

Gabrisch
Universaldienst in Deutschland

GABLER EDITION WISSENSCHAFT

Christoph Gabrisch

Universaldienst in Deutschland

Neukonzeption für einen
liberalisierten Telekommunikationsmarkt

Mit einem Geleitwort
von Prof. Dr. Hans-Hermann Francke

DeutscherUniversitätsVerlag

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Gabrisch, Christoph:

Universaldienst in Deutschland : Neukonzeption für einen liberalisierten Telekommunikationsmarkt / Christoph Gabrisch.

Mit einem Geleitw. von Hans-Hermann Francke.

- Wiesbaden : Dt. Univ.-Verl. ; Wiesbaden : Gabler, 1996

(Gabler Edition Wissenschaft)

Zugl.: Freiburg, Univ., Diss., 1996

Der Deutsche Universitäts-Verlag und der Gabler Verlag sind Unternehmen der Bertelsmann Fachinformation.

Gabler Verlag, Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden

© Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH, Wiesbaden 1996

Lektorat: Claudia Splittgerber / Annette Werther



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Höchste inhaltliche und technische Qualität unserer Produkte ist unser Ziel. Bei der Produktion und Auslieferung unserer Bücher wollen wir die Umwelt schonen: Dieses Buch ist auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, daß solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

ISBN 978-3-8244-6421-0

ISBN 978-3-322-95418-3 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-322-95418-3

GELEITWORT

Zu den wesentlichen Argumenten der öffentlichen Regulierung von Telekommunikationsmärkten gehört die Sicherung der Bereitstellung sogenannter "Universaldienste". Darunter versteht man ein Mindestangebot an Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit, für die bestimmte Qualitätsmerkmale festgelegt werden und zu denen alle Nutzer zu einem relativ geringen Preis Zugang haben sollen.

Die öffentlich regulierte Bereitstellung des Universaldienstes wird mit allokativen und distributiven Argumenten begründet. Während diese Pflicht zum Universaldienst bisher dem staatlichen Monopolisten Bundespost bzw. DBP-Telekom übertragen war, wird nach der Privatisierung der Post sowie der Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte eine Neuordnung der Pflicht zum Universaldienst erforderlich, wenn sie überhaupt beibehalten werden soll.

Die vorliegende Dissertation von Herrn Dr. Gabrisch befaßt sich mit den ökonomischen und institutionellen Problemen der Neukonzeption des Universaldienstes in einem liberalisierten deutschen Telekommunikationsmarkt. Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen dabei die Darstellung der historischen Entwicklung des institutionellen Regulierungsrahmens und die Analyse allokativer und distributiver Rechtfertigungen der staatlichen Bereitstellung des Universaldienstes, der Möglichkeiten der Erhaltung desselben in einem liberalisierten privatisierten Telekommunikationsmarkt sowie der diesbezüglichen Finanzierungszwänge und -modelle.

Die Forschungsergebnisse von Herrn Dr. Gabrisch stellen die aktuellen Probleme der Neukonzeption des Universaldienstes im zu liberalisierenden deutschen Telekommunikationsmarkt umfassend und teilweise wegweisend dar. Dabei profitieren die Überlegungen von Herrn Dr. Gabrisch auch von Anregungen, die sich für das Institut für Finanzwissenschaft II der Universität Freiburg aus einer engen Zusammenarbeit mit dem von der **Gottlieb Daimler- und Karl Benz-Stiftung** geförderten Kolleg "Sicherheit in der Kommunikationstechnik" ergaben. Der **Gottlieb Daimler- und Karl Benz-Stiftung** sei dafür noch einmal nachdrücklich gedankt.

Prof. Dr. H.-H. Francke

VORWORT

Der Börsengang der Deutschen Telekom AG im November 1996 hat weite Teile der Öffentlichkeit erstmalig auf die Veränderungen im deutschen Telekommunikationsmarkt aufmerksam gemacht. Strenggenommen ist jedoch die materielle Privatisierung des staatlichen Monopolunternehmens für die Zukunft des Marktes nicht entscheidend. Für die Endnutzer von Telekommunikationsleistungen viel entscheidender ist die Öffnung des Marktes für neue Anbieter sowie die Qualität des regulatorischen Regelwerks für den künftigen Wettbewerb.

Dieses Regelwerk wurde - von der breiten Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet - in den Gremien des Ministeriums für Post und Telekommunikation und des Deutschen Bundestages erarbeitet und im Sommer 1996 als Telekommunikationsgesetz (TKG) verabschiedet. Ein zentrales Anliegen der Gesetzgebung war es, den traditionellen Infrastrukturauftrag der Deutschen Bundespost unter dem international üblichen Begriff "Universaldienst" sicherzustellen. Der Gesetzgeber mußte hierzu Ziele und Inhalte des Universaldienstes vor dem Hintergrund der technischen Entwicklungen neu definieren und wettbewerbskompatible Instrumente für seine Durchsetzung entwickeln.

Die vorliegende Arbeit entwickelt für dieses Vorhaben eine ökonomisch rationale Politikempfehlung, die anschließend mit der tatsächlichen Gesetzgebung verglichen wird. Sie umfaßt damit die Suche nach geeigneten ökonomischen Instrumenten sowie die Antwort auf die gesellschaftspolitisch relevante Frage nach den Inhalten eines Universaldienstes im heutigen Informationszeitalter.

Ich verdanke die Anregung zu dieser Arbeit meinem Doktorvater Prof. Dr. Hans-Hermann Francke, der mir bei der Bearbeitung dieses facettenreichen Themas die Freiheit einräumte, innerhalb eines vereinbarten Korridors die Schwerpunkte der Untersuchung weitgehend selbst zu bestimmen. Auf diese Weise habe ich zwei sehr erfüllte Jahre selbständigen Arbeitens erlebt. Dafür möchte ich ihm an dieser Stelle noch einmal herzlich danken.

Zu besonderem Dank bin ich auch dem Land Baden-Württemberg verpflichtet, das mir ein Doktoranden-Stipendium bewilligt hat. Mit dieser finanziellen Unterstützung habe ich konzentriert und vor allem rasch arbeiten können.

Schließlich danke ganz herzlich meinen Kommilitonen, mit denen ich die großen und kleinen Probleme meiner Arbeit besprechen konnte. Hervorheben möchte ich Jutta Merkt, Felix Zimmermann, und Hariolf Wenzler, die mir in zahlreichen Diskussionen fachliche Anregungen und vor allem freundschaftliche Unterstützung gaben.

Dr. Christoph Gabrisch

INHALTSVERZEICHNIS

Liste der Abbildungen	XV
Liste der Tabellen	XVI
Liste der Abkürzungen	XVII
Literaturverzeichnis	181

Einleitung	1
1. Die Problemstellung	1
2. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	2
3. Quellenlage	3
4. Aufbau der Arbeit	4
I. Hintergrund der Reform des deutschen Fernmeldewesens	5
A. Traditionelle Begründungen für das staatliche Monopol im deutschen Fernmeldewesen	5
1. Historische Gründe	5
a) Monopolistische Bereitstellung über fünf Jahrhunderte hinweg	5
b) Das private Monopol der Familie Taxis	6
c) Von der Preußischen Post zur Deutschen Bundespost (DBP)	7
2. Ökonomische Argumente	9
a) Marktversagen auf Telekommunikationsmärkten	9
b) Externalitäten	10
c) Der Telekommunikationssektor als natürliches Monopol	11
d) Die gesetzliche Monopolisierung des Marktes	14
3. Politische Gründe	15
a) Leitlinien der Gemeinwirtschaftslehre (GWL)	15
b) Der Infrastrukturauftrag der DBP	15
c) Infrastrukturauftrag und Monopol	18
d) Grundsätzliche Kritik an der gemeinwirtschaftlichen Schule	20
4. Das Monopol aus polit-ökonomischer Perspektive	21
a) Zur positiven Theorie der Regulierung	21
b) Anbieterseitige Interessen am Fernmeldemonopol	22
c) Nachfragerseitige Interessen am Fernmeldemonopol	23
d) Sonstige Interessen	25

5. Technische Argumente.....	25
a) Netztechnische Argumente	25
b) Die Wahrung des Fernmeldegeheimnisses	27
c) Die Vereinfachung der Monopolkontrolle	27
B. Gründe für die Liberalisierung des deutschen Fernmeldewesens.....	29
1. Technischer Fortschritt.....	29
a) Digitalisierung der Vermittlungstechnik	29
b) Aufkommen alternativer Übertragungstechnologien	30
c) Auswirkungen auf die Marktcharakteristika	33
d) Auswirkungen auf den Liberalisierungsprozeß	34
2. Ökonomische Veränderungen.....	35
a) Quantitative und qualitative Änderungen der Nachfrage	35
b) Veränderungen auf der Angebotsseite	36
c) Auswirkungen auf die Marktcharakteristika	38
d) Auswirkungen auf den Liberalisierungsprozeß	40
3. Leistungsmängel der DBP-Telekom.....	40
a) Abnehmende Qualität der Infrastrukturversorgung	40
b) Ursachen der Ineffizienzen	41
c) Auswirkungen auf den Liberalisierungsprozeß	44
4. Politische Entwicklungen.....	45
a) Der weltweite Liberalisierungstrend	45
b) Die Europäische Liberalisierungspolitik	46
c) Der Beschluß zur Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte	47
C. Fazit.....	49
II. Die Entwicklung des regulatorischen Rahmens bis 1998	51
A. Das Poststrukturgesetz von 1989 (Postreform I)	51
1. Grundlagen der Reform.....	51
a) Das Gesetzgebungsverfahren	51
b) Reformziele	51
c) Reformkomponenten	52
2. Ergebnisse der Reform	52
a) Die Gründung der drei Postunternehmen	52
b) Die Trennung von hoheitlichen und operativen Aufgaben	54
c) Gründung des Infrastrukturrates	55
d) Neue ordnungspolitische Rahmenbedingungen	55

B. Das Postneuordnungsgesetz von 1994 (Postreform II)	60
1. Anlässe zur Reform der Postreform I	60
a) Fortbestand des öffentlichen Dienstrechts	60
b) Politische Einflußnahme auf die Unternehmensführung	60
c) Umstrittene Zulässigkeit von Auslandsengagements	61
d) Deckung des Kapitalbedarfs der DBP-Telekom	61
e) Wachsender Deregulierungsdruck auf europäischer Ebene	61
2. Ziele und Ergebnisse der Postreform II	62
a) Grundgesetzliche Verankerung der hoheitlichen Aufgaben beim Bund	62
b) Gründung der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation (BAPT)	63
c) Gründung der drei Aktiengesellschaften	64
C. Ausgestaltung der Regulierung nach der Neuordnung 1994	65
1. Änderung des Regulierungsrahmens	65
a) Von der Aufsicht über das Unternehmen zur Regulierung des Marktes	65
b) Schrittweise Weiterführung der vertikalen Aufgabenteilung	65
2. Änderung des Regulierungskonzeptes	67
a) Die Ziele der Regulierung	67
b) Die Regulierungsinstanzen	67
c) Regulierungsinstrumente	70
3. Regulierungsbereiche seit der Neuordnung von 1994	70
a) Die Regulierung im Monopolbereich	70
b) Die Regulierung im Bereich der Pflichtleistungen	74
c) Sonstige Regulierungen im Bereich der freien Dienstleistungen	75
D. Fazit	77

III. Theoretische Grundlagen und traditionelle Ausgestaltung des Universaldienstes	79
A. Das Konzept des Universaldienstes	79
1. Die Förderziele des Universaldienstes	79
2. Begründungen des Universaldienstes	81
3. Interpretationen des Universaldienst-Konzepts	83
B. Der traditionelle Universaldienst in Deutschland	85
1. Infrastrukturauftrag der DBP.....	85
2. Die Zulassungs-, Betriebs- und Tarifpflichten der DBP.....	86
3. Die Struktur der Fernmeldegebühren.....	87
C. Effizienz der traditionellen Universaldienst-Instrumente	90
1. Quersubventionen und Verteilungsziele	90
2. Quersubventionen und Flächendeckung	91
3. Aktuelle Versorgungsstruktur in Deutschland.....	94
4. Quersubventionen und gesamtwirtschaftliche Effizienz	96
D. Fazit.....	99
IV. Universaldienst in einem liberalisierten Umfeld	103
A. Die geänderten Rahmenbedingungen	103
1. Tarifstrukturen auf liberalisierten Telekommunikationsmärkten.....	103
a) Erklärungsansätze für das Rate-restructuring	103
b) Die Rolle regulativer Preisvorgaben	105
c) Rate-restructuring im liberalisierten Ausland	106
d) Tarifänderungen und das Universaldienstziel	110
e) Sonstige Liberalisierungseffekte auf das Universaldienstziel	112
2. Subjektbezogene Fördermaßnahmen	113
a) Vorbemerkung	113
b) Wahltarife	114
c) Sozialtarife	115
d) Gutscheine	116
3. Adressaten der Universaldienstverpflichtung.....	116
a) Flächdeckungsauftrag für alle Anbieter	117
b) Flächdeckungsauftrag für das marktbeherrschende Unternehmen	117
c) Wettbewerbliche Ausschreibung von Regionen	118

B. Ermittlung und Finanzierung der Universaldienstlast.....	120
1. Vorbemerkung.....	120
2. Ermittlung der buchmäßigen Universaldienstlast.....	121
a) Das Vollkosten-Konzept (Fully Distributed Costs)	121
b) Der Inkrementalkosten-Ansatz	123
c) Identifikation der relevanten Umsätze	125
d) Kalkulation der finanziellen Universaldienstlast	126
3. Kommerzieller Nutzen des Universaldienstes für den Anbieter.....	128
a) Firmenimage in der Öffentlichkeit	128
b) Wert längerfristiger Kundenbindungen	129
c) Konsequenzen des kommerziellen Nutzens für die Anbieter	130
4. Finanzierung des Universaldienstes.....	131
a) Anforderungen an die Finanzierungsform	131
b) Finanzierung aus dem allgemeinen Staatshaushalt	131
c) Finanzierung durch Access Charges	133
d) Finanzierung durch einen Universaldienstfonds	134
C. Universaldienst im liberalisierten Ausland.....	138
1. Universaldienst in den USA.....	138
a) Der US-amerikanische Telekommunikationsmarkt	138
b) Arten der Subventionierung	138
c) Finanzierung durch Access Charges	139
d) Finanzierung durch Universaldienstfonds	140
2. Großbritannien.....	141
a) Der britische Telekommunikationsmarkt	141
b) Universaldienstverpflichtung von BT	142
c) Höhe der Universaldienstlast	143
d) Finanzierung der Universaldienstlast	145
3. Australien.....	146
a) Der australische Telekommunikationsmarkt	146
b) Universaldienstverpflichtung von Telstra	146
c) Höhe der Universaldienstlast	147
d) Finanzierung der Universaldienstlast	147
4. Schlußfolgerungen für die Bundesrepublik.....	148
D. Fazit.....	150

V. Universaldienst im deutschen Telekommunikationsmarkt	153
A. Die Universaldienstlast in der Bundesrepublik.....	153
1. Neudefinition der Grundversorgung.....	153
a) Technischer Fortschritt und Universaldienst	153
b) Der marktwirtschaftliche Ansatz	154
c) Der politische Ansatz	154
d) Die Synthese beider Ansätze	156
e) Künftiger Umfang der Grundversorgung in der Bundesrepublik	157
2. Produktivität der Deutschen Telekom AG	159
a) Tarifvergleich	159
b) Faktorproduktivitäten	160
c) Umsatzkennzahlen	160
d) Bedeutung für die künftige Universaldienstlast in der Bundesrepublik	161
3. Sonstige kostenrelevante Faktoren.....	162
a) Gleichmäßige Besiedlungsdichte der Bundesrepublik	162
b) Kommerzielles Interesse der Telekom AG an universaler Dienstbereitstellung	162
c) Marktwachstum	163
4. Gesamteffekt der sonstigen Faktoren.....	164
B. Die sich abzeichnende gesetzliche Regelung für die Bundesrepublik.....	166
1. Der deutsche Telekommunikationsmarkt im Jahr 1995	166
2. Ziele und Inhalte des künftigen Universaldienstes in Deutschland.....	167
a) Das Gesetzgebungsverfahren	167
b) Ziele der Universaldienstpolitik	168
c) Definition von Universaldienstleistungen	168
d) Preisvorgaben für Universaldienste	169
3. Universaldienstverpflichtung und -finanzierung.....	170
a) Zuweisung der Universaldienstverpflichtung	170
b) Höhe der Ausgleichszahlungen	172
c) Finanzierung der Ausgleichszahlungen	172
C. Fazit.....	173
Schlußbemerkung	175

LISTE DER ABBILDUNGEN

Abb. 0.1: Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes.....	2
Abb. 2.1: Neuorganisation der operativen Aufgaben nach der Postreform I.....	53
Abb. 2.2: Ordnungspolitische Struktur der Telekommunikationsmärkte nach 1989.....	59
Abb. 3.1: Positive Externalitäten und die Nachfrage nach Telefonanschluß.....	82
Abb. 3.2: Die Entwicklung der Telefonanschlußdichten ind der Bundesrepublik Deutschland	92
Abb. 3.3 Internationaler Vergleich der Telefonhauptanschlüsse je 100 Einwohner im Zeitraum 1982 - 1992.....	93
Abb. 3.4: Statische Wohlfahrtseffekte politischer Preise auf den drei wesentlichen Fernmeldemärkten.....	97
Abb. 4.1: Anteil fixer Gebühren am durchschnittlichen Gebührenaufkommen von Privat- und Geschäftskunden (Stand: Januar 1994).....	106
Abb. 4.2: Strukturveränderung der Privatkundentarife im liberalisierten Ausland im Zeitraum 1990-1994.....	107
Abb. 4.3: Strukturveränderung der Geschäftskundentarife im liberalisierten Ausland im Zeitraum von 1990-1994.....	108
Abb. 4.4: Gesamtkosten des OECD-Gebührenkorbes für Geschäfts- und Privatkunden (Stand Januar '94).....	109
Abb. 4.5: Tarifentwicklung nach Entfernungskategorien auf liberalisierten und monopolisierten Telekommunikationsmärkten der OECD.....	109
Abb. 4.6: Ermittlung der finanziellen Universaldienstkosten	127
Abb. 4.7: Finanzielle Universaldienstlast für BT im Jahre 1994.....	144

LISTE DER TABELLEN

Tab. 1.1:	Qualität der Telekommunikationsinfrastruktur 1975 und 1990	41
Tab. 3.1:	Telefonanschlußdichten in Deutschland im Jahr 1993 nach Haushaltsgröße	97
Tab. 3.2:	Telefonanschlußdichten in Deutschland im Jahr 1993 nach monatlichem Haushaltsnettoeinkommen	98
Tab. 3.3:	Telefonanschlußdichten in Deutschland im Jahr 1993 nach sozialer Stellung des Haushaltsvorstandes	98
Tab. 4.1:	Empirische Schätzung der Anschlußdichten bei kostenorientierten Tarifen im Vergleich zum Status quo bei pauschaler Anschlußsubvention	111
Tab. 4.2:	Vermeidbare Kosten und Gemeinkosten auf unterschiedlichen Entscheidungsebenen	125
Tab 5.1:	Umsatz und Gewinn je Mitarbeiter internationaler Telefongesellschaften im Jahr 1994	163

LISTE DER ABKÜRZUNGEN

ADC	Access Deficit Contribution
BMPF	Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen
BMPT	Bundesministerium für Post und Telekommunikation
BT	British Telecom
DBP	Deutsche Bundespost
DECT	Digital European Cordless Telecommunication
DPG	Deutsche Postgewerkschaft
ECPR	Efficient Component Pricing Rule
ETSI	European Telecommunications Standards Institute
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EVU	Elektrizitätsversorgungsunternehmen
EWGV	Vertrag zur Gründung d. Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
FAG	Fernmeldeanlagen-gesetz
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FRA	Fixed Radio Access
GSM	Global System for Mobile Communication
Hbl.	Handelsblatt
ISDN	Integrated Services Digital Network
LA	Lifeline Assistance
LEC	Local Exchange Carrier
LURR	Low User Rental Rebate Scheme
LUS	Low User Scheme
OFTEL	Office of Telecommunications
ONP	Open Network Provision
PCN	Personal Communications Network
PostStruktG	Poststrukturgesetz
PostVerfG	Postverfassungsgesetz
PostVwG	Postverwaltungsgesetz
POTS	Plain Old Telephone Services
PPI	Post-Politische Informationen
PSTN	Public Switched Telephone Network
PTO	Public Telephone Operator
PTT	Public Telephone and Telegraph
SZ	Süddeutsche Zeitung
TKG	Telekommunikationsgesetz
UnvV	Universaldienstleistungsverordnung
USF	Universal Service Fund
USO	Universal Service Obligation
VANS	Value Added Network Services
WIK	Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste
ZögU	Zeitschrift für öffentl. und gewerkschaftliche Unternehmen