Christian Schwarz-Schilling

Die strukturpolitische Verpflichtung der Deutschen Bundespost bleibt gewahrt

Gründe und Ziele der Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens

Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen
Oktober 1988

Christian Schwarz-Schilling

Die strukturpolitische Verpflichtung der Deutschen Bundespost bleibt gewahrt

Gründe und Ziele der Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens

Das Post- und Fernmeldewesen spielt eine wichtige Rolle für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft. Die Verfügbarkeit von preiswerten, leistungsfähigen und dem Stand der Technik entsprechenden Dienstleistungen des Post- und Fernmeldewesens eröffnet den Nutzern die Möglichkeit des Informationstausches und -zugriffs, die für unsere hochentwickelte Volkswirtschaft als Wettbewerbsfaktor unverzichtbar ist. Der Telekommunikationsbereich stellt darüber hinaus selbst einen der größten Wachstumssektoren dar und trägt damit durch seine unmittelbare Wertschöpfung maßgeblich zu Beschäftigung und Wachstum bei.

Gleichzeitig hat das Post- und Fernmeldewesen eine wichtige strukturpolitische Aufgabenstellung zu erfüllen. Seine Leistungen fördern in dem Maße die Chancengleichheit aller Nutzer, in dem sie zeitgerecht, offen und zu gleichen Bedingungen für jedermann zugänglich sind. Hierbei sind zwei Aspekte maßgeblich: Die Chancengleichheit der Räume und die Chancengleichheit der Nutzergruppen.

Das Post- und Fernmeldewesen kann einerseits durch die flächendeckende Bereitstellung von Dienstleistungen die bestehenden Strukturunterschiede zwischen Stadt und Land mildern, und es kann andererseits durch das frühzeitige Angebot von modernen Telekommunikationsformen als öffentliche Dienstleistungen die Wettbewerbsfähigkeit der klein- und mittelständischen Betriebe gegenüber Großunternehmen verbessern.

Die strukturpolitische Bedeutung des Post- und Fernmeldewesens

Vor diesem Hintergrund wird die infrastrukturelle Bedeutung des Post- und Fernmeldewesens und insbesondere des elektronischen Informationsaustausches deutlich. Dieser Infrastruktur kommt die Schlüsselfunktion zu, die vor Jahrzehnten

dem Ausbau des Straßen- und Schienennetzes zugemessen wurde.
Im Bewußtsein dieser Schlüsselrolle hat sich die Post- und Fernmeldepolitik von jeher nicht nur von unternehmerischen Interessen leiten lassen, sondern hat stets auch die gesamtwirtschaftlichen Interessen im Auge gehabt.

Die Deutsche Bundespost berücksichtigt die Interessen des ländlichen Raumes

Die Deutsche Bundespost hat sich bereits in der Vergangenheit intensiv für die chancengleiche Nutzung ihrer Dienstleistungen und für die Belange der ländlichen und peripheren Räume eingesetzt. Beim Ausbau und Angebot neuer Telekommunikationsnetze und -dienste verfolgt die Deutsche Bundespost eine ökonomisch und infrastrukturell verantwortungsbewußte Investitionsstrategie, die sich im Interesse der regionalen Belange nicht auf einzelne Schwerpunktgebiete beschränkt. Hierbei wird berücksichtigt, daß die Investitionen gerade in Fernmeldenetze häufig im Sinne einer Marktöffnung dem konkreten Bedarf nach neuen Diensten vorausgehen müssen und deshalb – wie für Infrastrukturleistungen typisch – einem Amortisationszyklus von 10–20 Jahren unterliegen.
Ziel der Deutschen Bundespost ist es, durch die Nutzung der vollen Technologievielfalt im Fernmeldewesen neue Telekommunikationsdienste ohne größeren Zeitverzug im gesamten Bundesgebiet zugänglich zu machen. Der flächendeckende Ausbau, der beim Telefonnetz noch Jahrzehnte brauchte, wird bei der Einführung des digitalen diensteintegrierenden Fernmeldenetzes (ISDN), das Grundlage für eine Fülle neuer Telekommunikationsdienste ist, nur knapp fünf Jahre dauern. Der Bildschirmtextdienst konnte sogar innerhalb eines Zeitraums von weniger als zwei Jahren flächendeckend angeboten werden. Durch die Einbeziehung der Satellitentechnik hat heute bereits jedermann Zugang zum Videokonferenzdienst – einem Dienst, bei dem im Vorgriff auf die spätere Glasfaserverkabelung Bildkonferenzen zwischen beliebigen Orten im Bundesgebiet, aber auch in Europa und selbst im interkontinentalen Verkehr, abgewickelt werden können. Bei allen diesen Diensten kommen offene, firmenneutrale Kommunikationsstandards und Geräteschnittstellen sowie innerhalb der Dienste gleiche Qualitätsmerkmale für alle Kunden zur Anwendung, so daß auch von der technisch-betrieblichen Gestaltung der Dienste her eine Bevorzugung von Großunternehmen oder von in Verdichtungsräumen ansässigen Nutzern zuungunsten der anderen Anwender ausgeschlossen wird.
Eine solch rasche flächendeckende Ausdehnung neuartiger Kommunikationsmöglichkeiten hebt sich deutlich von der zeitlichen Entwicklung anderer Verkehrsinfrastrukturen ab und sollte gerade die peripher gelegenen Kommunen ermutigen, frühzeitig über die konkreten Nutzungsmöglichkeiten moderner Telekommunikationsdienste nachzudenken. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, daß technische Neuerungen in ländlichen und strukturschwachen Gebieten langsamer übernommen und genutzt werden als in Verdichtungsräumen.
Neben der raschen flächendeckenden Bereitstellung neuer Dienste und Netze kommt die Infrastrukturverpflichtung des Post- und Fernmeldewesens auch in der Gebührenpolitik der Deutschen Bundespost zum Ausdruck. Hier wird versucht, im Rahmen der ökonomischen Möglichkeiten den räumlichen Strukturnachteilen von bestimmten Gebieten – wie z.B. Zonenrand, Küsten- und Grenzregionen – durch be-

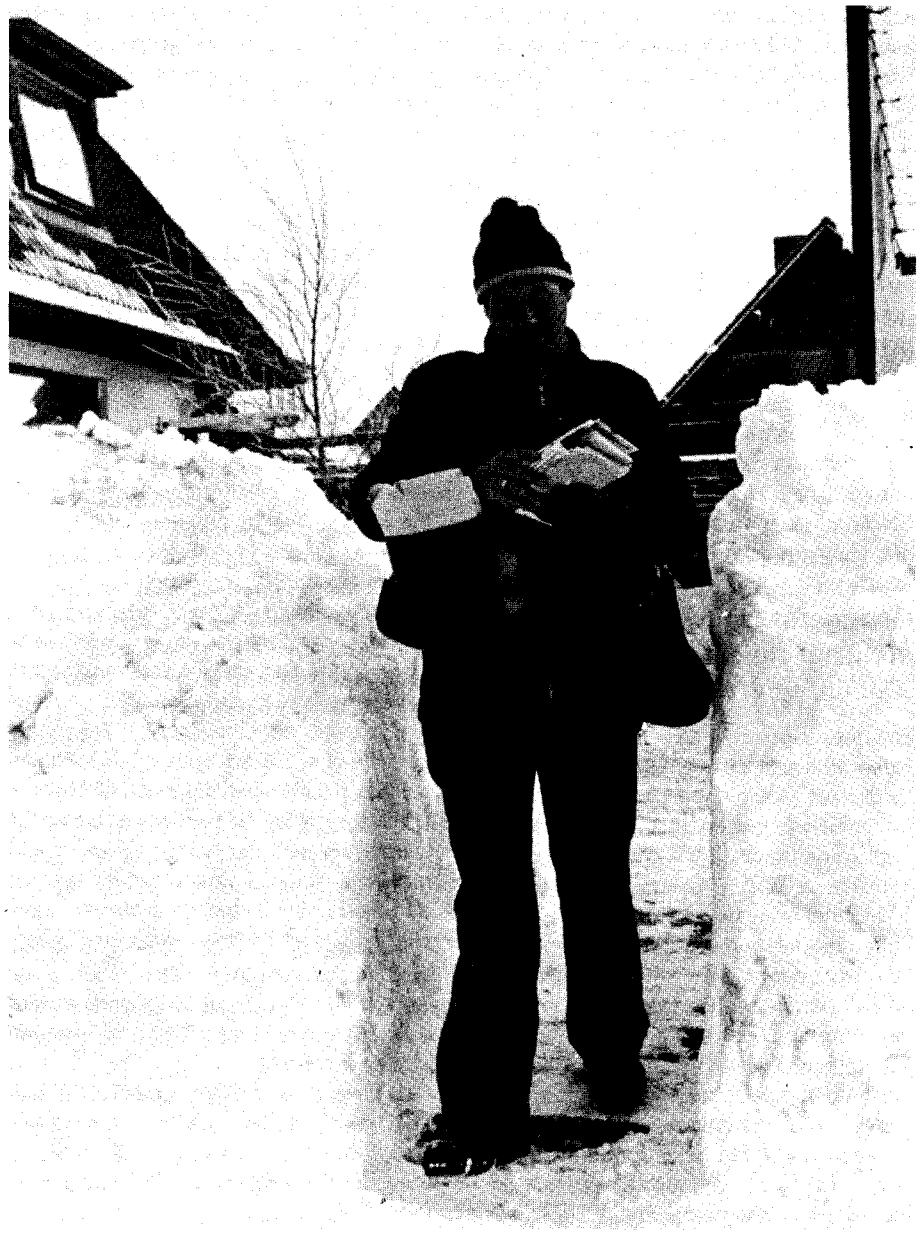

Bild 1: Die DBP setzt sich intensiv für die Belange auch der peripheren Räume ein. Der Briefzusteller (hier im Schneewinter 1978/79 in Husum) wird auch künftig zuverlässig überall hinkommmen. ***Foto: DBP/Töwe***

sondere Gebührenmaßnahmen entgegenzuwirken. Beispielsweise wurden durch die Vergrößerung des Telefonnahdienstbereiches und durch die Gewährung zusätzlicher freier Telefoneinheiten in sehr kleinen Ortsnetzen in diesen Räumen die Kommunikationsmöglichkeiten der ansässigen Nutzer erweitert und damit die Überwindung von Standortnachteilen erleichtert. Dem gleichen Ziel dienen Vergünstigungen bei den Telefonverbindungsgebühren, die den grenznahen Ortsnetzen für den Grenzverkehr eingeräumt werden. Auch wenn aus kommunaler Sicht im Zusammenhang mit der Gebührengestaltung noch einzelne Wünsche offen sind, so kommt die Deutsche Bundespost den Städten, Kreisen und Gemeinden mit diesen Maßnahmen deutlich entgegen.

Geringerer Einfluß der Entfernung auf die Telefongebühren (Gebührenreform „Tarif 90")

Einen wichtigen Beitrag zu einer gleichmäßigen Entwicklung von städtischen und ländlichen Gebieten leistet die von der Deutschen Bundespost im Einklang mit den Forderungen der Länderwirtschaftsminister in Angriff genommene kostenorientierte Weiterentwicklung der Telefontarife im Rahmen des Vorhabens „Tarif 90". Trotz der raschen Entwicklung immer differenzierterer und leistungsfähigerer Telekommunikationsdienste – wie Bildschirmtext, Datenübermittlung, Telebox, Temex etc. – stellt heute das Telefon nach wie vor das Hauptkommunikationsmittel der geschäftlichen und privaten Nutzer dar. Es wird auch weiterhin eines der wichtigsten Bindeglieder zwischen Stadt und Land sein. Die Regionalpolitik hat deshalb der Gebührengestaltung für Telefongespräche von jeher besondere Bedeutung beigemessen.

Die Einführung neuer technischer Systeme im Telefonnetz hat in den letzten Jahren den Einfluß der Entfernung, über die ein Telefongespräch geführt wird, auf die hierbei für die Deutsche Bundespost anfallenden Kosten erheblich reduziert. Aus diesem Grund weicht die heutige Gebührenstruktur von Telefonverbindungen deutlich von den Kosten ab: Die Gebühren für Fernverbindungen liegen stark über den hierfür maßgebenden Kosten, während umgekehrt die Gebühren für Orts- und Nahgespräche nur eine partielle Kostendeckung ermöglichen. Eine solch verzerrte Gebührenstruktur ist nicht länger zu rechtfertigen, zumal gerade den ländlichen Räumen, deren Kommunikationsbeziehungen häufig auf größere Entfernungen ausgerichtet sind, hieraus langfristig Nachteile erwachsen würden.
Der Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost hat deshalb am 1.7.1988 eine umfassende Reform der Telefontarife beschlossen. Die in drei Schritten geplante Reduzierung der Gebühren für Telefongespräche über 100 km Entfernung auf nahezu die Hälfte der heutigen Gebühren kommt vor allem den entfernten Regionen zugute, da sich die Kosten für den Informationsaustausch untereinander und zu den Ballungsgebieten deutlich verringern werden. Damit eröffnen sich neue Dezentralisierungspotentiale, indem auch diese Gebiete für die Ansiedlung unterschiedlichster Unternehmen zusätzliche Attraktivität gewinnen.
Die stärkere Heranführung der Telefontarife an die Kostensituation erfordert parallel zur Gebührenreduzierung bei Fernverbindungen eine Verkürzung des Zeittaktes für Orts- und Nahgespräche. Am 1.4.1991 wird deshalb der Zeittakt für diese Gespräche von acht Minuten auf sechs Minuten im Normaltarif reduziert. Der zwölf-Minuten-Takt im Billigtarif, der von 18 bis 8 Uhr

Gebührenmaßnahmen der Deutschen Bundespost im Zusammenhang mit dem „Tarif 90"

Schritt 1:

Ab 1. April 1989 werden die Zähltakte in der heutigen Fernzone 1 (20–50 km) verlängert und zwar im Normaltarif von 45 sec. auf 60 sec. und im Billigtarif von 67,5 sec. auf 120 sec. Des weiteren werden die Zähltakte in der heutigen Fernzone 3 (über 100 km) von 12 auf 15 sec. im Normaltarif angehoben. Als Kompensationsmaßnahmen greifen zum gleichen Zeitpunkt der Wegfall des Pauschalnachlasses von 1 Prozent und die einheitliche Kassierung bei Münzfernsprechern mit 30 Pf für jede Gebühreneinheit.

Schritt 2:

Mit dem zweiten Schritt **wird ab 1. April 1990** der Normaltarif-Zähltakt in der Fernzone 3 (über 100 km) von 15 auf 18 sec. verlängert.

Schritt 3:

Ab 1. April 1991 werden die heutigen Fernzonen 2 (50–100 km) und 3 (über 100 km) zu einer Weitzone (über 50 km) zusammengefaßt. Für diese Weitzone kommen dann als Zähltakte 21 sec. zu Normaltarifzeiten und 42 sec. zu Billigtarifzeiten zur Anwendung. Bezogen auf den heutigen Normaltarifzähltakt von 12 sec. in der Fernzone 3 (über 100 km) ist dies eine Verbilligung um 40 Prozent.
Gleichzeitig wird der Normaltarifzähltakt in der Orts-/Nahzone von 480 sec. (8 Minuten) auf 360 sec. (6 Minuten) verkürzt. Der Billigtarifzähltakt von 12 Minuten bleibt unverändert.

Der Normaltarif gilt in den Zeiten: Montags bis freitags von 8.00–18.00 Uhr.

Der Billigtarif gilt in den Zeiten: Samstags, sonn- und feiertags sowie montags bis freitags von 18.00 Uhr bis anderntags um 8.00 Uhr

Bild 2: Gebührenmaßnahmen der DBP

sowie an Samstagen und Sonn- und Feiertagen gilt, bleibt hiervon unberührt. Bild 2 gibt einen Überblick über die beschlossenen Gebührenänderungen und ihre zeitliche Realisierung.
Über dem Projekt „Tarif 90" darf nicht übersehen werden, daß die Deutsche Bundespost schon heute – wenn man von den Sondertarifen im grenznahen Verkehr absieht – entfernungsunabhängige Gebühren für Auslandstelefonverbindungen mit allen EG-Ländern realisiert hat. Diese Gespräche kosten den Kunden die jeweils gleiche Gebühr, unabhängig davon, ob ihr Zielpunkt in Paris oder London, in Schottland, Griechenland oder Gibraltar liegt. Mit Blick auf die Bildung des gemeinsamen europäischen Marktes erwachsen hieraus den

dezentral angesiedelten Wirtschaftsunternehmen in unserem Land die gleichen Möglichkeiten wie den Unternehmen in den Zentren, EG-weit zu telefonieren und an den über das Telefonnetz angebotenen internationalen Dienstleistungen teilzuhaben.

Reform des Post- und Fernmeldewesens

Die genannten Maßnahmen unterstreichen, daß sich die Deutsche Bundespost seit jeher bemüht die Zielsetzungen der Raumordnung zu unterstützen und durch moderne Kommunikationsmittel zu gleichwertigen Lebensverhältnissen im Bundesgebiet beizutragen. Ungleiche Entwicklungen zu Lasten abgelegener Räume, wie sie in den Anfängen des Ausbaus von Eisenbahn-, Schiffahrts- und Straßenverkehrsnetzen eingetreten sind, soll es bei der Infrastruktur „Telekommunikation" nicht geben.
Die besondere infrastrukturelle Verpflichtung der Deutschen Bundespost soll durch die bevorstehende Reform des Post- und Fernmeldewesens nicht in Frage gestellt werden. Mit dem Kabinettsbeschluß vom 11.5.1988 hat die Bundesregierung ein schlüssiges Gesamtkonzept „Post 2000" verabschiedet, mit dem die Wachstumspotentiale der Telekommunikation voll ausgeschöpft werden können, gleichzeitig aber die besondere infrastrukturelle Bedeutung dieses Bereiches gewahrt bleibt und sogar erstmalig gesetzlich festgeschrieben wird. Das Reformvorhaben umfaßt folgende Eckpunkte:

Ordnungspolitische Eckpunkte für den Fernmeldemarkt

- Einführung von Wettbewerb bei Telekommunikationsdiensten und allen Telekommunikationsendgeräten;
- Aufrechterhaltung des Netz-, Telefon- und Briefdienstmonopols der Deutschen Bundespost zur Sicherung der Infrastrukturaufgabe und zum Erhalt der Finanzkraft der Deutschen Bundespost;
- Einführung von Pflichtleistungen für die Deutsche Bundespost, die diese zur Erfüllung ihrer Infrastrukturaufgaben unter bestimmten Auflagen (z.B. Flächendeckung) anbieten muß. Pflichtleistungen werden durch Rechtsverordnungen der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates festgelegt;
- Eröffnung von Wettbewerb bei der Satellitenkommunikation und beim Autotelefonnetz als Randwettbewerb in den Fernmeldenetzen;

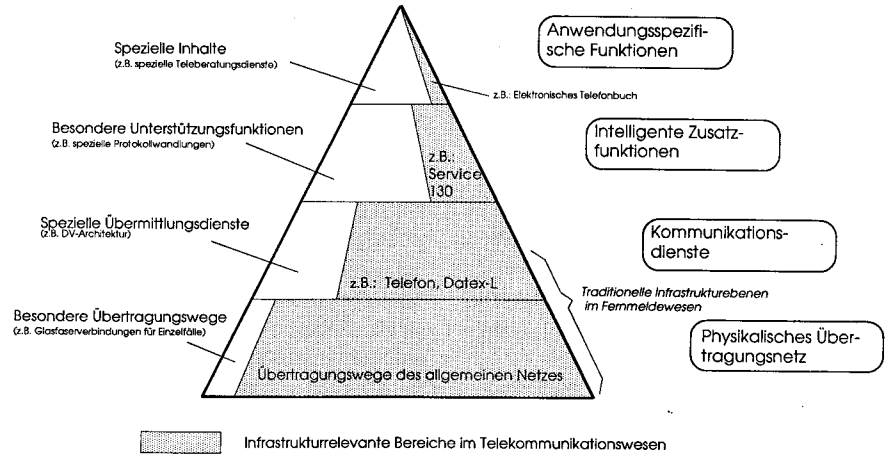

Bild 3: Die verschiedenen Ebenen des Telekommunikationssystems

Strukturelle Eckpunkte für die Deutsche Bundespost

- Trennung der politisch/hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben der Deutschen Bundespost; die politisch/hoheitlichen Aufgaben werden dem Bundesminister für Post und Telekommunikation, die betrieblichen Aufgaben den Unternehmen der Deutschen Bundespost zugeordnet;
- Organisatorische Verselbständigung der drei Tätigkeitsbereiche der Deutschen Bundespost zu den drei öffentlichen Unternehmen Deutsche Bundespost-Telekom, Deutsche Bundespost-Postdienst, Deutsche Bundespost-Postbankdienst mit jeweils eigenem Management und eigenen Aufsichtsräten zur besseren Berücksichtigung der Verschiedenheit der Märkte;
- Beibehaltung eines subsidiären Finanzausgleichs zwischen den drei Unternehmen der Deutschen Bundespost;
- Flexibilisierung des Dienstrechts bei der Deutschen Bundespost, insbesondere durch spezielle Sonderregelungen für die Gewährung von Leistungsanreizen für die Mitarbeiter, für die besondere Laufbahngestaltung und für die Nachwuchsgewinnung zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Deutschen Bundespost;
- Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen der Deutschen Bundespost und dem Bund;
- Einrichtung eines Infrastrukturrates zur Beratung des Bundesministers für Post und Telekommunikation in allen infrastrukturell relevanten Fragen.

Notwendigkeit der Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost

Die Deutsche Bundespost hat in der Vergangenheit ein leistungsfähiges Angebot von Post- und Fernmeldediensten bereitgestellt. Mit dem vorgelegten Konzept trägt die Bundesregierung jedoch der Erkenntnis Rechnung, daß die seit mehr als sechs Jahrzehnten in der Bundesrepublik Deutschland unverändert gebliebenen Strukturen des Post- und Fernmeldewesens nicht mehr in der Lage sind, die immer differenzierteren Anforderungen der Kunden zu erfüllen.
Insbesondere das Fernmeldewesen kann in einer Zeit, in der neben den klassischen Telefondienst eine Vielzahl neuer und vor allem technisch hochkomplexer Dienste tritt, nicht mehr überwiegend nach staatlichen Hoheits- oder Versorgungsgrundsätzen organisiert werden. Auch kann die Deutsche Bundespost nicht alleine alle Anforderungen des Marktes im Post- und Fernmeldewesen maßgeschneidert selbst erfüllen. Ihre Stärke liegt insbesondere in der Bereitstellung von flächendeckenden Infrastrukturen und Massendiensten, die für alle Kundengruppen wichtig sind. Für spezielle Dienstleistungen ist darüber hinaus eine Vielzahl weiterer Anbieter notwendig.
Hierzu bedarf es folgerichtig neuer Rahmenbedingungen, die den Informations- und Kommunikationstechniken bestmögliche Entwicklungschancen bieten. Dies ist nur möglich, wenn wettbewerbliche Grundsätze zur Anwendung kommen und

wenn die Deutsche Bundespost die Flexibilität erhält, um auf Märkten mit schnell wechselnden Anforderungen erfolgreich agieren zu können.
Dies heißt nicht, daß mit dem Reformvorhaben die Verantwortung der Deutschen Bundespost für eine zuverlässige und preiswerte Grundversorgung mit Leistungen des Post- und Fernmeldewesens eingeschränkt werden soll. **Der vorliegende Gesetzentwurf beinhaltet** im Gegenteil **erstmals einen gesetzlichen Auftrag zur Erfüllung der Infrastrukturaufgaben** der Deutschen Bundespost. Der Gesetzentwurf macht aber auch deutlich, daß im Post- und Fernmeldewesen heute weit mehr als nur Aufgaben der Grundversorgung zu erfüllen sind. Das Post- und Fernmeldewesen ist einerseits Voraussetzung für die Wirtschaftstätigkeit und die Lebensqualität in unserem Lande (d.h. Infrastrukturaufgabe mit besonderer strukturpolitischer Bedeutung), gleichzeitig jedoch auch selbst Gegenstand wirtschaftlicher Tätigkeit (d.h. unternehmerische Aufgabe). Besonders durch das unaufhaltsame Zusammenwachsen von Telekommunikation, Datenverarbeitung, Unterhaltungselektronik und Bürokommunikation gewinnt der Bereich, in dem Telekommunikationsdienstleistungen in einem offenen Wettbewerbsmarkt als unternehmerische Aufgabe zu erbringen sind, ständig an Bedeutung.
Nahezu alle Industrieländer in und außerhalb Europas sind uns hier deutlich voraus und partizipieren wesentlich stärker an den Weltmärkten der Informations- und Kommunikationstechniken. Die Bundesrepublik Deutschland wird sich diesen Rückstand auf Dauer nicht leisten können, vor allem, wenn man sich vergegenwärtigt, daß dieser Markt in wenigen Jahren die Bedeutung der Automobilindustrie erlangen wird. Von diesem Wachstum profitieren auch die Städte und Kommunen, da sie als Nutzer, aber auch als Standort für neue Unternehmen der Telekommunikation, an den entstehenden Dienstleistungsmärkten partizipieren werden.

Förderung des Wettbewerbs und Sicherung der Infrastruktur sind gleichrangige Ziele im Telekommunikationsbereich

Die Reform stellt die Förderung des Wettbewerbs im Fernmeldewesen und die Sicherung der infrastrukturellen Aufgaben des Post- und Fernmeldewesens als gleichrangige Ziel dar. Hierzu hat die Bundesregierung ein besonderes Modell entwickelt, das sich deutlich von den vorwiegend wettbewerbsorientierten Ansätzen in anderen Ländern (z.B. USA, Japan) unterscheidet. Dort werden infrastrukturelle Grundsätze im Fernmeldewesen vorwiegend bei der Bereitstellung der reinen Übertragungsnetze berücksichtigt. Die Realisierung von Kommunikationsdiensten auf diesen Netzen wird jedoch mit wenigen Ausnahmen voll dem Wettbewerb und damit betriebswirtschaftlichen Überlegungen überlassen.
Dagegen sieht das Reformkonzept der Bundesregierung vor, die Infrastrukturverpflichtung des Fernmeldewesens über die reine Bereitstellung von *Übertragungswegen* auch auf die Bereitstellung von *Telekommunikationsdienstleistungen* auszudehnen, ohne daß hierzu vom Grundsatz, daß sich Telekommunikationsdienste im Wettbewerb entwickeln sollen, abgewichen werden muß. Das erarbeitete Reformmodell ermöglicht, die Deutsche Bundespost zukünftig durch die Vorgabe sogenannter Pflichtleistungen über ihre Leistungspflicht in den Monopolbereichen hinaus zur Bereitstellung jeder Art von Post- und Fernmeldediensten zu verpflichten. Auch neue Dienste, die immer häufiger Funktionen der Computertechnologie für die Informationsspeicherung und -verarbeitung beinhalten – sogenannte Mehrwertdienste – können infolge dieses Konzepts nach Infrastrukturgrundsätzen eingeführt werden, wenn sich dafür ein unabweisbarer Bedarf entwickeln sollte. Für eine solche Lösung sprechen die folgenden Überlegungen:
Ein wesentliches Ziel des Reformvorhabens besteht darin, die Innovation im Fernmeldewesen und die Umsetzung der technischen Möglichkeiten neuer Telekommunikationssysteme in konkrete marktnahe Dienstleistungen und Anwendungen zu fördern. Diesem Ziel wird durch die Zulassung von Wettbewerb bei den Telekommunikationsendgeräten und den Telekommunikationsdiensten entsprochen. Lediglich der Telefondienst als Haupteinnahmequelle der Deutschen Bundespost und die Vermietung von Übertragungswegen bleiben auch weiterhin dem Monopol vorbehalten. Gleichzeitig behält der Bundesminister für Post und Telekommunikation das Genehmigungsrecht für die Monopoltarife, d.h. im Fernmeldewesen für die Tarife des Telefondienstes und für die Vermietung von Übertragungswegen.
Dagegen wird es – abgesehen von den Randbereichen der Satelliten- und Mobilfunkkommunikation – keinen Wettbewerb bei der Bereitstellung und dem Betrieb der Fernmeldenetze geben. Konkurrenz auf der Ebene der Leitungswege im Fernmeldewesen würde dazu führen, daß sich die Investitionsstrategien der verschiedenen Betreiber stärker auf eine raschere Amortisation als dies heute bei der Deutschen Bundespost der Fall ist konzentrieren. Hierdurch würden langfristige Investitionsplanungen in Frage gestellt und die flächendeckende Bereitstellung der Fernmeldenetze als Transportsystem für die allgemeine Nutzung gefährdet.
Mit der Festschreibung des Netz- und Telefondienstmonopols ist die Deutsche Bundespost auch zukünftig verpflichtet, im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten die Übertragungsstrecken der Fernmeldenetze und den Telefondienst flächendeckend und zu gleichen Bedingungen für alle Nutzer anzubieten. Denn nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen unterliegt der Träger eines öffentlich-rechtlichen Monopols dem Zulassungszwang. Bedenken einzelner ländlicher Regionen, sie könnten durch die Postreform generell von den elektronischen Verkehrswegen abgekoppelt werden, sind unbegründet. Struktur- und regionalpolitische Überlegungen im Fernmeldewesen müssen sich deshalb auch zukünftig vorrangig mit dem Problem auseinandersetzen, ob und wie die auf der Netz- und Telefondienstinfrastruktur aufsetzenden Dienstleistungen und Anwendungen ohne Zeitverzug in der Fläche und für alle Nutzergruppen angeboten werden können bzw. sollen.
Netz- und Telefondienstmonopol alleine reichen nicht aus, hier in einem sich technisch und anwendungsmäßig wandelnden Umfeld auf Dauer befriedigende Lösungen zu bieten. Dies wird an folgender Betrachtung deutlich.

Netz- und Telefondienstmonopol sichern die strukturpolitische Verpflichtung bei „netznahen" Diensten

Auch in Zukunft werden „netznahe" Telekommunikationsdienste in ihrer räumlichen und strukturellen Entfaltung noch stark vom Netz- und Telefondienstmonopol und den hier geltenden Grundsätzen wie z.B. Flächendeckung, Tarifeinheit im Raume, technische Kompatibilität etc. be-

stimmt. Es handelt sich hierbei um Dienste die im wesentlichen nur den Informationstransport im Netz umfassen und für deren Realisierung die Zusatzaufwendungen in der grundsätzlich flächendeckend vorhandenen Netz- und Telefondienstinfrastruktur vergleichsweise gering sind.
Sie zielen von ihrer Art her – ähnlich wie der Telefondienst – auf Grundkommunikationsbedürfnisse ab. Ein typisches Beispiel hierfür ist der Telefaxdienst, der vollständig im Telefonnetz realisiert wird und der eine einfache Übermittlungsform für Texte und Grafiken für jedermann bietet. Auch der Telexdienst und die allgemeinen Datenübermittlungsdienste der Deutschen Bundespost gehören in diese Kategorie.
Diese netznahen Dienste wird die Deutsche Bundespost auch in einem wettbewerblichen Umfeld aus eigenen unternehmerischen Interessen heraus grundsätzlich flächendeckend und zu gleichwertigen Bedingungen anbieten. Die Herausforderung des Wettbewerbs kann bei diesen auf die allgemeine Nutzung ausgerichteten Diensten gerade nicht durch die Angebotskonzentration auf lukrative Ballungsräume beantwortet werden, wenn die eigene Marktposition nicht gefährdet werden soll. Denn die Attraktivität der Angebote hängt hier unmittelbar von einer umfassenden Teilnehmerreichbarkeit ab. So würde z.B. der wirtschaftliche Erfolg des heute mit Kostenüberdeckung arbeitenden Telexdienstes ingesamt beeinträchtigt, wenn hier eine Reduzierung des Leistungsumfangs auf bestimmte Regionen oder durch starke Differenzierung der Angebotsbedingungen auf bestimmte Nutzergruppen vorgenommen würde. Diese Dienste leben durch ihr Anwendungsprofil davon, daß Teilnehmer in der gesamten Bundesrepublik Deutschland und aus allen Nutzergruppen erreichbar sind. Leistungseinschränkungen würden heutige Kunden der Deutschen Bundespost nur dazu drängen, zu konkurrierenden Diensteanbietern mit einem besseren Angebot in der Fläche überzuwechseln, oder sie würden Kunden dazu veranlassen, auf den Dienst ganz zu verzichten.
Darüber hinaus sind dem reinen Preiswettbewerb bei netznahen Diensten enge Grenzen gesetzt. Der hohe Anteil der reinen Übertragungsleistung – d.h. der Funktion des Netzmonopols – an den netznahen Fernmeldediensten läßt bei einer strukturell richtigen Tarifpolitik der Deutschen Bundespost nur enge Möglichkeiten für preisliche Differenzierungen in der Fläche und damit auch für gezieltes Rosinenpicken zu. Flächendeckung, gleichwertiges Angebot und wirtschaftlicher Erfolg des Diensteanbieters bleiben auch im neustrukturierten Post- und Fernmeldewesen miteinander vereinbarungsfähige Zielsetzungen.
Diese Bewertung wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, daß es heute noch einige Fernmeldedienste gibt, die über lange Zeit allgemeinen Versorgungscharakter hatten, jedoch in einem unregulierten wettbewerblichen Umfeld einer anderen Angebotsstrategie unterliegen würden, als dies heute im Monopol der Deutschen Bundespost der Fall ist. Gedacht ist hierbei an das typische Beispiel des Telegrammdienstes. Es gibt keinen betriebswirtschaftlichen Grund dafür, diesen hoch defizitären Dienst flächendeckend in der heutigen Form auf Dauer aufrechtzuerhalten. Alle Anstrengungen, den Dienst durch Rationalisierung und effizientere Verfahren zur Kostendeckung zu führen, müssen daran scheitern, daß sich immer stärkere Substitutionseffekte durch andere, zwischenzeitlich flächendeckend verbreitete Dienste ergeben (Vollausbau des Telefonnetzes, Telex, Telefax, Teletex usw.). Insofern stellt sich auch im heutigen Monopolbetrieb der

Deutschen Bundespost die Frage, wie lange ein solcher von der Entwicklung überholter Dienst noch Strukturwirkungen für die Volkswirtschaft ausüben kann, die jährliche Verluste in Höhe von mehr als 100 Mio. DM rechtfertigen. Dieses Problem überholter Dienstleistungen muß unabhängig von der Reform des Post- und Fernmeldewesens ohnehin in naher Zukunft eingehend diskutiert werden.
Die angeführten Überlegungen verdeutlichen, daß wettbewerbsbedingte Strukturverzerrungen zu Lasten der ländlichen Regionen oder der kleineren Nutzer bei den allgemeinen Kommunikationsdiensten nach Auffassung der Bundesregierung nicht zu befürchten sind, da Netz- und Telefondienstmonopol und Eigeninteressen der Deutschen Bundespost dem entgegenstehen.

Strukturpolitische Aspekte für neue Telekommunikationsdienste

Eine andere Situation kann jedoch bei Diensten eintreten, die zusätzlich zum reinen Informationstransport weitere Funktionen beinhalten – also bei „netzfernen" Diensten. Dies gilt vor allem für die aus dem Zusammenwachsen von Telekommunikation, Datenverarbeitung und Bürokommunikation entstehenden Mehrwertdienste. Bei diesen Diensten werden die Leistungen der allgemeinen Fernmeldeinfrastruktur vom jeweiligen Anbieter durch spezielle Einrichtungen für die Informationsverarbeitung und -speicherung oder durch bestimmte zusätzliche Serviceleistungen z.B. zur Planung und zur Verwaltung der Anwendernetze ergänzt. Mit steigendem Anteil des Mehrwerts wächst die Spezialisierung eines solchen Dienstes. Gleichzeitig nehmen die unternehmerischen Möglichkeiten zur preislichen, technischen und räumlichen Differenzierung im Angebotsverhalten zu.
Diese Entwicklung ist grundsätzlich gewollt, da sie marktnah ist und im Wettbewerb der verschiedenen Diensteanbieter die Wachstumschancen für den besonders zukunftsträchtigen Bereich der Mehrwertdienste fördert. Wettbewerb dient als Entdeckungsverfahren. Zwar können hieraus Strukturvorteile der Großanwender und der Zentren unseres Landes resultieren. Solange jedoch die Innovationskraft dieser Anwender die Entwicklung des Fernmeldewesens insgesamt nach vorne treibt, wirken sich solche Strukturunterschiede auch positiv für die anderen Nutzer aus. Denn in aller Regel wird der technische Fortschritt nicht in der Breite, sondern in der Spitze der Anwendungen initiiert.
Dies soll nicht heißen, daß hier überhaupt keine strukturpolitischen Vorkehrungen zu treffen sind. Das gilt insbesondere, wenn man berücksichtigt, daß im Zuge der ständig wachsenden Spezialisierung unserer Volkswirtschaft auch der Infrastrukturbegriff im Fernmeldewesen einem stetigen Wandel unterworfen ist. Ebenso wie traditionelle Fernmeldedienste ihren Grundversorgungscharakter mit der Zeit verlieren können (z.B. Telegrammdienst), können Mehrwertdienste, die heute noch in geschlossenen Nutzergruppen als Spezialanwendungen lediglich für besondere Kundenkreise interessant sind, als elektronische Dienstleistungen zu einer Grundvoraussetzung für den Erfolg einer ganzen Wirtschaftsbranche und damit zur Infrastrukturleistung werden. Bild 2 verdeutlicht, wie sich der klassiche Infrastrukturbegriff im Fernmeldewesen zu intelligenten Telekommunikationsdienstleistungen erweitern kann.
Vor diesem Hintergrund bedarf es über die Aufrechterhaltung der Monopole der Deut-

schen Bundespost am Netz und am Telefondienst hinaus weiterer Instrumente, die die Durchsetzung strukturpolitischer Ziele erlauben, wenn dies notwendig ist. Die Einräumung weiterer Monopole für die Deutsche Bundespost wäre hierfür der falsche Weg, da sie einerseits die Innovationsfähigkeit des Fernmeldewesens beschneiden und andererseits Eingriffe in die seit jeher wettbewerblich organisierte Datenverarbeitung bewirken würde.

Modell der Pfichtleistungen für die Deutsche Bundespost

Deshalb hat sich die Bundesregierung für das Modell der Pflichtleistungen entschieden. Der politischen Entscheidung ist es vorbehalten, der Deutschen Bundespost über den Monopolbereich hinaus weitere Leistungspflichten aufzuerlegen, wenn die Marktkräfte allein nicht ausreichen, um bestimmte als infrastrukturrelevant erkannte Dienstleistungen zur chancengleichen Nutzung zu führen. Dies wird in Form von Rechtsverordnungen der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates geschehen. Gleichzeitig werden der Deutschen Bundespost die Instrumente an die Hand gegeben, die zur Finanzierung dieser Leistungspflichten unerläßlich sind: Nämlich der Finanztransfer aus Monopolbereichen – auch zwischen den Unternehmen der Deutschen Bundespost – und eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit durch flexiblere innere Strukturen, so daß auch in den Feldern des ausschließlich unternehmerischen Handels Kostendeckungsbeiträge zur Erfüllung von unrentablen Infrastrukturaufgaben erwirtschaftet werden können. Außerdem wird der Deutschen Bundespost durch die Aufhebung der heutigen, über den Telefondienst hinausgehenden Monopole im Fernmeldewesen die Möglichkeit zum Einstieg in neue lukrative Dienstleistungen – insbesondere bei Mehrwertdiensten und beim Angebot softwaregesteuerter Endgeräte (z.B. Teletexgerät, PC, etc.) eröffnet, was ihr bisher als Monopolunternehmen verwehrt war.
Bei Pflichtleistungen unterliegen die Investitionsentscheidungen der Deutschen Bundespost trotz Wettbewerb nicht mehr ausschließlich den unternehmerischen Zwängen der raschen und vollständigen Amortisation und können auch übergeordnete Gesichtspunkte von Infrastruktur und Volkswirtschaft einbeziehen. Hier werden insbesondere Aspekte wie flächendeckendes Dienstleistungsangebot, Durchsetzung von internationalen Kommunikationsstandards, Marktöffnung durch die Bereitstellung von Dienstleistungen vor einer konkreten Nachfrage etc. eine Rolle spielen. Dieses Modell gilt gleichermaßen für das Postwesen.

Neue Perspektiven für die „gelbe" Post

Auch im Postwesen werden durch die Reform keine Abstriche an der umfassenden Präsenz in der Fläche eintreten. Zum einen bleibt es der politischen Entscheidung vorbehalten, bestimmte Leistungen des Postwesens zu Pflichtleistungen zu erklären und damit die Finanzierung auch von nicht kostendeckenden Diensten aus Monopolbereichen zu ermöglichen. Es spricht vieles dafür, in diese Kategorie z.B. den Paketdienst der Deutschen Bundespost einzuordnen, wodurch – wie heute – eine Subventionierung aus Monopolgewinnen anderer Dienste möglich ist.
Zum anderen geben jedoch auch die wirtschaftlichen Perspektiven des Unternehmens Deutsche Bundespost-Postdienst dem künftigen Management keinen Anlaß, den heutigen Leistungsstand im Postwesen zur Unternehmenssanierung einzuschränken. Dies resultiert aus folgenden Überlegungen: Die Postdienste haben im Mittel der Jahre 1983–1987 eine Kostenunterdeckung in Höhe von etwa 2 Mrd. DM hinnehmen müssen (nach erheblich höheren Verlusten in der Zeit zuvor). Unter status-quo-Bedingungen, zu denen auch die beschlossene Gebührenerhöhung zum 1.4.1989 gehört, erscheint auch für die Periode bis 1991 die Einhaltung einer Linie der Begrenzung des Defizits der Postdienste deutlich unter 2 Mrd. DM pro Jahr gesichert.
Nutzt man aber die Möglichkeiten der Postreform, wie sie im vorliegenden Gesetzentwurf gegeben sind, so erscheinen kurz- oder zumindest mittelfristig nach dem Inkrafttreten der Neustrukturierung Jahresabschlüsse des Unternehmens Deutsche Bundespost-Postdienst mit schwarzen Zahlen als möglich. Damit wäre das weitverbreitete Vorurteil, die gelbe Post sei zu strukturellen Defiziten verurteilt, widerlegt. Es wäre dargetan, daß die gelbe Post unter vergleichbaren Bedingungen ähnlich wie etwa die englische oder die holländische Post ohne Einschränkung ihrer Flächenpräsenz und ihres Leistungsstandards durchaus in der Lage ist, aus eigener Kraft zu wirtschaften.
In der Vergangenheit haben die Postdienste ihre nach dem Postverwaltungsgesetz vorgegebene zehnprozentige Ablieferung an den Bund nie erwirtschaften können.

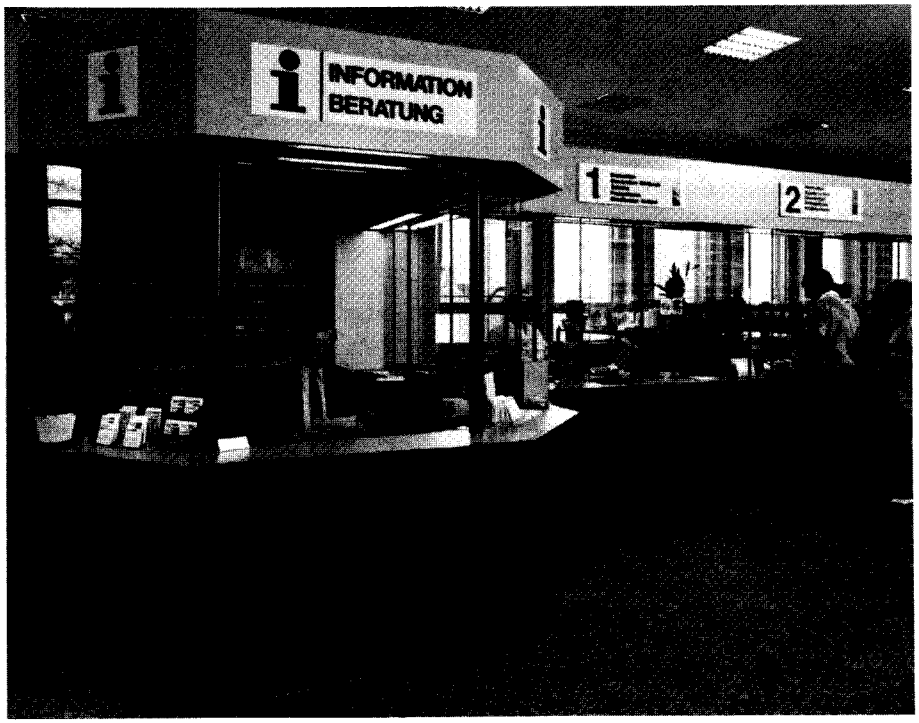

Bild 4: Auch nach der Reform wird der Kunde in einer Schalterhalle Post- und Postbankleistungen nutzen können; es wird keine Einschränkung der Angebotspalette geben . . . (hier Informations- und Beratungsbereich in der Schalterhalle des Postamts Hildesheim 1)

Bild 5: . . . auch nicht im ländlichen Bereich. Hier werden weiterhin an einem Schalter Dienstleistungen der Post und der Postbank angeboten.

Tatsächlich wurde sie zwar nicht kalkulatorisch, aber faktisch von anderen ertragsstärkeren Bereichen mit erwirtschaftet. Von 1996 an entfällt die ertragsunabhängige Ablieferung der Postdienste durch die dann voll greifende Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen der Deutschen Bundespost und dem Bund, was eine Entlastung des Postwesens nach heutigem Stand von ca. 1,5 Mrd. DM/Jahr bedeutet. Damit sind die Voraussetzungen für ein sich finanziell selbst tragendes Postwesen ganz entscheidend verbessert und in greifbare Nähe gerückt.

Ob man bereits in der Übergangszeit vor 1996 – entsprechend der Praxis in den EG-Ländern – das Postwesen weitgehend von Abgaben entlastet, wird noch zu prüfen sein. In diesem Zusammenhang werden auch Entscheidungen zur Eigenkapitalausstattung des Postwesens zu treffen sein. Alle diese Maßnahmen können jedenfalls mit den Mitteln des vorliegenden Gesetzentwurfs so gestaltet werden, daß das Postwesen mit dem Inkrafttreten der Reform mit einer ausgeglichenen Bilanz startet. Dies gäbe eine Basis, aus eigener Kraft zu wirtschaften: Eine attraktive Perspektive auch für die Motivation der Mitarbeiter dieses Unternehmens, nicht auf Subsidien aus den Schwesterunternehmen angewiesen zu sein. Die Aufgabe der Postdienste wäre es dann „nur" noch, die Ausgangslage schwarzer Zahlen durch eine entsprechende Angebotspolitik und natürlich durch weitere Rationalisierung auch in der Zukunft zu erhalten.

Die Postreform – ein schlüssiges Konzept

Das beschlossene Reformkonzept schafft nach Überzeugung der Bundesregierung die Voraussetzungen dafür, daß sich die Märkte des Post- und Fernmeldewesens weiter beleben und daß die Deutsche Bundespost ihre Leistungen durch eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit noch kundennäher und effizienter erbringen kann. Es schafft aber insbesondere auch die Voraussetzungen dafür, daß der Infrastrukturauftrag im Post- und Fernmeldewesen zeitgerecht und den Bedürfnissen der Volkswirtschaft entsprechend weiterentwickelt, ausgestaltet und vor allem auch finanziert werden kann. Alle drei Aspekte sollten im besonderen Interesse der Städte, Kreise und Gemeinden liegen. Einen Rückzug aus der Fläche wird es im Post- und Fernmeldewesen nicht geben. Vielmehr werden die als moderne Dienstleistungsbetriebe geführten Unternehmen der Deutschen Bundespost ihre Aufgabenstellung gerade im Interesse der kleineren und peripheren Nutzer besser als heute erfüllen können. □

Herausgeber:
Der Bundespostminister für das Post- und Fernmeldewesen
Adenauerallee 81, 5300 Bonn 1
Sonderdruck aus der
„Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen“