezember 2000 vorgesehen war, wurde mit Zustimmung der Regulierungsbehörde von der Deutschen Telekom AG erst zum Mai 2001 abgeschlossen, um einem vom Unternehmen gegen die Entscheidung angestregten Eilverfahren vor dem OVG Münster nicht vorgreifen zu müssen.

Während das OVG die Entscheidung der Beschlusskammer hinsichtlich der Umgestaltung der minutenabhängigen Entgelte im Eilverfahren bestätigte, wurde die aufschiebende Wirkung der Klage hinsichtlich der Einführung einer Vorleistungsflatrate erklärt. Kernargument des Gerichts war insoweit, dass eine wettbewerbswidrige Preis-Kosten-Schere für konkurrierende Internetserviceprovider nicht mehr bestehe, weil die Tochtergesellschaft der Deutschen Telekom AG, die T-Online International AG, zwischenzeitlich ihre eigene Endkundenflatrate vom Markt genommen hatte.

Eine vollstreckbare Verpflichtung des Unternehmens eine solche dauerunabhängige, pauschal abgerechnete Vorleistung einzuführen, existiert mithin derzeit nicht. Hingegen hat die Deutsche Telekom AG früher, als dies von der Beschlusskammer ursprünglich gefordert worden war, ihren Wettbewerbern von sich aus ein erstes Angebot einer Vorleistungsflatrate unterbreitet. Dieses Produkt, die so genannte Online-Vorleistungsflatrate, ist von der Regulierungsbehörde einer Überprüfung hinsichtlich möglicher Überhöhung der Entgelte unterzogen worden. Das auf 2 Monate befristete Verfahren war zum 28. November 2001 abzuschließen, sodass bei Redaktionsschluss ein Ergebnis nicht feststand.

8.2 Entgelte für T-DSL-Anschlüsse

Die T-DSL-Anschlussentgelte der Deutschen Telekom AG blieben von der Beschlusskammer im Rahmen eines weiteren Verfahrens der nachträglichen Entgeltregulierung unbeanstandet. Zu prüfen waren Entgelte für den breitbandigen schnellen Internetzugang, die dem Verdacht unterlagen, wettbewerbsbehindernd zu sein, weil sie in Verdrängungsabsicht kostenunterdeckend und auch diskriminierend gestaltet seien.

Gegen die festgestellten, überwiegend nicht kosten deckenden T-DSL-Entgelte wurde aus mehreren Gründen nicht eingeschritten. Eine Verdrängungswirkung war nicht erwiesen. Zwar wäre eine entsprechende Strategie vom Unternehmen finanzierbar und aufgrund seiner Marktposition auch durchsetzbar. Doch die Regulierung richtet ihr Hauptaugenmerk auf mögliche Markteintrittsbarrieren mit dem Ziel, den Wettbewerbern diskriminierungsfreien Zugang zur Netzinfrastruktur zu gewähren. Zu denken war dabei an erster Stelle an die gleichzeitig mit dem Beschluss zu den T-DSL-Entgelten verkündete Entgeltentscheidung für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung (siehe Abschnitt 5.2.2) sowie die ebenfalls zeitgleich bekannt gegebene Entscheidung, mit der die Deutsche Telekom AG zu einem zügigen gemeinsamen Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung aufgefordert wurde (Line-Sharing, siehe Abschnitt 9.3). Bis zum Sommer sollten aufgrund von Zusicherungen der Deutsche Telekom AG zudem Bereitstellungsengpässe bei Kollokationsräumen, bis zum Herbst überlange Lieferfristen für Carrier-Festverbindungen abgebaut sein. Hinzu kam, dass der Zugang über T-DSL in der Folge nicht allein für Leistungen der T-Online International AG nutzbar ist, sondern auch von anderen Internetservice Providern mit oder ohne eigene Internet-Plattform in Anspruch genommen werden

kann. Auch dabei wird die Regulierungsbehörde auf diskriminierungsfreie Bedingungen Wert legen.

Die existierenden Unterdeckungen bei T-DSL wurden nicht beanstandet. An dieser Stelle griff die im Gesetz vorgesehene Möglichkeit der sachlichen Rechtfertigung. Gründe hierfür waren zunächst unternehmerischer Art. Der Deutschen Telekom AG konnte nicht verwehrt werden, ihre Größenvorteile bei der Preiskalkulation zur Geltung zu bringen. Anlaufverluste bei der Einführung neuer Produkte in Kauf zu nehmen, entspricht unternehmerischem Verhalten und war regulatorisch in gewissem Ausmaß hinzunehmen. Die Deutsche Telekom AG hatte eine mittelfristige Perspektive aufgezeigt, nach der die Verlustzone verlassen werden soll, weil sich günstigere Beschaffung und Prozessoptimierung bis dahin kostensenkend auswirken.

Auch eine unzulässige Diskriminierung war nicht zu ermitteln. Die geringen Preisunterschiede von T-DSL in Verbindung mit den unterschiedlichen ISDN-Varianten lieferten dafür keine Anhaltspunkte. Die Unterschiede bei der Bündelung mit ISDN- oder Analog-Anschlüssen rechtfertigen sich durch den erzielbaren höheren Mehrwert im Analogbereich.

8.3 T-InterConnect

Nach umfangreichen Prüfungen zur Marktabgrenzung und Marktbeherrschung wurde die Beschwerde eines Anbieters von Festverbindungen ins Internet gegen die Preise für entsprechende Leistungen der Deutschen Telekom AG abgewiesen, weil auf dem relevanten Markt deren marktbeherrschende Stellung nicht festzustellen war.

Bei dem Produkt T-InterConnect der Deutschen Telekom AG handelt es sich um eine Zugangsmöglichkeit zum Internet für Endkunden mittels Festverbindungen in der Form, dass hier eine direkte Anbindung an das Internet-Backbone-Netz der Deutschen Telekom AG erfolgt. Diese Zugangsmöglichkeit steht in verschiedenen Varianten differenziert nach Übertragungsgeschwindigkeiten zur Verfügung.

Als sachlich relevanter Markt wurde der Markt für Festverbindungen zum Internet betrachtet. Dieses Marktsegment wird nicht durch bestimmte Übertragungsgeschwindigkeiten begrenzt, sondern vielmehr dadurch, dass es sich einerseits nicht um die schmalbandige Anbindung an das Internet handelt, andererseits aber auch nicht um ADSL-Anschlüsse. Ferner ist die hier relevante Anbindung nicht auf ein bestimmtes Übertragungsmedium begrenzt. Zwar mag es Überschneidungen in den Randbereichen mit anderen Märkten geben, allerdings deutet das derzeitige Angebot auf dem Markt darauf hin, dass schon aufgrund der Preishöhe unterschiedliche Nachfragergruppen angesprochen werden.

Hinsichtlich des räumlich relevanten Marktes wurde das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ermittelt. Eine Differenzierung in kleinere räumlich relevante Märkte erschien nicht sinnvoll, da zum einen die wesentlichen Wettbewerber die hier relevanten Leistungen im gesam-

ten Bundesgebiet zu einheitlichen Bedingungen anbieten und sie zum anderen auch in dieser Form nachgefragt werden.

Die Deutsche Telekom AG verfügt auf dem so abgegrenzten Markt nicht über eine überragende Marktstellung im Sinne des § 19 Abs. 2 Nr. 2 GWB. Aufgrund einer wertenden Gesamtschau kann auf diesem Markt von funktionsfähigem Wettbewerb gesprochen werden. Neben der Deutschen Telekom AG gibt es einige starke Wettbewerber, die die Deutsche Telekom AG am Markt disziplinieren können. Es liegt demnach weder eine zersplitterte noch eine monopolistische Marktstruktur als Ausgangsposition vor. Die Deutsche Telekom AG ist später als andere Wettbewerber in diesem Marktsegment tätig geworden, sodass sie eher als Angreifer zu werten ist. Zwar verfügt sie beim Zugang zu Beschaffungs- und Absatzmärkten gegenüber ihren Wettbewerbern über eine bessere Stellung, allerdings ist diese allein nicht ausreichend, um hier eine überragende Marktstellung zu begründen. Hinsichtlich der Finanzkraft verfügt sie gegenüber einigen Wettbewerbern über einen Vorteil, wobei auch dort zumindest ebenbürtige Wettbewerber aktiv sind, sodass sich auch allein hieraus eine überragende Marktstellung nicht ergibt. Trotz nicht ganz unerheblicher Marktzutrittsschranken ist es potenziellen Anbietern in der Regel möglich, ohne erhebliche Verzögerungen in den Markt einzutreten. Es ist hier zudem davon auszugehen, dass es sich bei den potenziellen Wettbewerbern in der Regel um bereits im Telekommunikationsbereich tätige Unternehmen handeln dürfte, die über eine entsprechende Infrastruktur verfügen, sodass die Markteintrittsbarrieren nicht unüberwindlich hoch sein mögen.

9. Besondere Missbrauchsaufsicht nach § 33 TKG

Neben der dargelegten nachträglichen Entgeltregulierung fällt auch die besondere Missbrauchsaufsicht nach § 33 TKG in den Zuständigkeitsbereich der Beschlusskammer 3. Bei der Vorschrift handelt es sich um eine spezialgesetzliche Ergänzung zum allgemeinen Diskriminierungsverbot, wie es im GWB verankert ist. Dem marktbeherrschenden Anbieter wird vorgegeben, dass er Wettbewerbern keine ungünstigeren Bedingungen beim Zugang zu intern genutzten und zu am Markt angebotenen wesentlichen Leistungen als sich selbst bei der Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen einräumt, es sei denn, er kann sachliche Rechtfertigungsgründe nachweisen. Im Gegensatz zu anderen Beschlusskammerverfahren nach dem Telekommunikationsgesetz hat der Gesetzgeber in diesem Bereich keine Fristen für eine Entscheidung der Regulierungsbehörde vorgesehen.

9.1 Fakturierung und Inkasso

In zwei aufeinander aufbauenden Entscheidungen vom Februar und März 2000 hat die Beschlusskammer der Deutschen Telekom AG aufgegeben, ihren Mitbewerbern die Fakturierungs- und Inkassoleistungen bis zum 31. Dezember 2000 zu unveränderten Bedingungen und unver-

änderten Preisen zur Verfügung zu stellen. Hierdurch konnte zwei wichtigen regulatorischen Anliegen gleichzeitig Rechnung getragen werden, einerseits dem berechtigten Interesse des Verbrauchers und andererseits dem funktionierenden Wettbewerb zwischen den verschiedenen Anbietern, da nur so die Konkurrenzunternehmen ihre Angebote im offenen Call-by-call aufrechterhalten können.

Bis zum 30. Juni 2000 musste die Deutsche Telekom AG ihren Vertragspartnern ein neues Angebot für die Liefer- und Leistungsbedingungen in diesem Bereich für die Zeit ab dem Jahr 2001 unterbreiten. Das Angebot musste für Sprachtelefon-, Mehrwert- und Auskunftsdienstleistungen sowie Internet-by-call gelten und sich auf folgende Leistungen erstrecken:

- einheitliche Rechnung mit Aufführung der einzelnen Produkte und der Gesamtsumme,
- Aufforderung zur Überweisung der Gesamtsumme auf ein Konto der Deutschen Telekom AG oder Ersteinzug der Gesamtsumme durch die Deutsche Telekom,
- anteilige Weiterleitung der Zahlungen an die betroffenen Unternehmen,
- Einzelverbindungs nachweis für Sprachkommunikation, falls vom Endkunden gewünscht.

Reklamationen und Forderungsverfolgungen sollen hingegen zukünftig von den Wettbewerbern selbst durchgeführt werden. Hierfür notwendige Daten muss die Deutsche Telekom AG ihren Vertragspartnern bereitstellen.

Die Rechtmäßigkeit der Entscheidungen der Beschlusskammer wurde in zwei Instanzen im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes vorerst bestätigt. Über das von der Deutschen Telekom AG angestrebte Hauptsacheverfahren hat das VG Köln bislang noch nicht entschieden.

Über die Angemessenheit der einzelnen Konditionen des neuen Vertragsangebots, das die Deutsche Telekom AG ihren Wettbewerbern unterbreitet hat, konnte zunächst kein Konsens zwischen allen Beteiligten erzielt werden. Große Unterschiede bestanden vor allem in der Frage, welchen Preis die Deutsche Telekom AG für die von ihr weiter zu erbringenden Leistungen verlangen darf. Im Sinne eines pragmatischen Lösungsansatzes wurde ein nicht förmliches Schlichtungsverfahren zwischen der Deutschen Telekom AG und Interessenvertretern der Wettbewerber unter Moderation der Regulierungsbehörde durchgeführt. Das darin Ende Februar 2001 entwickelte Ergebnis erwies sich für alle Parteien als konsensfähig, sodass der dauerhafte Bestand des offenen Call-by-call insoweit gesichert werden konnte.

9.2 Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung

In einem Mitte 2000 abgeschlossenen Verfahren hat die Beschlusskammer die Deutsche Telekom AG aufgefordert, bestimmte Klauseln im Standardvertrag über den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung anzupassen. Im

Wesentlichen wurden bei der alten Fassung des Vertrages die fehlende Verbindlichkeit und die zu langen Fristen bei den Bereitstellungsprozessen für die Teilnehmeranschlussleitung und für Kollokationsräume gerügt. Daneben wurde die Deutsche Telekom AG aufgefordert, eine gemeinsame Nutzung der Teilnehmeranschlussleitung durch den Vertragspartner und einen Dritten unter bestimmten Voraussetzungen zuzulassen. Auf Wunsch der Deutschen Telekom AG, dem sich die Beschlusskammer zunächst nicht verschloss, sollten diese Änderungen zusammen mit anderen Aspekten im Interesse einer umfassenderen Fortentwicklung des Vertrages mit den Wettbewerbern verhandelt werden. Trotz intensiver, von der Behörde teilweise begleiteter Diskussionen konnte eine Einigung mit dem weitaus überwiegenden Teil der Vertragspartner nicht erzielt werden. Um im Interesse des Wettbewerbs keinen Stillstand bei der vertraglichen Anpassung eintreten zu lassen, bestand die Beschlusskammer daher zuletzt auf der weitgehend wortgetreuen, nicht mit zusätzlichen Forderungen verknüpften Anpassung, wie sie im Ausgangsbeschluss vorgesehen war. Entsprechende Vertragsangebote hat die Deutsche Telekom AG ihren Wettbewerbern Ende Dezember 2000 übersandt.

Aufgrund einer neuen Verordnung der Europäischen Kommission zum gemeinsamen Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung hat die Deutsche Telekom AG im Juni 2001 erneut einen in wichtigen Teilen überarbeiteten Vertragsentwurf vorgelegt. Nach langwierigen Verhandlungen konnte eine Einigung nicht in allen Punkten erzielt werden. Die aus Sicht der Beschlusskammer zu beanstandenden Aspekte des Entwurfs der Deutschen Telekom AG sind daher zum Gegenstand eines entsprechenden Regulierungsverfahrens gemacht worden. Eine Entscheidung wird zu Beginn des kommenden Jahres erwartet.

9.3 Line-Sharing

Im Dezember 2000 hatten das Europäische Parlament und der Rat eine Verordnung über den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss erlassen (Verordnung (EG) Nr. 2887/2000 vom 18. Dezember 2000). Die Verordnung ist unmittelbar geltendes Recht. Sie verpflichtet die Deutsche Telekom AG u. a., ihren Wettbewerbern den gemeinsamen Zugang zum Teilnehmeranschluss anzubieten (sog. Line-Sharing). Das Ob der Leistung stand damit fest, ohne dass sie bisher aber bereitgestellt wurde.

In zwei flankierenden Entscheidungen hat die Regulierungsbehörde im März und im Mai 2001 über das Wie und Wann befunden. Hiernach musste der gemeinsame Zugang in nicht diskriminierender Weise bis zum 30. Mai 2001 angeboten werden. Bis zur erstmaligen gemeinsamen Nutzung des Teilnehmeranschlusses war anschließend eine Vorlaufphase von bis zu drei Monaten zulässig.

Bei der technischen Umsetzung heißt dies, dass dem Wettbewerber nicht ausschließlich die vollständige Anschlussleitung zur Verfügung gestellt wird. Die Anschlussleitung wird vielmehr nach Frequenzbändern in einen niederen und einen höheren Frequenzbereich unterteilt.

Damit kann z. B. der untere Frequenzbereich für Sprachübertragung und der obere Frequenzbereich für Datenübertragung (typischerweise für schnelle Internetzugänge) genutzt werden. Wettbewerber haben jetzt auch Anspruch darauf, allein den oberen Frequenzbereich der Teilnehmeranschlussleitung nachzufragen. Der verbleibende Frequenzbereich ist von der Deutsche Telekom AG gleichzeitig z. B. für Sprachtelefondienst nutzbar.

Technische Probleme, die einer sofortigen Realisierung entgegenstehen, sah die Deutsche Telekom AG zum einen darin, dass die Einrichtungen zur Trennung der Frequenzbereiche (Splitter) und die Aufbereitung der Daten für einen konzentrierten Weitertransport (DSLAM) bei ihr nur in einer Baugruppe vorhanden waren; zum anderen, dass es bisher europaweit harmonisierte Normen zu Einzelaspekten nicht gab.

Beide Sachverhalte mussten eine rasche Verwirklichung aus Regulierungssicht jedoch nicht hemmen. Im Rahmen der mündlichen Verhandlung und durch anschließende Recherchen hatte sich ergeben, dass Splitter und DSLAM auch bereits im Entscheidungszeitpunkt in getrennten Einheiten zur Verfügung stehen. Dass die Deutsche Telekom AG davon selbst keinen Gebrauch machte, stellte kein wirkliches Hindernis dar. Das Fehlen harmonisierter Standards zum damaligen Zeitpunkt gab ebenfalls keinen überzeugenden Grund für einen Aufschub ab. Die Deutsche Telekom AG wurde verpflichtet, die von ihr intern verwendeten Schnittstellen offen zu legen. Die europäische Standardisierung konnte zwischenzeitlich weiter betrieben werden und wurde nicht präjudiziert. Sofern in diesem Zusammenhang andere technische Lösungen entwickelt würden, die mit denjenigen zum Entscheidungszeitpunkt nicht vereinbar wären und ggf. Störungen erwarten ließen, würden die aktuellen Einrichtungen der Wettbewerber auszutauschen sein.

Als Zeitspanne für die Erarbeitung eines Vertragsangebotes hielt die Regulierungsbehörde zwei Monate für ausreichend, da die Deutsche Telekom AG den Entstehungsprozess der EU-Verordnung mit den daraus erwachsenden Verpflichtungen unmittelbar verfolgt hat und davon nicht überrascht wird. Die Test- und Erprobungsphase von bis zu einem Quartal beruht auf den gleichen Überlegungen. Zusammengefasst bedeutet dies, dass der kommerzielle Betrieb des Line-Sharing ab September 2001 beginnen kann.

Nach Abschluss der verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzung um eine mögliche aufschiebende Wirkung von Klagen die Regulierungsentscheidung, die zugunsten der Regulierungsbehörde ausfiel, hat die Deutsche Telekom AG mehreren Nachfragern ein Angebot unterbreitet. Dieses Angebot gibt jedoch in erheblichem Umfang Anlass zu Kritik. Inwieweit diese Kritik in ein zweites Verfahren zu einzelnen Konditionen des Angebots münden wird, ist derzeit noch offen.

9.4 Resale

Die Deutsche Telekom AG wurde in zwei aufeinander aufbauenden Entscheidungen vom März und Mai 2001

verpflichtet, der debitel AG Leistungen im Teilnehmernetzbereich zum Zweck des Wiederverkaufs anzubieten.

Ein Resale von Kommunikationsdienstleistungen, insbesondere in dem hier angesprochenen Produktbereich, stellt eine weitere Option zur Belebung des in diesem Sektor noch immer schwach ausgeprägten Wettbewerbs dar. Diese Art der Verbreitung von Dienstleistungen hat sich auf dem Gebiet des Mobilfunks bewährt. Nicht ohne Grund sind entsprechende Verpflichtungen in den GSM-Lizenzen niedergelegt und auch auf UMTS übertragen worden.

Resale wird namentlich im vorliegenden Fall oft auf den ausschließlichen Weiterverkauf von Produkten ohne jede eigene Wertschöpfung verkürzt. Diese Betrachtungsweise ist unzulässig und wird der wirklichen Sachlage nicht gerecht; denn debitel beabsichtigt neben umfassenden Vertriebsleistungen auch, aus den von der Deutsche Telekom AG bezogenen Produkten mit anderen Produkten neue Bündelangebote zusammenzustellen und neue Preismodelle zu entwickeln. Die Vielfalt des Angebotes an den Endverbraucher wird dadurch unverkennbar ausgebaut. Doch selbst, wenn sich die geschäftliche Planung der debitel auf den reinen Wiederverkauf erstreckte, bliebe unbestritten, dass damit zusätzliche Kundenpotenziale gewonnen werden können. Im Übrigen wird Resale im Festnetzbereich zwischen Wettbewerbern auf freiwilliger Basis bereits praktiziert. Auch dies zeigt, dass Resale ein für beide Seiten vorteilhaftes Geschäftsmodell darstellt. Zwischen Netzbetreiber (Investor) und Reseller stellt sich folglich nicht die Frage des entweder/oder. An den Bedingungen der Geschäftsbeziehung im Einzelnen lässt sich ermesen, ob die Verbindung sinnvoll und absatzfördernd ist.

In diesem Sinne war der erlassene Beschluss zunächst eine Aufforderung an eine der Parteien, bis zum 30. Juni 2001 ein Vertragsangebot zu machen und anschließend an beide Parteien, sich möglichst miteinander zu verständigen. Vorgaben zu Preisen und anderen Konditionen hat sich die Regulierungsbehörde in diesem Stadium bewusst enthalten, um den Parteien größtmöglichen Gestaltungsspielraum zu belassen. Die notwendigerweise zu setzenden Bedingungen hatten eher den Charakter von Hinweisen und dienen originären Anliegen der Regulierung, z. B. Möglichkeiten des Call-by-call durch Resale-Vereinbarungen nicht zu beschränken.

Wie in anderen Fällen (vgl. Abschnitte 9.2 und 9.3) war das in § 33 TKG angelegte zweistufige Verfahren durch die Beschlusskammer auch hier vollständig auszunutzen, da die Deutsche Telekom AG auf die zunächst ergangene Aufforderung nach § 33 Abs. 2 S. 2 TKG vom März 2001 ablehnend reagiert hatte. Damit wurde es erforderlich, im Mai 2001 eine Verpflichtung des Unternehmens gemäß § 33 Abs. 2 S. 1 TKG zur Erbringung der betreffenden Leistung anzuordnen. Hierin ist ein Trend zu erkennen, nach dem sich die Deutsche Telekom AG der wettbewerblich notwendigen Öffnung der Telekommunikationsmärkte in wichtigen Segmenten zunehmend verschließt. Nach Abschluss des auch in diesem Fall von der Deutsche Telekom AG angestrebten verwaltungsgericht-

lichen Eilverfahrens wurde der Beschluss im Oktober 2001 vom OVG Münster bestätigt. Die Deutsche Telekom AG unterbreitete darauf hin dem begünstigten Unternehmen unmittelbar ein Angebot, ohne dass dessen Inhalt jedoch befriedigend wäre.

9.5 Überlassung und Bereitstellung von Carrier-Festverbindungen

Anfang Oktober 2001 hat die Regulierungsbehörde die Deutsche Telekom AG förmlich aufgefordert, bestimmte Klauseln ihrer Vertragsbedingungen für die Bereitstellung von Carrier-Festverbindungen (CFV) anzupassen. Bei CFV handelt es sich um Mietleitungen, die die Deutsche Telekom AG lizenzierten Telekommunikationsunternehmen in einer Vielzahl von Varianten mit unterschiedlichen Bandbreiten zur Verfügung stellt. Die Nachfrager von CFV benötigen diese Leistung insbesondere, um ihre eigenen Netze für das Angebot von Sprach- oder Datendiensten aufzubauen. Zwar bieten auch andere Unternehmen in geringem Umfang Mietleitungen an, die für diese Zwecke genutzt werden können. In der Mehrzahl der Fälle, vor allem in ländlichen Gebieten, können die erforderlichen Mietleitungen jedoch allein von der Deutsche Telekom AG bezogen werden.

Mit dem jetzt erlassenen Beschluss wird festgestellt, dass die Deutsche Telekom AG ihre Marktmacht bei der Gestaltung der Verträge in missbräuchlicher Weise zulasten des Wettbewerbs ausgenutzt hat. Zugleich wird das Unternehmen entsprechend den gesetzlichen Verfahrensregelungen zunächst im Wege einer Abmahnung dazu aufgefordert, innerhalb eines Monats die beanstandeten Vertragsbedingungen entsprechend den konkreten Vorgaben der Behörde anzupassen. Kern des Beschlusses ist die Schaffung einer Verbindlichkeit von Lieferfristen. Aufbauend auf einem von der Deutsche Telekom AG selbst unterbreiteten, jedoch erheblich zu modifizierenden Vorschlag sollen Lieferfristen in Abstufungen von 8 Wochen bis hin zu maximal 6 Monaten gelten. Die im Einzelfall anzuwendende Frist richtet sich dabei nach dem technischen Aufwand, den die Bereitstellung einer CFV im konkreten Einzelfall verursacht. Hierfür sehen die neuen Regelungen detaillierte Regelbeispiele vor. Für die Einstufung in eine bestimmte Lieferkategorie hat die Deutsche Telekom AG dem Vertragspartner nachvollziehbare Gründe darzulegen, die sie im Streitfall beweisen muss. Eine vergleichbare Regelung wurde auch für die Fälle vorgegeben, bei denen sich erst im Verlauf des Bereitstellungsprozesses herausstellt, dass es zu unvermeidlichen Verzögerungen kommt.

Dem Mitte Februar 2001 eingeleiteten Verfahren war eine Beschwerde der riodata GmbH vorangegangen, die jedoch letztlich nur exemplarisch für eine Reihe anderer Beschwerden zum Anlass für die von Amts wegen durchgeführten Ermittlungen genommen wurde. Das große Interesse an einer Neuregelung der bisherigen wettbewerbsbeeinträchtigenden Vertragsgestaltungen wurde nicht zuletzt durch die große Anzahl von Unternehmen dokumentiert, die sich zu dem Verfahren beiladen ließen.

Die Länge des Verfahrens resultierte hierbei zum einen aus der Komplexität der Materie, die es erforderlich

machte, umfangreichen Sachvortrag zu berücksichtigen, zum anderen aus der Ermöglichung immer wieder neuer Einigungsversuche. So legte die Deutsche Telekom AG zu der zentralen Vertragsklausel zwei unterschiedliche Vorschläge zur Neuformulierung vor, die durch die Behörde hinsichtlich ihrer Akzeptanz durch die Marktteilnehmer und ihrer rechtlichen Haltbarkeit zu bewerten waren. Im Ergebnis zeigte sich jedoch, dass diese Vorschläge ebenso wie die aktuelle Fassung des jetzigen Vertrages nicht zu einer echten Verbesserung geführt hätten. Damit wäre einer aus Wettbewerbsgründen erforderlichen Planungssicherheit und einem angemessenen Zeithorizont für den Vorproduktbezug nach wie vor keine ausreichende vertragliche Grundlage gegeben gewesen. Sämtliche von der Deutsche Telekom AG vorgelegten Formulierungen liefen letztlich darauf hinaus, dass sich das Unternehmen von einer verbindlichen und einklagbaren Lieferverpflichtung freigezeichnet hätte. Damit wären ihre Wettbewerber beim Bezug einer wesentlichen Vorleistung auf ihre Kooperationsbereitschaft angewiesen geblieben. Wie die bisherigen praktischen Erfahrungen bei der Umsetzung des Vertrages zeigen, war eine solche jedoch bislang nicht ausreichend vorhanden. So ist bis heute ein erheblicher Lieferstau zu verzeichnen, der nicht zuletzt dazu führt, dass die Bereitstellungszeiten der Deutsche Telekom AG hinter dem europäischen Vergleich zurückbleiben. Zwar hatte das Unternehmen wiederholt beteuert, die Liefersituation bis Ende Oktober diesen Jahres zu bereinigen. Schon vor Ablauf dieses Termins zeichnet sich jedoch deutlich ab, dass die allein auf freiwilliger Basis eingeleiteten Maßnahmen weder zu durchgreifenden Erfolgen geführt haben noch kurzfristig führen werden.

Bei der Lösung der zur Entscheidung anstehenden Probleme ging es der Behörde darum, berechnete Wettbewerbsinteressen umzusetzen, zugleich aber Augenmaß zu bewahren, um eine Überregulierung zu vermeiden. Der Beschluss beschränkt sich daher zunächst auf wenige zentrale Aspekte der Lieferbeziehungen. Dabei konnte bei weitem nicht allen Forderungen der Wettbewerber nachgegeben werden, die teilweise zu einer Überfrachtung des Verfahrens geführt hätten, teilweise aber auch schon im Ansatz nicht berechtigt erschienen.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass mit dem vorliegenden Beschluss bereits abschließend eine Gesamtregelung der Vertragsgestaltung in diesem Bereich angestrebt oder erreicht worden wäre. Wichtige vertragliche Parameter gilt es weiterhin auf ihre praktischen Auswirkungen hin zu beobachten. So wurde einem der dringlicher vorgetragenen Anliegen, die bislang bestehenden Regelungen über pauschalierte Entschädigungen zu verstärken, zunächst nicht abgeholfen, da sie durch die in engem Zusammenhang stehenden Fristenregelungen nunmehr erstmals ihre praktische Druckwirkung entfalten können. Sollte sich mittelfristig herausstellen, dass dies nicht ausreicht, die Deutsche Telekom AG zu einer Abkehr von ihrer bisherigen zögerlichen Bereitstellungspraxis zu bewegen, bleiben Folgemaßnahmen vorbehalten. Nicht hinnehmbar dürfte auch die Eingrenzung des Vertrages auf Lizenzinhaber sein, da hierdurch Wettbewerber, die lizenzfreie Tätigkeiten ausüben, beeinträchtigt werden dürften. Auch

insoweit erwartet die Regulierungsbehörde von der Deutsche Telekom AG eine offeneren Haltung als bisher.

10. Nummerierung

10.1 Überblick

In einem liberalisierten Telekommunikationsmarkt haben Fragen der Nummerierung eine große wirtschaftliche Bedeutung. Nummern sind zum einen Zeichenfolgen, mit denen Nutzer von Telekommunikationsdiensten adressiert werden (z. B. Telefonnummern). Zum anderen werden Nummern aber auch benötigt, um netzübergreifend technische Funktionseinheiten oder Dienstmerkmale ansprechen zu können.

Die Verwaltung von Nummern ist nach § 43 TKG eine hoheitliche Aufgabe, die seit 1998 von der Regulierungsbehörde wahrgenommen wird. Die Behörde stellt sicher, dass alle Marktteilnehmer diskriminierungsfreien Zugang zur Ressource Nummer haben und es in einzelnen Nummernbereichen nicht zu Engpässen bei der Verfügbarkeit von Nummern kommt.

Der vollständigen Öffnung des deutschen Telekommunikationsmarktes ging eine Neuordnung des Nummernraumes voran. Das „Expertengremium für Nummerierungsfragen beim Bundesministerium für Post und Telekommunikation“ hatte hierzu im Dezember 1995 Vorschläge gemacht. Oberste Leitlinien für die Reform waren die Ermöglichung der Entfaltung eines freien Wettbewerbs und die Ausrichtung an den Interessen der Endbenutzer durch die Beschränkung auf nur unbedingt notwendige Rufnummernänderungen. Die Reformvorschläge des Expertengremiums fanden auch im TKG ihren Niederschlag.

Aufgabenschwerpunkte bei der Nummernverwaltung sind seit 1998 die Strukturierung des Nummernraumes, die Erarbeitung von Zuteilungsregeln, die Festlegung von Nutzungsbedingungen für verschiedenen Nummernbereiche sowie die Zuteilung von Nummern an Netzbetreiber, Diensteanbieter und Verbraucher.

10.2 Auswahl von Verbindungsnetzbetreibern und Wettbewerb bei Ferngesprächen

Allen Teilnehmern wird seit dem 1. Januar 1998 die Möglichkeit gegeben, den Verbindungsnetzbetreiber frei zu wählen. Die Wahl erfolgt dabei durch dauerhafte Voreinstellung (Preselection Verfahren) des Verbindungsnetzbetreibers, die im Einzelfall des Verbindungsaufbaus durch Wahl einer Verbindungsnetzbetreiberkennzahl überschrieben werden kann (Call-by-Call Verfahren).

Besonders das Call-by-Call Verfahren gibt Anbietern mit geringer eigener Netzinfrastruktur die Möglichkeit, sich auf dem Markt der Ferngespräche rasch zu etablieren und Anfangserfolge zu erzielen. Jeder Kunde kann hierbei die Telefongesellschaft wechseln und sich für jedes Gespräch den günstigsten Anbieter aussuchen, indem er der eigentlichen Rufnummer eine fünf bzw. sechsstellige Kennzahl (010xx bzw. 0100xx) voranstellt.

Der rasante Preisverfall in den vergangenen Jahren für inländische Ferngespräche ist vor allem auf das Call-by-Call Verfahren zurückzuführen. Dagegen wurde das Preselection Verfahren, bei dem die Ferngespräche des Kunden automatisch in ein bestimmtes Fernnetz seiner Wahl geleitet werden, von vielen Privatkunden nur zögerlich angenommen. Eine dauerhafte und vertraglich festgelegte Bindung an einen bestimmten Ferngesprächsanbieter wird insbesondere von umsatzstarken Kunden bevorzugt.

Insgesamt sind 155 Verbindungsnetzbetreiberkennzahlen an Netzbetreiber zugeteilt worden, von denen jedoch bis heute nicht alle mit ihrer Kennzahl am Markt auftreten. Wegen des harten Preiskampfes bei den Gebühren für Ferngespräche ist eine Konsolidierung besonders bei den Call-by-Call Anbietern zu erwarten, bei denen die Kunden schnell den Anbieter wechseln, wenn ein Wettbewerber mit noch niedrigeren Preisen lockt.

10.3 Wettbewerb im Ortsnetz und Nummernportabilität

Wettbewerb im Ortsnetz bedeutet, dass Kunden auch beim Anschluss an das Telefonnetz und bei Ortsgesprächen die Auswahl zwischen verschiedenen Netzbetreibern haben. Eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren dieses Wettbewerbs ist, dass ein Kunde seine Rufnummer beibehalten kann, wenn er seinen Teilnehmernetzbetreiber wechselt und am selben Standort verbleibt (Netzbetreiberportabilität, § 43 Abs. 5 TKG). Neue Anbieter können nämlich nur dann erfolgreich Kunden vom bisher alleinigen Netzbetreiber abwerben, wenn interessierte Kunden ihre Telefonnummer nicht ändern müssen.

Um den Wettbewerb für Ortsgespräche zu intensivieren, soll bis zum 1. Dezember 2002 auch für diese Gespräche die Verbindungsnetzbetreiberauswahl implementiert werden.

Die Regulierungsbehörde verfolgt das Ziel, trotz des ständig steigenden Rufnummernbedarfs in den Ortsnetzen Rufnummernänderungen möglichst zu vermeiden. Die „Vorläufigen Regeln für die Zuteilung von Rufnummern in den Ortsnetzbereichen“ legen daher unter anderem fest, dass Rufnummern in den Ortsnetzbereichen grundsätzlich zehn Stellen lang sind. Vorher waren häufig kürzere Nummern vergeben worden, wodurch die effiziente Nutzung des Nummernraumes nicht gegeben war. In einigen Ortsnetzbereichen werden zur Vermeidung von Rufnummernänderungen seit geraumer Zeit für neue Telekommunikationsanlagen (Nebenstellenanlagen) bereits nur noch elfstellige Rufnummern zugeteilt. Im Jahr 2001 wird mit der gleichen Zielsetzung nun in einigen Ortsnetzen begonnen, auch für Einzelanschlüsse nur noch elfstellige Rufnummern zuzuteilen.

Von der Regulierungsbehörde wurden im Zeitraum seit 1. Januar 1998 rund 48 000 Rufnummernblöcke von jeweils 1 000 Rufnummern für den Ortsnetzbereich zugeteilt. Antragsberechtigte hierbei sind alle Lizenznehmer der Klasse 3, die Lizenznehmer der Lizenzklasse 4 oder die Unternehmen, die Verträge über die Anmietung von Übertragungswegen abgeschlossen haben.

10.4 Rufnummernmitnahme im Mobilfunk ab 1. November 2002

Die Verpflichtung der Betreiber von Mobilfunknetzen zur Sicherstellung der Netzbetreiberportabilität wurde aus technischen Gründen mehrfach, zuletzt bis zum 1. November 2002, ausgesetzt. Von diesem Zeitpunkt an müssen die Mobilfunk-Netzbetreiber den Kunden die Mitnahme ihrer Mobilfunk-Rufnummer anbieten. Dies nützt dem Verbraucher, weil er so leichter zu einem Anbieter mit einem günstigeren Tarif oder einem besseren Service wechseln kann.

10.5 Nummernverwaltung für einzelne Nummernbereiche

Die tabellarische Darstellung des Nummernraumes (siehe Anhang) für das öffentliche Telefonnetz/ISDN gibt einen Überblick über die Struktur des deutschen Nummernraumes. Die Regulierungsbehörde legt nach § 43 Abs. 2 TKG die Bedingungen fest, die zur Erlangung von Nutzungsrechten an Nummern zu erfüllen sind und die ein Recht auf Zuteilung begründen.

Nach einem intensiven Abstimmungsprozess mit allen Marktteiligen wurden bisher unter anderem für die folgenden Nummernarten Zuteilungsregeln in Kraft gesetzt:

- Kennzahlen für Verbindungsnetzbetreiber
- Rufnummern in den Ortsnetzbereichen
- Rufnummern für Auskunftsdienste
- Rufnummern für entgeltfreie Mehrwertdienste
- Rufnummern für Shared Cost-Dienste
- Rufnummern für Premium Rate-Dienste (Kennzahl: (0)190)
- Rufnummern für Premium Rate-Dienste (Kennzahl: (0)900)
- Persönliche Rufnummern
- Rufnummern für innovative Dienste
- Rufnummern für Mobilfunk (GSM und UMTS/IMT-2000).

Der Telekommunikationsmarkt ist außerordentlich dynamisch. Die Regulierungsbehörde steht daher mit den Marktteiligen ständig im Gespräch. Sie nimmt bei Bedarf Klarstellungen bei den Abgrenzungen der einzelnen Dienstekategorien und Anpassungen der Zuteilungsregeln vor. Für die folgenden Nummernarten werden in naher Zukunft neue Zuteilungsregeln eingeführt: Hierzu zählen:

- Rufnummern für Online-Dienste
- Rufnummern für Dienste mit Massenverkehren zu bestimmten Zielen (MABEZ).

Wachstumsmarkt sind die so genannten Servicenummern. Im Zuge der Entwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft wollen immer mehr Firmen den Kontakt zum Kunden nicht mehr über die gewöhnliche Ortsnetznummer herstellen, sondern über eine bundesweit erreichbare Servicenummer, die hinsichtlich der Tarifierung und der Ver-

kehrslenkung besondere Möglichkeiten bietet. Die Nummern werden insbesondere für das telefonische Angebot von Informationen, Beratungen und Dienstleistungen sowie für die Annahme von Bestellungen genutzt.

Insgesamt wurden bis zum 10. Oktober 2001 insgesamt ca. 135 000 Freephone-Rufnummern (Kennzahl: (0)800) und etwa 92 000 Shared-Cost-Rufnummern (Kennzahl: (0)180) vergeben.

Rufnummern aus dem Bereich (0)190 werden von der Regulierungsbehörde in 1 000er Blöcken an Netzbetreiber zugeteilt, die wiederum selbst diese Nummern an Diensteanbietern vermarkten.

Die Zahl der Zuteilungen bei Persönlichen Rufnummern aus dem Bereich (0)700 beträgt rund 78 000.

11. Frequenzordnung

Für jeden Industriestaat stellt die ausgewogene Nutzung des Frequenzspektrums eine wesentliche Infrastrukturvoraussetzung dar. Als Folge der Deregulierung hat sich insbesondere der Telekommunikationsmarkt zu einem wachstums-trächtigen Wirtschaftsfaktor in Deutschland entwickelt.

In der Regulierungsbehörde werden im Bereich der Frequenzordnung beispielhaft nachfolgende Aufgaben wahrgenommen, die in weiten Bereichen sowohl konzeptionelle als auch ausführende Ausprägungen aufweisen, die den Netzbetreibern, Diensteanbietern und Nutzern unmittelbar zugute kommen.

11.1 Frequenzbereichszuweisung

Für eine effiziente und störungsfreie Frequenznutzung werden Frequenzbereiche an Funkdienste und andere Anwendungen elektromagnetischer Wellen zugewiesen. Die wesentlichen Rahmenbedingungen für die nationalen Möglichkeiten zur Nutzung des Frequenzspektrums werden durch die Entscheidungen der weltweiten Funkkonferenzen gesetzt.

11.1.1 Weltweite Funkkonferenzen

Auf den Weltfunkkonferenzen der Internationalen Fernmeldeunion werden wesentliche Entscheidungen und Regelungen zur Nutzung des Frequenzspektrums auf weltweiter Basis getroffen. Durch die Liberalisierung und die Kommerzialisierung des Funkspektrums haben die Weltfunkkonferenzen einen erheblichen Einfluss auf die Verfügbarkeit der Ressource Frequenz und auf die Schutzansprüche bestehender Frequenznutzungen gegenüber den neu in das Spektrum drängenden Anwendungen.

Die Regulierungsbehörde war mit insgesamt fünf Teilnehmern in der deutschen Delegation bei der Weltfunkkonferenz 2000 (8. Mai bis 2. Juni 2000) in Istanbul vertreten. Die gesamte deutsche Delegation belief sich auf 43 Delegierte aus den unterschiedlichsten Bereichen der Verwaltung und der Wirtschaft. Angehörige der Regulierungsbehörde fungierten als Vertreter des deutschen Delegationsleiters (Bundesministerium für Wirtschaft und

Technologie) und leiteten zwei Verhandlungsteams der CEPT. Insgesamt nahmen an der WRC-2000 ca. 180 Delegationen und eine Vielzahl internationaler Organisationen mit zusammen über 2 300 Delegierten teil.

Aufgrund der guten Koordination der europäischen Interessen im Vorgriff auf die Konferenz konnten alle wesentlichen deutschen und europäischen Ziele erreicht werden. Diese waren die Bereitstellung zusätzlichen Spektrums für UMTS/IMT2000 und für den Navigationsfunkdienst über Satelliten als Voraussetzung für eine mögliche Realisierung des europäischen Satellitennavigationssystems GALILEO sowie ein neuer Plan für den Rundfunkdienst über Satelliten im 12-GHz-Bereich.

Der positive Abschluss der WRC-2000 ist nicht zuletzt auch den Mitarbeitern der Regulierungsbehörde zu verdanken, die auch bei der Vorbereitung der kommenden Weltfunkkonferenz im Jahr 2003 wieder aktiv in den nationalen, europäischen und internationalen Gremien mitarbeiten werden. Die ersten Arbeiten hierzu haben bereits begonnen.

11.1.2 Europäische Harmonisierung

Auf rein nationaler Basis erarbeitete Regelungen in Frequenz- und Funkfragen können heute nur noch in Ausnahmefällen Marktöffnung und Wettbewerb herbeiführen. Hersteller und Vertreiber sind an einem einheitlichen europäischen, wenn möglich sogar weltweiten Markt interessiert. Grundlage hierfür ist eine weitgehend harmonisierte Frequenznutzung in allen Ländern.

Die Abstimmung von harmonisierten Frequenzbereichen für Funkanwendungen unter Beachtung der Aspekte einer effizienten und störungsfreien Frequenznutzung erfolgt innerhalb Europas durch die Konferenz der Europäischen Post- und Fernmeldeverwaltungen (CEPT). Bedingt durch die in den CEPT-Mitgliedsländern unterschiedlichen Frequenznutzungen, verbunden mit Verträglichkeitsproblemen zu bestehenden Funkanwendungen, lassen sich harmonisierte Frequenzbänder für die Einführung neuer Funkanwendungen bzw. neuer Techniken oftmals nur mittel- bis langfristig zuweisen.

Im Rahmen von detaillierten Spektrumsuntersuchungen werden in der CEPT die Weichen für eine langfristige europäische Harmonisierung der Frequenznutzungen gestellt. Im Jahr 2001 wurde die Untersuchung des Frequenzbereichs 862 MHz bis 3 400 MHz abgeschlossen.

Neben diesen funkdienstübergreifenden Planungen werden darüber hinaus in zahlreichen Arbeits- und Projektgruppen der CEPT Untersuchungen zur Einführung bestimmter Funkanwendungen durchgeführt (z. B. UMTS, Kleinleistungsfunkanwendungen). Angehörige der Regulierungsbehörde stellen durch die aktive Mitarbeit in der CEPT die Wahrung deutscher Interessen sicher.

11.1.3 Frequenzbereichszuweisungsplan- Frequenznutzungsplanungen

Die Regulierungsbehörde hat die Entscheidungen der weltweiten Funkkonferenz 2000 ausgewertet und kon-

krete Maßnahmen zur Anpassung der nationalen Festlegungen dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vorgeschlagen. Basierend auf den national relevanten Beschlüssen der Weltfunkkonferenz 2000 sowie Angleichungen aufgrund von Entscheidungen der CEPT (z. B. ERC-Bericht 25) und Ergebnissen der Frequenznutzungsplanungen sind Vorschläge zur Fortschreibung des nationalen Frequenzbereichszuweisungsplans erarbeitet worden. Darüber hinaus hat die Regulierungsbehörde auf der Grundlage von Verträglichkeitsuntersuchungen auch Nutzungsbestimmungen für Frequenznutzungen in und längs von Leitern (z. B. Kabel-TV, Powerline-Anwendungen) zur Übernahme in die vom BMWi erstellte Frequenzbereichszuweisungsplanverordnung erarbeitet.

Aufgrund der begrenzt zur Verfügung stehenden Frequenzen ist es notwendig, funkdienstübergreifende Konzepte zu entwickeln und national und international mit Herstellern, Betreibern und Nutzern sowie anderen Verwaltungen abzustimmen. Entwicklungen, die Einfluss auf die zukünftige Nutzung von Frequenzen haben, müssen hierbei berücksichtigt werden.

Von zunehmender Bedeutung bei der Planung ist die Prognose von Nutzerpotenzialen für die verschiedenen Funkanwendungen, aber auch die Abschätzung der Auswirkungen der Technologieentwicklung auf die Kapazitätssteigerungen der Funksysteme. In der Regulierungsbehörde wurden in den Jahren 2000 und 2001 u. a. in den Bereichen UMTS, HIPERLAN (High Performance Radio Lan) und MWS (Multimedia Wireless Systems) detaillierte Untersuchungen über die Entwicklung der Anzahl und die regionale Verteilung der Nutzer durchgeführt und hieraus der Frequenzbedarf bis zum Jahr 2010 abgeschätzt. Darüber hinaus wurden für weitere Funkanwendungen Frequenznutzungskonzepte entwickelt, die die Grundlage zur Aufstellung und Aktualisierung des Frequenznutzungsplans bilden.

11.2 Frequenznutzungsplan

11.2.1 Aufstellung des Frequenz- nutzungsplans

Anfang 2000 hat die Regulierungsbehörde, da sie wegen der noch nicht in Kraft getretenen „Frequenznutzungsplan-aufstellungsverordnung“ (FreqNPAV) den nach § 46 TKG aufzustellenden Frequenznutzungsplan (FreqNP) nicht aufstellen konnte, nach § 81 Abs. 2 TKG ihre Verwaltungsgrundsätze Frequenznutzungen (VwGrds-FreqN) veröffentlicht (Näheres siehe Abschnitt 11.2.1.1).

Nach Inkrafttreten der FreqNPAV im Mai 2001 hat die Regulierungsbehörde mit den Vorbereitungen für die Aufstellung des FreqNP nach den Vorschriften dieser Verordnung begonnen (Näheres siehe Abschnitt 11.2.1.2).

11.2.1.1 Verwaltungsgrundsätze Frequenznutzungen

Die VwGrds-FreqN dienen bis zum Inkrafttreten des FreqNP als vorläufige Grundlage für Frequenzzuteilungen. Es handelt sich hierbei um eine umfangreiche Übersicht

über alle Frequenznutzungen in der Bundesrepublik Deutschland. Darüber hinaus bilden die VwGrds-FreqN die Grundlage für den von der Regulierungsbehörde noch zu erstellenden FreqNP. Sie umfassen den gesamten Frequenzbereich von 9 kHz bis 275 GHz und sind in Tabellenform als Loseblattsammlung zusammengestellt. Die Tabellen beinhalten Informationen über die Frequenzbereichszuweisungen an Funkdienste sowie über die in den einzelnen Frequenzteilbereichen zulässigen Frequenznutzungen. Die allgemeinen Nutzungsbedingungen, die bei einer Frequenznutzung zu beachten sind, sind ebenfalls in dieser umfangreichen Publikation nachzulesen; sie enthalten Kurzbeschreibungen der Frequenznutzungen, Hinweise auf relevante Zulassungsvorschriften, Angaben zur Frequenzzuteilung, Aussagen über erforderliche Lizenzen, Angaben über die Nutzungsdauer, Informationen über weitere nationale und internationale Planungen sowie Empfehlungen für weitere Nutzungsparameter. Darüber hinaus sind auch die Bestimmungen für alle anderen Frequenznutzungen (z. B. durch industrielle, wissenschaftliche, medizinische, häusliche oder ähnliche Anwendungen) enthalten.

Die Verwaltungsgrundsätze Frequenznutzungen können bestellt werden bei der Regulierungsbehörde, Dienststelle 214a, Telefax 0228/14-6125 oder über die E-Mail-Adresse Wolfgang.Becker@regtp.de. Der Abgabepreis je Exemplar beträgt 75 DM (38,35 €) zuzüglich Versandkosten; der Versand erfolgt vorzugsweise gegen Nachnahme.

11.2.1.2 Vorbereitende Arbeiten für das FreqNP-Aufstellungsverfahren

Der FreqNP ist von der Regulierungsbehörde auf der Grundlage des § 46 TKG und nach dem in der FreqNPAV festgelegten Verfahren aufzustellen. Er besteht nach § 3 Abs. 1 FreqNPAV aus Teilplänen für die einzelnen Frequenzbereiche im Frequenzbereichszuweisungsplan. Die Regulierungsbehörde hatte bereits sämtliche 462 Teilpläne vor Inkrafttreten der FreqNPAV erarbeitet. Bis auf die Frequenznutzungsteilpläne Nr. 198 und Nr. 223 waren alle Teilpläne Anfang 2000 in Form der in Abschnitt 11.2.1.1 beschriebenen VwGrds-FreqN von der Regulierungsbehörde veröffentlicht worden. Seitdem ist ein umfangreicher Änderungs- und Ergänzungsbedarf aufgelaufen. Alle Teilpläne werden daher jetzt amtsintern aktualisiert. Sodann wird das Verfahren nach der FreqNPAV eingeleitet werden.

Um die bisher nicht veröffentlichten Teilpläne Nr. 198 und Nr. 223 möglichst schnell in das Verfahren mit einbeziehen zu können, werden diese beiden Teilpläne vorgezogen. Der Teilplan Nr. 223 enthält u. a. die Frequenzteilbereiche, die beim Betrieb des ehemaligen analogen zellularen Mobilfunknetzes („C-Netz“) von der DeTeMobil Deutsche Telekom MobilNet GmbH genutzt wurden und die künftig für neue Frequenznutzungen zur Verfügung gestellt werden sollen (siehe auch Abschnitt 11.2.2.3).

Da das Verfahren der Aufstellung des FreqNP nach der FreqNPAV nach einer vorläufigen Schätzung bei wesent-

lichen Änderungen der Teilpläne gegenüber dem mit den VwGrds-FreqN veröffentlichten Stand zwischen einem und anderthalb Jahren in Anspruch nehmen wird, behalten die VwGrds-FreqN, soweit sie mit dem geltenden Frequenzbereichszuweisungsplan übereinstimmen, bis dahin ihre bisherige Bedeutung im Zusammenhang mit Frequenzzuteilungen.

11.2.2 Abfragen zum Frequenzbedarf

11.2.2.1 „Multimedia Wireless Systems“ (MWS)

„Multimedia Wireless Systems“ (MWS) sind terrestrische, breitbandige, interaktive Multimedia-Funksysteme im Frequenzbereich von 40,5 GHz bis 43,5 GHz, die einen festen, drahtlosen Anschluss des Endbenutzers an Multimedia-Dienste bzw. eine Verteilung und eine wechselseitige Kommunikation bei der Übertragung von Text, Grafik, Sprache, Ton, Bild, Daten und Video ermöglichen, z. B. Internet-Zugang, Videokonferenzen, Homebanking, Telemedizin, Fernstudium, elektronische Spiele, digitale Videoverteilung, Teleshopping, Telearbeit, virtuelle Bibliothek, Telematik.

Da die Regulierungsbehörde beabsichtigt, zu einem späteren Zeitpunkt Frequenzen für MWS zur Verfügung zu stellen, wurde im Amtsblatt 19/2000 in der Mitteilung 572/2000 eine erste Abfrage (Grobplanung) veröffentlicht sowie eine für einen späteren Zeitpunkt geplante Frequenzbedarfsabfrage (Feinplanung) angekündigt. Beide Abfragen dienen dem Ziel, den Bedarf der Öffentlichkeit im Hinblick auf den Nutzungszweck und die Nutzungsbedingungen des zur Verfügung stehenden Frequenzbereichs zu ermitteln; sie stellen vorbereitende Maßnahmen im Rahmen des Entscheidungsfindungsprozesses zur Festsetzung der Frequenznutzungsbedingungen durch die Regulierungsbehörde dar, deren Ergebnis auch in die weitere Diskussion in internationalen Gremien einfließen soll.

Die interessierte Öffentlichkeit wurde daher gebeten, ihre Vorstellungen zu den Anwendungsmöglichkeiten und zum daraus resultierenden Frequenzbedarf unter Berücksichtigung der vorgegebenen internationalen Rahmenbedingungen zu schildern. Im Rahmen der für einen späteren Zeitpunkt geplanten Frequenzbedarfsabfrage beabsichtigt die Regulierungsbehörde, von der interessierten Öffentlichkeit deren genaueren Frequenzbedarf abzufragen. Nach Auswertung dieser Frequenzbedarfsabfrage ist die genaue Aufteilung des zur Verfügung stehenden Frequenzbereichs auf die einzelnen Frequenznutzungen sowie die genaue Festlegung der Frequenznutzungsbedingungen vorgesehen.

11.2.2.2 „Powerline Communications“ (PLC) (Kommunikation über Stromnetze)

Im Jahr 2000 wurden vermehrt Anfragen von Herstellern und Betreibern an die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post gerichtet, die sich mit der möglichen Nutzung von Frequenzteilbereichen im Frequenzbereich von 9 kHz bis 30 MHz und der Zuteilung von Frequenzen für PLC-Systeme in ungeschirmten Leitern befassen.

Aufgrund dieser Anfragen sowie mit der Zielsetzung, dem Begehren der potenziellen Betreiber von PLC-Systemen einerseits zu entsprechen und andererseits die schutzbedürftigen Interessen der Frequenznutzer im Freiraum zu wahren, sah sich die Regulierungsbehörde veranlasst, der Öffentlichkeit und allen interessierten Kreisen Gelegenheit zu geben, sich weitgehend zu ihren Vorstellungen bezüglich PLC zu äußern. In einer ersten Abfrage (Amtsblatt 16/2000 vom 23. August 2000, Mitteilung Nr. 507/2000) hat die Regulierungsbehörde Informationen von Herstellern und Betreibern von PLC-Systemen über ihre Vorstellungen erbeten. In einer zweiten Abfrage (Amtsblatt 24/2000 vom 20. Dezember 2000, Mitteilung Nr. 738/2000) hat die Regulierungsbehörde die wesentlichen Ergebnisse der ersten Abfrage bekannt gegeben sowie die derzeitigen und künftigen Nutzer von Funkanwendungen im Frequenzbereich von 9 kHz bis 30 MHz um Stellungnahmen zur Einführung von PLC-Systemen aus ihrer Sicht gebeten.

Eine Zusammenfassung der Ergebnisse der zweiten Abfrage wurde im Amtsblatt 5/2001 vom 14. März 2001 in der Mitteilung 122/2001 veröffentlicht. Es gingen über 110 Stellungnahmen ein; nahezu alle Stellungnahmen sprachen sich generell gegen die Einführung von PLC-Systemen in der Bundesrepublik Deutschland aus, insbesondere die Nutzer des Rundfunk- und Amateurfunkdienstes sowie bestimmter Sicherheitsfunkdienste.

Die Auswertungen dieser beiden Abfragen und die Gegenüberstellung der Ergebnisse haben der Regulierungsbehörde u. a. Informationen über wichtige Planungsparameter und insbesondere über die erforderlichen Frequenzbandbreiten geliefert, die bei der Realisierung von PLC-Systemen von der Regulierungsbehörde zugrunde gelegt werden können. Sie werden helfen sicherzustellen, dass im Rahmen der Entscheidung der Regulierungsbehörde über die Einführung von PLC-Systemen ein Ausgleich der unterschiedlichen Interessen gewährleistet ist.

Im Mai 2001 ist die „Frequenzbereichszuweisungsplanverordnung“ in Kraft getreten. Diese Rechtsverordnung enthält u. a. die Nutzungsbestimmung 30 (NB 30), die Grenzwerte für die Störfeldstärken von Frequenznutzungen in und längs von Leitern vorschreibt. Diese Grenzwerte wurden so gewählt, dass einerseits Frequenznutzungen im Freiraum unter normalen Betriebsbedingungen nicht unangemessen gestört werden, andererseits durch zu niedrige Grenzwerte neue Verfahren der Telekommunikation in und längs von Leitern nicht von vornherein verhindert werden. Sollte es trotz Einhaltung dieser Grenzwerte dennoch zu elektromagnetischen Unverträglichkeiten kommen, so sind diese nach den Regelungen des Gesetzes über die elektromagnetische Verträglichkeit von Geräten (EMVG) zu behandeln. In der NB 30 ist auch festgelegt, dass Frequenznutzungen in und längs von Leitern keinen Schutz vor Aussendungen von Sendefunkanlagen genießen.

Aufgrund der ebenfalls in Kraft getretenen „Frequenznutzungsplanaufstellungsverordnung“ bereitet die Regulierungsbehörde die Umsetzung der NB 30 in den noch von ihr zu erstellenden Frequenznutzungsplan vor, der die im Abschnitt 11.2.1.1 beschriebenen Verwaltungsgrundsätze

Frequenznutzungen ablösen wird. In diesem Zusammenhang hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Amtsblatt der Regulierungsbehörde 12/2001 vom 27. Juni 2001 mit der Mitteilung 363/2001 eine Liste der sicherheitsrelevanten Frequenzbereiche und Einzel frequenzen veröffentlicht, auf die in Absatz 1 der NB 30 Bezug genommen wird und in denen – auch bei Einhaltung der Störfeldstärkegrenzwerte – keine freizügige Nutzung möglich ist.

Gemäß Absatz 4 der NB 30 können für Frequenznutzungen in und längs von Leitern, die die Grenzwerte nicht einhalten, „die räumlichen, zeitlichen und sachlichen Festlegungen durch die Regulierungsbehörde unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit und nach Anhörung der Betroffenen entweder im Frequenznutzungsplan oder in der erforderlichen Frequenzzuteilung für den jeweiligen Anwendungsfall getroffen werden“. Nach Abklärung innerhalb der Bundesregierung, für welche der o. g. sicherheitsrelevanten Frequenzbereiche (und ggf. unter welchen von Absatz 1 der NB 30 abweichenden räumlichen, zeitlichen und sachlichen Festlegungen) in Anwendung von Absatz 4 der NB 30 für eine Übergangszeit von mehreren Jahren eine Allgemeinzuteilung ausgesprochen werden kann, wird die Regulierungsbehörde dies in ihrem Amtsblatt veröffentlichen und die Bedingungen, unter welchen diese Frequenzen auf Dauer in und längs von Leitern genutzt werden können, ebenfalls in den noch von ihr zu erstellenden Frequenznutzungsplan aufnehmen.

11.2.2.3 Neue Verwendung der C-Netz-Frequenzen

Die DeTeMobil Deutsche Telekom MobilNet GmbH hat den Betrieb ihres analogen zellularen Mobilfunknetzes in den Frequenzbereichen 450 bis 455,74 MHz und 460 bis 465,74 MHz („C-Netz“) zum 31. Dezember 2000 eingestellt und mit Wirkung vom 31. Dezember 2000 auf die Lizenz zum Errichten und Betreiben dieses Netzes und auf die im Rahmen dieser Lizenz zugeteilten Frequenzen verzichtet.

Um diese beiden Frequenzbereiche neuen Frequenznutzungen bzw. Funkanwendungen zur Verfügung stellen zu können, hat die Regulierungsbehörde in ihrem Amtsblatt 3/2001 in einer Abfrage über eine Änderung der Nutzung der Frequenzbereiche 450 bis 455,74 MHz und 460 bis 465,74 MHz Interessenten gebeten, ihre Vorschläge und Vorstellungen über neue Nutzungen dieser beiden Frequenzbereiche durch Funkanwendungen der Regulierungsbehörde formlos mitzuteilen. Auf der Grundlage der bei der Regulierungsbehörde eingegangenen Stellungnahmen wurde eine Zusammenfassung erstellt und im Amtsblatt 10/2001 vom 23. Mai 2001 in der Mitteilung 286/2001 veröffentlicht.

Nach weiterer Auswertung und Bewertung der Stellungnahmen der Interessenten wird ein Entwurf erarbeitet, der Aussagen zum zukünftigen Nutzungszweck bzw. zu den insoweit erforderlichen Frequenznutzungsbedingungen in den Frequenzbereichen 450 bis 455,74 MHz und 460 bis 465,74 MHz enthalten wird. Das weitere Verfahren

richtet sich nach den Vorschriften der Frequenznutzungsplanaufstellungsverordnung.

11.2.3 Frequenznutzungsbedingungen

Gemäß § 3 Absatz 2 der Frequenznutzungsplanaufstellungsverordnung enthält der Frequenznutzungsplan u. a. auch die vorgesehenen Frequenznutzungen und die Nutzungsbedingungen, die durch technische, betriebliche oder regulatorische Bestimmungen beschrieben werden. Die Verwaltungsgrundsätze Frequenznutzungen enthalten schon die regulatorischen Bestimmungen, sodass für ihre Überführung in den Frequenznutzungsplan noch zusätzlich die technischen und betrieblichen Bestimmungen zusammenzustellen und aufzunehmen sind.

11.2.4 Refarming

Verschiedene Gründe können dazu beitragen, dass das verfügbare Frequenzspektrum an seine Grenzen stößt. Einige wesentliche Gründe sind:

- Auf wettbewerblich geprägten Märkten versuchen die Anbieter einem sich abzeichnenden überproportional ansteigenden Nachfragepotenzial gerecht zu werden und die Angebotspalette zusätzlich durch den Ausbau ihres Dienstangebotes (Dienstediversifizierung) auszuweiten, um den Markt ihrerseits zu beleben.
- Die Innovationszyklen verkürzen sich deutlich.
- Seit der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes können sich zwei, drei oder mehr Diensteanbieter um eine Frequenzzuteilung bewerben, wobei jeder Anbieter ein ausreichendes Frequenzspektrum für seine Konkurrenzfähigkeit benötigt (Bereitstellung von umfangreichem Frequenzspektrum).
- Auch die Frequenznutzer in geschlossenen Benutzergruppen (z. B. Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben) weisen aufgrund wachsender Anforderungen verstärkt auf erweiterten Spektrumsbedarf hin.

Damit den nationalen Frequenzverwaltungen künftig mehr Möglichkeiten gegeben werden, dieser aufgezeigten Entwicklung vor dem Hintergrund einer störungsfreien und effizienten Frequenznutzung gerecht zu werden, beschäftigen sich einige internationale Gremien (z. B. das ERO der CEPT) mit dem Sachverhalt des „Refarming“ und der Schaffung der Grundlagen für eine künftige Anwendung von „Refarming“. Die Regulierungsbehörde wirkt an dieser zukunftsorientierten Aufgabe aktiv mit.

Im Allgemeinen ist unter „Refarming“ die Anwendung vorhandener und noch zu schaffender administrativer, finanzieller und technischer Maßnahmen im Rahmen der Frequenzordnung zu verstehen, um einen bestimmten Frequenzbereich für eine andere Frequenznutzung zur Verfügung zu stellen.

11.3 Frequenzzuteilung

Auch im Berichtszeitraum ist es geboten, mit der knappen Resource „Frequenzen“ ökonomisch umzugehen. Diese

hoheitliche Aufgabe brachte der Regulierungsbehörde wieder eine Vielfalt von Maßnahmen zur Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Nutzung von Frequenzen, die insbesondere durch die Verwaltungsakte der Frequenzzuteilung und der damit verbundenen allgemeinen oder auf den Einzelfall bezogenen Festlegungen der auf den jeweiligen Verwendungszweck abgestellten Parameter und Nutzungsbestimmungen zu gewährleisten ist. Unterstützend für die Frequenzregulierung ist das Inkrafttreten der Frequenzzuteilungsverordnung vom 26. April 2001 (BGBl. I S. 829). Die verschiedenen Arten der Frequenzzuteilung müssen den Besonderheiten der Frequenznutzung gerecht werden.

11.3.1 Allgemeinzuteilungen von Frequenzen

Eine Allgemeinzuteilung gestattet die Nutzung bestimmter Frequenzen durch die Allgemeinheit oder durch einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis. Sie erfolgt von Amts wegen durch die Regulierungsbehörde und wird im Amtsblatt der Regulierungsbehörde veröffentlicht. Im Interesse der öffentlichen Sicherheit kann die Bekanntgabe auch in anderer Weise erfolgen. Die Allgemeinzuteilung von Frequenzen berechtigt die Nutzung dieser genannten Frequenzen für einen bestimmten Verwendungszweck unter genau festgelegten Bestimmungen, die der Sicherstellung einer störungsfreien und effizienten Frequenznutzung dienen.

Allgemeinzuteilungen erfolgten in den Jahren 2000/2001 beispielsweise für Frequenznutzungen durch die Allgemeinheit

- mit Funkanlagen geringer Leistung in ISM-Frequenzbereichen,
- mit Funkanlagen zur Datenübertragung in lokalen Netzwerken (HIPERLANs),
- mit Funkanlagen geringer Leistung zum Betreiben von Verkehrstelematiksystemen,
- mit induktiven Funkanlagen,
- mit Alarm-Funkanlagen im Frequenzbereich 868 MHz bis 870 MHz,
- mit Funkanlagen kleiner Leistung zum Aufspüren von Lawinenschüttungen und

für die Nutzung durch Bahnunternehmen für Funkanwendungen zur automatischen Fahrzeugidentifizierung für Schienenfahrzeuge und für Zugkontrollsysteme.

11.3.2 Versuchsfunkzuteilungen für innovative Anwendungen

Frequenzzuteilungen an Versuchsfunkstellen werden erteilt

- im Rahmen der Entwicklung und Erprobung neuer Funkanlagen und Funktechniken,
- zum Test komplexer Funknetzstrukturen,
- zu Funkausbreitungsmessungen und
- für Sonderanwendungen, z. B. im Rahmen von Forschungsprojekten.

Der Versuchsfunk stellt somit den ersten Schritt zur Einführung einer neuen Funkanwendung dar. Schwerpunkte der aktuellen Neuentwicklungen sind u. a. die Entwicklung und der Testbetrieb von UMTS-Systemen (Mobilfunksystem der 3. Generation) und der Feldtest von TETRA-Systemen.

11.3.3 Antragsverfahren

Die Regulierungsbehörde teilt Frequenzen auf der Grundlage des Frequenznutzungsplans auf Antrag zu, soweit keine Frequenzknappheit besteht. Einzelzuteilungen erfolgen an natürliche oder juristische Personen oder Personenvereinigungen, soweit diesen ein Recht zustehen kann.

11.3.3.1 Mobilfunk

11.3.3.1.1 Öffentlicher Mobilfunk

Der öffentliche Mobilfunk hat in den letzten Jahren einen gewaltigen Aufschwung erlebt. Die primär zur Sprachübertragung geschaffenen lizenzierten GSM-Netze wurden durch Weiterentwicklungen wie z. B. GPRS (General Packet Radio Service) für einen schnellen Datenverkehr nutzbar gemacht. Mit dem Mobilfunksystem der nächsten Generation UMTS (Universal Mobile Telecommunications System) werden die Möglichkeiten eines mobilen Zugangs zum Internet und von Multimediadiensten weiter verbessert.

Für jeden Standort der GSM-Basisstationen erfolgt eine Einzelzuteilung durch die Regulierungsbehörde (Außenstelle Rostock). Im Rahmen der Zuteilung wird dabei von der Regulierungsbehörde überprüft, ob die mit den Nachbarländern vereinbarten Feldstärkewerte für eine effiziente und störungsfreie Nutzung der Frequenzen eingehalten und keine Störungen bei den Empfangsstellen des Prüf- und Messdienstes der Regulierungsbehörde hervorgerufen werden.

Derzeit werden von der Regulierungsbehörde für die UMTS-Frequenzbereiche in internationalen Arbeitsgruppen der CEPT und in bilateralen und multilateralen Verhandlungen mit den Nachbarländern Deutschlands die Rahmenbedingungen für eine Nutzung dieser Frequenzen im Grenzgebiet erarbeitet.

11.3.3.1.2 Nicht öffentlicher Mobilfunk

Der nicht öffentliche Mobilfunk hat ungeachtet der fortschreitenden Verbreitung der lizenzierten Mobilfunkdienste für die Öffentlichkeit in den vergangenen Jahren seine Position als kostengünstige und auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnittene Alternative behauptet. Kernstück des nicht öffentlichen Mobilfunks ist der Betriebsfunk. Dieser dient der innerbetrieblichen Kommunikation im industriell-gewerblichen Bereich, z. B. von Industriebetrieben, Verkehrs- oder Transportunternehmen sowie im Bereich der Verwaltung, etwa Kommunen und Straßenmeistereien. Eine spezielle Ausprägung ist der Funk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS), z. B. Polizei, Feuerwehr und Rettungsdienste. Die

Frequenzzuteilung in diesem Bereich setzt die Zustimmung der jeweils zuständigen obersten Bundes- oder Landesbehörden voraus. Von größerer Bedeutung ist auch der Personenruffunk. Ein weiterer Teilbereich des nicht öffentlichen Mobilfunks ist der Daten- und Fernwirkfunk (Fernsteuerungen von Maschinen, Datenfernabfragen, Verkehrsleitsysteme, Alarmanlagen).

Im nicht öffentlichen Mobilfunk wurden im Jahr 2000

- 14 000 Vorgänge (z. B. Neuzuteilungen, Änderungen, Aufhebungen und Verzichte) im Bereich Betriebsfunk bearbeitet, davon 3 300 Neuzuteilungen.
- 2 100 Vorgänge aus dem Bereich Daten- und Fernwirkfunk, z. B. Fernsteuerung von Maschinen, Datenfernabfragen, Verkehrsleitsysteme, Alarmanlagen, davon 1 100 Neuzuteilungen,
- 32 300 CB-Funkvorgänge, davon 6 100 Neuzuteilungen, und
- 7 700 Vorgänge, davon 7 500 Neuzuteilungen, die Funkanlagen zur Fernsteuerung von Modellen betreffen, abgewickelt;
- 5 300 Vorgänge mit 2 700 Neuzuteilungen aus dem Bereich des übrigen nicht öffentlichen Mobilfunks, wie z. B. des Personenruffunks und des Durchsagefunks, bearbeitet.

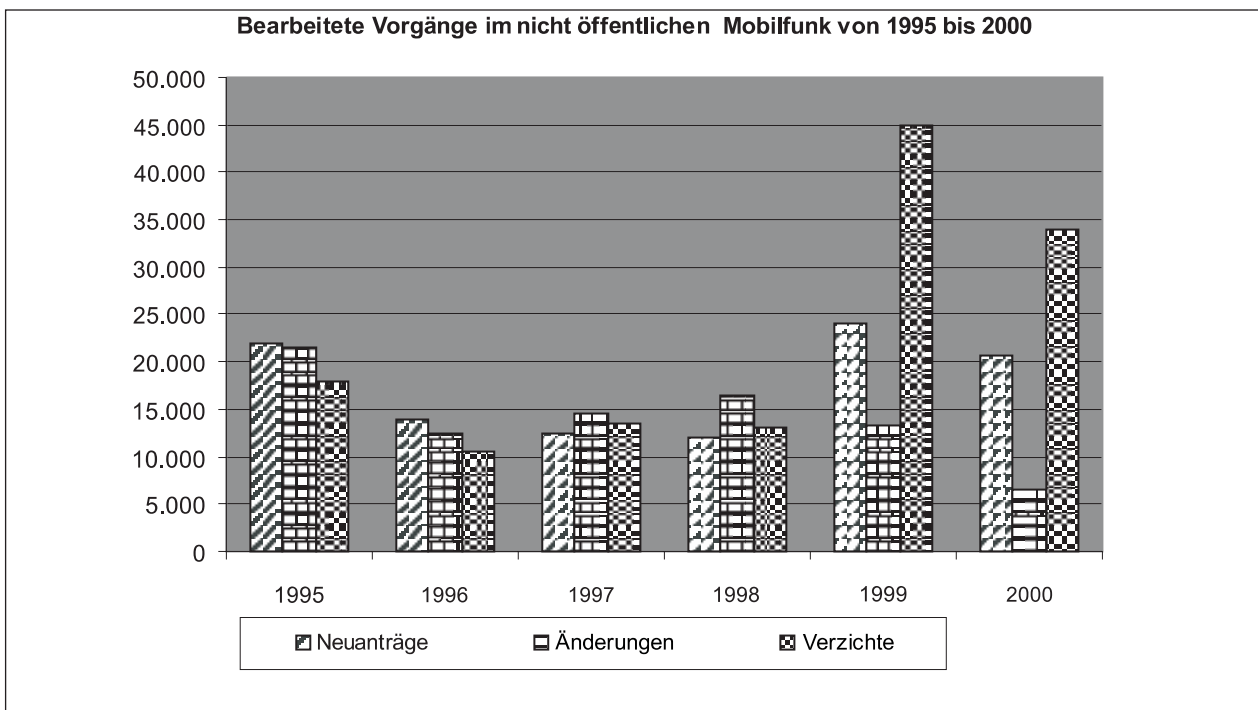
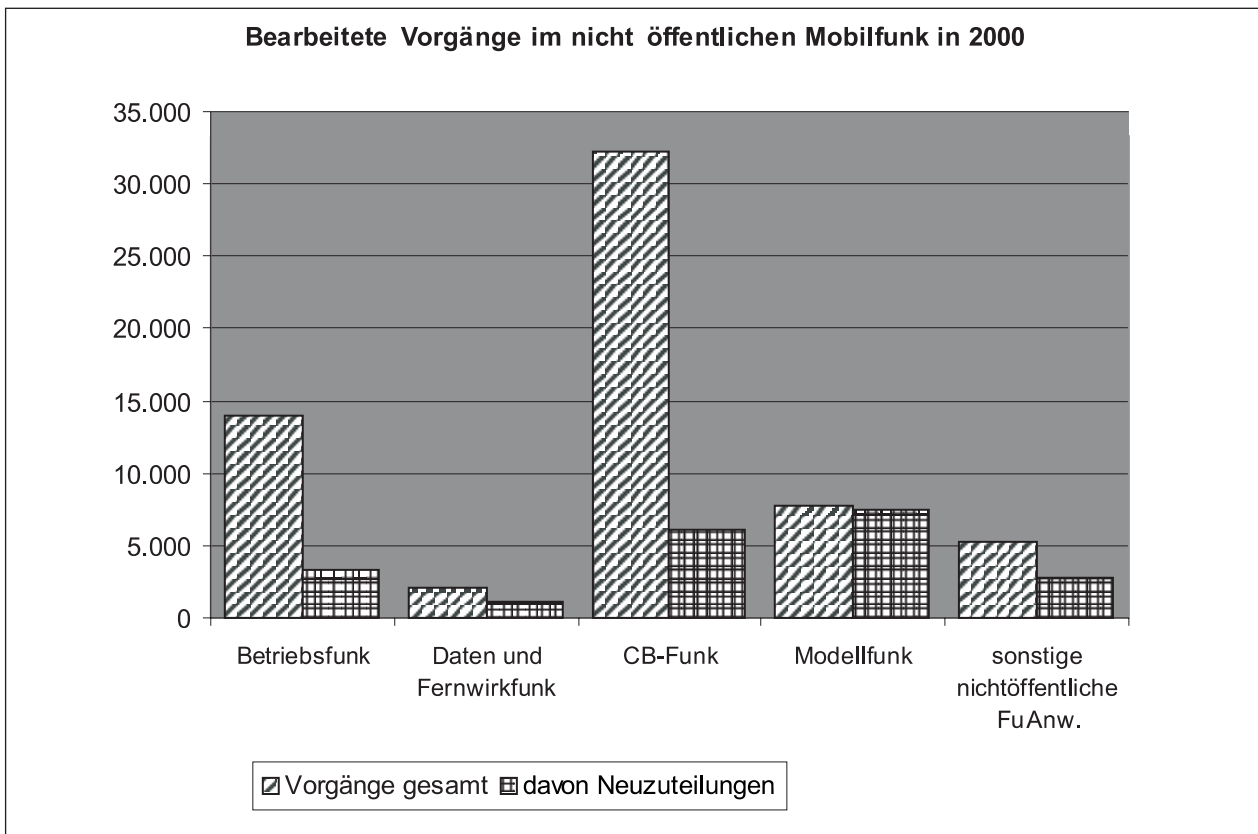
Die Zuteilung von Frequenzen erfolgt in diesem Bereich in aller Regel in den Außenstellen der Regulierungsbehörde. (siehe Abbildungen auf der nächsten Seite.)

11.3.3.1.3 Bündelfunk

Im Bereich der Bündelfunktechnik wurde mit der Entscheidung der Präsidentenkammer (Aktenzeichen Bk-1b-98/004-1; vgl. Vfg. 13/2001 veröffentlicht im Amtsbl.-Nr. 04/2001 der Regulierungsbehörde) die ursprüngliche frequenzmäßige Segmentierung der Frequenzbereiche nach öffentlichen Bündelfunknetzen (Frequenzbereich 410 bis 430 MHz) und nicht öffentlichen Bündelfunknetzen (Frequenzbereich 440 bis 450 MHz) aufgehoben. Insofern besteht jetzt die Möglichkeit, Frequenzen zur Nutzung zum Betreiben von Bündelfunknetzen in beiden o. g. Frequenzbereichen zu beantragen, unabhängig davon, ob es sich um ein öffentliches oder nicht öffentliches lizenzpflichtiges oder nicht lizenzpflichtiges Netz handelt. Dies stellt eine Gleichbehandlung aller Frequenznutzer dieser Technik dar. Dies gilt auch hinsichtlich der Wahl des technischen Standards, der seitens der Regulierungsbehörde nicht vorgeschrieben ist.

11.3.3.2 Satellitenfunk

Die Nutzung von Frequenzen für ortsfeste Sende-Erdfunkstellen (Bodensegment) des Satellitenfunks – in erster Linie handelt es sich hierbei um VSAT-(Very Small Aperture Terminal) und SNG-(Satellite News Gathering) Anlagen – bedarf in Deutschland einer Einzelzuteilung. Satellitenfunkanlagen dienen häufig der Datenübertragung zu einem oder einer Vielzahl weit entfernter Standorte, die z. T. über das gesamte Bundesgebiet verstreut liegen. Anwendungsbeispiel hierfür ist das Netz der Tankstellen eines



Mineralölkonzerns, welches zur Übermittlung von Daten, z. B. für Bestellungen der Tankstellen an die zentrale Logistik, dient.

Der Gesamtbestand an Einzelzuteilungen für Send-Erdfunkstellen beträgt derzeit ca. 10 000 Stück. Die Frequenzzuteilung erfordert in gemeinsam mit dem Festen Funkdienst genutzten Frequenzbereichen die Durchführung einer nationalen und internationalen Frequenzkoordination für den Standort der Funkstelle und setzt auch die internationale Koordination des Satellitensystems voraus.

Der beachtliche Bestand an Zuteilungen im Satellitenfunk resultiert aus dem weiterhin hohen Bedarf an Datenübertragungsmöglichkeiten und der Tatsache, dass der Satellitenfunk in einigen Bereichen eine wirtschaftlich interessante Alternative zu drahtgebundenen Übertragungswegen darstellt. Ein weiterer Zuwachs im Satellitenbereich, wie er mit der Einführung von rückkanalfähigen Systemen für interaktive Anwendungen, wie z. B. Internetanschluss oder Video-on-demand via Satellit, erwartet wurde, ist jedoch bisher nicht zu verzeichnen.

Reine Satellitenempfangsfunkstellen bedürfen in Deutschland keiner Einzelzuteilung. Im Bereich des Mobilfunkdienstes über Satelliten erteilt die Regulierungsbehörde in der Regel Allgemein-zuteilungen für die Frequenznutzung mit den mobilen Teilnehmer-Endgeräten.

Die Regulierungsbehörde ist darüber hinaus zuständig für die internationale Anmeldung von Satellitensystemen in deutschem Namen bei der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) in Genf. Unter anderem wurden im Jahr 2000 von der Regulierungsbehörde drei Neuanmeldungen für nicht geostationäre Satellitensysteme (TERRASAR, GALILEO-NAV-2004 und BIRD) und zwei Anmeldungen für DFS-Nachfolgesysteme (DFS-III) mit erweiterten Frequenzbereichen eingereicht. Der Gesamtbestand umfasst derzeit 30 geo-stationäre und 13 umlaufende deutsche Satellitensystemanmeldungen bei der ITU.

Außerdem hat die Regulierungsbehörde im Jahr 2000 die Zustimmung zur Inbetriebnahme der Satellitensysteme CHAMP, EUROPE*STAR 1 (45° Ost) und EUROPE*STAR 3 (47,5° Ost) erteilt und die erforderlichen Nutzungsrechte für die Orbitpositionen und Frequenzen übertragen. Mit der Betriebsaufnahme des Satellitensystems EUROPE*STAR betreibt erstmalig ein privates Unternehmen ein kommerzielles Telekommunikationssatellitensystem auf der Grundlage einer deutschen ITU-Anmeldung.

11.3.3.3 Richtfunk

11.3.3.3.1 Punkt-zu-Punkt-Richtfunk

Der Richtfunk hat sich insbesondere im Zusammenhang mit dem Auf- und Ausbau von Mobilfunknetzen als kostengünstiger und flexibler Übertragungsweg etabliert. Die wettbewerbsneutrale Frequenzzuteilung durch die Regulierungsbehörde ermöglicht den interessierten Bedarfsträgern einen schnellen Zugang zum Richtfunk unter der Prämisse einer effizienten und störungsfreien Frequenznutzung.

Die Anzahl der eingereichten Anträge auf Frequenzzuteilung ist unvermindert hoch und erhält durch die Anbindung der WLL-PMP-Richtfunk-Zentralstationen sowie die einsetzenden Vorbereitungen zur Anbindung der Basisfunkstellen in künftigen UMTS/IMT-2000 Netzen über Punkt-zu-Punkt und/oder Punkt-zu-Mehrpunkt-Richtfunk neue Dimensionen. Gegenwärtig führen große Netzbetreiber neben dem Ausbau Maßnahmen zur Optimierung der Netze durch. Damit erhöht sich die verfügbare Übertragungskapazität.

Für Frequenzzuteilungen zum Betreiben von Übertragungswegen mit digitalem Punkt-zu-Punkt-Richtfunk stehen insbesondere die Frequenzbereiche 7, 13, 15, 18, 23, 26 und 38 GHz zur Verfügung. Die Erschließung der Frequenzbereiche 28 GHz und 32 GHz wird zur Deckung des Frequenzbedarfs vorbereitet. Zur Zeit erfolgen in Deutschland Frequenznutzungen für 44 167 Richtfunkstrecken. Für 11 532 dieser Richtfunkstrecken erfolgte die Frequenzzuteilung in den Jahren 2000/2001. Für die o. g. Frequenzbereiche bestehen im Einzelnen folgende Frequenznutzungen:

Frequenzbereich	Gesamtbestand	Neuzuteilungen	
		2000	bis Mitte 2001
7 GHz	1 645	194	112
15 GHz	3 832	820	476
18 GHz	3 155	577	335
23 GHz	12 742	1 654	961
26 GHz	5 129	1 417	823
38 GHz	13 533	2 074	1 204

11.3.3.3.2 Punkt-zu-Mehrpunkt-Richtfunk

Für die Infrastruktur in Mobilfunknetzen stellt der Punkt-zu-Mehrpunkt-Richtfunk zunehmend einen Faktor dar, die Netze kostengünstig und flexibel zu gestalten. Mit steigender Tendenz werden daher Anträge auf Frequenzzuteilung für diese Art des Richtfunks gestellt. Derzeitig stehen hierfür Frequenzen aus den Frequenzbereichen 26 GHz und 28 GHz zur Verfügung. Insgesamt erfolgten bisher 400 Frequenzzuteilungen.

11.3.3.4 Rundfunk

Der Rundfunk gehört nach wie vor zu den Funkdiensten mit der größten gesellschaftlichen Bedeutung. Eine Besonderheit ist, dass die Bereitstellung von Frequenzen für den Rundfunk in die Kompetenz des Bundes fällt, die Gesetzgebung über das Rundfunkwesen aber im Aufgabenbereich der Bundesländer liegt. Bis es zur Bereitstellung einer geeigneten, störungsfreien und dem Versorgungsauftrag angepassten Frequenz kommt, sind umfangreiche frequenztechnische Untersuchungen erforderlich. Dabei

ist eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den zuständigen Stellen der Länder und den Senderbetreibern unerlässlich. Die Aufgaben des Bundes in diesem Bereich werden in erster Linie von der Regulierungsbehörde wahrgenommen.

Folgende Schwerpunkte lassen sich dabei unterscheiden:

1. Einleitung, Begleitung oder Durchführung von frequenztechnischen Aktivitäten im Rahmen der Formulierung des Versorgungswunsches eines Bundeslandes.
2. Sicherstellung einer ökonomischen Frequenznutzung durch Begleitung der Senderplanung unter Berücksichtigung des Versorgungsauftrags.
3. Herstellen der Verträglichkeit mit bereits im Inland bzw. im Ausland geschützten Rundfunkfrequenzen und Frequenzen anderer Funkdienste. Besondere Bedeutung hat hier die Koordinierung mit dem Ausland. Dabei kann es unter Umständen zu langwierigen bilateralen oder multilateralen Verhandlungen kommen, ehe dem Vorhaben unter Umständen sogar mit einschränkenden Auflagen zugestimmt wird.

Erst wenn für eine Frequenznutzungsmöglichkeit diese Anforderungen erfüllt sind, kann die daraus resultierende Übertragungskapazität dem Land zur Nutzung zur Verfügung gestellt werden.

Im Jahr 2000 wurden bei der Auslandskoordinierung im Rundfunkbereich ca. 2 400 Vorgänge bearbeitet.

Die Besonderheit des Rundfunks spiegelt sich auch im Verfahren der Frequenzuteilung wider.

Erst wenn das Land eine von der Regulierungsbehörde zur Nutzung zur Verfügung gestellte Übertragungskapazität zur Übertragung eines Rundfunkprogramms einem Programmveranstalter zugewiesen hat (rundfunkrechtliche Genehmigung), kann eine Frequenzuteilung durch die Regulierungsbehörde erteilt werden.

Im Jahr 2000 wurden im Bereich des analogen terrestrischen Rundfunks 415 Frequenzen zugeteilt, die sich auf die Bereiche MW, KW, UKW und TV aufteilen. Für den digitalen terrestrischen Rundfunk (T-DAB) wurden im gleichen Zeitraum 77 Frequenzen zugeteilt.

Seit 1998 sind für T-DAB bereits 1 182 Frequenzen zugeteilt worden.

Die von der Regulierungsbehörde verwalteten terrestrischen Frequenzen für den Regelbetrieb aller Rundfunksender in Deutschland teilen sich wie folgt auf:

LW, MW	64
KW	294
UKW	1 910
TV	9 385
T-DAB	1 085

Die Statistik zeigt gegenüber 1999 nur noch einen geringfügigen Anstieg bei den analogen terrestrischen Ton-Rundfunksendern (UKW). Im Bereich der analogen terrestrischen TV-Sender ist sogar ein leichter Bestandsrückgang zu verzeichnen.

Der starke Anstieg der T-DAB-Frequenzen verdeutlicht die Entwicklung zum digitalen Ton-Rundfunk. Diese Digitalisierung der Rundfunkübertragung stellt die infrastrukturellen Grundlagen für die Markteinführung neuer, digitaler Produkte und Dienste sowohl beim klassischen Rundfunk als auch im Bereich neuer multimedialer Dienste bereit. Die Digitalisierung der terrestrischen Rundfunkübertragung wird aufgrund der in Deutschland knappen Frequenzressourcen für diesen Bereich aber nur möglich, wenn die bisher analogen Frequenznutzungen aufgegeben werden. Dem tragen die Aktivitäten der Initiative Digitaler Rundfunk (IDR) Rechnung. In dieser 1997 von der Bundesregierung ins Leben gerufenen Initiative sind die Länder, Programm- und Multimediaanbieter, Netzbetreiber, Geräteindustrie, Handel, Handwerk und Verbraucherverbände beteiligt. Von der Bundesregierung nehmen neben dem BMWi das Finanz-, Innen-, Justiz-, Verteidigungsministerium und das Ministerium für Bildung und Forschung teil. Die Initiative wird von Bund (BMWi) und Ländern gemeinsam geleitet. Die Arbeitsergebnisse werden als Empfehlungen veröffentlicht und anschließend von Politik und Wirtschaft umgesetzt.

In der Initiative besteht darüber Konsens, bis zum Jahre 2010 die analoge terrestrische Fernseh Rundfunkübertragung und bis zum Jahre 2015 die analoge terrestrische Ton-Rundfunkübertragung durch eine digitale Übertragung zu ersetzen.

11.3.3.5 Frequenzen für öffentliche Bedarfsträger

Frequenzen werden auch von zahlreichen öffentlichen Bedarfsträgern zur Sicherstellung ihrer Aufgaben benötigt. Die Regulierungsbehörde teilt diesen Nutzern, wie Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS), der Deutschen Flugsicherung, der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung und den Bahnen Frequenzen auf der Grundlage des Frequenznutzungsplans und der Frequenzuteilungsverordnung zu.

Sowohl bei den europäischen Eisenbahnen als auch bei den Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) erfolgen derzeit Planungen für einen umfassenden Systemwechsel in der drahtlosen Kommunikation von noch über mehrere Frequenzbänder verteilten analogen Übertragungsverfahren zu digitalen europäisch harmonisierten Frequenznutzungen.

Um einen möglichst reibungslosen und unterbrechungsfreien Wirkbetrieb zu gewährleisten, werden umfangreiche Abstimmungen zwischen den Frequenznutzern, den Systemhäusern und der Regulierungsbehörde durchgeführt.

Frequenznutzungen des Bundesministeriums der Verteidigung bedürfen in den ausschließlich für militärische Nutzungen im Frequenznutzungsplan ausgewiesenen Frequenzbereichen keiner Zuteilung durch die Regulierungsbehörde. In den zivil-militärisch (und zivil) ausgewiesenen Frequenzbereichen teilt die Regulierungsbehörde Frequenzen an den militärischen Bedarfsträger (Bundeswehr, NATO, Gaststreitkräfte) zu.

Beispielsweise wurden im Jahr 2000 für den militärischen Bedarfsträger in zivil verwalteten Frequenzbereichen

- 36 Frequenzverfügbarkeitsanfragen (Bundeswehr, NATO, Gaststreitkräfte) bearbeitet,
- 73 befristete Frequenzzuteilungen (beispielsweise für Schiffsbesuche, Übungen, „Out-of-area“-Einsätze) mit 605 Frequenzen erteilt und
- 35 Zuteilungen mit 311 Frequenzen ausgesprochen.

Darüber hinaus wurden 602 Einzelfrequenzen für befristete Nutzungen (z. B. Versuchsfunk und Kurzzeitzuteilungen) in militärisch verwalteten Frequenzbereichen mit dem militärischen Bedarfsträger abgestimmt und dem zivilen Nutzer zugeteilt.

11.3.3.6 Kurzzeitzuteilungen

Kurzzeitzuteilungen erteilt die Regulierungsbehörde im Wesentlichen für ausländische Bedarfsträger, die mit ihren Sendefunkanlagen wenige Stunden oder Tage Frequenzen im Rahmen von Sport- und Kulturveranstaltungen, Staatsbesuchen und sonstigen Medienereignissen nutzen wollen. Diese Nutzer benötigen häufig Frequenzen, die in Deutschland für andere Zwecke vorgesehen sind. In diesen Fällen ist zu prüfen, ob dennoch ein kurzzeitiger Betrieb in Deutschland möglich ist, ohne bestehende Nutzer zu beeinträchtigen. Einen besonderen Arbeitsschwerpunkt bilden die beiden Formel 1 Grand Prix-Rennen auf dem Hockenheim- und Nürburgring mit ca. 1/3 der jährlichen Frequenzzuteilungen. Im Jahr 2000 wurden von der Regulierungsbehörde 4 356 Kurzzeitzuteilungen erteilt.

11.3.3.7 Langwelle

Nach der Rückgabe von diversen Langwellenfrequenzen durch bisherige Nutzer hatte die Regulierungsbehörde zunächst im Rahmen einer Frequenzbedarfsabfrage die interessierten Kreise gebeten, den Bedarf an Langwellenfrequenzen im Hinblick auf die Nutzung unter den bisherigen oder geänderten frequenztechnischen Nutzungsbedingungen zu benennen. Die eingegangenen Stellungnahmen enthielten jedoch nur tendenzielle Aussagen, die eine Änderung der bisherigen Nutzungsbedingungen nicht rechtfertigen. Aus diesem Grund hat die Regulierungsbehörde entschieden, die Frequenzen zunächst unter Beibehaltung der bisher geltenden Nutzungsbedingungen im Antragsverfahren zuzuteilen.

Das Antragsverfahren im Langwellenbereich wurde in Mitteilung Nr. 247/2001 im Amtsblatt 9/2001 eröffnet. Zuteilbar sind neun Frequenzen für den Festen Funkdienst, den Mobilfunkdienst und den Navigationsfunkdienst im Frequenzbereich 46,25 kHz bis 146,00 kHz.

11.3.4 Versteigerungsverfahren

Sofern in bestimmten Bereichen Frequenzen nicht in ausreichendem Umfang vorhanden sind, können besondere Vergabeverfahren zur Anwendung kommen. Das Regelverfahren ist hierbei das Versteigerungsverfahren. Es wird erwartet, dass so das Ziel der effizienten Frequenznutzung am ehesten zu erreichen ist, weil der oder die meistbie-

tenden den Frequenzen den höchsten wirtschaftlichen Wert zumessen.

Im Berichtszeitraum hat die Regulierungsbehörde in einer von der Öffentlichkeit stark beachteten Auktion gleichzeitig die Mobilfunklizenzen und Frequenzen für die neue Mobilfunkgeneration UMTS/IMT 2000 vergeben. Über dieses Verfahren ist im Berichtsteil B.2 („Lizenzierung/UMTS“) detailliert berichtet.

11.3.5 Ausschreibungsverfahren

Wenn das Versteigerungsverfahren nicht geeignet ist, können Frequenzen im Ausschreibungsverfahren vergeben werden. Die Regulierungsbehörde veröffentlicht die Entscheidung über die Wahl des Verfahrens sowie die Festlegungen und Regeln zur Durchführung im Amtsblatt.

11.3.5.1 Frequenzvergabeverfahren T-DAB

Im September 1998 hat die Regulierungsbehörde die ersten T-DAB-Frequenzvergabeverfahren eröffnet. Es handelt sich jeweils um zweistufige Verfahren, beginnend mit einem Antragsverfahren.

Nur wenn in dieser Stufe mehr Anträge gestellt werden als Frequenznutzungsmöglichkeiten verfügbar sind, kommt es zur 2. Stufe, dem Ausschreibungsverfahren.

Die Verfahren erfolgen auf der Grundlage des TKG und werden in der Regel bundeslandbezogen durchgeführt. Die Vergabe der Frequenzbereiche Band III bzw. 1,5 GHz erfolgt nach den medienrechtlichen Vorgaben des jeweiligen Bundeslandes gemeinsam oder getrennt.

Wesentliche Anforderungen an die Bewerbungen:

1. Die Einhaltung der technischen Kriterien gemäß der „Besonderen Vereinbarung Wiesbaden 1995“.
2. Der Versorgungsausbau soll in drei Stufen erfolgen. Dabei soll folgender Mindestversorgungsgrad (in %) der Bevölkerung erreicht werden:

	3 Jahre	5 Jahre	8 Jahre
Band III	80 %	90 %	95 %
1,5 GHz	60 %	75 %	85 %

Die Frequenzzuteilungen werden für 15 Jahre ausgestellt.

In den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen ist das Frequenzvergabeverfahren für den digitalen terrestrischen Rundfunk (T-DAB) abgeschlossen. Bisher wurden an die Senderbetreiber für diese Bundesländer 1 085 Frequenzen im Band III und im 1,5 GHz-Bereich (L-Band) zugeteilt.

Der Regelbetrieb wurde bereits aufgenommen. Es sind 87 Sender in Betrieb (Stand April 2001).

In den restlichen Bundesländern wurden die Vergabeverfahren eröffnet und stehen kurz vor dem Abschluss.

11.3.5.2 WLL-PMP-Richtfunk

Nachdem Ende 1999 die Frequenzzuteilungen für WLL-PMP-Richtfunkanlagen an die im ersten Ausschreibungsverfahren erfolgreichen Unternehmen erfolgt waren, konnten im Frühjahr 2000 auch die Frequenzen in den Regionen zugeteilt werden, in denen zunächst keine Frequenzknappheit festgestellt wurde.

Da auch nach Abschluss des ersten Ausschreibungsverfahrens weitere Anträge auf Zuteilung von Frequenzen zur Realisierung von Teilnehmeranschlüssen gestellt wurden, hatten sich neue Regionen ergeben, in denen das verfügbare Frequenzspektrum nicht ausreichte, den Bedarf zu decken. Für diese Frequenzen und die in der ersten Ausschreibung nicht nachgefragten Frequenzen wurde am 10. Mai 2000 eine zweite Ausschreibungsrunde eröffnet.

Ausgeschrieben wurden 162 Zuteilungsmöglichkeiten in insgesamt 143 Versorgungsbereichen. Dabei handelte es sich um Zuteilungsmöglichkeiten in den Frequenzbereichen 2,6 GHz, 3,5 GHz und 26 GHz. Von 14 Unternehmen wurden 503 Bewerbungen eingereicht. Am 12. Dezember 2000 hat das Präsidium der Regulierungsbehörde über die Zuschläge in den einzelnen Versorgungsbereichen entschieden. Erfolgreich waren sechs Unternehmen.

Mitte 2001 stellt sich die Zuteilungssituation für Frequenzen zur Realisierung von Teilnehmeranschlüssen durch Punkt-zu-Mehrpunkt-Richtfunk (WLL-PMP-Rifu) wie folgt dar:

Anzahl der Zuteilungen			
2,6 GHz	3,5 GHz	26 GHz	Summe
285	403	983	1 671

In jedem Landkreis der Bundesrepublik Deutschland können damit mindestens zwei WLL-PMP-Richtfunknetze realisiert werden.

Mitte 2000 war die Systemerprobung bei den meisten Zuteilungsinhabern abgeschlossen und die WLL-PMP-Richtfunkanlagen wurden zunehmend in Betrieb genommen. Bis Mai 2001 wurde die Inbetriebnahme von rund 800 WLL-PMP-Richtfunkanlagen angezeigt.

11.4 Auslandskoordinierung

Frequenzen machen vor Ländergrenzen keinen Halt. Für Frequenznutzungen in den Grenzgebieten zu den Nachbarländern der Bundesrepublik Deutschland muss daher eine Abstimmung der einzelnen Funkstellen, die so genannte Frequenzkoordinierung, mit den jeweils betroffenen Ländern durchgeführt werden. Die zentrale Lage der

Bundesrepublik im Herzen Europas führt dazu, dass in Deutschland Senderstandorte für eine Vielzahl von Funkdiensten vor einer Zuteilung mit dem Ausland koordiniert werden müssen. Die grundsätzlichen Regeln hierfür sind bei der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) festgelegt und werden teilweise durch multilaterale Abkommen ergänzt. Da in der ITU der Grundsatz eines gleichberechtigten Zugangs zum Frequenzspektrum gilt, steht in Grenzgebieten häufig nur ein Teil des in Deutschland zugewiesenen Spektrums tatsächlich zur Verfügung.

Im Jahr 2000 haben 16 Länder in Mitteleuropa, u. a. die Bundesrepublik und ihre Nachbarländer (mit Ausnahme von Dänemark), die „Wiener Vereinbarung“ überarbeitet und unterzeichnet, die die Regeln der ITU mit dem Ziel einer möglichst effizienten Frequenznutzung in Grenzgebieten weiter präzisiert.

Im Rahmen der Mobilfunkgrenzkoordinierung wurden beispielsweise im Jahr 2000 4 314 Koordinierungen für deutsche Funkstellen und 3 461 Koordinierungen für ausländische Funkstellen durchgeführt. Durch verstärkte Anwendung von Präferenzvereinbarungen mit den Nachbarländern konnte die Zahl der Koordinierungen für GSM-Funktelefonnetze stark reduziert werden.

Für Richtfunk-Verbindungen (Punkt-zu-Punkt) erfolgten im Zeitraum 1. Januar 2000 bis 30. Juni 2001 mit dem benachbarten Ausland 9 520 Frequenzkoordinierungen. Im gleichen Zeitraum waren 5 060 Frequenzkoordinierungsersuchen aus dem Ausland zu bearbeiten. Die Koordinierung des Punkt-zu-Mehrpunkt-Richtfunks (WLL) in den Grenzgebieten zu den Nachbarländern erfolgte im Wege von Präferenzfrequenzvereinbarungen. Damit wurden bestmögliche Voraussetzungen für einen flexiblen Frequenzeinsatz erreicht. Hier konnten sieben Vereinbarungen mit 15 Ländern im Zeitraum 1. Januar 2000 bis 30. Juni 2001 getroffen werden.

11.5 Frequenzgebühren und Beiträge

Zur Abgeltung des Verwaltungsaufwandes bei der Zuteilung von Frequenzen werden Frequenzzuteilungsgebühren und -beiträge dem jeweiligen Zuteilungsinhaber in Rechnung gestellt. Die Frequenzzuteilungsgebühren werden einmalig erhoben und decken den Aufwand bei der Antragsbearbeitung ab. Die Frequenznutzungsbeiträge decken die laufenden Aufwendungen für die Planung und Fortschreibung von Frequenznutzungen einschließlich der dazu notwendigen Messungen, Prüfungen und Verträglichkeitsuntersuchungen ab und werden jährlich erhoben. Die Aufwendungen der Regulierungsbehörde werden hierzu für die einzelnen Funkdienste erfasst und auf dieser Grundlage die Frequenznutzungsbeiträge jährlich neu berechnet.

Die Festsetzung der Frequenzzuteilungsgebühren erfolgt nach der Frequenzgebührenverordnung (FGebV) vom 21. Mai 1997 (BGBl. I. S. 1226), geändert durch die Erste Verordnung zur Änderung der Frequenzgebührenverordnung vom 16. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3194). In der Anlage zu dieser Verordnung sind die Gebührentatbestände sowie Gebührensätze näher aufgeführt.

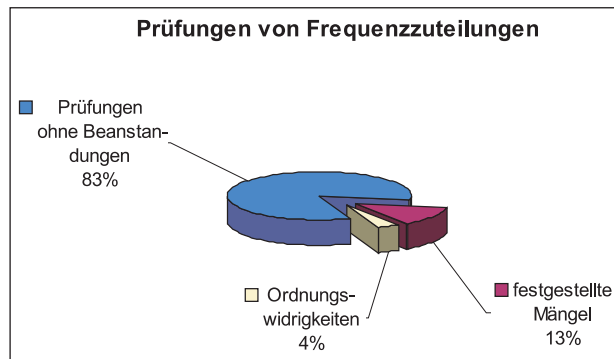
Die Festsetzung der Frequenznutzungsbeiträge erfolgt nach der Frequenznutzungsbeitragsverordnung (FBeitrV) vom 13. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1704). Auch hier sind in der Anlage die beitragsrelevanten Funkanwendungen nebst des jeweiligen Jahresbeitrages aufgeführt.

Daneben können auch noch Beiträge oder Gebühren nach anderen Rechtsnormen (z. B. dem EMVG) den Zuteilungsinhaber in Rechnung gestellt werden, sofern hier eine besondere Ermächtigung vorliegt.

11.6 Prüfungen von Frequenzzuteilungen (Überwachung, Anordnung der Außerbetriebnahme)

Die Regulierungsbehörde hat den gesetzlichen Auftrag, eine störungsfreie und effiziente Nutzung von Frequenzen sicherzustellen. Daher ist die Regulierungsbehörde auch befugt, zur Sicherstellung der Frequenzordnung Frequenznutzungen zu überwachen und bei festgestellten Verstößen eine Einschränkung des Betriebs oder die Außerbetriebnahme anzuordnen.

Die Regulierungsbehörde hat im Jahr 2000 ca. 13 900 solcher Prüfungen durchgeführt und in rund 2 350 Fällen Verstöße festgestellt, die zum Teil als Ordnungswidrigkeiten zu ahnden waren. Im Jahr 2000 musste in 200 Fällen ein Betriebsverbot ausgesprochen werden. Nachfolgend eine grafische Darstellung der Ergebnisse bundesweiter Prüfungen.



11.7 Funkzeugnisse

Im Bereich des Flug- und Seefunks und im Amateurfunk erfordert die Teilnahme am Funkverkehr besondere Kenntnisse. Die Regulierungsbehörde führt hier besondere Prüfungen durch und bescheinigt die erforderlichen Kenntnisse durch die Erteilung von Funkzeugnissen (Flug-, Seefunk) und im Amateurfunk durch Zulassung und Zuteilung eines Rufzeichens.

Im Jahr 2000 wurden von der Regulierungsbehörde beispielsweise 6 756 Flugfunkzeugnisse und 8 323 Seefunkzeugnisse erteilt. Im Amateurfunkdienst wurden im gleichen Zeitraum ca. 1 000 neue Zulassungen der Klasse 3 erteilt. Die Gesamtzahlen der Zulassungen und Zuteilungen im Amateurfunkdienst sind leicht rückläufig. (Siehe Tabelle unten.)

12. Technische Regulierung

12.1 Die Bedeutung von Normen und Standards im Regulierungsumfeld

In den letzten Jahren hat sich das regulatorische Umfeld in der Telekommunikation grundlegend geändert. Die Dienste und die Technik haben sich in bezug auf Erreichbarkeit, Inhalte, Leistungsmerkmale und Eigenständigkeit gewaltig weiterentwickelt. Dazu hat sicher die Liberalisierung im Telekommunikationsbereich beigetragen, welche nicht nur neue Bewerber auf den Plan rief, sondern auch die bestehenden Unternehmen einem Zwang zum Wandel ihrer Unternehmensziele unterwarf. Die Konvergenz zwischen den drei Säulen Telekommunikation, Informationstechnik, Medien sowie innerhalb der Säulen, z. B. Festnetz/Rundfunkverteilnetz/Mobilfunk wirft ebenfalls neue regulatorische Fragen auf.

Neue Normen und Standards prägen in erheblichem Umfang die neuen Wachstumsmärkte, zu denen u. a. die Vernetzung der Haushalte über Telekommunikation, z. B. Internet, gehört. Dabei wird die „letzte Meile“ nicht mehr zwangsläufig über Telefonleitungen bewältigt werden, sondern es werden zunehmend Datenströme auch über

Klasse	Anzahl der Zulassungen bzw. Individualrufzeichen	Anzahl der weiteren Rufzeichenzuteilungen				Gesamtzahl der zugeteilten Rufzeichen
		Klubstationen	Relais/Baken (auch experimentelle)	Sonderzuteilungen AFuV § 16	Ausbildungsfunkbetrieb	
1	42 941	2 309	27	30	548	45 855
2	33 206	153	971	2	95	34 427
3	3 428	10	1	–	33	3 472
Summen	79 575	2 472	999	32	676	83 754

Kabel-TV-Anschlüsse übertragen. Das bedeutet konkret für den Kunden eines Breitbandkabelanschlusses, dass er seinen Anschluss künftig nicht nur für den Empfang von Fernseh- und Hörfunkprogrammen, sondern auch für vielfältige Telekommunikationsdienste (z. B. Internetanbindung, Sprachtelefondienst, Datenübertragung, Online-Banking, E-Mail-Dienste) nutzen kann. Selbst die Verwendung von Stromleitungen ist dafür vorgesehen. Zudem wird in etwa zwei Jahren die dritte Generation der Mobiltelefonie (UMTS) auf den Markt kommen, welche ebenfalls den Transport von großen Datenmengen ermöglichen wird.

Die Vertretung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der neuen Dienste und Technologien in den Standardisierungsgremien im Bereich der Telekommunikation wird von der Regulierungsbehörde wahrgenommen.

Die Wahrnehmung der Interessen im internationalen Bereich wie zum Beispiel

- die Umsetzung von nationalen und europäischen Regulierungszielen im Telekommunikationssektor in Standards und Normen,
- die Berücksichtigung nationaler Interessen in den Lenkungs- und Aufsichtsgremien sowie
- die Entscheidungsfindung in Standardisierungs-, Frequenz-, Sicherheits- und sonstigen regulierungsrelevanten Fragen

wird eingehend unter Kapitel B.13 (Internationale Aktivitäten) beschrieben.

Die Schwerpunkte bei der Mitarbeit liegen zur Zeit insbesondere in den Bereichen Konvergenz UMTS/IMT 2000 and beyond, Umsetzung RTTE-Richtlinie/FTEG, Satellitenfunk, Kundenschutz, Ende-zu-Ende-Kommunikation, Nutzungsbestimmung 30 als Kernpunkt zur Sicherstellung der Verträglichkeit zwischen Funk- und Kabelanlagen, Regulierung des Rückkanals in interaktiven Netzen, Analyse der Auswirkungen der neuen EU-Richtlinienentwürfe und Sicherheit in der Telekommunikation.

12.1.1 Aktuelle Tätigkeitsbereiche in Gremien

Die nachfolgenden Schwerpunkte aus der Arbeit in den nationalen und internationalen Gremien sind besonders erwähnenswert:

- Im Rahmen der Standardisierung wird die Integration möglichst mehrerer Dienste in ein System wie Satellitenfunk oder selbst organisierende digitale Zugriffsverfahren (STDMA) für unterschiedliche Dienste wie Richtfunk, Seefunk, Flugfunk geschaffen werden.
- Die Mitarbeit an Normen und Standards ist wichtig zur Umsetzung der Zielsetzungen einer effizienten Nutzung von begrenzten Ressourcen (z. B. Frequenzen, Nummern), der Herstellung funktionsfähigen Wettbewerbs und des Kundenschutzes (TKG, EMVG und FTEG).

- In der Standardisierungsarbeit für „Kabelnetze für Fernsehsignale, Tonsignale und interaktive Dienste“ ist erstmals ein Grenzwert für die maximal zulässige Störstrahlungsleistung des Rückkanals in TV-Kabelnetzen (Frequenzbereich 5 MHz bis 30 MHz) in die EMV-Normen der Reihe EN 50083 (prEN 50083-8/A1 und prEN 50083-2/A2) eingebracht worden. Dieser Grenzwert basiert auf dem Wert der Nutzungsbestimmung 30. Die Grenzwertfestlegung ist für ein störungsfreies „Nebeneinander“ von TV-Kabelanwendungen (hier: Rückkanäle) und Funkdiensten erforderlich. Für die künftige Arbeit kommt es nun darauf an, dass für die erhöhten Anforderungen der Sicherheitsfunkdienste in bezug auf die Störstrahlung auch in Normen noch Regelungen gefunden werden müssen, die der Nutzungsbestimmung 30 entsprechen.
- Im Rahmen einer bei ETSI wirkenden Arbeitsgruppe „Ka Band Earth Stations“ wurde ein Entwurf einer harmonisierten europäischen Norm (Draft EN 301 360) für interaktive Satelliten-Erdfunkstellen erarbeitet. Mit dieser neuen harmonisierten Norm wird das Inverkehrbringen von Satelliten-Erdfunkstellen, die partagierte Frequenzbereiche von 27,5 GHz bis 29,5 GHz nutzen, wesentlich erleichtert. Die ebenfalls erarbeitete harmonisierte EMV-Norm Draft ETSI EN 301 489-12 legt die Schutzanforderungen in Bezug auf die elektromagnetische Verträglichkeit für die verschiedensten Arten von Satellitenfunkanlagen (z. B. VSAT, SNG, SIT, SUT) fest.
- Nach § 5 TKV wird die Sicherstellung der Abrechnungsgenauigkeit und Entgeltrichtigkeit der Telekommunikationsdienstleistungsanbieter für die Öffentlichkeit gefordert. Damit soll den Kunden Vertrauen in die Richtigkeit der von den Anbietern erhobenen Entgeltforderungen gegeben werden.

12.1.2 Internationale Verbindungs- und Koordinierungsstelle

Im Rahmen internationaler Verpflichtungen und der Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland bei der ITU nimmt die Regulierungsbehörde als Verbindungsstelle Aufgaben zur Herstellung der Öffentlichkeit wahr. Für den Telekommunikationssektor der ITU übernimmt die Regulierungsbehörde u. a. die nationale Koordinierung von Expertengruppen sowie die vom „Beirat für Standardisierung in der Telekommunikation und für Funkfragen“ (BSTF) zugewiesenen prozeduralen Aufgaben hinsichtlich der Abstimmung und Einreichung von deutschen Beiträgen sowie das Abfragen und die Abgabe der deutschen Position bei der Annahmeprozedur neuer Empfehlungen.

Die internationale Verbindungsstelle hat weiterhin die Aufgabe, die Abgabe der Stellungnahmen der Regulierungsbehörde im Rahmen der Abstimmungsverfahren der unterschiedlichen Normungsorganisationen (z. B. dem Europäischen Institut für Standardisierung in der Telekommunikation – ETSI – und DIN / DKE) vorzunehmen.

12.2 Marktaufsicht nach EMVG und FTEG

Die Regulierungsbehörde führt das EMVG und das FTEG aus. Beide Gesetze definieren u. a. wesentliche Anforderungen an die EMV von Produkten, die für den freien Warenverkehr vorgesehen sind. Das FTEG definiert darüber hinaus wesentliche Anforderungen an die elektrische Sicherheit von Funkanlagen und Telekommunikationsendrichtungen und für Funkanlagen wesentliche Anforderungen an die effiziente Nutzung des Funkfrequenzspektrums.

Die Einhaltung der für ein bestimmtes Gerät jeweils zutreffenden wesentlichen Anforderungen ist zwingende Voraussetzung für dessen Inverkehrbringen und Inbetriebnahme.

Während die einschlägigen Konformitätsprüfungen im Vorfeld der Vermarktung den Geräteherstellern und Inverkehrbringern vorbehalten bleiben, beauftragen das EMVG und FTEG die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post mit der Durchführung von Kontrollmaßnahmen am Markt, die im Zuge der Marktaufsicht ausgeführt werden.

In Wahrnehmung ihrer Aufsichtspflicht entnimmt die Regulierungsbehörde stichprobenweise Geräte vom Markt und überprüft diese auf Einhaltung der zutreffenden elektrischen Schutzanforderungen. Die Bewertung der Prüfergebnisse erfolgt in einem in 2000 eingeführten abgestuften Verfahren. Durch Inkrafttreten des FTEG erstrecken sich die Kontrollaufgaben nun neben der Bewertung der EMV auch auf solche der Überprüfung der elektrischen Sicherheit und, im Fall von Funkanlagen, der Überprüfung der effizienten Funkspektrumsnutzung. Im Berichtszeitraum wurden hierfür die organisatorischen Voraussetzungen geschaffen und der entsprechende technische Vorhalt aufgestockt.

Im Jahr 2000 hat die Regulierungsbehörde insgesamt 24 305 Geräte überprüft. Hinsichtlich der CE-Kennzeichnung bzw. der Konformitätserklärung wurden bei 778 Geräten d. h. 3,2 % der überprüften Produkte Mängel festgestellt.

Weiterhin wurden 1 119 Serien mit insgesamt 5 070 Geräten und 107 Einzelgeräte messtechnisch überprüft. Hierbei waren 301 Serien und 11 Einzelgeräte auffällig, d. h. es entsprachen 27 % der überprüften Serien bzw. Geräte nicht den vorgeschriebenen EMV- Schutzanforderungen.

Besonders auffällig hierbei war die Produktgruppe der Funkanlagen mit einer Beanstandungsquote von 55 %.

Die Entnahmen der Prüflinge aus dem Markt werden entsprechend dem Vorkommen der verschiedenen Gerätegruppen auf dem deutschen Markt vorgenommen. Die Gruppierungen werden den anzuwendenden Normen bzw. nationalen Prüfvorschriften entsprechend gebildet.

Auch in 2000 wurde bei der Bewertung der Einhaltung der Schutzanforderungen nach § 3 EMVG ein abgestuftes Verfahren angewendet. Somit ist eine qualifiziertere Betrachtungsweise von Verstößen gegen das EMVG gewährleistet.

Im Verlauf des Jahres 2000 wurden 120 Vertriebsverbote nach EMVG wegen Nichteinhaltung der Schutzanforderungen oder CE Kennzeichnung ausgesprochen. Davon führten 58 Vertriebsverbote zur Einleitung eines Schutzklauselverfahrens, davon wurden 47 nach Anhörung wieder aufgehoben und 11 sind noch nicht abgeschlossen.

Entsprechend den Bestimmungen der TK-Zulassungsverordnung (TKZulV) wurden im Jahr 2000 34 Verstöße registriert und 28 endgültige Vertriebsverbote ausgesprochen. Weiterhin wurden bei den so genannten Handy-Blinkantennen 175 Vertriebsverbote ausgesprochen. Diese Antennen verursachen bei Benutzung Störungen in anderen öffentlichen Telekommunikationsnetzen.

In 338 Fällen wurde bei Verstößen gegen das EMVG und die TKZulV die Kostenverordnung angewendet und damit ca. 935 000 DM eingenommen.

Mit der Überprüfung soll erreicht werden, dass die am Markt erhältlichen Geräte in möglichst geringem Maß zu elektromagnetischen Unverträglichkeiten führen. Diese Aufgabe trägt im Übrigen nicht nur zur störungsfreien Nutzung des Funkspektrums bei, sondern stellt auch einen Beitrag zur Erhaltung der Chancengleichheit am Markt dar, weil auf diese Weise minderwertige Billigprodukte, die den Schutzanforderungen nicht gerecht werden, vom Markt genommen werden können.

12.3 Untersuchungen der Funkverträglichkeit

Vor der Einführung neuer Funkdienste ist von der Regulierungsbehörde grundsätzlich zu prüfen, ob die Verträglichkeit mit anderen Diensten gewährleistet ist. Damit soll sichergestellt werden, dass einerseits der neue Funkdienst die bisher genutzten und frequenzbenachbarten Anwendungen nicht unzulässig stört und andererseits die anderen Funkdienste den neuen Funkdienst nicht unzumutbar stören.

Diese Aufgaben sind mit den Entwicklern und potenziellen Betreibern der neuen Technologien in nationaler und internationaler Zusammenarbeit voranzutreiben. Demzufolge werden die Interessen der Funkverträglichkeit auch in verschiedenen internationalen Gremien der CEPT ERC SE (Spectrum Engineering) und der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) durch die Regulierungsbehörde wahrgenommen. Die Themenschwerpunkte liegen u. a. in der Vorbereitung neuer, auf der Tagesordnung der Weltfunkkonferenz 2003 stehenden Funkdienste. Stellvertretend für viele andere Aufgaben seien hier die Verträglichkeitsfragen zwischen HAPS (High Altitude Platform Station) und Radioastronomie, EESS (Earth Exploration Satellite Services) und RLAN (Radio Local Area Network), IMT 2000 (International Mobile Telecommunications-2000) und „Vierte Mobilfunkgeneration“ gegenüber andere Funkdienste genannt.

Neue Übertragungstechnologien auf bereits vorhandenen Kabelnetzen, das sind insbesondere die DSL (Digital Subscriber Line) und die PLT (Powerline Technologie) Anwendungen, tragen für hohe Übertragungsraten bis zum

Endteilnehmer bei. Da jedoch die vorhandenen und ungeschirmten Übertragungsnetze ursprünglich nicht für solche hochbitratigen Übertragungen ausgelegt waren, sind alle Anstrengungen zu unternehmen, um deren Störabstrahlungen auf ein zumutbares Maß zu begrenzen. Deshalb wurde die Frequenzbereichszuweisungsplanverordnung mit der zwischenzeitlich auch in anderen europäischen Ländern anerkannten Nutzungsbestimmung 30 (NB 30) zur Regelung der Freizügigkeit von Kabelnutzungen verabschiedet. Die NB 30 enthält Störgrenzwerte, bei deren Einhaltung eine freizügige Kabelnutzung möglich ist, sofern keine Frequenzbereiche sicherheitsrelevanter Funkdienste betroffen sind.

Trotz der Verabschiedung der NB 30 fallen in der Kabel-Funk-Problematik noch erhebliche Folgearbeiten an, da beispielsweise Übergangslösungen bestehen und für die gemäß der NB 30 nicht unter die Freizügigkeit fallenden Frequenznutzungen besondere Festlegungen zu treffen sind. Zur Lösung der Störungsproblematik, die auch bei der generellen Einhaltung der NB 30-Grenzwerte vorhanden sein wird, sind noch die erforderlichen Folgemaßnahmen zu bearbeiten.

12.4 Elektromagnetische Verträglichkeit (EMV)

Die Regulierungsbehörde wirkt als Interessenvertreter der Verbraucher bei der inhaltlichen Gestaltung harmonisierter europäischer Normen zur EMV elektrischer und elektronischer Geräte, Systeme und Anlagen in nationalen und internationalen Normungsgremien der Industrie mit. Erklärtes Ziel dieser Normungsaktivitäten ist es, den Schutz von Funkdiensten, Telekommunikations- und Stromversorgungsnetzen vor schädlichen elektromagnetischen Störungen dauerhaft sicherzustellen und gleichzeitig dafür Sorge zu tragen, dass die berechtigten Erwartungshaltungen der Verbraucher in Bezug auf die Mindest-Störfestigkeit diverser elektrischer und elektronischer Anwendungen beachtet werden. Die Fachbeiträge werden durch begleitende messpraktische Untersuchungen in eigenen Prüflaboratorien belegt und berücksichtigen die Anforderungen aus angrenzenden Bereichen wie Funkverträglichkeit und Verträglichkeit leitungsgebundener Telekommunikation nach TKG.

Im Berichtszeitraum konnten zahlreiche harmonisierte europäische EMV-Normen überarbeitet, fertiggestellt und herausgegeben werden, die nun bei der Durchführung des EMVG und FTEG für Konformitätsprüfungen an Produkten für den freien Warenverkehr, zur Aufklärung von Funkstörungen und für die Marktaufsicht und Nachprüfung von Produkten vom Markt zur Verfügung stehen. In ihrer Funktion als zuständige Behörde und zuständige Stelle wurden viele Kunden durch die Regulierungsbehörde zur praktischen Anwendung dieser Normen individuell oder in Gruppen (z. B. auf Tagungen) beraten.

Besonders erwähnenswert ist die vom ETSI herausgegebene mehrteilige EMV-Norm für Funkeinrichtungen EN 301 489, die im Teil 1 alle wesentlichen EMV-Schutzanforderungen enthält, die produktunabhängig für alle

Typen von Funkanlagen vom Handy bis zum Rundfunksender gelten. Hierdurch lässt sich die künftige Normenpflege rationeller gestalten und ein produktabhängiges Auseinanderdriften der Schutzanforderungen wirksam verhindern.

Vor dem Hintergrund des weiteren Auf- und Ausbaus von TV-Kabelanlagen – und des damit verbundenen möglichen Störpotenzials – sowie intensiv genutzter Funkdienstanwendungen gilt das besondere Augenmerk der Sicherstellung ihrer gegenseitigen Verträglichkeit. Insbesondere galt es, einen Konsens zu finden zwischen der vom BMVg und BMVBW geforderten völligen Störungsfreiheit des Sicherheitsfunkdienstes „Flugfunk“ auf der einen und der von den Landesmedienanstalten und Kabelnetzbetreibern angestrebten weiteren vollständigen Nutzung der bisherigen Kabelkanäle auf der anderen Seite.

Im Rahmen einer gebildeten Strategiegruppe, in der die Regulierungsbehörde die Federführung übernahm, konnte am 17. Februar 2000 ein Konsensvorschlag erstellt werden. Dieses Arbeitspapier definiert u. a. einen gleitenden Übergang von der heutigen Situation durch entsprechende Maßnahmen der Kabelnetz- und Sicherheitsfunknetz-Betreiber zu den Anforderungen der Nutzungsbestimmung 30.

Auch praktische Aktionen wurden durchgeführt. Vor Ort hat der Prüf- und Messdienst der Regulierungsbehörde mit einer gezielten Messreihe ca. 2 000 Quadratkilometer systematisch nach potenziellen Störquellen abgesucht. Besonders gründlich wurden die von der Deutschen Flugsicherung für die Instrumenten- und Landflugsysteme genannten Bereiche der Flughäfen Frankfurt/Main, Hamburg und Schwäbisch Hall vermessen. Als Ergebnis wurde – sofern erforderlich – ein Frequenzversatz von den Betreibern vorgenommen und ggf. der Sonderkanal 24 außer Betrieb genommen. Darüber hinaus wurden Breitbandverteilanlagen so instand gesetzt, dass der vorgegebene Störstrahlungsleistungsgrenzwert nunmehr eingehalten wird.

Es kann eingeschätzt werden, dass diese Konsensfindung wesentliche Impulse dafür gegeben hat, dass die Frequenzbereichszuweisungsplanverordnung mit ihrer Nutzungsbestimmung 30 verabschiedet werden konnte.

Als nächsten Schritt geht es um die Realisierung von technischen Voraussetzungen, damit bei der Einspeisung digitaler Signale in TV-Kabelnetze das Störpotenzial für Sicherheitsfunkdienste sinkt.

In einem erstellten „Leitfaden zur elektromagnetischen Verträglichkeit von TV-Kabelnetzen“ – der sowohl in deutscher als auch in englischer Sprache auf der Homepage der Regulierungsbehörde verfügbar ist – werden zusammenfassend die Problemfelder skizziert und Hinweise zur Problemlösung gegeben. Der Leitfaden richtet sich sowohl an Auftraggeber, Planer und Errichter von TV-Kabelnetzen als auch an Hauseigentümer und Betreiber von TV-Kabelnetzen sowie Teilnehmer und Mieter.

12.5 Schutz von Funkdiensten

Neben der Weiterentwicklung von harmonisierten europäischen EMV-Normen kam der Erarbeitung nationaler

technischer Vorschriften für das Betreiben von Telekommunikations- und Kabelfernsehtnetzen besondere Bedeutung zu. Anlass hierfür war das Aufkommen von Breitband-Telekommunikationsdiensten wie ADSL und VDSL in bestehenden Telekommunikationsnetzen und Power-Line Telecommunications (PLT) auf Niederspannungsstromversorgungsnetzen. Die mit der erweiterten Frequenznutzung auf den Leitungen einhergehende Abstrahlung von Komponenten der Nutzsignale in die elektromagnetische Umgebung machte die Erarbeitung einer entsprechenden Nutzungsbestimmung, der NB 30, erforderlich. Die NB 30 ist in der Frequenzbereichszuweisungsplanverordnung (FreqBZPV) verankert und hat mit deren Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt normative Geltungskraft erhalten. Der Anwendungsrahmen wird durch das TKG vorgegeben.

Gleichzeitig wurde eine entsprechende Messvorschrift, die Reg TP 322 MV 05, erarbeitet und bereitgestellt. Die Messvorschrift ermöglicht die Bewertung der elektromagnetischen Verträglichkeit von Telekommunikationsnetzen und -installationen am Aufstell- und Betriebsort und hält die Betreiber von Telekommunikations- und Kabelfernsehtnetzen jeglicher Art zur Durchführung regelmäßiger Inspektionen und Wartung der Netze an. Zur Gewährleistung der Transparenz des Verwaltungshandelns wurde die Messvorschrift mit Mitteilung 248 im Amtsblatt der Regulierungsbehörde Nr. 9/2001 der Öffentlichkeit bekannt gegeben.

Beide nationalen technischen Vorschriften sind nun Gegenstand europäischer Normungsaktivitäten zur Bereitstellung von harmonisierten europäischen EMV-Normen für ortsfeste leitungsgebundene Telekommunikationsnetze und -installationen. Der Entwurf eines Mandats der Europäischen Kommission an die europäischen Normungsorganisationen CEN, CENELEC und ETSI liegt vor und wird nun durchzusetzen sein. Es wird angestrebt, die nationalen technischen Vorschriften mittelfristig durch harmonisierte europäische EMV-Normen für Telekommunikationsnetze zu ersetzen.

12.6 Elektromagnetische Umweltverträglichkeit

Die Regulierungsbehörde verfolgt aufmerksam die unter dem Schlagwort „Elektrosmog“, geführte Diskussion über mögliche Gefahren durch elektromagnetische Felder von Funkanlagen. Dabei nimmt die Regulierungsbehörde weder eine fachliche Bewertung der Grenzwerte noch eine Kommentierung der Arbeiten von Grenzwertkritikern vor. Die Regulierungsbehörde verweist in diesem Zusammenhang auf die Fachkompetenz der deutschen Strahlenschutzkommission (SSK).

Bundweit führt die Regulierungsbehörde das sog. Standortverfahren durch. Dieses Verfahren verpflichtet den Betreiber einer ortsfesten Funkanlage, sofern diese Anlage eine äquivalente Strahlungsleistung von 10 Watt und mehr aufweist, vor der Inbetriebnahme bei der Regulierungsbehörde eine Standortbescheinigung zu beantragen. Die Regulierungsbehörde legt aufgrund von Berechnun-

gen oder ggf. Messungen einen Sicherheitsabstand fest. Bei der Festlegung des Sicherheitsabstandes werden berücksichtigt:

- die Feldstärken der beantragten ortsfesten Funkanlage,
- die Feldstärken der ortsfesten Funkanlagen, die ebenfalls an dem zu bewertenden Standort vorhanden sind sowie
- die relevanten Feldstärken, die von umliegenden ortsfesten Funkanlagen ausgehen.

Ist aufgrund der örtlichen Gegebenheit der von der Regulierungsbehörde festgelegte Sicherheitsabstand nicht einhaltbar, wird die Standortbescheinigung von der Regulierungsbehörde verweigert. Im Rahmen des Standortverfahrens werden u. a. folgende Funkdienste berücksichtigt: Betriebsfunk, Datenfunk, Mobilfunk, Polizeifunk, Rettungsfunk, Rundfunk (UKW, MW, LW, KW), Fernsehfunk (TV) und andere.

Die Standortbescheinigung ist Grundlage des in der 26. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über elektromagnetische Felder – 26. BImSchV) geregelten Anzeigeverfahrens für Hochfrequenzanlagen und ist auch im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens vom Betreiber als Nachweis zur Gewährleistung zur Einhaltung der Grenzwerte zum Schutz von Personen in elektromagnetischen Feldern vorzulegen.

10% der im Rahmen des Standortbescheinigungsverfahrens neu bescheinigten Standorte werden einer stichprobenartigen Nachüberprüfung unterzogen. Es wird somit nicht nur vor der Inbetriebnahme, sondern auch während des Betriebes die Gewährleistung des Schutzes von Personen in elektromagnetischen Feldern überprüft. Im Jahr 2000 wurden 1 409 Nachüberprüfungen durchgeführt. Abgesehen von erforderlichen Korrekturen zeigte das Ergebnis der durchgeführten Nachüberprüfung, dass an keinem Standort eine Überschreitung der Personenschutzgrenzwerte auftrat.

12.7 Akkreditierung von Prüflaboratorien und QMS-Zertifizierungsstellen

Die Akkreditierungsstelle der Regulierungsbehörde war bis zum Inkrafttreten des FTEG zuständig für die Akkreditierung von Prüflaboratorien und Zertifizierungsstellen von Qualitätsmanagementsystemen im gesetzlich geregelten Bereich der Telekommunikation und im Bereich der elektromagnetischen Verträglichkeit. Dem vorgegebenen Ziel folgend, dass der Staat nur in solchen Bereichen tätig werden soll, in denen ein expliziter gesetzlicher Auftrag vorliegt, hat die Regulierungsbehörde mit Ablauf des 6. April 2001 die Tätigkeit als Akkreditierungsstelle im gesetzlich geregelten Bereich eingestellt.

12.8 Personenzulassungen

Gemäß § 63 TKG benötigten Personen und Unternehmen, die Telekommunikations-einrichtungen an das öffentliche Telekommunikationsnetz anschalten, diese aufbauen,

ändern und instand halten wollten, eine Personenzulassung nach der Personenzulassungsverordnung (PersZulV). Mit dem Inkrafttreten des FTEG im Februar 2001 ist diese Personenzulassungsverordnung mit Ablauf des 6. April 2001 außer Kraft gesetzt worden.

12.9 Beleihung und Anerkennung

Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post ist zuständig für die Beleihung von benannten Stellen und für die Anerkennung von zuständigen Stellen nach dem EMVG sowie für die Anerkennung von benannten Stellen nach FTEG. Derzeit sind 27 zuständige Stellen anerkannt sowie 4 benannte Stellen für das EMVG beliehen sowie 7 benannte Stellen für die RTTE-Richtlinie anerkannt.

12.10 Drittstaatenabkommen (MRAs)

Im Rahmen der internationalen technischen Harmonisierung sind mittlerweile mehrere Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungsverfahren zwischen der EU und Drittstaaten abgeschlossen worden (MRAs). Diese MRAs beinhalten u. a. die Bereiche Telekommunikationsendgeräte und elektromagnetische Verträglichkeit. Die Aufgabe der Prüfung und Anerkennung von Konformitätsbewertungsstellen in der Bundesrepublik Deutschland für die genannten Bereiche wurde im April 2001 vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) auf die Regulierungsbehörde übertragen. Dies betrifft derzeit die MRAs EU/Australien, EU/Neuseeland, EU/USA sowie EU/Kanada.

12.11 Zertifizierung von QM-Systemen

Seit 1996 zertifiziert die Regulierungsbehörde Qualitätsmanagementsysteme. In den letzten Jahren sind eine Reihe gesetzlicher Regelungen erlassen worden, die den Nachweis der Einhaltung von Bestimmungen gegenüber den Behörden u. a. durch die Vorlage eines Zertifikates über ein zertifiziertes Qualitätsmanagementsystem fordern. Darüber hinaus machen Auftraggeber, insbesondere aus dem öffentlichen Bereich, ihre Auftragsvergabe immer öfter vom Nachweis eines zertifizierten Qualitätsmanagement-Systems abhängig.

12.12 Mitteilung des Inverkehrbringens von Funkanlagen auf nicht harmonisierten Frequenzen

Mindestens vier Wochen vor dem beabsichtigten Inverkehrbringen von Funkanlagen auf nicht harmonisierten Frequenzen haben die verantwortlichen Personen die Regulierungsbehörde zu unterrichten. Sie bestätigt den Eingang der Mitteilungen und gibt Hinweise zur Art der Frequenzuteilung, über die die verantwortliche Person die Käufer ihres Produkts zu unterrichten hat. Rechtsgrundlage ist § 10 (4) FTEG. In 2000 sind bei der Regulierungsbehörde 1 325 dieser Mitteilungen eingegangen; im 1. Vierteljahr 2001 hatte sie 1 420 solcher Mitteilungen zu bearbeiten.

12.13 Bereitstellen und Veröffentlichen von Netzzugangsschnittstellen

In § 5 FTEG ist festgelegt, dass die Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze die Schnittstellen so beschreiben, dass die Hersteller an den von ihnen gefertigten Endeinrichtungen die Prüfung der schnittstellenrelevanten grundlegenden Anforderungen nach eigener Wahl durchführen können. Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post veröffentlicht auf Veranlassung der Netzbetreiber die Schnittstellen oder deren Fundstellen in ihrem Amtsblatt. Ein Muster für die Struktur einer Schnittstellenbeschreibung kann bei der Regulierungsbehörde angefordert werden.

12.14 Benannte und zuständige Stelle gemäß EMVG

Die Regulierungsbehörde ist benannte und zuständige Stelle gemäß EMVG. Als zuständige Stelle fertigt die Regulierungsbehörde technische Berichte oder Bescheinigungen im Sinne von § 4 Abs. 2 EMVG über die Einhaltungen der Schutzanforderungen, wenn die vorhandenen Normen nicht oder nur teilweise angewandt wurden oder wenn keine Normen vorhanden sind. In Arbeitsgruppen auf europäischer und deutscher Ebene arbeitet die benannte und zuständige Stelle der Regulierungsbehörde mit. Die benannten Stellen gemäß R&TTE- und EMV-Richtlinie haben sich im R&TTE CA (R&TTE Compliance Association) zusammengeschlossen. Das Gremium deutscher zuständiger Stellen (GCB – Group of Competent Bodies) dient weiterhin dem Erfahrungsaustausch auf nationaler Ebene.

12.15 Frühere Zulassungen und Konformitätsbewertung gemäß FTEG

Aufgrund der vom 8. April 2001 an für das Inverkehrbringen von Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen unabdingbaren Konformitätsbewertung gemäß § 7 FTEG hatte die Regulierungsbehörde viele Anfragen von Herstellern zu beantworten und Gutachten auszufertigen, mit denen sie zur Konformitätsbewertung Stellung nahm.

12.16 Telekommunikations-Kundenschutzverordnung (TKV)

12.16.1 Entgeltanzeige

Seit dem 14. November 2000 wird die Übertragung der Gebühreninformation (AOC = Advice of Charge) über Netzgrenzen hinweg von der Mehrzahl der deutschen Netzbetreiber angeboten. Somit steht dem Endkunden auch bei Call-by-Call-Vorwahl oder einer eingerichteten Preselection eine Gebühreninformation in Echtzeit zur Verfügung.

Es besteht jetzt die Möglichkeit, dass Hotels, Krankenhäuser und Behörden eine Gebühreninformation erhalten, um ihre Gespräche unmittelbar weiterzuberechnen. Unterstützt wird das Leistungsmerkmal bei allen analogen

und Euro-ISDN Anschlüssen, bei denen das AOC vom Teilnehmernetzbetreiber eingerichtet wurde.

12.16.2 Verbindungspreisberechnung

Mit der Einführung des Wettbewerbes auf dem Telekommunikationsmarkt erwarten die Kunden ein für sie immer besseres und kostengünstigeres Angebot von Telekommunikationsdienstleistungen. Und sie verlangen, dass der Rechnungsbetrag für die von ihnen in Anspruch genommenen Telekommunikationsdienstleistungen genau und richtig ermittelt wird. Dazu sind zunächst die Daten der einzelnen Telekommunikationsdienstleitungen korrekt zu erfassen und anschließend zuverlässig mit den vertraglich vereinbarten Tarifen zu bewerten. Da es dem Kunden nicht möglich ist, die betriebsinternen Vorgänge der Anbieter daraufhin zu überprüfen, ob die Ermittlung der Verbindungsentgelte im Einklang mit den vertraglichen Vereinbarungen erfolgt, hat der Gesetzgeber mit § 5 TKV Regelungen zur Sicherstellung der Abrechnungsgenauigkeit und Entgeltrichtigkeit getroffen, die dem Kunden Vertrauen in die Ordnungsmäßigkeit der Entgeltermittlung vermitteln sollen.

Zur Vorlage der Nachweise zur Sicherstellung der Abrechnungsgenauigkeit und Entgeltrichtigkeit sind all jene Telekommunikationsanbieter verpflichtet, die ihre Leistungen der Öffentlichkeit anbieten und deren Verbindungspreise auf der Basis von zeit- und/oder entfernungsabhängigen Entgeltsystemen ermittelt und dem Endkunden vertraglich vereinbart in Rechnung gestellt werden, unabhängig vom erbrachten Dienst, der genutzten Bandbreite sowie der zur Erbringung der Dienstleistungen verwendeten Übertragungs- und Vermittlungstechnik.

Die Inhalte der technischen Anforderungen an Entgeltermittlungssysteme beziehen sich auf Datenerfassung, Datennachverarbeitung und Datenübertragung. Die technisch orientierten Mindestanforderungen, welche den begutachtenden Stellen und der Regulierungsbehörde als Basis für die Beurteilung der Angemessenheit der nachgewiesenen Maßnahmen gemäß § 5 TKV dienen, sind im Teil 3 der Vfg. 168/1999 im Amtsblatt 23/99 der Regulierungsbehörde vom 22. Dezember 1999 „Technische Anforderungen an Entgeltermittlungssysteme zur Sicherstellung der richtigen Verbindungspreisberechnung nach § 5 TKV“ beschrieben.

Anforderungen an die zur Nachweiserstellung berechtigten Stellen und an die Nachweisinhalte sowie Regelungen zum Verfahren bei ausgelagerten Teilprozessen wurden in Vfg. 18/2000 im Amtsblatt 4/00 und Vfg. 6/2001 im Amtsblatt 1/01 der Regulierungsbehörde veröffentlicht.

Im Laufe des Jahres 2000 und 2001 wurden zahlreiche Anfragen der nach § 5 TKV Verpflichteten beantwortet und eingegangene Nachweise bearbeitet.

12.16.3 Qualitätskennwerte gemäß § 32 TKV

Auf Grundlage des § 32 TKV werden Anbieter von Sprachtelefondiensten und Betreiber fester öffentlicher

Telekommunikationsnetze dazu verpflichtet, die Qualitätskennwerte gemäß § 32 Abs. 1 Nr. 1 bis 9 zu erheben.

Die Definitionen, Messgrößen und Messmethoden für diese Qualitätskennwerte wurden mit Vfg 9/1999 im Amtsblatt 1/99 (Kennwert Nr. 9) und Vfg 169/1999 (Kennwert Nr. 1 bis 8) im Amtsblatt 23/99 der Regulierungsbehörde nach einer öffentlichen Kommentierung veröffentlicht.

Die Statistiken der gemessenen Qualitätskennwerte werden der Regulierungsbehörde auf Anforderung zur Verfügung gestellt und von ihr gemäß § 33 TKV einmal jährlich im Amtsblatt sowie in aktueller Form abrufbar auf der Homepage der Regulierungsbehörde veröffentlicht.

Im Laufe des Jahres 2000 und 2001 wurden zahlreiche Anfragen der betroffenen Anbieter von Sprachtelefondienst zur konkreten technischen Umsetzung der Messvorschriften zur Erhebung der Kennwerte beantwortet. Des Weiteren wurden praktische Probleme der Implementierung der Messvorschriften in nationalen Arbeitskreisen diskutiert.

12.17 Schnittstellenbeschreibungen

Im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der EU-Richtlinie über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen und die gegenseitige Anerkennung ihrer Konformität (R&TTE-Richtlinie) im Jahre 1999 und deren nationale Umsetzung durch das im Jahre 2001 in Kraft getretene Gesetz über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen (FTEG) gehören die bisherigen Zulassungsverfahren für die verschiedensten Funkanlagen und Endgeräte der Vergangenheit an. Nunmehr können Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen allein in Herstellerverantwortung ohne Einbeziehung einer Zulassungsinstitution auf den europäischen Markt gebracht werden. Ein offener wettbewerbsorientierter Warenverkehr ist damit noch effizienter möglich.

Durch das FTEG treten Schnittstellenbeschreibungen an die Stelle der früher geltenden Zulassungsvorschriften. Für den Drahtbereich sind die Netzbetreiber eigenverantwortlich für die Beschreibung ihrer Schnittstellen. Für den Funkbereich werden Schnittstellenbeschreibungen (SSBn) durch die Regulierungsbehörde erstellt. Sie beschreiben die genauen Parameter, damit bestimmte Funkanlagen in Verkehr gebracht und in Betrieb genommen werden können.

Beispielsweise sind im Bereich des Rundfunks und des festen Funkdienstes über Satelliten bereits zahlreiche Entwürfe von Schnittstellenbeschreibungen erarbeitet worden. Sie enthalten u. a. die Regelungen zu funktechnischen Anforderungen und deren Messverfahren für

- T-DAB-Sender,
- T-DAB-Repeater,
- MVDS-Sender zur Verteilung digitaler TV-Rundfunksignale,
- Fernsehsender und -umsetzer,
- UKW-, KW-, MW- und LW- Ton- Rundfunksender,

- DVB-T-Sender und
- verschiedene Funkanlagen des festen Funkdienstes über Satelliten.

Die notwendigen fachlichen Abstimmungen innerhalb der Regulierungsbehörde sowie zwischen BMWi und EU-Kommission dauern gegenwärtig noch an.

12.18 Umsetzung der RTTE-Richtlinie in nationales Recht durch das Gesetz über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen (FTEG)

Die RTTE-Richtlinie wird seit dem 8. April 2000 EU-weit angewandt. Dies bedeutet für die Hersteller von Telekommunikationsendgeräten und Funkanlagen eine weitere Liberalisierung des Marktzugangs. Das nach der alten Rechtslage durchzuführende Konformitätsbewertungsverfahren mit behördlicher Zulassung ist durch ein System mit Herstellererklärung abgelöst worden.

Die nationale Umsetzung durch das Gesetz über Funkanlagen und Telekommunikationsendgeräte (FTEG) erfolgte zum 8. Februar 2001. Um die pünktliche Einführung zu gewährleisten, wurden in Abstimmung mit dem BMWi für die Zwischenzeit Übergangsregelungen erarbeitet und angewandt.

Zur Information der interessierten Öffentlichkeit über die Anwendung der RTTE-Richtlinie, bzw. des FTEG, wurde neben einer Informationsveranstaltung in Mainz auch das Internet genutzt. Über die E-Mail-Adresse ftg@regtp.de können Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung der RTTE-Richtlinie, bzw. des FTEG, an die Regulierungsbehörde gerichtet werden. Eine regelmäßig aktualisierte Zusammenstellung der an die Regulierungsbehörde gerichteten Fragen sowie deren Beantwortung stehen auf der Homepage der Regulierungsbehörde der Öffentlichkeit zur Verfügung. Dort sind auch weitere Informationen zu Anwendungen des Gesetzes zu finden.

Darüber hinaus standen Vertreter der Regulierungsbehörde auf Fachmessen wie z. B. der CeBit und EMV-Messe zur Beantwortung von Fragen und zur Information zu diesem Thema bereit.

Durch die Mitarbeit in dem von der Kommission eingerichteten Ausschuss für Konformitätsbewertung von Telekommunikationsgeräten und Marktüberwachung (TCAM) sowie in dessen Untergruppen besteht die Möglichkeit, bei der Umsetzung der Richtlinie auf europäischer Ebene Einfluss zu nehmen und somit die Interessen der Bundesrepublik Deutschland zu vertreten.

12.19 Prüf- und Messdienst

Mit modernster Messtechnik und umfangreichen Prüf- und Messaktivitäten unterstützt der Prüf- und Messdienst (PMD) der Regulierungsbehörde das Frequenzmanagement bei der Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Frequenznutzung und schafft somit die Basis für eine erfolgreiche ökonomische Regulierung.

12.19.1 Störungsbearbeitung

Einen breiten Raum nimmt bei der Arbeitserledigung des PMD die Aufklärung elektromagnetischer Unverträglichkeiten (Störungsbearbeitung) ein. Funkstörungen, besonders wenn sensible Funkdienste und -anwendungen davon betroffen sind, stehen in der Skala der Aufgabenerledigung an erster Stelle und werden vom Prüf- und Messdienst mit Vorrang bearbeitet. Zur Ermittlung inländischer und ausländischer Störquellen kommen neben stationären Peilstationen auch bundesweit 130 Messfahrzeuge zum Einsatz.

Die Anzahl der Störungsfälle, die im Jahr 2000 überwiegend über die bundeseinheitliche Rufnummer 0180 3 23 23 23 gemeldet und bearbeitet wurden, kann mit fast 17 000 angegeben werden, wobei der Anteil der elektromagnetischen Störungen an Ton- und Fernsehfunkanlagen bei ca. 59 % lag. Nahezu 10 % der Störungsmeldungen betrafen den Flugfunkdienst und ca. 6 % den mobilen Landfunkdienst der Sicherheitsorgane (BOS). Die restlichen Störungsfälle verteilten sich auf alle anderen Funkdienste und Funkanwendungen.

In ca. 270 Fällen konnten ausländische Störquellen als Verursacher ermittelt werden.

12.19.2 Schwarzsenderermittlung

Zur Reduzierung von elektromagnetischen Unverträglichkeiten wurde nach Vorgaben des Frequenzmanagement auch wieder eine große Anzahl von Funkanlagen stichprobenweise auf Einhaltung der Zuteilungsbedingungen und -auflagen geprüft. In zahlreichen Fällen konnten nicht nur Mängel festgestellt, sondern auch Funkanlagen ohne Zuteilung ermittelt werden. Nicht zu vergessen ist auch die Ermittlung von „Schwarzsendern“, die wieder zur Außerbetriebnahme einer beträchtlichen Anzahl Funkanlagen führte.

12.19.3 Marktaufsicht

Auch die vom PMD durchgeführte Marktaufsicht nach dem EMVG/FTEG leistet einen wesentlichen, im europäischen Rahmen abgestimmten Beitrag zur Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Frequenznutzung. Die gestellten Aufgaben wurden flächendeckend in den Aussenstellen und einem Messlabor erledigt. Das Messlabor ist für Prüfungen der EMV an allen von der Richtlinie über elektromagnetische Verträglichkeit 89/336/EWG bzw. EMVG unmittelbar oder mittelbar erfassten Produkte akkreditiert. Die Messungen erfolgen ggf. in einem mehrstufigen Verfahren normgerecht. Erweiterungen für den Bereich der RTTE Richtlinie sind vorgesehen, die Voraussetzungen für derartige Prüfungen sind in Vorbereitung.

12.19.4 Elektromagnetische Umweltverträglichkeit (EMVU)

Im Bereich der elektromagnetischen Umweltverträglichkeit (EMVU) führte der Prüf- und Messdienst im zurückliegenden Zeitraum bundesweit im Rahmen eines „1 000-Punkte-Programms“ an öffentlich zugänglichen Orten

Feldstärkemessungen im Frequenzbereich 9 kHz bis 2,9 GHz durch. An jedem Punkt wurden 13 Frequenzteilbereiche untersucht und dabei die größtmöglichen Feldstärken erfasst. Die zu verarbeitenden Datenmengen hätten ausgereicht, um über 6 000 Seiten DIN-A4 zu bedrucken, und stellen die Grundlage für eine Veröffentlichung dar.

12.19.5 Powerline-Communication (PLC)

Umfangreiche PLC-Messungen wurden anlässlich verschiedener Powerline-Feldversuche durchgeführt, wie u. a. in Städten Essen, Köln, Magdeburg und Mannheim. Die Ergebnisse wurden im Rahmen der Gremienarbeit bei CEPT in dem Projektteam SE35 vorgestellt. Damit unterstützte der Prüf- und Messdienst maßgeblich die sachliche Arbeit an europäisch harmonisierten Grenzwerten mit zugehörigem Messverfahren.

12.19.6 Flugfunk

Nicht weniger von Bedeutung waren auch die sicherheitsrelevante messtechnische Überprüfung der Verträglichkeit zwischen den vom Flugfunk genutzten Frequenzen und der Störstrahlung von TV Kabel- und Rundfunkempfangsanlagen im selben Frequenzband.

12.19.7 Analoge Ton-Rundfunkversorgung

Im Rahmen einer von der Landeszentrale für private Rundfunkanbieter Rheinland-Pfalz (LPR RP) beabsichtigten Frequenzoptimierung in der Ton-Rundfunkversorgung im Bundesland Rheinland-Pfalz wurde der PMD beauftragt, die ausschließlich auf der theoretischen Berechnung basierte Frequenzplanung messtechnisch zu überprüfen und auf Plausibilität zu testen. Mit dem Einsatz von vier Rundfunkmesstrupps, ausgestattet mit rechnergestützter analoger Messtechnik, konnte diese Aufgabe bewältigt werden. Als Ergebnis ist festzustellen, dass Versorgungsplanungen ohne Messungen vor Ort nicht zu realen Ergebnissen führen.

12.19.8 Digitale Fernseh-Rundfunkversorgung

Im Rahmen eines Modelversuchs DVB-T in Norddeutschland wurden vom PMD messtechnische Untersuchungen innerhalb von Gebäuden zur Bestimmung der Versorgungsparameter für eine In-Haus-Versorgung mit digitalen terrestrischen Fernsehsignalen vorgenommen. Dabei kamen auch mit digitaler Rundfunkmesstechnik neu aufgerüstete Messwagen für wegeabhängige Messungen von DVB-T Signalen zum Einsatz. Ausgestattet mit diesem mobilen Messequipment konnte der PMD Messergebnisse zur Festlegung der Versorgung bezüglich des mobilen DVB-T-Empfangs liefern.

12.19.9 Digitaler Bündelfunk

Als Beitrag zur Einführung der digitalen Bündelfunktechnik TETRA in den praktischen Betrieb wurden vom PMD umfangreiche Verträglichkeitsmessungen zwischen TETRA und analogem Bündelfunk durchgeführt. Die messtechnisch ermittelten Ergebnisse bilden die Grund-

daten für die Festlegung der notwendigen Störabstände von TETRA und analogem Bündelfunk und stellen eine erforderliche Grundlage für die zukünftige Frequenzzuteilung für TETRA dar.

12.19.10 Weltraumfunkdienste

Im Bereich der Weltraumfunkdienste, zu denen der Radioastronomiefunkdienst ebenso gehört wie die kommerziell wesentlich bedeutenderen Satellitenfunkdienste, ist eine Überwachung der Frequenznutzung genauso notwendig, wie bei den terrestrischen Funkanwendungen. Aus diesem Grund analysierte im letzten Jahr eine CEPT-Arbeitsgruppe unter Leitung der Regulierungsbehörde, welcher Bedarf an Messungen in Europa besteht, welche Messmöglichkeiten vorhanden sind, welche Möglichkeiten für eine Kooperation zwischen verschiedenen Staaten der CEPT bestehen und auf welcher juristischen Basis sich entsprechende Abkommen abstützen könnten. Die Analyse und eine Abfrage der CEPT-Verwaltungen führten zum Ergebnis, dass ein erheblicher Bedarf an Messungen besteht, die Funkmessstelle für Weltraumfunkdienste in Leeheim die einzige Stelle in Europa ist, die den gestellten Anforderungen im Wesentlichen gerecht wird und eine Erweiterung der Messmöglichkeiten für höhere Frequenzen und hinsichtlich neuer Messverfahren unverzichtbar ist. Eine deutliche Mehrheit der befragten Verwaltungen sprach sich für den Abschluss eines Memorandum of Understanding (MoU) unter Verwaltung des europäischen Funkbüros ERO und damit gegen die Option von bilateralen Verträgen mit der Regulierungsbehörde aus.

Einige Verwaltungen sahen den Bedarf an Messungen als so dringend an, dass sie nicht bis zum Abschluss eines MoU abwarten wollen. Im April 2001 hat die Regulierungsbehörde deshalb mit der französischen Agence Nationale des Fréquences (ANFR) ein bilaterales Abkommen über die Inanspruchnahme von Leistungen der Funkmessstelle für Weltraumfunkdienste in Leeheim abgeschlossen. Bereits seit 1997 besteht ein gleiches Abkommen mit den Niederlanden. Ein Abkommens mit der Schweiz trat am 1. Juni 2001 in Kraft. Diese Verträge sollen später durch das MoU abgelöst werden. Ob bilateraler Vertrag oder MoU, für alle beteiligten Partner sind die Vereinbarungen von Vorteil. Für die Regulierungsbehörde wird nicht nur eine bessere Auslastung der Messstelle erreicht, sondern es werden auch Einnahmen erzielt, was wiederum der Entlastung der Gebühren- und Beitragszahler zugute kommt, und den Vertragspartnern wird ohne erhebliche Investitionen der Zugang zu Messergebnissen in diesem Bereich ermöglicht.

12.19.11 Kundenschutz

Eine ganz andere Art von Messaufgabe wurde mit Beginn des Jahres 2000 aufgenommen. Erstmals überprüfte der PMD ein in der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) festgelegtes Qualitätsmerkmal der Briefbeförderung, die Entfernung von Wohn- und Mischgebieten zu Annahmestellen. In etwa 13 Fällen wurden vor Ort eine oder mehrere Entfernungsmessungen vorgenommen und

dabei die Einhaltung der Entfernungsgrenze nach § 2 Ziff. 1 Satz 5 PUDLV überprüft.

12.20 Registrierung von Bevorrechtigungen

Aufgrund der Telekommunikations-Sicherstellungs-Verordnung vom 29. November 1997 (TKSiV) können in Krisensituationen bestimmten Aufgabenträgern, die lebens- oder verteidigungswichtige Aufgaben zu erfüllen haben, Vorrechte bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen eingeräumt werden. Vor Inkrafttreten der TKSiv wurde ein vergleichbares Verfahren von der Deutschen Telekom durchgeführt. Die darauf basierenden Vorrangschaltungen für ca. zwei Millionen Telefonanschlüsse werden künftig aufgehoben.

Nach dem neuen Verfahren, müssen die bevorrechtigten Aufgabenträger nach § 4 Abs. 1 TKSiv ihr jeweiliges Telekommunikationsunternehmen mit der Ausführung der Vorbereitungsmaßnahmen zur Einräumung von Vorrechten (Vorrangschaltungen) beauftragen. Der Auftrag wird zur Erteilung einer Registrierungsnummer über die Regulierungsbehörde, die für die Koordinierung und Überprüfung der Bevorrechtigungen zuständig ist, an das jeweilige Telekommunikationsunternehmen gesandt. Bei 104 TK-Unternehmen wurden bisher entsprechende Aufträge erteilt.

Die Zahlen der bisher registrierten Bevorrechtigungen sind in der nachstehenden Tabelle aufgeführt:

Zeit- raum	Registrierte Aufgaben- träger	Bevor- rechtigte Telefonan- schlüsse (Fest- und Mobilfunk- netze)	Kanäle der bevorrech- tigten Tele- fonanschlüs- se
1998	2.370	6.250	25.000
1999	8.575	22.613	90.452
2000	9.093	23.981	95.924
2001*	7.287	16.834	136.624
Gesamt	27.325	69.678	348.000

* Hochrechnung auf der Basis der Zahlen für Januar bis Oktober

12.21 Technische Umsetzung von Überwachungsmaßnahmen

Das Fernmeldegeheimnis ist gemäß Artikel 10 Grundgesetz unverletzlich. Beschränkungen dürfen nur auf Grund des Gesetzes zu Artikel 10 Grundgesetz, den §§ 100a und 100b der Strafprozeßordnung und den §§ 39 ff. des Außenwirtschaftsgesetzes im Falle besonders schwerer Kriminalität angeordnet werden.

Die technischen Einrichtungen zur Umsetzung der gesetzlich vorgesehenen Maßnahmen zur Überwachung der

Telekommunikation sind gemäß § 88 TKG von den entsprechend verpflichteten Betreibern der Telekommunikationsanlage auf eigene Kosten zu gestalten und vor der Inbetriebnahme von der Regulierungsbehörde zu genehmigen.

Um den Aufwand für alle Beteiligten zu minimieren, vereinbart die Regulierungsbehörde mit Herstellern der Systemtechnik auf freiwilliger Basis die Erstellung so genannter Rahmenkonzepte, in denen die Überwachungstechnik beschrieben wird. Nachdem die Regulierungsbehörde die Rahmenkonzepte einschließlich der korrekten Umsetzung geprüft und das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie zugestimmt hat, können sich die nach § 88 TKG verpflichteten Betreiber in ihren Genehmigungsanträgen auf diese Rahmenkonzepte berufen und brauchen für die darin beschriebenen Funktionen keine eigenen Beschreibungen und Nachweise vorzulegen. Inzwischen haben zwölf Systemhersteller die Zustimmung zu Rahmenkonzepten erhalten. Eine weitere Vereinfachung und Kostenersparnis für die verpflichteten Netzbetreiber ist von der entsprechenden Standardisierung beim ETSI zu erwarten. Die Ergebnisse wurden von der Regulierungsbehörde bereits in den Entwurf einer nationalen Richtlinie umgesetzt, die ab 2003 angewandt werden soll.

Gemäß § 88 Abs. 5 TKG erstellen die nach den §§ 100a und 100b Strafprozessordnung verpflichteten Betreiber von Telekommunikationsanlagen eine Jahresstatistik über die nach diesen Vorschriften durchgeführten Überwachungsmaßnahmen und stellen diese der Regulierungsbehörde zur Verfügung.

13. Internationale Aktivitäten

Die Globalisierung der Weltwirtschaft schreitet in allen Wirtschaftsbereichen – und insbesondere im Telekommunikationsbereich – voran. Dies erfordert von den nationalen Volkswirtschaften die Anpassung ihrer Strukturen an die sich weltweit ändernden Rahmenbedingungen. In Deutschland wurden mit dem TKG und den nachfolgenden Rechtsverordnungen die Weichen in Richtung Liberalisierung gestellt. Zu den Organisationen, die auf internationaler Ebene die Rahmenbedingungen für diesen Liberalisierungsprozess mitgestaltet haben, zählen

- die Europäische Kommission mit ihren Richtlinien (RL) und sonstigen Rechtsakten zur Liberalisierung der Telekommunikations- und Postmärkte,
- die CEPT und deren Ausschüsse ECTRA und ERC
- die internationale Fernmeldeunion (ITU) mit den Sektoren:
 - ITU-R (Funkbereich für sämtliche Frequenzfragen)
 - ITU-T (Standardisierung in der Telekommunikation) und
 - ITU-D (Entwicklungsbereich zur Unterstützung der weniger entwickelten Länder)
- die WTO und ihr Vertragswerk über Basisdienste der Telekommunikation sowie

Abbildung 8

Jahresstatistik nach § 88 Abs. 5 TKG

	1997	1998	1999	2000
1 Anzahl der im Kalenderjahr den Unternehmen vorgelegten Anordnungen (ohne Verlängerungsanordnungen nach Nummer 2)	7776	9802	12651	15741
2 Anzahl der im Kalenderjahr vorgelegten Verlängerungsanordnungen	1842	2032	3259	3422
3 Anzahl der von den Anordnungen betroffenen Anschlüsse (Jeder Anschluss mit Mehrfachrufnummer zählt als 1 Anschluss)				
3.1 Telefonanschlüsse (analog)				
betroffen von den Anordnungen nach Nummer 1	k. A.	4043	3871	3316
betroffen von Anordnungen nach Nummer 2	k. A.	799	957	737
3.2 ISDN-Basisanschlüsse				
betroffen von den Anordnungen nach Nummer 1	k. A.	348	556	776
betroffen von Anordnungen nach Nummer 2	k. A.	90	160	152
3.3 ISDN-Primärmultiplex-Anschlüsse				
betroffen von den Anordnungen nach Nummer 1	k. A.	49	76	20
betroffen von Anordnungen nach Nummer 2	k. A.	1	19	4
3.4 Mobilfunkanschlüsse				
betroffen von den Anordnungen nach Nummer 1	3828	6391	8862	13028
betroffen von Anordnungen nach Nummer 2	806	1299	1924	2776
3.5 Funkrufanschlüsse				
betroffen von den Anordnungen nach Nummer 1	181	438	50	0
betroffen von den Anordnungen nach Nummer 2	6	0	1	0
3.6 Sonstige Anschlüsse				
betroffen von den Anordnungen nach Nummer 1	0	3	8	0
betroffen von den Anordnungen nach Nummer 2	0	0	1	0

k. A.: keine Angaben, das heißt die Daten wurden von den Unternehmen nicht erfasst

- die OECD und ihr Deregulierungsprogramm, in dem die Notwendigkeit einer „Regulatory Reform“ festgestellt wurde.

Zunehmend gewinnt die Mitarbeit in der Gruppe der unabhängigen Regulierungsbehörden – IRG – an Bedeutung, weil sich in der Praxis ein immer größer werdender Koordinierungsbedarf zwischen den europäischen Regulierungsbehörden für ein möglichst einheitliches Vorgehen bei der Umsetzung der Richtlinien herausgestellt hat (siehe hierzu ausführlich unter Punkt 13.3.2).

Während die IRG der horizontalen Koordinierung der Aktivitäten zwischen den Regulierungsbehörden dient, soll mit der sog. High Level Group (NARA – National Administrations and Regulatory Authorities), in der außer den Regulierungsbehörden noch die zuständigen Ministerien und die Kommission selbst vertreten sind, die vertikale Koordinierung verstärkt werden (siehe hierzu Punkt 13.3.1).

Zu den vielfältigen internationalen Aktivitäten der Regulierungsbehörde gehören neben der ökonomischen

Regulierung auch Aufgaben in den Bereichen Vergabe von Frequenzen, Wegerechte, Rufnummernmanagement, Störungsbeseitigung sowie Datenschutz.

13.1 Allgemeine Aspekte

13.1.1 Richtlinien der Europäischen Union und Berichte an die Europäische Kommission

Zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste legt das Europäische Parlament und der Rat den Ordnungsrahmen fest. Diese sind von den Mitgliedstaaten umzusetzen. Als grundlegende Rahmenrichtlinie für den Telekommunikationsbereich gilt die Richtlinie des Rates vom 28. Juni 1990 zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzugangs (Open Network Provision – ONP, 90/387/EWG). Im Laufe der 90er-Jahre ist eine Vielzahl weiterer Richtlinien erlassen worden, von denen die wichtigsten in Kapitel A.2.1 aufgeführt

werden. Die Europäische Kommission legte im Sommer 2000 insgesamt fünf Richtlinienentwürfe und den Entwurf der Spektrumsentscheidung vor (vgl. Abschnitt A 2.1.3). In diesen werden die bisherigen Richtlinien zusammengefasst. Hierzu wurden von der Regulierungsbehörde in Zusammenarbeit mit dem BMWi Kommentierungen erstellt.

Die Umsetzung in nationales Recht (z. B. TKG, Rechtsverordnungen) erfolgt federführend durch das BMWi. Die Regulierungsbehörde unterstützt das BMWi bei dieser Aufgabe. Den sich aus den Richtlinien ergebenden Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission (§ 5 TKG) ist die Regulierungsbehörde nachgekommen.

Die Regulierungsbehörde berichtete der Kommission über ökonomische Kennziffern des deutschen Telekommunikationsmarktes. In diesem Zusammenhang wurden 2000 die Daten für den Sechsten und im August 2001 für den Siebten Bericht zur Erfüllung der regulatorischen Vorgaben in Deutschland der Europäischen Kommission vorgelegt. Diese Berichterstattung wird fortgeführt. Am 7. Dezember 2000 veröffentlichte die Europäische Kommission den sechsten Bericht zur Umsetzung des Telekommunikationsregelwerkes in Deutschland. Die Veröffentlichung des Siebten Umsetzungsberichts ist für Dezember diesen Jahres vorgesehen.

13.1.2 ECTRA

Der Europäische Ausschuss für Regulierungsangelegenheiten Telekommunikation (ECTRA) ist ein Fachausschuss der Europäischen Konferenz der Verwaltungen für Post und Telekommunikation (CEPT). Zu seinen Aufgaben gehören:

- die Ausarbeitung gemeinsamer Standpunkte hinsichtlich der Prioritäten und Ziele der europäischen Telekommunikation,
- die Förderung der Harmonisierung von Vorschriften und
- die Vorbereitung gemeinsamer europäischer Standpunkte für Kongresse und Konferenzen internationaler Organisationen im Bereich der Telekommunikation.

Die Regulierungsbehörde hat sich an allen Tagungen der ECTRA-Vollversammlung aktiv beteiligt. Der Erfahrungsaustausch der 44 Mitgliedsverwaltungen und die Erarbeitung gemeinsamer europäischer Positionen zur Regulierungspolitik in den Bereichen Lizenzierung und Nummerierung standen im Mittelpunkt der Tätigkeit von ECTRA. Seit 2000 wurden eine Entscheidung und eine Empfehlung verabschiedet, die über den Kreis der EU-Mitgliedsländer hinaus zur Harmonisierung der europäischen Telekommunikationspolitik beitragen. Von besonderer Bedeutung war die Einführung eines Globalverfahrens der CEPT für Satellitenfunklizenzen und -genehmigungen.

Vertreter der Regulierungsbehörde arbeiten in den ECTRA-Projektteams

- Nummerierung (PT N);

- Abrechnungsprinzipien und Regulierung der Zusammenschaltungsangelegenheiten (PT APRII) und
- Technische Regulierung und Standards für Zusammenschaltung (PT TRIS)

mit. Durch die Vertreter der Regulierungsbehörde konnte sichergestellt werden, dass die Arbeitsergebnisse in den Projektteams den deutschen Bedürfnissen entsprechen.

Mit dem Ziel einer europäisch-harmonisierten Vorgehensweise beispielsweise im Bereich der Nummerierung wurde im ECTRA Projektteam Nummerierung die Entgeltfreiheit für den Anrufer von nationalen „Freephone“-Nummern beraten. Dies bezügliche Empfehlung wurde erarbeitet.

Im Rahmen der ECTRA hat sich die Regulierungsbehörde aktiv an der Neustrukturierung der CEPT und deren Ausschüsse beteiligt.

13.2 Technische Zusammenarbeit

13.2.1 Allgemeine technische Aspekte

Die Regulierungsbehörde ist in den wichtigsten internationalen Organisationen und Gremien für den Bereich der Telekommunikation vertreten. Hierzu gehören u. a. die Mitarbeit

- in der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) und den dazugehörigen Studienkommissionen im Telekommunikations- und Funkbereich, in der World Telecommunication Standardisation Assembly (WTSA-2000) und den Beratungsgruppen Telecommunication Standardisation Advisory Group (TSAG) und der Radiocommunication Advisory Group (RAG),
- bei der Internationalen Standardisierungs Organisation (IEC) und beim Internationalen Sonderausschuss für Funkstörungen (CISPR),
- bei der Europäischen Konferenz der Post- und Fernmeldeverwaltungen (CEPT), beim Europäischen Funkausschuss (ERC) und beim Europäischen Ausschuss für Regulierungsangelegenheiten Telekommunikation (ECTRA),
- beim Europäischen Institut für Telekommunikationsnormen (ETSI) in der Generalversammlung, dem Vorstand, den Technischen Komitees und den Projektgruppen,
- bei der Internationalen Organisation für Normung (ISO) und
- beim Europäischen Ausschuss für Elektrotechnische Normung (CENELEC), in den Technischen Komitees (TC) und deren Untergruppen (STC) usw.,
- bei der Internationalen Organisation für die zivile Luftfahrt (ICAO),
- bei der Internationalen Maritim Organisation (IMO),
- bei den Plattformen für Digital Audio Broadcasting (DAB) und Digital Video Broadcasting (DVB).

Die aktive Teilnahme an den Arbeitstagungen in den relevanten internationalen Organisationen und Gremien im

Rahmen der begrenzt zur Verfügung stehenden Personalressourcen sichert das Einbringen der Regulierungsziele in Normen und internationale Regelungen. Hierzu werden eigene Beiträge eingebracht, Aufgaben sowie Funktionen übernommen und nationale Tagungen ausgerichtet.

Als Fazit für den Berichtszeitraum 2000/2001 kann festgestellt werden, dass die Regulierungsbehörde eine erfolgreiche Standardisierungsarbeit geleistet hat. Insbesondere wird es künftig darauf ankommen, der Konvergenzentwicklung in der Gremienarbeit (z. B. ITU, ETSI) im genügenden Maße Rechnung zu tragen.

13.2.2 Internationale Aspekte im Rahmen der Frequenzordnung

Im Rahmen der festzulegenden Frequenzordnung gemäß § 1 und §§ 44 ff. TKG hat die Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Nutzung der Frequenzen eine besondere Bedeutung und findet deshalb ihren Niederschlag in den umfangreichen Aktivitäten der Regulierungsbehörde auf internationaler Ebene. Als Ziele werden eine weltweite und vor allem europäische Harmonisierung der Frequenznutzungen sowie die Koordination der Frequenznutzungen mit den Nachbarländern angestrebt. Gemäß § 46 Abs. 1 TKG ist die Harmonisierung der Frequenznutzungen bei der Erstellung des Frequenznutzungsplans zu berücksichtigen.

Die Vorbereitung und Abstimmung der diversen Tagesordnungspunkte der nächsten weltweiten Funkkonferenz (WRC-2003) in nationalen, europäischen und weltweiten Gremien mit Herstellern, Betreibern und Nutzern sowie anderen Verwaltungen unter Federführung des BMWi bildete einen Schwerpunkt der internationalen Aktivitäten in den Jahren 2000 und 2001.

Mitarbeiter der Regulierungsbehörde waren vertreten in 52 Gremien des Funksektors der ITU, 33 Projektteams bzw. Arbeitsgruppen des ERC und ECTRA im Rahmen der CEPT sowie bei 66 anderen internationalen Tagungen (z. B. bilaterale/multilaterale Koordinierungsverhandlungen).

Die nachfolgend beispielhaft aufgeführten internationalen Aktivitäten zeigen nur einige der Arbeitsschwerpunkte in den Gremien der ITU und CEPT auf:

- Universal Mobile Telecommunications System (UMTS), Mobilkommunikation der dritten Generation für mögliche mobile Multimedia-Anwendungen,
- Koexistenz von Anwendungen im Festen Funkdienst mit Teilnehmerstationen des Festen Funkdienstes über Satelliten,
- Satellitennavigation,
- Detaillierte Spektrumsuntersuchungen (DSI) im Rahmen der CEPT,
- Terrestrischer Digitaler Ton- und Fernsehgrundfunk (T-DAB, DVB-T),
- Terrestrische Multimediaanwendungen (Multimedia Wireless Systems – MWS –), Rundfunkverteilssysteme (Multi Video Distribution Systems – MVDS –), Teil-

nehmeranbindungen (Fixed Wireless Access – FWA – bzw. Wireless Local Loop – WLL –),

- Hochleistungsfunkanlagen für Breitbanddatenübertragung (High Performance Local Area Network – HIPERLAN –).

Die Arbeitsgruppe „Radio Regulatory“ (WG RR) der CEPT/ERC bemühte sich um möglichst weit gehende harmonisierte rechtliche Rahmenbedingungen für die Nutzung von Frequenzen in den Bereichen, in denen europäisch harmonisierte Frequenznutzungen vereinbart werden konnten. Mit den getroffenen Entscheidungen konnten wesentliche Erleichterungen für den Zugang zu Funkdiensten und für eine grenzüberschreitende freizügige Nutzung, insbesondere von Teilnehmerendgeräten in Mobil- und Satellitenfunknetzen, erreicht werden.

Auf der Tagung der WRC-2000 in Istanbul wurden aufgrund der guten Koordination der europäischen Interessen alle wesentlichen Ziele erreicht. Diese waren zusätzliches Spektrum für UMTS/IMT 2000, zusätzliches Spektrum für den Navigationsfunkdienst über Satelliten als Voraussetzung für eine mögliche Realisierung des europäischen Satellitennavigationssystems GALILEO sowie ein neuer Plan für den Rundfunkdienst über Satelliten im 12-GHz-Bereich. Dies ist nicht zuletzt auch den Mitarbeitern der Regulierungsbehörde zu verdanken, die auch bei der Vorbereitung der WRC-2003 wieder in den nationalen und europäischen Gremien mitarbeiten.

Im Rahmen der Gewährleistung der Frequenzordnung erteilte die Regulierungsbehörde zahlreiche Zeugnisse (z. B. Allgemeine Betriebszeugnisse und Beschränkt Gültige Betriebszeugnisse für Funker, Seefunkzeugnisse, Amateurfunkzeugnisse) für die Ausübung bestimmter Funkanwendungen. Vertreter der Regulierungsbehörde nahmen an den multilateralen Tagungen teil, auf denen die Prüfungsanforderungen harmonisiert und die gegenseitige Anerkennung von Zeugnissen durch die Verwaltungen behandelt wurde.

13.2.3 Elektromagnetische Verträglichkeit

Für die effiziente und störungsfreie Nutzung von Frequenzen spielt die elektromagnetische Verträglichkeit (EMV) vor dem Hintergrund ständig zunehmender Funkanwendungen eine immer entscheidendere Rolle. Vertreter der Regulierungsbehörde arbeiteten mit

- in der von der Europäischen Kommission geführten Gruppe der nationalen EMV-Experten (EMV-Working-Party) in Brüssel (2 Sitzungen/Jahr),
- in dem von der Europäischen Kommission gebildeten SLIM-Team, das mit Vorschlägen zur Vereinfachung der Anwendung der EMV-Richtlinie (Simplifier Legislation of the Internal Market) befasst,
- in der von der Europäischen Kommission eingerichteten Arbeitsgruppe zur Überarbeitung der EMV-Richtlinie (Umsetzung der vom SLIM-Team erarbeiteten Reports in einen neuen Richtlinien-Entwurf), Sitzungen hierzu etwa 3 bis 4 pro Jahr, zz. liegt Entwurf 2000.8 als gefestigtes Dokument vor,

- in der von der Europäischen Kommission eingerichteten Arbeitsgruppe zur administrativen Kooperation der EWR-Marktüberwachungsbehörden nach der EMV-Richtlinie 89/336/EWG (ADCO-Meetings etwa zweimal im Jahr, Nov. 2000 in Mainz),
- in der von der europäischen Kommission eingerichteten Arbeitsgruppe zur administrativen Kooperation der EWR-Marktüberwachungsbehörden nach der R&TTE-Richtlinie 1999/5/EG (ADCO-Meetings ca. drei- bis viermal pro Jahr),
- in der von der ERO und der Europäischen Kommission gemeinsam gebildeten Ad-hoc-Group „A“ (WGRR PT11/AHG-A) mit dem Ziel der Erarbeitung eines Konzeptes für die Marktüberwachung in Europa für die von der R&TTE-Richtlinie 1999/5/EG betroffenen Funkgeräte und Telekommunikationsendrichtungen,
- im Rahmen des von der Europäischen Kommission gebildeten „Mutual Joint Visit Programmes Market Surveillance“³⁶ bzw. im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit der Marktaufsichtsbehörden durchgeführten Austausch- und Besuchsprogramme, z. B. Deutschland mit Portugal,
- an von der Europäischen Kommission ausgerichteten Meetings (Joint Sectorial Committees, Task Force Meetings sowie Workshops) im Rahmen der Abkommen zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten (MRAs; derzeit umgesetzt mit den USA, Kanada, Australien, Neuseeland und Japan) in den sektoralen Anhängen über Elektromagnetische Verträglichkeit sowie auch Telekommunikationsendgeräte.

13.2.4 Prüf- und Messdienst

Bei der Bearbeitung von Funkstörungen und bei der Koordinierung von Frequenzen müssen häufig Messungen beiderseits von nationalen Grenzen ausgeführt werden. In den meisten Fällen wird – aus wirtschaftlichen und sonstigen Gründen – die Hilfe und Unterstützung der ausländischen Messdienste notwendig. Für die reibungslose Durchführung der Messungen sind daher auf internationaler Ebene die Verfahren und Messmethoden einschließlich der Präsentation der Messergebnisse abzusprechen. Die Vertreter der Regulierungsbehörde arbeiten deshalb aktiv in den Gremien mit, die sich mit den Problemen der Frequenzüberwachung beschäftigen. Innerhalb der CEPT ist dies das FM Projektteam 22 und innerhalb der ITU die Working Party 1C.

³⁶ In diesem Programm sind die benannten Mitglieder aufgefordert, bei Besuchen in anderen EWR-Mitgliedstaaten das jeweilige Marktüberwachungssystem des Gastlandes zu analysieren und darüber einen mit dem Gastland abgestimmten Bericht an die Europäische Kommission zu verfassen. In diesem Zusammenhang wurde bereits das Marktüberwachungssystem der Regulierungsbehörde für den EMV-Bereich am Standort München einer internationalen Besuchergruppe vorgestellt. Der deutsche Vertreter der Regulierungsbehörde nahm bereits an einem Besuch in Dänemark teil und ist für weitere Besuche in Portugal und Spanien von der EU eingeplant.

Die zügig fortschreitende Entwicklung bei den Funkanwendungen erfordert entsprechende Anpassungen auch bei den Messdiensten der Telekommunikationsverwaltungen. Deshalb wird bereits jetzt intensiv an der Überarbeitung des ITU Spectrum Monitoring Handbooks von 1995 gearbeitet. Durch die Übernahme der Aufgabe eines Kapitelkoordinators und personellen Einsatz sowohl aus der Zentrale als auch aus den Außenstellen leistet die Regulierungsbehörde hier einen wesentlichen Beitrag.

Innerhalb der CEPT entspricht das FM Projektteam 22 in seiner Aufgabenstellung der Working Party 1C innerhalb der ITU. Neben der Behandlung spezifischer, europäischer Probleme im Bereich der Prüf- und Messdienste werden in diesem Gremium die europäischen Interessen gebündelt und Eingangsdokumente für die WP 1C vorbereitet.

Ein besonderes Highlight des deutschen Messdienstes ist die Funkmessstelle für Weltraumfunk in Leeheim. Da die Satellitenfunkdienste in besonderem Masse von grenzüberschreitendem Interesse sind und der Aufbau einer solchen Messstelle erhebliche Investitionen erfordert, bietet sich hier die Zusammenarbeit mit anderen europäischen Verwaltungen an. Diesbezügliche Verhandlungen mündeten bereits im Abschluss von Abkommen über die Inanspruchnahme von Leistungen der Funkmessstelle Leeheim durch andere Telekommunikationsverwaltungen bzw. stehen kurz vor dem Abschluss. Gegen Kostenerstattung für das Erbringen und Vorhalten der Dienstleistung führt die Messstelle Leeheim Messungen für die Vertragspartner durch, deren Kenntnisse die Beurteilung der anstehenden Fragen bei den Weltraumfunkdiensten überhaupt erst ermöglicht.

13.2.5 Standards, Normen und Schnittstellenspezifikationen für den Funkbereich im Zusammenhang mit den neuen Regelungen des FTEG

Standards, Normen und Schnittstellenspezifikationen sind Voraussetzungen für die Schaffung diskriminierungsfreier, globaler Kommunikationsstrukturen und somit für die europa- und weltweiten Märkte für Telekommunikationsdienstleistungen, -systeme und -endgeräte unerlässlich.

Im Jahre 2000 nahmen Vertreter der Regulierungsbehörde an 245 internationalen Tagungen und im 1. Halbjahr 2001 an über 165 Tagungen teil. In den Räumlichkeiten der Regulierungsbehörde am Standort Mainz fanden im Jahr 2000 32 internationale Tagungen statt, die von Teilnehmern aus 39 Ländern besucht wurden.

Besonders hervorzuheben ist die Mitwirkung bei dem internationalen Gremium TCAM (Telecommunication Conformity Assessment and Market Surveillance Committee) der EU-Kommission.

Der Ausschuss TCAM begleitet die einheitliche Implementierung und Anwendung der neuen Richtlinie R&TTE in den Mitgliedstaaten der EU. Aufgrund der grundlegenden Änderungen im Verfahrensablauf der Konformitätsbewertung und des Marktzugangs sowie der

noch zu treffenden Maßnahmen für eine effiziente Marktbeobachtung auf dem Gebiet der Telekommunikationsendeinrichtungen sowie des überwiegenden Teils der Funkanlagen sind hier bereits richtungweisende Entscheidungen getroffen worden. Die Regulierungsbehörde wirkt in diesem Ausschuss als Teilnehmer in der vom BMWi geleiteten deutschen Delegation mit.

Durch das Gesetz über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen (FTEG) und den Wegfall der bisher bekannten Zulassungsvorschriften müssen für den nicht harmonisierten Funkbereich die Schnittstellenspezifikationen durch die Mitarbeiter der Regulierungsbehörde neu erstellt werden.

Im Rahmen der Normungsarbeit wird jedoch jede Anstrengung unternommen, um technische Parameter möglichst europaweit zu harmonisieren. Die sich daraus ergebenden harmonisierten Normen und Schnittstellenbeschreibungen für den harmonisierten Funkbereich nehmen eine wichtige Stellung ein, da sie einerseits eine EU-weite effiziente und störungsfreie Frequenznutzung ermöglichen und andererseits für die Hersteller die Gerätevielfalt erheblich verringern.

13.3 Internationale Kontakte, Besuche, Tagungen

13.3.1 Hochrangige Treffen der Regulierungsbehörden, der Europäischen Kommission und der nationalen Verwaltungen

Dieser „High-Level“-Ausschuss (auch NARA – National Administrations and Regulatory Authorities – genannt), dem die Präsidenten der europäischen Regulierungsbehörden und hochrangige Vertreter von Ministerien und der Europäischen Kommission angehören, trifft sich in regelmäßigen Abständen, führt einen intensiven Meinungsaustausch und berät sich zu aktuellen Fragen der Regulierung.

Seit dem letzten Tätigkeitsbericht fanden folgende High-Level-Treffen statt:

- 25. Oktober 1999 in Helsinki,
- 17. März 2000 in Lissabon,
- 24. Oktober 2000 in Paris,
- 15. Mai 2001 in Stockholm,
- 8. November 2001 in Brüssel.

Die beiden Treffen im Jahr 2000 waren geprägt durch die Diskussion um den Review 99-Prozess, zu dem ein intensiver Meinungsaustausch über die am 12. Juli 2000 von der Kommission vorgelegten Richtlinien-Entwürfen des Reformpakets geführt wurde. Des Weiteren wurden vor allem im Jahr 2000 die sich in den Vordergrund drängenden Themen der Internet- und der UMTS-Regulierung behandelt.

Auf dem Treffen in Stockholm stand neben dem Bericht der Kommission über die Festlegung eines gemeinsamen Standpunkts für die drei ersten Richtlinien (Rahmen-, Zugang- und Genehmigungsrichtlinie) durch den Telekom-

munikationsrat auf seiner Sitzung am 4. April 2001 in Luxemburg (s. o. Pkt. A 2.1.3) erneut das Thema Internetregulierung auf der Tagesordnung. Daneben befassten sich die Teilnehmer mit Fragen des Infrastruktur-Sharings bei UMTS-Netzen und den internationalen Roaming-Gebühren sowie des Standes bezüglich der Anwendung der Verordnung über den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss.

Die Diskussion um das Infrastruktur-Sharing wurde auch auf dem Treffen in Brüssel fortgesetzt. Des Weiteren stellte die Kommission auf dem Brüsseler Treffen am 8. November 2001 ihren Vorschlag zur Einrichtung einer sog. „New Group“ vor, der die Kommission und die nationalen Regulierungsbehörden angehören würden. Diese Gruppe würde sich ausschließlich mit Fragen der Anwendung des neuen europäischen Regelungsrahmens in der täglichen Regulierungspraxis befassen, um eine einheitliche Auslegung der Richtlinien zu erreichen, mit der eine harmonisierte Entwicklung hin zu einem gemeinsamen europäischen Telekommunikationsmarkt gestärkt werden soll.

13.3.2 Treffen der Präsidenten der europäischen Regulierungsbehörden (Independent Regulators Group – IRG)

Wie bereits eingangs zu Kapitel B.13 erwähnt dient der informelle Zusammenschluss von bislang 19 unabhängigen europäischen Regulierungsbehörden (EU-Mitgliedstaaten, Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz) dazu, durch Informations- und Erfahrungsaustausch zu einer möglichst einheitlichen Interpretation des europäischen Rechtsrahmens und damit zu einer koordinierten Vorgehensweise zu gelangen, um auf diese Weise die rasche Entwicklung zu einem europäischen Telekommunikationsmarkt voranzutreiben.

Die freiwillige Koordinierung innerhalb der Gruppe der Regulierungsbehörden hat den Vorteil, dass sich die Gruppenmitglieder eher an die im Konsens (Konsensprinzip) gefundene gemeinsame Haltung gebunden fühlen als an eine verordnete Harmonisierung. Wesentlicher Vorteil der Koordinierung auf dieser Ebene ist, dass die nationalen Regulierungsbehörde am besten in der Lage sind, die in der praktischen Umsetzung der Richtlinien in jedem Land auftretenden Probleme zu lösen, weil sie näher an den nationalen Märkten und ihrer Entwicklung dran sind als etwa die europäische Kommission.

Konkret werden in den Arbeitsgruppen zu den wichtigsten Regulierungsthemen wie z. B. dem „Zugang zur entbündelten Teilnehmeranschlussleitung“ so genannte „Umsetzungsgrundsätze und Beschreibung der Best Practice“ (Principles of Implementation and Best Practice oder PIB) erarbeitet, die dann von den halbjährlich tagenden Präsidenten/Leitern der Regulierungsbehörden angenommen werden. Sie stellen eine Art Leitlinien dar, die bei den Entscheidungen von den Regulierungsbehörden beachtet werden sollen, um so eine weitgehend einheitliche Anwendung der europäischen Rechtsvorschriften und damit auch einheitliche Bedingungen für die Marktakteure zu

erreichen. Sie werden von jeder Regulierungsbehörde auf ihrer Website veröffentlicht.

Auf dem IRG7-Treffen in Stockholm am 24. November 2000 wurden die PIB für den Zugang zur entbündelten Teilnehmeranschlussleitung und die PIB für das Kostenkonzept „Forward Looking Long Run Incremental Costs – FL-LRIC“ (Kostenmodellierung anhand vorausschauender langfristiger Zusatzkosten), die von den Arbeitsgruppen „Entbündelte Teilnehmeranschlussleitung“, deren Vorsitz die Regulierungsbehörde innehat und „Kostenrechnung und -analyse“, die durch Ofitel geleitet wird, angenommen. Davor fand im Jahr 2000 das IRG6-Treffen am 4./5. Mai in Neapel statt.

Außer den Umsetzungsgrundsätzen wurden im März und April 2000 zwei gemeinsame Stellungnahmen zu dem Reformpaket durch die IRG erarbeitet und an die Kommission gesandt. Die IRG beteiligt sich also als Gruppe aktiv am Diskussionsprozess um den zukünftigen europäischen Regulierungsrahmen. Schließlich hat sie am 20. Oktober 2000 in einem Brief an die Kommission eine Selbstverpflichtung zur harmonisierten Umsetzung der neuen Richtlinien durch Anwendung einheitlicher Auslegungsregeln abgegeben.

Die Versammlungen der Präsidenten finden jeweils in dem Land, das den Vorsitz hat, statt. Der Vorsitz wechselt turnusmäßig alle sechs Monate. Im 1. Halbjahr 2001 hatte die irische Regulierungsbehörde ODTR den Vorsitz inne und das IRG8-Treffen wurde am 25. Mai in Dublin abgehalten. Die Regulierungsbehörde hat am 1. Juli 2001 den Vorsitz für das 2. Halbjahr 2001 von Irland übernommen, weshalb sie am 18./19. Oktober das IRG9-Treffen in Berlin ausrichtet. Am Jahresende wird sie den Vorsitz an die französische Regulierungsbehörde ART abgeben.

Für den 10./11. September 2001 hat die IRG die Beitrittskandidaten zu einem Treffen nach Luxemburg eingeladen, auf dem mögliche Hilfen (Wissenstransfer durch Seminare/Workshops) vorgestellt werden sollen, die den Beitrittsländern die Erlangung des *Acquis Communautaire* erleichtern sollen.

Am 18./19. Oktober 2001 fand in Berlin unter Vorsitz der Regulierungsbehörde das IRG9-Treffen statt, auf dem insbesondere die zukünftige Rolle der IRG im neuen europäischen Regulierungsrahmen diskutiert wurde. Des Weiteren wurden Fragen des Infrastruktur-Sharings behandelt sowie ein Konsultationsverfahren bei Anfragen zur Verschiebung von Roll-out-Verpflichtungen beim Aufbau der neuen UMTS-Netze vereinbart.

13.3.3 Ausländische Gäste

Die vollständige Liberalisierung des deutschen Telekommunikationsmarktes seit dem 1. Januar 1998 hat ein enormes Interesse des Auslandes an der von der Regulierungsbehörde vorgenommenen Regulierung ausgelöst. Hochrangige Gäste aus europäischen Ländern und aus anderen Teilen der Welt z. B. Ägypten, China, Indien, Japan, Russland, Thailand, Türkei), informierten sich hier vor Ort bei der Regulierungsbehörde und verschafften sich

aus erster Hand einen Überblick über die Regulierungspraxis.

Darüber hinaus werden die Einrichtungen des Prüf- und Messdienstes jedes Jahr von zahlreichen Delegationen besucht, um dort Anregungen für die Beschaffung und den Aufbau von Messeinrichtungen, aber auch hinsichtlich der Organisation zu erhalten.

14. Lage und Entwicklung auf dem Gebiet der Telekommunikation in den Jahren 2000 und 2001

Die Lage und die Entwicklung auf dem Gebiet der Telekommunikation wird in den folgenden Abschnitten anhand ausgewählter Marktstrukturdaten beschrieben. Dabei erfolgt in Abschnitt 14.1 eine Gesamtmarkt Betrachtung nach den Kriterien Zahl der Anbieter und Art der Produktdifferenzierung, Umsätze, Investitionstätigkeit und Beschäftigung. In den Abschnitten 14.2 bis 14.8 wird auf verschiedene Dienstleistungssegmente eingegangen.

Die Regulierungsbehörde hat im März/April 2001 eine Primärerhebung bei den Lizenznehmern der Lizenzklassen 1 (Mobilfunk), 3 (Übertragungswege), 4 (Sprachtelefondienst) und den Diensteanbietern im Mobiltelefondienst durchgeführt. Auf die Einbeziehung der Lizenznehmer der Lizenzklasse 2 (Satellitenfunk) in die Erhebung wurde verzichtet, da der Anteil dieser Anbietergruppe am Gesamtmarkt als gering eingestuft wird.

Die Erhebung umfasste den Datenbedarf, der notwendig war, um eine Analyse der Lage und Entwicklung sowie der Wettbewerbssituation vornehmen zu können. Einheitlich wurden von allen Unternehmen als Grunddaten Umsatz, Sachinvestitionen und Beschäftigte abgefragt. Im Übrigen waren die Fragen den von den Unternehmen unterschiedlich bedienten Segmenten (Telekommunikationsdienstleistungen auf Basis von Festnetzanschlüssen, Mobilfunk, Übertragungswegen und Zusammenschaltungen) angepasst. Die Merkmale wurden jeweils für die Jahre 1999 und 2000 und für das erste Quartal 2001 erhoben. Die Erhebung erfolgte auf freiwilliger Basis.

Von insgesamt 410 adressierten Unternehmen haben 237 an der Erhebung teilgenommen. Darunter waren allerdings nahezu alle Unternehmen mit wesentlichen Marktanteilen vertreten, sodass mit den erhaltenen Originaldaten der Markt bereits weitestgehend beschrieben werden konnte.³⁷ In den Fällen, in denen einige Unternehmen mit wesentlichen Marktanteilen nicht geantwortet haben, war es möglich, ergänzende Schätzungen auf der Basis von Sekundärquellen und Clusteranalysen durchzuführen. Soweit nachfolgend Angaben für das gesamte Jahr 2001 gemacht werden, sind diese als vorläufige Einschätzung aufgrund der erhobenen Quartalszahlen von Anfang 2001 sowie veröffentlichter Informationen zu betrachten.

³⁷ Zu berücksichtigen ist, dass etliche Lizenznehmer aufgrund des Datums der Lizenzerteilung noch nicht oder nur in geringem Umfang im Markt tätig sind.

14.1 Telekommunikationsdienstleistungen insgesamt

14.1.1 Angebotsentwicklung

Die Dynamik des liberalisierten Telekommunikationsmarktes in Deutschland lässt sich u. a. an der stetig wachsenden Zahl von Telekommunikationsdienstleistungsanbietern erkennen. Bis August 2001 hatten nach § 4 TKG 1 988 Unter-

nehmen ihre Tätigkeit bei der Regulierungsbehörde angezeigt. Damit sind ca. 790 Unternehmen seit dem Inkrafttreten des TKG am 1. August 1996 hinzugekommen.

Die geografische Standortverteilung der Anbieter zeigt Abbildung 10. Bei den Standortzuordnungen handelt es sich um die jeweiligen Firmensitze, nicht zu verwechseln mit dem Betätigungsgebiet der Unternehmen.

Abbildung 9

Entwicklung der Zahl der Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen³⁸

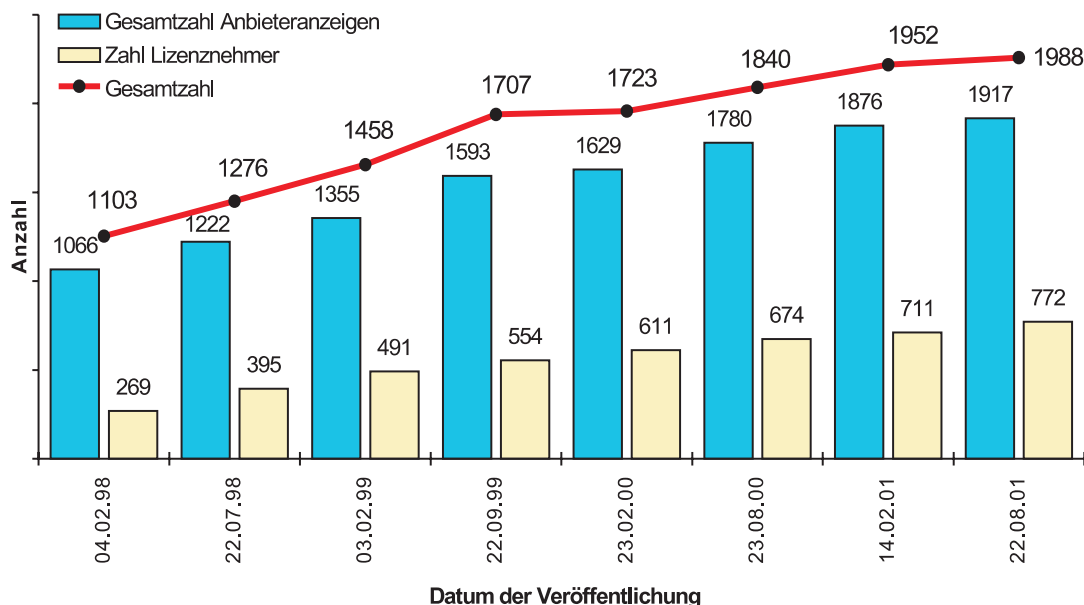
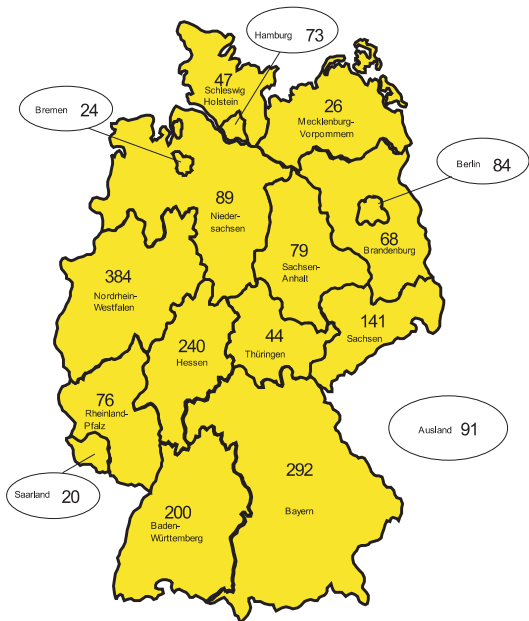


Abbildung 10

Standortverteilung der Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen



³⁸ Nach § 4 TKG sind lizenzfreie und lizenzpflichtige Telekommunikationsdienstleistungen innerhalb eines Monats anzuzeigen, soweit diese bereits auf dem Markt angeboten werden. Die Grafik zeigt die Entwicklung der Anbieteranzeigen und aller Unternehmen, die eine Lizenz gemäß § 6 TKG erhalten haben, unabhängig davon, ob der Lizenznehmer bereits ein Angebot angezeigt hat. Die Gesamtzahl der Lizenznehmer in der Grafik beinhaltet Inhaber der Lizenzen Klasse 1, Klasse 2, Klasse 3 und Klasse 4. Enthalten sind auch Inhaber der Lizenzen Klasse 3 mit der Einschränkung auf Empfang und Verteilung von Rundfunksignalen. Lizenznehmer mit mehreren Lizenzen sind nur einmal gezählt. Der überwiegende Teil der Lizenznehmer ist bereits mit Angeboten auf dem Markt und damit auch in der jeweils linken Säule enthalten. Werden auch die Lizenznehmer eingerechnet, die noch keine Angebote am Markt offerieren bzw. diese noch nicht angezeigt haben, ergibt sich die in der oberen Linie dargestellte Gesamtzahl. Die Unternehmen kommen im Allgemeinen ihrer Meldepflicht nach, wengleich auch nicht immer innerhalb der Fristen und gelegentlich erst nach Erinnerung. Anzeigen werden nicht selten bei Veränderungen der Dienstleistungsangebote versäumt sowie insbesondere auch bei Geschäftsaufgaben. Dies erfordert von Zeit zu Zeit Revisionen und Korrekturen seitens der Regulierungsbehörde.

Die Telekommunikationsdienstleistungen werden für den Zweck der Anzeige und Veröffentlichung in Kategorien eingeteilt und erläutert.³⁹ Generell ist auf den Unterschied zwischen der Zahl der Anbieter und der Zahl der Angebote hinzuweisen. Die Zahl der Angebote entspricht der Häufigkeit der Nennungen pro Einzeldienst. So wurden durch die im August 2001 erfassten 1988 Anbieter insgesamt über 3 120 Einzeldienste angezeigt. Die Analyse der angebotenen Einzeldienste zeigt, dass der Bereich Netzmanagementdienste mit 1 008 Anzeigen dominiert. Davon entfallen 736 Anzeigen auf Netzzugangsdienste ins Internet.

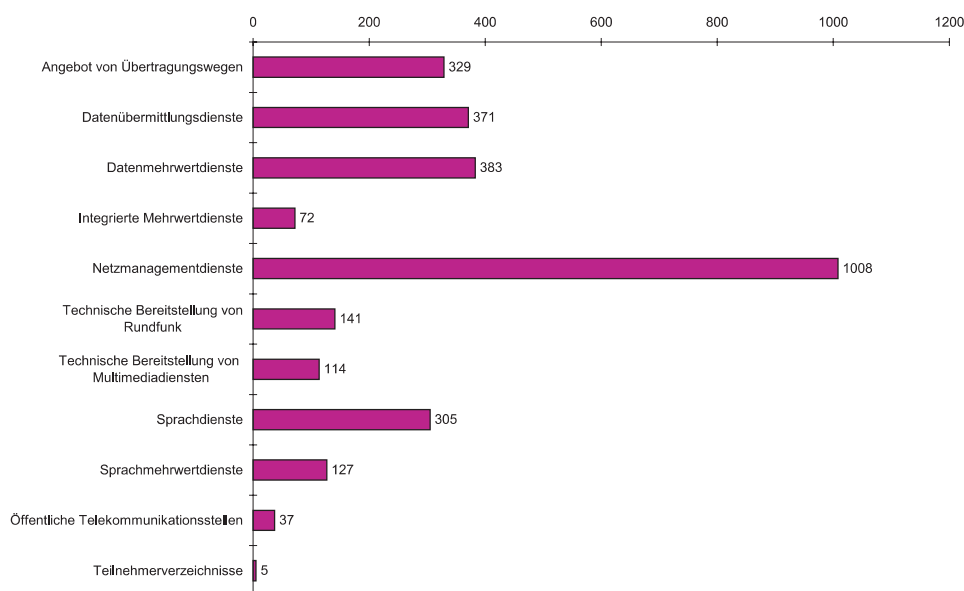
Wie zu erwarten, ist vor allem im Bereich der sprachbezogenen Festnetzdienste seit dem Wegfall des Sprachtele-

fondienstmonopols in den ersten Jahren ein hoher Zuwachs an Dienstleistungsangeboten zu verzeichnen. Jährlich kommen mehr als 50 neue Anbieter von Sprachdiensten hinzu. Damit wächst die Anzahl der Anbieter von Sprachdiensten, Sprachmehrwertdiensten und öffentlichen Telefonstellen weiterhin, was zu einer vermehrten Zahl von Angeboten führt (siehe Abbildung 11).

In den Bereichen der Mobilfunk- und Satellitenfunkdienstleistungen blieb die Struktur nahezu unverändert. Lediglich die Bereiche des Mobiltelefondienstes, der mobilen Datenfunkdienste und die Angebote von satelliten-gestütztem Rundfunk sind deutlich angestiegen (Abbildung 12, Seite 112).

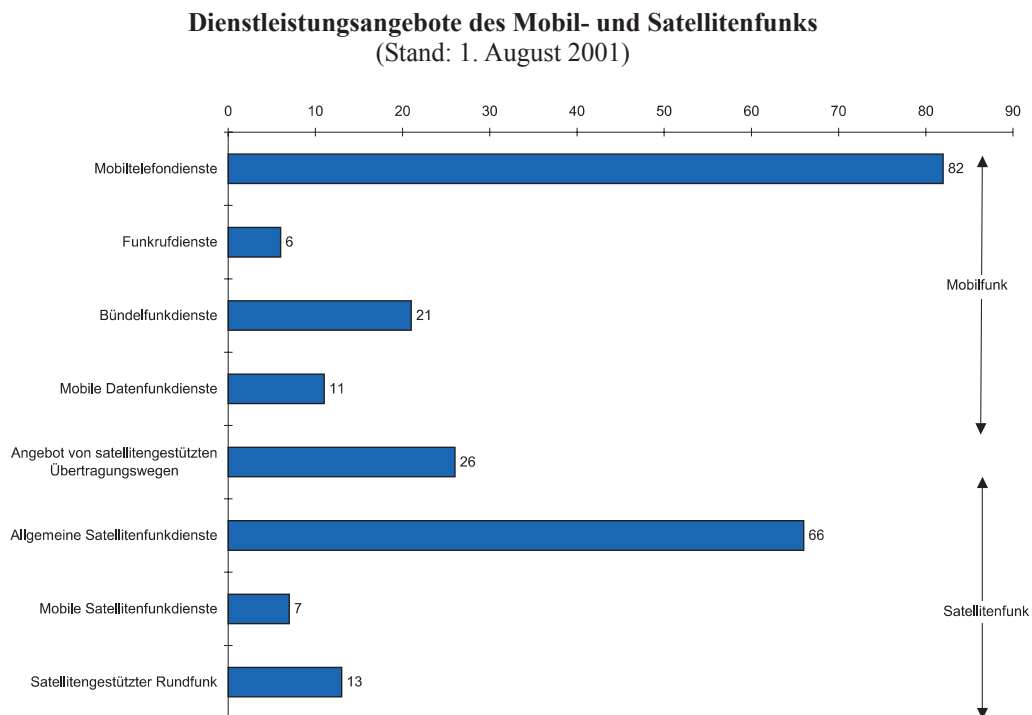
Abbildung 11

Angebote von Festnetz-Dienstleistungen (Stand: 1. August 2001)



³⁹ Nach den Erläuterungen zu den Anzeigeformblättern (siehe http://www.regtp.de/reg_tele/start/in_05-02-00-00-00_m/index.html#Verfahrensweise) enthalten Netzmanagementdienste neben den Zugangsdiensten in Netze, z.B. von Mailboxbetreibern, Onlinedienste-Anbietern, Internet-Providern u.a. den Netzbetrieb für geschlossene Benutzergruppen, Zusammenschaltungsdienste zwischen Netzen verschiedener Netzbetreiber, das Angebot von Netzplattformen für so genannte Intelligente Netzdienste, wie gebührenfreie Rufnummern usw., und Callbackdienste. Unter integrierten Mehrwertdiensten werden Videokonferenz und Business-TV subsummiert. Datenmehrwertdienste sind z.B. Telefaxmehrwertdienste. Sprachmehrwertdienste sind als Angebot von technischen Plattformen für Sprachboxen und Audiotext sowie für Rufnummernauskunftsdienste zu verstehen. Zu den Mobiltelefondiensten werden neben der Sprachvermittlung u.a. Fax- und Datenermittlung, Mailboxdienste, Übermittlung von Kurznachrichten und Wiederverkauf gezählt.

Abbildung 12



14.1.2 Wettbewerber im Festnetzbereich

Im Juli 2001 waren 412 Unternehmen im Besitz einer Lizenz für Übertragungswege (Klasse 3) oder einer Lizenz für Sprachtelefondienst auf Basis eines selbst betriebenen Netzes (Klasse 4). Von diesen besaßen 75 eine Lizenz der Klasse 3 oder 4 für das gesamte Bundesgebiet. 15 Unternehmen hatten sowohl die Lizenz der Klasse 3 als auch der Klasse 4 für das gesamte Bundesgebiet.

Abbildung 13

Unternehmen mit Lizenzen der Klassen 3 und 4

	LK 3 oder LK 4	LK 4	LK 3	LK 3 und LK 4
insgesamt	412	184	360	132
bundesweit tätige	75	67	23	15

Stand: Juli 2001

90 Unternehmen boten im August 2001 Sprachtelefondienst per Call-by-Call, Preselection oder Direktanschluss auf Basis einer Lizenz an. Ein nicht unerheblicher Teil des Angebots erreicht die Kunden außerdem über Wiederverkäufer. Wiederverkäufer vertreiben die von Dritten bezogene lizenzpflichtige Telekommunikations-

dienstleistung „Sprachtelefondienst auf der Basis selbst betriebener Telekommunikationsnetze“. Der Wiederverkäufer kauft hierbei Verbindungsminuten bei einem lizenzierten Verbindungsnetzbetreiber ein und verkauft diese Minuten im eigenen Namen und auf eigene Rechnung an Endkunden weiter.⁴⁰ Mehr als 150 Anbieter betätigten sich Mitte August 2001 auf diese Weise als reine Wiederverkäufer (Reseller) von (Festnetz-)Sprachdiensten.⁴¹ Darüber hinaus waren mehr als 50 Lizenznehmer zusätzlich als Wiederverkäufer von (Festnetz-)Sprachdiensten tätig.

Zwischen der Deutschen Telekom AG und 117 ihrer Wettbewerber waren im August 2001 Verträge über die Zusammenschaltung ihrer Netze geschlossen.

Ebenfalls im August 2001 bestanden 93 Verträge zwischen der Deutschen Telekom AG und ihren Wettbewer-

⁴⁰ Der Zugang der Kunden zu der Telekommunikationsdienstleistung erfolgt durch Vorstellen einer Verbindungsnetzbetreiberkennzahl 010xy (Call-by-Call-Verfahren mit Anmeldung) oder durch eine dauerhafte Voreinstellung auf einen anderen Netzbetreiber (Preselection-Verfahren) bei der Wahl, durch die Wahl einer 0800-Nummer in die Vermittlungsstelle des Verbindungsnetzbetreibers, der den Anrufer anhand seiner persönlichen PIN-Nummer als Berechtigten erkennt und ihn weiter zur Zielrufnummer leitet (callthrough), durch die Wahl einer auf einer Calling-Card vermerkten Einwahlnummer. Die Identifizierung des Teilnehmers erfolgt durch die Eingabe einer Geheimnummer. Danach kann die gewünschte Zielrufnummer gewählt werden. Calling-Cards sind der Träger für eine Anzahl von kostenfreien Rufnummern. Die Karte enthält keine elektronischen Komponenten. Sie dient nur als Merkhilfe für die Einwahlnummer.

⁴¹ Wiederverkäufer, die keine Lizenz der Klasse 4 besitzen. Wiederverkauf von Sprachtelefondienst und Sprachmehrwertdiensten.

bern über den Zugang zur entbündelten Teilnehmeranschlussleitung (TAL). Auf der Grundlage dieser Verträge bzw. auf der Basis eigener Teilnehmernetze boten 61 Lizenznehmer im August 2001 neben der Deutschen Telekom AG einen Direktanschluss an.⁴² Davon offerierten 34 Firmen ausschließlich Verbindungen über den Direktzugang. Weitere 27 Firmen machten Verbindungsangebote per Direktzugang und stellten zugleich auch Verbindungen im Call-by-Call- bzw. Preselection-Verfahren für Kunden her, die ihren Anschluss bei einem anderen Netzbetreiber abonniert haben.

Abbildung 14

Kennwerte zum Telekommunikationsmarkt in Deutschland

Kriterium	Anzahl
Einwohner	82 Mio.
Haushalte	37 Mio.
Betriebe	2,8 Mio.
Gemeinden	13 854
Ortsnetze	5 200
Anschlussbereiche/Hauptverteiler (HVT)	7 900 ⁴³
Teilnehmervermittlungsstellen (TVSt)	2 300 ⁴⁴
Lizenznehmer Klasse 3	360
Lizenznehmer Klasse 4	184
Lizenznehmer Klasse 3 oder 4	412
Registrierte Telekommunikations-Anbieter nach § 4 TKG mit und ohne Lizenz	1 988
Zusammenschaltungs-Verträge	117
Verträge über den Zugang zur TAL	93
Paneuropäische Backbone-Betreiber	23
Unternehmen mit WLL-Frequenzuteilungen	20
MAN-Anbieter	6
DSL-Anbieter	38
Kabelfernsehnetsbetreiber (bis Ebene 4)	5 000

Stand: Juli/August 2001

⁴² Bei einem Teil sind die Angebote an Mindestumsätze gebunden.

⁴³ Deutsche Telekom AG

⁴⁴ 1 600 Deutsche Telekom AG und 700 Wettbewerber

14.1.3 Umsatzerlöse

Das Volumen der Umsatzerlöse⁴⁵ im Telekommunikationsdienstleistungsmarkt erreichte im Jahr 2000 ca. 108,2 Mrd. DM nach rund 93,3 Mrd. DM im Jahr 1999 und 84,4 Mrd. DM im Jahr 1998. Für das Jahr 2001 kann ein kumuliertes Marktvolumen von über 124 Mrd. DM erwartet werden.⁴⁶

Nach Angaben des Bundesverbands Informationswirtschaft, Telekommunikation und Neue Medien e.V. (BITKOM) ist das Marktvolumen der Telekommunikationseinrichtungen (Endgeräte und Netzinfrastruktur) in Deutschland von 19,7 Mrd. DM im Jahr 1998 auf 29,1 Mrd. DM im Jahr 2000 gewachsen. Für 2001 wird ein Volumen von 31,4 Mrd. DM veranschlagt.⁴⁷

In der Periode 1998 bis 2001 steht der Vergrößerung des Telekommunikationsdienstleistungsmarktes um 42 % ein Wachstum des Equipmentmarktes um 59 % gegenüber.

Die Umsatzerlöse mit Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationseinrichtungen ergeben zusammengenommen einen Markt von über 137 Mrd. DM im Jahr 2000 und voraussichtlich über 155 Mrd. DM im Jahr 2001.

Aufgrund der Zunahme der Angebote und der Nachfrage expandierte der Markt der Telekommunikationsdienstleistungen insgesamt stetig, nicht zuletzt aufgrund der wachsenden Zahl von Unternehmen, die auf Vorleistungen anderer aufbauen (siehe Carrier-Geschäft).

Abbildung 15

Entwicklung der Umsatzerlöse mit Telekommunikationsdienstleistungen⁴⁸

Segment \ Jahr	1998 Mrd. DM	1999 Mrd. DM	2000 Mrd. DM	2001 Mrd. DM
Gesamtmarkt	84,4	93,3	108,2	123,9 e
Leistungen für Festnetzanschlüsse	45,8	42,4	41,0	41 e
Mobiltelefondienst	18,6	25,7	35,2	45 e
Mietleitungen	2,1	2,3	2,4	2,7 e
Carrier-Geschäft (Interconnection)	3,5	7,2	10,3	14 e
Kabelfernsehen	4,5	4,8	5,0	5,2 e
Sonstige	9,9	10,9	14,3	16 e

⁴⁵ Die Umsatzerlöse sind kumulativ als Summe der Umsätze des Konzerns Deutsche Telekom und ihrer Konkurrenten in Deutschland dargestellt.

⁴⁶ Da endgültige Zahlen zum Jahr 2001 noch nicht vorliegen, sind Aussagen zum Jahr 2001 mit einem „e“ als Erwartung gekennzeichnet.

⁴⁷ Quelle: http://www.bitkom.org/markt_statistik/index.html

⁴⁸ Die Angaben zu den Jahren 1998 und 1999 wurden gegenüber dem Tätigkeitsbericht 1998/99 aufgrund neuerer Erkenntnisse aktualisiert.

Die einzelnen Dienstleistungssegmente⁴⁹ des Telekommunikationsmarktes entwickelten sich mit unterschiedlicher Dynamik. Zwar waren im Segment der Festnetzdienstleistungen erhebliche Verkehrszuwächse zu verzeichnen, Preissenkungen führten schließlich aber zu rückläufigen Umsätzen. Die Umsätze des ersten Quartals 2001 deuten darauf hin, dass dieser rückläufige Trend in jüngster Zeit gebremst ist (siehe Abbildung 16).

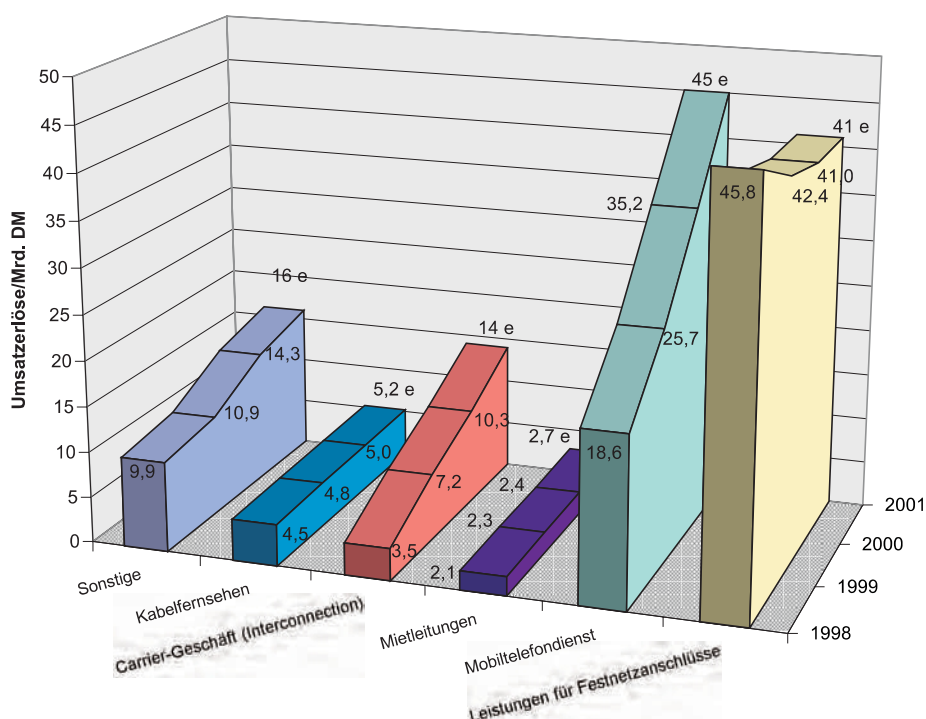
Innerhalb des Marktes sind bedeutende Strukturverschiebungen feststellbar. Der Mobilfunk wird im Jahr 2001

erstmalig ein größeres Umsatzvolumen erreichen als der Festnetzbereich (siehe Abbildung 17, Seite 115).

Die im Wettbewerb zum Konzern Deutsche Telekom AG stehenden Unternehmen waren im Jahr 2000 an dem Gesamtvolumen der Telekommunikationsdienstleistungen mit 40 % bzw. rund 43,3 Mrd. DM beteiligt. Davon entfielen 28,5 Mrd. DM alleine auf die Mobilfunk-Wettbewerber des Telekom-Konzerns in Deutschland. In den einzelnen Marktsegmenten entwickelten sich die Anteile der Telekom-Konkurrenten wie in Abbildung 18 auf Seite 115.

Abbildung 16

Umsatzentwicklung der wesentlichen Marktsegmente



Im Jahr 1998 tritt eine Verringerung des Gesamtmarktes ein, da nach neuer Systematik ausschließlich Umsatzerlöse in Deutschland betrachtet werden. Im Jahr 1998 noch enthaltene Umsätze infolge der Zusammenschaltung mit ausländischen Netzen wurden eliminiert (Auslandsumsatz). Die im Tätigkeitsbericht 1998/99 angegebenen Marktvolumina zum Jahr 1999 stellten vorläufige Hochrechnungen aufgrund erhobener Daten des 1. Quartals 1999 dar. Nach den jüngsten Erhebungen sind diese übertroffen worden. Soweit Angaben zum Jahr 2001 gemacht werden, sind dies vorläufige Erwartungen aufgrund der bisherigen Entwicklung und erhobener Daten zum 1. Quartal 2001.

⁴⁹ Unterschieden wird zwischen Leistungen für Festnetzanschlüsse, Mobiltelefondienst, Mietleitungen, Carrier-Geschäft, Kabelfernsehen und Sonstige. Der Markt der Leistungen für Festnetzanschlüsse beinhaltet sämtliche Festnetzdienstleistungen der Lizenznehmer mit Endkunden und Wiederverkäufern, insbesondere die Anschlussbereitstellung und das Herstellen von Wahlverbindungen aller Art. Wahlverbindungen zu Mehrwertdiensten (Premium-Rate-Nummern) oder in das Internet schließen Leistungen ein, die über das bloße Herstellen der Verbindung hinausgehen (Informationsinhalte). Umsatzerlöse der Wiederverkäufer sind ebenfalls eingeschlossen. Die Umsatzerlöse im Mobiltelefondienst enthalten sowohl Umsatzerlöse der Netzbetreiber als

auch Umsatzerlöse der Mobilfunk-Service-Provider. Die Angaben zum Mobiltelefondienst und zum Festnetzbereich enthalten keine Erlöse aus Zusammenschaltungsdienstleistungen. Zusammenschaltungsdienstleistungen sind dem Segment Carrier-Geschäft zugeordnet. Das Carrier-Geschäft ist definiert durch Verbindungs- und Anschlussleistungen, die Telekommunikationsunternehmen bei der Zusammenschaltung ihrer Netze erbringen, einschließlich der gemeinsamen Nutzung von Gebäuden (Kollokationen), die Anmietung von Teilnehmeranschlussleitungen, Inkassoleistungen und Preselectionleistungen. Mietleitungen werden in einem eigenen Segment erfasst. Das Segment Kabelfernsehen enthält die Umsätze der Kabelfernsehnetsbetreiber aus Anschlussentgelten sowie aus Einspeiseentgelten für Programme. Unter dem Segment „Sonstige“ sind solche Telekommunikationsdienstleistungen subsummiert, die den vorgenannten Segmenten nicht zugeordnet werden können. Dazu zählen Datenkommunikationsdienste, Leistungen für so genannte Corporate Networks (Firmennetze), Rundfunkübertragungsdienste, Multimediadienste, Funkdienste wie etwa Paging und Datenfunk sowie verschiedene Mehrwertdienste. Es können unter „Sonstige“ neben Softwaredienstleistungen auch andere nicht telekommunikationsspezifische Dienstleistungen enthalten sein, die von einem Telekommunikationsunternehmen bzw. -konzern erbracht werden.

Abbildung 17

Entwicklung und Struktur des Telekommunikationsdienstleistungsmarktes

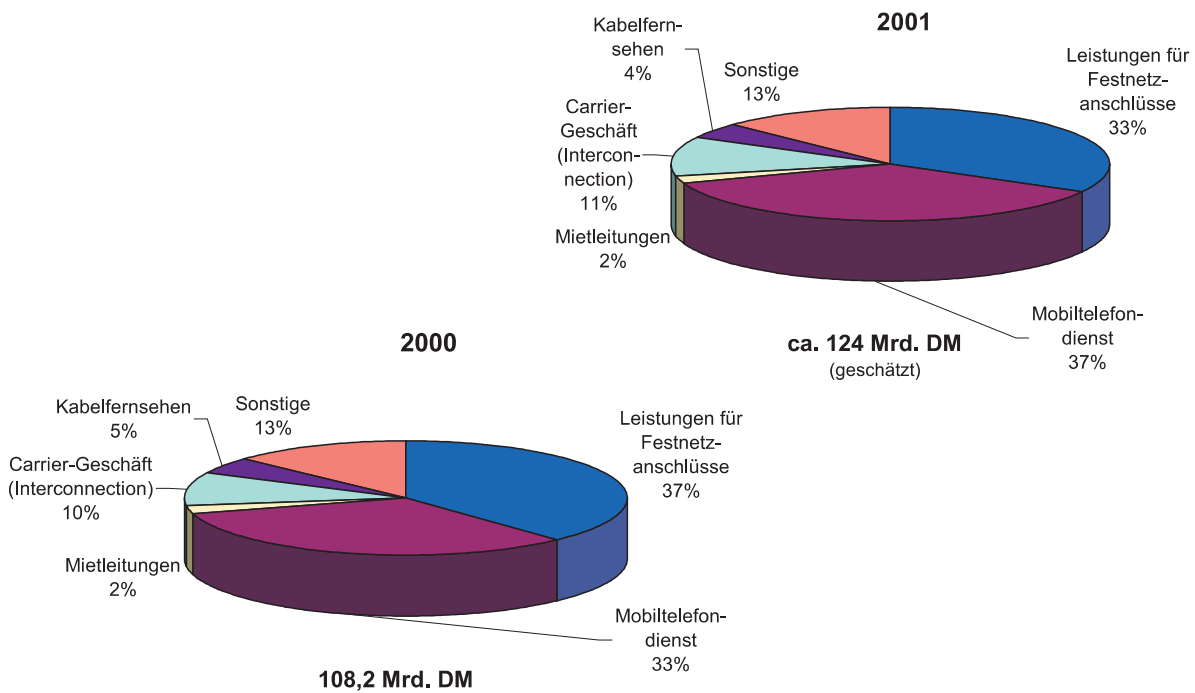
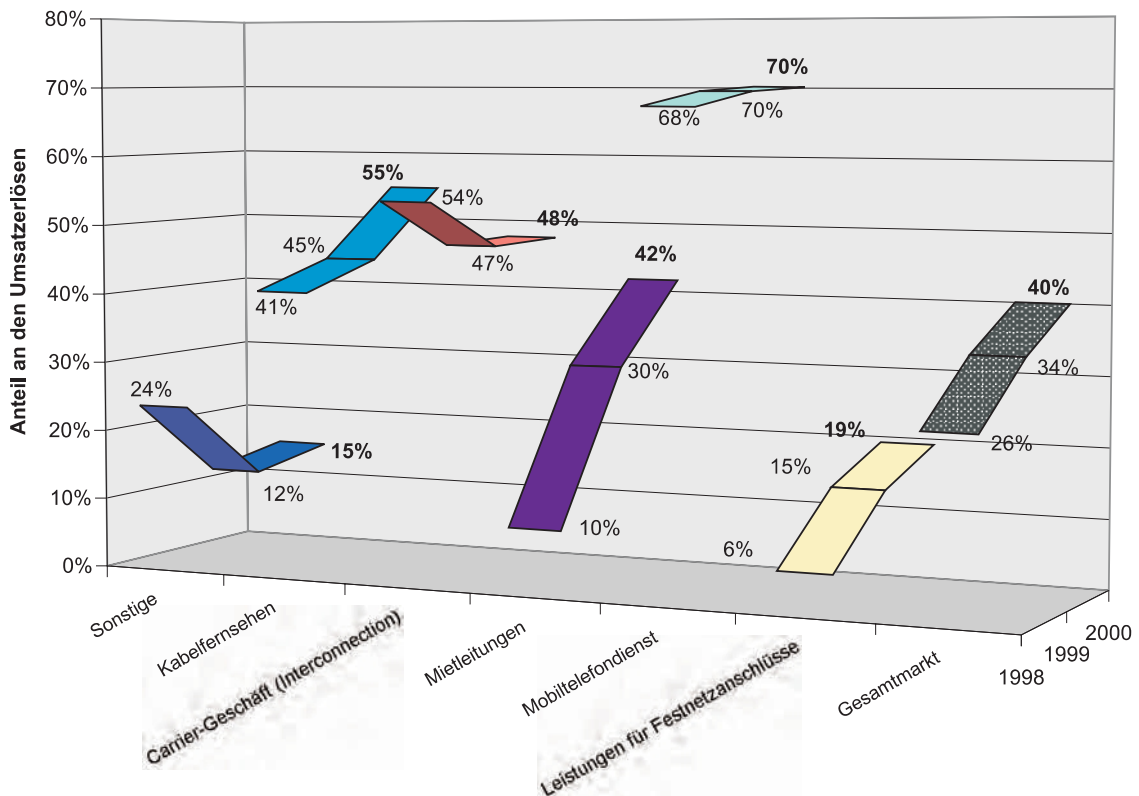


Abbildung 18

Marktanteilsentwicklung der Konkurrenten des Konzerns Deutsche Telekom



Der Gesamtmarkt ist hierbei als die Summe der vorbeschriebenen Telekommunikationsdienstleistungen zu verstehen, d. h. Leistungen für Festnetzanschlüsse, Mobilfunkdienstleistungen, Mietleitungen, Carrier-Geschäft, Kabelfernsehen und Sonstige eingeschlossen.

Über die oben beschriebene Markt Betrachtung hinaus ist es aufschlussreich, die Wettbewerber nach ihren gesamten Festnetznetzaktivitäten und Mobilfunkaktivitäten getrennt zu untersuchen. Bei den Wettbewerbern im Festnetzbereich werden auf diese Weise neben den Leistungen für Festnetzanschlüsse zusätzlich Mietleitungen, Datenkommunikationsdienste, Zusammenschaltungsleistungen usw. einbezogen, also sämtliche Telekommunikationsdienstleistungen, die im weitesten Sinne dem Festnetzbereich zugeordnet werden können.

Nach diesem Prinzip summierten sich die Gesamtumsätze der Festnetz Wettbewerber der Deutschen Telekom AG (d. h. die Lizenznehmer der Klasse 3 und 4 ohne Kabelfernsehunternehmen und sonstige lizenzfrei tätige Unternehmen) im Jahr 2000 auf knapp 11,5 Mrd. DM. Zählt man Kabelfernsehen, Satellitenkommunikation und sonstige lizenzfreie Telekommunikationsdienstleistungen⁵⁰ hinzu, so ergibt sich für die Wettbewerber in diesem erweiterten Markt ein Umsatzvolumen im Jahr 2000 von über 14,2 Mrd. DM. Im Mobilfunkbereich, wozu im Wesentlichen der Mobiltelefondienst beiträgt,⁵¹ kamen die Konkurrenten des Konzerns Deutsche Telekom AG im Jahr 2000 auf ein Umsatzvolumen von 28,5 Mrd. DM. Im Jahr 2001 wird für den Festnetz Wettbewerberbereich (inklusive Wiederverkauf, Kabelfernsehen, Satellitenkommunikation und sonstige lizenzfreie Telekommunikationsdienstleistungen) ein Umsatzvolumen von über 16 Mrd. DM, für die Mobilfunkkonkurrenten des Telekom-Konzerns ein Umsatzvolumen von 31,7 Mrd. DM erwartet. Das Segment Kabelfernsehen geht dabei infolge der Verkäufe der Regionalgesellschaften der Deutschen Telekom AG vollständig in den Bereich der Telekom-Konkurrenten über.

14.1.4 Sachinvestitionen

Das Investitionsvolumen im Telekommunikationsdienstleistungsmarkt betrug im Jahr 1999 ca. 15,1 Mrd. DM und im Jahr 2000 über 18,8 Mrd. DM. An diesen Summen war die Deutsche Telekom AG schätzungsweise mit 7,8 bzw. 8,2 Mrd. DM beteiligt.⁵²

⁵⁰ Umsätze mit Satellitenkommunikation und sonstigen lizenzfreien Unternehmen beruhen auf Schätzungen. Umsätze im Segment Kabelfernsehen sind teilweise geschätzt.

⁵¹ Zu den neben dem Mobiltelefondienst bestehenden Mobilfunkdiensten Funkruf, Bündelfunk, Datenfunk, terrestrischer Flugfunk siehe weiter unten.

⁵² Laut Übersicht zum Konzern-Anlagevermögen (Anlagegitter), Geschäftsbericht 2000, S. 94, hat der Konzern Deutsche Telekom im Jahr 2000 weltweit 14,8 Mrd. DM in Sachanlagen investiert, im Jahr 1999 waren es lt. Geschäftsbericht 1999, S. 90, 9,9 Mrd. DM. Da eine Teilkonzernrechnung für Deutschland nicht besteht, sind die Investitionen der Deutschen Telekom AG im Telekommunikationsbereich in Deutschland seitens der Regulierungsbehörde geschätzt worden.

Die Festnetzkonkurrenten der Deutschen Telekom AG tätigten 1999 und 2000 einschließlich für Kabelfernsehnetze Investitionen in Höhe von 3,8 bzw. 5,6 Mrd. DM (1998: 3,6 Mrd. DM). Im Mobilfunkbereich investierten die Wettbewerber des Konzerns Deutsche Telekom 3,5 bzw. 5 Mrd. DM (1998: 2,5 Mrd. DM).

14.1.5 Infrastruktur

Die technologisch hochwertige Telekommunikationsinfrastruktur in Deutschland ist seit der Liberalisierung des Marktes sowohl von der Deutschen Telekom AG als auch von den neuen Netzbetreibern durch Netzknoten und Übertragungswege erweitert worden.

Mitte 2001 bestanden neben den 1 600 Teilnehmervermittlungsstellen (TVSt) der Deutschen Telekom AG über 700 Teilnehmervermittlungsstellen der Wettbewerber. Darüber hinaus ist ein kontinuierlicher hochbitratiger Ausbau der Backbones (Fernverbindungsnetze) und Netzknoten erfolgt, der den gewachsenen Bedarf an breitbandiger Kommunikation in Datennetzen, im Internet, im Mobilfunk und im herkömmlichen Festnetzbereich decken soll.

Die Zahl der Zusammenschaltungspunkte der Wettbewerber mit der Deutschen Telekom AG ist deutlich angestiegen. Sie bewegen sich daher mit ihrem Netzausbau verstärkt in die Fläche, sodass sich die Zuführungsstrecken der Deutschen Telekom AG zu den Netzen der Wettbewerber verkürzen, ebenso verkürzen sich die Terminierungsstrecken. Während sich Ende 1999 etwa 60 % der Netzbetreiber an mehr als einem Ort mit der Deutschen Telekom AG zusammenschalteten, waren es Ende des 1. Quartals 2001 bereits 70 % bei einer gewachsenen Zahl von Netzbetreibern.

In Deutschland verfügten die Telekommunikationsunternehmen Ende 2000 über knapp 260 000 Glasfaserstrecken-kilometer.⁵³ Davon entfielen auf die Deutsche Telekom AG Glasfasertrassen mit einer Gesamtlänge von 168 000 km. Die Wettbewerber kamen somit auf einen Anteil von 35 %. Von 1999 bis 2000 haben die Wettbewerber dabei ihren Bestand mehr als verdoppelt.

Ende 2000 waren insgesamt 26 deutsche Städte in paneuropäische Glasfasernetze eingebunden. Bereits in acht dieser Städte (Berlin, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Hamburg, Hannover, Köln, München und Stuttgart) waren Metropolitan Area Networks (MANs) in Betrieb.⁵⁴

Auf der Ortsebene verfügten die Wettbewerber Ende des 1. Quartals 2001 über rund 16 000 Glasfaseranschlüsse zu

⁵³ Die Streckenkilometer lassen keinen Rückschluss auf die zur Verfügung stehenden Faserkilometer zu, da die Kabel mit unterschiedlichen Faserzahlen bestückt sind.

⁵⁴ Ein Metropolitan Area Network (MAN) ist ein breitbandiges, fast ausschließlich über moderne Glasfasertechnologie realisiertes Telekommunikationsnetz, das überwiegend in ringförmiger Struktur aufgebaut ist und die wichtigsten Knotenpunkte einer Großstadt verbindet. Oft werden MANs von international tätigen finanzstarken Telekommunikationsunternehmen aufgebaut, welche die so verkabelten Metropolen wiederum in einem Wide Area Network (WAN) national oder sogar international in eine Netzstruktur einbinden. Bei internationaler Netzstruktur wird auch der Begriff Global Area Network (GAN) verwendet.

Kunden. Insgesamt wird die Zahl der Glasfaseranschlüsse zu Kunden in Deutschland Ende des 3. Quartals 2001 auf 2,05 Mio. geschätzt. Darin sind neben Glasfaseranschlüssen für die Anbindung von Kunden mit mehreren Telefonkanälen (ISDN-Primärmultiplexanschlüsse) rund 2 Mio. Glasfaseranschlüsse enthalten, die von der Deutschen Telekom AG in den Neuen Bundesländern im Rahmen ihrer Projekte zu Verbreitung der Optischen Anschlussleitung (OPAL) eingerichtet worden sind. Über Letztere wird jeweils nur ein Telefonkanal in die Haushalte geführt. Die Realisierung von drahtlosen Anschlüssen (Wireless Local Loop, WLL) befand sich noch in den Anfängen.

Die Glasfaserstrecken der Deutschen Telekom AG und der anderen Netzbetreiber werden durch eine weiträumige Richtfunkinfrastruktur ergänzt. Im August 2001 waren in Deutschland 47 000 Richtfunkstrecken mit einer Gesamtlänge von 475 000 km in Betrieb.

Obwohl mit DSL⁵⁵ und den ersten Internetzugängen über Kabelfernsehtetze bereits zwei breitbandige Varianten für den schnellen Zugang in Deutschland seit geraumer Zeit auf dem Markt sind, gibt es seit kurzem mit der Powerline Communications (PLC) eine weitere Möglichkeit, die Nachfrage nach immer schnelleren Übertragungsraten von Privathaushalten zu befriedigen. Nachdem ein halbes Dutzend Energieversorgungsunternehmen den alternativen Zugang über Stromnetze im Rahmen von Pilotprojekten seit 1998 getestet haben, wurde im Jahr 2001 das erste Angebot für Privatkunden in einzelnen Regionen in Deutschland verfügbar.

Von der einfachen Installation nach dem Plug-&-Play-Prinzip (Modem einfach in die Steckdose stecken), der zeitunabhängigen Tarifierung sowie der hohen Bandbreite von bis zu 2 MBit/s versprechen sich die Anbieter erfolgreiche Marktchancen. Inwieweit diese alternative Zugangsmöglichkeit sich verbreiten kann, ist noch nicht abzusehen.

14.1.6 Beschäftigung

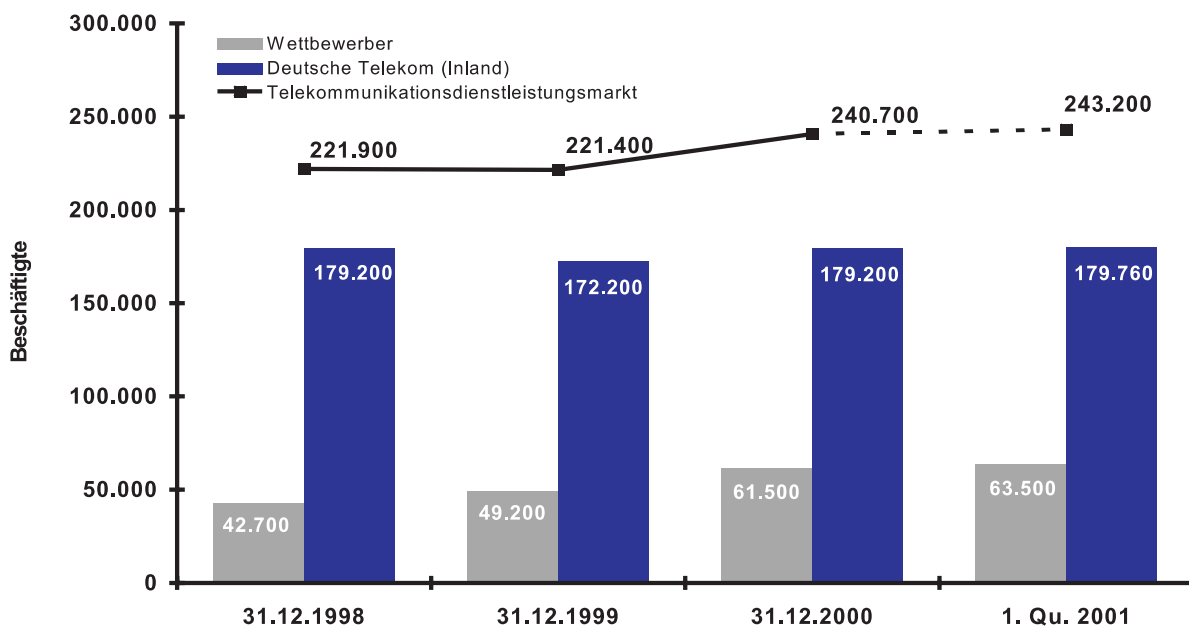
Die Wachstumskurve der Beschäftigten auf dem Telekommunikationsdienstleistungsmarkt weist weiterhin nach oben. Waren Ende des Jahres 1999 221 400 Mitarbeiter bei den Telekommunikationsunternehmen beschäftigt, so stieg deren Zahl zum 31. Dezember 2000 auf 240 700. Zum Ende des ersten Quartals 2001 ergab sich mit 243 200 Beschäftigten eine zwar weiterhin positive, sich aber deutlich abschwächende Wachstumsrate (1,0 % Wachstum im ersten Quartal 2001 zu 8,7 % Wachstum im Jahr 2000).

Die Entwicklung bei den Wettbewerbern⁵⁶ spiegelt diesen Trend wider. Nachdem die Anzahl der Beschäftigten Ende des Jahres 1999 noch um 15 % auf 49 200 und zum 31. Dezember 2000 um 25 % auf 61 500 gestiegen war, verdeutlicht das erste Quartal 2001 bereits, dass der Markt in eine Konsolidierungsphase eingetreten ist. In den ersten drei Monaten des Jahres 2001 waren rund 63 500 Beschäftigte bei den Telekommunikationsunternehmen tätig. Das entspricht einem Wachstum von 3 % gegenüber Ende 2000.

Im Bereich des Mobiltelefondienstes konnten die Netzbetreiber deutlich positive Zuwachsraten verzeichnen. Von

Abbildung 19

Beschäftigte auf dem Telekommunikationsdienstleistungsmarkt



⁵⁵ DSL (Digital Subscriber Line): hochbitratige Anschlüsse über die reguläre Kupferdoppelader (bis 2 Mbit/s)

⁵⁶ Lizenznehmer der Lizenzklassen 1 bis 4, lizenzfreie nach § 4 TKG registrierte Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen, Anbieter im Segment Breitbandkabel, ohne Deutsche Telekom.

21 800 Mitarbeitern im Jahr 1999, einer Steigerung von 17 % gegenüber dem Vorjahr, wurde die Mitarbeiterzahl im Jahr 2000 um 22 % auf 26 700 aufgestockt. Im ersten Quartal 2001 war erstmals ein Rückgang der Zuwachsrate auf 5 % ersichtlich, was aber dennoch einer absoluten Steigerung der Beschäftigtenzahl auf 28 000 entspricht. Bei den Festnetzanbietern deutet sich dagegen im ersten Quartal 2001 eine Wende an: Die Anzahl der Beschäftigten stagniert bei ca. 30 000 (23 400 zum 31. Dezember 1999).

Die Deutsche Telekom AG (Deutsche Telekom AG und inländische Tochtergesellschaften) beschäftigte zum 31. Dezember 2000 179 200 Mitarbeiter. Die Zunahme der Beschäftigtenzahl gegenüber dem Jahr 1999 ist nahezu ausschließlich auf Veränderungen im Konsolidierungskreis des Jahres 2000 zurückzuführen. Eine weiterhin positive, jedoch abgeschwächte Wachstumsrate ergab sich zum Ende des ersten Quartals 2001 mit 179 760 Mitarbeitern. Ohne Berücksichtigung der Neuakquisitionen hat sich der Personalabbau der Deutschen Telekom AG im Konsolidierungskreis von 1995 auf 166 649 Beschäftigte im Jahr 2000 fortgesetzt. Diese Entwicklung wird vor allem von Reduzierungen im Mutterkonzern Deutsche Telekom bestimmt.

14.2 Telekommunikationsdienstleistungen auf Basis von Festnetzanschlüssen⁵⁷

14.2.1 Telefonkanäle/Festnetzanschlüsse

Ende 2000 existierten in Deutschland insgesamt rund 50,2 Mio. Telefonkanäle.⁵⁸ Ausgehend von zirka 0,7 Mio. zusätzlich angeschlossenen Telefonkanälen im 1. Quartal 2001 dürfte die Gesamtzahl Ende des Jahres 2001 auf etwa 53 Mio. ansteigen. Ende des 1. Quartals 2001 gab es 31,4 Mio. Analoganschlüsse,⁵⁹ 7,95 Mio. ISDN-Basisanschlüsse⁶⁰ und 116 900 ISDN-Primärmultiplexanschlüsse.⁶¹

⁵⁷ Im Folgenden werden Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit betrachtet, die auf den für die Sprachkommunikation für die Öffentlichkeit vorgesehenen Telekommunikationsnetzen erbracht werden (vgl. auch § 16 Absatz 1 Satz 1 TKV und die Begründung zu § 16 Absatz 1 TKV). Die Betrachtung umfasst dabei den Bereich Sprachtelefondienst (Anschlussentgelte und Orts-/City- bzw. Ferngespräche), Verbindungen aus einem Festnetz in ein Mobilfunknetz, Verbindungen aus einem Festnetz ins Ausland, Verbindungen aus dem Festnetz zu Onlinediensten bzw. zu Internetdiensten (Verbindungsanteil) sowie sonstige Verbindungen, die von Festnetzanschlüssen ausgehen, wie z. B. die Verbindungen zu Auskunftsdiensten und zu Mehrwertdienstnummern. Sie umfasst keine Dienstleistungen für geschlossene Benutzergruppen.

⁵⁸ Als Maßzahl der Direktanschlüsse ist die normierte Größe des Sprechkanals, d. h. das Äquivalent eines 64 kbit/s-Kanals, geeignet. Damit können die verschiedenen Anschlussarten, wie Analoganschlüsse, ISDN-Basisanschlüsse und ISDN-Primärmultiplexanschlüsse zusammengefasst dargestellt werden. Der Anschluss wird dabei nicht im Sinne einer Rufnummer verstanden, sondern im Sinne der Anschlusskapazität. In der Zahl der Kanäle sind öffentliche Telefonstellen (ÖTel) enthalten. Die Kanal- und Anschlusszahlen enthalten sowohl bei den Wettbewerbern als auch bei der Deutschen Telekom AG einen geringen Teil von Eigenbedarf.

⁵⁹ klassischer Telefonanschluss (ein Sprechkanal mit 3,1 kHz Bandbreite).

⁶⁰ ISDN (Integrated Digital Network)-Basisanschluss: 2 unabhängig voneinander nutzbare Sprechkanäle mit einer Bitrate von je 64 kbit/s.

⁶¹ ISDN-Primärmultiplex-Anschluss: 30 unabhängig voneinander nutzbare Sprechkanäle mit einer Bitrate von je 64 kbit/s.

Abbildung 20

Telefonkanäle – Anteile der Deutsche Telekom AG und deren Wettbewerber

	1998	1999	2000	1. Qu. 01
Wettbewerber				
Anzahl Kanäle insgesamt/Mio.	0,16	0,40	0,86	1,05
davon analog	15%	21%	17%	17%
davon ISDN	85%	79%	83%	83%
Anzahl Anbieter	21	40	55	61
DT AG				
Anzahl Kanäle insgesamt/Mio.	46,37	47,81	49,36	49,85
davon analog	78%	72%	65%	63%
davon ISDN	22%	28%	35%	37%
Summe				
Anzahl Kanäle insgesamt/Mio.	46,53	48,21	50,22	50,90
Anteil Wettbewerber	0,3%	0,8%	1,7%	2,1%
Anteil DT AG	99,7%	99,2%	98,3%	97,9%

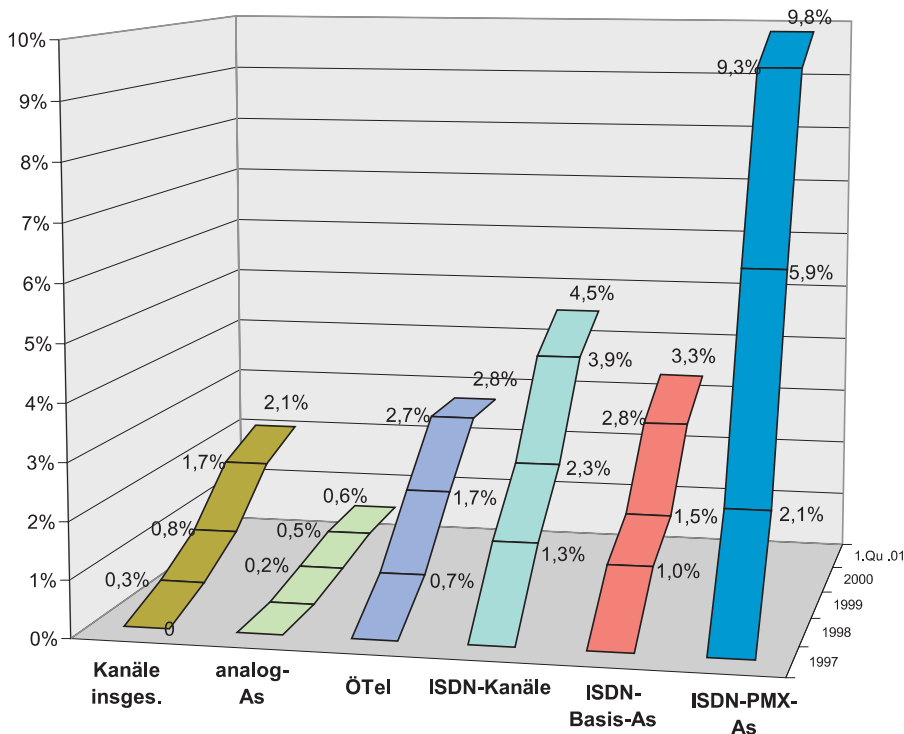
Der Anteil der Wettbewerber an der Gesamtzahl der Kanäle dürfte von ca. 2,1 % im 1. Quartal auf gut 3 % Ende 2001 steigen.

Örtlich werden die bundesweiten Marktanteile vereinzelt übertroffen. So konnte Ende 2000 ein Marktanteil der Anschlusswettbewerber in Köln von 16 %, in Düsseldorf von 12 % und in Frankfurt am Main von 4 % an den Telefonkanälen festgestellt werden.

Analoganschlüsse haben für die Wettbewerber eine untergeordnete Bedeutung. Zwar werden Kunden mit Analoganschlüssen, d. h. mit geringerem Gesprächsaufkommen durchaus angebunden, hauptsächlich wird das Geschäft aber mit Kunden gemacht, die Anschlussleitungen mit mehr als einem Kanal nutzen, also mit ISDN-Basisanschlüssen und ISDN-Primärmultiplexanschlüssen. Der Wettbewerberanteil an den ISDN-Kanälen lag im 1. Quartal 2001 bei 4,5 %. Dass bei den Wettbewerbern Großkunden stärker repräsentiert sind, ergibt sich aus den ISDN-Anschlussarten. Der Wettbewerberanteil bei ISDN-Basisanschlüssen betrug zum 31. März 2001 3,3 %, bei den Primärmultiplexanschlüssen 9,8 %. Bei beiden Anschlussarten konnte in den ersten drei Monaten des Jahres 2001 ein Wettbewerberanteil von 0,5 Prozentpunkten hinzu gewonnen werden. Der Wettbewerberanteil an den Analoganschlüssen war hingegen mit insgesamt 0,6 % verschwindend gering.

Abbildung 21

Entwicklung der Wettbewerber-Marktanteile – Festnetzanschluss-Segmente



Beim Bestand öffentlicher Telefonstellen (ÖTel) ist eine rückläufige Tendenz feststellbar. Aufgrund der weiten Verbreitung von Mobiltelefonen hat sich der Bedarf der Bevölkerung reduziert. So ging die Gesamtzahl der Münz- und Kartentelefone von 120 500 Ende 1999 auf 112 400 Ende des 1. Quartals 2001 zurück. Der Marktanteil der Wettbewerber erhöhte sich im gleichen Zeitraum von 1,7% auf 2,8%.

Auf der Grundlage der Verträge über den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung (TAL) der Deutschen Telekom AG bzw. auf Basis eigener Teilnehmeranschlussleitungen boten im August 2001 über 60 Lizenznehmer neben der Deutschen Telekom AG einen analogen bzw. ISDN-Direktanschluss an.⁶² In 47% der 188 deutschen Städte über 50 000 Einwohner konnten sich Kunden damit komplett zwischen der Deutschen Telekom AG und einem – in manchen Städten sogar mehreren Wettbewerbern – entscheiden. Bei den 83 deutschen Großstädten mit mehr als 100 000 Einwohnern lag dieser Anteil bei 52%. Dies bedeutet, dass im August 2001 eine Wahlmöglichkeit des Anschlussbetreibers in Gebieten vorhanden war, in denen ein Drittel der Gesamtbevölkerung lebt. Im weiteren Verlauf des Jahres 2001 war mit einem Anwachsen dieser Zahl zu rechnen, da noch etliche Hauptverteiler und Städte von den Wettbewerbern in der Erschließung waren. Die Standortpräsenz eines alternativen Anbieters von Anschlüssen bedeutet hierbei jedoch nicht in jedem Fall, dass alle Stadtbezirke von ihm versorgt werden.

⁶² Bei einem Teil sind die Angebote an Mindestumsätze gebunden.

14.2.2 DSL

Der breitbandige Internetzugang mittels DSL erfreut sich immer größerer Beliebtheit. Die Zahl der DSL-Anschlüsse⁶³ stieg bis Ende des 1. Quartals 2001 auf 462 000, wobei darauf verwiesen werden muss, dass die Nachfrage hauptsächlich durch die DSL-Produkte der Deutschen Telekom AG abgedeckt wird. Der DSL-Anteil der Wettbewerber entwickelte sich auf das von den ISDN-Anschlüssen bekannte Niveau mit abnehmender Tendenz, da die Deutsche Telekom AG ihren DSL-Ausbau massiv forcierte.

Seit dem Ende des ersten Quartals 2001 entwickelte sich der DSL-Markt weiter dynamisch. In ihren Analysteninformationen⁶⁴ vom August 2001 nannte die Deutsche Telekom AG für August dieses Jahres 1,2 Mio. vermarktete DSL-Anschlüsse, wovon ca. 1,0 Mio. angeschlossen seien. Die Zahl der DSL-Anschlüsse der Wettbewerber war Mitte 2001 auf ca. 30 000 zu veranschlagen.

Zur Jahresmitte 2001 gab es in 50% der größten deutschen Städte (188 Städte mit mehr als 50 000 Einwohnern) in bestimmten Gebieten DSL-Angebote von Wettbewerbern. Bemerkenswert ist, dass lokale bzw. regionale Anbieter DSL-Dienste in der Fläche aufbauen bzw. einen solchen Ausbau planen.

⁶³ DSL (Digital Subscriber Line): hochbitratige Anschlüsse über die reguläre Kupferdoppelader (bis 2 Mbit/s).

⁶⁴ http://www.dtag.de/english/company/inv_rel/analyst/present/download/analysts_meeting_010828.pdf Seite 9.

Die Zahl der DSL-Anbieter ist zwar deutlich gewachsen, ihr Marktanteil blieb bisher aber gering (siehe Abbildung 22).

Im DSL-Markt betätigen sich darüber hinaus Reseller, die durch eine andere Tarifstruktur besonders den Einsteigern das Kennenlernen der DSL-Technologie zu einem niedrigeren Entgelt ermöglichen wollen.

Die Resale-Angebote von DSL-Anschlüssen lassen sich in zwei Gruppen unterteilen, abhängig davon, ob neben der DSL-Infrastruktur auch Vorleistungen für die Abwicklung des Internet-Datenverkehrs in Anspruch genommen werden. Bei der ersten Variante übernimmt der Reseller das ursprüngliche Produkt des DSL-Anbieters vollständig. Dies setzt sich hauptsächlich aus der Installation der DSL-Technik (u. a. Modem, Splitter) beim Kunden wie auch in den Verteilern des Netzbetreibers zusammen. Ebenso werden die benötigten Internetleistungen (u. a. Router, Backbone) für den Datenaustausch beim DSL-Anbieter bezogen. Bei der zweiten Möglichkeit bezieht der Reseller nur den DSL-Anschluss extern bei dem jeweiligen Teilnehmernetzbetreiber, wohingegen er die Internetleistungen eigenverantwortlich erstellt.

14.2.3 Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung der Deutschen Telekom AG

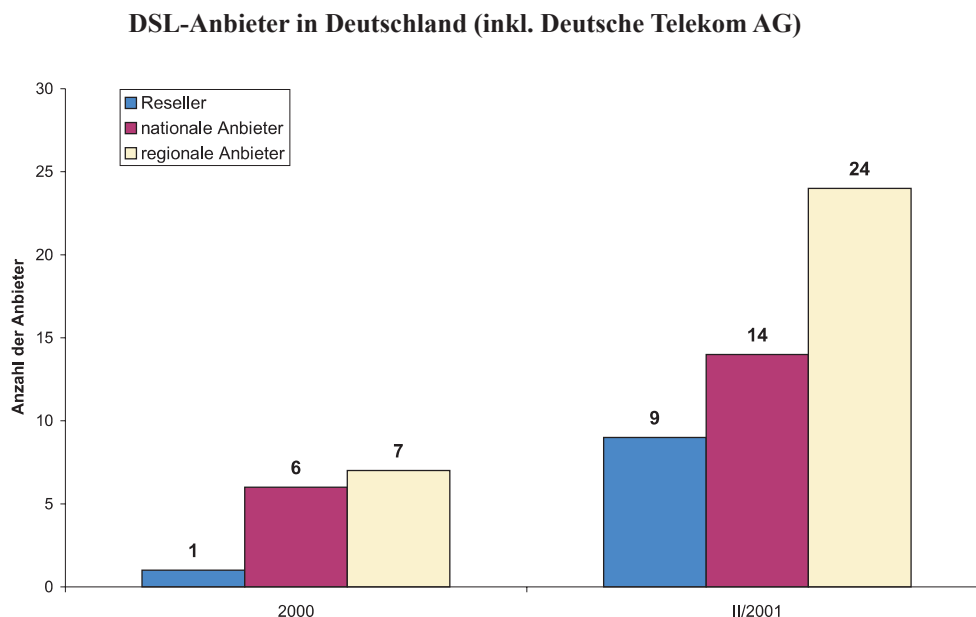
Für ihre Teilnehmeranschlüsse nutzen die Wettbewerber neben selbst verlegten Leitungen bzw. Funkanschlüssen überwiegend die vorhandenen Teilnehmeranschlussleitungen (TAL) der Deutschen Telekom AG. Im Regelfall handelt es sich um die Kupferzweidrahtleitung, in Ausnahmefällen um Glasfaseranschlüsse. Die bei Wettbewerbern eingerichteten Kanäle basierten Mitte 2001 zu über 80 % auf der angemieteten Telekom-TAL mit steigender Tendenz. Insgesamt waren von der Deutschen Tele-

kom AG Mitte 2001 rund 476 000, Ende September etwa 550 000 und Ende Oktober rund 577 500 Teilnehmeranschlussleitungen vermietet. Voraussetzung hierfür ist die gemeinsame Nutzung von technischen Räumen und der Zugang zu den Hauptverteilern (HVT) in den Teilnehmervermittlungsstellen der Deutschen Telekom AG (Kollokation).

Die Deutsche Telekom AG hatte im Berichtszeitraum erhebliche Probleme, auf die hohe Nachfrage der Wettbewerber zu reagieren und die Flächen in den technischen Gebäuden fristgerecht, wie von den Unternehmen gewünscht, bereitzustellen.

Die Kollokationsnachfrage der Wettbewerber richtete sich bislang auf ein Drittel aller Anschlussbereiche der Deutschen Telekom AG. Dies sind Anschlussbereiche mit hohen Teilnehmerdichten und mit verkehrsstarken Kunden in größeren Städten. In den restlichen zwei Dritteln der Anschlussbereiche ist keine Nachfrage festzustellen. Bereits Ende des Jahres 2000 waren von den bestehenden 7 900 Telekom-Anschlussbereichen mehr als 2 000 über bereitgestellte Kollokationen erreichbar. Aufgrund dieser Kollokationen hatten die Wettbewerber eine Zugangsmöglichkeit zu 23 Mio. Kanälen des Festnetzes der Deutschen Telekom AG. Die Deutsche Telekom AG berichtet, dass mit den bereitgestellten Kollokationsflächen somit 14,3 Mio. analoge Anschlüsse, 3,2 Mio. ISDN-Basisanschlüsse und 66 600 Primärmultiplexanschlüsse seit Ende 2000 erreichbar waren. Für diese Anschlüsse bestehe technisch die Möglichkeit, von der Deutsche Telekom AG zu einem anderen Betreiber zu wechseln. Bei Bereitstellung aller bestellten Kollokationsflächen werde sich die Zugangsmöglichkeit der Wettbewerber in das Telekom-Netz auf 18 Mio. analoge Anschlüsse, 4,1 Mio. ISDN-Basisanschlüsse und 77 200 Primärmultiplexanschlüsse erweitern, also auf über 28 Mio. Kanäle. Inwie-

Abbildung 22



weit davon Gebrauch gemacht wird, ist jedoch eine Frage der Angebotspolitik der Wettbewerber sowie der grundsätzlichen Wechselbereitschaft der Kunden.

14.2.4 Verkehrsentwicklung

Das Verkehrsvolumen⁶⁵ ist bis Ende 2000 auf insgesamt 283 Mrd. Minuten angewachsen. Sowohl die Deutsche Telekom AG als auch ihre Wettbewerber partizipierten an den Verkehrszuwächsen. Bei annähernd linearer Fortschreibung des im 1. Quartal 2001 ermittelten Verkehrs⁶⁶ würde 2001 ein Jahresvolumen von 334 Mrd. Minuten resultieren. Insgesamt entspräche dies einer Steigerung gegenüber 1997 um 88 %. Allerdings gibt es auch Anzeichen, dass sich die Verkehrsentwicklung 2001 abflachen könnte, zumal unter anderem Substitutionswirkungen des Mobilfunks zum Tragen kommen (siehe Abbildung 23).

Die Analyse der einzelnen Verkehrsrichtungen ergibt folgendes Bild: Besonders wuchs der Verkehr von den Wählanschlüssen des Festnetzes in das Internet. In-

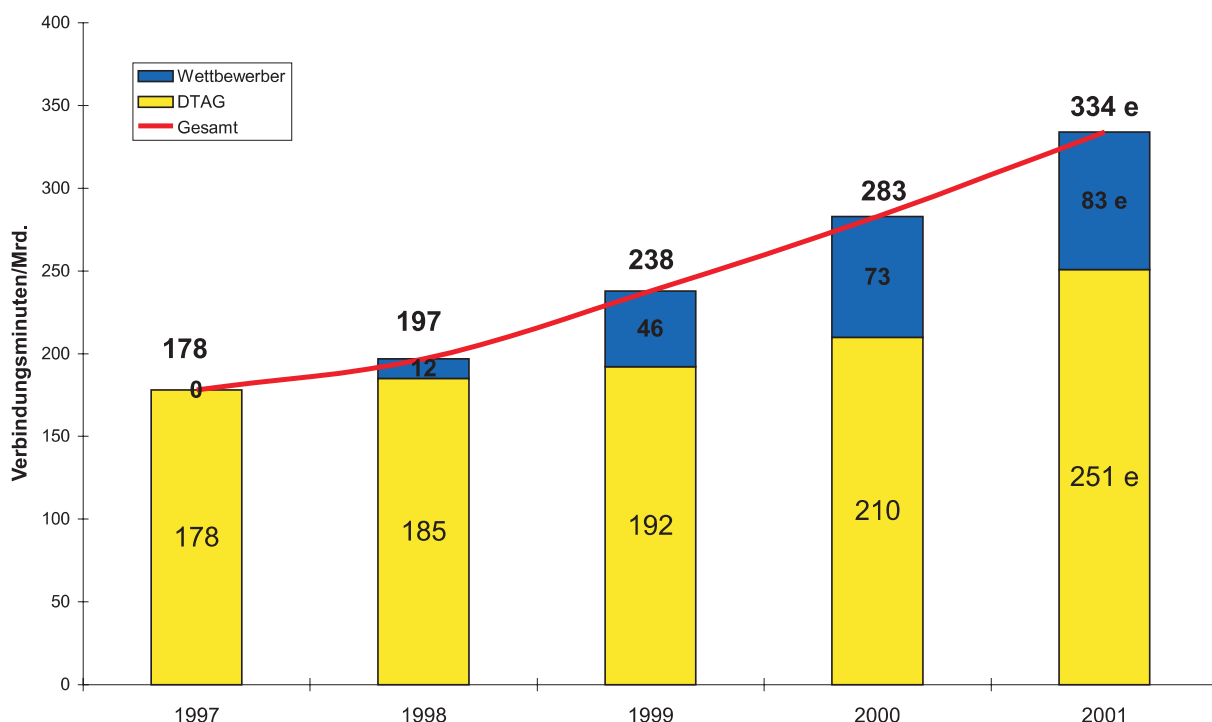
samt ist der Fernverkehr kräftig angestiegen. Der Mobiltelefondienst erzeugte Verkehrszuwächse bei den Verbindungen von den Festnetzen in Mobilnetze (siehe Abbildung 24, Seite 122).

Der erkennbare Rückgang des Orts- und Nahverkehrs ist durch substitutive Einflüsse des Mobilfunks erklärbar.⁶⁷ Aus der Untersuchung des Mobiltelefondienstes ergibt sich, dass ab dem Jahr 2000 etwa die Hälfte des Gesprächsvolumens, das von Mobiltelefonen ausgeht, innerhalb der Mobilnetze verbleibt. Nach der Verkehrsstruktur werden erfahrungsgemäß Gespräche sowohl von Festnetzanschlüssen als auch von Mobilfunkanschlüssen überwiegend im näheren Umkreis des Lebensmittelpunktes der Nutzer geführt. Die Erhöhung des Verkehrs, der innerhalb der Mobilfunknetze bleibt, substituiert folglich am ehesten Orts- und Nahgespräche des Festnetzes.

Die Abbildung 25 auf Seite 123 zeigt die Veränderungen in der Verkehrsstruktur. Zu beobachten ist die zunehmende Bedeutung des Internetverkehrs. Er ist der entscheidende Wachstumsfaktor des Festnetzverkehrs.

Abbildung 23

Festnetz-Verbindungsminuten 1997 bis 2001

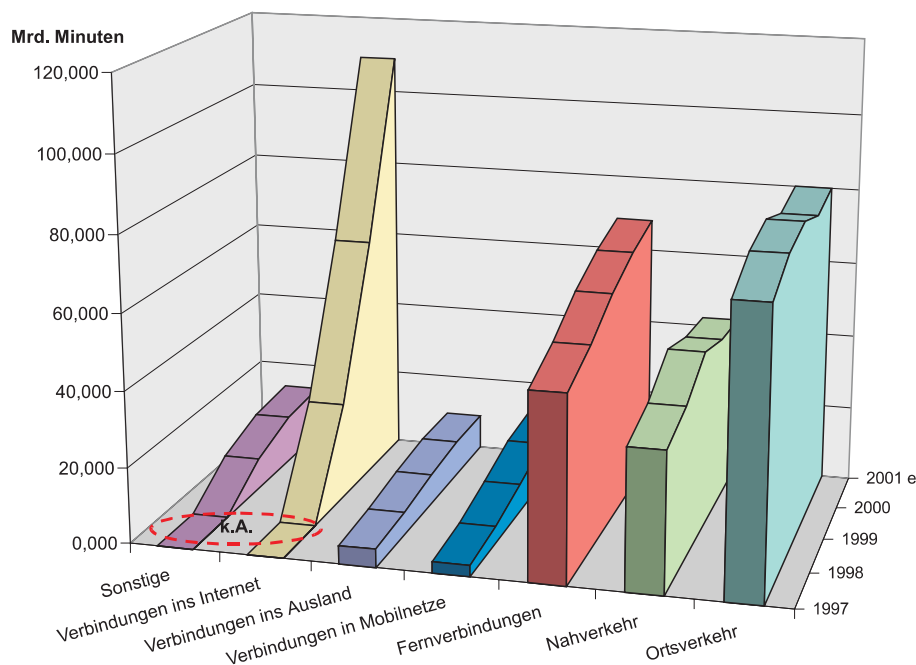


⁶⁵ Die Angaben der Deutschen Telekom AG enthalten einen geringen Teil Eigenverbrauch.

⁶⁶ Annähernd Vervielfachung der Ergebnisse des 1. Quartals 2001.

⁶⁷ Zur Unterscheidung von Orts- und Nahverkehr: Ortsverkehr ist Verkehr zu Zielen ohne Wahl einer Verkehrsausscheidungsziffer „0“. Nahverkehr ist Verkehr zu angrenzenden Ortsnetzen bzw. zu Ortsnetzen, die in einem 20 km-Radius erreicht werden oder zu Zielen im ggf. größeren Umkreis mit einer gleichen Tarifierung wie Ortsnetzverkehr.

Abbildung 24

Entwicklung des Festnetzverkehrsvolumens in einzelnen Segmenten (Gesamtmarkt)⁶⁸

	1997	1998	1999	2000	2001 e
Ortsverkehr	74,303	79,943	82,142	78,093	79,966
Nahverkehr	36,597	40,073	46,958	43,494	42,229
Fernverbindungen	48,700	53,737	60,454	65,271	68,291
Verbindungen in Mobilnetze	3,000	4,423	7,413	10,756	11,958
Verbindungen ins Ausland	4,800	5,873	7,901	9,223	9,174
Verbindungen ins Internet			25,167	63,300	109,039
Sonstige			7,981	12,171	13,238

Von besonderem Interesse ist, welchen Anteil die Wettbewerber der Deutschen Telekom AG an der Verkehrsentwicklung haben. Die Wettbewerber konnten vor allem im Bereich der Verbindungen ins Internet und der Fernverbindungen Zuwächse verzeichnen. Im Fernverkehrssegment ging dies zu Lasten des ehemaligen Monopolanbieters. Auch im Nahverkehr haben die Wettbewerber Volumenanteile von der Deutschen Telekom AG übernommen. In an-

deren Segmenten ist eine Verlagerung von Verkehr zu den Wettbewerbern weniger festzustellen, weil der Verkehr in diesen Segmenten insgesamt gewachsen ist und sowohl die Wettbewerber als auch die Deutsche Telekom AG an diesen Zuwächsen partizipierten. Anfang des Jahres 2001 zeichnete sich ab, dass die Wettbewerber über das Jahr gesehen wieder Anteile am Auslandsverkehr an die Deutsche Telekom AG abtreten würden (siehe Abbildung 26, Seite 123).

⁶⁸ Für die Jahre 1997 und 1998 liegen wegen der andersartigen Erfassung keine differenzierten Daten der Segmente Verbindungen ins Internet und Sonstige vor.

Abbildung 25

Struktur des Festnetzverkehrs

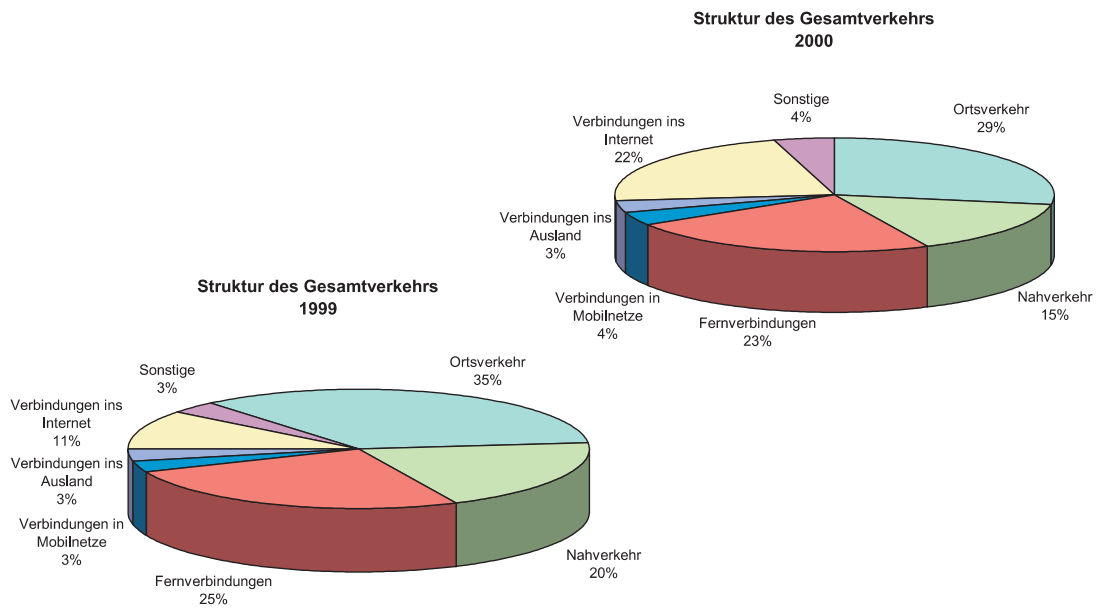
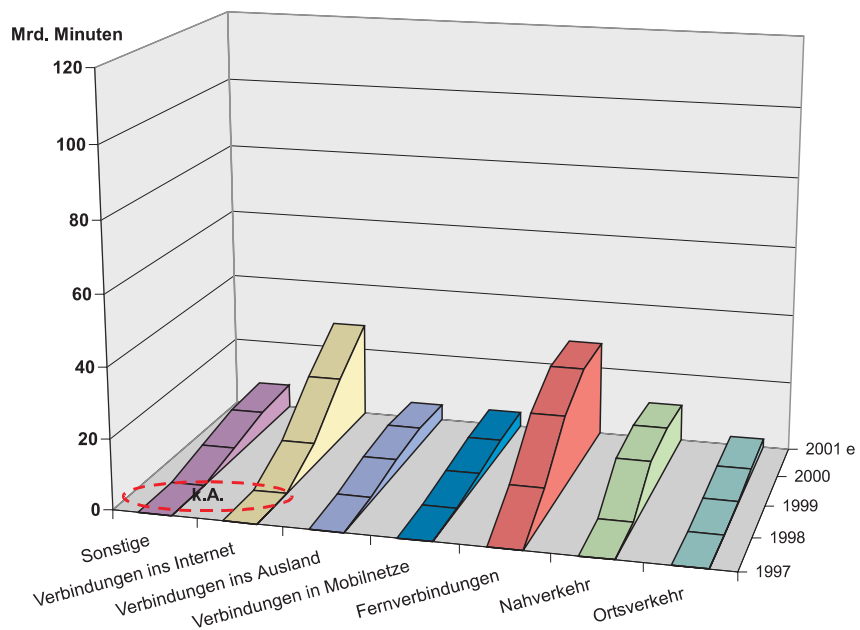


Abbildung 26

Verbindungsvolumina der Wettbewerber⁶⁹

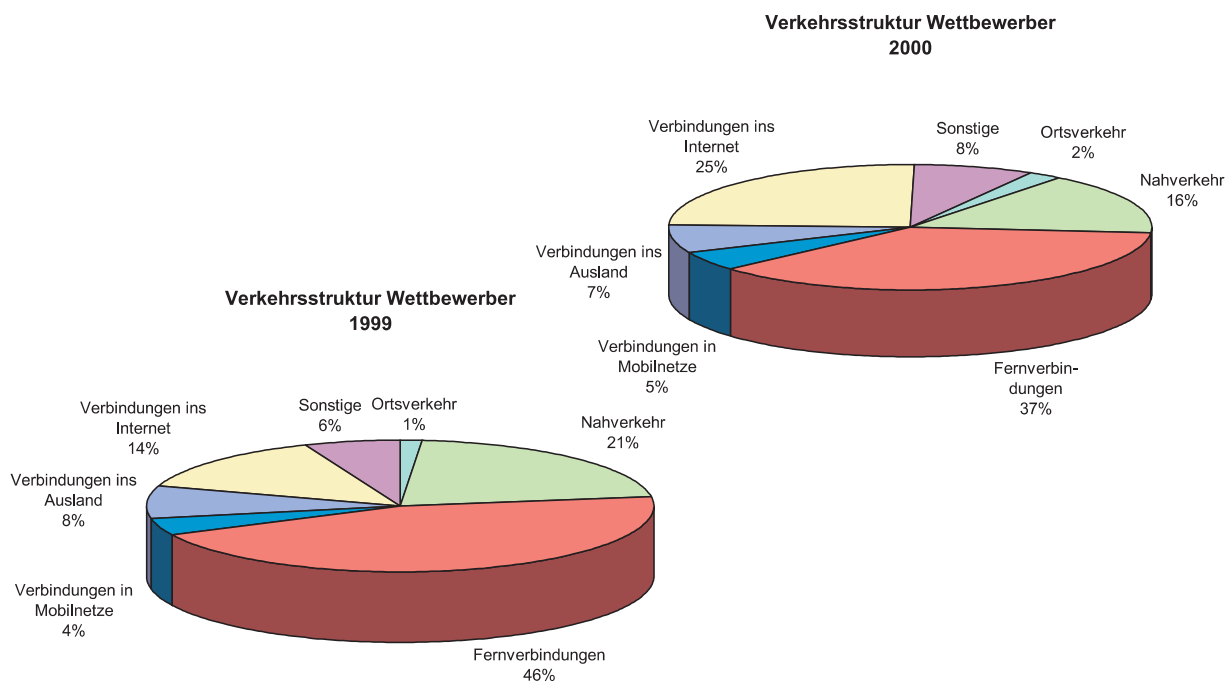


	1997	1998	1999	2000	2001 e
Ortsverkehr		0,000	0,656	1,535	2,334
Nahverkehr		1,173	9,874	11,487	10,511
Fernverbindungen		8,478	20,669	26,864	27,393
Verbindungen in Mobilnetze		0,380	1,885	3,597	4,190
Verbindungen ins Ausland		1,162	3,753	5,134	4,474
Verbindungen ins Internet		0,000	6,310	18,026	27,368
Sonstige		0,000	2,826	5,743	6,691

⁶⁹ Für die Jahre 1997 und 1998 liegen wegen einer anderen Systematik keine differenzierten Daten der Segmente „Verbindungen ins Internet“ und „Sonstige“ vor.

Abbildung 27

Verkehrsstruktur der Wettbewerber



Der Wettbewerberanteil an den Verbindungsminuten insgesamt entwickelte sich bis Ende 2000 bzw. bis zum 1. Quartal 2001 auf ein Plateau von 26 % bis 25 %.

Inwieweit den Ergebnissen des 1. Quartals 2001 des Gesamtverkehrsvolumens ebenso wie den folgenden seg-

mentierten Betrachtungen abschließende Bedeutung für das Gesamtjahr 2001 beizumessen ist, steht dahin. Zum Zeitpunkt der Befragung haben die Unternehmen ihren Quartalszahlen teilweise vermutlich eine vorsichtige Erwartung aufgrund der bisherigen Entwicklung zugrunde gelegt, wenn noch kein Quartalsabschluss vorlag.

Abbildung 28

Anteilsentwicklung der Wettbewerber am Festnetzverbindungs-volumen

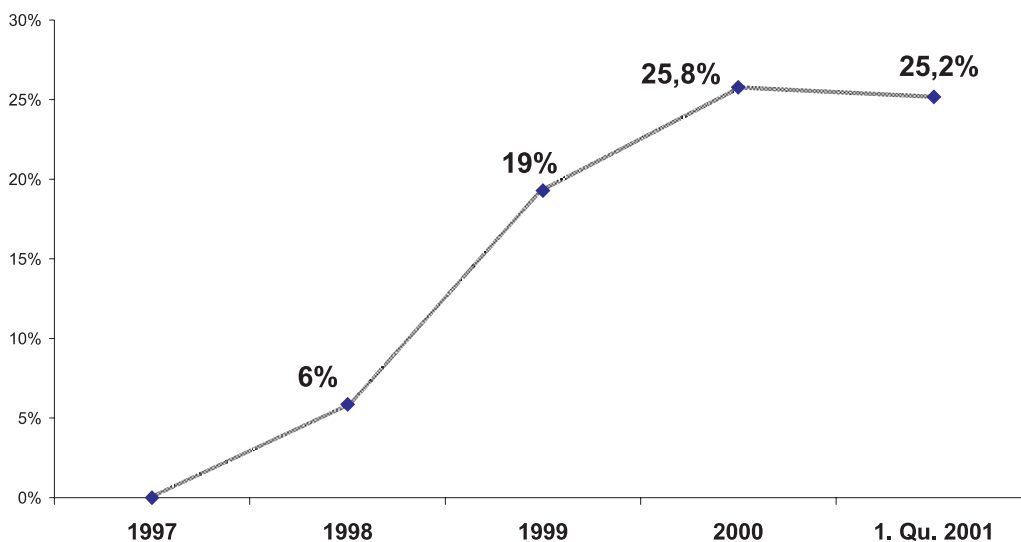
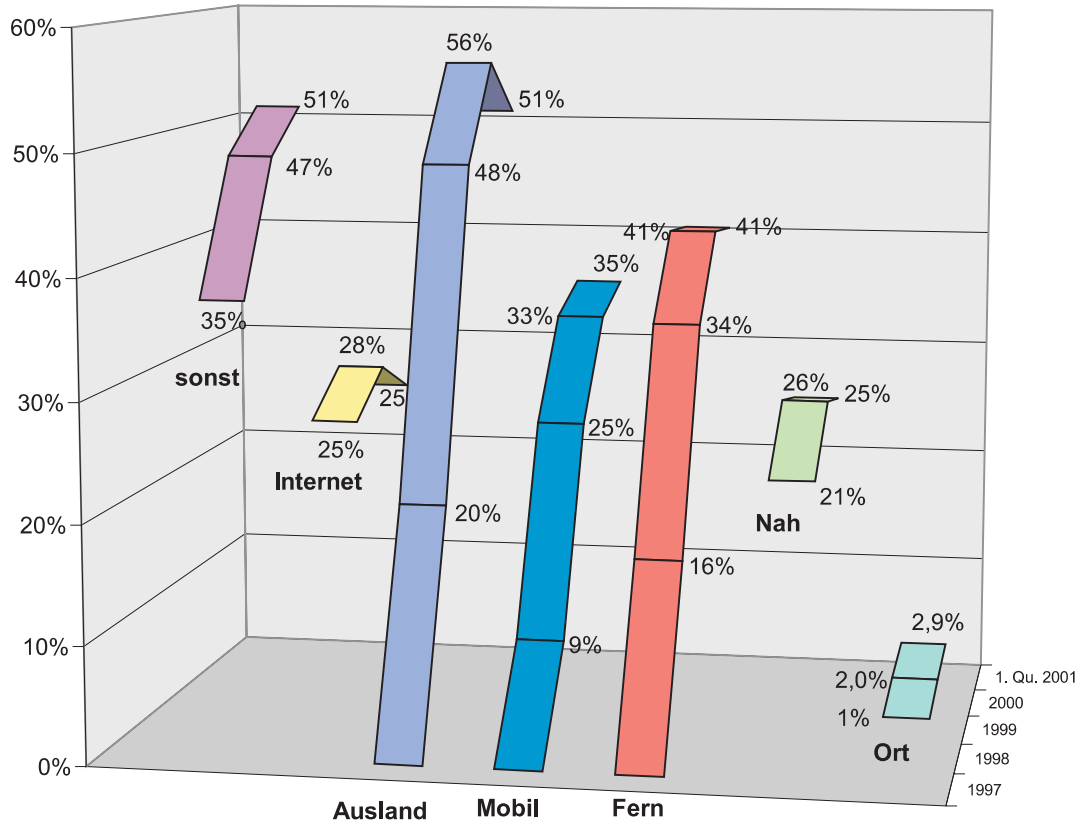


Abbildung 29

Entwicklung der Wettbewerberanteile am Verkehrsvolumen in den einzelnen Festnetzsegmenten⁷⁰



14.2.5 Kundenbindung

Neben den Marktanteilsgewinnen ist es den Wettbewerbern in den letzten Jahren gelungen, die Kundenbindung zu intensivieren. Der Verkehrsanteil, der auf einer festen Kundenbeziehung per vorprogrammierter Verbindungsnetzbetreiberwahl (Preselection) oder per Direktverbindung durch den Anschlussbetreiber beruht, ist stetig gewachsen. Die fallweise Inanspruchnahme eines Anbieters zur Herstellung der Verbindung mithilfe der Netzbetreiberkennzahl erfolgt entweder per vorheriger Kundenregistrierung (geschlossenes Call-by-Call) oder ohne jede Voranmeldung (offenes Call-by-Call). Insgesamt lag die volumenbezogene Call-by-Call-Nutzung Anfang des Jahres 2001 (1. Quartal) noch bei 42%. Infolge der gewachsenen Zahl von Anschlüssen bei den Wettbewerbern stieg das Volumen, das unmittelbar von Anschlussbetreibern abgewickelt wird. Unter „Sonstige“ sind Verbindungen eingestuft, die sich nicht ohne weiteres einer der vorgenannten Kategorien zuordnen lassen, z. B. kostenlose Anrufe (Freephone-Nummern 0800...) (siehe Abbildung 30, Seite 126).

14.2.6 Umsatz

Anders als die Verkehrsentwicklung verlief die Umsatzentwicklung mit Telekommunikationsdienstleistungen auf Ba-

sis von Festnetzanschlüssen infolge gesunkener Preise insgesamt rückläufig. Im Jahr 2000 wurde ein Umsatzvolumen der Lizenznehmer von 40,4 Mrd. DM erreicht nach 41,9 Mrd. DM im Jahr zuvor.⁷¹ Hinzu kommen Umsatzerlöse der Wiederverkäufer von Festnetzverbindungen. Insgesamt kumulierten sich die Umsatzerlöse inklusive des Wiederverkaufs auf 40,9 Mrd. DM im Jahr 2000 und 42,4 Mrd. DM in 1999. Aufgrund der Ergebnisse des 1. Quartals 2001 ist zu vermuten, dass sich die Umsätze im Jahr 2001 auf dem Niveau des Vorjahres stabilisieren werden.

Die Umsätze (ohne Wiederverkauf) entwickelten sich in den verschiedenen Segmenten wie in Abbildung 31, Seite 126 dargelegt⁷².

⁷⁰ Eine differenzierte Darstellung ist für das Jahr 1998 aufgrund andersartiger Erfassung nur für Auslandsverbindungen, Verbindungen in Mobilfunknetz und Fernverbindungen möglich. 1997 war der Wettbewerberanteil in allen Segmenten gleich Null.

⁷¹ Die Angaben zu den Umsatzvolumina enthalten die kumulierten Umsatzerlöse der Lizenznehmer mit Endkunden und mit Wiederverkäufern.

⁷² Zum Wiederverkauf wurde keine differenzierte Erhebung durchgeführt. Das Gesamtvolumen des Wiederverkaufs wurde näherungsweise anhand von Daten der Lizenznehmer ermittelt. Die Segmentierung der Umsätze bezieht sich folglich nur auf Lizenznehmer.

Abbildung 30

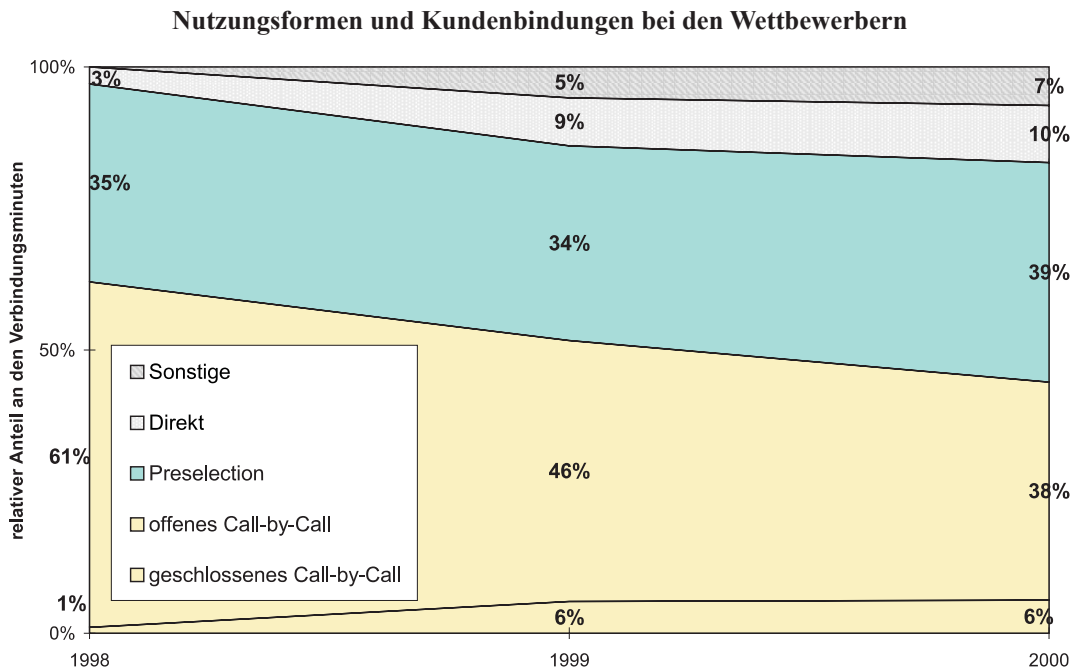
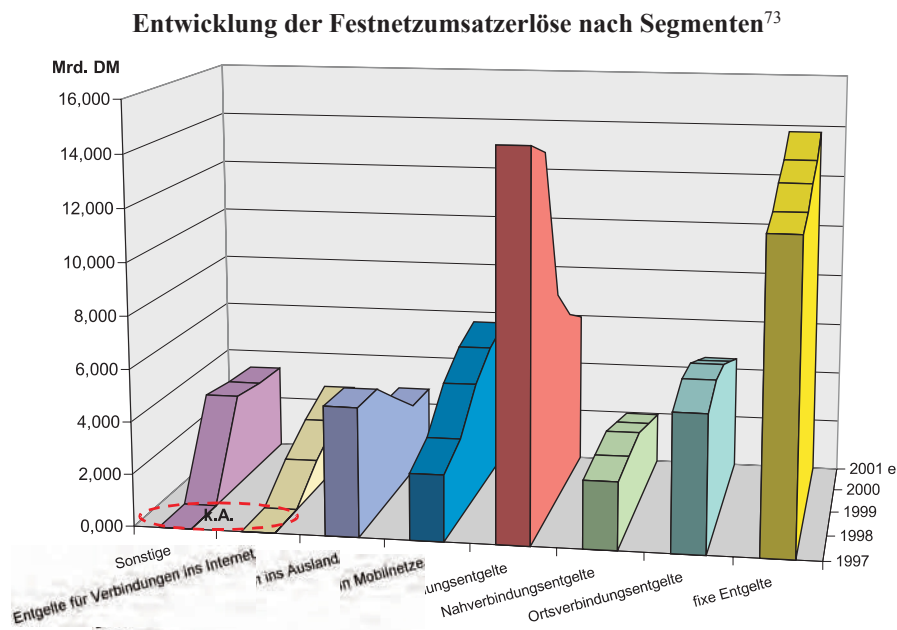


Abbildung 31



	1997	1998	1999	2000	2001 e
fixe Entgelte	11,757	12,033	12,616	13,054	13,748
Ortsverbindungsentgelte	5,228	5,725	5,608	5,019	4,426
Nahverbindungsentgelte	2,575	2,691	2,799	2,371	1,955
Fernverbindungsentgelte	14,645	13,983	8,070	6,681	5,941
Entgelte für Verbindungen in Mobilnetze	2,528	3,071	4,439	5,199	5,577
Entgelte für Verbindungen ins Ausland	4,906	4,856	3,761	2,690	2,640
Entgelte für Verbindungen ins Internet			1,097	1,921	2,580
Sonstige			3,570	3,372	3,282

⁷³ Für die Jahre 1997 und 1998 liegen wegen der anderen Systematik keine differenzierten Daten der Segmente Verbindungen ins Internet und „Sonstige“ und vor. Angaben ohne Wiederverkaufserlöse für Festnetzverbindungen.

Ein Vergleich zwischen Umsätzen⁷⁴ und Verkehr zeigt, dass die einzelnen Segmente unterschiedliche strukturelle Bedeutung für die Umsatz- und Verkehrsentwicklung haben. Grund sind die ungleichen Tarifniveaus der Segmente. Verbindungen in Mobilnetze und Verbindungen zu den „Sonstigen Diensten“ fallen aufgrund höherer Tarife stärker in der Umsatzstruktur ins Gewicht als in der Verkehrsstruktur. Im Fernverkehr kommt der große Preisrückgang zum Ausdruck, ebenso im Auslandsverkehr. Wählverbindungen ins Internet machen einen verhältnismäßig großen Verkehr aus, nicht jedoch entsprechend große Umsätze. Im zeitlichen Verlauf machen sich in diesem Segment ebenfalls Preissenkungen bemerkbar.

Eine Zunahme ist bei den Umsätzen mit fixen Entgelten festzustellen. Dies geht zum einen auf die wachsende Zahl höherwertiger Anschlüsse (ISDN) zurück, zum anderen auf die gestiegene Akzeptanz optionaler Tarife, die bei höheren fixen monatlichen Entgelten geringere Verbindungsentgelte nach sich ziehen.

Die Ursache für den Rückgang der Umsätze mit Nah- und Ortsverbindungsentgelten ist die gleiche wie die bei der Verkehrsentwicklung erläuterte, nämlich substitutive Einflüsse des Mobilfunks.

In der Struktur der Umsätze mit Verbindungen machen sich Veränderungen hauptsächlich durch die gestiegene Menge und Dauer der Verbindungen ins Internet und die Preisermäßigungen bei Fern- und Auslandsverbindungen bemerkbar (siehe Abbildung 32).

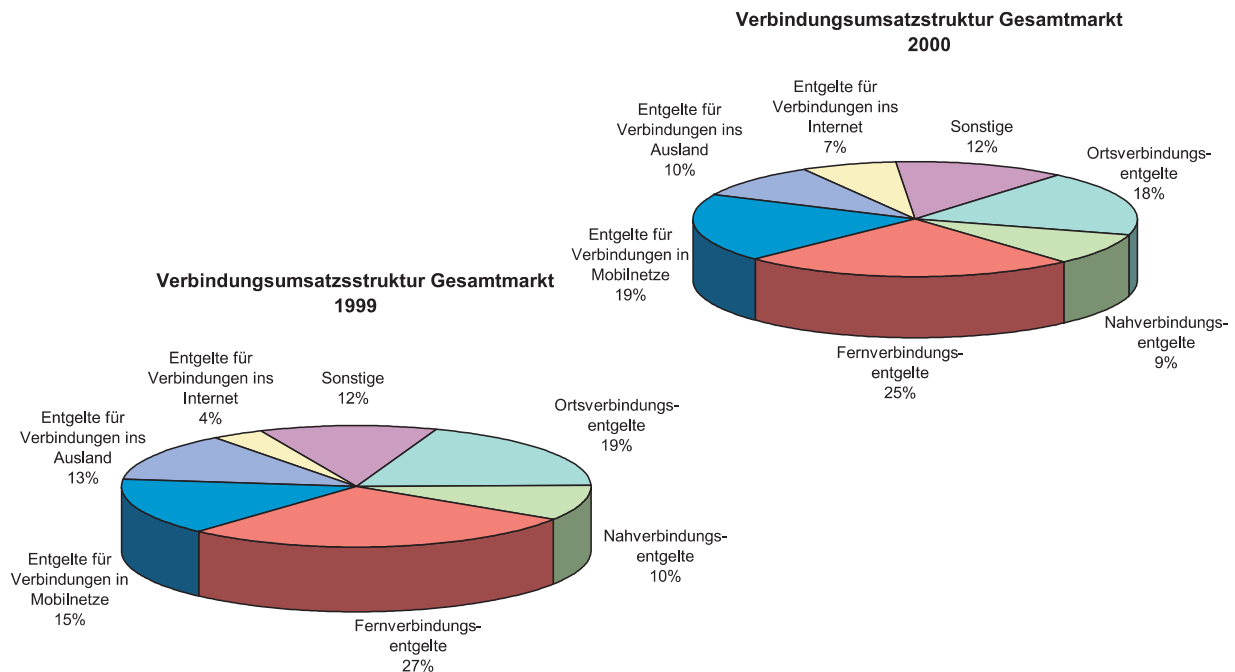
Die Marktanteile der Wettbewerber bei den Festnetzdienstleistungen insgesamt kletterten bis Ende 2000 bzw. bis zum 1. Quartal 2001 auf 18 %. Die Position der Wettbewerber ist bei den Umsätzen mit Verbindungsentgelten (25 %) ungleich stärker als bei den Umsätzen mit fixen Entgelten (4 %). Dies erklärt sich daraus, dass die Zahl der Anschlüsse bei Wettbewerbern noch relativ gering ist (siehe Abbildung 33, Seite 128).

Die segmentspezifischen Umsatzanteile der Wettbewerber werden in Abbildung 34, Seite 128, anschaulich, wobei der gleiche Maßstab wie beim Gesamtmarkt gewählt ist, um die Relationen zum Gesamtmarkt zu verdeutlichen.

Die Umsätze des Jahres 2001 sind wiederum als Erwartungswert (e) auf der Basis des 1. Quartals 2001 bei linearer Entwicklung angegeben.⁷⁵ Die relativen Marktanteile der Wettbewerber entwickelten sich dabei bis zum 1. Quartal 2001 wie in Abbildung 35 auf Seite 129.

Abbildung 32

Veränderungen der Verbindungsumsatzstruktur



⁷⁴ Die Umsätze mit Verbindungen ins Internet und mit Verbindungen zu Mehrwertdienstnummern (0190, 0180 etc.) enthalten über die Verbindungsleistung hinaus auch inhaltsbezogene Dienstleistungen (Content).

⁷⁵ Für diese Erwartung diente die Vervielfachung der Ergebnisse des 1. Quartals 2001. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Unternehmen zum Zeitpunkt der Erhebung teilweise vermutlich zum 1. Quartal 2001 Erwartungswerte angegeben haben, da noch keine Geschäftsabschlüsse vorlagen. Möglicherweise sind diese zurückhaltend ausgefallen. Eine abschließende Bedeutung kann den Zahlen daher noch nicht beigemessen werden.

Abbildung 33

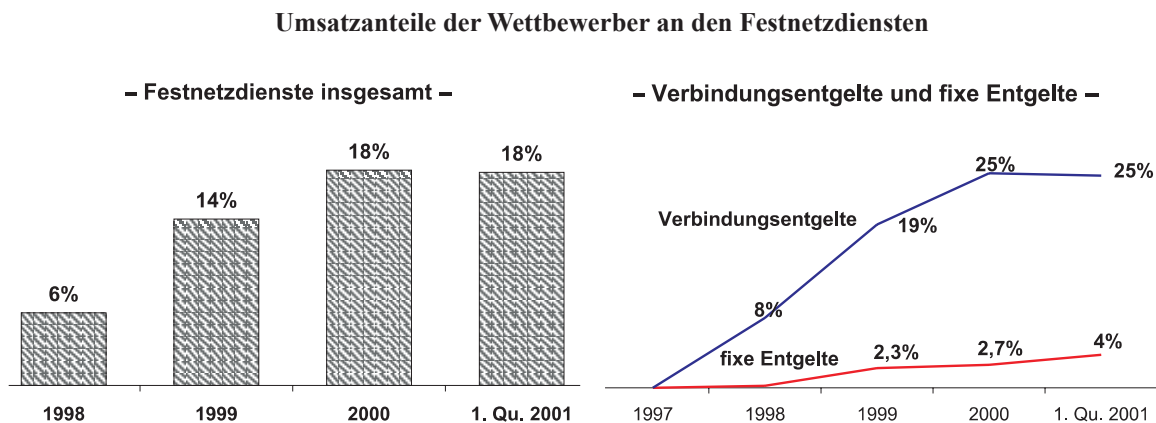


Abbildung 34

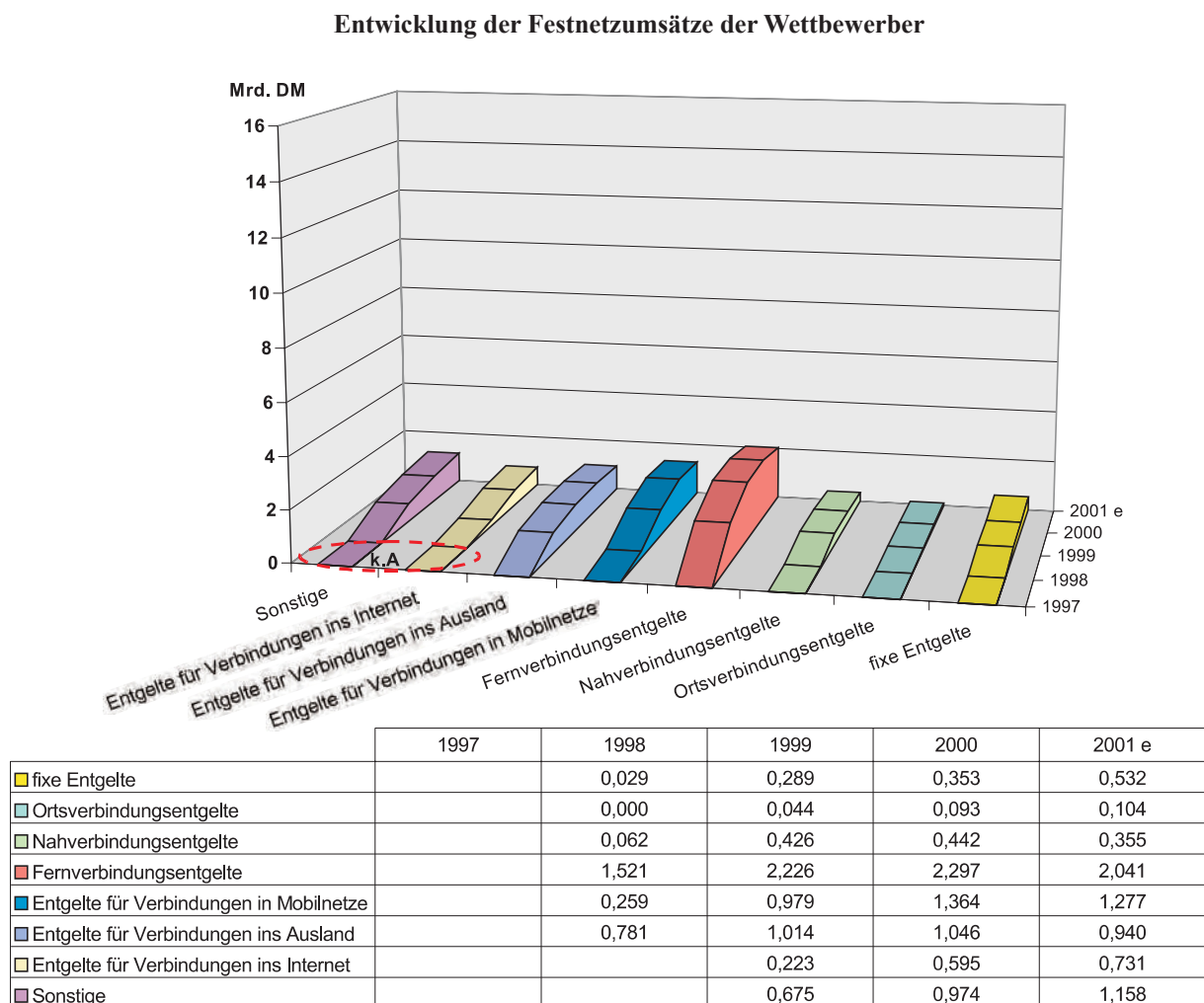
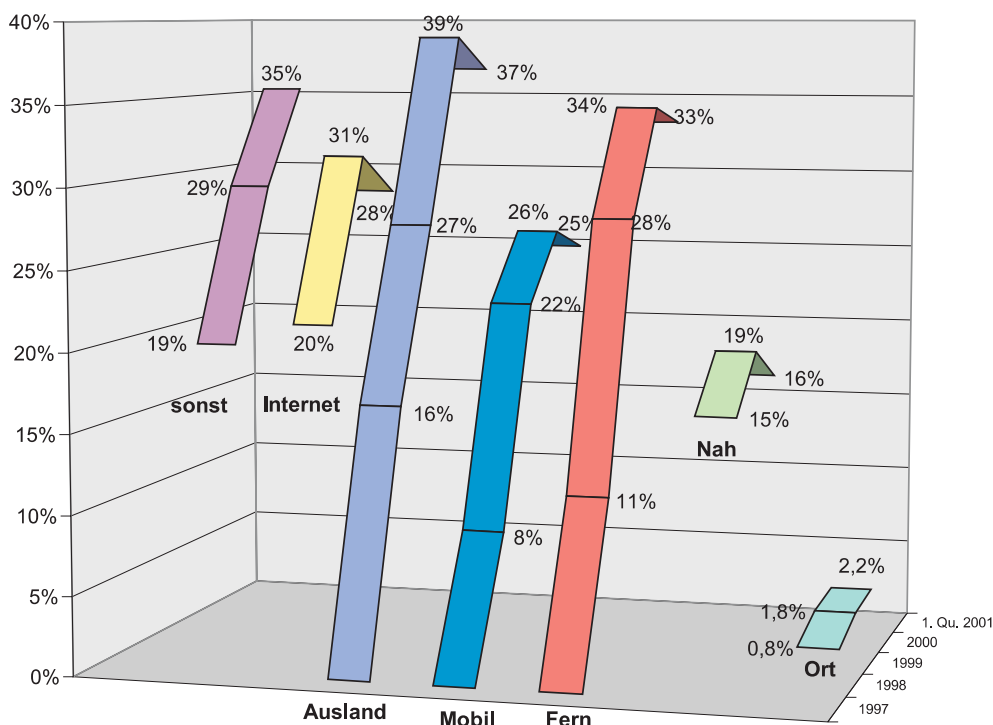


Abbildung 35

Wettbewerber-Marktanteile an Umsatzerlösen mit Festnetzsegmenten



Die Gegenüberstellung der Wettbewerberanteile bei Verkehr und Umsatz zeigt teilweise gravierende Unterschiede. Zum Beispiel erreichten die Wettbewerber bei den Verbindungen zu sonstigen Dienstleistungen (u. a. Premium-Rate-Nummern) im 1. Quartal 2001 einen Anteil von 51 % am Verkehr, aber nur 35 % am Umsatz. Bei den Internetverbindungen stehen 25 % Marktanteil beim Verkehr 28 % beim Umsatz gegenüber, der Vergleich von Minutenmarktanteilen und Umsatzmarktanteilen ist in diesem Fall allerdings aus methodischen Gründen nur bedingt möglich.⁷⁶ Dass die Umsatzmarktanteile der Wettbewerber i. d. R. die der Minutenmarktanteile in den übrigen Marktsegmenten

⁷⁶ Da die Umsatzmarktanteile der Wettbewerber bei den Internetverbindungen über den Verkehrsmarktanteilen liegen, könnte dies den Schluss nahe legen, dass die Wettbewerberverbindungen in das Internet teurer sind als die der Deutschen Telekom AG. Dies ist aber nicht der Fall. Die Erklärung ist methodischer Natur: Im Verkehr der Deutschen Telekom AG werden sämtliche Verbindungen, die zu Internetdienstleistern hergestellt werden, erfasst. Dieses sind zum einen die Online-Verbindungen der T-Online, zum anderen die Verbindungen, die zu anderen Internet-Service-Providern führen. Bei den Umsätzen werden die Online-Verbindungsumsätze des Telekom-Konzerns erfasst. Sie setzen sich zusammen aus den Umsätzen, die mit Internet-Service-Providern mit der Zuführung von Internetverbindungen (zu Anschlüssen für Onlinedienste-Anbietern) erzielt werden sowie aus Umsätzen, die der Telekom-Konzern mit Endkunden erzielt. Bei den Wettbewerbern werden Verbindungsminuten und Verbindungsumsätze mit Endkunden gezählt (eine vergleichbare Dienstleistung wie die Anrufe für Onlinedienste der Deutschen Telekom AG existiert bei Wettbewerbern nicht).

unterschreiten, ist Ausdruck ihres Bemühens, die Preise der Deutschen Telekom AG zu unterbieten.⁷⁷

Wie die Abbildung 36, Seite 160, zeigt, gewinnen in der Umsatzstruktur der Wettbewerber Verbindungen ins Internet und Verbindungen zu sonstigen Diensten (u. a. Premium-Rate-Nummern) an Stellenwert.

14.2.7 Marktkonzentration

Das Festnetzverkehrsvolumen der Wettbewerber wurde im Jahr 2000 zu 76 % von zehn Unternehmen erbracht, im Jahr 1999 waren es noch 69 %. Über die Hälfte entfielen auf drei Unternehmen (siehe Abbildung 37, Seite 130).

Hinsichtlich des Umsatzvolumens ergibt die Analyse der Leistungen für Festnetzanschlüsse etwas andere Verhältnisse. Das von zehn Unternehmen getragene Umsatzvolumen der Wettbewerber ist seit 1999 von 87 % auf 85 % leicht gefallen.

14.2.8 Vorleistungen der Deutschen Telekom AG für Festnetz Wettbewerber

Bei der Erstellung ihrer Leistungen beziehen die Wettbewerber i. d. R. im Festnetzbereich von der Deutschen Telekom AG Vorleistungen verschiedenster Art. Im Einzelnen

⁷⁷ Auf Unschärfen der Abgrenzung von Nah- und Fernbereich bei den Wettbewerbern wird hingewiesen.

Abbildung 36

Verbindungsumsatzstruktur der Wettbewerber

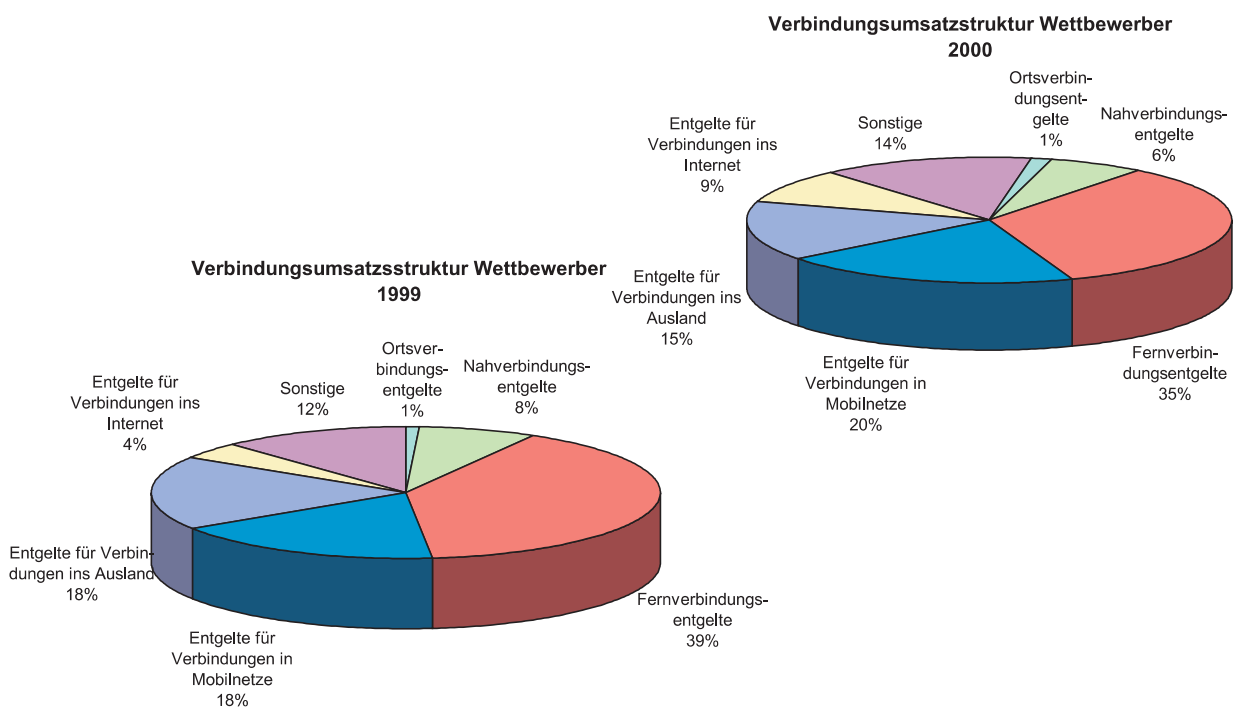
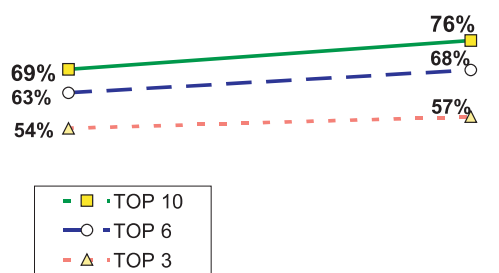


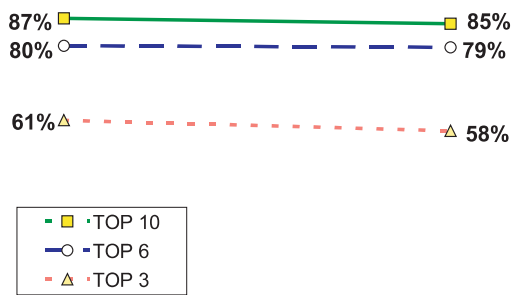
Abbildung 37

Marktanteil der jeweils 3/6/10 größten Unternehmen bezogen auf das Gesamtverkehrsvolumen und auf das Gesamtumsatzvolumen der Festnetzdienste der Wettbewerber⁷⁸

Marktkonzentration des Verkehrsvolumens der Wettbewerber



Marktkonzentration der Gesamtumsatzerlöse der Wettbewerber



1999

2000

1999

2000

⁷⁸ Konzernunternehmen sind zusammengefasst zu einem Unternehmen.

sind dies z. B. Verkehrsminuten für die Zuführung, Terminierung und den Transit von Verbindungen. Darüber hinaus zahlen sie an den Orten der Netzzusammenschaltungen Entgelte für Zusammenschaltungsanschlüsse (ICAs). Sie mieten bei der Einrichtung eigener Teilnehmeranschlüsse Teilnehmeranschlussleitungen (TAL) von der Deutschen Telekom AG. An den Zusammenschaltungspunkten nutzen Sie Gebäude und andere Einrichtungen der Deutschen Telekom AG (Kollokation). Für die feste Voreinstellung der Verbindungsnetzbetreiberkennzahl in den Vermittlungssystemen der Deutschen Telekom AG (Preselection) entrichten sie einmalige Beträge. Schließlich zahlen sie für die im Fall der von der Deutschen Telekom AG übernommenen Fakturierung⁷⁹ und des von der Deutschen Telekom AG durchgeführten Inkassos.⁸⁰ Für die Verbindungen zu und zwischen den Schaltstellen der Carrier werden Mietleitungen der Deutschen Telekom AG in Anspruch genommen.

Die Zahlungen für diese von der Deutschen Telekom AG im Festnetzbereich bezogenen Vorleistungen summierten sich im Jahr 2000 auf 4,3 Mrd. DM. Dagegen betrugen die Umsätze der Wettbewerber mit Leistungen für Festnetzanschlüsse insgesamt rund 7,3 Mrd. DM. Die Wettbewerber haben somit rund 60 % ihrer Umsatzerlöse für den Bezug von Vorleistungen an die Deutsche Telekom AG abgeführt.⁸¹ Dieser Anteil ist gegenüber 1999 um sechs Prozentpunkte gewachsen.

⁷⁹ Ausweis von Leistungen anderer Carrier auf der Telefonrechnung der Deutschen Telekom AG.

⁸⁰ Einzug der Beträge.

⁸¹ Es ist darauf hinzuweisen, dass dieser Prozentsatz für die Gesamtheit der Wettbewerberumsätze zutrifft, nicht jedoch auf die Wettbewerber im Einzelnen, die in unterschiedlichem Maße von Vorleistungen der Deutschen Telekom AG Gebrauch machen.

14.3 Mietleitungen

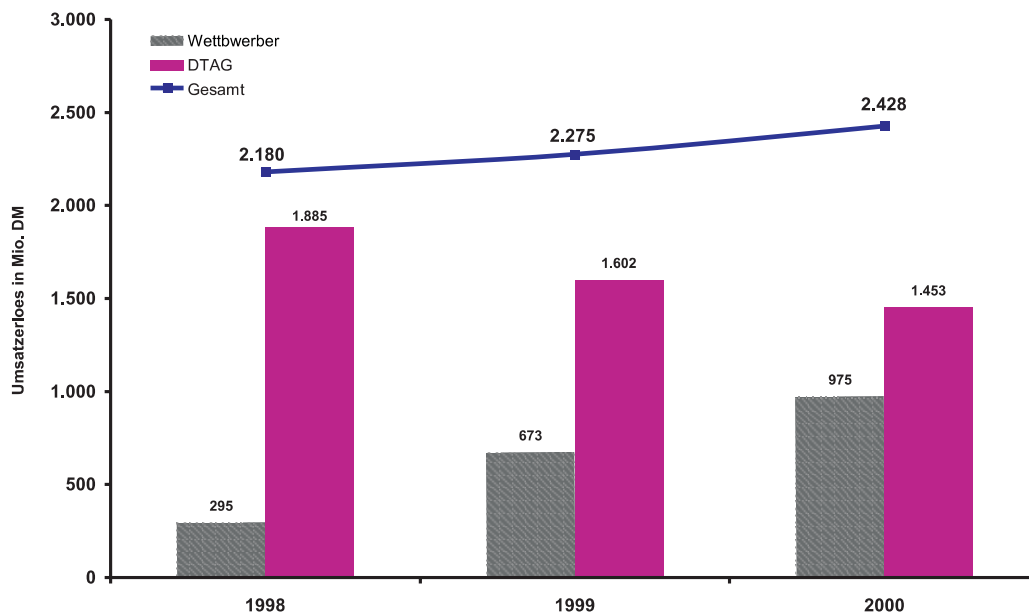
1999 erzielten die Unternehmen einen Gesamtumsatzerlös von 2,275 Mrd. DM durch die Vermietung von Übertragungswegen. Im Jahr 2000 stellte sich ein Zuwachs von 6,6 % ein, sodass bis zum Jahresende insgesamt 2,428 Mrd. DM im Mietleistungssegment umgesetzt wurden. Die seit 1998 anhaltenden Umsatzsteigerungen durch die Vermietung von Übertragungswegen sind ausschließlich auf die Wettbewerber der Deutschen Telekom AG zurückzuführen. Diese konnten Marktanteile gewinnen und den Rückgang bei der Deutschen Telekom AG sogar überkompensieren. Die Abbildung 38 verdeutlicht diesen Sachverhalt.

Die im 1. Quartal 2001 erzielten Umsatzerlöse lassen bei einem linear unterstellten Wachstum einen Umsatzerlös von knapp 2,7 Mrd. DM für das Gesamtjahr erwarten. Damit würde sich im Jahr 2001 ein Wachstum von rund 11 % einstellen. Die Wettbewerber hätten dann ihren Marktanteil von 40,1 % im Jahr 2000 auf 45,3 % im Jahr 2001 gesteigert. 1999 konnten erst 29,5 % der Umsatzerlöse im Mietleistungsgeschäft auf die Wettbewerber der Deutschen Telekom AG verbucht werden.

Der Wettbewerb im Mietleistungsbereich, der sich nach Bitraten aufteilen lässt (analog, bis 64 kbit/s, bis 2 Mbit/s, bis 155 Mbit/s und größer 155 Mbit/s), hat sich in den Teilsegmenten unterschiedlich entwickelt. Starke Umsatzzuwächse sind vor allem im Bereich größer 2 Mbit/s bis 155 Mbit/s zu verzeichnen. Die Umsatzerlöse in diesem Segment konnten von 438 Mio. DM in 1999 auf 630 Mio. DM im Jahr 2000 gesteigert werden. Im Jahr 2000 entfielen hiervon 27 % auf die drei umsatzstärksten Wettbewerbsunternehmen (ohne Deutsche Telekom AG), 36 % auf die sechs umsatzstärksten und 43 %

Abbildung 38

Entwicklung der Umsatzerlöse bei Mietleitungen



auf die zehn umsatzstärksten Wettbewerbsunternehmen. Eine deutliche Zunahme der Geschäftstätigkeit konnte auch in den Jahren 1999 und 2000 im Bereich größer 155 Mbit/s beobachtet werden. Dort sind die Umsatzerlöse von 22 Mio. DM in 1999 auf 79 Mio. DM im Jahr 2000 angestiegen. Geringe Umsatzerlöseinbußen wurden in den Segmenten bis 64 kbit/s und im analogen Mietleitungsbereich im Jahr 2000 ersichtlich. Die Entwicklung im 1. Quartal 2001 deutet darauf hin, dass sich in diesen Bereichen die Umsatzerlöse aber stabilisiert haben und sogar wieder ein leichtes Wachstum verzeichnet wird. Relativ konstant blieb in den Jahren 1999 und 2000 der Umsatzerlös im Bereich von 64 kbit/s bis 2 Mbit/s. Mit rund 850 Mio. DM Umsatzerlös ist dies das Mietleistungssegment, in dem die Deutsche Telekom AG und deren Wettbewerber bisher die absolut höchsten Umsätze erzielten. Die Entwicklung der absoluten Umsatzerlöse in den einzelnen Bandbreitensegmenten sind der Abbildung 39 zu entnehmen.

Betrachtet man den Gesamtumsatzerlös im Mietleistungsbereich hinsichtlich der Marktkonzentration, so wird deutlich, dass sich der Wettbewerb offensichtlich bei der Vermietung von Übertragungswegen intensiviert.

Entfielen 1999 noch 23 % des Gesamtumsatzerlöses im Mietleistungsbereich auf zehn Wettbewerber der Deutschen Telekom AG (21 % auf sechs und gut 16 % auf drei Wettbewerber), so verlagerten sich die Verhältnisse im Jahr 2000 dahin gehend, dass ein größeres Umsatzvolumen von mehr Wettbewerbern getragen wird. Auch im 1. Quartal 2001 hielt dieser Trend an. Vermutlich geht dies auf die gestiegene Zahl der Lizenznehmer der Klasse 3 zurück (siehe Abbildung 40, Seite 133).

Bei den Teilsegmenten ist die Entwicklung zu einer höheren Marktdurchdringung von Wettbewerbsunternehmen

mehr in den digitalen Bereichen zu beobachten. Vor allem der Bereich über 155 Mbit/s ist hier hervorzuheben. Hier haben die zehn umsatzstärksten Unternehmen einen Anteil am Gesamtumsatzerlös von knapp 70 % und das konstant seit 1999. Die Deutsche Telekom AG erzielte über 155 Mbit/s bisher keine Umsatzerlöse, da sie kein Angebot in diesem Bitratenbereich macht.

Während sich bei der Deutschen Telekom AG die Umsatzerlöse zu etwa einem Drittel auf den Ortsnetzbereich und zu zwei Drittel auf die Fernnetzebene aufteilen, liegt bei den Wettbewerbern die Umsatzerlösaufteilung im Durchschnitt in umgekehrtem Verhältnis vor.

Umsatzerlöse durch die Vermietung von Übertragungswegen an andere Lizenznehmer werden sowohl von der Deutschen Telekom AG als auch von deren Wettbewerbern generiert. Bei der Deutschen Telekom AG ist in diesem Bereich eine leichte Steigerung von 50 % im Jahr 1999 auf rund 60 % im Jahr 2000 zu erkennen. Bei den Wettbewerbern bewegt sich dieser Umsatzerlösanteil bei rund 50 % in beiden Jahren.

14.4 Carrier-Geschäft (Zusammenschaltungen)

Seit der Liberalisierung ist die Zahl der Netzbetreiber enorm gestiegen. An einer Verbindung sind damit häufig verschiedene Netzbetreiber beteiligt. Nimmt der Kunde z. B. durch Vorwahl der vier- bis fünfstelligen Netzbetreiberkennzahl die Leistungen eines Verbindungsnetzbetreibers in Anspruch, so bezieht dieser die Zuführung zu seinem Netz von dem Netzbetreiber, der den Anschluss des Kunden betreibt. Wird am anderen Ende das eigene Netz wieder verlassen, so bezieht er die Terminierung der Verbindung vom Betreiber des angewählten Anschlusses. Daher hat sich ein komplexes Beziehungsgeflecht zwi-

Abbildung 39

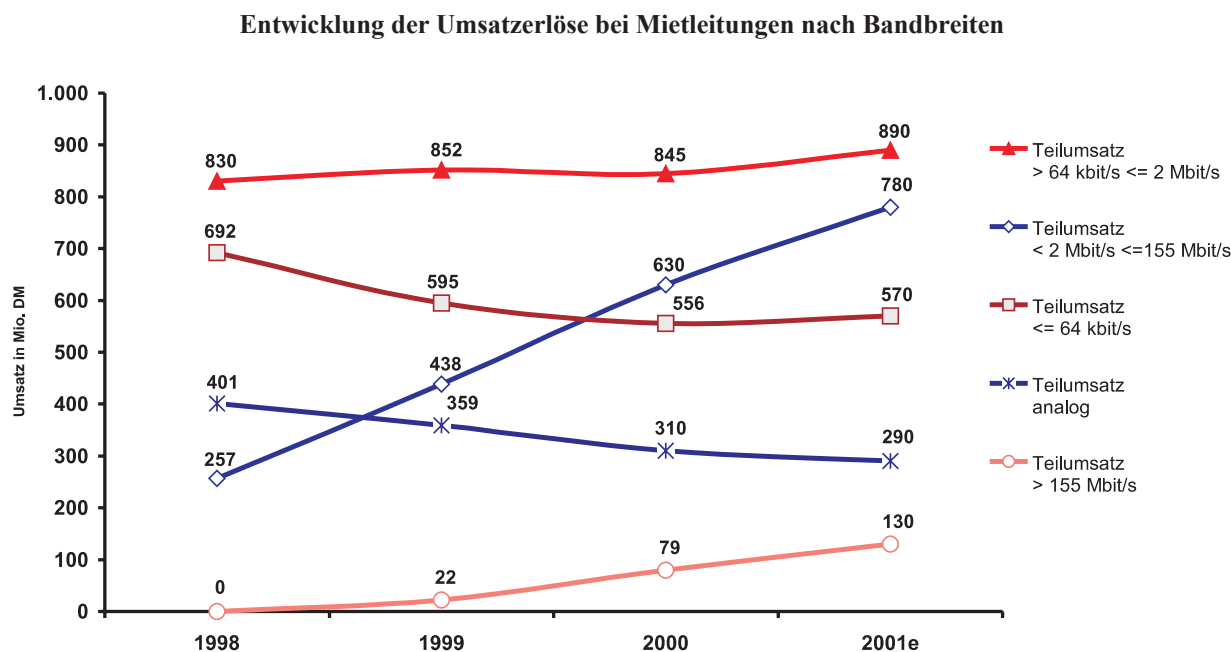
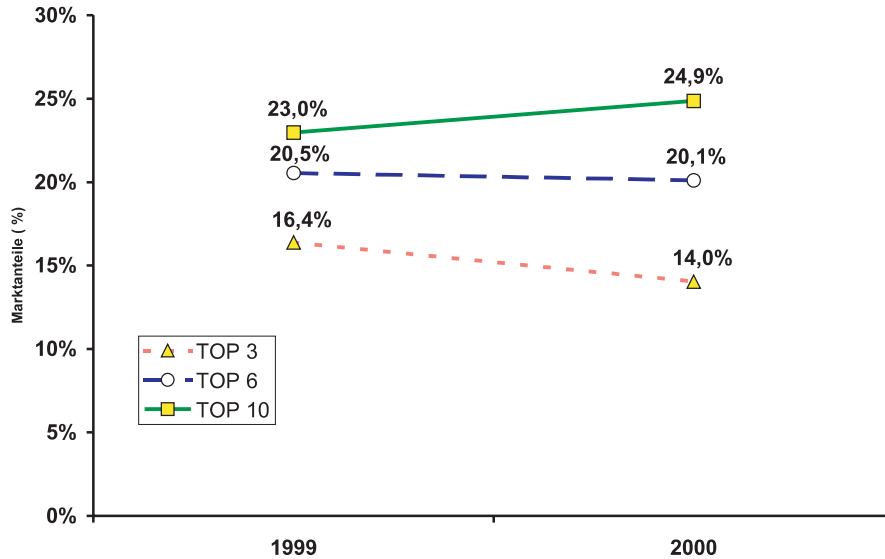


Abbildung 40

Relative Anteile der 3/6/10 umsatzstärksten Wettbewerber der Deutschen Telekom AG am Gesamtumsatzerlös im Mietleitungsbereich



schen den Betreibern ergeben, das durch Zusammenschaltungsverträge und die gemeinsame Nutzung von technischen Einrichtungen und Gebäuden gekennzeichnet ist. Mitte 2001 gab es 117 Zusammenschaltungsverträge zwischen der Deutschen Telekom AG und anderen Netzbetreibern in Deutschland.

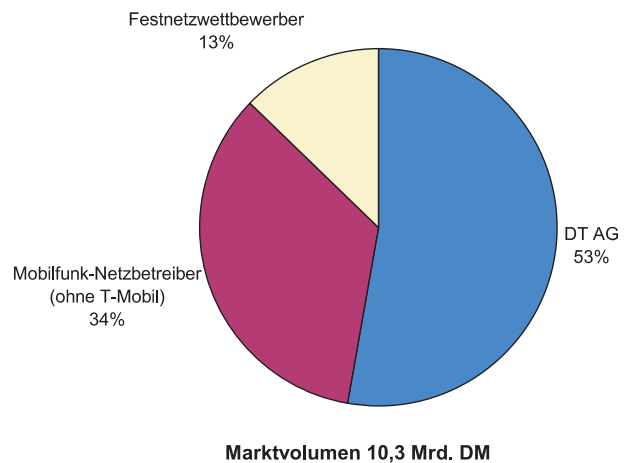
Der Markt des Carrier-Geschäfts ist von 1998 bis 2000 von 3,5 Mrd. DM auf 10,3 Mrd. DM angewachsen. Im Jahr 2001 kann ein Volumen von 14 Mrd. DM entstehen. In diesem Markt werden die Leistungen sowohl der Betreiber von Mobilnetzen als auch der Betreiber von Festnetzen im Inland erfasst, die diese sich gegenseitig in Rechnung stellen.⁸² Die Umsatzerlöse teilen sich zu 13 % auf die Festnetzwettbewerber, zu 34 % auf die Mobilnetzbetreiber und zu 53 % auf den Telekom-Konzern auf.

14.5 Entwicklung der Mobilfunkdienstleistungen

Im Mobilfunk konnte auch in den Jahren 1999 und 2000 ein anhaltend steigender Trend beobachtet werden. Dieser resultierte allerdings ausschließlich aus dem Mobiltelefondienst. Andere Bereiche wie Bündelfunk, Funkruf und Datenfunk verloren insgesamt weitere Marktanteile. Lag der Anteil dieser Bereiche am Gesamtumsatz 1998 noch bei 0,9 %, so ging er 1999 auf 0,4 % und im Jahr 2000 sogar auf 0,3 % zurück. Die kumulierten Umsatzerlöse im Mobilfunk (Netzbetreiber und Service Provider im Mo-

Abbildung 41

Umsatzerlöse im Carrier-Geschäft im Jahr 2000 (ohne Mietleitungen)



biltelefondienst, Bündelfunk, Funkruf und Datenfunk) beliefen sich 1999 auf 30,2 Mrd. DM, ein Zuwachs von 33,6 % gegenüber dem Vorjahr. Im Jahr 2000 konnte der Umsatzerlös um weitere 34,8 % auf 40,9 Mrd. DM gesteigert werden. Im Jahr 2001 ist bei einer Vervierfachung der Umsatzerlöse des ersten Quartals 2001 mit einem Gesamtumsatzerlös von über 45 Mrd. DM zu rechnen.

14.5.1 Mobiltelefondienst

14.5.1.1 Teilnehmer

Der Mobiltelefondienst konnte im Berichtszeitraum 1999 und 2000 beträchtliche Zuwächse sowohl hinsichtlich der

⁸² Es werden nur Leistungen erfasst, die von inländischen Betreibern bezogen werden. Der Bezug von Leistungen ausländischer Netzbetreiber bleibt als Auslandsumsatz unberücksichtigt. Der Markt umfasst nicht den Teil der Mietleitungen/Carrierfestverbindungen. Diese sind unter dem Segment Mietleitungen subsumiert.

Teilnehmerzahlen als auch bezüglich der Umsätze erfahren. Abbildung 42 veranschaulicht die Entwicklung seit 1992 mit einer vorläufigen Einschätzung für das Jahr 2001.

1999 wurde durch einen Zuwachs von 9,5 Mio. Teilnehmern ein Jahresendstand von 23,4 Mio. Mobiltelefonnutzern in den vier Mobiltelefonnetzen D1, D2, E1 und E2 erreicht. Das entsprach einer Penetration von 28,6% in Deutschland. Gegenüber den westeuropäischen Ländern lag Deutschland damit im unteren Mittelfeld. Vor allem durch die offensive Vermarktung der Netzbetreiber und der Service Provider durch subventionierte Prepaid-Produkte wurden immer mehr Privatkunden in die Netze geholt. So kam es im Jahr 2000 zu einem außergewöhnlich hohen Zuwachs von 24,7 Mio. Teilnehmern und einer absoluten Teilnehmerzahl von 48,2 Mio. zum Jahresende. Die Penetrationsrate lag damit Ende 2000 bei 58,6%. Mit diesem enormen Wachstum war offensichtlich ein Höhepunkt bezüglich der Zuwächse im Mobiltelefondienst erreicht. In den beiden ersten Quartalen 2001 zeigte sich, dass sich die Zuwächse abschwächten. Ende Juni 2001 waren 55,3 Mio. Mobiltelefonierer bei den Netzbetreibern registriert. Mitverantwortlich für diese gemäßigte Entwicklung war zum einen das Erreichen einer natürlichen Sättigungsgrenze, zum anderen aber auch die Reduzierung von Subventionsleistungen im Prepaid-Bereich durch die Netzbetreiber. Bei anhaltendem Teilnehmerzugang wird bis zum Jahresende 2001 die 60 Mio-Marke erreicht werden. Mit einer Penetrationsrate von 73% im

Mobiltelefondienst wird sich Deutschland zum Ende des Jahres 2001 an die diesbezüglich führenden Länder Westeuropas (Italien, Island, Österreich, Norwegen und Schweden) angenähert haben.

Das Prepaid-Geschäft im Mobiltelefondienst brachte es mit sich, dass bei den Teilnehmern zwischen aktiven und inaktiven Teilnehmern differenziert werden muss, da einige bei den Netzbetreibern registrierte Prepaid-Teilnehmer offensichtlich keine Gesprächsumsätze generieren. Durch den seit 1998 stark ansteigenden Anteil von Prepaid-Verträgen ist es zweckmäßig, eine solche Betrachtung vorzunehmen, um eine realistische Teilnehmereinschätzung zu erhalten. Die Abbildung 43, Seite 135, zeigt die relative Verteilung von Prepaid- und Postpaid-Verträgen im Mobiltelefondienst.

Gestützt auf Aussagen der Netzbetreiber lag der geschätzte Anteil der Mobiltelefonteilnehmer, die Mitte 2001 nicht mobil telefonierten, bei rund 7%. Absolut waren das rund 3,9 Mio. Teilnehmer. Die Zahl der aktiven Mobiltelefonkunden belief sich somit auf 51,4 Mio. zur Jahresmitte 2001. Die Netzbetreiber sind im dritten Quartal 2001 dazu übergegangen, die nicht aktiven Prepaid-Kunden aus ihrer Bestandsstatistik zu streichen. Dies ist in der Teilnehmererwartung von 60 Mio. für Ende 2001 berücksichtigt.

Außer den bereits vier aktiven Netzbetreibern werden Mobiltelefondienste von 13 Service Providern vermarktet. Der Anteil der Service Provider an den Teilnehmerzahlen im Mobiltelefondienst hat sich wieder stabilisiert

Abbildung 42

Teilnehmerentwicklung (Penetration und Zuwächse) in Mobiltelefonnetzen

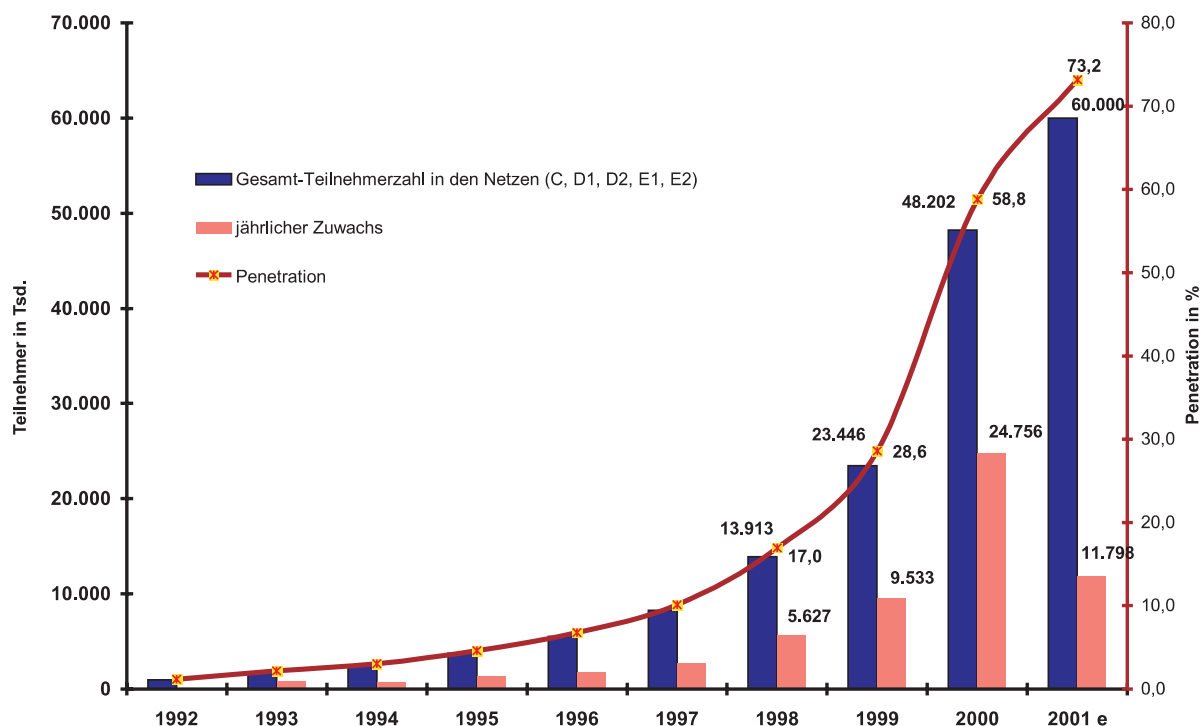
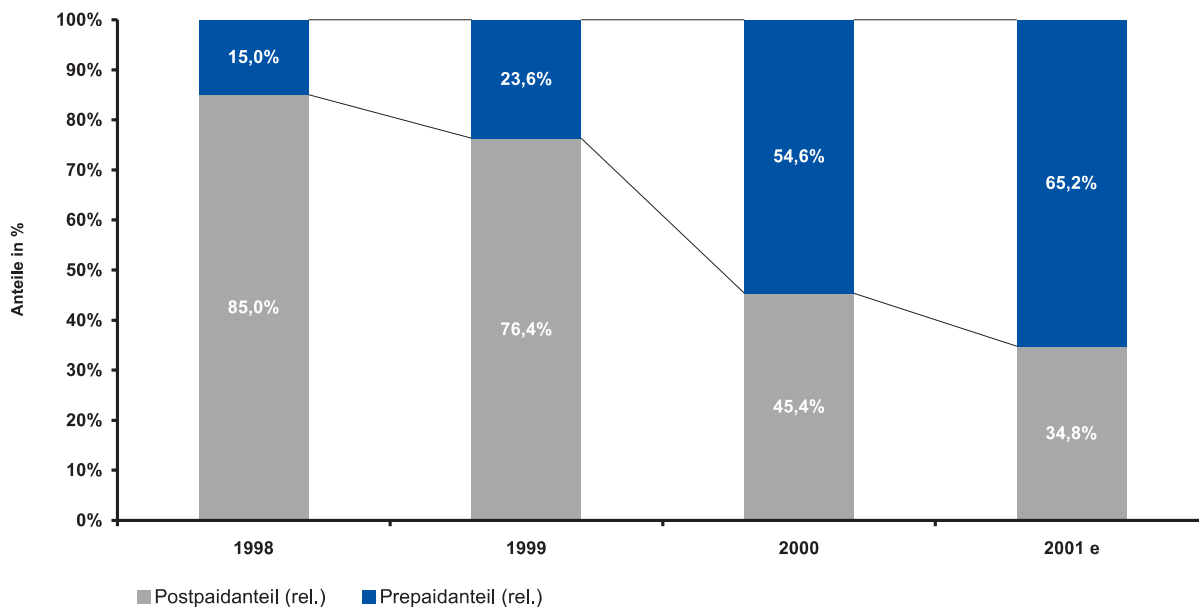


Abbildung 43

Prepaid- und Postpaid-Teilnehmerverteilung in Mobiltelefonnetzen



und verzeichnet insgesamt Marktanteilsgewinne. Ging der Teilnehmeranteil der Service Provider bis 1999 auf rund 30 % zurück, so war im Jahr 2000 ein leichter Anstieg auf rund 32 % zum Jahresende zu verzeichnen. Noch stärker machte sich dieser Trend im 1. Quartal 2001 bemerkbar, zu dessen Ende 35 % der Mobiltelefonierer Kunden bei den Service Providern waren.

Bei der Verteilung der Gesamtteilnehmerzahl auf die einzelnen Netzbetreiber ergab sich seit 1998 eine Marktanteilsverschiebung zugunsten der Viag Interkom GmbH (E2). Diese konnte ihren Marktanteil von Ende 1998 bis zum Ende des 2. Quartals 2001 von 0,1 % auf 7,2 % steigern. Die drei übrigen Netzbetreiber gaben Marktanteile ab. Die Deutsche Telekom MobilNet GmbH (D1) und die Mannesmann Mobilfunk GmbH (D2) sind jeweils unter die 40 %-Marke gefallen. T-Mobil lag Mitte des Jahres mit 39,9 % knapp vor Mannesmann mit 39,2 %. Bei der E-Plus Mobilfunk GmbH (E1) war eine leichte Marktanteilsverringerung von 14,8 % auf 13,6 % festzustellen.

14.5.1.2 Umsatzerlöse

Die Anbieter von Mobilfunkdiensten erzielten 1999 insgesamt 30,2 Mrd. DM Umsatzerlöse und konnten somit gegenüber 1998 eine Steigerung von 45 % herbeiführen. Im Jahr 2000 betrug der Zuwachs der Umsatzerlöse 36 %, damit wurden insgesamt 40,8 Mrd. DM Umsatzerlöse generiert. Die Umsatzerlöse sind kumuliert aus der Summe aller Umsätze der Netzbetreiber (Endkunden-Entgelte, Mobilfunk-Service-Provider-Entgelte, Interconnection-Entgelte) und aus den Umsätzen der Mobilfunk-Service-Provider (Endkunden-Entgelte). Sie enthalten jeweils auch Anteile aus dem Verkauf von Equip-

ment. Die Abbildung 44, Seite 136, zeigt die Umsatzerlösentwicklung der Netzbetreiber und Service Provider im Zeitraum 1998 bis 2000.

Rechnet man die Interconnection-Umsatzerlöse heraus, so belaufen sich die kumulierten Umsatzerlöse der Netzbetreiber und Service Provider im Jahr 1998 auf 18,6 Mrd. DM, im Jahr 1999 auf 25,7 Mrd. DM und im Jahr 2000 auf 35,2 Mrd. DM.

Die jährlichen Zuwachsraten der Umsatzerlöse lagen deutlich unter denen der Teilnehmerzahlen. Ursache hierfür war der stetig sinkende monatliche Durchschnittsumsatz, der pro Teilnehmer erzielt wurde, eine Folge der extensiven Prepaid-Vermarktung.

Hinsichtlich der Umsatzstruktur ist bemerkenswert, dass das Versenden von Kurznachrichten (SMS) den Anbietern von Mobilfunkdiensten mittlerweile einen Anteil am Gesamtumsatzerlös von über 10 % einbringt. 1999 waren es noch rund 3 %. Insgesamt 11,4 Mrd. Kurznachrichten wurden im Jahr 2000 versendet. Der Bereich „andere Datendienste“ (HSCSD, GPRS) hingegen partizipierte im 1. Quartal 2001 erst mit 0,5 % am Gesamtumsatzerlös.

14.5.1.3 Verbindungsaufkommen

Bei der Betrachtung der Entwicklung des Verkehrsvolumens im Mobilfunkdienst sind sowohl bei dem aus Mobiltelefonnetzen abgehenden Verkehr als auch bei dem in Mobiltelefonnetze gerichteten Verkehr starke Zuwächse festzustellen. Abbildung 45, Seite 136, verdeutlicht diese Entwicklung.

Insbesondere beim abgehenden Verkehr macht sich der Einfluss des eingeschränkten Telefonierverhaltens des

Abbildung 44

Umsatzerlöse der Netzbetreiber und Service Provider im Mobiltelefondienst

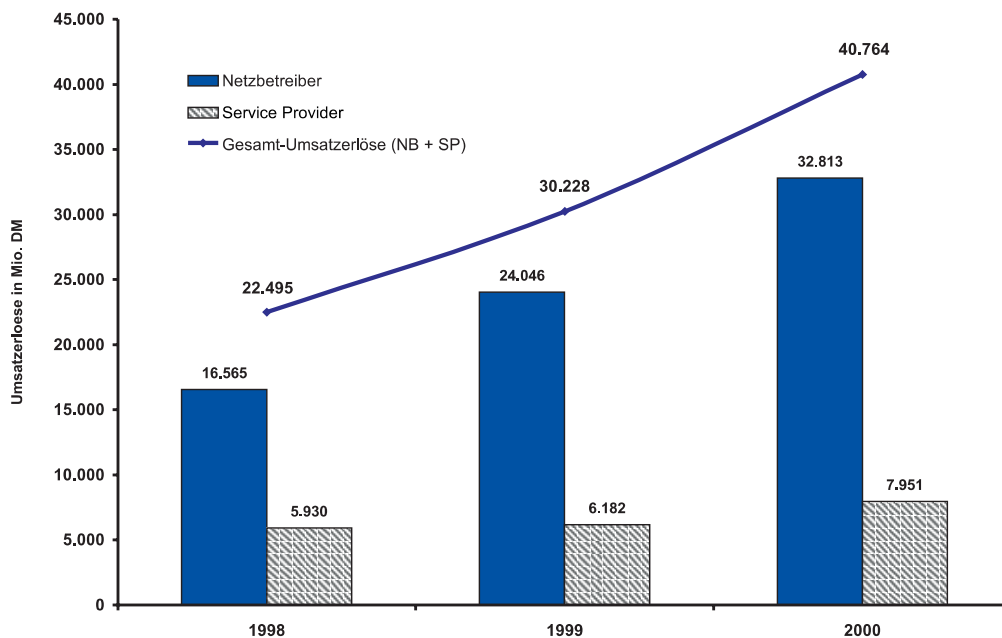
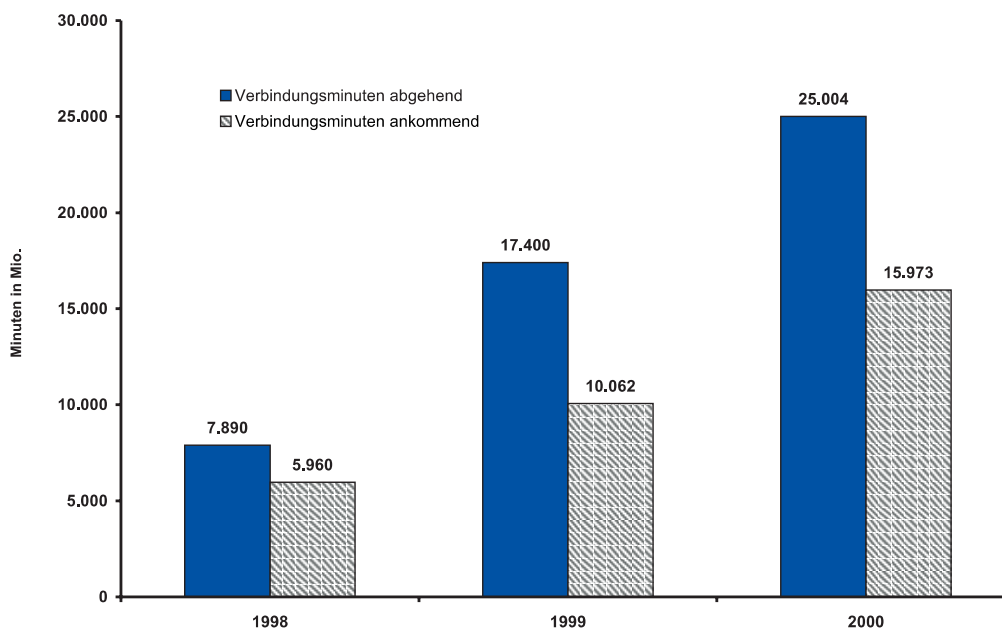


Abbildung 45

Entwicklung des Verkehrsvolumens in Mobiltelefonnetzen



besonders im Jahr 2000 stark angestiegenen Prepaid-Kundenanteils bemerkbar. War 1999 gegenüber dem Vorjahr noch ein Zuwachs von 120 % beim abgehenden Verkehrsvolumen zu beobachten, so konnte im Jahr 2000 nur noch ein Anstieg von 43 % registriert werden. Beim ankommenden Verkehr stellte sich hingegen lediglich ein Rückgang von 68 % auf 59 % ein. Dass Substitutionseffekte zwischen Mobilnetzen und Festnetzen auftreten, zeigen die Verkehrsströme. So erfolgte eine Abnahme des von Mobiltelefonnetzen in Festnetze gerichteten Verkehrs von 56 % auf 46 % innerhalb eines Jahres (1999 bis 2000). Der mobilnetzinterne Verkehr ist demgegenüber von 6,8 Mrd. Minuten im Jahr 1999 auf 12,1 Mrd. Minuten im Jahr 2000 angestiegen. Der Anteil dieses in Mobilnetzen verbleibenden Verkehrs, gemessen am insgesamt aus Mobiltelefonnetzen abgehenden Verkehrsvolumen, ist von 39 % im Jahr 1999 auf 48 % im Jahr 2000 gestiegen, diese steigende Tendenz setzt sich auch im Jahr 2001 fort.

14.5.1.4 Investitionen

1999 wurden insgesamt 5,4 Mrd. DM im Mobiltelefondienst investiert. Allein 5,1 Mrd. DM investierten die Netzbetreiber in den weiteren Ausbau der Mobiltelefonnetze. Der Rest wurde von den Service Providern investiert. Im Jahr 2000 steigerte sich der Umfang der Gesamtinvestitionen noch einmal um rund 27 % auf 6,8 Mrd. DM. Hierzu trugen die Service Provider mit rund 200 Mio. DM bei. Die kontinuierlich steigende Investitionstätigkeit der

Netzbetreiber diene der gezielten Netzverdichtung, d. h. dem weiteren Ausbau mit Funk-Basisstationen. Dies geschieht zum einen, um die gestiegene Teilnehmerzahl in den Netzen optimal versorgen zu können, zum anderen aber auch bereits im Hinblick auf die notwendige Netzverdichtung beim Aufbau der UMTS-Netze.

14.5.2 Andere Mobilfunkbereiche

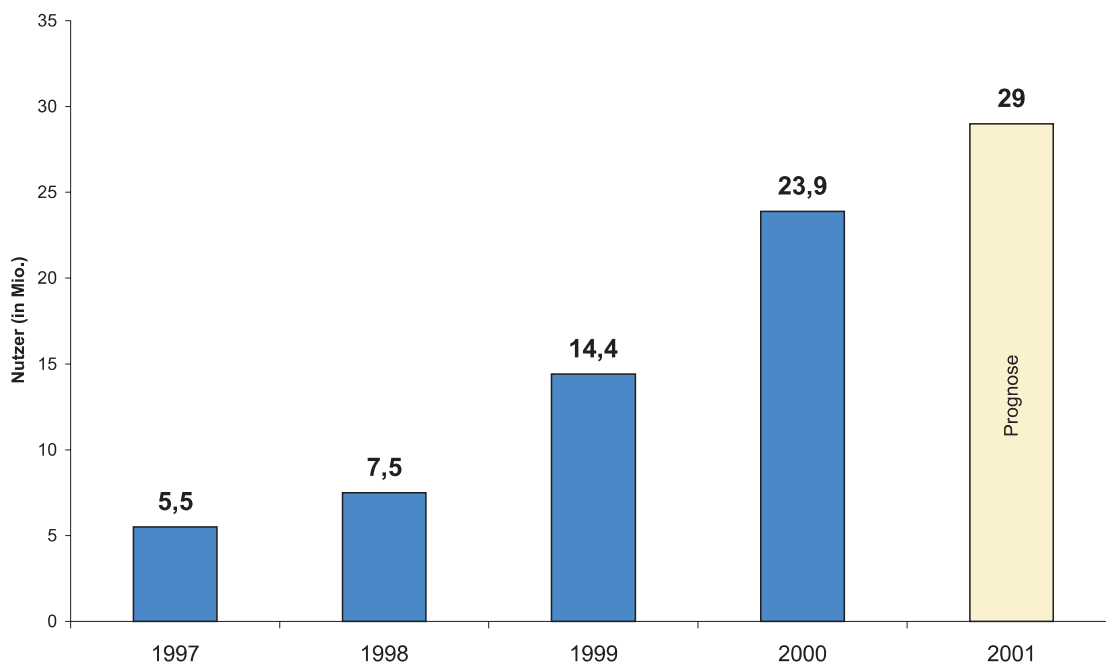
Die neben dem Mobiltelefondienst existierenden Mobilfunkbereiche wie Bündelfunk, Funkruf und Datenfunk haben in den Jahren 1999 und 2000 weiter an Bedeutung für den Gesamt-Mobilfunkmarkt verloren. Sowohl im Funkrufbereich als auch im Bündelfunkbereich mussten die Netzbetreiber Teilnehmereinbußen hinnehmen. Lediglich im Datenfunkbereich konnte ein leichter Kundenanstieg verzeichnet werden.

14.6 Marktentwicklung Internet/Online

Das Segment der Internet- und Online-Dienste wies im Berichtszeitraum weiterhin ein starkes Wachstum auf, was durch verschiedene Marktforschungsinstitute (z. B. GfK, Infratest, ACNielsen, Forsa usw.) belegt wurde. Basierend auf diesen Angaben hat sich die Anzahl der Internetnutzer innerhalb von zwei Jahren von rund 10 Mio. im Juli 1999 auf über 26 Mio. zum gleichen Zeitpunkt 2001 mehr als verdoppelt. Zum Jahresanfang 2002 ist sogar mit etwa 30 Mio. deutschen Internetsurfern zu rechnen.

Abbildung 46

Internetnutzer in Deutschland



Quelle: GfK, Forsa, Schätzung Reg TP

Eine ebenso starke Zunahme hatten auch die privaten Internetzugänge zu verzeichnen. So verdoppelte sich von Mitte 1999 bis Juli 2001 die Quote der Haushalte mit einem eigenen Zugang von 15 % auf über 30 %, d. h. jeder dritte Haushalt verfügt mittlerweile über einen direkten Zugang ins Internet (siehe Abbildung 47).

Internet-Verkehrsentwicklung

Neben dem Wachstum bei den reinen Zugangs- und Nutzerzahlen war auch eine Steigerung bei der eigentlichen Nutzung festzustellen. Laut den Studien des Marktforschungsinstituts Jupiter MMXI hat sich die monatliche Internetnutzung von 6,5 Stunden im Juli 2000 innerhalb eines Jahres auf 12 Stunden Mitte 2001 verdoppelt.

Infolge der starken Inanspruchnahme wuchs das Verkehrsaufkommen vom Festnetz ins Internet und machte einen zunehmenden Anteil in der Verkehrsstruktur aus. Betrug das Internet-Verkehrsvolumen im Jahr 1999 am gesamten Telefonfestnetzminutenaufkommen noch 11 %, so stieg es im Jahr 2000 auf 22 % an.

14.7 Rundfunk/Kabelfernsehen

Von den rund 36,13 Mio. Fernsehhaushalten Mitte 2001 empfangen nach Schätzungen der Regulierungsbehörde auf Basis von Marktzahlen der Société Européenne des Satellites (SES) rund 60 % ihr Programm über Kabel (hierzu zählen auch Haushalte an Satellitengemeinschaftsanlagen ohne eigenen Sat-Receiver). Ein weiteres

Drittel der Haushalte bezieht die Programme über einzelne Satellitenschüsseln. Größter Kabelnetzbetreiber war in der Vergangenheit die Deutsche Telekom AG, die zu rund einem Drittel der Kabelfernsehhaushalte einen direkten Kundenzugang unterhielt.

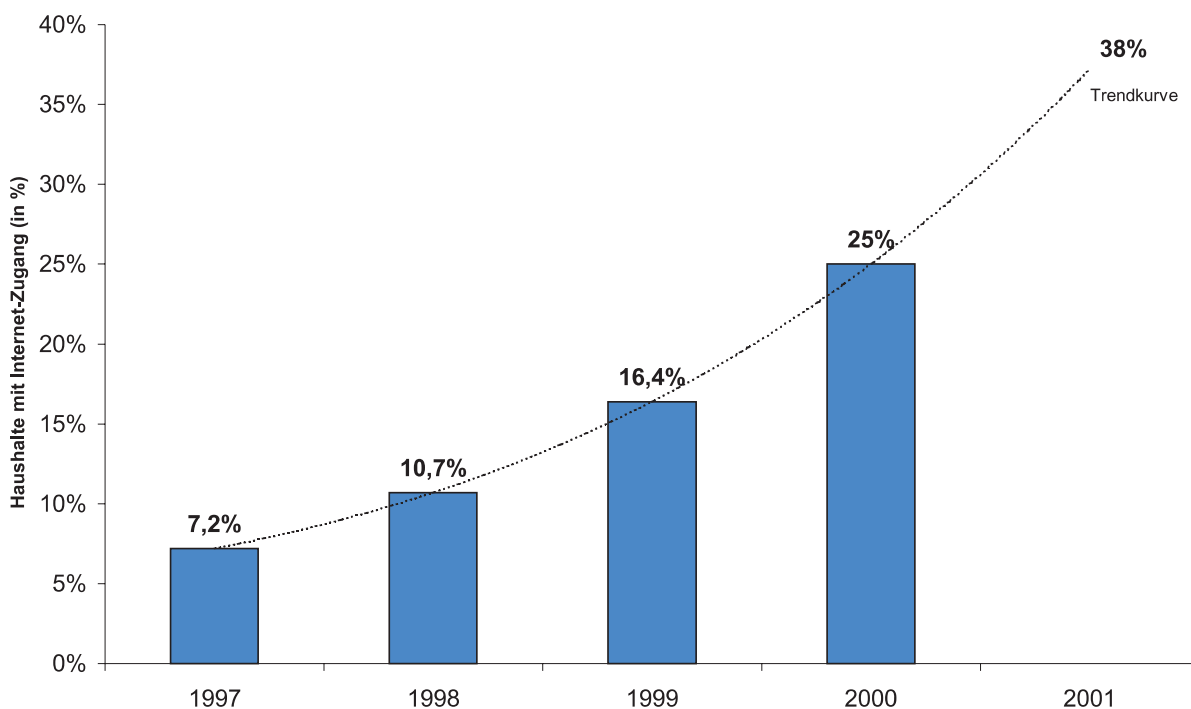
Nachdem zur Jahresmitte 2001 alle regionalen Kabelnetzgesellschaften der Deutschen Telekom AG an private Investoren veräußert wurden, verfügen nun die Wettbewerber über eine wertvolle Infrastruktur, die ihnen den Zugang zum Endteilnehmer in der Mehrzahl der Haushalte in Deutschland ermöglicht. Wie schnell und inwieweit die angekündigten Umrüstungen der Netze realisiert werden, bleibt abzuwarten.

Der Verkauf der ersten Regionalgesellschaften im Jahr 2000 führte zu einer Umverteilung bei den Umsätzen durch Kabelfernsehanschlüssen. Ende 2001 ist von einer weiteren Zunahme des Umsatzanteils der Wettbewerber, bedingt durch den abschließenden Verkauf der restlichen Regionalgesellschaften der Deutschen Telekom AG, auszugehen.

Zusätzliche Einnahmen sind durch neue bidirektionale Dienste auf Basis der Kabelfernsehnetze, wie z. B. den breitbandigen Internetzugang, zu erwarten. Als Indikatoren für die Einführung dieser Dienste sind u. a. die Ankündigungen einiger Netzbetreiber zu deuten, in den nächsten Jahren insgesamt Investitionen in zweistelliger Millionenhöhe zu tätigen.

Abbildung 47

Haushalte mit Internetzugang



Quelle: StBA, ACNielsen, Schätzung Reg TP

Abbildung 48

Teilnehmerentwicklung beim Kabelfernsehanschluss der Deutschen Telekom AG

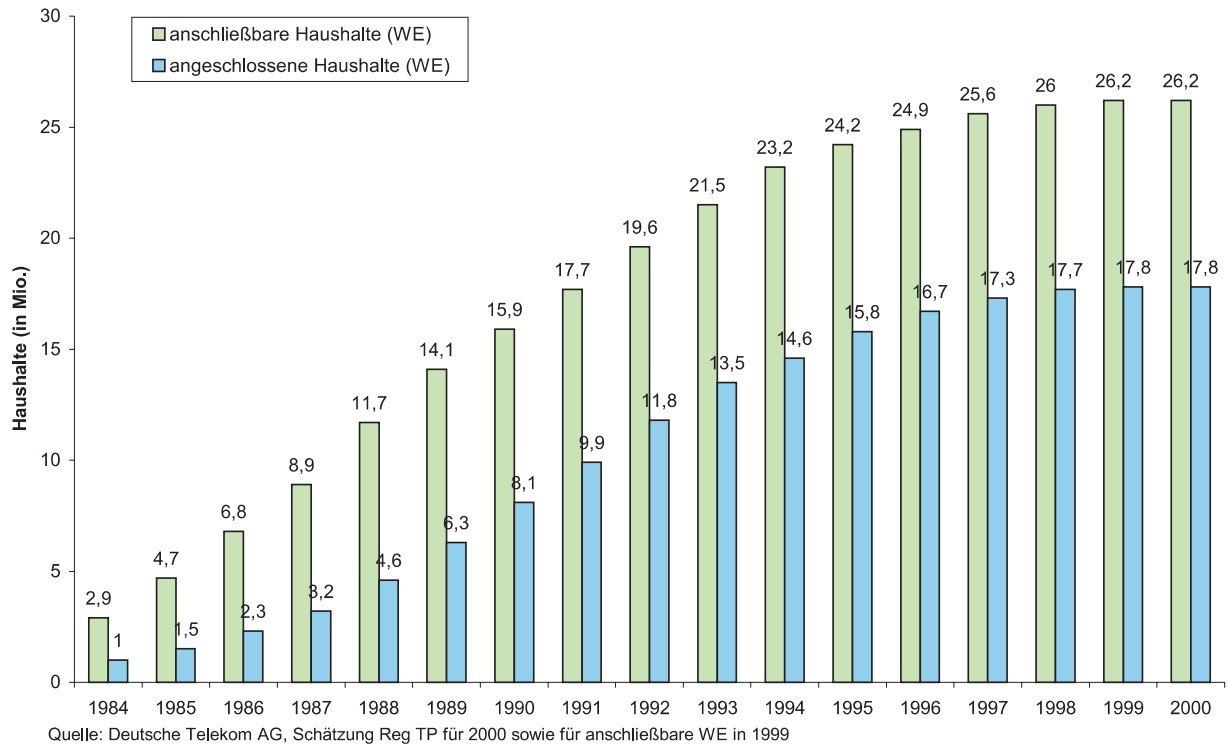


Abbildung 49

Umsatzentwicklung Kabelfernsehen



14.8 Konvergenzentwicklungen

Konvergenz von Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie ist ein Thema, das in den kommenden Jahren im Hinblick auf die Marktentwicklung vermutlich stark an Bedeutung gewinnen wird. Der Konvergenzprozess hebt die eindeutige Zuordnung eines Dienstes zu einer Übertragungsplattform auf. Konnten in der Vergangenheit Telefonate nur über ein dediziertes Netzwerk geführt werden, so können heute etwa auch Kabelverteilstetze oder das Internet als Übertragungsplattform für Telefonate genutzt werden. Wesentliches Merkmal von Konvergenz ist demnach die Möglichkeit, einen bestimmten Dienst über verschiedene technologische Plattformen zu erbringen bzw. auf einer Plattform verschiedene Dienste zu realisieren. Die Globalisierung der Märkte sowie rasche, zumeist nicht antizipierbare Veränderungen sowohl bei den Technologien als auch auf den Märkten kennzeichnen die Bedingungen, unter denen Konvergenz stattfindet.

Aus diesen Eigenschaften von Konvergenz ergeben sich bestimmte Anforderungen für die Regulierungspraxis. Die Behandlung eines Dienstes sollte unabhängig davon sein, über welche Infrastrukturplattform er realisiert wird. Dadurch wird Offenheit gegenüber zukünftigen Entwicklungen erreicht und eine Diskriminierung bestimmter Technologien vermieden.

Internettelefonie kann als ein Beispiel für den Konvergenzprozess angesehen werden. Im Internet wird Sprache ebenso wie Daten mit Hilfe des Internetprotokolls in Form von Paketen übertragen. Derzeit wird Internettelefonie nicht als Sprachtelefondienst i. S. d. § 3 Nr. 15 TKG angesehen, da das Kriterium der Echtzeit nicht erfüllt wird. Die rechtlichen Beurteilung deckt sich mit der Position der Europäischen Kommission. Sollte in Zukunft das Kriterium der Echtzeit erfüllt sein, so ergibt sich aber auch daraus noch keine Lizenzpflichtigkeit, da eine Lizenz der Klasse 4 (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 TKG) Sprachtelefondienst auf Basis selbst betriebener Netze voraussetzt. Ob ein selbst betriebenes Netz vorliegt, lässt sich nur im Rahmen einer Einzelfallprüfung entscheiden.

Für eine Einschätzung des Marktpotenzials der Internettelefonie ist von Bedeutung, dass sie nur eine von vielen Anwendungen ist, die über das Internet realisiert werden können. Es ist daher anzunehmen, dass weniger die Substitution herkömmlicher Telefonate im Vordergrund steht als vielmehr die Integration verschiedener Anwendungen auf Basis einer einheitlichen technischen Plattform. Dafür spricht auch, dass der Wettbewerb zu deutlich niedrigeren Tarifen für Fern- und Auslandsgespräche geführt und sich damit der Preisvorteil der Internettelefonie verringert hat. Anwendungsmöglichkeiten und Marktchancen entstehen u. a. im Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs durch die Einbindung von Internettelefonie in Call-Center.

Das Zusammenwachsen von Fest- und Mobilnetz ist eine weitere Facette von Konvergenz. Am Markt gibt es inzwischen erste Endgeräte, die von den Kunden sowohl als Festnetz- als auch als Mobiltelefon genutzt werden können. Da diese Entwicklung in den Anfängen steckt, lässt sich derzeit noch nicht absehen, ob bzw. welche regulatorischen Konsequenzen sich ergeben.

Im Übrigen richtet sich die Regulierung von Inhalten nach dem Teledienstgesetz. Internet Service Provider, Anbieter von Multimedia- oder Datendiensten benötigen keine Lizenz, es sei denn sie betreiben eigene Netze oder Übertragungswege.

Mit diesem Rechtsrahmen sind günstige Voraussetzungen für die zukünftige Entwicklung des elektronischen Geschäftsverkehrs via Internet (Electronic Commerce) gegeben. Electronic Commerce umfasst sämtliche Geschäftsprozesse zwischen Herstellern, Händlern und Kunden, die über elektronische Netze abgewickelt werden. Allgemein wird erwartet, dass der Marktplatz Internet ein enormes Marktpotenzial besitzt.

15. Analyse und Perspektiven des Wettbewerbs

Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG ist Ziel der Regulierung die Sicherstellung funktionsfähigen Wettbewerbs, auch in der Fläche, auf den Märkten der Telekommunikation. Im Folgenden wird eine Einschätzung hinsichtlich der Realisierung dieser Zielsetzung zum gegenwärtigen Zeitpunkt gegeben. Zur Diagnose des Ist-Zustandes bzw. der Prognose zukünftiger Entwicklungen ist es erforderlich, eine dreiteilige Wettbewerbsanalyse durchzuführen, die eine Untersuchung der Marktergebnisse, des Marktverhaltens und der Marktstruktur beinhaltet. Dabei ist im Folgenden ungeachtet vielfältiger Interdependenzen zwischen verschiedenen Teilbereichen des Telekommunikationsmarktes aufgrund unterschiedlicher wettbewerblicher Entwicklungen eine nach Marktsegmenten differenzierte Betrachtung zweckmäßig.

Grundsätzlich sind verschiedene Ausprägungen des Wettbewerbs zu unterscheiden. Wesentliches Kriterium für die Klassifizierung der zu beobachtenden Wettbewerbsarten sind die Eigentumsverhältnisse an der erforderlichen Infrastruktur zur Erbringung einer bestimmten Dienstleistung. Solange Wettbewerber darauf angewiesen sind, die Infrastruktur eines marktbeherrschenden Unternehmens mitzunutzen, bedarf es einer staatlichen Instanz, die Preise und Konditionen der Nutzung festlegt. In diesem Sinne ist zwischen einem regulierungsbedingten und einem sich selbst tragenden Wettbewerb zu differenzieren. Diese Unterscheidung lässt keine unmittelbaren Schlüsse hinsichtlich der Wohlfahrtswirkungen des Wettbewerbs zu. Vielmehr ermöglicht sie eine Aussage über das Erfordernis regulatorischer Eingriffe zur Herstellung volkswirtschaftlich effizienter Resultate. Eine generelle Bewertung alternativer Wettbewerbsprozesse kann schon deshalb nicht vorgenommen werden, weil die Ausprägungen eng mit der jeweiligen Phase der Marktöffnung verbunden sind.

Die nachfolgende Analyse konzentriert sich auf die Bereiche Sprachtelefondienst, Mietleitungen und Mobilfunk.

15.1 Sprachtelefonie

Der Sprachtelefondienst hat sich seit seiner Liberalisierung zum 1. Januar 1998 in seinen Teilsegmenten heterogen entwickelt. Deshalb ist es sinnvoll, hier eine separate Analyse der Wettbewerbsintensität für die Bereiche Teil-

nehmeranschlüsse/Ortsgespräche, nationale Ferngespräche und internationale Gespräche durchzuführen.

15.1.1 Teilnehmeranschlüsse/Ortsgespräche

Obwohl die Ortsverbindungen – wie in Kapitel 14 dargestellt – derzeit sowohl relativ als auch absolut eine rückläufige Tendenz aufweisen, ist der Orts- und Anschlussbereich für sich selbst tragenden Wettbewerb im Sprachtelefondienst von hoher Bedeutung. Schließlich haben alle Telefongespräche ihren Ursprung in einem Anschlussnetz und werden auch in einem Anschlussnetz terminiert. Das bedeutet, dass jede hergestellte Inlandsverbindung an Quelle und Zielort die Infrastruktur der sog. „letzten Meile“ nutzt. Die Kontrolle über den Teilnehmeranschluss ist zudem eine wesentliche Voraussetzung, um stabile Kundenbeziehungen aufzubauen.

Im August 2001 boten über 60 Wettbewerber des ehemaligen Monopolisten Teilnehmeranschlüsse auf Basis der gemieteten Teilnehmeranschlussleitung oder auf Basis selbst errichteter Infrastruktur einen Direktanschluss zum Kunden an. Im ersten Quartal 2001 haben die Wettbewerber der Deutschen Telekom AG etwa eine Million Telefonkanäle betrieben. Dies entspricht einem Anteil von etwa 2 %. In nahezu jeder zweiten Stadt mit mehr als 50 000 Einwohnern können sich Kunden zwischen der Deutschen Telekom AG und mindestens einem Wettbewerber als Anschlussnetzbetreiber entscheiden. Jedoch bestehen diese Anschlussmöglichkeiten noch nicht unbedingt in allen Stadtteilen. Wettbewerbliche Angebote existieren demnach noch nicht flächendeckend, sondern sind räumlich begrenzt.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass sich die Wettbewerber bei ihrer Markterschließung zunächst auf lukrative Kunden mit hohem Umsatz sowie auf Gebiete mit höherer Anschlussdichte konzentrieren, da hier die mit hohen Kosten verbundenen Investitionen am rentabelsten sind. Dies spiegelt sich auch in einem sehr hohen Anteil von ISDN-Anschlüssen der Wettbewerber wider. Während der Anteil der analogen Telefonkanäle bei der Deutschen Telekom AG zu Beginn dieses Jahres noch über 60 % betrug, lag der entsprechende Wert bei den Wettbewerbern unter 20 %.

Als Folge dieser Geschäftsstrategie weisen die Wettbewerber bezogen auf die verschiedenen Anschlussarten sehr unterschiedliche Anteile auf. Während bei Analoganschlüssen im ersten Quartal 2001 gerade 0,6 % von Wettbewerbern bereitgestellt wurden, betrug der Anteil bei ISDN-Basisanschlüssen bereits 3,3 % und bei ISDN-Primärmultiplexanschlüssen sogar 9,8 %. In allen drei Segmenten konnten die Wettbewerber ihr relatives Gewicht innerhalb der vergangenen zwei Jahre jeweils etwa verdoppeln. Diese Entwicklung deutet zwar insbesondere bei den höherwertigen Anschlussarten auf eine Intensivierung des Wettbewerbs hin, kann aber gleichzeitig nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Deutsche Telekom AG im Bereich der Festnetzanschlüsse nach wie vor über eine dominante Stellung verfügt.

Den Wettbewerbern stehen verschiedene Möglichkeiten offen, den Kunden Telefonanschlüsse anzubieten. Die ein-

deutig größte Rolle spielt die entbündelte Teilnehmeranschlussleitung. Über 80 % aller Telefonkanäle der Wettbewerber basieren auf dieser Grundlage. Zuletzt hat die Regulierungsbehörde am 30. März 2001 Konditionen für die Miete der Teilnehmeranschlussleitung neu festgelegt. Dabei wurden die monatlichen Entgelte, die einmaligen Bereitstellungsentgelte sowie die Kündigungsentgelte gesenkt.

Es ist richtig, dass die Übernahme der Teilnehmeranschlussleitung in erster Linie bedeutet, dass vorhandene Infrastrukturen mitgenutzt werden. Dennoch sind auch bei dieser Wettbewerbsvariante Infrastrukturinvestitionen unerlässlich, da die Wettbewerber etwa in Übertragungstechnik im Rahmen der physischen Kollokation investieren müssen. Der Anspruch der Wettbewerber auf Zugang zur entbündelten Teilnehmeranschlussleitung hat jedoch gleichzeitig zur Folge, dass volkswirtschaftlich ineffiziente (Doppel-)Investitionen vermieden werden und Wettbewerber die Teilnehmeranschlussleitung nur dort selbst erstellen, wo sie dies kostengünstiger als das ehemalige Monopolunternehmen können.

Dies gilt auch für die Anbindung des Kunden über das Breitbandkabelnetz, die eine Alternative hierzu darstellt. Soweit dieses im Rahmen technischer Aufrüstungsmaßnahmen rückkanalfähig wird, sind über die bereits verlegte Infrastruktur sowohl Telefongespräche als auch breitbandige Verbindungen zu realisieren. Mit den nunmehr erfolgten Verkäufen (von weiten Teilen) des Breitbandkabelnetzes sind die Voraussetzungen geschaffen, dass auch auf Basis dieser Technologie der Ortsnetzettbewerb zusätzliche Impulse erhält.

Auch bei Ortsgesprächen können die Wettbewerber die überragende Marktstellung der Deutschen Telekom AG bislang nur äußerst geringfügig schwächen. Im ersten Quartal 2001 betrug ihr Anteil am gesamten Verbindungsvolumen 2,9 %. Im Vergleich zu den Vorjahren ist hier zwar ein positiver Trend zu verzeichnen, signifikante Zuwächse sind allerdings bislang nicht festzustellen.

Für die Beurteilung der Wettbewerbsentwicklung im Ortsnetz ergeben sich daraus im Wesentlichen folgende Schlussfolgerungen: Hinsichtlich der Marktergebnisse ist festzustellen, dass sich die Preise für Ortsgespräche und Teilnehmeranschlüsse in den vergangenen Jahren seit der Marktöffnung kaum verändert haben. Die zuvor dargestellte Marktstruktur ist zwar insbesondere im Anschlussbereich differenziert zu betrachten, Anhaltspunkte für ein Erodieren der marktbeherrschenden Stellung des ehemaligen Monopolunternehmens lassen sich jedoch bislang in keinem Segment beobachten. Für die Beurteilung der Marktstruktur ist darüber hinaus auch die Höhe der mit einem Markteintritt verbundenen versunkenen Kosten von Bedeutung. Diese sind nicht zuletzt aufgrund der von einem Teilnehmernetzbetreiber zu tätigen Investitionen als relativ hoch zu charakterisieren. Aus diesem Grund ist auch die Bedrohung durch potenzielle Konkurrenten in diesem Segment als vergleichsweise gering einzuschätzen.

Das Marktverhalten der Deutschen Telekom AG vermittelt am ehesten ein Bild sich abzeichnender wettbewerblicher Entwicklungen. So deutet die offensive Vermarktung von

unterschiedlichen Tarifoptionen, die sich insbesondere an relativ umsatzstarke Kunden richten und bei diesen offenbar auf hohe Akzeptanz stoßen, auf eine zunehmende Orientierung an den Nachfragerbedürfnissen hin. Hierbei ist allerdings auf die wettbewerbsgefährdende Wirkung von Bündelangeboten hinzuweisen, die weiter unten näher erläutert wird.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Wettbewerbsintensität bei Teilnehmeranschlüssen und Ortsgesprächen nach wie vor gering ist. Um dies zu ändern, hat die Regulierungsbehörde am 30. März 2001 Entscheidungen getroffen, die geeignet sind, den Wettbewerb im Ortsnetzbereich zu intensivieren. Zum einen sind die Entgelte für die Teilnehmeranschlussleitung neu festgelegt worden. Danach sind die monatlich von den Wettbewerbern an die Deutsche Telekom AG zu entrichtenden Entgelte ebenso gesenkt worden wie auch die einmaligen Bereitstellungs- und Kündigungsentgelte (vgl. im Einzelnen Kapitel B.5).

Zum anderen ist die Deutsche Telekom AG verpflichtet worden, Diensteanbietern ein Angebot für den Wiederverkauf von Leistungen im Orts- und Anschlussbereich zu unterbreiten. Von der dadurch geschaffenen Möglichkeit zum Reselling werden in den kommenden Jahren nicht nur für den Dienstewettbewerb deutliche Impulse erwartet.

Der Vorteil der Zulassung von Wiederverkäufern besteht insbesondere darin, dass diese sofort überall beginnen können, während gerade im Ortsnetzbereich ein Netzbetreiber i. d. R. punktuell in Ballungsgebieten mit dem Netzaufbau anfangen wird, um dann schrittweise weiter auszubauen. Wiederverkäufer ermöglichen es also, dass zeitgleich Wettbewerb auch in der Fläche entstehen kann.

In jedem Fall reduziert die Zulassung von Wiederverkäufern die Markteintrittsbarrieren, denn durch Schaffung einer eigenen Kundenbasis ist ein späterer Aufbau eigener Netzinfrastruktur mit einem geringeren Risiko behaftet. Mithin fördert die Zulassung von Wiederverkäufern insofern infrastrukturbasierten Wettbewerb, weil sie Anbietern ein graduelles Vorgehen ermöglicht. Aber auch ohne diesen Schritt sind Wiederverkäufer als positiv für den Wettbewerb anzusehen, da sie den Verbrauchern durch neue Vermarktungsstrategien, kunden(gruppen)spezifische Produktkombinationen oder innovative Preisgestaltung Vorteile bieten können.

Ausgehend von der realistischen Annahme einer weiterhin stark wachsenden Internetnutzung ist zu vermuten, dass zukünftig ein deutlich wachsender Anteil der Internetzugänge über breitbandige Zugangstechnologien realisiert wird. Eine wichtige Rolle dürfte hierbei die Digital Subscriber Line Technologie (DSL) spielen, die auf der herkömmlichen Kupferdoppelader aufsetzt.

Geht man von dieser Entwicklung aus, dürfte der Anteil der Wertschöpfung, der im Teilnehmeranschlussbereich durch die Nutzung des Internet – insbesondere über breitbandige DSL-Anschlüsse – realisiert wird, zunehmen. Umso mehr ist daher damit zu rechnen, dass die Verpflichtung der Deutschen Telekom AG zum Angebot des gemeinsamen Zugangs zum Teilnehmeranschluss (sog.

Line Sharing) zur Intensivierung des Wettbewerbs im Anschlussbereich beitragen wird (vgl. Abschnitt 9.3). Diese Verpflichtung ergibt sich aus der EU-Verordnung über den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss. Damit besteht für Wettbewerber neben der Errichtung eigener Teilnehmeranschlussleitungen und der Anmietung entbündelter Teilnehmeranschlussleitungen eine weitere Möglichkeit zur Verfügung, den Kunden DSL-Anschlüsse anzubieten.

15.1.2 Nationale Ferngespräche

Für solche Gespräche, bei denen die Grenzen eines Ortsnetzbereichs überschritten werden, ist nach § 43 Abs. 6 TKG durch Betreiber von Telekommunikationsnetzen sicherzustellen, dass jeder Nutzer die Möglichkeit hat, den Verbindungsnetzbetreiber frei auszuwählen, und zwar durch eine dauerhafte Voreinstellung, die im Einzelfall des Verbindungsaufbaus durch die Wahl einer Verbindungsnetzbetreiberkennzahl ersetzt werden kann. Dies hat dazu geführt, dass sich für das Marktsegment der Ferngespräche gegenüber dem der Ortsnetztelefonie unterschiedliche Wettbewerbsverhältnisse herausgebildet haben. Darüber hinaus ist eine Differenzierung zwischen Gesprächen innerhalb und außerhalb des Nahbereichs (< 20 km) zweckmäßig.

Bereits in den ersten beiden Jahren nach der Marktöffnung haben die Kunden von der Möglichkeit, einen alternativen Verbindungsnetzbetreiber auszuwählen, regen Gebrauch gemacht. Im Jahr 1999 sind ca. 35 % der Ferngesprächsminuten (> 20 km) von Wettbewerbern abgewickelt worden. Dieser Anteil ist im Jahr 2000 auf etwa 40 % angestiegen, weist aber zu Beginn dieses Jahres keinen weiteren Anstieg auf. Gemessen am Umsatz liegen die Anteile aufgrund der geringeren Preise der neuen Anbieter gegenüber der Deutschen Telekom AG deutlich niedriger bei etwa 30 % bis 35 %.

Betrachtet man ergänzend die Nahgespräche – d. h. solche bis zu einer Entfernung von 20 km, allerdings außerhalb des Ortsnetzbereichs – werden deutlich niedrigere Anteile der Wettbewerber ermittelt. In dieser Entfernungzone liegen sie bezogen auf Verkehrsvolumen und Umsätze im ersten Quartal 2001 bei 25 % bzw. 16 %. Daraus ergibt sich bei einer gemeinsamen Betrachtung aller inländischen Gespräche außerhalb des Ortsnetzbereichs ein Wettbewerberanteil am Verbindungsvolumen von etwa 35 %, bezogen auf die Umsatzerlöse von unter 30 %.

Diese Werte lassen jedoch keine unmittelbaren Rückschlüsse auf das Gewicht der neuen Betreiber auf dem Gebiet inländischer Ferngespräche zu. Denn hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass bislang fast sämtliche Telefonate sowohl ihren Ursprung als auch ihr Ziel im Netz der Deutschen Telekom AG haben. Dies bedeutet aber, dass nur Teile der angebotenen Leistung von den Wettbewerbern selbst erbracht werden.

Daraus ergibt sich, dass die Wettbewerber einen hohen Anteil ihrer Gesprächserlöse für Vorleistungen an die Deutsche Telekom AG abführen müssen. Neben den Zusammenschaltungsleistungen, die die gewichtigste Kom-

ponente darstellen, sind hier insbesondere Kosten für Carrier-Festverbindungen, Interconnection-Anschlüsse und Inkassoleistungen zu nennen.

Unter Berücksichtigung dieser Aspekte gelangt man zu dem Ergebnis, dass noch immer fast 90 % der insgesamt mit inländischen Ferngesprächen erzielten Umsätze an die Deutsche Telekom AG fließen. Dieser Wert ergibt sich daraus, dass schätzungsweise 67 % der Ferngesprächserlöse unmittelbar von der Deutschen Telekom AG erzielt werden und von den übrigen 33 % etwa zwei Drittel von den Wettbewerbern für Vorleistungen an das ehemalige Monopolunternehmen gezahlt werden. Aufgrund des Infrastrukturausbaus der neuen Anbieter sind die durchschnittlichen Vorleistungskosten der Wettbewerber pro Verbindungsminute in absoluten Werten zwar im Zeitablauf gefallen. Da jedoch die am Markt zu erzielenden Erlöse pro Gesprächsminute seit Beginn der Liberalisierung deutlich zurückgegangen sind, ist der relative Anteil der Vorleistungskosten am erzielten Umsatz der Wettbewerber nach wie vor beträchtlich. Dies verdeutlicht, dass das ehemalige Monopolunternehmen nach wie vor auch in diesem Marktsegment eine überragende Stellung einnimmt.

Allerdings gibt es auch Indizien für eine Festigung der wettbewerblichen Tendenzen. So ist der Anteil der von Wettbewerbern im Call-by-Call-Verfahren realisierten Verbindungsminuten von 62 % im Jahr 1998 auf 44 % im Jahr 2000 gesunken. Demgegenüber ist im gleichen Zeitraum der Anteil der von Preselection-Kunden generierten Gesprächsminuten von 35 % auf 39 % und der von Kunden mit einem direkten Anschluss von 3 % auf 10 % angestiegen. Diese Entwicklung weist darauf hin, dass es einigen Wettbewerbern im Zeitablauf zunehmend gelungen ist, eigene Kundenbindungen aufzubauen und ihre Marktstellung auf diese Weise zu stabilisieren.

Für die Beurteilung der Wettbewerbsentwicklung im Bereich der Ferngespräche ergeben sich daraus im Wesentlichen folgende Schlussfolgerungen: Zwar deuten die Marktergebnisse und hier insbesondere die Preisentwicklung sowie das Marktverhalten der Akteure auf eine relativ hohe Wettbewerbsintensität hin. Gleichzeitig sind aber Entwicklungen zu beobachten, die aus Wettbewerbsicht bedenklich sind. Zum einen sind seit Beginn dieses Jahres Insolvenzfälle aufseiten der Wettbewerber zu beklagen. Zum anderen ist der anfangs schnelle Anstieg der Wettbewerbermarktanteile zum Stillstand gekommen. Es sind sogar erste Anzeichen für eine tendenziell rückläufige Entwicklung auszumachen. Nachdem sich die Preisunterschiede zwischen den Angeboten der Wettbewerber und denen der Deutschen Telekom AG verringert haben, sind die Möglichkeiten der Wettbewerber, Kunden im Rahmen der Betreiber(vor)auswahl zum Wechsel zu bewegen, deutlich gesunken. Hinzu kommt, dass es der Deutschen Telekom AG zunehmend gelingt, auch preisensitive Kunden durch Bündelprodukte an sich zu binden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass im Bereich der Ferngespräche die durchgeführte Marktanalyse zu dem Ergebnis führt, dass wesentliche volkswirtschaftli-

che Funktionen des Wettbewerbs zwar teilweise als erfüllt anzusehen sind. Nach wie vor handelt es sich hier aber im Kern um regulierungsbedingten Wettbewerb, weil die Konkurrenten der Deutschen Telekom AG in hohem Maße auf deren Vorleistungen angewiesen sind. Von besonderer Bedeutung für den Wettbewerb bei Ferngesprächen sind naturgemäß die Entgelte und Bedingungen für Zusammenschaltungsvereinbarungen. Eine Beschränkung der erforderlichen Eingriffsmöglichkeiten der Regulierungsbehörde in diesen Fragen ließe Verringerungen hinsichtlich der Wettbewerbsintensität erwarten.

15.1.3 Internationale Gespräche

Als internationale Gespräche werden im Folgenden alle Gespräche verstanden, die von einem inländischen Festnetzanschluss zu einem Gesprächsteilnehmer im Ausland geführt werden. Für diese Gespräche ist – analog zu den nationalen Ferngesprächen – die freie Wahl eines Verbindungsnetzbetreibers zu gewährleisten. Das hat auch in diesem Segment dazu geführt, dass sich binnen kürzester Zeit nach der Marktöffnung Marktanteile von der Deutschen Telekom AG zu deren Wettbewerbern verschoben haben.

Bezogen auf das gesamte Jahr 2000 sind 54 % der Auslandsgesprächsminuten von Wettbewerbern abgewickelt worden. Gemessen am Umsatz liegen die Anteile jedoch unter 40 %, da die durchschnittlich von der Deutschen Telekom AG erzielten Erlöse pro Minute über denen der neuen Anbieter lagen.

Seit Beginn dieses Jahres zeichnet sich aber auch in diesem Segment eine aus Wettbewerbsicht kritische Tendenz ab. So sind die Anteile der Wettbewerber am gesamten ins Ausland geführten Verbindungsvolumen im ersten Quartal 2001 nach derzeitiger Einschätzung stagnierend bzw. tendenziell rückläufig. Auch hier gilt, dass geringere Preisunterschiede bei Standardangeboten sowie attraktive Tarifoptionen der Deutschen Telekom AG das Geschäft der Wettbewerber erheblich erschweren.

Ähnlich wie bei nationalen Ferngesprächen ist zudem auch hier zu berücksichtigen, dass ein Teil der Leistung weiterhin regelmäßig von der Deutschen Telekom AG erbracht wird. Zum einen hat in deren Netz der weitaus größte Teil aller Auslandsgespräche ihren Ursprung, zum anderen erbringt sie für einige ihrer Wettbewerber Transitleistungen ins Ausland. Im Vergleich zu Ferngesprächen ist der Anteil an den Gesamterlösen, der an die Deutsche Telekom AG fließt, jedoch deutlich geringer. Dies liegt auch darin begründet, dass viele Wettbewerber die Transitleistung mittlerweile entweder selbst erbringen oder von Dritten realisieren lassen. Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass die Deutsche Telekom AG von der Regulierungsbehörde seit Ende des Jahres 1999 für diese Vorleistung im internationalen Verkehr nicht mehr als marktbeherrschend erachtet wird (vgl. hierzu im Einzelnen Abschnitt B 5).

Dies gilt auch für Gesprächsverbindungen im Türkei-Verkehr. Zwar verfügt die Deutsche Telekom AG bei den Auslandsverbindungen in die Türkei über einen über der

Vermutungsgrenze liegenden Marktanteil. Allerdings besteht hier – etwa im Unterschied zu Verbindungen in die USA und nach Dänemark, für die weiterhin Marktbeherrschung festgestellt wurde – nur noch ein relativ geringer Marktanteilsvorsprung zum nächsten Wettbewerber. Dies wurde in der Entscheidung der Regulierungsbehörde als Beleg dafür angesehen, dass die Deutsche Telekom AG derzeit bezüglich der Sprachtelefondienstverbindungen in die Türkei einer wettbewerblichen Kontrolle unterliegt. Allerdings ist die getroffene Feststellung nach Ablauf eines angemessenen Zeitraums einer erneuten Überprüfung zu unterziehen (vgl. hierzu im Einzelnen Abschnitt B 7.3.1).

Für die Beurteilung der Wettbewerbsentwicklung im gesamten Bereich der Auslandsgespräche ergeben sich im Wesentlichen folgende Schlussfolgerungen: Zwar deuten in diesem Segment – analog zu inländischen Ferngesprächen – die Preisentwicklung sowie das Marktverhalten der Akteure auf eine relativ hohe Wettbewerbsintensität hin. Gleichzeitig ist aber hinsichtlich der Marktstruktur festzustellen, dass in der Gesamtbetrachtung derzeit keine Marktanteilsgewinne der Wettbewerber mehr zu verzeichnen sind und die Deutsche Telekom AG im Wesentlichen ihre dominante Marktposition verteidigen kann.

15.2 Mietleitungen

Unterschiedliche Teilbereiche des Mietleitungsmarktes sind durch differierende Wettbewerbsverhältnisse gekennzeichnet. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass räumliche Disparitäten vorliegen, deren Untersuchung jedoch an dieser Stelle nicht durchzuführen ist. Ebenso wird hier keine Differenzierung nach Kundengruppen durchgeführt.

Im Rahmen der Datenerhebung ist eine differenzierte Betrachtung des analogen Bereichs und der vier digitalen Segmente („bis 64 kbit/s“, „bis 2 Mbit/s“, „bis 155 Mbit/s“ und „größer 155 Mbit/s“) durchgeführt worden. Wie bereits in Kapitel B.14 im Einzelnen dargestellt, sind die Anteile der Wettbewerber in allen Segmenten seit der Markttöffnung kontinuierlich angestiegen. Dennoch liegen die Umsatzanteile der Wettbewerber in allen Segmenten mit einer Kapazität von bis zu 2 Mbit/s bei weniger als einem Drittel.

Im Segment „über 2 Mbit/s bis 155 Mbit/s“ stellt sich die Situation anders dar. Hier hat sich der Umsatzanteil der Deutsche Telekom AG zwar zurückgebildet, sie bleibt im Jahr 2000 aber mit Abstand immer noch größter Anbieter. Für die Beurteilung der Wettbewerbsverhältnisse ist überdies zu berücksichtigen, wie der Umsatzanteil der Wettbewerber aufgeteilt ist. Es zeigt sich, dass der Anteil der Wettbewerber relativ gleichmäßig auf eine recht große Zahl von Unternehmen verteilt ist. So kommen die drei größten Konkurrenten gemeinsam lediglich auf ca. 27% des in diesem Marktsegment im Jahr 2000 erzielten Umsatzes. Dies deutet darauf hin, dass bislang auch in diesem Segment kein Unternehmen eine der Deutschen Telekom AG vergleichbare starke Marktstellung erreicht.

Bei Mietleitungen mit einer Kapazität von mehr als 155 Mbit/s ergibt sich ein vollständig anderes Bild, da die

Deutsche Telekom AG in diesem Marktsegment nach eigenen Angaben keine Umsätze generiert. Die Anteile verteilen sich auch in diesem Bereich auf eine Vielzahl von Anbietern, von denen die drei größten im Jahr 2000 etwa 45% auf sich vereinigen konnten. Selbst auf die zehn größten Unternehmen entfielen weniger als 70% der Erlöse, sodass die Marktstruktur für die höchsten Bandbreiten auf intensiven Wettbewerb schließen lässt.

15.3 Mobilfunk

Der digitale Mobilfunk unterscheidet sich hinsichtlich seiner Wettbewerbsverhältnisse fundamental von der Sprachtelefonie, da dieser Bereich bereits von Beginn an wettbewerblich war. Hier sind durch die Vergabe von knappen Frequenzen die Voraussetzungen für den Wettbewerb geschaffen worden. Zunächst haben seit 1992 die Betreiber der D-Netze, DeTeMobilNet GmbH (D1) und Mannesmann Mobilfunk GmbH (heute: Vodafone, D2), Mobiltelefonie am Markt angeboten. Erst später sind die E-Netze in Betrieb genommen worden und mit der E-Plus Mobilfunk GmbH (E1) 1994 bzw. der Viag Interkom GmbH & Co. (E2) 1998 zwei weitere Konkurrenten auf den Markt getreten. Neben diesen vier Netzbetreibern sind Mitte 2001 zudem 13 netzunabhängige Diensteanbieter tätig.

Die Untersuchung des Marktes zwischen den Netzbetreibern und unabhängigen Diensteanbietern als Anbietern sowie den Konsumenten als Nachfragern ergibt, dass seit Mitte 1998 eine Wettbewerbsintensivierung eingesetzt hat. Eine Analyse der Wettbewerbsverhältnisse ergibt mit Blick auf die dominante Position der D-Netz-Betreiber, dass aufgrund der ähnlichen Marktanteile der beiden Unternehmen sowie eines Vergleichs ihrer Finanzkraft eine dominante Stellung eines Unternehmens ausgeschlossen werden kann.

Die zur Feststellung der Reaktionsverbundenheit geprüfte Ausgeglichenheit und gleichförmige Entwicklung von T-Mobil und Mannesmann Mobilfunk sprechen zwar sowohl bei einer absoluten Betrachtung der Umsatz- und Teilnehmerzahlen als auch im Verhältnis zu den restlichen Anbietern eher gegen intensiven Wettbewerb, zumal die Marktzutrittsschranken auf dem betrachteten Markt sehr hoch sind. Die hohen Wachstumsraten, durch die der Mobilfunk in den vergangenen Jahren geprägt war, haben die Konkurrenzsituation aber zwischen allen vier Netzbetreibern wesentlich belebt. So sind die wert- und mengenmäßigen Marktanteile von T-Mobil und Vodafone nach wie vor relativ hoch, in ihrer Tendenz jedoch rückläufig. Verschiebungen haben sich zuletzt insbesondere zugunsten des bislang kleinsten Konkurrenten, Viag Interkom, ergeben.

Auf dem hier untersuchten Markt muss in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden, dass die D-Netz-Betreiber durch ihre frühe Lizenzierung gegenüber den E-Netzen einen großen Vorsprung erzielen konnten. Denn der zuerst erschlossenen Zielgruppe im Mobilfunk war vor allem die uneingeschränkte Mobilität wichtig, die eine hohe Flächendeckung des Netzes voraussetzt. Mittlerweile sind die technisch bedingten Qualitätsunterschiede zwischen den beiden D-Netzen und den E-Netzen geringer

geworden. Zum einen hat hierzu ein Roaming-Abkommen zwischen E2 (Viag Interkom) und D1 (T-Mobil) beigetragen, zum anderen sind für die E-Netze zurzeit die Kapazitätsbedingungen günstiger, da sie über die größeren „Reserven“ verfügen. Insgesamt ist ein Wettbewerb über die technische Qualität aufgrund des hohen Homogenitätsgrades jedoch nur sehr eingeschränkt möglich.

Die Betrachtung der Distributionspolitik – dem Vertrieb – hat ergeben, dass die Netzbetreiber den größten Teil über Eigenvertrieb abwickeln. Zwischen Ende 1999 und Ende des 1. Quartals 2001 ist der Anteil der Mobiltelefonierer, die Kunden bei einem Service Provider sind, von 28 % auf 22 % gesunken.

Wesentlich für die Untersuchung der Wettbewerbsintensität ist auch die Preis- und Konditionenpolitik der Anbieter. Bis Mitte 1998 beruhte diese in der Hauptsache auf einer Differenzierung nach Zielgruppen. In Abhängigkeit von ihrer Preiselastizität wurden Segmente gebildet, für die unterschiedliche Tarife galten. Zunächst wurden die Vieltelefonierer angesprochen, die ihr Telefonieverhalten überwiegend unabhängig von den jeweiligen Preisen realisieren, d. h. also ein relativ preisunelastisches Nachfrageverhalten aufweisen. In der Folgezeit wurden aber auch die übrigen Nachfragergruppen zunehmend von den Netzbetreibern umworben. Dabei weisen diese Nachfragergruppen im Vergleich zu den Vieltelefonierern ein stärker preiselastisches Nachfrageverhalten auf. Um dieses Kundensegment zu erschließen, reagierten die Anbieter insbesondere mit preisgünstigen Prepaid-Angeboten, die keine monatliche Grundgebühr vorsehen und im Jahr 2000 bereits von über 50 % der Kunden gewählt wurden.

Bei der Akquise von Neukunden spielt der Parameter Preis schon länger eine wichtige Rolle im Endgerätebereich, sodass Senkungen hier weitgehend ausgeschöpft sind, weil die Geräte z. T. ohnehin nur zu symbolischen Preisen verkauft werden – allerdings nur in Zusammenhang mit einer Mindestvertragslaufzeit. Über einen sehr langen Zeitraum betrug diese mindestens 24 Monate, wobei es auch keine Wahlmöglichkeiten bei Vertragsabschluss gab. Hiervon wird nun jedoch zunehmend abgewichen, sodass die Kunden nicht mehr über so große Zeitspannen auf einen Anbieter festgelegt sind und eher die Möglichkeit haben zu wechseln, was zu einer weiteren Intensivierung des Wettbewerbs führen dürfte.

Als problematisch erweist sich in diesem Zusammenhang jedoch, dass dem Verbraucher beim Wechsel zwischen verschiedenen Netzen eine neue Teilnehmernummer zugeteilt wird, was zu Wechselkosten für den Kunden führt. Die Folge ist eine Schwächung des Preiswettbewerbs. Deshalb ist davon auszugehen, dass das Fehlen der Nummernportabilität den Wettbewerb im Mobilfunkmarkt behindert. Hier ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Nummernportabilität im Mobilfunk nach Entscheidung der Regulierungsbehörde zum 1. November 2002 zu ermöglichen ist.

15.4 Schlussbemerkungen

Nachdem innerhalb der ersten beiden Jahre nach der Marktöffnung bereits deutlich erkennbare wettbewerbli-

che Prozesse in Gang gesetzt wurden, haben sich diese in den vergangenen zwei Jahren zunehmend gefestigt. Im Bereich der Fern- und Auslandsgespräche haben die Wettbewerber ihren Anteil an den Verkehrsminuten auf etwa 40 % bzw. ca. 50 % steigern können. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass – wie oben ausgeführt – ein Großteil der von den neuen Anbietern erzielten Erlöse nicht bei diesen verbleibt, sondern für Vorleistungen der Deutschen Telekom AG aufzubringen ist. Die Ursache hierfür liegt darin, dass die Mehrzahl der Wettbewerber die Netzinfrastruktur des ehemaligen Monopolunternehmens mitnutzt.

Daher ist Wettbewerb nur durch regulatorische Eingriffe zu erreichen. Das heißt, dass es sich bei den zu beobachtenden Entwicklungen in der Festnetztelefonie nach wie vor fast ausschließlich um regulierungsbedingten und nicht um sich selbst tragenden Wettbewerb handelt. Die dargestellten Marktergebnisse bieten gegenwärtig noch keine ausreichende Sicherheit hinsichtlich der Nachhaltigkeit des Wettbewerbs. Das bedeutet, dass nach wie vor ein Missbrauchspotenzial besteht, welches eine latente Bedrohung für den Wettbewerb darstellt. Dies gilt um so mehr, als es der Deutschen Telekom AG ohne die erforderliche Kontrolle möglich wäre, ihre Marktmacht aus Marktsegmenten mit geringer Konkurrenz in solche mit intensiverem Wettbewerb zu übertragen. Solange diese Möglichkeit besteht, sind die Interessen der Verbraucher nur durch eine Regulierung sowohl der Netzzugangsleistungen als auch der Kundentarife zu wahren. Andernfalls besäße das ehemalige Monopolunternehmen die Möglichkeit, Konkurrenten durch wettbewerbswidrige Preisabschläge und Dumpingstrategien vom Markt zu verdrängen bzw. neuen Unternehmen den Markteintritt zu erschweren und somit den sich noch nicht selbst tragenden Wettbewerb zu gefährden.

Vereinzelte wird vorgetragen, die Gefahren eines Verdrängungsmissbrauchs seien vernachlässigbar. Es wird argumentiert, wettbewerbsbehindernde Preisabschläge seien nicht rational, da die damit verbundenen Verluste zu einem späteren Zeitpunkt nicht wieder durch entsprechende Preiserhöhungen hereinzuholen seien. Eine derartige Strategie sei angesichts bestehender potenzieller Konkurrenz nicht erfolversprechend. Diese Überlegungen vernachlässigen jedoch die Problematik versunkener Kosten, d. h. derjenigen Kosten, die mit dem Markteintritt eines Unternehmens verbunden und bei einem möglichen Marktaustritt nicht zu amortisieren sind. Nur wenn ein neuer Anbieter erwarten kann, dass er seine marktspezifisch getätigten (irreversiblen) Aufwendungen decken kann, weil die Kunden schneller auf seine Angebote reagieren als das Monopolunternehmen, wird er in den Markt eintreten. Muss er hingegen fürchten, dass er unmittelbar mit kostenunterdeckenden Kampfpreisen konfrontiert wird, wird er einen Markteintritt selbst dann nicht wagen, wenn das Preisniveau aktuell deutlich überhöht wäre. Daraus kann gefolgert werden, dass für ein marktbeherrschendes Unternehmen durchaus Anreize bestehen können, Wettbewerber aus dem Markt zu drängen.

Daher werden derartige Bestrebungen seitens der Deutschen Telekom AG von der Regulierungsbehörde mit

größter Aufmerksamkeit geprüft und mit den ihr zur Verfügung stehenden Instrumenten unterbunden. Ein Verzicht auf die Ex-ante-Regulierung der Endkundenentgelte – wie vereinzelt gefordert – würde jedoch gerade diese Gefahr erhöhen. Eine Ex-post-Regulierung wäre insbesondere durch die Dauer entsprechender Verfahren von geringerer Effektivität als die Ex-ante-Genehmigungspflicht von Entgelten. Dies würde im Ergebnis die Planungssicherheit der Marktteilnehmer erheblich beeinträchtigen. Da der Faktor Zeit in einem dynamischen Markt wie der Telekommunikation eine zentrale Rolle spielt, sind zuverlässige regulatorische Rahmenbedingungen für alle Beteiligten von großer Bedeutung.

Die durch regulatorische Eingriffe angestoßenen positiven Entwicklungen sind daher weiterhin durch die vom TKG vorgesehene Regulierung zu fördern und abzusichern. Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass durch die bislang erfolgreiche Liberalisierung das Fundament für einen Prozess gelegt worden ist, der im Zeitablauf eine behutsame Rückführung der momentan erforderlichen Regulierungsinstrumente ermöglichen könnte.

Die effizienzorientierte Anpassung der Preise, die zu durchschnittlichen Reduzierungen um etwa die Hälfte für Fern- und Auslandsgespräche geführt hat, ist Verbrauchern und Wirtschaft zugute gekommen. Da dem Preismechanismus in einer Marktwirtschaft wichtige Informations-, Lenkungs- und Ausgleichsfunktionen zukommen, sind richtige Preissignale für alle Branchen der Volkswirtschaft von hoher Bedeutung. Nicht zuletzt aus diesem Grund wirkt sich der in Teilsegmenten der Telekommunikation weitgehend erreichte regulierungsbedingte Wettbewerb wohlfahrtssteigernd aus, auch wenn es noch ein weiter Weg hin zu einem Wettbewerb ist, der sich selbst trägt und nicht mehr auf die Unterstützung des Regulierers angewiesen ist.

Die Förderung von Wettbewerb im Ortsbereich bleibt eine Aufgabe von hoher Priorität, da hiervon nicht nur der Wettbewerb in der Ortsnetztelefonie abhängt. Der direkte Zugang zum Kunden und die damit verbundene Möglichkeit der Kundenbindung beeinflussen auch andere Segmente der Sprachtelefonie und Zugangsleistungen zu weiteren Diensten (z. B. Internet). Hierdurch wird nach Auffassung der Regulierungsbehörde sich selbst tragender und damit funktionsfähiger Wettbewerb in der Sprachtelefonie entscheidend geprägt. Solange hier nicht flächendeckend konkurrierende Angebote existieren, gilt es, die im TKG vorgesehenen Instrumente nutzen, um auch im Anschlussbereich Wettbewerbsprozesse anzustoßen.

In diesem Zusammenhang ist positiv hervorzuheben, dass Wettbewerber zunehmend in eigene Infrastruktur investieren. Dies wirkt sich zum einen intensivierend auf den Wettbewerb bei Mietleitungen aus, zum anderen ergeben sich aus dem Ausbau alternativer Netze bis zum Hauptverteiler zusätzliche Möglichkeiten, Kunden über selbst errichtete Leitungen oder Anmietung des bestehenden Teilnehmeranschlusses unmittelbar zu erreichen. Darüber hinaus ergeben sich möglicherweise auch aus dem Verkauf des Breitbandkommunikationsnetzes der Deutschen Telekom AG Chancen zu einer schrittweisen Intensivie-

rung des Wettbewerbs im Anschlussbereich sowie beim breitbandigen Zugang zum Internet. Eine verlässliche Bewertung dieser Entwicklungen ist derzeit aber noch nicht möglich.

Doch so wichtig der Infrastrukturaufbau auch ist, das Telekommunikationsgesetz sieht kein Primat von Infrastruktur- oder Dienstwettbewerb vor. Im Sinne einer optimalen Ressourcenallokation kommt es darauf an, dass Infrastrukturinvestitionen dort getätigt werden, wo dies volkswirtschaftlich sinnvoll ist. Der im Telekommunikationsgesetz festgelegte Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung bildet die Leitlinie für Entscheidungen der Regulierungsbehörde. Dadurch wird gewährleistet, dass die Anreize zu Infrastrukturinvestitionen nicht verzerrt werden. Dies gilt gleichermaßen für das Verbindungsnetz wie auch für den gesamten Ortsnetzbereich.

16. Universaldienst im Bereich Telekommunikation

Universaldienstleistungen sind definiert als ein Mindestangebot an Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit, für die eine bestimmte Qualität festgelegt ist und zu denen alle Nutzer unabhängig von ihrem Wohn- oder Geschäftsort zu einem erschwinglichen Preis Zugang haben müssen (§ 17 Abs. 1 TKG). Die zum Universaldienst zählenden Telekommunikationsdienstleistungen sind in § 1 Telekommunikations-Universaldienstleistungsverordnung (TUDLV) vom 30. Januar 1997 aufgeführt. Danach gelten als Universaldienstleistungen der Sprachtelefondienst mit – soweit technisch möglich – bestimmten ISDN-Leistungsmerkmalen sowie die nicht lizenzpflichtigen Telekommunikationsdienstleistungen, die mit dem Sprachtelefondienst in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Zu Letzteren gehören das Erteilen von Auskünften über Rufnummern von Teilnehmern, die in der Regel jährliche Herausgabe von Teilnehmerverzeichnissen, die flächendeckende Bereitstellung öffentlicher Telefonstellen sowie die Bereitstellung von Übertragungswegen gemäß Anhang II der Richtlinie 92/44/EWG des Rates vom 5. Juni 1992 zur Einführung des offenen Netzzugangs bei Mietleitungen.

Gemäß § 18 und 19 TKG erfolgt die Verpflichtung eines Unternehmens zum Erbringen von Universaldienstleistungen durch die Regulierungsbehörde erst dann, wenn eine Unterversorgung auf dem sachlich relevanten Markt festgestellt bzw. zu besorgen ist. Dies ist bisher nicht der Fall. Allerdings muss die Deutsche Telekom AG auch nach dem Ende des Sprachtelefondienstmonopols nach § 97 Abs. 1 TKG der Regulierungsbehörde ein Jahr vor Wirksamwerden Veränderungen des Umfangs oder der Bedingungen beim Erbringen von Universaldienstleistungen anzeigen. Auf der Basis dieser Rechtsgrundlagen entsprach die Tätigkeit der Regulierungsbehörde auf dem Gebiet des Universaldienstes dem Ziel der Universaldienstregelungen der EU, zunächst die Leistungsfähigkeit des Wettbewerbs hinsichtlich der Marktversorgung mit Universaldienstleistungen auszuschöpfen und regulato-

risch erst dann und nur dann einzugreifen, wenn sich Versorgungsdefizite abzeichnen. So war die Regulierungsbehörde in mehreren Einzelfällen Kunden bei ihrer Anspruchsbegründung zum Netzzugang (Telefonanschluss) und zur Eintragung in öffentliche Teilnehmerverzeichnisse behilflich.

Weitere Tätigkeiten der Regulierungsbehörde betrafen die Universaldienstleistung „Bereitstellen von öffentlichen Telefonstellen“. Hier gibt es bedingt durch den sich rasant entwickelnden Markt für Mobilfunktelefonie mit monatlichen Zuwachsraten von zz. 100 000 neuen Anschlüssen und gegenwärtig schon über 55 Mill. Mobilfunkteilnehmern sowie durch die erreichte Vollversorgung mit Telefonanschlüssen im Festnetz in jüngster Zeit zunehmend ein völlig verändertes Telekommunikationsverhalten bei den Nutzern mit extrem geringerer Nachfrage nach öffentlichen Telefonstellen (öTel). Insofern stellt diese sich stark ausweitende Nutzung von Mobilfunkanschlüssen ein immer stärker werdendes Substitut für öffentliche Telefonstellen dar.

Die Deutsche Telekom AG hat gegenüber der Regulierungsbehörde erklärt, dass es die Zielsetzung des Unternehmens ist, den gesetzlichen Auftrag zur Bereitstellung öffentlicher Telefonstellen auch in Zukunft zu erfüllen. Um künftig auch an schwach frequentierten Standorten öffentliche Telefonstellen unter vertretbarem Aufwand im Sinne einer kosteneffizienten Leistungsbereitstellung weiterhin flächendeckend betreiben zu können, wurde von der Deutschen Telekom AG ein Alternativkonzept erarbeitet, das die Durchführung eines Pilotversuches beinhaltet. Für die Zeit dieses Pilotversuches zum Einsatz vereinfachter öTel als so genannte „Basistelefone“ war die Deutsche Telekom AG eine Selbstbindung hinsichtlich eines nur einvernehmlichen Abbaus öffentlicher Telefonstellen mit den Kommunen eingegangen. Die vom Beirat bei der Regulierungsbehörde in seiner 10. Sitzung am 8. Februar 1999 zustimmend und mit der Bitte um Veröffentlichung zur Kenntnis genommenen „Kriterien zur Sicherstellung einer flächendeckenden Bereitstellung öffentlicher Telefonstellen“ der Regulierungsbehörde waren mit Amtsblatt Nr. 6/1999 (Mitteilung 127/1999) in Kraft gesetzt und bekannt gegeben worden. Infolge einer Veränderung im zeitlichen Ablauf des genannten Pilotversuches zum Einsatz von Basistelefonen wurde gemäß Mitteilung Nr. 195/2000 im Amtsblatt Nr. 6 vom 22. März 2000 die Geltungsdauer dieser Kriterien bis zum Oktober 2000 verlängert. Nach nunmehr erfolgreichem Abschluss des Pilotversuches beabsichtigt die Deutsche Telekom AG am Basistelefon noch weitere Verbesserungen vorzunehmen. Die Deutsche Telekom AG hat für diesen Zeitraum eine Weitergeltung der eingegangenen Selbstbindung bestätigt. Die Regulierungsbehörde wird dann der veränderten Situation angepasste Versorgungskriterien erarbeiten.

Hinsichtlich der bisher nach der TUDLV als Mindestangebot definierten Telekommunikationsleistungen ist zu bemerken, dass diese durch die Leistungsfähigkeit des Wettbewerbs zur Marktversorgung voll erbracht und im Hinblick auf die Preise sogar erheblich übertroffen wer-

den. Im Rahmen der Umsetzung in nationales Recht einer gegenwärtig noch vom Europäischen Parlament zu bestätigenden EU-Universaldienstrichtlinie wird dann zu diskutieren sein, ob es sinnvoll ist, Internetzugangslösungen in die TUDLV aufzunehmen.

Hier ist zwischen schmalbandigen und breitbandigen Zugangsvarianten zu unterscheiden. Zunächst ist zu betonen, dass der Zugang ins Internet grundsätzlich über jeden Telefonanschluss realisiert werden kann. Sollte es in Einzelfällen zu Beschränkungen der Bitraten kommen, besteht jedoch für jeden Kunden zumindest die Möglichkeit, diesen Engpass durch die Inanspruchnahme eines ISDN-Anschlusses zu beheben. Beschwerden von Kunden über mangelnde Verfügbarkeit der ISDN-Technologie liegen der Regulierungsbehörde nicht vor. Dies entspricht auch der Beobachtung, dass sich sowohl die Deutschen Telekom AG als auch deren Wettbewerber intensiv um die Vermarktung der höherwertigen ISDN-Anschlüsse bemühen.

Darüber hinaus gewinnen breitbandige Internetzugänge zunehmend an Bedeutung. Derzeit werden diese am häufigsten auf Basis von DSL-Anschlüssen realisiert, die auf der herkömmlichen Kupferdoppelader aufsetzen. Gegenwärtig wird die DSL-Technologie abhängig von örtlichen und qualitativen Gegebenheiten der Teilnehmeranschlussleitung angeboten. Die Anbieter prüfen je Kunde individuell die spezifischen Möglichkeiten zum Betreiben von DSL über die jeweilige Teilnehmeranschlussleitung. Das Ergebnis der Verfügbarkeitsprüfung wird den Kunden mitgeteilt.

Selbstverständlich haben die Anbieter dieser Dienstleistung zunächst damit begonnen, in wirtschaftlich für sie besonders interessanten Ballungsgebieten den Ausbau dieser neuen Technik vorzunehmen, um dann Zug um Zug auch in ländlichen Bereichen für ihre Kunden die gleichen Bedingungen zu schaffen. Eine signifikante und dauerhafte Benachteiligung dieser Kunden ist darin nicht zu erkennen. Eine Verpflichtung von Unternehmen zur flächendeckenden Bereitstellung von DSL erscheint daher nicht geboten.

Überdies dürfte eine Universaldienstverpflichtung für Internetzugänge nicht notwendig sein, da hier Regulierungsentscheidungen und die Leistungsfähigkeit des Marktes zu einem für die Nutzer ausreichenden und im internationalen Maßstab beachtlichen Versorgungsniveau geführt haben und aufgrund weiterer Kostenreduzierungen diese Dienstleistungen für die Nutzer ständig erschwinglicher erbracht werden.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat in der am 5. Februar 2001 vorgelegten Studie „Benchmark Internationale Telekommunikationsmärkte“ u. a. die Kosten für schmal- bzw. breitbandige Internetzugänge verglichen. In der Studie wird festgestellt, dass die minutenabhängigen Entgelte für schmalbandige Internetzugänge gegenüber Anfang 2000 um bis zu 60 % gesunken sind. So wird Deutschland beispielsweise bei einer Internetnutzung von 30 Stunden im Monat (bei 30 Einwahlen, keine Grundgebühr) als das günstigste der sechs untersuchten Länder

ausgewiesen. Auch bei DSL-Internetzugängen liegen die deutschen Entgelte international im unteren Bereich.

Im Übrigen stehen den unterschiedlichen Nutzergruppen am Markt zahlreiche Internet-by-Call-Anbieter mit einer großen Vielfalt nachfragegerechter Angebote zur Verfügung. Beschwerden über Versorgungsdefizite bei der Bereitstellung von Internetzugängen liegen der Regulierungsbehörde nicht vor. Als schneller Internetzugang mit breitbandigen Übertragungsmöglichkeiten eines hohen Datenvolumens steht die neue Zugangstechnologie DSL gegenwärtig bereits von mehreren Anbietern zur Verfügung. Der Markt entwickelt sich auf diesem Gebiet sehr rasant: So hat sich im Vergleich zum Vorjahr heute die Zahl der Anbieter verdreifacht (nationale Anbieter von 5 auf 14, regionale Anbieter von 7 auf 25 und Reseller von 1 auf 9). Diese dynamische Marktentwicklung lässt regulatorische Eingriffe nicht in Richtung Universaldienstverpflichtung, sondern hinsichtlich Sicherstellung des entbündelten und diskriminierungsfreien Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung geboten erscheinen. Hinsichtlich der gegenwärtigen Regelung zur Bereitstellung der Universaldienstleistung „Sprachtelefondienst – soweit technisch möglich – mit bestimmten ISDN-Leistungsmerkmalen“ ergibt sich aus Sicht der Regulierungsbehörde keine Notwendigkeit zur Präzisierung.

Eine Änderung der Festlegung, welche Telekommunikationsdienstleistungen im Sinne von § 17 TKG als Universaldienstleistungen gelten, wird insofern gegenwärtig nicht empfohlen.

17. Elektronische Signatur

Im modernen Rechtsgeschäftsverkehr treten elektronische Dokumente in zunehmendem Maße an die Stelle von Schriftdokumenten. Elektronische Dokumente sind vor allem, wenn sie über öffentliche Telekommunikationsnetze übertragen werden, nicht hinreichend gegen Fremdzugriffe und Manipulationen geschützt. Um ausreichende Rechtssicherheit herzustellen, sind Instrumentarien bereitzustellen, mit denen es möglich ist, Manipulationen zweifelsfrei zu erkennen. Insbesondere müssen die Kommunikationspartner eindeutig identifiziert und Veränderungen eines Dokuments festgestellt werden können. Dieses leistet die qualifizierte elektronische Signatur im Sinne des „Gesetzes über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen und zur Veränderung weiterer Vorschriften (SigG).

Die Regulierungsbehörde ist zuständige Behörde nach § 3 dieses Gesetzes. Zu den Aufgaben der Regulierungsbehörde gehört

- Akkreditierung von Zertifizierungsdiensteanbietern (ZDA),
- der Betrieb der Wurzel-Zertifizierungsstelle,
- die Anerkennung von Prüf- und Bestätigungsstellen und
- die Aufsicht über die Einhaltung des SigG und der Signaturverordnung (SigV).

17.1 Akkreditierung von Zertifizierungsdiensteanbietern

Zertifizierungsdiensteanbieter (ZDA) können sich auf Antrag von der Regulierungsbehörde akkreditieren⁸³ lassen. Die Akkreditierung ist freiwillig. Voraussetzungen für die Akkreditierung sind

- Zuverlässigkeit
- Fachkunde und
- der Nachweis des Antragstellers, dass die technischen Komponenten und Verfahrensabläufe den vorgeschriebenen hohen Sicherheitsanforderungen genügen. Von der Regulierungsbehörde anerkannte Prüf- und Bestätigungsstellen führen die dazu erforderlichen Prüfungen der Sicherheitskonzepte und der technischen Komponenten durch.

Für die Akkreditierung werden Abgaben erhoben.

Der Vorteil der freiwilligen Akkreditierung liegt in der ex ante nachgewiesenen hohen Sicherheit. Elektronische Signaturen, die sich auf ein Akkreditierungsverfahren stützen, zeichnen sich deshalb durch eine besonders hohe Vertrauensstellung und somit durch hohe Rechtssicherheit aus.

17.2 Betrieb der Wurzel-Zertifizierungsstelle durch die Regulierungsbehörde

Die Regulierungsbehörde erzeugt Signaturschlüssel für die von ihr akkreditierten Zertifizierungsstellen⁸⁴, stellt für die berechtigten Mitarbeiter dieser Stellen Zertifikate aus, mit denen eine eindeutige Zuordnung von öffentlichem Schlüssel und dem Inhaber dieses Schlüssels getroffen wird (Nachweis der Identifikation des Antragstellers) und führt ein allgemein zugängliches Verzeichnis der von ihr ausgestellten und ggf. gesperrten Zertifikate.

Die Wurzel-Zertifizierungsstelle wurde am 21. Januar 1999 in Betrieb genommen. Seit diesem Tag erzeugt und verwaltet die Regulierungsbehörde Signaturschlüssel-Zertifikate für die von ihr genehmigten Zertifizierungsstellen/akkreditierten Zertifizierungsdiensteanbieter, und sie stellt die Daten in ihrem Verzeichnisdienst zur Verfügung.

17.3 Marktaspekte

Der elektronische Geschäftsverkehr gewinnt immer mehr an Bedeutung; E-Business und E-Government sind keine reinen Schlagworte mehr, sie werden zunehmend Realität. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach der Rechtssicherheit. Konkret bedeutet das, dass sich die Identität der Geschäftspartner und die Integrität der übermittelten Informationen zweifelsfrei feststellen lassen

⁸³ Die erste Novelle des SigG ist am 22. Mai 2001 in Kraft getreten. Das bisherige Genehmigungsverfahren wurde dabei durch ein Akkreditierungsverfahren ersetzt. Vor diesem Zeitpunkt erhaltene Genehmigungen werden wie Akkreditierungen behandelt.

⁸⁴ Bzw. prüft, ob die Schlüssel einer Zertifizierungsstelle in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des SigG und der SigV erstellt wurden.

müssen. Dieses leistet die elektronische Signatur im Sinne des SigG.

Es besteht somit ein großes Anwendungsfeld für elektronische Signaturen. Gleichwohl hat sich der Markt für Zertifizierungsdienste und die in diesem Zusammenhang erforderlichen technische Komponenten zunächst nicht wie erwartet entwickelt. Obwohl bereits seit Anfang 1999 Genehmigungen für den Betrieb von Zertifizierungsstellen erteilt werden können, gab es bis Februar 2000 nur einen Anbieter. Erst in jüngster Zeit hat sich das geändert. Bis Oktober 2001 haben 13 Zertifizierungsdiensteanbieter eine Akkreditierung durch die Regulierungsbehörde erhalten:

- Deutsche Telekom AG, Produktzentrum TeleSec, 1998
- Deutsche Post Signtrust GmbH, 2001
- Bundesnotarkammer, 2000
- DATEV (Datenverarbeitung und Dienstleistung für den steuerberatenden Berufe), 2001,
- Steuerberaterkammer Nürnberg, 2001,
- Steuerberaterkammer Bremen, 2001,
- Steuerberaterkammer Saarland, 2001 und
- Medizon AG , 2001
- Rechtsanwaltskammer Bamberg, 2001
- Rak Koblenz, 2001
- Stbk Stuttgart, 2001
- Stbk München, 2001
- Stbk Berlin, 2001.

Bis zum Jahresende 2001 wird sich die Zahl der ZDA wahrscheinlich auf 16 erhöhen.

Ein weiterer, die Marktentwicklung hemmender Tatbestand war in der Vergangenheit die fehlende Interoperabilität zwischen den verschiedenen Signaturprodukten und -diensten. Das Problem ist keineswegs auf die Interoperabilität gesetzeskonformer Signaturprodukte und -dienste beschränkt. Es betrifft alle Arten von elektronischen Signaturen, die im elektronischen Geschäftsverkehr eingesetzt werden. Nunmehr wird intensiv an der Harmonisierung der Interoperabilitätsspezifikationen gearbeitet. Der Entwurf einer Interoperabilitätsspezifikation liegt seit Ende September 2001 vor.

17.4 Publikationen

Die Regulierungsbehörde ist aufgrund der Signaturverordnung (SigV) zu folgenden Veröffentlichungen im Bundesanzeiger verpflichtet:

- jährliche Veröffentlichung der öffentlichen Schlüssel der zuständigen Behörde für das Jahr 2001 sowie der Telekommunikationsanschlüsse, unter denen die von der Regulierungsbehörde ausgestellten Zertifikate abrufbar sind,
- Veröffentlichungen von genehmigten Zertifizierungsstellen,
- Veröffentlichungen von technischen Komponenten, die eine Bestätigung erhalten haben,
- jährliche Veröffentlichung von geeigneten Algorithmen und dazugehörigen Parametern für 2001, noch in Arbeit.

17.5 Überwachung der Einhaltung der Rechtsvorschriften

Die zuständige Behörde hat Aufsichtspflichten gegenüber Zertifizierungsdiensteanbietern. Neu durch die Gesetzesnovelle hinzugekommen ist die Aufsicht über Diensteanbieter, die weder über eine Genehmigung noch eine Akkreditierung nach dem SigG verfügen.

17.6 Gremientätigkeit

Mit Fragen der Sicherheit elektronischer Signaturen in kryptographischer, technischer, administrativer und rechtlicher Hinsicht befassen sich zahlreiche Gremien und Arbeitsgruppen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang u.a. ISO/IEC, DIN/DKE, ITU, CEN/ISSS, EESSI, ETSI, TeleTrusT, AG Trust Center. Soweit deren Aktivitäten für den Betrieb der Wurzelzertifizierungsinstanz und die praktische Umsetzung des SigG und der SigV von Bedeutung sind, ist die Regulierungsbehörde zur aktiven Mitarbeit verpflichtet. Einige dieser Gremien befassen sich auch mit Fragen von wirtschaftspolitischer Relevanz. Die diesbezüglichen deutschen Interessen werden in der Regel vom BMWi vertreten. Im Einzelfall ist aber technischer Sachverstand erforderlich, den die Regulierungsbehörde im Rahmen ihrer Möglichkeiten in diese Arbeiten einbringt.

Teil C Tätigkeiten und Marktentwicklung im Bereich Post

1. Marktzugang

Artikel 12 Abs. 1 Satz 1 GG garantiert allen Deutschen das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann gemäß Artikel 12 Abs. 1 Satz 2 durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes geregelt werden. Das PostG trägt diesem Grundsatz der Berufsfreiheit Rechnung: Grundsätzlich darf jedermann Postdienstleistungen erbringen. Für die gewerbsmäßige Beförderung von Briefen bis 1 000 Gramm für andere bedarf es allerdings gemäß § 5 PostG einer Erlaubnis (Lizenz); von dieser Lizenzpflicht ausgenommen sind Verichtungs- und Erfüllungsgehilfen und Kurierdienste (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 und 3 PostG). Auch das Befördern von Begleitpapieren, die anderen Sendungen beigelegt sind und ausschließlich deren Inhalt betreffen, unterliegt nicht der Lizenzpflicht (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 PostG).

Eine Lizenz darf nur versagt werden, wenn die in § 6 Abs. 3 PostG abschließend genannten Versagungsgründe vorliegen. Diese sind: fehlende Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit oder Fachkunde oder aber eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung (§ 6 Abs. 3 Nr. 1 und 2 PostG).

Diese Versagungsgründe knüpfen an entsprechende Vorschriften der Gewerbeordnung an und haben zum Ziel, Gewerbetreibende vom Wirtschaftsverkehr fernzuhalten, die wegen der Besorgnis einer nicht ordnungsgemäßen Gewerbeausübung eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellen. Die Versagungsgründe dienen daher – wie etwa § 35 der Gewerbeordnung – dem Schutz der Allgemeinheit. Dies bedeutet, dass Konkurrenten des Lizenznehmers durch die Erteilung der Lizenz nicht in ihren Rechten verletzt werden und die Lizenz daher nicht mit Erfolg anfechten können (vgl. hierzu Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 8. Juni 1960, BverfGE 11, 168, 188 f.; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 2. Februar 1982, Gewerbearchiv 1982, S. 233f).

Eine besondere Stellung nimmt die Vorschrift des § 6 Abs. 3 Nr. 3 PostG ein, da diese keinen sektorspezifischen, sondern einen sozialpolitischen Versagungsgrund beinhaltet. Diese auf Empfehlung des parlamentarischen Vermittlungsausschusses eingefügte Vorschrift sieht vor, die Briefbeförderungslizenz zu versagen, wenn „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller die wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, nicht unerheblich unterschreitet“.

Im Hinblick auf das Grundrecht der (negativen) Koalitionsfreiheit nach Artikel 9 Abs. 3 des Grundgesetzes hat die Regulierungsbehörde eine allgemein akzeptierte Auslegungspraxis dieser Vorschrift entwickelt. Durch das Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse vom 24. März 1999 (BGBl. I S. 388) und durch das Gesetz zur Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte vom 19. Dezember 1998 (BGBl. I S. 3843), das eine Regelung zur Unter-

bindung der sog. Scheinselbstständigkeit enthält, ist die Brisanz der Vorschrift inzwischen entschärft worden.

Die Berufsfreiheit hinsichtlich der Erbringung von Postdienstleistungen wird beschränkt durch die befristete gesetzliche Exklusivlizenz nach § 51 PostG. Danach steht der Deutschen Post AG bis zum 31. Dezember 2007 das ausschließliche Recht zu, Briefsendungen und adressierte Kataloge, deren Einzelgewicht weniger als 200 Gramm und deren Einzelpreis bis zum Fünffachen des am 31. Dezember 1997 geltenden Preises (= DM 5,50) für entsprechende Postsendungen der untersten Gewichtsklasse beträgt, gewerbsmäßig zu befördern Kraft Gesetz. Nicht unter dieses ausschließliche Recht fallen die unter § 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 – 7 PostG genannten Dienstleistungen (siehe C 2.1), wobei die Dienstleistungen nach § 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 PostG (qualitativ höherwertige Dienstleistungen), durch unbestimmte Rechtsbegriffe beschrieben werden.

Abgesehen von der sich bereits aus der gesetzlichen Exklusivlizenz ergebenden Beschränkung des Tätigkeitsbereichs der Lizenznehmer wird der Marktzugang zusätzlich dadurch erschwert, dass die Deutsche Post AG sowohl verwaltungsgerichtlich als auch zivilgerichtlich gegen Anbieter qualitativ höherwertiger Dienstleistungen nach § 51 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 PostG vorgeht. Das hiermit verbundene Kostenrisiko ist für die Lizenznehmer mitunter existenzgefährdend.

Verwaltungsgerichtliche Verfahren

Die Deutsche Post AG hat beim Verwaltungsgericht Köln in ursprünglich über 600 Fällen Anfechtungsklage gegen die Erteilung von Lizenzen an Anbieter höherwertiger Dienstleistungen erhoben. Nachdem das Verwaltungsgericht bereits 1999 geurteilt hat, dass das Anbieten taggleicher Briefzustellung im Sinne des § 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 PostG höherwertig ist, hat die Deutsche Post AG Anfang 2001 begonnen, Klagen bzw. Berufungen gegen die an Anbieter taggleicher Zustellung erteilten Lizenzen grundsätzlich zurückzunehmen. Die Zahl der anhängigen Anfechtungsklagen ist aus diesem Grund – wie auch wegen Erledigungen des Rechtsstreits aufgrund von Geschäftsaufgaben der betroffenen Lizenznehmer – auf rund 400 gesunken.

Vom Verwaltungsgericht Köln wurde zwar die taggleiche Zustellung gemäß § 51 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 PostG als höherwertig anerkannt, nicht jedoch die so genannte „Overnight“-Zustellung (Abholung ab 17:00 Uhr, Zustellung bis spätestens 12.00 Uhr am Folgetag). In der Berufung der Regulierungsbehörde gegen das Urteil des VG Köln, das zulasten des Anbieters von Briefzustellungen am Folgetag bis 12.00 Uhr bei einer Abholung nach 17.00 Uhr ergangen war, steht eine Entscheidung noch aus.

Ebenfalls zugunsten der Wettbewerber hat das Verwaltungsgericht Köln mit Urteil vom 13. November 2001 mehrere Klagen der Deutschen Post AG gegen die Lizenzerteilung an Anbieter der so genannten termingenauen Zustellung abgewiesen. Das Gericht hat sich hierbei der

Rechtsauffassung der Regulierungsbehörde angeschlossen, wonach gemäß § 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 PostG auch eine Dienstleistung mit termingenaue Zustellung höherwertig ist und deshalb nicht der Exklusivlizenz unterliegt. Hierzu hat das Gericht näher ausgeführt: Eine Dienstleistung mit termingenaue Zustellung gehöre nicht zu den Universaldienstleistungen und sei darüber hinaus geeignet, dem Kunden Vorteile zu verschaffen, wenn es etwa um die Wahrnehmung fixer Termine gehe, mit denen ein Geschäft rechtlich oder wirtschaftlich steht und fällt.

Die Deutsche Post AG hat sich des Weiteren in ca. 20 Eilverfahren vor dem Verwaltungsgericht Köln gegen den Zugang zu ihren Postfachanlagen gewendet, soweit dieser von Anbietern begehrt wird, die nicht taggleich, sondern am Folgetag zustellen. In diesem Zusammenhang hat die Deutsche Post AG zugleich die Lizenzen der betroffenen Anbieter im Eilverfahren angegriffen. Im Hinblick auf seine Rechtsauffassung, wonach die Zustellung durch Lizenznehmer am Folgetag gegen § 51 PostG verstößt, hatte das Verwaltungsgericht Köln diese Eilverfahren durch Beschluss zugunsten der Deutschen Post AG entschieden. In den hiergegen gerichteten Beschwerdeverfahren ist allerdings die Vollziehung der Beschlüsse bis zur Entscheidung über die Beschwerde durch das OVG Münster wieder ausgesetzt worden.

Zivilgerichtliche Verfahren

Neben dem verwaltungsgerichtlichen Vorgehen ist die Deutsche Post AG, wie bereits erwähnt, im Berichtszeitraum zugleich auch vor den Zivilgerichten gegen ihre Wettbewerber vorgegangen.

Nach den der Regulierungsbehörde vorliegenden Informationen ergibt sich folgendes Bild:

- derzeit anhängige Verfahren
 - vor Landgerichten (Verfahren 1. Instanz) : 10
 - vor Oberlandesgerichten (Berufungsverfahren) : 5

In den meisten Verfahren vor den Landgerichten und Oberlandesgerichten wurde das Ruhen des Verfahrens angeordnet; bei einem Teil der Verfahren bis zum Vorliegen einer rechtskräftigen verwaltungsgerichtlichen Entscheidung, bei einem anderen Teil der Verfahren bis zu einer Entscheidung des Bundesgerichtshofs.

In ca. 30 Fällen wurde die Klage bzw. Berufung von der Deutschen Post AG aufgrund fehlender Erfolgsaussichten zurückgenommen bzw. wegen Geschäftsaufgaben der Beklagten oder wegen Vergleichsabschlüssen der Parteien für erledigt erklärt.

Eine höchstrichterliche Entscheidung des Bundesgerichtshofs zur Frage des Umfangs der für Wettbewerber im Hinblick auf die Exklusivlizenz erlaubten Briefbeförderungsdienstleistungen ist in absehbarer Zukunft nicht zu erwarten:

Die Deutsche Post hat in mehreren zu ihren Lasten ergangenen Urteilen keine Revision eingelegt. In einem weiteren gegen sie ergangenen Urteil (des OLG Düsseldorf vom

19. September 2000) hat die Deutsche Post AG die zunächst eingelegte Revision später wieder zurückgenommen. Schließlich hat die Deutsche Post AG in drei von Wettbewerbern angestregten Revisionsverfahren die Klage mit Zustimmung der Wettbewerber zurückgenommen und dadurch eine Einstellung des Verfahrens durch den Bundesgerichtshof erreicht. Hierbei hat die Deutsche Post AG sogar in Kauf genommen, dass die zu ihren Gunsten ergangenen obergerichtlichen Entscheidungen unwirksam wurden.

- beendete Verfahren (Urteile bzw. Beschlüsse von Land- und Oberlandesgerichten) : 57

Die Rechtsprechung der Landgerichte und Oberlandesgerichte ist nach wie vor uneinheitlich, da weder eine Entscheidung des Bundesgerichtshofs noch eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zu der Frage vorliegt, welche Dienstleistungen als qualitativ höherwertig einzustufen sind und folglich nach § 51 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 PostG nicht der Exklusivlizenz der Deutschen Post AG unterliegen.

Die seitens der Regulierungsbehörde zur Auslegung des § 51 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 PostG vertretene Auffassung wird allerdings von einer deutlichen Mehrheit der Oberlandesgerichte bestätigt: Fünf Urteilen zugunsten von Lizenznehmern steht lediglich ein Urteil zu deren Lasten gegenüber. In zwei weiteren Verfahren vor Oberlandesgerichten wurden die Berufungen wegen mangelnder Erfolgsaussichten von der Deutschen Post AG zurückgenommen.

Auch bei den Landgerichten zeichnet sich nach wie vor die Tendenz ab, dass die Lizenznehmer in der überwiegenden Zahl der Fälle obsiegen. In den wenigen Fällen, in denen die Wettbewerber unterlagen, wurde häufig auf das Fehlen einer Lizenz abgestellt, obwohl eine fehlende Gewerbeerlaubnis nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs in der Regel noch keine Wettbewerbswidrigkeit der gewerblichen Betätigung begründet.

Unabhängig davon fehlt es aber weiterhin an der erforderlichen Rechtsicherheit, weil es nach wie vor keine höchstrichterliche Rechtsprechung zur streitigen Auslegung des § 51 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 PostG gibt. Damit bleibt auch weiterhin umstritten, welche Dienstleistungen qualitativ höherwertig sind und deshalb von Wettbewerbern ausgeübt werden dürfen.

Die Tätigkeit von Lizenznehmern erweist sich schließlich auch deshalb als schwierig, weil die Deutsche Post AG dem Anspruch der Lizenznehmer auf Zugang zu Postfachanlagen und Adressänderungen (§ 29 PostG) oftmals nur nach Einschreiten der Regulierungsbehörde nachkommt.

Aufgrund der mit der Exklusivlizenz einhergehenden rechtlichen und wirtschaftlichen Risiken haben viele Lizenznehmer ihre Hoffnungen auf das nach § 51 Abs. 1 S. 1 PostG (in der Fassung vom 22. Dezember 1997) vorgesehene Ende des Briefmonopols zum 31. Dezember 2002 gesetzt und hierauf ihre finanzielle Planungen ausgerichtet. Es sind zahlreiche Fälle bekannt, in denen die nunmehr beschlossene Verlängerung der Exklusivlizenz dazu führt, dass Lizenznehmer ihre Finanzierung nicht mehr sicherstellen können, da das der Finanzierung zugrunde liegende Geschäftskonzept von einem Auslaufen der Exklusivlizenz Ende 2002 ausgegangen ist.

Ebenfalls für Verunsicherungen bei Lizenznehmern bzw. Antragstellern sorgt, dass die Lizenzgebührenverordnung gemäß § 8 S. 3 PostG noch aussteht und daher nicht bekannt ist, in welcher Höhe Gebühren für die Lizenzerteilung anfallen werden.

Die erfolgreiche Betätigung auf dem Markt für Briefbeförderungsdienstleistungen ist damit nach wie vor als äußerst schwierig zu bezeichnen. Da Briefbeförderungsdienstleistungen nur in einem beschränktem Umfang erlaubt sind, sind Investitionen mit erheblichen finanziellen Risiken behaftet. Aus diesem Grund ist auch nahezu vier Jahren nach Inkrafttreten des Postgesetzes bei Briefbeförderungsdienstleistungen nur geringer Wettbewerb zu verzeichnen (vgl. C 10.2.1).

2. Lizenzierung

2.1 Lizenzierungsmöglichkeiten

Nach § 5 PostG bedarf grundsätzlich jeder einer Lizenz, der Briefsendungen, deren Einzelgewicht nicht mehr als 1 000 Gramm beträgt, gewerbsmäßig für andere befördert.

Für die Beförderung von Briefsendungen mit einem Einzelgewicht von mehr als 1 000 Gramm ist keine Lizenz erforderlich. Dies gilt auch für die unter § 5 Abs. 2 PostG aufgeführten Fälle, beispielsweise für Kurierdienste.

Der Gesetzgeber hat der Deutschen Post AG zwischenzeitlich bis zum 31. Dezember 2007 eine befristete gesetzliche Exklusivlizenz eingeräumt. Der Umfang der Exklusivlizenz ergibt sich aus § 51 Abs. 1 S. 1 i. V. m. S. 2 PostG.

Bis Ende 2007 können danach Lizenzen für folgende Dienstleistungen erteilt werden, die kraft gesetzlicher Definition (§ 51 Abs. 1 S. 2 PostG) nicht unter das ausschließliche Recht der Deutschen Post AG fallen.

- A Gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen mit einem Gewicht von 200 bis 1 000 Gramm und/oder von Briefsendungen, deren Einzelpreis mehr als das Fünffache des am 31. Dezember 1997 geltenden Preises für entsprechende Postsendungen der untersten Gewichtsklasse beträgt.
- B Gewerbsmäßige Beförderung von inhaltsgleichen Briefsendungen mit einem Gewicht von mehr als 50 Gramm, von denen der Absender eine Mindestzahl von 50 Stück einliefert.
- C Gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen, die vom Absender in einer Austauschzentrale eingeliefert und vom Empfänger in derselben oder einer anderen Austauschzentrale desselben Diensteanbieters abgeholt werden, wobei Absender und Empfänger diesen Dienst im Rahmen eines Dauerschuldverhältnisses in Anspruch nehmen (Dokumentenaustauschdienst).
- D Dienstleistungen, die von Universaldienstleistungen trennbar sind, besondere Leistungsmerkmale aufweisen und qualitativ höherwertig sind.
- E Gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen, die im Auftrag des Absenders bei diesem abgeholt und bei der nächsten Annahmestelle der Deutschen Post AG oder

bei einer anderen Annahmestelle der Deutschen Post AG innerhalb derselben Gemeinde eingeliefert werden.

- F Gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen, die im Auftrag des Empfängers aus Postfachanlagen der Deutschen Post AG abgeholt und an den Empfänger ausgeliefert werden.

2.2 Antragstellung

2.2.1 Erforderliche Angaben

Bei der Antragstellung sind insbesondere Angaben zur Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Fachkunde erforderlich. Besonderes Augenmerk wird entsprechend § 6 Abs. 3 Nr. 3 PostG auf die im lizenzierten Bereich üblichen Arbeitsbedingungen gerichtet.

Näheres hierzu und zum Verfahren zur Beantragung von Lizenzen ist im Amtsblatt Nr. 8/99 der Regulierungsbehörde vom 12. Mai 1999 veröffentlicht worden.

2.2.2 Lizenzen nach § 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 Postgesetz

§ 51 Abs. 1 S. 2 Nr. 1, 2, (3), 5, 6 und (7) PostG enthält bereits eindeutige Aussagen, sodass eine weitere Auslegung nicht erforderlich ist. Die Tatbestandsmerkmale der Dienstleistung D sind jedoch durch unbestimmte Begriffe beschrieben. Nach § 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 PostG muss die Dienstleistung von Universaldienstleistungen trennbar, d. h. unterscheidbar sein, sie muss besondere Leistungsmerkmale aufweisen und qualitativ höherwertig sein. Das Postgesetz gibt insoweit keine eindeutigen Entscheidungskriterien vor.

Die Regulierungsbehörde hat für den Regelfall Entscheidungskriterien in Form der folgenden standardisierten Merkmale festgelegt, bei deren Vorliegen die Tatbestandsvoraussetzungen der obigen Vorschrift nach Prüfung als erfüllt angesehen werden (Positivliste):

- (1) Abholung der Briefsendungen beim Kunden zu festgelegten Zeiten oder auf Abruf
- (2) Zustellung der Briefsendungen beim Empfänger
 - am Tag der Abholung (Einlieferung) und/oder
 - bei Abholung nach 17.00 Uhr: bis spätestens 12.00 Uhr des folgenden Werktags und/oder
 - termingenau (zu einem vom Auftraggeber im Einzelfall festgelegten Termin)
- (3) nachträgliche periodische Abrechnung
- (4) Umlenkbarkeit der Sendungen zwischen Abholung und Zustellung
- (5) vertraglich zugesicherte Nichtberechnung des Sendungsentgelts bei Verfehlen des Zeitziels der Zustellung

Die qualitative Höherwertigkeit einer beabsichtigten Dienstleistung wird dabei ohne weiteres als erfüllt angesehen, wenn diese die dienstleistungsbezogenen Merkmale (1) – (5) umfasst.

Dienstleistungen mit Merkmalen, die nicht unter die vorgenannte Positivliste fallen, können ebenfalls die Tatbestandsvoraussetzungen des § 51 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 PostG erfüllen; dies unterliegt einer weitergehenden Einzelfall-

prüfung. Der Antragsteller hat in diesem Falle ausgiebig darzulegen und zu begründen.

Die oben beschriebene Lizenzierungspraxis der Regulierungsbehörde bei qualitativ höherwertigen Dienstleistungen wird ständig weiter entwickelt. Dabei wird insbesondere der Rechtsprechung der deutschen Verwaltungs- und Zivilgerichte, aber auch der Weiterentwicklung auf europäischer Ebene Rechnung getragen werden.

2.3 Lizenzerteilung

2.3.1 Lizenzanträge/erteilte Lizenzen

Der Regulierungsbehörde sind bisher 1 153 Lizenzanträge vorgelegt worden. Daraufhin wurden bisher an 1 056 Unternehmen Lizenzen für die Beförderung von Briefsendungen bis 1 000 Gramm erteilt.

Abbildung 50

Entwicklung der erteilten Lizenzen

1998		1999		2000		2001		1998 bis 2001
1. Hj.	2. Hj.	1. Hj.	2. Hj.	1. Hj.	2. Hj.	1. Hj.	2.Hj. *	insgesamt
55	109	237	217	128	112	115	83	1 056

* Stand: 31. Oktober 2001

2.3.2 Versagte Lizenzen

Versagt wurden bisher vier Lizenzen: drei, weil Tatsachen die Annahme rechtfertigten, dass die Lizenznehmer ins-

besondere nicht über die erforderliche Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit verfügten; eine, weil die beantragte Dienstleistung die Exklusivlizenz der Deutschen Post AG tangiert hätte.

2.3.3 Widerrufene Lizenzen

Drei Lizenzen wurden widerrufen, weil nachträglich bekannt gewordene Tatsachen die Annahme rechtfertigten, dass die Lizenznehmer insbesondere nicht über die erforderliche Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit verfügten.

2.3.4 Marktaustritte von Lizenznehmern

Aus dem Markt ausgetreten wegen Geschäftsaufgabe oder Insolvenz sind bis zum 31. Oktober 2001 210 Lizenznehmer, davon allein 123 seit dem 1. Januar 2001.

Abbildung 51

Marktaustritte von Lizenznehmern

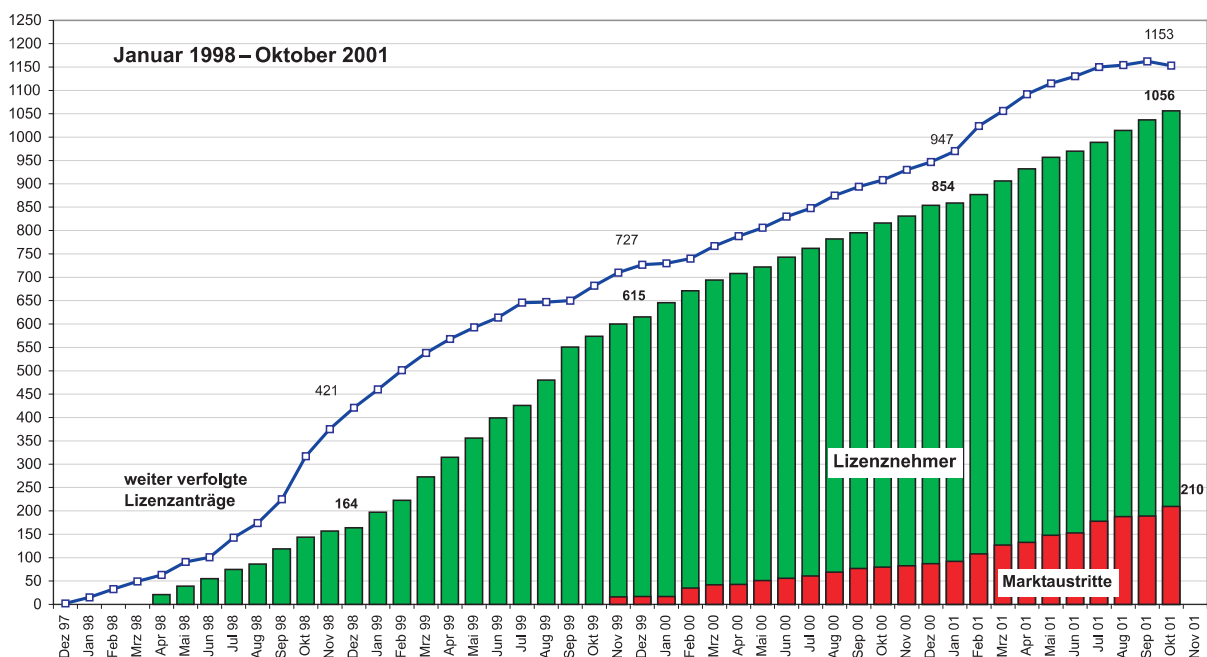
1999	2000				2001				
	1. Quartal	2. Quartal	3. Quartal	4. Quartal	1. Quartal	2. Quartal	3. Quartal	4. Quartal	Summe
17	25	14	21	10	40	26	36	21	210

* Stand: 31. Oktober 2001

2.3.5 Übersicht Lizenzanträge – Lizenzen – Marktaustritte

Abbildung 52

Übersicht Lizenzanträge – Lizenznehmer – Marktaustritte



2.3.6 Aufschlüsselung der erteilten Lizenzen**2.3.6.1 Aufschlüsselung nach Lizenzgebiet**

188 Antragsteller haben antragsgemäß bundesweite Lizenzen, 356 bundeslandbezogene Lizenzen und 509 regional beschränkte Lizenzen erhalten.

2.3.6.2 Aufschlüsselung nach Bundesländern/Lizenzdichte

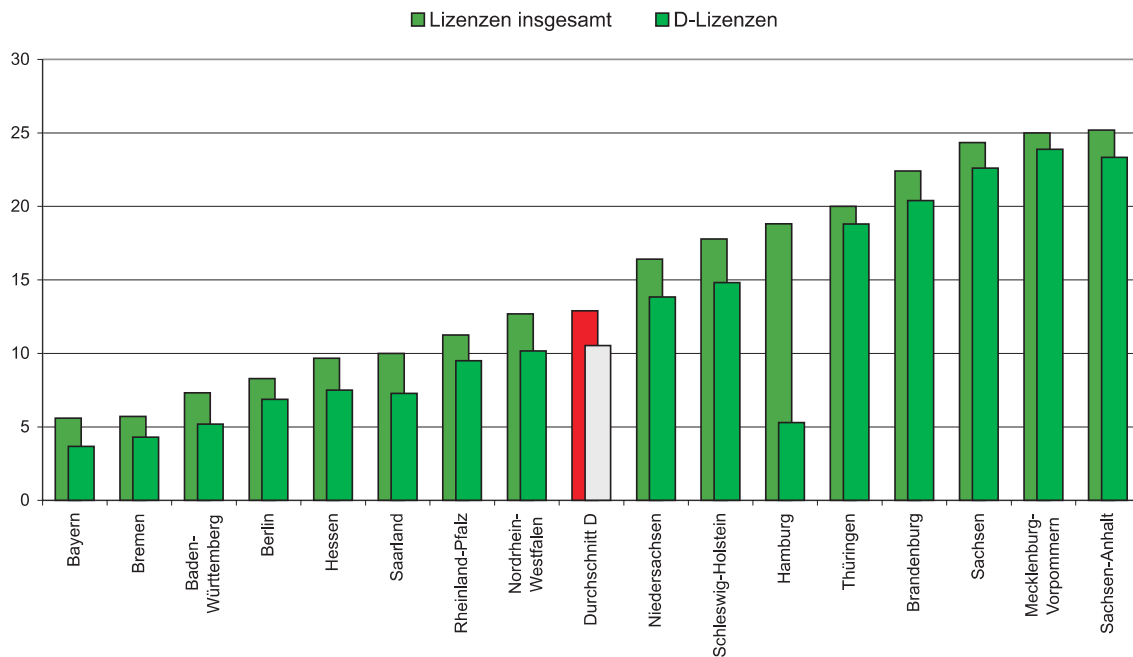
Abbildung 53

Lizenznehmer nach Ländern und Dichte

Bundesland	Zahl der Anträge	erteilte Lizenzen	davon D-Lizenzen	Lizenzdichte (Lizenzen je 1 Mio. Einwohner)	
				Lizenzen insgesamt	D-Lizenzen
Baden-Württemberg	82	76	54	7,4	5,2
Bayern	80	67	44	5,6	3,7
Berlin	32	29	24	8,3	6,9
Brandenburg	63	56	51	22,4	20,4
Bremen	4	4	3	5,7	4,3
Hamburg	33	32	9	18,8	5,3
Hessen	61	58	45	9,7	7,5
Mecklenburg-Vorpommern	47	45	43	25,0	23,9
Niedersachsen	134	128	108	16,4	13,8
Nordrhein-Westfalen	250	227	182	12,7	10,2
Rheinland-Pfalz	50	45	38	11,3	9,5
Saarland	11	11	8	10,0	7,3
Sachsen	131	112	104	24,3	22,6
Sachsen-Anhalt	71	68	63	25,2	23,3
Schleswig-Holstein	49	48	40	17,8	14,8
Thüringen	55	50	47	20,0	18,8
Deutschland insgesamt	1 153	1 056	863	12,9	10,5

Abbildung 54

Lizenzdichte (Lizenzen je 1 Mio Einwohner)



Die Lizenzdichte in den neuen Bundesländern liegt durchgängig am oberen Ende der Skala. Dies deutet darauf hin, dass dort die neuen Geschäftsmöglichkeiten intensiver als in den alten Bundesländern genutzt werden.

2.3.6.3 Aufschlüsselung nach Lizenzarten (siehe C 2.1) und Bundesländern

Die Summe bei den einzelnen Teillizenzen weicht von der Gesamtsumme der erteilten Lizenzen ab, da die meisten Antragsteller mehrere Teillizenzen beantragt und erhalten haben.

Abbildung 55

Lizenzarten aufgeschlüsselt nach Ländern

Bundesland	A	B	C	D	E	F
Baden-Württemberg	56	54	23	54	66	62
Bayern	39	35	22	44	58	57
Berlin	19	17	11	24	25	25
Brandenburg	24	31	17	51	44	45
Bremen	4	4	2	3	3	2
Hamburg	17	12	1	9	27	30
Hessen	37	36	22	45	53	49
Mecklenburg-Vorpommern	22	20	9	43	35	33
Niedersachsen	85	80	48	108	106	101
Nordrhein-Westfalen	133	136	76	180	183	176
Rheinland-Pfalz	29	29	19	38	39	38
Saarland	8	10	7	8	9	9
Sachsen	77	77	31	104	91	85
Sachsen-Anhalt	48	41	31	63	58	58
Schleswig-Holstein	40	39	27	40	41	40
Thüringen	24	30	15	47	40	39
Summen	662	651	361	861	878	849

2.3.7 Nutzung der Lizenzrechte

Mit der Erteilung der Lizenz erhält der Lizenznehmer die Erlaubnis, die im Antragsverfahren näher spezifizierten Dienstleistungen nach Maßgabe des Postgesetzes und der darauf beruhenden Verordnungen auszuüben. Des Weiteren sind eventuelle Nebenbestimmungen der Lizenz (Lizenzauflagen) zu beachten. Die Erteilung der Lizenz verpflichtet den Lizenzinhaber jedoch nicht, die lizenzierte Tätigkeit als solche auch aufzunehmen. Dies unterliegt allein seiner unternehmerischen Entscheidung.

Im Rahmen einer Marktabfrage der Regulierungsbehörde Anfang 2001 (siehe C 10.2.1) hat sich ergeben, dass Anfang 2001 rund 160 Lizenznehmer noch nicht bzw. vorübergehend nicht tätig waren. Dazu dürften noch bis zu 80 Lizenznehmer kommen, die ihre Lizenz erst im zweiten Halbjahr 2001 erhalten und ihre Tätigkeit noch nicht aufgenommen haben.

Von den rund 1 050 Unternehmen, denen bisher Lizenzen erteilt worden sind, dürften damit unter Berücksichtigung der Marktaustritte (siehe C 2.3.4) derzeit rund 600 Unternehmen am Markt tätig sein.

2.4 Überprüfung nach der Lizenzerteilung

Lizenzen werden erteilt, sofern und soweit die Lizenzierungsvoraussetzungen gegeben sind. Sie gelten solange und soweit diese Voraussetzungen fortbestehen. Dies unterliegt der Überprüfung durch die Regulierungsbehörde.

Die Überprüfung umfasst u. a.:

- regelmäßige Abfragen hinsichtlich Lizenzauflagen (beispielsweise die Arbeitsbedingungen betreffend), Lizenzgebiet, Art und Umfang des tatsächlichen Geschäfts;
- regelmäßige Prüfungen durch Testverfahren und vor Ort hinsichtlich Lizenzgebiet, Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Fachkunde, Gewichts- und Preisgrenzen, Mindeststückzahlen, Merkmalen von Dienstleistungen nach § 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 PostG;
- zusätzliche Prüfungen aus besonderem Anlass bei Hinweisen auf Lizenzverstöße oder Unregelmäßigkeiten.

Die Überprüfungen werden durch Außenstellen der Regulierungsbehörde durchgeführt. Dazu sind 10 Prüfgruppen mit je 2 Prüfern eingerichtet worden.

Die Regulierungsbehörde hat bisher rund 650 Regelüberprüfungen durchgeführt. Darunter fallen nahezu alle der tatsächlich am Markt tätigen Anbieter. In über 30 Fällen wurde zusätzlich eine Überprüfung aus besonderem Anlass durchgeführt.

Die **regelmäßigen Überprüfungen** haben ein insgesamt positives Bild ergeben. Gravierende Verstöße gegen Lizenzbestimmungen wurden bisher nicht festgestellt. Dies gilt auch hinsichtlich der Arbeitsbedingungen: Über 95 % der Beschäftigten standen zum Zeitpunkt der Überprüfung in einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsver-

hältnis. Festgestellte Mängel konnten in der Regel vor Ort behoben werden.

Bei den **Prüfungen aus besonderem Anlass** wurde u. a. eine Reihe von Anbietern festgestellt, die lizenzpflichtige Postdienstleistungen anboten, ohne die dafür erforderliche Lizenz zu besitzen. In den meisten Fällen beruhte dies auf Unkenntnis der Rechtslage. Die betreffenden Unternehmen haben zwischenzeitlich die erforderlichen Lizenzen beantragt und erhalten.

In einem Fall führte die Überprüfung aus besonderem Anlass zum Widerruf der 1998 erteilten Lizenz. Sechs Fälle wurden durch ein Ordnungswidrigkeitsverfahren rechtskräftig abgeschlossen. Hierbei wurden in fünf Fällen Bußgelder zwischen 1 000 und 30 000 DM verhängt; ein Verfahren wurde eingestellt.

Die 20 Prüfer der Regulierungsbehörde sind neben ihren eigentlichen Prüftätigkeiten auch in beratender Funktion tätig. Sie bilden ein wichtiges Bindeglied zwischen Behörde und Lizenznehmern. Um die Prüfungen bundesweit einheitlich zu gestalten, wurden für die Prüfgruppen Konzepte sowie Arbeitsmittel für die Prüfung vor Ort und den zu erstellenden Bericht erarbeitet. In regelmäßigen Abständen finden Workshops statt, die der Information und dem Erfahrungsaustausch dienen. Zwischen den Workshops werden die Prüfer per E-Mail auf dem Laufenden gehalten.

2.5 Lizenzgebühren

Die Regulierungsbehörde hat bisher keine Gebühren und Auslagen gemäß § 8 PostG erhoben, weil die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie zu erlassende Gebührenverordnung noch aussteht. Jede erteilte Lizenz erhält deshalb einen entsprechenden Hinweis, dass ein Gebührenbescheid später erfolgt.

3. Förmliche Zustellung

Das derzeit noch geltende Zustellungsrecht berücksichtigt nicht die sich aus der Postreform ergebende teilweise Marktöffnung, was zum Teil zu rechtlichen Unsicherheiten führt: So gehen die Zivilprozessordnung und die Regelungen zur Verwaltungszustellung von einer Zustellung durch eine (öffentlich-rechtliche) Postverwaltung aus, obwohl es in der Bundesrepublik eine solche seit der Umwandlung der Deutschen Bundespost POSTDIENST in eine privatrechtlich organisierte Aktiengesellschaft nicht mehr gibt. Eine weitere Unsicherheit besteht hinsichtlich der Frage, ob die von einem Bediensteten eines lizenzierten Wettbewerbers der Deutschen Post AG ausgefüllte Zustellungsurkunde den besonderen Beweiswert einer öffentlichen Urkunde im Sinne der Zivilprozessordnung besitzt. Denn ausdrücklich im Gesetz geregelt ist nur, dass jedenfalls die von Bediensteten der Deutschen Post AG ausgestellten Urkunden öffentliche Urkunden sind (vgl. § 195 Abs. 2 Satz 3 der Zivilprozessordnung). Eine weitere offene Frage gibt es im Bereich der Ersatzzustellung durch Niederlegung. Die Deutsche Post AG legt zum Teil förmlich zuzustellende Schriftstücke bei ihren Agenturen

nieder, die sich u. a. in Einzelhandelsgeschäften befinden. Nach der Rechtsprechung steht eine Niederlegung bei einer Agentur der Deutschen Post AG der Wirksamkeit der Niederlegung nicht entgegen. Ob die Gerichte die Rechtsprechung zu den Agenturen der Deutschen Post AG auf andere Postdienstleister übertragen werden, bleibt abzuwarten.

Die aufgezeigten Mängel werden jedoch mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Reform des Verfahrens bei Zustellungen im gerichtlichen Verfahren (Zustellungsreformgesetz – ZustRG) im Wesentlichen behoben sein. Das am 25. Juni 2001 ausgefertigte Gesetz ist am 27. Juni 2001 verkündet worden und wird am 1. August 2002 in Kraft treten. Es ändert die in der Zivilprozessordnung enthaltenen Zustellvorschriften und führt zu einer Gleichstellung der von der Regulierungsbehörde lizenzierten Briefbeförderer mit der Deutschen Post AG: Nach § 168 Abs. 1 S. 2 der Zivilprozessordnung in der Fassung des Zustellungsreformgesetzes ist unter „Post“ künftig jeder nach § 33 Abs. 1 des Postgesetzes beliebige Unternehmer zu verstehen.

Die neu gefassten Zustellvorschriften der Zivilprozessordnung enthalten zudem eine weitere für die Zustellpraxis relevante Änderung. Nach dem neuen § 180 der Zivilprozessordnung wird es möglich sein, eine Ersatzzustellung in Geschäftsräumen durch Einlegen eines Schriftstücks in einen zu dem Geschäftsraum gehörenden Briefkasten durchzuführen. Bisher stellt die Deutsche Post AG in Geschäftsräumen nur dann förmlich zu, wenn der Zusteller auf seinem regulären Zustellgang das Geschäftslokal geöffnet vorfindet. Ansonsten wird nach dem zweiten derartigen „Zustellversuch“ das Schreiben zurückgeschickt mit der Bemerkung, der Geschäftsraum sei geschlossen gewesen. Nach Inkrafttreten der gesetzlichen Neuregelung wird dieses Problem in der Regel nicht mehr auftreten, da bei geschlossenem Geschäftsraum die oben erwähnte Möglichkeit der Ersatzzustellung über den Briefkasten eröffnet ist.

Hinsichtlich der genehmigten Entgelte für förmliche Zustellungen siehe C 6.1.4.

4. Teileistungen, Postfachanlagen, Adressänderungen

4.1 Angebot von Teileistungen

4.1.1 Rechtliche Bestimmungen

Teilleistungen bestimmen sich nach § 28 PostG: „Ist ein Lizenznehmer auf einem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen marktbeherrschend, so hat er, soweit dies nachgefragt wird, auf diesem Markt Teile der von ihm erbrachten Beförderungsleistungen gesondert anzubieten, sofern ihm dies wirtschaftlich zumutbar ist“ (§ 28 Abs. 1 S. 1 PostG).

„Gegenüber einem anderen Anbieter von Postdienstleistungen besteht die Verpflichtung nach Satz 1 nur, wenn das nachfragende Unternehmen nicht marktbeherrschend ist und wenn ansonsten Wettbewerb auf demselben oder

einem anderen Markt unverhältnismäßig behindert würde“ (§ 28 Abs. 1 S.2 PostG).

Diese, wie auch die in § 28 Abs. 2 und 3 PostG formulierten Regelungen knüpfen an den Begriff der Teilleistung an.

Die Teilleistung im Sinne des § 28 PostG ist die um oder durch die Eigenleistungen des Nachfragers reduzierte restliche Leistung einer ansonsten als Ganzes angebotenen lizenzpflichtigen Beförderung eines Postdienstleisters.

Die Eigenleistungen des Nachfragers können dabei alle Teile der Wertschöpfungskette eines Gesamtbeförderungsvorgangs und damit Leistungsbestandteile betreffen, die zu Beginn und/oder am Ende und/oder innerhalb des Gesamtvorgangs liegen. Insoweit kann der Gesamtvorgang der Beförderung als eine Briefbeförderungsdienstleistung betrachtet werden, die in diverse Herstellungsschritte (z. B. Einsammeln, Sortieren, Weiterleiten, Ausliefern) unterteilt ist, wobei sich grundsätzlich Möglichkeiten zur Ausgliederung von einzelnen oder mehreren Herstellungsschritten bieten. Damit soll Kunden die Möglichkeit eingeräumt werden, Teile der Wertschöpfungskette in Eigenleistung zu erbringen und damit existierende Vorteile der Arbeitsteilung zu nutzen (vgl. Begründung zu § 27 PostG-E).

Soweit es sich bei dem Nachfrager um einen Wettbewerber des betroffenen marktbeherrschenden Unternehmens handelt, der ebenfalls auf dem betroffenen Markt tätig ist, soll auf diese Weise ein offener Netzzugang etabliert werden, um so der Gefahr eines Scheiterns von Entstehung und Entwicklung wettbewerblicher Strukturen wegen der so genannten Bottleneck-Ressourcen des Marktbeherrschers vorzubeugen.

Die aus § 28 PostG folgende bzw. die mit dieser Vorschrift verbundene Regulierung ist an den marktbeherrschenden Anbieter der zugrunde liegenden Gesamtbeförderung gerichtet.

Die Entgelte, die der verpflichtete Marktbeherrscher für die von ihm erbrachten Teilleistungen verlangt, unterliegen gemäß § 28 Abs. 2 PostG der Ex-ante-Entgeltregulierung nach den §§ 19 und 29 PostG, sofern das Teilleistungsangebot in die Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Marktbeherrschers aufgenommen werden soll; andernfalls erfolgt lediglich eine so genannte Ex-post-Entgeltregulierung nach § 25 PostG. Die Entgeltregulierung gilt nach § 28 Abs. 3 PostG auch dann, wenn ein Marktbeherrscher Teilleistungen aufgrund eigener Entscheidung anbietet, ohne hierzu gemäß § 28 Abs. 1 PostG verpflichtet zu sein.

Schließlich sind die von diesem Marktbeherrscher abgeschlossenen Teilleistungsverträge gemäß § 30 PostG innerhalb eines Monats nach dem jeweiligen Vertragsschluss der Regulierungsbehörde vorzulegen. Der Verstoß gegen diese Vorlagepflicht ist eine Ordnungswidrigkeit und gemäß § 49 Abs. 2 i. V. m. Abs.1 Nr. 6 PostG bußgeldbewehrt.

Die lizenzpflichtigen Postdienstleistungen, die gegenwärtig von der Deutsche Post AG als Gesamtvorgang erbracht

werden, beginnen mit dem Einsammeln der in die Briefkästen eingeworfenen Individualbriefsendungen oder mit der Annahme am Postschalter bzw. – bei inhaltsgleichen Briefsendungen in einer Mindestmenge von 50 Stück („Infopost“) – mit der Einlieferung in der jeweiligen Annahmestelle. Sie enden mit der Zustellung der Briefsendungen an den jeweiligen Empfänger durch den „Briefträger“, mit der Abholung der Sendungen aus dem jeweiligen Postfach des Empfängers oder mit der Abholung bei anderen Ausgabestellen der Deutsche Post AG.

Daneben bietet die Deutsche Post AG ihren Kunden Beförderungen an, die gegenüber den als Gesamtleistung durchgeführten Vorgängen modifiziert sind. Insbesondere werden bei diesen modifizierten Leistungsangeboten sämtlich Vorleistungen des Kunden vorausgesetzt, die Bestandteile der jeweils zugrunde liegenden Gesamtbeförderung ersetzen. Diese Leistungsangebote haben folglich Teilleistungen im Sinne des § 28 PostG zum Gegenstand.

4.1.2 Gerichtsverfahren zur Vorlagepflicht der Deutsche Post AG bei Teilleistungsverträgen

Gemäß § 30 PostG ist die Deutsche Post AG verpflichtet, u. a. alle von ihr vereinbarten Teilleistungsverträge binnen eines Monats nach Vertragsschluss der Regulierungsbehörde vorzulegen. Nachdem die Deutsche Post AG dieser Vorlageverpflichtung trotz mehrfacher Aufforderungen seitens der Regulierungsbehörde nicht nachgekommen war, hat die Regulierungsbehörde im Jahre 1999 gegen die Deutsche Post AG eine Auskunftsanordnung erlassen, in der das Unternehmen dazu aufgefordert wurde, Auskunft über den gesamten Inhalt aller – im Einzelnen benannten und von der Regulierungsbehörde als teilleistungsrelevant im Sinne des § 28 PostG geprüften – Verträge zu erteilen, die seit dem 1. Januar 1998 abgeschlossen worden sind.

Gegen diese Auskunftsanordnung hat die Deutsche Post AG Klage vor dem Verwaltungsgericht in Köln erhoben. Nach dem zuvor durchgeführten Eilverfahren hat das Verwaltungsgericht in Köln in seinem Urteil vom 20. Juni 2000 erstinstanzlich eine umfassende Vorlagepflicht der Deutsche Post AG bei Teilleistungsverträgen gegenüber der Regulierungsbehörde bestätigt und dabei auch die für ihre Arbeit essenzielle Rechtsauffassungen der Regulierungsbehörde anerkannt.

Die allgemeine Rechtsaufsicht über die Einhaltung der im PostG enthaltenen Vorschriften ist auf Basis des § 45 PostG, der das Auskunfts- und Prüfrecht regelt, rechtens.

Der Begriff der „Postdienstleistung“ ist weit auszulegen, d. h. er ist nicht auf den reinen Beförderungsvorgang reduziert, vielmehr sind zusätzliche, auch nicht postalische Anteile, wie etwa der Versicherungsanteil bei Wertbriefsendungen, als Bestandteile einer Postdienstleistung zu betrachten.

Teilleistungsverträge, die die Deutsche Post AG als Marktbeherrscher mit ihren eigenen Töchter- oder Beteiligungsunternehmen vereinbart hat, sind der Regulierungsbehörde ebenfalls vorzulegen, jedenfalls dann, wenn sie wie andere Kunden auftreten.

Obwohl das Urteil weit überwiegend die Rechtsauffassung der Regulierungsbehörde bestätigt, hat die Behörde dennoch einen Antrag auf Zulassung der Berufung beim Oberverwaltungsgericht in Münster gestellt. Der Grund ist im Wesentlichen darin zu sehen, dass das Gericht Dienstleistungsanteile, die der Entgeltvereinnahmung oder Entgelt-sicherung dienen, wie z. B. das Abstempeln eines Briefes zur Entwertung des zur Freimachung aufgeklebten Postwertzeichens („Briefmarke“), nicht als Bestandteile einer Postdienstleistung ansieht. Aus diesem Grunde wurden einige der von der Auskunftsanordnung betroffenen Vertragstypen entgegen den Wertungen der Regulierungsbehörde nicht als Teilleistungsverträge anerkannt.

Die Regulierungsbehörde kann nicht nachvollziehen, warum ausgerechnet die Deutsche Post AG diese Argumentation in die gerichtliche Auseinandersetzung eingebracht hat. Denn sollte diese Auffassung gerichtlichen Bestand haben, könnten Tätigkeiten wie Kassieren, Überweisungen, Verbuchen oder Abstempeln der Sendungen zukünftig nicht mehr als Kostenbestandteile bei einem der Regulierung unterliegenden Entgelt berücksichtigt werden.

Das Oberverwaltungsgericht in Münster hat die – auch seitens der Deutschen Post AG beantragte – Berufung in dieser Sache zugelassen. Eine Entscheidung in der Sache steht noch aus.

4.1.3 Teilleistungsverträge nach Beschlüssen der Beschlusskammer 5

Mit Beschlüssen der Beschlusskammer 5 vom September und Oktober 2000 wurden sowohl Wettbewerbern als auch Kunden der Deutsche Post AG erstmals direkte Teilleistungszugänge zu den Briefzentren Abgang (BZA, Briefzentrum für die Konsolidierung der abgehenden Sendungen) und zu den Briefzentren-Eingang (BZE, Briefzentrum für die Zustellung der eingehenden Sendungen) eröffnet (siehe hierzu auch C 6.1.5). Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Struktur und die Anzahl derartiger Verträge, die seitdem entsprechend den durch die Beschlusskammer 5 gesetzten Vorgaben abgeschlossen und der Regulierungsbehörde vorgelegt wurden. (Abbildung 56, Seite 159)

4.2 Zugang zu Postfächern

Nach § 29 Abs. 1 PostG ist ein marktbeherrschender Anbieter von lizenzpflichtigen Postdienstleistungen auf Nachfrage „verpflichtet, auf diesem Markt anderen Anbietern von Postdienstleistungen gegen Entrichtung eines Entgelts die Zuführung von Postsendungen zu den von ihm betriebenen Postfächern zu gestatten, es sei denn, dies ist sachlich nicht gerechtfertigt.“

Ziel des Gesetzes ist, den Markteintritt privater Anbieter zu erleichtern, indem ihnen die Möglichkeit eröffnet wird, auch an Postfächer des betroffenen Marktbeherrschers adressierte Sendungen ordnungsgemäß auszuliefern. Hierzu ist die Gestattung des Zugangs zu den Postfächern des Marktbeherrschers erforderlich.

Die Entgelte für die Gewährung des Zugangs zu den Postfächern im Sinne des § 29 Abs. 1 PostG unterliegen

Abbildung 56

Teilleistungsverträge

Teilleistungsverträge nach Beschlüssen der BK 5 (ab 2000)							
Insgesamt: 207							
Davon mit...							
Endkunden: 203				Wettbewerbern: 4			
...über die Beförderung von...							
Individual- Briefsendungen: 191		Inhaltsgleichen Briefsendungen: 12		Individual- Briefsendungen 3		Inhaltsgleichen Briefsendungen: 1	
... bei Übergabe der Sendungen ans...							
BZA 80	BZE 111	BZA –	BZE 12	BZA 1	BZE 2	BZA –	BZE 1
BZA: Briefzentrum Abgang (Anfang) BZE: Briefzentrum Eingang (Ende) Stand: 31. Oktober 2001							

der Regulierung nach den §§ 19 und 20 PostG und sind genehmigungsbedürftig, wenn der verpflichtete Marktbeherrscher dieses Leistungsangebot in seine Allgemeinen Geschäftsbedingungen aufnehmen will (Ex-ante-Entgeltregulierung). Wird der Zugang nicht in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen angeboten, sind die Entgelte nicht genehmigungsbedürftig; sie werden dann nur nachträglich auf die Einhaltung der Maßstäbe des § 20 Abs. 2 PostG überprüft (Ex-post-Entgeltregulierung). Diese Verfahren zur Entgeltregulierung gelten auch dann, wenn ein Marktbeherrscher den Zugang zu seinen Postfachanlagen freiwillig, also ohne hierzu nach § 29 Abs. 1 PostG verpflichtet zu sein, anbietet.

Die Deutsche Post AG hat seit dem Jahr 1999 65 Verträge über den Zugang zu Postfachanlagen abgeschlossen und der Regulierungsbehörde vorgelegt (Stand: 31. Oktober 2001). Bei der Entgeltvereinbarung orientieren sich davon 13 Verträge an entsprechenden Beschlüssen der Regulierungsbehörde, die übrigen 52 an eigenen abgegebenen Vertragsvorgaben der Deutschen Post AG. Die Beschlusskammer 5 hat daher eine Überprüfung der abweichenden Vertragsentgelte eingeleitet.

4.3 Zugang zu Adressänderungen

Ist ein Anbieter auf einem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen marktbeherrschend, ist er gemäß § 29 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 PostG verpflichtet, auf diesem Markt anderen Anbietern von Postdienstleistungen gegen Entgelt den Zugang zu den bei ihm vorhandenen Informatio-

nen über Adressänderungen zu gestatten, es sei denn, dies ist sachlich nicht gerechtfertigt.

Hierdurch soll die Fehlerquote bei der Zustellung durch die privaten Anbieter, die auf fehlerhaften Adressierungen beruht, gering gehalten und somit der erfolgreiche Markteintritt insbesondere von kleineren und mittleren Anbietern von Postdienstleistungen unterstützt und der Wettbewerb gefördert werden.

Die Überprüfung der Entgelte richtet sich nach den gleichen Maßgaben wie beim Zugang zu Postfachanlagen eines marktbeherrschenden Postdienstleisters nach § 29 Abs. 1 PostG.

Bei der Frage, in welcher Form ein Zugriff auf die Adressänderungsinformationen erfolgen kann, sind grundsätzlich zwei Methoden denkbar: der nachträgliche Adressabgleich („Alt gegen Neu“) und die automatische Durchleitung der Informationen („Durchreichen“).

Bei der Variante „Adressabgleich“ leitet der berechnigte Postdienstleister seinen aufgrund eines vorherigen erfolglosen Zustellversuchs als fehlerhaft erkannten Adressenbestand an den Verpflichteten weiter und erhält von diesem die korrigierten Daten zurück. Bei der Variante „Durchleitung“ werden die bei dem Verpflichteten vorhandenen Adressänderungsinformationen automatisch an den berechtigten Postdienstleister übermittelt.

Die Deutsche Post AG hat seit dem Jahr 2000 57 Verträge über den Zugang zu Adressänderungen abgeschlossen und der Regulierungsbehörde vorgelegt (Stand: 31. Oktober 2001). Davon sind 45 Verträge nach der Variante „Alt

gegen Neu“ und 12 Verträge nach der Variante „Durchreichen“ gestaltet. Bei der Entgeltsicherung orientieren sich 19 Verträge an den Vorgaben der Regulierungsbehörde, die übrigen 38 an den Vorgaben der Post AG. Die Beschlusskammer 5 hat eine Überprüfung der Verträge wegen der vereinbarten Entgelte eingeleitet.

5. Entgeltregulierung

5.1 Entgeltgenehmigungbedürftige Entgelte

5.1.1 Derzeit gültige Entgelte

Die derzeit gültigen Entgelte beruhen auf einer Genehmigung des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation vom 3. Juni 1997 nach § 4 Abs. 1 des Gesetzes über die Regulierung der Telekommunikation und des Postwesens (PTRRegG). Nach der allgemeinen Weisung des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie vom 27. März 2000 ist § 57 Abs. 2 S. 2 PostG so auszulegen, dass alle Genehmigungen, die vor dem 1. Januar 1998 erteilt worden sind, bis zum 31. Dezember 2002 wirksam bleiben. Damit ist für diese Entgelte ab dem 1. Januar 2003 eine Genehmigung der Regulierungsbehörde erforderlich.

5.1.2 Entgelte ab dem 1. Januar 2003

Nach § 19 S. 1 PostG sind die Entgelte ex ante genehmigungspflichtig, die ein marktbeherrschender Lizenznehmer auf einem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen erhebt. Lizenzpflichtig ist nach § 5 PostG die gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen, deren Einzelgewicht nicht mehr als 1 000 Gramm beträgt, für andere. Die Umsätze der Deutschen Post AG (marktbeherrschendes Unternehmen) in diesem Bereich lagen im Jahr 2000 bei rund 21 Mrd. DM.

Entgelte für Beförderungsleistungen, die ab einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Briefsendungen erhoben werden, sind nach § 19 S. 2 PostG von der Ex-ante-Genehmigungspflicht ausgenommen.

§ 19 S. 2 PostG gilt gemäß § 53 PostG bis zum 31. Dezember 2002 nicht für die Beförderung von Briefsendungen im Rahmen der Exklusivlizenz nach § 51 PostG. Danach ist nach der Gesetzeslage am 31. Oktober 2001 – d. h. auch nach dem Ersten Gesetz zur Änderung des Postgesetzes vom 2. September 2001 – der § 19 S. 2 PostG ab dem 1. Januar 2003 uneingeschränkt anzuwenden.

Der Ex-ante-Genehmigungspflicht unterliegen damit nach der Gesetzeslage am 31. Oktober 2001 ab dem 1. Januar 2003 nur die Entgelte für die gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen bis 1 000 Gramm, die bis zu einer Einlieferungsmenge von 50 Briefsendungen erhoben werden.

Damit sind ab dem 1. Januar 2003 lediglich 30 % der Umsätze der Deutschen Post AG mit lizenzpflichtigen Postdienstleistungen ex ante entgeltgenehmigungsbedürftig (ca. 6 Mrd. DM von 21 Mrd. DM). Die Entgelte für die anderen lizenzpflichtigen Postdienstleistungen der Deut-

schen Post AG (ca. 15 Mrd. DM von 21 Mrd. DM) unterliegen der Ex-post-Überprüfung nach § 25 PostG.

Daran hat auch das Erste Gesetz zur Änderung des Postgesetzes nichts geändert, durch das ausschließlich die befristete gesetzliche Exklusivlizenz bis zum 31. Dezember 2007 verlängert worden ist. Diese Änderung hat allerdings dazu geführt, dass ab dem 1. Januar 2003 auch ein größerer Teil der Monopoldienstleistungen (knapp 10 Mrd. DM) nicht mehr der Ex-ante-Entgeltgenehmigungspflicht unterliegt.

Die Bundesregierung hat jedoch am 10. Oktober 2001 nach Stellungnahme des Bundesrats und Gegenäußerung der Bundesregierung den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes eingebracht. Er sieht im Wesentlichen vor, dass die bis zum 31. Dezember 2001 befristeten Regelungen der §§ 52, 53 und 54 PostG an die durch das Erste Gesetz zur Änderung des Postgesetzes bis zum 31. Dezember 2007 verlängerte Geltungsdauer der Exklusivlizenz angepasst werden.

Dies würde im Ergebnis dazu führen, dass die Entgelte für die Beförderung von Briefsendungen im Rahmen der Exklusivlizenz, die ab einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Briefsendungen angewendet werden, während der Laufzeit der Exklusivlizenz wieder der Ex-ante-Genehmigung unterfallen.

Damit wären ab dem 1. Januar 2003 rund 80 % der Umsätze der Deutschen Post AG mit lizenzpflichtigen Postdienstleistungen ex ante entgeltgenehmigungsbedürftig (ca. 16 Mrd. DM von 21 Mrd. DM). Die Entgelte für die anderen lizenzpflichtigen Postdienstleistungen der Deutschen Post AG (ca. 5 Mrd. DM von 21 Mrd. DM), für die diese gleichwohl eine marktbeherrschende Stellung (Marktanteil > 90 %) besitzt, würden lediglich einer Ex-post-Überprüfung nach § 25 PostG unterliegen.

Nach dem Auslaufen der Exklusivlizenz – nach der derzeitigen Gesetzeslage ab 1. Januar 2008 – verliert der gleichzeitig an die Laufzeit der Exklusivlizenz angepasste § 53 PostG seine Wirkung. Danach ist § 19 Satz 2 PostG wieder uneingeschränkt anzuwenden.

Damit würden ab dem 1. Januar 2008 wieder nur rund 30 % der Umsätze der DPAG mit lizenzpflichtigen Postdienstleistungen der Ex-ante-Entgeltregulierung unterfallen, und zwar ungeachtet dessen, dass die Deutsche Post AG bei diesen Dienstleistungen über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. Die restlichen Umsätze – nach derzeitigem Stand rund 16 Mrd. DM von 21 Mrd. DM – würden lediglich einer Ex-post-Überprüfung nach § 25 PostG unterliegen. (Abbildung 57, Seite 161)

Der Wegfall der Ex-ante-Entgeltregulierung ist dabei trotz weiterbestehender Marktbeherrschung nur an das Überschreiten einer bestimmten Stückzahl geknüpft (> 50 Stück). Der nach der Gesetzssystematik (PostG und TKG) einzige Grund für den Wegfall der Ex-ante-Entgeltregulierung – der Wegfall der marktbeherrschenden Stellung – ist damit nicht relevant. Eine sachliche Rechtfertigung hierfür ist nicht erkennbar.

Abbildung 57

Ex-ante-Regulierung/Ex-post-Überprüfung im Zeitablauf

	Zeitraum	Ex-ante Entgeltregulierung (§ 19 ff. PostG)	Ex-post-Überprüfung (§ 25 PostG)
		für% des Umsatzes der DPAG mit lizenzpflichtigen Postdienstleistungen	
Nach Inkrafttreten des Ersten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes	1. Januar 2003 bis 31. Dezember 2007	30 % (\cong 6 Mrd. DM)	70 % (\cong 15 Mrd. DM)
Nach Inkrafttreten des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes in der Form des Entwurfs	1. Januar 2003 bis 31. Dezember 2007	80 % (\cong 16 Mrd. DM)	20 % (\cong 5 Mrd. DM)
	ab 1. Januar 2008	30 % (\cong 6 Mrd. DM)	70 % (\cong 15 Mrd. DM)

5.2 Entgeltregulierungsverfahren

Die Regulierungsbehörde genehmigt Entgelte nach § 21 Abs. 1 PostG

1. auf der Grundlage der auf die einzelne Dienstleistung entfallenden Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (Einzelgenehmigungsverfahren) oder
2. auf der Grundlage der von ihr vorgegebenen Maßgrößen für die durchschnittlichen Änderungsraten der Entgelte für einen Korb zusammengefasster Dienstleistungen (Price-Cap-Verfahren).

Dabei wird der Entgeltregulierung aufgrund der Vorgabe von Maßgrößen der Vorrang eingeräumt (§ 1 Abs. 1 PEntV).

Entgelte, die nicht der Ex-ante-Genehmigung unterliegen, unterliegen nach § 25 PostG der nachträglichen Überprüfung durch die Regulierungsbehörde. Dies gilt nach der derzeitigen Gesetzeslage insbesondere für die Entgelte solcher Beförderungsleistungen, die ab einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Briefsendungen erhoben werden (§ 19 S. 2 PostG).

5.3 Eckpunkte Price-Cap-Verfahren

Zur Vorbereitung ihrer beabsichtigten Entscheidung über die Genehmigung von Entgelten lizenzpflichtiger Postdienstleistungen ab dem 1. Januar 2003 hat die Regulierungsbehörde in ihrem Amtsblatt Nr. 14/2001 vom 25. Juli 2001 Eckpunkte veröffentlicht, um allen Interessierten die Möglichkeit zur Kommentierung zu eröffnen.

Bei den Eckpunkten handelt es sich um Überlegungen und Thesen der Regulierungsbehörde zur möglichen Ausgestaltung einer künftigen Price-Cap-Regulierung für Briefbeförderungsleistungen. Die Hintergründe für die Formulierung der einzelnen Eckpunkte werden jeweils erläutert; dabei wird insbesondere der Gesetzes- und Ver-

ordnungsauftrag angeführt, der zu erfüllen ist. Soweit es dabei Interpretationsspielraum gibt, ist dieser zur Diskussion gestellt.

Die Eckpunkte sollen auf diese Weise einen ergebnisoffenen, alle Aspekte berücksichtigenden Diskussions- und Entscheidungsprozess über die Ausgestaltung einer künftigen Price-Cap-Regulierung einleiten. Es sind insgesamt 15 Stellungnahmen bei der Regulierungsbehörde eingegangen, die auf der Homepage der Regulierungsbehörde als Download zur Verfügung stehen. Der Auswertungsprozess ist noch nicht vollständig abgeschlossen.

5.4 Transparenz der Kostenrechnung als Grundlage der Entgeltregulierung

Unternehmen, die auf einem Markt für Postdienstleistungen marktbeherrschend sind, haben nach § 10 Abs. 2 S. 1 und 2 PostG die Nachvollziehbarkeit der finanziellen Beziehungen zwischen Postdienstleistungen innerhalb des lizenzierten Bereichs durch Schaffung eines eigenen Rechnungslegungskreises zu gewährleisten. Dasselbe gilt für die finanziellen Beziehungen zwischen Postdienstleistungen im lizenzierten und Postdienstleistungen im nicht lizenzierten Bereich.

Die Deutsche Post AG (marktbeherrschendes Unternehmen) hat die Regulierungsbehörde auf Anfrage über ihr Kostenrechnungssystem informiert. Sie wendet danach eine Ist-Kostenrechnung auf Vollkostenbasis an. In dieser Ist-Kostenrechnung werden von der Kostenarten- über die Kostenstellenrechnung bis hin zur Kostenträgerrechnung die tatsächlich angefallenen Kosten der Periode verrechnet. Bei dem Kostenrechnungssystem der Deutschen Post AG handelt es sich im Übrigen um ein Kostenrechnungssystem mit einem hohen Detaillierungsgrad, wie dies bei einer Aktiengesellschaft von der Größe der Deutschen Post AG üblich ist.

Die Kostenartenrechnung erfasst die in der jeweiligen Periode angefallenen Ist-Kosten gemäß dem aktuellen Kontenplan der Finanzbuchhaltung. Dabei werden die Kostenarten in ihrer höchsten Verdichtungsstufe in drei Kostengruppen eingeteilt und zwar in Personalkosten, Sachkosten und Kapitalkosten. Die Kostenstellen stellen regional abgrenzbare organisatorische Einheiten dar. Die Kostenträger sind nach Produkten, Dienstleistungen, Geschäftsfeldern und Unternehmensbereichen gegliedert.

Das Kostenrechnungssystem beinhaltet ein eigenes „Konto“ für jede Dienstleistung bzw. für jedes Produkt. Damit ist es ohne weiteres möglich, die Konten sowohl entlang einer Unterscheidung zwischen dem reservierten und dem nicht reservierten Bereich als auch entlang einer Unterscheidung nach Universaldienstleistungen und anderen Dienstleistungen zu gruppieren.

Die Regulierungsbehörde geht insoweit davon aus, dass das Kostenrechnungssystem den Anforderungen des § 10 Abs. 2 PostG entspricht und deshalb auch in der Lage ist, die für die Entgeltregulierung erforderlichen Kostenunterlagen und -nachweise zu liefern, und zwar einschließlich nachvollziehbarer finanzieller Beziehungen zwischen den relevanten Dienstleistungen.

6. Beschlusskammerverfahren; Entgeltregulierung und besondere Missbrauchsaufsicht

6.1 Entgeltregulierung

6.1.1 Grundsätzliches

Entgeltregulierungsentscheidungen im Bereich der Postmärkte lassen sich im Wesentlichen in vier Bereiche untergliedern:

Zunächst ist die Beschlusskammer berufen, die Preise für die Erbringung von Universaldienstleistungen im Sinne von § 11 Abs. 1 PostG im Hinblick auf die so genannte Erbschwinglichkeit zu überprüfen, d. h. Entscheidungen über die Einhaltung der Maßstäbe für die Bestimmung dieser Preise zu treffen. Anhaltspunkte dafür, dass Universaldienstleistungen zu einem Preis, der nicht erschwinglich ist, angeboten werden, haben sich bisher nicht ergeben.

Überdies unterliegen die Entgelte marktbeherrschender Anbieter von Postdienstleistungen unter bestimmten Voraussetzungen der Ex-ante- und der Ex-post-Entgeltregulierung im Sinne von Abschnitt 5 des PostG.

6.1.2 Ex-ante-Genehmigung

Die Deutsche Post AG hat bisher im Rahmen der Ex-ante-Entgeltregulierung keinen Antrag auf Genehmigung eines Entgeltes im Sinne von § 19 PostG gestellt. Insbesondere ist eine Veränderung der Preise für die Leistungen im Kerngeschäft – der Beförderung von Briefsendungen – der Deutschen Post AG, die letztmalig mit Wirkung zum 1. September 1997 befristet bis zum 31. August 2000 genehmigt worden sind, nicht beantragt worden. Der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie hat mit

Schreiben vom 27. März 2000 eine allgemeine Weisung erlassen, wonach die Wirksamkeit der Genehmigungen, die vor dem 1. Januar 1998 erteilt worden sind, am 31. Dezember 2002 endet. Daher bedarf es ab diesem Zeitpunkt einer Entgeltgenehmigung nach § 19 ff. PostG. Die Regulierungsbehörde beabsichtigt, die Entgelte nach § 21 Abs. 1 Nr. 2 PostG auf der Grundlage der von ihr vorgegebenen Maßgrößen für die durchschnittlichen Änderungsraten der Entgelte für einen Korb zusammengefasster Dienstleistungen (sog. Price-Cap Verfahren) zu genehmigen.

6.1.3 Ex-post-Überprüfung

Im Rahmen der Ex-post-Entgeltregulierung ist die Regulierungsbehörde im Hinblick auf die Preise, die die Deutsche Post AG für die Beförderung von Paketen verlangt, anlässlich mehrerer Eingaben unterschiedlicher Beschwerdeführer, die kostenunterdeckende Paketpreise der Deutschen Post AG vorgetragen haben, in Vorermittlungen eingetreten. Ziel dieser Ermittlungen ist es festzustellen, ob die Voraussetzungen für die Einleitung eines Verfahrens gemäß § 25 Abs. 1 S. 1 PostG i. V. m. § 20 Abs. 2 Nr. 2 PostG vorliegen. Voraussetzung für die Eröffnung eines solchen Verfahrens ist zum einen die Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung der Deutschen Post AG auf dem hier sachlich und räumlich relevanten Markt der Paketbeförderung, der bereits seit geraumer Zeit dem Wettbewerb geöffnet ist. Darüber hinaus setzt die Überprüfung nicht genehmigungsbedürftiger Entgelte gemäß § 25 Abs. 1 S. 1 PostG i. V. m. § 20 Abs. 2 Nr. 2 PostG voraus, dass der Regulierungsbehörde Tatsachen bekannt werden, die die Annahme rechtfertigen, dass die in Rede stehenden Frachtpreise der Deutschen Post AG Abschlüsse enthalten, welche die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen auf diesem Markt in missbräuchlicher Weise beeinträchtigen. Die marktbeherrschende Stellung der Deutschen Post AG auf dem Markt der Paketbeförderung wurde festgestellt.

Aufgrund einer weiteren Beschwerde hat die Kammer untersucht, ob die Entgelte der Deutschen Post AG im Briefdienst, hier insbesondere der Kilotarif-Ausland, im Rahmen eines Verfahrens gemäß § 24 Abs. 1 S. 1 PostG i. V. m. § 20 Abs. 2 Nr. 3 PostG im Hinblick auf eine mögliche Diskriminierung zu überprüfen sind, weil die Deutsche Post AG entsprechend vorteilhafte Kilotarife im Inlandbriefdienst nicht anbietet. Als Ergebnis der Untersuchung konnten ausreichende Anhaltspunkte für eine Diskriminierung jedoch nicht festgestellt werden, da der Inlands- und der Auslandsbriefdienst keine gleichartigen Postdienstleistungen im Sinne von § 20 Abs. 2 Nr. 3 PostG darstellen.

Mit Beschluss vom 16. August 2000 hat die Kammer nach § 25 Abs. 2 PostG dagegen festgestellt, dass die Deutsche Post AG in den Jahren 1999 und 2000 Großkunden, unter anderem der Quelle AG, unzulässige Umsatzanteilsrabatte bei dem Versand von Katalogen eingeräumt hat, die nicht den Maßstäben des § 20 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 und 3 PostG entsprechen. Weiterhin hat die Kammer in diesem Beschlusskammerverfahren erstmals ein missbräuchliches Verhalten der Deutschen Post AG förmlich beanstandet. Derartige Treuerabatte entfalten eine ausgeprägte Sogwirkung zu-

gunsten der Deutschen Post AG. So werden Großkunden an die Deutsche Post AG gebunden und daran gehindert, Teile ihres Sendungsaufkommens über andere Anbieter zu befördern. Dadurch werden Wettbewerber in ihren Marktchancen beeinträchtigt. Die Deutsche Post AG hatte im Laufe des Verfahrens die Rabattverträge unter anderem mit der Quelle AG im Hinblick auf die Beanstandungen durch die Beschlusskammer einvernehmlich aufgehoben. Es besteht allerdings die Gefahr, dass Rabattverträge dieser Art von der Deutschen Post AG erneut abgeschlossen werden. Vor dem Hintergrund dieser Wiederholungsgefahr war eine Feststellung der Rechtswidrigkeit der Rabatte und deren Beanstandung durch die Beschlusskammer erforderlich. Darüber hinaus wurde die Deutsche Post AG aufgefordert, die Rabatte nicht mehr anzuwenden, sondern nur noch mit ihrer allgemeinen Preisliste abzurechnen. Infolgedessen hat die Deutsche Post AG erhebliche Beträge bei ihren Vertragspartnern nachgefordert.

Aufgrund mehrerer anderer Beschwerden hat die Beschlusskammer Vorermittlungen wegen einer Preiserhöhung der Deutschen Post AG bei der Beförderung von rollenförmigen Packstücken nach § 25 PostG im Hinblick auf einen möglichen Preishöhenmissbrauch eingeleitet. Die Einleitung eines förmlichen Verfahrens war nicht mehr erforderlich, da die Deutsche Post AG bereits aufgrund der eingeleiteten Vorermittlungen erklärt hat, die Preismaßnahme bis auf weiteres nicht durchzuführen.

6.1.4 Entgelte für die förmliche Zustellung

Die Genehmigung der Entgelte für die Zustellung von Schriftstücken nach den Vorschriften der Prozessordnungen und der Gesetze, die die Verwaltungszustellung regeln (förmliche Zustellung), stellt gemäß § 34 S. 4 PostG eine besondere Art der Entgeltregulierung dar. Hier sind die Maßstäbe der Entgeltregulierung des § 20 Abs. 1 und 2 PostG, die zur Regulierung ausschließlich marktbeherrschender Unternehmen entwickelt wurden, auf sämtliche – somit auch auf nicht marktbeherrschende – Anbieter derartiger Beförderungsleistungen entsprechend anzuwenden. In der Praxis hat dies allerdings zu keinen Rechtsanwendungsproblemen geführt. Die Höhe der Entgelte, deren Genehmigung die überwiegend regional tätigen Lizenznehmer regelmäßig beantragen, liegt im Durchschnitt bei etwa 8 DM, d. h. etwa 30 % unter dem Preis, den die Deutsche Post AG für die entsprechende Dienstleistung verlangt. In den Jahren 2000 und 2001 sind 69 Entgeltgenehmigungen dieser Art erteilt worden.

6.1.5 Entgelte für Teilleistungen, Zugang zu Postfachanlagen und Adressen

Eine weitere – besondere – Art der Entgeltregulierung stellt das Verfahren gemäß § 31 Abs. 2 PostG dar. Unter bestimmten Voraussetzungen hat die Regulierungsbehörde durch die Beschlusskammer auf Antrag die Bedingungen eines Vertrages über Teilleistungen gemäß § 28 PostG oder über den Zugang zu Postfachanlagen und Adressänderungssystemen gemäß § 29 PostG zwischen einem marktbeherrschenden Anbieter und dessen Wettbewerber festzulegen, wenn zwischen diesen Beteiligten innerhalb von

drei Monaten ab Geltendmachung des Zugangsbegehrens ein Vertrag nicht zustande gekommen ist (siehe hierzu auch C 4.1.3) Die Regulierungsbehörde hat hier eine Preisgestaltungs- und Preisfestsetzungspflicht, weil die Beteiligten sich regelmäßig gerade nicht über die Höhe des für die fragliche Zugangsleistung zu entrichtenden Entgeltes einigen können. Diesen Umstand hat das Verwaltungsgericht Köln inzwischen durch Urteil bestätigt.

In den Jahren 2000 und 2001 sind 14 Entscheidungen über den Zugang zu Postfachanlagen und 17 Entscheidungen über den Zugang zu Adressänderungen ergangen.

Im Rahmen von Verträgen über den Zugang zu Postfachanlagen hat die Regulierungsbehörde in Übereinstimmung mit dem Bundeskartellamt ein Entgelt von höchstens 0,17 DM je Briefsendung, die durch Kräfte der Deutschen Post AG in ein Postfach eingelegt wird, angeordnet. Dieses Entgelt ist vor dem Hintergrund der von der Deutschen Post AG bisher vorgelegten unzureichenden Kostennachweise im Rahmen einer Vergleichspreisbetrachtung anhand des Vergleichsproduktes „Postwurfsendung“ ermittelt worden. Das Verwaltungsgericht Köln hat durch Urteil die Rechtmäßigkeit des von der Regulierungsbehörde angeordneten Zugangs und die Entgeltfestsetzungsbefugnis bestätigt, jedoch die fehlende Vergleichbarkeit der von der Beschlusskammer herangezogenen Vergleichsdienstleistung beanstandet.

Im Rahmen von Verträgen über den Zugang zu Adressänderungsdaten hält die Regulierungsbehörde in Übereinstimmung mit dem Bundeskartellamt für den Abgleich einer Einzeladresse im Online-Verfahren (Variante „Alt gegen Neu“) ein Entgelt von nicht mehr als 0,23 DM je Adresse, für die Aufbereitung und Übermittlung eines Datensatzes unabhängig von der Anzahl der darin enthaltenen Umzugsadressen (Variante „Durchreichen“) ein Entgelt von nicht mehr als 5,54 DM für angemessen.

Die Deutsche Post AG hatte insbesondere Entscheidungen, die den Zugang zu Umzugsadressen im Wege des „Durchreichens“ betreffen, unter Hinweis auf datenschutzrechtliche Bedenken bisher nicht umgesetzt. Nachdem der Bundesbeauftragte für den Datenschutz Ende 2000 nochmals ausdrücklich erklärt hat, keine datenschutzrechtlichen Bedenken gegen diese Art des Zugangs zu haben, hat die Deutsche Post AG nunmehr damit begonnen, den Zugang grundsätzlich umzusetzen. Streitig sind jedoch weiterhin die Bedingungen und die Kosten des Zugangs. Dieser Adresszugang wird letztlich zu einer geringeren Fehlerquote bei der Zustellung von Briefsendungen durch die Wettbewerber führen und macht diese daher wettbewerbsfähiger.

Mit insgesamt acht Beschlüssen im September und Oktober 2000 hat die Kammer auf Anträge von Wettbewerbern und Kunden der Deutschen Post AG einen Zugang zu Teilleistungen der Deutschen Post AG angeordnet. Die Deutsche Post AG muss damit zukünftig auch einzelne, sinnvolle Teile der Wertschöpfungskette der Briefbeförderung gesondert anbieten, die Einlieferer mit eigenen Vorleistungen zu einer Gesamtleistung verknüpfen können. Für Wettbewerber ist dieses Recht auf Sendungen

außerhalb der Exklusivlizenz beschränkt. Als sinnvolle Teilleistung ist die Briefbeförderung durch die Deutsche Post AG ab jedem ihrer 83 Briefzentren vorzusehen. Dabei kann die Einlieferung im Briefzentrum-Abgang (BZA), also dem dem Absender näheren Briefzentrum, oder im Briefzentrum-Eingang (BZE), also dem dem Empfänger näheren Briefzentrum, erfolgen. Durch Eigenleistung der Einlieferer ersetzt werden damit Leistungen, die bisher die Deutsche Post AG erbracht hat, wie das Einsammeln und Transportieren der Briefe zum Briefzentrum sowie der Sortiervorgang im BZA. Die Deutsche Post AG hat im Anschluss an die Eigenleistung als Teilleistung die Briefsendungen ggf. noch in ihre BZE zu transportieren, auf Zustellstützpunkte zu sortieren und dorthin zu transportieren, auf die Gangfolge des Zustellers zu sortieren und schließlich zuzustellen.

Bei Einlieferung ins BZA ist die Teilleistung zu einem Preis anzubieten, der je nach Einlieferungsmenge 5 % bis 20 % unterhalb des Entgeltes des jeweiligen Grundproduktes der Deutschen Post AG liegt. Bei Einlieferung ins BZE liegt das Teilleistungsentgelt 23 % unterhalb des Preises des jeweiligen Grundproduktes. Zwar hat die Deutsche Post AG die erforderlichen prozess- und produktbezogenen Kostendaten trotz mehrfacher Aufforderung nicht vorgelegt. Daher konnten die Teilleistungsentgelte nur im Wege der Vergleichsrechnung anhand von Näherungswerten, die sich an allgemein zugänglichen Quellen orientierten, ermittelt werden. Bei Einlieferung ins BZA beträgt die einzuliefernde Mindestmenge 5 000 Stück, bei Einlieferung ins BZE 500 Stück.

Mit Beschluss vom 12. März 2001 hat die Kammer auf Antrag der Europost Common Mail GmbH den Zugang zu Teilleistungen nochmals auch für nicht gewerbsmäßig beförderte Sendungen angeordnet. Damit erhält ein Zusammenschluss von Nachfragern, die eigene Sendungen in gebündelter Form einliefern, ebenfalls Zugang zu Teilleistungen unter den oben dargestellten Bedingungen. Die Anordnung steht unter dem Vorbehalt des Widerrufs für den Fall, dass die Antragstellerin gewerbsmäßig tätig wird. Der Antragstellerin wurde aufgegeben, der Regulierungsbehörde jeweils vierteljährlich geeignete Nachweise darüber zu erbringen, dass keine gewerbsmäßige Tätigkeit vorliegt.

6.2 Besondere Missbrauchsaufsicht

Nach § 32 PostG obliegt der Beschlusskammer die Aufgabe der besonderen Missbrauchsaufsicht. Die Vorschrift ist eine spezialgesetzliche Ergänzung zu dem allgemeinen Verbot der Wettbewerbsbeschränkung und Diskriminierung, das in §§ 22 und 26 a. F. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) enthalten ist. Im Unterschied zu § 22 Abs. 5 a. F. GWB kann die Regulierungsbehörde jedoch einem marktbeherrschenden Anbieter nicht nur ein missbräuchliches Verhalten untersagen und Verträge teilweise für unwirksam erklären, sondern diesem ein missbrauchsverhinderndes Verhalten auferlegen. Die Vorschrift umfasst sowohl Behinderungen auf dem beherrschten Markt als auch solche, die sich auf Drittmärkte auswirken.

Mit dem oben unter Ziffer 7.1.3 bereits angesprochenen Beschluss vom 16. August 2000 betreffend die von der Deutschen Post AG gegenüber Großkunden gewährten Treuerabatte hat die Kammer in einem Beschlusskammerverfahren erstmals ein missbräuchliches Verhalten der Deutschen Post AG nach § 32 Abs. 2 S. 2 PostG förmlich beanstandet.

Weiterhin hat die Beschlusskammer ein Missbrauchsverfahren im Hinblick auf die Gestaltung und den Inhalt der Einwilligungstexte auf Nachsendeantragsformularen der Deutschen Post AG (Einwilligung zur Weitergabe der Nachsendedaten an Dritte) eingeleitet. Die Deutsche Post AG hat im Laufe dieses – nicht fristgebundenen Verfahrens – den beanstandeten Text der Einwilligungserklärung teilweise abgeändert. Es ist zum einen noch nicht entschieden, ob diese Änderung ausreichend ist, sodass das Verfahren eingestellt werden könnte. Darüber hinaus sind im Entwurf der Postdatenschutzverordnung (PDSV) diesbezügliche Regelungen enthalten. Um eine aufgrund dieser Regelungen eventuelle nochmalige Umgestaltung der Einwilligungserklärung durch die Deutsche Post AG zu vermeiden, soll der noch in diesem Jahr anstehende Erlass der PDSV abgewartet werden.

Im Rahmen von Vorermittlungen zu einem Missbrauchsverfahren hat die Beschlusskammer das Verfahren der Deutschen Post AG bei der Rückführung so genannter „Fundbriefe“ überprüft. Als „Fundbriefe“ werden diejenigen Briefsendungen bezeichnet, die von Wettbewerbern zunächst zugestellt wurden, sich später aber im Briefkreislauf der Post AG wiederfinden, etwa weil die Sendungen nach einer fehlgeschlagenen Zustellung von Dritten in die Briefkästen der Deutschen Post AG eingeworfen wurden. Die Art und Weise der Rückgabe dieser Fundbriefe war zwischen der Deutschen Post AG und deren Wettbewerbern streitig. Die Deutsche Post AG hat die Absender benachrichtigt und diese zur Abholung der Sendungen aufgefordert. Die Wettbewerber verlangen eine Rückgabe an sie selbst, um die Zustellung abzuschließen. Um sich ein umfassendes Meinungsbild über die Situation zu bilden, hat die Beschlusskammer 5 im Februar/März 2001 eine Abfrage bei den Lizenznehmern durchgeführt. Das Ergebnis hat gezeigt, dass das von der Deutschen Post AG angewandte Verfahren in einigen Punkten abgewandelt werden musste.

Die Deutsche Post AG hat sich inzwischen bereit erklärt, ihr entgeltfreies Verfahren ab 1. September 2001 – zunächst während einer sechsmonatigen Testphase – in den wesentlichen von der Beschlusskammer beanstandeten Punkten umzugestalten und zu verbessern: Die Absenderbenachrichtigung soll gänzlich entfallen. Die Sendungen sollen künftig nicht mehr von den Absendern, sondern von den Wettbewerbern, die auf den Sendungen als Zusteller erkennbar sind, regelmäßig abgeholt werden. Die Abholzeiten richten sich nach den Öffnungszeiten der jeweiligen Großannahmestellen in den Briefzentren und können auch individuell vereinbart werden. Die Deutsche Post AG wird bedingt durch den Wegfall der Absenderbenachrichtigung keine personenbezogenen Absenderdaten mehr erfassen. Eine Verwendung dieser Daten zum Zwecke der Rückgewinnung von Kunden ist der Deutschen Post AG damit nicht mehr möglich.

Der Adresszugang „Durchreichen“ bzw. ein vergleichbares Verfahren wird letztlich zu einer geringeren Fehlerquote bei der Zustellung der Briefsendungen der Wettbewerber führen. Es ist davon auszugehen, dass durch die Umsetzung des Adresszugangs auch die Zahl der so genannten „Fundbriefe“ zurückgehen wird.

7. Universaldienst im Bereich Post

7.1 Grundsätzliches

Inhalt und Umfang des Universaldienstes sind in der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) vom 15. Dezember 1999 festgelegt. Diese ist am 21. Dezember 1999 im Bundesgesetzblatt verkündet worden und rückwirkend zum 1. Januar 1998 in Kraft getreten. Die Regelungen der PUDLV stehen im Zeichen des Verfassungsauftrags, im Postsektor flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen sicherzustellen.

Die PUDLV verpflichtet kein bestimmtes Unternehmen – auch nicht die Deutsche Post AG – die in der Verordnung definierten Postdienstleistungen zu erbringen. Die PUDLV dient vielmehr der Regulierungsbehörde als Maßstab dafür, ob die als Universaldienstleistungen festgelegten Postdienstleistungen mit den entsprechenden Mindestqualitätsvorgaben durch die Marktteilnehmer angemessen und ausreichend erbracht werden.

7.2 Stationäre Einrichtungen

7.2.1 Zeitliche Entwicklung

Gemäß § 2 Abs. 1 PUDLV in Verbindung mit § 3 PUDLV müssen bundesweit mindestens 12 000 stationäre Einrichtungen vorhanden sein, in denen Verträge über Brief- und Paketbeförderungsleistungen abgeschlossen und abgewickelt werden können. Mindestens 5 000 dieser 12 000 Einrichtungen müssen bis zum 31. Dezember 2002 mit unternehmenseigenem Personal betrieben werden.

Abbildung 58

Stationäre Einrichtungen

	Stationäre Einrichtungen	davon mit unternehmenseigenem Personal
Ende 1995	16 971	13 983
Ende 1996	16 604	12 000
Ende 1997	15 331	10 095
Ende 1998	14 482	7 946
Ende 1999	13 948	5 956
Ende 2000	13 663	5 590
Oktober 2001	13 043	5 363
Vorgabe PUDLV	12 000	5 000

Quelle: Deutsche Post AG

Die Vorgaben der PUDLV waren am 31. Oktober 2001 erfüllt. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass dies nicht auch Ende 2001 der Fall sein sollte.

7.2.2 Prüfverfahren für die Versorgung mit stationären Einrichtungen

Die Regulierungsbehörde hat damit begonnen, die Überprüfung der PUDLV-Kriterien nicht nur dann einzuleiten, wenn sie durch Bürgereingaben dazu veranlasst wurde, sondern auch systematisch „kraft Amtes“ tätig zu werden. Dazu hat sie ein auf Stichproben basierendes Prüfsystem entwickelt.

Dieses System wird derzeit in einigen PLZ-Bereichen erprobt und – auf der Grundlage der dann gewonnenen Erfahrungen – ggf. angepasst.

7.3 Brieflaufzeiten

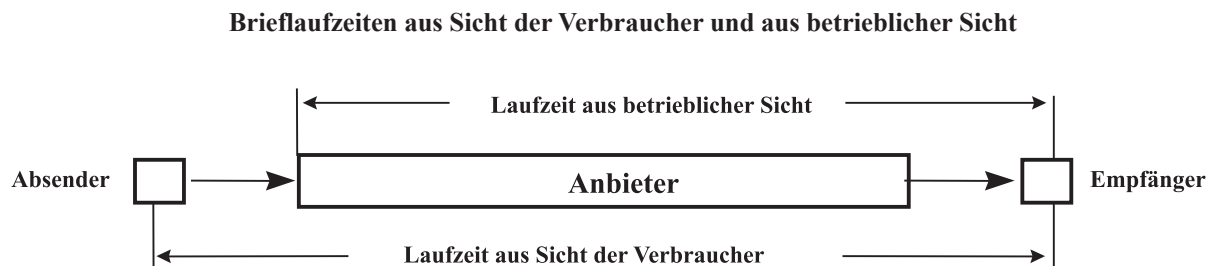
Die Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) gibt vor, dass von den an einem Werktag eingelieferten inländischen Briefsendungen – mit Ausnahme der Sendungen, die eine Mindesteinlieferungsmenge von 50 Stück je Einlieferungsvorgang voraussetzen – im Jahresdurchschnitt mindestens 80 Prozent am ersten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag (E + 1) und 95 Prozent bis zum zweiten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag (E + 2) ausgeliefert werden müssen.

Die Regulierungsbehörde und zuvor das ehemalige Bundesamt für Post und Telekommunikation führen seit 1993 regelmäßige Qualitätsmessungen im Briefdienst durch. Gemessen werden bisher die Brieflaufzeiten der Deutschen Post AG (aufgrund der Vorschriften des Postgesetzes marktbeherrschendes Unternehmen, Marktanteil rund 98 Prozent). Die Messungen werden flächendeckend im Bundesgebiet und kontinuierlich im Zeitablauf durchgeführt. Das Messverfahren selbst ist eine Stichprobenerhebung, bei der durch Testbriefe Brieflaufzeiten innerhalb des gesamten Bundesgebiets gemessen werden. Der Umfang der Stichprobe beträgt rund 300 000 Testbriefe pro Jahr. Aus den Messergebnissen können sowohl die Brieflaufzeiten aus Sicht der Verbraucher (vom Absender bis zum Empfänger, wie aus der PUDLV zu entnehmen), als auch die Brieflaufzeiten aus betrieblicher Sicht (vom Eingang in die Bearbeitung beim Anbieter Deutsche Post AG bis zum Empfänger) ermittelt werden. (Abbildung 59, Seite 166)

Für die Verbraucher bedeutet die Laufzeit eines Briefes die Zeitspanne zwischen dem Einwurf des Briefes in den Briefkasten oder dessen Einlieferung bei einer Annahmestelle des Anbieters Deutsche Post AG zu üblichen Geschäfts- oder Tageszeiten und der Zustellung an den Empfänger. Die Laufzeit zählt ab dem Zeitpunkt, zu dem der Verbraucher den Brief aus der Hand gibt. Gemessen wird damit die Ende-zu-Ende-Laufzeit – vom Absender bis zum Empfänger. Die vom Anbieter jederzeit änderbaren Annahmeschlusszeiten haben bei diesem Messverfahren keinen Einfluss auf das Ergebnis.

Aus betrieblicher Sicht ergibt sich die Laufzeit eines Briefes als Zeitspanne zwischen dem Eingang des Briefes in

Abbildung 59



die Bearbeitung beim Anbieter Deutsche Post AG und der Auslieferung an den Empfänger. Die Laufzeit zählt erst ab dem Zeitpunkt, zu dem der Anbieter den Brief in der Hand hält. Gemessen wird damit die innerbetriebliche Laufzeit – vom Anbieter bis zum Empfänger. Dabei spielen die vom Anbieter festgelegten Annahmeschlusszeiten (Annahmeschluss bei stationären Einrichtungen; Zeitpunkt der letzten Leerung bei Briefkästen) eine wesentliche Rolle. Denn der Anbieter kann das Ergebnis der Laufzeitmessung z. B. dadurch beeinflussen, dass er die Annahmeschlusszeiten vorverlegt, um damit mehr Zeit für die Bearbeitung zu gewinnen.

Abbildung 60

Brieflaufzeiten aus Sicht der Verbraucher

Zeitraum	E+1 [%] ¹⁾	E+2 [%] ²⁾
1999 (Jahresdurchschnitt)	86,0	98,8
2000 (Jahresdurchschnitt)	86,7	99,0
1. Quartal 2001	86,0	98,9
2. Quartal 2001	86,5	99,0
3. Quartal 2001	87,3	98,8
Vorgabe PUDLV	80,0	95,0

¹⁾ Anteil der Briefe mit einer Laufzeit von E + 1 (Einlieferungstag + 1 Werktag)

²⁾ Anteil der Briefe mit einer Laufzeit von maximal E + 2 (Einlieferungstag + 2 Werktage)

Für die Zwecke der PUDLV sind nur die Brieflaufzeiten aus Sicht der Verbraucher relevant. Da die PUDLV eine Verordnung zum Schutz des Verbrauchers ist, kann es – aus der Sicht des Verbrauchers – nur darauf ankommen, an welchem Tag der Brief in den Briefkasten geworfen und nicht an welchem Werktag er von dort entnommen wurde.

Durch die kontinuierliche Messung der Brieflaufzeiten wird auch eine Überprüfung von Argumenten in der aktuellen postpolitischen Diskussion ermöglicht: So wurden

z. B. im Sommer 2001 die Ergebnisse einer Untersuchung des Aktionsforums „Mehr Farbe im Postmarkt“ veröffentlicht, in der festgestellt wurde, dass bei nachmittags eingeworfenen Briefen deutlich weniger als 80 Prozent aller Sendungen den Empfänger am nächsten Tag erreichen. (Einwurf 16.00 bis 17.00 Uhr: 71,8 %; Einwurf 17.00 bis 18.00 Uhr: 51,2 %; Einwurf 18.00 bis 19.00 Uhr: 16,2 %).

Das Laufzeit-Messsystem der Regulierungsbehörde zeigt, dass von über 20 000 Testbriefen, die im ersten Halbjahr 2001 nach 17 Uhr eingeworfen wurden, rund 61 % am nächsten Tag den Empfänger erreichten.

Wesentlich ist dabei allerdings, dass trotz der grundsätzlichen Bestätigung des Ergebnisses der vorgenannten Untersuchung die Laufzeit-Vorgaben der PUDLV eingehalten wurden: Denn nach der PUDLV müssen von den an einem Werktag – nicht von den am Nachmittag eines Werktags – eingelieferten Briefsendungen im Jahresdurchschnitt mindestens 80 % am nächsten Werktag ausgeliefert worden sein. Und diese Vorgabe wird nach den oben angeführten Messwerten erfüllt.

7.4 Briefkastenleerungszeiten

Hinsichtlich der Briefkastenleerungszeiten verlangt die PUDLV (§ 2 Nr. 2):

- Briefkästen sind jeden Werktag sowie bedarfsgerecht jeden Sonn- und Feiertag so zu leeren, dass im Jahresdurchschnitt mindestens 80 vom Hundert der eingelieferten inländischen Briefsendungen am ersten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag und 95 vom Hundert bis zum zweiten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag ausgeliefert werden.
- Die Leerungszeiten der Briefkästen sind an den Bedürfnissen des Wirtschaftslebens zu orientieren; die Leerungszeiten sind auf den Briefkästen anzugeben.

Die PUDLV enthält selbst keine Definition des Begriffs „Bedürfnisse des Wirtschaftslebens“. Sicher haben jedoch die am Wirtschaftsleben Beteiligten ein Interesse daran, dass die während eines Tages versandfertig gemachten Sendungen noch am selben Tag einem Briefzentrum zugeleitet werden.

In diesem Zusammenhang ist es von Bedeutung, in welchem Umfang das „Wirtschaftsleben“ von der Möglichkeit

der Einlieferung über Briefkästen Gebrauch macht. Nach Angaben der Deutschen Post AG werden nur 20 % des gesamten Sendungsaufkommens über Briefkästen eingeliefert. Viele Unternehmen und Betriebe wählen überwiegend eine der Alternativen zur Sendungsauflieferung, die die übrigen 80 % ausmachen (z. B. Einlieferung in einer Postfiliale, einem Briefzentrum oder Abholung durch den Anbieter). Ferner geht aus einer im Jahr 1999 im Auftrag der Regulierungsbehörde durchgeführten Studie der GfK Testmarktforschung über das Nachfrageverhalten im Bereich der Postdienstleistungen hervor, dass von den befragten Privatpersonen nur 42 % Schreiben an Banken, Behörden, Firmen und Unternehmen versenden; dies mag als Indikator für die Teilnahme am Wirtschaftsleben gelten.

Um prüfen zu können, ob sich die Leerungszeiten der Briefkästen an den Bedürfnissen des Wirtschaftslebens orientieren, benötigt die Regulierungsbehörde möglichst präzise Angaben über das System, nach dem die Deutsche Post AG die Leerung der Briefkästen organisiert. Diese Problematik wird deshalb derzeit mit der Deutschen Post AG eingehend erörtert. Es gibt Anhaltspunkte für die Einschätzung, dass das derzeit vom Unternehmen zugrunde gelegte System ausreichend Gewähr für eine Orientierung der Leerungszeiten an den Bedürfnissen des Wirtschaftslebens bietet. Eine unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsökonomie nicht wünschenswerte Überprüfung der Orientierung der Leerungszeiten eines jeden einzelnen Briefkastens an den Bedürfnissen des Wirtschaftslebens könnte damit entbehrlich und durch eine gezielte reaktive Kontrolle, mit der evtl. konkreten Verbraucherbeschwerden nachgegangen wird, ersetzt werden.

Im Übrigen ist zu bedenken, dass die Deutsche Post AG wesentlich mehr Briefkästen betreibt, als bei Anwendung der PUDLV-Vorschriften zwingend erforderlich wären: Nach überschlägigen Berechnungen der Regulierungsbehörde könnten die Vorgaben der PUDLV bereits mit ca. 35 000 Briefkästen eingehalten werden, während derzeit ca. 140 000 aufgestellt sind.

7.5 Paketlaufzeiten

Auch die Paketlaufzeiten unterliegen der Kontrolle durch die Regulierungsbehörde.

Im Paketbereich wird die Universaldienstleistung (Beförderung von adressierten Paketen bis 20 kg) von den Marktteilnehmern gemeinsam erbracht. Insoweit ist von der Regulierungsbehörde zu prüfen, ob diese die Vorgaben der PUDLV gemeinsam erfüllen. In die Laufzeitmessung sind deshalb Ergebnisse von mehreren Unternehmen einzubeziehen.

Die Regulierungsbehörde hat ein computergestütztes Stichprobenverfahren entwickelt, das das Verfahren der elektronischen Sendungsverfolgung (Tracking and Tracing) nutzt. Im Rahmen dieses Verfahrens werden adressierte Pakete, deren Einzelgewicht 20 kg nicht überschreitet und deren Maße denjenigen des Weltpostvertrags entsprechen, sowie Standardpakete berücksichtigt.

Mit einem Probebetrieb ist inzwischen begonnen worden. Erste Erkenntnisse belegen, dass die PUDLV-Vorgaben eingehalten werden.

7.6 Bürgereingaben und Verbraucherschutz

Die weitaus größte Anzahl von Verbraucheranfragen wird fernmündlich an die Regulierungsbehörde gerichtet. Im Berichtszeitraum sind bisher etwa 3 000 Anrufe eingegangen. Bei ca. 50 % der Anrufe wird um allgemeine Informationen gebeten, bei ca. 30 % um Auskünfte zum Brief- und Frachtbereich. Nach § 5 PUDLV ist zudem jedermann berechtigt, schriftlich „Maßnahmen zur Sicherstellung der in den §§ 2 bis 4 genannten Qualitätsvorgaben bei der Regulierungsbehörde anzuregen.“ Von beiden Möglichkeiten haben die Verbraucher Gebrauch gemacht.

Ein Teil der schriftlichen Zusendungen der Bürger entspricht – streng genommen – nicht den Kriterien des § 5 PUDLV, nach dem nur die Anregung von Maßnahmen zur Sicherstellung der in der PUDLV genannten Qualitätsvorgaben Gegenstand einer Bürgereingabe sein kann. Die Grenzen sind oftmals fließend. Im Folgenden wird deshalb auf alle schriftlichen Verbraucherzuschriften gemeinsam eingegangen.

Die Regulierungsbehörde hat im Berichtszeitraum (im Jahr 2000 und bisher im Jahr 2001) insgesamt 848 Bürgereingaben und ähnliche Zusendungen erhalten. Diese können wie folgt unterteilt werden:

Abbildung 61

Bürgereingaben Bereich Post

Zustellung	Filialen	Entgelte und Service	Verlust von Briefen und Laufzeiten	Sonstiges
252	279	107	107	103

Von 1999 auf 2000 ist die Zahl der Anfragen um 57 % gestiegen. Diese Tendenz hält weiterhin an.

Die meisten der schriftlichen Äußerungen beschränken sich darauf, die Nichteinhaltung von PUDLV-Kriterien zu beanstanden. Nur in vergleichsweise wenigen Fällen werden Maßnahmen zur Sicherstellung der PUDLV-Kriterien angeregt. Von diesen sind besonders erwähnenswert:

- Mehrere Eingaben hatten die Postleitzahlen-Bücher zum Gegenstand, die von der Deutschen Post AG erstmals 1993 herausgegeben wurden. Die Deutsche Post AG hat beschlossen, aufgrund der häufigen Änderungen von einer Neuauflage abzusehen. Dies wird in den genannten Eingaben für unbefriedigend gehalten. Es wäre vorstellbar, die Herausgabe gedruckter PLZ-Bücher in den Kreis der Universaldienstleistungen

aufzunehmen: In der Telekommunikations-Universaldienstleistungsverordnung (TUDLV) ist die in der Regel einmal jährliche Herausgabe von Teilnehmerverzeichnissen vorgeschrieben. Dies könnte entsprechend in die PUDLV übernommen werden: Die Bereitstellung von PLZ-Verzeichnissen steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Laufzeit und damit der Erbringung der von der PUDLV geforderten Qualitätsvorgaben. Ein Brief, auf dem keine PLZ angegeben ist, muss manuell nachbearbeitet werden, wird also in der Regel nicht mehr innerhalb von „E + 1“ ankommen können. Allerdings kann es bezweifelt werden, dass die Möglichkeit, ein gedrucktes PLZ-Buch zu nutzen „allgemein als unabdingbar“ angesehen wird. Dies wird durch Angaben der Deutschen Post AG bestätigt: Lediglich 1,7 % der Briefsendungen von Privaten haben eine falsche oder keine Postleitzahl; bei Einbeziehung der Geschäftspost liegt dieser Wert unter 1 %.

- Vor allem die Schmuckindustrie (Pforzheim, Idar-Oberstein) hat verschiedentlich beanstandet, dass der Wertbrief nicht mehr unter den bisherigen Konditionen angeboten wird.

Die Regulierungsbehörde ist der Auffassung, dass diese Dienstleistung in der PUDLV genauer eingegrenzt werden müsste: Die Beförderung extrem hochwertiger Sendungen (z. B. Edelsteine) ist keine Dienstleistung, die allgemein als unabdingbar angesehen werden kann (§ 11 Abs. 1 PostG). Des Weiteren handelt es sich bei diesen Sendungen nicht unbedingt um Briefsendungen. Allerdings muss darauf geachtet werden, dass sich dies auch künftig mit EU-Vorgaben vereinbaren lässt.

Hinzu kommt, dass die Beförderung von Wertbriefen/-sendungen am Markt von mehreren Postdienstleistern angeboten wird. Für ein Verfahren gemäß §§ 12 ff. PostG gab es deshalb auch unter diesem Aspekt keine Veranlassung.

In mehreren Fällen musste die Regulierungsbehörde in den vergangenen beiden Jahren aufgrund von Verbraucherhinweisen feststellen, dass eine den Vorgaben der PUDLV entsprechende Versorgung mit stationären Einrichtungen nicht gewährleistet war.

In sechs dieser Fälle wurde ein erfolgreiches Einwirken der Regulierungsbehörde wieder eine stationäre Einrichtung eröffnet (Hannover-Waldheim, Niederkassel-Lülsdorf, Stuttgart-Dachswald, Villingen-Schwennigen, Borken-Gemen, Berlin-Hohenschönhausen). In einem Fall wurde die Schließung einer stationären Einrichtung verhindert (Glashütten/Mistelgau) und in einem noch nicht abgeschlossenen Fall ist eine stationäre Einrichtung von der Deutschen Post AG schriftlich zugesagt worden (Frankfurt/Oder).

In zunehmendem Maße beziehen sich die Zusendungen auch auf Haftungsfragen. In diesem Bereich hat die Regulierungsbehörde derzeit nur die Möglichkeit, auf die AGB der Anbieter hinzuweisen, eine Einigung mit dem Anbieter vorzuschlagen oder den Kunden auf die Mög-

lichkeit hinzuweisen, sich an einen Verbraucherschutzverband oder ein Gericht zu wenden.

Mit Inkrafttreten der Postdienstleistungsverordnung (PDLV) am 25. August 2001 (siehe A.2.2.1) ist der Regulierungsbehörde eine weitere Aufgabe im Bereich des Kundenschlutzes erwachsen. Die Regulierungsbehörde wird durch die PDLV auch bei Haftungsfragen in die Lage versetzt, schlichtend einzugreifen, sofern eine Streitbeilegung unmittelbar mit dem Anbieter zuvor erfolglos versucht worden ist.

Nach Inkrafttreten der PDLV sind erste Schlichtungsbegehren bei der Regulierungsbehörde eingegangen, die diese nach Inhalt und Geist der Verordnung mit dem Ziel behandelt, eine zügige Regelung für die beteiligten Parteien herbeizuführen.

Die Regulierungsbehörde wird entscheiden, ob es erforderlich ist, die dabei gesammelten Erfahrungen in eine gesonderte Verfahrensordnung einfließen zu lassen.

8. Regulierung für die Kunden

8.1 Preise und Preisniveau für Briefsendungen

Am 31. Juli 2001 galten für die im Bereich der befristeten gesetzlichen Exklusivlizenz wesentlichen Produkte der Deutschen Post AG folgende Preise:

– Postkarte		1,00 DM
– Standardbrief	≤ 20 g	1,10 DM
– Kompaktbrief	≤ 50 g	2,20 DM
– Großbrief	< 200 g	3,00 DM
– Maxibrief	< 200 g	4,40 DM

$$\text{Preisniveau} = P_1 \frac{m_1}{M} + P_2 \frac{m_2}{M} + \dots + P_n \frac{m_n}{M}$$

Das Preisniveau 2001 (mit Mengen gewichtete Einzelpreise) belief sich damit auf DM 1,58.

mit	m_1, m_2, \dots, m_n	Menge der Produkte/ Dienstleistungen
	M	Gesamtmenge ($M = m_1 + m_2 \dots + m_n$)
	P_1, P_2, \dots, P_n	Preise der Produkte/Dienstleistungen

Als Mengen wurden die jeweiligen Absatzmengen der voll bezahlten Produkte in Deutschland angesetzt.

Das Preisniveau selbst ist für sich betrachtet wenig aussagekräftig. Aussagekraft gewinnt es erst im zeitlichen Vergleich, im Vergleich mit dem Preisniveau anderer Unternehmen oder im internationalen Vergleich. Der zeitliche Vergleich für Deutschland sagt hier nichts aus, da sich die relevanten Preise in Deutschland seit September 1997 nicht geändert haben. Ein Vergleich mit dem Preisniveau

anderer Unternehmen in Deutschland ist nicht möglich, da die genannten Produkte wegen der befristeten gesetzlichen Exklusivlizenz der Deutschen Post AG derzeit nicht von anderen angeboten werden dürfen.

Durch einen internationalen Vergleich können mehrere Produkte mit unterschiedlichen Preis- und Gewichtsstrukturen (Beispiel siehe nachstehende Tabelle) in den Vergleich einbezogen werden. Gleichzeitig werden Unterschiede abgeschwächt, die bei einer Beschränkung auf nur ein Produkt – zum Beispiel den Standardbrief bis 20 g – den Vergleich verzerren könnten. (Abbildung 62)

Vorgehensweise:

Zum internationalen Vergleich des Preisniveaus wurden mehrere Produkte mit unterschiedlichen Preis-/Gewichtsstrukturen untersucht. Damit wurden gleichzeitig methodische Unterschiede abgeschwächt, die bei einer Beschränkung auf nur ein Produkt – zum Beispiel auf den Standardbrief bis 20 g – den Vergleich verzerren können.

Als Vergleichsländer wurden alle EU-Länder, Norwegen und die Schweiz sowie die USA, Kanada, Australien, Neuseeland und Japan ausgewählt.

Für diese Vergleichsländer wurden die Produkte ausgewählt, die soweit wie möglich den Produkten Postkarte, Standard-, Kompakt-, Groß- und Maxibrief der Deutschen Post AG entsprechen. Verglichen wurde die jeweils schnellste Beförderung im gewöhnlichen Briefdienst, für die – wie in Deutschland – keine Lieferfrist garantiert wird, sondern allenfalls eine wahrscheinliche, aber unverbindliche Brieflaufzeit angegeben wird.

Für die so ausgewählten Produkte wurden die Preise in nationaler Währung mit Stand Juli 2001 ermittelt. Diese Preise wurden danach wie bei der Bestimmung des deutschen Preisniveaus mit den Absatzmengen für vollbezahlte Produkte gewichtet. Die Summe der gewichteten Einzelpreise stellt das Preisniveau in der jeweiligen nationalen Währung dar. Das Preisniveau der Vergleichsländer in nationaler Währung wurde anschließend über die vom Statistischen Bundesamt nach deutschem Währungsschema ermittelten Verbrauchergeldparitäten (Jahresdurchschnitt 2000) in DM umgerechnet. Der vom Statistischen

Bundesamt dabei verwendete „deutsche Warenkorb“ repräsentiert bezüglich der einbezogenen Güter und deren Gewichtung die Verbrauchsausgaben (ohne Wohnungsmiete und ohne Pkw-Anschaffung) aller privaten Haushalte in Deutschland.

Bei den in den Vergleichsländern ausgewählten Produkten gibt es Unterschiede bei den Brieflaufzeiten (E+1 bis E+3). Dazu stellt sich die Frage, ob und inwieweit Verbraucher für eine schnellere Beförderung teuer bezahlen müssen, wenn sie eigentlich nur eine flächendeckende Grundversorgung zu erschwinglichen Preisen wollen. Kürzere Brieflaufzeiten sind im Übrigen zunächst nur kostenrelevant. Die Postal Rate Commission (USA) schätzt zum Beispiel, dass in den USA eine Verkürzung der Brieflaufzeiten von E+2 auf E+1 für die Zone bis 600 Meilen (ca. 1 000 km) zu einer Erhöhung der Kosten der gesamten Beförderungskette um rd. 10 % führt. Inwieweit solche Kosten über die Preise an die Verbraucher weitergegeben werden können, hängt von der Intensität des Wettbewerbs ab; unter Monopolbedingungen ist dies jedenfalls möglich.

Eine Umrechnung des Preisniveaus in nationaler Währung in DM auf Basis von OECD-Kaufkraftparitäten ist hier nicht angebracht, denn diese Paritäten werden auf der Basis eines US-Warenkorbes ermittelt, der für Deutschland nicht repräsentativ ist. Bei den Ausgaben für Briefsendungen handelt es sich des Weiteren um Verbrauchsausgaben, d. h., alle Umrechnungsmethoden, die sich nicht auf Verbrauchsausgaben, sondern auf Kosten oder Löhne beziehen, verfälschen das Ergebnis.

Im Übrigen ist eine über die angewandte Umrechnung nach Kaufkraftparitäten hinausgehende zusätzliche Bereinigung des Preisniveaus (z. B. um Arbeitskostenunterschiede) irreführend, denn dies führt zu kosten-, aber nicht zu einer preisrelevanten Veränderung der Ergebnisse.

Die Ergebnisse sind in der folgenden Grafik dargestellt (die Inputdaten und Ergebnisse im Einzelnen liegen bei der Regulierungsbehörde vor; dies gilt auch für die zugrunde gelegten Absatzmengen für vollbezahlte Produkte, die allerdings nicht zur Veröffentlichung bestimmt sind). (Abbildung 63, Seite 170)

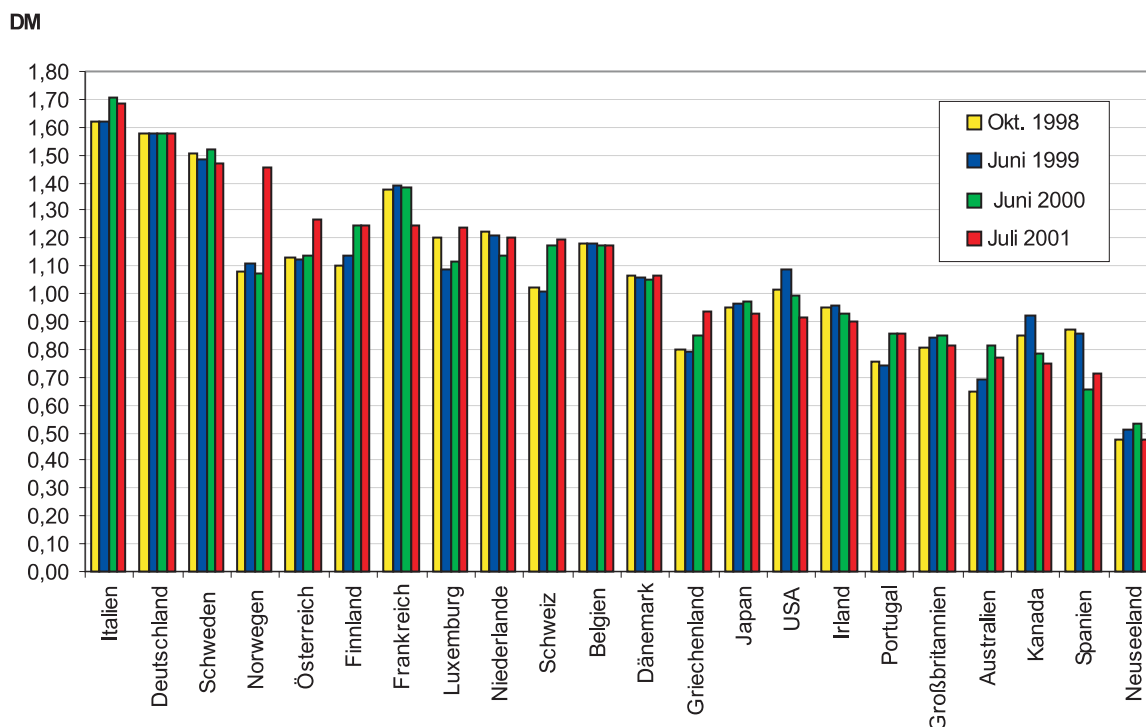
Abbildung 62

Preis-/Gewichtsstrukturen Briefe bis 50g

Preis-/ Gewichtsstrukturen bei Briefsendungen bis 50 g	D [DM]	UK [£]	A [ÖS]	GR [DRA]	F [Ff]	USA [\$]	B [Bfr]
Standardbrief (bis 20 g)	1,10	0,27	7	120	3,00	0,34	17,00
Kompaktbrief (20 bis 50 g)	2,20	0,27	8	160	4,50	0,57	32,00
Kompaktbrief gegenüber Standardbrief	+ 100 %	+ 0 %	+ 14 %	+ 33 %	+ 50 %	+ 68 %	+ 88 %

Abbildung 63

Preisniveau für Briefsendungen im Zeitablauf



8.2 Postgeheimnis und Datenschutz

8.2.1 Grundsätzliches

Auch auf einem privatisierten Postdienstleistungsmarkt haben Bürger und Unternehmen ein elementares Interesse an der Beachtung des Postgeheimnisses, das nach wie vor als Grundrecht in Artikel 10 des Grundgesetzes garantiert ist. Auch der Staat ist mit der Liberalisierung und Privatisierung der Postdienstleistungen nicht aus seiner Gewährleistungspflicht entlassen worden, sondern hat vielmehr heute unter veränderten Vorzeichen die Aufgabe, die Wahrung des Postgeheimnisses durch die privaten Diensteanbieter – von der Deutschen Post AG bis zum Fahrradkurier, der ebenfalls Postdienstleistungen anbietet – sicherzustellen.

Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber auch im Neunten Abschnitt des Postgesetzes eine entsprechende gesetzliche Regelung getroffen. Gemäß § 39 Abs. 1 PostG unterliegt nicht nur der Inhalt von Postsendungen, sondern auch die näheren Umstände des Postverkehrs natürlicher oder juristischer Personen dem Postgeheimnis. Zur Wahrung des Postgeheimnisses ist jeder verpflichtet, der geschäftsmäßig Postdienste erbringt oder daran mitwirkt.

Die Garantie des Postgeheimnisses wird ergänzt durch detaillierte Vorschriften über den Datenschutz im Postverkehr. Beide Bereiche besitzen vergleichbare Schutzrichtungen. Zum Teil sind die Schutzbereiche sogar deckungsgleich. Über den Inhalt der Postsendungen hinaus werden beim

Datenschutz alle mit dem Postverkehr im Zusammenhang stehenden personenbezogenen Daten geschützt, wie z. B. Verkehrsdaten, Auslieferungsdaten, Entgeltaten, aber auch Nachsendeadressen. Der Datenschutz selbst ergibt sich aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das seinerseits aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht gemäß aus Artikel 2 Abs. 1 i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG hergeleitet wird. Zur Gewährleistung des bereichsspezifischen (Post-) Datenschutzes enthält § 41 PostG die wesentlichen Regelungen zum Schutz der personenbezogenen Daten der am Postverkehr Beteiligten. Diese werden näher ausgefüllt durch die Postdienstunternehmen-Datenschutzverordnung (PDSV) und das ergänzend anwendbare Bundesdatenschutzgesetz (BDSG).

Die Regulierungsbehörde besitzt unabhängig von der Zuständigkeit des Bundesbeauftragten für den Datenschutz (BfD) gemäß § 42 PostG ein umfassendes Kontrollrecht hinsichtlich der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten im Postverkehr. Sie kann Kontrollen bei den Verpflichteten durchführen und geeignete Anordnungen treffen, um die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften und die Wahrung des Postgeheimnisses sicherzustellen. Die Anordnungen können bis zur teilweisen oder vollständigen Untersagung des Erbringens von Postdiensten reichen. Die Kontrollen selbst können aus einem begründeten Anlass (z. B. aufgrund von Hinweisen oder Beschwerden aus der Bevölkerung), aber auch anlassfrei durchgeführt werden.

Im Berichtszeitraum wurden Überprüfungen bezüglich Postgeheimnis und Datenschutz bei Postdienstunternehmen durchgeführt.

8.2.2 Anlassbezogene Prüfungen

8.2.2.1 Beispiele

Hintergrund für diese Überprüfungen waren im Wesentlichen Eingaben betroffener Bürger. In Fällen mit besonderer Brisanz und von öffentlichem Interesse wurden solche Überprüfungen gemeinsam mit dem BfD durchgeführt.

Öffnung von Luftpostexpressbriefen, Bürgereingabe:

Die Brieföffnungen wurden nach Angaben des Beförderers zur Wahrung der Luftsicherheit vorgenommen. Weder dem Versender noch dem Empfänger war diese Praxis des Expresszustellendienstes bekannt. Besagter Expressdienst befördert als Subauftragnehmer für ein deutsches Postdienstunternehmen Luftpostsendungen ins Ausland. Da auch eine Beschau (z. B. Abtasten oder Durchleuchten) der Briefe den Erfordernissen der Luftfahrtsicherheit Genüge getan hätte wurde das Unternehmen angehalten, sofort Abhilfe zu schaffen. Denn diese Praxis steht nach gemeinsamer Auffassung von Regulierungsbehörde und BfD nicht im Einklang mit § 39 Abs. 4 PostG. In Zukunft wird das Unternehmen keine dünnen Standardbriefe mehr öffnen. In Fällen einer Zollgestellung oder einer (Stichproben-)Prüfung aus Gründen der Luftsicherheit wird der Kunde in Zukunft auf eine mögliche Öffnung bei größere Sendungen oder Päckchen/Pakete in geeigneter Form hingewiesen.

Scanner:

Vermehrt setzen Postdienstunternehmen bei der Beförderung von Paketen Handscanner mit einem elektronischen Schreib-/Unterschriftsfeld (electronic pad) ein, um sich den Empfang der Sendung vom Kunden quittieren zu lassen. Auf dem Schriftfeld des Scanners war für den Kunden jedoch nicht ersichtlich, was er quittiert. Eine Überprüfung des Verfahrens eines Unternehmens gemeinsam mit dem BfD ergab keine Verstöße gegen geltendes Recht. Jedoch wurde das Unternehmen gebeten, seine Kunden besser zu informieren und ersatzweise eine handschriftliche Quittierung der Sendung durch den Kunden zuzulassen.

8.2.2.2 Unbegründete oder nicht nachvollziehbare Beschwerden (Beispiele)

In einigen Fällen erwiesen sich Beschwerden über Brieföffnungen als unbegründet – denn gemäß § 39 Abs. 4 PostG dürfen Postsendungen u. a. geöffnet werden, falls weder Absender noch Empfänger auf der Sendung feststellbar, die Postsendungen also unanbringlich sind.

In einem Falle konnte die Beschwerde eines Postdienstunternehmens, welches über willkürliche Brieföffnungen eines anderen Unternehmens berichtete, nicht weiterverfolgt werden, da es nicht bereit war entsprechende Beweismittel vorzulegen.

8.2.2.3 Anlassfreie Kontrollmaßnahmen zum Postgeheimnis und Datenschutz

Seit Juni 2001 werden Kontrollen bundesweit vor Ort zusammen mit der Überprüfung der Lizenznehmer (siehe C 2.4) durchgeführt. Dies hat zwei Vorteile für die Unternehmen: Es reduziert deren Arbeitsaufwand und ermöglicht den direkten Austausch von Information auf der höchsten Kommunikationsebene, von Mensch zu Mensch. Etwaige Fragen können direkt vor Ort abgeklärt werden. Hauptziel dieser Maßnahme ist die Sensibilisierung der Postdienstunternehmen für die Belange des Datenschutzes und des Postgeheimnis.

Die Ergebnisse der Auswertungen werden zentral erfasst. Bei Unstimmigkeiten oder offenen Fragen ist somit eine direkte Rückkopplung möglich.

Ab Juni 2000 bis zum Oktober 2001 wurden rund 408 Prüfberichte an das Datenschutzreferat übermittelt.

Bei früheren schriftlichen Abfragen hatten einige Unternehmen um ein Muster für eine Verpflichtungserklärung auf Datenschutz und Postgeheimnis gebeten, welches sie ihren Angestellten zur Unterschrift vorlegen können. Die von den Unternehmen z. T. selbstgestrickten Verpflichtungserklärungen wiesen zum Teil grobe Fehler auf, was eine aufwendige Einzelfallbearbeitung zur Folge hatte. Dies nahm das Datenschutzreferat zum Anlass, auf eine Standardisierung zu drängen. Inzwischen wurde eine solche Musterverpflichtungserklärung (s. unten) von Regulierungsbehörde und BfD erstellt. Sie wird den Unternehmen bei den Kontrollen vor Ort zur Verfügung gestellt.

Bei den anlassfreien Prüfungen wurden grobe Verstöße gegen Postgeheimnis und datenschutzrechtliche Bestimmungen, welche zu Folgemaßnahmen seitens der Regulierungsbehörde geführt hätten, nicht festgestellt.

Die schon im vergangenen Berichtszeitraum geknüpften Kontakte zu Unternehmen, Verbänden und zum Bundesbeauftragten für den Datenschutz sind weiter gepflegt worden. Die Teilnahme an Arbeitskreisen, aber auch gemeinsame Informations- und Kontrollbesuche bildeten hierbei einen Schwerpunkt.

8.2.3 Merkblatt „Postgeheimnis und Datenschutz“

Unternehmen, die Postdienstleistungen für die Öffentlichkeit erbringen oder an der Erbringung solcher Dienstleistungen mitwirken, sind hinsichtlich ihrer Postdienstleistungen zur Wahrung des Postgeheimnisses verpflichtet. Außerdem unterliegen sie den besonderen datenschutzrechtlichen Regelungen des Postgesetzes (PostG), der Postdienstunternehmen-Datenschutzverordnung (PDSV) und des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG).

Postgeheimnis:

Das Postgeheimnis ist in § 39 PostG näher geregelt. Nach dieser Vorschrift unterliegen dem Postgeheimnis die näheren Umstände des Postverkehrs bestimmter natürlicher

oder juristischer Personen sowie der Inhalt von Postsendungen. Zu den näheren Umständen des Postverkehrs gehören alle Verbindungsdaten, die nicht den Inhalt einer konkreten Postsendung selbst betreffen, wie z. B. Name und Anschrift des Absenders und Empfängers, Ort und Zeit der Aufgabe der Postsendung, Art und Weise der Inanspruchnahme der Dienstleistung. Es muss sich um Umstände handeln, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Postverkehr stehen. Der Schutz des Postgeheimnisses bezieht sich auf alle Postdienstleistungen im Sinne des § 4 Nr. 1 PostG. Dies sind die Beförderung von Briefsendungen, adressierten Paketen, deren Einzelgewicht 20 Kilogramm nicht übersteigt, Büchern, Katalogen, Zeitungen oder Zeitschriften unabhängig davon, ob es sich um offene oder verschlossene Sendungen handelt.

Dementsprechend ist es den Unternehmen und deren Mitarbeitern untersagt, sich oder anderen über das für die Erbringung der Postdienste erforderliche Maß hinaus Kenntnis vom Inhalt von Postsendungen oder den näheren Umständen des Postverkehrs zu verschaffen. Eine Ausnahme von diesem Verbot ist nur in den Fällen des § 39 Abs. 4 Nr. 1 – 4 PostG möglich. Allerdings sind die Ausnahmetatbestände sehr eng auszulegen und stehen generell unter der Voraussetzung der Erforderlichkeit. Dies bedeutet, dass die genannten Maßnahmen nur in Betracht kommen, wenn und soweit keine andere Möglichkeit besteht, die erstrebten Informationen bzw. Ziele zu erreichen.

Die Pflicht zur Geheimhaltung besteht auch nach dem Ende der Tätigkeit fort. Verstöße gegen das Postgeheimnis können gemäß § 206 StGB mit einer Geld- oder Freiheitsstrafe geahndet werden. Das Postgeheimnis gilt auch innerhalb des Unternehmens.

Datenschutz:

Für die Zulässigkeit der Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung bei Postdienstunternehmen finden zunächst die bereichsspezifischen Datenschutzbestimmungen des PostG und der PDSV Anwendung. Soweit die PDSV keine anderen Regelungen enthält, gelten die in § 1 Abs. 4 PDSV aufgezählten Bestimmungen des BDSG.

Grundsätzlich erlaubt ist gemäß § 41 Abs. 2 PostG,

- Bestandsdaten (Daten natürlicher oder juristischer Personen, die für das Begründen, inhaltliche Ausgestalten und Ändern eines Vertragsverhältnisses erforderlich sind, insbesondere Name, Anschrift des Kunden [Absenders] und Art der in Anspruch genommenen Postdienstleistungen),
- Verkehrsdaten (Daten von Postkunden, die für den Zweck des Vertragsverhältnisses erforderlich sind, insbesondere Häufigkeit und Umfang der in Anspruch genommenen Postdienstleistungen),
- Auslieferungsdaten (Daten, die zum Nachweis einer ordnungsgemäßen Behandlung, Zustellung oder Rückführung der Sendung erforderlich sind) sowie
- Entgeltdaten (Daten, die für das ordnungsgemäße Ermitteln, Abrechnen und Auswerten sowie zum Nach-

weis der Richtigkeit von Leistungsentgelten erforderlich sind)

- für den jeweiligen Zweck zu erheben, zu verarbeiten und zu nutzen.
- Daten, die sich auf die Inhalte von Postsendungen beziehen, unterliegen dagegen dem Verarbeitungsverbot.

Das unbefugte Speichern, Verändern oder Übermitteln von personenbezogenen Daten, die in den Schutzbereich des PostG, der PDSV oder des BDSG fallen, sind unzulässig und gemäß § 43 BDSG strafbewehrt.

Zudem gibt es zahlreiche spezielle EDV-bezogene Straf- und Ordnungswidrigkeitenvorschriften, wonach die unbefugte Einsichtnahme, Speicherung, Veränderung, Übermittlung, Nutzung oder anderweitige Beschaffung, Löschung oder Unbrauchbarmachung solcher Daten verboten ist und mit Strafen bzw. Geldbußen geahndet wird (z. B. §§ 202a, 303a StGB, § 44 BDSG).

Diesem Merkblatt ist eine Zusammenstellung der wichtigsten Regelungen des Postgesetzes, der PDSV und des BDSG beigelegt. Die vollständigen Gesetzes- und Verordnungstexte sind auf der Homepage der Regulierungsbehörde (www.regtp.de) einzusehen und stehen als download zur Verfügung. Darüber hinaus können weitere Informationen zum Thema Datenschutz auf der Website des Bundesbeauftragten für den Datenschutz unter <http://www.datenschutz.bund.de> abgerufen werden.

9. Internationale Aktivitäten

9.1 Weltpostverein

In Absprache mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) arbeitet die Regulierungsbehörde auf allen Ebenen in internationalen Postangelegenheiten mit. Im Weltpostverein (WPV), der 189 Mitgliedsländer umfassenden UN-Sonderorganisation auf dem Gebiet der Post, nimmt sie die Jahrestagungen des Verwaltungsrates und des Rates für Postbetrieb wahr.

Die beherrschenden Themen bei den Beratungen im WPV sind zurzeit einerseits die Reform der Organisation, gerichtet auf eine stärkere Trennung der politisch-hoheitlichen von den betrieblichen Funktionen bei stärkerer Einbeziehung privater Postbetreiber, sowie andererseits die beim letzten Weltpostkongress (Peking 1999) beschlossene Reform des Endvergütungssystems.

9.2 Europäischer Ausschuss für Regulierung Post (CERP)

Der Europäische Ausschuss für Regulierung Post (CERP) ist innerhalb der 44 Länder umfassenden Europäischen Konferenz der Verwaltungen für Post und Telekommunikation (CEPT) das für Postfragen zuständige Gremium. Die Regulierungsbehörde nimmt an den zweimal jährlich stattfindenden CERP-Vollversammlungen teil und arbeitet in den Arbeitsgruppen Regulierung (Schwerpunkte: Internationale Liberalisierungstendenzen, Welthandelsor-

ganisation, Abgrenzung des Postsektors), Ökonomie (Schwerpunkte: Filialnetzgestaltung, Kostenrechnung) und WPV-Fragen sowie der übergeordneten Lenkungsgruppe mit. In der Arbeitsgruppe Standardisierung, durch die CERP seinen Einfluss auf das Europäische Komitee für Normung (CEN) geltend macht, stellt sie den Vorsitzenden. Darüber hinaus ist die Redaktion der Internetseite des CERP-Compendiums, einer Übersicht zur Postregulierung in den Mitgliedsländern, bei der Regulierungsbehörde angesiedelt.

9.3 Europäische Union

Die Richtlinie 97/67/EG vom 15. Dezember 1997 sieht in Artikel 21 zur Unterstützung der Kommission einen Ausschuss vor, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Für Deutschland arbeitet in diesem Ausschuss neben dem BMWi auch die Regulierungsbehörde mit.

9.4 Europäisches Komitee für Normung (CEN)

Die Richtlinie 97/67 EG vom 15. Dezember 1997 sieht in Artikel 16 bis 20 die Festlegung von Normen für Universaldienstleistungen sowie die Schaffung eines Systems zur Gewährleistung der Einhaltung dieser Normen vor. Die Festlegung dieser Normen sowie die Schaffung einer gemeinsamen Messmethodik ist Aufgabe des im Auftrag der EU arbeitenden Europäischen Komitees für Normung (CEN) bzw. seines Technischen Komitees Post (TC331). In den betreffenden Gremien beraten Vertreter der Regulierungsbehörden und – überwiegend – der ehemaligen Postverwaltungen.

Die aus Reguliersicht relevanten Normenentwürfe zur Qualitätsmessung betreffen die Bereiche Laufzeitmessung, Beschwerdemessung sowie Verlustmessung. Ziel ist es dabei, in den genannten Bereichen einen Mindeststandard zu entwickeln, der in allen Ländern angewendet werden kann, nicht jedoch mit diesen Dienstleistungsindikatoren die Gesamtleistung der Postbetreiber in einer Weise zu messen, die den direkten Vergleich der Postbetreiber erlaubt:

- Für die Laufzeitmessung prioritärer Einzelsendungen wird voraussichtlich im Jahr 2002 ein Standard verabschiedet sein. Dieser Standard beruht auf einem Verfahren, bei dem Testbriefe innerhalb eines festgelegten Teilnehmerkreises versandt werden.
- An einem Standard für die Laufzeitmessung von Massensendungen wird gearbeitet. Im Gegensatz zum Laufzeitstandard für Einzelsendungen müssen hierbei die Absender in das Verfahren eingebunden werden.
- Der Standard für die Beschwerdemessung ist derzeit in der Abstimmungsphase, mit einer Einführung wird für das kommende Jahr gerechnet. Dieser Standard gibt einerseits die Kriterien vor, nach denen die eingegangenen Beschwerden statistisch zu erfassen sind. Andererseits werden Regelungen getroffen, wie und innerhalb welcher Fristen die Beschwerdeverfahren abgewickelt werden.

- Ein Standard für die Verlustmessung von Einschreibsendungen wird voraussichtlich 2002 zur Verfügung stehen. Dieser Standard bezieht sich ausschließlich auf Einschreibsendungen, für die ein Sendungsverfolgungsverfahren angewendet wird; dabei werden die automatisch erfassten Daten entsprechend aufbereitet.
- Für die Verlustmessung von nicht nachgewiesenen Sendungen wird voraussichtlich ebenfalls 2002 ein Vor-Standard, d. h. ein zeitlich befristeter Standard zur Erprobung des Messverfahrens, verabschiedet. Dieser Standard beruht auf dem Messverfahren des Laufzeitstandards; dabei werden – nach Durchführung entsprechender Sicherheitschecks – die Sendungen, deren Auslieferung nicht nachweisbar ist, als Verlust gewertet.
- Die Arbeiten zu weiteren Standards, beispielsweise zur Laufzeitmessung von Paketen sowie von Hybrid-Post, sind durch die Europäische Kommission beauftragt worden und werden in Kürze aufgenommen.

Die Anwendung der endgültigen Normen ist, wie bei allen von CEN erarbeiteten Normen, von den Mitgliedstaaten zu überwachen. In Deutschland wird diese Aufgabe von der Regulierungsbehörde wahrgenommen.

9.5 Regulierung grenzüberschreitender Postdienstleistungen

9.5.1 Grundsätzliches

Grenzüberschreitende Postdienstleistungen fallen gemäß § 3 PostG grundsätzlich in den Anwendungsbereich des PostG und unterliegen der dort vorgegebenen Regulierung.

Dies gilt allerdings nur soweit, als nicht durch völkerrechtliche Verträge und die zu deren Durchführung ergangenen Gesetze und Rechtsverordnungen etwas anderes bestimmt wird. In diesen Fällen wird die betroffene postgesetzliche Regelung aufgrund des in § 3 PostG festgelegten Vorrangs der völkerrechtlichen Bestimmungen verdrängt und ist dann nicht mehr anwendbar.

9.5.2 Verträge des Weltpostvereins

Der Weltpostverein, dem fast alle Staaten der Erde angehören, darunter alle Mitgliedstaaten der EU, regelt mit seinen Verträgen den internationalen Postverkehr zwischen seinen Mitgliedern. Dabei kommt dem Weltpostvertrag, der den internationalen Briefdienst zum Gegenstand hat, besondere Bedeutung zu. Der Weltpostvertrag vom 14. September 1994 ist ein völkerrechtlicher Vertrag. Mit dem Gesetz zu den Verträgen vom 14. September 1994 des Weltpostvereins (Vertragsgesetz) wurde der Weltpostvertrag – neben anderen Verträgen des Weltpostvereins vom selben Datum, bei denen es sich ebenfalls um völkerrechtliche Verträge handelt – in nationales Gesetz transformiert. Dies hat zur Folge, dass bei grenzüberschreitenden postalischen Sendungen, die auf diesem Regelungswerk beruhen, gemäß der Vorrangregelung in § 3 PostG alle einschlägigen Regeln des PostG außer Kraft gesetzt und durch die Regelungen des Vertragsgesetzes ersetzt wurden. Die regulatorische Aufsicht über ein Postdienstunternehmen, das als

Teilnehmer an dem durch das Vertragsgesetz erfassten internationalen Postverkehr auftritt, richtet sich insoweit nach den Vorschriften des Vertragsgesetzes und der durch ihn umgesetzten Verträge des Weltpostvereins. Damit bleibt kein Raum für eine materielle Regulierung dieses Bereichs nach dem PostG.

Die Deutsche Post AG wurde in Artikel 3 Abs. 1 S. 1 Vertragsgesetz umfassend damit beauftragt, für die Bundesrepublik Deutschland die Rechte und Pflichten wahrzunehmen, die sich für eine Postverwaltung im Verhältnis zu den Benutzern und zu den anderen Postverwaltungen aus dem Weltpostvertrag, dem Postpaket- und dem Postnachnahmeübereinkommen sowie den dazu gehörigen Vollzugsordnungen und Schlussprotokollen ergeben, wie sie durch das Vertragsgesetz in nationales Recht transformiert worden sind.

Die Deutsche Post AG ist somit in Bezug auf diejenigen Aktivitäten, die sie in Ausübung der Rechte und Pflichten aus Artikel 3 Abs. 1 S. 1 Vertragsgesetz und daher unter Berufung auf die betreffenden Verträge des Weltpostvereins durchführt, aufgrund § 3 PostG der postgesetzlichen Regulierung entzogen.

Nach Artikel 5 Abs. 1 S. 1 Vertragsgesetz wird die Einhaltung der transformierten Verträge des Weltpostvereins einschließlich der aufgrund des Vertragsgesetzes erlassenen Rechtsverordnungen vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie überwacht. Diese Aufgabe kann das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie gemäß Artikel 5 Abs. 1 S. 2 Vertragsgesetz an die Regulierungsbehörde oder an eine andere Behörde aus seinem Geschäftsbereich delegieren, was bislang aber nicht erfolgt ist.

9.5.3 Richtlinie 97/67/EG

Der oben dargestellte Ausschluss der Anwendbarkeit des PostG erfährt jedoch für einen Teilbereich des internationalen Briefdienstes, den grenzüberschreitenden innergemeinschaftlichen Postverkehr, eine Einschränkung durch die Regelungen der Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität, die – jedenfalls für die hier relevanten Fragen – von der Bundesrepublik Deutschland durch das PostG umgesetzt wurde.

Die Richtlinie erfasst den so genannten Universaldienst einschließlich der grenzüberschreitenden Dienste und enthält Vorgaben zur gemeinschaftsweiten Harmonisierung in diesem Bereich. Dabei wurden im Wesentlichen die Mindestanforderungen an den Universaldienst einschließlich der Dienstqualität vereinheitlicht, die reservierbaren Dienste bestimmt sowie die Grundsätze zur Tarifierung und zur transparenten Rechnungslegung durch die betroffenen Universaldienstleister festgelegt. Ferner wurde den Mitgliedsländern aufgegeben, jeweils eigene nationale Regulierungsstellen zu benennen, die von ihren nationalen Postbetreibern rechtlich und betrieblich unabhängig zu gestalten und insbesondere mit der Kontrolle der Ein-

haltung der aus der Richtlinie folgenden Verpflichtungen zu beauftragen sind.

Das Gemeinschaftsrecht genießt im Geltungsbereich der EU-Mitgliedstaaten Vorrang vor dem jeweiligen nationalen Recht. Wird also ein Sachverhalt sowohl von den Regelungen des Gemeinschaftsrechts als auch von den nationalen Vorschriften erfasst, aber dabei jeweils unterschiedlich behandelt, ist diese Kollision gemäß dem Grundsatz des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht zu lösen. In Bezug auf die Richtlinie bedeutet dies, dass ihre Bestimmungen, sofern sie durch das PostG umgesetzt wurden, vorrangige Geltung vor dem jeweiligen nationalen Recht, hier insbesondere in der Gestalt der transformierten Verträge des Weltpostvereins und des Vertragsgesetzes selbst, haben. Dementsprechend ist § 3 PostG dahin gehend gemeinschaftsrechtskonform auszulegen, dass im Bereich des grenzüberschreitenden innergemeinschaftlichen Postverkehrs die Anwendbarkeit derjenigen postgesetzlichen Bestimmungen, die eine Umsetzung der Vorgaben aus der Richtlinie darstellen, nicht verdrängt wird. In diesem Falle müssen die Regelungen des Vertragsgesetzes und der Verträge des Weltpostvereins gegenüber den dann vorrangig anzuwendenden Vorschriften aus dem PostG zurücktreten.

9.5.4 Zuständigkeit der Regulierungsbehörde beim grenzüberschreitenden innergemeinschaftlichen Postverkehr aufgrund der Richtlinie 97/67/EG

Die Regulierungsbehörde wurde in der Notifizierung durch die Bundesrepublik Deutschland als die nationale Regulierungsbehörde benannt, die mit der Wahrnehmung der aus der Richtlinie folgenden Aufgaben betraut ist. Daher ist im Geltungsbereich der in nationales Gesetz umgesetzten Richtlinie die Regulierungsbehörde zuständige Überwachungsbehörde und sie bleibt es auch für die damit verbundene Regulierung des grenzüberschreitenden innergemeinschaftlichen Postverkehrs.

10. Lage und Entwicklung auf dem Gebiet der Post in den Jahren 2000 und 2001

10.1 Übersicht

Der deutsche Postmarkt umfasste im Jahre 2000 Umsätze von mehr als 43 Mrd. DM; das entspricht gut einem Drittel des Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen. Rund zwei Drittel des Postmarktes – im Wesentlichen die Kurier-, Express- und Paketdienste, aber auch Teile des Briefmarktes – sind bereits für den Wettbewerb geöffnet. Knapp zwei Drittel des Umsatzes entfielen auf die Deutsche Post AG. Das restliche Drittel teilen sich eine Vielzahl von Anbietern, insbesondere Kurier-, Express und Paketdienste.

Die Umsätze im lizenzierten Bereich (Beförderung von Briefsendungen bis 1 000 g) betrugen im Jahr 2000 rund 21 Mrd. DM. Die Deutsche Post AG hält hier trotz Öffnung bestimmter Bereiche für den Wettbewerb einen Marktanteil von über 98 %.

10.2 Marktentwicklungen**10.2.1 Lizenziertes Bereich (Beförderung von Briefsendungen bis 1 000g)****10.2.1.1 Marktuntersuchung**

Die Regulierungsbehörde hat Anfang 2001 bei den Lizenznehmern eine Marktuntersuchung durchgeführt. Abgefragt wurden Umsatz und Absatz für 2000 (Ergebnis) und 2001 (Prognose bzw. Erwartungswert) und es wurden Angaben zu den Beschäftigten (Jahresdurchschnitt 2000) erbeten.

Einbezogen waren 833 Lizenznehmer, denen bis zum 30. September 2000 eine Lizenz erteilt worden war, und zwar:

- 739 Lizenznehmer, die nach dem 1. Januar 1998 eine Lizenz nach dem Postgesetz erhalten haben und
- 94 Lizenznehmer, die noch eine so genannte „Alt-Lizenz“ für die Beförderung von Massensendungen besitzen (diese Lizenzen sind vor dem Inkrafttreten des Postgesetzes als Befreiung vom Beförderungsmonopol erteilt worden).

822 Lizenznehmer haben schriftlich oder telefonisch geantwortet (Rücklaufquote über 98 %).

10.2.1.2 Ergebnisse der Marktuntersuchung**10.2.1.2.1 Umsatz und Absatz im lizenzierten Bereich (einschließlich Deutsche Post AG)**

Die Angaben für 1998, 1999 und 2000 sind Ist-Werte (Angaben der Marktteilnehmer); der Wert für 2001 ist eine Prognose, die aus den Erwartungswerten der Marktteilnehmer abgeleitet wurde. (Abbildung 64)

10.2.1.2.2 Umsätze der Lizenznehmer (ohne Deutsche Post AG) bei den lizenzierten Tätigkeiten (in Mio. DM)

Die Angaben für 1998, 1999 und 2000 sind Ist-Werte (Angaben der Marktteilnehmer); der Wert für 2001 ist eine Prognose, die aus den Erwartungswerten der Marktteilnehmer abgeleitet wurde. Dabei wurde berücksichtigt, dass die bei der Marktuntersuchung 1999 geäußerten Erwartungen der Lizenznehmer für den Gesamtumsatz 2000 um 10 % zu hoch lagen und bei den einzelnen Lizenzarten unterschiedlich nach oben oder unten abgewichen sind. Unabhängig davon weisen die qualitativ höherwertigen Dienstleistungen (D-Lizenz) die höchste Zuwachsrate auf; ihr Marktanteil liegt aber weiterhin bei lediglich 0,7 % (siehe C 10.2.1.5). (Abbildung 65)

Abbildung 64

Umsatz und Absatz im lizenzierten Bereich (einschließlich DPAG)

1998		1999		2000		2001 (Prognose)	
Umsatz	Absatz	Umsatz	Absatz	Umsatz	Absatz	Umsatz	Absatz
Mrd. DM	Mrd. Stück	Mrd. DM	Mrd. Stück	Mrd. DM	Mrd. Stück	Mrd. DM	Mrd. Stück
19,2	15,0	19,6	15,45	21,1	16,5	22,0	17,4

Abbildung 65

Umsätze Lizenznehmer (ohne DPAG) bei den lizenzierten Tätigkeiten (in Mio. DM)

Lizenzierte Tätigkeit	1998	1999	2000	2001 (Prognose)
A Briefsendungen > 200 g oder > 5,50 DM	30,5	60,9	64,4	70
B inhaltsgleiche Briefsendungen > 50 g	19,1	17,2	117,8	175
C Dokumentenaustauschdienst	0,3	1,6	0,9	1
D qualitativ höherwertige Dienstleistungen	6,7	45,6	90,9	150
E Einlieferung bei Annahmestellen der DP AG	2,5	3,7	7,9	11
F Abholung aus Postfachanlagen der DP AG	2,5	3,7	5,7	8
Alt „Alt-Lizenzen“ (Massensendungen)	90,3	119,7	52,2	60
Summe	151,9	252,4	339,8	475

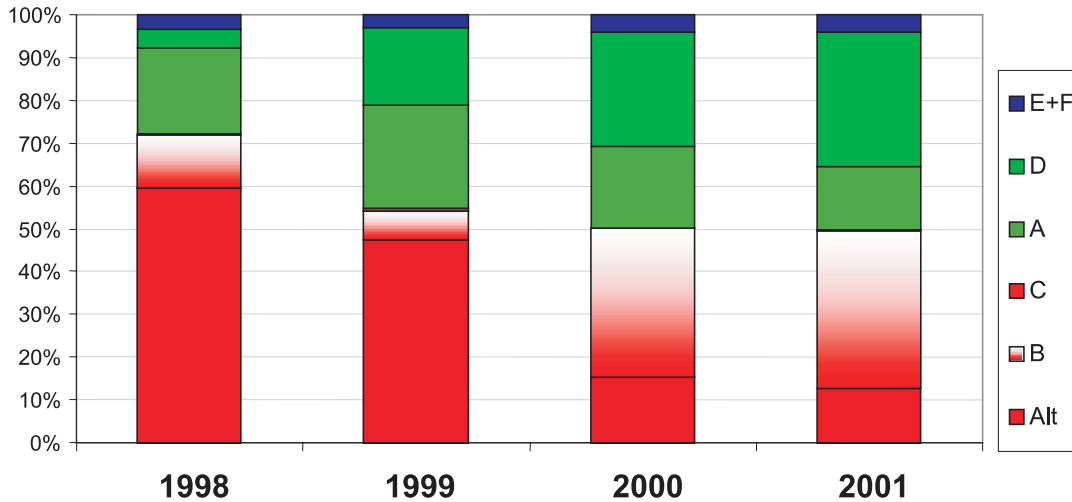
10.2.1.2.3 Aufteilung der Umsätze der Lizenznehmer auf Lizenzarten

Das Dienstleistungsangebot der Lizenznehmer entwickelt sich zunehmend in Richtung Dienstleistungen mit Mehr-

wert (qualitativ höherwertige Dienstleistungen – D-Lizenz). Diese Dienstleistungen werden im Jahr 2001 umsatzbezogen einen Anteil von rund 30 % erreichen. Der Anteil der schlichten Beförderungsleistungen (insbesondere Alt- und B-Lizenzen) stagniert bei rund 50 %.

Abbildung 66

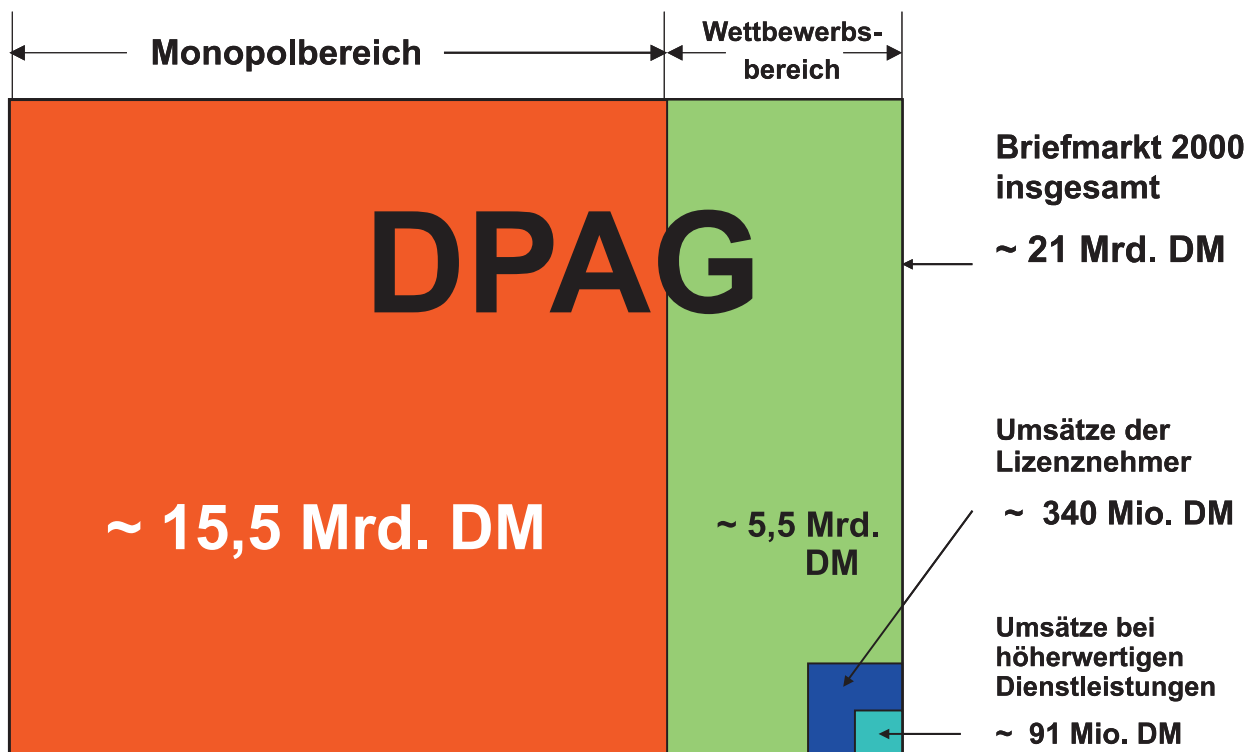
Aufteilung Umsätze auf Lizenzarten



10.2.1.2.4 Marktverhältnisse im lizenzierten Bereich (Beförderung von Briefsendungen bis 1 000 g, Flächen entsprechend Umsätzen)

Abbildung 67

Marktverhältnisse im lizenzierten Bereich



10.2.1.2.5 Marktanteile im lizenzierten Bereich (einschließlich Exklusivlizenz)

Die Lizenznehmer haben im Jahr 2000 – d. h. nach 3 Jahren – im lizenzierten Bereich (Beförderung von Briefsendungen bis 1 000 g) nur einen Marktanteil von 1,6 % erreicht; die Deutsche Post AG hält weiterhin 98,4 %. Der Umsatz aller Lizenznehmer zusammen (340 Mio. DM) lag auch im Jahr 2000 weit unter dem Umsatzzuwachs der Deutschen Post AG (> 700 Mio. DM). Nach der Prognose für 2001 könnte der Marktanteil der Lizenznehmer auf 2,2 steigen. Die Deutsche Post AG hätte damit noch immer einen Marktanteil von 97,8 %, allerdings an einem zwischenzeitlich gestiegenen Marktvolumen (+ 14 %). (Abbildung 68)

10.2.1.2.6 Marktanteile im bereits voll liberalisierten Briefbereich

Die Beförderung von Briefsendungen mit einem Gewicht von 200 g und mehr oder einem Preis von mehr als 5,50 DM sowie die Beförderung von inhaltsgleichen Briefsendungen mit einem Gewicht von über 50 g (Mindesteinlieferungsmenge 50 Stück) ist bereits voll liberalisiert. Die Dienstleistungen können von den Lizenznehmern (A-, Alt- und B-Lizenzen) ohne Weiteres erbracht werden; insbesondere ist keine Höherwertigkeit erforderlich. (Abbildung 69)

Die Lizenznehmer haben im Jahr 2000 – d. h. nach 3 Jahren – nur einen Marktanteil von 5,2 % erreicht; die Deutsche

Abbildung 68

Marktanteile im lizenzierten Bereich (einschließlich Exklusivlizenz)

	1998	1999	2000	2001 (Prognose)
Markt insgesamt (Mio. DM)	19 200	19 600	21 126	22 000
Umsatz Lizenznehmer (ohne DPAG) (Mio. DM)	151,9	252,4	339,8	475
Marktanteile Lizenznehmer (%)	0,8	1,3	1,6	2,2
Marktanteile Deutsche Post AG (%)	99,2	98,7	98,4	97,8
Umsatz D-Lizenzen (Mio. DM)	6,7	45,6	90,9	150
Marktanteil D-Lizenznehmer (%)	0,03	0,24	0,43	0,7

Abbildung 69

Marktanteile liberalisierter Briefbereich

	1998	1999	2000	2001 (Prognose)
Markt insgesamt [Mio. DM]	~4 100	4 300	4 500	4 725
Umsatz Lizenznehmer (ohne Deutsche Post AG) [Mio. DM]	140	198	234	305
Marktanteile Lizenznehmer (%)	3,4	4,6	5,2	6,5
Marktanteile Deutsche Post AG (%)	96,4	95,4	94,8	93,5

Post AG hält weiterhin 94,8%. Nach der Prognose für 2001 könnte der Marktanteil der Lizenznehmer auf 6,5% steigen. Die Deutsche Post AG hätte damit in einem bereits voll liberalisierten Bereich noch immer einen Marktanteil von 93,5%, allerdings an einem zwischenzeitlich gestiegenen Marktvolumen (+ 15%).

10.2.1.2.7 Unternehmensgrößen nach Umsatz (Lizenznehmer ohne Deutsche Post AG; Unternehmen, die – soweit möglich – jeweils das ganze Jahr tätig waren)

Die Unternehmen sind vom Umsatz her betrachtet gewachsen. Stark angestiegen ist die Anzahl der Unternehmen mit einem Umsatz zwischen 100 000 und 1 Mio. DM. Gestiegen ist auch die Anzahl der Unternehmen mit einem Umsatz von über 1 Mio. DM. Allerdings konnten wesentlich weniger Unternehmen als nach der Vorjahresabfrage erwartet, die 1 Mio. DM – Umsatzgrenze überschreiten (Erwartungswert: 53 Unternehmen; Istwert: 38).

Abbildung 70

Unternehmensgrößen nach Umsatz (ohne DPAG)

Umsatz	bis 1 000 DM	1 001 bis 10 000 DM	10 001 bis 100 000 DM	100 001 bis 1 Mio. DM	über 1 Mio. DM
1998	2	18	44	41	14
1999	14	62	156	106	30
2000	4	55	137	206	38

10.2.2 Beschäftigte im lizenzpflichtigen Bereich im Jahr 2000 (Jahresdurchschnitt)

10.2.2.1 Vollzeit-, Teilzeit und geringfügig Beschäftigte

Abbildung 71

Vollzeit-, Teilzeit- und geringfügig Beschäftigte

	DPAG	Lizenznehmer	sonstige Lizenzinhaber ^{*)}
Vollzeitbeschäftigte (Beschäftigte mit einer Arbeitszeit von 35 oder mehr Stunden pro Woche)	107 000	4 535	10
Teilzeitbeschäftigte (Beschäftigte, die weder zu den Vollzeit- noch zu den geringfügig Beschäftigten zählen)	58 500	5 005	10
Geringfügig Beschäftigte (Beschäftigte, die maximal 630 DM pro Monat verdienen und weniger als 15 Stunden pro Woche arbeiten)	1 273 ^{**)}	11 015	16 500

^{*)} Inhaber einer so genannten Altlicenz aus der Zeit vor Inkrafttreten des Postgesetzes, der derzeit ausschließlich für die DPAG arbeitet

^{**)} Die Erhebung der Jahresdurchschnittszahl erfolgte anhand von vier Stichtagen (31. März 2000; 30. Juni 2000; 29. September 2000; 29. Dezember 2000)

10.2.2.2 Aufgliederung der geringfügig Beschäftigten nach Beschäftigungsverhältnissen

Die Übersicht zeigt, dass die Beschäftigten der Lizenznehmer, denen ab 1998 eine Lizenz nach dem Postgesetz erteilt worden ist, zwischenzeitlich zu knapp 99% in sozialversicherungspflichtigen Verhältnissen stehen. Die

11 000 Beschäftigten, die nach der oben gezeigten Übersicht in einem nicht sozialversicherungspflichtigen Verhältnis stehen, sind bei einem Unternehmen mit einer so genannten Altlizenz (Lizenz, die vor Inkrafttreten des Postgesetzes für die Beförderung von Massensendungen bis 100g erteilt worden ist) beschäftigt. Diese Altlizenzen, die längstens bis Ende 2007 gelten, enthalten keine Vorgaben zu den Arbeitsverhältnissen.

Abbildung 72

Aufgliederung der geringfügig Beschäftigte nach Beschäftigungsverhältnissen

	DPAG	Lizenznehmer	sonstige Lizenzinhaber ^{*)}
Geringfügige Nebenbeschäftigung (bis 630 DM im Monat und weniger als 15 Std je Woche) neben einem anderen sozialversicherungspflichtigen Haupterwerb	17 ^{**)}	4 770	5 450
Mehrere geringfügige Beschäftigungen bei verschiedenen Arbeitgebern (in der Summe über 630 DM im Monat und mehr als 15 Stunde je Woche)	14 ^{**)}	180	0
Nur geringfügige, auf Dauer angelegte (Allein-) Beschäftigung (bis 630 DM im Monat und weniger als 15 Stunden je Woche) [⇒ pauschalversichert]	144 ^{**)}	5 815	50
Kurzfristige oder Saisonbeschäftigung (maximal 2 Monate oder maximal 50 Tage im Jahr) [nicht versicherungspflichtig]	1 098 ^{**)}	250	11 000
Summe	1 273^{**)}	11 015	16 500

^{*)} Inhaber einer so genannten Altlizenz aus der Zeit vor Inkrafttreten des Postgesetzes, der derzeit ausschließlich für die DPAG arbeitet

^{**)} Die Erhebung der Jahresdurchschnittszahl erfolgte anhand von vier Stichtagen (31. März 2000; 30. Juni 2000; 29. September 2000; 29. Dezember 2000)

10.2.2.3 Aufgliederung der Beschäftigten nach Bundesländern

Bei den Lizenznehmern gab es Ende 2000 über 20 000 neu geschaffene – nicht von der Deutschen Post AG transferierte – Arbeitsplätze. Diese Arbeitsplätze würde es ohne die Tätigkeit der Lizenznehmer nicht geben. Der Großteil dieser Arbeitsplätze liegt im Übrigen nicht in den so genannten Ballungsgebieten, sondern überwiegend in strukturschwächeren Gebieten (siehe Abbildung 73).

10.2.2.4 Nachrichtlich: Beschäftigte bei der Deutschen Post AG – Briefsektor –

Die Deutsche Post AG hat demnach zwischen Ende 1997 und Ende 2000 umgerechnet rund 12 850 Vollzeit-Arbeitsplätze abgebaut (– 8,4%). Dieser Abbau ist nicht mit Umsatz- oder Absatzrückgängen im Briefsektor begründbar, denn in beiden Bereichen hat die Deutsche Post AG seit Anfang 1998 stetig zugelegt (rund 9% bzw. rund 11%).

Abbildung 74

Beschäftigte bei der Deutschen Post AG – Briefsektor

	1997	1998	1999	2000
Beschäftigte ^{*)}	153 467	147 043	142 332	140 613

^{*)} Mitarbeiter zum Jahresende, umgerechnet auf Vollzeitkräfte
Quelle: Deutsche Post AG (Unvollständiger Verkaufsprospekt, Geschäftsbericht 2000)

Abbildung 73

Beschäftigte nach Bundesländern

Bundesland	Vollzeit-beschäftigte	Teilzeit-beschäftigte	geringfügig Beschäftigte
Baden-Württemberg	142	375	300 ^{*)}
Bayern	255	29	99
Berlin	311	96	33
Brandenburg	104	60	411
Bremen	0	3	6
Hamburg	1 754	985	252
Hessen	292	274	137
Mecklenburg-Vorpommern	137	75	1 743
Niedersachsen	521	256	757
Nordrhein-Westfalen	437	2 258	4 178
Rheinland-Pfalz	38	17	74
Saarland	3	1	32
Sachsen	235	399	2 190
Sachsen-Anhalt	163	94	564
Schleswig-Holstein	19	13	78
Thüringen	113	69	162

^{*)} ohne die rund 16500 Beschäftigten des Inhabers einer Altlicenz, der ausschließlich für die Deutsche Post AG arbeitet (vgl. 10.2.2.1 und 10.2.2.2).

10.3 Kurier-, Express- und Paketdienste

10.3.1 Allgemeines

Der Markt für Kurier-, Express- und Paketdienste weist seit mehr als 10 Jahren ein deutliches Wachstum auf, allerdings ist hier zwischen den einzelnen Teilmärkten zu unterscheiden. Der größte Zuwachs findet sich im Expressbereich; hier ist auch in den kommenden Jahren weiterer Anstieg zu erwarten. Der Paketsektor hat sich in den letzten Jahren stark ausgeweitet, das hängt insbesondere mit der positiven Entwicklung bei der Deutschen Post AG zusammen. Als Marktführer im Paketsektor weist sie in den letzten vier Jahren zweistellige Zuwachsraten beim Umsatz aus. Der Kuriersektor hält sich auf stabilem Niveau mit einer weiterhin leichten Steigerungstendenz.

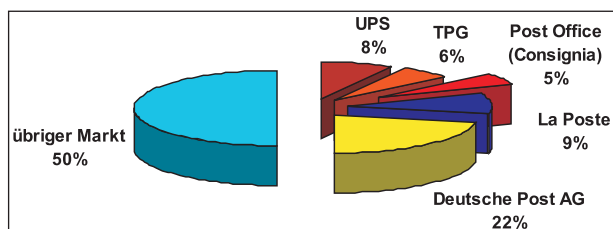
Der gesamte Markt für Kurier-, Express- und Paketdienste befindet sich seit einigen Jahren in einer Umbruchphase. Dies beruht insbesondere auf der zunehmenden Internationalisierung, vor allem auf der Bildung von immer komplexeren, insbesondere pan-europäischen Transportnetzwerken. Mehrwertdienste werden zu einem Schlüsselbereich für Kosten-Effizienz und Wettbewerb, und E-Commerce weitet sich aus, was zu einer Veränderung der Sendungsstruktur zu kleineren Sendungseinheiten führt.

Deutsche Unternehmen akquirieren zunehmend im internationalen Markt, wobei die Deutsche Post AG in den letzten Jahren besonders hervorgetreten ist. Aber auch die ausländischen Postgesellschaften verfolgen diese Strategie, zunehmend auch in Deutschland. Der durch Beteiligungen, Übernahmen und joint ventures ausgelöste Konzentrationsprozess hat den Initiatoren mittlerweile einen beträchtlichen Marktanteil am deutschen KEP-Markt gesichert. Es handelt sich um fünf große Unternehmen bzw. Konzerne („Big Five“): die Deutsche Post AG, die französische La Poste, das britische Post Office (seit 25. März 2001: Consignia plc) und die niederländische TNT Post Group sowie United Parcel Services (UPS).

10.3.2 Umsatzanteile im deutschen KEP-Markt 1999

Abbildung 75

Umsatzanteile im deutschen KEP-Markt 1999



Quelle: MRU GmbH; Der KEP-Markt in Deutschland, Dezember 2000

10.3.3 Kennzahlen der fünf großen Unternehmen im deutschen KEP-Markt

Abbildung 76

Kennzahlen der großen Unternehmen im deutschen KEP-Markt

Deutsche Post AG	Jahr	Umsatz [Mio. DM]	Gewinn/Verlust [Mio. DM]
Deutsche Post AG	2000	63 971	2 957
	1999	43 738	2 003
	1998	28 690	1 809
The Post Office (UK) neu: Consignia plc	2000	24 138	- 847
	1999	20 813	1 467
	1998	18 912	1 214
La Poste (F)	2000	31 330	272
	1999	29 954	556
	1998	27 843	101
TNT Post Group (NL)	2000	19 433	1 029
	1999	16 695	819
	1998	14 491	728
United Parcel Service (USA)	2000	62 576	6 167
	1999	52 676	1 620
	1998	41 470	2 913

Quelle: Geschäftsberichte

Anmerkung: UPS ist das einzige der Unternehmen, das nicht über ein (Teil-)Monopol auf dem Heimatmarkt im Briefsektor verfügt.

10.3.4 Die Deutsche Post AG und der KEP-Markt

Der Konzern-Umsatz der Deutschen Post AG hat sich von 1998 bis 2000 von 28,7 Mrd. DM auf 63,9 Mrd. DM gesteigert, das bedeutet einen Anstieg von rd. 123 %. Diese Steigerung beruht vor allem auf dem Erwerb und der Verschmelzung von Unternehmen.

Während die Deutsche Post AG hauptsächlich im KEP-Markt und im Logistik-Bereich investiert (rund 70 % der gesamten Investitionen in 2000), fallen die Gewinne vorwiegend im Briefbereich an. Das Ergebnis der betrieblichen Tätigkeit (EBITA) im Unternehmensbereich Brief

weist im Jahre 2000 74,3 % des gesamten im Konzern erwirtschafteten Ergebnisses der betrieblichen Tätigkeit aus. Das EBITA für den Briefbereich dürfte sogar noch etwas höher liegen, weil Infopost- und Infobriefsendungen > 200g und der internationale Briefverkehr dem Unternehmensbereich Express zugerechnet werden. Auffallend im Zusammenhang mit den Gewinnen im Briefbereich ist das hohe Preisniveau für Briefsendungen im internationalen Vergleich (vgl. dazu C 8.1 – Preise und Preisniveau für Briefsendungen).

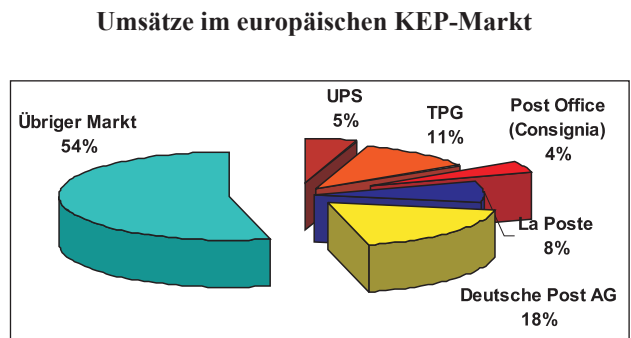
Die großen Konzerne werden auch in der Zukunft kleineren Anbietern mit Nischenstrategien gegenüberstehen. Zurzeit gibt es in diesem Bereich in Deutschland mehr als 40 000 Unternehmen, die entweder bei der Berufsgenossenschaft für Fahrzeughaltungen („motorisierte“ Kurier) oder bei der Berufsgenossenschaft für Großhandel und Lagerei (Fahrradkurier) registriert sind und einen Gewerbeschein als Kurierfahrer besitzen, überwiegend allerdings Einzelunternehmen mit weniger als 5 Beschäftigten.

10.3.5 Verflechtung von Unternehmen im Postsektor

Abbildung 77, unten.

10.3.6 Umsätze im europäischen KEP-Markt

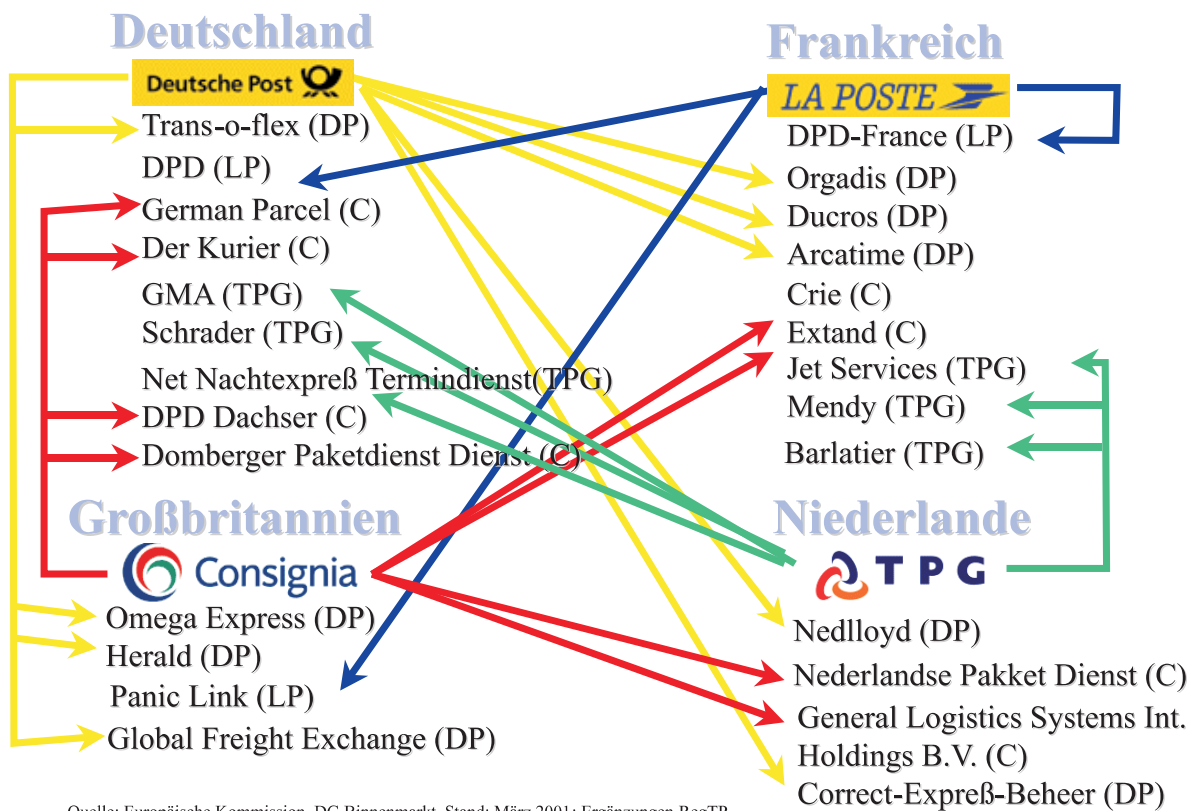
Abbildung 78



Quelle: MRU GmbH; Der KEP-Markt in Deutschland, Dezember 2000

Abbildung 77

Unternehmensverflechtungen im Postsektor



Quelle: Europäische Kommission, DG Binnenmarkt, Stand: März 2001; Ergänzungen RegTP

10.3.7 Übersicht/Vergleich EU

Die nachstehende Übersicht zeigt einen ausgewählten Liberalisierungsvergleich der marktbeherrschenden Postun-

ternehmen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Abbildung 79

Liberalisierungsvergleich EU

Mitgliedstaat	marktbeherrschendes Postunternehmen	Rechtsform	Eigentümersituation	Briefsendungen		weitergehende Öffnung für	
				Gewichtsgrenze	Preisgrenze x mal Standardbriefpreis	Direktwerbung (inhalts- gleiche Bf- sendungen) Gewicht / Preis	abgehende grenzüberschreitende Post
Belgien	La Poste / De Post	Aktiengesellschaft	Staat: 100 %	350 g	5	350 g / 5fach	wie Inland
Dänemark	Post Danmark	Öffentliches Unternehmen	Staat: 100 %	250 g	5	250 g / 5fach	alle
Deutschland	Deutsche Post AG	Aktiengesellschaft	Staat: 50 % + 26 Aktien KfW: 19 %; Rest (31 %) Streubesitz	200 g	5	> 50 g	wie Inland
Finnland	Finland Post	Aktiengesellschaft	Staat: 100 %	0 g	0	alle	alle
Frankreich	La Poste	Öffentliches Unternehmen	Staat: 100 %	350 g	5	350 g / 5fach	wie Inland
Griechenland	ELTA	Aktiengesellschaft	Staat: 100 %	350 g	5	350 g / 5fach	wie Inland
Großbritannien	Consignia plc (alt: The Post Office)	Aktiengesellschaft englischen Rechts	Staat: 100 %	350 g	1 £	350 g / 1£	alle
Irland	An Post	Aktiengesellschaft	Staat: 100 %	350 g	5	350 g / 5fach	wie Inland
Italien	Poste Italiane SpA	Aktiengesellschaft	Staat: 100 %	350 g	5	> 10 000 Sendungen	wie Inland
Luxemburg	P&T Luxembourg	Öffentliches Unternehmen (P & T noch zusammen!)	Staat: 100 %	350 g	5	350 g / 5fach	wie Inland
Niederlande	TPG – TNT Post Group	Aktiengesellschaft	Staat: 100 % Andere: 100 %	100 g	3	alle	alle
Österreich	Österreichische Post AG	Aktiengesellschaft	Staat: 100 %	350 g	5	350 g / 5fach	wie Inland
Portugal	CTT Correios de Portugal	Aktiengesellschaft	Staat: 100 %	350 g	5	350 g / 5fach	wie Inland
Schweden	Posten	Aktiengesellschaft	Staat: 100 %	0 g	0	alle	alle
Spanien	Correos y Telégrafos	Öffentliches Unternehmen	Staat: 100 %	350 g, Ortspost frei	5	unerschlossene Umschläge	wie Inland

11. Stellungnahmen gemäß § 47 Postgesetz

11.1 Vorschläge für eine Änderung der Festlegung, welche Postdienstleistungen als Universaldienstleistungen im Sinne des § 11 PostG gelten (§ 47 PostG)

Im Berichtszeitraum hat sich ergeben, dass die geltenden Vorschriften in der Lage sind, die Grundversorgung mit Postdienstleistungen im Wesentlichen sicherzustellen. Die Regulierungsbehörde sieht deshalb derzeit keine Veranlassung, förmliche Vorschläge gemäß § 47 Abs. 1 Satz 2 PostG zu machen.

11.2 Befristete gesetzliche Exklusivlizenz

Das Erste Gesetz zur Änderung des Postgesetzes ist am 7. September 2001 in Kraft getreten (BGBl I S. 2271). Es verlängert nunmehr die in § 51 Abs. 1 S. 1 des Postgesetzes vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3294) geregelte Befristung der zugunsten der Deutschen Post AG für die Beförderung bestimmter Postsendungen eingeräumte Exklusivlizenz über den 31. Dezember 2002 hinaus bis zum 31. Dezember 2007.

Gemäß § 47 PostG hat die Regulierungsbehörde in ihrem alle zwei Jahre vorzulegenden Tätigkeitsbericht gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes darzulegen, „ob und gegebenenfalls bis zu welchem Zeitpunkt und in welchem Umfang die Aufrechterhaltung einer Exklusivlizenz nach § 51 über den dort genannten Zeitpunkt hinaus erforderlich ist“. Nachdem dieser in § 51 genannte Zeitpunkt nunmehr kürzlich vom Gesetzgeber auf das Jahresende 2007 datiert ist, erübrigt sich hierzu ein aktuelles Votum.

12. Analyse und Perspektiven

12.1 Analyse

Zweck des Postgesetzes ist es, durch Regulierung im Postbereich den Wettbewerb zu fördern und flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten (§ 1). Als Ziele der Regulierung werden in § 2 entsprechend u. a. die Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs auf den Postmärkten, auch in der Fläche sowie die Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung mit Postdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen (Universaldienst) angeführt.

12.1.1 Universaldienst

Der Regulierungsrahmen des Postgesetzes sieht vor, dass grundsätzlich von der Erbringung des Universaldienstes durch den Markt ausgegangen werden kann. Zur Sicherstellung des Universaldienstes ist in der Postuniversaldienstleistungsverordnung (PUDLV) ein Mindestangebot an Postdienstleistungen und eine Mindestqualität festgeschrieben, in der diese zu erbringen sind. Die Festlegungen der PUDLV dienen der Regulierungsbehörde als

Maßstab dafür, ob die als Universaldienstleistungen festgelegten Postdienstleistungen durch die Marktteilnehmer angemessen und ausreichend erbracht werden.

Im Berichtszeitraum war die flächendeckende Grundversorgung entsprechend der PUDLV sichergestellt, ohne dass ein Unternehmen zur Erbringung von Universaldienstleistungen verpflichtet werden musste. Die Deutsche Post AG hat die Universaldienstleistungen aufgrund eigener unternehmerischer Entscheidung erbracht – im Briefbereich nahezu alleine, im Paketbereich zusammen mit anderen Unternehmen. Der diesbezügliche Zweck des Postgesetzes kann somit als erfüllt angesehen werden.

12.1.2 Chancengleicher und funktionsfähiger Wettbewerb

Hinsichtlich des Ziels der Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs sind der schon über einen längeren Zeitraum liberalisierte Bereich der Kurier-, Express- und Paketdienste und der lizenzpflichtige Briefbereich differenziert zu betrachten.

12.1.2.1 Briefmarkt

Die Wettbewerbsentwicklung im lizenzpflichtigen Briefbereich blieb während des Berichtszeitraums weit hinter den Erwartungen zurück, die mit der teilweisen Liberalisierung des Marktes verbunden waren. Funktionsfähiger Wettbewerb hat sich im liberalisierten Bereich des Briefmarktes auch nicht ansatzweise etablieren können. Damit konnte dieses Regulierungsziel im Berichtszeitraum nicht erreicht werden.

Zwar ist eine große Zahl von Lizenznehmern auf dem Briefmarkt tätig; es handelt sich allerdings überwiegend um kleine und mittlere Unternehmen, die insbesondere auf regionalen Märkten tätig sind. Die Lizenznehmer konnten nach drei Jahren im Jahr 2000 lediglich einen am Umsatz gemessenen Marktanteil von 1,6% des Briefmarktes gewinnen. Auf die so genannten D-Lizenznehmer, die qualitativ höherwertige Dienstleistungen anbieten, entfiel knapp ein halbes Prozent des Umsatzes. Betrachtet man den uneingeschränkt geöffneten Bereich der Briefsendungen über 200 g oder über 5,50 DM bzw. der inhaltsgleichen Briefsendungen über 50 g separat, so beträgt der Marktanteil der Wettbewerber dort 5,2%. Die Deutsche Post AG hat auch hier ihre marktbeherrschende Stellung mit knapp 95% Marktanteil gehalten.

Dafür können eine Reihe von Wettbewerbshemmnissen angeführt werden, die sowohl regulatorischer als auch technisch-struktureller Natur sind.

An erster Stelle ist hier die im Regulierungsrahmen des Postgesetzes als Übergangsbestimmung verankerte und nunmehr bis zum 31. Dezember 2007 befristete Exklusivlizenz der Deutschen Post AG für die Beförderung von Briefsendungen bis 200 g (50 g bei inhaltsgleichen Briefsendungen) und 5,50 DM zu nennen. Diese wirkt sich in mehrfacher Hinsicht aus:

Drei Viertel der für 2001 erwarteten Umsätze im lizenzpflichtigen Bereich fallen unter die Exklusivlizenz. Von der Bedienung dieses Teils des Marktes sind Wettbewerber per Gesetz von vornherein ausgeschlossen.

Ein Viertel des Briefmarktes ist prinzipiell für den Wettbewerb geöffnet. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Briefsendungen oberhalb der Gewichts- und Preisgrenze von 200 g oder 5,50 DM bzw. von 50 g bei inhaltsgleichen Briefsendungen sowie um das Angebot qualitativ höherwertiger Dienstleistungen nach § 51 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 PostG. Auch für die Wettbewerbsentwicklung dieses Bereichs spielt die Exklusivlizenz der Deutschen Post AG eine entscheidende Rolle.

Der Marktzutritt im Bereich der qualitativ höherwertigen Dienstleistungen wird durch Klagen der Deutschen Post AG gegen die Lizenzerteilung erschwert und verzögert. Gerichtsverfahren verursachen zum einen Kosten, jedoch dürfte die wesentlichere Wirkung in der dadurch entstehenden Rechtsunsicherheit liegen, die beispielsweise Auswirkungen auf die Kreditwürdigkeit von Unternehmen hat.

Vom Verwaltungsgericht Köln wurden zwar Dienstleistungen mit taggleicher Zustellung als höherwertig im Sinne des § 51 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 PostG entschieden, nicht jedoch die Abholung nach 17.00 Uhr verbunden mit einer Zustellung am Folgetag bis spätestens 12.00 Uhr. Die Berufungsentscheidung hierzu steht noch aus; sie ist frühestens im ersten Halbjahr 2002 zu erwarten. Dies erschwert Wettbewerbern die Ausdehnung des Zustellgebietes und beschränkt die mögliche Aquisition auf Briefsendungen, die in der Region zugestellt werden.

Wettbewerber der Deutschen Post AG können ihren Kunden des Weiteren kein Komplettangebot aus einer Hand („One-Stop-Shopping“) anbieten, denn sie müssen zumindest für einen Teil des Briefvolumens auf die Deutsche Post AG zurückgreifen.

Die Beförderung von Briefsendungen innerhalb und außerhalb des Exklusivbereichs wird bei der Deutschen Post AG in verbundener Produktion erbracht. Dies gibt der Deutschen Post AG eine Flexibilität bei der Verteilung von Gemeinkosten, über die die Wettbewerber nicht verfügen. Diese können ihre Fixkosten nur auf ein geringeres Volumen verteilen, weil ihnen die Mengen aus dem Exklusivbereich nicht zur Verfügung stehen und sie auch im geöffneten Bereich nicht den gleichen Ausgangspunkt haben wie das alteingesessene Unternehmen.

Diese Flexibilität bei der Verteilung von Gemeinkosten kann die Deutsche Post AG besonders bei der Preissetzung für Geschäftskunden mit hohen Einlieferungsmengen nutzen. Preise für Beförderungsleistungen ab einer Einlieferungsmenge von 50 Stück unterliegen gemäß § 19 Satz 2 nämlich nicht bzw. nur für den Exklusivbereich (falls der Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes in der bekannten Form beschlossen wird) der Ex-ante-Entgeltenehmigungspflicht (vgl. 5.1.2). Ex-post-Missbrauchsaufsicht greift in solchen Fällen wegen der Informationsprobleme für den Regulierer selten.

Das Angebot von Briefbeförderungsleistungen ist über wesentliche Teile der Beförderungskette durch erhebliche Größenvorteile gekennzeichnet. Dies gilt vor allem für den Bereich der Zustellung, bei geringeren Volumina auch für die Sortierung. Der geringste Teil der mittelständisch strukturierten Lizenznehmer hat überhaupt Investitionen in Sortieranlagen getätigt. Das Investitionskalkül basierte auf steigenden Volumen nach Wegfall der Exklusivlizenz zum 31. Dezember 2002.

Besonders in der Zustellung, auf die über die Hälfte der Gesamtbeförderungskosten entfallen, fällt ein beträchtlicher Fixkostenblock an. Daher gibt es im Postsektor ähnlich wie im Telekommunikationssektor das Problem der „letzten Meile“ und dies ist unabhängig von der Exklusivlizenz als strukturelles Wettbewerbshemmnis zu sehen. Dieser Startvorteil des Ex-Monopolisten kann allgemein als eine wesentliche Begründung dafür angeführt werden, warum sich auch in vollständig liberalisierten Postmärkten bisher kein funktionsfähiger Wettbewerb entfaltet hat.

Mit einem Markteintritt in den Briefmarkt sind weitere Fixkosten verbunden, die als Wettbewerbshemmnis wirken:

Marktneulinge müssen beim Aufbau einer Zustellnetzes erheblich in die Qualifikation von Zustellern investieren, um die im Postmarkt notwendige Zuverlässigkeit der Beförderungsleistung garantieren zu können. Der Aufbau einer solchen Organisation kann nur schrittweise erfolgen und ist mit Lernkurveneffekten verbunden. Erst mit zunehmender Erfahrung lassen sich die Kosten des Betriebsablaufs optimieren. Solche Kosten sind bei Marktaustritt nicht mehr monetarisierbar, also als versunken anzusehen.

Weiterhin spielt bei dem Erfahrungsgut Briefbeförderung die Reputation, der Bekanntheitsgrad und der Markenname eine große Rolle. Kunden legen vor allem Wert auf die Zuverlässigkeit der Dienstleistung. Daher müssen neue Anbieter erst das Vertrauen der Kunden gewinnen. Der Aufbau einer Reputation erfordert Kosten, die ebenfalls als versunken anzusehen sind. Hier hat die Deutsche Post AG gegenüber Wettbewerbern eine wichtigen Startvorteil.

An dieser Stelle sei auf die Bedeutung der Erbringung des Universaldienstes für die Reputation eines Unternehmens verwiesen. So erbringt Sweden Post auf dem vollständig liberalisierten schwedischen Postmarkt den Universaldienst profitabel ohne Kompensationszahlungen. Bemerkenswert ist, dass Sweden Post selbst das Erbringen des Universaldienstes als einen Vorteil und nicht als eine Last ansieht. Als Gründe werden zum einen der Reputationseffekt in einem Markt genannt, in dem die Kunden vor allem Zuverlässigkeit schätzen, zum anderen sei Sweden Post als einziger Anbieter in der Lage die volle Palette von Dienstleistungen und ein flächendeckendes Netz anzubieten und hat damit direkten Zugang zu allen Kunden.

Vor dem Hintergrund einer zeitnah bevorstehenden vollständigen Marktöffnung mag das Anbieten höherwertiger Dienstleistungen in Deutschland selbst bei Anlaufverlusten auch als eine sinnvolle Markteintrittsstrategie zum

Aufbau einer solchen Reputation anzusehen gewesen sein. Über einen längeren Zeitraum kann ein Unternehmen jedoch nur Bestand haben, wenn es schwarze Zahlen schreibt. Diejenigen Unternehmen, die in Erwartung einer vollständigen Marktöffnung in den Markt eingetreten und investiert haben, werden den Markt möglicherweise wieder verlassen. Die Zahl der Marktaustritte in zeitlichem Zusammenhang mit der Ankündigung der Verlängerung der Exklusivlizenz unterstützen diese Sichtweise.

Profitabler Markteintritt erfordert im Briefbereich wegen der Größenvorteile ein Geschäftsvolumen, das Wettbewerber bei nur 25 % Marktöffnung und höheren Qualitätsanforderungen vermutlich kaum werden erreichen können.

12.1.2.2 KEP-Markt

Im KEP-Markt haben sich wettbewerbliche Strukturen herausbilden können. In diesem Bereich sind die strukturellen Wettbewerbshemmnisse als deutlich geringer einzuschätzen als im Briefmarkt.

Beispielsweise sind in der Zustellung von Paketen die Größenvorteile wegen des tendenziell höheren Stoppfaktors und der größeren Relevanz von Volumen und Gewicht weniger gravierend. Jedoch auch im Markt für Paketbeförderung insgesamt verfügt die Deutsche Post AG über eine marktbeherrschende Stellung (vgl. 6.1.3). Innerhalb des Marktes für Paketbeförderung können verschiedene Segmente mit unterschiedlicher Wettbewerbsintensität unterschieden werden. Im Bereich des Privatkundengeschäfts dominiert die Deutsche Post AG mit dem Schalterpaket ebenso wie im Bereich Geschäftskunden zu Privatkunden (zumeist Business-to-Customer bzw. B-to-C -Bereich genannt, der überwiegend Versandhandelspakete umfasst). Der wettbewerblichste Bereich ist das reine Geschäftkundengeschäft (zumeist Business-to-Business bzw. B-to-B-Sektor genannt), in dem die Deutsche Post AG nur rund ein Drittel des Marktes bedient.

Zwar ist der Wettbewerb im KEP-Markt nicht unmittelbar von der Exklusivlizenz im Briefbereich tangiert. Jedoch wirft ein Nebeneinander von Wettbewerbs- und Exklusivbereich innerhalb eines finanzstarken Unternehmens potenziell immer das Problem auf, dass der chancengleiche Wettbewerb im liberalisierten Bereich durch Finanzströme aus dem Exklusivbereich verzerrt werden kann. Die Deutsche Post AG verfügt aufgrund der teilweise vorhandenen Verbundproduktion zwischen liberalisierten Paketbereich und zum Großteil durch Exklusivlizenz geschützten Briefbereich über eine Flexibilität, die Wettbewerber nicht nutzen können.

12.2 Perspektiven

12.2.1 Universaldienst

Es ist zu erwarten, dass der Universaldienst sowohl während der Laufzeit der Exklusivlizenz als auch nach einer vollständigen Marktöffnung vom Markt erbracht wird und somit das Regulierungsziel der Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen zu erschwinglichen

Preisen erfüllt werden kann. Das Postgesetz sieht mit der Möglichkeit der Auferlegung von Universaldienstleistungspflichten, der Ausschreibung von Dienstleistungen und der Erhebung einer am Umsatz bemessenen Ausgleichsabgabe von Lizenznehmern (§§ 12 bis 16 PostG) bei Bedarf Rahmenbedingungen vor, die die Erbringung des Universaldienstes in einem liberalisierten Postmarkt kostengünstig sicherstellen. So wurde die Exklusivlizenz der Deutschen Post AG nicht zur Finanzierung des Universaldienstes verliehen, sondern zugestanden, um den anstehenden Strukturwandel zu bewältigen. Das schwedische Beispiel zeigt, dass der Universaldienst auch in einem liberalisierten Markt profitabel erbracht werden kann.

12.2.2 Chancengleicher und funktionsfähiger Wettbewerb

Hinsichtlich der erwarteten Erreichung des Ziels der Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs ist wiederum nach Brief und KEP-Bereich zu unterscheiden.

12.2.2.1 Briefmarkt

Insbesondere hat der Fortbestand der Exklusivlizenz wesentliche Auswirkungen auf die zu erwartende Wettbewerbsentwicklung im Briefmarkt. Im Briefmarkt besteht ein Potenzial für Wachstum vor allem im Bereich inhaltsgleicher Briefsendungen, die von Geschäftskunden versandt werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass Steigerungen in diesem Bereich einen eventuell durch Substitution zu elektronischen Kommunikationsmedien verursachten Rückgang der Sendungsmengen mehr als ausgleichen.

Aufgrund der aktuellen Marktentwicklung und dem Zusammenwirken regulatorischer und struktureller Wettbewerbshemmnisse kann im Briefbereich während der Geltungsdauer der Exklusivlizenz nicht mit nennenswerten Umsatz- und Marktanteilswachstum der Wettbewerber gerechnet werden. Wettbewerb wird auf Nischen beschränkt bleiben.

Auch nach einer vollständigen Liberalisierung des Marktes erscheint es fraglich, ob sich flächendeckend funktionsfähiger Wettbewerb entwickeln wird. Erfahrungen in vollständig liberalisierten Ländern zeigen, dass der Briefmarkt dort weiterhin vom ehemaligen Inhaber der Exklusivrechte beherrscht wird.

In Neuseeland (seit 1998 voll liberalisiert) ist es zwar zu Markteintritten gekommen, aber die überragende Marktposition von New Zealand Post (NZP) blieb unangetastet. Des Weiteren verlassen auch immer wieder Unternehmen den Markt. Es zeigte sich, dass der Aufbau eines alternativen Postnetzes einen äußerst aufwendigen Prozess darstellt. Daher mag bei der Beurteilung der Nachhaltigkeit von Markteintritten eine gewisse Skepsis angebracht sein.

In Schweden ist der Markteintritt in ein Nischensegment erfolgt, nämlich vorsortierte Geschäftspost, die in Ballungsgebieten zweimal wöchentlich zugestellt wird. Diese Strategierlaubt es, die Größenvorteile der Zustellung zu reduzieren. In Schweden fehlte allerdings von der

Freigabe des Monopols 1993 bis zum Erlass des Postgesetzes 1998 eine sektorspezifische Regulierung und auch das Wettbewerbsrecht war nur schwach ausgeprägt. Sweden Post konnte deshalb vor allem in seiner Preispolitik mit gezielten Preisunterbietungen flexibel auf Markteintritte reagieren. Dies hat Wettbewerber mehrfach zum Aufgeben gezwungen.

Im Gegensatz zu diesen Ländern verfügen wir mit dem Postgesetz jedoch von Anfang an über einen sektorspezifischen Regulierungsrahmen, der auf die Schaffung von Wettbewerbsbedingungen ausgerichtet ist und der deutsche Briefmarkt ist ein großer lukrativer Markt, der sich hinsichtlich seiner Strukturcharakteristika (Besiedlungsstruktur und -dichte) von den erwähnten Märkten unterscheidet.

Diese Erfahrungen und Strukturbedingungen im Briefbereich lassen möglicherweise erwarten, dass nicht eine Strategie des flächendeckenden Marktzutritts auf der letzten Meile gewählt wird, sondern Wettbewerber eher weitere Nischen erobern und Teile der Wertschöpfungskette übernehmen, die der Zustellung vorgelagert sind. Gerichtliche Auseinandersetzungen über die Abgrenzung höherwertiger Dienstleistungen werden dann keine Rolle mehr spielen, sondern die Unternehmen können im Versuch-und-Irrtums Verfahren des Wettbewerbs den Kunden die gewünschten Dienstleistungen anbieten. Dass es ein Potenzial für eine Differenzierung der Dienstleistungen gibt, haben die Erfahrungen im Berichtszeitraum gezeigt. Bei einer vollständigen Marktöffnung ist mit deutlichen Wettbewerbsimpulsen zu rechnen.

12.2.2.2 KEP-Markt

Im KEP Bereich ist eine Abschwächung der Wettbewerbsintensität in nächster Zeit nicht absehbar (vgl. A1.1). Ein Wegfall der Exklusivlizenz im Briefbereich wird die Sicherstellung chancengleichen Wettbewerbs auf den Märkten für Postdienstleistungen erleichtern.

Mit der zunehmenden Bedeutung von elektronischem Handel wird im KEP-Bereich ein entsprechendes Wachstum erwartet, dessen Größenordnung jedoch mit Unsicherheit behaftet ist. Damit wird die relative Bedeutung des KEP-Sektors im Postmarkt steigen. Die Wachstumsprognosen reichen von 50 Mio. zusätzliche Sendungen bis zu 500 Mio. zusätzlicher Sendungen pro Jahr (vgl. A.1.1).

Funktionierende Logistik ist eine entscheidende Voraussetzung für den Geschäftserfolg von elektronischem Handel: Denn der Vorteil der Schnelligkeit und Annehmlichkeit des Interneteinkaufs darf nicht durch Verzögerung und Unannehmlichkeiten bei der Abwicklung und Zustellung wieder verloren gehen. Vor allem die Zustellung auf der letzten Meile stellt nach wie vor ein Problem dar.

Das größte Wachstum wird im Bereich des Handels zwischen Geschäftskunden erwartet. Die klare Trennung zwischen dem Markt für den Warenstrom und den Märkten für Informations- und Finanzströme, bei der Speditionen nur den Transport von A nach B übernehmen, existiert im Bereich der Faktormärkte schon seit einigen Jahren nicht mehr. Unternehmen beschränken ihre Aktivitäten zuneh-

mend auf Kernprozesse, streben nach Just-in-time-Produktion und vergeben die übrigen Aktivitäten im Rahmen von Outsourcing. Dabei sind möglichst Komplettangebote von einem Logistikdienstleister gefragt, um den Koordinierungsaufwand mit Dienstleistern gering zu halten. Die Erfordernisse der Internetökonomie werden diesen Anpassungsprozess im Logistikbereich verstärken.

Im B-to-B-Sektor bleiben zwar Transporttransaktionen unverändert, unabhängig ob dort herkömmliche Electronic Data Interchange Systeme oder das Internet genutzt werden. Jedoch zeigt sich, dass B-to-B-Handelsportale im Internet als elektronische „market maker“ der Faktormärkte Angebotsketten reorganisieren und versuchen Märkte zu schaffen, die den Transfer von Gütern und Dienstleistungen innerhalb einer Firma ersetzen (Spezialisierung, Tendenz zur Desintegration). Bezieht man diese dynamische Entwicklung mit ein, wird der Bedarf einer verbesserten Transportinfrastruktur und logistischer Koordination steigen und sich auch die Anzahl der Transporttransaktionen erhöhen.

Jedoch wird auch im Bereich der Paketbeförderung von Geschäftskunden zu Privatkunden (B2C-Segment) Wachstum erwartet. Neben der Nutzung des Internet durch den Versandhandel finden im B2C-Segment Transaktionen über das Internet statt, die vorher über den traditionellen Einzelhandel liefen. Angesichts hoher Zustellkosten bei einzelnen individuellen Zustellungen mit dem Handel im Internet Geld zu verdienen, erfordert eine Optimierung der logistischen Prozesse. Bei Internetbestellungen muss physischer Transport gewährleistet sein.

Das Angebot von Zustellfenstern in den Abendstunden wird von anspruchsvollen Kunden erwartet. Bei einem Preisvergleich zwischen online bestellten Waren inklusive Zustellungskosten und einem Einkauf im traditionellen Einzelhandel mit Eigentransport des Kunden werden dessen Opportunitätskosten in der Regel nicht beachtet.

Ein weiterer kritischer Punkt im Endkundenmanagement sind Nachfrageschwankungen. 1999 erreichten nur 64% der online bestellten Waren den Kunden rechtzeitig vor Weihnachten. Dem Kunden muss ein preisdifferenziertes Logistikangebot der Art Standard, Premium oder Express unterbreitet werden. Nicht zeitkritische Sendungen für geduldige Kunden werden bei längeren Lieferfristen günstiger transportiert, sodass diese Sendungen in auftragsschwachen Zeiten kommissioniert werden können.

Auf wenige Stunden genaue Lieferzeiten kann der Kunde bislang mit kaum einem Paketzustelldienst vereinbaren. Die „letzte Meile“ zum Kunden bleibt eine Herausforderung. Dieses Logistikproblem der letzten Meile im B-to-C-Segment kann entweder angepackt werden, indem intelligente Zustelllösungen angestrebt werden oder aber die Zustellkosten dadurch gesenkt werden, dass der Endkunde auch bei E-Commerce-Transaktionen in den Transport einbezogen wird (Stichwort: Abholdepots). Nur wenn für das Problem der letzten Meile kostengünstige und schnelle Transportwege gefunden werden, die dem Kunden keine Unannehmlichkeiten bereiten, wird E-Commerce in B-to-C-Handel zum Geschäftserfolg.

Teil D Zusammenfassende Würdigung

Nach § 81 Abs. 1 TKG und § 47 Abs. 1 PostG legt die Regulierungsbehörde alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht vor. Hierin ist insbesondere auch über Lage und Entwicklung auf dem Gebiet der Telekommunikation sowie der Post zu berichten. Darüber hinaus ist auch zu der Frage Stellung zu nehmen, ob sich eine Änderung der Festlegung, welche Telekommunikations- bzw. Postdienstleistungen als Universaldienstleistungen im Sinne des § 17 TKG bzw. § 11 PostG gelten, empfiehlt. Ferner ist für den Postbereich eine Einschätzung zu der Frage abzugeben, ob und gegebenenfalls bis zu welchem Zeitpunkt und in welchem Umfang die Aufrechterhaltung einer Exklusivlizenz nach § 51 PostG über den dort angegebenen Zeitpunkt hinaus erforderlich ist.

Lage und Entwicklung auf dem Gebiet der Telekommunikation

Nachdem innerhalb der ersten beiden Jahre nach Marktöffnung bereits deutlich erkennbare wettbewerbliche Prozesse in Gang gesetzt wurden, haben sich diese in den vergangenen zwei Jahren zunehmend gefestigt. Im Bereich der Fern- und Auslandsgespräche haben die Wettbewerber ihren Anteil an den Verkehrsminuten auf etwa 40 % bzw. ca. 50 % steigern können. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass ein Großteil der von den neuen Anbietern erzielten Erlöse nicht bei diesen verbleibt, sondern für Vorleistungen der Deutschen Telekom AG aufzubringen ist. Die Ursache hierfür liegt darin, dass die Mehrzahl der Wettbewerber die Netzinfrastruktur des ehemaligen Monopolunternehmens mitnutzt.

Daher ist Wettbewerb nur durch regulatorische Eingriffe zu erreichen. Das heißt, dass es sich bei den zu beobachtenden Entwicklungen in der Festnetztelefonie nach wie vor fast ausschließlich um regulierungsbedingten und nicht um sich selbst tragenden Wettbewerb handelt. Dementsprechend besteht ein Missbrauchspotenzial, welches eine latente Bedrohung für den Wettbewerb darstellt. Dies gilt um so mehr, als es der Deutschen Telekom AG ohne die erforderliche Kontrolle möglich wäre, ihre Marktmacht aus Marktsegmenten mit geringerer Konkurrenz in solche mit intensiverem Wettbewerb zu übertragen. Solange diese Möglichkeit besteht, sind die Interessen der Verbraucher nur durch eine Regulierung sowohl der Netzzugangsleistungen als auch der Kundenentgelte zu wahren. Andernfalls besäße das ehemalige Monopolunternehmen die Möglichkeit, Konkurrenten durch wettbewerbswidrige Preisabschläge und Dumpingstrategien vom Markt zu verdrängen bzw. neuen Unternehmen den Markteintritt zu erschweren.

Vereinzelte wird vorgetragen, die Gefahren eines Verdrängungsmissbrauchs seien vernachlässigbar. Es wird argumentiert, wettbewerbsbehindernde Preisabschläge seien nicht rational, da die damit verbundenen Verluste zu ei-

nem späteren Zeitpunkt nicht wieder durch entsprechende Preiserhöhungen hereinzuholen seien. Eine derartige Strategie sei angesichts bestehender potenzieller Konkurrenz nicht erfolgversprechend. Diese Überlegungen vernachlässigen jedoch die Problematik versunkener Kosten, d. h. derjenigen Kosten, die mit dem Markteintritt eines Unternehmens verbunden und bei einem möglichen Marktaustritt nicht zu amortisieren sind. Nur wenn ein neuer Anbieter erwarten kann, dass er seine marktspezifisch getätigten (irreversiblen) Aufwendungen decken kann, weil die Kunden schneller auf seine Angebote reagieren als das Monopolunternehmen, wird er in den Markt eintreten. Muss er hingegen fürchten, dass er unmittelbar mit kostenunterdeckenden Kampfpreisen konfrontiert wird, wird er einen Markteintritt selbst dann nicht wagen, wenn das Preisniveau aktuell deutlich überhöht wäre. Insofern bestehen für ein marktbeherrschendes Unternehmen durchaus Anreize, Wettbewerber aus dem Markt zu drängen bzw. neuen Unternehmen den Markteintritt zu erschweren.

Daher werden derartige Bestrebungen seitens der Deutschen Telekom AG von der Regulierungsbehörde mit größter Aufmerksamkeit geprüft und mit den ihr zur Verfügung stehenden Instrumenten unterbunden. Ein Verzicht auf die Ex-ante-Regulierung der Endkundenentgelte – wie vereinzelt gefordert – würde hingegen gerade diese Gefahr erhöhen. Eine Ex-post-Regulierung wäre insbesondere durch die Dauer entsprechender Verfahren von geringerer Effektivität als die Ex-ante-Genehmigungspflicht von Entgelten. Dies würde im Ergebnis die Planungssicherheit der Marktteilnehmer erheblich beeinträchtigen. Da der Faktor Zeit in einem dynamischen Markt wie der Telekommunikation eine zentrale Rolle spielt, sind zuverlässige regulatorische Rahmenbedingungen für alle Beteiligten von großer Bedeutung.

Die effizienzorientierte Anpassung der Preise, die zu durchschnittlichen Reduzierungen um etwa die Hälfte für Fern- und Auslandsgespräche geführt hat, ist Verbrauchern und Wirtschaft zugute gekommen. Da dem Preismechanismus in einer Marktwirtschaft wichtige Informations-, Lenkungs- und Ausgleichsfunktionen zukommen, sind richtige Preissignale für alle Branchen der Volkswirtschaft von hoher Bedeutung. Nicht zuletzt aus diesem Grund wirkt sich der in Teilsegmenten der Telekommunikation weitgehend erreichte regulierungsbedingte Wettbewerb wohlfahrtssteigernd aus, auch wenn es noch ein weiter Weg hin zu einem Wettbewerb ist, der sich selbst trägt und nicht mehr auf die Unterstützung des Regulierers angewiesen ist.

Bei Ortsgesprächen können die Wettbewerber die überraschende Marktstellung der Deutschen Telekom AG bislang nur äußerst geringfügig schwächen. Ihr Anteil am gesamten Verbindungsvolumen betrug im ersten Quartal 2001

etwa 3 %. Zur gleichen Zeit haben die Wettbewerber der Deutschen Telekom AG etwa eine Million Telefonkanäle betrieben. Dies entspricht einem Anteil von etwa 2 %. Während bei Analoganschlüssen im ersten Quartal 2001 gerade 0,6 % von Wettbewerbern bereitgestellt wurden, betrug der Anteil bei ISDN-Basisanschlüssen bereits 3,3 % und bei ISDN-Primärmultiplexanschlüssen sogar 9,8 %. Im Vergleich zu den Vorjahren ist hier zwar insbesondere bei den höherwertigen Anschlussarten ein positiver Trend zu verzeichnen, dies kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Deutsche Telekom AG im Bereich der Festnetzanschlüsse nach wie vor über eine dominante Stellung verfügt.

Die Förderung von Wettbewerb im Ortsbereich bleibt eine Aufgabe von hoher Priorität, da hiervon nicht nur der Wettbewerb in der Ortsnetztelefonie abhängt. Der direkte Zugang zum Kunden und die damit verbundene Möglichkeit der Kundenbindung beeinflussen auch andere Segmente der Sprachtelefonie und Zugangsleistungen zu weiteren Diensten (z. B. Internet). Hierdurch wird nach Auffassung der Regulierungsbehörde sich selbst tragender und damit funktionsfähiger Wettbewerb in der Sprachtelefonie entscheidend geprägt.

Chancen für eine Intensivierung des Wettbewerbs im Anschlussbereich ergeben sich vor allem durch den Verkauf des Breitbandkabelnetzes sowie durch die Verpflichtung der Deutschen Telekom AG zum Angebot von Line Sharing.

Die Anbindung von Kunden sowie das Angebot von Telefongesprächen und breitbandigen Internetverbindungen setzt voraus, dass das Breitbandkabelnetz rückkanalfähig gemacht wird. Das Angebot von Line Sharing ermöglicht es einem Unternehmen, seinen Kunden breitbandige DSL-Anschlüsse anzubieten, ohne selbst eigene Teilnehmeranschlussleitungen zu errichten bzw. ohne diese vollständig von der Deutschen Telekom AG anzumieten. Die Verpflichtung zum Angebot von Line Sharing ist hinsichtlich der Förderung des Wettbewerbs umso relevanter, als der Anteil der Wertschöpfung, der im Teilnehmeranschlussbereich durch die Nutzung des Internet – insbesondere über breitbandige DSL-Anschlüsse – realisiert wird, in Zukunft zunehmen dürfte.

Darüber hinaus wurde die Deutschen Telekom AG verpflichtet, Diensteanbietern ein Angebot für den Wiederverkauf von Leistungen im Orts- und Anschlussbereich zu unterbreiten. Durch den Wiederverkauf dürften sowohl der Wettbewerb im Bereich der Ortsgespräche als auch im Anschlussbereich zusätzliche Impulse erhalten. Die Vorteile des Wiederverkaufs liegen darin, dass die Unternehmen Telekommunikationsdienstleistungen sofort in der Fläche anbieten und so den späteren Aufbau eigener Infrastruktur besser planen können.

Die Konkurrenzsituation im Mobilfunk, der in den vergangenen Jahren durch hohe Wachstumsraten geprägt war, hat sich deutlich belebt. Die wert- und mengenmäßigen Marktanteile von T-Mobil und Vodafone sind zwar nach wie vor relativ hoch, in ihrer Tendenz jedoch rückläufig. Verschiebungen haben sich zuletzt insbesondere zugunsten des bislang kleinsten Konkurrenten, Viag Interkom, ergeben.

Sowohl der Bereich der Festnetztelefonie als auch der Mobilkommunikation sind für die Volkswirtschaft von essenzieller Bedeutung. Dies spiegelt sich unter anderem in einem wachsenden quantitativen Gewicht wider, das anhand nachfolgender **Marktdaten** skizziert werden kann: Fasst man beide Bereiche zusammen, ergeben sich im Jahr 2000 Umsatzerlöse im Telekommunikationsdienstleistungsmarkt in Höhe von ca. 108,2 Mrd. DM. Nach Angaben des Bundesverbands Informationswirtschaft, Telekommunikation und Neue Medien e.V. (BITKOM) ist das Marktvolumen der Telekommunikationseinrichtungen (Endgeräte und Netzinfrastruktur) in Deutschland auf 29,1 Mrd. DM im Jahr 2000 gewachsen. In der Periode 1998 bis 2001 steht der Vergrößerung des Telekommunikationsdienstleistungsmarktes um 42 % ein Wachstum des Equipmentmarktes um 59 % gegenüber. Die Umsatzerlöse mit Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationseinrichtungen ergeben zusammengenommen einen Markt von über 137 Mrd. DM im Jahr 2000 und voraussichtlich 155 Mrd. DM im Jahr 2001.

Das Investitionsvolumen im Telekommunikationsdienstleistungsmarkt betrug im Jahr 2000 fast 19 Mrd. DM. An dieser Summe war die Deutsche Telekom AG schätzungsweise mit ca. 8 Mrd. DM beteiligt. Die Festnetzkonkurrenten der Deutschen Telekom AG tätigten im Jahr 2000 einschließlich für Kabelfernsehnetze Investitionen in Höhe von etwa 5,5 Mrd. DM (1998: 3,6 Mrd. DM). Im Mobilfunkbereich investierten die Wettbewerber des Konzerns Deutsche Telekom ebenfalls etwa 5 Mrd. DM. In Deutschland waren Ende 2000 fast 260 000 Glasfaserstreckenkilometer verlegt. Die Deutsche Telekom AG verfügte über Glasfasertrassen mit einer Gesamtlänge von 168 000 km. Die Wettbewerber wiesen somit einen Anteil von 35 % an der gesamten Glasfaserinfrastruktur in Deutschland auf.

Die Wachstumskurve der Beschäftigten auf dem Telekommunikationsdienstleistungsmarkt weist weiterhin nach oben. Waren Ende des Jahres 1999 noch 221 400 Mitarbeiter bei den Telekommunikationsunternehmen beschäftigt, so stieg deren Zahl zum 31. Dezember 2000 auf 240 700.

Der Mobiltelefondienst konnte im Berichtszeitraum beträchtliche Zuwächse sowohl hinsichtlich der Teilnehmerzahlen als auch bezüglich der Umsätze erfahren. So kam es im Jahr 2000 zu einem außergewöhnlich hohen Zuwachs von 24,7 Mio. Teilnehmern und einer absoluten Teilnehmerzahl von 48,2 Mio. zum Jahresende. Die Penetrationsrate lag damit Ende 2000 bei 58,8 %. Ende Juni 2001 waren 55,3 Mio. Mobiltelefonierer bei den Netzbetreibern registriert. Die Mobiltelefondiensteanbieter erzielten 1999 insgesamt 30,2 Mrd. DM Umsatzerlöse und konnten somit gegenüber 1998 eine Steigerung von 45 % herbeiführen. Im Jahr 2000 betrug der Zuwachs der Umsatzerlöse 36 %, damit wurden insgesamt 40,8 Mrd. DM Umsatzerlöse generiert. Diese Umsatzerlöszahlen setzen sich aus der Summe der Netzbetreiber- und Diensteanbieter-Umsatzerlöse zusammen.

Das Segment der Internet- und Online-Dienste wies im Berichtszeitraum weiterhin ein starkes Wachstum auf, was durch verschiedene Marktforschungsinstitute belegt

wurde. Basierend auf diesen Angaben hat sich die Anzahl der Internetnutzer innerhalb von zwei Jahren von rund 10 Mio. im Juli 1999 auf über 26 Mio. zum gleichen Zeitpunkt 2001 mehr als verdoppelt. Zum Jahresanfang 2002 ist sogar mit etwa 30 Mio. deutschen Internet-Surfern zu rechnen. Eine ebenso starke Zunahme hatten auch die privaten Internetzugänge zu verzeichnen. So verdoppelte sich von Mitte 1999 bis Juli 2001 die Quote der Haushalte mit einem eigenen Zugang von 15 % auf über 30 %, d. h. jeder dritte Haushalt verfügt mittlerweile über einen direkten Zugang ins Internet.

Universaldienst im Bereich Telekommunikation

Universaldienstleistungen sind definiert als ein Mindestangebot an Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit, für die eine bestimmte Qualität festgelegt ist und zu denen alle Nutzer unabhängig von ihrem Wohn- oder Geschäftsort zu einem erschwinglichen Preis Zugang haben müssen (§ 17 Abs. 1 TKG). Als Universaldienstleistungen gelten der Sprachtelefondienst mit – soweit technisch möglich – bestimmten ISDN-Leistungsmerkmalen sowie die nicht lizenzpflichtigen Telekommunikationsdienstleistungen, die mit dem Sprachtelefondienst in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Zu Letzteren gehören das Erteilen von Auskünften über Rufnummern von Teilnehmern, die in der Regel jährliche Herausgabe von Teilnehmerverzeichnissen, die flächendeckende Bereitstellung öffentlicher Telefonstellen sowie die Bereitstellung von Übertragungswegen.

Nach §§ 18 und 19 TKG erfolgt die Verpflichtung eines Unternehmens zum Erbringen von Universaldienstleistungen durch die Regulierungsbehörde erst dann, wenn eine Unterversorgung auf dem sachlich relevanten Markt festgestellt bzw. zu besorgen ist. Dies ist bisher nicht der Fall. Allerdings muss die Deutsche Telekom AG auch nach dem Ende des Sprachtelefondienstmonopols nach § 97 Abs. 1 TKG der Regulierungsbehörde ein Jahr vor Wirksamwerden Veränderungen des Umfangs oder der Bedingungen beim Erbringen von Universaldienstleistungen anzeigen.

Die erreichte Vollversorgung mit Telefonanschlüssen sowie vor allem das starke Wachstum im Markt für Mobilfunktelefonie haben zu einem veränderten Telekommunikationsverhalten der Nutzer und zu einer verringerten Nachfrage nach Nutzung öffentlicher Telefonstellen geführt. Insofern stellt diese sich stark ausweitende Nutzung von Mobilfunkanschlüssen ein immer stärker werdendes Substitut für öffentliche Telefonstellen dar. Um künftig auch an schwach frequentierten Standorten öffentliche Telefonstellen unter vertretbarem Aufwand im Sinne einer kosteneffizienten Leistungsbereitstellung weiterhin flächendeckend betreiben zu können, wurde von der Deutschen Telekom AG ein Alternativkonzept erarbeitet, das die Durchführung eines Pilotversuches beinhaltet. Nach nunmehr erfolgreichem Abschluss des Pilotversuches beabsichtigt die Deutsche Telekom AG, am Basistelesystem noch weitere Verbesserungen vorzunehmen. Die Deutsche Telekom AG hat gegenüber der Regulierungsbehörde erklärt, dass es Zielsetzung des Unternehmens

sei, den gesetzlichen Auftrag zur Bereitstellung öffentlicher Telefonstellen auch in Zukunft zu erfüllen.

Hinsichtlich der bisher nach der TUDLV als Mindestangebot definierten Telekommunikationsleistungen ist zu bemerken, dass diese durch die Leistungsfähigkeit des Wettbewerbs zur Marktversorgung voll erbracht und im Hinblick auf die Preise sogar erheblich übertroffen werden. Im Rahmen der Umsetzung in nationales Recht einer gegenwärtig noch vom Europäischen Parlament zu bestätigenden EU-Universaldienstrichtlinie wird dann zu diskutieren sein, ob es sinnvoll ist, Internetzugangsleistungen in die TUDLV aufzunehmen. Möglicherweise könnte dies jedoch nicht notwendig sein, da hier Regulierungsentscheidungen und die Leistungsfähigkeit des Marktes zu einem für die Nutzer ausreichenden und im internationalen Maßstab beachtlichen Versorgungsniveau geführt haben und aufgrund weiterer Kostenreduzierungen diese Dienstleistung für die Nutzer ständig erschwinglicher erbracht werden.

Eine Änderung der Festlegung, welche Telekommunikationsdienstleistungen im Sinne von § 17 TKG als Universaldienstleistungen gelten, wird gegenwärtig nicht empfohlen. Dies gilt insbesondere auch für den Zugang zum Internet, da hier die Leistungsfähigkeit des Marktes auf absehbare Zeit als ausreichend angesehen wird.

Marktentwicklung Post

Der deutsche Postmarkt umfasste im Jahre 2000 Umsätze von mehr als 43 Mrd. DM; das entspricht knapp der Hälfte des Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen. Rund zwei Drittel des Postmarktes – im Wesentlichen die Kurier-, Express- und Paketdienste, aber auch Teile des Briefmarktes – sind bereits für den Wettbewerb geöffnet. Knapp zwei Drittel des Umsatzes entfielen auf die Deutsche Post AG. Das restliche Drittel teilen sich eine Vielzahl von Anbietern, insbesondere Kurier-, Express- und Paketdienste. Die Umsätze im lizenzierten Bereich (Beförderung von Briefsendungen bis 1 000 g) betragen im Jahr 2000 rund 21 Mrd. DM. Die Deutsche Post AG hält hier trotz Öffnung bestimmter Bereiche für den Wettbewerb einen Marktanteil von über 98 %.

Zwar ist eine große Zahl von Lizenznehmern auf dem Briefmarkt tätig; es handelt sich allerdings überwiegend um kleine und mittlere Unternehmen, die insbesondere auf regionalen Märkten tätig sind. Die Lizenznehmer konnten nach drei Jahren im Jahr 2000 lediglich einen am Umsatz gemessenen Marktanteil von 1,6% des Briefmarktes gewinnen. Auf die D-Lizenznehmer, die höherwertige Dienstleistungen anbieten, entfiel ein knappes halbes Prozent des Umsatzes. Betrachtet man den uneingeschränkt geöffneten Bereich der Briefsendungen über 200 g oder 5,50 DM bzw. der inhaltsgleichen Briefsendungen über 50 g separat, so beträgt dort der Marktanteil der Wettbewerber 5,2%. Die Deutsche Post AG hat auch hier ihre marktbeherrschende Stellung mit knapp 95% Marktanteil gehalten.

Die Wettbewerbsentwicklung im lizenzpflichtigen Briefbereich blieb also auch während des Berichtszeitraums weit hinter den Erwartungen zurück, die mit der teilwei-

sen Liberalisierung des Marktes verbunden waren. Funktionsfähiger Wettbewerb hat sich im liberalisierten Bereich des Briefmarktes auch nicht ansatzweise etablieren können. Damit konnte das wichtige Regulierungsziel – Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs, auch in der Fläche – bislang nicht erreicht werden.

Dies dürfte sich während der Geltungsdauer der Exklusivlizenz auch nicht ändern, denn Wettbewerb wird auf Nischen beschränkt bleiben.

Universaldienst im Bereich Post

Die flächendeckende Grundversorgung war im Berichtszeitraum entsprechend den Vorgaben der PUDLV sichergestellt, ohne dass ein Unternehmen zur Erbringung von Universaldienstleistungen verpflichtet werden musste. Die Deutsche Post AG hat die Universaldienstleistungen aufgrund eigener unternehmerischer Entscheidung er-

bracht – im Briefbereich nahezu alleine, im Paketbereich zusammen mit anderen Unternehmen.

Die Regulierungsbehörde sieht deshalb derzeit keine Veranlassung, förmliche Vorschläge gemäß § 47 Abs. 1 Satz 2 PostG zu machen.

Befristete gesetzliche Exklusivlizenz

Gemäß § 47 PostG hat die Regulierungsbehörde in ihrem alle zwei Jahre vorzulegenden Tätigkeitsbericht gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes darzulegen, „ob und gegebenenfalls bis zu welchem Zeitpunkt und in welchem Umfang die Aufrechterhaltung einer Exklusivlizenz nach § 51 PostG über den dort genannten Zeitpunkt hinaus erforderlich ist“. Nachdem dieser in § 51 PostG genannte Zeitpunkt nunmehr kürzlich vom Gesetzgeber auf das Jahresende 2007 datiert ist, erledigt sich hierzu ein aktuelles Votum.

Verzeichnis der Abkürzungen und Kurzschreibweisen

Abs.	Absatz
ACTE/TRAC	Zulassungsausschuss für Telekommunikationsendeinrichtungen (Approvals Committee for Terminal Equipment)
AFuG	Amateurfunkgesetz
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
APL	Abschlusspunkt der Linientechnik
APRII	Abrechnungsgrundsätze und Zusammenschaltungsangelegenheiten (Accounting Principles and Regulatory Interconnection Issues)
BAPT	Bundesamt für Post und Telekommunikation
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BfD	Bundesbeauftragten für den Datenschutz
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BK-Netz	Breitbandkommunikationsnetz
BMPT	Bundesministerium für Post und Telekommunikation
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BOS	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
BSI	Bundesamt für Sicherheit und Informationstechnik
BZT	Bundesamt für Zulassungen in der Telekommunikation
CAPM	Capital Asset Pricing Model
CEN	Comité Européen de Normalisation
CENELEC	Europäischer Ausschuss für Elektrotechnische Normung (Comité Européenne de Normalisation Electrotechnique)
CEPT	Konferenz der Europäischen Europäische Konferenz der Post- und Fernmeldeverwaltungen (Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications, Conference of European Posts and Telecommunications Administrations)
CERP	Europäischer Ausschuss für Regulierung Post
CFV	Carrier-Festverbindungen
CISPR	Comité International Spécial des Perturbation Radioélectriques, International Special Committee on Radio Interfaces
CPG	Conference Preparatory Group
CTR	Common Technical Regulation
DAB	Digitaler Hörrundfunk (Digital Audio Broadcasting)
DAR	Deutscher Akkreditierungsrat
DCS	Digital Cellular System
DEC	Entscheidung (Decision)

DECT	Digital Enhanced Cordless Telephone
DELKOS	Dezentrale Leistungs- und Kostenrechnung
DIN	Deutsches Institut für Normung
DKE	Deutsche Elektrotechnische Kommission im DIN
DSI	Detaillierte Spektrumsuntersuchungen (Detailed Spectrum Investigation)
DVB	Digitaler Fernseh Rundfunk (Digital Video Broadcasting)
DVB-T	Terrestrischer Digitaler Fernseh Rundfunk
EBU	European Broadcasting Union
ECTRA	European Committee on Telecommunications Regulatory Affairs
EG-BMB	EG-Baumusterprüfbescheinigungen
EMV	Elektromagnetische Verträglichkeit
EMVG	Gesetz über elektromagnetische Verträglichkeit
EMVU	Elektromagnetische Umweltverträglichkeit
ERC	European Radiocommunications Committee
ERMES	European Radio Message System
ETO	European Telecommunications Office
ETR	European Technical Report
ETSI	Europäisches Institut für Telekommunikationsnormen
EG	Europäische Gemeinschaften
EMV	Elektromagnetische Verträglichkeit
ERO	Europäisches Funkbüro (European Radiocommunications Office)
EU	Europäischen Union
EU-KOM	Europäische Kommission
EWG	Europäisches Wirtschaftsgebiet
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EVN	Einzelverbindungs nachweis
FM	Frequenzmanagement (Frequency Management)
FWA	Fester Drahtloser Zugang (Fixed Wireless Access)
FÜV	Fernmeldeüberwachungsverordnung
GAIL	Allgemeine Zulassungen (Genehmigungen) und individuelle Lizenzen (General Authorisation and Individual Licensing)
GfK	Gesellschaft für Konsumforschung
GG	Grundgesetz
GMDSS	Weltweites Seenot- und Sicherheitsfunksystem für die Schifffahrt
GOC	Allgemeine Betriebszeugnisse für Funker
GSM	Global System for Mobile Communications
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

GPS	Global Positioning System
GPRS	General Packet Radio Service
HSCSD	High Speed Circuit Switched Data
HIPERLAN	Breitbanddatenübertragung (High Performance Local Area Network)
ICA	Interconnection-Anschlüsse
ICAO	Internationale Organisation für die zivile Luftfahrt
ICC	Internationale Carrier Connect Verbindungen
IEC	Internationale Elektrotechnische Kommission (International Electrotechnical Commission)
IMO	Internationale Maritim Organisation (International Maritime Organization)
IRG	Gruppe der unabhängigen Regulierungsbehörden (Independent Regulators' Group)
ISO	Internationale Organisation für Normung
ISPC	International Signalling Point Codes
ISP	Internet Service Provider
ITU	International Telecommunications Union
KEP-Markt	Markt für Kurier-, Express und Paketdienste
LfD	Landesbeauftragter für Datenschutz
MRA	Mutual Recognition Agreements
MVDS	Rundfunkverteilsysteme (Multi Video Distribution Systems)
MWS	Multimedia Wireless Systems
MoU	Memorandum of Understanding
MRC	Milestone Review Committee
NBEMC	Group of Notified Bodies under the EMC Directive
NZV	Netzzugangsverordnung
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ONP	Offener Netzzugang (Open Network Provision)
OVG	Oberverwaltungsgericht
PDH	Plesiochrone Digitale Hierarchie
PDSV	Postdienstunternehmen-Datenschutzverordnung
PEntgV	Post-Entgeltregulierungsverordnung
PT	Projektteam
PTN	Projektteam Nummerierung

PG	Postgesetz
PCN	Personal Communication Network
PersZulV	Personen-Zulassungs-Verordnung
PTRegG	Gesetz über die Regulierung der Telekommunikation und des Postwesens
PTSG	Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz
PUDLV	Post-Universaldienstleistungsverordnung
PEntgV	Post-Entgeltregulierungsverordnung
PostG	Postgesetz
RAG	Radiocommunication Advisory Group
REIMSII	REIMSII-Abkommen
Regulierungsbehörde	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
RL	Richtlinie
RR	Funkregulierung (Radio Regulatory)
SDH	Synchrone Digitale Hierarchie
SIT	Satellite Interactive Terminals
SLIM	Simpler Legislation for the Internal Market
SNG	Satellite News Gathering
SRD	Kleinleistungsfunkanwendungen (Short Range Devices)
SK IT&T	Sektor Komitee Informationstechnologie und Telekommunikation
SFV	Standard-Festverbindungen
S-PCS	Satellite Personal Communications Services
SUT	Satellite User Terminals
TC	Technische Komitees
TCAM	Telecommunication Conformity Assessment and Market Surveillance Committee
T-DAB	Terrestrischer Digitaler Tonrundfunk
TEntgV	Telekommunikations-Entgeltregulierungsverordnung
TFTS	Flugtelefondienstlizenzen
TK	Telekommunikation
TKG	Telekommunikationsgesetz
TKV	Telekommunikations-Kundenschutzverordnung
TRAC	Ausschuss zur Anwendung technischer Empfehlungen (Technical Recommendation Application Committee)
TRIS	Technische Regulierung und Erfordernisse der Standardisierung der Zusammenschaltung (Technical Regulations and Standards Requirements for Interconnection)
TSAG	Telecommunication Standardisation Advisory Group
TKZulV	Telekommunikations-Zulassungs-Verordnung
TUDLV	Telekommunikations-Universal-Dienstleistungs-Verordnung

UPT	Universal Personal Telecommunication
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
USt	Umsatzsteuer
Vfg	Verfügung
VG	Verwaltungsgericht
VNB	Verbindungsnetzbetreiber
VSAT	Very Small Aperture Terminal
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WACC	Weighted Average Cost of Capital
WG RR	Arbeitsgruppe (Working Group)
WIK	Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste GmbH
WLL	Wireless Local Loop
WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organization)
WTSA	World Telecommunication Standardisation Assembly
WPV	Weltpostverein
ZVEI	Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie E.V.
ZPO	Zivilprozessordnung

Anhang

		Seite
Anhang 1	Mitglieder und stellvertretende Mitglieder des Beirates bei der Regulierungsbehörde	198
Anhang 2	Mitglieder des Wissenschaftlichen Arbeitskreises für Regulierungsfragen bei der Regulierungsbehörde	201
Anhang 3	„Leitlinien für die Regulierungspolitik“ des Wissenschaftlichen Arbeitskreises für Regulierungsfragen bei der Regulierungsbehörde	202
Anhang 4	Stellungnahme des Wissenschaftlichen Arbeitskreises für Regulierungsfragen bei der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post	204
Anhang 5	Der Nummernraum für das öffentliche Telefonnetz/ISDN in Deutschland – Zusammenfassende tabellarische Darstellung –	207
Anhang 6	Organisationsplan der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post	210

Anhang 1**Mitglieder und stellvertretende Mitglieder des Beirates
bei der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post**

(Stand: 15. August 2001)

Vorsitzender: Elmar Müller
Mitglied des Deutschen Bundestages

Stellvertretende Vorsitzende: Dr. Susanne Knorre
Ministerin für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des
Landes Niedersachsen

Deutscher Bundestag

Mitglied	Stellvertreter
Barthel, Klaus , MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	
Bierwirth, Petra, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	Kelber, Ulrich, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin
Rübenkönig, Gerhard, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	Barnett, Doris, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin
Hovermann, Eike, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	Deichmann, Christel, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin
Adam, Ulrich, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	Dr. Meister, Michael, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin
Dr. Mayer, Martin, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	Blank, Renate, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin
Müller, Elmar, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	Prof. Schulhoff, Wolfgang, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin
Hermenau, Antje, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	Sauer, Thomas, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin
Brüderle, Rainer, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	Otto, Hans-Joachim, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin

noch Anhang 1

Bundesrat

Mitglied	Stellvertreter
Huber, Erwin Staatsminister und Leiter der Bayerischen Staatskanzlei Postfach 22 00 11 80535 München	Spitzner, Hans Staatssekretär im Bayerischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie 80525 München
Dr. Knorre, Susanne Ministerin für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Niedersachsen Postfach 1 01 30001 Hannover	Bartling, Heiner Niedersächsischer Innenminister Lavesallee 6 30169 Hannover
Dr. Palmer, Christoph Minister des Staatsministeriums und für europäische Angelegenheiten des Landes Baden-Württemberg Richard-Wagner-Str. 15 70184 Stuttgart	Bauckhage, Hans-Artur Staatsminister im Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz Postfach 32 69 55022 Mainz
Freifrau von Friesen, Juliane Senatorin für Wirtschaft und Technologie des Landes Berlin Martin-Luther-Straße 105 10820 Berlin	Dr. Fürniß, Wolfgang Minister für Wirtschaft des Landes Brandenburg Heinrich-Mann-Allee 107 14473 Potsdam
Dr. Mirow, Thomas Präses der Wirtschaftsbehörde und Senator der Freien und Hansestadt Hamburg Postfach 11 21 09 20421 Hamburg	Metz, Reinhard Staatsrat beim Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen Rudolf-Hilferding-Platz 1 28195 Bremen
Dr. Rohwer, Bernd Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein Postfach 71 28 24171 Kiel	Posch, Dieter Minister für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung des Landes Hessen Postfach 31 29 65021 Wiesbaden
Budde, Katrin Ministerin für Wirtschaft und Technologie des Landes Sachsen-Anhalt Postfach 34 80 39043 Magdeburg	Dr. Ebnet, Otto Minister für Wirtschaft des Landes Mecklenburg-Vorpommern 19048 Schwerin
Dr. Georgi, Hanspeter Minister für Wirtschaft des Saarlandes Postfach 10 09 41 66009 Saarbrücken	Clement, Wolfgang Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen Stadttor 1 40219 Düsseldorf
Schuster, Franz Minister für Wirtschaft und Infrastruktur des Freistaates Thüringen Postfach 242 99005 Erfurt	Dr. Schommer, Kajo Staatsminister für Wirtschaft und Arbeit des Freistaates Sachsen Postfach 12 09 37 01008 Dresden

noch **Anhang 1**

**Ehemalige Mitglieder und stellvertretende Mitglieder des Beirates
bei der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
für den Zeitraum vom 1. November 1999 bis 15. August 2001**

Name	Deutscher Bundestag	
	ausgeschieden als ordentliches Mitglied	ausgeschieden als stellvertretendes Mitglied
Bury, Hans-Martin	Dezember 1999	---
Vogt, Ute	---	Dezember 2000
Name	Bundesrat	
	ausgeschieden als ordentliches Mitglied	ausgeschieden als stellvertretendes Mitglied
Bülck, Horst Günter	März 2000	---
Dr. Fischer, Peter	Dezember 2000	---
Gabriel, Matthias	Januar 2001	---
Branoner, Wolfgang	Juni 2001	
Müller, Ulrich	August 2001	
Glogowski, Gerhard	---	Dezember 1999
Prof. Dr. Eggert, Rolf		Mai 2001

Zum 16. Dezember 1999 wurde auf Vorschlag des Deutschen Bundestages Herr Gerhard Rübenkönig, bisher stellvertretendes Mitglied, zum ordentlichen Mitglied des Beirates ernannt.

Zum 1. Januar 2000 hat die Bundesregierung auf Vorschlag des Bundesrates die bisherigen stellvertretenden Mitglieder der Länder im Beirat – mit Ausnahme der Mitglieder Bayerns und Niedersachsens – zu ordentlichen Mitgliedern und die bisherigen ordentlichen Mitglieder zu Stellvertretern ernannt.

Anhang 2

**Mitglieder des Wissenschaftlichen Arbeitskreises für Regulierungsfragen
bei der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post**

Prof. Dr. Dr. h.c. Arnold Picot
Ludwig-Maximilians-Universität München
Institut für Organisation
Seminar für Betriebswirtschaftliche Informations- und Kommunikationsforschung
(Vorsitzender)

Prof. Dr. Juergen B. Donges
Universität zu Köln
Wirtschaftspolitisches Seminar
(Stellv. Vorsitzender)

Prof. Dr. Charles B. Blankart
Humboldt-Universität zu Berlin
Institut für Öffentliche Wirtschaft und Wirtschaftspolitik

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Walther Busse von Colbe
Ruhr-Universität Bochum
Seminar für Theoretische Betriebswirtschaftslehre

Prof. Dr. Torsten J. Gerpott
Gerhard-Mercator-Universität Duisburg
Lehrstuhl für Organisation und Planung
Schwerpunkt Telekommunikationswirtschaft

Prof. Dr. Ludwig Gramlich
Technische Universität Chemnitz
Professur für Öffentliches Recht und Öffentliches Wirtschaftsrecht

Prof. Dr. Herbert Kubicek
Universität Bremen
Fachbereich Angewandte Informatik

Dr. Karl-Heinz Neumann
Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste GmbH, Bad Honnef

Prof. Dr.-Ing. Peter Vary
RWTH Aachen
Institut für Nachrichtengeräte und Datenverarbeitung

Prof. Dr. Axel Zerdick
Freie Universität Berlin
Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft

Anhang 3

**„Leitlinien für die Regulierungspolitik“ des Wissenschaftlichen Arbeitskreises
für Regulierungsfragen bei der Regulierungsbehörde**

Der Wissenschaftliche Arbeitskreis für Regulierungsfragen bei der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post wurde im Februar 1998 geschaffen, um die Regulierungsbehörde in Grundsatzfragen der Regulierung sowie zu Sonderthemen zu beraten (§ 70 TKG). Bei der Erfüllung seiner Aufgaben geht der Arbeitskreis von folgenden Leitlinien und Grunderkenntnissen aus, die der Gesetzeslage und dem internationalen Diskussionsstand in Theorie und Praxis der Regulierungspolitik entsprechen:

- (1) Regulierungspolitik als sektorspezifische Ordnungspolitik dient unmittelbar oder mittelbar dem Verbraucher. Ihre wichtigste Aufgabe ist, die bisher durch staatliche Monopole geprägten Sektoren für Wettbewerb zu öffnen und im Interesse der Benutzer der Einrichtungen und Dienste von Telekommunikation und Post für die Etablierung eines nachhaltig funktionsfähigen Wettbewerbs zu sorgen. Diese Aufgabe erschöpft sich nicht in der Aufhebung eines (staatlichen) Monopols durch das Parlament, sondern sie beinhaltet auch die Gestaltung gesetzlicher Rahmenbedingungen in der Telekommunikation und im Postwesen. Auf ihrer Grundlage obliegt es der Regulierungsbehörde, die Entstehung chancengleichen Wettbewerbs zu fördern und dessen dauerhafte Funktionsfähigkeit sicherzustellen.
- (2) In der Regulierungsarbeit sind den gesetzlichen Regelungen entsprechend bestimmte Nebenbedingungen (z. B. Universaldienstangebot) zu beachten, die im Wesentlichen den Interessen der Verbraucher und anderer Nutzer dienen sollen. Mit dem Universaldienstziel verbundene Regulierungsvorgaben sollen wettbewerbsneutral und nicht als Marktzutrittschranke für potenzielle Konkurrenten wirken.
- (3) Darüber hinaus nimmt die Regulierungsbehörde verschiedene sektorspezifische Hoheitsaufgaben wahr (z. B. im Bereich der Vergabe von Nummern und Frequenzen), die beim gegenwärtigen Stand der Technik nicht privatisierbar sind. Im Hinblick auf die anzuwendenden Vergabeverfahren ist die Regulierungsbehörde dem Grundsatz der Wettbewerbsneutralität verpflichtet. Vergabeverfahren sollen transparent und nicht diskriminierend sein.
- (4) Bei ihrer Arbeit hat sich die Regulierungsbehörde im Rahmen der Entgeltregulierung und der Gewährleistung von offenem Netzzugang und von Zusammenschaltungen mit dem konkreten Angebotsverhalten des ehemaligen Monopolanbieters – bzw. eines jeden sich als marktbeherrschend erweisenden Unternehmens – auseinander zu setzen. Insbesondere hat sie sich auch mit der Kostensituation ehemaliger Monopolanbieter zu befassen, um zu prüfen, ob die festgestellten aktuellen Kosten dem Maßstab der „Kosten der effizienten Leistungserbringung“ entsprechen.
- (5) Festgestellte aktuelle Kosten sind in vielen Fällen nicht mit den Kosten der effizienten Leistungserbringung gleichzusetzen. Wegen der Schwierigkeiten bei der Abgrenzung und Zuordnung von Kosten oder bei der Bestimmung eines kosteneffizienten Leistungsprozesses ist nach aller Erfahrung nicht selten zur Orientierung auf unternehmensexterne Informationen wie z. B. solche aus Vergleichsmärkten zurückzugreifen (§ 3 Telekommunikations-Entgeltregulierungsverordnung – TEntgV).
- (6) Entscheidungen der Regulierungsbehörde, die sich auf Kosten oder Preise eines marktbeherrschenden Anbieters zum Zwecke der Gewährleistung von Wettbewerb beziehen, sind ordnungspolitisch geboten und verfassungsrechtlich legitim. Sie sind nicht als Eingriff in die internen Strukturen dieses Unternehmens misszuverstehen; vielmehr sind sie Voraussetzungen zur Förderung von Effizienz im Wettbewerb.
- (7) Regulierungspolitik ist keine Industriepolitik für oder gegen bestimmte Anbieter oder Anbietergruppen; sie ist in dieser Hinsicht neutral angelegt und einzig am chancengleichen Marktzugang von Anbietern und an den langfristigen Interessen der Nachfrager ausgerichtet.
- (8) Bei ihrer Tätigkeit kommt der Regulierungsbehörde Unabhängigkeit zu, vor allem gegenüber regulierten marktbeherrschenden Unternehmen, aber auch gegenüber der Einflussnahme anderer Unternehmen und Institutionen, die sich jenseits der Regulierungsziele primär an Partikularinteressen orientieren. Diese unabhängige Stellung ergibt sich aus Vorgaben des internationalen WTO- und des europäischen Rechts, sie entspricht auch der Konzeption des Artikels 87f GG (Grundgesetz). Unabhängigkeit bedeutet u. a., dass der Staat auf die strikte Trennung zwischen Eigentümerfunktion beim regulierten Unternehmen und Regulierungsfunktion im Hinblick auf den für den Wettbewerb zu öffnenden Sektor achtet. Es ist zu vermeiden, dass Interessenkonflikte zwischen diesen beiden Funktionen in der Weise durchschlagen, dass die Regulierungsbehörde zugunsten spezifischer Eigentümerinteressen etwa des Staates oder einer anderen Gruppe in Anspruch genommen wird. Das Trennungs- und Unabhängigkeitsgebot soll die nach allen Erfahrungen stets vorhandene Gefahr einer Einvernahme („capture“) von Regulierungsbehörde und Regulierungspolitik durch mächtige staatliche oder private Akteure minimieren. Zu verwirklichen ist dieses Prinzip insbesondere durch die „Verfassung“ der Regulierungsbehörde, durch die Qualität der Personalpolitik bei der Besetzung von Führungs- und Fachpositionen in der Regulierungsbehörde, durch qualifizierte Beratung sowie durch abschirmende Führung seitens

noch **Anhang 3**

des zuständigen Ressortministeriums gegenüber politischem Druck von dritter Seite.

- (8) Weitere zentrale Prinzipien der Regulierungspolitik sind Transparenz und Angemessenheit (Subsidiarität). Angemessenheit bedeutet, dass die Eingriffe auf das im Sinne der Regulierungsziele unabweisbar Notwendige beschränkt bleiben (Prinzip der minimalistischen Regulierung). Einzelnen Regulierungsmaßnahmen sollte eine Wirkungsanalyse vorausgehen, die systematisch die verschiedenen Alternativen abwägt und bewertet.
- (9) Die Regulierungsbehörde sollte der interessierten Öffentlichkeit regelmäßig über die Fortschritte bei

der Schaffung eines funktionierenden Wettbewerbs berichten. Je erfolgreicher die Politik der Regulierungsbehörde ist, desto entbehrlicher wird ihre regulatorische Aufgabe im engeren Sinne. Nach aller Erfahrung ist für den Übergang vom monopolgeprägten zum wettbewerblichen Markt in Telekommunikation und Post jedoch ein längerer Zeitraum zu veranschlagen.

- (10) Die Erfahrungen aus der Regulierungspolitik sind ständig auszuwerten. Regierung und gesetzgebende Organe sind laufend darüber zu informieren, damit notwendige Änderungen des sektorspezifischen Regulierungsrahmens ggf. schnell eingeleitet werden können.

Anhang 4

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Arbeitskreises für Regulierungsfragen bei der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (WAR)

Am 7. März 2001 haben die Professoren Ulrich Immenga, Christian Kirchner, Günther Knieps und Jörn Kruse auf Einladung der Deutschen Telekom AG (DTAG) in Berlin ihre gemeinsame Studie

- Telekommunikation im Wettbewerb
– eine ordnungspolitische Konzeption nach drei Jahren
Marktöffnung –

präsentiert. Sie haben sich mit der Frage auseinander gesetzt, ob und gegebenenfalls inwieweit die gegenwärtige Ex-Ante-Regulierung marktmächtiger Anbieter im Bereich der Telekommunikation zu überdenken und zu reformieren sei. Zentrale Thesen der Autoren sind:

- Der Wettbewerb auf wesentlichen Telekommunikationsmärkten sei drei Jahre nach der gesetzlichen Marktöffnung bereits als weitgehend selbsttragend anzusehen.
- Für die Beurteilung von Marktmacht komme es nicht auf die Marktanteile, sondern auf die Bestreitbarkeit der Märkte an. Wo bestreitbare Märkte vorliegen, da reiche potenzieller Wettbewerb aus, um die disziplinierende Wirkung auf die Preispolitik des marktherrschenden Unternehmens sicherzustellen.
- Die Regulierung habe sich auf den Zugang zu echten „bottlenecks“ zu beschränken, also auf solche Leistungskomponenten, welche die Wettbewerber für den Kundenzugang zwingend benötigen, deren Eigenerstellung ihnen nicht zuzumuten ist und für die es keine relevanten Alternativen gibt.
- Der Markt für Endkundenleistungen bedürfe nicht der (Entgelt-)Regulierung, wenn der Markt für Vorleistungen (z. B. Mietleitungen) zielscharf reguliert ist („überflüssige Doppelregulierung“).
- Der Markt für Teilnehmeranschlussleitungen und für lokale Netzzusammenschaltung sei in regionale/lokale Teilmärkte aufzulösen. Einige Ortsnetze stünden bereits im Wettbewerb und könnten aus der Regulierung insoweit entlassen werden.

Insgesamt wird aus diesen Thesen die Aufforderung abgeleitet, die Regulierung gegenüber der DTAG bereits heute in solchen Bereichen, in denen Wettbewerb herrscht, zurückzunehmen, und dort, wo sie weiter aufgrund von bottlenecks erforderlich ist, sie auf eine andere konzeptionelle Basis zu stellen und zu diesem Zweck eine entsprechende Novellierung des TKG einzuleiten.

Grundlegende Fragen der sektorspezifischen Regulierung auch mit Blick auf eine Novellierung des TKG auf den Prüfstand zu stellen, ist angesichts positiver Erfolge der Marktöffnung bei der Schaffung von Wettbewerb ein berechtigtes Anliegen. Denn die sektorspezifische Regulierung kann überhaupt und nur in soweit begründet werden, als in den entsprechenden Märkten (noch) kein funk-

fähiger und sich selbst tragender Wettbewerb besteht. Gleichwohl sind gesetzesändernde Schlussfolgerungen für den Telekommunikationsmarkt erst zu ziehen, wenn der Wettbewerb tatsächlich funktioniert. In dieser Hinsicht ergeben sich aus der erwähnten Studie Fragen, die der Klärung bedürfen. Diesem Zweck dient die folgende Stellungnahme des Wissenschaftlichen Arbeitskreises für Regulierungsfragen:

1. Potenzieller und wirklicher Wettbewerb

Die These, es komme für das Vorliegen von Marktbeherrschung nicht auf die tatsächlichen Marktanteile, sondern auf den potenziellen, theoretisch möglichen Wettbewerb (bestreitbarer Markt) an, ist mit Blick auf die Realitäten des Telekommunikationsmarktes als Anregung zur Gesetzesänderung nicht geeignet. Denn das Konzept des bestreitbaren Marktes ist an die Einhaltung streng formulierter Modellbedingungen gebunden (insbesondere problemloser Marktzugang, keine sunk costs bei Marktaustritt, keine bzw. stark verzögerte Preisreduktion des Monopolisten nach Zutritt neuer Wettbewerber). Diese Voraussetzungen müssen nicht nur näherungsweise, sondern vollständig gegeben sein, wenn das Konzept der contestable markets auf die Praxis übertragen werden soll. Jede auch nur geringfügige Abweichung stellt die theoretische Modellaussage infrage. Beispielsweise würde nach dieser Theorie ein über den Kosten liegender Preis schlagartig zum Eintritt neuer Wettbewerber führen, welche die gesamte Marktnachfrage auf sich ziehen. Das ist in der Realität nicht zu beobachten. Mit der Annahme der Bestreitbarkeit ist z. B. die Beobachtung nicht vereinbar, dass die DTAG höhere Preise als andere Wettbewerber verlangt und dennoch nicht den gesamten Markt verliert. Werden realistische Markteintrittsbarrieren berücksichtigt (z. B. betriebswirtschaftliche Kosten der Gründung und Konsolidierung eines Unternehmens, die Gewinnung von qualifiziertem Personal, ein kritisches Mindestumsatzvolumen, historisch erworbene Kundenbindung, Marktforschung, Marketing- und Kommunikationsaufwendungen sowie Reaktions- und Amortisationszeiten) und die erheblichen sunk costs des dominanten Anbieters in Betracht gezogen, dann erweist sich das Konzept des bestreitbaren Marktes im vorliegenden Zusammenhang als irrelevant. Wirklichkeitsfremd und mit den aktuellen Entwicklungen nicht zu vereinbaren ist auch die Vorstellung, dass Unternehmen, die vom Markt verdrängt wurden, später, unter veränderten Bedingungen, wieder in den Markt eintreten (Jo-Jo-Effekt).

Bevor also erwogen wird, das theoretische Modell der contestable markets auf die Praxis der Wettbewerbspolitik für die durch vielfältige Besonderheiten geprägte Telekommunikation zu übertragen, sind gründliche empirische Untersuchungen notwendig.

noch Anhang 4

Vor diesem Hintergrund ist das Ziel im Auge zu behalten, nicht nur einen potenziellen Wettbewerb, den es nur in abstrakten theoretischen Modellen gibt, sondern einen tatsächlichen Wettbewerb herbeizuführen, der den Kunden reale Alternativen bietet. Regulierung bleibt da unverzichtbar, wo Wettbewerb (derzeit) nicht möglich ist. Nur dadurch werden die gewünschten Wirkungen in Hinblick auf Bedarfsdeckung, Produktivitätssteigerung, Preissenkung, Innovation und Schaffung von Arbeitsplätzen ausgelöst.

2. Vorleistungen und Endleistungen im Zusammenhang

Sicherlich ist auf manchen Endkundenmärkten bereits ein beachtlicher Wettbewerb entstanden (z. B. im inländischen und internationalen Fernverkehr). Dort kann die Preisregulierung, die den Endkunden schützen soll, zurückgenommen werden, was auch etwa in den USA, Großbritannien und der Schweiz zu beobachten ist. Jedoch ist dieser Wettbewerb um Endkunden angesichts der dominanten Position der DTAG auf einer Vielzahl von Vorleistungsmärkten noch nicht zwangsläufig selbsttragend.

Maßstab für die Notwendigkeit der Regulierung sollte die Marktbeherrschung des dominanten Anbieters auf den jeweils relevanten Märkten sein. Ursache derartiger Marktbeherrschung ist oftmals der „bottleneck-Charakter“ von Teilmärkten etwa im Vorleistungsbereich, manchmal aber auch bestimmtes marktstrategisches Verhalten. Wenn auf zwei Märkten jeweils gesonderte Regulierungsregeln gelten, weil sie durch unterschiedliche Angebots- und Wettbewerbsbedingungen gekennzeichnet sind, darf nicht von Doppelregulierung gesprochen werden. Dies trifft die Sache nicht. Auch wenn auf beherrschten Vorleistungsmärkten in erforderlichem Umfang reguliert wurde, ist auf einem beherrschten Endkundenmarkt nicht von vorneherein ausgeschlossen, dass es zu Behinderungsmissbrauch kommt (z. B. Verdrängungspreise).

Mit zunehmendem Wettbewerb auf den Endkundenmärkten verschiebt sich das Schwergewicht der Ex-ante-Preisregulierung immer weiter weg von der Kontrolle eines Preishöhenmissbrauchs zur Kontrolle des Behinderungsmissbrauchs gegenüber den Wettbewerbern. Insbesondere ist künftig darauf zu achten, dass das ehemalige Monopolunternehmen nicht durch Dumpingstrategien oder andere unlautere Verhaltensweisen versucht, Anbieter vom Markt zu verdrängen bzw. neuen Unternehmen den Marktzutritt zu erschweren. In diesem Zusammenhang ist vor allem die zunehmende Zahl von Optionsangeboten im Hinblick auf unzulässige Preisabschläge zu prüfen. Problematisch ist auch die Bündelung von Preisangeboten über Märkte mit unterschiedlicher Wettbewerbsintensität, z. B. in Form von Gesamtumsatzrabatten. Hierdurch entsteht die Gefahr, dass die marktbeherrschende Position von einem Markt auf einen anderen ausgedehnt wird. Ein genereller Verzicht auf die Ex-ante-Regulierung der Endkundertarife würde die Gefahr wettbewerbsbehindernder Verhaltensweisen des marktbeherrschenden Anbieters er-

höhen. Im Rahmen einer nachträglichen Preismissbrauchsaufsicht wäre insbesondere dann mit Problemen bei der Durchsetzung zu rechnen, wenn wettbewerbswidrige Dumpingpreise durch Regulierungsentscheidung ex post nach oben korrigiert werden müssten.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Preisregulierung, wie sie bisher praktiziert wurde, praktisch keine relevante Beschränkung der Preissetzung für die DTAG im Endkundenbereich bedeutet hat. Für die Regulierung des Telefondienstes gilt bis 31. Dezember 2001 eine Price-cap-Regulierung, die 1997 auf Basis der damals gültigen gesetzlichen Vorschriften formuliert wurde. Die DTAG hat die Ende 1997 gesetzten Vorgaben des Price-caps deutlich unterschritten. Die erheblichen Preissenkungen im Sprachtelefondienst auf der Fernebene und bei Auslandsgesprächen sind also nicht das Ergebnis der Regulierung von Endkunden-Entgelten nach den Bestimmungen des TKG. Der schnell einsetzende Wettbewerb von Verbindungsnetzbetreibern ist dennoch nicht von allein entstanden: Insbesondere die regulatorischen Vorgaben von Interconnectionpreisen, Preselection, Call-by-Call-Selection, Nummernportabilität und Third-Party-Billing haben maßgeblich zum heute vorhandenen Wettbewerb beigetragen. Dieser ist insoweit in seiner Entstehung und im gegenwärtigen Ausmaß regulierungsbedingt.

3. Problematische Teilmärkte

Der Vorschlag, den Markt der Teilnehmeranschlussleitungen in lokale Teilmärkte aufzulösen und diejenigen Ortsnetze aus der Regulierung zu entlassen, in denen mindestens ein Wettbewerber existiert, wirft neben der offenen Frage einer schlüssigen Abgrenzung relevanter Teilmärkte weitere erhebliche Probleme auf:

Um den Verdacht einer Quersubventionierung nicht aufkommen zu lassen, müsste die DTAG eigens für jeden beantragten Lokalmarkt eine gesonderte unternehmerische Einheit mit schlüssig separiertem Rechnungswesen ausgliedern. Der hierfür erforderliche Aufwand wäre beträchtlich. Die Vermeidung von Quersubventionen bietet ein weites und komplexes Feld für Regulierungseingriffe.

Eine Sonderbehandlung großer Städte würde die Regulierungsprobleme in Bezug auf kleine und ländliche Ortsnetze verschärfen. Dadurch stellt sich die früher intensiv diskutierte Frage nach der unter sozial- und strukturpolitischen Gesichtspunkten hinnehmbaren Preisdifferenzierung im Raum aus neuem Anlass – mit unsicheren gesamt- und einzelwirtschaftlichen Wirkungen.

Auch könnte die Regulierung von Universaldiensten, die in Deutschland in der Praxis bisher nicht erforderlich wurde, bei unterschiedlicher Behandlung von geographischen Teilmärkten einen neuen Impuls erhalten. Eine dann infrage kommende Universaldienstleistungsabgabe nach Marktanteilen belastete die DTAG am stärksten.

Im Übrigen lässt sich bei realistischer Betrachtung derzeit kaum ein Lokalmarkt finden, der aus der Regulierung herausgenommen werden könnte. Wenn sich die Separierung

noch Anhang 4

nicht auf die Geschäftszentren, also auf eng begrenzte Stadtteile, beschränken, sondern die Gesamtfläche einer Gemeinde umschließen soll, dann bleibt die DTAG fast überall marktbeherrschend. Für einen City-Carrier bedeutet schon ein lokaler Marktanteil von 15 bis 20 % sehr viel. Bundesweit verfügen alle neuen Netzbetreiber zusammen bei Telefonanschlüssen über einen Marktanteil von weniger als 2 %. Hier gilt noch einmal: Nur gesicherte empirische Befunde können ein Begehren auf Sonderbehandlung begründen und erlauben es, die Konsequenzen abzuschätzen.

4. Die tatsächliche Entwicklung

Die vorgelegte Studie lässt wichtige Gegenwartsprobleme der Telekommunikationsmärkte außer Acht. Im Gegensatz zu den dort unterstellten Modellannahmen ist zu befürchten, dass die Dynamik der Wettbewerbsentwicklung sich derzeit erheblich verlangsamt und der Wettbewerb im Ortsnetzbereich weiterhin nur mühsam vorankommt. In Teilbereichen ist sogar eine Stagnation oder ein Sinken der Marktanteile der Wettbewerber zu befürchten. Bereits heute sind Insolvenzen junger Unternehmen zu verzeichnen, die dann wettbewerbspolitisch als Konsolidierungsphänomen kein Problem wären, wenn sich zugleich die Marktstruktur zugunsten des Wettbewerbs entwickelte. Die DTAG verfügt hingegen mit ihrem faktischen Monopol im Bereich der Teilnehmeranschlussleitung und mit ihren flächendeckenden Verbindungsnetzen über eine insgesamt unangefochtene Marktmacht.

Die Alternativen des Zugangs zum Teilnehmer wie WLL, powerline und das Breitbandkabel sind bisher technisch, wirtschaftlich oder organisatorisch noch nicht erfolgversprechend. Die DTAG ist im Begriff, bei ihrem Angebot der DSL-Technik unter Einsatz ihrer vorhandenen Infrastruktur (Line Sharing) auf diesem neuen Markt wiederum ein faktisches Monopol zu schaffen: durch eine spezifische preispolitische Markteinführungsstrategie so-

wie durch die verzögerte Bereitstellung von Vorprodukten durch die DTAG. Für die neuen Wettbewerber erwachsen erhebliche Schwierigkeiten, diesen Vorsprung jemals aufzuholen. Die Regulierungsbehörde hat große Mühe, mit dieser Entwicklung im Sinne der Schaffung funktionsfähigen Wettbewerbs umzugehen. So bringt z. B. die gegenwärtige Auseinandersetzung über die von der Regulierungsbehörde angeordnete Verpflichtung der DTAG zum Angebot von Line Sharing dieser weitere strategische und zeitliche Vorteile auf einem gerade entstehenden Zukunftsmarkt.

Damit bleibt es weiter vorrangig, durch fortlaufende empirische Bestandsaufnahmen für die Transparenz der Marktentwicklung in der Telekommunikation zu sorgen. Es ist zu belegen, welche Marktpositionen der dominante Netzbetreiber und die neuen Wettbewerber aufweisen, welche Entwicklungsrichtung erkennbar ist und welche Belege die Annahme unterstützen, dass der bereits entstandene Wettbewerb (z. B. im Weitverkehr) auch dann bestehen bleibt, wenn die (Ex-ante-Entgelt-)Regulierung zurückgenommen wird.

5. Fazit

Ein funktionsfähiger Wettbewerb in der Breite ist in der Telekommunikation noch nicht gewährleistet. Die Regulierungsbehörde wird weiterhin gefordert sein, mit den ihr zur Verfügung stehenden Regulierungsinstrumenten neuen Anbietern den Weg in den Markt zu bereiten. Hierfür ist den örtlichen bottlenecks verstärkte Beachtung zu schenken. Die Expansionsmöglichkeiten der DTAG leiden darunter nicht. Im Fernbereich erscheint in Abhängigkeit von der tatsächlichen Marktentwicklung eine Rücknahme der Preisregulierung schon frühzeitiger denkbar. Für eine Novellierung des TKG, die den Regulierungsrahmen einengen und damit das wettbewerbsstimulierende Regulierungsziel relativieren würde, besteht nach Auffassung des Wissenschaftlichen Arbeitskreises derzeit kein Anlass.

28. August 2001

Arnold Picot (Vorsitzender), Juergen B. Donges (stellv. Vorsitzender), Charles B. Blankart, Walther Busse von Colbe, Torsten J. Gerpott, Ludwig Gramlich, Herbert Kubicek, Karl-Heinz Neumann, Peter Vary, Axel Zerdick

Anhang 5

Der Nummernraum für das öffentliche Telefonnetz/ISDN in Deutschland
 – Zusammenfassende tabellarische Darstellung –
 Stand: 6. Juli 2001

Nummer bzw. Nummernraum	Verwendung	Planungen
0	nationale Verkehrsausscheidungsziffer	
00	internationale Verkehrsausscheidungsziffer	
010xy, 0100yy mit x = 1 ... 9 und y = 0 ... 9	optional der Verkehrsausscheidungsziffer voranzustellende Ziffernfolge zur Verbindungsnetzbetreiberauswahl Call-by-Call;	
(0)11	Mehrwertdienste (auslaufend)	Verlagerung wird gegenwärtig vorbereitet; danach: Reserve
(0)12	Innovative Dienste	
(0)13	frei; Ausnahmen:	soweit frei: Reserve
(0)130	– frei	Reserve
(0)136	– frei	„Mabez“-Dienste
(0)137, (0)1381	– Televotum, Teledialog	Verlagerung nach (0)136 bzw. (0)902; danach Reserve
(0)14	frei	Reserve
(0)15	Mobilfunk (GSM und UMTS/IMT-2000)	
(0)1511	T-Mobil	
(0)1520	Mannesmann Mobilfunk	
(0)1566	MobilCom	
		Reservierungen: (0)150 Group 3G (0)151 T-Mobil (0)152 Mannesmann (0)155 E-Plus 3G Luxb. (0)156 MobilCom (0)157 E-Plus (0)159 Viag Interkom
(0)160	D1 (T-Mobil)	
(0)161	frei	Reserve
(0)162	D2 (Mannesmann Mobilfunk)	
(0)163	E1 (E-Plus Mobilfunk)	
(0)164	Cityruf (T-Mobil)	
(0)165	frei	Reserve
(0)166	Telmi (Deutsche Funkruf GmbH)	

noch **Anhang 5**

Nummer bzw. Nummernraum	Verwendung	Planungen
(0)167 (0)1672	Bündelfunknetze: Dolphin Telecom (Deutschland) GmbH	
(0)168 (0)169	Scall (T-Mobil) Cityruf, Scall, Skyper (T-Mobil)	
(0)170 (0)171 (0)172 (0)173 (0)174 (0)175 (0)176 (0)177 (0)178 (0)179	D1 (T-Mobil) D1 (T-Mobil) D2 (Mannesmann Mobilfunk) D2 (Mannesmann Mobilfunk) D2 (Mannesmann Mobilfunk) D1 (T-Mobil) E2 (Viag Interkom) E1 (E-Plus Mobilfunk) E1 (E-Plus Mobilfunk) E2 (Viag Interkom)	
(0)180	Shared Cost-Dienste	Eine Verlagerung der Shared Cost-Dienste ist nicht geplant
(0)181xxx, (0)181xxxx	Kennzahlen für Internationale Virtuelle Private Netze (IVPN)	
(0)18xy, (0)18xyy, (0)18xyyy, (0)18xyyyy, (0)18xyyyyy, (0)18xyyyyyy mit x = 2 ... 9 und y = 0 ... 9	Kennzahlen für geschlossene Nutzergruppen;	
(0)19 (0)190 (0)19xz, (0)19yzzz mit x = 1 ... 3, y = 1 ... 4 und z = 0 ... 9 (0)1989 (0)199	frei; Ausnahmen: – Premium Rate-Dienste – Online-Dienste – Routingnummern für Auskunftsdienste – Netzinterne Verkehrslenkung	soweit frei: Reserve Verlagerung nach (0)900x danach: Reserve Verlagerung nach (0)905; danach: Reserve
(0)xy, (0)xyy, (0)xyyy, (0)xyyyy mit x = 2 ... 9 und y = 0 ... 9 (0)31 (0)500, (0)501, (0)600 (z.Z. belegt, erst bei Bedarf freizuräumen), (0)601	Ortsnetzkenzahlen (ONKz); Ausnahmen: – Testrufnummern – frei	Reserve für Telekom- munikationsdienste

noch Anhang 5

Nummer bzw. Nummernraum	Verwendung	Planungen
(0)700	– Persönliche Rufnummern	
(0)701	– frei	Reserve für Persönliche Rufnummern
(0)800	– Freephone Dienste	
(0)801	– frei	Reserve für Freephone Dienste
(0)900	– frei	Nutzung für Premium Rate-Dienste ist in Vorbereitung
(0)902	– frei	„Mabez“-Dienste
(0)901, (0)903, (0)904	– frei	Reserve für Telekommunikationsdienste
(0)905	– frei	Online-Dienste
xyy (auslaufend), xy yy (auslaufend), x yy yy, xy yy yy, x yy yy yy, xy yy yy yy mit x = 1 ... 9 und y = 0 ... 9 110 112 118xy mit x = 1 ... 9 und y = 0 ... 9 1180yy übrige Bereiche der Gasse 11	Teilnehmerrufnummern; Ausnahmen: – Polizei – Notruf, Feuerwehr – Auskunftsdienste; Rufnummern der Struktur 1180yy werden nur zugeteilt, wenn keine Rufnummern der Struktur 118xy mehr verfügbar sind – netzinterne Nutzung	

Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 81 Abs. 3 Telekommunikationsgesetz und § 44 Postgesetz

Wettbewerbsentwicklung bei Telekommunikation und Post 2001: Unsicherheit und Stillstand

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	214
Teil I Zum Wettbewerb auf Telekommunikationsmärkten	216
1. Gesetzlicher Auftrag und methodischer Rahmen der Untersuchung	216
1.1 § 81 Abs. 3 TKG und der Begriff des „funktionsfähigen Wettbewerbs“	216
1.2 Die Stellungnahme der Monopolkommission vom Dezember 1999 und die nachfolgende Diskussion	218
1.3 Methodischer Rahmen der Untersuchung	220
1.4 Sind Telekommunikationsmärkte bestreitbar?	221
1.5 Deregulierung einzelner Bereiche und Teilmärkte?	224
2. Marktstrukturen und Wettbewerbsintensität im Festnetz	225
2.1 Entwicklung der Telekommunikationsdienste im Überblick	225
2.2 Sprachtelefondienste im Festnetz	226
2.2.1 Teilnehmeranschlüsse	227
2.2.2 Ortsgespräche	229
2.2.3 Fern- und Auslandsgespräche	229
2.3 Internetzugänge	232
2.4 Preisentwicklung	232
2.5 Konsolidierungsprozess	233
3. Abhängigkeit der Wettbewerber von Vorleistungen der DTAG	234
3.1 Zusammenschaltungsleistungen	234
3.2 Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung	237
3.3 Mietleitungen	237
3.4 Fakturierung und Inkasso	238
4. Wettbewerbspotenziale des Mobilfunks	238
4.1 Marktstruktur und Wettbewerb	238
4.2 Substitutionsbeziehungen zwischen mobiler und festnetzgebundener Kommunikation	239
4.3 Folgerungen für die Beziehungen zwischen Mobilfunk und Festnetztele- fonie	240
5. Regulierung und Wettbewerbsaufsicht	240
5.1 Zugang zu wesentlichen Vorleistungen	240

	Seite
5.1.1 Voraussetzungen	240
5.1.2 Entgeltregulierung auf Vorleistungsmärkten: Teilnehmeranschlussleitung	241
5.1.3 Entgeltregulierung auf Vorleistungsmärkten: Zusammenschaltungsleistungen	242
5.1.4 Missbrauchsproblematik	243
5.2 Endkundenentgelte	245
5.2.1 Rechtslage und Ausgestaltung	245
5.2.2 Weiterentwicklung der Price-Cap-Regulierung 2002	246
5.2.3 Entscheidungspraxis: Präventive Entgeltregulierung	249
5.2.4 Entscheidungspraxis: Nachträgliche Entgeltregulierung	249
5.3 Marktabgrenzung und Marktbeherrschung	251
5.3.1 Entscheidungspraxis	252
5.3.2 Eckpunkte zur Marktabgrenzung und zur Marktbeherrschung	252
6. Europarechtliche Vorgaben	255
6.1 Kommunikationsbericht 1999	255
6.2 Der neue Rechtsrahmen	255
6.3 Schlussfolgerungen und Anpassung des nationalen Rechts	258
7. Funktionsfähiger Wettbewerb und Rückführungspotenziale der Regulierung	259
7.1 Märkte für Vorleistungen	259
7.2 Märkte für Endkundenleistungen	260
7.2.1 Teilnehmeranschlüsse und Ortsgespräche	260
7.2.2 Inlandsferngespräche	262
7.2.3 Auslandsgespräche	265
7.3 Rückführungspotenziale der Regulierung	265
8. Aktuelle Probleme	267
8.1 Bündelangebote und Regulierung	267
8.2 Schutz von Geschäftsgeheimnissen und gerichtliche Kontrolle von Regulierungsentscheidungen	268
8.3 Regelungslücken bei der Datenkommunikation und im Mobilfunk	269
8.4 Behinderungsmisbräuche	270
8.5 Entgelte für den Teilnehmeranschluss	271
9. Zusammenfassung der Einschätzungen und Empfehlungen	272
Teil II Kein Wettbewerb auf Postmärkten	275
1. Vorbemerkungen	275
2. Regulatorische Rahmenbedingungen	275
2.1 Grundsätze und Verfahren der Entgeltregulierung	276
2.2 Umfang des Universaldienstangebots gemäß PUDLV	277
3. Wettbewerbsentwicklung in der Briefbeförderung	278
3.1 Marktentwicklung	278
3.2 Ursachen der unzureichenden Wettbewerbsentwicklung	279
3.2.1 Regulatorische Wettbewerbshemmnisse	279

	Seite
3.2.2 Strukturelle Wettbewerbshemmnisse	280
3.3 Wettbewerbspolitische und -rechtliche Beurteilung	281
3.3.1 Verlängerung der Exklusivlizenz	281
3.3.2 Verwaltungs- und Gerichtspraxis im Umgang mit dem Höherwertigkeits- erfordernis	284
3.3.3 Entgeltregulierung und Verdrängungsmissbrauch	285
3.3.4 Universaldienstregulierung	285
4. Fazit und Empfehlungen	286

Vorwort

1. Nach § 81 Abs. 3 Telekommunikationsgesetz (TKG) legt die Monopolkommission alle zwei Jahre einen Bericht zu der Frage vor, ob auf den Märkten der Telekommunikation funktionsfähiger Wettbewerb herrscht. Dabei kann sie auf aus ihrer Sicht notwendige Konsequenzen für einzelne Bestimmungen des TKG hinweisen. Sie soll insbesondere darlegen, ob die Vorschriften zur Entgeltregulierung weiterhin erforderlich sind.

Im Mittelpunkt der Untersuchungen stehen, wie bereits in dem vor zwei Jahren von der Monopolkommission vorgelegten ersten Bericht, die Vorleistungs- und Endkundenmärkte für Sprachtelefonien im Festnetz.¹ Hier findet die eingriffsintensive präventive Entgeltregulierung statt, die aus ordnungspolitischer Sicht in besonderem Maß umstritten ist. Sie soll zurückgeführt werden, wenn ein funktionsfähiger Wettbewerb entstanden ist.

2. Das vorliegende Gutachten behandelt neben der Festnetztelefonie die Wettbewerbsentwicklungen im Mobilfunk und bei der Datenübertragung. Beim Mobilfunk geht es insbesondere um die Wettbewerbspotenziale, die auf den Bereich der Festnetztelekommunikation ausstrahlen und um die Frage nach der effizienten Regulierung von Mobilfunkdienstleistungen. Die Datenübertragung gewinnt in Relation zur Sprachkommunikation zunehmend an Bedeutung. Gleichzeitig ist eine strenge Unterscheidung von Übertragungsinhalten nicht mehr möglich.

Die Monopolkommission beschäftigt sich in diesem Gutachten zudem mit der Regulierungspraxis. Dies ist insbesondere deshalb notwendig, da die Entscheidungen der Regulierungsbehörde die Wettbewerbsentwicklung auf den Telekommunikationsmärkten maßgeblich beeinflussen.

3. Zur Vorbereitung ihrer Stellungnahme hat die Monopolkommission das Wissenschaftliche Institut für Kommunikationsdienste (WIK) mit zwei Untersuchungen, „Abhängigkeit der Wettbewerber von den Vorleistungen der DTAG“ und „Wettbewerbsliche Auswirkungen des Mobilfunks auf die Sprachtelefonie und Datenübertragung im Festnetz“ beauftragt. Die Arbeitsergebnisse wurden am 15. Juni 2001 im Rahmen einer Sitzung der Monopolkommission mit den Autoren diskutiert. Die empirischen Daten zur Entwicklung der Telekommunikationsmärkte wurden wiederum von der Regulierungsbehörde erhoben und ausgewertet. Bei der Vorbereitung der Erhebung haben die Regulierungsbehörde und die Monopolkommission zusammengearbeitet. Der Zugriff der Monopolkommission blieb – wie vorab vereinbart – auf die aggregierten Daten beschränkt.

4. In zwei Anhörungen hat die Monopolkommission mit Vertretern von Unternehmen und Verbänden über deren Einschätzung der Wettbewerbsentwicklung auf den Telekommunikationsmärkten diskutiert:

- am 9. Februar 2001 mit Wettbewerbern und Verbänden,
- am 30. März 2001 mit der Deutschen Telekom AG und der Deutschen Telekom MobilNet GmbH.

Teilnehmer aus dem Kreis der Wettbewerber waren die Unternehmen:

- Broadnet Deutschland,
- debitel AG,
- e-plus Mobilfunk GmbH,
- Mannesmann Arcor AG & Co.,
- MCI WorldCom Deutschland GmbH,
- NetCologne GmbH,
- QS Communications AG,
- Talkline ID,

¹ Vgl. Monopolkommission, Wettbewerb auf Telekommunikations- und Postmärkten?, Sondergutachten 29, Baden-Baden 2000.

- Viag Interkom GmbH & Co.

Folgende Verbände waren vertreten:

- ANGA, Verband privater Kabelnetzbetreiber e.V.,
- breko, Bundesverband der regionalen und lokalen Telekommunikationsgesellschaften e.V.,
- vatm, Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e.V.,
- BITKOM, Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V.

Die Deutsche Telekom AG und einige der angehörten Wettbewerber und Verbände haben ihre mündlichen Vorträge durch schriftliche Stellungnahmen ergänzt. Eine weitere Stellungnahme wurde von der Energis GmbH abgegeben.

5. Nach § 44 Postgesetz in Verbindung mit § 81 Abs. 3 TKG umfasst der Untersuchungsauftrag der Monopolkommission auch die Märkte für Postdienstleistungen. Im zweiten Teil des Sondergutachten steht daher die Frage im Vordergrund, ob auf den Märkten des Postwesens bereits ein funktionsfähiger Wettbewerb erreicht ist.

Zur Vorbereitung ihrer Stellungnahme im Postbereich hat die Monopolkommission im Rahmen von zwei Anhörungen mit Vertretern von Unternehmen und Verbänden deren Einschätzung der Wettbewerbsentwicklungen diskutiert:

- am 23. April 2001 mit Wettbewerbern und Verbänden,
- am 18. Mai 2001 mit Vertretern der Deutschen Post AG.

Teilnehmer aus dem Kreis der Wettbewerber waren die Unternehmen:

- agil Postvertriebs GmbH & Co. KG,
- Darmstädter Echo,
- PIN AG.

Folgende Verbände waren vertreten:

- Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e.V. (AgV),
- Bundesverband Spedition und Logistik,
- Deutscher Direktmarketing Verband e.V. (DDV),
- Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV),
- Bundesverband der Kurier-, Express- und Paket-Dienste e.V. (BIEK),
- Deutscher Verband für Post und Telekommunikation e.V. (DVPT).

Am 30. Mai 2001 hat ein Gespräch zwischen Vertretern des Bundesverbandes der Deutschen Postdienstleister und der Geschäftsstelle der Monopolkommission stattgefunden.

6. Der Präsident des Bundeskartellamtes, Herr Dr. Ulf Böge sowie Mitarbeiter seines Hauses haben mit der Monopolkommission am 16. Juli 2001 Fragen der Wettbewerbsentwicklung und der Regulierung auf den Telekommunikations- und Postmärkten diskutiert. Der Präsident der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, Herr Matthias Kurth und Mitarbeiter seiner Behörde standen der Monopolkommission am 7. September 2001 zur Diskussion zur Verfügung.

Darüber hinaus gab es vielfältige Kontakte zwischen den zuständigen Mitarbeitern der Monopolkommission und Mitarbeitern der Regulierungsbehörde, des Bundeskartellamtes des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie sowie den Unternehmen und Verbänden der Telekommunikationswirtschaft. Die Kommission dankt allen Beteiligten für ihre Mitwirkung.

7. Die Monopolkommission bedankt sich bei ihren wissenschaftlichen Mitarbeitern Herrn Dr. Klaus Holthoff-Frank und Frau Melanie Paulus, die die Stellungnahmen der Kommission zur Entwicklung des Wettbewerbs auf den Telekommunikations- und Postmärkten federführend betreut haben.

Teil I Zum Wettbewerb auf Telekommunikationsmärkten

1. Gesetzlicher Auftrag und methodischer Rahmen der Untersuchung

1.1 § 81 Abs. 3 TKG und der Begriff des „funktionsfähigen Wettbewerbs“

8. Hinter dem Auftrag des Gesetzgebers an die Monopolkommission nach § 81 Abs. 3 TKG, alle zwei Jahre über die Entwicklung des Wettbewerbs bei der Telekommunikation zu berichten, stand die Erwartung, dass der Telekommunikationssektor bei funktionsfähigem Wettbewerb weniger regulatorische Eingriffe benötige als zu Beginn der Liberalisierung bei noch bestehender Monopolstellung der Deutschen Telekom AG (DTAG) in der Festnetztelefonie. Im Idealfall könnten bei funktionsfähigem Wettbewerb die sektorspezifischen Regulierungsvorschriften weit gehend entfallen und durch das allgemeine Wettbewerbsrecht ersetzt werden, vielleicht könnte auch die Zuständigkeit für die wettbewerbliche Aufsicht im Telekommunikationssektor von der sektorspezifischen Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) zu den Kartellbehörden wechseln.

9. In Anlehnung an diesen in der Gesetzesbegründung ausdrücklich genannten² legislativen Zweck des § 81 Abs. 3 TKG interpretiert die Monopolkommission „funktionsfähigen Wettbewerb“ als strukturell gesicherten Wettbewerb, der auch dann fortbesteht, wenn die sektorspezifische Regulierung zurückgeführt wird. Nach dieser Interpretation geht es nicht nur darum, zu erfassen, welche Wettbewerbsprozesse tatsächlich stattfinden, sondern auch und vor allem darum, zu prognostizieren, welche Wettbewerbsprozesse im Falle einer Rückführung der sektorspezifischen Regulierung weiterhin stattfinden werden. Dies erfordert eine Abschätzung darüber, inwiefern die tatsächlichen stattfindenden Wettbewerbsprozesse regulatorisch und inwiefern sie strukturell bedingt sind. Ein noch so intensiver Wettbewerb in einem Markt wird nicht als „funktionsfähig“ im Sinne des § 81 Abs. 3 TKG zu bezeichnen sein, wenn er allein auf der bestehenden sektorspezifischen Regulierung beruht.

In diesem Sinn hatte die Monopolkommission vor zwei Jahren in ihrer ersten Stellungnahme nach § 81 Abs. 3 TKG die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs in den Märkten für Fern- und Auslandsgespräche verneint und erläutert, dass sie und warum sie diesen Wettbewerb zu diesem Zeitpunkt als weit gehend regulierungsbedingt betrachtete.³ In Kommentierungen dieser Stellungnahme ist verschiedentlich kritisiert worden, die Monopolkommission habe der Intensität des tatsächlich zu beobachtenden Wettbewerbs bei Fern- und Auslandsgesprächen zu wenig Rech-

nung getragen.⁴ Diese Kritik greift zu kurz, wenn nicht gleichzeitig erläutert wird, warum – entgegen der begründeten Einschätzung der Monopolkommission – zu erwarten ist, dass dieser Wettbewerb auch bei einer Rückführung der Regulierung funktionsfähig sein wird.

10. Der Versuch der Prognose über das, was nach einer Rückführung der sektorspezifischen Regulierung zu erwarten ist, muss sich vor allem auf strukturelle Aspekte der Märkte stützen. Die Einschätzung der zugrunde liegenden Strukturen bildet die Grundlage für die Als-ob-Überlegung darüber, wie die Marktteilnehmer sich wohl verhalten würden und welche Ergebnisse sich im Markt einstellen würden, wenn die Regulierung anders ausgestaltet wäre, als sie es heute ist. Sie bildet auch den Ausgangspunkt für die Überlegung darüber, wie die Strukturen selbst sich gegebenenfalls weiter entwickeln würden.

In diesem Sinn hatte die Monopolkommission in ihrer Stellungnahme vor zwei Jahren den Infrastrukturinvestitionen der neuen Anbieter besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Dies ist mit dem Argument kritisiert worden, der intensive Wettbewerb bei Fern- und Auslandsgesprächen sei bisher in hohem Maße von Diensteanbietern ohne eigene Infrastrukturen getragen worden.⁵ Auch diese Kritik greift zu kurz, wenn nicht gleichzeitig erläutert wird, warum zu erwarten ist, dass die bisherige Rolle der Diensteanbieter ohne eigene Infrastrukturen auch nach einer Rückführung der Regulierung fortauern wird. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die US-amerikanische Federal Communications Commission (FCC) 1995 bei ihrer Entscheidung, den Ex-Monopolisten AT&T aus der Ex-ante-Entgeltregulierung bei Ferngesprächen zu entlassen, vor allem darauf abstellte, dass die Firmen MCI und Sprint als die beiden wichtigsten Konkurrenten von AT&T im Ferngesprächsbereich so viel an Kosten in eigene Netze und eigene Kundenbindungen versenkt hatten, dass ein Verdrängungswettbewerb durch AT&T ausgeschlossen zu sein schien.⁶

11. Für die Strukturanalyse zur Beurteilung der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs im Sinne von § 81 Abs. 3 TKG kommt es grundsätzlich auf dieselben Dinge an wie bei der Analyse der Marktbeherrschung nach § 19 Abs. 2 GWB. Marktanteile, Finanzkraft, Zugänge zu Absatz- und Beschaffungsmärkten, Marktzutrittschancen usw.

² Vgl. Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP, Entwurf eines Telekommunikationsgesetzes (TKG), Bundestagsdrucksache 13/3609.

³ Monopolkommission, Sondergutachten 29, a. a. O.

⁴ Vgl. Kruse, J., Müssen Telefongespräche noch reguliert werden? Anmerkungen zum Sondergutachten der Monopolkommission, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Jg. 70 (2000), S. 765 ff.; Knieps, G., Rückführung der sektorspezifischen Regulierung auf dem deutschen TK-Markt. Die verpasste Chance des Sondergutachtens der Monopolkommission, in: MultiMedia und Recht, Jg. 3 (2000), S. 266 ff.

⁵ Vgl. Kruse, J., Deregulierungsbedarf bei Ferngesprächen, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 80 (2000), S. 409.

⁶ Viscusi, W. K., Vernon, J. M., Harrington, J. E., Economics of Regulation and Antitrust, Cambridge/Mass. u. a. 1996, S. 493 ff.

geben Anhaltspunkte darüber, welche Entwicklungen bei einer Rückführung der Regulierung zu erwarten sein könnten.

Gleichwohl ist „Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs“ im Sinn von § 81 Abs. 3 TKG nicht gleichzusetzen mit der Abwesenheit von Marktbeherrschung. Abwesenheit von Marktbeherrschung ist weder notwendig noch hinreichend für eine „Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs“ in dem Sinne, dass die sektorspezifische Regulierung zurückgeführt werden kann. In Anbetracht des Umstands, dass es viele Sektoren gibt, in denen man sich trotz des Vorhandenseins von marktbeherrschenden Stellungen mit einer allgemeinen Wettbewerbsaufsicht begnügt und nicht etwa eine sektorspezifische Regulierung einführt, ist davon auszugehen, dass eine „Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs“ im Sinn von § 81 Abs. 3 TKG vorliegen kann, auch wenn es ein marktbeherrschendes Unternehmen im Sinne von § 19 Abs. 2 GWB gibt. Ansonsten wäre zu fragen, ob nicht etwa die Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung, etwa eines Luftverkehrsunternehmens auf einer bestimmten Strecke, schon zur Forderung nach sektorspezifischer Regulierung führen müsste; dies wäre abwegig.

Umgekehrt ist aus dem Fehlen einer marktbeherrschenden Stellung nicht notwendigerweise zu schließen, dass eine „Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs“ im Sinn von § 81 Abs. 3 TKG gegeben ist. Lassen z. B. wichtige Aspekte der Marktstruktur vermuten, dass es sich nur um einen vorübergehenden Befund handelt, etwa weil Konsolidierungsprozesse zu erwarten sind, die die eingetretenen Wettbewerbsentwicklungen wieder umkehren werden, so kann man die Ratsamkeit einer Rückführung sektorspezifischer Regulierung verneinen, obwohl zum gegebenen Zeitpunkt eine Marktbeherrschung nach § 19 Abs. 2 GWB nicht zu belegen ist.

12. Die hier getroffene Unterscheidung zwischen der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs und dem Fehlen einer marktbeherrschenden Stellung ergibt sich unmittelbar aus dem Gesetz. Die Ex-ante-Entgeltregulierung ist nach § 25 TKG an die Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung gebunden und entfällt automatisch, wenn eine solche Stellung nicht vorliegt. Wenn die Monopolkommission nach § 81 Abs. 3 TKG feststellen soll, ob funktionsfähiger Wettbewerb vorliegt und daher die gesetzlichen Vorschriften über die Entgeltregulierung geändert werden sollten, so wird implizit unterstellt, dass funktionsfähiger Wettbewerb im Sinne dieser Vorschrift auch dann vorliegen kann, wenn ein Unternehmen eine marktbeherrschende Stellung im Sinne des Gesetzes hat. Ansonsten wäre es nicht nötig, sich Gedanken über eine Änderung der gesetzlichen Vorschriften über die Entgeltregulierung zu machen, da bei Fortfall der marktbeherrschenden Stellung das Entfallen der Entgeltregulierung sich schon aus dem Gesetz selbst ergibt.

13. In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wurde der Begriff des „funktionsfähigen Wettbewerbs“ eingeführt, um deutlich zu machen, dass „vollkommener Wettbewerb“ im Sinne der Marktformenlehre kein sinnvolles Ziel der Wettbewerbspolitik ist und dass Wettbe-

werbspolitik darauf achten muss, wie je nach den Gegebenheiten des Marktes Verschiedene wettbewerbliche Funktionen – Allokationsfunktion, Anpassungsfunktion, Freiheitsfunktion, Kontrollfunktion, Innovationsfunktion, Verteilungsfunktion – erfüllt werden.⁷ Der Begriff des „funktionsfähigen Wettbewerbs“ wurde dabei bewusst vage gehalten, um die durch die Begriffe des „vollkommenen“ oder auch des „optimalen“ Wettbewerbs suggerierte Illusion der Präzision zu vermeiden.⁸

Bei der Förderung der verschiedenen Wettbewerbsfunktionen durch die Wettbewerbspolitik ist mit Zielkonflikten zu rechnen, da die Förderung einer Funktion mit der Beeinträchtigung anderer Funktionen einhergehen kann, so etwa die Förderung der Innovationsfunktion des Wettbewerbs im Sinne dynamischer Effizienz durch Patentschutz mit der Beeinträchtigung der Allokationsfunktion im Sinne statischer Effizienz. Wenn ein solcher Zielkonflikt vorliegt, muss die Wettbewerbspolitik zwischen den verschiedenen Wettbewerbsfunktionen abwägen. Wie dies am besten geschieht, hängt von den jeweiligen Gegebenheiten, auch von der wettbewerbspolitischen Gewichtung der einzelnen Funktionen im jeweiligen Kontext ab. Dass die Abwägung von den jeweiligen Gegebenheiten abhängt, wird durch die Vagheit des Begriffs des „funktionsfähigen Wettbewerbs“ zum Ausdruck gebracht.

14. Entsprechend dieser wirtschaftswissenschaftlichen Begriffsbildung hält die Monopolkommission es weder für möglich noch für sinnvoll, definitive Kriterien für eine Feststellung der „Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs“ nach § 81 Abs. 3 TKG anzugeben und vorab festzulegen, bei welchen Marktstrukturen eine Rückführung der sektorspezifischen Regulierung zu empfehlen sein wird. Sie hält es vielmehr für angemessen, Empfehlungen zur Änderung des Regulierungsrahmens im jeweiligen Kontext zu formulieren und zu begründen. Dies entspricht der Einschätzung, dass die zu treffenden wettbewerbspolitischen Abwägungen jeweils von den Gegebenheiten abhängen. Im Übrigen muss es dabei bleiben, dass „funktionsfähiger Wettbewerb“ eine strukturelle Absicherung voraussetzt, die es wahrscheinlich macht, dass er auch bei Rückführung der Regulierung fortbesteht.

Bei der diesbezüglichen Prognose ist die wechselhafte Dynamik der Telekommunikationsmärkte von Bedeutung. Worauf die Beurteilung der Wettbewerbsverhältnisse in den Telekommunikationsmärkten im Jahre 2003

⁷ Vgl. Kantzenbach, E., Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, 2. Aufl., Göttingen 1967. Kantzenbachs „funktionsfähiger Wettbewerb“ ist eng verwandt mit Clarks „workable competition“, vgl. Clark, J.M., Toward a Concept of Workable Competition, in: American Economic Review 30 (1940), S. 241 ff.

⁸ Kantzenbach (1967, S. 15) schreibt ausdrücklich: „...soll damit nicht eine nicht vorhandene und nicht erreichbare Präzision vorgetäuscht werden. Es soll vielmehr auf den graduellen Charakter der Probleme hingewiesen werden, darauf, dass es unterschiedliche Grade der Funktionserfüllung mit einem denkbaren, wenn auch nicht präzisierbaren Optimum gibt. Diese Grundvorstellung ist realistischer und für die Wettbewerbspolitik brauchbarer als die Alternative, die nur zwischen einer vorhandenen und einer nicht vorhandenen Funktionsfähigkeit unterscheidet.“

oder 2005 abstellen muss, ist heute noch nicht abzusehen. Verschiedentlich wird erwartet, dass die Entwicklung alternativer Technologien schon bald die Wettbewerbsverhältnisse in den Telekommunikationsmärkten revolutionieren wird, dass etwa die starke Stellung der DTAG in den Märkten für Endkundenanschlüsse bedeutungslos wird, wenn Powerline oder andere neue Technologien Alternativen zum Festnetzanschluss bieten.⁹ Wann das geschehen wird, welche Technologien sich dabei durchsetzen und wie die Substitutionsverhältnisse der verschiedenen Telekommunikationstechniken sich dadurch verändern werden, ist heute noch nicht vorhersehbar, zumal der für die Zukunft zu erwartende Wettbewerbsdruck alternativer Technologien in den Märkten bisher noch nicht erkennbar ist. Bemerkenswerterweise sind die Erwartungen zur Einführung von Powerline oder Wireless Local Loop heute pessimistischer als vor zwei Jahren. Die hier bestehende Unsicherheit lässt jeglichen Versuch, schon heute definitive und genaue Kriterien für eine zukünftige Deregulierung etwa der Märkte für Endkundenanschlüsse zu spezifizieren, als illusorisch erscheinen. Die Ratsamkeit einer Änderung des regulatorischen Rahmens wird im Einzelnen dann zu prüfen sein, wenn – im Jahre 2003 oder 2005 oder auch noch später – die eingetretene Entwicklung Anhaltspunkte dafür liefert, dass die Chancen einer Rückführung der sektorspezifischen Regulierung die Risiken überwiegen.

15. Die hier beschriebene Vorgehensweise der Monopolkommission ist in Kommentierungen ihrer ersten Stellungnahme nach § 81 Abs. 3 TKG verschiedentlich kritisiert worden. Es obliege der Monopolkommission, den unbestimmten Rechtsbegriff „funktionsfähiger Wettbewerb“ genau zu definieren, etwa in Anlehnung an die wirtschaftswissenschaftliche Literatur zum „funktionsfähigen Wettbewerb“, und dann im Sinne einer Sachverhaltssubsumtion zu prüfen, ob funktionsfähiger Wettbewerb vorliege oder nicht.¹⁰ Eine derartige Vorgehensweise diene auch der Rechtssicherheit der Marktteilnehmer.

Diese Kritik beruht auf einem Missverständnis der Rolle des Terminus „funktionsfähiger Wettbewerb“ im Gesetz wie auch in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur. Dass die wirtschaftswissenschaftliche Begriffsbildung gerade nicht auf die Möglichkeit einer Sachverhaltssubsumtion, d. h. einer Unterscheidung zwischen einer vorhandenen und einer nicht vorhandenen Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs abzielt, wurde bereits ausgeführt. Zur Verwendung des Terminus „funktionsfähiger Wettbewerb“ im Gesetz ist anzumerken, dass weder die Nennung im Zielkatalog des § 2 TKG noch der Auftrag an die Monopolkommission in § 81 Abs. 3 TKG irgendwelche unmittelbaren, gegebenenfalls auf dem Rechtsweg einzuklagenden oder infrage zu stellenden Wirkungen nach sich zieht. Der Auftrag an die Monopolkommission ver-

langt eine wettbewerbspolitische Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung bzw. dem Gesetzgeber zur Fortentwicklung des Ordnungsrahmens des Telekommunikationssektors de lege ferenda. Dass es bei einer solchen Stellungnahme auf ein gewisses Ermessen in der Abwägung verschiedener zu prognostizierender Effekte unter den jeweiligen Gegebenheiten ankommt, liegt in der Natur der Sache.

16. Ein Problem der Rechtssicherheit für die Marktteilnehmer kann es in diesem Zusammenhang schon deshalb nicht geben, weil die Entscheidung über etwaige Änderungen des Ordnungsrahmens beim Gesetzgeber liegt und es diesbezüglich keinen Rechtsanspruch der Marktteilnehmer gibt. Zwar wird in Kommentierungen des TKG unter Verweis auf § 81 Abs. 3 TKG und die im Gesetzgebungsprozess gegebene Begründung dieser Vorschrift regelmäßig darauf hingewiesen, der Gesetzgeber habe die sektorspezifische Regulierung, insbesondere die Entgeltregulierung, nur als Übergangsregime konzipiert.¹¹ Diese Übergangsvorstellung ist aber nicht schon im Gesetz selbst kodifiziert. Bei § 81 Abs. 3 TKG handelt es sich vielmehr um einen politischen Auftrag des Gesetzgebers an sich selbst, die Vorschriften des TKG in Auseinandersetzung mit den Tätigkeitsberichten der RegTP und den Stellungnahmen der Monopolkommission regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls zu reformieren. Das Gesetz selbst enthält keine Vorschriften über ein der Übergangsvorstellung des § 81 Abs. 3 TKG entsprechendes endgültiges Fortfallen von Regulierungsmaßnahmen und begründet insofern auch keine Ansprüche.

1.2 Die Stellungnahme der Monopolkommission vom Dezember 1999 und die nachfolgende Diskussion

17. In ihrer im Dezember 1999 übergebenen ersten Stellungnahme nach § 81 Abs. 3 TKG teilte die Monopolkommission die Märkte für Sprachtelefonie in folgende Gruppen ein: Teilnehmeranschlüsse und Ortsgespräche im Festnetz, Inlandsferngespräche im Festnetz, Auslandsferngespräche im Festnetz, Mobilfunk und Vorleistungen an andere Telekommunikationsunternehmen. Diese Einteilung beruhte zum einen auf traditionellen Überlegungen zur Abgrenzung von Märkten nach dem Bedarfsmarktkonzept, zum anderen auf der Einschätzung der jeweiligen Rahmenbedingungen der Märkte. Die Zusammenfassung von Teilnehmeranschlüssen und Ortsgesprächen entsprach dem Umstand, dass im gegebenen regulatorischen Rahmen beides jeweils vom selben Anbieter bezogen wurde, die Zusammenfassung aller Inlandsferngespräche dem Umstand, dass die Anbieter von Ferngesprächsdienstleistungen im Festnetz hierfür bundesweit homogene Angebote machten. Die Trennung von Festnetztelefonie und Mobilfunk ergab sich aus der Einschätzung, dass es sich zu diesem Zeitpunkt um getrennte Märkte im Sinne des Bedarfsmarktkonzeptes handelte.

⁹ So etwa Knieps, G., Rückführung sektorspezifischer Regulierung auf dem deutschen TK-Markt, a. a. O., S. 269.

¹⁰ Vgl. Koenig, C., Kühling, J., Funktionsfähiger Wettbewerb und Regulierungsperspektiven auf Telekommunikationsmärkten, in: Wirtschaft und Wettbewerb, Jg. 50 (2000), S. 596 ff.

¹¹ So etwa Immenga, U. u. a., Telekommunikation im Wettbewerb. Eine ordnungspolitische Konzeption nach erfolgreicher Marktöffnung, München 2001, S. 1.

18. Für die einzelnen Gruppen von Märkten ergab sich folgender Befund:

- Bei Teilnehmeranschlüssen und Ortsgesprächen im Festnetz war das Monopol der DTAG bis zum Frühjahr 1999 mit mengenmäßigen Marktanteilen von durchschnittlich 98 % praktisch unangefochten erhalten geblieben. Alternative Anschlusstechnologien (Kabel, Wireless Local Loop, Powerline) spielten keine Rolle. Die Preise waren in diesem Bereich seit Ende 1997 weitgehend unverändert geblieben.
- Bei Inlandsferngesprächen im Festnetz waren die mengenmäßigen Marktanteile der DTAG bis zum Frühjahr 1999 auf durchschnittlich 64,7 % gesunken, bei Auslandsferngesprächen sogar auf durchschnittlich 62,5 %. Die Marktanteilsgewinne der Wettbewerber wurden überwiegend durch Call-by-Call-Angebote erzielt. Die Preise waren in diesen Bereichen dramatisch gesunken, von Ende 1997 bis Mitte 1999 bei Inlandsferngesprächen um durchschnittlich 42,1 %, bei Auslandsferngesprächen um durchschnittlich 31 %, bei einem Zielland sogar um durchschnittlich 89 %.
- Bei den meisten Vorleistungen erschien die DTAG als praktisch alleiniger Anbieter. Dies galt insbesondere für die Teilnehmeranschlussleitung als Vorleistung an die Wettbewerber bei Teilnehmeranschlüssen und im Ortsnetz sowie für die lokale und regionale Zuführung und Terminierung als Vorleistung an die Wettbewerber bei Ferngesprächen. Bei der nationalen Zuführung und Terminierung als Vorleistung im Ferngesprächsbereich bestand ebenfalls eine Abhängigkeit der Wettbewerber von der DTAG, doch ließen die angekündigten Investitionsstrategien der Wettbewerber erwarten, dass diese Abhängigkeit relativ bald abnehmen würde. Bei Mietleitungen ergab sich ein ähnlicher Befund wie bei Terminierung und Zuführung: fast ausschließliche Abhängigkeit von der DTAG bei Leitungen mit kleinen Übertragungskapazitäten, ebenfalls deutliche, aber vermutlich geringere Abhängigkeit bei den für die Ferntrassen benutzten Leitungen mit großen Übertragungskapazitäten und eine gewisse Aussicht, dass die Investitionsstrategien der Wettbewerber diese letztere Abhängigkeit bald weiter verringern würden.
- Die Wettbewerbsverhältnisse auf den Mobilfunkmärkten wurden von der Monopolkommission nicht weiter untersucht, da der Mobilfunk nicht der Entgeltregulierung unterliegt. Die der Stellungnahme der Monopolkommission zugrunde liegende empirische Untersuchung¹² ließ auf ein relativ stabiles Oligopol der vier Mobilfunkanbieter schließen, mit Marktanteilen von jeweils um 40 % für Mannesmann Mobilfunk und DTAG und entsprechend kleineren Marktanteilen für E-Plus und Viag Interkom. Die Preise im Mobilfunk waren bis zum Herbst 1998 während mehreren Jahren bemerkenswert stabil geblieben.

19. Aufgrund dieses Befundes bestand für die Monopolkommission kein Zweifel, dass sowohl bei Teilnehmeranschlüssen und Ortsgesprächen als auch bei den meisten Vorleistungen von einer Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs nicht die Rede sein konnte. Die Wettbewerbsverhältnisse hatten sich seit der Liberalisierung praktisch nicht verändert.

Bei Ferngesprächen war eine genauere Bewertung der seit der Liberalisierung eingetretenen Entwicklung notwendig. Auch hier kam die Monopolkommission zu dem Ergebnis, dass der Wettbewerb noch nicht funktionsfähig sei, d. h. dass der Wettbewerb sich nicht ohne Regulierung selber tragen könnte. Für dieses Ergebnis waren folgende Erwägungen maßgeblich:

- Eine Marktstrukturanalyse nach den Kriterien des § 19 Abs. 2 GWB wies die DTAG als deutlich marktbeherrschend aus, mit Marktanteilen, die um ca. 90 % über der Vermutungsgrenze des § 19 Abs. 3 GWB lagen, überragender Finanzkraft, überragender Stellung auf den Vorleistungsmärkten und vor allem dem fast ausschließlichen Kontakt zu den Endkunden.
- Die Marktanteile, die die DTAG verloren hatte, waren überwiegend an Wettbewerber im Call-by-Call-Geschäft gegangen, die nicht in der Lage waren, Beziehungen zu den Endkunden aufzubauen und zu pflegen. Die Wettbewerber hatten bislang noch relativ wenig Investitionen in Endkundenbeziehungen und in Infrastruktur getätigt. Die Abhängigkeit von den Vorleistungen der DTAG implizierte, dass ein hoher Anteil der Erlöse auch der Wettbewerber letztlich an die DTAG zurückfloss.
- Aufgrund ihrer Strukturanalyse kam die Monopolkommission zu dem Ergebnis, dass der Wettbewerb im Ferngesprächsbereich anfällig gegenüber einem möglichen Verdrängungsmissbrauch sei. In Anbetracht der aus der Anwendungspraxis des GWB – wie auch der Praxis anderer Länder – bekannten Probleme der praktischen Handhabung der Ex-post-Missbrauchsaufsicht hielt sie es für angemessen, solchem Verdrängungsmissbrauch weiterhin dadurch vorzubeugen, dass die Endkundenentgelte des Marktbeherrschers der Ex-ante-Kontrolle nach § 25 TKG unterworfen werden.

20. Die Stellungnahme der Monopolkommission vom Dezember 1999 wurde von der DTAG, die auf eine baldige Deregulierung gehofft hatte, und von verschiedenen Wissenschaftlern heftig kritisiert. Neben den bereits oben in Tz. 9 und Tz. 10 behandelten Einwänden, die Monopolkommission habe dem aktuellen Wettbewerbsverhalten und den aktuellen Wettbewerbsergebnissen zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt, warfen die Kritiker der Monopolkommission vor allem vor, sie habe (i) der Dynamik der Entwicklung in den Telekommunikationsmärkten und (ii) der Bestreitbarkeit dieser Märkte zu wenig Rechnung getragen. Im Dezember 1999 ein Gutachten mit einer Marktstrukturanalyse aufgrund von Daten des ersten Quartals 1999 vorzulegen, sei einer Marktdynamik unangemessen, bei der die Marktanteile der DTAG bei Ferngesprächen vom dritten Quartal 1998 auf das erste Quartal

¹² Stumpf, U., Schwarz-Schilling, C., unter Mitarbeit von Kiesewetter, W., Wettbewerb auf Telekommunikationsmärkten, Studie im Auftrag der Monopolkommission, WIK-Diskussionsbeiträge Nr. 197, November 1999.

1999 um über zwanzig Prozentpunkte gepurzelt seien.¹³ Im Übrigen seien Marktanteile für die Analyse der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs in den Telekommunikationsmärkten nur von untergeordneter Bedeutung, da diese Märkte „bestreitbar“ seien und die Macht der DTAG durch potenziellen Wettbewerb beschränkt werde.¹⁴ Vorbildlich sei das Beispiel der US-amerikanischen Federal Communications Commission, die 1995 die Ex-ante-Entgeltregulierung für AT&T im Ferngesprächsbereich aufgehoben habe, obwohl der Marktanteil von AT&T zu diesem Zeitpunkt noch bei 55 % lag. Auch bei Teilnehmeranschlüssen und bei Ortsgesprächen ändere sich das Bild wesentlich, wenn man zu einer feineren Differenzierung der Märkte übergehe und etwa den Wettbewerb um Geschäftskunden in Ballungszentren gesondert analysiere. Grundsätzlich sei die Regulierung auf eine „maßgeschneiderte Bottleneck-Regulierung“ zurückzuführen, die sich darauf beschränke, für eine kleine Zahl von genau spezifizierten Vorleistungen die Zugangsbedingungen für die Wettbewerber festzulegen.¹⁵

21. Die Stellungnahme der Bundesregierung zum Tätigkeitsbericht der RegTP und zu dem Sondergutachten der Monopolkommission hat demgegenüber differenziertere Akzente gesetzt.¹⁶ Hinsichtlich der Teilnehmeranschlüsse und Ortsgespräche teilt die Bundesregierung weitgehend die Auffassung der Monopolkommission. Hinsichtlich der Inlands- und Auslandsferngespräche im Festnetz hält die Bundesregierung mit Hinweis auf die in diesen Märkten bestehenden erheblichen Preisunterschiede die These von der Bestreitbarkeit der Märkte für widerlegt. Sie schätzt allerdings die Implikationen der aktuellen Wettbewerbsentwicklungen für die Funktionsfähigkeit eines Wettbewerbs bei Rückführung der Regulierung optimistischer ein als die Monopolkommission und geht davon aus, dass die präventive Entgeltregulierung der Endkundenpreise, zumindest hinsichtlich der Geschäftskunden, mittelfristig entfallen kann. Ein solcher Wegfall der präventiven Regulierung sei allerdings nicht gleichzusetzen mit unmittelbarem Übergang zur kartellrechtlichen

Missbrauchsaufsicht, deren Umsetzung in der Praxis Probleme aufweise. Stattdessen solle weiterhin ein sektorspezifischer Ansatz mit dem Vorteil der unmittelbaren Wirksamkeit von Entscheidungen verfolgt werden.

Um einen Übergang des Regulierungsregimes einzuleiten, sei es angebracht, vermittels genauerer Unterscheidungen einzelner Märkte schon im Rahmen des geltenden Gesetzes von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, dass die Ex-ante-Entgeltregulierung entfällt, wenn ein Unternehmen nicht (mehr) marktbeherrschend ist. Dazu sei es nötig, genaue Kriterien für die Marktabgrenzung und die Beurteilung der Marktbeherrschung im Telekommunikationssektor zu entwickeln und das Verhältnis zwischen dem Begriff der Marktbeherrschung und dem Begriff des „funktionsfähigen Wettbewerbs“ zu klären. Hierzu hat die Monopolkommission im Einleitungskapitel dieses Gutachtens dargelegt, dass diese Begriffe nur insofern miteinander zu tun haben, als beide anhand einer Marktstrukturanalyse zu beurteilen sind, dass aber die Einschätzung der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs im Hinblick auf die Ratsamkeit einer Gesetzesänderung einer anderen Sphäre angehört als die Beurteilung der Marktbeherrschung im Rahmen einer Rechtsanwendung, sei es auf der Grundlage des GWB oder auf der Grundlage des TKG.

22. Die Stellungnahme der Bundesregierung enthält noch weitere Hinweise auf mögliche Weiterentwicklungen des Ordnungsrahmens für die Telekommunikation. Im Bereich der Vorleistungen sei es erwünscht, eine genaue Liste von wesentlichen Leistungen und von Zugangstatbeständen festzulegen, zu veröffentlichen und regelmäßig auf das Vorliegen der Wesentlichkeit zu überprüfen. Die Zusammenschaltungsverpflichtung und damit auch die Möglichkeit der RegTP, im Streitfall Entgelte für die Zusammenschaltung anzuordnen, könnte auf mittlere Sicht auf marktbeherrschende Unternehmen beschränkt werden. Allerdings sieht die Bundesregierung weiterhin die Notwendigkeit besonderer Regelungen für Teilnehmernetzbetreiber, da diese hinsichtlich der Terminierung in ihren Netzen jeweils Monopolanbieter sind. Dies hatte die Monopolkommission in ihrem im Sommer 2000 vorgelegten XIII. Hauptgutachten ebenfalls als Problem angesprochen und sich dafür ausgesprochen, die Ex-ante-Entgeltregulierung für Terminierungsleistungen auf andere Netzbetreiber, insbesondere auch die Mobilfunknetzbetreiber, auszuweiten.¹⁷

1.3 Methodischer Rahmen der Untersuchung

23. In der vorliegenden Stellungnahme verwendet die Monopolkommission grundsätzlich dasselbe Argumentationsmuster wie zuvor: Sie versucht, anhand der empirischen Daten die strukturellen Aspekte der Entwicklung in den Telekommunikationsmärkten zu erfassen und daraus Rückschlüsse zu ziehen für die Beurteilung der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs bei einer Rückführung der

¹³ Hefekäuser, H.W., Sondergutachten der Monopolkommission zum Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten, Schreiben an Entscheidungsträger aus der Politik, der EU-, Bundes- und Landesebene, den Verbänden und der Wissenschaft vom 3. April 2000 (unveröffentlicht), König, C., Kühling, J., Funktionsfähiger Wettbewerb und Regulierungsperspektiven auf den Telekommunikationsmärkten, a. a. O.

¹⁴ Hefekäuser, H.W., Perspektiven für die kurz- und mittelfristige TK-Politik. Eine Stellungnahme zu den Eckpunkten des BMWi, in: MultiMedia und Recht Jg. 3 (2000), S. XII; Immenga, U., Relevante Märkte und Marktbeherrschung in der Regulierungspraxis, in: MultiMedia und Recht, Jg. 3 (2000), S. 196 ff.; Knieps, G., Rückführung sektorspezifischer Regulierung auf dem deutschen TK-Markt, a. a. O.; Kruse, J., Müssen Telefongespräche noch reguliert werden?, a. a. O.

¹⁵ So etwa Knieps, G., Rückführung sektorspezifischer Regulierung auf dem deutschen TK-Markt, a. a. O.; Immenga, U. u. a., Telekommunikation im Wettbewerb, a. a. O.

¹⁶ Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung zum Tätigkeitsbericht 1998/1999 der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post und zu dem Sondergutachten der Monopolkommission – Wettbewerb auf Telekommunikations- und Postmärkten, Bundestagsdrucksache 14/4064.

¹⁷ Vgl. Monopolkommission, Wettbewerbspolitik in Netzstrukturen, Hauptgutachten 1998/1999, Baden-Baden 2000, Tz. 41 ff.

sektorspezifischen Regulierung. Dabei verwendet sie wieder die Einteilung der Märkte für Sprachtelefonie in die Gruppen Teilnehmeranschlüsse und Ortsgespräche im Festnetz, Inlandsferngespräche im Festnetz, Auslandsferngespräche im Festnetz, Mobilfunk und Vorleistungen an andere Telekommunikationsunternehmen. Wie zuvor beruht diese Einteilung auf traditionellen Überlegungen zur Abgrenzung von Märkten und auf der Einschätzung der jeweiligen Rahmenbedingungen der Märkte.

Die rasante Entwicklung des Mobilfunks hat die Frage aufkommen lassen, ob eine getrennte Untersuchung von Festnetztelefonie und Mobilfunk noch angemessen ist, ob nicht vielmehr die Substitutionsbeziehung zwischen beiden inzwischen so eng ist, dass beide als Teile eines Gesamtmarkts zu betrachten sind. So wäre das Monopol eines Unternehmens in einem Teilbereich der Festnetztelefonie nicht weiter von Belang, wenn die Handlungsspielräume dieses Unternehmens bei der Wahl seiner Preis- und Produktpolitik durch den Wettbewerb des Mobilfunks weitgehend eingeengt werden. Zur empirischen Untersuchung dieser Frage hat die Monopolkommission vom Wissenschaftlichen Institut für Kommunikationsdienste ein Gutachten erstellen lassen. Der Befund dieses Gutachtens wird in Teil IV der vorliegenden Stellungnahme diskutiert.

24. Bei der Erfassung und Auswertung struktureller Aspekte der Märkte orientiert die Monopolkommission sich weiterhin an den Kriterien des § 19 Abs. 2 GWB, Marktanteilen, Finanzkraft, Zugangsmöglichkeiten zu Beschaffungs- und Absatzmärkten usw. Wie oben (Tz. 11) erwähnt, ist dies nicht als Gleichsetzung von Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs mit einem Fehlen von Marktbeherrschung zu interpretieren. Die Monopolkommission geht vielmehr davon aus, dass die „Als-ob-Beurteilung“ der Funktionsweise des Wettbewerbs bei geänderten regulatorischen Rahmenbedingungen wie auch die Analyse der Marktbeherrschung bei der Marktstruktur ansetzen muss, auch wenn die Analyseziele jeweils verschieden sind. An der früheren Stellungnahme der Monopolkommission ist gelegentlich kritisiert worden, die Monopolkommission habe sich auf eine reine Marktbeherrschungsanalyse beschränkt, ohne dem Unterschied zwischen den Kriterien der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs und des Fehlens von Marktbeherrschung Rechnung zu tragen.¹⁸ Diese Kritik übersieht, dass die seinerzeit ermittelten Anteile der DTAG in den Märkten der Sprachtelefonie, von 62 % bis 98 %, so weit über dem kritischen Wert von 33 % für die Vermutung der Marktbeherrschung nach dem GWB liegen, dass hier nicht nur ein quantitativer, sondern auch ein qualitativer Unterschied vorliegt; sie übersieht auch, dass die Analyse der Monopolkommission über die Betrachtung der Marktanteile hinaus auch die Abhängigkeit von den Vorleistungen der DTAG und die unterschiedlichen Zugänge zu den Endkunden berücksichtigte.

25. Wie oben erwähnt, ist vor zwei Jahren kritisiert worden, die Monopolkommission trage der Dynamik der Entwicklung in den Telekommunikationsmärkten zu wenig Rechnung. Auch die vorliegende Stellungnahme stützt sich auf Daten, die nicht weiter gehen als bis zum ersten, allenfalls zum zweiten Quartal 2001. In Anbetracht der für die Erhebung und Aufbereitung erforderlichen Zeit stehen neuere Daten nicht zur Verfügung. Ein Spekulieren über die neuere Entwicklung läge vielleicht nahe, doch zeigt die Entwicklung von 1999 die Risiken eines solchen Spekulierens. Die Dynamik der Marktanteilsverschiebungen ab Herbst 1998 wurde ungefähr im ersten Quartal 1999 deutlich langsamer und kam etwa ein Jahr später zum Stillstand. Hätte die Monopolkommission, wie von einigen Kritikern gefordert, damals über die weitere Dynamik spekuliert und einfach extrapoliert, so hätte sie eine glatte Fehleinschätzung geliefert. Insofern soll auch in dieser Stellungnahme nicht über die verfügbaren Daten hinaus spekuliert und extrapoliert werden.

1.4 Sind Telekommunikationsmärkte bestreitbar?

26. Nach der Theorie „bestreitbarer Märkte“ genügt die Möglichkeit des Marktzutritts, um die Verhaltensspielräume marktbeherrschender oder sogar monopolistischer Unternehmen wirksam durch potenziellen Wettbewerb zu kontrollieren, sodass – unabhängig von den Marktanteilen – jeglicher Ausbeutungsmissbrauch ausgeschlossen ist. Die Kunden würden den Versuch einer Ausbeutung mit einer Abwanderung zu anderen, gegebenenfalls neu in den Markt eintretenden Anbietern beantworten. Diese Theorie hat in der Telekommunikation freilich nur begrenzte Bedeutung. Sie ist nur unter sehr speziellen Bedingungen anzuwenden; bereits kleine Abweichungen von den Bedingungen implizieren dramatisch andere Marktergebnisse, im Extremfall bis hin zum reinen Monopolergebnis.

27. Damit ein Markt „vollkommen bestreitbar“ im Sinne der Theorie ist, müssen (i) alle beteiligten Unternehmen, die potentiellen neuen Unternehmen wie die bereits im Markt befindlichen Unternehmen dieselben Kostenbedingungen und dieselbe Information über das Verhalten der Nachfrager haben, muss (ii) ein Marktzutritt ohne vorheriges Versenken von Kosten erfolgen können und muss (iii) die Zeit, die es dauert, bis ein neu in den Markt eintretender Wettbewerber Nachfrage an sich zieht, kürzer sein als die Zeit, die es dauert, bis die im Markt befindlichen Unternehmen mit ihren Preis- und Produktstrategien auf den Marktzutritt reagieren können. Sind diese Bedingungen nicht genau, sondern nur näherungsweise erfüllt, so kann nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass die Marktergebnisse auch näherungsweise denen eines bestreitbaren Marktes entsprechen.¹⁹

¹⁸ Immenga, U., Entgeltregulierung von Endkundenmärkten als Sicherheitsnetz?, Anmerkungen zum Sondergutachten der Monopolkommission, in: MultiMedia und Recht, Jg. 3 (2000), S. V ff.; Koenig, C., Kühling, J., Funktionsfähiger Wettbewerb und Regulierungsperspektiven auf Telekommunikationsmärkten, a. a. O.

¹⁹ Vgl. Viscusi, W.K., Vernon, J. M., Harrington, J. E., Economics of Regulation and Antitrust, a. a. O., S. 163 ff. Anders Kruse, J., Deregulierungsbedarf bei Ferngesprächen, a. a. O., der seine von der Literatur abweichende Meinung allerdings nicht weiter begründet. Siehe auch: Kruse, J. Regulierungsbedarf in der deutschen Telekommunikation? in: Immenga, U. u. a., Telekommunikation im Wettbewerb, a. a. O., S. 73 ff.

Dies betrifft insbesondere die Annahme, dass es keine vor einem Marktzutritt zu versenkenden Kosten gibt. Gibt es solche Kosten, so hängt die Entscheidung, in den Markt einzutreten, davon ab, ob man erwartet, dass man diese Kosten nach einem Marktzutritt wieder hereinbekommt. Dafür kommt es nicht so sehr auf die absolute Höhe der Marktzutrittskosten an als vielmehr auf die Relation zwischen den Marktzutrittskosten und den Gewinnen, die man erzielen kann, ehe die schon vorher im Markt befindlichen Unternehmen auf den Marktzutritt reagieren. Ist diese Relation ungünstig, beispielsweise, weil die Nachfrager aufgrund von Wechselkosten eher träge auf den Marktzutritt reagieren und die schon im Markt befindlichen Unternehmen ihre Preisstrategien schnell anpassen können, so spielt der potenzielle Wettbewerb keine Rolle. Ein marktbeherrschendes Unternehmen kann dann seine Marktmacht ausbeuten, ohne dass ein anderes Unternehmen in den Markt eindringt; für die Marktzutrittsentscheidung anderer Unternehmen kommt es nicht so sehr auf die Margen an, die der Marktbeherrscher erzielt, als vielmehr auf die Margen, die nach einer etwaigen Reaktion des Marktbeherrschers noch übrig bleiben. Wenn zu erwarten ist, dass diese Margen die Marktzutrittskosten nicht decken, so findet ein Marktzutritt nicht statt, auch wenn die Marktzutrittskosten selbst vergleichsweise gering sein mögen.²⁰

28. In diesem Kontext ist von Bedeutung, dass ein Teil der hier zur Diskussion stehenden Kosten eines Marktzutritts nicht exogen vorgegeben ist, sondern durch strategisches Verhalten im Markt bestimmt wird. Ob die zu versenkenden Marktzutrittskosten als „gering“ im Sinne der Theorie bestreitbarer Märkte anzusehen sind, hängt nicht allein von den technischen Gegebenheiten, etwa dem erforderlichen Aufwand für eine bestimmte Schaltvorrichtung ab, sondern auch von dem Werbeaufwand, den man betreiben muss, um im Wettbewerb mit den bereits im Markt befindlichen Unternehmen Kunden an sich zu ziehen. Dieser wiederum hängt davon ab, wie viel Werbeaufwand diese Unternehmen ihrerseits betreiben und welche Maßnahmen sie ergreifen, um gegebenenfalls einen Wechsel von Kunden zu einem neuen Anbieter zu erschweren. Dabei kommt es auch auf etwaige – durch psychische Disposition oder vertragliche Regelungen begründete – Wechselkosten der Kunden an.

In der Theorie bestreitbarer Märkte wird die Wirkung endogener versunkener Kosten überhaupt nicht diskutiert. Der ganze Denkansatz, von einer Annahme über die Höhe von Marktzutrittskosten auf die Wirkung potenziellen Wettbewerbs zu schließen, unterstellt, dass Marktzutrittskosten exogen sind. Aus der Industrieökonomik ist bekannt, dass endogene versunkene Kosten Marktzutrittsbarrieren begründen können, auch wenn es überhaupt keine exogenen (technisch bedingten) versunkenen Kosten gibt. Bei endogenen versunkenen Kosten prognostiziert die Theorie „natürliche Oligopolstrukturen“ weitab von den Ergebnissen „vollkommen bestreitbarer“ Märkte.²¹

²⁰ Vgl. Sutton, J., *Sunk Costs and Industry Structure*, Cambridge/Mass. u. a. 1991, Kapitel 2, insbes. Fn. 11, S. 36.

²¹ Ebenda, Kapitel 3; Sutton, J., *Technology and Market Structure*, Cambridge/Mass. u. a. 1998, Kapitel 1.

29. Die Relevanz dieser Erwägungen für den Telekommunikationssektor liegt auf der Hand: Der Telekommunikationssektor ist derzeit einer der werbeintensivsten Wirtschaftszweige überhaupt; insofern spielen endogene Marktzutrittskosten eine wichtige Rolle. Auch Kundenwechselkosten sind von erheblicher Bedeutung für die Wettbewerbsverhältnisse. Dass die DTAG bei Ferngesprächen deutlich höhere Preise durchsetzen kann als die Wettbewerber, liegt letztlich daran, dass sehr viele Kunden, die ihren Festnetzanschluss bei der DTAG haben, die Kosten eines Wechsels zu einem anderen Anbieter bei Ferngesprächen scheuen, auch wenn diese Kosten zumindest materiell nur darin bestehen, dass sie fünf zusätzliche Ziffern wählen müssen. Dass ein solcher Unterschied in der Zahl der zu wählenden Ziffern die Wechselbereitschaft der Kunden beeinträchtigt, ist spätestens seit der Erfahrung der Siebzigerjahre in den USA bekannt. Berücksichtigt man schließlich, dass die DTAG durch das Inkasso besser über die Angebote der Wettbewerber und das Verhalten der Nachfrager informiert ist als jeder andere Marktteilnehmer, so erscheint die Theorie bestreitbarer Märkte als eine unzureichende Grundlage für eine Rückführung der Regulierung.

30. Die vielfach genannte amerikanische Deregulierung von 1995 lässt sich auch nicht als Beispiel für eine Deregulierung im Vertrauen auf die Bestreitbarkeit der Märkte heranzuführen. Immerhin hielt man es in den USA während mehr als zehn Jahren, von 1984 bis 1995, für erforderlich, den ehemaligen Monopolisten AT&T im Ferngesprächsbereich einer Ex-ante-Entgeltregulierung zu unterwerfen. Der Ex-Monopolist und seine Wettbewerber wurden bewusst asymmetrisch behandelt, um einen Ausgleich zu schaffen für vielfältige Wettbewerbsvorteile aus überkommenen Kundenbindungen und Informationsvorsprüngen, auch für vielfältige Möglichkeiten des Ex-Monopolisten, seine Wettbewerber auf nicht justiziable Weise missbräuchlich zu behindern. Die vertikale Zerschlagung selbst und die damit verbundene Trennung des Ferngesprächsbereichs vom Bereich der Teilnehmeranschlüsse und der Ortsgespräche war eine Reaktion auf die Erfahrung langjähriger Missbrauchspraktiken des Marktbeherrschers im Umgang mit den Wettbewerbern im Ferngesprächsbereich.

Bei der Abschaffung der Ex-ante-Entgeltregulierung für AT&T 1995 spielte, wie oben erwähnt, die Erwägung mit, dass MCI und Sprint, die wichtigsten Konkurrenten im Ferngesprächsbereich, inzwischen so viel an Ressourcen in eigene Netze und eigene Kundenbindungen investiert hatten und insgesamt so robust waren, dass die Möglichkeit eines Verdrängungsmisbrauchs vonseiten von AT&T vernachlässigbar zu sein schien. Im Vorfeld der Deregulierung spielte die Sorge um eine mögliche Ausbeutung der Endkunden durch überhöhte Preise eine deutlich geringere Rolle als die Sorge um eine mögliche Behinderung der Wettbewerber durch Kampfpfeile oder diskriminatorische Preise.

31. Die DTAG und verschiedene Wissenschaftler, auf die sich die DTAG beruft, tendieren dazu, in Anlehnung

an eine ältere Literatur²² das hier angesprochene Problem des Verdrängungsmissbrauchs herunterzuspielen. Die Verdrängung von Konkurrenten durch verlustbringende Kampfpfeile, so heißt es, lohne sich nicht, da der Marktherrscher spätestens dann mit dem Marktzutritt neuer Wettbewerber rechnen müsse, wenn er versuche, die Früchte seines Erfolgs zu ernten und die erworbene Monopolposition durch hohe Preise auszunutzen. Im Endeffekt genüge ja der potenzielle Wettbewerb durch etwaigen Marktzutritt, um den Monopolisten zu disziplinieren.²³

32. Diese Sichtweise ist heute als weitgehend überholt zu betrachten.²⁴ Verursacht ein Marktzutritt versunkene Kosten, so kann nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass ein Monopolist durch potenziellen Wettbewerb diszipliniert wird. Die Argumentation der älteren Literatur enthält insofern einen Denkfehler, als die Marktzutrittsentscheidungen etwaiger neuer Wettbewerber sich nicht nach den derzeit im Markt vorherrschenden, sondern nach den im Falle eines Marktzutritts zu erwartenden Verhältnissen richtet. Wie schon bei der Diskussion der Theorie bestreitbarer Märkte erläutert, motiviert die Ausbeutung von Marktmacht durch einen Monopolisten andere Anbieter nur dann zum Marktzutritt, wenn diese damit rechnen können, dass die Kunden schnell auf ihre Angebote reagieren und sie ihre versunkenen Kosten wieder hereinbekommen, ehe der Monopolist selbst auf den Marktzutritt reagiert. Ist zu erwarten, dass der Monopolist schnell und hart auf Marktzutritt reagiert, so wird es auch dann nicht zum Marktzutritt kommen, wenn er sein Monopol schamlos ausbeutet.

In Anbetracht dessen, dass die Profitabilität des Marktzutritts von den erwarteten Reaktionen des Monopolisten abhängt, hat der Monopolist ein Interesse daran, für den Fall des Marktzutritts Reaktionen anzudrohen, die den Marktzutritt als unprofitabel erscheinen lassen. Diese Drohung nach erfolgtem Marktzutritt eines Wettbewerbers auch wahr zu machen, mag Verluste mit sich bringen, doch dient sie – über die Elimination des Wettbewerbers hinaus – dem Aufbau einer Reputation, die etwaige zukünftige Wettbewerber abschreckt. Dies kann sich sehr wohl lohnen, da es den Spielraum für zukünftigen Ausbeutungsmissbrauch erhöht.²⁵ Dabei kommt es nicht unbedingt darauf an, dass man die potenziellen Wettbewerber abschreckt. Es genügt schon, wenn man die etwaigen Kapitalgeber der potenzi-

ellen Wettbewerber abschreckt, sodass diese nicht die für einen Marktzutritt erforderlichen Mittel aufbringen können.²⁶

Im Übrigen besteht die Strategie des Monopolisten nicht allein in der schnellen Reaktion auf die vollzogenen Marktzutritte. Er erhöht auch bereits im voraus die Kosten des Marktzutritts für Konkurrenten, indem er z. B. Verzögerungen bei der Realisierung von Zusammenschaltungen strategisch plant und auch bei Interventionen der RegTP grundsätzlich Rechtsmittel einlegt, indem er Rabattsysteme einführt, die Kundenbindungen zur Folge haben, oder Koppelangebote macht, die Zutritte zu Teilmärkten erschweren. Dass solche Behinderungsstrategien seitens des Marktbeherrschers nicht nur eine theoretische Möglichkeit sind, zeigt die Praxis der vergangenen zwei Jahre.

33. Zur Verhinderung von Verdrängungsmissbräuchen ist die von der DTAG und verschiedenen Wissenschaftlern²⁷ propagierte „maßgeschneiderte Bottleneck-Regulierung“ wenig tauglich. Zum einen betrifft eine solche „maßgeschneiderte Bottleneck-Regulierung“ nur den Zugang der Wettbewerber zu den wesentlichen Einrichtungen und erfasst nicht das Geschehen auf den Absatzmärkten selbst. Zum anderen ist die Vorstellung illusorisch, die Zugangsregulierung funktioniere so reibungslos, dass der Besitzer der wesentlichen Einrichtung nicht in der Lage ist, seine Macht über Zugangsmöglichkeiten zur Behinderung des Wettbewerbs in den Absatzmärkten zu nutzen. Die physischen Vorgänge bei der Gewährung des Zugangs sind insgesamt zu komplex, als dass es möglich wäre, durch eine genaue Beschreibung der Tatbestände jegliche Behinderungsmöglichkeit, etwa bei der Einhaltung von Fristen oder bei der Verlässlichkeit von Klimaanlagen in Kollokationsräumen, wirksam auszuschließen. Zum Dritten schließlich wird die Zugangsregulierung überhaupt zumindest zeitweise ausgehebelt, wenn der Besitzer der wesentlichen Einrichtung durch das Verlangen nach einstweiligem Rechtsschutz die vom Gesetz vorgesehene sofortige Vollziehbarkeit von Anordnungen der RegTP aushebelt. Dass das Verlangen nach einstweiligem Rechtsschutz möglicherweise jeglicher Grundlage entbehrt und einige Monate später die Anordnung auf Zugangsgewährung gleichwohl rechtswirksam wird, ist dann unerheblich, wenn der Besitzer der wesentlichen Einrichtung die Zwischenzeit genutzt hat, um auf einem neu entstehenden Absatzmarkt eine Monopolstellung zu besetzen. Die Entwicklung der Märkte für breitbandigen Zugang zum Internet über den Teilnehmeranschluss (DSL) im Jahr 2001 liefert hierfür Anschauungsmaterial.

34. Die vorstehend geäußerte Skepsis hinsichtlich der Möglichkeit, den Zugang zu wesentlichen Einrichtungen regulatorisch so genau zu spezifizieren, dass ein Verdrän-

²² Vgl. etwa McGee, J.S., *Predatory Price Cutting: The Standard Oil (N.J.) Case*, in: *Journal of Law and Economics*, Vol. 1 (1958), S. 137 ff.

²³ Vgl. Kruse, J., *Deregulierungsbedarf bei Ferngesprächen*, a. a. O., Immenga, U. u. a., *Telekommunikation im Wettbewerb*, a. a. O.

²⁴ Vgl. Bolton, P., Brodley, J.F., Riordan, M., *Predatory Pricing: Strategic Theory and Legal Policy*, in: *Georgetown Law Journal*, Vol. 88 (2000) sowie die nachfolgende Auseinandersetzung zwischen Elzinga, K.G., Mills, D.E., *Predatory Pricing and Strategic Theory*, in: *Georgetown Journal*, Vol. 89 (2001) und Brodley et al., *Predatory Pricing: Strategic Theory and Legal Policy: Response to Critique and Further Elaboration*, in: *Georgetown Law Journal*, Vol. 89 (2001).

²⁵ Vgl. Selten, R., *The Chain Store Paradox, Theory and Decision*, Institute for Mathematical Economics, Working Papers 18, Rheda 1976. Der Fall *United States v. AMR Corp.*, Civ. Action No. 99-1180-JTM in den USA enthält hierzu konkretes Anschauungsmaterial, siehe auf dem Netz unter <http://www.usdoj.gov/atr/cases/f2400/2438.htm>.

²⁶ Bolton, P., Brodley, J.F., Riordan, M., *Predatory Pricing: Strategic Theory and Legal Policy*, a. a. O., S. 2304 ff. belegen diese Möglichkeit durch verschiedene Beispiele aus der Geschichte des US-amerikanischen Telekommunikationssektors.

²⁷ Vgl. Knieps, G., *Rückführung sektorspezifischer Regulierung auf dem deutschen TK-Markt*, a. a. O., Immenga, U. u. a., *Telekommunikation im Wettbewerb*, a. a. O.

gungsmissbrauch auf den Absatzmärkten ausgeschlossen wird, betrifft auch die von der DTAG geforderte definitive Spezifizierung einer Liste von Tatbeständen, die der Zugangsregulierung unterliegen. Jegliche Liste von Zugangstatbeständen ist der Natur der Sache nach unvollständig; auch wenn eine solche Liste sehr umfangreich ist, wird es immer noch weitere Aspekte der physischen Vorgänge bei der Gewährung des Zugangs geben, die nicht auf der Liste stehen und bei denen die Zugangsmöglichkeiten behindert werden können. Um dem vorzubeugen, ist die vom Gesetz vorgesehene Pauschalkompetenz der Zugangsregulierung erforderlich, die der RegTP die Möglichkeit gibt, auch solche Tatbestände in die Zugangsregulierung einzubeziehen, die neu auftreten oder deren Bedeutung erst neu erkannt wird.²⁸ Dass jegliche Liste von Zugangstatbeständen unvollständig sein wird, sollte gerade denen einleuchten, die die Kompetenz staatlicher Behörden zu präziser und angemessener Intervention misstrauisch beurteilen und daher für einen raschen Abbau sektorspezifischer Regulierung plädieren; ihr Misstrauen müsste auch der Präzision und Angemessenheit einer „maßgeschneiderten“ Liste von „Bottlenecks“ gelten.

35. Die Monopolkommission hatte in ihrer Stellungnahme vom Dezember 1999 die fortdauernde Notwendigkeit der Ex-ante-Entgeltregulierung im Ferngesprächsbereich damit begründet, dass die Ex-ante-Entgeltregulierung besser als jegliche Ex-post-Intervention dazu geeignet ist, Verdrängungsmissbräuche wirkungsvoll zu bekämpfen. Ex-post-Interventionen sind dazu schon deshalb weniger geeignet, weil sie oft erst greifen, wenn der Schaden schon geschehen ist. Der Marktbeherrscher hat vielfältige Möglichkeiten, im Zuge des Verfahrens darauf hinzuwirken, dass eine Ex-post-Intervention hinausgezögert wird. Die Zeit arbeitet dabei für ihn, zumindest wenn die strittigen Preise bis zum Abschluss des Verfahrens weiterhin gelten. Die Ex-ante-Regulierung kann demgegenüber dafür sorgen, dass die missbräuchlichen Preise gar nicht erst zugelassen werden.

Die Monopolkommission hat ferner ausgeführt, dass das mit der Ex-ante-Entgeltregulierung verbundene Verfahren der Bearbeitung der Anträge bei der RegTP automatisch Verzögerungen in der Reaktion der DTAG gegenüber Maßnahmen der Wettbewerber mit sich bringt. Die Wettbewerber bekommen die Möglichkeit, während einigen Wochen die Früchte ihrer Maßnahmen zu ernten, ehe der Marktbeherrscher reagiert. Aus der Perspektive der Theorie bestreitbarer Märkte wäre dieser Effekt zu begrüßen, da er die Problematik der durch versunkene Kosten begründeten Marktzutrittsbarrieren entschärft. Diese Sichtweise entspricht der von den Urhebern der Theorie bestreitbarer Märkte entwickelten Vorstellung, dass es sich bei dieser Theorie weniger um eine deskriptive Theorie handelt, die beschreibt, wie die Märkte funktionieren, als vielmehr um

²⁸ Dies entspricht der in der Theorie „unvollständiger Verträge“ entwickelten Vorstellung, dass pauschale Kompetenzzuweisungen dort angebracht sein können, wo detaillierte rechtliche oder vertragliche Regelungen Lücken aufweisen, da nicht alle Eventualitäten im Vorhinein geregelt werden können, vgl. Hart, O., *Firms, Contracts, and Financial Structure*, Oxford 1995, insbesondere Kapitel 2 und 3.

eine normative Theorie, die beschreibt, auf welche Funktionsweise der Märkte die Regulierung hinwirken sollte. Verzögerungen von Reaktionen des Marktbeherrschers, überhaupt Verhinderungen von „punitive pricing responses“ durch den Marktbeherrscher stehen im Zentrum dieser normativen Interpretation der Theorie bestreitbarer Märkte.²⁹

36. Wie die US-amerikanische Diskussion im Vorfeld der Deregulierungsentscheidung von 1995 zeigte, wird das Problem des Verdrängungsmissbrauchs entschärft, wenn die Wettbewerber des Marktbeherrschers so stark sind, dass ein Verdrängungsversuch allenfalls auf längere Sicht und unter großen Kosten gelingen könnte. Dies ist der Fall, wenn die Wettbewerber finanziell stabil sind und selbst so hohe Kosten in Kundenbindungen und Infrastrukturinvestitionen versenkt haben, dass ein Marktaustritt für sie nicht attraktiv ist. Für die Beurteilung der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs ist daher die Infrastrukturausstattung der Wettbewerber von zentraler Bedeutung. Infrastrukturbasierter Wettbewerb kann eher und umfassender auf Regulierung verzichten als ein reiner Dienstewettbewerb.

1999 haben die Wettbewerber der Monopolkommission gegenüber ausgeführt, sie seien dabei, umfassende Investitionen zu tätigen, um eigene Infrastrukturen aufzubauen und dadurch die Abhängigkeit von den Vorleistungen der DTAG zu verringern. Um festzustellen, inwiefern diese Pläne realisiert worden sind und welche Abhängigkeiten von den Vorleistungen der DTAG heute noch bestehen, hat die Monopolkommission das Wissenschaftliche Institut für Kommunikationsdienste mit einem weiteren empirischen Gutachten beauftragt. Die Ergebnisse dieser Untersuchung finden sich in Teil III der vorliegenden Stellungnahme.

37. Die Bedeutung der Infrastrukturinvestitionen der Wettbewerber für die Entschärfung der Verdrängungsproblematik und die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs im Sinne von § 81 Abs. 3 TKG sollte nicht zu dem Schluss führen, es komme darauf an, den infrastrukturbasierten Wettbewerb zu forcieren, gegebenenfalls zulasten des reinen Dienstewettbewerbs. Infrastrukturbasierter Wettbewerb und reiner Dienstewettbewerb ergänzen sich. Alternative Infrastrukturen sollten dort eingerichtet werden, wo dies gesamtwirtschaftlich effizient ist. Sind die volkswirtschaftlichen Kosten des Aufbaus alternativer Infrastrukturen aber höher als der daraus resultierende Nutzen, so ist Wettbewerb auf der Ebene der Dienste zu erreichen. Dieser erfordert allerdings ein größeres Maß an langfristiger wettbewerbsgestaltender Basisregulierung und insbesondere die fortlaufende Regulierung der infrastrukturabhängigen Vorleistungen.

1.5 Deregulierung einzelner Bereiche und Teilmärkte?

38. Die schon 1999 festzustellende Unterschiedlichkeit der Wettbewerbsentwicklung wirft die Frage auf, ob eine

²⁹ Baumol, W., Panzar, J., Willig, R., *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York u.a. 1982, S. 361.

bereichsweise Deregulierung angebracht sein könnte, etwa eine Rückführung der Ex-ante-Entgeltregulierung bei Ferngesprächen im Festnetz bei Fortdauer der Ex-ante-Entgeltregulierung bei Teilnehmeranschlüssen und Ortsgesprächen. Ob eine solche Deregulierung eines Bereichs überhaupt angebracht ist, sei zunächst einmal dahingestellt. Unabhängig von dieser zweiten Frage hält die Monopolkommission eine bereichsweise Deregulierung grundsätzlich für möglich, sofern genügend institutionelle Kautelen geschaffen werden, um zu verhindern, dass Quersubventionierungspotenziale zwischen den verschiedenen Bereichen missbraucht werden. In den USA bestand eine solche institutionelle Kautele darin, dass man, wie oben erwähnt, 1984 den Ferngesprächsbereich und den Bereich der Teilnehmeranschlüsse und Ortsgespräche unternehmerisch getrennt hat und dass man auch bei der Gesetzesreform 1996 die Zulassung der lokalen Telefongesellschaften zum Wettbewerb bei Ferngesprächen an die Feststellung der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs im jeweiligen Ortsbereich gebunden hat. Bemerkenswerterweise ist dies noch für keine der lokalen Telefongesellschaften festgestellt worden. In Deutschland steht das Instrument der unternehmerischen Trennung nicht mehr zur Verfügung. Um so dringlicher ist es, durch entsprechende Maßgaben für die jeweiligen Kostenrechnungen der verschiedenen Bereiche dafür zu sorgen, dass die Quersubventionierungsproblematik entschärft wird.

39. Die vorstehend genannte Möglichkeit einer Deregulierung ist streng zu trennen von der Möglichkeit einer „marktweisen“ Deregulierung, bei der nicht nach großen Funktionsbereichen, sondern nach einzelnen Märkten unterschieden wird. Die Monopolkommission steht dieser Möglichkeit skeptisch gegenüber. Dabei verkennt sie nicht, dass eine solche „marktweise“ Deregulierung insofern dem Gesetz entspricht, als nach § 25 TKG die Ex-ante-Entgeltregulierung an das Vorhandensein einer marktbeherrschenden Stellung gebunden ist, und daher die Ex-ante-Entgeltregulierung Markt für Markt entfällt, wenn jeweils eine marktbeherrschende Stellung nicht mehr festzustellen ist.

Die Skepsis der Monopolkommission bezüglich der Möglichkeit einer „marktweisen“ Deregulierung gründet sich auf die Erwägung, dass die oben formulierte Forderung nach institutionellen Kautelen zur Entschärfung von Quersubventionierungspotenzialen kaum zu realisieren ist. Verschiedene Telekommunikationsdienstleistungen, die nach ihrer Rolle im Unternehmen als gleichartig zu betrachten sind, werden unterschiedlichen Regulierungsregimes unterworfen sein, die einen mit, die anderen ohne Ex-ante-Entgeltregulierung, bei weitgehend willkürlicher Zurechnung von Gemeinkostenelementen auf die einzelnen Leistungen. Die in den letzten Monaten in Gang gekommenen Verfahren zur Herausnahme bestimmter Leistungen wegen Fehlens einer marktbeherrschenden Stellung lassen erwarten, dass der Versuch einer „marktweisen“ Deregulierung auch mit den aus dem allgemeinen Wettbewerbsrecht bekannten Schwierigkeiten der angemessenen Marktabgrenzung zu kämpfen hätte.

2. Marktstrukturen und Wettbewerbsintensität im Festnetz

2.1 Entwicklung der Telekommunikationsdienste im Überblick

40. Die Umsätze im Wirtschaftsbereich Telekommunikationsdienste sind in den Jahren 1999 und 2000 stark gestiegen und liegen zuletzt bei mehr als 108 Mrd. DM (vgl. Tabelle 1, Seite 226). Treiber dieses Wachstums ist der Mobilfunk. Das Umsatzvolumen für Mobilfunkdienste liegt im Jahr 2000 mit 35,2 Mrd. DM fast doppelt so hoch wie im Jahr 1998. Ebenfalls stark gestiegen sind die Umsätze bei den Carriergeschäften. Dieser Anstieg ist vor allem auf die zunehmende Nachfrage nach Terminierungs- und Zuführungsleistungen aus und in Mobilfunknetze zurückzuführen.

Rückläufig ist das Umsatzvolumen bei den Leistungen auf der Basis von Festnetzanschlüssen; im Wesentlichen handelt es sich hier um Sprachtelefonie und Internetzugang. Dies spiegelt Preisrückgänge bei Fern- und Auslandsgesprächen sowie beim Zugang zum Internet. Die Mengen an Verbindungsminuten sind weiterhin stark gestiegen.

41. Betrachtet man die Verteilung der Umsatzanteile insgesamt, zeigt sich, dass die Anteile der Wettbewerber stetig gestiegen sind und im Jahr 2000 bereits 40 % erreicht haben. Dieser Anstieg spiegelt weniger die Verschiebung von Marktanteilen innerhalb der einzelnen Bereiche als vielmehr das Wachstum der Mobilfunkmärkte relativ zu den Märkten der Festnetzkommunikation. Die Mobilfunkmärkte waren von Anfang an für den Wettbewerb geöffnet; hier haben die Wettbewerber die hohen Marktanteile, die sie von Anfang an hatten, im Zuge der Marktexpansion halten und sogar ausbauen können. In den Jahren 1999 und 2000 liegt ihr Anteil im Mobilfunk konstant bei etwa 70 % (vgl. Tabelle 2, Seite 226). Sehr viel niedriger liegen die Umsatzanteile der Wettbewerber bei den Leistungen auf der Basis von Festnetzanschlüssen mit insgesamt 18 % und bei sonstigen Leistungen mit 22 % im Jahre 2000.

Ebenfalls stark zugenommen hat der Umsatzanteil der Wettbewerber bei den Mietleitungen. Dies ist die Folge des Aufbaus alternativer Verbindungsnetze durch die Wettbewerber der DTAG, was zu einem konkurrierenden Angebot von Mietleitungen vor allem auf den Haupttrassen geführt hat. (Siehe Tabelle 1 und 2, Seite 226)

42. Die stürmische Expansion der Mobilfunkmärkte wirft die Frage auf, inwiefern eine getrennte Behandlung von Festnetz- und Mobilfunktelefonie noch den Verhältnissen in den Märkten gerecht wird. Zur Untersuchung dieser Frage hat die Monopolkommission, wie erwähnt, beim Wissenschaftlichen Institut für Kommunikationsdienste eine empirische Untersuchung in Auftrag gegeben.³⁰ Diese kommt zu dem Ergebnis, dass die bisherigen Entwicklungen noch nicht zu einer integrierten Behandlung

³⁰ Vgl. Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste, Wettbewerbsliche Auswirkungen des Mobilfunks auf Sprachtelefonie und Datenübertragung im Festnetz, Bad Honnef, August 2001.

Tabelle 1

**Entwicklung der Umsätze für
Telekommunikationsdienste in Mrd. Euro
(in Klammern: Mrd. DM)**

	1998 ¹	1999 ¹	2000
Gesamtmarkt	43,15 (84,4)	47,7 (93,3)	55,32 (108,2)
Leistungen auf der Basis von Festnetzanschlüssen ²	23,42 (45,8)	21,68 (42,4)	20,96 (41,0)
Mobiltelefondienst ³	9,51 (18,6)	13,14 (25,7)	18 (35,2)
Mietleitungen	1,07 (2,1)	1,18 (2,3)	1,23 (2,4)
Carriergeschäft (Interconnection) ⁴	1,79 (3,5)	3,68 (7,2)	5,27 (10,3)
Kabelfernsehen	2,3 (4,5)	2,45 (4,8)	2,56 (5,0)
Sonstige ⁵	5,06 (9,9)	5,57 (10,9)	7,31 (14,3)

¹ Differenzen zu früheren Angaben (vgl. Monopolkommission, Wettbewerb auf Telekommunikations- und Postmärkten, a. a. O., S. 18) durch Neuberechnung der RegTP. Im Jahr 1998 tritt eine Verringerung des Gesamtmarktes ein, da nach neuer Systematik ausschließlich Umsatzerlöse in Deutschland betrachtet werden. Im Jahr 1998 noch enthaltene Umsätze infolge der Zusammenschaltung mit ausländischen Netzen wurden eliminiert (Auslandsumsatz). Die in Sondergutachten 29 angegebenen Marktvolumina zum Jahr 1999 stellen vorläufige Hochrechnungen aufgrund erhobener Daten des I. Quartals 1999 dar. Nach den jüngsten Erhebungen sind diese übertriften worden.

² Der Markt für Leistungen auf der Basis von Festnetzanschlüssen beinhaltet sämtliche Festnetzdienstleistungen der Lizenznehmer mit Endkunden und Wiederverkäufern, insbesondere die Bereitstellung des Anschlusses und das Herstellen von Wahlverbindungen im Rahmen des Sprachtelefondienstes und des Internetzugangs. Wahlverbindungen zu Mehrwertdiensten und in das Internet schließen Leistungen ein, die über das bloße Herstellen der Verbindung hinausgehen (Informationsinhalte). Die Umsatzerlöse der Wiederverkäufer sind eingeschlossen.

³ Umsatzerlöse der Netzbetreiber und der Service-Provider.

⁴ Zusammenschaltungsleistungen, Anmietung von Teilnehmeranschlussleitungen, Inkassoleistungen und Preselectionleistungen.

⁵ Datenkommunikationsdienste. Leistungen für Corporate Networks, Rundfunkübertragungsdienste, Multimediadienste, Funkdienste, Mehrwertdienste. Enthalten sind u. a. auch Leistungen der Netzbetreiber wie Kollokationsleistungen (gemeinsame Nutzung von Gebäuden).

Quelle: RegTP

von Festnetz- und Mobilfunkkommunikation Anlass geben. Beide sind weiterhin verschiedenen sachlich relevanten Märkten zuzuordnen.

Auf der Ebene der Verbindungsleistungen gibt es zwar Substitution, doch ist diese nicht besonders stark. Bei Verbindungen zu Festnetzanschlüssen und bei Verbindungen

Tabelle 2

**Umsatzanteile der Wettbewerber bei
Telekommunikationsdiensten
in Prozent**

	1998	1999	2000
Gesamtmarkt	26	34	40
Leistungen auf der Basis von Festnetzanschlüssen	6	14	18
Mobiltelefondienst	68	70	70
Mietleitungen	10	30	42
Carriergeschäft (Interconnection)	54	47	48
Kabelfernsehen	41	44	46
Sonstige	24	17	22

Quelle: RegTP

in ausländische Netze bestehen erhebliche Preisvorteile im Festnetz; für die Preissetzung im Festnetz spielt der Wettbewerb des Mobilfunks allenfalls eine untergeordnete Rolle. Die geringe Substitution zwischen Festnetz- und Mobilfunkanschlüssen zeigt sich bei der Entwicklung der Penetrationsraten. Das enorme Wachstum bei den Mobilfunkanschlüssen hat nicht zu einer Verringerung der Anzahl von Festnetzanschlüssen geführt. Integrierte Produkte mit fixen und mobilen Komponenten sind zu wenig verbreitet, als dass davon schon Wirkungen auf die sachliche Marktabgrenzung ausgehen könnten.

Die Monopolkommission untersucht daher die Wettbewerbsverhältnisse in den Märkten der Festnetztelefonie unabhängig von den Mobilfunkmärkten. Die Märkte der Festnetztelefonie werden, wie erwähnt, weiterhin in die Gruppe der Märkte für Teilnehmeranschlüsse und Ortsgespräche, der Märkte für Inlandsferngespräche im Festnetz, für Auslandsferngespräche im Festnetz und der Vorleistungsmärkte unterteilt.

2.2 Sprachtelefondienste im Festnetz

43. Das Umsatzvolumen der Telekommunikationsdienste auf der Basis von Festnetzanschlüssen ist in den vergangenen zwei Jahren weiter rückläufig. Ihr Anteil an den Umsätzen bei den gesamten Telekommunikationsdiensten betrug im Jahr 2000 noch 37 %. Nach einer Prognose der RegTP auf Basis der Zahlen für das erste Quartal wird dieser Anteil am Ende des Jahres 2001 bei nur noch bei 33 % liegen.

44. Diese Entwicklung ergibt sich auf der Grundlage eines weiter steigenden Verkehrsvolumens. Im Jahr 2000 wurden im Festnetz 282 Mrd. Verbindungsminuten generiert (vgl. Tabelle 3). Davon entfielen 72 Mrd. Minuten auf die Wettbewerber, was einem Anteil von 25,8 % entspricht (vgl. Tabelle 4). Die Prognose der RegTP sieht für das Jahr 2001 ein weiterhin steigendes Verkehrsvolumen

vor. Dabei geht die Behörde von einer Größenordnung von etwa 334 Mrd. Minuten und einem Anteil der Wettbewerber von 25,2 % aus.

45. Die Anteile der Wettbewerber an den Umsätzen liegen deutlich niedriger (vgl. Tabelle 4). Nach 14 % im Jahr 1999 erreichen die Konkurrenten der DTAG im Jahr 2000 bei den Festnetzdiensten einen Anteil von 17,8 %. Im ersten Quartal 2001 ist ihr Umsatzanteil mit 17,6 % sogar wieder leicht rückläufig. Ursache der Differenz zwischen den höheren Anteilen der Wettbewerber nach Verkehrsvolumen im Vergleich zum Umsatz ist das weiterhin bestehende Preisgefälle zwischen den Anbietern. Die Preise der DTAG für Sprachtelefondienste und Internetzugang liegen höher als die der Wettbewerber. Das spiegelt sich darin, dass die Marktposition der Wettbewerber nach Umsätzen schlechter ist als nach Verbindungsminuten.

Tabelle 3

Verbindungsminuten für Festnetzdienste insgesamt in Mrd. Min.

	1998	1999	2000	2001 ¹
Gesamt	197	237	282	334
DTAG	185	192	210	251
Wettbewerber	12	45	72	83

¹ Schätzung auf der Grundlage der Ergebnisse für das 1. Quartal 2001. Quelle: RegTP

Tabelle 4

Anteile der Wettbewerber bei den Telekommunikationsdiensten auf der Basis von Festnetzanschlüssen¹ in Prozent

	1998	1999	2000	1. Quartal 2001
Verbindungsminuten	5,9	19,3	25,8	25,2
Umsätze	6,0	14,0	17,8	17,6

¹ Der Markt für Leistungen auf der Basis von Festnetzanschlüssen beinhaltet sämtliche Festnetzdienstleistungen der Lizenznehmer mit Endkunden und Wiederverkäufern, insbesondere die Bereitstellung des Anschlusses und das Herstellen von Wahlverbindungen im Rahmen des Sprachtelefondienstes und des Internetzugangs. Wahlverbindungen zu Mehrwertdiensten und in das Internet schließen Leistungen ein, die über das bloße Herstellen der Verbindung hinausgehen (Informationsinhalte). Die Umsatzerlöse der Wiederverkäufer sind eingeschlossen. Quelle: RegTP

46. Wie in den Jahren zuvor sind auf den Märkten für Sprachtelefondienste im Festnetz unterschiedliche Wettbewerbsverhältnisse zu beobachten. Während es auf den

Märkten für Teilnehmeranschlüsse und Ortsgespräche weiterhin kaum Wettbewerb gibt, haben die Wettbewerber in den Märkten für Fern- und Auslandsgespräche und für Gespräche in Mobilfunknetze beachtliche Marktanteile errungen. Insbesondere die Fernbereiche weisen eine im Vergleich zum Ortsnetz spürbar höhere Wettbewerbsintensität auf.

2.2.1 Teilnehmeranschlüsse

47. Die Gesamtzahl der Teilnehmeranschlüsse³¹ im Festnetz lag Ende des ersten Quartals 2001 bei über 50 Mio. (vgl. Tabelle 5). Davon werden 49,85 Mio. Anschlüsse von der DTAG betrieben. Dies entspricht einem Marktanteil von 97,9 %.

Tabelle 5

Anzahl der Teilnehmeranschlüsse¹ in Mio. und Anteile in Prozent

	1998	1999	2000	1. Quartal 2001
Gesamt	46,53	48,21	50,22	50,9
DTAG	46,37 (99,7 %)	47,81 (99,2 %)	49,36 (98,3 %)	49,85 (97,9 %)
Wettbewerber	0,16 (0,3 %)	0,4 (0,8 %)	0,86 (1,7 %)	1,05 (2,1 %)

¹ Teilnehmeranschlüsse im Sinne von Telefonkanälen. Quelle: RegTP; eigene Berechnungen

Der Marktanteil der Wettbewerber differiert je nach technischer Ausgestaltung der Anschlüsse (vgl. Tabelle 6, Seite 228). Den niedrigsten Marktanteil halten die Wettbewerber mit 0,6 % bei den analogen Anschlüssen. Der Grund dafür liegt in der Kosten-Preis-Schere, die sich aus dem Endkundenpreis der DTAG in Höhe von 21,39 DM (10,94 Euro) für den analogen Teilnehmeranschluss und dem mit 24,40 DM (12,48 Euro) höheren Entgelt für die Miete der TAL durch die Wettbewerber ergibt. Auf dieser Grundlage ist ein kostendeckendes Angebot auf der Basis der gemieteten Teilnehmeranschlussleitung nicht möglich.

48. ISDN-Anschlüsse sind entweder Basis- oder Primär-Multiplex-Anschlüsse. Beide unterscheiden sich durch die Anzahl der verfügbaren Kanäle. Der Basisanschluss verfügt über zwei Kanäle und ist für die private und gewerbliche Nutzung geeignet. Primär-Multiplex-Anschlüsse verfügen über dreißig Kanäle und werden von größeren Unternehmen nachgefragt. Bei letzteren erreichen die Wettbewerber im ersten Quartal 2001 einen Marktanteil von 9,8 %,

³¹ Gemeint sind Teilnehmeranschlüsse im Sinne von Telefonkanälen. Der analoge Teilnehmeranschluss besitzt einen Telefonkanal; ISDN-Basisanschlüsse besitzen zwei Telefonkanäle und ISDN-Primärmultiplexanschlüsse 30 Telefonkanäle.

Tabelle 6

Marktanteile der Wettbewerber bei den Teilnehmeranschlüssen nach technischen Segmenten in Prozent

	1998	1999	2000	1. Quartal 2001
Gesamt	0,3	0,8	1,7	2,1
Analog	–	0,2	0,5	0,6
ISDN-Basisanschlüsse ¹	1,0	1,5	2,8	3,3
ISDN-Primär-Multiplex-Anschlüsse ²	2,1	5,9	9,3	9,8

¹ Zwei unabhängig voneinander nutzbare Sprachkanäle mit einer Bitrate von 64 kb/s je Anschluss.

² Dreißig unabhängig voneinander nutzbare Sprachkanäle mit einer Bitrate von 64 kb/s je Anschluss.

Quelle: RegTP

bei ersteren nur von 3,3 %. Letzteres ist deshalb verwunderlich, da es hier aufgrund des wesentlich höheren Endkundenpreises der DTAG keine Kosten-Preis-Schere gibt.³² Als mögliche Ursachen für den weiterhin schlep-penden Zugewinn an Marktanteilen bei den ISDN-Anschlüssen können die hohen einmaligen Kosten der Umstellung und die seitens der Wettbewerber immer wieder beklagten Verzögerungen bei der Umstellung der Anschlüsse durch die DTAG angeführt werden. In ihrer Untersuchung zum Ortsnetzettbewerb weist die RegTP für den Zeitpunkt Ende September 2000 auf mehr als 15 000 offene TAL-Bestellungen hin.³³ Im Zusammenhang mit dem nachträglichen Entgeltregulierungsverfahren für DSL-Anschlüsse, das Ende März 2001 abgeschlossen wurde, hat die DTAG allerdings den Abbau von Auftragsrückständen u. a. bei der TAL zugesagt.

49. Die Wettbewerber konzentrieren ihr Angebot auf ISDN-Anschlüsse. Ende 2000 lag die Relation von ISDN-Kanälen zu analogen Kanälen bei den Wettbewerbern bei 83 % zu 17 %. Bei der DTAG beträgt dieses Verhältnis zu demselben Zeitpunkt 35 % zu 65 %. Bezogen auf alle Kanäle beträgt der Anteil der analogen Kanäle Ende des 1. Quartals 2001 noch knapp zwei Drittel. Vergleicht man die Anzahl der analogen Anschlüsse mit der Anzahl der ISDN-Basisanschlüsse – was in aller Regel nicht gemacht wird – liegt der Anteil der Analoganschlüsse Ende des ers-

³² Der Preis für den ISDN-Basisanschluss der DTAG liegt bei 22,95 Euro (44,89 DM). Im Vergleich dazu sind günstigere Angebote auf dem Markt; z. B. kostet der ISDN-Basisanschluss bei Arcor 20,40 Euro (39,90 DM). Der Anschluss ist allerdings nicht überall verfügbar.

³³ Vgl. RegTP, Ortsnetzettbewerb 2000, Situationsbericht zum deutschen Ortsnetzettbewerb, Juli 2001, S. 24.

ten Quartals 2001 sogar noch bei 75 %.³⁴ Ihr Anteil nimmt zwar im Zeitverlauf ab, da mehr und mehr Kunden den höherwertigen ISDN-Anschluss nachfragen. Dieser Rückgang vollzieht sich aber nur allmählich (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7

Verhältnis analoger Kanäle zu ISDN-Kanälen bei den Teilnehmeranschlüssen (analog + ISDN = 100 %)

	1998	1999	2000	1. Quartal 2001
Wettbewerber analog/ISDN	15/85	21/79	17/83	17/83
DTAG analog/ISDN	78/22	72/28	65/35	63/37
Gesamt analog/ISDN	78/22	72/28	64/36	62/38

Quelle: RegTP

Kurzfristig ist das faktisch gegebene und zumindest teilweise auf die Kosten-Preis-Schere zurückzuführende Monopol der DTAG bei den Analoganschlüssen von erheblicher Bedeutung. Dieses Monopol macht es den Wettbewerbern schwer, ein Massengeschäft zur Erwirtschaftung von Deckungsbeiträgen zu entwickeln. Darüber hinaus beeinträchtigt es die Wettbewerbsverhältnisse in allen Endkundenmärkten, da (i) die Wettbewerber in anderen Endkundenmärkten auf die lokale Zuführung und Terminierung beim Teilnehmeranschluss angewiesen sind und (ii) die DTAG aus ihrem faktischen Monopol beim Teilnehmeranschluss auch im Hinblick auf den Wettbewerb in anderen Märkten erhebliche Vorteile zieht; so hat sie von vornherein mehr Information über das Kundenverhalten, und ist die Entwicklung bzw. Pflege dauerhafter Kundenbeziehungen für sie mit deutlich geringerem Aufwand verbunden.

50. Nach Auffassung der DTAG stellt sich die Wettbewerbssituation bei den Teilnehmeranschlüssen sowohl für unterschiedliche Kundengruppen – Privat-, Geschäftskunden – als auch für unterschiedliche Regionen differenziert dar. In Ballungsräumen und für Geschäftskunden stehen alternative Teilnehmeranschlussangebote zur Verfügung. Ab einer bestimmten Größe hätten Geschäftskunden sogar flächendeckend die Möglichkeit, Anschlüsse und Ortsverkehr von Wettbewerbern zu beziehen.³⁵ Über die regionale Wettbewerbsentwicklung bei den Teilnehmeranschlüssen liegen Ergebnisse aus der Ortsnetzstudie

³⁴ Ende des erstes Quartal 2001 gab es insgesamt 31,4 Mio. analoge Anschlüsse sowie 7,9 Mio. ISDN-Basisanschlüsse. Die Anzahl der Primärmultiplexanschlüsse lag bei 116 885.

³⁵ Vgl. RegTP, Ortsnetzettbewerb 2000, a. a. O., S. 41.

der RegTP für insgesamt vier Städte – Frankfurt, Berlin, Düsseldorf, Köln – vor.³⁶ In Berlin und Frankfurt weichen die Marktanteile der dort agierenden Wettbewerber mit 2 % und 4 % nur geringfügig von den bundesweiten Marktanteilen ab. In Köln und Düsseldorf, wo mit NetCologne und ISIS (Arcor) vergleichsweise bedeutende City-Carrier aktiv sind, sind die Marktanteile der Wettbewerber mit 16 % und 12 % höher, aber auch hier sind die Konkurrenten weit davon entfernt, die deutlich marktbeherrschende Stellung der DTAG zu erschüttern. Im bundesweiten Vergleich dürfte die Position von NetCologne und ISIS einmalig sein.

Für eine differenzierte Analyse nach Kundengruppen stehen keine Daten zur Verfügung, weder im Hinblick auf eine Unterscheidung Privatkunden – Geschäftskunden, noch im Hinblick auf eine Unterscheidung nach Umsätzen. Es liegt auf der Hand, dass alle Telekommunikationsanbieter ein besonderes Interesse an Geschäftskunden mit ihrem im Vergleich zu Privatkunden deutlich höheren Kommunikationsbedarf haben. Die von der DTAG behauptete höhere Wettbewerbsintensität bei Geschäftskunden spiegelt sich in dem etwas höheren Marktanteil der Wettbewerber bei ISDN-Primärmultiplex-Anschlüssen. Der hierfür vorliegende Wert von 9,8 % im ersten Quartal 2001 lässt aber vermuten, dass auch in diesem Bereich die Stellung der DTAG weiterhin unangefochten ist.

51. Der Großteil der von den Wettbewerbern betriebenen Teilnehmeranschlüsse ist von der DTAG gemietet. Dies hat zwei Gründe: Der Aufbau eigener Anschlussnetze erfordert im Vergleich zur Miete der TAL erhebliche Investitionen und ist außerordentlich zeitaufwendig. Eine Reduplizierung des Netzes der DTAG bis in alle Kapillaren der Anschlüsse in jedes Haus dürfte auch volkswirtschaftlich nicht sinnvoll sein. Eigene Anschlüsse der Wettbewerber dürften nur bei einer entsprechenden Umsatzhöhe pro Kunden und einer hohen Anschlussdichte profitabel und auch volkswirtschaftlich sinnvoll sein. Alternative Anschluss Technologien wie Wireless Local Loop (WLL) oder Powerline stehen für eine umfassende und wirtschaftliche Nutzung auch weiterhin nicht zur Verfügung.

Im August 2001 bestanden 99 Verträge zwischen der DTAG und anderen Anbietern über den entbündelten Zugang zur TAL. Ende des ersten Quartals 2001 boten etwa 65 Unternehmen Teilnehmeranschlüsse an. Sie konzentrieren ihr Angebot allerdings weiterhin auf größere Städte und Ballungsräume. So können Ende 2000 die Kunden in knapp 50 % der Städte bis 50 000 Einwohner und immerhin noch in knapp 30 % der Städte bis 100 000 Einwohner ihren Teilnehmeranschluss nur bei der DTAG bestellen.

2.2.2 Ortsgespräche

52. Bei den Ortsverbindungen liegt der Marktanteil der Wettbewerber im ersten Quartal 2001 nach Verbindungs-

minuten bei 2,9 % und nach Umsätzen bei lediglich 2,2 % (vgl. Tabelle 8). Im Vergleich zu den vorhergehenden Zeiträumen ist eine Zunahme der Wettbewerbermarktanteile zu beobachten, das erreichte Niveau bleibt allerdings sehr niedrig.

53. Hauptursache für die geringen Marktanteile der Wettbewerber im Ortsnetz ist die nach wie vor gegebene Koppelung der Ortsgespräche an den Teilnehmeranschluss. Hier deuten sich für die Zukunft regulatorische Verbesserungen an, die zu einer Zunahme des Wettbewerbs bei den Ortsgesprächen führen dürften. Entschieden hat die RegTP bereits über den Wiederverkauf (Reselling) von Teilnehmernetzleistungen (Anschlüsse, Orts- und Cityverbindungen) durch Dritte. Aktuell liegt allerdings noch kein konkretes Angebot der DTAG vor, da diese gegen den Beschluss des Regulierers Rechtsmittel eingelegt hat. Offen ist die Einführung der Verbindungsnetzbetreibervorauswahl im Ortsnetz, die für Ortsgespräche, wie auf der Fernebene, Call-by-Call und Preselection erlauben würde. Hier gibt es ein Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland. Die Bundesregierung hat die Einführung nach einer Übergangsphase zugesagt. Wann und unter welchen Voraussetzungen diese sein wird, ist allerdings weiterhin offen.

Tabelle 8

Marktanteile der Wettbewerber bei Ortsgesprächen in Prozent

	1998	1999	2000	1. Quartal 2001
Verbindungsminuten	–	1	2,0	2,9
Umsätze	–	0,8	1,8	2,2

Quelle: RegTP

2.2.3 Fern- und Auslandsgespräche

54. Die Entwicklung des Umsatz- und Verkehrsvolumens bei den Fern- und Auslandsgesprächen zeigt, dass die Wettbewerber in den Jahren 1999 und 2000 weiterhin Marktanteile hinzu gewinnen konnten. Für das Jahr 2001 deutet sich allerdings ein Stillstand oder sogar eine rückwärtsgerichtete Entwicklung an.

Bei den Fernverbindungen inklusive der Nahverbindungen liegt der Marktanteil der Wettbewerber im Jahr 2000 nach Verkehrsvolumen bei gut 35 % und nach Umsätzen bei gut 30 % (vgl. Tabellen 9 und 10, Seite 230). Etwas höher liegen die Marktanteile der Wettbewerber, wenn die Fernverbindungen ohne Nahzonenverbindungen betrachtet werden. Nahzonenengespräche sind Verkehr in angrenzende Ortsnetze bzw. in Ortsnetze, die in einem 20 km-Radius liegen. Die Tarifierung entspricht den Ortsgesprächen, daher

³⁶ Vgl. ebenda, s. 42 ff.

werden sie oftmals den Ortsgesprächen zugerechnet. Im Unterschied zu den Ortsgesprächen ist allerdings eine Ortsvorwahl zu wählen, d. h. es besteht die Möglichkeit der Vorauswahl von Verbindungsnetzbetreibern. Da die Wettbewerbsbedingungen somit denen von Ferngesprächen entsprechen, gehören Nahverbindungen nach Auffassung der Monopolkommission eher zu den Ferngesprächen.³⁷ In den Tabellen 9 und 10 sind daher Nah- und Fernverbindungen sowohl einzeln als auch zusammengefasst ausgewiesen.

Tabelle 9

Marktanteile der Wettbewerber im Fernnetz nach Verbindungsminuten in Prozent

	1998	1999	2000	1. Quartal 2001
Nahverbindungen	3	21	26	25
Fernverbindungen	16	34	41	41
Fernverbindungen inklusive Nahverbindungen	10,3	28,4	35,3	34,7
Verbindungen ins Ausland	20	48	56	51
Verbindungen in Mobilfunknetze	9	25	33	35

Quelle: RegTP; eigene Berechnungen

Die Unterschiede zwischen den Anteilen der Wettbewerber an den Verbindungsminuten und an den Umsätzen spiegeln den Umstand, dass die DTAG nach wie vor deutlich höhere Preise verlangen und durchsetzen kann als ihre Konkurrenten. Sie profitiert dabei von alten Kundenbindungen, die noch aus den Monopolzeiten bestehen, auch von dem Umstand, dass der Kunde, der den Teilnehmeranschluss bei ihr hat, bei einem Ferngespräch mit der DTAG weniger Ziffern wählen muss als bei einem Ferngespräch mit einem Call-by-Call-Wettbewerber. (Tabelle 10)

55. Die Umsatzanteile der Wettbewerber im Fernnetz werden in Tabelle 10 noch überschätzt. Nicht berücksichtigt wird, dass die DTAG bei Tarifen wie AktivPlus und XXL dem Kunden Verbindungen in Ortsnetze, Nah- und Fernverbindungen in der Form zur Verfügung stellt, dass die Gespräche nicht oder nur vermindert nach der Gesprächsdauer abgerechnet werden. Die Abrechnung er-

³⁷ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 29, a. a. O. Tz. 20.

Tabelle 10

Marktanteile der Wettbewerber im Fernnetz nach Umsätzen in Prozent

	1998	1999	2000	1. Quartal 2001
Nahverbindungen	2	15	19	16
Fernverbindungen	11	28	34	33
Fernverbindungen inklusive Nahverbindungen	9,5	24,4	30,3	28,8
Verbindungen ins Ausland	16	27	39	37
Verbindungen in Mobilfunknetze	8	22,0	26	25

Quelle: RegTP; eigene Berechnungen

folgt stattdessen durch ein monatliches Pauschalentgelt von 9,90 DM bei AktivPlus und weiteren 4,99 DM für AktivPlus in Verbindung mit XXL. In den Erhebungen der RegTP werden diese Pauschalen als gesprächsunabhängige fixe Entgelte, mithin als erhöhte Grundgebühr erfasst. Nach Auffassung der Monopolkommission ist dies nicht sachgerecht. Stattdessen sollte es eine dienstespezifische Zuordnung geben. Ein Tarif mit erhöhter Grundgebühr und niedrigeren verkehrsabhängigen Nutzungsentgelten oder einem ausschließlich pauschalen Entgelt ist demnach in seine Einzelkomponenten aufzuteilen, d. h. in einen Normaltarif für den Teilnehmeranschluss und je einen zweistufigen Tarif für Fern- und Ortsgespräche.³⁸

Eine dienstespezifische Zuordnung der im Rahmen von Optionstarifen erhobenen Pauschalentgelte auf die gesprächsabhängigen Umsätze würde zu einer spürbaren Erhöhung der Marktanteile der DTAG bei den Ferngesprächen führen. Mitte 2001 zählt die DTAG nach eigenen Angaben 6,8 Mio. AktivPlus-Kunden, die pro Jahr insgesamt ein Pauschalentgelt von etwa 810 Mio. DM entrichten. Wird dieser Betrag zu je einem Drittel den Orts-, Nah- und Ferngesprächen zugerechnet – genauere Informationen über die tatsächliche Aufteilung liegen der Monopolkommission nicht vor –, erhöht sich sowohl die Gesamtsumme der Umsätze mit Ferngesprächen inklusive der Nahgespräche als auch die der Umsätze der DTAG in diesem Bereich pro Jahr um jeweils 540 Mio. DM. Korrigiert man die von der RegTP erhobenen Umsatzzahlen für das Jahr 2000 um die genannte Größenordnung, führt das zu

³⁸ Vgl. Tz. 206.

einer Erhöhung der Marktanteile der Telekom bei Ferngesprächen inklusive Nahgesprächen von bisher 69,7 % (Tabelle 10 weist die Marktanteile der Wettbewerber aus, hier 30,3 %) auf 71,4 % (Wettbewerber: 28,6 %). Würde man zusätzlich die Pauschalentgelte für den Tarif XXL, für den keine Nutzerzahlen vorliegen, entsprechend zurechnen, käme es zu einer weiteren Verschiebung der Marktanteile zugunsten der DTAG.

56. Die höchsten Marktanteile erreichen die Wettbewerber bei den Verbindungen ins Ausland. Im Jahr 2000 erwirtschafteten sie deutlich über 50 % aller Gesprächsminuten und knapp 40 % des Umsatzes. Der Monopolkommission liegen keine systematischen Informationen über Marktanteile für Gespräche in einzelne Länder vor. Solche Angaben gibt es für bestimmte Länder, z. B. für die Türkei und die USA, für die die DTAG die Feststellung des Nichtvorliegens der Marktbeherrschung beantragt und der RegTP konkrete Marktuntersuchungen vorgelegt hat. Die Beispiele der Verbindungen in die USA und in die Türkei zeigen, dass die Marktstrukturen auf diesen Märkten durchaus unterschiedlich sind. Auf beiden Märkten liegt der Marktanteil der DTAG zwar in etwa gleich, die Struktur der nachfolgenden Wettbewerber unterscheidet sich allerdings deutlich. Bei den Auslandsverbindungen in die Türkei gibt es einen zweiten marktstarken Anbieter mit annähernd gleich hohen Marktanteilen, wie sie die DTAG hält, während es auf dem Markt für Gespräche in die USA ein stark zersplittertes Verfolgerfeld gibt.

57. Die Entwicklungen im ersten Quartal 2001 lassen ein Stagnieren, vielleicht sogar einen Rückgang der Wettbewerbsentwicklungen in den Märkten für Fern- und Auslandsgespräche befürchten. Sowohl nach Verbindungsminuten als auch nach Umsätzen liegen die Marktanteile der Wettbewerber durchweg niedriger als im Jahr 2000. Auch wenn daraus nicht ohne weiteres auf die Entwicklung für das Jahr 2001 insgesamt geschlossen werden kann, deutet sich hier doch an, dass die Wettbewerbsdynamik in den Märkten für Fern- und Auslandsgespräche deutlich nachgelassen hat. Berücksichtigt man die Marktaustritte von Wettbewerbern in den letzten Monaten (siehe unten Tz. 66 ff.) so spricht einiges dafür, dass die DTAG am Ende des Jahres 2001 gerade in den Bereichen Marktanteile zurückgekommen haben wird, in denen bisher die Wettbewerbsintensität am höchsten war.

Betrachtet man die Wettbewerbsdynamik seit der Marktöffnung Anfang des Jahres 1998, zeigt sich, dass die DTAG im Bereich der Fern- und Auslandsgespräche vor allem im ersten Wettbewerbsjahr sehr rasch Marktanteile verloren hat.³⁹ Dies lag vornehmlich an der Preisgestaltung der DTAG, die mit den alten Monopolpreisen in den Wettbewerb gestartet war und dann von den neuen Anbietern deutlich unterboten wurde. Erst als es im dritten Quartal des Jahres 1998 zu einem vergleichsweise drastischen Einbruch der Preise und auch der Marktanteile kam, änderte die DTAG ihre Strategie und reduzierte die Preise für Fern- und Auslandsgespräche ihrerseits deutlich. In

der Folge konnte sie die Marktanteilsverluste erkennbar reduzieren. Ungefähr seit Anfang des Jahres 2000 hat sich ihre Stellung im Ferngesprächsbereich inklusive Nahverbindungen bei ca. 70 % Umsatzanteil und ca. 65 % Verkehrsvolumenanteil stabilisiert. Von dieser Basis aus deutet sich jetzt eine Rückgewinnung von Marktanteilen an.

58. Ein Indiz für die Instabilität des Wettbewerbs im Fernbereich ist die geringe Kundenbindung. Die Untersuchungen der RegTP zeigen, dass nach wie vor ein großer Teil des Markterfolges der Wettbewerber auf Call-by-Call-Angeboten beruht (vgl. Tabelle 11). Dabei entsteht keine Kundenbindung, sondern eine zusätzliche Abhängigkeit von der DTAG, welche die Fakturierung und das Inkasso für diese Leistungen übernimmt. Nachfrager von Call-by-Call-Leistungen bleiben Kunden der DTAG und kehren im Zweifel zu dieser zurück, wenn die Preisvorteile der neuen Anbieter entfallen oder wenn die Telekom attraktive Zusatzangebote macht.⁴⁰

Tabelle 11

Kundenbindung; relativer Anteil der Nutzungsformen an den Verbindungsminuten in Prozent

	1998	1999	2000	1. Quartal 2001
Offenes Call-by-Call ¹	61	46	39	38
Geschlossenes Call-by-Call ²	1	6	6	5
Preselection ³	35	34	39	39
Direkt ⁴	3	8	10	13
Sonstige ⁵	–	5	7	5
Gesamt ⁶	100	100	100	100

¹ Verbindungsnetzbetreiberauswahl per Vorwahl einer Netzbetreiberkennzahl ohne vorherige Anmeldung.

² Verbindungsnetzbetreiberauswahl per Vorwahl einer Netzbetreiberkennzahl mit vorheriger Anmeldung.

³ Dauerhafte Voreinstellung.

⁴ Eigene Anschlüsse.

⁵ Verbindungen, die sich nicht einer der genannten Kategorien zuordnen lassen, z. B. Freephone-Nummern.

⁶ Differenzen zu vollen 100 Prozent beruhen auf Rundungsfehlern bei den einzelnen Positionen.

Quelle: RegTP

Zwar ist der Anteil des Call-by-Call an den vermittelten Gesprächsminuten in den Jahren 1999 und 2000 auf zuletzt 43 % (offenes plus geschlossenes Call-by-Call) zurückgegangen, er bleibt allerdings vergleichsweise hoch. Im Augenblick bedeutet dies, dass weiterhin fast die Hälfte der von den Wettbewerbern erbrachten Verbindungsminuten

³⁹ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 29, a. a. O., Tz.35.

⁴⁰ Vgl. ebenda, Tz. 59.

lediglich auf ungesicherten Geschäftsbeziehungen beruhen. Auf der anderen Seite ist zu sehen, dass der Preselection-Anteil sowie der Anteil der über eigene Anschlüsse vermittelten Gesprächsminuten zunimmt und Anfang 2001 zusammen bereits über 50 % an den gesamten Verbindungsminuten ausmacht. Dieser Teil des Geschäftes basiert auf einer deutlich höheren Kundenbindung.

Für die nähere Zukunft ist zu erwarten, dass der Marktanteil von Call-by-Call zurückgehen wird. Dafür sprechen die geringen Margen der Anbieter bei diesem Produkt und die zunehmende Zahl von Insolvenzen von Unternehmen, die ihren Schwerpunkt im Bereich der Call-by-Call-Angebote haben. Welche Auswirkungen dies für die weitere Entwicklung des Wettbewerbs bei Fern- und Auslandsgesprächen haben wird, hängt maßgeblich davon ab, ob es den Wettbewerbern der DTAG gelingt, die ehemaligen Call-by-Call-Kunden in feste Vertragsverhältnisse einzubinden oder ob diese zur Telekom zurückwandern.

Die jüngste Untersuchung der Beratungsfirma Dialog Consult lässt vermuten, dass der Rückgang bei den Wettbewerbern im Call-by-Call-Geschäft durch eine Expansion bei Preselection und eigenen Teilnehmeranschlüssen kompensiert werden wird.⁴¹ Für das Festnetzgeschäft insgesamt prognostiziert Dialog-Consult für 2001 einen geringfügigen Anstieg der Umsatzanteile der Wettbewerber von 21,4 % auf 22,8 %; dabei wird ein Rückgang des Call-by-Call-Geschäfts von ca. 38 % auf etwa 30 % der Wettbewerberanteile vorhergesagt, bei gleichzeitigem Anstieg der Anteile von Preselection und eigenen Teilnehmeranschlüssen von ca. 62 % auf 70 %.

2.3 Internetzugänge

59. Internetzugänge werden vorwiegend auf der Basis des Telefonnetzes realisiert. Zugangsvarianten sind das Modem beim analogen Anschluss oder der ISDN-Anschluss. Für den breitbandigen und damit schnellen Internetzugang gibt es die Alternativen Digital Subscriber Line (DSL) und Breitbandkabel. Bei den verschiedenen DSL-Varianten (ADSL, SDSL, VDSL) wird das obere Frequenzband der Kupfer-Doppelader für die schnelle Datenübertragung und das untere Frequenzband für die Sprachtelefonie genutzt. Alternative Zugangsvarianten sind der so genannte Wireless Local Loop (WLL) über Richtfunk, Powerline über das Stromnetz sowie Satellitenzugänge. Keiner der alternativen Zugangsmöglichkeiten kommt derzeit eine nennenswerte Bedeutung zu. Am ehesten ist für eine schnelle Verbreitung als alternative Infrastruktur das Breitbandkabel geeignet. Hier mangelt es gegenwärtig allerdings noch an der notwendigen technischen Aufrüstung. Nach der Ortsnetzstudie der RegTP boten Ende 2000 lediglich 9 der über 5 000 Kabelnetzbetreiber in Deutschland einen alternativen Zugang für Internet bzw. Telefonie an.⁴²

60. Der so genannte schnelle Internetzugang kann damit gegenwärtig vor allem über DSL realisiert werden. Der

DTAG ist es auf der Grundlage ihrer Quasimonopolstellung beim Teilnehmeranschluss und der regulierungsbehördlich festgestellten, aber nicht beanstandeten Dumpingpreisstrategie beim Angebot von T-DSL gelungen, auch den Anschlussmarkt für den schnellen Internetzugang zu monopolisieren. Nach eigenen Angaben beträgt ihr Marktanteil hier Ende des Jahres 2000 bereits 99 %. Da die DTAG weiterhin eine massive DSL-Ausbaustrategie mit dem Ziel verfolgt, das vorhandene Marktpotenzial möglichst schnell und umfassend abzuschöpfen – Ende 2001 sollen 2,6 Mio. Anschlüsse vermarktet sein –, wird dieser Marktanteil Ende 2001 fast bei 100 % liegen.

Ein Einfallstor für den Wettbewerb bei den DSL-Anschlüssen kann das Line sharing werden. Dabei mieten die Wettbewerber lediglich das obere Frequenzband der Teilnehmeranschlussleitung und bieten darauf Internetzugänge an. Aus heutiger Sicht ist es allerdings mehr als zweifelhaft, dass die DTAG den Wettbewerbern hier Vorleistungsentgelte bieten wird, die es erlauben, mit den Endkundenpreisen der Telekom, die nach den Feststellungen der RegTP in ihrer Entscheidung vom 30. März 2001 Dumpingpreise sind, zu konkurrieren.

61. Nach den Erhebungen der RegTP ist der Marktanteil der Wettbewerber bei den Verbindungen in das Internet in den Jahren 1999 und 2000 deutlich gestiegen. Im ersten Quartal 2001 deutet sich auch hier eine rückwärts gerichtete Entwicklung an. Nach Verbindungsminuten lag der Anteil der Wettbewerber bei den Internetzugängen im Jahr 1999 bei 25 % und stieg im Jahr 2000 auf 28 %. Im ersten Quartal des Jahres 2001 ist ein Rückgang auf 25 % zu beobachten. Ähnlich verläuft die Entwicklung der Wettbewerbermarktanteile nach Umsätzen. Konnten die Wettbewerber im Jahr 2000 noch mehr als 31 % der Umsätze mit Verbindungen ins Internet auf sich ziehen, lag der Marktanteil Ende des ersten Quartals 2001 nur noch bei etwa 28 %.

2.4 Preisentwicklung

62. Die Preisentwicklung für die Telekommunikationsdienste im Festnetz ist in den vergangenen zwei Jahren unterschiedlich verlaufen. Weitere massive Preissenkungen hat es bei den Gesprächen ins Ausland gegeben. Nach den Ermittlungen des Statistischen Bundesamtes lagen die Preise für Auslandsgespräche im Januar 2001 um 36,5 % niedriger als im Januar 2000.⁴³ Diese Entwicklung hat sich, wenn auch in abgeschwächter Form, im Verlauf des Jahres 2001 fortgesetzt. Im August 2001 verbilligten sich die Auslandsgespräche im Jahresvergleich noch um 1,3 %.

63. Gesunken, wenn auch längst nicht so deutlich, sind die Preise für Inlandsferngespräche noch bis Mitte des Jahres 2001. Im Januar 2001 lagen die Ferngespräche im Vergleich zum Januar 2000 um 8,2 % niedriger. Im Mai 2001 war nur noch ein Rückgang von 0,6 % gegenüber

⁴¹ Vgl. Dialog Consult/VATM: Dritte gemeinsame Marktanalyse zur Telekommunikation, Berlin 25. Oktober 2001, Abb. 6, www.vatm.de.

⁴² Vgl. RegTP, Ortsnetzettbewerb 2000, a. a. O., S. 19 f.

⁴³ Vgl. Statistisches Bundesamt, Verbraucherpreisindex für Telekommunikationsdienstleistungen, erscheint monatlich, hier Stand Januar 2001, Mitteilung Nr. 41/01 vom 31. Januar 2001.

Mai 2000 zu verzeichnen. Im Juni 2001 sind die Preise für Inlandsferngespräche erstmals seit der Liberalisierung im Januar 1998 wieder gestiegen. Im Vergleich zum Vormonat lagen die Preise im Juni um 0,2 % und im Juli sogar um 1,1 % höher. Diese Entwicklung hat sich im August mit einer Preissteigerung um weitere 0,4 % fortgesetzt. Im Jahresvergleich zum August 2000 ergibt sich damit für Inlandsferngespräche eine Preiserhöhung von 1,3 %.

Eine der Ursachen für die Preissteigerungen sind gestiegene Vorleistungskosten. So sind z. B. im Bereich der Call-by-Call-Verbindungen im Zusammenhang mit dem Schlichtungsspruch der RegTP vom 28. Februar 2001 die Entgelte für Fakturierung und Inkasso im Durchschnitt gestiegen. Solche, wenn auch vergleichsweise geringe, Preissteigerungen können offenbar auf dem bereits erreichten niedrigen Preisniveau nicht mehr von den Anbietern getragen werden, sondern müssen an die Kunden weitergegeben werden.

64. Weiterhin stabil geblieben sind die Preise für Festnetzanschlüsse und Ortsgespräche. Hier bezieht sich das Statistische Bundesamt auf die Preise der DTAG. Eine differenzierte Analyse der Preisentwicklung bei Anschlüssen unterschiedlicher technischer Ausgestaltung (analog, ISDN, Primär-Multiplex) liegt nicht vor.

65. Deutliche Preisrückgänge im Vergleich zum Vorjahr stellt das Statistische Bundesamt beim Internetzugang fest. So lagen die Preise im April 2001 um 41,8 %, im Mai um 41,2 % und im August dieses Jahres immerhin noch um 20 % niedriger als in den jeweiligen Vorjahresmonaten. Im Monatsvergleich, d. h. im Vergleich zum jeweiligen Vormonat, sind die Preise für die Internetnutzung seit Januar 2001 weitgehend stabil geblieben.

2.5 Konsolidierungsprozess

66. Die Märkte für Telekommunikationsdienste, insbesondere die Märkte für festnetzgebundene Sprachtelefonien, stehen vor einem umfassenden Konsolidierungsprozess. Zu erwarten war diese Entwicklung bereits seit dem Frühjahr 1999.⁴⁴ Dass sie nicht früher eingetreten ist, dürfte u. a. mit der bis ungefähr Mitte 2000 vorherrschenden Technologieeuphorie der Finanzmärkte zu erklären sein, die gerade auch dem Telekommunikationsbereich großzügige Finanzierungsmöglichkeiten bot. Vor allem in den letzten Monaten hat sich die betriebswirtschaftliche Situation vieler Telekommunikationsanbieter deutlich verschlechtert, bedingt durch steigende Vorproduktpreise bei ohnehin niedrigen Endkundenpreisen. Bei einigen Anbietern liegen die Preise bereits nahe bei den Grenzkosten. Sie erzielen keine oder nur geringe Deckungsbeiträge zur Abdeckung ihrer verkehrs- und kapazitätsunabhängigen Fixkosten. Nach Angaben der Verbände gegenüber der Monopolkommission schreibt keiner der Wettbewerber im Bereich der Festnetztelefonie schwarze Zahlen. Der Umschwung der Stimmung an den Finanzmärkten seit ungefähr Mitte 2000 hat den Zugang zu neuen Finanzierungsmöglichkeiten weitgehend verschlossen. Von den

etwa einhundert Unternehmen mit einem konkreten Marktangebot sollen nicht weniger als 80 % von der Insolvenz bedroht sein.⁴⁵

67. Aus der Telekommunikation ausgeschieden sind zunächst die mit viel Vorschusslorbeeren und Euphorie gestarteten Energieversorger. Anders als zunächst erwartet, konnten sie aus ihren komparativen Vorteilen – den vorhandenen modernen und umfänglichen Telekommunikationsnetzen, einem entsprechenden Anwender-Know-how sowie hohen finanziellen Ressourcen – keinen dauerhaften Nutzen ziehen.⁴⁶ So hat die von RWE und Veba gemeinsam beherrschte o.tel.o communications GmbH & Co. den Geschäftsbereich Festnetz, einschließlich des Markennamens, an die Mannesmann Arcor AG & Co. veräußert, VEW die Tochter Telnet an die niederländische Versatel und schließlich E.ON die in München ansässige Viag Interkom an British Telecom. Weiterhin in der Telekommunikation aktiv beteiligt, allerdings überwiegend auch mit dem Ziel, ihr Engagement zu beenden, sind regionale Versorgungsunternehmen an regional tätigen City-Carriern.

Nach der Übernahme der Mannesmann AG durch Vodafone Airtouch Plc. wird Arcor heute durch Vodafone und die Deutsche Bahn AG gemeinsam beherrscht. Im Herbst 2001 hat Arcor angekündigt, die bis dahin noch selbstständig operierende o.tel.o GmbH zu integrieren und die Marke einzustellen. Im ersten Vierteljahr 2001 sind Konkurse von kleineren, im Call-by-Call-Geschäft tätigen Anbietern, wie Star Telecom, Callino, Teldafax und Viatel hinzugekommen. Bei Talkline, einem deutschen Tochterunternehmen des dänischen Telefonkonzerns Tele Danmark, wird im Verlauf des Jahres 2001 der Festnetz- und Internetbereich mit knapp 2,6 Mio. Kunden geschlossen.⁴⁷ Mit dieser Größenordnung gilt das Unternehmen als zu klein; ein Übernahmeinteresse liegt – so die zitierte Pressemeldung – lediglich für die Mobilfunksparte vor. Selbst bei Unternehmen wie BT Ignite (ehemals Viag Interkom) und Mobilcom stehen die Festnetzaktivitäten infrage. Es ist damit zu rechnen, dass der Konsolidierungsprozess in den nächsten Monaten verstärkt voranschreiten wird.⁴⁸ Verbandsvertreter berichten, dass eine Vielzahl

⁴⁵ Vgl. Telekom-Konkurrenz warnt vor neuen Monopolen, in: Financial Times Deutschland-Online vom 20. August 2001.

⁴⁶ Die Monopolkommission hatte in ihrer Kommentierung des geplanten Telekommunikationsgesetzes im Jahr 1996 wegen der komparativen Vorteile der Energieversorger im Bereich der Telekommunikation in Verbindung mit dem Status als öffentliche Unternehmen sogar gefordert, den Marktzutritt für solche Unternehmen nur unter Bedingungen zuzulassen. Wegen der Gefahr, dass es zwischen ihnen und der Telekom als Betreiber von Telekommunikationsnetzen aufgrund gemeinsamer Monopoltraditionen eher zu einem abgestimmten statt wettbewerblichem Verhalten komme, sollte für Unternehmen der öffentlichen Hand und solche, die über Monopolstellungen in anderen Wirtschaftsbereichen verfügen, eine Beteiligung an Unternehmen der Telekommunikation lediglich in Höhe von 25 % minus eine Aktie möglich sein. Vgl. Monopolkommission, Die Telekommunikation im Wettbewerb, Sondergutachten 24, Baden-Baden 1996, Tz. 36 ff.

⁴⁷ Vgl. Financial Times Deutschland, www.ftd.de vom 2. Oktober 2001.

⁴⁸ Vgl. Neumann, K.-H., Konsolidierung im Telekommunikationsmarkt, WIK Newsletter, Nr. 43, Juni 2001, S. 1 f.

⁴⁴ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 29, a. a. O., Tz. 59.

von Eigentümern, speziell von kleineren Telekommunikationsunternehmen, Käufer für ihr Unternehmen suchen und dass auf der anderen Seite vergleichsweise wenige potenzielle Übernehmer zur Verfügung stehen.

68. Ähnlich ist die Situation bei den City- und Regionalcarriern. Hier gibt es sowohl den Trend zur Kooperation als auch zu Konzentration, um die vorhandene Netzinfrastruktur besser zu nutzen. Im Verlauf der Jahre 2000 und 2001 hat es eine Reihe von Zusammenschlüssen und Übernahmen durch bundesweite Anbieter gegeben. Bisher sind u. a. die Übernahmen von Netcom Kassel durch Arcor, von wicom Würzburger Telekommunikationsgesellschaft ebenfalls durch Arcor, von NetCologne durch Callahan (kartellrechtlich noch nicht genehmigt), von Hansenet durch eBiscom Spa sowie der Zusammenschluss der fünf Citycarrier TeleBel (Wuppertal), CNE Telekommunikation (Essen), citykom (Münster), MEOCOM (Oberhausen) und TeleLev (Leverkusen) zu Tropolys zu nennen. Angekündigt für den Herbst 2001 ist die Erweiterung des Verbundes um die Ortsnetzbetreiber in Dresden, Frankfurt a. M., Hanau, Leipzig, Mainz, Potsdam und Saarbrücken. Mit im Boot ist die bundesweit agierende Kölner Telefonfirma ElisaNet, eine Tochter des finnischen Telekommunikationsunternehmens Elisa Communications Corp., welche die Verbindung der Stadtnetze untereinander organisieren soll. Daneben gibt es die Kooperation in so genannten Unternehmensverbänden wie RegioNet, Heli-net oder dem Allgäu-Schwaben-Netz.

69. Das Ausmaß der Konsolidierung ist gegenwärtig noch nicht abzusehen. Nach Auffassung der Monopolkommission wird es zumindest kurzfristig, vielleicht auch mittelfristig zu einer verstärkten Konzentration auf den Telekommunikationsmärkten kommen. Wie weit diese gehen wird, bleibt abzuwarten. Derzeit nicht abzusehen sind auch die Auswirkungen der Konsolidierung auf den Wettbewerb. Ein weiteres Erstarken des Ex-Monopolisten DTAG ist insofern nicht auszuschließen, als dieser, wie erwähnt, aufgrund seiner Startvorteile immer noch höhere Preise durchsetzen und höhere Margen erwirtschaften kann als die Wettbewerber. Ob die durch die Konsolidierung bewirkte Konzentration auch zu einem Erstarken eines oder mehrerer Wettbewerber führt, die dann mit höherer Ertragskraft besser in der Lage sind, sich langfristig am Markt zu halten, ist derzeit noch nicht erkennbar.

3. Abhängigkeit der Wettbewerber von Vorleistungen der DTAG

70. Die Wettbewerber der DTAG sind für das Angebot von Telekommunikationsdiensten auf der Endkundenebene weiterhin auf Vorleistungen des früheren Monopolisten angewiesen. Die Vorleistungen basieren in aller Regel auf der Verfügung über Infrastrukturelemente.⁴⁹ Dazu gehören die Teilnehmeranschlussleitung (TAL), die Übertragungswege und die Vermittlungseinrichtungen. Um

den Kunden Anschlüsse anbieten zu können, bedarf es des entbündelten Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung. Der Aufbau eigener Netzinfrastrukturen erfolgt zu einem beträchtlichen Anteil weiterhin auf der Basis von Mietleistungen. Das Angebot von Orts-, Fern- und Auslandsverbindungen erfordert Zusammenschaltungsleistungen, d. h. lokale, regionale und nationale Zuführung und Terminierung. Daneben gibt es weitere wesentliche Leistungen, wie z. B. Fakturierung und Inkasso, auf die die Konkurrenten der Telekom zwingend angewiesen sind, um ein Endkundenangebot machen zu können.

71. Die Frage der Regulierungsnotwendigkeit bei Vorleistungen richtet sich danach, ob es sich bei den in Rede stehenden Leistungen um monopolistische Engpassbereiche (so genannte bottlenecks) handelt. Der gleichberechtigte Zugang zu den entsprechenden Ressourcen (essential facilities) ist Voraussetzung für die Existenz von Wettbewerb auf den nachgelagerten Endkundenmärkten. Vorleistungen sind „wesentlich“ im Sinne des essential-facility-Konzepts, wenn aktuelle und potenzielle Wettbewerber auf dem nachgelagerten Markt keine Möglichkeit haben, den monopolistischen Bottleneck mit einem angemessenen Aufwand zu umgehen, sei es durch Duplizierung der notwendigen Einrichtungen, sei es durch den Bezug der Leistungen von Dritten.

72. Um das Ausmaß der weiterhin vorhandenen Abhängigkeiten der Wettbewerber von den Vorleistungen der DTAG einschätzen zu können, hat die Monopolkommission eine Studie in Auftrag gegeben.⁵⁰ Sie basiert auf einer empirischen Befragung von 125 Unternehmen, bei der quantitative und qualitative Informationen erhoben wurden. 41 Unternehmen hatten die Fragebogen beantwortet. Davon gingen 36 Unternehmen in die Auswertung ein. Die übrigen fünf Unternehmen konnten nicht berücksichtigt werden, da sie erst ab 2001 Telekommunikationsdienste anbieten. Von den etwa 80 marktaktiven Inhabern einer Sprachtelefondienstlizenz konnten 45 % in die Untersuchung einbezogen werden. Dabei waren mit wenigen Ausnahmen alle führenden Anbieter, darunter auch die DTAG. Der größere Teil der Unternehmen hat seine Teilnahme an der Untersuchung davon abhängig gemacht, dass konkrete auf das Unternehmen beziehbar Informationen nicht genannt werden. Die Monopolkommission wird daher vor allem allgemeine Aussagen zu der Situation auf den Vorleistungsmärkten machen.

3.1 Zusammenschaltungsleistungen

73. Bei Zusammenschaltungsleistungen im Festnetz wird zwischen Terminierung und Zuführung unterschieden. Im Fall der Terminierung stellt der Anbieter der Leistung eine Verbindung von einem Netzübergabepunkt zu dem angewählten Telefonanschluss her. Bei der Zuführung wird umgekehrt eine Verbindung vom rufenden Anschluss zu einem Netzübergabepunkt geschaltet. Je nachdem, auf

⁴⁹ Vgl. Immenga, U. u. a., Telekommunikation im Wettbewerb, a. a. O., S. 7.

⁵⁰ Vgl. Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste, Abhängigkeit der Wettbewerber von Vorleistungen der DTAG, Bad Honnef, August 2001.

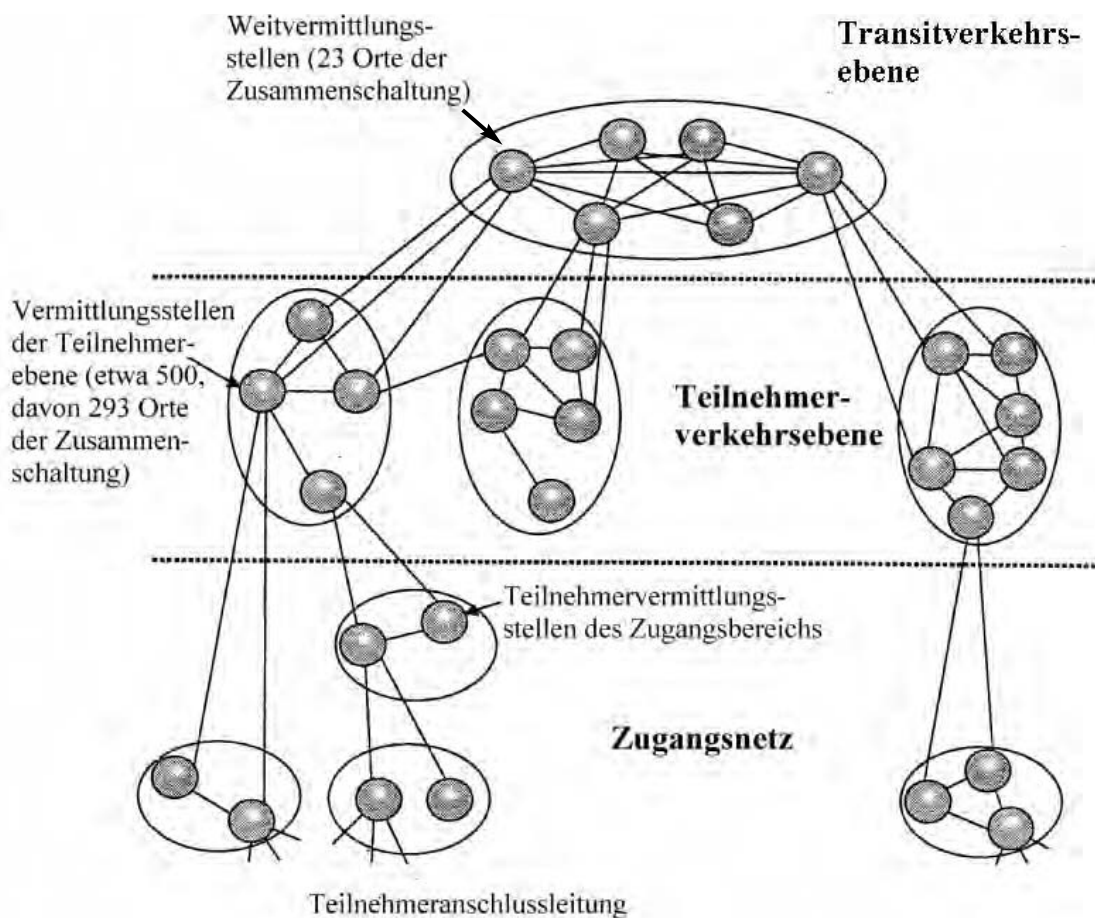
welcher Netzebene Zusammenschaltungsleistungen erbracht werden, ist zwischen lokaler, regionaler und nationaler Zusammenschaltung zu unterscheiden. Lokale Zuführung und Terminierung betreffen unmittelbar den Zugang des Teilnehmeranschlusses zum Netz bzw. den Zugang vom Netz zum Teilnehmeranschluss des Gesprächspartners; insofern sind beide zwingend durch den jeweiligen Teilnehmeranschlussnetzbetreiber zu erbringen. Regionale und nationale Zusammenschaltungsleistungen betreffen den Zugang zu bzw. Abgang von den jeweiligen Verbindungsnetzen auf regionaler und nationaler Ebene (zur logischen Struktur des Verbindungsnetzes vgl. Abbildung 1). Diese Leistungen können alle Verbindungsnetzbetreiber anbieten. Gegebenenfalls komplettieren sie ihre Leistung, indem sie die fehlende regionale oder lokale Zusammenschaltung bei der DTAG beziehen.

74. Die Unterscheidung der verschiedenen Ebenen orientiert sich weitgehend an der Struktur des Netzes der DTAG. Zusammenschaltungsleistungen der Wettbewerber untereinander spielen nach den Erhebungen des WIK bislang nur eine untergeordnete Rolle. Die DTAG bietet

nach ihrem bisherigen Konzept Netzzugänge an bis zu 293 Orten (Standardeinzugsbereiche) an. 23 dieser Orte sind Weitvermittlungsstellen, denen die DTAG so genannte Grundeinzugsbereiche zugeordnet hat. Die Wettbewerber sind nicht dazu verpflichtet, ihre eigenen Netze so auszubauen, dass sie auf eine bestimmte Mindestzahl von Übergabepunkten kommen. Es besteht allerdings eine Migrationspflicht auf bis zu 23 Übergabepunkte, wenn der Verkehr aus und in einen bestimmten Grundeinzugsbereich einen bestimmten Schwellenwert überschreitet. Ansonsten können sich Anbieter, die nur partiell über Infrastruktur und wenig Verkehr verfügen, auch an weniger als 23 Orten mit dem Netz der DTAG zusammenschließen. Bei einer weiteren Verdichtung der Netze können über die 23 Weitvermittlungsstellen hinaus noch weitere Zusammenschaltungspunkte hinzukommen. City- und regionale Carrier können sich aus den 293 Orten diejenigen aussuchen, welche die relevanten Grund- oder Standardeinzugsbereiche abdecken. Ein Wettbewerber, der sich an weniger als den 23 Weitvermittlungsstellen mit dem Netz der DTAG zusammenschaltet, ist auf nationale Zuführungs- und Terminierungsleistungen von Seiten der DTAG angewiesen. Ein Wettbewerber,

Abbildung 1

Die logische Struktur des Verbindungsnetzes



Quelle: WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste

der sein eigenes Netz so ausbaut, dass er alle 23 Weitvermittlungsstellen der DTAG als Zusammenschaltungspunkte verwenden kann, benötigt grundsätzlich keine nationalen Zuführungs- und Terminierungsleistungen mehr. Regionale Zuführungs- und Terminierungsleistungen werden benötigt, solange man nicht alle 293 angebotenen Zusammenschaltungspunkte wahrnimmt.

75. Die Untersuchung des WIK zeigt, dass insbesondere auf der Fernebene alternative Infrastrukturen errichtet worden sind. Eine größere Anzahl von Wettbewerbern der DTAG hat inzwischen ein nationales Verbindungsnetz mit 23 und mehr Zusammenschaltungsorten aufgebaut. Bei ihnen ist davon auszugehen, dass sie kaum noch auf nationale Zusammenschaltungsleistungen der DTAG angewiesen sind, wenn überhaupt, dann nur noch bei Kapazitätsengpässen im eigenen Netz. Dies lässt vermuten, dass die vor zwei Jahren angekündigten Investitionspläne weitgehend umgesetzt worden sind.⁵¹ City- und regionale Carrier haben sich ebenfalls weitgehend von Fernzusammenschaltungen unabhängig gemacht. Sie erreichen ein nationales Verbindungsnetz über Netzkooperationen mit benachbarten Unternehmen, den so genannten Regionalverbänden.

Das erreichte Ausmaß an Unabhängigkeit von den Zuführungs- und Terminierungsleistungen der DTAG im Fernbereich zeigt auch die Entwicklung des Volumens erbrachter Zusammenschaltungsleistungen. Bei den insgesamt von der DTAG erbrachten Zusammenschaltungsleistungen entfielen im September 2000 lediglich noch 1 % auf den Fernbereich. Auch die Leistungen im Bereich bis 200 km (Regio 200) gingen zurück, während der Anteil der regionalen und lokalen Zusammenschaltungsleistungen an den insgesamt erbrachten Zuführungs- und Terminierungsleistungen zugenommen hat.

76. Wettbewerber können sich von regionalen Zuführungs- und Terminierungsleistungen der DTAG unabhängig machen, wenn sie an 293 Orten mit dem Netz der DTAG zusammen geschaltet sind. Davon ist gegenwärtig selbst der größte Wettbewerber der DTAG, Mannesmann Arcor, noch weit entfernt. Arcor verfügt über weniger als ein Drittel der dazu notwendigen Zusammenschaltungsorte. Alle übrigen Wettbewerber sind von einer solchen Netzverdichtung noch wesentlich weiter entfernt.

Bei der lokalen Zusammenschaltung besteht weiterhin eine fast ausschließliche Abhängigkeit von der DTAG. Dies entspricht dem Befund, dass die Stellung der DTAG bei den Teilnehmeranschlüssen bislang weitgehend unangefochten ist.

77. Weitgehend unabhängig sind die Verbindungsnetzbetreiber von Terminierungsleistungen der DTAG in das Ausland.⁵² Nach den Erhebungen des WIK entfielen im Jahr 2000 lediglich noch 31 % der Ausgaben der Wettbe-

werber für Terminierung in ausländische Netze auf die DTAG.⁵³ Große Verbindungsnetzbetreiber wie Arcor, MobilCom oder VIAG Interkom haben sich direkt mit ausländischen Netzbetreibern zusammengeschlossen und sind in der Lage, Verkehre ins Ausland zu terminieren. Gleichwohl wird der Verkehr in Länder mit eher geringerem Gesprächsvolumen weiterhin vor allem durch die DTAG terminiert. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass sie wie kein anderes Unternehmen Terminierungsleistungen mit hoher Qualität in nahezu alle Regionen der Welt zur Verfügung stellen kann.

78. Ähnliches gilt für die Terminierung von Festnetzgesprächen in Mobilfunknetze. Der Anteil der Ausgaben der Wettbewerber für Terminierung in Mobilfunknetze, der auf die DTAG entfällt, sank im Jahr 2000 auf 59 %.⁵⁴ Ein Teil der Verbindungsnetzbetreiber wie Colt Telecom, Arcor oder Viag Interkom sind direkt mit Mobilfunknetzbetreibern zusammengeschaltet. Wettbewerber, die über keine direkten Zusammenschaltungen verfügen, können Terminierungsleistungen in Mobilfunknetze auch von diesen Netzbetreibern beziehen.

79. Bei Terminierungen innerhalb des Festnetzes ist solches Ausweichen auf andere Anbieter von Zusammenschaltungsleistungen selbst im Fernbereich kaum möglich. Dies liegt daran, dass die größeren Verbindungsnetzbetreiber keine nationale Zusammenschaltungsplattform am Markt anbieten. Sie orientieren sich nach eigenen Angaben bei ihrem Netzausbau vor allem an dem eigenen Bedarf, der sich aus dem selbst generiertem Verkehr ergibt. Zusammenschaltungen mit Wettbewerbern werden zwar realisiert, nachgefragt oder angeboten werden Zusammenschaltungsleistungen allerdings nur im Fall vorübergehender Kapazitätsüberhänge und -defizite. Kleinere Verbindungsnetzbetreiber bleiben vor diesem Hintergrund selbst bei den nationalen Zusammenschaltungsleistungen auf die DTAG angewiesen.

80. Aus Sicht der alternativen Netzbetreiber ist die Zurückhaltung auf dem Markt für Zusammenschaltungsleistungen rational, da ein entsprechendes Angebot Risiken enthält: (i) Unternehmen, die die Zusammenschaltungsplattform der DTAG durch die eines anderen Netzbetreibers ersetzen, stehen vor Wechselkosten. Es müssten neue Orte der Zusammenschaltung mit dem Netz des alternativen Netzbetreibers eingerichtet werden, einschließlich der Errichtung oder Anmietung der notwendigen Übertragungswege. Die bisherigen spezifischen Investitionen durch die Zusammenschaltung mit dem Netz der DTAG wären abzuschreiben. (ii) Die DTAG verfügt bei vielen Unternehmen über eine hohe Reputation für gute Qualität der Zusammenschaltungsleistungen, die potenzielle Wettbewerber erst aufbauen müssen. Insbesondere wegen solcher Risiken auf der Nachfrageseite unterlassen Wettbewerber bislang den Aufbau konkurrierender Angebote auf dem Markt für nationale Zusammenschaltungsleistungen.

⁵¹ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 29, a. a. O., Tz. 44 ff.

⁵² Die Regulierungsbehörde hat bereits im Dezember 1999 entschieden, dass die Telekom bei der Terminierung in ausländische Netze nicht mehr marktbeherrschend ist.

⁵³ Vgl. Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste, Abhängigkeit der Wettbewerber von Vorleistungen der DTAG, a. a. O., S. 43 f.

⁵⁴ Ebenda, S. 42 f.

3.2 Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung

81. Die Wettbewerber bei Teilnehmeranschlüssen sind weiterhin zwingend auf den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung der DTAG angewiesen. Der Ex-Monopolist verfügt Ende September 2001 inklusive der ISDN-Kanäle über 55 Mio. eigene Festnetzanschlüsse⁵⁵, während die Anzahl der Festnetzanschlüsse bei den Wettbewerbern weiterhin vernachlässigbar gering ist. Der Großteil der von alternativen Teilnehmernetzbetreibern angeschlossenen Kunden basiert auf gemieteten Teilnehmeranschlussleitungen. Der Anteil gemieteter TAL an der Zahl der eigenen TAL liegt nach den Angaben der Unternehmen nur in Ausnahmefällen niedriger als 90 %. Der Marktanteil der DTAG auf dem Vorleistungsmarkt für den Zugang zur entbündelten TAL liegt praktisch bei 100 %. Nur zwei Unternehmen gaben in der Befragung durch das WIK an, TAL auch bei anderen Teilnehmernetzbetreibern als der DTAG anzumieten.

82. Die Abhängigkeit der Wettbewerber von dem Zugang zu der TAL der DTAG wird auch weiterhin nicht durch alternative Anschlusstechnologien verringert. Die Monopolkommission hat bereits vor zwei Jahren Zweifel an dem Wettbewerbspotenzial von Wireless Local Loop und Powerline geäußert.⁵⁶ Beide Technologien sind weiterhin nicht wettbewerbsfähig, zum Teil nicht einmal problemlos technisch umsetzbar. Auch hängt der Wettbewerber bei Wireless Local Loop weiterhin von der DTAG für den Zugang zur Inhouse-Verkabelung ab. Inzwischen sind bereits drei der Inhaber von WLL-Frequenzen, die TK-Unternehmen Callino, Deutsche Landtel und Firstmark in Konkurs gegangen. Andere kämpfen um das Überleben oder denken über einen Ausstieg aus der WLL-Technologie nach. Angesichts dieser Entwicklungen ist nicht auszuschließen, dass die funkgestützte Überbrückung der so genannten letzten Meile in Deutschland möglicherweise insgesamt in Frage steht.

Ähnliches dürfte für die Übertragung von Sprache und Daten über das Stromnetz, die so genannte „Powerline Communication“ (PLC), gelten. Dabei werden Kommunikationssignale gekoppelt mit Strom über das Niederspannungsnetz bis zum Teilnehmer übertragen.⁵⁷ Im Haus werden die Daten von einem PLC-Hauskoppler empfangen und auf die hausinterne Stromleitung gespeist. Auf diese Weise können die Kommunikationssignale an allen Steckdosen des Hauses empfangen werden. Das Hauptproblem bei der Nutzung von Powerline ist die Anfälligkeit des Niederspannungsnetzes für Störeinflüsse. Darüber hinaus gibt es weitere technische Probleme, sodass in überschaubarer Zeit nicht mit einer breiteren Anwendung zu rechnen ist.

Erfolgversprechender erscheint die Nutzung des Breitbandkabelnetzes als alternativer Infrastruktur für Tele-

kommunikationsdienstleistungen. Ob und wann dieses genutzt wird, hängt von den Geschäftsstrategien der Käufer der Regionalnetze ab. Nach den bisherigen Äußerungen der Unternehmen Callahan und Liberty Media ist zumindest bei Letzterem mit einer eher verhaltenen Netzausbaustrategie zu rechnen. Entsprechend längerfristig ist mit Wettbewerb bei den Zugangstechnologien zu rechnen.

3.3 Mietleitungen

83. Netzbetreiber errichten Netze entweder auf der Grundlage eigener Übertragungswege oder auf der Grundlage von Mietleitungen. In aller Regel bestehen alternative Netze sowohl aus eigenen wie aus gemieteten Leitungen. Die von den Netzbetreibern verwendeten Mietleitungen differieren nach Übertragungskapazitäten bzw. Bandbreiten zwischen 64 kbit/s bis zu 155 Mbit/s. Die Mietleitungen der DTAG, die so genannten Carrier-Festverbindungen (CFV), sind digitale feste Verbindungen zwischen vorab festgelegten Endpunkten für komplexere Anwendungen und größeren Kapazitätsbedarf. Analoge Festverbindungen sind ebenfalls möglich, ebenso internationale Mietleitungen. Die Untersuchung des WIK unterscheidet zwischen

- lokalen Mietleitungen, deren Enden in demselben Ortsnetzbereich liegen,
- Fernmietleitungen, deren Enden in verschiedenen Ortsnetzbereichen liegen und
- internationalen Mietleitungen, deren Enden in unterschiedlichen Ländern liegen.

84. Als Anbieter von lokalen Mietleitungen kommen neben der DTAG regionale und City Carrier infrage. Hinzu kommen nationale Verbindungsnetzbetreiber, die auf eigene Übertragungswege in Ortsnetzen zurückgreifen können. Ob solche Unternehmen Übertragungswege auf dem Markt für Mietleitungen anbieten, hängt von den vorhandenen Kapazitäten ab. Da der Netzausbau der Wettbewerber der DTAG in den Ortsnetzen bisher eher gering ist, kann davon ausgegangen werden, dass das alternative Angebot an lokalen Mietleitungen ebenfalls gering ist. Entsprechend hoch ist weiterhin die Abhängigkeit von der DTAG. Anders ist dies bei den Fernmietleitungen. Aufgrund der ausgebauten Verbindungsnetze gibt es inzwischen alternative Angebote auf den Haupttrassen (zwischen und innerhalb von Großstädten).

85. Insgesamt bleibt die Marktstellung der DTAG bei den Mietleitungen bedeutend. Nach der Erhebung der RegTP beträgt der Anteil der DTAG an den Umsätzen mit Mietleitungen im Jahr 2000 insgesamt noch 58 %.⁵⁸ Ein Grund dafür ist, dass die Nachfrager lokaler Mietleitungen weiterhin in starkem Maße von dem Angebot der DTAG abhängig sind. Ein weiterer Grund ist, dass die DTAG wegen ihres umfassenden Mietleitungsangebotes über Bündelungsvorteile verfügt.

⁵⁵ Pressemitteilung vom 31. Oktober 2001: Deutsche Telekom Konzern, Vorläufige Eckdaten für die ersten drei Quartale 2001 (1. Januar 2001 bis 30. September 2001), www.dtag.de.

⁵⁶ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 29, a. a. O., Tz. 27 ff.

⁵⁷ Vgl. RegTP, Ortsnetzettbewerb 2000, a. a. O., S. 11 f.

⁵⁸ Das WIK kommt in seiner Studie für die Monopolkommission bei einer etwas anderen Abgrenzung – dem Anteil der Ausgaben der Wettbewerber für Mietleitungen, der auf die Telekom fällt – sogar zu einem Anteil von 77 %.

3.4 Fakturierung und Inkasso

86. Wegen fehlender alternativer Abrechnungssysteme bleiben die Anbieter von Sprachtelefondiensten und Internetzugängen im Rahmen des offenen Call-by-Call weiterhin von den Fakturierungs- und Inkassoleistungen der DTAG abhängig. Bei der Marktöffnung Anfang des Jahres 1998 hatte die DTAG mit allen Call-by-Call-Anbietern kombinierte Fakturierungs- und Inkassoverträge geschlossen. Im Verlauf des Jahres 1999 wurde darüber gestritten, ob die DTAG überhaupt Fakturierung und Inkasso anbieten muss und welche Preise dafür verlangt werden können. Die Telekom hatte die mit den Wettbewerbern geschlossenen Vereinbarungen gekündigt und wollte ab April 2000 mehrere Teilleistungen, insbesondere das Inkasso, nicht mehr anbieten.

87. Laut Beschluss der RegTP vom Februar 2000 sind beide Leistungen wesentliche Vorleistungen, welche die DTAG ihren Wettbewerbern diskriminierungsfrei und zu den Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung zur Verfügung stellen muss. Im März 2001 hatten sich die DTAG und die Wettbewerber einem Vermittlungsvorschlag der RegTP über die Fakturierungs- und Inkassoentgelte angeschlossen. Die bis dahin geltende Regelung von 4,5 % des abgerechneten Umsatzes plus 0,7 Pfennig pro Geschäftsvorfall wurde ab März 2001 ersetzt durch 28,00 DM für die Rechnungsstellung pro 1 000 Leistungsdaten plus 0,09 DM Zahlungsbearbeitung je Rechnung. Im Durchschnitt führt dies zu einer Verteuerung von Fakturierung und Inkasso in der Größenordnung von etwa 10 %.⁵⁹ Eine weitere Kostensteigerung ergibt sich nach Angaben der Wettbewerber daraus, dass die DTAG nicht mehr für die Beitreibung der Entgelte in dem Fall sorgen muss, dass die Kunden den Wettbewerberanteil an der Telefonrechnung der Telekom nicht begleichen.

4. Wettbewerbspotenziale des Mobilfunks

88. Ende des Jahres 2000 gab es in Deutschland fast 50 Mio. Mobilfunkanschlüsse. Im Verlauf des ersten Halbjahres 2001 wurde die Anzahl der Festnetzanschlüsse erstmals übertroffen. Gleichzeitig sind die mobilen Kommunikationsdienste zunehmend preisgünstiger und leistungsfähiger geworden. Die Aufrüstung der GSM-Netze mit HSCSD (High Speed Circuit Switched Data) und GPRS-Technik (General Packet Radio Service) erlaubt höhere Übertragungsraten. Die Einführung des Mobilfunkstandards der dritten Generation – UMTS (Universal Mobile Telecommunications System) – eröffnet zusätzlich die Möglichkeit breitbandiger Übertragungen.

Vor diesem Hintergrund steht die Frage, ob zellulärer Mobilfunk eine gleichwertige und austauschbare Alternative zum Festnetz darstellt. Fraglich ist insbesondere, welche Implikationen eine möglicherweise höhere Wettbewerbsintensität auf den Mobilfunkmärkten für den Wettbewerb im Festnetz hat.

⁵⁹ Vgl. RegTP, Vermittlungsvorschlag für Fakturierungs- und Inkassoentgelte, Pressemitteilung vom 1. März 2001.

4.1 Marktstruktur und Wettbewerb

89. Mitte des Jahres 2001 gibt es auf dem deutschen Mobilfunkmarkt neben den vier lizenzierten Netzbetreibern T-D1, D2Vodafone, E-Plus und Viag Interkom weitere 13 netzunabhängige Diensteanbieter. Letztere vermarkten Mobilfunkdienste der drei führenden Netzbetreiber (Ausnahme Viag Interkom) im Wege des Resale. Bezogen auf die Infrastruktur telefonieren Anfang des Jahres 2001 jeweils etwa 40 % der Teilnehmer in den beiden D-Netzen T-D1 und D2Vodafone, 14 % bei E-Plus und 6 % bei Viag Interkom.

Bezogen auf das Dienstangebot ergibt sich nach der Teilnehmerzahl folgen Marktstruktur:⁶⁰

– T-D1	28 %
– D2Vodafone	28 %
– E-Plus	10 %
– Viag Interkom	7 %
– Debitel	12 %
– Mobilcom	8 %
– andere Diensteanbieter	7 %

Im Jahr 2000 werden auf dem deutschen Mobilfunkmarkt nach der Erhebung der RegTP mehr als 35 Mrd. DM umgesetzt. Die Verteilung der Marktanteile nach Umsätzen liegt detailliert nur für das Jahr 1999 vor. Danach entspricht die Verteilung auf die Diensteanbieter mit einigen Abweichungen grosso modo der nach Teilnehmern. Ab einem Marktanteil von 4 % nach Umsätzen unterliegen die Netzbetreiber einem Kontrahierungszwang mit Diensteanbietern gemäß § 4 Abs. 1 Telekommunikations-Kundenschutzverordnung (TKV). Bislang trifft das lediglich auf Viag Interkom nicht zu.

90. Die RegTP hat nach einer Untersuchung des Mobilfunkmarktes im Januar 2001 festgestellt, dass der Markt wettbewerblich organisiert ist. Es besteht auf dem Endkundenmarkt weder Einzelmarktbeherrschung noch eine oligopolistische Marktbeherrschung der beiden führenden Anbieter. Das Bundeskartellamt hat dieser Feststellung zugestimmt. Die RegTP sieht auf dem Mobilfunkmarkt seit Mitte 1998 eine deutliche Wettbewerbsintensivierung. Dabei ist es zu erheblichen Preissenkungen gekommen. Bei der Akquisition von Neukunden hat neben den Preisen für die mobilen Dienste insbesondere die Subventionierung der Endgeräte eine entscheidende Rolle gespielt. Sie ist Anfang 2001 von den führenden Anbietern, zumindest in Teilsegmenten des Marktes deutlich zurückgeführt worden. Dies betrifft insbesondere die so genannten Prepaid-Angebote. Sie generieren häufig nicht den notwendigen Umsatz, um die Endgerätesubventionen zu refinanzieren. Ihr Anteil an den abgeschlossenen Verträgen betrug im Jahr 2000 bereits über 50 %. Er soll nach Bekundungen der Anbieter deutlich zurückgeführt werden.

91. Weiterhin nicht realisiert ist die Netzbetreiber- oder auch Nummernportabilität im Mobilfunk. Wer den Netz-

⁶⁰ Angaben T-Mobil, Unterlage präsentiert auf der Anhörung der Monopolkommission am 30. März 2001.

betreiber oder den Diensteanbieter wechselt, erhält eine neue Rufnummer. Die damit verursachten Wechselkosten (Geschäftspartner/Freunde müssen über die neue Nummer informiert werden, Briefköpfe geändert werden usw.) behindern den Wettbewerb. Die RegTP hatte die Verpflichtung zur Netzbetreiberportabilität im Mobilfunk auf der Grundlage des § 43 Abs. 5 TKG bis zum 31. Januar 2002 wegen notwendiger technischer Umstellungen ausgesetzt. Die Monopolkommission hatte die lange Fristsetzung von knapp zwei Jahren für die Umsetzung der Regelung in ihrem letzten Hauptgutachten kritisiert.⁶¹ Im August 2001 wurde diese Frist um weitere neun Monate bis zum 31. Oktober 2002 verlängert. Eine Einhaltung der zunächst gesetzten Frist hätte, so die Behörde in ihrer Begründung, dazu geführt, dass bestimmte höherwertige Leistungsmerkmale für die portierten Kunden nicht zur Verfügung gestanden hätten. Zudem wäre eine frühzeitige Umsetzung fehleranfällig.

Aus Sicht der Monopolkommission sind solche Begründungen nicht nachvollziehbar. Technische Umsetzungsprobleme können auf dynamischen Märkten bei einer zweijährigen Vorlaufzeit nicht ernsthaft als Hinderungsgrund für eine Markteinführung genannt werden. Es liegt der Verdacht nahe, dass die Mobilfunkunternehmen die Umsetzung weiterhin zum Zwecke der Wettbewerbsbeschränkung herauszögern. Die Entscheidung der RegTP für einen nochmaligen Umsetzungsaufschub ist daher wettbewerbspolitisch verfehlt.

4.2 Substitutionsbeziehungen zwischen mobiler und festnetzgebundener Kommunikation

92. Zwischen festen und mobilen Telekommunikationsdiensten sind zwei Arten von Substitutionsbeziehungen denkbar. Ein Festnetzteilnehmer könnte seinen Festnetzanschluss durch einen Mobilfunkanschluss ersetzen und nur noch mobil telefonieren sowie Daten übertragen. Alternativ könnte er seinen Festnetzanschluss behalten und einen Teil der Sprach- ggf. auch der Datenübertragung vom festen auf den mobilen Anschluss verlagern.

93. Anhaltspunkte für die Substitution von festen durch mobile Anschlüsse liefern die funktionale Austauschbarkeit, die Entwicklung der Preise sowie die tatsächlich zu beobachtende Penetration mit Anschlüssen. Sämtliche Indikatoren zeigen an, dass das Substitutionspotenzial des Mobilfunks für Festnetzanschlüsse gegenwärtig begrenzt ist und sich angesichts des bleibenden Vorsprungs des Festnetzes bei breitbandigen Anschlüssen eher noch weiter relativiert.

94. Bei schmalbandigen Anschlüssen – im Festnetz sind das der analoge sowie der ISDN-Anschluss – war bisher lediglich die Sprachübertragung funktional austauschbar. Bei der Datenkommunikation führt die Aufrüstung der GSM-Netze mit dem allerdings noch wenig verbreiteten GPRS-Standard zu einer ähnlichen Übertragungsrate wie

sie der ISDN-Anschluss besitzt. Bei den breitbandigen Anschlüssen können heute auf der Basis der Kupferdoppelader insbesondere mit DSL-Technologie höhere Datenströme übertragen werden.

Dem steht im Mobilfunk als breitbandige Anschlussvariante der UMTS-Standard gegenüber. Selbst bei der maximal erreichbaren Datenübertragungsrate von 2 Mbit/s bleibt UMTS weit hinter den Möglichkeiten der verschiedenen Festnetzanschlusstechnologien zurück. Darüber hinaus gilt es als realistisch, dass UMTS aus einer Reihe von Gründen noch wesentlich geringere Datenübertragungsraten erreichen wird. Daraus folgt, dass der breitbandige Mobilfunkanschluss mit breitbandigen Festnetzanschlüssen funktional nicht austauschbar sein wird.

95. Zwischen 1995 und 2000 hat es auch beim Mobilfunk erhebliche Preissenkungen gegeben. Das mobile Telefonieren ist insbesondere für die Wenigtelefonierer deutlich günstiger geworden. Gleichwohl hat das Festnetz bei nahezu allen Arten von Verbindungen weiterhin einen deutlichen Preisvorteil gegenüber dem Mobilfunk, sodass letzterer aus preislicher Sicht weiterhin keine austauschbare Alternative zur Festnetztelefonie darstellt. Dieser Preisvorteil, der schon besteht, wenn alle Leistungen im Festnetz von der DTAG bezogen werden, wird noch vergrößert, wenn man die vorhandenen preisgünstigeren Angebote anderer Anbieter bei Fern- und Auslandsgesprächen nutzt.

96. Einen weiteren Beleg für die fehlende Austauschbarkeit von Mobilfunk- und Festnetzkommunikation liefert die Entwicklung der Penetration mit Anschlüssen. Sie zeigt, dass die Zahl der Festnetzanschlüsse zwischen 1995 und 2000 kontinuierlich gestiegen ist, während die Anzahl der Mobilfunkanschlüsse in dieser Zeit praktisch „explodiert“ ist. Ende März 2001 lag die Anzahl der Festnetz- und der mobilen Anschlüsse jeweils über 50 Mio. (vgl. Tabelle 12, Seite 240).⁶² Diese Entwicklung macht deutlich, dass Festnetzanschlüsse nicht durch Mobilfunkanschlüsse ersetzt werden, sondern dass hier offensichtlich eine komplementäre Nutzung vorliegt. An diesem Trend hat auch die Einführung von integrierten Fest- und Mobilfunkanschlussprodukten wie Genion (Viag Interkom) nichts verändert. Substitutionsprozesse sind nur in geringem Maße bei Einpersonen-Haushalten zu beobachten.

97. Eine partielle Substituierbarkeit zwischen Festnetz und Mobilfunk liegt bei den schmalbandigen Verbindungen vor. Das heißt ein Teil der Gespräche, die zu Haus, im Büro oder unterwegs über Festnetzanschlüsse geführt werden könnten, werden über den mobilen Anschluss geführt. Eine funktionale Austauschbarkeit liegt gegenwärtig allerdings nur bei der Sprachübertragung vor. Bei der schmalbandigen Datenübertragung und den breitbandigen Verbindungen liegt diese nicht vor.

⁶¹ Vgl. Monopolkommission, Hauptgutachten 1998/1999, a. a. O., Tz. 40.

⁶² Dabei ist allerdings die Anzahl der Mobilfunkanschlüsse insoweit zu relativieren, dass ein Teil der aktivierten Anschlüsse nicht mehr genutzt wird, etwa weil der Nutzer vor Ablauf seiner Vertragslaufzeit einen weiteren Vertrag abgeschlossen hat. Darüber, wie hoch dieser Anteil ist, liegen keine verlässlichen Zahlen vor. Schätzungen einzelner Mobilfunkanbieter reichen bis zu 10 % des Gesamtbestandes an Anschlüssen.

Tabelle 12

**Anzahl der festen und mobilen Anschlüsse,
1995 bis 2001**

Zeitpunkt	Festnetz- anschlüsse	Mobilfunk- anschlüsse
1.1.1995	39.900.000	2.476.000
1.1.1996	42.000.000	3.724.000
1.1.1997	44.200.000	5.790.000
1.1.1998	45.200.000	8.300.000
1.1.1999	46.660.000	13.923.000
1.1.2000	48.300.000	23.250.000
1.1.2001	50.150.000	48.100.000
1.4.2001	50.650.000	52.779.000

Anmerkung:

Die Gesamtzahl der Telefonanschlüsse ergibt sich aus der Zahl der (analogen) Standardanschlüsse inklusive öffentliche Telefonzellen und der Zahl der ISDN-Kanäle. Je ISDN-Basisanschluss stehen zwei ISDN-Kanäle, je Primärmultiplexanschluss 30 ISDN-Kanäle zur Verfügung.

Quelle: Statistisches Bundesamt; RegTP; Mobile Communications; Schätzungen des WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste.

98. Der Umfang an partieller Substitution von festen durch mobile Verkehrsströme (Verbindungsminuten) ist mit dem vorhandenen Datenmaterial nicht zu ermitteln. Bekannt ist lediglich die Anzahl der im Festnetz generierten Verbindungsminuten. Sie lag im Jahr 2000 bei etwa 290 Mrd. Minuten. Im Vergleich zu den Vorjahren ist eine kontinuierliche Steigerung des Verbindungsvolumens – im Jahresvergleich 2000 zu 1999 um mehr als 25 % – zu verzeichnen. Unbekannt ist das Verbindungsvolumen im Mobilfunk. Es ist davon auszugehen, dass auch hier deutliche Steigerungsraten vorliegen. Dies spricht allerdings weniger für Substitution als vielmehr für die komplementäre Nutzung des Mobilfunkanschlusses. Zwar steigt mit zunehmender Teilnehmerdichte im Mobilfunk die Bedeutung der vergleichsweise preisgünstigen netzinternen Verbindungen, gleichwohl wird auch in Zukunft die Substitution von Festnetzverbindungen durch Mobilfunkverbindungen begrenzt bleiben. Dafür spricht auch, dass die Mobilfunknetze über begrenzte Kapazitäten und begrenzte Kapazitätserweiterungsspielräume verfügen.

4.3 Folgerungen für die Beziehungen zwischen Mobilfunk und Festnetztelefonie

99. Die beschriebenen Entwicklungen zeigen nach Auffassung der Monopolkommission zweierlei: Erstens sind die Festnetztelefonie und der Mobilfunk weiterhin getrennten sachlich relevanten Märkten zuzuordnen. Dafür sprechen die geringe Substituierbarkeit bei den Anschlüssen, die ebenfalls eingeschränkte Substitution bei den Verbindungen sowie die weiterhin gegebenen Preisunter-

schiede. Für getrennte sachlich relevante Märkte sprechen darüber hinaus die regulatorischen Unterschiede.

Zweitens wird das Marktverhalten der DTAG und der anderen Anbieter bei den festnetzgebundenen Telekommunikationsdiensten bisher nicht spürbar durch den Wettbewerb im Mobilfunk beeinflusst. Zwar findet eine partielle Substitution von Sprachverbindungen statt, das Substitutionspotenzial bleibt allerdings begrenzt. Im Wesentlichen entwickeln sich die Festnetzkommunikation und der Mobilfunk weiterhin komplementär. Für die Zukunft ist zu erwarten, dass bei zunehmender Bedeutung der Datenkommunikation, insbesondere der Datenkommunikation mit leistungsfähigen breitbandigen Anschlüssen, die Substitutionsmöglichkeiten zwischen festnetzgebundener und mobiler Kommunikation wieder abnehmen werden, da der Mobilfunk für Datenkommunikation vergleichsweise wenig geeignet ist.

5. Regulierung und Wettbewerbsaufsicht

100. Die RegTP hat in den vergangenen zwei Jahren eine Reihe wichtiger Regulierungsentscheidungen getroffen, die den Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten unmittelbar beeinflussen. Dazu gehören die Entscheidungen über die Anträge der Deutschen Telekom AG zur Feststellung des Nichtvorliegens einer marktbeherrschenden Stellung auf einer Reihe von Auslandsmärkten, Entscheidungen im Rahmen der Entgeltregulierung, wie die zur Miete der Teilnehmeranschlussleitung, und insbesondere eine Entscheidung im Rahmen der Missbrauchsaufsicht, nämlich die zur Feststellung missbräuchlicher Preisabschläge auf dem Markt für den breitbandigen Internetzugang mittels der DSL-Technologie. In diesem Zusammenhang hat es darüber hinaus wichtige Entscheidungen zur Förderung des Wettbewerbs im Ortsnetz gegeben.

Die RegTP hat darüber hinaus Grundsatzfragen der Regulierung auf der Basis von Eckpunkten mit der Fachöffentlichkeit diskutiert. Von Bedeutung waren vor allem die Eckpunkte zur Marktabgrenzung und zur Marktbeherrschung sowie die Eckpunkte zur Weiterentwicklung der Price-Cap-Regulierung.

Die Monopolkommission behandelt die Entscheidungspraxis der RegTP und ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb nach der Marktstufe, auf der reguliert wird. Diskutiert werden damit zunächst die Beschlüsse, die den Zugang zu wesentlichen Vorleistungen sichern sollen, sodann die Entscheidungen, die die Endkundenmärkte betreffen. Hier geht es einerseits um die Regulierung der Endkundenentgelte des marktbeherrschenden Anbieters, andererseits um Entscheidungen hinsichtlich der Markt-abgrenzung und Marktbeherrschung.

5.1 Zugang zu wesentlichen Vorleistungen

5.1.1 Voraussetzungen

101. Wettbewerb auf den nachgelagerten Endkundenmärkten der Telekommunikation erfordert den diskriminierungsfreien Zugang zu wesentlichen Vorleistungen,

den so genannten essential facilities. Gesetzliche Regelungen zur Sicherstellung des Zugangs zu essential facilities halten sowohl das allgemeine Wettbewerbsrecht mit Artikel 82 EG-Vertrag und § 19 Abs. 4 Nr. 4 GWB als auch das sektorspezifische Recht mit der so genannten Zusammenschaltungsrichtlinie 97/33 vom 30. Juni 1997 und mit § 33 ff. TKG bereit.

102. Nach § 33 Abs. 1 TKG muss ein Anbieter, der auf einem Markt für Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit eine marktbeherrschende Stellung inne hat, Wettbewerbern auf diesem Markt diskriminierungsfrei den Zugang zu seinen intern genutzten und seinen am Markt angebotenen Leistungen, soweit sie wesentlich sind, ermöglichen. Nach § 2 Satz 2 der Verordnung über besondere Netzzugänge (Netzzugangsverordnung – ZV) ist den Wettbewerbern „entbündelter“ Zugang zu allen Teilen seines Telekommunikationsnetzes, einschließlich des entbündelten Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung zu gewähren, es sei denn, der Netzbetreiber weist Tatsachen nach, aufgrund derer diese Verpflichtung im Einzelfall sachlich nicht gerechtfertigt ist.

Im Hinblick auf die Kosten des Netzzugangs sieht § 33 Abs. 1 TKG vor, dass der marktbeherrschende Anbieter Wettbewerbern die Netzzugangsleistungen zu den Bedingungen bereit stellen muss, die er sich selbst bei der Nutzung dieser Leistungen einräumt. Nach § 24 Abs. 1 haben sich auch die Netzzugangsentgelte „an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung“ zu orientieren.

Ein weiterer Regelungsbereich ist die Kontrolle des Netzzugangs.⁶³ Hier geht es zum einen darum, wie sich Kunden den Zugang zu den Netzen verschiedener Wettbewerber verschaffen können. § 43 Abs. 6 TKG sieht hier die dauerhafte und die fallweise Netzbetreibervorauswahl (Preselection bzw. Call-by-Call) vor. Zum anderen regelt § 15 Abs. 1 der Telekommunikations-Kundenschutzverordnung (TKV) die netzübergreifende Abrechnung sämtlicher Verbindungen durch den Netzzugangsanbieter eines Kunden für den Fall, dass der Kunde nicht mit anderen TK-Anbietern eine eigenständige Rechnungserstellung vereinbart hat.

103. Von Bedeutung ist, dass die gesetzlichen Regelungen keine abschließende Liste wesentlicher Vorleistungen enthalten. Generell geht die Regulierung in Deutschland davon aus, dass die beteiligten Unternehmen ein Initiativrecht bei der Lösung von Zugangsproblemen wie der Definition von Zusammenschaltungsregelungen oder der Gestaltung von Entgeltvereinbarungen haben. Erst wenn die DTAG und ihre Wettbewerber sich in direkten Verhandlungen nicht einigen, können die Parteien die RegTP gemeinsam zur Schlichtung anrufen oder einseitig durch schriftlichen Antrag versuchen, eine administrative Zusammenschaltungsanordnung zu bewirken.⁶⁴ Nach § 37 Abs. 1 hat die RegTP über eine beantragte Zusammenschaltungsanordnung innerhalb einer Frist von maximal zehn Wochen (sechs Wochen plus Verlängerung um vier

Wochen) zu entscheiden. Für die Umsetzung einer Zusammenschaltungsanordnung wird den beteiligten Netzbetreibern eine Frist von längstens drei Monaten eingeräumt, es sei denn die Befolgung der Anordnung ist aus technischen Gründen objektiv nicht möglich.

5.1.2 Entgeltregulierung auf Vorleistungsmärkten: Teilnehmeranschlussleitung

104. Die wichtigste Entscheidung für die weitere Entwicklung des Wettbewerbs im Ortsnetz war die über die Entgelte für die Miete der Teilnehmeranschlussleitung (TAL) vom 30. März 2001. Für die häufigste Zugangsvariante zu den Endkundenanschlüssen, die entbündelte Kupferdoppelader, ist der monatliche Mietpreis ab dem 1. April 2001 auf 24,40 DM festgesetzt worden. Gegenüber dem bis dahin geltenden Preis von 25,40 DM, der zuletzt im Februar 1999 genehmigt worden war, bedeutet dies eine Absenkung um etwa 5%. Neben den monatlichen Mietpreisen für die insgesamt 18 gebündelten und entbündelten Zugangsvarianten, welche die DTAG zu ihrer Teilnehmeranschlussleitung anbietet, sind auch die einmalig zu zahlenden Bereitstellungs- und Kündigungsentgelte genehmigt worden, die die DTAG ihren Wettbewerbern bei der Anmietung bzw. im Falle der Rückgabe der Teilnehmeranschlussleitung in Rechnung stellen kann. Der Preis für die einfache Übernahme der Leitung, ohne dass zusätzliche Schaltarbeiten beim Endkunden erforderlich sind, ist in Höhe von 181,09 DM genehmigt worden, was ebenfalls eine geringfügige Preissenkung bedeutet. Für die Kündigung der einfachen Kupferdoppelader in dem Fall, dass der Endkunde zu einem anderen Wettbewerber wechselt bzw. zur DTAG zurückkehrt, müssen die Wettbewerber nur noch 74,45 DM anstatt 107,70 DM bezahlen. Die monatlichen Mietpreise für die Teilnehmeranschlussleitung gelten für einen Zeitraum von zwei Jahren bis zum 31. März 2003. Die einmaligen Bereitstellungs- und Kündigungspreise gelten für längstens ein Jahr bis Ende März 2002.

105. Die Monopolkommission sieht in dieser Festsetzung der Entgelte für die Miete der Teilnehmeranschlussleitung ein wesentliches Hemmnis für den Wettbewerb. Diese Entgelte mögen den von der RegTP festgestellten Kosten der effizienten Leistungserstellung entsprechen, doch bleibt festzuhalten, dass der Vorleistungspreis weiterhin oberhalb des Endkundenpreises der DTAG für den analogen Teilnehmeranschluss liegt. Daraus resultieren Marktzutrittsbarrieren für die Wettbewerber.⁶⁵ Aus Sicht der Monopolkommission trägt diese Kosten-Preis-Schere maßgeblich zu einer Zementierung des Quasimonopols der DTAG im Ortsnetz bei. Wenn die RegTP in diesem Zusammenhang auf die höherpreisigen ISDN-Anschlüsse verweist, die aus Sicht der Wettbewerber wirtschaftlich interessanter sind und bei denen die Kosten-Preis-Schere nicht gelte, lenkt sie nur von der unmittelbaren Wirkung ihrer Entscheidung ab. Im Übrigen tragen insbesondere die ebenfalls erheblich über den Endkundenpreisen der

⁶³ Vgl. für einen Überblick Gerpott, T.J., Wettbewerbsstrategien im Telekommunikationsmarkt, 3. Aufl., Stuttgart 1998, S. 87 ff.

⁶⁴ Vgl. ebenda, S. 90 f.

⁶⁵ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 29, a. a. O. Tz. 26.

DTAG liegenden einmaligen Entgelte für die Bereitstellung und für die Kündigung eines Anschlusses dazu bei, dass auch im ISDN-Bereich Kostendeckung nur bei einer längerfristigen Kundenbindung erreichbar ist.

5.1.3 Entgeltregulierung auf Vorleistungsmärkten: Zusammenschaltungsleistungen

106. Die Tarifierung von Zusammenschaltungsleistungen seitens der DTAG erfolgt derzeit entfernungsabhängig. Seit dem 1. Januar 2000 gilt für die verschiedenen Entfernungszonen (City, Regio 50, Regio 200, Fern) ein Durchschnittsentgelt von 2,04 Pfennig/Minute (vgl. Tabelle 13).

Ab 1. Juni 2001 sollte laut Beschluss der RegTP vom 8. September 2000 ein neues, nunmehr an der Nutzung von Netzelementen orientiertes Entgeltsystem, das so genannte element based charging (EBC) eingeführt werden. Dabei richten sich die Zusammenschaltungsentgelte nach der Anzahl beanspruchter Netzelemente. Nach dem Beschluss der RegTP darf die DTAG maximal 475 Einzugsbereiche ihres Netzes bestimmen, die ihre sämtlichen Festnetz-kunden abdecken müssen. Wenn ein Wettbewerber sein Netz so ausbaut, dass es in allen von der DTAG bestimmten Einzugsbereichen Zusammenschaltungspunkte gibt, zahlt er ausschließlich den niedrigsten Tarif (Tarifzone I). Er kommt an jedem Ort, an dem ein Wettbewerber mit der DTAG zusammengeschaltet ist, zur Anwendung. Bislang hat allerdings kein Wettbewerber eine solche Netzverdichtung aufzuweisen. Ist ein Netzbetreiber wenigstens an 23 Or-

ten mit der DTAG zusammengeschaltet, kann er alle Teilnehmer zur zweiten Tarifstufe (Tarifzone II bzw. Single Transit) erreichen. Die höchsten Zusammenschaltungsentgelte – Tarifzone III (Double Transit) – zahlen Wettbewerber, die an weniger als 23 Orten mit dem Netz der DTAG zusammengeschaltet sind.

Element based charging konnte nicht, wie vorgesehen, zum 1. Juni 2001 umgesetzt werden, da die DTAG gegen den Beschluss der RegTP erfolgreich Rechtsmittel eingelegt hat. Das Verwaltungsgericht (VG) Köln hatte im Dezember 2000 den Beschluss der RegTP aus formalen Gründen ausgesetzt. Gemäß dem TKG hätte die RegTP zunächst in einem Verfahren die Zusammenschaltung und deren technische Modalitäten anordnen müssen und in einem nachgeordneten separaten Verfahren die Entgelte für die angeordnete Zusammenschaltung festsetzen müssen. Die Entscheidung des VG wurde im Mai 2001 durch das Oberverwaltungsgericht (OVG) Münster bestätigt.⁶⁶ Dabei hat das OVG nicht nur das Verfahren der RegTP für rechtswidrig erklärt, sondern darüber hinaus ernstliche Bedenken gegen die angewandte Methode für die Bestimmung der Entgelthöhe geäußert. Die Zusammenschaltungsentgelte seien an realen Produktionsgegebenheiten des betroffenen Unternehmens zu orientieren und nicht anhand eines theoretischen Kostenmodells und damit auf der Grundlage eines weitgehend hypothetischen Netzmodells zu ermitteln.⁶⁷ Bis Ende Dezember 2001 wird weiterhin das alte, entfernungsabhängige, Zusammenschaltungsentgeltmodell angewendet.

107. Mit Beschluss vom 15. Oktober 2001 hat die RegTP eine aus ihrer Sicht „vermittelnde“ Lösung angeordnet. Danach wird EBC in der oben beschriebenen Ausgestaltung – zwei Netzebenen mit insgesamt 475 lokalen Einzugsbereichen und 23 Grundeinzugsbereichen – ab dem 1. Januar 2002 eingeführt. Die Zusammenschaltungsentgelte (vgl. Tabelle 14) liegen im Vergleich zu der EBC-Entscheidung vom September 2000 um rund 10 % höher. Im Vergleich zu den bis Ende 2001 geltenden Tarifen im entfernungsabhängigen Zusammenschaltungsregime ergibt sich eine Absenkung von etwa 14 %. In ihrer Pressemitteilung zu dem Beschluss betont die RegTP, dass sie insbesondere auch die Vorgaben des OVG Münster im Hinblick auf die vermittelnde Netzkonfiguration sowie auf die Entgeltstruktur beachtet habe.⁶⁸ Die Entscheidung beruhe nicht lediglich auf hypothetischen Modellüberlegungen, sondern entspreche gegenwärtig in Europa anzu-

Tabelle 13

Entgelte für die Zusammenschaltungsleistungen B.1 (Terminierung) und B.2 (Zuführung) im „entfernungsabhängigen Modell“ (gültig bis 31. Dezember 2001)

	Standardtarif (Hauptzeit) Montag bis Freitag 09.00 bis 18.00 Uhr	Offpeak-Tarif (Nebenzzeit) Montag bis Freitag 18.00 bis 09.00 Uhr; an Samstagen, Sonntagen und bundeseinheitlichen Feiertagen 00.00 bis 24.00 Uhr
City	0,0171 DM/Min (0,0088 Euro/Min)	0,0108 DM/Min (0,0055 Euro/Min)
Regio 50	0,0292 DM/Min (0,0149 Euro/Min)	0,0175 DM/Min (0,0090 Euro/Min)
Regio 200	0,0369 DM/Min (0,0189 Euro/Min)	0,0204 DM/Min (0,0104 Euro/Min)
Fern	0,0447 DM/Min (0,0228 Euro/Min)	0,0275 (DM/Min) (0,0140 Euro/Min)

Quelle:RegTP

⁶⁶ OVG Münster, Beschluss vom 3. Mai 2001, 13 B 69/01, in: Multi-Media und Recht, Jg. 4 (2001), S. 548.

⁶⁷ Das Netzmodell der RegTP enthält – wie oben ausgeführt – zwei Netzebenen mit 475 Orten der Zusammenschaltung in den lokalen Einzugsbereichen. Das von der Telekom präferierte Netzmodell besteht aus drei Netzebenen und sieht 936 lokale Einzugsbereiche und Zusammenschaltungsorte vor, bei deren Realisierung ein Wettbewerber bundesweit in den Genuss der niedrigsten Zusammenschaltungsentgelte kommt. Im Vergleich dazu sieht das geltende „entfernungsabhängige Modell“ lediglich 293 Einzugsbereiche und damit Zusammenschaltungsorte vor.

⁶⁸ Vgl. Kurth: EBC; ein fairer Kompromiss in schwieriger Situation, www.regtp.de/aktuelles/pm/02284/index.html, vom 15. Oktober 2001.

Tabelle 14

Entgelte für die Zusammenschaltungsleistungen B.1 (Terminierung) und B.2 (Zuführung) im „EBC-Modell“ (gültig ab 1. Januar 2002)

	Haupttarif	Nebentarif
	Werktags (Montag – Freitag) 09.00 Uhr – 18.00 Uhr	Werktags 18.00 Uhr – 09.00 Uhr; sowie an Samstagen, Sonntagen und bundeseinheitlichen Feiertagen 00.00 Uhr – 24.00 Uhr
	Euro/Min	Euro/Min
Tarifzone I	0,0065	0,0044
Tarifzone II	0,0107	0,0071
Tarifzone III	0,0186	0,0122

Quelle: RegTP

treffenden Produktions- und Entgeltstrukturen. So liege dem Beschluss über die Höhe der Entgelte ein internationaler Tarifvergleich zugrunde.

Die DTAG hat bereits angekündigt, gegen den Beschluss erneut Rechtsmittel einzulegen.⁶⁹ Daher werden sich das VG Köln und unter Umständen auch das OVG Münster erneut mit der Tarifierung der Zusammenschaltung befassen müssen. Es liegt nahe, dass sie dabei auf die vorangegangenen Äußerungen des OVG Münster zur Kostenabhängigkeit der Entgelte zurückgreifen.

108. Die Monopolkommission hält die Argumentation des OVG Münster jedoch für problematisch. Nach § 24 TKG hat die Entgeltregulierung sich an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu orientieren; von den tatsächlichen Kosten ist dabei nicht die Rede. Mit der Bindung der Entgeltregulierung an die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung wollte der Gesetzgeber dafür sorgen, dass der Marktbeherrscher einen Anreiz hat, seine Leistungen effizient zu erbringen, da ein Überschuss der tatsächlichen Kosten über die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu seinen Lasten geht. Würde die Entgeltregulierung sich an den tatsächlichen Kosten orientieren, so gäbe es keine Anreize zu Kostenersparnissen. Im Gegenteil, wenn der Marktbeherrscher weiß, dass er seine Kosten über die regulatorisch festgesetzten Entgelte voll überwälzen kann, sind selbst missbräuchliche Aufblähungen von Kosten nicht auszuschließen. Die Monopolkom-

mission hat schon früher auf diese grundsätzliche Problematik hingewiesen.⁷⁰ In anderem Zusammenhang, bei der Preismissbrauchsaufsicht nach § 19 Abs. 4 Nr. 2 GWB, hat auch der Bundesgerichtshof betont, dass eine Orientierung an den Kosten der Leistungsbereitstellung von den tatsächlichen Kosten insofern abzusehen hat, als es noch unausgeschöpfte Rationalisierungsreserven gibt, bzw. die tatsächlichen Kosten „nicht allein auf objektiven ... Umständen ... beruhen, ...“, sondern auf die von der Betroffenen in Verfolgung ihrer unternehmerischen Ziele getroffenen Entschliefungen zurückzuführen sind.⁷¹

109. Das Konzept der effizienten Leistungsbereitstellung ist schon vom Ansatz her ein theoretisches Konzept. Es erfordert ein Gedankenexperiment darüber, was sich wohl an Kosten ergäbe, wenn der Marktbeherrscher effizient arbeitete. Ein gewisses hypothetisches Element der Überlegung ist dabei unvermeidlich. Sollte die Kritik des OVG Münster an der Verwendung eines theoretischen Kostenmodells oder eines weitgehend hypothetischen Netzmodells durch die RegTP darauf abzielen, dass eine hypothetische Als-ob-Argumentation als Entscheidungsgrundlage der Entgeltregulierung überhaupt zu verwerfen ist, so liefe dies der Gesetzesvorgabe zuwider. Der Regulierung nach den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung wird der Boden entzogen, wenn man die Berufung auf eine hypothetische Welt der effizienten Leistungsbereitstellung verwirft und stattdessen eine Orientierung an tatsächlichen Kosten fordert.

Natürlich darf das Theoretisieren im Umgang mit der Frage nach den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nicht in Willkür ausarten. Dem wird aber vorgebaut, wenn die RegTP die in ihre Modellüberlegung eingehenden Strukturannahmen und Zahlen anhand von internationalen Vergleichen in Verbindung mit Detailinformationen zu technischen Möglichkeiten und den für den Marktbeherrscher maßgeblichen Inputpreisen begründet. Ein zusätzlicher Einbezug der realen Produktionsgegebenheiten des betroffenen Unternehmens ist nicht rundweg abzulehnen; er darf aber keinesfalls dazu führen, dass der – notwendigerweise nur hypothetische – Maßstab einer effizienten Leistungsbereitstellung durch die tatsächlichen Gegebenheiten verdrängt wird. Dies würde die Intention des Gesetzgebers konterkarieren und dem „Kostenmachen“ durch den Marktbeherrscher Tür und Tor öffnen.

5.1.4 Missbrauchsproblematik

110. Die weiterhin gegebene Abhängigkeit der Wettbewerber von Vorleistungen der DTAG bei der Netzzusammenschaltung und dem Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung führt zu Konflikten über die fristgerechte Bereitstellung und die Qualität der Leistungserbringung. Im Mittelpunkt der Beschwerden stehen Fristüberschreitungen bei der Bereitstellung von Kollokationsräumen für

⁶⁹ Vgl. Telekom-Konkurrenten können Netz billiger nutzen, www.ftd.de vom 15. Oktober 2001.

⁷⁰ Monopolkommission, Fortschritte bei der Konzentrationserfassung, Hauptgutachten 1980/ 1981, Baden-Baden 1982, Tz. 510.

⁷¹ BGH, Beschluss vom 22. Juli 1999, KVR 12/98, WuW/E DE-R 275.

die Anbindung von Teilnehmeranschlüssen, der Teilnehmeranschlussleitungen selbst, der Carrier-Festverbindungen (Mietleitungen) sowie von Interconnection-Anschlüssen. Gegenüber der Monopolkommission wurde seitens der Wettbewerber vorgetragen, dass die Bereitstellungsfrist von 16 Wochen für TAL-Kollokationsräume und zwölf Wochen für Carrier-Festverbindungen nur in einem Bruchteil der Fälle eingehalten werden. Zugesagte Bereitstellungsstermine würden darüber hinaus kurzfristig abgesagt und auf unbestimmte Zeit verschoben. Teilnehmeranschlussleitungen würden nicht oder nur verzögert geschaltet. Die Folgen seien zusätzliche Kosten und Imageverlust.

111. Nach Ansicht der Wettbewerber leistet der Regulierer in dieser Situation einen nur unzureichenden Rechtsschutz. Missbrauchsverfahren nach § 33 TKG würden nicht oder nur verzögert eingeleitet. Werde ein Verfahren eröffnet, gebe es keine verbindlichen Fristen. Die Behörde verweise für die Durchsetzung vertraglicher Ansprüche auf die Zivilgerichte. Hier sei mit langen Verfahrensdauern zu rechnen. Die Erfolgsaussichten seien darüber hinaus gering, da z. B. die TAL-Verträge keine Vertragsstrafen vorsähen, obwohl dies seitens der Wettbewerber seit langem gefordert werde. Die DTAG weist die Vorwürfe der Wettbewerber zurück. Vorhandener Auftragsstau, z. B. bei Kollokationsräumen, sei das Ergebnis von Bestellungen weit über dem tatsächlichen Bedarf.

112. Die RegTP ihrerseits sieht keine Möglichkeit, der Vielzahl von Beschwerden über Behinderungen der Wettbewerber durch die DTAG in jedem Einzelfall nachzugehen. Sie vertritt vielmehr die Linie, dass die Auseinandersetzungen zwischen der DTAG und ihren Wettbewerbern über die Bereitstellung von Teilnehmeranschlussleitungen, Kollokationsräumen und Carrier-Festverbindungen das zwischen den Parteien bestehende Vertragsverhältnis betrifft und demzufolge eine primäre Zuständigkeit der Zivilgerichtsbarkeit gegeben sei. Die RegTP sieht ihre eigene Zuständigkeit dann gegeben, wenn es um die Klärung wettbewerbsverzerrender Grundsatzfragen geht oder wenn im Einzelfall die Existenz eines betroffenen Unternehmens infrage steht. Gegenüber der Monopolkommission hat die RegTP betont, sie sehe ihre Rolle in der Vermittlung zwischen den Parteien. Im Fall der Bereitstellungszeiten für Kollokationsräume sei diese Strategie erfolgreich gewesen. Der dort bestehende Auftragsstau sei weitgehend abgebaut.

Die Behörde bemüht sich darüber hinaus um eine wettbewerbskonforme und -fördernde Verbesserung der vertraglichen Vereinbarungen, die Interventionen des Regulierers nicht mehr erforderlich machen. Hier geht es u. a. um Klauseln über Vertrags- und Konventionalstrafen, die im Falle von Fristüberschreitungen und Qualitätsproblemen bei der Leistungserstellung fällig werden. Die Durchsetzung solcher Ansprüche geschieht dann vor den Zivilgerichten. Ein Beispiel für solches Vorgehen ist die Entscheidung vom 11. Oktober 2001, mit der die RegTP der DTAG Klauseln für Vertragsbedingungen, insbesondere verbindliche Lieferfristen für die Bereitstellung von Carrier-Festverbindungen, vorgegeben hat. Die vorgegebe-

nen Fristen von acht Wochen bis längstens sechs Monaten sind gemäß der Entscheidung der RegTP seitens der DTAG auch dann einzuhalten, wenn bauliche Anpassungen erforderlich sind oder wenn technische Probleme bestehen. Im Wege einer Abmahnung ist die DTAG aufgefordert, ihre Vertragsbedingungen den gemachten Vorgaben anzupassen.

113. Ob solche Regulierungsentscheidungen zum Erfolg führen, bleibt abzuwarten. Die Monopolkommission sieht zwei Probleme. Erstens gibt es zwischen der DTAG und ihren Wettbewerbern bei Vertragsverhandlungen über Vorleistungen ein Verhandlungsmachtgefälle zulasten der Wettbewerber. Dies spricht dagegen, die Frage von Vertrags- und Konventionalstrafen bei Schlechterfüllung oder Zeitverzögerungen den Vertragsverhandlungen selbst zu überlassen. Am ehesten können solche Klauseln über die Vorgabe von Musterverträgen oder die Einführung von Standardangeboten durch den Regulierer gelöst werden. Zweitens spricht der Faktor Zeit gegen eine ausschließlich gerichtliche Überprüfung von Behinderungspraktiken. Entscheidungen in der Hauptsache nehmen geraume Zeit in Anspruch und kommen auf Märkten mit einer hohen Dynamik oftmals zu spät. Vorläufiger Rechtsschutz ist nach aller Erfahrung schwierig zu erlangen, insbesondere ist vorläufiger Rechtsschutz ausgeschlossen, wenn damit eine Entscheidung in der Hauptsache vorweggenommen wird. Dies dürfte bei den hier in Rede stehenden Behinderungsmissbräuchen regelmäßig der Fall sein. Nach Auffassung der Monopolkommission spricht dies eher für eine aktive Rolle des Regulierers bei der Verfolgung von Behinderungsmissbräuchen.⁷²

114. Welche Rolle Zeitverzögerungen auf dem Markt für Telekommunikationsdienste spielen können, zeigt die fehlende Umsetzung von angeordneten marktöffnenden Maßnahmen durch die DTAG. Im Zusammenhang mit der Entscheidung über missbräuchliches Preisdumping der Telekom beim breitbandigen Internetzugang T-DSL hatte die RegTP am 30. März 2001 den Fortbestand der die Kosten nicht deckenden Entgelte u. a. davon abhängig gemacht, dass zusätzliche Vorleistungsmärkte für die Wettbewerber geöffnet werden. Angeordnet wurden deshalb Resale im Ortsnetz und so genanntes Line sharing. Im Fall des Line sharing sah der Beschluss als letztmöglichen Termin für die Vorlage eines Angebotes an die Wettbewerber den 30. Mai 2001 vor. Die Umsetzung des Line sharing sollte bis Ende September 2001 erfolgen. Am 10. Mai 2001 erklärte die DTAG, dass sie kein entsprechendes Angebot abgeben werde und reichte gleichzeitig beim VG Köln einen Eilantrag gegen die Entscheidung der RegTP vom 30. März 2001 ein. Daraufhin drohte die RegTP ein Zwangsgeld in Höhe von 2 000 DM an. Gegen diese Anordnung reichte die DTAG ebenfalls Klage ein. Ende Mai nun setzte die Behörde die Durchsetzung der von ihr getroffenen Anordnung bis zu der Entscheidung des VG aus. Das VG hatte im Juni und das OVG Düsseldorf hatte Ende August die Entscheidung des Regulierers bestätigt. Mitte September schließlich lag den Wettbewerbern ein Ange-

⁷² Siehe dazu auch Abschnitt 8.4 dieses Gutachtens.

bot der DTAG für Line sharing vor. Ob auf dieser Grundlage eine Einigung möglich ist oder ob eine weitere Auseinandersetzung vor der RegTP und möglicherweise den Gerichten über die konkrete Ausgestaltung des Angebotes folgt, bleibt abzuwarten. Verzögert hat sich in jedem Fall die Möglichkeit der Wettbewerber, auf der Grundlage von Line sharing eigene DSL-Angebote auf den Markt zu bringen.

Die DTAG profitiert von dieser Verzögerung, indem sie ihre Quasi-Monopolstellung beim breitbandigen Internetzugang für weitere Monate aufrecht erhält. Dies versetzt sie in die Lage, einen bis Mitte des Jahres 2001 aufgebauten Stau bei der Umsetzung beantragter DSL-Anschlüsse in der Größenordnung von etwa 1 Mio. Aufträgen abzuarbeiten, ohne mit Abwanderungen rechnen zu müssen. Dies soll bis Ende des Jahres 2001 erfolgen. Die DTAG dürfte dann nach eigenen Angaben etwa 2, 5 Mio. DSL-Anschlüsse vermarktet haben. Daraus ergibt sich ein so genannter First-mover-Advantage, der von den Wettbewerbern nur noch schwer auszugleichen sein dürfte.

5.2 Endkundenentgelte

5.2.1 Rechtslage und Ausgestaltung

115. Nach § 25 Abs. 1 TKG unterliegen Entgelte und entgeltrelevante Bestandteile der Allgemeinen Geschäftsbedingungen für das Angebot von Übertragungswegen und Sprachtelefondienst im Rahmen der Lizenzklassen 3 und 4 der vorherigen (ex ante) Genehmigungspflicht, soweit der Lizenznehmer auf dem jeweiligen Markt über eine marktbeherrschende Stellung im Sinne von § 19 GWB verfügt. Alle übrigen Dienstleistungen, einschließlich der Mobilfunk- und Satellitenfunkdienste, unterliegen der nachträglichen (ex post) Regulierung.

116. Als Verfahren für die Ex-ante-Regulierung sieht § 27 TKG die Einzelpreisgenehmigung und die Price-Cap-Regulierung vor. Gemäß § 1 Abs. 1 Telekommunikations-Entgeltregulierungsverordnung (TEntgV) ist das Price-Cap-Verfahren der Regelfall, von dem nur abzuweichen ist, wenn eine Dienstleistung nicht mit einer Mehrzahl anderer Dienstleistungen in einem Korb zusammengefasst werden kann.

117. Maßstab der Einzelpreisgenehmigung ist das Kriterium der auf die einzelne Dienstleistung entfallenden Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung. Die Entgeltgenehmigung erfolgt auf der Grundlage detaillierter Kostennachweise, die sowohl Einzelkosten als auch die Zuordnung von Gemeinkosten umfassen. Über Entgeltanträge im Rahmen der Einzelpreisgenehmigung entscheidet die RegTP innerhalb einer Frist von sechs Wochen. Eine Verlängerung des Verfahrens auf längstens zehn Wochen ist möglich.

118. Das Price-Cap-Verfahren ermöglicht den betroffenen Unternehmen eine größere Flexibilität in der Preisgestaltung. Es basiert auf der Grundlage von Leistungskörben, über deren Zusammensetzung die RegTP befindet. Die TEntgV schreibt nicht eindeutig vor, welche Leistungen der Price-Cap-Regulierung unterliegen, sondern nennt

notwendige Bedingungen für die Zusammenfassung von Leistungen. Danach dürfen einem Korb nur Dienstleistungen zugeordnet werden, die derselben Lizenzklasse angehören und bei denen sich die zu erwartende Stärke des Wettbewerbs nicht wesentlich unterscheidet (§ 1 Abs. 2 TEntgV). Für jeden Warenkorb wird ein Ausgangsentgeltniveau und eine Änderungsrate festgestellt. Die Änderungsrate wiederum wird anhand von festgelegten Maßgrößen ermittelt. Diese umfassen nach § 4 Abs. 2 TEntgV eine gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate, die zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate bei dem regulierten Unternehmen sowie Nebenbedingungen, die geeignet und erforderlich sind, die Einhaltung der Anforderungen an das Fehlen von Missbräuchlichkeit der Preise gemäß § 24 Abs. 2 TKG zu gewährleisten. Neben dem Inhalt der Körbe hat der Regulierer über die Zeiträume zu entscheiden, in denen die Maßgrößen unverändert bleiben und anhand welcher Referenzzeiträume der Vergangenheit die Maßgrößen überprüft werden. Es ist möglich, Dienstleistungen aus einem Korb zu entfernen oder hinzuzufügen.

119. Die Regulierung der Endkundenentgelte im Rahmen des Sprachtelefondienstes der Lizenzklasse 4 wird nach dem Price-Cap-Verfahren durchgeführt. Die gegenwärtige Price-Cap-Regulierung basiert auf einer noch vom Bundesminister für Post und Telekommunikation im Jahre 1997 auf der Grundlage von § 97 Abs. 3 TKG getroffenen Entscheidung, die bis zum 31. Dezember 2001 befristet ist.⁷³ Ebenfalls noch vom BMPT festgelegt wurde die Einteilung von zwei Leistungskörben für Privat- und Geschäftskunden, in die die Telekommunikationsdienste der DTAG eingebracht werden. Festgelegt sind zwei Price-Cap-Perioden, vom 1. Januar 1998 bis 31. Dezember 1999 und vom 1. Januar 2000 bis 31. Dezember 2001. Nach Ablauf der ersten Periode war über die Zusammensetzung der Körbe für die zweite Periode zu entscheiden. Für die Ermittlung der Änderungsrate wurde für beide Perioden festgelegt, dass der Produktivitätsfortschritt 6 % betragen soll; der ebenfalls zu berücksichtigende Preissteigerungsindex war per 30. Juni des der Periode vorangehenden Jahres zu bestimmen. Für die nun ablaufende zweite Periode hat die RegTP die Absenkung des Preisniveaus im Privatkundenkorb um 4,4 % und im Geschäftskundenkorb um 4,55 % festgesetzt.

120. Die Price-Cap-Regulierung bedeutet für das betroffene Unternehmen, dass es schneller und flexibler auf wettbewerbsbedingte Preisänderungen reagieren kann. Bei Tarifänderungen gilt der Maßstab des § 24 Abs. 2 Nr. 1 (missbräuchlich überhöhte Preise) als eingehalten, wenn das Unternehmen die vorgegebenen Maßgrößen insgesamt einhält. Zur Überprüfung dieses Kriteriums hat das Unternehmen der Behörde die entsprechenden Unterlagen vorzulegen. Diese müssen weniger detailliert sein als im Fall der Einzelgenehmigung, müssen allerdings auch Angaben über die anteiligen Umsätze jeder Entgeltposition für den festgesetzten Referenzzeitraum enthalten. Eine Überprüfung des Entgelts auf seine Orientierung an

⁷³ Mitteilung Nr. 202/97, Amtsblatt des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation Nr. 34/97 vom 17. Dezember 1997.

den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung findet im Rahmen der so genannten Offenkundigkeitsprüfung statt. Nach § 27 Abs. 3 TKG ist die Genehmigung der Entgelte zu versagen, wenn diese „offenkundig“ missbräuchliche Abschläge oder anderweitige Diskriminierungen gemäß § 24 Abs. 2 Nr. 2 und 3 TKG enthalten. Über Entgeltgenehmigungsanträge im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens entscheidet die RegTP innerhalb von zwei Wochen. Da dieser Zeitraum für eine nicht nur formale Prüfung auf Preisdumping und sonstige Diskriminierungen, inklusive der notwendigen Abstimmung mit dem Bundeskartellamt, nicht ausreicht, ist die Zwei-Wochen-Frist in der Praxis kaum einzuhalten. Analog dem Verfahren im Rahmen der Einzelpreisgenehmigung ist auch hier eine vierwöchige Fristverlängerung möglich.

121. Eine Einzelpreisgenehmigung findet im Bereich des Sprachtelefondienstes bei Endkundentarifen statt, die nicht der Price-Cap-Regulierung unterliegen. Das sind insbesondere neue Tarife oder strukturell veränderte Tarife, die wie neue Tarife behandelt werden. Neue Tarifvarianten können erst dann der Price-Cap-Regulierung unterstellt werden, wenn damit in dem der Price-Cap-Periode vorgelegten einjährigen Referenzzeitraum mindestens während des letzten halben Jahres durchgehend Umsätze getätigt wurden. Nur dann lassen sich Gewichte bestimmen, mit denen der neue Tarif in den Price-Cap-Index eingehen soll. Die Zusammensetzung der Warenkörbe bleibt für eine Price-Cap-Periode gleich.

Der Einzelpreisgenehmigung unterliegen darüber hinaus sämtliche regulierten Vorleistungsentgelte.

122. In der Praxis ist die Regulierung der Endkundenentgelte bisher nur bei der Einzelpreisgenehmigung neuer Angebote von Bedeutung gewesen. Die vor Inkrafttreten des TKG vom Bundesminister für Post und Telekommunikation genehmigten Tarife gelten nach § 97 Abs. 3 TKG bis zum 31. Dezember 2002 weiter, es sei denn, für eine Leistung werden neue Tarife beantragt und genehmigt. Letzteres ist geschehen, als die DTAG Ende 1998 die Ferngesprächstarife drastisch senkte, um ihre Marktanteilsverluste zu begrenzen. Die Endkundenpreise für Teilnehmeranschlüsse und Ortsgespräche dagegen fallen weiterhin unter die Übergangsklausel des TKG. Diese Preise unterstehen noch nicht den Anforderungen des TKG. Dies erklärt das Fortbestehen der Kosten-Preis-Schere für die Wettbewerber bei den Teilnehmeranschlüssen. Wenn nach den Feststellungen der RegTP die Kosten der effizienten Bereitstellung der Teilnehmeranschlussleitung an die Wettbewerber bei 24,40 DM pro Monat (früher 25,40 DM pro Monat) liegen, ist davon auszugehen, dass die Kosten der effizienten Bereitstellung der Analoganschlüsse an die Endkunden noch höher liegen und dass der von der DTAG verlangte Endkundenpreis von 21,39 DM pro Monat vermutlich um 15 bis 20 % unter den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung liegt. Dass dies nicht gemäß § 24 Abs. 2 TKG als wettbewerbsschädigender unzulässiger Abschlag von den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu beanstanden ist, ist nur dadurch zu erklären, dass der Endkundenpreis für den Analoganschluss weiterhin unter die Übergangsrege-

lung des § 97 Abs. 3 TKG fällt und noch nicht den Kriterien des TKG genügen muss.

5.2.2 Weiterentwicklung der Price-Cap-Regulierung 2002

123. Aufgrund einer Entscheidung des Bundesministers für Post und Telekommunikation vom Dezember 1997 wurde die Price-Cap-Regulierung bisher so ausgestaltet, dass alle Dienstleistungen der Sprachtelekommunikation im Festnetz in einem Korb zusammengefasst wurden. Dies hatte keine große praktische Bedeutung, da (i) die Ferngesprächstarife drastisch sanken und (ii) wie erwähnt, die Tarife für Endkundenanschlüsse und Ortsgespräche im Rahmen der Übergangsregelung des § 97 Abs. 3 TKG unverändert gehalten wurden.

Die derzeitige Ausgestaltung der Price-Cap-Regulierung läuft aber Ende des Jahres 2001 aus. Die Weiterentwicklung der Regulierung ab 2002 ist von großer Bedeutung, da spätestens zum 1. Januar 2003 die Übergangsregeln entfallen und danach grundsätzlich alle Preise der Entgeltregulierung unterliegen. Die RegTP hat für die Weiterentwicklung der Price-Cap-Regulierung 2002 Eckpunkte zur Diskussion gestellt. Im Mittelpunkt der Eckpunkte stehen der Anwendungsbereich der Price-Cap-Regulierung, die Bildung der Leistungskörbe und der Maßgrößen sowie die Laufzeit der zu treffenden Regulierung.

124. Im Hinblick auf den Anwendungsbereich ist vorgesehen, den Sprachtelefondienst in dem bisherigen Umfang, d. h. Standardangebote, Teilnehmeranschlüsse und bereits genehmigte Optionsangebote, weiterhin der Price-Cap-Regulierung zu unterstellen. Price-Cap hat nicht nur – so die Behörde – gemäß § 1 Abs. 1 TEntgV Vorrang vor der Einzelpreisgenehmigung, sondern ist darüber hinaus vorteilhaft, da es dem betroffenen Unternehmen eine größere Preissetzungsflexibilität einräumt und für die Behörde einen geringeren administrativen Aufwand bedeutet. Entgelte für Leistungen des Sprachtelefondienstes, die nicht oder noch nicht vom Price-Cap erfasst sind, sollen weiterhin der Einzelpreisgenehmigung unterliegen. Dasselbe gilt für die der Regulierung unterfallenden Vorleistungsentgelte. Zwar sei, so die RegTP, dem Problem der wettbewerbsbehindernden Quersubventionierung am effektivsten im Rahmen des Einzelgenehmigungsverfahrens zu begegnen; eine wettbewerbsbehindernde Preissetzung könne allerdings auch im Rahmen der Price-Cap-Regulierung wirksam verhindert werden.

125. Diese Begründung überzeugt nicht. Nach Auffassung der Monopolkommission enthalten weder das Gesetz noch die TEntgV eine eindeutige Regelung des Anwendungsbereichs der Price-Cap-Regulierung. Das TKG stellt das Price-Cap-Verfahren und die Einzelpreisgenehmigung als mögliche Verfahren der Entgeltgenehmigung gleichberechtigt nebeneinander. § 1 Abs. 1 TEntgV lässt zwar eine Vorzugsstellung des Price-Cap-Verfahrens gegenüber der Einzelpreisgenehmigung erkennen, bleibt allerdings vage in der Aussage, wann diese zur Anwendung gelangen soll. Eine Einzelpreisgenehmigung kommt nach dieser Vorschrift nur in Betracht, wenn „die Dienstleis-

tung nicht nach Abs. 2 mit einer Mehrzahl von Dienstleistungen in einem Korb zusammengefasst werden kann.“ § 1 Abs. 2 Satz 2 TEntgV legt fest, dass „Dienstleistungen der gleichen Lizenzklasse ... nur insoweit in einem Korb zusammengefasst werden“ können, „als sich die erwartete Stärke des Wettbewerbs nicht wesentlich unterscheidet“. Dies ist interpretationsbedürftig. Die Verwendung des Wortes „nur“ in Satz 2 dieses Absatzes impliziert ein Verbot der Zusammenfassung von Dienstleistungen mit unterschiedlichen Wettbewerbsverhältnissen in einem Korb, nicht aber ein Gebot der Zusammenfassung von Dienstleistungen mit ähnlichen Wettbewerbsverhältnissen. In Anbetracht dessen, dass die TEntgV keine abschließenden Kriterien für die Anwendung des Price-Cap-Verfahrens und die Bildung von Körben vorgibt, hat die RegTP hier einen gewissen Ermessensspielraum. Dessen Ausfüllung sollte sich vorrangig an den übergeordneten Zielen des TKG orientieren und insbesondere der Entwicklung der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs dienen.

126. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass wichtige Endkundenpreise noch aus der Zeit vor Inkrafttreten des TKG stammen. Bei diesen Preisen ist nicht klar, was sie mit den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu tun haben; im Einzelfall dürfte noch nicht einmal klar sein, was die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung sind. Für die Funktionsfähigkeit der Price-Cap-Regulierung ist dies insofern problematisch, als nach § 4 Abs. 3 TEntgV bei der Festsetzung der Maßgrößen das Verhältnis des Ausgangsentgeltlevels zu den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung berücksichtigt werden soll. Was bedeutet das, wenn man Letztere gar nicht festgestellt hat, weil die Ausgangsentgelte noch aus einem anderen Regime stammen?

Wie groß die Abweichungen von den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung sein können, zeigt das schon mehrfach angesprochene Beispiel der Kosten-Preis-Schere bei Analoganschlüssen. Wie erwähnt, ist davon auszugehen, dass die Kosten der effizienten Bereitstellung des Analoganschlusses an den Endkunden über den von der RegTP festgestellten Kosten der effizienten Bereitstellung der Teilnehmeranschlussleitung für die Wettbewerber liegt und somit um 15 bis 20 % über dem derzeit verlangten Entgelt von 21,39 DM.

127. Die Frage nach der angemessenen Höhe des Endkundenpreises für Analoganschlüsse wird sich spätestens dann nicht mehr umgehen lassen, wenn dieser Preis dem Ordnungsrahmen des TKG unterworfen wird. Im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens wird dies aber nur schwer zu machen sein. Grundsätzlich enthebt das Price-Cap-Verfahren den Marktbeherrscher nicht vom Verbot des Verdrängungs- und des Diskriminierungsmissbrauchs gemäß § 24 Abs. 2 Nr. 2 und 3 TKG. Die Entgeltgenehmigung ist gemäß § 27 Abs. 3 TKG zu versagen, wenn ein solcher Missbrauch offenkundig vorliegt. Unterliegt der Endkundenpreis für den Teilnehmeranschluss dem Price-Cap-Verfahren, so wird die RegTP mit der Frage konfrontiert werden, ob nicht bei dem bisherigen Niveau der Tatbestand des § 24 Abs. 2 Nr. 2 TKG offenkundig gegeben sei, da der Endkundenpreis unter den Kosten der effizienten

Leistungsbereitstellung für den entbündelten Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung für die Wettbewerber und damit noch weiter unter den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung für den Endkundenanschluss liegt. Ist diese Frage zu bejahen, so wird die Genehmigung des Endkundenpreises für den Teilnehmeranschluss schon ex ante zu versagen sein. Die dann erforderliche Erhöhung dieses Preises um 15 bis 20 % dürfte aber das Price-Cap-Verfahren sprengen, es sei denn, es würde zu Anfang ein beträchtlicher Preiserhöhungsspielraum vorgesehen. Die hier angesprochene Schwierigkeit ließe sich vermeiden, wenn die Endkundenpreise für Teilnehmeranschlüsse aus der Price-Cap-Regulierung herausgenommen und zumindest zeitweise der Einzelpreisgenehmigung unterworfen würden. Die RegTP müsste gegebenenfalls die Verantwortung für eine in der Öffentlichkeit unpopuläre Preiserhöhung übernehmen; diese wäre dann die Folge ihrer vor über zwei Jahren getroffenen Festsetzung des Entgelts für die Miete der Teilnehmeranschlussleitung durch die Wettbewerber. Für die Entwicklung funktionsfähigen Wettbewerbs ist jedenfalls unerlässlich, dass die bisherige, regulatorisch bedingte Kosten-Preis-Schere beseitigt wird.

128. Dort, wo es nicht so offensichtliche Anhaltspunkte für die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung gibt wie bei den Analoganschlüssen, bleibt unklar, wie die RegTP auf Dauer „wettbewerbsbehindernde Preissetzungen im Rahmen der Price-Cap-Regulierung wirksam verhindern“ will. In Bezug auf den Verdrängungsmissbrauch (Preisdumping) kommt die Price-Cap-Regulierung de facto dem Übergang von einer Ex-ante-Kontrolle zu einer Ex-post-Kontrolle gleich. Zwar ist nach § 27 Abs. 3 TKG die Genehmigung eines Entgelts auch weiterhin zu versagen, wenn die Anforderungen des § 24 Abs. 2 Nr. 2 und 3 TKG „offenkundig“ verletzt sind, doch im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens fehlen gewöhnlich die Informationen und die Prüfungszeit, die nötig wären, um dieser Vorschrift einen mehr als deklaratorischen Charakter zu geben. Im Rahmen der Einzelpreisgenehmigung muss das marktbeherrschende Unternehmen der RegTP gemäß § 2 TEntgV detaillierte Kostenunterlagen zur Verfügung stellen. Mithilfe dieser Unterlagen kann die RegTP prüfen, ob die Anforderungen des § 24 Abs. 2 Nr. 2 und 3 TKG verletzt sind. Im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens dagegen sind keine detaillierten Kostenunterlagen vorzulegen. Es genügt, zu zeigen, dass die vorgegebenen Maßgrößen eingehalten werden. Ohne detaillierte Kostenunterlagen und der knappen Zeit von lediglich zwei Wochen aber ist eine auch nur oberflächliche Prüfung hinsichtlich der Anforderungen des § 24 Abs. 2 Nr. 2 und 3 TKG ausgeschlossen. Im Rahmen der Ex-ante-Entgeltregulierung wird die RegTP daher, von Zufällen abgesehen, kaum umhin kommen, von einer solchen Prüfung abzusehen. Liegt ein Verdrängungsmissbrauch vor, so wird dies allenfalls im Rahmen der Ex-post-Kontrolle gemäß § 30 TKG festzustellen sein. Deren Wirksamkeit bei der Verfolgung von Verdrängungsmissbräuchen ist allerdings eingeschränkt.⁷⁴ Dies gilt für die kartellbehördliche Missbrauchsaufsicht ebenso

⁷⁴ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 29, a. a. O., Tz. 68.

wie für die Ex-post-Kontrolle durch die RegTP nach § 30 TKG.

129. Ein weiteres Argument ist von Bedeutung: Bei der Ex-ante-Kontrolle im Rahmen der Einzelpreisgenehmigung ist die Stellung der RegTP im Verfahren stärker. Das regulierte Unternehmen muss nicht nur detaillierte Kostenunterlagen vorlegen, sondern hat einen sehr viel größeren Anreiz zur Kooperation, da es die Genehmigung braucht, um die gewünschte Preisänderung vornehmen zu können. Insofern ist der mit dem Price-Cap-Verfahren verbundene faktische Wechsel von der Ex-ante-Kontrolle zur Ex-post-Kontrolle des Verdrängungsmissbrauchs von erheblicher Bedeutung für die Durchsetzung der Vorschriften des § 24 Abs. 2 Nr. 2 und 3. Die bereits zitierte Aussage, die „Prüfung unzulässiger Preisabschläge im Sinne des § 24 Abs. Nr. 2 TKG“ sei durch die Einführung des Price-Cap-Verfahrens „grundsätzlich nicht tangiert“, wird dem nicht gerecht. Es sei denn, diese Aussage ist so zu verstehen, dass die „Offenkundigkeitsprüfung“ nach § 27 Abs. 2 TKG einer dezidierten Überprüfung der Einzelentgelte anhand des § 24 TKG entspricht. Diese hieße, die RegTP hätte im Fall ernsthafter Zweifel an der Vereinbarkeit eines Entgelts mit den Vorschriften des § 24 Abs. 2 Nr. 2 und 3 das Recht, von dem betroffenen Unternehmen detaillierte Kostenunterlagen zu verlangen, und der Prüfungszeitraum verlängerte sich entsprechend.⁷⁵ Sollte die obige Aussage in dieser Weise zu interpretieren sei, sollte die RegTP, besser noch der Gesetzgeber, für eine Klarstellung sorgen.

130. Für die Zusammensetzung der Dienstleistungskörbe schlägt die RegTP die Bildung jeweils getrennter Körbe für Anschlüsse und Ortsgespräche (Korb A), für Inlandsferngespräche (Korb B) und für Auslandsgespräche (Korb C) vor.⁷⁶ Weitere Differenzierungen, etwa die Separierung von Ortsgesprächen und verschiedenen Teilnehmeranschlussvarianten, die Trennung der Angebote für Privat- und Geschäftskunden sowie die weitere Aufsplitterung der Tarife für Auslandsgespräche, seien denkbar, allerdings gegenwärtig aus sachlichen Gründen (Teilnehmeranschlüsse und Ortsgespräche) oder aus Praktikabilitätsgründen (verschiedene Körbe für Auslandsgespräche, Unterscheidung von Privat- und Geschäftskundentarifen) nicht vorgesehen. Ebenfalls nicht vorgesehen ist die Bildung eines eigenständigen Korbes für Options- oder Bündelangebote. Grundsätzlich gilt nach Auffassung der RegTP, dass die Vorteile der Price-Cap-Regulierung insbesondere dann zum Tragen kommen, wenn die Körbe vergleichsweise umfangreich zugeschnitten sind, d. h. möglichst viele Dienstleistungsta-

rife enthalten. Insbesondere soll auf die Bildung von Unterkörben verzichtet werden, damit dem marktbeherrschenden Unternehmen eine flexible und innovative Preisgestaltung ermöglicht wird.

131. Bei der Price-Cap-Regulierung besteht im Grundsatz Raum für Quersubventionierungen derart, dass einzelne Leistungen des Warenkorbes unterhalb und andere oberhalb der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung angeboten werden. Anreiz dafür besteht vor allem dann, wenn ein Unternehmen auf mehreren Märkten mit einer unterschiedlichen Wettbewerbsintensität tätig ist. Um den Quersubventionierungsanreiz im Rahmen von Price-Cap gering zu halten, verbietet § 1 Abs. 2 Satz 2 TEntgV explizit die Zusammenfassung von Leistungen mit einer unterschiedlichen Wettbewerbsintensität. Gegen diese Vorgabe verstößt die RegTP fortwährend, indem sie die Zusammenfassung von Orts- und Ferngesprächsleistungen innerhalb eines Korbes seit der Price-Cap-Entscheidung im Januar 1998 bis heute unverändert gelassen hat. In ihrem damaligen Beschluss hatte die RegTP die Zusammenfassung von Orts- und Ferngesprächstarifen in einem Leistungskorb damit begründet, dass über eine entsprechende Ausgestaltung des Price-Cap-Systems bereits vom Bundesminister für Post und Telekommunikation im Dezember 1997 entschieden worden sei. Damit unterliegt die Regelung bis längstens Ende 2002 der Übergangsregelung des § 97 Abs. 3 TKG. Das Bundeskartellamt hatte dieses Auffassung kritisiert und die Rechtmäßigkeit der Entscheidung der RegTP grundsätzlich angezweifelt.

Mit der neuen Price-Cap-Regelung 2002 soll es eine entsprechende Trennung und die Zuordnung auf verschiedene Leistungskörbe geben, wobei noch offen ist, ob der Teilnehmeranschluss und die Ortsgespräche demselben Korb zugeordnet werden.⁷⁷ Dies würde nach Auffassung der Monopolkommission allerdings gegen § 1 Abs. 2 TEntgV verstoßen, wonach nur Leistungen in einem Korb zusammengefasst werden dürfen, deren „zu erwartende“ Wettbewerbsintensität sich nicht wesentlich unterscheidet. Diese Bedingung war in der Vergangenheit erfüllt; das lag aber an den regulatorischen Rahmenbedingungen. Geht man davon aus, dass die Bemühungen der RegTP um die Verstärkung des Wettbewerbs im Ortsnetz von Erfolg gekrönt sein werden, oder auch davon, dass, gegebenenfalls auf Brüsseler Initiative hin, auch im Ortsnetz der Call-by-Call-Wettbewerb zugelassen wird, so werden die Wettbewerbsverhältnisse sich sehr schnell deutlich unterscheiden. Die Einteilung der Körbe muss dem Rechnung tragen. Die Prognose der Wettbewerbsintensität muss dabei für einen Zeitraum von drei Jahren gelten, für den die Rahmenbedingungen für die Price-Cap-Regulierung festgelegt werden.

132. Nach Auffassung der RegTP sollen die Warenkörbe möglichst weit geschnitten sein, weil nur dann die Vorteile des Price-Cap – mehr Preissetzungsflexibilität für das regulierte Unternehmen und geringerer bürokrati-

⁷⁵ In der Praxis wird von einer Prüfungsfrist von zwei Wochen plus weiterer vier Wochen für den Fall ausgegangen, dass die Frist nicht ausreicht. Für eine solche Fristverlängerung gibt es allerdings keine klare Rechtsgrundlage.

⁷⁶ Die Veröffentlichung der beabsichtigten Entscheidung zur Price-Cap-Regulierung 2002 im Amtsblatt der RegTP 20/2001 vom 17. Oktober 2001, S. 3087 f. sieht die Bildung getrennter Körbe für Anschlüsse und City-Verbindungen vor. Die Monopolkommission geht darauf nicht explizit ein, da die Bekanntmachung nach Fertigstellung dieses Gutachtens erfolgte. Zudem handelt es sich um eine „beabsichtigte“ und nicht die endgültige Entscheidung.

⁷⁷ In den Eckpunkten war dies zunächst vorgesehen. Nach der Veröffentlichung im Amtsblatt vom 17. Oktober 2001 beabsichtigt die RegTP die Bildung getrennter Körbe für Anschlüsse und City-Verbindungen, vgl. dazu Fn. 76.

scher Aufwand für den Regulierer – zum Tragen kommen. Diesem Argument kommt nach Auffassung der Monopolkommission keine ausschlaggebende Bedeutung zu. Maßgeblich ist vielmehr die Orientierung an den übergeordneten ordnungspolitischen Vorschriften des TKG, namentlich der Gewährleistung nicht missbräuchlicher und diskriminierungsfreier Entgelte. Konkret heißt dies, dass das Prinzip möglichst großer Körbe dann keine Bedeutung mehr haben darf, wenn dadurch die Durchsetzung des § 24 Abs. 2 TKG infrage gestellt wird.

5.2.3 Entscheidungspraxis: Präventive Entgeltregulierung

133. Wichtige Entgeltgenehmigungsverfahren in den letzten zwei Jahren betrafen in erster Linie so genannte Options- und Bündeltarife. AktivPlus, T-ISDN-XXL, Talk2Friends und zuletzt das Bonusprogramm HappyDigits sind jeweils im Rahmen von Einzelpreisenehmigungsverfahren gemäß § 27 Abs. 1 Nr. 1 TKG behandelt worden. Bei der Überprüfung missbräuchlicher Preisabschlüsse im Sinne von § 24 Abs. 2 Nr. 2 TKG greift die RegTP regelmäßig auf die „IC+25%-Regel“ zurück. Danach liegt Preisdumping nicht vor, wenn das geforderte Entgelt mindestens dem zweifachen Interconnectionstarif – für die Zuführungs- und Terminierungsleistung – plus einem Zuschlag für Vertriebs- und Marketingkosten in Höhe von 25 % entspricht.

134. AktivPlus ist ein Preisbündelungstarif über zwei Stufen. Der Kunde erhält für eine zusätzliche Grundgebühr in Höhe von 9,90 DM, die nutzungsunabhängig zu zahlen ist, Preisvorteile für Inlands- und Auslandsverbindungen im Festnetz sowie für Verbindungen in Mobilfunknetze. Ohne Berücksichtigung des monatlichen Grundpreises kann die DTAG in diesem Tarif mit den nutzungsabhängigen Preisen eines Großteils ihrer Wettbewerber konkurrieren oder diese sogar unterbieten. Im Rahmen des so genannten T-ISDN-Tarifs wird AktivPlus zusätzlich mit einem ISDN-Standardanschluss und einer leistungsunabhängigen Pauschale (Flatrate) kombiniert. Für den Preis von 59,90 DM erhält der Kunde einen Standard-ISDN-Anschluss, AktivPlus mit den hier üblichen Preisnachlässen auf Sprachtelefondienstleistungen sowie die kostenlose Nutzung von City-, Regional- und Deutschlandverbindungen an Sonn- und Feiertagen. Den XXL-Tarif hat die RegTP in mehreren Entscheidungen als Testbetrieb, zuletzt bis Ende Oktober 2001, genehmigt. Eine endgültige Genehmigung steht aus, da Zweifel an dem Vorliegen missbräuchlicher Preisabschlüsse letztendlich noch nicht ausgeräumt werden konnten. Eine endgültige Klarheit soll der Testbetrieb liefern, innerhalb dessen der DTAG monatliche Berichtspflichten über die Kundenzahlen und das Nutzerverhalten auferlegt wurden.

135. Nicht genehmigt hat die RegTP den im September 2000 von der DTAG beantragten Tarif „Talk2friends“. Der Antrag sah die Möglichkeit vor, für ein monatliches Pauschalentgelt von 4,99 DM zu anderen Talk2friends-Teilnehmern im selben Ortsnetz in der Zeit zwischen 10 und 20 Uhr ohne zusätzliche Kosten (Flatrate) zu telefonieren. Der Tarif sollte nur für Kunden mit einem ISDN-An-

schluss gelten und nur bei Kunden geschaltet werden, bei denen die DTAG als Verbindungsnetzbetreiber dauerhaft voreingestellt ist. Der Tarif wurde im Rahmen eines Einzelpreisenehmigungsverfahrens abgelehnt, da er nach den Ermittlungen der RegTP erstens wettbewerbswidrige Abschlüsse im Sinne von § 24 Abs. 2 Nr. 2 TKG enthält und zweitens wegen der Koppelung von Ortsgesprächen mit dem von der DTAG zu beziehenden Teilnehmeranschluss.

Talk2friends zeigt exemplarisch die Wettbewerbsproblematik von Flatrates. Die DTAG kann Pauschaltarife problemlos kalkulieren, soweit sie Gespräche innerhalb des eigenen Netzes – hier der eigenen Ortsnetze – und ausschließlich eigene Kunden betreffen. Wettbewerber können keine konkurrierenden Angebote kalkulieren, da sie nutzungsabhängige Terminierungskosten beachten müssen, die die Erlöse aus dem Pauschalbetrag schnell übersteigen können. Das Problem taucht nicht auf, wenn alternative Teilnehmernetzbetreiber, die über einen direkten Kundenzugang verfügen, ihren Kunden entsprechende Angebote unterbreiten. Im Vergleich zur DTAG fehlt es ihnen allerdings an Wettbewerbsfähigkeit, da sie ausschließlich Gespräche innerhalb des – in aller Regel – sehr kleinen Kreises eigener Kunden pauschal tarifieren können.

Talk2friends ist wettbewerbspolitisch ferner problematisch, da der Tarif zu einer Ausnutzung von Netzwerkeffekten geführt hätte. Da nur Telefonate von tarifzugehörigen Kunden untereinander betroffen gewesen wären, wäre der Nutzen mit einer steigenden Anzahl von angeschlossenen Kunden gestiegen. Dies hätte eine Sogwirkung zur Folge gehabt, welche die Hürde für einen Wechsel zu einem anderen Anschlussbetreiber spürbar erhöht hätte.

136. Nur teilweise genehmigt hat die RegTP das Bonusprogramm „HappyDigits“. Die DTAG hatte beantragt, den Kunden für die Inanspruchnahme von umsatzabhängigen und -unabhängigen Leistungen Rabattgutschriften einräumen zu dürfen. Die umsatzabhängigen Gutschriften betreffen sowohl den Sprachtelefondienst als auch die gesamte Palette der übrigen Endkundendienste, wie Internet-, Mobilfunk-, Datenübertragungsdienste oder den Verkauf von Endgeräten. Die DTAG hatte Rabatte bis zu 3 % beantragt. Genehmigt hat die RegTP lediglich Rabatte in Höhe von 1 % des jeweiligen Umsatzes. Rabattprogramme zielen auf eine Verstärkung der Kundenbindung ab. Sie sind inzwischen in vielen Bereichen des Wirtschaftslebens verbreitet und akzeptiert. Problematisch sind Rabattprogramme dann, wenn sie zu einer übermäßigen Sogwirkung führen, die die Wettbewerbsmöglichkeiten von Konkurrenten spürbar einschränken. Das kann z. B. der Fall sein, wenn der Wert der ausgelobten Prämien und die angesammelten Gutschriften in keinem wirtschaftlich vernünftigen Verhältnis zueinander stehen. Vorliegend war dies sowohl nach der Auffassung der RegTP als auch des Bundeskartellamtes nicht der Fall. Die Genehmigung wurde zunächst bis Ende März 2002 begrenzt.

5.2.4 Entscheidungspraxis: Nachträgliche Entgeltregulierung

137. Die RegTP hat am 30. März 2001 im Rahmen eines nachträglichen Entgeltregulierungsverfahrens gemäß

§ 30 Abs. 2 i. V. m. § 25 Abs. 2 TKG entschieden, dass die nicht kostendeckenden Entgelte der DTAG für T-DSL-Anschlüsse keine ungerechtfertigte Beeinträchtigung von Wettbewerbern im Sinne von § 24 Abs. 2 Nr. 2 und auch keine sonstige Diskriminierung im Sinne von § 24 Abs. 2 Nr. 3 TKG darstellen. Die Überprüfung der eingereichten Kostenunterlagen durch die RegTP hatte ergeben, dass sowohl die einmaligen als auch die monatlichen Entgelte für den T-DSL-Anschluss in Verbindung mit einem ISDN-Anschluss bzw. ISDN-Anschlusspaketen die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung unterschreiten. Erhebliche Kostenunterdeckungen und damit wettbewerbswidrige Abschläge im Sinne von § 24 Abs. 2 Nr. 2 TKG liegen bei den einmaligen und laufenden Entgelten für T-DSL-Anschlüsse in Verbindung mit einem ISDN-Basisanschluss bei den Tarifen ISDN 300 und ISDN-XXL vor. Demgegenüber wird die Kostendeckung bei der monatlichen Überlassung des T-DSL-Anschlusses in Verbindung mit einem analogen Teilnehmeranschluss verhältnismäßig weit überschritten.

138. Die festgestellten Abschläge von den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung führen nach Auffassung der RegTP nicht zu einer sachlich ungerechtfertigten Beeinträchtigung der Wettbewerbsmöglichkeiten von Konkurrenten im Sinne von § 24 Abs. 2 Nr. 2 TKG. Dafür werden drei Begründungen angeführt:

- (i) Die Kostenunterdeckung zielt aus betriebswirtschaftlicher Sicht auf die Ausnutzung von Größenvorteilen. Um diese zu erreichen, bedürfe es der Erlangung und Bindung einer optimalen Kundenzahl. Dabei seien Anschubverluste in Kauf zu nehmen, die auch auf nicht dominierten Märkten üblich und grundsätzlich wettbewerbskonform seien.
- (ii) Hinzu komme, dass die DTAG einen Teil der nicht gedeckten Kosten für T-DSL-Anschlüsse in Verbindung mit ISDN-Anschlüssen durch die erheblich über der Kostendeckung liegenden Erlöse aus T-DSL-Anschlüssen in Verbindung mit analogen Teilnehmeranschlüssen refinanzieren.
- (iii) Eine nicht gerechtfertigte Beeinträchtigung der Wettbewerbsmöglichkeiten der Konkurrenten durch den marktbeherrschenden Anbieter sei nicht mit der erforderlichen Sicherheit nachzuweisen, wenn die Wettbewerber ansonsten über einen ungehinderten Marktzutritt verfügen. Um diesen zu gewährleisten, habe die DTAG zugesagt, die von den Wettbewerbern immer wieder kritisierte Bereitstellungssituation bei Teilnehmeranschlussleitungen, Kollokationsräumen und Carrier-Festverbindungen im Laufe des Sommers und Herbstes 2001 deutlich zu verbessern. Falls sich die Telekom nicht an ihre zeitlichen Zusagen über den Abbau des vorhandenen Bestellstaus halte, werde die RegTP voraussichtlich die entsprechenden Missbrauchsverfahren wieder aufnehmen. Insoweit strebe die RegTP „...eine über die Einzelentscheidung hinaus reichende wettbewerbliche Konzeption ...“ an. Dazu gehören auch die zeitgleich erfolgten Verpflichtungen der DTAG, den Wettbewerbern Angebote für den Weiterverkauf von Ortsnetzleistungen (Resale) und die ge-

meinsame Nutzung der Teilnehmeranschlussleitung (Line sharing) vorzulegen.

- (iv) Eine sachliche Rechtfertigung des wettbewerbswidrigen Preisdumping ergebe sich schließlich aus einer übergeordneten wirtschaftspolitischen Erwägung, die auf eine schnelle Marktdurchdringung mit DSL-Anschlüssen abziele. So mache die von der DTAG verfolgte Preisdumpingstrategie die DSL-Technologie nicht nur für einen bevorzugten Teil der Bevölkerung finanziell erschwinglich, sondern insbesondere auch für die im Bereich des Mittelstandes angesiedelten Unternehmen. Das Angebot der DTAG leiste darüber hinaus einen wesentlichen Beitrag, um Forderungen aus Öffentlichkeit und Politik nach Initiativen zur Förderung des Internetstandortes Deutschland durch günstige Endkundenangebote und Investitionen in Zukunftstechnologien zu erfüllen. Zu berücksichtigen sei weiterhin, dass durch die Verbreitung der DSL-Angebote dem Kundenwunsch nach günstigen Flatrates für den dauerhaften Internetzugang entsprochen werden könne. Regulatorische Eingriffe, die auf die Erhöhung der Entgelte abzielen, würden eine solche Marktentwicklung hemmen.

139. Nach Auffassung der Monopolkommission ist die Argumentation der RegTP nicht haltbar:

- (i) Das betriebswirtschaftliche Ziel der Ausnutzung von Größenvorteilen als sachliche Rechtfertigung von Verdrängungspreisen ist bei einem marktbeherrschenden Unternehmen sehr viel kritischer zu sehen als bei anderen; das gilt um so mehr, wenn das marktbeherrschende Unternehmen noch dazu in der Lage ist, seine Dominanz auf den Vorleistungsmärkten, hier den Teilnehmeranschlüssen, zu benutzen, um den Wettbewerb um den neu entstehenden Markt von vornherein zu präjudizieren.
- (ii) Die von der RegTP genannte Mischkalkulation zwischen T-DSL in Verbindung mit Analoganschlüssen und T-DSL in Verbindung mit ISDN-Anschlüssen ist für die Beurteilung eines Verdrängungsmissbrauchs nach § 24 Abs. 2 Nr. 2 TKG unerheblich. Die Vorschriften des § 24 Abs. 2 betreffen jedes einzelne Entgelt. Lediglich in Bezug auf den Ausbeutungsmissbrauch nach § 24 Abs. 2 Nr. 1 TKG ist im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens eine Mischkalkulation vorgesehen. Nach § 27 Abs. 2 und 3 TKG bezieht diese sich aber nicht auf Verdrängungs- und Diskriminierungsmissbräuche. Im Übrigen ist die von der RegTP genannte Mischkalkulation auch wirtschaftlich fragwürdig, wenn man berücksichtigt, dass der Dumpingeffekt bei T-DSL in Verbindung mit ISDN-Anschlüssen den Preisvorteil des Analoganschlusses gegenüber dem ISDN-Anschluss weitgehend kompensiert, sodass für die Kunden, die T-DSL neu einrichten lassen, kaum Anlass besteht, noch beim Analoganschluss zu bleiben, statt gleichzeitig zum ISDN-Anschluss zu wechseln. Damit nutzt die DTAG ihren hohen Marktanteil bei den Analoganschlüssen zugleich, um in dem intensiveren Wettbewerb um ISDN-Anschlüsse Startvorteile zu erlangen: Die Kunden werden zunächst durch

das neue Produkt T-DSL angelockt; sobald sie sich dafür entschieden haben, werden sie überzeugt, dass es sich lohnt, vom Analog- auf den ISDN-Anschluss umzusteigen.

- (iii) Die Beeinträchtigung der Wettbewerbsmöglichkeiten der Konkurrenten durch einen Dumpingpreis ist nach § 24 Abs. 2 Nr. 2 TKG unabhängig von der Zugangsregelung für die Wettbewerber zu prüfen. Ansonsten liefe die Entscheidung der RegTP darauf hinaus, dass ein Verdrängungsmissbrauch ungeahndet bleibt, weil der Marktbeherrscher an einer anderen Stelle einer Zugangsregulierung unterworfen wird. Diese Art von „Handeln“ ist im Gesetz nicht vorgesehen.
- (iv) Nach herrschender Lehre ist der Begriff des sachlich gerechtfertigten Grundes im Wettbewerbsrecht auf die Ziele des Gesetzes selbst zu beziehen.⁷⁸ Insofern als die hier zur Diskussion stehende Vorschrift des TKG sich am GWB orientiert, gilt dies für das TKG ebenso wie für das GWB. Ein allgemeines wirtschaftspolitisches, auch industriepolitisches Anliegen ist danach nicht als sachlich gerechtfertigter Grund für einen Verdrängungsmissbrauch oder irgendeine andere Wettbewerbsbeschränkung anzusehen. Dies entspricht dem Umstand, dass die RegTP wie das Kartellamt vom Gesetzgeber mit einer gewissen Unabhängigkeit zur Wahrnehmung einer genau spezifizierten Aufgabe betraut wurden; in Ermangelung der allgemeinen wirtschaftspolitischen Kompetenz, die weiterhin bei Regierung und Gesetzgeber bleibt, müssen diese Behörden sich bei der Ausfüllung ihrer Ermessensspielräume spezifisch an den Zielen der sie begründenden Gesetze orientieren. Im konkreten Fall wäre zu fragen, woher eigentlich die Vorstellung kommt, dass die – sicher allgemein erwünschte – Durchdringung Deutschlands mit billigen Internetanschlüssen nur von der DTAG zu bewerkstelligen sei. Die Vorstellung, dass bestimmte Leistungen grundsätzlich nur von einem Unternehmen erbracht werden können, ist mit einer wettbewerblichen Ordnung der Wirtschaft nicht vereinbar.

140. Die Entscheidung des Regulierers ist auch dem Ergebnis nach aus wettbewerbsspolitischer Sicht abzulehnen. Die Bedeutung des Marktes für einen breitbandigen und damit schnellen Internetzugang ist erheblich.⁷⁹ Die DSL-Technologie steht hier in einem Wettbewerb mit dem Breitbandkabel, welches im Vergleich zum breitbandigen Zugang über die Telefonleitung deutliche technische Vorteile besitzt, gegenwärtig allerdings nicht über den entsprechenden Ausbaustand verfügt. Die Dumpingstrategie der DTAG dient, aus dieser Perspektive gesehen, der Realisierung von First-mover-Vorteilen im Wettbewerb der Technologien um den schnellen Internetzugang.⁸⁰ Der Regulierer hat mit der faktischen Aussetzung

der Preismissbrauchsaufsicht den technologischen Wettbewerb zulasten des Breitbandkabelnetzes und damit zulasten eines möglichen Infrastrukturwettbewerbs beim breitbandigen Internetzugang beeinflusst.

141. Konkurrierende DSL-Angebote hängen bislang weiterhin davon ab, dass die Wettbewerber über eigene Teilnehmeranschlüsse verfügen. Die gemeinsame Nutzung des Anschlusses in Form des so genannten Line sharing steht weiterhin aus. Die Voraussetzungen dafür hat der Regulierer zwar mit seiner Anordnung vom 30. März 2001 geschaffen, indem er die DTAG zur Vorlage eines Line sharing-Angebotes an die Wettbewerber verpflichtet. Dem ist das Unternehmen allerdings erst nach Ausschöpfen der Rechtsmittel und einer entsprechenden Zeitverzögerung im September 2001 nachgekommen. Ob auf der Basis dieses Angebotes Line sharing und konkurrierende Angebote für DSL-Anschlüsse möglich sein werden, ist gegenwärtig nicht absehbar. Fest steht aber, dass die DTAG über die erreichte zeitliche Verschiebung eines Angebotes für die gemeinsame Nutzung des Teilnehmeranschlusses an die Wettbewerber ihren Vorsprung bei DSL weiter abgesichert hat.

142. Die Monopolkommission hat bereits in ihrem Sondergutachten 29 erhebliche Zweifel an der Wirksamkeit einer Ex-post-Kontrolle des Verdrängungsmissbrauchs angemeldet.⁸¹ Sie hat darauf hingewiesen, dass die Wirksamkeit schon durch die Dauer des betreffenden Verfahrens beeinträchtigt ist. Wenn ein Verdrängungsmissbrauch vorliegt, so trägt jeder Tag, um den ein gegebenenfalls widriger Entscheid der RegTP hinausgezögert werden kann, zum Gelingen der Verdrängungsstrategie bei. Die Zeit arbeitet für das Unternehmen, das eine Verdrängungsstrategie verfolgt. Die RegTP hat in den Verfahren der nachträglichen Entgeltregulierung eine eher schwache Stellung. Insofern ist es kaum als Zufall zu betrachten, dass die DTAG der RegTP im Rahmen des T-DSL-Verfahrens „prüffähige Kostenunterlagen“ erst „auf mehrfache Nachfrage“ beigebracht hat und diese noch dazu „eine Vielzahl von Fragen“ aufwarfen, „da Zusammenhänge nicht erläutert und angegebene Zahlenwerte nicht oder nur unzureichend belegt“ waren.

Die Monopolkommission hat auch darauf hingewiesen, dass es der Aufsichtsbehörde nicht leicht fallen wird, Preiserhöhungen des Marktbeherrschers im politischen Raum zu vertreten und durchzusetzen. Die DSL-Entscheidung bestätigt dies nachhaltig. Nach Auffassung der Kommission ist dies auch ein Argument dafür, die Datenkommunikation, wie die Sprachtelefonie, der Ex-ante-Entgeltregulierung zu unterstellen.

5.3 Marktabgrenzung und Marktbeherrschung

143. Die wesentlichen Teile der sektorspezifischen Regulierung, insbesondere auch die Entgeltregulierung, setzen das Bestehen von Marktbeherrschung voraus. Die Feststellung der Marktbeherrschung erfolgt entsprechend den Kriterien und Maßstäben des allgemeinen Wettbewerbsrechts,

⁷⁸ Vgl. Immenga/Mestmäcker, GWB Kommentar zum Kartellgesetz, 3. Aufl., München 2001, § 20 Rd-Nr. 129 ff.

⁷⁹ Vgl. Monopolkommission, Hauptgutachten 1998/1999, a. a. O., Tz. 640.

⁸⁰ Vgl. ebenda.

⁸¹ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 29, a. a. O., Tz 68.

hier § 19 Abs. 2 GWB, durch die RegTP in Abstimmung mit dem Bundeskartellamt. Dabei bezieht sich eine beherrschende Stellung immer auf konkrete sachlich, örtlich und zeitlich abgegrenzte Telekommunikationsmärkte.

In der Entscheidungspraxis der RegTP in den ersten zwei Jahren nach der Marktöffnung haben Fragen der Marktbeherrschung und der Marktabgrenzung eine eher untergeordnete Rolle gespielt. Die Marktposition der DTAG im Bereich der Festnetztelefonie war auf sämtlichen in Betracht kommenden Märkten so stark dominierend, dass Marktbeherrschung ohne eine detaillierte Prüfung unterstellt werden konnte. Die Abgrenzung der Märkte erfolgte eher pragmatisch und nach funktionalen Kriterien. Dabei kam die RegTP im Ergebnis zu weiten Abgrenzungen der sachlich und räumlich relevanten Telekommunikationsmärkte.

144. In seiner Stellungnahme zum Tätigkeitsbericht der RegTP und zum Bericht der Monopolkommission im Jahr 1999 hatte der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie die Erarbeitung eines zwischen der RegTP und dem Bundeskartellamt abgestimmten einzelfallübergreifenden Konzepts zur Marktabgrenzung und Marktbeherrschung angeregt.⁸² Dabei ging der Minister davon aus, dass auf den Märkten der Telekommunikation eher enge Marktabgrenzungen geboten seien und dass auf einzelnen Märkten für Festnetzgespräche in bestimmte Länder keine Marktbeherrschung der DTAG mehr existiere. Im Frühjahr des Jahres 2001 kam es daher zu der Situation, dass die RegTP einerseits über Anträge der Telekom zur Feststellung fehlender Marktbeherrschung auf definierten relevanten Märkten zu entscheiden hatte und andererseits gleichzeitig Eckpunkte für ein einzelfallübergreifendes allgemeines Konzept zur Marktabgrenzung und Marktbeherrschung in der Telekommunikation zur Diskussion stellte.

5.3.1 Entscheidungspraxis

145. Die DTAG hatte im Verlauf des Jahres 2000 bei der RegTP die Feststellung beantragt, dass sie auf verschiedenen Märkten für Sprachtelefonien, insbesondere auf den Märkten für Gespräche in die Türkei, die USA und nach Dänemark sowie auf dem Regionalmarkt für Geschäftskunden in Berlin nicht mehr marktbeherrschend sei. Der Regulierer traf seine Entscheidung über die Anträge zu den Märkten für Auslandsgespräche im Februar 2001. Danach ist die DTAG auf dem sachlich relevanten Markt „Endkundenangebote für vermittelte Verbindungen in die Türkei“ nicht mehr marktbeherrschend. Nach den Feststellungen der RegTP hat das Unternehmen hier mit einem Marktanteil von deutlich unter 50 % im zweiten Quartal 2000 nur noch einen relativ geringen Vorsprung vor dem nächstgrößeren Wettbewerber. Ebenso sieht die Behörde keinen wesentlichen Vorsprung der DTAG bei der Finanzkraft sowie dem Zugang zu Beschaffungs- und Ab-

satzmärkten. Die Zutrittsschranken werden auf dem relevanten Markt als vergleichsweise niedrig betrachtet. Ebenfalls auszuschließen ist nach Auffassung des Regulierers das Vorliegen von kollektiver Marktbeherrschung durch die beiden führenden Anbieter.

Die Entscheidung erfolgte mit der Maßgabe, dass sich die RegTP die erneute Überprüfung der Feststellung nach einer angemessenen Zeit vorbehält. Der DTAG wurde daher aufgegeben, der Behörde bis Ende 2002 regelmäßig über die Entwicklung der Verbindungsminuten und Umsätze sowie der Entgelte auf dem relevanten Markt zu berichten. Die Telekom ist darüber hinaus verpflichtet, ihre Kostenrechnung für Sprachtelefonienleistungen in die Türkei auch weiterhin so auszugestalten, dass eine kostenorientierte Entgeltregulierung wieder möglich wäre.

146. Die DTAG ist weiterhin marktbeherrschend bei Sprachtelefonienverbindungen in die USA und nach Dänemark. Ausschlaggebend für die Entscheidung der RegTP war in beiden Fällen, dass die Telekom im zweiten Quartal 2000, ähnlich wie auf dem Markt für Verbindungen in die Türkei, einen Marktanteil von deutlich unterhalb von 50 %, aber deutlich oberhalb der Vermutungsgrenze für die Einzelmarktbeherrschung gemäß § 19 Abs. 2 Satz 2 GWB in Höhe von einem Drittel besitzt. Anders als im Türkei-Fall gibt es in diesen beiden Fällen nicht einen marktstarken Wettbewerber mit einem ebenfalls hohen Marktanteil, sondern ein Verfolgerfeld mit zersplitterten Marktanteilen. Der Marktanteilsvorsprung der DTAG auf den nächst größeren Wettbewerber ist jeweils deutlich. Im Fall Dänemark hatte die DTAG den Antrag gestellt, einen speziellen Markt für Geschäftskundenverbindungen nach Dänemark von der Marktbeherrschungsfeststellung freizustellen. Dem ist die RegTP nicht gefolgt. Voraussetzung für die Abgrenzung eines sachlich relevanten Marktes für Sprachtelefonienverbindungen für Geschäftskunden in ein spezielles Land sind – so die Behörde – entsprechende Absatzstrategien der Anbieter, die es gegenwärtig nicht gebe.

In der zweiten Jahreshälfte 2001 hat die DTAG weitere Anträge auf Feststellung fehlender Marktbeherrschung, u. a. für Verbindungen im Sprachtelefonien nach Australien und Japan gestellt. Die Regionalmärkte Russland, Weissrussland, Ukraine und Kasachstan werden im Rahmen eines Entgeltantrags für Sprachtelefonien behandelt.

147. Über den Antrag „Geschäftskundenverbindungen auf dem Regionalmarkt Berlin“ aus der ersten Jahreshälfte 2000 soll im Herbst 2001 entschieden werden. Nach Auffassung der Monopolkommission ist eine solche lange Verfahrensdauer nicht gerechtfertigt. Sie gibt zu der Überlegung Anlass, die Verfahrensfrist für Feststellungsanträge gesetzlich zu regeln.

5.3.2 Eckpunkte zur Marktabgrenzung und zur Marktbeherrschung

148. Im Februar 2001 hat die RegTP Eckpunkte zur sachlichen und räumlichen Abgrenzung von Märkten und zur Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung vor-

⁸² Stellungnahme der Bundesregierung zum Tätigkeitsbericht der Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation 1998/99 und zu dem Sondergutachten der Monopolkommission „Wettbewerb auf Telekommunikations- und Postmärkten“, a. a. O.

gelegt. Der Auftrag dazu kam vom Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, der in seiner Stellungnahme zum Tätigkeitsbericht der RegTP und zum Bericht der Monopolkommission ein zwischen dem Regulierer und dem Bundeskartellamt abgestimmtes Konzept zur Markt- abgrenzung und Marktbeherrschung verlangt hatte. Dabei ging der Minister davon aus, dass auf der Basis eines abstrakten, vom Einzelfall unabhängigen Konzeptes auf den Telekommunikationsmärkten enge Markt- abgrenzungen geboten seien.

149. Die Eckpunkte der RegTP enthalten Aussagen zu den konzeptionellen Grundlagen und den Methoden der Markt- abgrenzung. Sie stellen zur Diskussion, ob und inwieweit sich die rechtlichen, ökonomischen und technologischen Besonderheiten der Telekommunikation auf die Markt- abgrenzung und die Feststellung der Markt- beherrschung auswirken. Die Monopolkommission lehnt dies ab. Der Begriff der Markt- beherrschung im TKG und die für die Feststellung der Markt- beherrschung im TKG genannten Vermutungskriterien orientieren sich an den entsprechenden Formulierungen des GWB. Bei der Anwendung dieser Vorschriften sollte man sich so weit wie möglich an die Anwendungspraxis des GWB halten und nicht versuchen, sich mit Überlegungen zu den Besonderheiten des Telekommunikationssektors eine eigene Tradition zu schaffen. Gerade das Letztere hat der Gesetzgeber nicht gewollt; dies zeigen die gesetzlichen Erfordernisse der Abstimmung mit dem Bundeskartellamt. Mit der Ausrichtung auf das GWB stützt man sich auf eine lange und in sich gefestigte Tradition der Rechtsanwendung. Dies erhöht die Rechtssicherheit und kommt insofern allen Beteiligten zugute.

150. Problematisch wäre es nach Auffassung der Monopolkommission darüber hinaus, wenn die RegTP sich bei der Prüfung des Vorliegens einer markt- beherrschenden Stellung an den Folgen ihres Vorgehens für die Regulierung orientierte. Das Gesetz fordert eine Beurteilung des Sachverhalts ohne Rücksicht auf die Folgen für die Regulierung. Für derartige Sachverhalts- beurteilungen gibt es im GWB eine auf das Bedarfsmarkt- konzept gestützte Tradition der Rechtsanwendung. Eine Frage wie die, ob eine enge oder eine weite Markt- abgrenzung angebracht ist, sollte in Anlehnung an diese Tradition behandelt werden. Eine darüber hinausgehende Berücksichtigung der Implikationen der Enge der Markt- abgrenzung für die längerfristige Entwicklung der sektorspezifischen Regulierung im Telekommunikationsbereich ist demgegenüber abzulehnen. Für eine solche Berücksichtigung fehlt die gesetzliche Grundlage.

151. Die Monopolkommission plädiert dafür, das Problem der Markt- abgrenzung nicht zu sehr in den Vordergrund zu rücken. Als Ausgangspunkt für die Analyse der Markt- beherrschung ist die Markt- abgrenzung unerlässlich; das für die jeweilige Entscheidung maßgebliche Bild der Markt- beherrschung darf aber nicht mechanisch davon abhängen. Markt- abgrenzungen enthalten immer ein voluntatives Element. In der Realität sind die Übergänge zwischen Märkten zumeist fließend. Dies entspricht den fließenden Übergängen zwischen Gütern, die je nachdem

nähere oder entferntere Substitute sein können, ohne dass klare Trennungslinien auszumachen wären. Ein System der kategorischen Unterscheidung von Dingen, die auf denselben Märkten, und Dingen, die auf verschiedenen Märkten gehandelt werden, wird der Realität nicht gerecht.

152. Der Verweis auf das Bedarfsmarkt- konzept hilft hier nicht weiter. Die in der Realität zu beobachtende Gradualität der Übergänge zwischen Märkten entspricht ja gerade den Einschätzungen der jeweiligen (verständigen) Nachfrager. Schwieriger noch: Verschiedene Nachfrager haben unterschiedliche Bedürfnisse, der eine möchte ein Sortiment (One-Stop-Shopping), der andere jede Leistung einzeln. In solchen Fällen kommt die Markt- abgrenzung notwendigerweise zu falschen Ergebnissen. Nach Auffassung der Monopolkommission kommt es vielmehr darauf an, dass die Einschätzung der Markt- beherrschung, zu der man auf der Grundlage der vorgenommenen Markt- abgrenzung gelangt, in sich stimmig ist und vor allem robust gegenüber den „Fehlern“, die der Markt- abgrenzung naturgemäß anhaften.

153. Zwischen Bundeswirtschaftsminister und RegTP besteht insoweit ein Auffassungsunterschied, dass der Minister eine möglichst enge und der Regulierer eine weite Abgrenzung sachlich relevanter Telekommunikationsmärkte zur Diskussion stellten. Die Monopolkommission schlägt eine eher pragmatische Vorgehensweise vor: Die Dynamik der Telekommunikationsmärkte führt dazu, dass die angebotenen Güter und Dienstleistungen sich laufend ändern. Dabei ist unerheblich, ob die Dynamik dem Systemübergang vom Monopol zum Wettbewerb oder dem Innovationstempo des Sektors zuzuschreiben ist. In solchen Märkten sind weite Markt- abgrenzungen tendenziell eher vertretbar, da (i) bei einer zur Erfassung der Dynamik allzu geringen Informationsbasis zu befürchten ist, dass eine enge Markt- abgrenzung mit relativ größeren Fehlern behaftet ist, und (ii) auch eine prognostisch vorgehende Analyse der Markt- beherrschung dazu tendieren wird, die zukünftig relevanten Substitutionsverhältnisse zu unterschätzen. In einem dynamischen Markt ist auch von Vorteil, dass man bei tendenziell weiter Markt- abgrenzung die Spezifikation der relevanten Märkte nicht immer wieder kurzfristig ändern muss. Im Kontext des TKG, das die Entgeltregulierung an die Markt- beherrschung bindet, ist dies von besonderer Bedeutung. Für die Funktionsfähigkeit der Märkte wäre es schlecht, wenn enge Markt- abgrenzungen bei hoher Marktdynamik immer wieder zu Änderungen des Regulierungsregimes führten. Für alle Markt- teilnehmer hieße das ein Mehr an Unsicherheit und in der Tendenz höhere Kosten.

154. Ähnliches gilt für die regionale Markt- abgrenzung. Enge Abgrenzungen können dazu führen, dass auf einer Vielzahl von regionalen Märkten unterschiedliche Regulierungsregimes gelten. Für die Markt- teilnehmer würde dies die Informationskosten wesentlich erhöhen, was insbesondere zu Lasten der kleineren Wettbewerber und wegen der zunehmenden Unübersichtlichkeit vermutlich auch zulasten der Verbraucher ginge. Hinzu kommt, dass RegTP und Bundeskartellamt bei einer möglicherweise

auf sie zukommenden Welle von Feststellungsanträgen auf fehlende Marktbeherrschung für eine Vielzahl von Auslandsmärkten und regionalen Inlandsmärkten schnell an ihre Kapazitätsgrenzen gelangen würden. Enge regionale Marktabgrenzungen reduzieren damit in der Tendenz eher die Funktionsfähigkeit der Märkte und die Praktikabilität der Regulierung.

155. Soweit die Telekommunikationsunternehmen in mehreren nach dem Bedarfsmarktkonzept an sich zu unterscheidenden Märkten gleichzeitig im Wettbewerb miteinander stehen, ist nach Meinung der Monopolkommission zu prüfen, wie das Nebeneinander dieser Märkte zu beurteilen ist. Denkbar wäre, dass die Dominanz eines Unternehmens auf einem Markt auch die Verhältnisse auf einem anderen Markt beeinflusst, obwohl eine Marktbeherrschung bei isolierter Betrachtung dort nicht auszumachen ist. Das Problem des Verhältnisses verschiedener Märkte zueinander wird dort besonders brisant, wo eine enge Marktabgrenzung zu einem Nebeneinander von regulierten und nicht regulierten Märkten führt. In Anbetracht der großen Bedeutung von nicht zurechenbaren Kostenelementen (Gemeinkosten, versunkene Kosten) in der Telekommunikation besteht hier das Risiko, dass die versunkenen Kosten und die Gemeinkosten je nach Bedarf der regulierten oder der nicht regulierten Marktaktivität zugeschrieben werden. Dadurch würden die Grundlagen einer an den Kosten der effizienten Leistungserstellung orientierten Entgeltregulierung in regulierten Märkten einerseits bzw. der Missbrauchsaufsicht in nicht regulierten Märkten andererseits untergraben.

156. Bei der Feststellung von Marktbeherrschung spielt die Marktanteilsbetrachtung eine wichtige Rolle. Die Eckpunkte der RegTP sehen eine unterschiedliche Bedeutung des Marktanteils je nach erreichter Phase des Übergangs vom Monopol zum Wettbewerb vor. In einer späteren Phase – so der Diskussionsvorschlag – kann die Marktanteilsbetrachtung durch eine Gesamtbetrachtung aller maßgeblichen Umstände ersetzt werden. Die Monopolkommission sieht dies anders. Das Kriterium „Marktanteil“ ist in jeder Phase der Liberalisierung als Ausgangsbasis für die Marktbeherrschungsanalyse unentbehrlich. Gleichzeitig ist in jedem Fall das anhand dieses Kriteriums gewonnene Ergebnis durch eine Untersuchung von anderen Merkmalen sowie von Marktverhalten und Marktergebnissen zu überprüfen. Bei der geforderten Gesamtbetrachtung sollte man der Anwendungspraxis des GWB folgen, auf welche das TKG ja verweist.

Als Kriterien, die im Rahmen der Prüfung der Marktbeherrschung zu berücksichtigen sind, nennt § 19 II Nr. 2 GWB den Marktanteil, die Finanzkraft, den Zugang zu Beschaffungs- und Absatzmärkten, Verflechtungen mit anderen Unternehmen, Marktzutrittschranken, tatsächlichen oder potenziellen Wettbewerb von Unternehmen im In- und Ausland sowie die Angebots- und Nachfrageumstellungsflexibilität des betrachteten Unternehmens und der Marktgegenseite. Soweit eine spezielle, vom allgemeinen Wettbewerbsrecht losgelöste Definition der Marktbeherrschung angestrebt wird, wäre dies vom TKG nicht abgedeckt. Die Rechtsunsicherheit, die durch ein solches

Vorgehen geschaffen würde, könnte letztlich auch die Ziele des TKG selbst gefährden.

157. Entfällt die Marktbeherrschung, entfällt zugleich die sie voraussetzende Regulierung. Dabei ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass zu einem späteren Zeitpunkt erneut Marktbeherrschung zu diagnostizieren ist, was wiederum eine Rückkehr zur Regulierung nach sich zieht. Nach Meinung der Monopolkommission ergibt sich dieser Befund eindeutig aus der Gesetzeslage, was nicht bedeutet, dass die fallweise Heraus- und Hereinnahme in die Regulierung aufgrund wechselnder Einschätzungen der Marktbeherrschung wünschenswert ist. Ein solches Stop and Go der Regulierung wäre der Entwicklung der Märkte nicht zuträglich, auch nicht der Entwicklung funktionsfähigen Wettbewerbs. Es sollte aber möglich sein, dieses Problem zu vermeiden, indem man dem zu jeder Marktbeherrschungsanalyse gehörenden prognostischen Element genügend Gewicht gibt und dabei entsprechend sorgfältig vorgeht.

158. Die Diskussion um die Eckpunkte der RegTP hat deutlich gemacht, dass die Probleme der Marktabgrenzung und der Marktbeherrschung nicht in einem abstrakten fallübergreifenden Rahmen lösbar sind. Die RegTP hat daher inzwischen auch angekündigt, auf die Veröffentlichung eines Konzeptes zur Marktabgrenzung und Marktbeherrschung zu verzichten. Stattdessen will die Behörde, wie bisher auch, Märkte anhand des konkreten Einzelfalls abgrenzen und im Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt auf eine einheitliche Auslegung des Telekommunikationsgesetzes hinwirken.

159. Auch die Monopolkommission beurteilt, wie vorstehend ausgeführt, die Leistungsfähigkeit eines abstrakten Rahmens für die Abgrenzung von Telekommunikationsmärkten mit Skepsis. Das Bekenntnis zu einer pragmatischen und damit fallbezogenen Marktabgrenzung darf indessen nicht als Plädoyer für eine besonders enge Abgrenzung der Märkte missverstanden werden. Zwar führt die Verkleinerung der Märkte dazu, dass sich einzelne Teilmärkte identifizieren lassen, auf denen die marktbeherrschende Position des früheren Monopolisten dem Wettbewerb gewichen ist und auf denen folglich die von der Marktbeherrschung abhängige Regulierung selbsttätig entfällt. Wie schon oben dargelegt sind damit aber verschiedene Nachteile verbunden: schon geringfügige Veränderungen können die Regulierungspflicht auf den betreffenden Streckenmärkten neu entstehen lassen; es ergeben sich zwischen regulierten und benachbarten regulierungsfreien Märkten beträchtliche Potenziale zur arbiträren Zuweisung von Gemeinkosten; der Gesamtmarkt wird durch das Nebeneinander einer großen Zahl von unterschiedlich regulierten Teilmärkten unübersichtlich, Neueintritte hängen stärker von rechtlichen Informationen als von kommerziellen Innovationen ab. Was die Tendenz zur Definition bilateraler Märkte zwischen verschiedenen Staaten betrifft, so wird damit eine Tradition aus der Zeit der Staatsmonopolbetriebe fortgesetzt, in der die Staaten darüber entschieden, wie viele Leitungen zwischen ihren jeweiligen Ländern freigeschaltet wurden. Auf die Verhältnisse einer liberalisierten Telekommunikation passt ein bilateral verengter Markt begriff nicht mehr. Im Ergebnis rät die Monopol-

kommission davon ab, Telekommunikationsmärkte im nationalen Zusammenhang auf einzelne Ballungsgebiete oder Regionen des Landes zu verengen; international wird zwar eine Begrenzung von Märkten auf einzelne Weltregionen in Betracht kommen, doch sollte eine regulatorische Festlegung bilateraler Streckenmärkte zwischen einzelnen Ländern unterbleiben.

6. Europarechtliche Vorgaben

6.1 Kommunikationsbericht 1999

160. Seit 1990 hatte die Europäische Kommission schrittweise einen Europäischen Rechtsrahmen für die Liberalisierung der Telekommunikation eingeführt; mit dem 1. Januar 1998 waren sämtliche Telekommunikationsnetze und -dienste liberalisiert worden. Eine entwickelte Kommunikationsindustrie und liberalisierte Telekommunikationsmärkte wurden als bedeutend für die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union angesehen. Der ursprüngliche Rechtsrahmen sollte in erster Linie den Übergang vom staatlichen Monopol zum Wettbewerb steuern. Entsprechend diente der Kommunikationsbericht der EU-Kommission von 1999 der Reflexion⁸³; der Rechtsrahmen soll nun an die veränderten Marktverhältnisse angepasst werden. Das unübersichtliche Normengeflecht wird durch fünf Richtlinien und eine Verordnung ersetzt. Dabei stützt sich die EU-Kommission allgemein auf folgende Grundsätze für die zukünftige Regulierung:

- Definition klarer politischer Ziele;
- Beschränkung der Eingriffe auf das erforderliche Mindestmaß (Verhältnismäßigkeit);
- Rechtssicherheit;
- Technologieneutralität;
- Regulierung auf möglichst problemnaher Ebene (regional, national oder weltweit).

161. Von den speziellen telekommunikationsrechtlichen Normen sind Bereiche, die von anderen Regulierungsmaßnahmen erfasst sind, ausgenommen. So unterliegen z. B. Rundfunkdienste der Fernsehrichtlinie sowie den nationalen Rundfunkordnungen, und Electronic Banking wird durch die E-Commerce Richtlinie geregelt. Aufgrund der Technologieneutralität der Regulierung werden Internet-Übertragungsdienste dagegen im Übrigen grundsätzlich in gleicher Weise behandelt wie andere Übertragungsdienste. Zwar fallen Telekommunikationsdienste im Internet im Allgemeinen nicht unter die Definition der Sprachtelefonie; sollte sich deren Qualität jedoch an jene traditioneller Sprechverbindungen angleichen, würden auch die Rechtsvorschriften für Sprachtelefonie anwendbar.⁸⁴

162. Als Mindestniveau der Regulierung im Bereich der Zusammenschaltung haben die Mitgliedstaaten schon nach dem alten Rechtsrahmen die durchgehende Interope-

rität der Dienste zu gewährleisten. Für neue Dienste soll sie im Allgemeinen durch Verhandlungen hergestellt werden, sofern der frühere Monopolist keine unangemessene Marktmacht⁸⁵ hat; ein Einschreiten der RegTP im Streitfall wäre die Ausnahme. Die EU-Kommission erwartet das Entstehen differenzierter Märkte, d. h. für Dienste für abgehende Anrufe, die Bereitstellung von Durchleitungskapazitäten und Dienste für die Anrufzustellung. Der zukünftige Rechtsrahmen soll eine fortschreitende Lockerung von Ex-ante-Regulierungsmaßnahmen vorsehen, die der Marktentwicklung folgt. Insbesondere der Markt für die lokale Anrufzustellung wird aber nach der Einschätzung der EU-Kommission im Wesentlichen ohne Wettbewerb bleiben, sodass hier eine vorab geltende Verpflichtung zur Kostenorientierung der Gebühren weiterhin anwendbar bleibt.

163. Auch in Zukunft wird es im Telekommunikationsbereich Situationen geben, in denen ein Unternehmen eine beherrschende Stellung bei der Bereitstellung von Einrichtungen hat, die für andere Unternehmen unverzichtbar sind, um Waren oder Dienstleistungen anbieten zu können. Können solche Vorleistungen nicht auf wirtschaftlich effiziente Weise ersetzt werden, handelte es sich um wesentliche Einrichtungen. Der Begriff der wesentlichen Einrichtungen („essential facilities“) wird von der Kommission hier, in Anlehnung an die Rechtsprechung, eng definiert.⁸⁶ Demnach sind nur Einrichtungen, die nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand von den Wettbewerbern geschaffen werden können, vom Begriff der „essential facilities“ erfasst. Er kann jedoch für Zugangsfragen weiterhin bedeutsam bleiben.

164. Die Preisregulierung soll dienst- und netzneutral erfolgen. Bei der Regulierung der Endkundertarife ist das Entstehen einer den Wettbewerb behindernden Kosten-Preis-Schere zu verhindern, bei der Konkurrenten für die gleiche Leistung des marktmächtigen Unternehmens höhere Entgelte zu entrichten haben als die Endkunden. Die Kommission hat gegen die Bundesrepublik Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, weil die von der RegTP genehmigten Endkundenentgelte niedriger sind als die ebenfalls genehmigten Tarife der Wettbewerber für den entbündelten Teilnehmeranschluss.⁸⁷

6.2 Der neue Rechtsrahmen

165. Der neue Rechtsrahmen soll bis Ende 2001 verabschiedet sein und besteht aus fünf Richtlinien, für die bisher Vorschläge vorliegen, sowie einer Verordnung, die bereits im Dezember 2000 verabschiedet wurde. Insgesamt soll der Telekommunikationsbereich weiter an die Prinzipien des allgemeinen Wettbewerbsrechts herangeführt und die Ex-ante-Regulierung auf jene Bereiche beschränkt

⁸³ Vgl. Monopolkommission, Hauptgutachten 1998/1999, a. a. O., Tz. 35 ff.

⁸⁴ Europäische Kommission, Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Gemeinschaft, XXX. Bericht über Wettbewerbspolitik, Tz. 150.

⁸⁵ Der Begriff bleibt unklar. Zum Problem der begrifflichen Abgrenzung vgl. auch Tz. 173.

⁸⁶ Vgl. zuletzt EuGH, Urteil vom 26. November 1998, Rechtssache C-7/97, Oscar Bronner gegen Mediaprint, Slg. 1998, I-7791, insbesondere den Schlussantrag des Generalanwalts Jacobs, Rd-Nr. 34.

⁸⁷ Vgl. Monopolkommission, Hauptgutachten 1998/1999, a. a. O., Tz. 38 ff.

werden, in denen nach wie vor besondere Zugangsprobleme bestehen. Im Einzelnen stellt sich der neue Rechtsrahmen folgendermaßen dar: Die Zusammenschaltungsrichtlinie⁸⁸ regelt das Verhältnis zwischen Anbietern und Nachfragern auf den Vorleistungsmärkten. Die Mitgliedstaaten dürfen ihren nationalen Regulierungsbehörden (NRBs) die Befugnis einräumen, Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht Auflagen zu erteilen. Die Rahmenrichtlinie⁸⁹ widmet sich der Kompetenzaufteilung zwischen der EU-Kommission und den NRBs. Die Datenschutzrichtlinie⁹⁰ enthält gegenüber der ursprünglichen Datenschutzrichtlinie aus 1997 lediglich redaktionelle Änderungen. Die Lizenzierungsrichtlinie⁹¹ umfasst sämtliche Genehmigungen, die für die Bereitstellung elektronischer Kommunikationsdienste erteilt werden. Es gilt das Prinzip der Allgemeingenehmigung, von dem nur bei der Zuteilung knapper Ressourcen abgegangen werden kann. Die Universaldienstrichtlinie⁹² bleibt zunächst auf Sprachtelefonie begrenzt, eine Ausdehnung auf den Zugang zum Internet soll aber zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten erneut überprüft werden. Die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss⁹³ legt fest, dass Netzbetreiber mit beträchtlicher Marktmacht ihren Wettbewerbern Zugang zum entbündelten Teilnehmeranschluss gewähren müssen. Außerdem hat die EU-Kommission im März 2001 einen Entwurf von Leitlinien zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht⁹⁴ vorgelegt.

166. Nachfolgend sollen die Rahmenrichtlinie, welche generelle Vorgaben für die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten enthält, sowie der Entwurf von Leitlinien zur Marktanalyse näher behandelt werden. Beide sind insofern von besonderer Bedeutung, als sie teilweise detaillierte Kriterien für die Verfahren der NRB enthalten.

Verfahrensbestimmungen in der vorgeschlagenen Rahmenrichtlinie

167. Die Rahmenrichtlinie knüpft an die ONP (Open Network Provision)-Richtlinie vom 28. Juni 1990⁹⁵ an,

⁸⁸ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung, KOM(2000) 384 endg.

⁸⁹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, KOM(2000) 393 endg.

⁹⁰ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation, KOM(2000) 385 endg.

⁹¹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste, KOM(2000) 386 endg.

⁹² Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten, KOM(2000) 392 endg.

⁹³ Noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht, abrufbar über http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/index_en.htm.

⁹⁴ KOM(2001) 175.

⁹⁵ Richtlinie 90/387/EWG des Rates zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzuganges, ABl. L 192 vom 24. Juli 1990, S. 1–9.

die grundlegende Bedingungen für den offenen Netzzugang festgelegt und damit die Liberalisierung erst ermöglicht hat. Der Richtlinienentwurf fordert nun die Trennung der Regulierung von Inhalten und Übertragungswegen und die Trennung hoheitlicher und betrieblicher Funktionen, soweit die Mitgliedstaaten noch an Telekommunikationsunternehmen beteiligt sind.

Für grenzüberschreitende Streitigkeiten, die sich aus der Richtlinie oder spezifischen Maßnahmen verschiedener Mitgliedstaaten ergeben, ist in Artikel 18 vorgesehen, dass die NRB verschiedener Mitgliedstaaten ihre Maßnahmen koordinieren. Wenn nach zwei Monaten keine einvernehmliche Lösung gefunden wurde, kann jede Partei mit Zustimmung aller übrigen am Verfahren beteiligten Parteien bei der EU-Kommission einen Beschluss über den Streitfall beantragen. Falls Letztere binnen drei Monaten keinen Beschluss fasst, können die Parteien wieder nationale Maßnahmen ergreifen. Es bleibt unklar, ob die EU-Kommission zur Entscheidung verpflichtet ist. Explizit wird nur gesagt, dass die Mitgliedstaaten zur Umsetzung des Beschlusses der EU-Kommission verpflichtet sind. Ungewiss bleibt auch, wie weiter vorzugehen ist, wenn die EU-Kommission nicht entscheidet. Eine Abstimmung der NRB wäre ja bereits zuvor gescheitert.

Das in Artikel 18 der Rahmenrichtlinie skizzierte Verfahren ist insgesamt langwierig und kompliziert. Die mehrfachen Abstimmungserfordernisse zwischen NRB und der EU-Kommission führen zu einer erheblichen Verzögerung des Genehmigungsverfahrens zum Nachteil der Antragsteller. Im Sinne eines möglichst stringenten und transparenten Verfahrensablaufs ist eine Vereinfachung des vorgeschlagenen Verfahrens anzustreben.

Entwurf von Leitlinien zur Marktanalyse

168. Die Leitlinien sollen dazu dienen, den NRB Kriterien an die Hand zu geben, um das Vorliegen beträchtlicher Marktmacht (BMM; „significant market power“, SMP) beurteilen zu können und eine übereinstimmende Anwendung der Richtlinienvorschriften in den Mitgliedstaaten sichern. Die Leitlinien beruhen auf der Rechtsprechung der Europäischen Gerichte, der Bekanntmachung der Kommission über die Marktdefinition allgemein und bereits bestehenden Leitlinien und Mitteilungen über die Marktdefinition speziell auf Telekommunikationsmärkten.

169. Der Leitlinienentwurf enthält auch Bestimmungen über die Kompetenzverteilung zwischen nationalen und gemeinschaftlichen Behörden. Demnach kommt den NRB ein weitreichender Ermessensspielraum in ihrer Marktanalyse zu. Bei parallelen Verfahren von Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden besitzt jede Behörde autonome Regelungsbefugnisse; Marktdefinitionen in diesen Verfahren müssen nicht identisch sein, da unterschiedliche Wettbewerbsprobleme behandelt werden. Andererseits erlässt aber die EU-Kommission die „Entscheidung über relevante Produkt- und Dienstmärkte“, und die Aufgabe der NRB besteht, wie an anderer Stelle ausgeführt wird, normalerweise lediglich darin, die geographisch relevanten Märkte zu bestimmen. Die NRB sollen außerdem gemäß den Leitlinien möglichst eine Marktdefinition wählen, die

gleichermaßen für die Ex-ante-Regulierung sowie die Ex-post-Wettbewerbskontrolle anwendbar ist. Hier werden potenzielle Spannungen und Widersprüche sichtbar, die der Entwurf der Leitlinien an keiner Stelle auflöst, und man darf gespannt sein, wie sich die Zusammenarbeit von EU-Kommission und den NRB bzw. den mitgliedstaatlichen Wettbewerbsbehörden konkret gestalten wird.

170. Bei der Entscheidung, ob im Einzelfall ex ante reguliert wird, müssen die NRB sich an drei politischen Zielen ausrichten, nämlich der Förderung eines offenen und wettbewerbsfähigen Marktes für die Telekommunikation, der Entwicklung des Binnenmarktes und der Förderung der Interessen der europäischen Bürger. Auch hier kommt das allgemeine Prinzip der Verhältnismäßigkeit im Europarecht zur Anwendung: Vorabverpflichtungen sollen nur dann auferlegt werden, wenn kein wirksamer Wettbewerb besteht. Von dem dargestellten Grundsatz kann jedoch wegen einer „spezifischen Zielsetzung des öffentlichen Interesses“⁹⁶ abgewichen werden. Was darunter zu verstehen ist bzw. wer das öffentliche Interesse definiert, bleibt ungeklärt. Mitunter ist in den Leitlinien neben „wirksamem“ auch von „echtem“ oder „funktionsfähigem“ Wettbewerb die Rede. Die Art der Verwendung dieser Ausdrücke legt den Schluss nahe, dass sie von der EU-Kommission synonym gebraucht werden.

Marktabgrenzung

171. Bei der Marktabgrenzung sind generell zwei wesentliche Wettbewerbskräfte zu berücksichtigen: (a) die Austauschbarkeit auf der Nachfrageseite und (b) die Angebotsumstellungsflexibilität. Ob Substituierbarkeit auf Angebots- oder Nachfrageseite vorliegt, wird mit Hilfe des so genannten „hypothetischen Monopoltests“ geprüft. Dieser unter der Abkürzung „SSNIP“ (small but significant non transitory increase in price) bekannte Test soll klären, wie sich eine kleine, aber signifikante und anhaltende Preiserhöhung⁹⁷ bei einem bestimmten Produkt oder Dienst auswirkt. Nach der ständigen Rechtsprechung sind für die Marktabgrenzung nicht nur objektive Merkmale, sondern auch die Wettbewerbsbedingungen, d. h. die Struktur von Angebot und Nachfrage wesentlich. Die NRB sollen alle Produkte oder Dienste zusammenfassen, die von den Verbrauchern für denselben (End-)Zweck verwendet werden. So können etwa verschiedene Preise für bestimmte Verbrauchergruppen die Abgrenzung gesonderter Märkte für Geschäfts- und Privatkunden nahe legen. Im Zuge verstärkter Konvergenz zwischen Übertragungswegen und Endgeräten kann ein paketvermitteltes Netz wie Internet in Konkurrenz zu herkömmlicher Sprachtelefonie treten. Auf der Nachfrageseite (a) sollten sich die NRB auf ihre bisherigen Erfahrungen mit dem Verbraucherverhalten stützen. Sind Daten verfügbar, sollten die NRB die Preisschwankungen bei potenziellen Konkurrenzzeugnissen, Preisbewerbungen und Tarifinformationen unter-

suchen. Auf der Angebotsseite (b) kann die NRB auch mit der Wahrscheinlichkeit rechnen, dass bisher in dem relevanten Produktmarkt noch nicht tätige Unternehmen infolge einer Preiserhöhung in den Markt eintreten wollen. Außerdem sollten Rechts- und Verwaltungsvorschriften beachtet werden, die mitunter einen raschen Markteintritt beeinträchtigen können. Die räumliche Marktabgrenzung erfolgt nach denselben Kriterien wie die Würdigung der Nachfrage- und Angebotssubstituierbarkeit; auch hier ist die Reaktion auf eine relative Preiserhöhung zu bewerten. Zu berücksichtigen sind außerdem geographische Kaufgewohnheiten, insbesondere Sprachbarrieren. Nach der bisherigen Rechtsprechung wurde im Wesentlichen auf das Netzgebiet sowie die bestehenden Rechts- und Verwaltungsinstrumente abgestellt. Für den Mobilfunk ist man aufgrund der hohen Kosten für Auslandsgespräche bisher von nationalen Märkten ausgegangen. Es besteht aber ein Entwicklungspotenzial für günstige paneuropäische oder europaweite Tarife multinationaler Telekom-Anbieter.

172. Außerdem sind nach den Leitlinien die so genannten Substitutionsketten von Bedeutung. In der „Bekanntmachung über die Marktdefinition“⁹⁸ hat die Kommission bereits ausgeführt, dass eine Substitutionskette vorliegt, wenn die Produkte A und C zwar nicht unmittelbar austauschbar sind, das Produkt B aber ein Substitut für A und C ist. Mit Substitutionsketten kann insbesondere der geografisch relevante Markt erstreckt werden. Allerdings muss ihre Existenz durch eindeutige gegenseitige Preisabhängigkeit nachgewiesen werden. Die Entscheidungspraxis der Kommission differenziert bei der Marktabgrenzung zwischen dem Dienstleistungsmarkt für Endabnehmer (private und berufliche Nachfrage, letztere wiederum unterteilt in Klein- u. Großunternehmen) und einem Zugangsmarkt. Als Zugangsmarkt gilt das Verfügbarmachen jeder Infrastruktur, differenziert nach Betreibern und Endnutzern, Geschäfts- und Privatkunden. Unterschieden wird außerdem zwischen Festnetz- (Fernsprechdienstleistungen – Datendienste, jeweils unterteilt in Inlands- und internationale Dienste) und Mobilfunk. Bei den Festnetzdiensten unterscheidet man Fernsprech- und Datendienste, die wiederum in Inlands- und internationale Dienste untergliedert sind. Bei festnetzgestützten Telefondiensten an Endabnehmer hat die Kommission zwischen den Dienstleistungen Anschlussgebühr, monatliche Miete, Ortsgespräche, Regionalgespräche und Ferngespräche unterschieden. Beim Mobilfunk bestehen unter Umständen eigene Märkte für den Gesprächsursprung und Gesprächsabschluss.

Beträchtliche Marktmacht und marktbeherrschende Stellung

173. Nach dem bisherigen Rechtsrahmen galt ein Marktanteil von 25 % als Schwellenwert für die Annahme von beträchtlicher Marktmacht.⁹⁹ In ihrem Kommunikationsbericht 1999 hat die EU-Kommission die Verwendung des

⁹⁶ KOM(2001) 175, Tz. 13.

⁹⁷ Das Ausmaß der signifikanten Preiserhöhung wird vom Einzelfall abhängen; generell gehen die Leitlinien von einer etwa 5–10prozentigen Preiserhöhung als signifikant aus.

⁹⁸ ABl. C 372 vom 9. Dezember 1997, S. 5–13.

⁹⁹ Vgl. Artikel 4 Abs. 3 der Richtlinie 97/33/EG über die Zusammenschaltung in der Telekommunikation, ABl. L 199 vom 26. Juli 1997, S. 32: „Die beträchtliche Marktmacht einer Organisation gilt als gegeben, wenn sie einen Anteil von über 25 v. H. an einem bestimmten

Konzepts der beherrschenden Stellung gemäß Artikel 82 EG-Vertrag favorisiert, allerdings die Beibehaltung des gegenwärtigen Schwellenkriteriums für Verpflichtungen etwa zur Verhandlung über den Netzzugang vorgesehen. Der vor-geschlagene neue Rechtsrahmen wird nun konkreter. Gemäß Artikel 13 der Rahmenrichtlinie „verfügt ein Unternehmen über beträchtliche Marktmacht, wenn es entweder allein oder gemeinsam mit anderen eine wirtschaftlich starke Stellung einnimmt, die es ihm gestattet, sich in beträchtlichem Umfang unabhängig von Mitbewerbern, Kunden und letztlich Verbrauchern zu verhalten.“ Diese Definition ist der ständigen Rechtsprechung der Europäischen Gerichte zur marktbeherrschenden Stellung gemäß Artikel 82 EG-Vertrag entlehnt.¹⁰⁰ Bei Marktanteilen von nicht mehr als 25 % ist nicht von einer beherrschenden Stellung auszugehen. Die Schwelle zur regelmäßigen Annahme einer beherrschenden Stellung ist nach ständiger Rechtsprechung erst bei Werten über 40 % Marktanteil anzusetzen. Besonders hohe Marktanteile von über 50 % begründen in der Regel eine beherrschende Stellung.¹⁰¹ Die Kommission wendet damit in vollem Umfang die für das allgemeine Wettbewerbsrecht entwickelten Kriterien auf den Telekommunikationsbereich an und verwischt die Begriffe „beträchtliche Marktmacht“ und „marktbeherrschende Stellung“. Für die Auslegung des Begriffs der beträchtlichen Marktmacht geben die Leitlinien der Kommission den NRB die allgemeine Rechtsprechung zur Marktbeherrschung in Artikel 82 EG-Vertrag an die Hand. Gleichzeitig werden die Begriffe der beträchtlichen Marktmacht und Marktbeherrschung aber weiterhin, wie im geltenden Rechtsrahmen, als getrennte Konzepte behandelt. Damit stellt sich die Frage, worin nach der Rechtsänderung der materiellrechtliche Unterschied zwischen diesen Begriffen besteht. Aus den Leitlinien ist jedenfalls nicht ersichtlich, worauf sich die Beibehaltung des Begriffs der beträchtlichen Marktmacht inhaltlich stützt. Nachdem sich im neuen Rechtsrahmen das Konzept der beträchtlichen Marktmacht nicht mehr von jenem der marktbeherrschenden Stellung gemäß Artikel 82 EG-Vertrag zu unterscheiden scheint, sollte die EU-Kommission erwägen, den Begriff der beträchtlichen Marktmacht überhaupt zu streichen. Dies wäre auch der Klarheit und Rechtssicherheit bei der Anwendung eines ohnehin komplexen Regelungswerkes zuträglich.

174. Die Feststellung, dass ein bestimmtes Unternehmen über BMM verfügt, obliegt der zuständigen NRB. Gemäß Artikel 14 Abs. 4 und 5 des Vorschlags der Rahmenrichtlinie können NRB Ex-ante-Verpflichtungen nur den Betreibern auf Märkten auferlegen, auf denen kein echter Wettbewerb herrscht. Der Leitlinienentwurf legt da-

ran anknüpfend fest, dass der Befund, es herrsche echter Wettbewerb, gleichbedeutend mit der Feststellung sei, auf dem relevanten Markt bestehe keine beherrschende Stellung. Eine derartige Verknüpfung der Begriffe „echter Wettbewerb“ und „Nichtbestehen einer marktbeherrschenden Stellung“ ist unzutreffend. Marktbeherrschung und funktionsfähiger Wettbewerb sind getrennt voneinander zu beurteilen.

6.3 Schlussfolgerungen und Anpassung des nationalen Rechts

175. Insgesamt vollzieht sich im Europarecht eine stärkere Anlehnung der Regulierung an die Prinzipien des allgemeinen Wettbewerbsrechts. Gleichzeitig hält die EU-Kommission aber trotz Marktliberalisierung und Konvergenz an der sektorspezifischen Regulierung als solcher fest. Der neue Rechtsrahmen sieht jedoch durch die Detailgenauigkeit der Richtlinienvorschläge umfassendere Vorgaben für die NRB vor als bisher. Die Kompetenzen der NRB werden dadurch, wenn diese Vorschläge in der gegenwärtigen Form umgesetzt werden, spürbar eingeschränkt.

Gleichzeitig würde durch die Abstimmungserfordernisse zwischen den NRB und der EU-Kommission bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten sowie das Erfordernis, bei Nichteinigung zwischen mehreren NRB den Fall an die EU-Kommission zu überweisen, ein unnötig kompliziertes Verfahren eingeführt. Dies lässt für die Zukunft erhebliche Verzögerungen erwarten. Die Monopolkommission schlägt hier alternativ ein System vor, in dem die EU-Kommission Vertreter zu den NRB entsendet, die vor Ort in die Entscheidungen eingebunden werden. Dies hätte auch den Vorteil, dass unmittelbar Auskünfte über die Vereinbarkeit einer nationalen Entscheidung mit EG-Recht erteilt werden können und so die uniforme Anwendung des Gemeinschaftsrechts gewährleistet wäre. Zugleich wird eine Verlängerung des Genehmigungsverfahrens durch neu geschaffene zusätzliche Entscheidungsstufen verhindert. Den Erfordernissen des Gemeinschaftsrechts ist damit Genüge getan, ohne das Verfahren unnötig aufzublähen.

176. Das Anliegen der EU-Kommission besteht darin, den Telekommunikationsbereich weniger stark als bisher zu regulieren. So hat sie vorgeschlagen, Einzellizenzen, wie sie beispielsweise in § 6 TKG aufgeführt sind, durch eine Allgemeinlizenz zu ersetzen, es sei denn, es bestehen knappe Ressourcen. Einer Ausdehnung des Universaldienstes etwa auf den Breitbandkabelbereich steht die EU-Kommission eher skeptisch gegenüber, sie empfiehlt generell die Finanzierung über einen Universaldienstfonds. Zur Entgeltregulierung enthält der europäische Rechtsrahmen keine detaillierten Regelungen, ein Anpassungsbedarf des TKG, das in § 24 die „Kosten der effizienten Leistungserstellung“ in Ansatz bringt, besteht nicht. Für den offenen Netzzugang verweist § 33 TKG (besondere Missbrauchsaufsicht) auf § 19 GWB, d. h. ein Anbieter gilt als marktbeherrschend, wenn er zumindest einen Marktanteil von einem Drittel hält. Dieser hat dann seinen Wettbewerbern diskriminierungsfreien Zugang zu seinen Leistungen zu denselben Konditionen anzubieten, zu welchen

Telekommunikationsmarkt in dem geographischen Gebiet in einem Mitgliedstaat, in dem sie zugelassen ist, besitzt. Die nationalen Regulierungsbehörden können jedoch festlegen, dass eine Organisation mit einem Anteil von weniger als 25 v. H. an dem betreffenden Markt über beträchtliche Marktmacht verfügt. Sie können ferner festlegen, dass eine Organisation mit einem Anteil von mehr als 24 v. H. an dem betreffenden Markt nicht über beträchtliche Marktmacht verfügt. (...)“

¹⁰⁰ Vgl. grundlegend EuGH, Urteil vom 14. Februar 1978, Rechtssache 27/76, United Brands gegen Kommission, Slg. 1978, 207.

¹⁰¹ Vgl. Entwurf der Leitlinien, a. a. O., Tz. 67.

sie ihm selbst zur Verfügung stehen. Nachdem das europäische Recht jedoch bereits bei einem Marktanteil von 25 % von BMM ausgeht, ist gegenwärtig ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen unvollständiger Umsetzung der Richtlinie 97/33/EG im Gange. Mit einer Rückführung der Regulierung auf das allgemeine Wettbewerbsrecht und der stärkeren Betonung des Begriffs der marktbeherrschenden Stellung in Artikel 82 EG-Vertrag scheint der Konflikt, zumindest für den neuen Rechtsrahmen, jedoch entschärft.

7. Funktionsfähiger Wettbewerb und Rückführungspotenziale der Regulierung

7.1 Märkte für Vorleistungen

177. Die Regulierung der Vorleistungen ist unverzichtbar, solange Wettbewerb auf den Endkundenmärkten nur dann bestehen kann, wenn die Konkurrenten auf die Infrastruktur des dominierenden Unternehmens zurückgreifen können. Verlieren Vorleistungen ihren Engpasscharakter, gibt es keine ökonomische Begründung mehr für die Aufrechterhaltung der Regulierung.

Die Wettbewerber der DTAG sind für ein Endkundenangebot auf den Telekommunikationsmärkten weiterhin in einem erheblichen Maße auf die Vorleistungen der DTAG angewiesen. Dies gilt namentlich für den entbündelten Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung, für regionale und lokale Zusammenschaltungsleistungen, für lokale Mietleitungen sowie für Fakturierungs- und Inkassoleistungen.

Eine andere Entwicklung zeichnet sich im Bereich von Vorleistungen ab, die auf der Grundlage des Fernverbindungsnetzes erbracht werden. Der Aufbau alternativer Netze hat die Abhängigkeit der Wettbewerber von der Telekom bei der Terminierung und Zuführung im Inland auf der Fernverkehrsebene sowie bei der internationalen Terminierung spürbar reduziert. Dasselbe gilt für Mietleitungen im Fernbereich und für Mietleitungen zur Anbindung an ausländische Netze.

178. Der Aufbau alternativer Infrastrukturen durch die Wettbewerber hat dazu beigetragen, dass eine Reihe von Anbietern nicht mehr auf nationale Zuführungs- und Terminierungsleistungen der DTAG angewiesen sind. Es sind dies diejenigen Unternehmen, die ihre Netze flächendeckend so ausgebaut haben, dass sie alle 23 Weitvermittlungsstellen der DTAG als Zusammenschaltungspunkte verwenden können. Die übrigen Anbieter sind weiterhin in starkem Maße auch von den nationalen Zusammenschaltungsleistungen der DTAG abhängig. Einen zumindest ansatzweise von der DTAG unabhängigen Markt für nationale Zusammenschaltungsleistungen gibt es bisher nicht, da die Betreiber alternativer Netze deren Kapazität in aller Regel am eigenen Bedarf und nicht etwa am Bedarf eines Marktes ausrichten. Eine Rolle spielt dabei auch, dass bei den Nachfragern nach Zusammenschaltungsleistungen der Wechsel des Lieferanten mit hohen Umstellungskosten verbunden ist. Auf lokaler und regionaler Ebene sind bislang alle Unternehmen von den Zusammenschaltungsleistungen der DTAG abhängig.

179. In dieser Situation spricht sich die Monopolkommission gegen eine Änderung der Zusammenschaltungsregulierung aus. Diese Empfehlung gilt für nationale wie für lokale und regionale Zusammenschaltungsleistungen. Sie gilt für die Entgeltregulierung ebenso wie für die Verpflichtung zur Gewährung des Zugangs. Die im TKG vorgesehene Koppelung der Verpflichtung zur Zusammenschaltung mit einer Festlegung der Zusammenschaltungsentgelte durch die RegTP trägt in hohem Maße zur Wirksamkeit und Verlässlichkeit der Zusammenschaltungsregulierung bei.

Für die Beibehaltung der jetzigen Regulierung der Zusammenschaltung spricht die überragende Bedeutung, die diese für den Wettbewerb bei Verbindungsleistungen hat.¹⁰² Ohne Zusammenschaltungsregulierung gäbe es diesen Wettbewerb nicht. Mit einer Aufgabe oder auch nur einer wesentlichen Abschwächung dieser Regulierung wären erhebliche Gefährdungen für den Wettbewerb auf den nachgelagerten Märkten verbunden. Dies gilt insbesondere für die lokale und regionale Zusammenschaltung, auf die alle Wettbewerber angewiesen sind und in Anbetracht der Kosten alternativer Netze noch auf absehbare Zeit, vielleicht auch auf Dauer, angewiesen sein werden.

Die Regulierung der nationalen Zusammenschaltung ist unverzichtbar für den Wettbewerb der reinen Diensteanbieter, die nicht oder nur wenig in eigene Infrastrukturen investieren. Gegen den Abbau dieser Regulierung spricht die Erwägung, dass der Wettbewerb zwischen infrastrukturbasierten Anbietern und reinen Diensteanbietern nicht durch die Regulierung vorentschieden werden sollte. Um diesen Wettbewerb im Markt stattfinden zu lassen, benötigt man eine Zugangsregulierung, die die Entgelte entsprechend den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung festsetzt. Vor allem aber wäre es problematisch, wenn die verschiedenen Zusammenschaltungsleistungen verschiedenen Regulierungsregimes unterworfen wären. Das Problem der Zurechnung von Gemeinkosten ist hier besonders virulent, da die Kosten der Zusammenschaltungsleistungen in hohem Maße durch die Kosten des Netzes bestimmt werden, das letztlich als eine Einheit zu betrachten ist. Die derzeit relevante Unterscheidung von lokalen, regionalen und nationalen Zusammenschaltungsleistungen ergibt sich selbst aus der derzeitigen Struktur des Netzes der DTAG. Bei wesentlichen Änderungen der Netzstruktur würde die Unterscheidung von lokalen, regionalen und nationalen Zusammenschaltungsleistungen obsolet. Insofern handelt es sich nicht um eine Unterscheidung von Funktionsbereichen, die nach den Kriterien von Tz. 38 f. auf sinnvolle Weise regulatorisch getrennt werden können. Einer „marktweisen“ Deregulierung solcher Teilleistungen aus einem Funktionsbereich steht die Monopolkommission skeptisch gegenüber.

180. Anders ist die Situation bei den Mietleitungen. Aufgrund der ausgebauten Verbindungsnetze gibt es inzwischen auf den Haupttrassen – d. h. zwischen und innerhalb von Großstädten und Ballungszentren – alternative Angebote

¹⁰² Vgl. Immenga, U. u. a., Telekommunikation im Wettbewerb, a. a. O., S. 33.

und – bezogen auf die Übertragungskapazitäten – vermutlich in Teilbereichen sogar Überkapazitäten. Vor diesem Hintergrund geht die Monopolkommission bei den Fernverbindungen von einem Mietleitungsmarkt mit funktionsfähigem Wettbewerb aus. Die Rückführung der präventiven Entgeltregulierung erscheint bei den Fernmietleitungen möglich, während sie bei den lokalen Mietleitungen weiterhin ausscheidet. Ähnlich wie bei den Entgelten für die Terminierung von Auslandsgesprächen sieht die Monopolkommission auch hier keinen Handlungsbedarf für den Gesetzgeber. Die Entlassung aus der Regulierung könnte bei einzelnen Segmenten des Mietleitungsmarktes auf der Grundlage des geltenden Rechts erfolgen.

7.2 Märkte für Endkundenleistungen

7.2.1 Teilnehmeranschlüsse und Ortsgespräche

181. Auf den Märkten für Teilnehmeranschlüsse und Ortsgespräche ist auch in den vergangenen zwei Jahren kein nennenswerter Wettbewerb entstanden und wird nach Auffassung der Monopolkommission auch in absehbarer Zeit nicht entstehen. Dafür sprechen eine Reihe von Argumenten:

- (i) Die DTAG dominiert die Märkte für Teilnehmeranschlüsse und Ortsgespräche weiterhin auf der Grundlage eines nahezu unangefochtenen Quasimonopols bei der regionalen Infrastruktur. Zwar verfügen inzwischen knapp 100 Unternehmen über die Voraussetzungen, um Teilnehmeranschlüsse und Ortsgespräche anbieten zu können (Lizenz, Vertrag über die Miete der TAL), wovon Ende letzten Jahres etwa 65 Unternehmen mit einem konkreten Angebot auf dem Markt waren. Gleichwohl besitzt die DTAG auf den deutschlandweiten Gesamtmärkten für Teilnehmeranschlüsse und Ortsgespräche weiterhin Marktanteile von 98 % bei den Anschlüssen und mehr als 96 % bei den Ortsgesprächen. Obwohl der Monopolkommission keine differenzierten Daten für einzelne Marktsegmente vorliegen, kann davon ausgegangen werden, dass sich dieses Bild bei einer regionalen Betrachtung und bei einer Differenzierung nach Kundengruppen nicht wesentlich ändert. Zwar liegen die Marktanteile der Wettbewerber – wie die Ortsnetzstudie der RegTP zeigt¹⁰³ – bei Teilnehmeranschlüssen und Ortsgesprächen in Ballungsräumen wie Köln, Düsseldorf oder Frankfurt höher als im Bundesdurchschnitt, sie erreichen allerdings auch hier nur im Ausnahmefall eine Größenordnung von mehr als 10 %. Ähnliches gilt bei den Geschäftskunden. Sie gehören wegen ihres höheren Gesprächsbedarfs zu einer aus Sicht der Anbieter von Telekommunikationsleistungen bevorzugten Kundengruppe. Gleichwohl halten sich die Marktanteilsgewinne der Wettbewerber auch hier in engen Grenzen.
- (ii) Anders als bei den Fern- und Auslandsgesprächen im Festnetz sowie bei anderen Telekommunikationsdiens-

ten findet Preiswettbewerb bei Teilnehmeranschlüssen und Ortsgesprächen nur eingeschränkt statt. Das Preisniveau der DTAG für analoge Teilnehmeranschlüsse und Ortsgespräche ist seit 1997 praktisch unverändert. Die Wettbewerber können die DTAG bei den analogen Anschlüssen wegen der Kosten-Preis-Schere bei der Miete des Teilnehmeranschlussleitung nicht unterbieten. Hier liegt auch der Grund dafür, dass sie vor allem ISDN-Anschlüsse anbieten, bei denen es einen moderaten Preiswettbewerb gibt. So bietet beispielsweise Arcor im Oktober 2001 den Standard-ISDN-Anschluss für 20,40 Euro (39,90 DM) an, während dieselbe Leistung bei der DTAG 22,96 Euro (44,90) kostet. Trotzdem liegt der Marktanteil der Wettbewerber bei den ISDN-Basisanschlüssen im ersten Quartal des Jahres 2001 mit 3,3 % nicht nennenswert höher als bei den Anschlüssen insgesamt.¹⁰⁴

- (iii) Ein wesentliches Wettbewerbshemmnis im Ortsnetz ist die Kosten-Preis-Schere bei den Teilnehmeranschlüssen. Eine Kosten-Preis-Schere wird angenommen, wenn ein marktbeherrschendes Unternehmen einen wesentlichen Input, hier den entbündelten Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung, zu einem Preis veräußert, der es den effizienten Wettbewerbern nicht erlaubt, mit dem Endkundenpreis des Marktbeherrschers zu konkurrieren. Die Kosten-Preis-Schere hängt damit sowohl mit der Preissetzung für die Vorleistung als auch mit der für das Endprodukt zusammen. Die Wettbewerbsbeschränkung durch die Kosten-Preis-Schere im Fall der Teilnehmeranschlussleitung ergibt sich daraus, dass Marktzutritte alternativer Carrier am ehesten auf der Grundlage der entbündelten Teilnehmeranschlussleitung möglich sind. Mehr als 80 % aller Telefonkanäle der Wettbewerber sind von der DTAG gemietet. Die Reduzierung der Miete für den Teilnehmeranschluss auf 12,48 Euro (24,40 DM) durch die RegTP Ende März 2001 hat das grundsätzliche Problem, dass die Kosten der Vorleistung für die Wettbewerber höher liegen als der Endkundenpreis der DTAG für den analogen Anschluss, der weiterhin bei 10,94 Euro (21,39 DM) liegt, nicht gelöst.

Unterstellt man, dass der von der RegTP festgesetzte Preis für die Miete des Teilnehmeranschlusses den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung entspricht, folgt daraus unmittelbar, dass der Endkundenpreis der DTAG für den analogen Anschluss unterhalb dieser Schwelle liegt und damit den Tatbestand eines wettbewerbswidrigen Preisabschlags im Sinne von § 24 Abs. 2 Nr. 2 TKG erfüllt. Bisher ist das nicht zielführend, da der vor dem Inkrafttreten des TKG genehmigte Endkundentarif von 21,39 DM der Übergangsregelung des § 97 Abs. 3 TKG unterfällt. Nach dem Auslaufen dieser Übergangsregelung Ende 2002 wird sich der Regulierer diesem Problem stellen müssen.

Die RegTP weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Kosten-Preis-Schere nicht für den ISDN-Anschluss gelte und die Geschäftsstrategie der Wett-

¹⁰³ Vgl. RegTP, Ortsnetzettbewerb 2000, a. a. O.

¹⁰⁴ Vgl. Tabelle 6.

bewerber ohnehin auf ISDN-Anschlüsse und Kunden mit hohen Umsätzen in Ballungsräumen ausgerichtet sei. Ob diese Einschätzung zutrifft und die Fokussierung des Wettbewerbs auf ISDN-Anschlüsse nicht vielmehr auf die regulatorisch bedingte Kosten-Preisschere bei Analoganschlüssen zurückzuführen ist, sei dahingestellt. Auf jeden Fall bietet die DTAG mit dem analogen Anschluss weiterhin ein Produkt an, das – soweit die Miete für den entbündelten Zugang zu der Teilnehmeranschlussleitung die tatsächlichen Kosten widerspiegelt – deutlich unterhalb der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung liegt. Dies ist mit den Kriterien des TKG nicht vereinbar. Die hier vorliegende Wettbewerbsbehinderung hat bereits zu einem Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission geführt.¹⁰⁵ Darüber hinaus bietet die Telekom ISDN-Anschlüsse in Verbindung mit verschiedenen Dienstetartarifen an. Insbesondere in Verbindung mit T-DSL, dem Tarif für breitbandigen Internetzugang, liegt wiederum ein Dumpingproblem vor. Die damit verbundene Wettbewerbsbehinderung betrifft nicht lediglich den Internetzugang, sondern trifft zugleich das verbundene Produkt, den ISDN-Anschluss.

- (iv) Der fehlende aktuelle Wettbewerb bei den Teilnehmeranschlüssen wird auch weiterhin nur unzureichend durch potenziellen Wettbewerb kompensiert. Solcher könnte allenfalls von alternativen Anschlusstechnologien wie Powerline, Wireless Local Loop und dem Breitbandkabel ausgehen. Die beiden erstgenannten Zugangstechnologien sind bis jetzt und für die überschaubare Zukunft nicht wettbewerbsfähig. Auch das Breitbandkabel ist derzeit nicht wettbewerbsfähig, kann aber wettbewerbsfähig werden, wenn es entsprechend ausgebaut wird. Damit hängt die Wirksamkeit zukünftigen Wettbewerbs beim Teilnehmeranschluss vor allem von den Netzausbaustrategien der Käufer des TV-Kabelnetzes der DTAG ab.

182. Zwar bleibt die DTAG an den Netzen in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen vorerst noch mit bis zu 45 % beteiligt. Das scheint eher gegen eine konkurrierende Nutzung des TV-Kabelnetzes zu Telekommunikationszwecken zu sprechen. Letztlich wird aber der vergleichsweise hohe Verkaufspreis des Kabels nur zu amortisieren sein, wenn dieses auch zu Telekommunikationszwecken ausgebaut wird. Nicht auszuschließen ist allerdings, dass es den Käufern der Regionalnetze – Liberty Media, Klesch und Callahan – zumindest für den deutschen Markt an dem notwendigen telekommunikationsspezifischen Know-how fehlt. In Nordrhein-Westfalen wollte Callahan dies mit der Übernahme von NetCologne kompensieren, was aus heutiger Sicht gescheitert ist. Zunächst hatte das OLG Düsseldorf den Vollzug der Fusionsgenehmigung des Bundeskartellamtes bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache ausgesetzt. Inzwischen ist der Freigabebeschluss zwar rechtskräftig, da einer der Kläger seine Beschwerde gegen den Beschluss zurückgezogen hat und der zweite Kläger, der Verband ANGA,

nicht klageberechtigt war; offenbar haben aber die Unternehmen das Interesse an dem Zusammenschluss verloren. Stattdessen hat Callahan seine deutschen Kabelnetzaktivitäten in die neu gegründete ish GmbH & Co KG eingebracht, an der die DTAG über die Kabel Deutschland GmbH ebenfalls mit 45 % beteiligt ist. Laut ersten Ankündigungen will „ish“ sowohl einen schnellen Internetzugang als auch Sprachtelefoniedienst neben den Fernsehsignalen über das TV-Kabelnetz anbieten. Für erste Regionen wie Düsseldorf und Köln liegen bereits konkrete Angebote und Ausbautermin vor.

183. Die Monopolkommission begrüßt die vollständige Veräußerung der regionalen Breitbandkabelnetze Hamburg/Schleswig-Holstein/Mecklenburg-Vorpommern, Bremen/Niedersachsen, Rheinland-Pfalz/Saarland, Berlin/Brandenburg, Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen und Bayern mit insgesamt 10 Mio. angeschlossenen Haushalten an die amerikanische Liberty Media Corporation, eine frühere Tochtergesellschaft von AT&T. Liberty hält Beteiligungen an AOL Time Warner und Sprint sowie an Fernsehgesellschaften. Innerhalb und außerhalb Europas betreibt Liberty bislang bereits Kabelnetze mit etwa 15 Mio. Kunden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es allerdings zu früh, über mögliche positive Effekte auf den Ortsnetzettbewerb zu spekulieren, da bislang offen ist, welche Geschäftsstrategie Liberty auf dem deutschen Markt verfolgen wird. Mittelfristig dürfte sich – wie bereits ausgeführt – der Kauf des Netzes auch für Liberty nur rechnen, wenn die gesamte Angebotspalette aus Fernseh- und Hörfunksignalen, Video-, Daten- und Sprachübertragung angeboten wird. Auch wenn die Festnetztelefonie aufgrund des Preisverfalls und der Entwicklungen im Mobilfunk an Bedeutung verloren hat, wird sie voraussichtlich weiterhin Bestandteil von Bündelangeboten sein. Zuvor sind jedoch weitere Investitionen in das Netz notwendig, die auf 500 bis 2 000 Euro pro angeschlossenen Haushalt geschätzt werden. Hinzu kommt die Notwendigkeit der Integration der Netzebenen 3 und 4. Hier sind vertragliche Vereinbarungen mit Netzebene 4-Betreibern oder weitere Übernahmen notwendig, bei denen auch kartellrechtliche Hürden zu überwinden sind.

184. Zu einer Intensivierung des Wettbewerbs im Ortsnetz beitragen soll darüber hinaus die Möglichkeit des Wiederverkaufs von Teilnehmernetzleistungen durch Dritte. Die RegTP hatte mit Beschluss vom 30. März 2001 die DTAG dazu verpflichtet, anderen Unternehmen Leistungen im Teilnehmernetzbereich (Anschlüsse, Orts- und Cityverbindungen) zum Zwecke der Weiterveräußerung anzubieten. Auf dieser Grundlage wird es möglich, von der DTAG Teilnehmeranschlüsse und Verbindungsminuten für Sprachkommunikation und Datendienstleistungen im Ortsnetz sowie bestimmte Funktionen von Telekommunikationsdienstleistungen einzukaufen. Unter Zufügung eigener Komponenten – zumeist Konvergenzprodukte wie Datenübertragung, Ferngespräche im Festnetz und Mobilfunk – können eigene Komplettangebote (one-stop-shop) bzw. Bündelprodukte entwickelt werden.

185. Die Umsetzung des Beschlusses verzögert sich, da die DTAG Beschwerde beim VG Köln eingelegt hat und

¹⁰⁵ Vgl. Monopolkommission, Hauptgutachten 1998/1999, Tz. 38 f.

dort vorläufigen Rechtsschutz eingeräumt bekommen hat. Der Präsident der RegTP, Matthias Kurth, hat dies kritisiert.¹⁰⁶ Seiner Meinung nach dient diese Beschwerde, wie bereits die gegen den Line-sharing-Beschluss der RegTP, ausschließlich der Verzögerung von zugesagten Maßnahmen. Im Oktober 2001 hat das OVG Münster erwartungsgemäß in der Sache gegen die DTAG entschieden, d. h. die DTAG muss ihrem Wettbewerber ein Angebot über den Wiederverkauf von Teilnehmernetzleistungen vorlegen. Die Monopolkommission schließt sich der Kritik des Präsidenten der RegTP an. Beim Verdrängungsmissbrauch zählt jeder Tag, an dem das missbräuchliche Verhalten aufrechterhalten wird. Auf den durch eine hohe Marktdynamik gekennzeichneten Telekommunikationsmärkten sind kurze Entscheidungsfristen und der sofortige Vollzug von Regulierungsentscheidungen von essentieller Bedeutung. Wenn die DTAG aus einem taktischen Kalkül selbst in Fällen, in denen eine Beschwerde keinerlei realistische Chance auf Erfolg verspricht, regelmäßig eine Warteschleife von mehreren Monaten durch zwei Eilinstanzen einlegt, werden die Intentionen des Gesetzgebers konterkariert. Nach Auffassung der Monopolkommission sollte der Gesetzgeber daher prüfen, ob der Rechtsweg an dieser Stelle nicht auf eine Beschwerdeinstanz verkürzt werden kann.

186. Für die Beurteilung der Wettbewerbsentwicklung im Ortsnetz kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die Wettbewerbsintensität sowohl bei den Teilnehmeranschlüssen als auch den Ortsgesprächen weiterhin gering ist. In den vergangenen zwei Jahren ist es weder zu Preiswettbewerb noch zu einer nennenswerten Verschiebung von Marktanteilen zugunsten der Wettbewerber gekommen. Auch wenn die neuere Entwicklungen nach dem Verkauf der TV-Kabelnetze durch die DTAG und nach den wettbewerbsöffnenden Entscheidungen des Regulierers Anlass sind, die Wettbewerbsentwicklung im Ortsnetz auf längere Sicht nicht mehr so negativ wie bisher zu sehen, gibt es gegenwärtig nach Auffassung der Monopolkommission keinen Änderungsbedarf bei der Regulierung der Endkundenleistungen im Ortsnetz. Eine Rückführung der präventiven Entgeltregulierung für Teilnehmeranschlüsse und Ortsgespräche ist jetzt und auf absehbare Zeit nicht möglich.

7.2.2 Inlandsferngespräche

187. Die Wettbewerbsintensität auf dem Markt für inländische Ferngespräche ist, wie bereits vor zwei Jahren festgestellt, deutlich höher als im Ortsnetz. Dies ist regulierungsbedingt insoweit, als es dazu der Regelungen zur Verbindungsnetzbetreibervorauswahl und zur Zusammenschaltung ebenso bedarf, wie eines diskriminierungsfreien und kostenorientierten Zugangs zu den wesentlichen Vorleistungen. Fraglich ist, ob es für die Aufrechterhaltung und die Weiterentwicklung des Wettbewerbs auch weiterhin der präventiven Entgeltregulierung bedarf. Dies ist

dann der Fall, wenn zu erwarten ist, dass eine Rückführung der Regulierung zulasten des Wettbewerbs ginge.

188. Die Entwicklung von Marktstrukturen und Wettbewerbsintensität bei den Ferngesprächen in den vergangenen zwei Jahren lassen noch kein eindeutiges Bild erkennen. Auf der einen Seite gibt es Anzeichen für eine Stabilisierung des Wettbewerbs; auf der anderen Seite bestehen Unsicherheiten über den weiteren Verlauf insbesondere des Konsolidierungsprozesses und die damit zusammenhängenden, möglicherweise negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb. Nachfolgend sollen zunächst die Argumente zusammengetragen werden, die für und gegen die Annahme eines bereits erreichten funktionsfähigen Wettbewerbs sprechen.

Für eine Stabilisierung des Wettbewerbs bei Ferngesprächen gibt es folgende Anzeichen:

- (i) Die Anzahl der Anbieter von Sprachtelefondiensten mit und ohne eigene Infrastruktur ist trotz der einsetzenden Konsolidierung weiterhin hoch. Im August 2001 verfügten 185 Unternehmen über eine Lizenz für das Angebot von Sprachtelefondiensten auf der Basis selbst betriebener Telekommunikationsnetze (Lizenzklasse 4); die Anzahl der Lizenznehmer für den Betrieb von Telekommunikationsnetzen (Lizenzklasse 3) ist noch deutlich höher. Von diesen Unternehmen sind etwa 90 mit einem konkreten Angebot auf dem Markt für Sprachtelefondienste präsent.

Neben einer großen Anzahl von verhältnismäßig kleinen Unternehmen sind dies vor allem auch global agierende ausländische Großunternehmen. Ihr Marktzutritt in Deutschland erfolgt überwiegend durch Fusionen mit bzw. Beteiligungen an inländischen Anbietern. So sind u. a. Vodafone Airtouch, British Telecom, France Telecom, AT&T, Bellsouth oder MCI Worldcom vertreten. Diese Unternehmen sind im Hinblick auf ihre Ressourcenausstattung, ihre Finanzkraft und ihre grenzüberschreitende Wettbewerbsfähigkeit mit der DTAG vergleichbar. Im Mittelpunkt des Engagements dieser Unternehmen in Deutschland steht allerdings weniger die Festnetztelefonie als vielmehr der Mobilfunk, die Datenkommunikation und der so genannte Breitband-Access. Damit relativieren sich die positiven Wettbewerbseffekte des Marktauftritts führender ausländischer Telekommunikationsunternehmen auf den hier betrachteten Märkten für festnetzgestützte Sprachtelefondienste. So kann z. B. unterstellt werden, dass die Übernahme der Mannesmann AG durch das weltweit führende Mobilfunkunternehmen Vodafone Airtouch im Jahr 2000 den größten inländischen Festnetz Wettbewerber der DTAG, die Arcor AG & Co., eher geschwächt als gestärkt hat. Dies vor allem deshalb, weil die Geschäftsstrategie von Vodafone eindeutig auf den Mobilfunk ausgerichtet ist.

- (ii) Die Wettbewerber der DTAG haben in den vergangenen zwei Jahren in einem nennenswerten Ausmaß zusätzliche Netzinfrastrukturen aufgebaut und sind auf diese Weise unabhängiger von Vorleistungen der DTAG geworden. Dies gilt insbesondere für den Fernbereich. So verfügen heute eine Reihe von An-

¹⁰⁶ Vgl. RegTP, Pressemitteilung vom 19. Juli 2001, www.regtp.de/aktuelles.

biern über eigene Glasfasernetze, die die wichtigsten deutschen Städte und Ballungszentren miteinander verbinden. Dasselbe gilt für Anbindungen an ausländische Netze. Im Ergebnis ist die Abhängigkeit bei nationalen Zusammenschaltungsleistungen und bei Fernmietleitungen deutlich zurückgegangen. Gleichwohl gibt es weiterhin keinen Wettbewerber, der ohne Vorleistungen der DTAG Sprachtelefonien anbieten könnte. Je nach Ausbaustand der eigenen Infrastruktur sind vornehmlich lokale und regionale Zusammenschaltungsleistungen sowie bei den Mietleitungen die lokalen Anschlusslinien weiterhin bei der Telekom nachzufragen.

- (iii) Weiterhin intakt ist der Preiswettbewerb bei Inlandsferngesprächen. Bis Mitte des Jahres 2001 sind die Preise im Jahresvergleich weiter gesunken. Seitdem steigen die Preise wieder leicht an, was weniger auf eine nachlassende Wettbewerbsintensität als vielmehr auf steigende Vorleistungskosten zurückzuführen ist.

Zu beobachten ist allerdings auch, dass der Preiswettbewerb vor allem innerhalb der Gruppe der Wettbewerber ausgetragen wird. Das Preisniveau der DTAG bei Ferngesprächen liegt weiterhin deutlich über den günstigsten Preisen der Wettbewerber. Gleichwohl führt das nicht zu massiven Abwanderungen bei den Kunden. Eine Erklärung dafür, dass die DTAG ein höheres Preisniveau durchsetzen kann als ihre Wettbewerber, ist, dass die Telekom über so genannte Goodwill-Vorteile verfügt.¹⁰⁷ Telekommunikation ist nach dieser These ein Erfahrungsgut, dessen Qualität bei seinem Erwerb für den Konsumenten nicht unmittelbar ersichtlich ist. Qualitätsmerkmale bei Telekommunikationsdiensten sind u. a. die Sprachqualität, die Störungsanfälligkeit, die Besetzungswahrscheinlichkeit, die Ausfallsicherheit, die Korrektheit und Zuverlässigkeit der Rechnungen. In aller Regel sind diese Merkmale nicht detailliert vertraglich geregelt. Der Kunde erlangt Klarheit erst bei der Nutzung. Die DTAG verfügt über ein hohes Qualitäts- und Markenimage, das sich die Konkurrenten erst erarbeiten müssen. Goodwill-Vorteile eines Unternehmens sind aus wettbewerbspolitischer Sicht unproblematisch, solange sie aus Leistungen resultieren. Anders ist dies, wenn Goodwill-Vorteile schlicht daher rühren, dass den Kunden, wie in der Telekommunikation, über Jahrzehnte keine alternativen Angebote zur Verfügung standen. Die Überwindung solcher Gewöhnungsvorteile erfordert Zeit und Investitionen. Aus der Sicht der Wettbewerber wirken sie daher wie Marktzutrittschranken.

189. Gegen die Annahme einer weiteren Stabilisierung des Wettbewerbs bei den Fernverbindungen sprechen folgende Argumente:

- (i) Die Wettbewerbsintensität hat sich nicht wesentlich weiterentwickelt. Vieles spricht dafür, dass die DTAG im Jahr 2001 erstmals seit der Liberalisierung ihre

Marktposition zulasten der Wettbewerber wieder verbessern kann. Bei nationalen Ferngesprächen hat die Telekom in den vergangenen zwei Jahren nur noch vergleichsweise geringe Marktanteilsverluste hinnehmen müssen. Gegenwärtig stabilisiert sich ihr Marktanteil auf hohem Niveau bei einer Größenordnung von etwa 65 % nach Verbindungsminuten und etwa 70 % nach Umsätzen. Als Indikator der Marktposition der DTAG ist letztere Zahl vermutlich aussagekräftiger, spiegelt sie doch ihre Fähigkeit, aufgrund der aus der Vergangenheit überkommenen Kundenbindungen deutlich höhere Preise durchzusetzen als die Wettbewerber. Von den Wettbewerbern weisen nur wenige Marktanteile von nennenswerter Größe auf. Ein spürbarer Wettbewerbsdruck auf die DTAG geht damit weiterhin nur von wenigen Unternehmen aus. Die Daten für das erste Quartal deuten zudem darauf hin, dass die Telekom im Jahr 2001 ihren Marktanteil bei Ferngesprächen erstmals wieder steigern wird.

- (ii) Die Monopolkommission hat bereits in ihrem letzten Sondergutachten zur Entwicklung der Telekommunikationsmärkte darauf hingewiesen, dass eine bloße Betrachtung der absoluten und relativen Umsätze der Wettbewerber deren Marktbedeutung überzeichnet.¹⁰⁸ Die DTAG gewinnt einen großen Teil der Umsätze, die sie auf den Endkundenmärkten an die Wettbewerber verliert, auf den Vorleistungsmärkten zurück. Die RegTP schätzt, dass dieser Anteil gegenwärtig im Durchschnitt zwei Drittel der Umsätze der Wettbewerber betrifft. Auf dem Markt für Ferngespräche beträgt der Marktanteil der Wettbewerber nach Umsätzen etwa 30 %. Gehen davon zwei Drittel als Entgelte für Vorleistungen an die DTAG zurück, verbleiben lediglich 10 % des Ferngesprächsumsatzes bei den konkurrierenden Anbietern.
- (iii) Auch weiterhin fehlt es einem Großteil der Wettbewerber an festen Kundenbindungen. Dies gilt typischerweise für das Privatkundensegment in weitaus stärkerem Maße als für die Geschäftskunden. Zwar hat es im Vergleich zum Jahr 1999 eine Verschiebung in Richtung Preselection gegeben, aber immer noch entfallen 44 % aller abgewickelten Gesprächsminuten der Wettbewerber im Jahr 2000 auf Call-by-Call-Gespräche. Dabei dominiert der Preis als Wettbewerbsparameter. Bereits kleine Preisverschiebungen führen zu einem Abwandern der Kunden. Davon wird bei insgesamt kleiner werdenden Preisdifferenzen vor allem die DTAG profitieren.
- (iv) Das Vorzeichen der gegenwärtigen und für die nähere Zukunft zu prognostizierenden Entwicklung des Wettbewerbs ist eher negativ. Dies liegt vor allem daran, dass die wirtschaftliche Situation der Wettbewerber der DTAG als schlecht bezeichnet wird. Ursache dafür ist vor allem die unzureichende Ertragssituation der Unternehmen speziell im Bereich der Festnetztelefonie. Bei einigen Anbietern liegen die Preise bereits nahe bei den Grenzkosten. Sie erzielen keine

¹⁰⁷ Vgl. Neumann, K.-H., Konsolidierung im Telekommunikationsmarkt, in: Tel-Com Brief, Juni 2001, S. 2.

¹⁰⁸ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 29, a. a. O. Tz. 59.

oder kaum noch Deckungsbeiträge zur Abdeckung ihrer verkehrsunabhängigen Fixkosten. Keines der Unternehmen macht bisher in diesem Bereich Gewinne. Gescheitert und aus der Telekommunikation ausgestiegen sind zunächst die mit viel Vorschusslorbeeren und Euphorie gestarteten Energieversorger. Im ersten Vierteljahr 2001 sind Konkurse von kleineren, im Call-by-Call-Geschäft tätigen Anbietern hinzugekommen. Die Beispiele im benachbarten Ausland zeigen, dass nicht nur kleine Unternehmen ernsthaft bedroht sind. Mit der niederländischen KPN ist erstmals ein ehemaliges Staatsunternehmen vom Konkurs bedroht. Mit der Enitel ist immerhin der zweitgrößte norwegische Telekommunikationskonzern im September 2001 insolvent geworden. Es ist damit zu rechnen, dass der Konsolidierungsprozess auch auf dem deutschen Markt in den nächsten Monaten verstärkt voranschreiten wird.

- (v) Der DTAG ist es in den letzten zwei Jahren zunehmend gelungen, durch die Bündelung von Produkten und durch Optionstarife Kunden an sich zu binden. Mit Bündelprodukten ist die Zusammenfassung von Einzelleistungen zu einem Produktbündel gemeint, welches zu einem Paketpreis angeboten wird. Die Preissetzung für Bündelprodukte ist sehr unterschiedlich. Es gibt Paketpreise, die günstiger sind als die Summe der Einzelpreise, es gibt die Koppelung mit einer Flatrate und anderes.¹⁰⁹ Mit Bündelprodukten verfolgt der Anbieter das Ziel, Leistungen auf Märkten mit unterschiedlich hoher Wettbewerbsintensität so zusammenzufassen, dass eine Abwanderung von Kunden verhindert wird und dass neue Kundengruppen gewonnen werden. Die DTAG bietet eine Reihe von Bündelprodukten und Optionstarifen sowohl im Privat- als auch im Geschäftskundensegment an. Beispiele sind der XXL-Tarif mit kostenlosen Fern- und Ortsgesprächen an Sonn- und Feiertagen, der Aktiv-Plus-Tarif mit verbilligten Fern- und Ortsgesprächen gegen eine Einmalgebühr sowie der T-DSL-Tarif, die jeweils in Verbindung mit einem T-ISDN-Anschluss angeboten werden und die zudem untereinander kombinierbar sind. Gebündelt werden Leistungen zudem über Gesamtumsatzrabatte, wie z. B. im Rahmen des Bonusprogramms Happy digits.

Bündelprodukte sind aus wettbewerbspolitischer und regulatorischer Sicht kritisch zu sehen. Allein aufgrund der Möglichkeit zu bündeln haben Mehrproduktunternehmen, insbesondere die Vollsortimenter, Vorteile gegenüber kleineren Wettbewerbern. Auf dem nationalen Telekommunikationsmarktmarkt profitiert davon vor allem die DTAG, die aufgrund ihrer universellen Präsenz in sämtlichen vor- und nachgelagerten Märkten wie kein anderes Unternehmen Produktbündel schnüren kann. Für die Wettbewerber wird es insbesondere dann schwierig, wenn ihre Kun-

den auf Teilleistungen des Produktbündels zwingend angewiesen sind, über die ausschließlich die DTAG verfügt. In den obigen Beispielen bündelt die DTAG den quasi-monopolistisch angebotenen Teilnehmeranschluss mit eher wettbewerblichen Verbindungsnetzleistungen. Bündelprodukte erhöhen die Wechselkosten zu einem anderen Anbieter und verstärken somit die Kundenbindung. Über die Bündelung von Leistungen ist es prinzipiell möglich, Marktmacht von einem Markt auf andere Märkte zu übertragen. Bestehen Bündelprodukte zudem aus regulierten und nicht regulierten Leistungen, entstehen Möglichkeiten für strategisches Preissetzungsverhalten und für eine strategische Behinderung des Marktzutritts von Neulingen.

- (vi) Trotz der erreichten relativen Unabhängigkeit der Wettbewerber von Vorleistungen, die auf Fernnetzen beruhen, bleibt die Abhängigkeit von Vorleistungen auf der Basis von Nahverbindungen und Teilnehmernetzen erhalten. Von besonderer Bedeutung für den Wettbewerb bei Ferngesprächen sind die Entgelte und Bedingungen für Zusammenschaltungsleistungen. Dabei fehlt es gegenwärtig an verlässlichen Rahmenbedingungen. Zwar hat die RegTP mit ihrer Entscheidung vom 15. Oktober 2001 inzwischen erneut die Einführung von element based charging als neuem Zusammenschaltungsregime ab dem 1. Januar 2001 beschlossen. Rechtssicherheit ist damit allerdings noch nicht hergestellt, da die DTAG auch diesen Beschluss wiederum gerichtlich überprüfen lässt.

Da die Zusammenschaltungsentgelte heute im Durchschnitt bis zu 60 % des Endkundenpreises für die Verbindungsminute im Call-by-Call-Segment betragen, führt die fehlende Rechtssicherheit zu erheblichen Planungsunsicherheiten bei den Wettbewerbern. Diese betreffen sowohl die zukünftige Preisgestaltung im Endkundenbereich als auch die Möglichkeit, vorausschauende Investitionen in eigene Infrastrukturen tätigen zu können.

- 190.** Zusammenfassend kann für die Beurteilung der Wettbewerbsentwicklung bei Ferngesprächen festgehalten werden, dass gegenwärtig keine Gewähr dafür besteht, dass der erreichte Wettbewerb funktionsfähig im Sinne von § 81 Abs. 3 TKG ist. Von den Argumenten, die für eine weiter gehende Stabilisierung des Wettbewerbs sprechen, ist vor allem das Infrastrukturargument bedeutsam. Je mehr Kosten die Wettbewerber „versenkt“ haben, um so schwerer wird es für das ehemalige Staatsunternehmen, sie vom Markt zu verdrängen. Auf der anderen Seite ist keines der Unternehmen aus dem Kreis der Wettbewerber aufgrund der erreichten Wettbewerbsposition und der gegenwärtig schlechten Ertragssituation längerfristig gesichert. Das heißt es gibt erhebliche Unsicherheiten darüber, wie der Markt nach der Konsolidierung aussehen wird. Gleichwohl erscheint eine Rückführung der Regulierung bei Ferngesprächen aus Sicht der Monopolkommission nicht gänzlich ausgeschlossen. Die Voraussetzung dafür wäre allerdings die Absicherung des verbleibenden Wettbewerbs durch flankierende wettbewerbsichernde Maßnahmen. Dabei geht es vor allem da-

¹⁰⁹ Vgl. Alkas, H., Preisbündelung auf Kommunikationsmärkten aus regulatorischer Sicht, Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste, Diskussionsbeiträge 219, April 2001.

rum zu verhindern, dass die DTAG ihre weiterhin bestehende Marktmacht in anderen Bereichen, insbesondere bei den Teilnehmeranschlüssen, dazu nutzt, den gerade deregulierten Markt wiederum zu remonopolisieren.

7.2.3 Auslandsgespräche

191. Gemessen an den Marktergebnissen weist der Markt für Auslandsgespräche die größte Wettbewerbsintensität im Rahmen der Festnetztelefonie auf. Gleichwohl gibt es auch hier sowohl Hinweise auf eine Zunahme der Wettbewerbsintensität als auch Unsicherheiten über die längerfristige Stabilität dieser Entwicklung. Deutlicher noch als bei den Inlandsferngesprächen weisen die gegenwärtigen und die für die Zukunft zu erwartenden Entwicklungen in diesem Marktsegment auf das Vorliegen eines bereits funktionsfähigen Wettbewerbs hin. Folgende Argumente fließen in diese Einschätzung ein:

- (i) Im Jahr 2000 wurde bereits mehr als die Hälfte des Gesprächsvolumens und knapp 40 % der Umsätze von den Wettbewerbern der DTAG generiert. Bei Gesprächen in einzelne Länder liegen die Marktanteile der konkurrierenden Anbieter sogar noch deutlich höher. Auf dem Markt für Verbindungen in die Türkei ist die DTAG nach den Feststellungen der RegTP nicht mehr marktbeherrschend.
- (ii) Der Preiswettbewerb ist bei den Auslandsverbindungen weiterhin intensiv. Im Jahr 2000 sind die Preise für Auslandsgespräche um mehr als 36 % gefallen. Im laufenden Jahr 2001 hat sich diese Entwicklung zwar abgeschwächt, anders als bei den Inlandsferngesprächen hat es allerdings hier bislang keine Trendumkehr zu Preiserhöhungen gegeben.
- (iii) Ein weiteres wichtiges Argument für die möglicherweise bereits erreichte Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs bei den Auslandsgesprächen ist die zunehmende Unabhängigkeit der Wettbewerber von der Infrastruktur der DTAG. Die alternativen Carrier haben ihre Verbindungsnetze entweder direkt mit ausländischen Netzbetreibern zusammengeschaltet oder sie beziehen Terminierungsleistungen von Konkurrenten. Anders als bei der nationalen Zusammenschaltung gibt es bei der Terminierung in ausländische Netze neben der Eigenrealisierung Alternativen zu der DTAG. Das heißt es ist ein echter Markt für Terminierungsleistungen in ausländischen Telekommunikationsnetze entstanden. Auf diesem Markt ist die DTAG nach einem Beschluss der RegTP von Ende 1999 bereits seit längerem nicht mehr marktbeherrschend.¹¹⁰ Allerdings bleibt zu beachten, dass die DTAG bei einer Reihe von verkehrsschwachen Auslandsmärkten aus preislichen und qualitativen Gründen für die Mehrzahl ihrer Wettbewerber weiterhin der bevorzugte Lieferant von Zusammenschaltungsleistungen ist.

192. Gegen die Vermutung, dass bei Auslandsgesprächen funktionsfähiger Wettbewerb im Sinne von § 81 Abs. 3 TKG bereits erreicht ist, spricht insbesondere, dass die Wettbewerbsintensität auch hier gegenwärtig eher zurückgeht. Die vorliegenden Zahlen für das erste Quartal 2001 zeigen, dass die DTAG bei den Auslandsgesprächen ebenfalls Marktanteile zurückgewinnt. Dabei ist die Größenordnung der Marktanteilszuwächse der DTAG mit 5 % nach Verbindungsminuten und 3 % bei den Umsätzen – jeweils bezogen auf den Gesamtmarkt für Gespräche ins Ausland – weitaus deutlicher als bei den inländischen Ferngesprächen.

7.3 Rückführungspotenziale der Regulierung

193. Nach Auffassung der Monopolkommission ist die sektorspezifische Regulierung, insbesondere auch die präventive Entgeltregulierung sowohl auf den Vorleistungsmärkten als auch auf den Endkundenmärkten für Teilnehmeranschlüsse und Ortsgespräche weiterhin unverzichtbar. Weniger eindeutig zu beurteilen ist die Wettbewerbssituation bei Fern- und Auslandsgesprächen. Hier schließt die Monopolkommission eine Rückführung von Regulierungen nicht gänzlich aus. Unter welchen Voraussetzungen dies geschehen könnte, wird im Folgenden diskutiert.

194. Die präventive Entgeltregulierung soll unter den derzeitigen Bedingungen auf den Telekommunikationsmärkten vor allem Quersubventionierung und Preisdumping verhindern. Preisdumpingstrategien marktbeherrschender Unternehmen zielen darauf ab, Konkurrenten vom Markt zu verdrängen. Die Monopolkommission hat in ihrem letzten Hauptgutachten mit Verweis auf das amerikanische Beispiel angeführt, dass die Verdrängungsgefahr auf Telekommunikationsmärkten nachlässt, je mehr Kosten die Wettbewerber in eigene Netze und eigene Kundenbindung „versenkt“ haben.¹¹¹ In Deutschland sind seit der Öffnung der Telekommunikationsmärkte konkurrierende Infrastrukturen in einem größeren Ausmaß aufgebaut worden. Dies spricht dafür, dass die Gefahr der Marktverdrängung durch missbräuchliches Preisdumping bei diesen Unternehmen geringer geworden ist. Gleichwohl ist zu beachten, dass die Verdrängungsgefahr nicht vollständig gebannt ist, wenn die wirtschaftliche Stabilität der Unternehmen nicht sicher ist.

In dem amerikanischen Fall der Deregulierung des Ferngesprächsmarktes im Jahre 1995 stand außer Zweifel, dass es sich bei den beiden seinerzeitigen Wettbewerbern von AT&T auf dem Ferngesprächsmarkt – MCI und Sprint –, um finanziell solide Unternehmen handelte, die dem Versuch einer Marktverdrängung durch AT&T widerstehen würden. Demgegenüber gibt es nach Einschätzung der Monopolkommission auf dem inländischen Festnetzmarkt gegenwärtig keinen Wettbewerber, der die wirtschaftliche Stabilität besitzt, um eine längerfristige Verdrängungsstrategie der DTAG zu überstehen.

¹¹⁰ Vg. Monopolkommission, Hauptgutachten 1998/1999, a. a. O., Tz. 27 ff.

¹¹¹ Vgl. Monopolkommission, Hauptgutachten 1998/1999, a. a. O., Tz. 23 und die dort zitierte Literatur.

195. Die fehlende wirtschaftliche Stabilität vor allem der neuen Wettbewerber lässt eine fortschreitenden Konsolidierung der Telekommunikationsmärkte erwarten. Dabei ist aus heutiger Sicht nicht absehbar, welchen Verlauf der Konsolidierungsprozess nehmen wird. Pessimistische Prognosen gehen davon aus, dass von den etwa einhundert Unternehmen, die gegenwärtig in Deutschland mit einem konkreten Festnetzangebot auf dem Markt sind, achtzig Prozent durch Insolvenz bedroht sind.¹¹² Offen ist auch, welche Unternehmen am ehesten vom Markt verschwinden werden; sind es die Unternehmen, die es versäumt haben, frühzeitig in eigene Infrastrukturen zu investieren, oder sind es gerade diejenigen Anbieter, die in eigene Netze investiert haben und denen heute angesichts des Preisverfalls bei den Fern- und Auslandsgesprächen sowie des regulierungsbehördlich akzeptierten Dumpings beim breitbandigen Internetzugang die Überschuldung droht?

196. Vor diesem Hintergrund der bestehenden Unsicherheiten über die künftige Entwicklung der Telekommunikationsmärkte spricht sich die Monopolkommission dafür aus, eine Deregulierung des Marktes für Fern- und Auslandsgespräche erst dann als Möglichkeit ins Kalkül zu ziehen, wenn eine größere Prognosesicherheit im Hinblick auf den Verlauf der Konsolidierung besteht.

Die Monopolkommission ist darüber hinaus der Auffassung, dass eine Rückführung der Regulierung im Fernbereich nur dann in Betracht kommt, wenn der verbleibende Wettbewerb durch flankierende Maßnahmen abgesichert wird.

197. Für die weitere Entwicklung des Wettbewerbs auf den Märkten der Festnetztelefonie ist entscheidend, dass die Rückführung der Regulierung im Fernnetz nicht dazu führt, dass wettbewerbliche Ansätze in anderen Bereichen rückgängig gemacht werden oder dass die DTAG ihre insbesondere im Ortsnetz weiterhin bestehende Marktmacht nutzt, um die Marktbeherrschung in dem gerade deregulierten Markt wiederzuerlangen. Solche Bedenken bestehen insbesondere wegen der Quersubventionierungspotenziale aus dem Ortsnetz.

198. Quersubventionierung kann wirksam verhindert werden, wenn die Geschäftsaktivitäten eines integrierten Unternehmens auf Märkten mit und ohne Wettbewerb institutionell getrennt sind. Die stärkste Form einer strukturellen Desintegration ist die Entflechtung eines Unternehmens in verschiedene, wirtschaftlich voneinander unabhängige Unternehmen, wie sie z. B. bei AT&T im Jahre 1984 angeordnet wurde. AT&T musste sich damals bekanntlich von seinen Ortsnetzen trennen, um weitere Missbräuche seiner marktbeherrschenden Stellung auf den amerikanischen Telekommunikationsmärkten zu verhindern. Schwächere Formen der strukturellen Desintegration sind die Ausgründung von Unternehmensbereichen in Tochtergesell-

schaften oder die Organisation einer getrennten Rechnungsführung.

Vorteile der strukturellen Desintegration sind auf der einen Seite Effizienzgewinne durch Wettbewerb auf der konkurrenzfähigen Stufe.¹¹³ Auf der anderen Seite besteht die Möglichkeit einer zielgerichteteren und effizienteren Regulierung, insbesondere auch die Kontrolle von Quersubventionierungspotenzialen. Als Nachteil einer strukturellen Desintegration wird vor allem der Verzicht auf die Ausschöpfung vertikaler Verbundvorteile genannt. Solche werden allerdings oftmals überschätzt, sodass im Allgemeinen davon ausgegangen werden kann, dass die Effizienzvorteile der Desintegration die Effizienz Nachteile mehr als kompensieren.

199. Die Monopolkommission hatte sich bereits in einer früheren Phase der Wettbewerbsöffnung der Telekommunikationsmärkte für eine vertikale Desintegration ausgesprochen, nämlich für eine Ausgliederung der Breitbandkabelnetze aus der DTAG.¹¹⁴ Ziel dieser Desintegration war und ist es, das ungenutzte Substitutionspotenzial des Kabelnetzes beim Endkundenzugang auf der so genannten letzten Meile zu erschließen.

Nach Auffassung der Monopolkommission sollte der Ansatz der Desintegration auch bei Rückführung der Regulierungsintensität auf der Fernnetzebene genutzt werden. Dabei ist offensichtlich, dass es keine realisierbaren Möglichkeiten gibt, die DTAG durch Gesetz zu einer Entflechtung ihres Festnetzgeschäftes in wirtschaftlich unabhängige Fern- und Ortsnetzgesellschaften zu zwingen. Der Gesetzgeber kann allerdings die Entlassung der Ferngesprächsmärkte aus der präventiven Entgeltregulierung an die Bedingung einer effizienten Kontrolle der Quersubventionierungspotenziale des Ortsnetzes binden. Eine Möglichkeit dazu sieht die Monopolkommission in der Beschränkung der präventiven Entgeltregulierung auf marktbeherrschende Betreiber von Ortsnetzen und auf marktbeherrschende integrierte Betreiber von Orts- und Fernnetzen. Damit läge es in der Hand der DTAG, sich durch eine Trennung in eine Orts- und Fernnetzgesellschaft der Genehmigungspflicht bei den Entgelten für Ferngespräche zu entziehen.

200. Im Fall einer Deregulierung wäre auch dafür zu sorgen, dass derzeit bestehende regulatorisch bedingte Wettbewerbsvorteile der DTAG entfallen. Ein solcher Vorteil besteht z. B. darin, dass der Kunde, der seinen Teilnehmeranschluss bei der DTAG hat, für das Fern- oder Auslandsgespräch mit der DTAG weniger Ziffern wählen muss als für das Gespräch mit einem Call-by-Call-Wettbewerber. Entscheidet er sich per Preselection für einen Konkurrenten, so entfällt dieser Effekt, dafür verliert er die Option, zum Call-by-Call-Anbieter zu gehen. Solche regulatorisch bedingten Wettbewerbsvorteile der DTAG sind zu beseitigen.

¹¹² Vgl. eine entsprechende Aussage des Präsidenten des VATM, Joachim Dreyer, zitiert in Financial Times Deutschland-Online, Telekom-Konkurrenz warnt vor neuen Monopolen, www.ftd.de vom 20. August 2001.

¹¹³ Vgl. Kruse, J., Vertikale Integration als Wettbewerbsproblem, in: Kruse, J. u. a. (Hrsg.), Wettbewerbspolitik im Spannungsfeld nationaler und internationaler Kartellrechtsordnungen, Festschrift für Ingo Schmidt zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 1997, S. 258 ff.

¹¹⁴ Vgl., Monopolkommission, Wettbewerbspolitik in Zeiten des Umbruchs, Hauptgutachten 1994/1995, Baden-Baden 1996, Tz. 63 f.

8. Aktuelle Probleme

8.1 Bündelangebote und Regulierung

Die wirtschaftliche Bedeutung von Bündelangeboten und Optionstarifen hat zugenommen. Die DTAG setzt solche Angebotsformen offensichtlich ein, um die Kunden stärker an sich zu binden. Nach eigenen Angaben hat die DTAG z. B. die Anzahl ihrer Kunden in dem Tarif AktivPlus im ersten Halbjahr 2001 von 4,5 Mio. auf 6,8 Mio. Kunden gesteigert.¹¹⁵ Gleichzeitig bestehen Unsicherheiten im Hinblick auf die regulatorische Behandlung, wie nicht zuletzt die nochmalige befristete und vorbehaltliche Genehmigung des Tarifs XXL zeigt.

202. Bündelangebote sind mit einer Reihe von Wettbewerbsproblemen behaftet, soweit das anbietenden Unternehmen auf einem oder mehreren Märkten marktbeherrschend ist:

- (i) Im Fall der Bündelung von Produkten, bei denen der Anbieter jeweils marktbeherrschend ist, wird die Marktbeherrschung zusätzlich abgesichert. Würde die Telekom z. B. den Teilnehmeranschluss mit Ortsgesprächen derart koppeln, dass mit einem (erhöhten) Anschlussentgelt zugleich die Ortsgespräche abgegolten wären, entfielen für die Nutzer der Anreiz, zu einem alternativen Teilnehmernetzbetreiber zu wechseln. Alternative Teilnehmernetzbetreiber wären kaum in der Lage, entsprechende Angebote abzugeben, da sie für den Großteil der Gespräche verbindungszeitabhängige Terminierungsentgelte an die DTAG abführen müssten, während die DTAG aufgrund ihrer monopolartigen Stellung bei den Anschlüssen kaum Terminierungsentgelte an andere Teilnehmernetzbetreiber zu zahlen hätte. AktivPlus und XXL gehen in diese Richtung. Bei ersterem werden auch die Ortsgespräche verbilligt angeboten, im XXL-Tarif sind diese sonntags kostenlos.
- (ii) Werden Produkte mit unterschiedlicher Wettbewerbsintensität gebündelt, wird bestehende Marktmacht auf bisherige Wettbewerbsbereiche übertragen. Deutlich wird dies wiederum bei der Tarifoption AktivPlus und anderen Tarifen, die an einen Teilnehmeranschluss gekoppelt sind. Im AktivPlus-Tarif erhält der Kunde Preisnachlässe für Ortsgespräche, für Ferngespräche und für Auslandsgespräche, z. B. in die Türkei, bei denen die DTAG als nicht mehr beherrschend gilt. Soweit Fern- und Auslandsgespräche betroffen sind, verliert der Kunde den Anreiz, zu anderen Anbietern im Rahmen des Call-by-Call zu wechseln, da die Preisdifferenzen so gering werden, dass sich der Informationsaufwand kaum noch lohnt.
- (iii) Bündelprodukte erhöhen die Wechselkosten für die Nachfrager. Zum einen werden Preisvergleiche schwieriger, was dazu führt, dass alternative Anbieter den Marktbeherrscher deutlicher als ohne Produktbündelung unterbieten müssen, um Kunden auf sich zu ziehen. Zum anderen erschweren Gebührenpau-

schalen (Flatrates) den Wettbewerb derjenigen Anbieter, die aufgrund ihrer Kostenstrukturen darauf angewiesen sind, je bezogene Einheit zu tarifieren und selbst keine Flatrate-Angebote machen können.

- (iv) Die Bündelung von Produkten führt insbesondere dann zu Wettbewerbsbehinderungen, wenn der marktbeherrschende Anbieter die dazu notwendigen Vorprodukte kontrolliert. Dabei ist insbesondere eine Kosten-Preis-Schere kritisch, d. h. gleiche oder höhere Preise für wesentliche Vorleistungen als für den Endkundenpreis.
- (v) Nicht zuletzt erschweren Bündelangebote die Entgeltregulierung, insbesondere die Kontrolle des Verdrängungsmisbrauchs. Problematischer noch als bei ungebündelten Produkten ist die Zurechnung von Gemeinkosten. Zusätzliche Probleme treten auf, wenn die Produkte mehrerer Unternehmen (DTAG, T-Mobil, T-Online) gebündelt werden.

203. Die spezifischen Wettbewerbsprobleme der Produktbündelung werden im Rahmen der Regulierung bisher nur unzureichend beachtet. Ins Gewicht fällt vor allem, dass die DTAG aufgrund ihrer umfassenden Präsenz auf praktisch sämtlichen Telekommunikationsmärkten bei und durch die Bündelung erhebliche Wettbewerbsvorteile besitzt. Wettbewerber können Bündelangeboten dann keine Alternative entgegensetzen, wenn sie zu Teilen der gebündelten Leistungen keinen oder nur einen erschwerten Zugang haben. Dies betrifft Bündelangebote unter Einschluss des Festnetzanschlusses und Ortsgesprächen ebenso wie die Bündelung mit Mobilfunk- oder Onlinediensten. Eine Voraussetzung für Bündelangebote durch ein marktbeherrschendes Unternehmen ist daher, dass die Wettbewerber einen Zugang zu den Teilleistungen haben. Konkret bedeutet dies die obligatorische Verpflichtung der DTAG zu entsprechenden Resaleangeboten auf der Vorleistungsebene.

204. Werden regulierte und nicht der Regulierung unterliegende Leistungen gebündelt, unterfällt die Gesamtleistung der Regulierung. Die bisherige Fallpraxis zeigt, dass die DTAG Sprachtelefonieleistungen untereinander und mit anderen Leistungen (Mobilfunk, Onlinedienste) bündelt. Wegen der Einbeziehung von Sprachtelefoniediensten unterliegt der Preis von Bündelangeboten der präventiven Entgeltregulierung. Bisher wurden Bündelangebote als eigenständige neue Tarife bewertet, die der Einzelpreisgenehmigung unterliegen. Die Einbeziehung in die Price-Cap-Regulierung setzt voraus, dass das Produkt mindestens über ein halbes Jahr innerhalb des Referenzzeitraumes Umsätze erzielt hat. Bei der Einbeziehung von Bündelangeboten entsteht das Problem einer angemessenen Gewichtung des Angebotes sowie überhaupt das Problem der Handhabung von gebündelten Leistungen, die verschiedenen Körben zuzuordnen sind. Vorrangig stellt sich allerdings die grundsätzliche Frage, wie ein solcher Tarif in das System der Price-Cap-Regulierung passt.

205. Die Price-Cap-Regulierung besitzt gegenüber der Einzelpreisgenehmigung gesamtwirtschaftliche Vorteile: die administrativen Kosten der Regulierung sind geringer und das regulierte Unternehmen besitzt eine größere

¹¹⁵ Vgl. Pressemitteilung der DTAG vom 31. Juli 2001.

Preisflexibilität. Diese Vorteile treten allerdings nur dann auf, wenn sie nicht durch gesamtwirtschaftliche Kosten – etwa die einer eingeschränkten Wettbewerbskontrolle – überkompensiert werden. Eine eingeschränkte Kontrollmöglichkeit besteht allerdings allein schon deshalb, weil die Prüfung auf wettbewerbswidrige Verdrängungsmissbräuche und sonstige Diskriminierungen gemäß § 24 Abs. 2 Nr. 2 und 3 TKG bei Änderungen der Optionstarife im Rahmen der Price-Cap-Regulierung nur auf der Grundlage eingeschränkter Kostenunterlagen und innerhalb einer lediglich zweiwöchigen Frist möglich ist.

206. Bei der Einbeziehung in die Price-Cap-Regulierung braucht man darüber hinaus eine klare Linie für die Handhabung von Angeboten, bei denen der Marktbeherrscher Leistungen bündelt, die an sich verschiedenen Körben zuzurechnen sind. Systemkonform wäre ein Verfahren, das eine solche Bündelung nur als Marketing-Maßnahme zulässt, im Übrigen aber im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens das Bündel in seine Einzelkomponenten aufteilt und diese den jeweiligen Körben zuordnet. So ließe sich z. B. ein Tarif mit erhöhter Grundgebühr und niedrigeren Nutzungspreisen aufteilen in den Normaltarif für den Teilnehmeranschluss und je einen zweistufigen Tarif für Fern- und Ortsgespräche. Zweistufige Tarife, d. h. Tarife mit hohem Pauschalpreis und niedrigen oder keinen Nutzungsgebühren, lassen sich ja auch dienstespezifisch zurechnen. Sobald dies geschieht, können die einzelnen Komponenten den einzelnen Körben zugerechnet werden. Die Zweistufigkeit der Tarife erfordert dabei gewisse besondere Vorkehrungen; dafür gibt es aber Standardverfahren.¹¹⁶

Eine derartige korbweise bzw. leistungsweise Zurechnung böte eine gewisse Kontrolle über die in solchen Tarifen enthaltenen Quersubventionierungspotenziale. Die Vorschrift des § 1 Abs. 2 TEntgV, wonach Dienstleistungen mit unterschiedlichen Wettbewerbsverhältnissen nicht in einem Korb zusammengefasst werden dürfen, soll Quersubventionierungen verhindern. Es wäre widersinnig, wenn eine Unterwerfung von Bündelangeboten unter die Einzelpreisgenehmigung außerhalb des Price-Cap-Verfahrens die Möglichkeit der Quersubventionierung innerhalb solcher Bündel aufrecht erhalte.

8.2 Schutz von Geschäftsgeheimnissen und gerichtliche Kontrolle von Regulierungsentscheidungen

207. Von besonderer Bedeutung für die Stellung der Wettbewerber der DTAG ist die Möglichkeit, effektiven und zeitnahen Rechtsschutz gegen Entscheidungen der RegTP zu erlangen. Davon kann derzeit in Kernbereichen, etwa bei der Entgeltregulierung, nicht ausgegangen werden. Nach Auskunft des in der Ersten Instanz örtlich ausschließlich zuständigen VG Köln resultiert dieser Mangel im Wesentlichen daraus, dass die für die gerichtliche Überprüfung der Maßnahmen nach §§ 23 bis 39

TKG nötigen Verwaltungsakten wegen hierin enthaltener Geschäftsgeheimnisse der DTAG von der RegTP oft nicht vorgelegt werden. Die in solchen Fällen bislang gemäß § 99 Abs. 1 S. 2 i. V. m. § 99 Abs. 2 S. 1 VwGO erforderliche Entscheidung der obersten Aufsichtsbehörde, hier des BMWi, über die Berechtigung zur Vorlage werde vielfach nicht getroffen. In den seltenen Fällen, in denen das BMWi eine Entscheidung erlassen habe, sei diese zugunsten der DTAG ausgefallen. Die Folge sei beispielsweise die Überlassung von in weiten Teilen geschwärzten Genehmigungsbeschlüssen der RegTP, in denen ganze Passagen oder fast ganze Seiten unkenntlich gemacht sind. Eine gerichtliche Überprüfung der Genehmigung sei auf dieser Grundlage gar nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich, denn nicht einmal das Gericht kenne den vollständigen Inhalt der Genehmigung, die es beurteilen soll. Somit tritt die Rechtsprechung in wichtigen Bereichen praktisch auf der Stelle. Zu den eigentlichen materiellrechtlichen Problemen der Entgeltentscheidungen kann sie gar nicht oder erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung vordringen. Dementsprechend werden immer häufiger Vorwürfe insbesondere seitens der Wettbewerber der DTAG laut, die eine zu lange Verfahrensdauer anmahnen und den Rechtsschutz für unwirksam erklären.

208. Angesichts der rasanten Entwicklung im Telekommunikationssektor ist offenkundig, dass die Vorenthaltung wesentlicher Informationen und die Verzögerung ihrer Herausgabe wirksamen und zeitnahen Rechtsschutz verhindert und damit dem Deregulierungsprozess insgesamt schadet. Die Unsicherheit über den Zugang zu solchen Informationen und die Aussicht auf viele Monate oder gar jahrelang währende Verfahren dürfte potenzielle Kläger nachhaltig abschrecken, da effektiver Rechtsschutz nicht sicher erlangt werden kann. Entsprechende Klagen müssten aufgrund der zeitlichen Dimensionen selbst dann als vergeblich angesehen werden, wenn letztendlich mit einem für den Kläger positiven Ausgang des Verfahrens zu rechnen ist. Es sind daher Vorkehrungen zu treffen, die im Interesse der Betroffenen sicherstellen, dass die Gerichte zeitnah und in Kenntnis der entscheidungserheblichen Verwaltungsvorgänge über Klagen gegen Maßnahmen der RegTP entscheiden können.

209. Um die aufgezeigten Missstände zu beseitigen, ist derzeit eine Änderung des TKG geplant, durch welche die Entscheidung über die Aktenvorlage vom BMWi auf die RegTP übertragen werden soll.¹¹⁷ Nach der für Januar 2002 erwarteten Gesetzesänderung soll abweichend von § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO nicht mehr die oberste Aufsichtsbehörde, sondern die RegTP die notwendige Interessenabwägung vornehmen und über die Vorlage der Akten befinden. Unter dem Aspekt einer möglichst zeit- und sachnahen gerichtlichen Kontrolle ist dieses Vorhaben zu begrüßen. Die RegTP kennt als die das Verfahren leitende Behörde die Akten, ist mit den von den betroffenen Unternehmen als Geschäftsgeheimnisse gekennzeichneten Daten vertraut und vermag ihre Entscheidungserheblichkeit für das ge-

¹¹⁶ Vgl. Laffont, J.J., Tirole, J., *Competition in Telecommunications*, Cambridge/Mass. u. a. 2000, S. 66 ff.

¹¹⁷ Vgl. Entwurf eines post- und telekommunikationsrechtlichen Bereinigungsgesetzes, Bundestagsdrucksache 834/01 vom 19. Oktober 2001.

richtliche Verfahren am schnellsten einzuschätzen. Der Zeitaufwand, der sich dadurch ergibt, dass die oberste Aufsichtsbehörde sich gemäß § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO von Neuem mit dem Akteninhalt und den als solchen deklarierten Geschäftsgeheimnissen vertraut machen muss, entfällt auf der Grundlage der geplanten Gesetzesänderung.

210. Zu einer verbesserten Informationsgrundlage für die Gerichte kann dieses Verfahren allerdings nur beitragen, wenn die RegTP eine weniger restriktive Haltung einnehmen wird, als es bislang das BMWi getan hat. Ob damit zu rechnen ist, bleibt abzuwarten. Es ist zu hoffen, dass die RegTP die künftig ihr obliegende Erklärung über die Berechtigung der Vorlageweigerung in jedem einzelnen Fall möglichst rasch abgeben wird, um unnötige Verzögerungen des gerichtlichen Verfahrens zu verhindern. Bei ihrer Entscheidung über die Berechtigung der Vorlageweigerung müsste die RegTP darüber hinaus darauf achten, die Gründe für eine Weigerung hinreichend genau zu bezeichnen. Eine lediglich formelhafte Begründung genügt nicht. Daneben sollte sie berücksichtigen, dass nach dem Entwurf selbst bei Vorliegen von Weigerungsgründen keine Verpflichtung besteht, die Vorlage abzulehnen. Vielmehr steht die Entscheidung über die Vorlage danach im Ermessen der Behörde, wobei das Interesse der betroffenen Unternehmen an der Geheimhaltung ihrer Geschäftsgeheimnisse gegen die Interessen der Wahrheitsfindung und der Rechtssuchenden abzuwägen sind. Hierbei muss insbesondere auch die Schwere der infrage stehenden Rechtsgutverletzung gewürdigt werden. In den hier erörterten Fällen müsste deshalb auch das Interesse der Allgemeinheit an einer wettbewerblichen Ordnung des Telekommunikationsmarkts in den Abwägungsprozess Eingang finden.

211. Der Rechtsschutz ließe sich darüber hinaus effizienter gestalten durch das vom Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 27. Oktober 1999¹¹⁸ vorgeschlagene „in camera“-Verfahren. In dieser Entscheidung erklärte das Bundesverfassungsgericht § 99 Abs. 1 S. 2 i. V. m. § 99 Abs. 2 S. 1 VwGO insoweit mit Artikel 19 Abs. 4 GG für unvereinbar, als die Vorschrift die Aktenvorlage durch die Behörde auch in denjenigen Fällen ausschließt, in denen die Gewährung effektiven Rechtsschutzes von der Kenntnis der Verwaltungsvorgänge abhängt. Stattdessen wird ein „in camera“-Verfahren vorgeschlagen, in dem das erkennende Gericht auf Antrag eines Beteiligten anordnen kann, dass dem Gericht die Urkunden oder Akten vorzulegen sind. Das Gericht erhält somit die gesamten Akten, und dem Bedürfnis nach Geheimhaltung wird dadurch Rechnung getragen, dass die Kenntnisaufnahme auf das Gericht beschränkt bleibt. Es darf den Verfahrensbeteiligten keine Akteneinsicht gewähren oder den Akteninhalt in sonstiger Weise bekannt geben. Einer solchen Vorgehensweise steht nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts auch der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäß Artikel 103 Abs. 1 GG nicht entgegen. Uneingeschränktes rechtliches Gehör würde in diesen Fällen nämlich die Effektivität des Rechtsschutzes beeinträchtigen, statt sie zu schützen.

212. Zwar nennt das Bundesverfassungsgericht in dem erwähnten Beschluss ausdrücklich nur solche Klagen, deren Gegenstand gerade die Erteilung einer Auskunft bzw. die Einsicht in Akten bildet. Entsprechend sieht auch der Referentenentwurf des Bundesministeriums für Justiz zu § 99 Abs. 2 das „in camera“-Verfahren ausschließlich bei Klagen auf Auskunft oder Einsicht vor. Für sämtliche sonstigen Fälle behält er mit § 99 Abs. 3 RefE das bisherige Verfahren bei und weist den Verfahrensbeteiligten daneben lediglich die Befugnis zu, in einem Zwischenverfahren auf Auskunftserteilung bzw. Akteneinsicht zu klagen. Das BVerfG führt aber an anderer Stelle aus, dass die Regelungen des § 99 Abs. 1 S. 2 i. V. m. § 99 Abs. 2 S. 1 VwGO stets dann mit dem Grundgesetz unvereinbar ist, wenn die Gewähr des effektiven Rechtsschutzes von der Kenntnis der Verwaltungsvorgänge abhängt. Dies erfordert eine Regelung, welche die Anwendung des vorgeschlagenen „in camera“-Verfahrens auf sonstige Fälle, in denen effektiver Rechtsschutz anders nicht gewährleistet werden kann, erweitert. Dass sich eine solche Vorgehensweise bei Klagen im Telekommunikationssektor unter dem Gesichtspunkt des effektiven Rechtsschutzes in aller Regel als notwendig erweisen dürfte, wurde bereits oben erörtert. Der Gesetzgeber sollte daher eine Regelung in das Gesetz aufnehmen, wonach das „in camera“-Verfahren im Telekommunikationssektor zum Regelfall wird. Die Aufnahme einer eindeutigen Regelung in das Gesetz erscheint darüber hinaus schon deshalb notwendig, weil derzeit in der Praxis große Unsicherheiten darüber bestehen, wie im Zusammenhang mit der Vorlage von behördlichen Akten korrekterweise vorzugehen ist. Aus diesen Unsicherheiten resultieren wiederum erhebliche Verzögerungen, die effizienten Rechtsschutz verhindern und deshalb beseitigt werden sollten.

213. Die dargestellten Maßnahmen stellen erste Schritte zur Verbesserung des Rechtsschutzes im Telekommunikationssektor dar. Sie können und sollen allerdings nicht verhindern, dass auch zukünftig eine Abwägung von Geheimnisschutzinteressen einerseits und Interessen der Allgemeinheit und des Rechtsschutzsuchenden andererseits zugunsten der ersteren ausfällt und dadurch die Informationsgrundlage für die Gerichte geschmälert wird. Wegen der Komplexität der Materie und den bestehenden Rechtsmittelmöglichkeiten wird es ferner nicht möglich sein, gerichtliche Verfahren unterhalb einer gewissen Zeitdauer zum Abschluss zu bringen. Überlegenswert erscheint es indes, gerade unter dem Aspekt einer möglichst zeitnahen Prozessführung weiter gehende, umfassendere Abhilfemaßnahmen einzuführen. Sie könnten etwa darin bestehen, geltende Rechtsmittelfristen zu kürzen und Instanzenzüge – etwa beim einstweiligen Rechtsschutz oder im Zwischenverfahren auf Aktenvorlage – auf eine Instanz zu begrenzen.

8.3 Regelungslücken bei der Datenkommunikation und im Mobilfunk

214. Nach geltendem Recht unterliegen die Sprach- und die Datenkommunikation unterschiedlichen Regulierungsregimes. Die Entgelte für Sprachtelefonien sind nach

¹¹⁸ BVerfGE 101, 106.

§ 25 Abs. 1 TKG genehmigungspflichtig, während die Datenkommunikation marktbeherrschender Anbieter lediglich dann der nachträglichen Entgeltregulierung unterfällt, wenn der konkrete Verdacht auf eine missbräuchliche Preissetzung besteht. Auf Dauer wird eine solche unterschiedliche Behandlung regulatorische Probleme aufwerfen.

Sie entstehen, weil durch Fortschritte bei der Telekommunikationsnetztechnik, wie die Digitalisierung oder die Nutzung paketerorientierter Vermittlungstechnik, nicht nur erhebliche Kosteneinsparungen bei der Übertragung von Signalen ermöglicht werden, sondern auch die Voraussetzungen für die Integration von bisher in getrennten Netzen realisierten TK-Diensten geschaffen wurde. Eine strenge Unterscheidung von Übertragungsinhalten ist dabei nicht mehr möglich. Sie entstehen auch, weil Sprach- und Datenkommunikationsleistungen von den Kunden komplementär zueinander nachgefragt werden und eine unterschiedliche regulatorische Behandlung dem Marktbeherrscher Spielraum für Quersubventionierungen verschafft. Die oben beanstandete Entscheidung der RegTP, den festgestellten Dumpingtatbestand bei T-DSL nicht weiter zu verfolgen, betrifft nicht nur die Wettbewerbsverhältnisse auf den Märkten für breitbandigen Internetzugang, sondern auch die Wettbewerbsverhältnisse auf den Märkten für ISDN-Anschlüsse. Für ISDN in Verbindung mit T-DSL ergibt sich dadurch eine ähnliche Konstellation wie für die Analoganschlüsse. Die Quasi-Monopolstellung der DTAG bei Teilnehmeranschlüssen wird weiter zementiert.

215. Eine Regelungslücke sieht die Monopolkommission – wie die Bundesregierung – zudem bei den lokalen Terminierungsgebühren in Teilnehmernetzen.¹¹⁹ Da jeder Teilnehmernetzbetreiber a priori Monopolist für das Angebot von Terminierungs- und Zuführungsleistungen in bzw. aus seinem Netz ist, bleiben die Märkte für lokale Terminierungsleistungen grundsätzlich für den Wettbewerb verschlossen.¹²⁰ Dies gilt für den Mobilfunk ebenso wie für das Festnetz.

Der auf den Märkten für Mobilfunk herrschende intensive Wettbewerb gilt dem Kunden, der seinen Anschluss bei einem Anbieter einrichtet und die Leistungen dieses Anbieters bezieht. Der Wettbewerb bezieht sich auf alle Parameter, die der Kontrolle des Anbieters unterliegen. Dazu gehören jedoch nicht die Terminierungsgebühren, die ein anderer Netzbetreiber für die Terminierung von Gesprächen zu seinen Kunden in Rechnung stellt. Bei dem Angebot der Terminierungsleistung ist der andere Anbieter auf Dauer Monopolist. Verhaltensspielräume bei der Festsetzung von Terminierungsentgelten werden auch nicht, wie zuweilen behauptet, indirekt über den Wettbewerb auf den Endkundenmärkten begrenzt. Vielmehr eignen sich wechselseitige Abmachungen der Netzbetreiber hervorragend als Grundlage einer Kollusion zur Milde-

rung des Endkundenwettbewerbs. Von einer wettbewerblichen Kontrolle dieser Entgelte kann keine Rede sein. Nach Auffassung der Monopolkommission spricht dies dafür, die Entgelte für Terminierungsleistungen im Mobilfunk der präventiven Entgeltregulierung zu unterstellen. Man könnte sich auch vorstellen, diese Entgelte regulatorisch auf Null zu setzen. Die Kosten der Terminierung wären dann als Durchschnittswerte pauschal über die Anschlussgebühren des Angerufenen abzugelten.

216. Die Frage einer Ausweitung der Ex-ante-Entgeltregulierung auf die alternativen Teilnehmernetzbetreiber im Festnetz steht gegenwärtig allerdings nicht zur Diskussion. Solange der Marktanteil der DTAG bei den Teilnehmeranschlüssen in einer Größenordnung von 98 % liegt, ist dies das wesentliche Problem einer Politik der Wettbewerbsöffnung im Ortsnetz. Auf längere Sicht, in der eine gleichmäßigere Aufteilung der Märkte für Teilnehmeranschlüsse denkbar ist, gewinnt die Regulierung der Entgelte für Zusammenschaltungsleistungen im Teilnehmeranschlussnetz freilich an Bedeutung. Dies vor allem, weil sich die Entgelte als Grundlage für wettbewerbswidrige Absprachen oder Parallelverhalten eignen, bei der sich die Netzbetreiber in einem gewissen Einvernehmen wechselseitig hohe Gebühren abverlangen. Davon würden alle profitieren, einerseits durch höhere Erlöse und andererseits dadurch, dass eine Diskriminierung zwischen Telekommunikationsdienstleistungen im eigenen Netz und im Verkehr zwischen Netzen die Wechselkosten größerer Kundengruppen erhöht.¹²¹

8.4 Behinderungsmisbräuche

217. Die Wettbewerber sind für ein eigenständiges Endkundenangebot auf den Telekommunikationsmärkten weiterhin in einem erheblichen Maße auf Vorleistungen der Telekom angewiesen. Dabei gibt es im Wesentlichen zwei Konfliktbereiche, die Preisgestaltung und die Bereitstellungsmodalitäten. Die Preise der Vorleistungen unterliegen der präventiven Entgeltregulierung soweit der Anbieter auf dem relevanten Vorleistungsmarkt beherrschend ist. Strittig ist die Durchsetzung angemessener Bereitstellungsmodalitäten. Nach Auffassung der Wettbewerber bietet die DTAG notwendige Vorleistungen oftmals nur eingeschränkt oder verzögert an. Dies liege weniger an mangelnder Leistungsfähigkeit der Telekom, sondern sei Teil einer Behinderungsstrategie.

218. Der Regulierer leistet nach Auffassung der Wettbewerber bei der Durchsetzung von Ansprüchen gegenüber dem marktbeherrschenden Vorleistungslieferanten einen unzureichenden Rechtsschutz. Missbrauchsverfahren nach § 33 TKG werden häufig nicht oder erst nach längerer Vorlaufzeit eröffnet, die Verfahren sind langwierig und bleiben oftmals ohne durchschlagende Wirkung. Dies insbesondere, da es keine oder nur unzureichende Zwangsmaßnahmen gibt.

Die RegTP ihrerseits sieht keine Möglichkeit, bei der Vielzahl von Beschwerden über Behinderungen der

¹¹⁹ Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung zum Tätigkeitsbericht 1998/1999 der Regulierungsbehörde und zum Bericht der Monopolkommission, a. a. O., S. 4.

¹²⁰ Vgl. Monopolkommission, Hauptgutachten 1998/1999, a. a. O., Tz. 41 ff.

¹²¹ Vgl. ebenda, Tz. 44 und die dort angegebene Literatur.

DTAG in jedem Einzelfall ein Missbrauchsverfahren einzuleiten. Dies sei allein aus Kapazitätsgründen nicht möglich. Stattdessen verfolgt sie das Ziel, die Bereitstellungssituation durch Vorgaben im Hinblick auf die Vertragsgestaltung zwischen der DTAG als Vorleistungslieferanten und ihren Wettbewerbern als Nachfrager der Vorleistungen zu verbessern. Hier geht es u. a. um Klauseln über Vertrags- und Konventionalstrafen, die bei einer verspäteten oder qualitativ unzureichenden Lieferung fällig werden. Die Durchsetzung solcher Ansprüche ist sodann vor den Zivilgerichten durchzusetzen.

219. Die Monopolkommission sieht wie die RegTP keine Möglichkeit, die Bereitstellungssituation im Bereich der Vorleistungen dadurch zu verbessern, dass die Anzahl der Missbrauchsverfahren erhöht wird. Die Monopolkommission bezweifelt auch, dass den Wettbewerbern der Verweis auf den Zivilrechtsweg wesentlich weiter hilft. Selbst wenn hier bei eindeutig formulierten Vertragsinhalten eine Durchsetzung von Ansprüchen möglich erscheint, bleibt das zeitliche Problem des langen Rechtsweges ungelöst.

Die Monopolkommission schlägt stattdessen eine allgemeine Verfahrensregelung vor, die darauf abzielt, die Interessenstruktur der DTAG zu verändern. Naturgemäß gibt es keinen Anreiz für den ehemaligen Monopolanbieter, seine Konkurrenten auf den nachgelagerten Endkundenmärkten durch eine schnelle Lieferung von qualitativ hochwertigen Vorleistungen im Wettbewerb zu stärken. Das Gegenteil ist der Fall. Eine Möglichkeit, die Anreizstruktur zu ändern, besteht darin, Lieferverträge mit eindeutigen und nachprüfbareren Vorgaben über Lieferzeiten und Qualitätsstandards sowie mit unmittelbar wirkenden, dynamisch wachsenden Konventionalstrafen im Falle von Verstößen gegen diese Vereinbarungen vorzuschreiben.

220. Die RegTP hat diesen Weg im Grundsatz mit ihrer Entscheidung vom 11. Oktober 2001 bereits beschritten. In dem Beschluss hat sie der DTAG verbindliche Lieferfristen von acht Wochen bis zu längstens sechs Monaten für Carrier Festverbindungen (Mietleitungen) der unterschiedlichen Bandbreiten vorgegeben. Je nach Aufwand für die technisch und baulichen Maßnahmen gelten als maximale Lieferfristen acht Wochen, vier oder sechs Monate. Bisher waren die Vorgaben über Lieferfristen weniger verbindlich, bislang mussten lediglich 80 % der Mietleitungen innerhalb der – im Vergleich zu der aktuellen Vorgabe längeren – Fristen geliefert werden.

Der Beschluss enthält keine Bestimmungen über Sanktionen. Solche sind aber nach Auffassung der Monopolkommission, z. B. in Form von Vertragsstrafen, zwingend. Vertragsstrafen sind dann besonders wirksam, wenn sie unmittelbar einsetzen und mit der Überschreitung der vorgesehenen Lieferfrist dynamisch ansteigen. So könnte z. B. das laufende Entgelt für die Überlassung einer Mietleitung oder einer Teilnehmeranschlussleitung für jede angefangene Woche, mit der die vorgegebene Lieferfrist überschritten wurde, um einen festgelegten Prozentsatz – z. B. 5 % – verringert werden. Das verringerte laufende Entgelt bleibt bei geringfügigen Fristüberschreitungen von bis zu drei Wochen für ein halbes Jahr, bei längeren

Fristüberschreitungen für ein ganzes Jahr wirksam. Diese Lösung hätte den Vorteil, dass es für die DTAG einen konkreten Anreiz gibt, die Vorleistungen fristgerecht bereit zu stellen. Selbst bei einer Fristüberschreitung bleibt der Anreiz für eine möglichst baldige Lieferung bestehen, da die Vertragsstrafen ohne Zeitverzug wirksam werden und mit jeder weiteren Woche Zeitverzug ansteigen. Für den Fall, dass sich die Bereitstellung aus Sicht der DTAG unverschuldet verzögert hat, entfällt die Vertragsstrafe. Den Nachweis der unverschuldeten Verzögerung hat die Telekom zu führen.

8.5 Entgelte für den Teilnehmeranschluss

221. Nach Auffassung der Monopolkommission wirft die Regulierung der Entgelte für den Teilnehmeranschluss besondere Probleme auf, die eine Unterstellung unter die Einzelpreisregulierung zwingend erforderlich machen.

Wiederholt hat die Kommission darauf hingewiesen, dass die Entwicklung des Wettbewerbs auf den Märkten für Telekommunikationsdienstleistungen in den letzten Jahren maßgeblich dadurch behindert wurde und weiterhin wird, dass das von der RegTP festgesetzte Entgelt für die Miete der Teilnehmeranschlussleitung durch einen Wettbewerber über dem Preis liegt, den die DTAG selbst von ihren Endkunden verlangt. Unterstellt man, dass der von der RegTP festgesetzte Preis für die Miete der Teilnehmeranschlussleitung den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung entsprach bzw. entspricht, so folgt unmittelbar, dass der Endkundenpreis der DTAG unter den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung liegt, mithin der Tatbestand eines wettbewerbswidrigen Preisabschlages im Sinne des § 24 Abs. 2 Nr. 2 TKG prima facie schon jetzt offenkundig vorliegt. Dieser Missstand sollte spätestens bei Auslaufen der bisher geltenden Übergangsregelung am 31. Dezember 2002 beseitigt werden.

222. Unter Verfahrensgesichtspunkten wäre es vorteilhaft, wenn der Übergang von Endkundenpreisen aus der Zeit vor dem TKG zu Endkundenpreisen, die den Maßstäben des TKG genügen, im Rahmen des Einzelpreisgenehmigungsverfahrens erfolgen könnte. Die Monopolkommission geht davon aus, dass die RegTP bei der Anwendung des Regulierungsverfahrens einen Ermessensspielraum hat, den sie in Anlehnung an die übergeordneten Ziele des TKG ausfüllen muss. Die Telekommunikationsentgeltverordnung jedenfalls lässt offen, unter welchen Bedingungen eine Leistung mit anderen „in einem Korb zusammengefasst werden kann“ oder nicht. Enthalten ist lediglich die notwendige Bedingung, dass die Wettbewerbsverhältnisse in den betreffenden Märkten nicht verschieden sein dürfen. Daraus folgt nicht, dass bei gleichartigen Wettbewerbsverhältnissen eine Zusammenfassung verschiedener Leistungen in einem Korb geboten ist.

223. Für eine Anwendung der Einzelpreisgenehmigung sprechen im Wesentlichen zwei Argumente:

Erstens gelten im Price-Cap-Verfahren schwächere Informationsanforderungen an die DTAG. Im Rahmen der Einzelpreisgenehmigung muss das marktbeherrschende Unternehmen der RegTP gemäß § 2 TEntgV detaillierte

Kostenunterlagen zur Verfügung stellen. Mithilfe dieser Unterlagen kann die RegTP prüfen, ob die Anforderungen des § 24 Abs. 2 Nr. 2 und 3 TKG verletzt sind. Im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens dagegen sind keine detaillierten Kostenunterlagen vorzulegen. Es genügt, zu zeigen, dass die vorgegebenen Maßgrößen eingehalten werden (§ 5 Abs. 2 TEntgV). Ohne Kostenunterlagen aber ist eine auch nur oberflächliche Prüfung hinsichtlich der Anforderungen des § 24 Abs. 2 Nr. 2 und 3 TKG ausgeschlossen. Im Rahmen der Ex-ante-Entgeltregulierung wird die RegTP daher, von Zufällen abgesehen, kaum umhin kommen, von einer solchen Prüfung abzusehen. Hinzu tritt das Problem einer im Vergleich zur Einzelpreisgenehmigung deutlich reduzierten Prüfungsfrist. Liegt ein Verdrängungsmisbrauch vor, so wird dies allenfalls im Rahmen der Ex-post-Kontrolle gemäß § 30 TKG festzustellen sein.

Zweitens wird die Anwendung des Price-Cap-Verfahrens auf Ausgangsentgelte, die bereits offenkundig erheblich unter den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung liegen, nicht praktikabel zu handhaben sein. Jede weitere Preissenkungsvorgabe würde zu einer Verletzung von § 24 Abs. 2 TKG führen. Dies geschieht allein schon deswegen, weil die Dumpingproblematik bei den analogen Teilnehmeranschlüssen zu einer vergleichsweise drastischen Preiserhöhung zwingt. Um dennoch eine durchschnittliche Preisermäßigung für den Leistungskorb „Anschlüsse“ insgesamt zu erreichen, müssten die Preise für den ISDN-Basisanschluss und den Primärmultiplexanschluss so stark gesenkt werden, dass sie – schon allein wegen des Gewichts der analogen Anschlüsse in einem solchen Korb – ihrerseits mit einiger Sicherheit missbräuchliche Preise zur Folge hätte. Im Übrigen geht die Monopolkommission davon aus, dass die Anforderungen des § 24 Abs. 2 Nr. 2 TKG auch im Rahmen der Price-Cap-Regulierung für jedes einzelne Entgelt und nicht lediglich für den Leistungskorb insgesamt zu erfüllen sind.

9. Zusammenfassung der Einschätzungen und Empfehlungen

224. Die Entwicklung des Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten in den vergangenen zwei Jahren ist ambivalent. Einerseits gibt es Faktoren wie den weiter voranschreitenden Aufbau alternativer Infrastrukturen, die Marktpräsenz führender ausländischer Telekommunikationsunternehmen, den intakten Preiswettbewerb sowie den auf Teilmärkten festgestellten Abbau von Marktherrschaft, die für eine Zunahme der Wettbewerbsintensität sprechen. Andererseits stagniert die Wettbewerbsentwicklung bei Fern- und Auslandsgesprächen, verbleiben wichtige Leistungen sowohl auf den Vorleistungs- als auch den Endkundenmärkten in festen Monopolstrukturen und kann die DTAG auf dem bedeutsamen neuen Markt für schnelle Internetzugänge mittels DSL-Technologien eine monopolähnliche Stellung aufbauen.

Entsprechend unterschiedlich entwickelt sich der Wettbewerb in den einzelnen Marktsegmenten der Festnetztelefonie. Bei einem Großteil der Vorleistungen und bei den Ortsnetzdiensten ist ein funktionsfähiger Wettbewerb

weiterhin nicht in Sicht. Weniger eindeutig zu beurteilen ist die Situation auf den Märkten für Fern- und Auslandsgespräche. Hier ist nach Auffassung der Monopolkommission eine Rückführung der Regulierung unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Erforderlich wäre allerdings eine zusätzliche Absicherung des erreichten Wettbewerbs durch flankierende Maßnahmen. Im Einzelnen ergeben sich folgende Einschätzungen und Empfehlungen.

225. Die Regulierung von Vorleistungen ist unverzichtbar, solange der Wettbewerb auf den Endkundenmärkten nur dann bestehen kann, wenn die Konkurrenten der Telekom auf die Infrastruktur des dominierenden Unternehmens zurückgreifen können. Wegen ihres Engpasscharakters weiterhin zwingend regulierungsbedürftig sind der entbündelte Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung, die regionale und lokale Zusammenschaltung, die Bereitstellung lokaler Mietleitungen sowie die Fakturierungs- und Inkassoleistungen. Eine andere Entwicklung zeichnet sich bei Vorleistungen ab, die auf der Grundlage des Fernverbindungsnetzes erbracht werden. Der Aufbau alternativer Verbindungsnetze hat die Abhängigkeit der Wettbewerber von der DTAG bei den Fernzusammenschaltungen und bei der internationalen Terminierung spürbar reduziert. Dasselbe gilt für Mietleitungen im Fernbereich und zur Anbindung an ausländische Netze.

226. Trotz der zurückgehenden Abhängigkeit der Konkurrenten der DTAG bei den Fernzusammenschaltungen sollte die Entgeltregulierung hier insgesamt aufrechterhalten bleiben. Dafür sprechen zwei Argumente: zum einen die überragende Bedeutung, die der Zusammenschaltung für den Wettbewerb auf den Endkundenmärkten zukommt; gäbe man sie teilweise auf, stünde die Zusammenschaltungsregulierung insgesamt infrage. Zum anderen entstünden regulatorische Probleme, würde man gleichartige Telekommunikationsdienstleistungen, wie lokale und regionale Zusammenschaltungen auf der einen Seite und Fernzusammenschaltungen auf der anderen Seite unterschiedlichen Regulierungsregimes unterwerfen. Eines dieser Probleme betrifft die Zurechnung von Gemeinkosten auf die einzelnen Leistungen. Die Monopolkommission steht daher einer „marktweisen“ Deregulierung von Teilleistungen eher skeptisch gegenüber.

227. Bei der Terminierung in ausländische Netze und dem Angebot von Mietleitungen auf der Fernverkehrsebene besteht zwar funktionsfähiger Wettbewerb, einen dringenden Bedarf für die gesetzliche Rückführung der Regulierung sieht die Monopolkommission allerdings nicht. Auch hier spricht einiges für die Aufrechterhaltung eines einheitlichen gesetzlichen Regulierungsrahmens. Nachteile für das regulierte Unternehmen sind nicht zu erwarten, da die Terminierung in ausländische Netze ohnehin bereits seit Ende 1999 wegen des Fehlens von Marktherrschaft ausgesetzt ist. Bei den Mietleitungen auf der Fernverkehrsebene könnte, bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen, die Entlassung aus der präventiven Entgeltregulierung ebenfalls auf der Grundlage des geltenden Rechts erfolgen.

227. Bei den Endkundenleistungen hat sich die differenzierte Entwicklung des Wettbewerbs fortgesetzt. Im Ortsnetz ist die Wettbewerbsintensität sowohl bei den Teilnehmeranschlüssen als auch den Ortsgesprächen weiterhin gering. Die DTAG dominiert hier weiterhin auf der Grundlage ihrer Quasimonopolstellung bei der regionalen Infrastruktur. In den vergangenen zwei Jahren ist es weder zu Preiswettbewerb noch zu einer nennenswerten Verschiebung von Marktanteilen zugunsten der Wettbewerber gekommen. Dies gilt nach wie vor auch für einzelne Regionalmärkte, für Geschäftskunden und für ISDN-Anschlüsse. Hier ist die Wettbewerbsintensität zwar im Einzelfall größer, funktionsfähiger Wettbewerb ist allerdings noch nicht entstanden.

228. Eine Rückführung der präventiven Entgeltregulierung der Teilnehmeranschlüsse und Ortsgespräche ist jetzt und auf absehbare Zeit nicht möglich. Auch wenn neuere Entwicklungen, wie der Verkauf der TV-Kabelnetze durch die DTAG und die inzwischen durch das OVG bestätigte Entscheidung des Regulierers zum Wiederverkauf von Teilnehmernetzleistungen durch Dritte geeignet sind, die Wettbewerbsentwicklung im Ortsnetz auf längere Sicht positiv zu beeinflussen, ergibt sich daraus gegenwärtig kein Änderungsbedarf bei der Regulierung von Teilnehmernetzleistungen.

Die Monopolkommission ist weiterhin der Meinung, dass die Entwicklung des Wettbewerbs im Ortsnetz maßgeblich dadurch behindert wird, dass das von der RegTP festgesetzte Entgelt für die Miete der Teilnehmeranschlussleitung durch Wettbewerber höher liegt als der Preis, den die DTAG ihren Endkunden für den analogen Anschluss berechnet. Unterstellt man, dass der Preis für die Teilnehmeranschlussleitung den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung entspricht, folgt daraus unmittelbar, dass der im Vergleich dazu niedrigere Endkundenpreis der Telekom für den analogen Anschluss den Tatbestand eines wettbewerbswidrigen Preisabschlags im Sinne von § 24 Abs. 2 Nr. 2 TKG erfüllt. Bisher ist das nicht justiziabel, da der vor dem Inkrafttreten des TKG genehmigte Endkundentarif von 21,39 DM der Übergangsregelung des § 97 Abs. 3 TKG unterfällt. Spätestens nach dem Auslaufen dieser Vorschrift Ende 2002 wird sich der Regulierer diesem Problem stellen müssen.

230. Die Wettbewerbsintensität ist auf den Märkten für Fern- und Auslandsgespräche deutlich höher als im Ortsnetz. Gleichwohl gibt es nach Auffassung der Monopolkommission auch gegenwärtig noch keine Gewähr dafür, dass der erreichte Wettbewerb funktionsfähig im Sinne von § 81 Abs. 3 TKG ist. Zwar gibt es erste Anzeichen für eine zunehmende Unabhängigkeit des Wettbewerbs von der Regulierung. Es bestehen jedoch Unsicherheiten über die weitere Entwicklung der Wettbewerbsintensität, insbesondere auch über den Fortgang der Konsolidierung.

Für eine zunehmende Verselbstständigung des Wettbewerbs spricht, dass die Konkurrenten der DTAG in den vergangenen zwei Jahren zusätzliche Netzinfrastrukturen in einem nennenswerten Ausmaß aufgebaut haben und auf diese Weise unabhängiger von den Vorleistungen der DTAG geworden sind. Je mehr Kosten die neuen Anbie-

ter „versenkt“ haben, um so schwerer wird es für das ehemalige Staatsunternehmen, sie vom Markt zu verdrängen. Auf der anderen Seite ist nicht zu erkennen, dass einer der neuen Anbieter eine wirklich sichere Marktposition erreicht hat. Die Ertragsituation der Unternehmen ist speziell im Bereich des Festnetzes eher schlecht. Keiner der Wettbewerber macht bislang Gewinne. Stattdessen ist es bereits zu einer Reihe von Marktaustritten gekommen, weitere werden erwartet. Für die nähere Zukunft sieht die Monopolkommission einen sich deutlich verstärkenden Konsolidierungsprozess.

231. In dieser Situation der Unsicherheit über die weitere Entwicklung des Wettbewerbs empfiehlt die Monopolkommission, eine Rückführung der Regulierung bei den Fern- und Auslandsgesprächen erst dann als Möglichkeit ins Kalkül zu ziehen, wenn eine größere Prognosesicherheit über den weiteren Verlauf der Konsolidierung und die Auswirkungen auf die Wettbewerbsintensität in der Telekommunikation besteht. Selbst wenn bei einer günstigen Entwicklung eine Deregulierung der Ferngesprächsmärkte in Betracht kommt, ist durch flankierende Maßnahmen sicherzustellen, dass die DTAG ihre weiterhin beherrschende Position auf den übrigen Telekommunikationsmärkten nicht dazu nutzen kann, die Wettbewerbsverhältnisse in dem gerade deregulierten Bereich wieder zu ihren Gunsten zu verändern. Solche Bedenken bestehen insbesondere wegen des fortbestehenden Quasimonopols der DTAG im Ortsnetz.

232. Eine Möglichkeit, die Übertragung von Marktmacht auf deregulierte andere Märkte zu verhindern, besteht darin, die Geschäftsaktivitäten der Telekom auf Märkten mit und ohne Wettbewerb institutionell zu trennen. Die Monopolkommission hatte sich bereits in einer früheren Phase der Wettbewerbsöffnung der Telekommunikationsmärkte für eine vertikale Desintegration der DTAG ausgesprochen, nämlich für eine Ausgliederung der Breitbandkabelnetze. Dieser Ansatz sollte auch bei einer möglichen Rückführung der Regulierung bei den Fern- und Auslandsgesprächen genutzt werden. Dabei ist offensichtlich, dass es keine gesetzlichen Möglichkeiten gibt, die DTAG zu einer Entflechtung ihres Festnetzgeschäftes in wirtschaftlich unabhängige Fern- und Ortsnetzgesellschaften zu zwingen. Der Gesetzgeber kann allerdings die präventive Entgeltregulierung auf marktbeherrschende Betreiber von Ortsnetzen und auf integrierte Betreiber von Orts- und Fernnetzen begrenzen. Damit läge es in der Hand der Telekom, sich durch eine Trennung in eine Orts- und Fernnetzgesellschaft der Genehmigungspflicht bei den Entgelten für Ferngespräche zu entziehen.

233. Die Monopolkommission hat sich neben der Frage nach der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs in der Telekommunikation mit aktuellen Problemen der Regulierungspraxis befasst. Dazu gehört, dass die DTAG verstärkt Leistungen bündelt und versucht, durch Optionstarife Kunden an sich zu binden. Damit verbunden sind eine Reihe von Wettbewerbsproblemen, die sich insbesondere dann ergeben, wenn das anbietende Unternehmen auf Märkten mit unterschiedlicher Wettbewerbsintensität tätig ist. Ins Gewicht fällt vor allem, dass die Telekom wegen

ihrer umfassenden Präsenz auf praktisch sämtlichen Telekommunikationsmärkten bei der Bündelung und durch die Bündelung von Leistungen erhebliche Wettbewerbsvorteile besitzt. Dies vor allem, wenn Wettbewerber zu einem Teil der Leistungen keinen oder nur einen erschwerten Zugang haben. Dies betrifft Bündelungen unter Einschluss des Festnetzanschlusses und Ortsgesprächen ebenso wie mit Mobilfunk und Onlinediensten. Nach Auffassung der Monopolkommission ist eine Voraussetzung für die Genehmigung von Bündelangeboten durch marktbeherrschende Unternehmen, dass die Wettbewerber den Zugang zu allen entsprechenden Teilleistungen zu Zwecken des Wiederverkaufs haben müssen.

234. Die Wettbewerber der DTAG sind für ein eigenständiges Endkundenangebot auf den Telekommunikationsmärkten weiterhin in einem erheblichen Maße auf Vorleistungen angewiesen. Die Bereitstellung der Vorleistungen durch die DTAG erfolgt häufig nur eingeschränkt oder verzögert. Die Monopolkommission sieht wie die RegTP kaum Möglichkeiten, die Bereitstellungssituation dadurch zu verbessern, dass die Anzahl der Missbrauchsverfahren erhöht wird. Auch der Verweis auf den Zivilrechtsweg hilft den Unternehmen nicht wesentlich weiter. Selbst wenn hier bei eindeutig formulierten Vertragsinhalten eine Durchsetzung der Ansprüche gegenüber der DTAG möglich erscheint, bleibt das zeitliche Problem eines langwierigen Rechtswegs ungelöst. Die Monopolkommission sieht eine Möglichkeit zur Verbesserung der Bereitstellungssituation bei Vorleistungen darin, dass die Regulierung der Vorleistungsentgelte und -bedingungen selbsttätig wirkende, dynamisch wachsende Pönalen für verzögerte Bereitstellung vorsehen. So könnte z. B. das laufende Entgelt für die Überlassung eines Teilnehmeranschlusses für jede angefangene Woche, mit der die vorgegebene Lieferfrist überschritten wurde, um einen festgelegten Prozentsatz verringert werden. Das um die Pönale verringerte laufende Entgelt bliebe dann für einen festgesetzten Zeitraum, etwa ein halbes Jahr bei geringfügigen Fristüberschreitungen und ein ganzes Jahr bei längeren Fristüberschreitungen, bestehen. Diese Lösung hätte den Vorteil, dass sie konkrete Anreize für eine Lieferung ohne Zeitverzug setzt. Der Anreiz bliebe selbst bei einer Fristüberschreitung bestehen, da die Pönale mit jeder weiteren Verzögerung anwächst. Die Pönale entfällt, wenn die DTAG nachweisen kann, dass sie für die Verzögerung nicht verantwortlich ist.

235. Die Regulierung der Entgelte für den Teilnehmeranschluss wirft besondere Probleme auf, die eine Einzelpreisgenehmigung als dringlich erscheinen lassen. Die Monopolkommission hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die Entwicklung des Wettbewerbs in der Telekommunikation maßgeblich dadurch behindert wird, dass das Entgelt, welches die Wettbewerber für die Miete der Teilnehmeranschlussleitung an die Telekom zahlen müssen, über dem Preis liegt, den die DTAG ihren Endkunden für den analogen Anschluss in Rechnung stellt. Unterstellt man, dass der von der RegTP festgesetzte Preis für die Miete der TAL von gegenwärtig 24,40 DM den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung entspricht, folgt daraus unmittelbar, dass der Endkundenpreis der Telekom für den

analogen Teilnehmeranschluss von 21,39 DM offenkundig ein Dumpingpreis im Sinne von § 24 Abs. 2 Nr. 2 TKG ist. Dies ist bisher nicht justiziabel, da der gegenwärtige Endkundertarif vor Inkrafttreten des TKG genehmigt wurde und damit der Übergangsregelung des § 97 Abs. 3 TKG unterfällt. Spätestens mit Auslaufen der Übergangsregelung Ende 2002 muss der Regulierer sich diesem Problem stellen. Unter Verfahrensgesichtspunkten wäre es für die RegTP von Vorteil, wenn sie diese Auseinandersetzung im Rahmen von Einzelpreisgenehmigungsverfahren vornehmen könnte. Dafür sprechen im Wesentlichen zwei Gründe: Erstens gelten im Price-Cap-Verfahren schwächere Informationsanforderungen, d. h. die DTAG muss für die Überprüfung der Angemessenheit ihrer Entgelte weniger Kosteninformationen zur Verfügung stellen. Hinzu tritt das im Vergleich zur Einzelpreisregulierung zeitlich deutlich reduzierte Prüfverfahren. Zweitens können bei Anwendung von Price-Cap die Preissenkungsvorgaben bei Ausgangsentgelten, die bereits offenkundig unterhalb der Kosten liegen, nicht umgesetzt werden, ohne in Konflikt zu § 24 Abs. 2 Nr. 2 TKG („Entgelte dürfen keine Abschläge enthalten, die die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen auf einem Markt der Telekommunikation beeinträchtigen, ...“) zu geraten. Dies gilt selbst für den Fall, dass die RegTP einen gemeinsamen Leistungskorb für sämtliche Anschlussarten (analog, ISDN, Primärmultiplex) bildet. Dies allein schon deshalb, weil die Anforderungen des § 24 Abs. 2 Nr. 2 TKG für jedes einzelne Entgelt und nicht lediglich für den Korb insgesamt zu erfüllen sind.

236. Von besonderer Bedeutung für die Wettbewerber der DTAG ist die Möglichkeit, effektiven und zeitnahen Rechtsschutz gegen Entscheidungen der RegTP zu erlangen. Dies scheitert bei der Entgeltregulierung bereits daran, dass den zuständigen Gerichten die zu überprüfenden Entscheidungen wegen darin enthaltener Geschäftsgeheimnisse oftmals nur unvollständig vorliegen. Die notwendige Entscheidung über die Vorlage einer ungekürzten Fassung an das Gericht trifft bisher der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie als oberste Aufsichtsbehörde. Diese Kompetenz soll durch eine Änderung des TKG auf die RegTP übertragen werden. Die Monopolkommission begrüßt dieses Vorhaben, soweit damit eine Verfahrensbeschleunigung zu erreichen ist. Die Informationsgrundlage für die Gerichte wird sich allerdings nur dann verbessern, wenn die RegTP bei ihren Entscheidungen über die Weitergabe von Unterlagen an die Gerichte eine weniger restriktive Haltung als das BMWi einnehmen wird.

Der Rechtsschutz ließe sich darüber hinaus effizienter gestalten, wenn die gerichtliche Überprüfung nicht nur die Glaubhaftmachung der Vorlageverweigerung erfassen, sondern die Rechtmäßigkeit der behördlichen Verweigerungsentscheidung anhand der betroffenen Akten selbst beinhalten würde. Als Vorbild könnte das vom Bundesverfassungsgericht vorgeschlagene „in camera“-Verfahren dienen, bei dem zwar dem Gericht, nicht aber Dritten die in Rede stehenden Unterlagen zur Kenntnis gelangen. Nach Auffassung der Monopolkommission sollte das „in camera“-Verfahren als Regelfall in das TKG aufgenommen werden. Dies wäre aber nur ein erster Schritt zur Verbesse-

rung des Rechtsschutzes im Telekommunikationssektor. Insbesondere das Problem der langen Verfahrenszeiträume lässt sich damit nur begrenzt lösen. Dazu sind weitere Maßnahmen erwägenswert, etwa die Verkürzung der geltenden Rechtsmittelfristen und der Instanzenzüge.

237. Die gegenwärtige Regulierung der Terminierungsentgelte in Teilnehmernetzen ist ebenso inkonsistent und auf Dauer nicht haltbar wie die unterschiedliche regulatorische Behandlung von Daten- und Sprachkommunikation im Festnetz. Nach Auffassung der Monopolkommission bedarf es im TKG besonderer Regelungen für Teilnehmer-netzbetreiber. Da jeder Betreiber eines Teilnehmernetzes a priori Monopolist für das Angebot von Terminierungen in sein Netz und für die Zuführung von Gesprächen aus seinem Netz ist, bleiben die Märkte für lokale Zusammenschaltungen grundsätzlich für den Wettbewerb verschlossen. Dies gilt für den Mobilfunk ebenso wie für das Festnetz. Diesem Umstand sollte der Gesetzgeber mit der Unterstellung sämtlicher Terminierungsleistungen im Festnetz und im Mobilfunk unter die präventive Entgeltregulierung Rechnung tragen.

Nach geltendem Recht unterliegen die Sprach- und die Datenkommunikation unterschiedlichen Regulierungsregimes. Die Entgelte für Sprachtelefonien sind genehmigungspflichtig, während die Datenkommunikation marktbeherrschender Anbieter lediglich der Missbrauchskontrolle unterliegt. Auf Dauer wird diese unterschiedliche regulatorische Behandlung Probleme aufwerfen. Sie entstehen, weil durch Fortschritte bei den Netz- und Vermittlungstechnologien die Voraussetzungen für die Integration von bisher in getrennten Netzen realisierten Tele-

kommunikationsdiensten geschaffen wurden. Eine strenge Unterscheidung von Übertragungsinhalten ist dabei nicht mehr möglich.

238. Im Zuge der Fortentwicklung des europäischen Rechtsrahmens für die Telekommunikation vollzieht sich gegenwärtig eine stärkere Anlehnung der Regulierung an das allgemeine Wettbewerbsrecht. Gleichzeitig hält die Europäische Kommission trotz Marktliberalisierung und Konvergenz an der sektorspezifischen Regulierung fest. Dabei sieht der neue Rechtsrahmen umfassende Vorgaben für die nationalen Regulierungsbehörden vor, deren Kompetenzen nach gegenwärtiger Sachlage spürbar eingeschränkt werden sollen.

Für den Fall grenzüberschreitender Streitigkeiten, sei es zwischen den nationalen Regulierungsbehörden und der EU-Kommission, sei es zwischen den nationalen Regulierern, schlägt die Kommission langwierige und komplizierte Abstimmungserfordernisse vor. Dies lässt für die Zukunft erhebliche Verzögerungen erwarten. Die Monopolkommission schlägt hier alternativ ein System vor, in dem die EU-Kommission Vertreter zu den nationalen Regulierungsbehörden entsendet, die vor Ort in die Entscheidungen eingebunden werden. Ein solches Verfahren hätte den Vorteil, dass unmittelbar Auskünfte über die Vereinbarkeit einer nationalen Entscheidung mit EG-Recht erteilt werden könnten und so die uniforme Anwendung des Gemeinschaftsrechts gewährleistet wäre. Zugleich würde eine Verlängerung des Genehmigungsverfahrens durch neu geschaffene zusätzliche Entscheidungsstufen verhindert.

Teil II Kein Wettbewerb auf Postmärkten

1. Vorbemerkungen

239. Drei Jahre nach der in beschränktem Umfang vorgenommenen Öffnung des deutschen Postmarktes hat die Monopolkommission abermals zu der Frage Stellung zu nehmen, ob auf den Märkten des Postwesens funktionsfähiger Wettbewerb herrscht. Nach § 44 Postgesetz (PostG) i. V. m. § 81 Abs. 3 Telekommunikationsgesetz (TKG) legt die Kommission ihren Bericht alle zwei Jahre vor. Sie gibt darin eine Einschätzung der erreichten Wettbewerbsintensität ab, kann auf notwendige Konsequenzen für einzelne Regelungen des Postgesetzes verweisen und soll insbesondere darlegen, ob die Vorschriften zur Entgeltregulierung weiterhin erforderlich sind.

240. Der Gesetzgeber hat in diesem Berichtszeitraum entschieden, die Exklusivlizenz zugunsten der Deutschen Post AG um weitere fünf Jahre, d. h. bis zum Ende des Jahres 2007, zu verlängern. Er hat damit der Berichtspflicht der Monopolkommission, die dazu bestimmt ist, die Deregulierung des Postmarktes zu begleiten, weitgehend den Gegenstand entzogen. Der umfassende Mono-

polbereich stellt das wesentliche Wettbewerbshemmnis dar. Vor dem Hintergrund seines Fortbestandes kann es in dem folgenden Bericht nur um Marginalien gehen.

2. Regulatorische Rahmenbedingungen

241. Mit dem Inkrafttreten des Postgesetzes am 1. Januar 1998 wurde die dritte Stufe der Postreform auch im Bereich der Postdienstleistungen umgesetzt. Als Ziele der Regulierung nennt § 2 PostG die Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs auf den Märkten des Postwesens und die Gewährleistung einer flächendeckenden Grundversorgung mit Postdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen (Universaldienst). Das Regulierungsziel eines funktionsfähigen Wettbewerbs soll durch den Marktzutritt konkurrierender Anbieter angestrebt werden. Eine flächendeckende Grundversorgung mit Postdienstleistungen wird durch die Festlegung bestimmter Dienstleistungs- und Qualitätsmerkmale in einer entsprechenden Verordnung und durch Ausgleichsmechanismen im Postgesetz sichergestellt.

Die Regulierungsinhalte umfassen die befristete Einräumung eines Monopolbereichs zugunsten der DPAG (Exklusivlizenz), die Marktzutrittsbedingungen, die Gewährleistung des Universaldienstangebots, die Entgeltregulierung der marktbeherrschenden Unternehmen und das Teilleistungsangebot. Da das Postgesetz in einigen Bereichen lediglich einen allgemeinen Rahmen vorgibt, sind ergänzende Verordnungen – wie z. B. zur Entgeltregulierung und zum Universaldienst – ergangen, die nähere Bestimmungen enthalten.

242. Die Betätigungsmöglichkeiten von Anbietern im deutschen Postmarkt sind durch grundgesetzliche Regelungen und durch das Postgesetz determiniert. Im Grundgesetz werden Postdienstleistungen als privatwirtschaftliche Tätigkeiten definiert, die durch die DPAG und andere private Anbieter erbracht werden. Danach ist grundsätzlich jedermann berechtigt, Postdienstleistungen am Markt anzubieten. Dies gilt uneingeschränkt für die Beförderung von Briefsendungen über 1 000 g, für die Beförderung von Paketen, Zeitungen und Zeitschriften sowie für Kurierdienste im Sinne des Postgesetzes. Das Angebot dieser gewerblichen Tätigkeiten setzt keine besondere Erlaubnis nach dem Postgesetz voraus. Eine Lizenz ist hingegen dann erforderlich, wenn Briefsendungen mit einem Gewicht bis 1 000 g befördert werden sollen.¹²²

Sofern die entsprechenden Voraussetzungen (Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit, Fachkunde, keine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Einhaltung der im lizenzierten Bereich üblichen Arbeitsbedingungen) erfüllt sind, besteht ein Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Lizenz. Die Anzahl der von der RegTP zu vergebenden Lizenzen ist nicht beschränkt.

Nach § 51 PostG besitzt die DPAG das ausschließliche Recht zur gewerbsmäßigen Beförderung von Briefsendungen und adressierten Katalogen bis 200 g und einem Preis bis 5,50 DM sowie für inhaltsgleiche Briefsendungen bis 50 Stück und einem Gewicht bis 50 g. Die Exklusivlizenz erfasst den allergrößten Teil des Briefbeförderungsvolumens und wurde zunächst bis zum 31. Dezember 2002 befristet. Am 28. März 2001 hat das Bundeskabinett den Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes beschlossen. Mit dem Gesetz, das inzwischen verkündet ist, wird der Monopolbereich der DPAG bis zum 31. Dezember 2007 verlängert.

243. Auf der Grundlage eines Kompromissvorschlages der belgischen Ratspräsidentenschaft haben sich die Wirtschaftsminister der Europäischen Union am 15. Oktober 2001 auf einen Stufenplan zur weiteren Liberalisierung der Postmärkte verständigt. Das Vorhaben muss vom Europäischen Parlament noch in zweiter Lesung gebilligt

¹²² Für den Zeitraum der befristeten gesetzlichen Exklusivlizenz können auf Antrag Lizenzen für verschiedene Dienstleistungen erteilt werden. Hierzu zählen Briefsendungen über 200 g oder über 5,50 DM, inhaltsgleiche Briefsendungen über 50 g und ab 50 Stück Mindesteinlieferungsmenge, der Dokumentenaustauschdienst, qualitativ höherwertige Dienstleistungen (so genannte D-Lizenz), die Einlieferung bei den Annahmestellen der DPAG und die Abholung aus Postfachanlagen der DPAG.

werden. Der Vorschlag sieht vor, die Gewichtsgrenze für den Monopolbereich von zur Zeit 350 auf 100 g abzusetzen. Als zweiter Schritt wird am 1. Januar 2006 die Gewichtsgrenze auf 50 g herabgesetzt. Eine vollständige Liberalisierung wurde für 2009 ins Auge gefasst; dies setzt jedoch voraus, dass Parlament und Ministerrat diesem Vorhaben im Jahre 2007 zustimmen werden.

2.1 Grundsätze und Verfahren der Entgeltregulierung

244. Nach § 19 PostG bedürfen Entgelte, die ein Unternehmen auf einem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen erhebt, der Genehmigung durch die RegTP, sofern der Lizenznehmer eine marktbeherrschende Stellung auf dem betreffenden Markt einnimmt. Diese Vorschrift ist an § 25 TKG angelehnt und unterwirft die Entgelte für lizenzpflichtige Postdienstleistungen eines marktbeherrschenden Anbieters einer Ex-ante-Kontrolle durch die RegTP.

Die Entgelte für nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen, wie z. B. Kurierdienste oder Beförderung von Paketen, die von marktbeherrschenden Unternehmen erhoben werden, müssen nicht im Vorhinein genehmigt werden. Gleichwohl besteht die Möglichkeit, diese Preise nachträglich zu überprüfen (§ 25 PostG). Die RegTP hat eine Überprüfung nicht genehmigungsbedürftiger Entgelte einzuleiten, wenn ihr Tatsachen bekannt werden, die die Annahme rechtfertigen, dass diese Entgelte missbräuchlich überhöht oder zu niedrig sind oder in sonstiger Weise diskriminierend gegenüber einzelnen Nachfragern wirken.

245. Nach § 21 Abs. 1 PostG werden Entgelte von der RegTP entweder für die einzelnen Dienstleistungen nach den Maßstäben des § 20 PostG (Einzelgenehmigungsverfahren) oder für einen Korb zusammengefasster Dienstleistungen nach den von ihr vorgegebenen Maßgrößen (Price-Cap-Verfahren) genehmigt. Sofern das Price-Cap-Verfahren Anwendung findet, gelten bei Einhaltung der festgelegten Maßgrößen die Anforderungen als erfüllt, wonach ein Preishöhenmissbrauch auszuschließen ist.

Die PEntgV sieht vor, die Maßgrößen so zu bilden, dass die RegTP zunächst das Ausgangsentgeltniveau der in einem Korb zusammengefassten Dienstleistungen festsetzt und dann die Maßgrößen anhand der gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate und des zu erwartenden Produktivitätsfortschritts bestimmt. Im Zusammenhang mit der Festlegung der Maßgrößen – und zwar vornehmlich der Produktivitätsfortschrittsrate – soll die Behörde das Verhältnis des Ausgangsentgeltlevels zu den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung berücksichtigen.

Bis zum Ende des Jahres 2002 gelten die Entgelte unverändert fort, die noch auf der Genehmigung des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation vom 3. Juni 1997 beruhen. Das Postgesetz hatte vorgesehen, dass diese Entgelte für die in der Genehmigung jeweils festgesetzte Dauer, längstens bis zum 31. Dezember 2002 gelten. Der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie hat ihre Geltungsdauer durch allgemeine Weisung vom 27. März 2000 durchweg bis zum 31. Dezember 2002 ver-

längert. Für die Entgelte, die ab dem 1. Januar 2003 erhoben werden, findet nunmehr das in § 19 PostG vorgesehene Verfahren Anwendung.

246. In ihren Eckpunkten zu dem Thema „Price-Cap-Regulierung 2003 für Postdienstleistungen“ gibt die RegTP bekannt, für die genehmigungsbedürftigen Entgelte ein Price-Cap-Verfahren durchführen zu wollen. Sie weist hierbei auf die Vorrangstellung hin, welche die PEntgV diesem Verfahren gegenüber dem Einzelgenehmigungsverfahren einräumt (§ 1 Abs. 1 PEntgV). Das Einzelgenehmigungsverfahren komme demgegenüber nur in solchen Fällen in Betracht, wenn eine Dienstleistung nicht mit einer Mehrzahl von Dienstleistungen in einem Korb zusammengefasst werden kann. In ihrer Begründung zur PEntgV weist die Bundesregierung darauf hin, dass erhebliche Gründe vorliegen müssen, damit eine Dienstleistung nicht in einen Korb aufgenommen werden kann. Nach Auffassung der RegTP liegen solche Gründe für die nach derzeitiger Gesetzeslage der Entgeltgenehmigung unterliegenden Dienstleistungen nicht vor.

Bei der Zusammensetzung der Körbe ist zu beachten, dass sich die Dienstleistungen hinsichtlich der erwarteten Stärke des Wettbewerbs nicht wesentlich unterscheiden. Nach Ansicht der RegTP ist ein wesentliches Kriterium

der Wettbewerbsintensität darin zu sehen, ob die Dienstleistungen im Bereich der Exklusivlizenz oder unter Wettbewerbsbedingungen erbracht werden. Des Weiteren ist darauf abzustellen, welche Wirkung der Substitutionswettbewerb, wie z. B. durch Telefon und E-mail, zu entfalten vermag.

2.2 Umfang des Universaldienstangebots gemäß PUDLV

247. Die auf der Grundlage des Postgesetzes am 15. Dezember 1999 erlassene Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) determiniert Inhalt und Umfang der nach Artikel 87 f GG geforderten postalischen Grundversorgung. Im Rahmen der PUDLV wird ein Mindestangebot an Postdienstleistungen festgelegt und zugleich eine Mindestqualität vorgegeben, mit der diese Dienstleistungen zu erbringen sind.

248. Die flächendeckende Grundversorgung entsprechend der PUDLV war bislang stets gewährleistet. Seit Inkrafttreten des Postgesetzes hat die DPAG die Universaldienstleistungen erbracht. Im Briefbereich hat sie dieses Angebot nahezu allein, im Paketbereich zusammen mit anderen Unternehmen zur Verfügung gestellt.

Abbildung 1

Kernelemente der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV)

	Kernelemente der PUDLV
Umfang des Dienstleistungsangebots	<ul style="list-style-type: none"> • Beförderung von Briefsendungen bis 2 000 g (einschließlich Einschreibesendung, Wertsendung, Nachnahmesendung und Sendung mit Eilzustellung) • Beförderung von Paketen bis 20 kg • Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften
Filialnetz	<ul style="list-style-type: none"> • Bundesweit mindestens 12 000 stationäre Schalter, davon bis zum 31. Dezember 2007 5 000 mit unternehmenseigenem Personal • In Gemeinden mit mehr als 4 000 Einwohnern mindestens ein stationärer Schalter
Laufzeit (Höchstlaufzeitvorgaben, gemessen im Jahresdurchschnitt)	<ul style="list-style-type: none"> • Briefe: E+1 für 80 % der Sendungen; E+2 für 95 % der Sendungen • Pakete: E+2 für 80 % der Sendungen
Entgelte der Dienstleistungen	<ul style="list-style-type: none"> • Briefe: Reales Preisniveau vom 31. Dezember 1997 • Bei Verpflichtung eines marktbeherrschenden Unternehmens: An den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung orientierte Preise • Im Bereich der Exklusivlizenz: Einheitstarif (gilt nicht für Massensendungen)

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, PUDLV

3. Wettbewerbsentwicklung in der Briefbeförderung

3.1 Marktentwicklung

249. Auf dem deutschen Postmarkt wurden im Jahr 2000 Umsätze in Höhe von mehr als 43 Mrd. DM erzielt. Davon entfallen etwa zwei Drittel auf den Bereich der Kurier-, Express- und Paketdienste, der bereits dem Wettbewerb geöffnet ist. Das Marktsegment der Briefbeförderung trug mit etwa 20 Mrd. DM zum Gesamtumsatz bei.

Rund zwei Drittel des gesamten im Postmarkt erzielten Umsatzes entfällt auf die DPAG. Im Jahre 2000 erreichte das Unternehmen einen Umsatz in Höhe von 11,73 Mrd. DM; die Umsatzrendite verdoppelte sich im Vergleich zum Vorjahr von 8,6 % (1999) auf 17,1 % (2000). Diese Zahlen liegen deutlich über den Umsatzrenditen anderer, vor allem wettbewerblich organisierter Wirtschaftsbereiche. Wie das Unternehmen in seinem Geschäftsbericht für das Jahr 2000 ausführt, wirkte sich insbesondere der Rückgang des betrieblichen Aufwandes vor Abschreibung positiv auf das Ergebnis aus. Diese Entwicklung ist zu einem Teil auf die Reduzierung der Zahlungen an den Deutsche Post Pensions-Service um 1,2 Mio. Euro zurückzuführen.

Die DPAG hat ihre Akquisitions- und Diversifizierungsstrategie im In- und Ausland fortgesetzt, wobei die Investitionen vornehmlich den Markt für Kurier-, Express- und Paketdienste betreffen. Die Gewinne werden nach wie vor vornehmlich in ihrem traditionellen Geschäftsfeld – der Briefbeförderung – erwirtschaftet. Im Jahre 2000 weist das Ergebnis der betrieblichen Tätigkeit (EBITA) im Unternehmensbereich Brief 74,3 % des gesamten im Konzern erwirtschafteten Ergebnisses der betrieblichen Tätigkeit aus; in Bezug auf das Umsatzvolumen entfallen 34 % auf den Briefbereich.

250. Im Bereich der inhaltsgleichen Briefsendungen (Infopost, Massensendungen) ist das größte Wachstum zu verzeichnen. Der Markt für Werbesendungen weist überdurchschnittliche Wachstumsraten auf. Bei der Beförderung von inhaltsgleichen Briefsendungen liegt der Marktanteil der DPAG bei rund 95 %, obwohl dieser Bereich teilweise für den Wettbewerb geöffnet ist (seit 1998 für Sendungen über 50 g).

251. Seit Inkrafttreten des Postgesetzes können auch private Anbieter in der Briefbeförderung tätig werden, wenn sie über eine entsprechende Lizenz verfügen. Die RegTP hat bislang 992 Lizenzen für die Beförderung von

Briefsendungen bis 1 000 g vergeben, davon 164 im Jahre 1998, 453 im Jahre 1999, 239 im Jahre 2000 und 136 im Jahre 2001 (Stand: September 2001). Wegen der Exklusivlizenz der DPAG berechnen diese Lizenzen – mit Ausnahme der D-Lizenz – nicht zur Versendung von Briefen unter 200 g; ihre praktische Bedeutung ist auf das kleine Marktsegment der Briefe zwischen 200 und 1 000 g beschränkt.

Bis zum Ende des Jahres 2000 hatte die RegTP 809 Lizenzen für das Angebot höherwertiger Dienstleistungen sowie 821 Lizenzen für die gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen, die im Auftrag des Absenders bei diesem abgeholt und bei der nächsten Annahmestelle der DPAG oder bei einer anderen Annahmestelle innerhalb derselben Gemeinde eingeliefert werden. Für die gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen, die im Auftrag des Empfängers aus Postfachanlagen der DPAG abgeholt und an den Empfänger ausgeliefert werden, wurden 798 Lizenzen erteilt. Jeweils etwa 600 Lizenzen betrafen die gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen mit einem Gewicht von 200 bis 1 000 g bzw. von Briefsendungen, deren Einzelpreis mehr als 5,50 DM beträgt sowie die gewerbsmäßige Beförderung von inhaltsgleichen Briefsendungen mit einem Gewicht von mehr als 50 g, von denen der Absender eine Mindestzahl von 50 Stück einliefert. Von eher untergeordneter Bedeutung ist der Dokumentenaustauschdienst. Für diese Dienstleistungsart wurden insgesamt 336 Lizenzen vergeben.

Die Anzahl von nahezu 1 000 vergebenen Lizenzen muss um die zwischenzeitlich aus dem Markt ausgeschiedenen Anbieter sowie die nicht genutzten Lizenzen korrigiert werden. Wegen Geschäftsaufgabe oder Insolvenz sind bislang 180 Lizenznehmer aus dem Markt ausgetreten. Bemerkenswert ist hierbei, dass die Hälfte der Marktaustritte seit dem 1. Januar 2001 erfolgt ist.

Neben der im Einzelfall ungenügenden Kapitalausstattung ist hierbei vornehmlich der Rückzug privater Investoren entscheidend. Hinzu kommt, dass die Unternehmen seit dem Frühjahr 2000 – als die ersten Hinweise in Richtung einer Verlängerung der Exklusivlizenz bekannt wurden – erheblichen Unsicherheiten im Hinblick auf die bereits getätigten wie auch die zukünftigen Investitionen ausgesetzt waren. Im Übrigen wirkt sich das mit den von der DPAG initiierten Prozessen verbundene Kostenrisiko für viele der zumeist kleinen und mittleren Unternehmen existenzbedrohend aus. Die Klagepraxis führte ferner

Tabelle 1

Anzahl der vergebenen Lizenzen 2000 bis 2001

1. Quartal 2000	2. Quartal 2000	3. Quartal 2000	4. Quartal 2000	1. Quartal 2001	2. Quartal 2001	3. Quartal 2001	Summe
25	14	21	10	40	26	44	180

Quelle: RegTP

dazu, dass die Banken aufgrund der Unsicherheiten im Zusammenhang mit dem Höherwertigkeitserfordernis nicht mehr bereit waren, Kredite zu gewähren. Alternative Finanzquellen kommen seit dem Zusammenbruch des Neuen Marktes ebenfalls kaum noch in Betracht.

Die RegTP hat zu Beginn des Jahres 2001 eine Marktabfrage durchgeführt, um zu ermitteln, in welchem Umfang die Lizenznehmer ihre Lizenzen auch tatsächlich nutzen. Im Rahmen dieser Umfrage hat sich ergeben, dass rund 160 Lizenznehmer noch nicht bzw. vorübergehend nicht tätig sind. Im Resultat sind somit etwa 660 Unternehmen im Bereich des Angebots von lizenzpflichtigen Postdienstleistungen tätig. Bei diesen Unternehmen handelt es sich zum überwiegenden Teil um kleine und mittlere Unternehmen.

252. Die Anzahl von mehr als 600 privaten Unternehmen darf jedoch nicht zu dem Schluss verleiten, dass bereits von einem funktionsfähigen Wettbewerb auszugehen ist. Im Bereich der Briefbeförderung ist bislang überhaupt kein Wettbewerb entstanden. Die Aktivitäten der Wettbewerber sind auf Nischen und regionale Angebote beschränkt. Der Markt wird nach wie vor von der DPAG beherrscht. Von ca. 20 Mrd. DM Gesamtumsatz erzielten die Wettbewerber insgesamt weniger als 400 Mio. DM. Der Marktanteil der privaten Anbieter betrug im Jahre 2000 etwa 1,6 % (1999: 1,3 %). Der Gesamtumsatz aller Lizenznehmer lag in jedem Jahr unterhalb des Umsatzzuwachses der DPAG. Im Jahr 2000 beispielsweise betrug der Umsatzzuwachs der DPAG mehr als 700 Mio. DM, während die Wettbewerber insgesamt Umsätze in Höhe von 340 Mio. DM erwirtschafteten.

Wird die Analyse auf den liberalisierten Bereich begrenzt, bleibt der Befund einer dominierenden Marktstellung der DPAG unverändert bestehen. Die Beförderung von Briefsendungen mit einem Gewicht von 200 g oder mehr oder

einem Preis oberhalb von 5,50 DM ist ebenso wie die Beförderung von inhaltsgleichen Briefsendungen mit einem Gewicht von über 50 g bereits liberalisiert, wenn man einmal von den Lizenzfordernissen absieht. Die Erbringung dieser Dienstleistungen setzt zudem keine Höherwertigkeit voraus. Auch in diesem Bereich haben die Wettbewerber im Jahre 2000 nur einen Marktanteil von 5,2 % erreichen können.

3.2 Ursachen der unzureichenden Wettbewerbsentwicklung

3.2.1 Regulatorische Wettbewerbshemmnisse

Gesetzliche Exklusivlizenz

253. Die Hauptbeschränkung des Wettbewerbs resultiert aus dem Monopolbereich, welcher der DPAG im Rahmen einer Übergangsvorschrift eingeräumt wurde. Auf die im Rahmen der Exklusivlizenz erbrachten Dienstleistungen entfallen etwa drei Viertel der Umsätze im lizenzpflichtigen Bereich. Die Wettbewerber sind folglich von einem Großteil des Briefbeförderungsvolumens ausgeschlossen. Da ihnen das Geschäftsvolumen aus dem Exklusivbereich nicht zur Verfügung steht, fallen die mit einem Markteintritt verbundenen Fixkosten bei den privaten Anbietern wesentlich stärker ins Gewicht. Diejenigen Unternehmen, die in Erwartung einer vollständigen Marktöffnung ab dem Jahre 2003 in den Markt eingetreten sind und investiert haben, können ihre Geschäftspläne nicht realisieren und müssen den Markt möglicherweise wieder verlassen. Die Zahl der Marktaustritte, die seit der Ankündigung der Verlängerung der Exklusivlizenz zu verzeichnen ist, belegt diese Einschätzung.

Die Wettbewerber sind in ihren Möglichkeiten, Kunden zu gewinnen, schließlich auch dadurch beeinträchtigt, dass sie kein Komplettangebot aus einer Hand („One-

Tabelle 2

Marktanteile im lizenzierten Bereich (einschließlich Exklusivlizenz)

	1998	1999	2000
Markt insgesamt	19 200 Mio. DM	19 600 Mio. DM	21 126 Mio. DM
Umsatz der Lizenznehmer	151,9 Mio. DM	252,6 Mio. DM	339,7 Mio. DM
Marktanteile der Lizenznehmer	0,8 %	1,3 %	1,6 %
Marktanteile der DPAG	99,2 %	98,7 %	98,4 %

Quelle: RegTP

Tabelle 3

Marktanteile im bereits liberalisierten Briefbereich

	1998	1999	2000
Markt insgesamt	~ 4 100 Mio. DM	4 300 Mio. DM	4 500 Mio. DM
Umsatz der Lizenznehmer	140 Mio. DM	198 Mio. DM	234 Mio. DM
Marktanteile der Lizenznehmer	3,4 %	4,6 %	5,2 %
Marktanteile der DPAG	96,4 %	95,4 %	94,8 %

Quelle: RegTP

Stop-Shopping“) zu offerieren vermögen. Für einen Teil des Briefvolumens müssen sie vielmehr die Leistungen der DPAG in Anspruch nehmen.

Klagepraxis der DPAG

254. In dem liberalisierten Teil des Briefmarktes wird die Wettbewerbsentwicklung ferner dadurch beeinträchtigt, dass die DPAG eine Vielzahl der von der RegTP vergebenen Lizenzen gerichtlich überprüfen lässt. Dies betrifft die Lizenzen für die so genannten qualitativ höherwertigen Dienstleistungen (D-Lizenz). Die tatbestandlichen Voraussetzungen für diese Dienstleistungen sind im Postgesetz durch unbestimmte Rechtsbegriffe umschrieben. Das Gesetz selbst bietet mithin keine eindeutigen und ohne weiteres operationalen bzw. subsumtionsfähigen Entscheidungskriterien. Die RegTP hat daher Kriterien in Form von standardisierten Merkmalen festgelegt und in ihrem Amtsblatt veröffentlicht. Die DPAG zweifelt jedoch an, dass diese Kriterien eine Höherwertigkeit von Postdienstleistungen bedingen. Sie geht zum einen auf dem Zivilrechtsweg gegen die Lizenznehmer und zum anderen auf dem Verwaltungsrechtsweg gegen die Vergabepaxis der RegTP vor. Bislang liegt jedoch noch keine abschließende Entscheidung des Bundesgerichtshofs oder des Bundesverwaltungsgerichts zu der Frage vor, welche Dienstleistungen als höherwertig anzusehen sind und infolgedessen nicht in den Monopolbereich der DPAG fallen.

Der Marktzutritt in diesem Bereich wird durch die Klagepraxis der DPAG erschwert und verzögert. Neben den mit Gerichtsverfahren verbundenen Kosten entsteht eine erhebliche Rechtsunsicherheit. Hieraus ergeben sich negative Auswirkungen auf die Kreditwürdigkeit der neu in den Markt eingetretenen Unternehmen. Denn die Banken sind angesichts der entstandenen Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Vergabe von Lizenzen für höherwertige Dienstleistungen nicht mehr bereit, die benötigten Kredite bereitzustellen. Der Zusammenbruch des Neuen Marktes hat schließlich dazu geführt, dass alternative Finanzierungsquellen nicht mehr zur Verfügung stehen. Des Weiteren werden potenzielle Wettbewerber vom zukünftigen Marktzutritt abgeschreckt. Solange unklar ist, welche Anforderungen an das Dienstleistungsangebot mit dem Höherwertigkeitskriterium verbunden sind, haben sie kein Interesse daran, diese Dienstleistung zu offerieren.

Quersubventionierungs- und Missbrauchspotenziale

255. Die DPAG erbringt Postdienstleistungen einerseits auf der Grundlage ihrer Exklusivlizenz und ist andererseits auf den Märkten tätig, die bereits dem Wettbewerb geöffnet wurden. Aufgrund der teilweise vorhandenen Verbundproduktion zwischen dem wettbewerblich organisierten Paketbereich und dem zum überwiegenden Teil monopolistisch strukturierten Briefbereich hat die DPAG eine Flexibilität, die den Konkurrenten nicht zur Verfügung steht. Sie verfügt über die Möglichkeit, ihre Aktivitäten im Exklusivbereich und die Aktivitäten im wettbewerblichen Bereich durch Quersubventionierung miteinander zu koppeln. Der Wettbewerb im liberalisierten Bereich kann durch Zuströme aus dem Monopolbereich verzerrt, kon-

kurrierende Anbieter mithin aus dem Markt verdrängt werden.

Die Brisanz dieses Problems wird daran ersichtlich, dass die Europäische Kommission die DPAG wegen missbräuchlichen Verdrängungswettbewerbs kürzlich mit einem Bußgeld von 24 Mio. Euro belegt hat. Die Kommission hatte festgestellt, dass die DPAG mehrere Jahre lang im Paketbereich Preise unter Kosten gesetzt und dies mit Gewinnen aus dem Monopolbereich finanziert hat. Auch hatte die DPAG den Wettbewerb um Großkunden im Paketbereich behindert, indem sie Treuerabatte unter der Bedingung gab, dass der Kunde den Großteil seiner Pakete nur mit ihr beförderte. Um solchen Missbrauch für die Zukunft auszuschließen, muss die DPAG die gewerblichen Paketdienste in ein eigenständiges Unternehmen ausgliedern. Eine Quersubventionierung zwischen Monopolbereich und Wettbewerbsbereich soll dadurch ausgeschlossen werden, dass Leistungen, die dieses Paketdienstunternehmens etwa von der DPAG bezieht, von dieser auch allen anderen Unternehmen zu denselben Konditionen gewährt werden müssen.

Die RegTP hatte im Zusammenhang mit der Gewährung so genannter Treuerabatte im Sommer 2000 ein Verfahren eingeleitet und der DPAG untersagt, Verträge dieser Art abzuschließen. Nach ihrer Auffassung behindern diese Rabatte zum einen andere Großversender ohne entsprechende Vergünstigungen und beeinträchtigen zum anderen die Wettbewerbsmöglichkeiten der übrigen Anbieter von Postdienstleistungen. Obwohl Verdachtsmomente bestehen, dass weiterhin Treuerabatte eingeräumt werden, wurde bislang kein weiteres Verfahren eingeleitet. Die RegTP setzt die ihr zur Verfügung stehenden Ermittlungsbefugnisse – die den Kompetenzen des Bundeskartellamtes entsprechen – in diesem Zusammenhang wesentlich zurückhaltender ein als das Bundeskartellamt in ähnlich gelagerten Fällen.

3.2.2 Strukturelle Wettbewerbshemmnisse

256. Die Betätigung auf dem Briefmarkt setzt voraus, dass die privaten Anbieter zunächst ein Zustellnetz aufbauen. Der Aufbau einer solchen Organisation kann nur schrittweise erfolgen und ist mit „Lernkurveneffekten“ verbunden, d. h. die Erfahrung ist von großer Bedeutung. Aufgrund ihrer langjährigen Tätigkeit besitzen die Zusteller der DPAG nicht nur exakte Ortskenntnisse, sondern sind oftmals auch mit den Empfängern der Sendungen bekannt. Solche Kenntnisse sind bei den Beschäftigten der neuen Anbieter anfangs noch nicht gegeben. Sie werden bei Aufnahme ihrer Tätigkeit daher nicht die gleiche Zustellgeschwindigkeit und Fehlerquote erreichen. Der in diesem Zusammenhang häufig genannte Hinweis auf die bereits bestehenden Zustellnetze der Zeitungsverleger verkennt, dass die Postzustellung deutlich höhere Anforderungen an die Qualifikation der Zusteller stellt als die Zeitungsdistribution. Die Zustellkosten der Wettbewerber werden zumindest in einer Anfangsphase deutlich höher sein als die der DPAG. Erst mit zunehmender Erfahrung lassen sich Lernkurveneffekte nutzen und damit die Kosten des Betriebsablaufs optimieren. Die entsprechenden

Anlaufkosten der Wettbewerber sind „versunken“, da die erreichte Qualifikation nicht anderweitig einsetzbar ist. Die Investitionen sind indes notwendig, um die im Briefmarkt erforderliche Zuverlässigkeit der Dienstleistung sicherzustellen.

Da sie über das größte Beförderungsvolumen verfügt, kann die Deutsche Post auf dieser Wertschöpfungsstufe Größenvorteile und Lernkurveneffekte nutzen. Im Vergleich zu ihren Wettbewerbern, die zudem aufgrund der Exklusivlizenz und der Lizenzierungsbedingungen in ihrem Angebot regional beschränkt sind, verfügt die Deutsche Post damit über einen wesentlichen Startvorteil. Denn zum einen entfallen mehr als die Hälfte der Gesamtkosten auf die Zustellung und zum anderen ermöglicht sie den direkten Zugang zum Kunden.

Das Eintreten von Lernkurveneffekten ist um so eher zu erwarten, je größer das Beförderungsvolumen ist. Solange ein Großteil des Marktes dem Wettbewerb entzogen wird, stehen den Wettbewerbern lediglich vergleichsweise geringe Beförderungsvolumina zur Verfügung. Auch nach Aufhebung des Monopols hätte die DPAG aufgrund dieser Effekte einen sehr großen Startvorteil.

257. Ein weiterer Wettbewerbsvorteil der DPAG ist in ihrer „Marke“ und der damit verbundenen Reputation wie auch dem hohen Bekanntheitsgrad innerhalb der Bevölkerung zu sehen. Die privaten Anbieter werden einen sehr langen Zeitraum benötigen, um auch nur annähernd eine ähnliche Reputation zu erlangen. Ihr Bekanntheitsgrad wird sich zunächst auf einzelne Regionen beschränken. Überdies bieten sie nur einen kleinen Teil des gesamten Dienstleistungsangebots der DPAG an. Bei einer Verlängerung der Exklusivlizenz wird dieser Prozess, eine „Marke“ zu etablieren und das Vertrauen privater wie auch gewerblicher Kunden zu gewinnen, noch länger dauern. Zugleich vergrößert sich der diesbezügliche Wettbewerbsvorsprung der DPAG.

Um den Bekanntheitsgrad und Vertrauensvorsprung einholen zu können, den die DPAG in der Bevölkerung genießt, müssen die Wettbewerber die Verbraucher zunächst einmal mittels Werbeaktivitäten auf ihr Angebot aufmerksam machen. Neu in den Markt eintretende Wettbewerber, die darüber hinaus noch keine Qualitätsreputation im benachbarten Kurier- und Expressmarkt aufbauen konnten, müssen daher zunächst erhebliche Investitionen in Marketingaktivitäten tätigen. Des Weiteren müssen sie ihre Qualitätsreputation belegen, um das Vertrauen der Kunden gewinnen zu können. Die erforderlichen Werbeaktivitäten binden erhebliche finanzielle Ressourcen, die im Falle eines Marktaustritts ebenfalls sunk costs darstellen.

258. Das ehemalige Monopolunternehmen verfügt folglich über zahlreiche Startvorteile, die ihm im Falle einer vollständigen Marktöffnung eine marktbeherrschende Position sichern werden. Die Strukturbedingungen im Briefbereich und die Erfahrungen in den Ländern, die den Briefmarkt bereits uneingeschränkt liberalisiert haben, lassen erwarten, dass die Wettbewerber keine Strategie des flächendeckenden Marktzutritts „auf der letzten Meile“ an-

streben werden. Sie werden vielmehr weitere Nischen erobern und Teile der Wertschöpfungskette übernehmen, die der Zustellung vorgelagert sind. Bei einer vollständigen Marktöffnung ist mit deutlichen Wettbewerbsimpulsen zu rechnen, die dem Bedürfnis der Kunden nach stärker differenzierten, qualitativ besseren und/oder kostengünstigeren Dienstleistungen entgegen kommen.

Trotz des im Falle einer vollständigen Liberalisierung zu prognostizierenden hohen Marktanteils der DPAG ist eine Marktöffnung nach Auffassung der Monopolkommission unverzichtbar, um die mit einer Liberalisierung verbundenen gesamtwirtschaftlichen Vorteile zu nutzen und das Ziel des Postgesetzes, den Wettbewerb zu fördern, erreichen zu können.

3.3 Wettbewerbspolitische und -rechtliche Beurteilung

3.3.1 Verlängerung der Exklusivlizenz

259. Da die Exklusivlizenz den allergrößten Teil des Briefbeförderungsvolumens erfasst, steht sie im Widerspruch zu der vom Gesetzgeber mit den Postreformen angestrebten Zielsetzung, die positiven Wirkungen einer Marktöffnung auch im Bereich der Postdienstleistungen zu erschließen. Der Gesetzgeber begründete den umfassenden Monopolbereich damit, der Deutschen Post den Übergang von einer Behörde zu einem Unternehmen erleichtern zu wollen. Die mit diesem Umwandlungsprozess verbundenen Kosten – im Wesentlichen die Übernahme der Beamtenpensionen – sollten durch Einnahmen aus einem staatlich garantierten Monopolrecht finanziert werden können. Dagegen ist die Verleihung der Exklusivlizenz nicht mit der Notwendigkeit begründet worden, Wettbewerber am Rosinenpicken zu hindern und ein Universaldienstangebot zu gewährleisten.

260. Die Exklusivlizenz war bereits zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Postgesetzes umstritten. Der Gesetzgeber hat daher der RegTP die Aufgabe zugewiesen, in ihrem alle zwei Jahre zu erstellenden Tätigkeitsbericht auch dazu Stellung zu nehmen, „... ob und gegebenenfalls bis zu welchem Zeitpunkt und in welchem Umfang die Aufrechterhaltung einer Exklusivlizenz nach § 51 über den dort genannten Zeitpunkt hinaus erforderlich ist“ (§ 47 Abs. 1 PostG). In ihrem ersten Tätigkeitsbericht, den sie im Dezember 1999 vorlegte, gelangte die RegTP zu der Einschätzung, dass eine Fortführung über das Jahr 2002 hinaus nicht erforderlich sei: „Bei einem Marktanteil von derzeit über 99 Prozent bei lizenzpflichtigen Postdienstleistungen (Beförderung von Briefsendungen bis 1 000 g) und abgeschlossenem Strukturwandel sind derzeit keine Gründe erkennbar, die eine Beendigung der ausschließlichen Rechte ab 1. Januar 2003 in Frage stellen. Die RegTP hält aus heutiger Sicht die Aufrechterhaltung einer Exklusivlizenz über den 31. Dezember 2002 hinaus nicht für erforderlich“¹²³.

¹²³ RegTP, Tätigkeitsbericht 1998/1999, S. 194.

Wie die DPAG in ihrem Geschäftsbericht 2000 berichtet, sind die Beiträge an die Post-Pensionskasse stark zurückgegangen, sodass die ursprüngliche Legitimationsgrundlage nunmehr entfallen ist. Die Exklusivlizenz zugunsten der DPAG wurde dennoch um weitere fünf Jahre verlängert. Die Bundesregierung begründet ihre Entscheidung damit, eine Liberalisierung des deutschen Postmarktes nur im Gleichklang mit der europäischen Entwicklung vornehmen zu wollen: „Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, dass die Öffnung des Postmarktes im Einklang mit der europäischen Entwicklung fortgeführt werden sollte. Da nach dem derzeitigen Erkenntnisstand nicht davon auszugehen ist, dass eine Liberalisierung des europäischen Postmarktes vor 2007 erfolgen wird, soll deshalb durch die Anpassung des Postgesetzes an die europäische Entwicklung verhindert werden, dass ein vorzeitiges Auslaufen der Exklusivlizenz zu einer einseitigen Öffnung des deutschen Postmarktes führt“¹²⁴. Angesichts der Interessendivergenzen innerhalb der Europäischen Union und der restriktiven Marktöffnungspolitik einiger Mitgliedstaaten ist dies mit einer de facto Ablehnung weiterer Liberalisierungsschritte gleichzusetzen.

261. Nach Auffassung der Monopolkommission ist die Verlängerung der Exklusivlizenz ein wettbewerbspolitischer Kardinalfehler. Die von der Bundesregierung vortragene Argumentation, wonach eine unilaterale Marktöffnung mit Nachteilen für das Inland verbunden ist, trägt nicht. Ganz im Gegenteil ist gerade die Fortführung des Monopolbereichs mit weitreichenden Nachteilen für die heimische Wirtschaft verbunden und steht im Widerspruch zu der grundlegenden Zielsetzung des Postgesetzes, den Wettbewerb zu fördern.

262. Darüber hinaus steht in Frage, ob die erneute Verlängerung eines derart umfassenden Monopolrechts mit dem Grundgesetz vereinbar ist. In diesem Zusammenhang wäre zu prüfen, inwiefern die allgemeine Wirtschafts- und Wettbewerbsfreiheit (Artikel 12 I/Artikel 14 I GG bzw. Artikel 2 I GG) eingeschränkt sowie das Gebot der Wettbewerbsgleichheit (Artikel 12 I/Artikel 14 I bzw. Artikel 2 I GG i. V. m. Artikel 3 I GG) verletzt wird.¹²⁵ Zudem ist die Übergangsregelung in Artikel 143 b GG zu beachten. Diese Bestimmung eröffnet die Möglichkeit zur Verlängerung des Postmonopols „für eine Übergangszeit“. Sie begründet damit eine Ausnahme von der Anordnung des Artikel 87 f Absatz 2 GG, wonach Dienstleistungen im Bereich des Postwesens „als privatwirtschaftliche Tätigkeiten durch die aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost hervorgegangenen Unternehmen und durch andere private Anbieter erbracht“ werden.

Damit ist für den gesamten Bereich der Postdienstleistungen eine wettbewerbslich ausgestaltete Marktform von Verfassungen wegen als Zielvorgabe festgeschrieben. Vor diesem Hintergrund muss die Ermächtigung des Gesetzgebers in

Artikel 143 b Abs. 2 GG, das Briefbeförderungsmonopol „für eine Übergangszeit“ fortzuschreiben, eng ausgelegt werden. Insbesondere darf diese Ermächtigung nicht dazu führen, dass das verfassungsmäßig vorgegebene Endziel der Herstellung von Wettbewerb im Postwesen relativiert wird. Gerade dies geschieht aber durch die Verlängerung der Exklusivlizenz. Der Gesetzgeber hat nämlich durch das Gesetz des Jahres 2001 implizit zu erkennen gegeben, dass er sich das Recht vorbehält, die ursprünglich festgesetzte Übergangsfrist aus Gründen politischer Zweckmäßigkeit jetzt und bei Bedarf auch in Zukunft wieder zu verlängern. Damit rückt aber der in Artikel 87 f Abs. 2 GG festgeschriebene Endzustand eines wettbewerbslich verfassten Postmarktes in eine unbestimmte Ferne. In der Sache wird die verfassungsrechtliche Verpflichtung, den Wettbewerb in der Briefbeförderung überhaupt zu verwirklichen, eingeschränkt. Die Übergangs- und Ausnahmevorschrift des Artikel 143 b Abs. 2 GG wird zur eigentlichen Grundlage des gesetzgeberischen Handelns, während das Wettbewerbsprinzip des Artikel 87 f Abs. 2 GG zu einem unverbindlichen Programmsatz degeneriert. Dies entspricht nicht den Absichten des Verfassungsgebers. Seinen Intentionen kann nur eine Auslegung des Artikel 143 b Abs. 2 GG gerecht werden, die dem einfachen Gesetzgeber eine einmalige Befugnis zur Festlegung einer Übergangsfrist einräumt, nach deren Verstreichen dann von allein die Wettbewerbsfreiheit gemäß Artikel 87 f Abs. 2 GG gewährleistet ist. Nach Auffassung der Monopolkommission ist die Verlängerung der Exklusivlizenz daher mit dem Grundgesetz unvereinbar.

263. Neben verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen auch Zweifel an der Vereinbarkeit der verlängerten Exklusivlizenz mit EG-Recht. Die Dienstleistungsfreiheit (Artikel 49 EG-Vertrag) garantiert grundsätzlich, dass innerhalb der Gemeinschaft die Erbringung von Dienstleistungen über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg nicht behindert werden darf. Die Briefbeförderung gehört unstreitig zu den Dienstleistungen im Sinne dieser Bestimmung. Die Ausnahme für den Verkehrsbereich gemäß Artikel 51 Abs. 1 EG-Vertrag betrifft nicht die Post. Zwar handelt es sich auch bei der Briefbeförderung um Verkehr im weiteren Sinne, doch bezieht sich Artikel 51 Abs. 1 nur auf die Teilbereiche des Verkehrs, die in den Wirkungsbereich der gemeinsamen Verkehrspolitik gemäß Artikel 70 bis 80 EG-Vertrag fallen. Die gemeinsame Verkehrspolitik bezieht sich freilich nur auf den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr sowie – unter besonderen Voraussetzungen – auch auf die Seeschifffahrt und die Luftfahrt, vgl. Artikel 80 EG-Vertrag. Für die Briefbeförderung hat es daher mit den allgemeinen Vorschriften des EG-Vertrages und insbesondere auch mit Artikel 49 hinsichtlich der Dienstleistungsfreiheit sein Bewenden. Durch die Exklusivlizenz werden Wettbewerber aus anderen Mitgliedstaaten daran gehindert, in Deutschland Briefe zu befördern, die unter die Exklusivlizenz der DPAG fallen. Dies bedeutet im Kern eine Diskriminierung ausländischer Wettbewerber und stellt einen Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit dar. Ein solcher Eingriff bedarf einer besonderen Rechtfertigung, um gemeinschaftsrechtskonform zu sein.

264. Zu denken wäre hier an Artikel 86 EG-Vertrag, der sich auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse bezieht. Gemäß Artikel 86 Abs. 2 gelten

¹²⁴ Vgl. Begründung zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes, Bundestagsdrucksache 14/6121 vom 18. Mai 2001, S. 6.

¹²⁵ Vgl. Scholz, R., Postmonopol und Grundgesetz. Zur verfassungsrechtlichen Begrenzung postrechtlicher Exklusivrechte, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 850, Berlin 2001, S. 78 f.

„[f]ür Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind (...) die Vorschriften des Vertrags, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert.“ Eine Verletzung einer Vertragsvorschrift, wie im konkreten Fall des freien Dienstleistungsverkehrs, ist folglich nur gerechtfertigt, wenn das mit der Dienstleistung betraute Unternehmen ansonsten seine Aufgabe nicht erfüllen könnte. Dies ist nur eine spezielle Ausprägung des im Gemeinschaftsrecht generell angewandten Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Ein Abgehen von einem der Grundpfeiler des Gemeinschaftsrechts, wie es die Dienstleistungsfreiheit ist, bedarf eines entsprechend gewichtigen Rechtfertigungsgrunds; das Ziel einer flächendeckenden Postversorgung kommt als solcher durchaus in Betracht. Wie jedoch das Beispiel der schwedischen Post gezeigt hat, ist es durchaus möglich, Postdienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse unter Wettbewerbsbedingungen zu erbringen.¹²⁶ Etwas anderes ist auch von den gesetzgebenden Organen zur Begründung des Verlängerungsgesetzes nicht behauptet worden. Da eine Exklusivlizenz also nicht notwendige Voraussetzung für die Leistungserbringung der DPAG ist, stellt sie einen unverhältnismäßigen Eingriff in den freien Dienstleistungsverkehr dar. Folglich scheidet eine Rechtfertigung des Postmonopols nach Artikel 86 Abs. 2 EG-Vertrag aus.

265. Eine Reihe von anderen Gründen, die immer wieder explizit oder implizit zur Rechtfertigung der Verlängerung der Exklusivlizenz vorgebracht werden, scheitern ebenfalls an den engen Kriterien des Artikel 86 Abs. 2 EG-Vertrag. So sind z. B. die Sozialleistungen der Post – etwa in Form von Pensionsansprüchen der Mitarbeiter – als rein wirtschaftliche Gründe zu werten, die dem Innenverhältnis der DPAG entstammen. Derartige betriebswirtschaftliche Argumente sind nach der ständigen Rechtsprechung der Europäischen Gerichte nicht geeignet, ein Abgehen von den Grundfreiheiten des EG-Vertrages zu rechtfertigen. Ganz abgesehen davon, sind die Belastungen aus diesen Verpflichtungen schon erheblich zurückgegangen und werden bald keine nennenswerte Rolle mehr spielen.¹²⁷ Hierfür spricht auch, dass die Bundesregierung ihre Begründung des Gesetzes zur Verlängerung der Exklusivlizenz nicht auf dieses Argument gestützt hat.

Desgleichen geht der Hinweis darauf ins Leere, dass auch andere Mitgliedstaaten ihre Märkte teilweise noch nicht den mitgliedstaatlichen Postdienstleistern geöffnet haben (Reziprozität). Es ist den Mitgliedstaaten nämlich nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs verwehrt, die Erfüllung ihrer gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen in irgendeiner Form an eine Gegenseitigkeitsbedingung zu knüpfen.¹²⁸ Auf die Dienstleistungs-

freiheit kann sich grundsätzlich jede Person berufen, die in einem anderen Mitgliedstaat eine Dienstleistung erbringt oder erbringen möchte bzw. eine Dienstleistung aus einem anderen Mitgliedstaat empfängt oder empfangen möchte. Alle Mitgliedstaaten sind an sie gebunden. Ob gleichzeitig eine Marktöffnung der übrigen Mitgliedstaaten stattfindet, ist dabei irrelevant.

Angesichts der Tatsache, dass die Bekanntgabe der Verlängerung der Exklusivlizenz in engem zeitlichen Zusammenhang mit dem Börsengang der DPAG erfolgte, sind schließlich fiskalische Interessen nicht auszuschließen. So hat der Bund als Mehrheitseigentümer der DPAG gewiss ein Interesse an der möglichst positiven wirtschaftlichen Position dieses Unternehmens, die sich wiederum im Aktienkurs und damit dem Wert des Unternehmens niederschlägt. Eine Verlängerung des Briefmonopols und damit die Erwartung weiterer Monopolrenten mögen dazu beitragen, können hierdurch aber nicht gerechtfertigt werden, da derartige Wünsche vom Wortlaut des Artikel 86 Abs. 2 EG-Vertrag nicht erfasst sind.

266. Da die Verletzung von Artikel 49 EG-Vertrag durch die Verlängerung der Exklusivlizenz der Post nicht gerechtfertigt ist, liegt ein Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht vor. Er ist unabhängig von den politischen Bestrebungen zur Öffnung der Postmärkte durch Rechtsangleichung, denn er ergibt sich aus unmittelbar anwendbaren Vorschriften des EG-Vertrages, also des primären Gemeinschaftsrechts. Dessen Auslegung steht nicht zur Disposition der politischen Organe der Gemeinschaft. Durch diesen Verstoß könnte der Bund unter Umständen sogar schadenersatzpflichtig werden. Mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in der Rechtssache *Francovich*¹²⁹ ist klargestellt, dass ein das Gemeinschaftsrecht verletzender Mitgliedstaat von einem Geschädigten auf Schadenersatz verklagt werden kann. Gestützt hat sich der EuGH dafür im Wesentlichen auf das Gebot der Gemeinschaftstreue in Artikel 10 EG-Vertrag. Nach *Francovich* gilt eine Schadenersatzpflicht für die Nichtumsetzung von Richtlinien; in der Folgerechtsprechung¹³⁰ wurde der Grundsatz auf jede Art der Verletzung von Gemeinschaftsrecht ausgedehnt und erfasst die Akte der Legislative, Exekutive und Judikative eines Mitgliedstaates. Folglich ist auch eine Verletzung des zum primären Gemeinschaftsrecht zählenden freien Dienstleistungsverkehrs durch eine Verlängerung der Exklusivlizenz grundsätzlich erfasst, wenn die in *Brasserie du pêcheur* definierten Kriterien erfüllt sind. Eine Schadenersatzpflicht wurde für den Fall bejaht, dass „das betreffende Organ die Grenzen seiner Befugnisse offenkundig und erheblich überschritten hat.“¹³¹ Nach Meinung der Monopolkommission sollte sich die Bundesregierung diesen Vorwürfen erst gar nicht aussetzen. Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich sowie

¹²⁶ Vgl. Tz. 273.

¹²⁷ Vgl. Tz. 260.

¹²⁸ Siehe z. B. EuGH, Urteil vom 26. Februar 1976, Rechtssache 52/75, Kommission gegen Italien, Slg. 1976, 277, Erwägung 11; EuGH, Urteil vom 22. März 1977, Rechtssache 78/76, Steinike und Weinlig gegen Deutschland, Slg. 1977, 595, Erwägung 24; EuGH, Urteil vom 14. Februar 1984, Rechtssache 325/82, Kommission gegen Deutschland, Slg. 1984, 777, Erwägung 11.

¹²⁹ EuGH, Urteil vom 19. November 1991, Rechtssache C-6 und C-9/90, *Francovich* u. a. gegen Italien, Slg. 1991, I-5357.

¹³⁰ EuGH, Urteil vom 5. März 1996, Rechtssache C-46 und C-48/93, *Brasserie du pêcheur SA* gegen Bundesrepublik Deutschland und *The Queen* gegen Secretary of State for Transport ex parte: *Factor-tame Ltd* u. a., Slg. 1996, I-1029.

¹³¹ Ebenda, I-1148, Rd-Nr. 45.

europarechtlich begründeten Rechtswidrigkeit der Verlängerung der Exklusivlizenz ist vielmehr anzuraten, das Monopol umgehend aufzuheben.

3.3.2 Verwaltungs- und Gerichtspraxis im Umgang mit dem Höherwertigkeitsanfordernis

267. Das Höherwertigkeitsanfordernis ist im Postgesetz nicht näher definiert. Nach § 51 Abs. 1 Nr. 4 PostG handelt es sich um „Dienstleistungen, die von Universaldienstleistungen trennbar sind, besondere Leistungsmerkmale aufweisen und qualitativ höherwertig sind.“ Die RegTP hat für den Regelfall einen Katalog von Kriterien erarbeitet, bei deren Vorliegen die Tatbestandsvoraussetzungen einer höherwertigen Dienstleistung als erfüllt angesehen werden. Diese Kriterien umfassen

- die Abholung von Briefsendungen beim Kunden zu festgelegten Zeiten oder auf Abruf,
- die Zustellung beim Empfänger, wobei zwischen einer termingenauen Zustellung (zu einem vom Auftraggeber im Einzelfall festgelegten Termin), einer Zustellung am Tag der Abholung (Einlieferung) und/oder einer Zustellung bei Abholung nach 17 Uhr, bis spätestens 12 Uhr des folgenden Werktags differenziert wird,
- die nachträgliche periodische Abrechnung,
- die Umlenkbarkeit der Sendungen zwischen Abholung und Zustellung,
- die vertraglich zugesicherte Nichtberechnung des Sendungsentgelts bei Verfehlen des Zeitziels der Zustellung,
- das Erbringen der Dienstleistung in einem wesentlichen Teil (etwa 2 500 km²) des Bundesgebiets (Gebietskriterium).

268. Die DPAG vertritt die Auffassung, dass es sich nur dann um eine im Vergleich zu Universaldienstleistungen höherwertige Dienstleistung handeln könne, wenn die Zustellung der Briefsendungen am Einlieferungstag erfolgt. Sie hat daher eine Vielzahl von Klagen erhoben, die sich einerseits gegen die Vergabepaxis der RegTP und andererseits gegen die Tätigkeit der Lizenznehmer richten. Die Lizenz für qualitativ höherwertige Dienstleistungen ist von besonderem Interesse, da sie die einzige Möglichkeit darstellt, Briefdienstleistungen zu erbringen, die in den Bereich der Exklusivlizenz fallen.

Die DPAG hat beim VG Köln bislang über 600 Anfechtungsklagen gegen die Erteilung von Lizenzen an Anbieter höherwertiger Dienstleistungen erhoben. Hiervon sind noch knapp 500 anhängig; dieser Rückgang ist auf unterschiedliche Gründe zurückzuführen, wie z. B. die Erledigung von Rechtsstreitigkeiten aufgrund von Geschäftsaufgaben.

In sechs Musterfällen liegen Entscheidungen des VG Köln vor. Das Gericht bestätigt eine Höherwertigkeit der Dienstleistung, sofern die Zustellung der Briefsendung am Tage der Einlieferung erfolgt. Sobald jedoch nur die Zustellung am nächsten Tag garantiert wurde, hatte die

Klage der DPAG Erfolg, obwohl der Wettbewerber zusätzlich eine Abholung nach 17.30 Uhr und damit eine Leistung zusicherte, welche die DPAG selbst nicht anbietet, die also kaum als allgemeiner Standard gelten kann. Gleichwohl wurde die Lizenz in diesem Fall aufgehoben. Das Gericht vertrat die Auffassung, diese Leistung entspreche im Wesentlichen der im Rahmen des Universaldienstes erbrachten Angebote.

Neben der Auseinandersetzung um eine taggleiche versus overnight-Zustellung ist auch das so genannte Gebietskriterium umstritten. Das Oberlandesgericht Naumburg hat – ebenso wie das VG Köln – das Flächenkriterium nicht als notwendig erachtet, um eine Dienstleistung als höherwertig zu qualifizieren.

Die RegTP und die DPAG haben gegen die jeweils nachteiligen Urteile Revision beim OVG Münster eingelegt. Dies hat die Klagen für zulässig erklärt.

269. Unabhängig von einer juristischen Einschätzung der Problematik bleibt festzuhalten, dass es der DPAG mittels ihrer Klagepraxis gelungen ist, aufseiten der Wettbewerber erhebliche Entmutigungs- und Abschreckungswirkungen zu entfalten. Die entstandene Rechtsunsicherheit beeinträchtigt den Wettbewerb, da potenzielle Anbieter auf den Markteintritt verzichten und bereits im Markt tätige Unternehmen dem Risiko ausgesetzt sind, ihre Lizenz zu verlieren und darüber hinaus die mit einem Prozess verbundenen Kosten tragen zu müssen. Die Unsicherheiten haben sich ferner negativ auf die Bereitschaft der Banken ausgewirkt, den Anbietern von höherwertigen Dienstleistungen Kredite zu gewähren.

Die unsichere Rechtslage hat wiederum Rückwirkungen auf die Vergabepaxis der RegTP. Wie sie in ihrem Jahresbericht 2000 ausführt, wird die Lizenzierungspraxis in diesem Bereich „...ständig weiterentwickelt“. Die Behörde berücksichtigt hierbei einerseits die Rechtsprechung der deutschen Verwaltungs- und Zivilgerichte, andererseits die Weiterentwicklung auf europäischer Ebene. Auch die Lizenzierungspraxis ist somit Unsicherheiten ausgesetzt und kann folglich keine Kontinuität aufweisen, wie sie für die Planungssicherheit der Wettbewerber jedoch erforderlich wäre.

270. Die Diskussion um mögliche Anforderungsprofile höherwertiger Dienstleistungen lenkt von dem eigentlichen Problem ab: Dieses Angebot ist nicht aufgrund wettbewerblicher Prozesse am Markt entstanden, sondern bürokratisch vorgegeben worden. Der Staat und nicht der Markt entscheidet, was allgemein gewünscht wird und was als höherwertig zu gelten hat. Die Nachfrager haben somit keine Möglichkeit, ihre Präferenzen und Bedürfnisse zu artikulieren. Sie werden durch Rechtsverordnungen gegängelt, die ihre Verabschiedung den Bestandsschutzinteressen des Monopolisten und seiner Gewerkschaft verdanken. Die Justiz erweist sich dabei einmal mehr als verlässlicher Verbündeter der Bürokratie. Jedenfalls ist die gerichtlich geführte Auseinandersetzung um das Kriterium der Geschwindigkeit letztlich redundant. Die Resultate einer Untersuchung der RegTP lassen darauf schließen, dass die Kunden in erster Linie daran interessiert sind, dass ihre

Briefsendungen zuverlässig und sicher befördert werden.¹³² Die im Rahmen der Exklusivlizenz erbrachten Standarddienstleistungen werden von den Nachfragern zwar zur Deckung grundlegender Bedürfnisse als ausreichend erachtet, doch darüber hinaus existiert ein erheblicher Bedarf nach stärker differenzierten Postdienstleistungen. Diesen Präferenzen vermag ein standardisiertes Angebot nicht gerecht zu werden.

271. Auch diese Ergebnisse münden in die Empfehlung, die Exklusivlizenz zugunsten der DPAG umgehend aufzuheben. In diesem Fall hätten die privaten Anbieter die Möglichkeit, durch Versuch und Irrtum ein den Kundenwünschen entsprechendes Angebot bereitzustellen. Die gerichtlichen Auseinandersetzungen entbehren zudem ihrer Grundlage, und der mit Lizenzierungsverfahren verbundene Verwaltungs- und Kontrollaufwand entfielen.

3.3.3 Entgeltregulierung und Verdrängungsmisbrauch

272. Nach den Regelungen des Postgesetzes (§ 21 Abs. 1 PostG) kommen die Verfahren der Einzelpreisgenehmigung und des Price-Cap-Verfahrens gleichermaßen in Betracht, um die Entgelte marktbeherrschender Unternehmen zu überprüfen. Der in der PEntGV eingeräumte Vorrang des Price-Cap-Verfahrens wird in der zugehörigen Begründung der Bundesregierung mit den Vorteilen einer höheren Flexibilität und Planungssicherheit für das regulierte Unternehmen und den Vorteilen für die RegTP bei der Wahrnehmung der Regulierungsaufgaben erklärt.

Nach Auffassung der Monopolkommission sollten diese Kriterien allein nicht ausschlaggebend für die Wahl des Regulierungsverfahrens sein. Grundsätzlich hat die RegTP bei der Wahl des Regulierungsverfahrens einen Ermessensspielraum. Dieser ist im Einklang mit den übergeordneten Zielen des Postgesetzes auszufüllen. Die zur Price-Cap-Regulierung 2002 in der Telekommunikation vorgetragenen Erwägungen der Monopolkommission¹³³ sind analog auch auf den Postsektor anzuwenden. Insbesondere hält die Monopolkommission es für empfehlenswert, von dem allgemeinen Vorrang des Price-Cap-Verfahrens gegenüber der Einzelpreisgenehmigung zumindest in den Fällen abzuweichen, in denen die Diskrepanzen zwischen den Ausgangsentgelten und den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung besonders ins Gewicht fallen.

3.3.4 Universaldienstregulierung

273. Das Postgesetz stellt in Verbindung mit der PUDLV sicher, dass der Universaldienst in einem fest vorgegebenen Umfang bereitgestellt und gegebenenfalls über einen Ausgleichsfonds finanziert wird. Unter bestimmten Voraussetzungen kann die RegTP ein bestimmtes Unternehmen dazu verpflichten, die Universaldienstleistung zu erbringen. Eine solche Verpflichtung kann wiederum nur einem Lizenznehmer auferlegt werden, der auf dem räumlich rele-

vanten oder einem räumlich angrenzenden Markt lizenzpflichtige Postdienstleistungen erbringt und auf diesem Markt marktbeherrschend ist (§ 13 Abs. 2 PostG). Bis zum 31. Dezember 2007 kann jedoch ausschließlich die DPAG hierzu verpflichtet werden.

Die DPAG erbringt den Universaldienst aufgrund eigener unternehmerischer Entscheidung, mithin auf freiwilliger Basis. Dies lässt darauf schließen, dass dem Unternehmen hieraus keine Nachteile erwachsen. Universaldienstleistungen werden schon deshalb bereitgestellt, weil es sich für den Ex-Monopolisten lohnt, das zu tun. In Schweden hat Sweden Post seit der Liberalisierung Universaldienstleistungen erbracht, ohne dafür einen reservierten Bereich oder Ausgleichszahlungen zu erhalten. Die schwedische Regulierungsbehörde und Sweden Post betonen in diesem Zusammenhang einvernehmlich, dass die Universaldienstleistungen für Sweden Post profitabel sind. Die Bereitstellung des Universaldienstes hat für das Postunternehmen den großen Vorteil, in jeden Haushalt präsent zu sein. Das stützt Markennamen und Reputation. Auch über das schwedische Beispiel hinaus zeigen empirische Untersuchungen, dass der weit überwiegende Teil der unter dem Etikett „Universaldienstleistungen“ laufenden Aktivitäten marktwirtschaftlich und kostendeckend erbracht werden können, ohne dass es dazu einer Quersubventionierung aus einem Monopolbereich bedürfte.

274. Im deutschen Postgesetz dient die Exklusivlizenz nicht zur Finanzierung der Universaldienstleistung. Die Monopolkommission warnt davor, bei einer Änderung des Postgesetzes Exklusivlizenz und Universaldienstleistung miteinander zu verbinden. Eine solche Regelung würde die Spielregeln für die weitere politische Diskussion grundlegend verändern und wesentliche Elemente des stattgefundenen Strukturwandels im Postsektor infrage stellen. Sobald die Einnahmen aus dem Postmonopol für die Finanzierung der Universaldienstleistungen vorgesehen sind, ist mit Forderungen zur Ausweitung der Universaldienstleistungen nach Umfang und Qualität zu rechnen.

Letztlich werden Umfang und Qualität der Universaldienstverpflichtung nicht durch die Artikulation der Bedürfnisse der Kunden im Markt, sondern durch den Ausgleich der verschiedenen Interessen im politischen Prozess bestimmt. Bestehende Interessen werden eine extensive Definition der Universaldienstverpflichtung fordern: Je breiter die Universaldienstverpflichtung definiert wird, desto verlässlicher können die Interessenten damit rechnen, dass ihre eigene Existenz und ihre eigene Rolle gesichert wird. Schon die jetzt in der PUDLV enthaltenen Vorgaben zu Anzahl und Art der Poststellen legen bestimmte Strukturen fest, deren Sinnfälligkeit für die weitere Entwicklung durchaus problematisch ist. Nach Ansicht der Monopolkommission haben die detaillierten Vorgaben zu der Anzahl der Filialen und die darüber hinausgehende Forderung, eine bestimmte Anzahl hiervon mit unternehmenseigenem Personal zu betreiben, weniger mit der Sicherung eines den Kundenbedürfnissen entsprechenden Universaldienstangebots als mit einer dirigistischen Festlegung bestimmter Beschäftigungsnormen zu tun. Eine Ausweitung dieses

¹³² Vgl. RegTP, Jahresbericht 2000, S. 55 f.

¹³³ Vgl. Tz. 125 ff.

ohnehin umfassenden und weitreichenden Kataloges an Vorgaben ist folglich strikt abzulehnen.

Ist die Universaldienstleistung durch einen Ausgleichsfonds zu finanzieren, so gibt es wenigstens von der Finanzierungsseite her eine gewisse Grenze für den Prozess einer weiteren Ausweitung der PUDLV. Steht aber das staatlich garantierte Briefmonopol zur Verfügung, so ist eine solche Grenze nicht ersichtlich. Kostenträchtige Ausweitungen der Universaldienstleistungsverpflichtungen können einfach auf die Kunden überwältigt werden; die vom Gesetz vorgesehene, an den Kosten orientierte Entgeltregulierung bietet dem keinen Einhalt.

275. Das Interesse der Gewerkschaft besteht darin, das Einhalten sozialer Standards, Arbeitsplatzsicherheit u. Ä. einzufordern. Der Umstand, dass der Staat im Postbereich historisch eine besondere Rolle gespielt hat und auch heute noch einen besonderen Universaldienstleistungsbedarf sieht, kann indes nicht legitimieren, dass die in diesem Bereich Tätigen anderen Regeln unterworfen sind. „Soziale Standards“ und Arbeitsplatzsicherheit im Rahmen dessen, was Tarifvertragsrecht, Arbeitsrecht und Unternehmensrecht vorsehen, sind selbstverständlich. Darüber hinausgehende „soziale Standards“ und Arbeitsplatzsicherheit, gestützt durch eine Universaldienstverpflichtung und finanziert durch das staatlich garantierte Monopol, wären hingegen problematisch. Eine Privilegierung einzelner Gruppen von Arbeitnehmern auf der Grundlage staatlich gesetzter Monopolmacht gehört nicht in unsere Wirtschaftsordnung.

4. Fazit und Empfehlungen

276. Das Ziel des Postgesetzes, einen chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerb auf den Märkten des Postwesens herzustellen, wurde auch in diesem Berichtszeitraum nicht erreicht. Zwar ist eine große Zahl von Lizenznehmern auf dem Briefmarkt tätig, doch handelt es sich vornehmlich um kleine und mittlere Unternehmen, die zum überwiegenden Teil auf regionalen Märkten tätig sind. Auch drei Jahre nach der teilweisen Marktöffnung konnten die Lizenznehmer im Jahre 2000 lediglich einen am Umsatz gemessenen Marktanteil von 1,6% des Briefmarktes auf sich vereinigen. Der Gesamtumsatz der Wettbewerber lag weit unterhalb des Umsatzwachses, den die DPAG zu erzielen vermochte. Die marktbeherrschende Stellung der Deutschen Post besteht unverändert fort. Betrachtet man den vollständig liberalisierten Teil des Briefmarktes, so beträgt der Marktanteil der Wettbewerber 5,2%. In diesem Bereich hat sich somit ebenfalls kein nennenswerter Wettbewerb entfaltet.

277. Die unbefriedigende Wettbewerbsentwicklung ist auf verschiedene Ursachen zurückzuführen, die – wie die gesetzliche Exklusivlizenz – teils regulatorischer Natur sind, zum Teil auf dem Marktverhalten der DPAG beruhen und schließlich durch strukturelle Eigenschaften der Postmärkte bedingt sind. Sofern die Beschränkungen des Wettbewerbs auf dem Marktverhalten der DPAG beruhen – wie z. B. Einräumung von Treuerabatten an Großkunden und Wettbewerbsverzerrungen durch Quersubventionie-

– rung sowie Verweigerung des Zugangs zu Teilleistungen – ist dieser Praxis mittels einer strikten Durchsetzung der Regulierungsvorschriften entgegen zu treten. Wenn Verdachtsmomente vorliegen, die auf ein missbräuchliches Verhalten hindeuten, sollten die Ermittlungsbefugnisse, die das Postgesetz der RegTP zur Verfügung stellt, ausgeschöpft werden. In diesem Zusammenhang können die Erfahrungswerte genutzt werden, die das Bundeskartellamt im Zusammenhang mit der Durchsetzung von Ermittlungsbefugnissen gewonnen hat. Bei der Auswahl eines geeigneten Verfahrens zur Überprüfung genehmigungsbedürftiger Entgelte ist die Gefahr eines Ausbeutungsmisbrauchs zu berücksichtigen und gegebenenfalls vom Vorrang des Price-Cap-Verfahrens – zumindest in der Anfangsphase – abzuweichen.

278. Die Hauptbeschränkung des Wettbewerbs ergibt sich aufgrund der Exklusivlizenz. Das staatlich geschützte Monopolrecht führt dazu, dass die mit einer vollständigen Marktöffnung verbundenen positiven Wirkungen erst zu einem späteren Zeitpunkt eintreten können. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive ist eine Fortsetzung der Liberalisierungspolitik im Postbereich – auch unabhängig von der politischen Entwicklung innerhalb der Europäischen Union – zu befürworten. Unternehmen und Verbraucher werden davon profitieren, dass der Wettbewerb günstigere und vielfältigere Angebote erzwingt, sei es, dass die Kosten der bisherigen Angebote sinken, sei es, dass neue, qualitativ bessere Angebote auf den Markt gelangen. Die DPAG erzielt mehr als 80% ihrer Umsätze im Bereich der Exklusivlizenz mit Unternehmen. Unter wettbewerblichen Bedingungen haben die Unternehmen die Möglichkeit, auf bessere Angebote zurückzugreifen. Dies stärkt ihre Wettbewerbsfähigkeit auf ihren eigenen Märkten. Verbesserungen der Infrastruktur an Postdienstleistungen sorgen mit dafür, dass die Unternehmen, die diese Dienstleistungen benötigen, mehr hochwertige Arbeitsplätze erhalten bzw. schaffen können.

Die Entwicklung auf der europäischen Ebene lässt zudem nicht darauf hoffen, dass eine vollständige Marktöffnung in absehbarer Zeit erfolgen wird. Der vorgesehene Stufenplan ist kein Substitut für eine uneingeschränkte Liberalisierung des Postmarktes. Die Absenkung der Gewichtsgrenze auf zunächst 100 g wird keine großen Auswirkungen im Hinblick auf eine weitere Marktöffnung zeitigen. Ab 2006 werden immer noch 75% der Briefsendungen unter die Exklusivlizenz der DPAG fallen. Der deutsche Gesetzgeber sollte sich daher nicht von der mehr als unsicheren europäischen Entwicklung abhängig machen, sondern die Vorteile einer vollständigen Marktöffnung möglichst rasch realisieren.

Die schwedischen Erfahrungen belegen die Vorteilhaftigkeit einer Politik der asymmetrischen Marktöffnung. Schweden hatte sich im Jahre 1993 – unabhängig von den europäischen Entwicklungen – für eine Politik der vollständigen Marktöffnung entschieden. Obwohl das ehemalige Monopolunternehmen Sweden Post einen Marktanteil von 95% hält, haben sich insbesondere für die industriellen Kunden seither erhebliche Verbesserungen in Form eines vielfältigen Angebots und günstigerer Preise ergeben.

Nach Schätzungen des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste GmbH (WIK) liegen die Gewinne einer weiteren Postliberalisierung für die deutschen Verbraucher – private Haushalte und Unternehmen – in der Größenordnung von etwa 3 Mrd. DM pro Jahr. Dabei sind die Folgen der Marktöffnung im Hinblick auf das Innovationspotenzial des Postsektors noch nicht berücksichtigt. Gerade diese sind jedoch besonders wichtig, da die Revolution der Kommunikationstechniken den Sektor vor neue Herausforderungen stellt. Die mit dem Stichwort „Internethandel“ angesprochenen Veränderungen der Handelsebene, wie die Verfeinerung der wirtschaftlichen Arbeitsteilung überhaupt, erfordern neuartige Logistikkonzepte für die Transporte der Waren zu den Kunden und gegebenenfalls die im Internethandel nicht zu vermeidenden Retouren. Die Anforderungen an Qualität und Quantität der Dienstleistungen (Vielfalt, Geschwindigkeit, Verlässlichkeit, Verfolgbarkeit etc.) werden immer größer. Die vollständige Marktöffnung bietet die Chance, dass in dieser Umbruchphase viele Innovationsmöglichkeiten getestet werden und sich im Verlaufe wettbewerblicher Prozesse herausstellt, welche sich am Markt bewähren.

279. Vor diesem Hintergrund behalten die Empfehlung der Monopolkommission in ihrer ersten Stellungnahme wie auch die Beurteilung der RegTP in ihrem ersten Tätigkeitsbericht – Aufhebung der Exklusivlizenz zum 31. Dezember 2002 – unverändert Gültigkeit. Die vom Bundeskabinett zwischenzeitlich beschlossene Verlängerung der Exklusivlizenz bis Ende 2007 ist folglich abzulehnen. Durch das staatlich garantierte Monopolrecht, das den überwiegenden Teil des Briefbeförderungsvolumens erfasst, wird eine nur annähernd gleichberechtigte Teilnahme der privaten Anbieter auf diesem Markt und damit eine Liberalisierung auf der Grundlage gleicher Wettbewerbschancen verhindert. Die mit dem Postgesetz angestrebten Zielsetzungen, einen funktionsfähigen sowie chancengleichen Wettbewerb auf den Märkten des Postwesens zu etablieren, werden gleichermaßen verfehlt. Die dargelegten Vorteile einer vollständigen Marktöffnung, die unabhängig von der Liberalisierungspolitik anderer Mitgliedstaaten zu erwarten sind, können erst zu einem späteren Zeitpunkt realisiert werden.

280. Der Bundesregierung ist eine rasche Aufhebung der Exklusivlizenz auch deshalb anzuraten, weil das Gesetz zu ihrer Verlängerung sowohl auf verfassungsrechtliche wie auf europarechtliche Bedenken stößt. Durch die

Verlängerung der Exklusivlizenz wird zum einen das verfassungsmäßig vorgegebene Ziel der Herstellung von Wettbewerb im Postwesen verfehlt. Zum anderen liegt ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht vor. Wettbewerber aus anderen Mitgliedstaaten haben aufgrund des Monopolbereichs keine Möglichkeit, Briefsendungen zu befördern, die unter die Exklusivlizenz der DPAG fallen. Dies bedeutet im Kern eine Diskriminierung ausländischer Wettbewerber und stellt einen Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit dar. Eine auf dem EG-Vertrag beruhende Rechtfertigung liegt nicht vor.

281. Wie in allen Wirtschaftszweigen, die durch Netzstrukturen gekennzeichnet sind, ist auch im Postbereich die Gefahr eines missbräuchlichen Verhaltens des ehemaligen Monopolisten virulent. Diese Gefahr ist besonders groß, wenn sich das Netz weiterhin in der Verfügungsmacht des früheren Staatsunternehmens befindet. Die Wettbewerber sind auf Vorleistungen dieses Unternehmens angewiesen. Aus diesem Grunde ist eine strikte Missbrauchsaufsicht unerlässlich. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Strukturbedingungen im Postbereich dem Altmonopolisten ohnehin einen großen Startvorteil sichern.

Im Zusammenhang mit der Missbrauchsaufsicht ist die Arbeit der RegTP von großer Bedeutung. Sie hat darauf zu achten, dass die bestehenden Vorteile der DPAG nicht durch missbräuchliches Verhalten, sei es durch Quersubventionierung, sei es durch Verweigerung des Zugangs zu Teilleistungen, vergrößert werden. Nach Auffassung der Monopolkommission reichen die Vorschriften zur Missbrauchsaufsicht im Postgesetz aus, um missbräuchlichem Verhalten zu begegnen. Es ist jedoch erforderlich, dass das zur Verfügung stehende Instrumentarium auch vollständig eingesetzt wird. Eine zurückhaltende Auslegung der durch das Postgesetz eingeräumten Befugnisse ist hierbei verfehlt und gefährdet die ohnedies schwachen Wettbewerbsimpulse zusätzlich.

Bonn, im Dezember 2001

J. Basedow
S. Röver

M. Hellwig

W. Haastert
K. Trebitsch

