

Universität Konstanz

Fakultät für Verwaltungswissenschaft

**Die neoliberale Theorie der Ordnungspolitik als Rechtfertigung für
Reformen im deutschen Telekommunikationssektor**

Eine spezielle Betrachtung des Telekommunikationsgesetzes vom 25. Juli 1996

Diplomarbeit

vorgelegt von

Gerald Reisener (Mat.Nr. 01/293499)

Bärlappweg 13

78467 Konstanz

1. Gutachter (Betreuer): Prof. Dr. Leonhard Neidhart
2. Gutachter: Prof. Dr. Albrecht Ziemer

Inhalt

- Abkürzungsverzeichnis

<u>1. Einleitung</u>	1
1.1. Einführung	1
1.2. Vorgehensweise und Zielsetzung	2
1.3. Abgrenzung des Begriffes der Telekommunikation	3
<u>2. Die Rechtfertigung einer wettbewerblichen Ordnung innerhalb der freiheitlich-demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland</u>	5
2.1. Der Begriff der Demokratie	5
2.2. Der Wettbewerb als Merkmal einer freiheitlichen Gesellschaft in der Demokratie	7
2.2.1. Das individualistische Menschenbild als Ausgangspunkt	7
2.2.2. Die normative Forderung nach individueller Freiheit	8
2.2.3. Das Marktsystem als wesentliches Element einer freiheitlichen Gesellschaft	11
2.2.3.1. Merkmale und Voraussetzungen	11
2.2.3.1.1. Wettbewerb	13
2.2.3.1.2. Preissystem	15
2.2.3.1.3. Eigentums- und Handlungsrechte	16
2.2.3.1.4. Unternehmer	17
2.2.3.1.5. Resümee	18
2.2.3.2. Systemwidrige Maßnahmen	18
2.2.4. Das Staatsverständnis in einer freiheitlichen Ordnung	19
2.2.4.1. Staatsaufgaben	19
2.2.4.2. Notwendigkeit der Begrenzung des Staates	20
2.3. Die Freiheitsgrundrechte innerhalb des Grundgesetzes	21
2.4. Zusammenfassung	23
<u>3. Die Konzeption der neoliberalen Ordnungspolitik und ihre Entsprechung im deutschen Telekommunikationssektor</u>	24
3.1. Eingrenzung und Aufgaben der Ordnungspolitik	24
3.2. Ordnungspolitik als Wirtschaftsordnungspolitik	25
3.3. Das modifizierte Konzept der Sozialen Marktwirtschaft	27

	34
<hr/>	
3.5.1. Die USA als "Pioniere" der Deregulierung	35
3.5.2. Die Telekommunikation im internationalen Wettbewerb	36
3.5.3. Die Politik der EG als Motor der Liberalisierung	39
<u>3.6. Zusammenfassung</u>	<u>42</u>
<u>4. Die Aufhebung der letzten Monopolrechte ("Postreform III").....</u>	<u>43</u>
<u>4.1. Die Ausgangssituation: Handlungsbedarf nach unbefriedigenden</u>	
<u>Postreformen</u>	<u>43</u>
4.1.1. "Postreform I" (1989)	43
4.1.2. "Postreform II" (1994).....	44
4.1.3. Der Beschluß des EU-Ministerrates vom 17. November 1994	48
4.1.4. Weitere Liberalisierungsbemühungen vor dem 1. Januar 1998	49
<u>4.2. Konfliktlinien der "Postreform III".....</u>	<u>52</u>
4.2.1. Marktzugangsbedingungen der potentiellen Wettbewerber	53
4.2.1.1. Die potentiellen Konkurrenten	53
4.2.1.2. Das Ortsnetz als natürliches Monopol ?	54
4.2.1.3. Wettbewerbspolitische Probleme eines Markteintrittes der EVU	55
4.2.1.4. Qualitative oder quantitative Lizenzierung ?	57
4.2.1.5. Reaktionen	59
4.2.2. Sektorspezifische Verhaltensregulierung	62
4.2.2.1. Entgeltregulierung	62
4.2.2.2. Offener Netzzugang und Netzzusammenschaltung	
(<i>Interconnection</i>).....	64
4.2.2.3. Reaktionen	65

4.2.3. Die Universaldienstverpflichtung	68
4.2.3.1. Das Infrastrukturziel der Telekommunikation	68
4.2.3.2. Die Finanzierung und Ausgestaltung des Universaldienstes	69
4.2.3.3. Reaktionen	73
4.2.4. Die Regulierungsinstanz	76
4.2.4.1. Die Organisation der Regulierungsbehörde	76
4.2.4.2. Reaktionen	77
4.2.5. Die Rolle der Kommunen in der Telekommunikation.....	79
4.2.5.1. Die gemeindlichen Wegerechte	79
4.2.5.2. Reaktionen	80
4.2.6. Datenschutzrechtliche Bedenken	83
4.2.6.1. Das Recht auf Privatsphäre in der Telekommunikation.....	83
4.2.6.2. Reaktionen	84
<u>4.3. Das TKG als Resultat</u>	<u>86</u>
4.3.1. Lizenzen (§§ 6 - 16 TKG)	87
4.3.2. Entgeltregulierung (§§ 23 - 32 TKG)	88
4.3.3. Offener Netzzugang und Zusammenschaltungen (§§ 33 - 39 TKG)	88
4.3.4. Universaldienst (§§ 17 - 22 TKG)	89
4.3.5. Regulierungsbehörde (§§ 66 - 84 TKG)	90
4.3.6. Benutzung der Verkehrswege (§§ 50 - 58 TKG)	91
4.3.7. Fernmeldegeheimnis, Datenschutz, Sicherung (§§ 85 - 93 TKG)	91
<u>4.4. Zusammenfassung</u>	<u>92</u>
<u>5. Zusammenfassung, Bewertung und Ausblick</u>	<u>93</u>

- Quellenverzeichnis

a.) Monographien, Periodika, Dokumente	I
b.) Tages- und Wochenpresse	XIII

Abkürzungsverzeichnis

a.F.	in alter Fassung
AEG	Allgemeine Elektrizitäts-Gesellschaft
AG	Aktiengesellschaft
ANGA	Verband Privater Kabelnetzbetreiber e.V.
Archiv PF	Archiv für das Post- und Fernmeldewesen (bis 1991)
Archiv PT	Archiv für Post und Telekommunikation (ab 1992)
Art.	Artikel
AT&T	American Telephone and Telegraph Company
BAPT	Bundesamt für Post und Telekommunikation
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMPF	Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen
BMPT	Bundesministerium für Post und Telekommunikation
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BT	British Telecom
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzgl.	bezüglich
BZT	Bundesamt für Zulassungen in der Telekommunikation
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich Soziale Union
d.h.	das heißt
DBP	Deutsche Bundespost
DECT	Digital European Cordless Telecommunications
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DM	Deutsche Mark
DPG	Deutsche Postgewerkschaft
E-Mail	Electronic Mail
ebda.	ebenda

ed., eds. editor, editors (Herausgeber)

EDV elektronische Datenverarbeitung

EG Europäische Gemeinschaften

EGV Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften

et al. et alii

etc. et cetera

EU Europäische Union

EVU Energieversorgungsunternehmen (Elektrizitätswirtschaft)

f., ff. folgende, fortfolgende

F.D.P. Freie Demokratische Partei

FAG Gesetz über Fernmeldeanlagen

FAZ Frankfurter Allgemeine Zeitung

FCC Federal Communications Commission

Fn. Fußnote

FÜV Fernmeldeverkehrs-Überwachungsverordnung

GG Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

GmbH Gesellschaft mit beschränkter Haftung

GSM Global System for Mobile Telecommunications

GWB Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

Hrsg. Herausgeber

i.d.R. in der Regel

i.S. im Sinne

i.V.m. in Verbindung mit

IBM International Business Machine Corporation

insg. insgesamt

ISDN Integrated Services Digital Network

ITU International Telecommunications Union

IW Institut der deutschen Wirtschaft

Jg. Jahrgang

Kap. Kapitel

km Kilometer

lt. laut

MCI Microwave Communications Inc.

Mio. Million(en)

Mrd. Milliarde(n)
 MVerleihV Mobilfunk-Telekommunikations-Verleihungsverordnung
 Nr. Nummer
 NZV Netzzugangsverordnung
 NZZ Neue Zürcher Zeitung
 o.ä. oder ähnliche
 OFTEL Office of Telecommunications
 ONP Open Network Provision
 PDS Partei des demokratischen Sozialismus
 PostG Postgesetz
 PTNeuOG Postneuordnungsgesetz
 PRegG Gesetz über die Regulierung der Telekommunikation und des
 Postwesens
 PTT Postal Services, Telegraphe, Telephone
 RWE Rheinisch Westfälisches Elektrizitätswerk
 S. Seite
 s. siehe
 s.a. siehe auch
 sog. sogenannt
 SPD Sozialdemokratische Partei Deutschlands
 STI Science Technology Industry
 StN Stuttgarter Nachrichten
 StZ Stuttgarter Zeitung
 SZ Süddeutsche Zeitung
 TelG Gesetz über das Telegraphenwesen
 TEntgV Telekommunikations-Entgeltregulierungsverordnung
 TKG Telekommunikationsgesetz
 TUDLV Telekommunikations-Universaldienstleistungsverordnung
 TV Television
 TVerleihV Telekommunikationsverleihungs-Verordnung
 TWG Telegraphenwegegesetz
 Tz. Textziffer
 u.a. und andere, unter anderem
 US-\$ US-Dollar

VDI Verein deutscher Ingenieure
vgl. vergleiche
VWL Volkswirtschaftslehre
WEI Walter-Eucken-Institut
WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste
WiSt Wirtschaftswissenschaftliches Studium
WSI Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des Deutschen
Gewerkschaftsbundes
WTO World Trade Organisation
z.B. zum Beispiel
z.Zt. zur Zeit
ZfW Zeitschrift für Wirtschaftspolitik
ZögU Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen

1. Einleitung

1.1. Einführung

Informationstechnik und Telekommunikation gelten als Schlüsselfaktoren für das Wachstum der Weltwirtschaft. In den führenden Industrienationen wurde dies frühzeitig erkannt und wichtige Industriezweige - hauptsächlich die elektrotechnische und die unterhaltungselektronische Industrie - wollten dem ebenso gerecht werden wie die Regierungen. Zuvor hatte man in Europa miterleben müssen wie ostasiatische Länder in anderen Bereichen aufgrund ihres technologischen Vorsprunges den Weltmarkt eroberten. Ein Beispiel hierfür ist die Videorecorder-Industrie.

Die Informations- und Kommunikationstechnik bestimmt zunehmend das gesellschaftliche Leben der westlichen Industrienationen. Zukünftig sind erhebliche Verbesserungen der Qualität von Dienstleistungen sowie der Angebotsvielfalt neuer Dienste zu erwarten. Die Bedeutung dieser neuen Technologien für die Gesellschaft wird durch das Schlagwort "Informationsgesellschaft" untermauert, welches in der öffentlichen Diskussion häufig herangezogen wird. Für die wirtschaftliche Produktivität und damit für die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland wird die Bedeutung der Telekommunikation weiterhin stark zunehmen. Die Europäische Kommission nimmt an, daß gegen Ende dieses Jahrzehnts 7 % des Bruttosozialprodukts in der Gemeinschaft direkt vom Telekommunikationssektor abhängig sein werden, im Vergleich zu 2 % wie noch in den achtziger Jahren. Die weltweiten durchschnittlichen Wachstumsraten lagen in den letzten vier Jahren bei über 9 %; der Weltmarkt für Telekommunikationsgeräte und -dienstleistungen sowie Informationstechnik zusammen weist bereits heute ein Volumen von rund 1,5 Billionen DM pro Jahr auf.¹

In Deutschland erwies sich der staatliche Monopolanbieter der deutschen Telekommunikation, die Deutsche Bundespost, spätestens seit den achtziger Jahren als Hemmschuh für das wirtschaftliche Wachstum. Ihre Leistungen waren überteuert und den Ansprüchen der zusammenwachsenden Informations- und Kommunikationsmärkte nicht gewachsen. Da die Telekommunikation ein wichtiger Kostenfaktor der Unternehmenskalkulation ist, wurde das gesamtwirtschaftliche Wachstum beeinträchtigt. Der Wettbewerb wurde behindert und verfälscht. Es wurde offensichtlich, daß ein adäquater wettbewerblicher institutioneller

¹vgl. TKG-Begr. [1996], S. 33 und BMWi [1995a], Tz. 3. Letztere weisen darauf hin, daß solche Zahlen die wachsende volkswirtschaftliche Bedeutung der Telekommunikation nicht vollständig verdeutlichen kann, da die hohen Produktivitätsfortschritte dieses Sektors die Preise der von ihm angebotenen Dienstleistungen senken und somit seinen Anteil am Sozialprodukt verringern werden. Sämtliche Sektoren der Wirtschaft profitieren von der Erleichterung wirtschaftlicher Austauschprozesse durch die Telekommunikation. Ihre Bedeutung geht also weit über ihre unmittelbaren Vorteile hinaus.

Rahmen geschaffen werden mußte um die Fortentwicklung der "Industriegesellschaft" zu einer "Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft" zu gewährleisten.

Vor diesem ökonomischen Hintergrund war die Umgestaltung des ordnungspolitischen, rechtlichen und institutionellen Arrangements im Telekommunikationssektor keine deutsche Besonderheit. Sowohl die erste Postreform von 1989 als auch die zweite des Jahres 1994 lagen im Trend einer weltweit vorherrschenden neoliberalen Post- und Telekommunikationspolitik. Das ordnungspolitische Leitbild erfuhr einen grundsätzlichen Wandel. Das überkommene *service-public*-Modell - das Fernmeldewesen als eine im Monopol ausgeführte Staatsaufgabe - wurde von einem Markt- und Wettbewerbsmodell abgelöst. Die "Postreform I" läutete einen umfassenden Deregulierungsprozeß auf dem Telekommunikationsmarkt ein - wenn auch erkannt wurde, daß sie im wesentlichen eine Organisationsreform war, der Spielraum für Wettbewerb aber weiterhin eng blieb. In Folge setzte Schritt für Schritt Wettbewerb bei Datennetzen (1989), Endgeräten (1990), Satelliten- und Bündelfunk (1991) und Mobilfunk (D2, 1992 sowie E-Plus, 1994) ein; zudem erfolgte die Zulassung der alternativen Netzinfrastrukturen (1996). Außerdem wurde der Betrieb von *Corporate Networks* genehmigt (1993) und Datenfunklizenzen erteilt (1994). Auch die "Postreform II" hatte lediglich die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Telekom zum Ziel, brachte jedoch für inländischen Wettbewerb keine Fortschritte, da das Telefondienstmonopol und das Netzmonopol bei der Telekom AG verblieben.

Durch die Entscheidung der Europäischen Union, diese verbliebenen Monopole bis zum 1. Januar 1998 in den Mitgliedsstaaten aufzuheben, wurde die vollständige Öffnung des deutschen Telekommunikationsmarktes, d.h. eine ordnungspolitische Reform, unausweichlich. Somit begann bereits kurz nach Inkrafttreten der "Postreform II" die politische Auseinandersetzung um eine "Postreform III". Sie sollte die neoliberalen Politikziele *Privatisierung, Liberalisierung* und *Deregulierung* in allen Bereichen des deutschen Telekommunikationsmarktes verwirklichen. Diese vollständige Umgestaltung der deutschen Telekommunikationsordnung wurde durch das *Telekommunikationsgesetz (TKG)*² konkretisiert.

1.2. Vorgehensweise und Zielsetzung

Wesentlich für den Neoliberalismus ist die Stabilisierung der Wettbewerbsordnung durch einen staatlich normierten Ordnungsrahmen und geeignete Verwaltungsmechanismen der Monopolverhinderung bzw. -kontrolle. Die neoliberale Post- und Telekommunikationspolitik erfuhr in Deutschland durch das TKG ihren vorläufigen Schlußpunkt; ab 1998 wird das

²BGBI., Teil I, S. 1120ff. v. 31. Juli 1996.

Prinzip des Wettbewerbs für alle Bereiche der Telekommunikation verbindlich. Die individuelle Freiheit ist das grundlegende Merkmal einer freiheitlichen Gesellschaftsform, die für eine Demokratie unerlässlich ist. Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten wird in dieser Arbeit das Recht auf individuelle Freiheit abgeleitet. Untrennbar damit verbunden sind wettbewerblich orientierte soziale Interaktionen. Mit Hilfe eines ordnungstheoretischen Systemverständnisses erfolgt in KAP. 2 unter der normativen Forderung der individuellen Freiheit die Herleitung des Marktsystems sowie anschließend in KAP. 3 die Darstellung der Aufgaben einer entsprechenden neoliberalen Ordnungspolitik und ihrer Entsprechung im Bereich des deutschen Telekommunikationssektors. Dieser stellte durch seine monopolistischen Strukturen lange eine Ausnahme der marktwirtschaftlich orientierten Gesellschaft Deutschlands dar. Hier wird auch auf äußere Einflüsse wie internationale Wettbewerbsfähigkeit und Vorschriften der EU eingegangen. Schließlich wird in KAP. 4 speziell das TKG betrachtet. Untersucht werden hier die verschiedenen Konfliktlinien während der Gesetzesvorbereitungsphase sowie die unterschiedlichen Interessenartikulationen der verschiedenen Akteure; es folgt eine kurze Darstellung des letztlich verabschiedeten TKG. Folgende Fragen sollen hier also beantwortet werden: *Inwiefern kann eine wettbewerblich geprägte Ordnung in einer freiheitlichen Gesellschaft gerechtfertigt werden und wie entsprach der deutsche Telekommunikationssektor diesem Vorbild? Welche Akteure wirkten mit welchen Interessen während der Gesetzesvorbereitungsphase des TKG und inwiefern schlugen sich diese Standpunkte auf das TKG nieder?* Aufschluß hierüber wurde durch intensive Literaturanalyse gewonnen, wobei zur Darstellung der Interessenartikulationen der Akteure die zeitgenössische Tagespresse analysiert wurde. Besonders hilfreich war hier das Online-Archiv der Zeitung "Die Welt" (<http://www.welt.de/archiv/>). Quellen, die aus dem *World Wide Web (WWW)* entnommen wurden, sind durch den speziellen Zusatz "[online,...]" gekennzeichnet.

1.3. Abgrenzung des Begriffes der Telekommunikation

Zunächst erscheinen einige Begriffserläuterungen sinnvoll. Unter Telekommunikation kann jede Art von Kommunikation verstanden werden, die über eine größere Entfernung verläuft und die damit an die Existenz eines Übertragungsweges gebunden ist. Von optischen Nachrichtenübertragungsverfahren per Sichtverbindung früherer Jahrhunderte abgesehen, kann als Beginn der Telekommunikation die Erfindung und Einführung der elektrischen Telegraphie in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts angesehen werden.³ Sie bezieht sich sowohl auf die

³vgl. J. Tonnemacher [1996], S. 173. Die internationale Fernmeldeunion ITU definiert *Telekommunikation* als "jede Übermittlung, jede Aussendung oder jeder Empfang von Zeichen, Signalen, Schriftzeichen,

Individual- als auch auf die Massenkommunikation.⁴ Der Telekommunikationssektor läßt sich in die drei Ebenen der Endgeräteebene, der Netzebene und der Dienstebene unterteilen.

Endgeräte sind Einrichtungen, die der Codierung der Signale beim Sender und ihrer Decodierung beim Empfänger dienen (z.B. Telefone, Telefaxe und Anrufbeantworter).

Das Telekommunikationsnetz wird durch Übertragungs- und Vermittlungseinrichtungen gebildet. Übertragungseinrichtungen dienen der Übertragung der Signale. Dabei wird zwischen lokalen Übertragungswegen (zwischen Endgerät und Vermittlungsstelle) und Fernleitungen (zwischen lokalen Vermittlungsstellen) unterschieden. Die Verbindung der Übertragungswege miteinander erfolgt durch die Vermittlungseinrichtungen. Lokale Vermittlungsstellen verbinden lokale Übertragungswege untereinander sowie lokale Übertragungswege mit Fernleitungen. Fernvermittlungseinrichtungen verbinden Fernleitungen mit Fernleitungen.⁵

Telekommunikationsdienste repräsentieren die eigentlichen Formen und Möglichkeiten der Telekommunikation. *Basisdienste* werden auf der technischen Grundlage der Netze erbracht. Beispiele sind der Telefon- und Telexdienst. *Mehrwertdienste* werden auf der Grundlage der Netze und Basisdienste erbracht und fügen diesen wesentliche Leistungsmerkmale hinzu (z.B. elektronische Post, Videokonferenzen, Datenbankzugriffe und die verschiedenen Dienste des Internet).⁶

Übertragungs- und Vermittlungseinrichtungen, die zusammen das Telekommunikationsnetz im engeren Sinne bilden, die Endgeräte und die eigentlichen Telekommunikationsdienste bilden ein Telekommunikationssystem. Die Begriffe "*Telekommunikation*" und "*Fernmeldewesen*" werden synonym verwendet.

2. Die Rechtfertigung einer wettbewerblichen Ordnung innerhalb der freiheitlich-demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland

2.1. Der Begriff der Demokratie

Die Verfassung eines Staates enthält die grundlegenden Rechtsnormen über die Entscheidungsstrukturen und die Organisation des Staates sowie die Funktionsweise der Staatsgewalt. Auf diesem Grundgesetz eines Staates basiert die gesamte rechtliche Ordnung und Organisation. Begrifflich kann die Verfassung als die höchste normative Aussage über die

Bildern, Lauten oder Nachrichten jeder Art über Draht, Funk, optische oder andere elektromagnetische Systeme." Zitiert in: H. Fangmann [1996], S. 284.

⁴vgl. P. Müller [1995], S. 18.

⁵vgl. B. Bauer [1996], S. 23.

⁶vgl. R. Krüger et al. [1995b], S. 18.

Grundprinzipien der Herrschafts- und Wertordnung im Staat bezeichnet werden.⁷ Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland⁸ legt somit Leitgrundsätze und Richtlinien fest, nach denen die Erfüllung der Staatsaufgaben hierzulande wahrzunehmen ist. Diese Prinzipien sind vor allem in den Artikeln 1, 20 und 28 GG festgelegt. Art. 20 Abs. 1, wonach die Bundesrepublik ein demokratischer und sozialer Rechtsstaat ist, und Art. 28 Abs. 1, demzufolge die Verfassung der Bundesländer den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates i.S. des GG entsprechen müssen, normieren die grundlegenden Staatsformmerkmale der Bundesrepublik. Diese fünf wesentlichen Leitgrundsätze der Bundesrepublik⁹ bestimmen als eine "Verfassung in Kurzform" das staatliche Handeln. Das *Demokratieprinzip*, auf das hier eingegangen werden soll, ist zentral in der staatlichen Ordnung Deutschlands. Allerdings fällt auf, daß allgemein zugegeben wird, eine exakte Definition des Begriffes "Demokratie" nicht leisten zu können.¹⁰ Unstrittig ist, daß der Begriff als solcher uneingeschränkt positiv wertbesetzt ist und sich unangefochten im politischen Sprachgebrauch etabliert hat. Es ist zwar jedermann davon überzeugt, daß die Freiheit der einzelnen Bürger und die Regierung des Volkes dazugehören, doch es ist zu vieldeutig und widersprüchlich, was heutzutage als Demokratie und demokratisch ausgegeben wird (gibt es doch praktisch kein Land auf der Erde, das sich nicht selbst als demokratisch bezeichnen würde, obwohl doch gravierende Unterschiede zwischen ihnen existieren).¹¹ Um die Demokratie nicht zu einer Leerformel verkommen zu lassen, wurde sie als eine Regierungsform gesehen. Unterschiedliche Positionen führen jedoch zu verschiedenartiger Ausfüllung der Formen und somit zu verschiedenen Demokratiebegriffen. Ebenso wurde bei einer Vielzahl von Elementen versucht, sie als besonders kennzeichnend herauszustellen (wie

⁷vgl A. Katz [1991], S. 31.

⁸im folgenden: GG. Wenngleich 1948 von der Wahl einer verfassungsgebenden Versammlung und damit von einer *endgültigen* Verfassungsgebung abgesehen und stattdessen vereinbart wurde, nur ein *vorläufiges* Gesetz für die aus den Westzonen neu zu schaffende vorläufige Bundesrepublik ausarbeiten zu lassen, so wird doch hier das GG als die deutsche "Verfassung" angesehen. Im Unterschied zu den übrigen westeuropäischen Verfassungsstaaten hat sich nicht der Staat eine Verfassung gegeben sondern eine verfassungsgebende Versammlung hat einen Staat "geschaffen". Jedoch ist heute unbestritten, daß das GG als "dauerhaftes Provisorium" vom Grundkonsens der Bevölkerung getragen wird und durch seinen Erfolg legitimiert ist. Vgl. A. Katz [1991], S. 55 und C. Böhret et al. [1979], S. 94.

⁹Demokratieprinzip, Rechtsstaatsprinzip, Sozialstaatsprinzip, Bundesstaatsprinzip, Republikprinzip.

¹⁰vgl. R. Wichard [1983], S. 9ff.; B. Guggenberger [1995], S. 81; K. Lenk [1991], S. 933; C. Böhret et al. [1979], S. 94; H. Laufer [1970], S. 8ff.; J.R. Pennock [1962], S. 126; G. Dietze [1992], S. 14ff., um nur einige zu nennen.

¹¹Erklärbar ist dies durch die jahrhundertealte, nichtindividualistische Tradition der politischen Theorie, wonach *Politik* die Suche nach der "Wahrheit" oder nach dem "Allgemeinwohl" ist. Politische Verfahren, wie sie üblicherweise der *Demokratie* zugeschrieben werden, lassen sich dann nicht rechtfertigen. Die Entscheidungsgewalt erscheint dann in den Händen von Experten, Militärjungen, Einheitsparteien etc. besser aufgehoben. Autoritär-totalitäre Regimes mit Demokratieanspruch sind eine logische Folge hiervon. Vgl. J.M. Buchanan [1987], S. 37f.

z.B. Volkssouveränität, Mehrheitsherrschaft, Partizipation etc.). Solche Definitionsversuche blieben jedoch unbefriedigend.¹²

Den fruchtbarsten Zugang bietet daher ein etymologischer Rückblick. Demokratie ist "Volksherrschaft"¹³ und wird heute als inhaltlicher Auftrag, als ein einzulösender Staatszweck gesehen (im Gegensatz zur Wortverwendung von der griechischen Antike bis zur Französischen Revolution, als sie fast ausschließlich als Begriff der Staatsformenlehre gebraucht wurde, wobei hier statt einem oder weniger eben alle herrschen). Diese erweiterte Bedeutung setzte sich vor allem in Folge der Französischen Revolution durch und stand fortan für die Summe bürgerlich-liberaler Autonomie- und Mitbestimmungsforderungen wie für die Bestrebungen und Ideen zur sozialen Gleichheit. Zentrale Forderung war von nun an die gleiche Freiheit aller Bürger. Sie sollten frei sein, d.h. ihre Person nach eigener Entscheidung bilden und entfalten können.¹⁴ Dabei ist Freiheit nichts Abstraktes, sondern heißt sehr konkret Freiheit in der persönlichen Lebensgestaltung, Religions- und Gewissensfreiheit, Freiheit der Berufswahl etc. Aus der Freiheit des Denkens können systematisch die Freiheit der Rede, der Diskussion, der Meinung, der Information etc. abgeleitet werden.¹⁵ Jedoch gilt es zu beachten, daß diese Freiheitsrechte des einzelnen nicht absolut gesetzt werden dürfen, sondern ihre Grenze an den Freiheitsrechten der anderen finden. Denn aus der Anerkennung der Menschenwürde folgt die Verpflichtung jeder Gemeinschaft, ein menschenwürdiges Leben für alle Glieder zu ermöglichen. Es kann nicht nur darum gehen, den einzelnen i.S. des klassisch-liberalen Rechtsstaates gegen willkürliche Eingriffe der Obrigkeit zu schützen, sondern ihm auch i.S. des modernen Sozialstaates durch positive Leistungen der Gemeinschaft die wirtschaftlichen, rechtlichen und bildungsmäßigen Möglichkeiten zur freien Entfaltung seiner Persönlichkeit zu geben.

Demokratie ist darum nicht eine Summe formaler, wertneutraler Verfahrensvorschriften, sondern bestimmt sich von ihrem inhaltlichen Ziel her, das größtmögliche Maß an Freiheit und Eigenverantwortung zu verwirklichen; es ist also eine wertgebundene, auf Wertverwirklichung zielende politische Form.¹⁶ Somit kann als *Aufgabe des Demokratieprinzips* - neben Errichtung und Stabilisierung einer pluralen Herrschaftsordnung, Erfüllung von Gemeinwohlaufgaben und maximaler und gleicher Beteiligung des einzelnen an der Ausübung

¹² vgl. B. Guggenberger [1995], S. 81.

¹³ griechisch: *demos* = Volk; *kratein* = herrschen. Interessant ist hier die Bemerkung, daß dieser Begriff im Stadtstaat Athen seine Berechtigung hatte, jedoch auf die heutige Gesellschaft aus logischen Gründen eigentlich nicht mehr angewendet werden kann. Vgl. R. Wichard [1983], S. 12f.

¹⁴ vgl. W. Besson/ G. Jasper [1971], S. 9.

¹⁵ vgl. H. Laufer [1970], S. 68ff.

¹⁶ vgl. H. Laufer [1970], S. 72f. und W. Besson/ G. Jasper [1971], S. 9.

der Staatsgewalt - "die minimale Beschränkung der individuellen Freiheit, die Minimierung von Herrschaftszwang und die Betonung der Selbstbestimmung"¹⁷ angesehen werden.

2.2. Der Wettbewerb als Merkmal einer freiheitlichen Gesellschaft in der Demokratie

Ausgehend vom dargelegten Demokratieverständnis wird im Folgenden veranschaulicht, wie hierdurch eine wettbewerbliche Ordnung in einer freiheitlichen Gesellschaft bedingt wird.

Zugrundegelegt wird die Vorstellung vom Menschen als eigenverantwortlichem Individuum. Hieraus wird dann das Marktsystem hergeleitet und beschrieben.

2.2.1. Das individualistische Menschenbild als Ausgangspunkt

Ausgegangen wird in dieser Arbeit von einem individualistischen Menschenbild, da alle menschlichen Handlungen und Entscheidungen von einzelnen Menschen bewirkt werden. Verwirft die neoliberale Kritik den Glauben des klassischen Wirtschaftsliberalismus an den Harmonieautomatismus von Einzel- und Gesamtinteresse, so teilt sie doch die Ansicht, daß das Gesamtinteresse "nur bei freier Entfaltung der spontanen Kräfte, [...] bei freiem Wirken des Einzelinteresses"¹⁸ gefördert werden könne. Individuen sind die Bestandteile aller Gruppen, Gesellschaften und Kollektive aller Art; diese führen kein Eigenleben jenseits der Individuen, die ihre Mitglieder sind. Ziele, Wünsche und Pläne sind zunächst einmal nur Individuen zu eigen.¹⁹ Somit sind alle gesellschaftlichen Prozesse, die sich ereignen, als das Zusammenwirken individueller Aktivitäten aufzufassen. Als bewußt denkende Individuen besitzen Menschen die Fähigkeit, eigenverantwortlich zu handeln, obwohl sie nie eine vollkommene Information für ihre Handlungen haben und damit fehlbar sind.²⁰

Die Menschen sind in physischer als auch in psychischer Hinsicht verschieden. Hieraus ergibt sich eine große Verschiedenartigkeit der subjektiven Wahrnehmungen und Bedürfnisse. Da verschiedene Einstellungen verschiedene rationale Handlungen bedingen²¹ und unterschiedliche Motive und Informationen vorliegen, sind Handlungen im einzelnen nicht vorhersehbar.²² Auch wenn von einzelnen Menschen verfolgte Ziele in interaktiven Prozessen entstehen, sind sie stets individuell motiviert, da nur der einzelne Mensch seine eigenen Bedürfnisse am besten kennt. Er versucht diese zu befriedigen und dabei seine gegenwärtige

¹⁷A. Katz [1991], S. 68.

¹⁸W. Eucken [1990], S. 357.

¹⁹vgl. R. Zintl [1983], S. 151.

²⁰vgl. H. Albert [1979], S. 140. Es ist auch möglich, die individualistische Sichtweise negativ abzuleiten. So kann man nicht das im einzelnen Vernünftige in einer abstrakten Gesellschaft bestimmen, da sich die Gesellschaft nur als Summe aller Individuen und nicht als soziale Ganzheit darstellen läßt. Vgl. M. Brinkmann [1995], S. 25.

²¹Der Vorwurf eines irrationalen Handelns impliziert daher immer die Einstellungen und Werte anderer. Vgl. B.-T. Ramb [1988], S. 244 und H.-G. Petersen [1993], S. 29.

²²vgl. L.M. Lachmann [1984], S. 164ff.

Lage zu verbessern, da er in erster Linie an Selbsterhaltung und persönlichem Wohlergehen interessiert ist.²³ Dieses grundlegende Charakteristikum des Menschen und die Zweckhaftigkeit seiner Handlungen liegen in seiner Natur und können nicht unterdrückt oder dahingehend gestaltet werden, daß der Mensch sein Eigeninteresse unter ein Allgemeininteresse oder Gemeinwohl stellt.²⁴

Der Mensch zeichnet sich zwar durch Vernunft und durch ein in die Zukunft gerichtetes Handeln aus, jedoch beruht dies nur auf einer individuell eingeschränkten Urteils- und Handlungsfähigkeit.²⁵ Eine hohe Umweltkomplexität beschränkt das menschliche Wissen, so daß dem Menschen auch nur eine begrenzte Planbarkeit und Verwirklichung zukünftiger Ereignisse zugetraut werden kann. Dazu ist das gesamte menschliche Wissen weit verstreut und hat einen "fragmentarischen Charakter"²⁶, da jeder einzelne nur einen Teil davon besitzt und so gezwungen ist, in Zusammenhängen zu denken, um die Wissenslücken zu überspringen.²⁷ Die subjektive Wahrnehmung und Dezentralisierung des gesamten Wissens verursacht eine individuelle Unwissenheit. Hieraus ergibt sich die Forderung, daß dem Menschen zum Lernen und zur Anpassung an neue Umweltsituationen Handlungsfreiheit gegeben werden muß.²⁸

2.2.2. Die normative Forderung nach individueller Freiheit

Zugrunde gelegt wird - wie schon in Kap. 2.1. und 2.2. erwähnt - die Freiheit, d.h. die individuelle Freiheit.²⁹ Sie ist nicht ein Wert unter anderen, sondern sie wird als *oberster Wert* angesehen. Dabei stellt sie eine Quelle und Vorbedingung für andere Werte und Prinzipien dar. Freiheit kann nach der erkennbaren Nützlichkeit im Einzelfall eines zu lösenden Problems beurteilt werden. VON HAYEK bezeichnet als Gegenüberstellung zu dieser Position die Etablierung der Freiheit in einer freiheitlichen Gesellschaft als "absoluten Wert"³⁰. Den Zweck der Freiheit sieht er in der Gelegenheit, die individuellen Fähigkeiten und Kenntnisse zu nutzen, die die anderen nicht besitzen. Dadurch werden die Folgen, die der Gemeinschaft aus individuellen Freiheiten entstehen, unvorhersehbar; man weiß nicht, welche Ergebnisse eine eventuelle Beschränkung der Freiheit verhindern würde. Die Wahl zwischen staatlichem

²³Adam Smith bezeichnet dies als das "natürliche Streben eines jeden Einzelnen, seine Lebensbedingungen zu verbessern (to better our condition)". Zitiert in: D. Brühlmeier [1992], S. 26.

²⁴Dieses Menschenbild reicht bis Aristoteles zurück. Vgl. Aristoteles [1971], S. 24ff.

²⁵vgl. M. Brinkmann [1995], S. 27.

²⁶ebda.

²⁷vgl. F.A.v. Hayek [1952] und [1972], S. 7-38.

²⁸vgl. R. Zintl [1983], S. 158.

²⁹Wenn im folgenden das Wort "Freiheit" verwendet wird, so ist damit immer individuelle Freiheit, d.h. Freiheit zwischen einzelnen Menschen, zu verstehen.

³⁰F.A.v. Hayek [1961], S. 106.

Zwang und Freiheit ist somit immer eine Wahl zwischen der Erreichung eines bestimmten, konkret voraussehbaren Zieles auf einem (vom Staat) vorgegebenen Weg und der Wahrscheinlichkeit von unvorhersehbaren Entwicklungen. Würde diese Wahl nach der Nützlichkeit beurteilt werden so würde die Freiheit fast immer den kürzeren ziehen. Die Beurteilung der Freiheit unter dem Kriterium der Nützlichkeit hat so ihre letztendliche Zerstörung zur Folge. Eine solche utilitaristische Kosten-Nutzen-Sichtweise der Freiheit wird als bedrohlich angesehen, da dann Freiheit ständig zur Disposition stünde.³¹ *Die normative Forderung nach Freiheit kann nicht begründet werden. Die Begründung der Freiheit wird immer erst in der Auseinandersetzung mit anderen Ideen nötig und sollte in diesem Zusammenhang akzeptiert werden.* Freiheit stellt einen andauernden Wert dar, der im Gegensatz zu einem Ziel nicht überflüssig ist, wenn er erreicht ist.

Die individuelle Freiheit und die Freiheit einer Gesellschaft können nur nach dem Gesamtsystem der Institutionen der Gesellschaft beurteilt werden. Erstere ist eine Frage der gesamten Rahmenordnung und *nicht* eine Frage nach der Verfassung des Marktes, der als autonomer Bereich innerhalb dieser Rahmenordnung zu konzipieren ist. Hier gelten spezielle Sonderregelungen. So ist offensichtlich, warum zweiseitige Austauschprozesse auf dem Markt nicht Paradigma individueller Freiheit sein können. Man kann das Modell individueller Freiheit nicht aus einem Bereich ableiten und es dann der Gesellschaft als Maß vorhalten, der der Gesellschaft systematisch nachgeordnet ist und die Ordnung dieser Gesellschaft (in Form von Grundrechten, Eigentumsrechten und Gesetzen) als konstitutive Voraussetzung hat.³²

Wirtschaftliche Freiheit kann nicht als Modell dieser Ordnung fungieren, da sie nur unter der systematischen Voraussetzung einer solchen Ordnung überhaupt existieren kann.

Freiheit wird nicht als kollektive Freiheit (s. FN. 31) einer Gemeinschaft aufgefaßt und auch nicht als materielle Freiheit verstanden, da hier Freiheit mit Wohlstand gleichgesetzt würde und auch Macht über ökonomische Ressourcen beinhalten würde. Ebenso wie die kollektive Freiheit bedeutet dies nur die Freiheit des Planers und des Befehlsgebers.³³ Sie ist eine negativ

³¹ vgl. F.A.v. Hayek [1961], S. 104f. und R. Zintl [1983], S. 152f. Andererseits kann eine solche instrumentelle Begründung der Freiheit - anders als die normative Sichtweise - Argumente liefern, aus welchen Gründen einschränkende Interventionen des Staates in die individuelle Handlungsfreiheit negative Folgen haben (bzgl. Innovation, Entdeckung von neuem Wissen etc.). Auch v. Hayek vertritt eine instrumentelle Begründung, indem er zugibt, daß individuelle Freiheit aufgrund der Unwissenheit eine Notwendigkeit sei (vgl. F.A.v. Hayek [1983], S. 37f. und K. Homann [1988], S. 135ff.). Neben dem instrumentellen Freiheitsbegriff existiert noch eine weitere Auffassung: der kollektive Freiheitsbegriff (i.d.R. die Freiheit eines Nationalstaates) ist jedoch nur die Freiheit derer, die die Macht besitzen, Zwang über andere auszuüben. Mit individueller Freiheit ist dies nicht vereinbar (vgl. M. Brinkmann [1995], S. 28).

³² vgl. K. Homann [1988], S. 153f.

³³ vgl. M. Brinkmann [1995], S. 29. Die Ablehnung der materiellen Freiheit schließt die Gewährung eines Existenzminimums nicht aus. Die Gründe hierfür sind schlichtweg moralische Erwägungen.

zu formulierende formale Freiheit, die die Abwesenheit von Beschränkungen beinhaltet, nur eine Ausgangslage betrachtet und auch als individuelle Unabhängigkeit verstanden werden kann. Zwang - und damit Unfreiheit - existiert dort, wo das Handeln eines Menschen dem Willen eines anderen unterworfen wird, und zwar nicht für seine eigenen Zwecke, sondern für die Zwecke des anderen.³⁴ Nur bei formaler Freiheit ist das Individuum eigenständig und kann seine Talente entfalten. Dies führt jedoch *nicht* notwendigerweise zur Wahrheit bzw. zum absoluten Wissen³⁵, zu ökonomischer Effizienz oder beinhaltet die Gewähr, den möglichen Freiheitsspielraum auch zu nutzen.³⁶

Auch das Vorrecht einer Mehrheit gegenüber den Rechten des Individuums ist nicht mit individueller Freiheit vereinbar. Freiheit bedeutet also konkret den "Zustand, in dem ein Mensch nicht dem willkürlichen Zwang durch den Willen eines anderen [- auch des Staates -] oder anderer unterworfen ist."³⁷ Mit kollektiver Planung ist dies nicht vereinbar, da dies nur die Freiheit des Planers bedeuten kann. Freiheit besteht also nur zwischen einzelnen Menschen und ist nicht als zügellose Selbstverwirklichung zu Lasten anderer zu verstehen, sondern nur im Zusammenhang gewisser Regeln, die den Charakter allgemeiner Verbote haben.

Regeln und Gesetze, die keinen Willkürcharakter haben, üben zwar Zwang aus, sind aber zulässig, wenn sie zur individuellen Freiheit beitragen, indem sie jedem Menschen ein gleiches Maß von Grundfreiheiten einräumen. Sofern durch eine Einschränkung der Freiheit des einen die gleiche Freiheit für alle gewährleistet wird, ist sie also gerechtfertigt.³⁸ Aus dem Postulat der individuellen Freiheit lassen sich weitere Prinzipien und Institutionen entwickeln. Freiheit des einzelnen bedeutet Handlungsfreiheit zur Verfolgung der individuellen Ziele (s. KAP. 2.2.), insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht.

2.2.3. Das Marktsystem als wesentliches Element einer freiheitlichen Gesellschaft

In einer freiheitlichen Gesellschaft sind institutionelle Vorkehrungen nötig, die eine "Selbststeuerung des Erkenntnisgeschehens zur Folge haben."³⁹ Diese sind nicht detailliert darstellbar sondern nur in Form der wesentlichen Systemelemente und -strukturen, die zudem in jeder freiheitlichen Gesellschaft andere Ausprägungen aufweisen können. Bezüglich der

³⁴ vgl. F.A.v. Hayek [1983], S. 161.

³⁵ vgl. K.R. Popper [1956], S. 8.

³⁶ vgl. M. Brinkmann [1995], S. 29.

³⁷ F.A.v. Hayek [1983], S. 14.

³⁸ Brinkmann nennt hier den grundlegenden Gedanken Kants, nachdem Freiheit eines jeden nur soweit ausgedehnt werden darf, wie die Freiheit der übrigen nicht eingeschränkt wird. Vgl. M. Brinkmann [1995], S. 30.

³⁹ H. Albert [1979], S. 150.

Themenstellung wird das Hauptaugenmerk⁴⁰ auf das Marktsystem als zentrale Ebene einer freien Gesellschaft gerichtet.

Die Wirtschaftsordnung - auch Marktsystem oder Marktwirtschaft genannt - ist der herausragende Ausdruck individueller Freiheit und ein Subsystem der staatlichen und politischen Ordnung.⁴¹ Unter der Voraussetzung einer freiheitlichen Staatsverfassung beinhaltet die Marktwirtschaft aus dieser entstehende Austauschprozesse, die selbstregulierend und evolutionär sind. Freiheit und Marktwirtschaft sind miteinander verknüpft: es gibt keine Marktwirtschaft ohne Freiheit und keine Freiheit ohne Marktwirtschaft.⁴² Im folgenden wird eine freiheitliche Marktwirtschaft in ihrer Gesamtheit (Volkswirtschaft), im Gegensatz zu einer bewußt organisierten Einzelwirtschaft (Unternehmen), als Marktsystem bezeichnet.

2.2.3.1. Merkmale und Voraussetzungen

Das Marktsystem ist kein Zustand, sondern als Folge menschlicher Handlungen ein andauernder Marktprozeß. Dabei halten neu auftauchende unerwartete Veränderungen und die Inkongruenz des menschlichen Planens diesen Prozeß in ständiger Bewegung. Beides sind notwendige Bedingungen, denn wäre die Welt unveränderlich, würden die verschiedenen Pläne allmählich kongruent werden, da die Menschen über die Eigenschaften ihrer Umwelt immer mehr lernen würden. Allerdings würden fortwährende unerwartete Veränderungen an sich noch nicht ausreichen, um einen andauernden Prozeß herbeizuführen, denn die Menschen könnten sich an jede Veränderung anpassen, so daß diese "absorbiert" würden.⁴³ Das Marktsystem dient in diesem Prozeß als gesellschaftliches Koordinationsverfahren, das über die unterschiedlichen individuellen Pläne entscheidet.

Die Handlungsordnung des Marktes kann entstehen, wenn die Institution des Privateigentums und die entsprechenden Verfügungs- und Nutzungsrechte (Handlungsrechte) gewährleistet sind; ebenso müssen allgemeine Verhaltensregeln⁴⁴ beachtet werden. Nur durch die Berechenbarkeit aufgrund *regelmäßigen* Verhaltens, gleicher Werteeinstellungen und analoger

⁴⁰Eine ausführliche Darstellung der verschiedenen Ordnungen zwischen den Menschen sowie der Gesetze und Regeln, die ebenfalls in freiheitlichen Gesellschaften zu finden sind, erfolgt in F.A.v. Hayek [1994a], S. 164f. und darauf aufbauend in M. Brinkmann [1995], S. 30ff.; zudem natürlich die Forderung nach individueller Freiheit in KAP. 2.2.2.

⁴¹v. Hayek definiert den Begriff "Ordnung" wie folgt: "Die zweckmäßigste Definition des Begriffes *Ordnung* scheint mir das Bestehen von Beziehungen zwischen wiederkehrenden Elementen zu sein, die es für uns möglich macht, aufgrund der Kenntnis eines (räumlich oder zeitlich) beschränkten Teils eines Ganzen Erwartungen bezüglich des Restes zu bilden, die gute Aussicht auf Erfüllung haben." F.A.v. Hayek [1994a], S. 164.

⁴²vgl. E. Hoppmann [1992b], S. 106.

⁴³vgl. L.M. Lachmann [1984], S. 148.

⁴⁴Zu nennen sind hier insbesondere die Regeln des Privateigentums, der Vertragsverpflichtung und der Ehrlichkeit.

- aber nicht gleicher - Informationsverarbeitung können die Menschen Fehler erkennen und so im Marktprozeß lernen. Außerdem muß ein *Preissystem* existieren, das mit kurzfristigem "Signalwissen"⁴⁵ zur Information und so zur Koordination der individuellen Pläne beiträgt. Die Komplexität des Marktsystems ist sehr hoch, da das System auf vielen individuellen - und so subjektiven - Erwartungen und Anpassungen an zukünftige Entwicklungen beruht. Daher sind exakte Vorhersagen kaum möglich. Eine zentrale Planung all dieser Marktentscheidungen ist nur unter Zwang möglich. Sie ist stets fehlerhaft und verletzt die Entscheidungen der Einzelnen und läßt sich höchstens für kurze Zeiträume und begrenzte Zusammenhänge erstellen. Größere Komplexität kann so auch kein Argument für mehr Planung, sondern nur für mehr individuelles Lernen sein. Dies ist aber nur in einem dezentralen, nicht aber in einem hochzentralisierten und monopolisierten Verfahren der Informationsbeschaffung und -verarbeitung möglich.⁴⁶ Durch die sich hieraus ergebende geringe Voraussagbarkeit ist es widersinnig, wegen höherer Komplexität mehr zentrale Lenkung und Planung zu fordern. Eine solche Forderung würde dazu führen, daß sich dieses System der individuellen Interaktionen zurückentwickelt.⁴⁷ Die Reaktion auf Veränderungen bedarf somit individueller Lern- und Anpassungsprozesse anstatt zentraler Steuerung.

Sind oben genannte Voraussetzungen gegeben, ergeben sich Marktprozesse, die eine Tendenz zum Gleichgewicht haben, dieses aber nie erreichen, da immer neue Ungleichgewichte auftreten. Diese sind umso größer, je größer die Unwissenheit und Unsicherheit ist. Je weiter sich der Marktprozeß von diesem Gleichgewicht entfernt - das bedeutet Ineffizienzen, Verschwendungen, unterschiedliche Preise und fehlende Nachfragebefriedigung - desto höhere Transaktionskosten fallen an und desto mehr Unternehmer wollen diese Lücken schließen, da sie sich davon Gewinn erhoffen. Dieses System ist zur Außenwelt offen, d.h. zum einen kann es sich an geänderte Umweltzustände und infrasystemische Veränderungen anpassen; zum anderen verändert es dabei die Systemaußenwelt.⁴⁸ Wesentlich für die Anpassung sind die Lernfähigkeit der Individuen, wettbewerbliches Verhalten der Marktteilnehmer, ein freier Preismechanismus, Unternehmertum sowie Institutionen und Regeln.⁴⁹

2.2.3.1.1. Wettbewerb

In liberaler Sicht bewirkt eine freiheitliche Ordnung ein Handeln der Individuen, das ohne Ausübung von gegenseitigem Zwang auskommt und zugleich die bestmögliche Versorgung der Individuen sichert. Die Umsetzung der Regeln und Normen einer Gesellschaft, die

⁴⁵M. Brinkmann [1995], S. 48.

⁴⁶vgl. P. Koslowski [1982], S. 252.

⁴⁷Koslowski spricht an dieser Stelle von "sozialer Regression".

⁴⁸vgl. J. Röpke [1977], S. 63 und 371f.

⁴⁹vgl. M. Brinkmann [1995], S. 49.

zunächst lediglich Verbote aussprechen, in eine solch günstige Wirklichkeit geschieht durch den *Wettbewerb*, dessen Grundlagen durch diese Regeln und Normen geschaffen werden. Individuen, deren Handlungsfreiheit gesichert ist, kooperieren freiwillig miteinander, sofern es dem gegenseitigen Vorteil dient, ohne daß es eines vorab erstellten gemeinsamen Planes bedarf.⁵⁰ Aufgrund der individuellen Freiheit können die Individuen keinen Zwang ausüben. Um ihre Ziele zu erreichen, müssen sie daher mit anderen Individuen möglichst gut kooperieren und sich auf deren Ziele einstellen, um als möglichst attraktiver Partner für Zusammenarbeit zu erscheinen. Diese Sozialbeziehungen führen zu wettbewerblichem Verhalten.⁵¹ *Somit ist Wettbewerb der Ausdruck der individuellen Freiheit und als konstituierendes Prinzip einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung zu sehen.* Dabei ist Wettbewerb nicht als statischer Zustand, sondern als eine Kette von Vorgängen anzusehen. Für ihn gilt - ebenso wie für den Markt als Ganzes - daß es sich um einen Prozeß handelt, in dem sich die Teilnehmer gegenseitig an ihren Handlungen orientieren. Sie orientieren sich dabei an den von den Mitbewerbern erzielten Gewinnen.⁵² Erfolg oder Mißerfolg dieses andauernden Prozesses von Aktion und Reaktion lassen sich nicht voraussagen. Unwissenheit und Ungleichheit sind dabei grundlegende Merkmale des Wettbewerbs, da bei vollkommener Information und Gleichheit Wettbewerb überflüssig wäre und keine Handlungsfreiheit mehr existieren würde. Deshalb können solche Informationsasymmetrien und Ungleichheiten der Teilnehmer *nicht* als Ursache für Marktversagen und als Rechtfertigung für staatliche Zwangseingriffe angesehen werden, da Wettbewerb ein "Informationsabgabe-, Informationsgewinnungs-, Informationsverarbeitungs- und Anpassungsprozeß" ist und die Informationsdefizite und Ungleichheiten erst beseitigen soll.⁵³

Wenn auch keine Vorhersagen über Einzelergebnisse des Wettbewerbs gemacht werden können, so können doch aber allgemeine Tendenzen festgestellt werden und auch negative Prognosen, indem gesagt wird, welches Ereignis nicht eintreten kann.⁵⁴ Würden bestimmte Ziele und Zwecke vorgegeben werden, so würde diese Vorselektion die Lern- und Anpassungsfähigkeit der Gesellschaft reduzieren. Der Markt könnte seine Funktion als Entdeckungsverfahren für Zwecke nicht mehr erfüllen.⁵⁵

⁵⁰ vgl. R. Zintl [1983], S. 162.

⁵¹ vgl. ebda. und M.E. Streit [1993], S. 169.

⁵² vgl. L.M. Lachmann [1984], S. 125.

⁵³ vgl. J. Windsperger [1986], S. 126ff.

⁵⁴ Für eine ausführliche Darlegung hierzu siehe v. Hayeks Werk F.A.v. Hayek [1972].

⁵⁵ vgl. P. Koslowski [1982], S. 251.

Analog zu einer freiheitlichen Ordnung im Rechtsstaat müssen auch für eine Wettbewerbsordnung allgemeine Regelkriterien gelten, um der Forderung nach individueller Freiheit nachzukommen. Dabei bedeuten gleiche Wettbewerbsordnungen nicht materielle Gleichheit - dies würde Wettbewerb als Prozeß von Aktion und Reaktion ad absurdum führen - sondern vielmehr formelle Gleichheit. Ungleichheiten sind zulässig, solange der Einzelne nicht daran gehindert wird, seine soziale Stellung durch eigene Leistung zu verbessern.⁵⁶ Es gibt Rechtsregeln, die als Funktionsbedingung für Wettbewerb gegeben sein sollten und von der Gesetzgebung weiterentwickelt werden müssen, aber nie endgültig bestimmt werden können.⁵⁷

Innerhalb des rechtlichen Rahmens der Wettbewerbsordnung und neben festgelegten Handlungs- und Eigentumsrechten ist wesentliche Voraussetzung für den Wettbewerb, daß ein freier Einsatz der unterschiedlichen Wettbewerbsparameter gewährleistet ist, sowie freier Marktzutritt (Gewerbefreiheit) und die freie Wahl des Tauschpartners (Vertragsfreiheit).⁵⁸ Um die Lern-, Selektions- und Anpassungsprozesse zu ermöglichen, müssen eingespielte Verhaltensweisen und -regeln existieren und unternehmerischer Instinkt der Individuen vorhanden sein. Durch diesen werden Innovationen und unternehmerische Initiativen erst möglich. Da der wichtigste Orientierungspunkt im Wettbewerb der vom Mitbewerber erzielte Gewinn (oder auch Verlust) ist, muß zur Übermittlung dieser Information ein *Preissystem* existieren.⁵⁹

Als Folge wettbewerblichen Verhaltens existieren friedliche Beziehungen zwischen den Mitgliedern einer Gesellschaft. Zudem entstehen - in Form von neuen Institutionen, neuen Märkten und neuen Regeln - neues Wissen und neue Kombinationen von Wissen. Sofern sie sich durchsetzen, machen sie altes Wissen, alte Regeln und alte Märkte überflüssig. Dabei gibt es keinen Endzustand, sondern aufgrund ständiger neuer Innovationen stetige Anpassungen an "vorübergehende Umstände".⁶⁰ Daß es durch den Wettbewerbsprozeß individuelle Enttäuschungen ("Verlierer") gibt, ist nicht vermeidbar.

2.2.3.1.2. Preissystem

Grundsätzlich werden sowohl in dezentralen als auch in zentralen Systemen Indikatoren benötigt, die die Knappheit der Güter und Ressourcen anzeigen.⁶¹ Wesentliches Koordinations- und Informationsinstrument des dezentralen Marktsystems sind die sich frei

⁵⁶ vgl. P. Koslowski [1982], S. 204.

⁵⁷ vgl. E. Hoppmann [1988], S. 132.

⁵⁸ vgl. H. Berg [1992], S. 243.

⁵⁹ vgl. L.M. Lachmann [1984], S. 125.

⁶⁰ F.A.v. Hayek [1994b], S. 251.

⁶¹ vgl. M.E. Streit [1991], S. 33f.

bildenden Preise. Sie zeigen unmittelbar an, wie sich Güter und auch Dienste im Verhältnis zu einem gemeinsamen Wertmaßstab tauschen lassen. Lücken in der Koordination der verschiedenen individuellen Pläne werden in Preisdifferenzen deutlich.⁶²

Der Preis gibt in einer einzigen Informationseinheit - und zwar in Relation zu allen anderen Preisen - sämtliche bisherigen Markttransaktionen und ihre Ergebnisse wieder. Dabei zeigt er die Erwartungshaltungen der Individuen und ist durch seine Eindeutigkeit leichter erlernbar als die vielen verschiedenen Tauschrelationen zu unterschiedlichen Gütern.⁶³ Die Preisbildung ist das "Ergebnis eines informativen Zusammenwirkens von Marktteilnehmern"⁶⁴, indem vielfältige Informationen ausgetauscht werden. Die Individuen treffen ihre Entscheidungen über den Einsatz knapper Ressourcen anhand der Bewegung relativer Preise.⁶⁵ Nur mit Geld als Medium können sie die hohe Komplexität der marktwirtschaftlichen Koordinationsvorgänge bewältigen. Anhand eines solchen Tauschmittels läßt sich diese Komplexität so weit reduzieren, daß sie die Wirtschaftssubjekte nicht überfordert.⁶⁶ Außerdem werden durch Preise als Knappheitsmesser Preissignale gegeben. Sie lösen Lernprozesse aus und zeigen den Wettbewerbern, wie und wann Sach- und Dienstleistungen benötigt werden. Dadurch wird zunächst dort agiert, wo große Gewinnmöglichkeiten bestehen.⁶⁷ So tragen die Preise dazu bei, daß die individuellen Pläne aufeinander abgestimmt werden können und die Ressourcen möglichst effizient eingesetzt werden.⁶⁸ Auch hier ist es der unternehmerische Instinkt der Individuen, der sie nach Gewinnmöglichkeiten streben läßt. Wie schon dargestellt, kann der *Wettbewerb* nicht garantieren, daß alle Individuen besser gestellt werden. Genauso wenig ist es gewährleistet, daß sich infolge des beschriebenen Preissystems auch eine "gerechte" bzw. angemessene Entlohnung ergibt. Die Spontanität des Systems von Verhaltensregeln erschwert dies, da "nur" Nachfrageänderungen durch Änderungen der Preise nachvollzogen werden und so die sich ändernde Umwelt einbezogen werden kann.⁶⁹ Verteilungsgerechtigkeit stellt sich in einer freien Gesellschaft nicht zwangsweise ein. Ebenso ist das freie Preissystem *eine zwar notwendige, aber nicht*

⁶² vgl. E. Hoppmann [1980], S. 29.

⁶³ vgl. G. Kortendieck [1993], S. 91.

⁶⁴ M.E. Streit [1991], S. 34.

⁶⁵ vgl. H. Siegenthaler [1993], S. 82.

⁶⁶ vgl. M.E. Streit [1991], S. 35.

⁶⁷ Die Gegner sowohl eines freien Marktpreissystems als auch der Privatisierung öffentlicher Unternehmen bezeichnen diese Folgen als "Rosinenpickerei". Sie sind aber logisch wünschenswert, da zunächst die nötigsten Bedürfnisse befriedigt werden.

⁶⁸ vgl. E. Hoppmann [1993], S. 21f. Zudem nennt Streit verschiedene Preisfunktionen in M.E. Streit [1991], S. 33f. Allerdings hat dies nicht zwangsläufig eine optimale Ressourcenallokation zur Folge.

⁶⁹ vgl. M. Brinkmann [1995], S. 53.

ausreichende Bedingung für ein funktionierendes Marktsystem, für die Koordination der individuellen Handlungen und für die Beseitigung von Unwissenheit.

2.2.3.1.3. Eigentums- und Handlungsrechte

Als Voraussetzung für Eigentums- und dazugehörige Handlungsrechte muß eine Rechtsordnung existieren, die diese garantiert.⁷⁰ Je genauer die Eigentumsrechte bestimmt sind und je exklusiver sie einer Person zugeordnet sind, je freizügiger diese darüber verfügen kann⁷¹, desto stärker ist der Anreiz, mehr Wissen über nutzenbringende Verwendungsmöglichkeiten zu erwerben, Handlungsrechte effizient einzusetzen und sie auf Märkten auszutauschen.⁷² Sämtliche Handlungen auf dem Markt beinhalten eine Bewertung und Kommerzialisierung der Rechte; die Folge sind so Neukombinationen von Handlungsrechten. Diese Neukombinationen (Transaktionen) geschehen entweder durch Ressourcenzusammenlegungen innerhalb von Organisationen (z.B. Unternehmen) oder durch Transaktionen, die auf Märkten vollzogen werden.⁷³ Dabei fallen jedoch Transaktionskosten⁷⁴ an. Diese Kosten können durch geeignete Regelsysteme gesenkt werden. Dabei vermindern nicht nur staatlich gesetzte Regeln diese Kosten sondern z.B. auch Sitten, Gebräuche und Moralvorstellungen.⁷⁵ Für die in der Rechtsordnung verankerten Regeln ist es unabdingbar, daß eine Eigentumsordnung unmißverständlich bestimmt, in welcher Art exklusive Verfügungsrechte über Güter bestehen und wie Beeinträchtigungen des Handlungsrechts durch Nichtberechtigte verhindert und abgewehrt werden können.⁷⁶

Ähnlich wie das *Preissystem* sind die Handlungsrechte eine zwar notwendige Voraussetzung für Markthandlungen; allerdings können sie alleine noch keine Koordination der Markthandlungen herbeiführen, da zur Information für Koordinationshandlungen wiederum ein Preissystem notwendig ist.

2.2.3.1.4. Unternehmer

Wie bereits dargestellt, ist für eine freiheitliche Ordnung die Anpassungsfähigkeit an geänderte Umweltsituationen und die Fähigkeit zur Innovation wichtig. Träger und Initiatoren dieser Prozesse sind Unternehmer mit der Fähigkeit, die einer freiheitlichen Gesellschaft

⁷⁰ vgl. W. Hamm [1994], S. 305ff.

⁷¹ Dabei sollte möglichst die Einheit von Eigentum und Haftung des Handlungsrechts gewährleistet sein. Vgl. M. Brinkmann [1995], S. 53.

⁷² vgl. A. Schüller [1988], S. 169.

⁷³ vgl. A. Schüller [1988], S. 165ff.

⁷⁴ Hier kann zwischen *laufenden*, d.h. stets von neuem anfallenden und *infrastrukturgebundenen*, d.h. aufgrund einer Einrichtung institutioneller Infrastruktur einmalige Transaktionskosten unterschieden werden. Vgl. M.E. Streit [1991], S. 73f.

⁷⁵ vgl. M.E. Streit [1991], S. 77 und M. Brinkmann [1995], S. 54.

⁷⁶ Ein übersichtliches Schema diesbezüglich findet sich in M.E. Streit [1991], S. 75. Außerdem muß ein eindeutiges Vertragsrecht Transaktionen erleichtern und ein Zivilprozeßrecht eventuelle Streitigkeiten ausräumen. Vgl. M.E. Streit [1991], S. 76.

innewohnende Ungewißheit mit ihrem Wissen und ihren Talenten zu bewältigen.⁷⁷ Dabei kann jedes Individuum, das sich wirtschaftlich betätigt, als Unternehmer gelten. In diesem Kontext sollen darunter jedoch Menschen (und auch Organisationen i.S. von Unternehmen) verstanden werden, die im Wettbewerb agieren, als Pioniere Innovationen durchführen und so Unwissenheit und Unsicherheit herstellen. Andererseits gehören hierzu auch diejenigen Unternehmer, die die Unwissenheit durch Imitation verringern.

Vorstößende, innovative Unternehmer sind *wesentliche Voraussetzung für ein funktionierendes Marktsystem*, da ihnen die Rolle der "Initialzündung" zukommt.⁷⁸ Indem sie ihre Idee ausnutzen - und so Monopolgewinne erzielen - werden andere Unternehmen dazu veranlaßt, diese Idee zu imitieren, verbessern und so durchzusetzen.⁷⁹ Dieses unternehmerische Handeln läßt sich jedoch nicht zentral steuern, da es den gleichen Regeln wie individuelles Handeln folgt (s. KAP. 2.2.3.1.). Es lassen sich nur allgemeine Verhaltensmuster bestimmen. Die Anpassungsdauer und ihre Geschwindigkeit, in der die Unternehmer Ungleichgewichte abbauen, hängt "von der Umweltkomplexität und -veränderung, vom Ausmaß des individuellen Ungleichgewichtes und von den kognitiven Fähigkeiten des Unternehmers ab."⁸⁰ Die Anpassungsfähigkeit des Unternehmers und damit auch des Wettbewerbs ist umso größer, je höher die Markttransparenz und der individuelle Zwang zur Anpassung ist und je besser der Unternehmer Informationen verarbeiten kann.⁸¹

2.2.3.1.5. Resümee

Für das Entstehen der spontanen Handlungsordnung des Marktsystems ist die individuelle Freiheit grundlegende Voraussetzung. Hieraus resultieren freier Wettbewerb, unternehmerisches Verhalten, ein freies Preissystem und institutionelle Regelungen (Handlungsrechte und Gesetze). Für die Erhaltung und Fortentwicklung dieser Institutionen und Regeln ist ein Staat notwendig, der eine entsprechende Ordnungspolitik implementiert (s. KAP. 3.1. UND 3.2.). Die Koordinationsprozesse des Marktes erfolgen als Lernprozesse der Individuen und als Anpassungsprozesse.

⁷⁷ vgl. M.E. Streit [1991], S. 142.

⁷⁸ Ihr wichtigstes Talent ist hierbei ihre "*alertness*" i.S. von Ideenreichtum, wobei dieses Talent sowohl vererbt als auch erlernt sein kann. Vgl. I.M. Kirzner [1982], S. 140ff.

⁷⁹ Schumpeter stellt dies anschaulich anhand des Beispiels der Einführung mechanischer Webstühle dar. Vgl. J. Schumpeter [1952], S. 208ff.

⁸⁰ J. Windsperger [1986], S. 132.

⁸¹ vgl. J. Windsperger [1986], S. 132f. Interessant ist auch die Feststellung, daß Eigentum zwar Unternehmerschaft erleichtert, aber - im Gegensatz zur marxistischen Vorstellung des Kapitalismus - *nicht* zwingende Voraussetzung ist. "Wichtiger als Eigentümerschaft ist Führerschaft" und so das relevante Wissen, das in allen sozialen Schichten auftreten kann und unbekannt Bestimmungsründe hat. Vgl. J. Schumpeter [1961], S. 111f.

Diese Voraussetzungen, d.h. Systemelemente und -strukturen sind interdependent verbunden; sie bedingen sich also gegenseitig. Je weniger diese Voraussetzungen und Bedingungen gegeben sind, desto weniger Tauschbeziehungen gibt es im Marktsystem und desto weniger lassen sich anhand der Theorie Voraussagen machen, da keine Verbindung zwischen der individualistischen Sicht und den freiheitlichen Systemelementen und -strukturen besteht.⁸² So werden wirtschaftspolitische Empfehlungen zunehmend irrational.⁸³

2.2.3.2. Systemwidrige Maßnahmen

Systemwidrig - d.h. nicht mit einer freiheitlichen Ordnung vereinbar - sind alle Maßnahmen bzw. Gesetze, die nicht diesen Regelkriterien genügen sowie diejenigen Verhaltensweisen, die die Funktionsweise des Preissystems, die Offenheit des Wettbewerbs und die Garantie der Eigentums- und Handlungsrechte beeinträchtigen.⁸⁴ Dadurch wird die Bildung von neuem Wissen beeinträchtigt, es entstehen "falsche" Preissignale und die Koordinations- und Anpassungsfähigkeit des freiheitlichen Systems wird herabgesetzt.⁸⁵ Systemwidrige Maßnahmen haben langfristige Auswirkungen, die nicht sofort erkennbar sind, so daß eine ursachenadäquate Zuordnung sämtlicher Folgen kaum möglich ist; häufig sogar erst, wenn in größerem Umfang systemwidrige Maßnahmen eingesetzt werden. Je mehr solcher Eingriffe bestehen, desto schwieriger sind Mustervoraussagen in einer Gesellschaft möglich.⁸⁶ Solche Eingriffe, die freiheitsmindernde Wirkungen haben, können durch äußere Einflüsse oder durch systemendogene Prozesse entstehen.

2.2.4. Das Staatsverständnis in einer freiheitlichen Ordnung⁸⁷

Die geforderte individuelle Freiheit ist eine formale Freiheit. Sie bewegt sich innerhalb eines Rahmens, der durch ein Regelsystem - d.h. allgemeine Verhaltensregeln und Rechtsregeln - vorgegeben werden muß. Somit ist individuelle Freiheit untrennbar mit einer rechtsstaatlichen Ordnung i.S. einer freiheitlichen Verfassung verbunden.⁸⁸ Der Staat wird als Institution zur

⁸² vgl. A. Schüller [1988], S. 156f.

⁸³ vgl. E. Hoppmann [1980], S. 35.

⁸⁴ vgl. M. Brinkmann [1995], S. 57.

⁸⁵ vgl. E. Hoppmann [1993], S. 30f. V. Hayek definiert den systemwidrigen Eingriff wie folgt: "Ein Eingriff in diesem Sinn ist nicht die Erzwingung einer allgemeinen Rechtsregel, sondern nur die auf Zweckmäßigkeitserwägungen und daher notwendig auf Ermessen begründete Verwaltungsentscheidung: die besonderen Befehle oder Verbote an bestimmte Personen oder Unternehmungen, die ihrer Natur nach unvorhersagbar sind." Zitiert in: M. Brinkmann [1995], S. 57f.

⁸⁶ vgl. M. Brinkmann [1995], S. 58.

⁸⁷ Es wird hier ein aus der individuellen Freiheit abgeleitetes Staatsverständnis dargestellt und keine explizite Erörterung der Staatsaufgaben.

⁸⁸ vgl. E. Hoppmann [1992b], S. 110. Verschwiegen werden soll nicht, daß auch ein anderes Demokratieverständnis vertreten wird (zu den Problemen der Begriffsbestimmung s. KAP. 2.1.) und zwar i.S. einer wertneutralen Verfahrensweise. Demnach wäre individuelle Freiheit *nicht* untrennbar mit Demokratie verbunden. Es könnte auch eine unfreie Demokratie geben und auch in einer Diktatur

Erfüllung verschiedener Aufgaben angesehen und *nicht* als gesellschaftliches Ganzes.⁸⁹ Dabei ist er ein systemkonstituierendes Element. Von daher ist nicht die Notwendigkeit, sondern der Umfang des Staates, seiner Institutionen und Kompetenzen insbesondere in qualitativer Hinsicht, zu betrachten. Da staatliche Maßnahmen mit Zwang immer die individuelle Handlungsfreiheit einschränken, müssen diese so gering wie möglich gehalten werden.⁹⁰ Nach MAX WEBER ist der Staat eine gesellschaftliche Institution mit dem Monopol legitimen Zwanges.⁹¹ Das Verhalten und Handeln des Staates wird als *Politik* bezeichnet.⁹²

2.2.4.1. Staatsaufgaben

Auch beim Staat gibt es konstitutionelle Unwissenheit. So besteht seine grundsätzliche Funktion "nur" in der Schaffung von günstigen Bedingungen für individuelle Entscheidungen. Dabei sollte er dazu beitragen, daß "wirklich vermeidbare Ungewißheit auf ein Minimum herabgesetzt wird"⁹³, die Individuen mit einem möglichst geringen Risiko planen können und dadurch die Informations- und Koordinationskosten bei den Austauschprozessen des Marktes verringert werden.⁹⁴ Eine Staatsaufgabe sind also wirtschaftspolitische Maßnahmen, die ein günstiges Umfeld für individuelle Entscheidungen bilden, so daß jedes Individuum ein höheres Einkommen oder allgemein eine höhere soziale Position erlangen kann.⁹⁵ Ferner obliegt dem Staat die Sicherung der Individuen gegen Gefahren, die sie in Gesellschaft und Wirtschaft von innen und außen bedrohen.⁹⁶ Diese Aufgaben stellen eine *freiheitliche Ordnungspolitik* dar. Wesentliche Aufgabe ist die Entwicklung und Fortentwicklung von Rechtsregeln. Hierzu gehören eine Wettbewerbsordnung und eine eindeutige Definition der Eigentums- und Handlungsrechte. Zur Sicherung der individuellen Freiheit ist dem Staat bei der Durchsetzung der Rechtsregeln Zwang gestattet.⁹⁷ Jede Staatstätigkeit, die auf die Individuen gerichtet ist,

könnten freiheitssichernde Verhaltensregeln durchgesetzt werden. Dennoch wird auch hier zugegeben, daß lt. empirischer Erfahrung die Demokratie bessere Voraussetzungen - wenn auch keine Garantie - für individuelle Freiheit bietet. Vgl. R. Zintl [1983], S. 156.

⁸⁹ Ein solches Ganzheits-Konzept ist mit individueller Freiheit nicht vereinbar und geht mit einem kollektiven und nationalistischen Freiheitsbegriff einher.

⁹⁰ vgl. H.-G. Petersen [1993], S. 30f. Individuelle Handlungseinschränkungen, die erst zusätzlich Freiheit ermöglichen (z.B. Verbot des Diebstahls) sind hier nicht gemeint.

⁹¹ vgl. M. Weber [1964], S. 612.

⁹² vgl. B. Molitor [1995], S. 1f.

⁹³ F.A.v. Hayek [1954], S. 9.

⁹⁴ vgl. M.E. Streit [1991], S. 72ff.

⁹⁵ Dazu gehören z.B. ein Geldsystem, Schulerziehung und Leistungen, die vom Marktsystem nur ungenügend bereitgestellt werden. Man befindet sich hier im normativen Ermessensspielraum der öffentlichen Güter, in dem immer ein gesellschaftlicher Effizienzgesichtspunkt hinsichtlich der Senkung von Transaktions- und Organisationskosten mitspielt. Vgl. A. Woll [1987], S. 461.

⁹⁶ vgl. A. Woll [1987], S. 462.

⁹⁷ vgl. K. Homann [1988], S. 153.

muß auch mit dem Regelsystem vereinbar sein. Dabei hat der Staat keine direkten Ziele, sondern ihm obliegt die Sicherung der Wertgrundlagen.⁹⁸

Bei der Beurteilung der Staatstätigkeit sind kollektive oder materielle Freiheitsvorstellungen abzulehnen. Ebenso dürfen Effizienz- und Nutzenkriterien nicht die Grenzen hoheitlicher Staatstätigkeit festlegen, da sonst eine Verplanung der Individuen und eine Reduzierung der Handlungsfreiheit jederzeit zulässig wäre, wenn man auf diese Weise die Effizienz erhöhen könnte.⁹⁹ Dagegen läßt sich der Gegenbeweis der kurzfristigen Ineffizienz und des Freiheitsverlustes nur schwer ex ante führen.

2.2.4.2. Notwendigkeit der Begrenzung des Staates

Trotz der notwendigen Existenz eines Staates soll seine Tätigkeit von möglichst geringem Ausmaß sein. Je mehr staatliche Institutionen kollektive Entscheidungen treffen, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß die Interessen eines Individuums sowie die freiheitlichen Grundrechte insgesamt mißachtet werden und so die individuelle Freiheit eingeschränkt wird.¹⁰⁰

Die dem Staat auferlegten hoheitlichen Aufgaben und Befugnisse bedingen, daß er mehr Macht ausüben kann als jeder einzelne Staatsbürger. Dadurch besteht die Gefahr, daß der Staat in Bereichen Zwang anwendet, in denen er keine entsprechende Befugnis hat.¹⁰¹ Dabei wird deutlich, daß bei einer ordnungstheoretischen Analyse der Staat kein idealtypisches Abstraktum darstellen darf, sondern Menschen (Politiker) sein Handeln bestimmen. Also muß auch bei den Trägern der staatlichen Gewalt das individualistische Menschenbild zugrundegelegt werden. Dazu kommt, daß beim liberalen Gesellschaftsverständnis der Inhalt der Gesetze im Mittelpunkt steht und nicht die Art und Weise, wie er zustande kommt.¹⁰²

Aus dem individuellen Eigennutzstreben läßt sich ableiten, daß Politiker, denen die Ausweitung der Staatstätigkeit möglich ist, dies auch tun werden, wenn sie sich dadurch Vorteile versprechen. Ein Mißbrauch muß ausgeschlossen sein. Demokratie allein genügt als Kontrolle nicht, da demokratische Entscheidungen immer auch eine Diktatur der Mehrheit über die Minderheit bedeuten können und so Freiheitsrechte außer Kraft gesetzt werden können. Zusätzlich sollte eine konstitutionelle Beschränkung der Staatsgewalt eingreifen, damit der materielle Rechtsstaat und die individuelle Freiheit gesichert werden und gleichzeitig Bedingungen geschaffen werden, unter denen das Marktsystem dauerhaft Bestand hat.¹⁰³

⁹⁸ vgl. E. Hoppmann [1992a], S. 14.

⁹⁹ vgl. P. Koslowski [1982], S. 275 und K. Homann [1988], S. 156.

¹⁰⁰ vgl. A.d. Jasay [1991], S. 88f.

¹⁰¹ vgl. K.R. Popper [1956], S. 11f. und K. Homann [1988], S. 154f.

¹⁰² vgl. G. Schwarz [1992], S. 80 und G. Schwarz [1994], S. 742.

¹⁰³ vgl. M. Polanyi [1951], S. 184ff. Neben einer konstitutionellen Beschränkung der Macht (d.h. keine Änderung von Grundrechten) sind ein starker privater Sektor und ein internes Kontrollsystem (Presse, Föderalismus) wesentlich. Vgl. K. Homann [1988], S. 154f. und G. Schwarz [1992], S. 65ff.

Ansatzpunkte hierzu sind eine konsequente Gewaltenteilung oder Gewaltenverschränkung. Da es eine perfekte Ordnung nicht geben wird, muß man die Ordnungspolitik als permanente Aufgabe betrachten, die eventuell auftretende Fehlentwicklungen bewußt verhindern muß. Beste Gewähr für den Erhalt der Demokratie ist ihre Begrenzung bei gleichzeitiger Etablierung von marktwirtschaftlichen Verhältnissen.¹⁰⁴

2.3. Die Freiheitsgrundrechte innerhalb des Grundgesetzes

Die Grundrechte stellen im modernen demokratischen und sozialen Rechtsstaat einen zentralen Faktor von grundlegender Bedeutung dar. Sie sind deshalb unabdingbar zur Verfassungsstruktur des GG. Die hier aufgeführten Bestimmungen enthalten (zusammen mit den Staatszielbestimmungen) die maßgeblichen Elemente der freiheitlich demokratischen Grund- und Wertordnung des GG und stellen die wichtigste Richtschnur zur Verwirklichung der materiellen Gerechtigkeit, der sozialen Freiheit und Gleichheit dar.¹⁰⁵ Die bedeutsamste Funktion der Grundrechte besteht in der Begrenzung der Staatsgewalt, in der Absage an staatliche Allmacht und Willkür. Dies ist die Folge der Erfahrungen der Mißachtung der Persönlichkeit durch die Nationalsozialisten. Zugrunde liegt die Vorstellung, daß die Menschenwürde unantastbar und der Mensch Subjekt und nicht Objekt staatlichen Handelns ist.

Dabei handelt es sich nicht um allgemeine Bekenntnisformeln sondern um exakte Rechtssätze; sorgfältig abgewogene Garantien mit genauem Tatbestand einerseits und ebenso präzise beschriebenen Gesetzesvorbehalten andererseits. Zusammen mit den staatsorganisatorischen Grundsätzen der Art. 20 und 21 bilden die Grundrechte eine "objektive Wertordnung"¹⁰⁶, die ihren Mittelpunkt in der innerhalb der sozialen Gemeinschaft sich frei entfaltenden menschlichen Persönlichkeit und ihrer Würde hat. Aufgrund ihrer freiheitlich-liberalen Komponente gilt der Grundsatz der größtmöglichen Freiheitsschonung; Freiheitsbeschränkungen sind nur unter Berücksichtigung besonderer Verhältnismäßigkeits- und Abwägungsprinzipien zulässig. Dabei kann Freiheit nicht künstlich durch die staatliche Rechtsordnung produziert werden; sie muß ursprünglich am Menschen und seinen Fähigkeiten ansetzen.¹⁰⁷ Nur so kann er sich entfalten. Dabei entstehende Ungleichheiten sind unvermeidlich, ebenso Wettbewerb, Widersprüche und Auseinandersetzungen.¹⁰⁸ Da es jedoch

¹⁰⁴Vgl. G. Schwarz [1992], S. 89.

¹⁰⁵Vgl. A. Katz [1991], S. 252.

¹⁰⁶U. Keßler [1992], S. 208.

¹⁰⁷Zur Bedeutung der Freiheit der Persönlichkeitsentfaltung für alles legitime politische Handeln in der Bundesrepublik ("freiheitlich-demokratische Grundordnung") vgl. H. Laufer [1970], S. 105f.; C. Böhret et al. [1979], S. 113; E. Benda [1992], S. 162; T. Ellwein [1974], S. 137f.; A. Katz [1991], S. 76.

¹⁰⁸vgl. H.F. Zacher [1969], S. 122.

unmöglich ist, alle Möglichkeiten menschlicher Entfaltung zu katalogisieren und entsprechend zu schützen, wurde im GG ein allgemeines Freiheitsrecht vorangestellt. Art. 2 Abs. 1 (die freie Entfaltung der Persönlichkeit) besitzt als das "Hauptfreiheitsgrundrecht"¹⁰⁹ eine zentrale Bedeutung. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts schützt es als Auffangfreiheitsrecht gegen alle rechtswidrigen Beschränkungen der persönlichen Handlungsfreiheit.¹¹⁰

Der Begriff "freie Entfaltung" ist tätigkeitsbezogen und entfaltet sich im Handeln auf allen Gebieten. Die allgemeine Handlungsfreiheit bedingt auch die *wirtschaftliche Betätigung*; insbesondere fallen hierunter Vertrags- und Wettbewerbsfreiheit sowie Unternehmerinitiative.¹¹¹ Zu nennen sind in diesem Zusammenhang auch die Garantie der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1) sowie die Eigentumsgarantie (Art. 14), die ebenfalls in den Bereich der individuellen Lebensgestaltung fallen. Die Berufsfreiheit spielt für die Wirtschaftsordnung eine wichtige Rolle. Zwar enthält das GG keine Entscheidung für ein bestimmtes Wirtschaftssystem, sondern geht prinzipiell von einer wirtschaftspolitischen Neutralität aus; dennoch geht die heute vorherrschende Meinung dahin, daß der Einzelne gemäß Art. 12 in seiner beruflichen Tätigkeit vor allzu tiefgreifenden staatlichen Einflüssen geschützt ist. Ein Wirtschaftssystem, daß auf zu starken staatlichen Dirigismus abzielt, ist verfassungsrechtlich ausgeschlossen. Zudem ergänzt die Gewährleistung des Eigentums die Handlungsfreiheit des einzelnen. Sie ist quasi als "vergegenständlichte Freiheit"¹¹² zu sehen und die Sinnerfüllung des Erwerbs. Ohne Eigentum an Sachgütern zur Verwirklichung von Wünschen kann Freiheit nicht ausgeübt werden.

2.4. Zusammenfassung

Ausgehend von einem individualistischen Menschenbild ergibt sich als normative Forderung die Entscheidung zur individuellen Freiheit. Um die hohe Umweltkomplexität zu bewältigen, muß dem Menschen Handlungsfreiheit gegeben werden. Nur so kann er seine eigenen Fähigkeiten und Talente entfalten und diese zum Lernen und zur Anpassung an neue Umweltsituationen nutzen.

Das Marktsystem ist hierbei der herausragende Ausdruck individueller Freiheit und wurde gemäß der Themenstellung der Arbeit genauer betrachtet. Nach EUCKEN kann sich ein

¹⁰⁹A. Katz [1991], S. 313.

¹¹⁰vgl. J.A. Frowein [1991], S. 236.

¹¹¹vgl. A. Katz [1991], S. 314 und H.F. Zacher [1969], S. 141.

¹¹²A. Katz [1991], S. 373.

Rechtsstaat "nur dort vollständig durchsetzen, wo zugleich mit seiner rechtlich-staatlichen Ordnung eine 'adäquate' Wirtschaftsordnung verwirklicht ist."¹¹³ *Das Marktsystem ist also die ökonomische Implikation des freiheitlichen Rechtsstaates.*

So wie das Eigeninteresse des einzelnen in der Politik durch Gewaltenteilung gebremst oder zumindest kanalisiert werden kann, erfüllt der Wettbewerb auf dem Markt dieselbe Funktion.¹¹⁴ Durch eine freiheitliche Ordnungspolitik kann die individuelle Freiheit gesichert werden, und es entsteht ein sich selbst regulierendes System, das Umweltänderungen internalisieren kann und das Überleben der Gesellschaft als Ganzes gewährleistet. Staatliches Handeln, d.h. insbesondere die Wirtschaftspolitik¹¹⁵, liegt dabei in der Ordnungspolitik begründet und beschränkt sich auf wenige Bereiche notwendiger und normativ bestimmter Staatsaufgaben.

In der Bundesrepublik werden die Handlungsfreiheiten und die Möglichkeit zur Verfolgung des Eigeninteresses durch die Grundrechte innerhalb des GG garantiert. Eine wettbewerbliche Ordnung ist die logische Folge hiervon.

3. Die Konzeption der neoliberalen Ordnungspolitik und ihre Entsprechung im deutschen Telekommunikationssektor

3.1. Eingrenzung und Aufgaben der Ordnungspolitik

Bei der Ordnungspolitik handelt es sich um eine längerfristige Gestaltung und Beeinflussung des institutionellen Gefüges, d.h. der ethischen, rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen einer Gesellschaft.¹¹⁶ Dabei stellt sie als *Wirtschaftsordnungspolitik* den wichtigsten Teilbereich der Wirtschaftspolitik dar.¹¹⁷ Die Gestaltung von Rahmenbedingungen bedeutet Errichtung, Sicherung und Änderung einer Rechtsordnung, so daß eine institutionelle Infrastruktur unmittelbar entsteht oder mittelbar entstehen kann, Tauschbeziehungen zwischen den Individuen existieren und so individuelle Transaktionskosten vermindert werden können.¹¹⁸

Als Ordnungsobjekt gilt das "Gesamtgefüge von Personen und Institutionen eines Gemeinwesens."¹¹⁹ Die Ordnungspolitik sorgt für die Gestaltung, Erhaltung und den Ausbau

¹¹³W. Eucken [1990], S. 52.

¹¹⁴vgl. M. Brinkmann [1995], S. 68.

¹¹⁵Brinkmann begreift die Wirtschaftspolitik umfassend, so daß unter diesem Begriff auch gesellschaftspolitische Bereiche subsumiert werden. Vgl. M. Brinkmann [1995], S. 68.

¹¹⁶vgl. D. Cassel [1988], S. 313.

¹¹⁷vgl. G. Gäfgen [1990], S. 2ff.

¹¹⁸vgl. M.E. Streit [1991], S. 57 und S.70ff.

¹¹⁹M. Brinkmann [1995], S. 72.

des Gemeinwesens und zwar im Rahmen von Verfassungsprinzipien, allgemeinen Regeln und speziellen Konventionen.¹²⁰ Dabei interessiert weniger, wie diese Regeln entstanden sind, sondern vielmehr deren Qualität und die Tatsache, daß die verschiedenen Teilordnungen eines Gemeinwesens voneinander abhängig sind (*Interdependenz der Ordnungen*). Zentrale Bedeutung hat hierbei der Ordnungsgedanke, d.h. das Denken in Ordnungen. Das Wirtschaftssystem als wesentliche Ebene einer freiheitlichen Gesellschaft setzt sich aus der politischen und kulturellen Ordnung sowie der Wirtschaftsordnung (Marktsystem) zusammen.¹²¹ Änderungen in einer Ordnung haben Änderungen in anderen Teilordnungen zur Folge. Somit haben Maßnahmen, die vordergründig nur die Wirtschaftsordnung betreffen immer auch Konsequenzen für die politische und kulturelle Ordnung und damit für das gesamte gesellschaftliche System.

Die gestalteten Rahmenbedingungen eröffnen den Individuen Verhaltensspielräume, die das Zukünftige offen lassen und nur die Ausgangsposition festlegen. Aufgrund der konstitutionellen Unwissenheit kann eine freiheitliche Ordnung keine gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion maximieren.¹²² Da Einzelfälle bei der Setzung von allgemeinen Rahmenbedingungen unberücksichtigt bleiben müssen, steht die Verfolgung von Grundwerten und die Form einer Ordnung im Vordergrund und nicht das Ergebnis, das aus der implementierten Ordnung resultiert.¹²³ Auf die Wirtschaftspolitik bezogen hat dies EUCKEN zusammengefaßt: "Die Wirtschaftspolitik des Staates sollte auf die Gestaltung der Ordnungsformen der Wirtschaft gerichtet sein, nicht auf die Lenkung des Wirtschaftsprozesses: Staatliche Planung der Formen - ja; staatliche Planung und Lenkung des Wirtschaftsprozesses - nein."¹²⁴

Maßnahmen, die die langfristigen Rahmenbedingungen schaffen und sich auf die Struktur des Ganzen beziehen werden als *Ordnungspolitik* bezeichnet.¹²⁵ Dagegen werden Maßnahmen bezüglich der kurzfristigen Steuerung, insbesondere des Wirtschaftsprozesses, als *Prozeß- oder Ablaufpolitik* bezeichnet. Die Instrumente, die solche Eingriffe in den Wirtschaftsablauf zulassen, werden in der Ordnungspolitik gestaltet und durch sie erst ermöglicht.¹²⁶

¹²⁰ vgl. H.J. Kiefer [1980], S. 18. Kirsch definiert Ordnungspolitik als "die Gestaltung der Voraussetzungen und Regeln nach denen der Konflikt um die knappen Produktionsfaktoren ausgetragen werden soll." (G. Kirsch [1981], S. 256).

¹²¹ vgl. D. Cassel [1988], S. 315. Oder mit anderen Worten: in Wirtschafts- und Staatsordnung. Vgl. U. Andersen [1992], S. 479.

¹²² vgl. G. Gäfgen [1990], S. 8.

¹²³ vgl. G. Kirsch [1981], S. 257.

¹²⁴ W. Eucken [1949], S. 93.

¹²⁵ Häufig wird Ordnungspolitik mit "Schaffung von Rahmenbedingungen" gleichgesetzt.

¹²⁶ vgl. G. Gäfgen [1990], S. 6.

Da Regeln, Prinzipien und die Beziehungen zwischen den Ordnungen sich ständig ändern, sind sie nicht vorhersehbar. Ordnungen sind offen und nur in Grundzügen darstellbar. Deshalb können die Folgen ordnungspolitischer Maßnahmen nur durch allgemeine "Muster-Vorhersagen"¹²⁷ bestimmt werden. Ordnungspolitik ist nicht eindeutig abzugrenzen. Doch schon die Sichtweise, daß eine Gesellschaft aus ineinandergreifenden Teilordnungen besteht und entsprechendes politisches Denken und Handeln kann als Ordnungspolitik bezeichnet werden.¹²⁸

3.2. *Ordnungspolitik als Wirtschaftsordnungspolitik*

Ordnungspolitik wird in die wichtigsten Teilbereiche Wirtschaftsordnungspolitik und Staatsordnungspolitik unterteilt.¹²⁹ Häufig wird sie auf eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnungspolitik reduziert und mit ihr gleichgesetzt. Die zwei Bereiche der Wirtschaftspolitik sind die Wirtschaftsordnungspolitik und die (Wirtschafts-)Prozeßpolitik [zur begrifflichen Differenzierung s. Kap. 3.1.].

Obwohl die Wirtschaftsordnung mehr ist als die Gesamtheit der wirtschaftlich relevanten Rechtsnormen, bildet die Wirtschaftsverfassung in den modernen Industriestaaten ihre wichtigste Komponente. Die Wirtschaftsordnungspolitik richtet sich in erster Linie auf die Gestaltung der Wirtschaftsverfassung durch das Zusammenwirken der Legislative, der Exekutive und der Judikative. Diese Politik - das Implementieren dieser Rahmenbedingungen - erfolgt in zahlreichen Gestaltungsbereichen des Wirtschaftssystems¹³⁰ (CASSEL folgend)¹³¹:

- { *Die Eigentumsverfassung* regelt die Nutzungs- und Verfügungsrechte an Gütern und Produktionsfaktoren als materielle Bedingungen für die Wahrnehmung von Planungskompetenz. Hier wird auch die "Sozialpflichtigkeit" des Eigentums sowie die "Ausdünnung" der Eigentumsrechte durch Mitbestimmung, Umweltschutzaufgaben, Nutzungsbeschränkungen etc. konkretisiert.
- { *Die Haushalts- und Unternehmensverfassung* legt die möglichen Rechtsformen der konsumierenden und produzierenden Wirtschaftseinheiten fest. Sie regeln die Organisationsform, die Art der Entscheidungsorgane und ihre Kompetenzen etc.
- { *Die Geld- und Finanzverfassung* bestimmt die Art und Weise der Geldversorgung, die Regelung des Zahlungsverkehrs, die Gewährleistung solider Geschäftspraktiken durch die Banken- und Versicherungsaufsicht, das Börsenwesen etc.
- { Durch die *Produktions- und Marktverfassung* werden die Zulassung von Wirtschaftssubjekten zu den Güter- und Faktormärkten, der Schutz von Personen und

¹²⁷D. Cassel [1988], S. 317, der hier F.A.v. Hayek ohne Quellenangabe zitiert.

¹²⁸vgl. H.J. Kiefer [1980], S. 18. Zur Ordnungspolitik insgesamt ist D. Cassel [1988] stellvertretend auch für andere empfehlenswert. Grundlegend für die freiheitliche Ordnungspolitik ist W. Eucken [1990] und das Jahrbuch "Ordo". Eine kritische Analyse zur Ordnungspolitik bietet H. Riese [1978].

¹²⁹vgl. D. Cassel [1988], S. 314ff. Die Staatsordnungspolitik beinhaltet die Gestaltung der politischen Ordnung i.S. von Staatsverfassung, Regierungssystem, organisierten Interessen, Politikberatung etc. und wird hier nicht weiter behandelt.

¹³⁰vgl. M. Brinkmann [1995], S. 76.

¹³¹vgl. D. Cassel [1988], S. 316f.

- Sachen bei der Produktion selbst, die Markttransparenz, der Verbraucherschutz, der Schutz vor ruinösem oder unlauterem Wettbewerb und Machtmißbrauch festgelegt.
- { Die *Sozialverfassung* normiert die gesetzlich verfügte staatliche Daseinsvorsorge (Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung etc.) sowie auch die Modalitäten des staatlichen und tarifvertraglichen Arbeitsschutzes, der Einkommens- und Vermögensumverteilung etc.

Obwohl die Implementierung und Fortentwicklung einer freiheitlichen Wirtschaftsverfassung und ihrer Wertgrundlagen als vorrangig angesehen werden kann¹³², wird bei der politischen Umsetzung der freiheitlichen Wirtschaftsordnungspolitik - zumindest als Begründung bei ihrer politischen Umsetzung - eine höhere Effizienz und ein besseres wirtschaftliches Ergebnis verfolgt. Wirtschaftsordnungspolitische Maßnahmen dürfen dabei nicht der gewollten Ordnung zuwiderlaufen. Das neoliberale Konzept der Wettbewerbsordnung verbietet dabei speziell wettbewerbsinkonforme Maßnahmen - vor allem jene, die den Wettbewerb aufheben.¹³³

3.3. Das modifizierte Konzept der Sozialen Marktwirtschaft

In der Neuordnungsperiode am Ende des Zweiten Weltkrieges formulierte der Neoliberalismus kein umfassendes Programm, sondern im Kern eine politische Wirtschaftslehre mit gesellschaftspolitischem Grundlagenanspruch.¹³⁴ In Deutschland spielte die sog. "Freiburger Schule" eine besondere Rolle, als dessen wichtigste Repräsentanten die Wirtschaftswissenschaftler WALTER EUCKEN und FRIEDRICH AUGUST V. HAYEK gelten. Gegenüber dem historischen *Laissez-faire*-Liberalismus propagierten sie für die Stabilisierung der Wettbewerbsordnung die Notwendigkeit eines staatlich normierten Ordnungsrahmens und geeigneter Verfahren der Monopolverhinderung bzw. -kontrolle.¹³⁵ Diese seien nötig, da eine Wettbewerbswirtschaft keine sich von selbst ergebende natürliche Ordnung sei, sondern erst durch einen staatlich gesetzten Ordnungsrahmen ermöglicht und gesichert werden müsse.¹³⁶ Zugleich sollten prozeßbezogene Staatseingriffe der Wirtschaftssteuerung¹³⁷ unnötig werden. Das modifizierte Konzept der Sozialen Marktwirtschaft geht von den Bedingungen des Neoliberalismus aus, setzt aber u.a. mit größerem Pragmatismus (prozeßpolitische Beeinflussung in der Konjunkturpolitik, stärkere Betonung der Sozialpolitik etc.) eigene Akzente.¹³⁸ MÜLLER-ARMACK, der den Begriff der Sozialen Marktwirtschaft begründet hat, war auf der Suche nach einem neuen *dritten Weg*, der weder einer rein liberalen

¹³² vgl. M. Brinkmann [1995], S. 76.

¹³³ vgl. D. Schönwitz/ H.J. Weber [1983], S. 121ff.

¹³⁴ vgl. T. Schiller [1995], S. 394.

¹³⁵ Dieser Ansatz ist auch als *Ordo-Liberalismus* bekannt.

¹³⁶ vgl. U. Andersen [1992], S. 479 und D. Cassel [1988], S. 324.

¹³⁷ Etwa i.S. von Keynes.

¹³⁸ vgl. U. Andersen [1992], S. 479.

Marktwirtschaft noch einer Wirtschaftslenkung entsprach. Er prägte den Begriff der Sozialen Marktwirtschaft, "um diese dritte wirtschaftspolitische Form zu kennzeichnen. Es bedeutet dies, [...] daß uns die Marktwirtschaft notwendig als das tragende Gerüst der künftigen Wirtschaftsordnung erscheint, nur daß dies eben keine sich selbst überlassene, liberale Marktwirtschaft, sondern eine bewußt gesteuerte, und zwar sozial gesteuerte Marktwirtschaft sein soll."¹³⁹

In einzelnen Bereichen sah er eine starke Steuerung für unverzichtbar an. Dies betraf in erster Linie die staatlichen Maßnahmen zur Schaffung und Sicherung des Wettbewerbs; doch für das Funktionieren einer solchen Marktwirtschaft forderte er zudem das Vorhandensein eines sozialen Rechtes. Der Marktapparat würde nach seiner Überzeugung nicht beeinträchtigt, wenn Maßnahmen zu sozialpolitischen Einkommensumleitungen, Finanzierung der Sozialversicherung und auch der Konjunktursicherung ergriffen würden.¹⁴⁰

Unmittelbar nach der Währungsreform erfolgte durch den kurz zuvor zum Direktor des Zweizonen-Wirtschaftsrates gewählten LUDWIG ERHARD die Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft. Er war maßgeblich daran beteiligt, daß sie sich innerhalb der CDU 1949 in den "Düsseldorfer Leitsätzen" programmatisch durchsetzte. Nach dem Sieg einer CDU-geführten Koalition in der Bundestagswahl desselben Jahres wurden er als Bundeswirtschaftsminister und später als Bundeskanzler sowie MÜLLER-ARMACK im Amt seines Staatssekretärs für fast 20 Jahre zum politischen Motor und personellen Symbol der Sozialen Marktwirtschaft, die das Wirtschaftswunder in Deutschland begründeten. Auch die SPD nahm 1959 diese Wirtschaftsordnung in ihr Godesberger Programm auf.¹⁴¹ Als grundlegend kann das *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)* gelten, das u.a. Kartelle - mit Ausnahmeregelungen - und Marktmachtmißbrauch verbietet.¹⁴²

3.4. Lange Zeit die Ausnahme: Nachrichtenübermittlung als Staatsmonopol

Wenn auch das Prinzip der Sozialen Marktwirtschaft grundlegende Bedeutung für die Bundesrepublik besaß, so galt es doch nicht für sämtliche Bereiche der Gesellschaft. In der Nachrichtenübermittlung hatte sich der Staat zuvor schon jahrhundertlang ein Monopol

¹³⁹A. Müller-Armack [1966], S. 79.

¹⁴⁰H. Fenske [1991], S. 746.

¹⁴¹vgl. U. Andersen [1992], S. 480. Erwähnenswert ist hierzu auch der Aufsatz Vorkötters, in dem bemängelt wird, daß die heutigen Politiker (unabhängig ihrer Couleur) die Soziale Marktwirtschaft lediglich mit Ludwig Erhard gleichsetzen und dabei ihre unterschiedlichen - oft konträren - Ansichten mit ihm rechtfertigen wollen, da er aufgrund seines Erfolges als Bundeswirtschaftsminister als unangreifbar erscheint. Nüchtern betrachtet kann die Soziale Marktwirtschaft keine Allgemeingültigkeit beanspruchen, da asiatische Wettbewerber nicht diesem Vorbild nacheifern: sie sind wirtschaftlich erfolgreich, benötigen aber aufgrund stärkerer familiärer Bindungen keine Sozialpolitik nach westlichem Vorbild. Vgl. StZ [1.2.97].

¹⁴²vgl. R. Robert [1992], S. 594.

vorbehalten. Nach einer kurzen historischen Betrachtung werden die Argumente beleuchtet, mit denen dieses Monopol bis Ende der achtziger Jahre allgemein gerechtfertigt wurde. Da diese auf Dauer nicht mehr haltbar waren, wurden erste Deregulierungsmaßnahmen unausweichlich.

3.4.1. Historische Entstehung

Lange Zeit betrieb der Staat in Form des klassischen Postwesens die gesamte Nachrichtenübermittlung in Deutschland, und zwar sowohl die körperliche Übermittlung (Beförderung von Briefen und Zeitungen) als auch die nichtkörperliche Übermittlung durch entsprechende Einrichtungen.¹⁴³ Im Mittelalter existierte bereits ein umfangreiches Botenwesen - so z.B. Hofkurierdienste, Universitätsboten etc. -; diese stellen jedoch lediglich Vorläufer der Post dar, da sie nur unregelmäßig auf Auftrag verkehrten und der Allgemeinheit nicht zugänglich waren.¹⁴⁴

Im 16. Jahrhundert trat die Familie THURN UND TAXIS im Postwesen in Erscheinung und betätigte sich in der 1563 neu geschaffenen Reichspost.¹⁴⁵ LEONHARD VON TAXIS wurde 1595 von Kaiser RUDOLF II. zum Generaloberpostmeister des Reiches ernannt; 1597 nahm RUDOLF II. das Postwesen als Reichsregal¹⁴⁶ in Anspruch und führte einen Benutzungszwang ein. Das eigentliche Vorbild der späteren Reichspost im Deutschen Reich ab 1871 war jedoch die Territorialpost von Brandenburg-Preußen: sie war staatsmonopolistisch organisiert und übernahm 1867 die Thurn und Taxissche Reichspost.

Als Mitte des 19. Jahrhunderts die elektrische Telegraphie aufkam, existierte also bereits ein ausschließlich staatlicher Postbetrieb, dem das Telegraphenwesen dann auch untergeordnet wurde.¹⁴⁷ Waren zunächst militärische Gründe für den Bau neuer Telegraphenlinien ausschlaggebend gewesen, so waren es nun vor allem politische Gründe. 1849 wurde die Nutzung durch das Publikum zugelassen. In Preußen vollzog sich die ganze Entwicklung ohne auch nur ein einziges Gesetz allein auf dem Verwaltungsweg.¹⁴⁸

1892 wurde durch das Gesetz über das Telegraphenwesen (TelG) das Telegraphenregal der Postverwaltung festgelegt. § 1 TelG gewährte ein Regal für jegliche Nachrichtenübermittlung; eine Begrenzung auf bestimmte Techniken erfolgte nicht. 1899 folgte das Telegraphenwege-

¹⁴³vgl. M. Sprißler [1991], S. 160.

¹⁴⁴vgl. P. Badura [1963], S. 193.

¹⁴⁵vgl. G. Herrmann [1957], S. 89.

¹⁴⁶Der Begriff *Regal* bezeichnet (teilweise erworbene) Hoheitsrechte. Im neueren Sprachgebrauch findet er keine Verwendung mehr und kann hier mit *Monopol* gleichgesetzt werden. Ausführlich hierzu M. Sprißler [1991], S. 160f.

¹⁴⁷vgl. M. Sprißler [1991], S. 163.

¹⁴⁸vgl. M. Sprißler [1991], S. 163.

Gesetz, welches der staatlichen Telegraphenverwaltung die Nutzung der Verkehrswege (einschließlich Luftraum und Erdkörper für Telegraphenlinien einschließlich Fernsprechlinien (Leitungen)) gestattete.¹⁴⁹

Nach vielen technischen Neuentwicklungen schien es angebracht, das TelG von 1892 neu zu formulieren. Dies geschah mit dem Gesetz über Fernmeldeanlagen (FAG) von 1928. Hier wurden die Telegraphenanlagen mit ihren Ausformungen Telefon und Funk unter dem Oberbegriff "*Fernmeldeanlagen*" zusammengefaßt. Somit existierte ein "Grundgesetz für das Fernmelderecht"¹⁵⁰, welches wieder im Einklang mit der Technik stand.

Ab 1949 erklärte Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG die Post- und Fernmeldeverwaltung in Form der Deutschen Bundespost zur bundeseigenen Verwaltung. Nach wie vor galt das FAG von 1928 und zwar lt. Art. 123 Abs. 1 GG als Bundesrecht. Damit hatte der Bund gemäß dem FAG von Anfang an die Fernmeldehoheit.¹⁵¹ In der Folge nahm das Fernmeldemonopol zu. Der Grund hierfür lag in der Entwicklung neuer Möglichkeiten der Nachrichtenübermittlung, die alle unter den offenen Fernmeldeanlagenbegriff des § 1 FAG fielen.

3.4.2. Voraussetzungen für staatliche Deregulierungen im deutschen Telekommunikationssektor

Das traditionelle Nachrichtenübermittlungsmonopol wurde lange mit volkswirtschaftlichen und sozialen Argumenten gerechtfertigt. Als deutlich wurde, daß diese nicht mehr zu halten waren, wuchs die Bereitschaft zu ordnungspolitischen Reformen. Ein erster Schritt waren hier die Empfehlungen der unabhängigen Regierungskommission Fernmeldewesen (1987).

3.4.2.1. Argumente für staatliche Eingriffe im Telekommunikationssektor und ihre Widerlegung

Der Telekommunikationssektor entwickelte sich weltweit zu den am schnellsten wachsenden Märkten. Die EG-Kommission erwartete in ihrem Grünbuch zur Telekommunikation 1987¹⁵² eine Steigerung des Anteils des Telekommunikationssektors am kumulierten Bruttosozialprodukt der Mitgliedsländer von 2 % (1986) auf 7 % (2000) sowie durch bessere Wettbewerbsfähigkeit die Sicherung von bis zu 60 Millionen Arbeitsplätzen.¹⁵³ Vor diesem Hintergrund stieg das Interesse der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger an einer Umgestaltung dieses Bereiches (s.a. KAP. 3.4.2.2.). In den meisten Staaten wie in der Bundesrepublik beherrschten öffentliche Monopolunternehmen in Form einer Verwaltungsbehörde den Markt. Es wurde zwar anerkannt, daß Wettbewerb als

¹⁴⁹vgl. M. Sprißler [1991], S. 169.

¹⁵⁰K. Sautter [1951], S. 59.

¹⁵¹vgl. M. Sprißler [1991], S. 171.

¹⁵²EG-Kommission [1987].

¹⁵³vgl. C. Fuest [1992], S. 6.

Entdeckungsverfahren für Innovationen und zur Vermeidung der Konzentration ökonomischer und politischer Macht wirken kann¹⁵⁴, aber dennoch spielte auch Angst vor unkontrolliertem Marktgeschehen eine Rolle. Die Aufrechterhaltung der Monopolstrukturen wurde dabei mit folgenden Argumenten gerechtfertigt.¹⁵⁵

3.4.2.1.1. Natürliches Monopol

Das gewichtigste ökonomische Argument gegen Wettbewerb im Telekommunikationssektor war die unterstellte Existenz eines natürlichen Monopols. Ein solches liegt vor, "wenn ein Unternehmen die gesamte Produktion in einem Bereich kostengünstiger erstellen kann als mehrere Unternehmen gemeinsam."¹⁵⁶ Dieser Sachverhalt beruht auf der *Subadditivität der Kosten*, d.h. ein Monopolist kann die Nachfrage nach einem Produkt am billigsten befriedigen. Wettbewerb mehrerer Unternehmen wäre hier dann nicht sinnvoll, da Ressourcen verschwendet würden und sich längerfristig nur ein Unternehmen am Markt durchsetzte. Begründet werden kann dies mit *economies of scale* und/oder *economies of scope*.¹⁵⁷

Erstere wurden bei der Errichtung und dem Betrieb des Fernmeldenetzes unterstellt: Um Kostenduplizierung (z.B. Installation von mehreren Anschlüssen pro Haus) zu vermeiden, sollte nur ein Anbieter den Markt bedienen. Dieser müsse durch Marktzutrittsverbote vor potentiellen Wettbewerbern geschützt werden. Diese Argumentation kann wie folgt widerlegt werden.¹⁵⁸

- { Größenvorteile entstehen hauptsächlich beim erstmaligen Aufbau flächendeckender Netze. Erweiterungsinvestitionen führen zur Installation von Leitungen, die parallel zum "alten" Netz verlaufen. Skalenerträge entstehen nur innerhalb bestimmter Grenzen, wohingegen natürliche Monopole nur bei globalen Skalenerträgen vorliegen.
- { Ein natürliches Monopol liegt vor, wenn ein Unternehmen seine Konkurrenten trotz freien Marktzutritts ausschaltet. Dann müßte er jedoch nicht durch Marktzutrittsverbote vor Konkurrenten geschützt werden. Dies legt den Verdacht nahe, daß der Wettbewerb sich bei freiem Marktzutritt eben nicht "selbst zerstören" würde.

¹⁵⁴ vgl. C. Fuest [1992], S. 9.

¹⁵⁵ vgl. hierzu eine ausführlichere Stellungnahme in Kronberger Kreis [1987].

¹⁵⁶ B. Busch [1987], S. 6.

¹⁵⁷ *Economies of scale* sind Größenvorteile bei der Herstellung eines Gutes; mit zunehmender Produktion fallen die Durchschnittskosten je Einheit. Ursachen können hohe Fixkosten sein (z.B. Kosten für Werbung, Markteinführung etc.), die von der Zahl der hergestellten Produkte unabhängig sind. Teilen sich mehrere Unternehmen die Produktion, werden die *economies of scale* nur in einem geringerem Umfang oder gar nicht realisiert. Durch ein einziges Unternehmen ist dann also eine billigere Marktversorgung möglich. *Economies of scope* sind Verbundvorteile bei der Produktion von mehr als einem Gut. Die Herstellung mehrerer Produkte eines Unternehmens ist billiger als die getrennte Produktion verschiedener Unternehmen. Vgl. J. Kruse [1985], S. 19ff.

¹⁵⁸ vgl. C. Fuest [1992], S. 10f.

- { Technologische Innovationen ermöglichen zunehmend Wettbewerb in Bereichen, in denen dies zuvor für ausgeschlossen gehalten wurde. Die Monopolkommission verwies hier auf Betreiber von Mobilfunknetzen, die mit Anbietern leitungsgebundener Kommunikationsdienste konkurrierten.¹⁵⁹
- { Zudem wurde darauf aufmerksam gemacht, daß bereits viele Großunternehmen (wie z.B. überregional operierende Versorgungsunternehmen oder Eisenbahngesellschaften) über Kommunikationsnetze für den internen Gebrauch verfügten. Die Nutzung dieser vorhandenen Überkapazitäten durch Teilnehmer des "öffentlichen" Netzes sei jedoch verboten. Hier verursachten Marktzutrittsbarrieren erst Kostenduplizierung statt sie zu verhindern.¹⁶⁰

Alles in allem war das Argument des natürlichen Monopols ungeeignet, staatliche Eingriffe pauschal zu rechtfertigen. Durch die gesetzlichen Marktzutrittsbarrieren bestand sogar die Gefahr, daß der Monopolist seine Monopolmacht ausnutzen würde. Solche Schranken können auf Ineffizienz oder marktwidrige, politische Zielbestimmungen zurückgeführt werden.¹⁶¹ Das Ziel staatlicher Eingriffe sollte vielmehr die Kontrolle von Monopolmacht sein.¹⁶²

3.4.2.1.2. Umverteilungsziele und staatliche Daseinsvorsorge
 Staatliche Eingriffe werden häufig mit "Bedürfnissen der Allgemeinheit"¹⁶³ gerechtfertigt. Die Monopolkommission bemängelte die hohen Monopolgewinne durch überhöhte Tarife für Telefondienste vor allem im Fernverkehr.¹⁶⁴ Ermöglicht wurden diese durch die extrem niedrige Nachfrageelastizität im Fernverkehr. Die Gewinne flossen teilweise in die defizitären Bereiche der Brief- und Paketdienste, teilweise direkt an das Bundesfinanzministerium. Innerhalb der Telefondienste subventionierte der Fernverkehrsbereich die künstlich verbilligten Ortsgespräche. Die Tarifeinheit im Raum stellte eine regionalpolitische Zielsetzung dar; diese Regulierung bewirkte eine Verbilligung des Telefonverkehrs in dünn besiedelten Gebieten auf Kosten der Telefonkunden in Ballungszentren.¹⁶⁵

Auch hier wurde bemängelt, daß das System der *Quersubventionierung* innerhalb der unterschiedlichen Dienste Kosten durch Nachfrageverzerrungen bei Telefonkunden verursache und die Tarifeinheit im Raum lediglich die Kosten für Kommunikationsnetze im ländlichen Raum verschleierte und die Kunden keine Anreize zur Nutzung kostengünstigerer Technologien hätten; Effizienzverluste sind die Folge.¹⁶⁶ Somit war die Verfolgung

¹⁵⁹ vgl. Monopolkommission [1991], S. 55f.

¹⁶⁰ vgl. Monopolkommission [1991], S. 52f.

¹⁶¹ vgl. A. Schulz [1995], S. 17.

¹⁶² vgl. C. Fuest [1992], S. 11.

¹⁶³ BMPF [1988], S. 2.

¹⁶⁴ vgl. Monopolkommission [1991], S. 56f.

¹⁶⁵ Vgl. C. Fuest [1992], S. 12.

¹⁶⁶ vgl. Monopolkommission [1991], S. 56f.

verteilungspolitischer Ziele im Telekommunikationsbereich nicht wünschenswert und mit einer Einführung von Wettbewerb unvereinbar.¹⁶⁷

Ebenso wurde das Argument der staatlichen Daseinsvorsorge der Bundespost genannt. Ein Wettbewerb mit privaten Unternehmen würde verhindern, daß alle Bürger unter erträglichen Bedingungen am Nachrichtenverkehr teilnehmen könnten; private Unternehmen würden der Post die defizitären Bereiche des Nachrichtenverkehrs (z.B. ländliche Räume) überlassen und sich selbst die gewinnträchtigen "Rosinen aus dem Kuchen picken".¹⁶⁸ Die Bundespost sei jedoch als öffentliches Unternehmen der Gemeinwirtschaftlichkeit verpflichtet. Ganz abgesehen davon, daß es ein Unternehmen überfordert, solche Ziele zu verfolgen, da verschiedenste Belange¹⁶⁹ berücksichtigt werden müssen, ist eine Tarifeinheit im Raum auch auf vielen anderen Gebieten nicht vorhanden. So existieren z.B. erhebliche regionale Unterschiede bei Mieten und Immobilienpreisen.¹⁷⁰

3.4.2.2. Der Bericht der unabhängigen Regierungskommission Fernmeldewesen (1987)
Das Fernmeldewesen erlebte seit den siebziger Jahren aufgrund technischer und anwendungsmäßiger Innovationen in den Bereichen Datenverarbeitung und Netzwerktechnik grundlegende Änderungen. Diese zogen eine Diversifizierung der Leistungen und Produkte nach sich. Ausschlaggebend hierfür waren rapide Fortschritte in der Halbleitertechnologie und den Übertragungsmedien, wodurch die Kosten in der Mikroprozessortechnik und Computertechnologie stark sanken. Im Mittelpunkt dieser Entwicklungen stand die *Digitalisierung*¹⁷¹ im Gegensatz zur bis dahin vorherrschenden analogen Verarbeitung von Nachrichten.¹⁷²

Wenn zunehmend Partizipanden an diesen Leistungen und Produkten teilhaben, dabei jedoch sehr unterschiedliche Ideen bezüglich möglicher Leistungsangebote und entsprechend unterschiedliche Bedürfnisse und Erwartungen haben und zudem - durch entsprechendes Anwendungswissen - sowohl als Anbieter als auch als Nutzer auftreten können, so entsteht ein Markt.¹⁷³ Da Monopole diesem Druck nicht standhalten können und sich zudem Bundeskanzler HELMUT KOHL in seiner Regierungserklärung vom 5. Mai 1983 ausdrücklich für eine Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft und wirtschaftspolitische Zurückhaltung des

¹⁶⁷Die Monopolkommission schlug hierzu eine Verlagerung von Umverteilungsmaßnahmen auf "Infrastrukturfonds" vor. Vgl. Monopolkommission [1991], S. 57.

¹⁶⁸vgl. B. Busch [1987], S. 21.

¹⁶⁹Wachstumspolitik, Strukturpolitik, Umweltpolitik, Konjunkturpolitik etc.

¹⁷⁰vgl. W. Möschel [1987], S. 6.

¹⁷¹*Digitalisierung* bedeutet das Codieren und Umwandeln beliebiger Informationen in die Bits der Datenverarbeitung.

¹⁷²vgl. P. Müller [1995], S. 22.

¹⁷³vgl. R. Kuhlen [1995], S. 149.

Staates aussprach¹⁷⁴, wurde die unabhängige Regierungskommission Fernmeldewesen eingesetzt. Ihr Auftrag war die Erarbeitung "geeignete[r] ordnungspolitische[r] Strukturen im Telekommunikationsmarkt der Bundesrepublik Deutschland"¹⁷⁵ und der nötigen Anpassung der Deutschen Bundespost an die Erfordernisse des Marktes.

In ihrer mehr als zweijährigen Tätigkeit analysierte sie die technologischen, ordnungspolitischen und strukturellen Entwicklungstrends der nationalen und internationalen Informations- und Kommunikationswirtschaft. Die Ergebnisse wurden in 47 Empfehlungen¹⁷⁶ niedergelegt. Diese plädierten dafür, daß aus Infrastrukturgründen nur noch die Errichtung und der Betrieb der Fernmeldenetze sowie der Telefondienst im Monopol der Deutschen Bundespost verbleiben sollten, alle anderen Dienste und alle Endgeräte hingegen dem freien Wettbewerb offenstehen sollten. Zudem wurde der Deutschen Bundespost die organisatorische Trennung hoheitlicher und unternehmerischer Aufgaben sowie die organisatorische Trennung des Post- und Fernmeldewesens empfohlen.¹⁷⁷

Über diese Mehrheitsbeschlüsse hinaus sprachen sich vier Kommissionsmitglieder in einem Sondervotum auch für die Aufgabe des Netz- und Telefondienstmonopols aus, da nur uneingeschränkter Wettbewerb in allen Bereichen des Fernmeldewesens die bestmögliche Versorgung der Bürger und der Wirtschaft mit Diensten zu angemessenen Preisen realisieren könne.¹⁷⁸ Aus dem Ergebnis der Regierungskommission wurde der Handlungsbedarf in der Bundesrepublik deutlich, wenn der Anschluß an neue technische Entwicklungen und Wachstumschancen der Gesamtwirtschaft nicht versäumt werden sollten. Zudem nahm der externe Liberalisierungsdruck immer mehr zu, da andere Mitgliedstaaten der EG bereits Liberalisierungsschritte einleiteten oder hier - speziell Großbritannien - schon teilweise weit fortgeschritten waren.¹⁷⁹ Die Bundesregierung nahm diesen Bericht als Grundlage für die Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens.

3.5. Internationale Einflüsse

Die fortschreitende Deregulierung im deutschen Telekommunikationssektor war kein Phänomen, das auf die deutsche Staatsgrenze beschränkt war. Erhebliche Bedeutung hatten internationale Entwicklungen, die teilweise Vorbildcharakter hatten (z.B. erste Maßnahmen in den USA), teilweise aber auch Reaktionen der Bundesregierung erzwangen. Zu betrachten ist

¹⁷⁴ zitiert in: BMPF [1988], S. 16.

¹⁷⁵ BMPF [1988], S. 20.

¹⁷⁶ Ausführlich nachzulesen sind diese in Regierungskommission [1987].

¹⁷⁷ vgl. BMPF [1988], S. 21.

¹⁷⁸ vgl. BMPF [1988], S. 22.

¹⁷⁹ In den meisten Staaten dominierte zwar das staatliche Netzmonopol, doch hatten Frankreich und Großbritannien den Endgerätebereich schon liberalisiert. Vgl. A. Schulz [1995], S. 181.

hier die Bedeutung der Telekommunikation für die internationale Wettbewerbsfähigkeit als auch die verbindlichen Vorgaben der EU.

3.5.1. Die USA als "Pioniere" der Deregulierung¹⁸⁰

Der US-amerikanischen Telekommunikationspolitik kann eine Vorbildfunktion zugesprochen werden. Die europäische Telekommunikationspolitik (mit der Ausnahme Großbritanniens)¹⁸¹ folgte dem US-amerikanischen Vorbild in vielen Bereichen in einem zeitlichen Abstand von etwa 10 bis 15 Jahren.¹⁸² Allerdings stellte sich nie die Frage der Privatisierung, da es in den USA kein Monopolunternehmen mit dem Status einer öffentlich-rechtlichen Institution gegeben hat. Die Firma *American Telephone & Telegraph (AT&T)*, die bis 1984 den US-Telekommunikationsmarkt beherrschte, ist eine Aktiengesellschaft; es lag also ein privates Monopol vor.¹⁸³

Lange hatte AT&T Monopolrechte inne (so z.B. für Aufbau und Betrieb von Telefonnetzen und den Vertrieb von Endgeräten). 1934 wurde die von staatlichen Weisungen unabhängige *Federal Communications Commission (FCC)* gegründet, die Rechte bezüglich der Zulassung von Marktanbietern und der Regulierung des Preisniveaus hatte. Nachdem AT&T 1956 nach einer Antitrust-Klage nicht mehr im unregulierten Kommunikationsbereich tätig sein durfte¹⁸⁴, wurde AT&T 1982 nach einer zweiten Antitrust-Klage auf den Fernverkehr beschränkt und Konkurrenz in allen Bereichen von AT&T zugelassen. Während AT&T noch stark reguliert blieb, genossen neue Wettbewerber große Freiheiten.¹⁸⁵

AT&T mußte sich von ihren regionalen Telefongesellschaften trennen und so die Kontrolle über einen Großteil der Ortsnetze in den USA aufgeben.¹⁸⁶ Nach Festlegung von geographischen Bereichen, in denen auch konkurrierende Fernverkehrsgesellschaften tätig sein

¹⁸⁰Eine Anmerkung zum Begriffsverständnis: *Regulierung* bezeichnet den regelnden, ordnenden Eingriff von entsprechend legitimierten Institutionen in das Marktgeschehen. Häufig wird *Deregulierung* mit *Privatisierung* (mit einhergehender Pluralisierung und daraus resultierendem Wettbewerb) gleichgesetzt, was aber nicht zwingend ist. Deregulierung (i.S. von Freigabe der Normvorgaben) soll dem Markt die Entwicklung leistungsfähiger Angebote überlassen; dies muß aber nicht durch privatisierte Organisationen geschehen (obwohl ihnen größere Innovations- und Leistungsfähigkeit nachgesagt wird). Auch *Liberalisierung* ist nicht dasselbe wie Privatisierung, auch wenn sie oft dahin führt. Sie bedeutet einerseits (partielle) Deregulierung, andererseits die Aufteilung des Gesamtbereiches in mehrere Zuständigkeiten und Organisationen; diese können teils privat, teils öffentlich-rechtlich getragen sein. Liberalisierung richtet sich also in erster Linie gegen Monopolisierungstendenzen. Vgl. R. Kuhlen [1995], S. 146.

¹⁸¹Großbritannien hat als erstes europäisches Land umfangreiche Liberalisierungsmaßnahmen im Telekommunikationssektor ergriffen. Hierzu R. Kuhlen [1995], S. 158f. und C. Fuest [1992], S. 19f. sowie K. Dyson [1991], S. 48ff.

¹⁸²vgl. H. Sondhof/ M. Theurer [1995], S. 16.

¹⁸³vgl. C. Fuest [1992], S. 15.

¹⁸⁴vgl. R. Kuhlen [1995], S. 151.

¹⁸⁵vgl. R. Kuhlen [1995], S. 153.

¹⁸⁶vgl. C. Fuest [1992], S. 16.

durften, wurden AT&T und ihre ehemaligen regionalen Telefongesellschaften 1986 verpflichtet, allen Fernverkehrsgesellschaften den Zugang zu den Ortsnetzen zu ermöglichen und anderen Wettbewerbern ungehinderten Zugang zu ihren Netzen und Vermittlungsanlagen zu erlauben, so daß diese auch dann Dienstleistungen anbieten konnten, wenn sie noch keine Netzinfrastruktur entwickeln konnten.¹⁸⁷ Dadurch herrschte in allen Bereichen (mit Ausnahme der Ortsgespräche), wie z.B. im Endgeräte- und Mehrwertdienstebereich, mehr oder minder intensiver Wettbewerb¹⁸⁸, dessen positive Auswirkungen - große Leistungspalette zu akzeptablen Preisen - allgemein gelobt werden.¹⁸⁹ Befürchtungen, AT&T könnte nach einem Verdrängungswettbewerb seine Monopolposition zurückerobern, bewahrheiteten sich nicht.¹⁹⁰

3.5.2. Die Telekommunikation im internationalen Wettbewerb

Die Struktur und Leistungsfähigkeit der informationstechnischen¹⁹¹ Industrie in der Bundesrepublik war durch die etablierten, vertikal integrierten Großunternehmen der Elektrotechnik bestimmt worden (wie Siemens und AEG). Neugründungen von Unternehmen, wie sie in den USA das Bild der Branche prägten, blieben in Deutschland sowie in anderen westeuropäischen Ländern die Ausnahme. Mangelnde Risikofreude und das Festhalten an Bewährtem wurden dafür verantwortlich gemacht, daß europäische Unternehmen nur zögerlich die sich bietenden Gelegenheiten der Informationstechnik ergriffen.¹⁹²

Trotz eines überdurchschnittlich hohen globalen Wachstums der Branche mußte deshalb konstatiert werden, daß die deutsche informationstechnische Industrie nur eine beschränkte Rolle auf dem Weltmarkt spielte und weiter an Boden verlor.¹⁹³ Dies zeigte sich auch in der Handelsbilanz auf diesem Gebiet. Bis Mitte der achtziger Jahre war sie zumeist ausgeglichen gewesen, seit 1987 zeigte sich jedoch ein wachsendes Defizit, das sich 1989 bereits auf 6,2 Mrd. DM belief.¹⁹⁴

Die raschen Entwicklungsfortschritte der Informationstechnik veränderten den Telekommunikationssektor seit den siebziger Jahren grundlegend. Auf der Netz-, Dienste- und Endgeräteebene wurde das zuvor dominierende "elektromechanische" Paradigma von einem "digitalen" und später einem "optoelektronischen" Paradigma abgelöst.¹⁹⁵ Für die

¹⁸⁷ vgl. R. Kuhlen [1995], S. 153.

¹⁸⁸ vgl. C. Fuest [1992], S. 16f.

¹⁸⁹ vgl. A. Heuermann et al. [1986], S. 178.

¹⁹⁰ vgl. C. Fuest [1992], S. 18.

¹⁹¹ Unter dem Oberbegriff der "Informationstechnik" verbirgt sich ein ganzes Bündel von Technologien wie z.B. Mikroelektronik, Datenverarbeitung und Telekommunikation. Vgl. E. Grande [1994], S. 65ff.

¹⁹² So beispielhaft F. Malerba [1985] und G. Vickery [1992].

¹⁹³ vgl. BMWi [1986], S. 33 und BMWi [1991], S. 13.

¹⁹⁴ vgl. E. Grande [1994], S. 64.

¹⁹⁵ vgl. hierzu G. Dang Nguyen [1989].

Herstellerindustrie ergab sich hieraus das Problem, daß sich der Entwicklungsaufwand für die Unternehmen stark erhöhte, sich gleichzeitig aber der Lebenszyklus der Produkte und Systeme stark verkürzte. Die Kostenexplosion bei der Entwicklung kommunikationstechnischer Systeme hatte eine Intensivierung der Konkurrenz auf den Telekommunikationsmärkten und deren zunehmende Internationalisierung zur Folge. Es war nicht mehr zweckmäßig, sich auf den nationalen Heimmarkt zu beschränken; der Weltmarkt rückte in den Mittelpunkt des Interesses.¹⁹⁶

Durch die internationalen Liberalisierungstendenzen (s. KAP. 3.5.1. UND 3.5.3.) nahm die Preis- und Kostenorientierung der staatlichen Netzbetreiber zu. Im Unterschied zur Mikroelektronik und zur Datenverarbeitung wurde der deutsche Telekommunikationssektor jedoch noch immer durch etablierte inländische Hersteller beherrscht.¹⁹⁷ Die deutsche Telekommunikationsindustrie war im internationalen Vergleich lange durchaus wettbewerbsfähig. Der Handelsbilanzüberschuß im Bereich Kommunikationstechnik nahm aber Ende der achtziger Jahre kontinuierlich ab.¹⁹⁸

Mit der Öffnung des nordamerikanischen Marktes, mit etwa 40 % Weltmarktanteil der größte regionale Markt, waren die Unternehmen partiell zu einer Neuorientierung gezwungen.¹⁹⁹ Dies gelang aber nur unzureichend. Am Ende der achtziger Jahre hatten "die Exporte der deutschen fernmeldetechnischen Industrie die Schwerpunktverlagerung im Welthandelsmuster weg von den Entwicklungsländern und hin zu den Märkten der großen Industrieländer [...] nicht mitvollzogen".²⁰⁰ Die Exporte kommunikationstechnischer Erzeugnisse in die USA waren gering, die Exporte nach Japan vernachlässigbar.²⁰¹ Die internationale Wettbewerbsfähigkeit dieses Produktionszweiges war somit zukünftig nicht gesichert.²⁰²

¹⁹⁶vgl. E. Grande [1994], S. 93f.

¹⁹⁷In den achtziger Jahren waren es hauptsächlich fünf Unternehmen, die die verschiedenen Telekommunikationsmärkte beherrschten: Siemens, Standard Elektrik Lorenz (SEL), der Bosch-Konzern (ANT, Telenorma), Philips (PKI) und DeTeWe. Einen detaillierten Überblick über Marktstrukturen und Wettbewerbsbedingungen im deutschen Telekommunikationssektor zu Beginn der achtziger Jahre bietet Monopolkommission [1981].

¹⁹⁸Betrag der Handelsbilanzüberschuß 1987 noch 2,75 Mrd. DM, so war er 1989 auf 1,2 Mrd. DM geschmolzen. Vgl. BMWi [1991], S. 70.

¹⁹⁹Zuvor hatten sie sich auf die kleineren westeuropäischen Länder ohne eigene Herstellerindustrie sowie die Schwellenländer der Dritten Welt konzentriert. Vgl. E. Grande [1994], S. 101.

²⁰⁰T. Schnöring [1988], S. 75.

²⁰¹vgl. BMWi [1991], S. 28.

²⁰²vgl. T. Schnöring [1988], S. 100. Eine neuere Analyse bestätigte dieses Ergebnis. Dort finden sich Hinweise auf eine "Schwächung der technologischen Wettbewerbsposition und einen sich entwickelnden technologischen Rückstand der europäischen Länder im Vergleich zu Japan und den USA" (U. Schmoch/ T. Schnöring [1993], S. 25), ebenso auf die Verschlechterung der Welthandelsposition der europäischen Länder während der achtziger Jahre.

Durch die Wiedervereinigung 1989/90 wurde die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zusätzlich beeinträchtigt. In den neuen Bundesländern war der Anteil des Dienstleistungssektors und speziell der Telekommunikation am Bruttoinlandsprodukt und an Zuwendungen des öffentlichen Haushalts sehr niedrig. Hier existierten 1989 lediglich 1,8 Mio. Telefonhauptanschlüsse; zusätzlich gab es 1,2 Mio. Anmeldungen auf einer Warteliste mit einer durchschnittlichen Wartezeit von 10 Jahren.²⁰³ Diese großen Differenzen zu den alten Bundesländern waren ein großes Hindernis für die Integration Deutschlands sowie für den Transfer westdeutschen Kapitals und die Nutzung des ostdeutschen wirtschaftlichen Potentials. Dabei spielte die Telekommunikation eine entscheidende Rolle in der Entwicklung der neuen Länder, da sie unmittelbaren Einfluß auf Arbeitsmarkt und Investitionsverhalten hat.²⁰⁴

Im April 1990 lag das Programm *Telekom 2000* vor, das die Erweiterung und Modernisierung der ostdeutschen Telekommunikationsinfrastruktur zum Ziel hatte und von 1990-1997 laufen sollte. Ursprünglich waren von Seiten der damaligen DBP Telekom Investitionen in einer Höhe von 55 Mrd. DM vorgesehen, die aber später auf 60 Mrd. DM erhöht wurden. 1991 investierte sie 7 Mrd. DM (das entsprach 8 % der Gesamtinvestitionen in den neuen Ländern), 1992 11 Mrd. DM und 1993 10 Mrd. DM. Noch 1994 war die DBP Telekom mit 8,5 Mrd. DM Investitionen der größte Einzelinvestor in den neuen Ländern. Bis 1997 sollten hier 9 Mio. Telefonhauptanschlüsse im Festnetz installiert werden, so daß das ostdeutsche an das westdeutsche Niveau angeglichen sein würde²⁰⁵, wobei Geschäftskunden aus der gewerblichen Wirtschaft vorrangig versorgt werden sollten.²⁰⁶

Der Teilbereich neue Bundesländer brachte der DBP Telekom erhebliche Verluste. Diese wurden noch verstärkt durch die schnelle Anpassung des Einkommensniveaus. Während die Einkommen der neuen Länder ab Mitte 1991 60 % des Westniveaus erreichten, betrug das

²⁰³Zum Vergleich: in den alten Bundesländern gab es zu diesem Zeitpunkt 29 Mio. Telefonhauptanschlüsse ohne eine Warteliste von Antragstellern. Weitere Zahlen bzgl. der Ausgangsposition bietet Z. Hrubý [1995], S. 346.

²⁰⁴Die Telekom AG erwartete durch den Aufbau der Telekommunikationsinfrastruktur in den neuen Ländern 100.000 neue Arbeitsplätze (s. hierzu N. Kordey [1991]). Die Telekommunikation wird als Katalysator für die Entwicklung in anderen Bereichen der Wirtschaft gesehen (vgl. Z. Hrubý [1995], S. 345). Diese Entwicklung wirkt sich direkt auf die Standortqualität Deutschlands aus. Wohlers sieht die Standortqualität durch folgende Standortfaktoren bestimmt: vorhandene Ressourcenbasis (Kapital und Arbeit, Grund und Boden); Kosten der immobilen Produktionsfaktoren; wirtschafts-/gesellschafts-/sozialpolitische Rahmenbedingungen (vgl. E. Wohlers [1994/95], S. 92).

²⁰⁵Durch die Grundmodernisierung des Netzes im Rahmen des digitalen *Overlay*-Netzes wird das erreichte qualitative Niveau des Netzes in den neuen Ländern sogar höher als in den alten sein. Eine Darstellung des Programms *Telekom 2000* mit detaillierten Zahlenangaben bieten Z. Hrubý [1995], S. 347ff.; G. Tenzer/ H. Uhlig [1991], S. 27ff. sowie W. Pällmann [1992], S. 25ff.

²⁰⁶vgl. W. Pällmann [1992], S. 26.

Ertragspotential gerade 30 %.²⁰⁷ Zusätzlich bewirkten noch die Gewinn-Ablieferungen an den Bund und die Ausgleichs der finanziellen Verluste der im Zuge der "Postreform I" (KAP. 4.1.1.) geschaffenen DBP Postdienst und DBP Postbank eine Finanzkrise der DBP Telekom, so daß sie sich stark verschuldete, ihre Eigenkapitalquote 1992 von 27 % auf 24 % sank²⁰⁸ und ihre Verschuldung die 100-Mrd.-DM-Grenze überschritt.²⁰⁹ Diesem Mangel an Eigenkapital sollte durch Teilprivatisierung begegnet werden. Das Augenmerk richtete sich so auf die Schaffung einer Aktiengesellschaft, da mit dieser Rechtsform am ehesten ein Zugriff auf Kapital, auch auf Auslandsmärkten, möglich ist (s. KAP. 4.1.2.).

3.5.3. Die Politik der EG²¹⁰ als Motor der Liberalisierung

Als Antriebsfunktion für eine neue ordnungspolitische Orientierung im Telekommunikationswesen der Bundesrepublik wirkten nicht nur technologische Aspekte und eine zunehmende Nachfragedifferenzierung, sondern auch die Politik der Europäischen Gemeinschaften. Seit Mitte der 80er Jahre bestimmten Vorgaben der EG-Kommission die deutsche Telekommunikationspolitik maßgeblich.²¹¹

Das Volumen des Welthandels mit Telekommunikationsgeräten stieg zwischen 1980 und 1990 von 7 Milliarden US-\$ auf über 24 Milliarden US-\$, was eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 13 % bedeutete. Damit war das Wachstum des internationalen Handels mit dieser Ware stärker gestiegen als die geschätzten Wachstumsraten der Produktion. Die Intensität der internationalen Arbeitsteilung hatte sich also erheblich erhöht. Der Anteil der EG-Länder am Weltexportvolumen sank in den 80er Jahren jedoch stark (-22%), während die USA (+5%), Japan (+11%) und alle anderen Länder (+6%) deutliche Marktanteilszuwächse verzeichnen konnten. Die Wettbewerbsfähigkeit der EG-Länder um die Standorte der Telekommunikationsindustrie hatte sich damit erheblich verschlechtert.²¹²

Als Reaktion hierauf veröffentlichte die EG-Kommission 1987 das *"Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsendgeräte"*.²¹³ Dadurch sollte eine europaweite Diskussion über den

²⁰⁷ vgl. G. Tenzer/ H. Uhlig [1991], S. 40.

²⁰⁸ Die international tätigen Wettbewerber der DBP Telekom wie z.B. BT besaßen Eigenkapitalanteile von um die 50 %. Vgl. Z. Hrubý [1995], S. 347.

²⁰⁹ Alleine die Netto-Neuverschuldung stieg von 11,5 Mrd. auf 17 Mrd. DM. Vgl. FAZ [25.8.93].

²¹⁰ Die Bezeichnung *"EG (Europäische Gemeinschaften)"* wurde 1994 durch den Begriff *"EU (Europäische Union)"* ersetzt. Da im folgenden sowohl auf Ereignisse vor 1994 als auch auf solche nach 1994 eingegangen wird, variiert die Bezeichnung entsprechender Institutionen, Entscheidungen o.ä. jeweils in Abhängigkeit des jeweiligen Zeitpunktes.

²¹¹ vgl. B. Bauer [1996], S. 32f.

²¹² vgl. T. Schnöring [1992], S. 21ff.

²¹³ EG-Kommission [1987]

künftigen ordnungspolitischen Rahmen der Telekommunikation im Hinblick auf den europäischen Binnenmarkt ausgelöst werden und die Mitgliedsstaaten darin unterstützt werden, die nötigen Anpassungen der ordnungspolitischen Entwicklung vorzunehmen.²¹⁴

Grundsatzpositionen waren unter anderem²¹⁵:

- { Das Netzmonopol der Fernmeldeverwaltungen wurde hier akzeptiert, nicht zuletzt aufgrund der bestehenden Infrastrukturverantwortung (dabei aber Öffnung der Satellitenkommunikation für den Wettbewerb).
- { Eine begrenzte Zahl von Basisdiensten konnte im Monopol der Fernmeldeverwaltungen belassen werden (in aller Regel der Fernsprechkreis). Hierdurch sollten die Fernmeldeverwaltungen finanziell in der Lage sein, ihre Infrastrukturaufgaben zu erfüllen. Bei allen anderen Diensten einschließlich der Mehrwertdienste sollte Wettbewerb eingeführt werden.
- { Die hoheitlichen und betrieblichen Tätigkeitsbereiche der Fernmeldeverwaltungen sollten getrennt werden. Quersubventionen und Verdrängungswettbewerb sollten so verhindert werden.
- { Es sollten europaweite Standards für Netzinfrastruktur und Dienste geschaffen werden.
- { Ebenso sollten ein freies, unbeschränktes Endgeräteangebot (vorbehaltlich der Gerätezulassung) und ein offener Netzzugang für private Diensteanbieter gewährleistet werden.

Um diese Grundgedanken für die nationalen Politiken der Mitgliedsstaaten verbindlich werden zu lassen, wurde zuerst durch Kommissionsrichtlinie²¹⁶ die gegenseitige Anerkennung der Zulassungen von Endgeräten und der freie Wettbewerb auf dem Endgeräte-Markt vorgeschrieben. Auf ähnliche Weise folgten zwei wichtige Entscheidungen für die Liberalisierung der Telekommunikationsdienste: durch Ratsrichtlinie²¹⁷ die Einführung eines offenen Netzzugangs (*Open Network Provision, ONP*) zu öffentlichen Telekommunikationsnetzen und -diensten und durch Kommissionsrichtlinie²¹⁸ der Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste.²¹⁹ Die letztere - "Diensterichtlinie" genannt - definierte in ihrem Art. 1 den *Sprachtelefondienst* als

"... die kommerzielle Bereitstellung für die Öffentlichkeit des direkten Transports und der Vermittlung von Sprache in Echtzeit von und zu den Netzabschlußpunkten des öffentlichen, vermittelten Netzes, wobei jeder Benutzer das an solch einem Netzabschlußpunkt

²¹⁴ vgl. H. Ungerer [1989], S. 207.

²¹⁵ vgl. B. Bauer [1996], S. 33f. und P. Müller [1995], S. 107f.

²¹⁶ EG-Kommission [88/301]

²¹⁷ EG-Rat [90/387]

²¹⁸ EG-Kommission [90/388] ("Diensterichtlinie")

²¹⁹ Die staatliche Gewährung besonderer oder ausschließlicher Rechte für Telekommunikationsdienstleistungen wurden als Verstoß gegen Art. 90 i.V.m. Art. 59 EGV gesehen, da solche Rechte den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr beschränken würden. (s.a. T.-S. Kluth [1993], S. 136ff.). Darüberhinaus waren ausschließliche Rechte für Telekommunikationsdienste mit Art. 90 Abs. 1 i.V.m. Art. 86 EGV unvereinbar, wenn sie Fernmeldeorganisationen gewährt wurden, die zugleich solche Rechte für die Errichtung und Bereitstellung von Telekommunikationsnetzen besaßen, da dies Marktmißbrauch begünstigte. Eine knappe juristische Übersicht über die europarechtlichen Vorgaben für die Liberalisierung der Telekommunikationsnetzmärkte findet sich in R. Hallenga [1996].

angeschlossene Endgerät zur Kommunikation mit einem anderen Netzabschlußpunkt verwenden kann."²²⁰

Diese Definition hatte weitreichende Folgen, denn sie hatte durch das Merkmal "*für die Öffentlichkeit*" die Sprachtelefonie in *geschlossenen* Benutzergruppen - auch *Corporate Networks*²²¹ - aus dem reservierten Bereich der Monopolstellung ausgeschlossen. Zudem wurde durch das Merkmal "*kommerziell*" die unentgeltliche Sprachtelefonie ausgeschlossen.²²² Mit der "Diensterrichtlinie" betrieb die EG-Kommission die Aufhebung noch bestehender Monopole der Fernmeldeverwaltungen in ortsfesten Fernmeldenetzen - mit Ausnahme des Sprachtelefondienstes: hier akzeptierte die EG-Kommission das staatliche Monopol²²³ ebenso wie das Netzmonopol.

Im Bereich des Telefondienstes änderten sich die Vorstellungen der EG-Kommission gegenüber den Grünbuch-Grundsätzen (s.KAP. 4.1.3.). Nach einer Anhörung von Vertretern der Betreibergesellschaften, Gerätehersteller und Nutzern²²⁴ ging die EG-Kommission über die ursprünglichen Liberalisierungsvorstellungen hinaus. Ein Grund war die technologische Entwicklung, die mit der Einführung neuer Dienste die Monopolstellung des Fernsprechverkehrs aushöhlte.²²⁵ Man erzielte in der Ratsentschließung vom 22. Juli 1993 Einigung, daß die noch bestehenden Telefonsprachmonopole in der Gemeinschaft bis zum 1. Januar 1998 abgeschafft werden sollten.²²⁶ Dies sollte in zwei Phasen geschehen. In der ersten Phase (1993-1995) sollte die vollständige Liberalisierung der Sprachkommunikation in der Gemeinschaft vorbereitet sowie bereits eingeleitete Maßnahmen umgesetzt und weiterentwickelt werden. In der zweiten Phase (1996-1998) sollte die vollständige Liberalisierung des Sprachtelefondienstes in Angriff genommen werden, die spätestens zum 1.

²²⁰ zitiert in: H. Fangmann [1996], S. 290.

²²¹ Unter *Corporate Networks* sind "Fernmeldeanlagen, die der Sprachvermittlung für geschlossene Benutzergruppen zusammengefaßter Unternehmen [...] dienen sollen" (R. Hallenga [1996], S. 244) zu verstehen.

²²² Die Mobilkommunikation und *personal communications* wurden durch diese Definition ebenfalls ausgegrenzt, da diese nicht zwischen zwei Netzabschlußpunkten erfolgt. Vgl. H. Fangmann [1996], S. 290.

²²³ vgl. B. Bauer [1996], S. 35.

²²⁴ vgl. P. Müller [1995], S. 110.

²²⁵ So hatten ausländische Netzbetreiber Lücken in den Monopolgesetzen gefunden und zogen internationalen Telefonverkehr z.B. über private Konzernnetze ab. Die Umgehung der Monopolrechte durch ausländische Telefongesellschaften kam in erster Linie Großunternehmen zugute. Das Netz- und Telefondienstmonopol galt im Kern nur noch für private und mittelständische Nutzer. Anders gesagt: Gerade diejenigen Bevölkerungskreise, die eigentlich preisgünstig versorgt werden sollten, wurden vom Monopolregime der deutschen Telekommunikation belastet. Vgl. B. Jäger [1994a], S. 23ff.

²²⁶ Ländern mit einer weniger ausgeprägten Telekommunikationsinfrastruktur (wie Spanien, Portugal, Griechenland, Irland) wurde eine Übergangsfrist bis zum Jahr 2000 eingeräumt (EG-Rat [93/C213/01])

Januar 1998 wirksam werden sollte und sowohl den internationalen Telefonverkehr als auch innerstaatliche Fern- und Ortsgespräche umfassen sollte.²²⁷

Nachdem sich schließlich der EU-Ministerrat Ende 1994 auch auf eine Öffnung des Netzinfrastrukturbereiches für den Wettbewerb zum 1. Januar 1998 geeinigt hatte²²⁸ (s.a. KAP. 4.1.3.) waren damit ab 1998 alle Bereiche der Telekommunikation auf nationaler Ebene vollständig zu liberalisieren.²²⁹ Nun bedurfte es noch der Umsetzung der EU-Beschlüsse in nationales Recht, um das Netz- und Sprachtelefondienstmonopol in Deutschland aufzuheben.

3.6. Zusammenfassung

Die neoliberale Konzeption der Ordnungspolitik bestimmte das Bild der Bundesrepublik maßgeblich. Wettbewerb und Innovation waren in den fünfziger Jahren maßgeblich für den wirtschaftlichen Aufschwung. Dennoch hielt sich das staatliche Nachrichtenübermittlungsmonopol bis Ende der achtziger Jahre. Die Argumente, die zu dessen Rechtfertigung herangeführt wurden, waren in Anbetracht der internationalen Entwicklungen einfach nicht mehr aufrechtzuerhalten. Die Sorge um die internationale Wettbewerbsfähigkeit Europas war es auch, die die Europäische Kommission handeln ließ. Sie erließ zwingende Vorschriften für die Mitgliedsstaaten, so daß sich die Bundesrepublik mit konkreten Fristen konfrontiert sah, innerhalb derer Liberalisierungsmaßnahmen im Telekommunikationssektor durchzuführen waren. Leistungswettbewerb in diesem Bereich sollte die wirtschaftliche Position Europas gegenüber Nordamerika und Ostasien stärken.

4. Die Aufhebung der letzten Monopolrechte ("Postreform III")

4.1. Die Ausgangssituation: Handlungsbedarf nach unbefriedigenden Postreformen

Die in KAP. 3.5.3. beschriebenen Liberalisierungsvorgaben der EU waren maßgeblicher Anreiz für die deutsche Deregulierungspolitik. Verfolgt wurde eine gradualistische Marktöffnungsstrategie, d.h. bestehende Monopole in den verschiedenen Teilmärkten der Telekommunikation sollten Schritt für Schritt aufgelöst werden, wobei die wirtschaftlich bedeutsamsten Monopole (Telefondienst- sowie Netzmonopol) so lange wie möglich bei der Telekom verbleiben sollten. Es folgt die Darstellung vorangegangener Liberalisierungsschritte in Deutschland sowie eine Betrachtung der verschiedenen Konfliktlinien im Vorfeld des letztendlich erlassenen Telekommunikationsgesetzes (TKG).

²²⁷ vgl. B. Bauer [1996], S. 39f.

²²⁸ EU-Rat [94/C379/03]; Art. 2 der "Diensterichtlinie", geändert durch EU-Kommission [96/19] ("Netzrichtlinie").

²²⁹ Auch hier wurden Ausnahmeregelungen vereinbart: für Spanien, Portugal, Griechenland und Irland gilt als Termin das Jahr 2003, für Luxemburg das Jahr 2000. Vgl. EU-Rat [94/C379/03].

4.1.1. "Postreform I" (1989)

Die in KAP. 3.4.2. und KAP. 3.5. dargestellten Einflüsse hatten staatliche Deregulierungsmaßnahmen im deutschen Telekommunikationssektor zur Folge. Es wurde eingesehen, daß ein wettbewerblicher institutioneller Rahmen geschaffen werden mußte.²³⁰ Die ergriffenen Maßnahmen wurden unter der Bezeichnung "Postreform I" bekannt.

Verfassungsrechtliche Bedenken - Art. 87 GG bestimmte die Deutsche Bundespost als bundeseigene Verwaltung - wurden überwunden²³¹, da das Monopol lediglich einfachgesetzlich in § 1 FAG gewährleistet war, das der Gesetzgeber mit einfacher Mehrheit ändern konnte.²³² Das *Poststrukturgesetz*²³³ wurde jedoch nicht allen Ansprüchen gerecht. Zwar wurde der organisatorische Verbund von Post und Telekommunikation aufgelöst (Abkehr vom klassischen PTT-Modell und Trennung in die drei Unternehmen DBP Postdienst, DBP Postbank und DBP Telekom), ebenso erfolgte die Verselbständigung und Kommerzialisierung staatlicher Post- und Telekommunikationsverwaltungen, d.h. deren Herauslösung aus unmittelbar ministerialer Leitung ("Trennung von Hoheit und Betrieb") und Ausrichtung an privatwirtschaftlichen Organisationsstrukturen und Handlungsprinzipien²³⁴; auch wurde der Endgerätemarkt liberalisiert, der Spielraum für Wettbewerb im Mobilfunk, in der Satellitenkommunikation und in der Datenkommunikation erhöht²³⁵; dennoch blieb der Spielraum für neue Wettbewerber eng.

Durch die grundsätzliche Beibehaltung des Netz- und Telefondienstmonopols verblieben fast 80 % der Telekommunikationsumsätze in Deutschland im Monopol²³⁶, was die DBP Telekom durch überhöhte Preise vor allem im Telefondienst ausnutzte.²³⁷ Zudem behinderte die DBP Telekom durch hohe Tarife und unangemessen lange Bereitstellungszeiten für Mietleitungen die Entfaltung eines Leistungswettbewerbs in der liberalisierten Daten- und Mobilkommunikation.²³⁸ Die in der "Postreform I" vollzogenen Reorganisationsmaßnahmen

²³⁰ vgl. B. Jäger [1994a], S. 15.

²³¹ vgl. beispielhaft für mehrere Kronberger Kreis [1987], S. 20 und 40.

²³² vgl. B. Jäger [1993], S. 67.

²³³ "Gesetz zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost" vom 8. Juni 1989 (PostStruktG)

²³⁴ vgl. M. Schwemmler/ H.-J. Sattler [1995], S. 190.

²³⁵ vgl. B. Jäger [1994a], S. 15 und B. Bauer [1996], S. 29ff.; zudem A. Schulz [1995], S. 181ff.

²³⁶ vgl. C. Fuest [1992], S. 46.

²³⁷ Eine ausführliche Darstellung der überteuerten (Ferngesprächs-)Tarife im Vergleich zu den USA und Großbritannien findet sich in B. Busch [1992].

²³⁸ Dies wurde gerade in der paketvermittelten Datenkommunikation (hohe interne Subventionierung des Datex-P-Dienstes) deutlich. Vgl. B. Jäger [1994a], S. 16 und 29ff. sowie WirtschaftsWoche [Nr.32/1994]. Ebenso stellte die Übertragung des C-Netzes an die DeTeMobil GmbH eine problematische Quersubventionierung dar. Vgl. B. Jäger [1994a], S. 31.

erwiesen sich in einem marktorientierten Umfeld als nicht ausreichend. Auch nach 1989 waren die Leistungen des Staatsunternehmens nicht nur überteuert, sondern schlichtweg unzureichend.²³⁹

4.1.2. "Postreform II" (1994)

Die Schwächen der "Postreform I" wurden bald offenbar, so daß bereits wenige Monate nach der "Jahrhundertreform" des Jahres 1989 weitere Reformen diskutiert wurden.²⁴⁰ Die Notwendigkeit einer "Postreform II" wurde jedoch erst allgemein anerkannt, als die DBP Telekom wegen ihrer hohen Investitionen in den neuen Bundesländern in eine Finanzkrise zu geraten drohte (s. KAP. 3.5.2.). Die erwähnte (s. FN. 238) mißbräuliche Ausnutzung der marktbeherrschenden Stellung der DBP Telekom in der Daten- und der Mobilkommunikation ließen als zentrale Ziele eine effektive Regulierung der DBP Telekom und ihrer marktbeherrschenden Stellung sowie die Abschaffung von Quersubventionierungen wünschenswert erscheinen. Es hatte sich erwiesen, daß "die privaten Newcomer vor dem alteingesessenen Netzbetreiber geschützt werden müssen - und nicht umgekehrt."²⁴¹

Aufgrund der Internationalisierung der Telekommunikation und steigendem Wettbewerbsdruck hatten sich US-amerikanische, britische, französische und japanische Telefongesellschaften mit Auslandsbeteiligungen ein internationales Standbein geschaffen. Da der DBP Telekom als Bundesbehörde eine internationale Betätigung, Fusionen und Allianzen durch Art. 87 Abs. 1 GG weitgehend verwehrt waren, mußte sie eine materiell privatrechtliche Organisation erhalten; nur dann konnte sie privates Eigenkapital in der erforderlichen Höhe mobilisieren und marktgerecht und frei von politischem Einfluß agieren.²⁴²

Nach langwierigen und äußerst schwierigen Verhandlungen zwischen der Regierungskoalition (CDU/CSU und F.D.P.), der DBP Telekom und der SPD sowie der Deutschen Postgewerkschaft (DPG)²⁴³ wurde das Reformpaket²⁴⁴ am 29. Juni 1994 durch den Bundestag

²³⁹In einem internationalen Vergleich der Qualität der Telekommunikationsinfrastruktur in 18 Industriestaaten landete Deutschland (*ohne* neue Bundesländer) auf dem letzten Platz. Vgl. WirtschaftsWoche [Nr. 11/1993] und ausführlich B. Jäger [1994b].

²⁴⁰Der Postexperte der SPD-Fraktion, Arne Börnsen, gab in einer Haushaltsrede im Sommer 1991 die Bereitschaft der SPD zu erkennen, an einer Änderung der verfassungsrechtlichen Grundlagen des Post- und Fernmeldewesens mitzuwirken. Vgl. M. Rottmann [1994], S. 193.

²⁴¹B. Jäger [1994a], S. 34.

²⁴²vgl. B. Jäger [1994a], S. 35f.

²⁴³Eine Darstellung der zentralen Konfliktlinien während der Gesetzesvorbereitungshase zur "Postreform II", der einzelnen Akteure und ihrer Interessenartikulationen ist in M. Schwemmler/ H.-J. Sattler [1995], S. 190ff. sowie in A. Schulz [1995], S. 203ff. nachzulesen.

²⁴⁴Ein Gesetz zur Änderung des GG, das "Postneuordnungsgesetz" (PTNeuOG), sowie das als Art. 7 PTNeuOG geschaffene "Gesetz über die Regulierung der Telekommunikation und des Postwesens" (PTRegG).

und am 8. Juli 1994 durch den Bundesrat verabschiedet. Ab dem 1.1.1995 ging somit eine jahrhundertalte Tradition der Post als Staatsverwaltung unwiderruflich zu Ende.²⁴⁵

Aufgrund des Zustimmungserfordernisses der SPD zur notwendigen Verfassungsänderung ließ sich die "Postreform II" jedoch nur als Kompromiß zwischen den Regierungsparteien, der DBP Telekom, der Wirtschaft und der Anwender auf der einen Seite und der SPD und den Postgewerkschaften auf der anderen verwirklichen. Auf eine konsequente materielle Privatisierung konnte man sich wegen des parteiübergreifenden Kompromißzwanges aber nicht einigen.²⁴⁶ Das PRegG (lt. § 23 PRegG) und die novellierten Vorschriften des FAG und des Postgesetzes (PostG) wurden nur bis Ende des Jahres 1997 befristet, bis sie in der nachfolgenden Legislaturperiode durch neu zu verabschiedende Regelungen des Bundestages ersetzt werden sollten. Der Gesetzgeber unterstrich damit den Übergangscharakter des neugeschaffenen ordnungspolitischen Rahmens, der durch eine neue Konzeption abgelöst werden sollte²⁴⁷ (unter Hinweis auf die Befristung durch die politische Willensbildung bei der EU; s. KAP. 3.5.3.). Die Eckpunkte waren:

- { Die *materielle Teilprivatisierung* der Postunternehmen. Aus diesen wurden drei Aktiengesellschaften gebildet (Deutsche Telekom AG²⁴⁸, Deutsche Post AG, Deutsche Postbank AG), wobei zunächst der Staat alleiniger Aktieninhaber blieb. Der Börsengang war für 1996 zu erwarten, wobei dieser im Rahmen einer Kapitalerhöhung²⁴⁹ stattfinden sollte. Bis zum Jahr 2000 sollte der Bund zwei Drittel der Anteile halten.²⁵⁰ Abgesehen davon, daß es keine stichhaltige ökonomische Begründung für eine staatliche Mehrheitsbeteiligung gibt, wurde der gewählte Zeitraum als willkürlich kritisiert und befürchtet, daß dieser politische Einfluß innerbetriebliche Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung erschweren würde.²⁵¹
- { Durch die *Bildung einer öffentlich-rechtlichen Holding* ("Bundesanstalt für Post und Telekommunikation"²⁵²) wurden die Interessen des Bundes gegenüber den Unternehmen wahrgenommen. Dies war als ein Zugeständnis der Regierungskoalition an die SPD zu sehen.²⁵³ Die politische Gesamtzuständigkeit sollte bis zur 1997 vorgesehenen Auflösung des Ministeriums beim Bund verbleiben. Eine vollständige Deregulierung war also nicht vorgesehen.²⁵⁴

²⁴⁵ vgl. M. Rottmann [1994], S. 193.

²⁴⁶ vgl. A. Schulz [1995], S. 211.

²⁴⁷ vgl. M. Schwemmler/ H.-J. Sattler [1995], S. 194. Eine Übersicht über den einfachgesetzlichen Rahmen der "Postreform II" bietet J. Scherer [1995], S. 79ff.

²⁴⁸ im folgenden: Telekom AG.

²⁴⁹ Dabei wird das Grundkapital aufgestockt, neue Aktien werden ausgegeben und an die Börse gebracht. Eine Vielzahl zusätzlicher Eigentümer sind dann am Unternehmen beteiligt, während der Eigentumsanteil des Bundes entsprechend zurückgeht.

²⁵⁰ vgl. R. Kuhlen [1995], S. 162f.

²⁵¹ vgl. B. Jäger [1994a], S. 40.

²⁵² In Art. 73 Ziffer 7 GG wurde der Begriff "Fernmeldewesen" durch den Begriff "Telekommunikation" ersetzt.

²⁵³ Aufgaben waren eine "Koordinierung" der Unternehmen sowie soziale Aufgaben (z.B. Abschluß der Manteltarifverträge). Vgl. B. Jäger [1994a], S. 40.

²⁵⁴ vgl. R. Kuhlen [1995], S. 163.

- { Die *Monopolrechte des Bundes* wurden auf die AGs (lt. Art. 143 b Abs. 2 GG, § 1 Abs. 2 und 4 FAG) übertragen - vorbehaltlich des Beschlusses des EG-Ministerrats zur Liberalisierung des Telefondienstes zum 1. Januar 1998. Weitergehende Deregulierungen waren nicht vorgesehen. "Wettbewerb" bedeutete hier lediglich die Wettbewerbsfähigkeit der Telekom AG, nicht aber den Zugang von Wettbewerbern zu bisher geschlossenen Märkten.²⁵⁵ Dieses Ausbleiben einer entschlossenen Aufgabenprivatisierung wurde als fundamentaler Mangel der gesamten "Postreform II" angesehen, da die Telekom AG im schon wirksamen Telefondienstwettbewerb immer mehr Anteile im lukrativen Geschäftskunden- und Auslandsverkehr zu verlieren drohte. Auf der Netzebene wurden Wettbewerbsverzerrungen und Quersubventionierungen bei Mehrwertdiensten befürchtet, die Wettbewerb verhinderten.²⁵⁶
- { Verfassungsrechtliche Grundlage war der *Infrastrukturauftrag* im neu geschaffenen Art. 87 f Abs. 1 GG. Dieser war künftig durch Regulierung der privatwirtschaftlichen Marktakteure zu erfüllen.²⁵⁷ Diese verfassungsrechtliche Verankerung erfüllte eine wesentliche Forderung der SPD und wohl auch der Länder für deren Zustimmung zur GG-Änderung²⁵⁸. Jedoch herrschte Skepsis bzgl. dieser Aufnahme von Staatszielen in den Text des GG, da befürchtet wurde, die Verfassung könnte mit tagesaktuellen Problemstellungen befrachtet werden.²⁵⁹ In Abs. 2 wurde durch den Begriff "privatwirtschaftlich" ausgeschlossen, daß Dienstleistungen weiterhin in Verwaltungsform erbracht wurden sowie durch die Erwähnung "und durch andere private Anbieter" eine grundsätzlich angestrebte Wettbewerbsgleichheit vorgeschrieben.
- { Mit der *Regulierung* blieb das BMPT mit seinen nachgeordneten Behörden, dem Bundesamt für Post und Telekommunikation (BAPT) und dem Bundesamt für Zulassungen in der Telekommunikation (BZT) betraut. Zur Kontrolle der Regulierungspolitik diente der - anstelle des vorherigen Infrastrukturrates - neugeschaffene *Regulierungsrat*, der sich aus Mitgliedern des Bundestages sowie des Bundesrates zusammensetzte. Er sollte das BMPT in Angelegenheiten von infrastruktureller Bedeutung, die die wesentlichen Belange der Länder tangierten, beraten²⁶⁰ und u.a. lt. § 13 PTRRegG Entscheidungen zur weiteren Öffnung der Telekommunikationsmärkte treffen (u.a. Lizenzvergabe an Konkurrenten der Telekom AG)²⁶¹ sowie Tarife im Monopolbereich genehmigen. Hier wurde kritisiert, daß eine unabhängige Regulierungsbehörde²⁶², die Antragsteller bei der Lizenzvergabe gleichbehandeln muß, besser gewesen wäre.²⁶³ Der grundsätzliche Konstruktionsfehler der "Postreform I", die fehlende Trennung von Eigentümer- und Regulierungsfunktion, blieb damit bestehen.²⁶⁴

²⁵⁵ vgl. BMWi [1995a], Tz. 10. Jedoch gab es diesbezüglich auch positive Stimmen der kommunikationstechnischen Industrie, die eine starke Telekom auf Auslandsmärkten als wichtiges Standbein benötigte. Vgl. SZ [2.3.94].

²⁵⁶ vgl. B. Jäger [1994a], S. 42f.

²⁵⁷ vgl. M. Schwemmler/ H.-J. Sattler [1995], S. 195.

²⁵⁸ Allerdings wurde durch den Begriff "angemessene und ausreichende Dienstleistungen" (Art. 87 f Abs. 1 GG) ein zu hohes Niveau vermieden.

²⁵⁹ vgl. M. Rottmann [1994], S. 194.

²⁶⁰ vgl. B. Jäger [1994a], S. 43.

²⁶¹ Im Konfliktfall konnte die Bundesregierung Beschlüsse des Regulierungsrates korrigieren. Vgl. M. Schwemmler/H.-J. Sattler [1995], S. 196 und B. Jäger [1994a], S. 43.

²⁶² Etwa nach dem Vorbild der US-amerikanischen FCC und dem britischen OFTEL.

²⁶³ vgl. B. Jäger [1994a], S. 44.

²⁶⁴ vgl. Monopolkommission [1992/93], S. 20.

"Verlierer" der "Postreform II" waren die Wettbewerber der neugeschaffenen Telekom AG. Sie standen nun - wenigstens bis zum 31.12.1997 - im Wettbewerb gegen ein mit gesetzlichen Monopolrechten ausgestattetes Privatunternehmen, dessen Marktmacht mit dem gesetzlichen Regulierungsinstrumentarium nur schwer zu bändigen zu erwarten war.²⁶⁵ Mit der Aufrechterhaltung der Monopole wurde nicht nur auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze verzichtet²⁶⁶, sondern auch die Umgestaltung der Telekom AG in ein dem internationalen Wettbewerb gewachsenen Unternehmen behindert.

Alles in allem war die "Postreform II" unbefriedigend, da sie zu stark kompromißgeprägt war. Der Grund hierfür dürfte im wahltaktischen Verhalten der Parteien im Vorfeld der Bundestagswahl im Oktober 1994 gelegen haben. So wurde bereits kurz nach Inkrafttreten der gesetzlichen Regelungen zum 1. Januar 1995 der Ruf nach einer "Postreform III" immer lauter,²⁶⁷ in deren Mittelpunkt die Themenkomplexe "Liberalisierung" und "Regulierung" zu erwarten waren.

4.1.3. Der Beschluß des EU-Ministerrates vom 17. November 1994

Nach der von Kompromissen geprägten "Postreform II" (s. KAP. 4.1.2.) herrschte in der Wirtschaft Unmut; hauptsächlich über die im internationalen Vergleich noch immer zu hohen Gebühren für Telefonferngespräche und Datenübertragung und über weiterhin nicht absehbare Liberalisierungsschritte.²⁶⁸ Im Zentrum der Kritik stand hierbei das bestehende Netzmonopol²⁶⁹, dessen Aufhebung zu diesem Zeitpunkt noch ausstand.

Bundespostminister BÖTSCH (CSU) bekannte sich zu einer weitergehenden Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes und verwies auf die Einigung der EU-Kommission auf eine weitere Liberalisierung der Netzinfrastrukturen möglichst für den 1. Januar 1998, zu dem auch das Telefondienstmonopol abgeschafft werden sollte. Ein entsprechendes Grünbuch wurde noch Ende des Jahres 1994 erwartet²⁷⁰, so daß dieses Thema auf dem Ministerrat am

²⁶⁵ vgl. J. Scherer [1995], S. 88. An dieser Stelle ist auch ein Verweis auf verschiedene Bewertungen der "Postreform II" durch die an deren Aushandlung Beteiligten.

²⁶⁶ vgl. Monopolkommission [1992/93], S. 19.

²⁶⁷ vgl. Monopolkommission [1992/93], S. 21; B. Jäger [1994a], S.44; WirtschaftsWoche [Nr.28/1994]; SZ [25.6.94]; J. Scherer [1995], S. 88; sowie SZ [13.10.94].

²⁶⁸ vgl. FAZ [7.10.94]. Eine ausführliche Darstellung der übersteuerten Tarife in Deutschland bietet B. Jäger [1994b].

²⁶⁹ vgl. Die Welt [11.10.94] und FAZ [7.10.94]. Hier tat sich auch Bundeswirtschaftsminister Rexrodt (F.D.P.) hervor (vgl. Die Welt [27.8.94] und NZZ [27.8.94]). Außerdem hatten die großen Energieversorger Veba und RWE sowie Mannesmann, Thyssen und Preussag in neue Konzerne investiert und Allianzen geschmiedet. Sie wollten die Öffnung der Ortsnetze für den Wettbewerb (vgl. WirtschaftsWoche [Nr.34/1994]). Hier findet sich auch eine Übersicht über die wichtigsten Telekom-Konkurrenten.

²⁷⁰ vgl. W. Bötsch [1994], S. 18.

²⁷⁷ So von der Veba-Tochter Vebacom GmbH, dem Funktelefonnetz-Betreiber E-Plus und dem Deutschen Forschungsnetz (Berlin).

²⁸¹Dies stellte zuvor in Deutschland ein erhebliches wettbewerbspolitisches Problem bei der Zulassung weiterer privater Mobilfunkbetreiber dar. Eine Darstellung hierzu bietet R. Hallenga [1994].

²⁸²vgl. A. Kemmler [1996], S. 322.

Liberalisierungsvorgaben der EU umzusetzen. Resultat war die *Telekommunikationsverleihungs-Verordnung (TVerleihV)*²⁸³ vom 19. Oktober 1995. Diese endet am 31. Dezember 1997 und beinhaltet:

- { Die Öffnung des deutschen Marktes für das Betreiben von Fernmeldeanlagen, die der Sprachvermittlung für geschlossene Benutzergruppen dienen. Für Unternehmen (*Corporate Networks*) wurde eine kostenlose Allgemeinverleihung gewährt - sonstigen geschlossenen Benutzergruppen auf Antrag eine kostenpflichtige Einzelverleihung - , da diese durch die Definition des Sprachtelefondienstes i.S. des Art. 1 der "Dienstrichtlinie" nicht erfaßt wurden (s. KAP. 3.5.3.).²⁸⁴ Mit über vierjähriger Verspätung setzte damit die Bundesregierung diese vorgegebene Definition um.²⁸⁵
- { Bezüglich der Zusammenschaltung von Fernmeldeanlagen ging es besonders um alle zulässigen privaten Übertragungswege, die alternativen Netze. Die Zusammenschaltungsregeln betrafen beide Monopolstellungen der Telekom AG. Diese gesetzlichen Ausnahmen vom Netzmonopol (lt. § 2 Abs. 4; § 3 FAG) wollten jede interne Telekommunikation zulassen, aber fremde Nutzer grundsätzlich ausschließen. Die Zusammenschaltung von Anlagen - Netzen, privaten und öffentlichen Übertragungswegen - ist so "die entscheidende Schnittstelle der Telekommunikationsordnung".²⁸⁶

Ebenso wurde den Mobilfunknetzbetreibern (wie Mannesmann, E-Plus) auf Antrag die Errichtung und Vermietung aller Übertragungswege für den Mobilfunk gestattet.²⁸⁷ Die alten Monopole der Telekom AG konnten so bewahrt werden, nämlich das ausschließliche Recht, Sprachtelefondienst auf der Basis selbst betriebener Übertragungswege anzubieten. Allerdings waren die Beschränkungen²⁸⁸, die sich aus der TVerleihV für die Erbringung liberalisierter

²⁸³"Verordnung zur Öffnung von Märkten und Dienstleistungen sowie zur Regelung von Inhalt, Umfang und Verfahren der Verleihung im Bereich der Telekommunikation (Telekommunikationsverleihungsverordnung - TVerleihV)" vom 19. Oktober 1995.

²⁸⁴lt. §§ 2,4 und 6 TVerleihV. Zuvor durften private Unternehmen seit 1. Januar 1993 lediglich auf von der Telekom angemieteten Leitungen Dienstleistungen (auch *Corporate Networks*) anbieten (vgl. B. Bauer [1996], S. 37f.). Problematisch war, daß das deutsche Recht zuvor *Corporate Networks* dem Monopolbereich zugeordnet hatte, da es Sprachvermittlung für *andere* untersagte (§ 1 Abs. 4 FAG). Diese Bestimmung verstieß jedoch gegen die "Dienstrichtlinie", die lediglich Sprachvermittlung für die *Öffentlichkeit* untersagte. Bis zu einer entsprechenden Änderung des FAG hatte das BMPT ein Genehmigungskonzept erarbeitet, nach dem Sprachvermittlung zwischen zusammengefaßten Unternehmen für andere und in geschlossenen Benutzergruppen betrieben werden durfte. Vgl. B. Jäger [1994a], S. 25f.

²⁸⁵vgl. H. Fangmann [1996], S. 299. Von diesen Verleihungen wurde *nicht* das Recht erfaßt, selbst Übertragungswege zu errichten und betreiben, die unter das Netzmonopol fielen. Der Telekom AG verblieb der große Sektor der Sprachverbindungen zwischen *Corporate Networks* und zwischen allen anderen Personen und Institutionen, die keinem *Corporate Network* angehörten. Auch "Telefonvereine" waren weiterhin ausgeschlossen.

²⁸⁶H. Fangmann [1996], S. 300. An dieser Stelle sind auch die einzelnen Zusammenschaltungsvoraussetzungen aufgeführt sowie die Bereiche der Empfangs- und Verteilanlagen für Rundfunksignale und Funkanlagen.

²⁸⁷Festgelegt durch die "Verordnung über Verleihungen zum Errichten und Betreiben privater Übertragungswege in öffentlichen Mobilfunknetzen (Mobilfunk-Telekommunikations-Verleihungsverordnung - MTVerleihV)" vom 23. Oktober 1995.

²⁸⁸So z.B. § 25 TVerleihV (besondere Hemmnisse für die Erteilung von bestimmten Verleihungen im Einzelfall) und § 11 TVerleihV (kein Durchgangsverkehr über die Fernmeldeanlagen im Wege von Zusammenschaltungen und keine direkte Zusammenschaltung zwischen verschiedenen alternativen Fernmeldeanlagen).

Dienste auf eigenen Netzen oder über Infrastrukturen, die durch Dritte bereitgestellt werden, ergaben *nicht* mit den EU-Liberalisierungsbemühungen konform.²⁸⁹

4.2. Konfliktlinien der "Postreform III"

Durch den Beschluß des EU-Ministerrates, zum 1. Januar 1998 nicht nur den gesamten Sprachtelefondienst, sondern auch die Telekommunikationsinfrastruktur dem Wettbewerb zu öffnen (s. KAP. 4.1.3.), wurde die "Postreform III" noch für die laufende Legislaturperiode erwartet.²⁹⁰ Eine umfassende Öffnung der Telekommunikationsmärkte durch Aufhebung der gesetzlich garantierten Monopolrechte versprach noch nicht funktionsfähigen Wettbewerb. Die Telekom AG als bisheriger Monopolanbieter würde noch für längere Zeit eine marktbeherrschende Stellung einnehmen. Marktzutritte auf der Netz- und Diensteebene erforderten Zu-gang zu knappen Ressourcen.²⁹¹ Ebenso wurden technische Mindestvoraussetzungen als notwendig erachtet, um die Kompatibilität der Netze, ausreichenden Datenschutz und Sicherheitsanforderungen der Nutzer und Betreiber zu gewährleisten; zudem mußte der verfassungsrechtliche Auftrag einer flächendeckenden und ausreichenden Versorgung der Verbraucher mit Kommunikationsdienstleistungen erfüllt werden.²⁹²

Der Wissenschaftliche Beirat des BMWi nahm dies zum Anlaß, hierfür Orientierungen zu geben, welche Wege beschritten werden müßten. Ausgehend von den Mängeln der bisherigen Postreformen formulierten die Experten Vorschläge, wie die Brüsseler Normen umgesetzt werden sollten.²⁹³ Die Tatsache, daß die drei Postunternehmen trotz ihrer Umwandlung in AGs noch voll unter Bundeskontrolle standen und die materielle Teilprivatisierung der Telekom erst 1996 mit dem Börsengang erfolgen sollte, wurde als unvereinbar mit der Idee einer auf Gewerbefreiheit und Wettbewerb beruhenden Ordnung angesehen.²⁹⁴

Hierzu war eine konkretisierende Gesetzgebung erforderlich. Für die Einführung von Wettbewerb auch auf der Netzebene wurde vor allem angeführt, daß private Anbieter von Mehrwertdiensten durch überhöhte Mietleitungspreise des Monopolisten Telekom Wettbewerbsverzerrungen ausgesetzt seien, durch fehlenden Wettbewerbsdruck mangelnde

²⁸⁹ So muß es z.B. Mobilfunkbetreibern möglich sein, ihre Netze direkt über private Übertragungswege Dritter zu verknüpfen. Sprachtelefondienst i.S. der "Diensterrichtlinie" wird hier nicht erbracht, da der direkte Transport und die Vermittlung von Sprache nicht zwischen zwei Abschlußpunkten des öffentlichen vermittelten Netzes erfolgt. Vgl. R. Hallenga [1996], S. 245.

²⁹⁰ vgl. SZ [16.3.95].

²⁹¹ So z.B. Frequenzen, Wegenutzungsrechte und die Verfügbarkeit eines ausreichenden Nummernspektrums.

²⁹² vgl. Monopolkommission [1996], S. 10. Zudem wurde noch eine Korrektur der bisherigen Organisationsreformen (Ausgestaltung der Telekom-Privatisierung, unternehmenspolitische Einflüsse auf die Telekom) erwartet. Vgl. BMWi [1995a], Tz. 5ff.

²⁹³ s. hierzu BMWi [1995a].

²⁹⁴ vgl. NZZ [18.3.95].

Effizienz der Telekom hervorgerufen würde und auch die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Deutschland bei weiterhin geschlossenen Telekommunikationsmärkten zunehmend gefährdet sei.²⁹⁵

Insbesondere die deutschen Energieversorgungsunternehmen kamen aufgrund ihrer bereits vorhandenen Netzinfrastruktur als potentielle Wettbewerber der Telekom AG in Frage. Im Blickpunkt standen somit hauptsächlich die zukünftigen Marktzugangsbedingungen, die Universaldienstverpflichtungen, Verhaltenskontrollen der Marktakteure, die Bewirtschaftung knapper Ressourcen (Wegerechte) sowie die Organisation der Regulierungsbehörde und der Datenschutz.

4.2.1. Marktzugangsbedingungen der potentiellen Wettbewerber

Die Frage nach den Marktzugangsbedingungen setzt die Kenntnis voraus, wer denn zukünftig Inhaber von Netzbetreiberlizenzen werden sollte. Aufgrund ihrer bereits bestehenden Infrastruktur kamen hauptsächlich die deutschen Energieversorgungsunternehmen i.S. von Elektrizitätswirtschaft (im folgenden: EVU) als potentielle Konkurrenten für die Telekom AG auf der Netzebene in Betracht.²⁹⁶

4.2.1.1. Die potentiellen Konkurrenten

In bereits liberalisierten Teilmärkten war es schon frühzeitig zu Markteintritten durch Kooperationen von Unternehmen gekommen. Die EVU nahmen hier eine besondere Stellung ein. Zusammen verfügten die Verbundunternehmen der Elektrizitätswirtschaft (neben Kupfer- und Kupferkoaxialkabeln) insgesamt über mehr als 10.000 km Glasfaserkabel, wobei der Ausbau noch verstärkt werden sollte. Außerdem verfügten sie über hohe Finanzkraft, was teilweise durch die im internationalen Vergleich sehr hohen Strompreise verursacht wurde. Hierdurch wurden außergewöhnlich hohe Renditen erzielt, für die neue Investitionsmöglichkeiten gesucht wurden.²⁹⁷

Um die Aktivitäten im Telekommunikationsbereich zu bündeln, wurden die entsprechenden Aktivitäten in Tochtergesellschaften ausgegliedert. Besonders zu erwähnen sind hier die Branchenführer RWE, Veba und Viag.²⁹⁸ So will der RWE-Konzern bis zum Jahr 2005

²⁹⁵ vgl. R. Krüger et al. [1995b], S. 12 und s.a. KAP. 3.5.2., 4.1.2. - 4.1.4.

²⁹⁶ In einer Reihe von liberalisierten Teilmärkten waren sie bereits aktuelle Konkurrenten (s. KAP. 4.1.3. und 4.1.4.).

²⁹⁷ vgl. R. Krüger et al. [1995b], S. 19.

²⁹⁸ So engagierte sich die RWE-Energie AG seit 1994 zusammen mit der Mannesmann Eurokom GmbH und der Deutschen Bank im *Corporate-Network*-Bereich (Unitel AG); ebenso u.a. im Bereich Datenfunk (hier war man der einzige Konkurrent der Telekomtochter DeTeMobil). Auch die Vebacom GmbH war im *Corporate-Network*-Bereich und Mobilfunk (E-Plus) tätig; die Viag-Tochter TB&D GmbH im Bereich der internen Datenkommunikation. Vgl. hierzu R. Krüger et al. [1995b], S. 19ff.

insgesamt 1,5 Mrd DM investieren und bis 2000 etwa 1 Mrd DM jährlich umsetzen. Zudem besitzt er nach der Telekom AG und der Deutschen Bahn AG das drittlängste Leitungsnetz. Auch die deutschen Gasversorgungsunternehmen verfügten über ähnlich gute Voraussetzungen (so z.B. die Fernversorger Ruhrgas und Wintershall), was vorhandene Telekommunikationsnetze und Finanzkraft anging. Außerdem waren die mit dem Leitungsnetz verbundenen Wegerechte ein Vorteil. Auf den Telekommunikationsmärkten traten sie bislang noch nicht in Erscheinung, wengleich die Ruhrgas sich vorübergehend für eine Bewerbung um die Mobilfunklizenz D2 interessierte.²⁹⁹

Außerdem spielten andere Unternehmen eine Rolle, deren Wirkungskreis in räumlich getrennten bzw. artverwandten Märkten lag. Hierzu zählten ausländische Telefongesellschaften (z.B. AT&T, BT, Cable&Wireless) ebenso wie internationale EDV-Unternehmen (z.B. IBM), Unternehmen der Endgeräteindustrie (z.B. Alcatel) und Großnutzer interner Telekommunikationsnetze (z.B. debis).³⁰⁰ Die Eintrittsmotive ausländischer Telefongesellschaften³⁰¹ waren die Erschließung neuer Märkte und die Berücksichtigung von Wünschen zunehmend international ausgerichteter Kunden. Das beste Know-how in der Telekommunikation im Bereich der Privatwirtschaft wurde dem Mannesmann-Konzern zugetraut.³⁰²

4.2.1.2. Das Ortsnetz als natürliches Monopol ?

Auf der Ortsverkehrsnetzebene wurde die Marktzutrittsfähigkeit potentieller Konkurrenten als gering eingeschätzt, da nur in wenigen Ortsverkehrsnetzen bereits alternative Infra-strukturen (meistens *Corporate Networks*) bestanden.³⁰³ Hier stellte der Zugang zum einzelnen Kunden, d.h. der Anschluß der privaten Haushalte und der kleinen und mittleren Unternehmen, einen entscheidenden Engpaßfaktor im Wettbewerb dar (*Bottleneck*). Der Aufbau eines neuen, konkurrierenden Netzes würde - im volkswirtschaftlichen Sinn - Effizienzverluste nach sich ziehen. Die Nachfrage konnte demzufolge von nur einem Anbieter am kostengünstigsten angeboten werden; das Verlegen einer weiteren Leitung war nicht rentabel. Somit lag hier ein "natürliches Monopol" vor.³⁰⁴

²⁹⁹ vgl. WirtschaftsWoche [Nr.17/1995].

³⁰⁰ vgl. M.-W. Stoetzer [1993], S. 5f.

³⁰¹ Eine Übersicht über deren inländische Kooperationspartner bietet R. Krüger et al. [1995b], S. 24.

³⁰² Die Tochter Mannesmann Mobilfunk GmbH war seit Dezember 1989 das erste privatwirtschaftlich geführte Konkurrenzunternehmen der Telekom im Mobilfunkbereich. Der Ausbau des D2-Netzes stand kurz vor dem Abschluß. Vgl. R. Krüger et al. [1995b], S. 25.

³⁰³ vgl. R. Krüger et al. [1995b], S. 111.

³⁰⁴ s. KAP. 3.4.2.1.1. und vgl. J. Kruse [1995], S. 12; M.-W. Stoetzer/T. Wein [1995], S. 17; R. Krüger et al. [1995b], S. 111 und B. Ickenroth [1995], S. 9.

Nur eine extrem steigende Nachfrage oder das Einführen deutlich überlegener Technologien könnten ineffiziente Markteintritte verhindern. Als technisch realisierbar galt die Möglichkeit, bestehende Kabelnetze für Fernsehen und Hörfunk umzurüsten, um darüber Telekommunikationsdienstleistungen wie z.B. Sprachtelefondienst anzubieten, zumal das vorhandene deutsche Breitbandkabelnetz im internationalen Vergleich sehr umfassend ist. Allerdings war diese Alternative zum Telefonortsnetz ebenfalls im Besitz der Telekom AG.³⁰⁵ Als zweite Alternative galten neue, funkbasierte Technologien (*Wireless Local Loop*), die dem Kunden eine drahtlose Anschlußleitung bereitstellen konnten.³⁰⁶ Jedoch war noch nicht absehbar, ab wann auf dieser Ebene regulärer Wettbewerb möglich sein würde.³⁰⁷ Somit war durch einen neuen ordnungspolitischen Rahmen zu gewährleisten, daß privaten Konkurrenten Frequenzen zur Verfügung gestellt wurden und Regelungen für eine Netzzusammenschaltung (s. KAP. 4.2.2.2.) zu erstellen³⁰⁸, da der Aufbau eines solchen alternativen Engpaßnetzes zu viel Zeit in Anspruch nehmen würde.³⁰⁹

4.2.1.3. Wettbewerbspolitische Probleme eines Markteintrittes der EVU

Prinzipiell zielte die Liberalisierung des Telekommunikationssektors auf starke neue Wettbewerber, um effektiven Wettbewerb entstehen zu lassen. Aufgrund ihrer technischen und finanziellen Ressourcen hatten die EVU eine günstigere Ausgangssituation, Marktzutrittsbarrieren zu überwinden als andere Unternehmen. Dennoch gab es Bedenken. Die Kritik richtete sich gegen die Tatsache, daß diese Energieversorger in ihren Hauptmärkten stark monopolistisch geschützte Anbieter sind.

Der Wettbewerb auf der Netzebene galt als zentrale Voraussetzung für eine wettbewerbliche Organisation der Anwendermärkte.³¹⁰ Es wurde befürchtet, daß es diesen EVU am korrekten Wettbewerbsverständnis mangle und diese durch überdurchschnittliche Renditen aus den Strommärkten ihre Telekommunikationsaktivitäten finanzieren könnten. Diese vermuteten

³⁰⁵ Es wurde vorgeschlagen, die Breitbandverkabelungsaktivitäten von der Telekom AG abzutrennen, in einer selbständigen Gesellschaft zusammenzufassen und diese an private Interessenten zu verkaufen. Vgl. M.-W. Stoetzer/ T. Wein [1995], S. 17ff. und KAP. 4.2.1.5.

³⁰⁶ So z.B. DECT- oder GSM-Standard.

³⁰⁷ vgl. R. Krüger et al. [1995b], S. 112.

³⁰⁸ vgl. M.-W. Stoetzer/ T. Wein [1995], S. 18 und J. Kruse [1995], S. 12.

³⁰⁹ Andererseits wurde darauf hingewiesen, daß das kabelgestützte Ortsnetz durchaus *kein* natürliches Monopol sei, da die nötigen Investitionskosten nicht höher als für drahtlose Ortsnetzsysteme seien und in Großbritannien private Newcomer anhand von TV-Kabelnetzen im kabelgebundenen Ortsnetz den Markteintritt bereits erfolgreich vollzogen hatten (vgl. A. Freytag/ B. Jäger [1996], S. 218). Als wettbewerbliches Problem wurde auch hier die Eigentümerschaft der Telekom AG an beiden physischen Ortsnetzinfrastrukturen (Telefonnetz und der größte Teil der TV-Kabel im öffentlichen Grund) angesehen.

³¹⁰ vgl. Monopolkommission [1996], S. 25. Aufgrund ihrer hohen Zuverlässigkeit wurde die leitungsgebundene Übertragung auch als "Rückgrat der modernen Telekommunikation" (BMW [1995a], Tz. 15) bezeichnet.

Quersubventionierungen - auch "interne Subventionierungen" genannt - ließen erhebliche Wettbewerbsverzerrungen erwarten.³¹¹ Aufgrund der bisherigen praktischen Erfahrungen mit der Mißbrauchsaufsicht war abzusehen, daß auch evtl. überhöhte Strompreise nicht wettbewerbspolitisch adäquat zu erfassen wären.³¹² Die beste Kontrolle der Handlungsspielräume der EVU war durch umfassenden Wettbewerb auf dem Strommarkt zu erwarten, so daß gar keine überhöhten Gewinne entstehen könnten, die den Wettbewerb verfälschen könnten. In der EU gab es jedoch kaum Liberalisierungstendenzen bzgl. der Elektrizitätswirtschaft; somit herrschten hier Marktstrukturen, die in der Telekommunikation gerade aufgelöst werden sollten. Konzessionsverträge mit Gemeinden schützten die EVU weitgehend vor Wettbewerb; größtenteils handelte es sich um Unternehmen mit öffentlichen Anteilseignern³¹³ - diese verfügten über Wegerechte oder steuerten zumindest ihre praktische Wahrnehmung. Dies geschah im Zweifelsfall zu Lasten eventueller Konkurrenten. Außerdem wurde auf die enormen finanziellen Ressourcen verwiesen; diese würden auf potentiellen Wettbewerb eher abschreckend wirken und ein Klima der Kooperation begünstigen. Ein wesentliches Ziel war deshalb darauf zu achten, daß das überkommene Monopol nicht durch ein enges Oligopol von Unternehmen mit gleichgerichteten Interessen ersetzt würde.³¹⁴

Die nach der Liberalisierung zu erwartende Marktentwicklung³¹⁵ machte für die Zeit des Übergangs von Monopol- zu Wettbewerbsmärkten einen speziellen ordnungspolitischen Rahmen notwendig, um funktionsfähigen Wettbewerb entstehen zu lassen. Eine Regulierungsbehörde sollte die Verhaltensspielräume der Marktteilnehmer begrenzen, solange dies noch nicht durch den Wettbewerb geschehen konnte.

4.2.1.4. Qualitative oder quantitative Lizenzierung ?

³¹¹ vgl. K.-H. Neumann [1994], S. 1f.; Monopolkommission [1996], S. 25f.; BMWi [1995a], Tz. 14 und R. Krüger et al. [1995b], S. 26. Die Investitionen der EVU in die Telekommunikationsinfrastruktur mußten nicht explizit in einer Nebenrechnung ausgewiesen werden, sondern wurden als mittelbare bzw. unmittelbare Kosten für die Stromerzeugung und -verteilung in die Kostenträgerrechnung eingebracht. So war es kaum zu erkennen, ob Investitionen für internen Bedarf oder schon im Hinblick auf ein Kommunikationsnetz für Dritte getätigt wurden. Vgl. R. Krüger et al. [1995b], S. 105.

³¹² vgl. W. Möschel [1981], S. 746.

³¹³ So war z.B. der RWE-Konzern wegen alter Vorzugsstimmrechte einem Aktionärskreis von etwa 140 Kommunen und Gebietskörperschaften zuzurechnen (vgl. R. Krüger et al. [1995b], S. 20).

³¹⁴ vgl. Monopolkommission [1996], S. 26f.

³¹⁵ Untersuchungsergebnisse einer künftigen Marktentwicklung finden sich in R. Krüger et al. [1995b], S. 61ff.

Zunächst stellte sich die Frage, ob entsprechende Regulierungsvorschriften durch Gesetze oder durch Lizenzbestimmungen verwirklicht werden sollten.³¹⁶ Die Lizenzierung ist dann sinnvoll, wenn eine "Lizenzpflicht" für bestimmte ökonomische Aktivitäten besteht, d.h. diese Aktivität ohne eine Lizenz nicht möglich ist. Eine grundsätzliche Frage war nun, ob es zweckmäßig sei, die Lizenzzahl unbegrenzt zu lassen oder ob dies Probleme verursachen würde.³¹⁷

Eine quantitative Beschränkung der Zahl der Marktteilnehmer (*quantitative Lizenzierung*) im Telekommunikationssektor wurde häufig durch das Argument der "ruinösen Konkurrenz" gerechtfertigt. Überwiegend bestand jedoch Einigkeit darüber, daß diese Befürchtung unberechtigt sei. Der Staat bestimmt lediglich das Angebot an Lizenzen, nicht jedoch die Nachfrage. Die Unternehmen entscheiden darüber, ob sie eine Lizenz (und damit Marktzugang) beantragen wollen oder nicht. Indem sie die künftige Marktentwicklung, die Konkurrenzverhältnisse, ihre eigene Risikobereitschaft etc. abwägen, liegt hier ein ganz normales Investitionskalkül vor. Werden ungünstige Bedingungen erwartet, erfolgen entsprechend weniger Markteintritte.³¹⁸

Ebenso konnte das volkswirtschaftliche Argument der "ineffizienten Doppelinvestitionen bei freiem Marktzutritt" bzgl. der Telekommunikationsnetze nicht gehalten werden. Zum einen wurde auf die bereits vorhandenen kabelgestützten Fernverkehrsnetze der EVU und Gasversorger (s. KAP. 4.2.1.1.) verwiesen. Um eine Nutzung dieser alternativen Netze zu ermöglichen, seien keine (oder nur geringe) zusätzlichen Investitionen notwendig. Eine Öffnung wurde dagegen als außerordentlich effizient angesehen, da sie eine reale Ressourcenersparnis zur Folge hätte. Auch der Einwand der Telekom AG, daß die überdimensionierten alternativen Netze zu einer Abwälzung der entstehenden Kosten über die Strompreise auf die Verbraucher führen würde, zeigte keine Wirkung. Eine solche Nutzung von Verbundvorteilen stelle höchste Effizienz der Ressourcenverwendung dar; zudem seien

³¹⁶So wurde z.B. in Großbritannien der Telekommunikationsmarkt seit 1984 ausschließlich über die Lizenzbedingungen bzw. über die Änderung derselben durch das OFTEL reguliert (vgl. E. Grande [1989], S. 168). Auch in Deutschland wurden im Mobilfunk einzelne Lizenzierungsparameter als Regulierungsinstrument verwendet. Allerdings verursachte die durch die Regulierungsbehörde vorgegebene Zahl von Lizenzen relativ hohe Preise. Der Vorteil für die Unternehmen ist, daß mit Abschluß des Lizenzvertrages, der meistens vor relevanten Investitionen liegt, die Verhaltenseinschränkungen bekannt sind und somit Planungssicherheit besteht.

³¹⁷vgl. J. Kruse [1995], S. 6.

³¹⁸Eine spezielle Befürchtung bezog sich auf einen möglichen Konkurrenzvorteil für die Telekom AG, falls eine große Zahl von Markteintritten erfolgen sollte, da die vielen privaten Newcomer sich gegenseitig Konkurrenz machten und so kein echter Rivale für den bisherigen Monopolisten entstehen könnte. Hier wurde darauf hingewiesen, daß Wettbewerbsfähigkeit nicht nur Größe voraussetzt, sondern auch innovative Fertigkeiten etc. Sollten diese nicht ausreichen, so könnten die Newcomer eventuell Gemeinschaftsunternehmen bilden. Vgl. J. Kruse [1995], S. 6.

Anfangsinvestitionen, die durch auf Stammmärkten erwirtschaftete Gewinne und/oder durch Aufnahme von Fremdkapital finanziert wurden, durchaus legitim. Eine negativ zu bewertende Quersubventionierung liegt demzufolge erst vor, sobald solche Finanzierungen der Telekommunikationsaktivitäten darüber hinausgingen.³¹⁹

Auch waren ineffiziente Marktzutritte nur unter sehr restriktiven Bedingungen zu erwarten, die durch das neue TKG gerade verhindert werden sollten. Ein Beispiel wäre, wenn eine (noch zu schaffende) Regulierungsbehörde der Telekom AG untersagen würde, ihre Preise für Telekommunikationsdienstleistungen zu senken. Ein Newcomer, dessen Stückkosten höher als die der Telekom AG, jedoch niedriger als der der Telekom AG aufoktroierte Mindestpreis wären, könnte die regulierten Preise unterbieten und somit Nachfrage von der Telekom AG abziehen. Die so entstehenden Doppelinvestitionen wären dann eine Folge ineffizienter Preisregulierung, nicht aber die Folge der Eintrittsliberalisierung.

Theoretisch könnte eine quantitative Beschränkung zwar das Risiko des Marktzutritts senken und so die Profitabilität erhöhen; es war jedoch offensichtlich, daß eine ganze Reihe von Unternehmen einen Marktzutritt als profitabel einschätzten. Alles in allem wurde allgemein anerkannt, daß Marktzutritte in die Netzmärkte - auch regional eng begrenzte - so wenig wie möglich beschränkt werden sollten, um hier Wettbewerb zu ermöglichen.³²⁰

Davon unbenommen wurden notwendige Auflagen durchaus begrüßt. Eine qualitative Lizenzierung ist eine Lizenzvergabe, die nur dann erfolgt, wenn bestimmte qualitative Produktmerkmale des Anbieters erfüllt sind. Somit stellen Lizenzen für eine Regulierungsbehörde die Handhabe zur Durchsetzung vielfältiger Auflagen (so z.B. bzgl. technischer Normen, Entgelte, Netzzugang, Zusammenschaltung von Netzen, struktureller Separierung und einem Universaldienst) dar.³²¹ Gerade hinsichtlich qualitativer Produktmerkmale wurden regulatorische Vorgaben als sinnvoll erachtet. Die technischen Eigenschaften der Telekommunikationsnetze und -dienste erforderten Kompatibilitätsstandards. Diese ermöglichten durch die Definition von Schnittstellen das Zusammenwirken von Systemen und Produkten verschiedener Anbieter.³²² Erst eine Zusammenschaltung verschiedener Netze und der Zugang von Diensteanbietern zu den Netzen

³¹⁹ vgl. R. Krüger [1995a], S. 286.

³²⁰ Eine ausführliche Darstellung bieten J. Kruse [1995], S. 6ff.; R. Krüger [1995a], S. 286f.; R. Krüger et al. [1995b], S. 88ff.; A. Börnsen [1995], S. 351 und C.B. Blankart [1995], S. 355f. Dem Argument, Ressourcenknappheit (insbesondere bei Frequenzen) rechtfertigte eine Lizenzzahlbegrenzung, widerspricht Kruse (vgl. J. Kruse [1995], S. 6f.).

³²¹ vgl. C.B. Blankart [1995], S. 356.

³²² vgl. H. Berger et al. [1990], S. 270.

- durch solche Standards ermöglicht - sind Voraussetzung für funktionsfähigen Wettbewerb auf der Netz- und Diensteebene.³²³

Entscheidend ist, daß mit einer solchen qualitativen Lizenzierung *keine* quantitative Beschränkung der Marktteilnehmer verbunden ist. Jeder Anbieter, der die in der Lizenz vorausgesetzten qualitativen Merkmale erfüllt, erhält quasi automatisch eine Lizenz.³²⁴

4.2.1.5. Reaktionen

Das BMPT veröffentlichte im März 1995 mit dem Eckpunkte-Papier³²⁵ und im Oktober desselben Jahres mit dem Referentenentwurf³²⁶ einen Regulierungsrahmen für die zukünftigen deutschen Telekommunikationsmärkte. Hier wurde im Unterschied zur bisherigen Praxis im Mobilfunk die Zahl der Wettbewerber nicht begrenzt.³²⁷

AT&T, die ebenfalls auf den deutschen Telekommunikationsmarkt drängte, begrüßte dies ausdrücklich, gab aber zu bedenken, daß für die künftige Marktentwicklung der Zugang zu den Endkunden entscheidend sei; dies sei auf lange Sicht nur über die Ortsnetze der Telekom AG zu erreichen. Deshalb seien die geplanten freien Verhandlungen der Marktteilnehmer nicht zweckmäßig, da die Telekom AG die stärkere Verhandlungsposition hätte, da sie einen Engpaß kontrolliere (s.a. KAP. 4.2.1.2.). Die Bedingungen für eine Zusammenschaltung der Netze müßten deshalb durch eine Regulierungsbehörde im voraus bestimmt werden, die jedoch nicht weisungsgebunden sein dürfte.³²⁸ Zudem hielt AT&T die Erteilung von Telefonlizenzen für unnötig und schlug ein einfaches Antragsverfahren vor.³²⁹

In der SPD regte sich Widerstand. Kritisiert wurde, daß die Auflage einer flächendeckenden Grundversorgung (s.a. KAP. 4.2.3.) nur für marktbeherrschende Unternehmen wie die Telekom AG vorgesehen sei. Sie sprach sich für Lizenzaufgaben - wie hohe Finanzkraft und die Verpflichtung zur flächendeckenden Infrastrukturversorgung - für alle aus. Nicht eine verbürokratisierte Regulierungsbehörde sollte - durch vorgegebene Netzzugangpreise und

³²³vgl. R. Krüger et al. [1995b], S. 87f.

³²⁴Natürlich können sich die Standards auch ohne regulatorische Eingriffe über den Marktmechanismus durchsetzen; allerdings könnte dann der Marktbeherrscher Standards durchsetzen, die die Zusammenschaltung für die Konkurrenten mit höheren Kosten belasten könnte. Deshalb erscheint eine institutionelle Vorgabe angeraten. Vgl. H. Berger et al. [1990], S. 271.

³²⁵BMPT [1995a].

³²⁶BMPT [1995b].

³²⁷Danach mußten alle Unternehmen, die kommerziell Übertragungswege errichten oder betreiben bzw. Sprachtelefondienste anbieten wollten, bei einer neu zu schaffenden Regulierungsbehörde eine Lizenz beantragen. Von der Lizenzpflicht frei blieben Netze und Dienste, die nicht für die Öffentlichkeit angeboten wurden (z.B. zur Eigenversorgung oder *Corporate Networks*). Rechtlicher Hintergrund der Lizenzpflicht war auch Art. 87 f Abs. 1 GG, wonach der Bund im Bereich der Telekommunikation und der Post flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten hat.

³²⁸AT&T schlug hier den Status einer obersten Bundesbehörde vor.

³²⁹vgl. FAZ [23.6.95].

Universaldienstpreise - Wettbewerb schaffen, sondern gleiche Pflichten für alle Unternehmen. Dies käme auch dem künftigen Börsengang und der Beschäftigungsentwicklung der Telekom AG zugute.³³⁰ Demgegenüber sprachen sich Telekommunikationsexperten wie EBERHARD WITTE für eine spezielle Regulierung des Marktbeherrschers Telekom AG aus; zu BÖTSCHS Vorschlägen gäbe es keine ordnungspolitische Alternative.³³¹

Durch die grundgesetzlich geschützte, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit konnte den EVU Investitionen in gewinnträchtige Märkte nicht verboten werden. Eine angemessene Kontrolle versprach man sich von einer strukturellen Separierung³³² der Geschäftsfelder. So sollte die Transparenz der Rechnungslegung und damit die Kontrollmöglichkeiten erhöht werden.³³³ Um die wettbewerblichen Risiken des Marktzutrittes der EVU weiter zu begrenzen, schlug die Monopolkommission zusätzlich zu einer strukturellen Separierung eine Anteilsbegrenzung vor. Danach sollte die höchste zulässige Beteiligung von Unternehmen der öffentlichen Hand und solchen, die über eine gesetzlich zulässige Monopolstellung auf Drittmärkten verfügten, an Betreibergesellschaften auf einen Umfang von 25 % minus eine Aktie begrenzt werden.³³⁴ Verfassungsrechtliche Bedenken wurden dabei nicht gesehen. Gleichwohl sah man das Risiko, daß die Bereitschaft von EVU, in das Telekommunikationsgeschäft zu investieren, dann abnehmen könnte.³³⁵

Auch eine strukturelle Trennung der Netz- und Diensteebene³³⁶ wurde kritisch beurteilt. Weil dies für die Telekom AG deren Zerschlagung bedeuten würde, wurde eine solche Lösung als politisch nicht durchsetzbar angesehen. Durch den Verzicht auf Verbundvorteile zwischen der Netz- und Diensteebene sei sie auch im volkswirtschaftlichen Sinne ineffizient.³³⁷ Dies beträfe ebenso die Breitbandverkabelungsaktivitäten der Telekom AG. Als wettbewerbspolitisch

³³⁰ vgl. Die Welt [online,17.5.95] und A. Börsen [1995], S. 351f. Auch Viag plädierte für eine Vergabe weniger Vollizenzen mit der Auflage, einen Universaldienst zumindest für zusammenhängende Großregionen von mehreren Bundesländern sicherzustellen (vgl. WirtschaftsWoche [Nr.32/1995]). Bündnis 90/Die Grünen sprachen sich sogar dafür aus, generell keine Lizenzen an Unternehmen zu vergeben, die regional oder überregional eine Monopolstellung innehatten. Hiervon wären die meisten Energieversorger betroffen gewesen (vgl. SZ [1.6.95]).

³³¹ vgl. WirtschaftsWoche [Nr.35/1995].

³³² D.h. eine Ausgliederung der Telekommunikationsaktivitäten in rechtlich selbständige Tochtergesellschaften.

³³³ vgl. W. Möschel [1994], S. 42f.

³³⁴ vgl. Monopolkommission [1996], S. 27. Unabhängig von rechtlichen Vorschriften hatten viele Unternehmen ihre Telekommunikationsaktivitäten sowieso schon in Tochtergesellschaften ausgegliedert (s. KAP. 4.2.1.1.).

³³⁵ Solche Regelungen erübrigten sich, wenn sich die öffentliche Hand von ihrem Beteiligungsbesitz trennte und die leitungsggebundene Energiewirtschaft endlich dem Wettbewerb unterstellt würde. Vgl. Monopolkommission [1996], S. 28.

³³⁶ Netzbetreiber könnten dann nicht zugleich auf der nachgelagerten Ebene der Dienste als Anbieter auftreten. In der Praxis könnte dies durch Netzbetreiberlizenzen, die dann nur an reine Betreibergesellschaften vergeben würden, oder durch entsprechende Auflagen verwirklicht werden.

³³⁷ vgl. R. Krüger et al. [1995b], S. 94f.

wünschenswert galt es, diesen Bereich von der Telekom AG abzutrennen und separat an private Interessenten zu verkaufen.³³⁸

Ungeklärt war ebenso, ob neue Anbieter die Lizenzen nur bundesweit oder auch regional beantragen könnten und ob die privaten Newcomer die Leitungen von der Telekom AG anmieten müßten, um die Strecke von den Glasfasernetzen am Ortseingang zu den Anschlußbuchsen der Privatkunden zu überbrücken.³³⁹

Erst nach einigen Monaten Verspätung konnte der Entwurf am 30. Januar 1996 verabschiedet werden, da BÖTSCH in langwierigen Verhandlungen die Zustimmung der SPD erreichen und der von der SPD dominierte Bundesrat dem Gesetz zustimmen mußte. Demnach hatte nun jeder Bewerber, der Fachwissen und nötige Leistungsfähigkeit nachweisen konnte, Anspruch auf eine Telefonlizenz. Sollten zuvor nur Unternehmen mit einem Marktanteil von über 25 % zu flächendeckenden Universaldiensten verpflichtet werden³⁴⁰, so waren es nun

"marktbeherrschende Unternehmen" gemäß § 22 GWB ohne Zahlenangabe. Damit war unklar, wer außer der Telekom AG noch von diesem Grundversorgungsanspruch betroffen würde.³⁴¹

War ursprünglich vorgesehen gewesen, daß Lizenznehmer, die in einem *beliebigen* Wirtschaftsbereich über eine marktbeherrschende Stellung verfügten, lizenzpflichtige Aktivitäten in rechtlich selbständigen Unternehmen führen sollten, so sollte eine solche strukturelle Separierung nurmehr für solche Anbieter gelten, die auf *anderen* Märkten als der Telekommunikation eine solche Stellung einnahmen. Die SPD rühmte sich hier, die "Zerschlagung der Telekom AG" verhindert zu haben.³⁴² Außerdem setzte die SPD durch, daß eine Lizenz versagt werden sollte, wenn ein Unternehmen kein dauerhaftes Engagement im Telekommunikationsbereich gewährleisten würde.³⁴³

Kritisiert wurde vom Bundesrat die unbeschränkte Zahl von Lizenzen ohne Vorgaben hinsichtlich der Größe und des Zuschnitts der Lizenzgebiete sowie ohne Auflagen hinsichtlich des Flächendeckungsgrades und der Qualität des Angebotes. Er befürchtete dadurch eine Zersplitterung des deutschen Telekommunikationsmarktes und forderte für das TKG Regelungen, damit die Regulierungsbehörde unter Mitwirkung der Länder diesbezügliche Kompetenzen bei der Lizenzerteilung erhalten sollte.³⁴⁴ Hiergegen sprach sich jedoch die Monopolkommission aus, da eine Festlegung von Lizenzgebieten nach politischen Kriterien

³³⁸ vgl. M.-W. Stoetzer/ T. Wein [1995], S. 20.

³³⁹ vgl. Die Welt [online, 18.9.95].

³⁴⁰ Dies hätte auf Jahre hinaus nur die Telekom AG betroffen.

³⁴¹ vgl. Die Welt [online, 31.1.96].

³⁴² vgl. H.M. Bury [1995], Tz. 7.

³⁴³ vgl. H.M. Bury [1995], Tz. 8.

³⁴⁴ vgl. Bundesrat [1996], S. 1f.

ein effizienzorientiertes Angebot von Kommunikationsdiensten zu Lasten der Verbraucher verhindern. Außerdem verbiete die ordnungspolitische Grundausrichtung des geplanten TKG solche dirigistische Eingriffe in das Angebotsverhalten der Marktteilnehmer und zudem machten die Universalauflagen solche Eingriffe auch infrastrukturpolitisch überflüssig.³⁴⁵

4.2.2. Sektorspezifische Verhaltensregulierung

Aufgrund der übermächtigen Stellung der Telekom AG bestand die Gefahr des Marktmachtmißbrauchs. Diese Gefahr bestand hauptsächlich in den Bereichen der Preiserhebung sowie des Netzzugangs und -zusammenschaltung.

4.2.2.1. Entgeltregulierung

Auch nach einer Öffnung der Telekommunikationsmärkte für Infrastrukturleistungen war zu erwarten, daß die Telekom AG noch geraume Zeit über eine marktbeherrschende Stellung als Anbieter von Netzkapazität verfügen würde. Während ihr Marktanteil beim Telefonverkehr 100 % erreichte, betrug ihr Gesamtmarktanteil 85 - 90 %.³⁴⁶ Zudem verfügte nur sie über einen bundesweiten Zugang zu den Kunden (s. KAP. 4.2.1.2.). Somit bestand die Gefahr, daß die Telekom AG ihre strategische Stellung durch Setzung von Monopolpreisen ausnützen würde. Um einen solchen Marktmachtmißbrauch zu verhindern, wurde - abgesehen von den allgemeinen Bestimmungen des GWB - eine Preisregulierung gefordert³⁴⁷, bis funkgestützte Netze auch auf der Ortsverkehrsnetzebene im Teilnehmeranschlußbereich der privaten Haushalte einen funktionsfähigen Wettbewerb ermöglichen würden.

Die Preise sollten sich an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung orientieren und keine *Aufschläge* enthalten, die nur von einem Marktbeherrscher durchsetzbar wären. Nutznießer davon wären sowohl die Endnutzer, die (noch) nicht auf alternative Angebote anderer Wettbewerber ausweichen könnten und zum anderen die privaten Anbieter, die auf die Leistungen der Telekom AG (z.B. bei der Zusammenschaltung; s. KAP. 4.2.2.2.) angewiesen waren. Außerdem durften die Entgelte keine *Abschläge* enthalten, mit denen die Wettbewerbsfähigkeit anderer Anbieter strategisch beeinträchtigt bzw. der Markteintritt verhindert werden könnte.³⁴⁸

³⁴⁵ vgl. Monopolkommission [1996], S. 32 und 35f.

³⁴⁶ vgl. C.B. Blankart [1995], S. 356.

³⁴⁷ vgl. BMWi [1995a], Tz. 19; C.B. Blankart [1995], S. 356 und R. Krüger et al. [1995b], S. 91.

³⁴⁸ Dieses Problem war besonders dann zu erwarten, wenn das Unternehmen sowohl auf wettbewerblichen als auch auf monopolistischen Märkten anbieten würde und die Monopolerlöse zur Subventionierung der Wettbewerbsprodukte nutzen würde (Quersubventionierung). Dies betraf freilich nicht nur die Telekom AG sondern auch die EVU als wichtigste Newcomer auf den Telekommunikationsmärkten (s.a. KAP. 4.2.1.3.).

Für die Telekom AG ließ dies eine umfassende Änderung (*Rebalancing*) ihrer Preisstruktur erwarten. Das Anheben der Anschlußtarife auf ein kostendeckendes Niveau - d.h. höhere Anschlußtarife für Telefon auf dem Lande und niedrigere Ferngesprächstarife - war aus politischen Gründen nicht gewollt.³⁴⁹ Eine kostenorientierte Preiskontrolle durchzuführen, ohne dabei die Anreize zu technischer Effizienz und Innovation zu schmälern, war für eine (neu zu schaffende) Regulierungsbehörde ein Problem, da in der Telekommunikation in der Kostenzurechnung erhebliche Spielräume bestanden. Aus diesem Grunde sollten den Unternehmen bestimmte Kostenzurechnungsvorschriften gemacht werden können.³⁵⁰ Der Wissenschaftliche Beirat des BMWi schlug aufgrund der positiven Erfahrungen in Großbritannien und in den USA zur Preisniveaubegrenzung die sog. *Price-Cap*-Regulierung vor³⁵¹: Für einen vorgegebenen Warenkorb der Endabnehmerstufe sollte ein Ausgangspreisniveau anhand des Vergleichsmarktkonzepts bestimmt werden. Dieses Niveau dürfte in der Folge jährlich um nicht mehr als den Gesamtindex der Konsumgüterpreise minus eines Faktors x (der dem mutmaßlichen überdurchschnittlichen Produktivitätsfortschritt der Branche entspräche) ansteigen. Wie das Unternehmen seine Einzelpreise innerhalb dieses Warenkorbes verändern wollte, bliebe grundsätzlich seine Sache. Voraussetzung wäre nur, daß der gewichtete Gesamtpreis um nicht mehr als die erwähnte Rate steigen dürfte bzw. mindestens um diese gesenkt werden müßte.³⁵² Der Inhalt der Körbe würde somit politisch bestimmt und wurde als problemadäquat anerkannt. Allerdings wurde nicht verkannt, daß es schwierig sei, einen adäquaten Ausgangspreis für die Telekom AG zu bestimmen, die ihre historischen Ineffizienzen erst mit Zeitverzögerung würde abbauen können, bzw. eine faire Produktivitätsrate festzulegen.³⁵³

³⁴⁹ vgl. B. Ickenroth [1995], S. 7.

³⁵⁰ vgl. J. Kruse [1995], S. 13 und C.B. Blankart [1995], S. 356.

³⁵¹ vgl. BMWi [1995a], Tz. 19.

³⁵² Als eine Variante dieses Verfahrens schlug der Wissenschaftliche Beirat vor, zusätzlich Höchstpreise für *einzelne* Telekommunikationsleistungen als Beschränkung in die *Price-Cap*-Regulierung einzubeziehen. Das Unternehmen dürfte dann die Preise nur unter Einhaltung der *Price-Cap*-Grenze des allgemeinen Warenkorbes und der erwähnten Höchstpreise verändern. Besonders geeignet erschien ein solches Verfahren bzgl. einer eventuellen Universaldienstaufgabe (s. KAP. 4.2.3.).

³⁵³ vgl. J. Kruse [1995], S. 13. Eine *Price-Cap*-Regulierung nach britischem Vorbild ist nur dann sinnvoll, wenn nicht nur die Preise für den Netzanschluß und Ortsgespräche von privaten Kunden einer besonderen Kontrolle unterliegen. Ihr Vorteil besteht ja gerade darin, daß das regulierte Unternehmen innerhalb der Beschränkung, die Preise durchschnittlich um nicht mehr als einen bestimmten Wert anzuheben, seine Preisstruktur frei verändern kann (vgl. A. Heuermann/ W. Neu [1988], S. 11). Zu den Vor- und Nachteilen der *Price-Cap*-Regulierung s. G. Lang [1995].

4.2.2.2. Offener Netzzugang und Netzzusammenschaltung (*Interconnection*)

Entscheidend für funktionsfähigen Wettbewerb im Telekommunikationssektor ist die Interoperabilität der Dienste. Um diese zu gewährleisten, erschienen entsprechende Auflagen für den Marktzutritt geeignet. Bereits das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats schlug hier eine verpflichtende Zusammenschaltung der Netzinfrastrukturen (*Interconnection*) vor.³⁵⁴ Aufgrund der auch langfristig vermuteten Monopolstellung der Telekom AG im Ortsnetzbereich (Netzanschluß von Privatkunden als *Bottleneck*, s. KAP. 4.2.1.2.) war eine sektorspezifische Regulierung notwendig. Dabei bestand hinsichtlich der Telekom AG nicht nur die Gefahr wettbewerbsgefährdender Preise (s. KAP. 4.2.2.), sondern auch die Gefahr des sog. *Behinderungsmißbrauchs*³⁵⁵, d.h. der Netzanschluß als *Bottleneck*-Faktor könnte potentiellen Konkurrenten vorenthalten werden, um deren Marktzutritt zu verhindern. Ein Wettbewerb der Übertragungswege versprach jedoch nur dann einen volkswirtschaftlichen Vorteil, wenn mehrere Netze in Kombination genutzt werden könnten.³⁵⁶ In der Regel wurde Netzbetreibern ein hoher Anreiz unterstellt, einander den Netzzugang zu öffnen, da von einem gemeinsamen größeren Netz alle profitierten (sog. Netzwerk-Externalitäten³⁵⁷). Zwar waren für die Newcomer *Interconnections* unabdingbar für den Markteintritt; dagegen bedeutete dies für die Telekom AG große strategische Nachteile. Als Monopolist hatte sie nur ein geringes operatives Interesse an *Interconnection*, da dadurch aus ihrer Sicht lediglich die Wettbewerbsfähigkeit neuer Konkurrenten gefördert wurde.³⁵⁸ Um das Ziel einer solchen Auflage - die Vermeidung volkswirtschaftlich ineffizienter Doppelinvestitionen in Netzinfrastrukturen - zu gewährleisten, sollte diese Pflicht nicht nur der Telekom AG, sondern *allen* Netzbetreibern auferlegt werden. Von einem solchen Anschlußzwang könnten jedoch potentielle Newcomer von einem Marktzutritt abgehalten

³⁵⁴vgl. BMWi [1995a], Tz. 18.

³⁵⁵vgl. R. Krüger et al. [1995b], S. 91f.

³⁵⁶vgl. C.B. Blankart [1995], S. 356. Dies galt nicht für geschlossene Nutzergruppen, die gerade deshalb effizient waren, weil nicht jeder Außenstehende ihre Anlagen mitnutzen konnte (z.B. *Corporate Networks*).

³⁵⁷*Netzwerk-Externalitäten* bedeuten, daß ein Netz dadurch an Wert gewinnt, daß weitere Teilnehmer angeschlossen werden.

³⁵⁸vgl. J. Kruse [1995], S. 11f. und C.B. Blankart [1995], S. 356f. Das Problem der Zusammenschaltung von Telekommunikationsnetzen in Deutschland trat zu Beginn der neunziger Jahre im Zusammenhang mit der Lizenzvergabe für das D2-Netz an Mannesmann auf. Die Verträge über die Zusammenschaltung ihrer Netze und über Mietleitungen sollten von Mannesmann und der DBP Telekom frei ausgehandelt werden. Sollte keine Einigung erzielt werden können, sollte die DBP Telekom die Tarife festsetzen und an den BMPT zur Genehmigung weiterleiten. Dies trat im Oktober 1990 nach erfolglosen Verhandlungen ein. Daraufhin wies der BMPT die DBP Telekom an, die Preise für Mietleitungen um 60 % und für *Hand-Over*-Verkehr um 30 % zu senken. Vgl. W. Neu/ K.-H. Neumann [1993], S. 81ff.

werden³⁵⁹; dies mußte bei der Ausgestaltung des Ordnungsrahmens für die Liberalisierung berücksichtigt werden. Andererseits war zu vermuten, daß für diejenigen Wettbewerber, die neu eintreten wollten, der Anreiz zum Marktzutritt so groß ist, daß sie sich von einer Zusammenschaltungspflicht nicht abschrecken lassen würden.³⁶⁰ Ebenso bestand die Gefahr des *Ausbeutungsmißbrauchs*³⁶¹, d.h. der Marktbeherrscher auf der Netzebene, der auch auf den Dienstleistungsmärkten auftritt, würde nicht nur die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Netzbetreiber behindern, sondern auch diejenigen der nicht vertikal integrierten Konkurrenten auf der Diensteebene.³⁶² Aus dem GWB³⁶³ konnte für solch ein Unternehmen abgeleitet werden, daß es zur diskriminierungsfreien Bereitstellung von Übertragungswegen und anderen Telekommunikationsdienstleistungen an Dritte verpflichtet wurde.³⁶⁴ Auf europäischer Ebene waren ONP-Richtlinien ausgearbeitet worden, um die Mehrwertdienstmärkte dem Wettbewerb auf der Grundlage eines effizienten, diskriminierungsfreien und gleichen Zuganges aller Wettbewerber zu der grundlegenden Telekommunikationsinfrastruktur zu öffnen.³⁶⁵ Im Falle einer transparenten Rechnungslegung (s. KAP. 4.2.1.3.) konnte eine Regulierungsbehörde über das GWB den diskriminierungsfreien Zugang Dritter wirksam durchsetzen.

4.2.2.3. Reaktionen

Generell stellte sich die Frage, ob eine eigene spezielle Regulierung des Telekommunikationssektors überhaupt notwendig sei und nicht das geltende Wettbewerbsrecht ausreichen würde. Es wurde aber auf die sektorspezifischen Besonderheiten der Telekommunikation hingewiesen, durch die die Konkurrenten in hohem Maße auf gemeinsame Abstimmungen angewiesen seien. Im speziellen gelte dies für *Interconnection*-Probleme und auch die Vergabe von Rufnummern (*Numbering*), so daß eine sektorspezifische Regulierung zur Sicherung des Wettbewerbs unabdingbar sei.³⁶⁶ Auch AT&T sprach sich gegen freie *Interconnection*-Verhandlungen aus, da die Telekom AG am längeren Hebel säße.

³⁵⁹ Insbesondere spielte hier die Furcht vor *Free Riders* eine Rolle.

³⁶⁰ vgl. R. Krüger [1995a], S. 287 und R. Krüger et al. [1995b], S. 92f.

³⁶¹ vgl. R. Krüger et al. [1995b], S. 93f.

³⁶² vgl. R. Krüger et al. [1995b], S. 41ff.

³⁶³ §§ 22 Abs. 4 und 26 Abs. 2 GWB.

³⁶⁴ "Diskriminierungsfrei" bedeutet, daß den netzlosen Wettbewerbern der Zugang zu intern genutzten und am Markt angebotenen Netzleistungen zu den Bedingungen ermöglicht werden muß, die sich der Marktbeherrscher bei deren Nutzung selber einräumt (soweit diese Netzleistungen nicht anderweitig am Markt verfügbar sind). Vgl. Monopolkommission [1996], S. 13.

³⁶⁵ vgl. W. Neu/ K.-H. Neumann [1993], S. 97; ebenso die Rahmenrichtlinie EG-Rat [90/387] ("ONP-Richtlinie") und die Umsetzung der Rahmenrichtlinie für Mietleitungen EG-Rat [92/44].

³⁶⁶ vgl. M.-W. Stoetzer/ T. Wein [1995], S. 19. Verwiesen wurde hier auf die US-amerikanische FCC und das britische OFTEL.

Gegen eine ungerechte Behandlung der Newcomer helfe nur eine unabhängige
Regulierungsbehörde.³⁶⁷

Die Netzzugangsgebühren galten als wesentlicher Faktor für den Wettbewerb der nächsten Jahre. So plante BÖTSCH in seinem Referentenentwurf die feste Vorgabe der Netzzugangspreise und für Sprachtelefondienst für die Öffentlichkeit durch eine Regulierungsbehörde, falls sich die Telekom AG und die neuen Anbieter nicht einigen könnten. Andere von marktbeherrschenden Unternehmen geforderten Entgelte sollten einem Widerspruchsrecht unterliegen.³⁶⁸ Eine solche unbefristete, aktive Entgeltregulierung marktbeherrschender Unternehmen sah die SPD als nicht sachgerecht an. Lediglich für eine Übergangszeit während der Aufbauphase der Netze sollte eine Regulierung akzeptiert werden.³⁶⁹ Auch bzgl. der *Interconnection* war die SPD gegen einseitige Verpflichtungen des marktbeherrschenden Anbieters und plädierte für eine solche Verpflichtung für alle Anbieter eines öffentlichen Telekommunikationsnetzes, unabhängig von ihrer Marktstellung.³⁷⁰

Da die Regierungskoalition auf die Zustimmung der SPD angewiesen war, gelang es dieser, sich in diesen Punkten durchzusetzen.³⁷¹ Eine Entgeltregulierung sollte nach dem Referentenentwurf nur für eine zeitlich befristete Übergangszeit gelten, danach sollte die herkömmliche Mißbrauchsaufsicht gemäß dem GWB greifen. Als Resultat sollte eine Sachverständigenkommission regelmäßig die Notwendigkeit einer solchen aktiven Preisregulierung prüfen.

Daß als Maßstab für die vorgesehene Einzelpreisüberprüfung wettbewerbsanaloge Preise vorgesehen waren, wurde von der Monopolkommission kritisiert, da diese Art Preiskontrolle nicht wirksam sei.³⁷² Sie favorisierte das regelgebundene Verfahren der *Price-Cap*-Regulierung und verwies hier auf die positiven Auswirkungen in Großbritannien und den USA. Zudem hielt sie das *Price-Cap*-Modell für weniger aufwendig und leichter handhabbar. Die Monopolkommission wies auch darauf hin, daß eine Entgeltregulierung entfallen solle, sobald funktionsfähiger Preiswettbewerb herrscht. Durch die Zuweisung der Preisaufsicht an eine spezielle Regulierungsbehörde sah sie den Übergangscharakter gefährdet.³⁷³

³⁶⁷ vgl. FAZ [23.6.95]. Eine Zusammenschaltung von Netzen war schon deshalb wünschenswert, da lückenhaften Angeboten bei Nachfragern keine Chance gegeben wurden (vgl. H.P. Stihl [1995], S. 354).

³⁶⁸ So hatte z.B. in Großbritannien der Marktneuling Mercury unter den hohen Gebühren der vormals staatlichen BT zu leiden gehabt (vgl. WirtschaftsWoche [Nr.35/1995]).

³⁶⁹ vgl. A. Börsen [1995], S. 352.

³⁷⁰ vgl. H.M. Bury [1995], Tz. 3 und 6.

³⁷¹ Die sog. Interfraktionelle Gesprächsrunde zur Neuordnung der Telekommunikation (Regierungskoalition und SPD) erzielte am 9. November 1995 Einvernehmen in strittigen Punkten der Regulierung.

³⁷² vgl. Monopolkommission [1996], S. 19f. und 34.

³⁷³ vgl. Monopolkommission [1996], S. 34.

In einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen³⁷⁴ beklagte sich die Telekom AG über die vorgesehene asymmetrische Preisregulierung zu ihren Lasten. Sie bemängelte, daß die Endkundenpreise auf diese Weise noch stärker reguliert würden als z.Zt. im Monopolmarkt. Alleine durch die Kräfte des Marktes würde ein preisgünstiges Dienstleistungsangebot für die Verbraucher entstehen. Eine Regulierung, von der nur die Telekom AG betroffen sei, sei nicht angemessen: potentielle Wettbewerber würden durch das seit Jahrzehnten bewährte System der Mißbrauchsaufsicht des GWB genug geschützt.³⁷⁵ Bzgl. der *Interconnection* einerseits³⁷⁶ und dem Zugang anderer Nutzer zu Netzen andererseits³⁷⁷ sprach sie sich für eine Trennung der Regelungen aus. Die Regulierungsbehörde sollte nur im Einzelfall als Schlichter zu Anordnungen bzgl. der *Interconnection* befugt sein. Ebenso sah sich die Telekom AG von einem diskriminierungsfreien Zugang der Wettbewerber benachteiligt.³⁷⁸ Dagegen begrüßten die Newcomer die asymmetrische Preisregulierung.³⁷⁹ Allerdings betrachtete die RWE Telliance AG deren Ausgestaltung als unzureichend. Dadurch, daß in § 94 Abs. 3 des TKG-Entwurfs die Geltungsdauer einer bis zum 31.12.1997 vorgenommenen Entgeltgenehmigung bis zum 31.12.2002 ausgedehnt wurde, unterlag der Sprachtelefondienst der Telekom AG bis dahin faktisch *keiner* Entgeltregulierung gemäß dem TKG.³⁸⁰ Hinsichtlich der *Interconnection* forderte der ANGA (*Verband Privater Kabelnetzbetreiber e.V.*) eine genauere Begriffsbestimmung. In § 32 Abs. 1 des Entwurfes sollte der marktbeherrschende Anbieter den Newcomern "wesentliche interne Leistungen" diskriminierungsfrei bereitstellen. Ein solch unscharfer Begriff würde eine Umgehung des diskriminierungsfreien Zuganges durch den Monopolisten begünstigen.³⁸¹ Die Mannesmann Eurokom GmbH hielt die *Interconnection*-Verpflichtung aller Netzbetreiber für nicht akzeptabel. Eine solche Pflicht stünde nicht im Einklang mit der Grundkonzeption des TKG, nach der Marktergebnisse grundsätzlich im Wettbewerb hervorgebracht werden sollten. Regulierend sollte nur dort eingegriffen werden, wo die Gefahr mißbräuchlicher Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung gegeben sei.³⁸²

³⁷⁴BMPT-Ausschuß-Protokoll [Nr.18].

³⁷⁵vgl. BMPT-Ausschuß-Protokoll [Nr.18], S. 147f. Die Telekom AG bezeichnete hier den Gesetz-Entwurf als "Lex Telekom".

³⁷⁶D.h. Anschlüsse für Netzzusammenschaltungen.

³⁷⁷D.h. Anschlüsse für Diensteanbieter.

³⁷⁸Demzufolge würde jeglicher Anreiz zur Innovation verlorengehen, da jeder Fortschritt sofort an die Wettbewerber weitergegeben würde.

³⁷⁹Der ANGA sprach sich jedoch für eine Konkretisierung des Begriffes der "Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung" aus. Vgl. BMPT-Ausschuß-Protokoll [Nr.18], S. 161.

³⁸⁰vgl. BMPT-Ausschuß-Protokoll [Nr.18], S. 165.

³⁸¹vgl. BMPT-Ausschuß-Protokoll [Nr.18], S. 455.

³⁸²vgl. BMPT-Ausschuß-Protokoll [Nr.18], S. 474.

Allerdings sah der Gesetz-Entwurf nicht vor, zu welchen Bedingungen die *Interconnection* (und auch die Rufnummernportabilität³⁸³) sowie die Entgeltregulierung erfolgen sollte. Die Ausgestaltung dieser Fragen sollte durch Rechtsverordnungen erfolgen, die jedoch auf sich warten ließen. Dies wurde als eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs angesehen.³⁸⁴

4.2.3. Die Universaldienstverpflichtung

Der Verfassungsauftrag des Art. 87 f GG, wonach der Bund flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten hat, verlangt die Gewährung eines umfassenden Universaldienstes für die Bevölkerung. Dabei stellte sich die Frage der Finanzierung und Ausgestaltung dieser Dienste im Wettbewerb.

4.2.3.1. Das Infrastrukturziel der Telekommunikation

Die Telekommunikationseinrichtungen und -ziele werden als ein wesentlicher Bestandteil der materiellen Infrastruktur³⁸⁵ einer Volkswirtschaft betrachtet. Infrastrukturinvestitionen sind die eigentliche Grundlage aller wirtschaftlichen Aktivitäten, quasi der Unterbau einer arbeitsteiligen Volkswirtschaft.³⁸⁶ Für eine Volkswirtschaft wird die Infrastruktureinrichtung sowohl zu einem Potential- als auch zu einem Engpaßfaktor für die wirtschaftliche Entwicklung, der die Wachstumschancen und die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft entscheidend beeinflusst.³⁸⁷

Die Einführung umfassenden Wettbewerbs im Telekommunikationsbereich war einerseits befürwortet worden, da er als Verfahren zur Entdeckung und Durchsetzung von Innovationen galt. Andererseits sollte jedoch auf bestimmte Marktergebnisse, die aufgrund der bisherigen Monopolstruktur entstanden waren, nicht verzichtet werden.³⁸⁸ Bestimmte Wettbewerbsergebnisse sollten also aufgrund politischer Auflagen korrigiert werden. Im Monopolbereich war die Durchsetzung von Infrastrukturauflagen einfach gewesen³⁸⁹, im

³⁸³Der Kunde sollte seine Nummer behalten können, gleichgültig bei wem er Kunde ist.

³⁸⁴So kritisierte Veba-Chef Ulrich Hartmann das Vorhaben der Telekom AG, nur in größeren Städten Netzzugangspunkte (insg. 40) einrichten zu wollen. Er unterstellte der Telekom AG altes Monopoldenken: je weniger Zugänge, desto länger seien die Strecken, die die Newcomer mitbenutzen müßten und um so höher die Gebühreneinnahmen. Vgl. Die Welt [online, 1.6.96].

³⁸⁵Das ist jener Teil der (meist staatlichen) Produktionsvorleistungen, die Investitionscharakter aufweisen und deren Bereitstellung entsprechend den Sachkapitalbestand einer Volkswirtschaft erhöht (vgl. H.-P. Klös [1989], S. 7). Weitere Beispiele sind Verkehrs-, (Ab-)Wasser- und Energieversorgungsnetze.

³⁸⁶vgl. B. Bauer [1996], S. 53.

³⁸⁷vgl. H.-P. Klös [1989], S. 7.

³⁸⁸vgl. A. Heuermann/ W. Neu [1988], S. 35.

³⁸⁹Die Regierungskommission Fernmeldewesen zählte bereits im Vorfeld der "Postreform I" folgende fünf Auflagen auf: flächendeckende Versorgung, Kontrahierungszwang, Gleichbehandlung der Kunden, Tarifeinheit im Raum, Sicherung für den Katastrophen-, Krisen-, Verteidigungsfall (vgl. Regierungskommission [1987], S. 85). Zusätzlich hatten zahlreiche weitere betriebsfremde (politische) Auflagen für die Deutsche Bundespost gegolten (vgl. A. Heuermann/ W. Neu [1988], S. 37).

Wettbewerb war ihre Durchsetzung problematischer, da diese auch zu Belastungen des Marktbeherrschers führen konnte.³⁹⁰

Die Bestimmung eines infrastrukturelevanten Leistungsangebotes im Telekommunikationsbereich wurde dadurch erschwert, daß der Begriff "Infrastruktur" an sich nicht wissenschaftlich exakt definiert ist. Somit entschieden lediglich die politischen Entscheidungsträger, welche Telekommunikationsdienste und -leistungen als infrastrukturelevant erachtet wurden. Ein objektives Kriterium existierte nicht.³⁹¹

Nachdem bereits im Mobilfunkbereich eine Universaldienstverpflichtung als Lizenzauflage eingeführt wurde³⁹², erfolgte 1992 die Einführung des Konzeptes der Pflichtleistungen. Ein gleichmäßiger Kommunikationsstandard aller Bürger sollte dadurch gewährleistet werden, daß die DBP Telekom bestimmte Leistungen auch in den dem Wettbewerb geöffneten Bereichen erbringen mußte.³⁹³ Im einzelnen handelte es sich um das Erteilen von Auskünften, die Herausgabe von Teilnehmerverzeichnissen, das Bereitstellen öffentlicher Telefonstellen mitsamt Notrufmöglichkeit sowie das Übermitteln von Fernschreiben und Telegrammen. Dies hatte unter der Auflage der Tarifeinheit im Raum zu geschehen.³⁹⁴ Da jedoch auf die Definition und Vorgabe von Qualitätszielen verzichtet wurde, konnte nicht ausgeschlossen werden, daß die DBP Telekom der Verpflichtung zur Tarifeinheit durch Qualitätsdifferenzierung ausweichen würde.³⁹⁵

4.2.3.2. Die Finanzierung und Ausgestaltung des Universaldienstes

Der Beschluß des EU-Ministerrates, zum 1. Januar 1998 auch die Netzinfrastruktur zu liberalisieren (s. KAP. 4.1.3.), stand unter der Auflage der Bereitstellung eines Universaldienstes.³⁹⁶ Als Minimaldienst wurden hier u.a. der einfache Telefonanschluß, der Auskunftsdienst, die öffentlichen Telefonzellen, der Zugang zu Notdiensten, die Versorgung

³⁹⁰ So z.B. durch die Kombination von Flächendeckung und Kontrahierungszwang.

³⁹¹ vgl. B. Bauer [1996], S. 59.

³⁹² Die DBP Telekom wurde durch Verwaltungsvorschrift verpflichtet, bis zum 31.12.1994 einen Versorgungsgrad von 75 % der Bevölkerung zu gewährleisten. In der Lizenz der Mannesmann Mobilfunk GmbH wurde die Realisierung eines Versorgungsgrades von 94 % der Bevölkerung bis zum 31.12.1994 spezifiziert. Vgl. B. Bauer [1996], S. 63.

³⁹³ Festgelegt durch die "Verordnung zur Regelung der Pflichtleistungen der Deutschen Bundespost Telekom" vom 7. Oktober 1992.

³⁹⁴ Das Argument der Tarifeinheit im Raum wurde auch bei der "Postreform I" als Grund für die Beibehaltung des Netzmonopols angeführt. Im wesentlichen war wohl der Grund gewesen, der DBP Telekom durch die gesicherten Einnahmen die Erfüllung der übertragenen gemeinwohlorientierten und politischen Aufgaben zu ermöglichen. Vgl. R. Krüger et al. [1995b], S. 98.

³⁹⁵ vgl. B. Bauer [1996], S. 63f.

³⁹⁶ In ihrem Grünbuch definierte die EU-Kommission den Universaldienst wie folgt: "Der universelle Dienst gewährleistet allen Benutzern den Zugang zu einem festgelegten Minimaldienst mit einer spezifizierten Qualität zu einem erschwinglichen Preis, basierend auf den Grundsätzen der Allgemeinheit, Gleichheit und Kontinuität." (EU-Kommission [1995], S. 133).

von Armen und Gebrechlichen sowie die Bereitstellung von Telefonbüchern gefordert. Zudem war die Universaldienstauflage im Zuge der "Postreform II" in das Grundgesetz eingegangen.³⁹⁷ Es bestand die Gefahr, daß Anbieter dies zum Anlaß nähmen, den Marktzugang in ungerechtfertigter Weise zu beschränken und daß die Nachfrager mit ihrer Hilfe ungerechtfertigte Sonderkonditionen verlangen können. Somit war das Verfahren der Sicherung der Universaldienstauflage durchaus bedeutend.³⁹⁸

Das Ziel der Deregulierungsempfehlungen waren kostenorientierte Preise. Eine Flächendeckung des Angebotes von Telekommunikationsdienstleistungen mußte auf diese Weise nicht administrativ vorgeschrieben werden.³⁹⁹ Allerdings wurde dadurch das Prinzip der Tarifeinheit im Raum gefährdet⁴⁰⁰; dieser Sachverhalt ließ Schwierigkeiten bei der politischen Durchsetzung solcher Deregulierungen erwarten. Gefragt waren Verfahren, die es ermöglichten, das politische Ziel eines Universaldienstes mit der Beseitigung der gesetzlichen Marktzutrittschranken vereinbar zu machen. Zentral war der Grundgedanke, solche Leistungen nicht wie bisher über interne (verdeckte) Subventionen⁴⁰¹, sondern über externe (offene) Subventionen zu finanzieren.⁴⁰²

Eine Möglichkeit war, die durch den Wettbewerb entstehenden Kostensteigerungen für die Konsumenten durch *direkte Transfers an die Verbraucher* auszugleichen. Als Beispiel für diese Vorgehensweise galten die Programme *Lifeline Assistance* und *Link-up America* in den USA. Diese Programme verfolgen das Ziel einer höheren Anschlußdichte, indem einkommensschwache Haushalte unterstützt werden.⁴⁰³ Der Vorteil dieses Verfahrens liegt im relativ geringen administrativen Aufwand, da schon vorhandene Staatseinrichtungen genutzt werden können. Außerdem werden auf diese Weise politisch erwünschte Dienstleistungen ermöglicht und gleichzeitig dem Konsumenten die freie Wahl des Angebotes überlassen. Er kann somit eine dem ordnungspolitischen Leitbild der Konsumentensouveränität entsprechende, aktive Rolle spielen.⁴⁰⁴

³⁹⁷ Nach dem neuen Art. 87 f GG hatte der Bund "flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen" zu gewährleisten.

³⁹⁸ vgl. BMWi [1995a], Tz. 22.

³⁹⁹ Lediglich bei einem Verbot kostendeckender Preise widerspräche die Flächendeckung dem betriebswirtschaftlichen Kalkül.

⁴⁰⁰ vgl. R. Krüger et al. [1995b], S. 97.

⁴⁰¹ So z.B. im Bereich des Sprachtelefondienstes die Niedrighaltung der Ortstarife durch überteuerte Fernstarife.

⁴⁰² vgl. beispielhaft Monopolkommission [1991], S. 55ff. Daß die Einführung von Wettbewerb einem umfassenden Universaldienst nicht entgegensteht, veranschaulicht Vogelsang am Beispiel der USA: Der vorhandene Universaldienst ist vorbildlich, so daß nur noch flankierende Universaldienstmaßnahmen ergriffen werden müssen (I. Vogelsang [1996]).

⁴⁰³ Eine kurze Beschreibung der Programminhalte sowie weitere Literaturverweise bietet B. Bauer [1996], S. 81.

⁴⁰⁴ vgl. B. Bauer [1996], S. 82.

Die zweite Möglichkeit der Subventionierung von Netz- und Dienstbetreibern wurde von der EU-Kommission vorgeschlagen. Dabei beabsichtigte sie, den Mitgliedsstaaten einen Spielraum bei der Wahl des Weges zu gewähren, über den sie die Universaldienstauflage erfüllen wollten.⁴⁰⁵ Zur Wahl standen die Möglichkeiten der Netzzugangsgebühr (*Access Charge*) und des Universaldienstfonds⁴⁰⁶:

- { Bei der erstgenannten Möglichkeit würde die Telekom AG ihre Universaldienstauflage über einen Zuschlag (Netzzugangsgebühr oder *Access Charge*) zu ihrem Ortsverkehrsnetz finanzieren. Da die Newcomer hier noch auf lange Zeit auf die Nutzung der Telekom-Leitungen angewiesen sein würden (s. KAP. 4.2.1.2.), wäre dies durchaus machbar gewesen. An der Organisation der Universaldienstbereitstellung hätte sich nur wenig geändert; statt der Quersubventionierung über das Monopol der Telekom AG läge dann eine Quersubventionierung über Netzzugangsgebühren vor.⁴⁰⁷ Allerdings bestanden hier erhebliche Bedenken. Die Erhebung von *Access Charges* bedeutete eine implizite Marktzutrittschranke für neue Wettbewerber. Dies wurde als ein Anreiz zur Umgehung des bestehenden Netzes (*Bypass*) und somit ineffizienten Doppelinvestitionen gesehen. Die Preisstruktur würde verzerrt werden, da die Newcomer die Ausgaben durch ihre Kunden mittels überhöhter Preise ausgleichen würden. Dagegen könnte die Telekom AG die empfangenen Zahlungen in Form von Preisermäßigungen weitergeben. Außerdem hätte die Telekom AG auf diese Weise ein neues Monopol - nämlich das ausschließliche Recht, die Universaldienstauflage erfüllen zu dürfen - erhalten.⁴⁰⁸ Sollte die Telekom AG die Subventionsmittel zur Verdrängungskonkurrenz auf umkämpften Märkten verwenden statt zur Erfüllung der Universaldienstauflage, so könnte sich dies kaum nachweisen lassen. Durch *Access Charges* würden Newcomer diskriminiert werden, da nur deren Zuleitungen finanziell belastet würden, nicht aber die der Telekom AG. Alles in allem bestanden also erhebliche wettbewerbspolitische Bedenken gegenüber dieser Lösung.
- { Die letztere Möglichkeit des Universaldienstfonds wurde von der EU-Kommission favorisiert.⁴⁰⁹ Vereinfachend läßt sich das Prinzip in folgenden Schritten beschreiben: nach einer genauen Quantifizierung der entsprechenden Belastungen wird der Umfang des Fonds definiert. Der Staat bestimmt dann, welche Dienste, in welcher Menge, in welcher Qualität und zu welchem Preis angeboten werden sollen. In einem zweiten Schritt werden nach einem bestimmten Kriterium⁴¹⁰ ausgewählte Anbieter verpflichtet, entsprechend ihren Absätzen in einer bestimmten Periode in den Fonds einzuzahlen. Nachdem die ausgewählten Unternehmen die Kosten genau quantifiziert haben, die bei der Erbringung dieser politisch gewünschten Versorgungsleistungen entstehen, werden die defizitären regionalen Netze öffentlich ausgeschrieben und demjenigen Anbieter zugeschlagen, der den geringsten Subventionsbedarf fordert. Im letzten Schritt erfolgt dann die Verteilung der Fondsmittel, um den Finanzbedarf zur Subventionierung der

⁴⁰⁵ vgl. BMWi [1995a], Tz. 23ff.

⁴⁰⁶ vgl. beispielhaft für viele B. Ickenroth [1995], S. 21ff. und R. Krüger et al. [1995b], S. 100ff.

⁴⁰⁷ vgl. BMWi [1995a], Tz. 25.

⁴⁰⁸ Damit verbunden war auch ein Informationsmonopol: Zwar schlug die EU-Kommission vor, die Mindestkosten durch ein unabhängiges Sachverständigengremium berechnen zu lassen, die dann ersetzt würden. Allerdings würde das Gremium seine Informationen von der Telekom AG bekommen. Auf diese Weise könnte sie auch die geographische Zurechnung von Kosten und so die Größe der zu subventionierenden Gebiete beeinflussen. Mit einer übermäßigen Ausdehnung wäre dann zu rechnen, wenn sie an Wettbewerbsfähigkeit verlöre. Vgl. BMWi [1995a], Tz. 25.

⁴⁰⁹ vgl. BMWi [1995a], Tz. 23.

⁴¹⁰ Als zweckmäßig wurde z.B. ein Mindestmarktanteil angesehen. Vgl. B. Ickenroth [1995], S. 23.

Randgebiete zu decken.⁴¹¹ Das Prinzip der Ausschreibung wurde als wünschenswert angesehen, da auf diese Weise prinzipiell starke Anreize zu technisch effizienter Produktion bestehen.⁴¹² Ebenso wurde eine häufige Wiederholung der Ausschreibungssituation gefordert. Je kürzer die Ausschreibungsperioden, desto höher waren die Effizienzwirkungen der Rivalität verschiedener Bieter zu erwarten.⁴¹³ Eine weitere Frage, die sich aus der politischen Forderung nach Universaldiensten ergab, war deren Ausgestaltung. Die EU-Kommission hatte in ihrem Grünbuch zwar Minimaldienste genannt, doch stand es den Mitgliedsstaaten offen, umfangreichere Dienste zu garantieren. Im Hinblick auf das Ausschreibungsverfahren ergab sich hieraus das Problem, wie hier die qualitativen Anforderungen gesichert würden. Die verbindliche Vorgabe von Qualitätsmerkmalen war schwer durchführbar, da die Ausschreibungsinstanz nicht nur die Wünsche der Kunden, sondern auch die verschiedenen Kosten bestimmter Qualitätsvariationen kennen mußte. Genauso schwierig durchführbar war es, den Bietern die Produktspezifizierung zu überlassen; um eine Entscheidung zu treffen, mußte die Ausschreibungsinstanz auch hier die Kundenwünsche kennen.

Die Festlegung der Qualitätsmerkmale sowie der Länge der Ausschreibungsperiode, die Aushandlung der Verträge mit dem Gewinner und ihre Überwachung und Durchsetzung machten das Ausschreibungsverfahren sehr aufwendig. So stellte sich die Frage, ob dies nicht zu teuer sei und soziale Mißstände mit Kosten beseitige, die letztlich höher seien als die Kosten der Mißstände selbst.⁴¹⁴ Die Fondslösung an sich wurde gegenüber der *Access-Charge*-Lösung als effizienter angesehen, da keine Verzerrung der Preisstruktur zu erwarten war. Freilich galt auch sie nur als eine politische Notlösung, und zwar als Übergangslösung, bis der Markt aus eigener Kraft einen Universaldienst gewährleisten könnte.⁴¹⁵

4.2.3.3. Reaktionen

Für Deutschland mit seiner regional sehr ausgeglichenen Bevölkerungsverteilung wurde die Erfüllung der Universaldienstaufgabe nicht als problematisch angesehen. Auch die noch in den

⁴¹¹Ausführliche Darstellungen bieten C.B. Blankart/ G. Knieps [1996], S. 56ff.; B. Bauer [1996], S. 75ff. sowie B. Ickenroth [1995], S. 23f.

⁴¹²Die Art der reinen Subventionslösung, wie sie in den USA mit der Subventionierung bestimmter lokaler Telefongesellschaften durch einen sog. *Universal Service Fund* praktiziert wurde, wurde eben deshalb kritisiert, da hier kein Anreiz zur Kostensenkung besteht und ebenso kein Markttest, der zeigt, ob die angegebenen Kosten zur Erbringung der politisch gewünschten Leistungen korrekt oder überhöht sind. Vgl. B. Bauer [1996], S. 76.

⁴¹³vgl. B. Bauer [1996], S. 77f. Hier findet sich auch eine Erläuterung von Problemen, die sich aus kurzen Laufzeiten ergeben können bzw. einer Anpassung der Ausschreibungsperiode an die Lebensdauer von Anlagen.

⁴¹⁴vgl. B. Wieland [1994], S. 28.

⁴¹⁵Zu erwarten war auch, daß die Unternehmen ihre Zahlungen in den Fonds auf ihre Kunden abwälzen würden (so z.B. explizit als Umsatzsteuer auf alle Telekommunikationsdienstleistungen oder implizit über höhere Endnutzerpreise). Außerdem wäre die Infrastrukturabgabe quasi eine neue Steuer. Um eventuelle "Begehrlichkeiten der Politiker" zu verhindern, schien eine zeitliche Begrenzung der Fondslösung angeraten. Vgl. B. Ickenroth [1995], S. 24 und C.B. Blankart/ G. Knieps [1996], S. 66f.

neuen Bundesländern bestehenden Defizite der regionalen Versorgung mit Telekommunikationsleistungen sollten bald ausgeräumt sein. So wurden gute Chancen gesehen, daß der Markt die vom GG geforderte flächendeckende Versorgung bewerkstelligen würde, ohne daß es zu stark divergierenden Tarifen käme. Von wissenschaftlicher Seite wurde eine abwartende Strategie gefordert. Nur wenn die Telekom AG nach der Liberalisierung nicht mehr fähig wäre, die politisch festgelegten Höchstpreise einzuhalten, sollte eine Regulierungsbehörde mittels Ausschreibung einen geeigneten Anbieter auswählen. Lägen auch dann die Preise zu hoch, wurde eine Finanzierung aus dem öffentlichen Haushalt erwogen.⁴¹⁶ Das BMPT ging jedoch einen anderen Weg. Hinsichtlich der Anforderungen von Universaldienstleistungen wurde im Referentenentwurf bestimmt, daß eine Regulierungsbehörde einen oder mehrere Lizenznehmer, die auf dem jeweiligen Markt über eine marktbeherrschende Stellung verfügten, zum Angebot dieser Leistung verpflichten konnte. Dies galt für den Fall, daß die Regulierungsbehörde eine Universaldienstleistung auf einem räumlich relevanten Markt gefährdet sah.⁴¹⁷ Da nur die Telekom AG über eine solche Stellung verfügte, waren die neuen Wettbewerber von der Verpflichtung nicht betroffen. Diese besondere Regulierung wurde mit der Förderung chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs begründet.⁴¹⁸ Die SPD sah dies jedoch als einen gravierenden Verstoß gegen fairen Wettbewerb an. Sie forderte eine symmetrische Regulierung mit gleichen Pflichten für alle Telefondienstanbieter.⁴¹⁹ In der Interfraktionellen Gesprächsrunde setzte sie schließlich durch, daß alle bundesweit tätigen Anbieter von Telefondienst prioritär bei der Lizenzvergabe für knappe Frequenzen (insbesondere sog. DECT-Lizenzen) berücksichtigt werden sollten. Mit der Erteilung der Lizenz wurde die Auflage verbunden, für Universaldienstleistungen innerhalb eines Übergangszeitraums einen Mindestversorgungsgrad der Wohnbevölkerung herzustellen (analog zum Mobilfunk), so daß auf diese Weise eine flächendeckende Bereitstellung des Universaldienstes im Wettbewerb gewährleistet wurde.⁴²⁰

⁴¹⁶ vgl. C.B. Blankart [1995], S. 357f. und BMWi [1995a], Tz. 21 und 26. Hier wurde auch auf die Gefahr des Mißbrauchs in der politischen Auseinandersetzung hingewiesen.

⁴¹⁷ vgl. B. Ickenroth [1995], S. 63.

⁴¹⁸ vgl. W. Bötsch [1995], S. 349. Dies galt auch für die Realisierung eines offenen Netzzugangs, *Interconnection* sowie die Entgeltregulierung (s. KAP. 4.2.2.).

⁴¹⁹ vgl. Die Welt [online, 17.5.95] und WirtschaftsWoche [Nr.35/1995].

⁴²⁰ vgl. H.M. Bury [1995], Tz. 1. Wie bereits erwähnt, besaßen die Newcomer teilweise eigene Netze, jedoch keine Verbindungen zu den einzelnen Haushalten. Mit DECT konnten Kunden über Funk an das eigene Netz angeschlossen werden (s. KAP. 4.2.1.2.). Da die Frequenzen nur begrenzt verfügbar waren, sollten nur bundesweiten Anbietern/Lizenznehmern Frequenzen zugeteilt werden; dies aber unter der Auflage, im jeweiligen Lizenzgebiet einen Universaldienst anzubieten (der Zeitrahmen und der Versorgungsgrad sollten noch definiert werden).

Der Inhalt der betreffenden Telekommunikationsdienstleistungen sollte von der Regierung durch eine Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedurfte, bestimmt werden können. Waren zunächst nur der "einfache" analoge Telefondienst, die Bereitstellung von Übertragungswegen sowie einige nicht lizenzpflichtige Leistungen⁴²¹ vorgesehen gewesen, so drängte auch hier die SPD auf grundlegende Änderungen. Sie forderte eine innovative, moderne Definition, d.h. einen Sprachtelefondienst mit ISDN-Leistungsmerkmalen, der allen Nutzern zu einem erschwinglichen Preis bereitgestellt werden sollte. Zudem sprach sie sich gegen eine statische Festlegung aus, sondern propagierte eine dynamische Anpassung des Universaldienstes an die technische Entwicklung.⁴²² Die Koalition kam in diesem Punkt der SPD entgegen; in die zu verabschiedende Universaldienstleistungsverordnung sollten diese Merkmale aufgenommen werden.

Diese hohen inhaltlichen Anforderungen wurden von der Monopolkommission kritisiert. Sie sah hier erhebliche Marktzugangsbarrieren für die Newcomer; insbesondere sah sie dies mit einem offenen Marktzugang auf Netzebene als unvereinbar an.⁴²³ Die Gefahr von Versorgungslücken sah die Monopolkommission sowieso nicht, da nach der Liberalisierung mit dem Ausbau der Netzinfrastruktur und einer Ausweitung des Dienstangebotes zu rechnen sei. Bemängelt wurde auch, daß so keine Gelegenheit bestünde, herauszufinden welche Leistungen in diesem Bereich von den Kunden überhaupt akzeptiert würden und ihnen so möglicherweise Dienste aufgedrängt würden, die sie gar nicht wollten.⁴²⁴

Auch die Finanzierungsmöglichkeit des Universaldienstfonds, die größtenteils gutgeheißen wurde⁴²⁵, wurde als bedenklich angesehen. Die Abgaben, die den Beteiligten auferlegt würden, seien in zweierlei Hinsicht bedenklich: im rechtlichen Sinne, da sie als eine unzulässige Sonderabgabe nicht verfassungskonform seien; im ökonomischen Sinne, da preisstrukturverzerrende Wirkungen erwartet wurden. Eine Flächendeckung ließe sich am effizientesten durch *Interconnection* verwirklichen. Die Monopolkommission plädierte für eine Finanzierung aus dem öffentlichen Haushalt.⁴²⁶

⁴²¹Das Erteilen von Auskünften über Rufnummern, die Herausgabe von Teilnehmerverzeichnissen sowie das Bereitstellen von öffentlichen Telefonstellen mitsamt Notrufmöglichkeit. Vgl. B. Ickenroth [1995], S. 63 und W. Bötsch [1995], S. 349.

⁴²²vgl. A. Börnsen [1995], S. 352 und H.M. Bury [1995], Tz. 2.

⁴²³vgl. Monopolkommission [1996], S. 17. Sie sprach sich für die Minimaldienste-Definition der EU-Kommission aus [s. Kap. 4.2.3.2.]. Blankart bezeichnete die Vorstellungen der SPD als "asymmetrisch zu Lasten der Kleinen" (C.B. Blankart [1995], S. 358.).

⁴²⁴vgl. C.B. Blankart [1995], S. 358.

⁴²⁵So z.B. von der EU-Kommission (vgl. BMWi [1995a], Tz. 23 und 26); M.-W. Stoetzer/ T. Wein [1995], S. 17 und B. Ickenroth [1995], S. 65.

⁴²⁶vgl. Monopolkommission [1996], S. 18.

Die Telekom AG sprach sich auf der öffentlichen Anhörung vom 13. März 1996 für symmetrische Verpflichtungen aller Unternehmen aus, wenn schon eine Universaldienstverpflichtung gesetzlich auferlegt werden müsse. Den asymmetrischen Gesetzentwurf kritisierte sie deshalb als einseitig; faktisch würde nur sie zur staatlichen Aufgabenerfüllung herangezogen. Auch die Koppelung der Vergabe knapper Funkfrequenzen an Wettbewerber mit einer eingeschränkten Universaldienstverpflichtung (§ 11 Abs. 7 des Entwurfes) sei nicht zielführend, da ein Lizenznehmer das Lizenzgebiet und so den Pflichtenumfang frei wählen könne.⁴²⁷ Zudem machte sie auf den Widerspruch der Begriffsbestimmung nach § 11 Abs. 7 (Sprachtelefondienst mit ISDN-Leistungsmerkmalen) und § 16 (wesentlich unklarere Definition) aufmerksam; auch dies gehe zu Lasten der Telekom AG. Ein Basissprachtelefondienst reiche völlig aus. Alle weiteren Pflichtangebote sollten sich lediglich an der Nachfrage der Kunden orientieren.⁴²⁸

Die Tatsache, daß der Universaldienst ISDN-Leistungsmerkmale aufweisen müsse, wurde auch von AT&T, der Vebacom GmbH und der RWE Telliance AG kritisiert. Hier wurden Benachteiligungen der Newcomer befürchtet und auf die von der EU-Kommission vorgeschlagene Minimallösung verwiesen.⁴²⁹ Die Mannesmann Eurokom GmbH sprach sich gar gegen jegliche Eingrenzung des Universaldienstbegriffes aus.⁴³⁰ Bzgl. der Marktanteilsgrenze als Voraussetzung einer Leistungsverpflichtung forderte die RWE Telliance AG eine Heraufsetzung auf 15 % und verwies hier auf bereits liberalisierte Telekommunikationsmärkte wie z.B. in Großbritannien.⁴³¹ Die Bestimmung des § 11 Abs. 7 wurde ebenfalls einhellig abgelehnt, da sie in Anbetracht der sonstigen Universaldienstregelung als überflüssig sowie als Markteintrittshemmnis und Ungleichbehandlung der Betreiber drahtloser Ortsnetzsysteme im Verhältnis zu Festnetzbetreibern angesehen wurde.⁴³²

4.2.4. Die Regulierungsinstanz

Je schneller ein funktionsfähiger Wettbewerb in der Telekommunikation erreicht wurde, desto weniger war eine spezielle Tarifaufsicht (s. KAP. 4.2.2.1. UND 4.2.3.) erforderlich. Dennoch

⁴²⁷ vgl. BMPT-Ausschuß-Protokoll [Nr.18], S. 189f. Auch das Merkmal eines bundesweiten Marktanteils von 5 % für den Beitrag einer Universaldienstabgabe (§ 17 Abs. 1 des Entwurfes) sei nicht zweckmäßig, da lokale Anbieter (z.B. in Ballungszentren) trotz Marktbeherrschung nicht hierunter fielen. Die Telekom AG forderte das Streichen dieser Marktanteilsgrenze.

⁴²⁸ vgl. BMPT-Ausschuß-Protokoll [Nr.18], S. 191f.

⁴²⁹ vgl. BMPT-Ausschuß-Protokoll [Nr.18], S. 194 und 216ff.

⁴³⁰ vgl. BMPT-Ausschuß-Protokoll [Nr.18], S. 240.

⁴³¹ vgl. BMPT-Ausschuß-Protokoll [Nr.18], S. 218.

⁴³² vgl. BMPT-Ausschuß-Protokoll [Nr.18], S. 216, 219f. und 223.

war für eine Übergangszeit eine Verhaltens- und Strukturkontrolle nötig, die im wesentlichen die Mißbrauchs- und Tarifaufsicht umfassen sollte.

4.2.4.1. Die Organisation der Regulierungsbehörde

Gegen die Schaffung einer sektorspezifischen Regulierungsbehörde wurden auch Bedenken angeführt⁴³³, gleichwohl wurde eine eigene Telekommunikationsbehörde in der Anfangsphase größtenteils befürwortet.⁴³⁴ Für die Organisation einer solchen Regulierung boten sich verschiedene Alternativen an. Während sich das Bundeskartellamt und die Landeskartellämter gegen einen solchen wettbewerblichen Ausnahmebereich aussprachen und für die Zuständigkeit der Kartellbehörden plädierten⁴³⁵, war auch eine Aufteilung der Kompetenzen denkbar. So sprach sich das BMWi für die Übertragung von Aufgaben der Marktzugangsregulierung⁴³⁶, der technischen Regulierung sowie die Verwaltung eines evtl. erforderlichen Universaldienstfonds auf die BAPT und BZT aus; die sektorspezifische Verhaltenskontrolle⁴³⁷ dagegen auf das Bundeskartellamt. Verbleibende ministerielle Aufgaben der Regulierung sollten dann vom BMWi übernommen werden.⁴³⁸ Weitere Alternativen waren die Aufteilung der Kompetenzen auf das Bundeskartellamt sowie in ministerielle Zuständigkeit - wobei letztere durch eine Behörde in Form einer *oberen* Bundesbehörde realisiert werden sollte - als auch auf die Bundesregierung bzw. die Weiterführung der Regierungsverantwortlichkeit, da eine unabhängige Regulierung auch als unerwünscht angesehen wurde; die Behörde würde dann im Rang einer *obersten* Bundesbehörde (vergleichbar zur Bundesbank oder zum Bundesrechnungshof) geführt werden, wobei die Erhaltung des BMPT gefordert wurde.⁴³⁹

Für eine eigene Telekommunikationsbehörde sprachen demgegenüber die spezifischen Sachverhalte der Telekommunikation, die ein besonderes technisches und marktbezogenes Wissen erforderten. Es wurden Regulierungsfunktionen erwartet, die *ex ante* wirken sollten und sich so von der typischen Arbeitsweise des Kartellamtes unterscheiden würden.⁴⁴⁰

⁴³³ Kruse nennt beispielhaft die Gefahr einer späteren Verselbständigung der Behörde, wenn der Regulierungsbedarf abnehme und eine zu große Nähe sowohl zur Telekom AG als auch zur Politik. Vgl. J. Kruse [1995], S. 16.

⁴³⁴ vgl. J. Kruse [1995], S. 16; BMWi [1995a], Tz. 27; Monopolkommission [1996], S. 20; M.-W. Stoetzer/ T. Wein [1995], S. 17 und R. Krüger et al. [1995b], S. 112.

⁴³⁵ vgl. hierzu Bundeskartellamt [1995].

⁴³⁶ D.h. Lizenzierung, Registrierung, Frequenz- und Nummernverwaltung und Planfeststellung für Wegerechte.

⁴³⁷ D.h. Entgeltregulierung, besondere Mißbrauchsaufsicht, Netzzugangs- und *Interconnection*-Kontrolle.

⁴³⁸ vgl. hierzu BMWi [1995b].

⁴³⁹ Letztere Alternativen finden sich in E.-J. Mestmäcker/ E. Witte [1995].

⁴⁴⁰ Kruse weist darauf hin, daß eine eigene Regulierungsinstitution keine Kompetenzen des Bundeskartellamtes im Telekommunikationssektor schmälern würde, da dieses eine zweite Instanz sei, die die erste diszipliniere. Vgl. J. Kruse [1995], S. 16.

4.2.4.2. Reaktionen

Schon im Zuge der "Postreform II" wurde sowohl von der unabhängigen Monopolkommission als auch von der Wirtschaft (BDI) die beschlossene Regulierungspraxis (s. KAP. 4.1.2.) kritisiert. Durch die Zusammensetzung des Regulierungsrates aus Ländervertretern und Bundestagsabgeordneten wurde eine große politische Einflußnahme befürchtet. Gefordert wurde schon damals eine unabhängige Regulierungsbehörde.⁴⁴¹

Auch im Vorfeld der "Postreform III" meldete sich der DIHT zu Wort und forderte eine Zuständigkeit des Bundeskartellamts. Dagegen hielt BÖTSCH von Anfang an an seinen Plänen einer obersten Regulierungsbehörde für den liberalisierten Telekommunikationsmarkt fest. Er sah den Staat als verantwortlich für die Wettbewerbsrahmenbedingungen an. Das Bundeskartellamt könne erst im Mißbrauchsfall eingreifen; um diesen zu verhindern, müsse schon zuvor gestaltend eingegriffen werden.⁴⁴² Diese Meinung sorgte jedoch für Unstimmigkeiten im Kabinett, da Bundeswirtschaftsminister REXRODT (F.D.P) eine Ausnahmeregelung für die Telekommunikation ablehnte und sich von der Kartellamtslösung mehr Marktnähe und weniger Regulierung versprach.⁴⁴³

Im Referentenentwurf des TKG wurde die Regulierungsaufgabe einer unabhängigen Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post als oberste Bundesbehörde mit Sitz in Bonn übertragen. Dabei sollten Entscheidungen im Bereich der besonderen Mißbrauchsaufsicht (offener Netzzugang und *Interconnection*) in unabhängigen Beschlußkammern, die jeweils mit einem Vorsitzenden und zwei Beisitzern besetzt werden sollten, getroffen werden. Alle übrigen Entscheidungen (insb. die Entgeltregulierung) sollte die Behörde und damit deren Präsident treffen.⁴⁴⁴

Der Präsident des Bundeskartellamts, DIETER WOLF, kritisierte diesen Ansatz. Er sah für das Kartellamt nurmehr eine Statistenrolle und fürchtete bei einer speziellen Regulierungsbehörde um die zukünftige Position der Kartellbehörde schlechthin. Auch der Wettbewerb würde durch eine fachspezifische Behörde eher begrenzt als verstärkt.⁴⁴⁵ Er sah zwar eine technische Fachaufsicht als notwendig an; eine Wettbewerbsaufsicht sei jedoch nur durch die fachunabhängige Kartellbehörde möglich.⁴⁴⁶ Dieser Meinung schloß sich die

⁴⁴¹ vgl. Die Welt [9.7.94]; SZ [13.10.94] und Die Welt [26.10.94].

⁴⁴² vgl. Die Welt [online, 26.8.95]. Er verwies hier auch auf die USA und Großbritannien, wo ebenfalls solche Behörden existierten und an deren Sinn niemand zweifele.

⁴⁴³ Vgl. WirtschaftsWoche [Nr.37/1995].

⁴⁴⁴ vgl. Monopolkommission [1996], S. 15.

⁴⁴⁵ Wolf verwies hier auf die auf Druck von Brüssel abgeschafften Ausnahmeregelungen für Banken und Versicherungen sowie auf die Behinderung von Diensteanbietern durch die Leitungspreise der Telekom AG.

⁴⁴⁶ vgl. FAZ [26.10.95].

Monopolkommission an. Da wesentliche Bestandteile der Telekommunikationregulierung auch das allgemeine Wettbewerbsrecht betreffen, befürchtete sie Entscheidungskonflikte der unterschiedlichen Aufsichtsgremien. Um dem Kartellamt die nötige technische Kompetenz zu vermitteln, schlug sie einen Personaltransfer von dem zur Auflösung vorgesehenen Postministerium vor.⁴⁴⁷

Weitere Probleme sah die Monopolkommission in einer drohenden Auseinanderentwicklung der Rechtsanwendung. Eine Verwendung von Rechtsbegriffen des GWB kann bei unterschiedlichen Verwaltungsbehörden abweichend ausgelegt werden, so daß es evtl. strittig wäre, ob die Entscheidungen der Kartellgerichtsbarkeit (Bundeskartellamt) oder der Verwaltungsgerichtsbarkeit (Regulierungsbehörde) unterlägen. Aus ordnungspolitischer Perspektive sah sie eine klare Wettbewerbsorientierung und die Unabhängigkeit der Regulierung als zentral an. Dadurch, daß jedoch die Leitung der geplanten Regulierungsbehörde auf Vorschlag der Bundesregierung zeitlich befristet ernannt werden sollte, wurde eher Anpassung als Unabhängigkeit erwartet.⁴⁴⁸

Nachdem erkennbar wurde, daß die Kartellamtslösung nicht durchzuführen sein würde, änderte die F.D.P. ihren Standpunkt und setzte in der Ministerrunde den Kompromiß einer Einrichtung der Regulierungsbehörde als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMWi durch.⁴⁴⁹ Dieser Status wurde denn auch in das TKG übernommen⁴⁵⁰, was von BÜNDNIS 90/Die Grünen kritisiert wurde.⁴⁵¹ Auseinandersetzungen mit der SPD und den Bundesländern tauchten schließlich noch kurz vor der Verabschiedung des Gesetzes auf. Streitpunkt war die Beteiligung der Länder an der Regulierung.⁴⁵² Schon im März 1996 hatte der Bundesrat Kompetenzen gefordert, bei Lizenzauflagen hinsichtlich eines Flächendeckungsgrades für das Angebot von Universaldienstleistungen mitwirken zu dürfen sowie die Größe von

⁴⁴⁷ vgl. Monopolkommission [1996], S. 23f.

⁴⁴⁸ vgl. Monopolkommission [1996], S. 24f. Jürgen Doeblin, Mitglied der Enquete-Kommission Informationsgesellschaft, veranschaulichte die Notwendigkeit einer unabhängigen Regulierungsbehörde anhand des umstrittenen "Tarifkonzeptes 96", mit dem die Telekom AG seit Januar 1996 Telefongebühren berechnet. Dieses mangelhafte Konzept (überhöhte Gebühren, verwirrende Tarifzeiten und -zonen) wäre von den US-amerikanischen und britischen Regulierungsbehörden kaum genehmigt worden, die politische Führung des BMPT stimmte dagegen zu. Vgl. Die Welt [online, 2.2.96].

⁴⁴⁹ vgl. FAZ [15.12.95b].

⁴⁵⁰ TKG-E [1996], § 65 Abs. 1.

⁴⁵¹ vgl. E. Kiper [13.6.96].

⁴⁵² Die Monopolkommission hatte bereits vor Streitigkeiten in dieser Hinsicht gewarnt. Im Zuge der ersten beiden Postreformen hatten die Länder zunehmenden Einfluß auf konkrete Regulierungsentscheidungen - zunächst im Infrastrukturrat, seit 1.1.95 im Regulierungsrat - gewonnen. Dagegen war im Gesetzentwurf keine derartige direkte Beteiligung mehr vorgesehen. Statt dessen sollte für alle wesentlichen Verordnungen der Regierung zur Konkretisierung der Regulierung die Zustimmung des Bundesrates nötig sein. Vgl. Monopolkommission [1996], S. 30f.

Lizenzgebieten mitzubestimmen (s. KAP. 4.2.1.5.). Am 5. Juni 1996 wurde schließlich im Postausschuß ein Kompromiß dahingehend erreicht, daß die Arbeit der Regulierungsbehörde von einem neu zu bildenden Beirat begleitet werden sollte, der aus je neun Vertretern des Bundestages und des Bundesrates bestehen sollte.⁴⁵³ Weitergehende Einflüsse der Länder auf die Entscheidungen der Regulierungsbehörde wurden letztendlich im Vermittlungsausschuß zurückgewiesen.⁴⁵⁴

4.2.5. Die Rolle der Kommunen in der Telekommunikation

Eine Betätigung in der Telekommunikation stand auch von der Seite der Kommunen an. Da ihre regionalen Versorgungsunternehmen häufig über leistungsfähige Netzinfrastrukturen verfügten, planten zahlreiche Städte und Gemeinden den Einstieg in das Geschäftsfeld der Telekommunikation als Netzbetreiber und als Anbieter von Kommunikationsdiensten.⁴⁵⁵ Andererseits forderten sie auch das Recht, parallel zu den Konzessionsabgaben der Energieversorger Entgelte für die Nutzung öffentlicher Wege von Telekommunikationsnetzbetreibern zu erheben.

4.2.5.1. Die gemeindlichen Wegerechte

Seit sich die im 19. Jahrhundert entwickelte drahtgebundene Nachrichtenübermittlung in Deutschland verbreitete (s. KAP. 3.4.1.), war man für die Verlegung der erforderlichen Leitungen auf die öffentlichen Wege angewiesen. Ohne deren Nutzung war der Aufbau eines Leitungsnetzes undenkbar. Nachdem sich die Gemeinden häufig gegen privatrechtliche Gestattungsverträge mit der Telegraphenverwaltung wehrten oder Entgelte verlangten, sah der Reichsgesetzgeber den technischen Fortschritt gefährdet und erließ 1899 das TWG. Hier⁴⁵⁶ wurde ein hoheitliches Benutzungsrecht der Telegraphenverwaltung in allen öffentlichen Straßen festgelegt.⁴⁵⁷

Dieses hoheitliche Wegerecht ging schließlich auf die Deutsche Bundespost über, während bei sonstigen Nutzungen nach den einschlägigen Landesgesetzen mit den Kommunen Verträge nach bürgerlichem Recht abzuschließen waren. Im Zuge der "Postreform II" wurden die Telekommunikationsdienstleistungen jedoch nicht mehr als hoheitliche Staatsleistung, sondern "als privatwirtschaftliche Tätigkeiten" durch die Telekom AG "und durch private Anbieter"

⁴⁵³ vgl. Die Welt [online, 6.6.96].

⁴⁵⁴ vgl. die Pressemitteilung F.D.P. [26.6.96].

⁴⁵⁵ Die Arbeitsgemeinschaft Telekommunikation im Verband kommunaler Unternehmen umfaßte zu diesem Zeitpunkt 73 kommunale Unternehmen, die selbst Telefondienst anbieten oder vorhandene Leitungen und Netze verpachten wollten. Vgl. FAZ [15.12.95a].

⁴⁵⁶ § 1 TWG v. 18.12.1899.

⁴⁵⁷ Dieses vom Gesetzgeber begründete Hoheitsrecht war das notwendige Korrelat zum Fernmeldehoheitsrecht der Telegraphenverwaltung lt. § 1 FAG. Vgl. G. Püttner [1996], S. 307f.

erbracht.⁴⁵⁸ Dagegen verblieben die "Hoheitsaufgaben" in der Hand "bundeseigener Verwaltung".⁴⁵⁹ Durch die hohe Leistungsgüte der leitungsgebundenen Übertragung (speziell der Glasfaserkabel) gewannen die Wege- bzw. Kabelverlegungsrechte an Bedeutung. Eine Offenheit des Marktzugangs machte es notwendig, auch privaten Leistungsanbietern Zugang zu Wegerechten zu ermöglichen. Da die Telekom AG für die Verlegung ihrer Kabel hauptsächlich öffentliche Wege nutzte, sollten auch die Newcomer nicht auf nichtöffentliche Trassen "verbannt" werden.⁴⁶⁰ Hieraus ergab sich die Frage, ob - in Anlehnung der Konzessionsabgaben zu Lasten der EVU - Entgelte für eine solche Nutzung erhoben werden sollten. Ein weiterer ordnungspolitischer Streitpunkt war zudem, ob sich die Kommunen im Bereich der Telekommunikation als Anbieter betätigen durften.⁴⁶¹

4.2.5.2. Reaktionen

Der Wissenschaftliche Beirat des BMWi empfahl, kein Entgelt für die Nutzung einzuführen, da öffentliche Eigentümer solcher Wege lediglich als Treuhänder ihrer Bürger angesehen und deshalb nicht mit sonstigen Privateigentümern gleichgestellt wurden. Allenfalls bei wirklicher Bodenknappheit an Kabelräumen in öffentlichen Wegen (z.B. in Innenstädten) wurden Knappheitspreise für die Bodennutzung akzeptiert.⁴⁶² BÖTSCH beabsichtigte, das unentgeltliche Nutzungsrecht öffentlicher Wege der Telekom AG auch auf andere Lizenznehmer - und nur auf diese - auszudehnen. Der Bund sollte das Recht der unentgeltlichen Nutzung öffentlicher Wege auf die Lizenznehmer übertragen. Vor dem Hintergrund des grundgesetzlich normierten Infrastrukturauftrages des Bundes und der Tatsache, daß die Verfügungsrechte über öffentlichen Grund und Boden gemeinwohlorientiert auszuüben seien, wurde diese Regelung in den Referentenentwurf des TKG aufgenommen.⁴⁶³

Die Kommunen kritisierten dies scharf. Da die bisher unentgeltliche Nutzung auf die hoheitliche Aufgabe der Post zurückginge, sei mit der Liberalisierung des Marktes 1998 dieses Privileg überflüssig. Sie forderten von der Telekom AG eine jährliche Gebühr von rund 4 Mrd. DM plus einer Gebühr für das schon bestehende Netz und drohten mit einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht. BÖTSCH mißfiel eine solche finanzielle Belastung des etablierten

⁴⁵⁸ Art. 87 f Abs. 2 Satz 1 GG.

⁴⁵⁹ Art. 87 f Abs. 2 Satz 2 GG. Zu den hoheitlichen Regulierungsaufgaben gehört auch die Wahrnehmung einer gesamtstaatlichen Infrastrukturverantwortung (s. KAP. 4.2.3.).

⁴⁶⁰ vgl. BMWi [1995a], Tz. 13ff.

⁴⁶¹ vgl. beispielhaft FAZ [21.5.96].

⁴⁶² vgl. BMWi [1995a], Tz. 15. Diese sollten sowohl von der Telekom AG als auch von privaten Anbietern zu tragen sein.

⁴⁶³ vgl. W. Bötsch [1995], S. 349f.

Anbieters, versprach aber den Referentenentwurf von Rechtsexperten prüfen zu lassen.⁴⁶⁴ Diese bestätigten den Bund als Gewährleistungsträger zur Benutzung öffentlicher Straßen und stimmten einer kostenfreien Nutzung zu. BÖTSCH kündigte hierauf neue Gespräche mit der SPD an, um doch noch zu einer einvernehmlichen Lösung für das TKG zu kommen.⁴⁶⁵ Auch die Monopolkommission lehnte obligatorische Entgelte als eine unberechtigte kommunale Telekommunikationssteuer ab. Sie sah auch grundlegende ordnungspolitische Gründe gegen das geplante wirtschaftliche Engagement der Kommunen. Das Ziel der vorangegangenen Postreform - die Entstaatlichung der Telekommunikation⁴⁶⁶ - würde von einer Rückverstaatlichung durch öffentliche Netzbetreiber und Diensteanbieter gefährdet werden.⁴⁶⁷ Ein zusätzliches Argument waren erwartete wettbewerbsverzerrende Verhaltensweisen, falls die Kommunen über Konzessionsabgaben Marktzutrittsschranken für andere Anbieter errichten und eigene Telekommunikationsgesellschaften protegieren sollten.⁴⁶⁸ Die Auslastung der vorhandenen Netze wurde zwar begrüßt; falls jedoch der Idealfall der Veräußerung der Netze an private Anbieter nicht durchzuführen sei, so kamen als Alternativen eine zulässige Obergrenze der Beteiligung der öffentlichen Hand an Telekommunikationsunternehmen⁴⁶⁹ oder ein sog. Entherrschungsvertrag in Betracht.⁴⁷⁰ Durch letztere Möglichkeit bestände nur noch eine finanzielle, jedoch keine unternehmerische Beteiligung mehr durch öffentliche Anteilseigner.⁴⁷¹ Obwohl der Verfassungsexperte RUPERT SCHOLZ in einem Gutachten für die Telekom AG darauf hinwies, daß die Sicherstellung einer entwickelten Telekommunikationsinfrastruktur lt. GG als staatliche Gemeinwohlaufgabe ausgewiesen und so eine unentgeltliche Nutzung

⁴⁶⁴Die potentiellen Telekom-Konkurrenten wiesen für den Fall einer Abgabeverpflichtung auf die Möglichkeit der technischen Überbrückung hin, um so kommunale Netze umgehen zu können. Vgl. Die Welt [online, 14.8.95] und Die Welt [online,26.8.95].

⁴⁶⁵vgl. Die Welt [online, 12.10.95].

⁴⁶⁶Art. 87 f Abs. 2 Satz 1 GG.

⁴⁶⁷Es wurde darauf aufmerksam gemacht, daß demzufolge weder die Deutsche Bahn AG (zu 100 % im Eigentum des Bundes) noch die RWE AG (über Mehrfachstimmrechte von Kommunen beherrscht) Lizenzen zugeteilt bekommen dürften. Mitkonkurrenten könnten eine solche rechtswidrige Lizenzierung vor den Verwaltungsgerichten anfechten. Die hohen Investitionen der RWE (377 Mio. DM Startumsatz in der Telekommunikation zum 30.6. des Geschäftsjahres 1995/96 trotz 60 Mio. DM planmäßiger Anlaufverluste und ein erwarteter Gesamtjahresüberschuß 1995/96 von 1,2 Mrd. DM) erschienen vor diesem Hintergrund unverständlich. Vgl. FAZ [21.5.96] und Die Welt [online,22.5.96].

⁴⁶⁸Auch bei einer unentgeltlichen Nutzung wurden grundsätzliche Interessenkonflikte gesehen, da die Kommunen lt. § 47 Abs. 3 des Gesetzesentwurfs Mitwirkungsrechte am Planfeststellungsverfahren bzgl. Telekommunikationslinien haben sollten, wenn sie über eigene Gesellschaften oder über Beteiligungen an solchen verfügten.

⁴⁶⁹Vorgeschlagen wurden Obergrenzen von 25 % bzw. 49 % der Stimmrechte.

⁴⁷⁰vgl. Monopolkommission [1996], S. 29f. und FAZ [21.5.96].

⁴⁷¹Eine weitere Möglichkeit waren die völlige Privatisierung der EVU und eine Liberalisierung des Strommarktes. Vgl. Die Welt [online,31.1.96].

öffentlicher Verkehrswege geboten sei⁴⁷², beschloß der Bundesrat bei der ersten Lesung des Gesetzentwurfs mehr als 100 teilweise grundsätzliche Änderungen. Er forderte die Erlaubnis für die Gemeinden, Gebühren für Telekommunikationsleitungen zu erheben.⁴⁷³ Der Vorsitzende des baden-württembergischen Städtetags, EUGEN SCHMID, sah eine unentgeltliche Nutzung als einen Verstoß gegen die kommunale Selbstverwaltung und das Straßenrecht der Länder und verwies auch an dieser Stelle auf die Konzessionsabgabe der EVU.⁴⁷⁴ Unterstützt wurde er in seiner Auffassung durch ein Gutachten des Staatsrechtlers GÜNTER PÜTTNER, nach dessen Einschätzung das Wegerecht Ländersache sei und der Bund in diesem Punkt keine Gesetzgebungszuständigkeit habe.⁴⁷⁵

In dem Kompromiß vom 5. Juni 1996 zwischen Regierungsparteien und SPD innerhalb des Postausschusses verständigten sich die Parteien darauf, daß die Kommunen auch weiterhin im Gegensatz zum Energiebereich keine Abgaben erheben dürften.⁴⁷⁶ Um Planungssicherheit für die Marktakteure herzustellen appellierte BÖTSCH an den Bundesrat, dem Gesetzentwurf schnellstmöglich zuzustimmen. Unverhoffterweise wurde in der Fraktionssitzung der SPD am 11. Juni mehrheitlich gegen das TKG gestimmt, da eine fehlende Kompensationslösung für Kommunen moniert wurde. Ein von den SPD-Verhandlungsführern im Postausschuß eingebrachter Änderungsantrag zugunsten der Kommunen wurde am 12. Juni abgelehnt.⁴⁷⁷ Der Deutsche Städtetag sah dies als einen Angriff auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht an und kündigte eine kommunale Verfassungsbeschwerde an.⁴⁷⁸

4.2.6. Datenschutzrechtliche Bedenken

In den Medien wurde mit nur wenigen Ausnahmen lediglich der eigentliche Zweck des TKG beleuchtet, nämlich nach Beendigung des Telekom-Monopols zum 31. Dezember 1997 staatliche Rahmenbedingungen für chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerb zu schaffen. Erst sehr spät regten sich vereinzelte Stimmen, die auf datenschutzrechtliche Probleme hinwiesen.

4.2.6.1. Das Recht auf Privatsphäre in der Telekommunikation

⁴⁷² vgl. hierzu ausführlich R. Scholz [1996] und Die Welt [online,21.2.96].

⁴⁷³ vgl. Die Welt [online,23.3.96].

⁴⁷⁴ vgl. Schwäb. Tagbl. [online,30.3.96].

⁴⁷⁵ vgl. hierzu ausführlich G. Püttner [1996]. Demnach verstoße § 50 TKG gegen die kommunale Selbstverwaltung lt. Art. 28 Abs. 2 GG.

⁴⁷⁶ vgl. Die Welt [online,6.6.96].

⁴⁷⁷ Im Gegensatz zu den Kommunen hatten sich die Bauern mit Nutzungsentschädigungen durchgesetzt. Vgl. beispielhaft SZ [24.5.96] sowie I. Ruhmann [12.6.96].

⁴⁷⁸ vgl. Die Welt [online,21.6.96].

Die Infrastruktur der Telekommunikation wurde in den letzten Jahren grundlegend verändert, vor allem durch die Integration bestehender Netze im ISDN. Auf dieser Basis entstanden neue Dienste wie z.B. Mailbox-Systeme.⁴⁷⁹ Grundlegende Risiken dieser modernen Telekommunikationssysteme sind die Risiken der nicht selbstbestimmten Verwendung personenbezogener Daten sowie der Ausforschung von Kommunikationsbeziehungen und -inhalten. Aufgrund der speicherprogrammierten Vermittlungstechnik können Kommunikationsverbindungen nur durch Verarbeitung personenbezogener Daten hergestellt werden, welche evtl. mißbraucht werden können. Zum anderen werden bei zeitasynchroner Kommunikation (wie z.B. E-Mail) Nachrichteninhalte auf Speichern abgelegt, um von anderen Teilnehmern abgerufen werden zu können.⁴⁸⁰

Die Vertraulichkeit der individuellen Kommunikation wird durch Art. 10 Abs. 1 GG gewährleistet.⁴⁸¹ Dies schließt nicht nur den Inhalt, sondern auch das Ob und das Wie der Kommunikation ein.⁴⁸² Aus dem Recht der freien Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) ergibt sich das Recht der informationellen Selbstbestimmung. Jeder Bürger hat die Befugnis, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Beschränkungen dieses Rechts sind nur zulässig, wenn es zum Schutz öffentlicher Interessen unerlässlich ist.⁴⁸³

Eine Privatsphäre bzgl. vertraulicher Daten hat auch erhebliche wirtschaftliche Bedeutung, z.B. können Firmen so Betriebsgeheimnisse wahren und das Durchsickern von *Insider-Informationen* verhindern.⁴⁸⁴ Ob sich der Wettbewerb dieser Probleme annehmen würde, wurde bezweifelt. Zwar wurde es als möglich angesehen, daß Kunden diejenigen Diensteanbieter auswählen würden, die das gewünschte Sicherheitsniveau anbieten und sich so dieses Niveau auf dem Markt durchsetzen würde; demgegenüber würde die größere Offenheit

⁴⁷⁹ *Mailboxen* sind Datenbanken, aus denen nicht nur Daten abgerufen sondern auch eingetragen werden können. Richtige Mailbox-Systeme stellen den Nutzern ein eigenes "Postfach" zur Verfügung, in dem an ihn gerichtete Nachrichten abgelegt werden.

⁴⁸⁰ Eine einheitliche digitale Übertragung von Nachrichten erleichtert das Abhören und Auswerten von Kommunikationsinhalten. Vgl. A. Roßnagel [1991], S. 87f.

⁴⁸¹ Gewährleistet wird "die freie Entfaltung der Persönlichkeit durch einen privaten, vor den Augen der Öffentlichkeit verborgenen Austausch von Nachrichten, Gedanken und Meinungen." (BVerfGE 67, 157 (171)).

⁴⁸² Vgl. BVerfGE 67, 157 (172).

⁴⁸³ Vgl. BVerfGE 65, 1 (43f.).

⁴⁸⁴ In einer Informationsgesellschaft steigt der Anreiz zur Informationsbeschaffung ständig. Könnte ein Schutz vertraulicher Daten leicht durchbrochen werden, würde dies zu einer abnehmenden Produktion solcher Informationen führen. Eine umfassende Diskussion der Wirtschaftlichkeit von sog. *Privacy* bietet R. Posner [1981], S. 231ff.

eines Konkurrenzsystems und die größere Komplexität seiner verzweigten Netze auch einen erweiterten Zugang zu Informationen gewähren und sich evtl. deshalb durchsetzen.⁴⁸⁵

4.2.6.2. Reaktionen

Die Bundesregierung bekannte sich zu dem Recht der informationellen Selbstbestimmung als Ausprägung des Persönlichkeitsrechts, hielt aber im Bereich der Telekommunikation eine Überarbeitung der geltenden allgemeinen Datenschutzbestimmungen für notwendig. Im Vordergrund sah sie die Wahrung der Anonymität des Verbrauchers bei der Nutzung von Multimedia-Diensten und des Grundsatzes der Zweckbindung einer Erhebung personenbezogener Daten.⁴⁸⁶

In den Blickpunkt geriet im folgenden § 87 des Gesetzentwurfs. Er sah vor, daß Strafverfolgungsbehörden und Geheimdienste Zugriff auf die Kundendateien von Telekommunikationsdiensten haben sollten.⁴⁸⁷ Nach Abs. 2 und 6 durften die Anbieter den Datenzugriff der Behörden nicht bemerken und mußten die nötigen Gerätschaften plus Software auf eigene Kosten bereitstellen. Nach Abs. 4 sollte die Regulierungsbehörde auf Anfrage alle angeschlossenen Datenbanken durchsuchen können. Dabei war sie nicht befugt, die Rechtmäßigkeit der Anfrage zu prüfen.⁴⁸⁸

Der schleswig-holsteinische Datenschutzbeauftragte HELMUT BÄUMLER kritisierte den Gesetzentwurf dahingehend, daß er datenschutzrechtlichen Ansprüchen nicht gerecht würde. In den Ausschlußberatungen des Bundesrates war zuvor beschlossen worden, die Netzbetreiber dazu anzuhalten, zu speichern, wer mit wem wie lange telefoniert hatte, um den Strafverfolgungsbehörden den Zugriff auf diese Daten zu ermöglichen. Er forderte seine Landesregierung auf, bei der Abstimmung im Bundesrat diese Pläne nicht zu unterstützen.⁴⁸⁹ Zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität hielt dieser es für notwendig, Überwachungsmaßnahmen in Telekommunikationsanlagen entsprechend den Regelungen für den öffentlichen Verkehr zu regeln.⁴⁹⁰

⁴⁸⁵ vgl. E.M. Noam [1991], S. 117. Auf S. 117ff. findet sich hier eine Liste von Telekommunikationsdiensten und der mit ihnen verbundenen *Privacy*-Probleme sowie die Aufführung gegenläufiger Interessen, die mit der *Privacy* ausgeglichen werden müssen.

⁴⁸⁶ vgl. BMWi [1996], S. 49f.

⁴⁸⁷ Davon waren nicht nur die Telekom AG und die Betreiber der verschiedenen Mobilfunknetze betroffen, sondern ebenso Online-Dienste, Mailboxen und Internet-Provider.

⁴⁸⁸ Befürchtet wurde, daß den Behörden so eine umfassende Datei zur Verfügung stände, die nicht nur allgemeine Daten der Kunden, sondern ebenso detaillierte Angaben über genutzte Dienstleistungen enthielten. Vgl. Die Zeit [online, 10.5.96].

⁴⁸⁹ vgl. H. Bäumlner [19.3.96].

⁴⁹⁰ Da Maßnahmen zur Überwachung privater Telekommunikationsnetze bislang unzulässig waren, wurde erwartet, daß sich die organisierte Kriminalität zukünftig gerade dieser Netze bedienen würde. Der Bundesrat forderte ihre umfassende Öffnung für staatlichen Zugriff zur Aufklärung von Straftaten. Vgl. Bundesrat [1996], S. 2f.

In der Sitzung vom 22. März 1996 forderte der Bundesrat noch einige Verschärfungen. Die Anbieter sollten den Behörden nicht nur die aktuellen, sondern auch die alten Kundendaten zur Verfügung stellen. Außerdem sollte das *jederzeitige* Erteilen von Auskünften festgeschrieben werden und zusätzlich zu *gewerblichen* Betreibern auch *geschäftsmäßige* Betreiber zur Mitarbeit verpflichtet werden. Die Forderungen wurden so schließlich in den Gesetzentwurf übernommen.⁴⁹¹

Schon 1995 war die *Fernmeldeverkehrs-Überwachungsverordnung (FÜV)* in Kraft getreten. Durch sie waren alle Anbieter verpflichtet, ebenfalls auf eigene Kosten bis zum 31. Mai 1996 eine sog. Abhörschnittstelle für richterlich angeordnete Überwachungen bereitzuhalten. Das TKG schrieb so diese rigide Regelung der FÜV endgültig fest. Besonders bedenklich erschien hier, daß Schutzrechte wie z.B. Arzt-, Bank- und Betriebsgeheimnisse auf den Schutz des Fernmeldegeheimnisses reduziert würden, da Teledienste wie Telemedizin, Telebanking oder Telearbeit mit sensiblen Daten immer verbreiteter würden.⁴⁹² Auch im marktwirtschaftlichen Sinne wurden Probleme erwartet. Die Vermutung, daß als *geschäftsmäßige* Anbieter auch nichtkommerzielle Internet-Provider⁴⁹³ und Mailboxen-Betreiber betroffen waren, ließ finanzielle Schwierigkeiten erwarten. Die Bereitstellung einer solch umfassenden Infrastruktur⁴⁹⁴ und von Schnittstellen für jederzeitigen Datenabruf stellte für diese Anbieter ohne Gewinnerzielungsabsicht eine erhebliche Belastung dar.⁴⁹⁵ Die Folge wäre somit eine "Verschlankung" der Konkurrenz.⁴⁹⁶

Diese finanzielle Belastung war auch der einzige Grund eines Protestbriefes der Mobilfunkbetreiber Mannesmann und E-Plus an die Postpolitiker in Bund und Ländern, in dem sie sich rechtliche Schritte vorbehielten.⁴⁹⁷ Es wurde auch darauf hingewiesen, daß Kriminelle ihre Nachrichten einfach verschlüsseln könnten⁴⁹⁸ oder notfalls auf abhörsichere Netzrechner im Ausland ausweichen könnten.⁴⁹⁹

⁴⁹¹ vgl. Die Zeit [online,10.5.96] und I. Ruhmann [12.6.96].

⁴⁹² vgl. I. Ruhmann [12.6.96].

⁴⁹³ *Provider* sind Organisationen, die anderen Organisationen gegen Gebühr den Zugang zu den Basis- und Mehrwertdiensten des Internet ermöglichen, ohne selber über die volle technische Ausstattung zu verfügen. Vgl. R. Kuhlen [1995], S. 17.

⁴⁹⁴ Voraussetzung waren demnach drei Leitungen als Mindestausstattung: eine für die Kunden, eine zweite für den unbeschränkten und unbemerkten Zugriff der Regulierungsbehörde auf die Kundendaten sowie eine dritte, damit gegebenenfalls auch eine gerichtlich angeordnete Überwachung gemäß der FÜV erfolgen konnte.

⁴⁹⁵ Die geschätzten Kosten wurden mit 50.000 - 75.000 DM veranschlagt. Vgl. C.E. Petrik [1996], S.3; Die Zeit [online,10.5.96] sowie Heise-Verlag [28.6.96].

⁴⁹⁶ vgl. I. Ruhmann [12.6.96]; Heise-Verlag [28.6.96] sowie C.E. Petrik [1996], S. 3.

⁴⁹⁷ vgl. Die Zeit [online,10.5.96].

⁴⁹⁸ Eine Variante der Verschlüsselungs-Software PGP (*Pretty Good Privacy*) erlaubte sogar eine Verschlüsselung von Telefongesprächen.

⁴⁹⁹ vgl. Die Zeit [online,10.5.96].

Alles in allem wurden die vereinzelt Proteste jedoch von der Öffentlichkeit nicht recht wahrgenommen. Auch der SPD-Bundestagsabgeordnete JÖRG TAUSS - zuständig für Informations- und Kommunikationstechnik in der Arbeitsgruppe Bildung und Forschung seiner Fraktion - kritisierte die mangelnden Proteste der meisten Datenschutzbeauftragten und Betreiber.⁵⁰⁰ Im Bundestag stimmten nur BÜNDNIS 90/Die Grünen und die PDS geschlossen gegen das TKG. Die Länder wiederum, die im Bundesrat das Gesetz billigen mußten, wurden mit Zugeständnissen für das künftige Multimediagesetz beschwichtigt, so daß sie Forderungen zum TKG zurückstellten.⁵⁰¹

4.3. Das TKG als Resultat

Nachdem die Fraktionen von CDU/CSU, SPD und F.D.P. den Gesetzentwurf gemeinsam Anfang 1996 in den Bundestag eingebracht hatten, stimmte der Bundesrat in seiner letzten Sitzung vor der Sommerpause am 5. Juli 1996 dem Gesetz zu. Das TKG vom 25. Juli 1996 ist seit dem 1. August 1996 in Kraft. Es umfaßt 100 Paragraphen, gliedert sich in 13 Teile und bildet die Rechtsgrundlage für 16 Rechtsverordnungen, welche wettbewerbspolitisch relevante Teile der Regulierungsziele präzisieren sollen. Beabsichtigt war, noch 1996 acht Rechtsverordnungen zu erlassen.⁵⁰²

4.3.1. Lizenzen (§§ 6 - 16 TKG)

Die Lizenzpflicht knüpft an die Betreibereigenschaft an wobei nach § 6 Abs. 1 TKG die Funktionsherrschaft (Ausüben der tatsächlichen und rechtlichen Kontrolle) entscheidend ist. Nach Abs. 2 werden die Lizenzen in vier Lizenzklassen⁵⁰³ eingeteilt, welche auch gleichzeitig in einer Urkunde erteilt werden können. Speziell die dritte Lizenzklasse ist sehr weitgehend. Die zentrale Anspruchsgrundlage ist hier § 8 TKG, der die Voraussetzungen für die Lizenzerteilung enthält. Abs. 3 beinhaltet zwar umfangreiche subjektive Zulassungsvoraussetzungen; diese können aber durch Verweis auf die Regulierungsziele (lt. § 2 Abs. 2 TKG) pragmatisch und weit ausgelegt werden.

Ebenso sind bei der Lizenzerteilung weitere Vorschriften⁵⁰⁴ zu beachten, insbesondere der Wechsel in den Eigentumsverhältnissen, der auch in engem Zusammenhang mit dem

⁵⁰⁰vgl. Spiegel Online [Nr.28/1996a].

⁵⁰¹vgl. C.E. Petrik [1996], S. 3 und Spiegel Online [Nr.28/1996b].

⁵⁰²vgl. A. Kemmler [1996], S. 321. Auf S. 322ff. findet sich eine ausführliche Beschreibung des Gesetzinhaltes.

⁵⁰³Mobilfunklizenz, Satellitenfunklizenz, Lizenz für Mietleitungsanbieter und Sprachtelefondienstlizenz.

⁵⁰⁴Die Vorschriften der §§ 9, 14, 15, 31 und 32 TKG.

Zusammenschlußverbot lt. § 32 TKG zu sehen ist. Gerade hier könnte ein wettbewerbswidriger Zusammenschluß relevant werden. Gefordert ist lt. § 14 TKG außerdem die strukturelle Separierung in rechtlich selbständige Unternehmen für Marktbeherrscher anderer Märkte und getrennte Rechnungsführung für Marktbeherrscher im Telekommunikationsbereich. Diese Vorschrift ist zwar nicht ausdrücklich auf lizenzpflichtige Dienste beschränkt, wird aber nur bei der Lizenzerteilung relevant. Durch Lizenzerteilung, Beifügung von Nebenbestimmungen oder Widerruf sind so die Regulierungsziele durchsetzbar. Vor allem dieser Teil des Gesetzes korrespondiert mit dem allgemeinen Verwaltungsrecht, auf das auch mehrfach Bezug genommen wird. Eine beschränkte Lizenzanzahl ist der Ausnahmefall nicht ausreichend zur Verfügung stehender Frequenzen. Entsprechend ausführlich wird das gesamte Vergabeverfahren beschrieben (§§ 10f. TKG). Wesentlich ist, daß in geeigneten Fällen das Versteigerungsverfahren Vorrang vor dem Ausschreibungsverfahren hat. Mit den Pflichten, Teilnehmerdaten und Notrufmöglichkeiten bereitzustellen (§§ 12f. TKG), wurden ehemalige Pflichtleistungen nach der *Telekom-Pflichtleistungsverordnung* auf die Lizenznehmer übertragen.⁵⁰⁵ In § 16 TKG findet sich die erste Ermächtigungsgrundlage zum Erlaß einer Rechtsverordnung bzgl. der Lizenzgebühr. Wie brisant dieses Thema ist, zeigt die Tatsache, daß das Einvernehmen von fünf Ressorts⁵⁰⁶ nötig ist. Hier wurde der Erlaß einer Rechtsverordnung als besonders dringlich angesehen.⁵⁰⁷

4.3.2. Entgeltregulierung (§§ 23 - 32 TKG)

Die wesentliche Anspruchsgrundlage ist hier § 24 Abs. 2 TKG, der die Maßstäbe der Entgeltregulierung festlegt. Nicht mehr das Prinzip der Tarifeinheit im Raum, sondern eine effiziente Leistungsbereitstellung wird hier festgeschrieben. Welche Entgelte (einschließlich der zugrundeliegenden allgemeinen Geschäftsbedingungen) überprüft werden, die Kostenermittlung für eine effektive Leistungsbereitstellung, die Verfahren der Regulierung etc. wird in §§ 23-31 TKG erläutert. § 27 Abs. 4 TKG bietet die Ermächtigungsgrundlage für eine ergänzende Rechtsverordnung.⁵⁰⁸

Der Regulierungsbehörde stehen lt. § 72 TKG umfassende Instrumente zur Durchsetzung der gesetzlichen Verpflichtungen zur Verfügung (insb. die Verhängung von hohen Buß- und

⁵⁰⁵ vgl. A. Kemmler [1996], S. 324.

⁵⁰⁶ Das BMPT sowie das Innen-, Finanz-, Justiz- und Wirtschaftsministerium.

⁵⁰⁷ vgl. A. Kemmler [1996], S. 324.

⁵⁰⁸ Die *Telekommunikations-Entgeltregulierungsverordnung (TEntgV)* trat am 10.10.1996 in Kraft. Gemäß der TEntgV soll durch die *Price-Cap*-Regulierung ein Preishöhenmißbrauch unterbunden werden (§ 1 Abs. 2 und 4 TEntgV).

Zwangsgeldern). Auch Entgelte für Leistungen im Rahmen von besonderen Netzzugängen sind grundsätzlich regulierungspflichtig (§ 39 TKG) und mit Entgelten für Endkundenleistungen gleichzubehandeln. Eine Übergangsregelung bzgl. des Sprachtelefondienstes besteht in § 97 Abs. 3 TKG. Für die Telekom AG erfolgt die Regulierung bis zum 31.12.1997 nach dem PTRRegG; genehmigte Entgelte bleiben längstens bis zum 31.12.2002 wirksam.

4.3.3. Offener Netzzugang und Zusammenschaltungen (§§ 33 - 39 TKG)

Die zentralen Vorschriften sind hier §§ 33 und 35 TKG. Die Generalklausel in § 33 TKG wird durch die sektorspezifischen Regulierungserfordernisse bedingt und geht über allgemeine wettbewerbsrechtliche Regelungen hinaus. Die wesentliche Aussage lt. Abs. 1 ist die Verpflichtung eines marktbeherrschenden Anbieters, "intern genutzte [...] Leistungen, soweit sie wesentlich sind, zu den Bedingungen zu ermöglichen, die er sich selbst bei der Nutzung dieser Leistungen [...] einräumt [...]". Eine sachliche Rechtfertigung für die Einräumung ungünstigerer Bedingungen muß nachgewiesen werden. Nach § 35 TKG müssen marktbeherrschende Unternehmen allen Nutzern Zugang zum Netz oder zu Teilen desselben ermöglichen. Beschränkungen sind nur zulässig, soweit sie der Einhaltung der grundlegenden Anforderungen i.S. der europäischen ONP-Regeln⁵⁰⁹ dienen. Diensteanbieter, die einen besonderen Netzzugang begehren ohne Lizenznehmer zu sein (also nicht zugleich Übertragungswege- oder Netzbetreiber sind oder Anbieter von Dienstleistungen für Teilnehmer geschlossener Benutzergruppen) müssen eine Prüfung der subjektiven Zulassungsvoraussetzungen (lt. § 8 TKG) über sich ergehen lassen.

Gemäß § 35 Abs. 5 TKG regelt eine Rechtsverordnung, in welcher Weise ein besonderer Netzzugang einschließlich der Zusammenschaltung öffentlicher Telekommunikationsnetze zu ermöglichen ist sowie die erforderlichen Einzelheiten für Zusammenschaltungsanordnungen der Regulierungsbehörde.⁵¹⁰ Die Wettbewerber und ihre Ansprüche beim Netzzugang lassen sich in drei Kategorien fassen: Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze⁵¹¹;

⁵⁰⁹Gemäß EG-Rat [90/387] sind dies: Sicherheit des Netzbetriebes, Aufrechterhaltung der Netzintegrität, Interoperabilität der Dienste und Datenschutz.

⁵¹⁰Die *Netzzugangsverordnung (NZV)* trat am 1.11.1996 in Kraft. Sie enthält eine Abgrenzung des besonderen Netzzugangs vom allgemeinen Netzzugang sowie wesentliche Pflichten für marktbeherrschende Betreiber im Zusammenhang mit dem Netzzugang (Entbündelungsgebot, räumlicher Zugang, Informationspflichten lt. §§ 2-4 NZV).

⁵¹¹Anspruch auf Zusammenschaltung binnen zehn Wochen (§ 37 TKG), dem aber die Verhandlungspflicht (§ 36 TKG) vorgeschaltet ist.

Wettbewerber, die ihre Dienstleistungen der Öffentlichkeit anbieten⁵¹² sowie andere Wettbewerber.⁵¹³

4.3.4. Universaldienst (§§ 17 - 22 TKG)

Diese Vorschriften stellen lediglich eine vorbeugende Maßnahme für den Fall einer Versorgungslücke dar, so daß sie wahrscheinlich nicht relevant werden. Es wurde darauf verzichtet, hohe Qualitätsanforderungen wie z.B. Liefer- und Bereitstellungsfristen, Entstörungsvorgaben, Festlegung konkreter Standorte für öffentliche Telefonstellen statisch festzuschreiben. Statt dessen können Universaldienstleistungen durch Rechtsverordnung⁵¹⁴ der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung nachfragegerecht angepaßt werden (§ 17 Abs. 2 TKG). Ein Verordnungsentwurf, der vom Kabinett und Bundestag im September 1996 verabschiedet wurde, sollte noch konkretisiert werden. Durch die nötige Zustimmung von Bundestag und Bundesrat liegt beinahe Gesetzesqualität vor.

In der Verordnung werden der Sprachtelefondienst mit ISDN-Leistungsmerkmalen auf der Basis eines digital vermittelnden Netzes und analoger Anschlußleitungen, die Zusatzleistungen Auskunft, Herausgabe von Teilnehmerverzeichnissen und Bereitstellen von öffentlichen Telefonstellen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Sprachtelefondienst stehen und bestimmte Übertragungswege als für die Öffentlichkeit unabdingbare Grundversorgung festgelegt. Ebenso wird der erschwingliche Preis festgelegt (§ 2 TUDLV).

Von einer Universaldienstleistung betroffen sind diejenigen Lizenznehmer mit einem Mindestmarktanteil von 4 % an einem sachlich relevanten Markt der betreffenden lizenzpflichtigen Telekommunikationsdienstleistung, oder mit einer marktbeherrschenden Stellung gemäß dem GWB auf dem räumlich relevanten Markt (§§ 18f. TKG). Nach § 97 Abs. 1 TKG ist die Telekom AG übergangsweise verpflichtet, Universaldienstleistungen zu den festgelegten Bedingungen zu erbringen; allerdings ist eine Kündigungsmöglichkeit vorhanden.

4.3.5. Regulierungsbehörde (§§ 66 - 84 TKG)

Die zentrale Aufgabe der Regulierung ist es, die Marktmachtstellung des dominanten Anbieters zu kontrollieren und faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Die Instrumente, die über das allgemeine Wettbewerbsrecht hinausgehen, richten sich auf die Bereiche Entgeltregulierung, Gewährung von Netzzugang, Zusammenschaltungen, Numerierung und

⁵¹²Weitgehende Ansprüche bzgl. Entbündelung, räumlichem Zugang und Information (§ 33 Abs. 2 Satz 1 TKG).

⁵¹³Der Anspruch, daß ihre Wettbewerbsmöglichkeiten im Telekommunikationsbereich nicht ohne sachlichen Grund beeinträchtigt werden dürfen (§ 35 TKG).

⁵¹⁴Die *Telekommunikations-Universaldienstleistungsverordnung (TUDLV)* bestimmt gemeinsam mit §§ 17-22 TKG den Abschnitt des Universaldienstes.

Frequenzordnung. Nach § 66 TKG wird die Regulierungsbehörde als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMWi mit Sitz in Bonn zum 1.1.1998 errichtet. Bis Ende 1997 nimmt das BMPT die Regulierungsaufgaben wahr (§ 98 Satz 1 TKG). Lt. §§ 67-69 TKG wird ein Beirat gebildet, bestehend aus je neun Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates. Dieser Beirat hat hauptsächlich Beratungs- und Vorschlagsrechte⁵¹⁵ und wird zum 1.10.1997 konstituiert (§ 98 Satz 2 TKG). Bis dahin werden seine Aufgaben vom Regulierungsrat wahrgenommen.

Die Regulierungsbehörde übt nach § 71 TKG die Lizenzaufsicht aus; von den sonstigen Befugnissen ist die Verhängung von hohen Zwangsgeldern erwähnenswert (§ 72 Abs. 10 TKG). Ansonsten unterliegt sie selbst (von personal- und organisationsrechtlichen Angelegenheiten abgesehen) der Rechts- und eingeschränkten Fachaufsicht der Aufsichtsbehörde, dem zuständigen Ressort. Bei diesem liegt auch die politische Verantwortung für die Telekommunikationspolitik und damit der Erlaß von Rechtsverordnungen. Durch das Beschlußkammerverfahren (§§ 73-79 TKG) wird ein transparentes und unabhängiges Entscheidungsverfahren der Regulierungsbehörde gewährleistet.⁵¹⁶ Hier wird in den wettbewerblich relevanten Bereichen der Entgeltregulierung, des offenen Netzzugangs und der Zusammenschaltungen entschieden.

4.3.6. Benutzung der Verkehrswege (§§ 50 - 58 TKG)

Dieser Teil des Gesetzes enthält als einer der wenigen Teile keine Ermächtigungsgrundlage für den Erlaß einer Rechtsverordnung. Gegenüber dem Text des TWG werden die beiden Neuerungen in §§ 51 und 57 TKG nicht berücksichtigt, aus denen sich Ansprüche ergeben. Insbesondere § 57 TKG regelt nicht die Benutzung der Verkehrswege, sondern die Beeinträchtigung privater Grundstücke. Unterschieden werden zwei Fälle, in denen ein Grundstückseigentümer die Errichtung, den Betrieb und die Erneuerung von Telekommunikationslinien auf seinem Grundstück dulden muß:

- { Es sind noch keine Trassen auf dem Grundstück verlegt und das Grundstück wird nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigt.
- { Es sind bereits Trassen vorhanden und die Nutzbarkeit des Grundstücks wird nicht dauerhaft zusätzlich eingeschränkt.

⁵¹⁵ Insbesondere in wichtigen Personalfragen wie die Besetzung des Präsidiums der Regulierungsbehörde und Benehmensrechte in den Bereichen, die für eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Telekommunikationsdienstleistungen relevant sind.

⁵¹⁶ Die Beschlußkammern sind den Beschlußabteilungen des Bundeskartellamts nachgebildet.

Falls der Eigentümer in unzumutbarer Weise belastet wird, können Ausgleichszahlungen vom Betreiber gefordert werden; die Höhe ergibt sich nicht aus dem Gesetz. Dagegen gibt § 51 TKG einen sehr eingeschränkten Anspruch auf Duldung der Mitbenutzung vorhandener Trassen in öffentlichen Wegen und Plätzen. Dem Bund wird das Recht zugestanden, Verkehrswege für die öffentlichen Zwecken dienenden Telekommunikationslinien unentgeltlich zu benutzen und dieses Recht auf die Lizenznehmer zu übertragen (§ 50 Abs. 1 und 2 TKG). Durch Abs. 3 wurden die Rechte der Wegebausträger gegenüber der früheren Rechtslage gestärkt, besonders in planungsrechtlicher Hinsicht.⁵¹⁷

4.3.7. Fernmeldegeheimnis, Datenschutz, Sicherung (§§ 85 - 93 TKG)

Die sich aus diesem Teil des Gesetzes ergebenden Pflichten sind sehr umfangreich, wobei nicht nur Lizenznehmer betroffen sind. Das Fernmeldegeheimnis nach Art. 10 GG gilt auch gegenüber Betreibern von Netzen für geschlossene Benutzergruppen (§ 85 TKG). Als Nachfolgevorschrift des bislang geltenden Tatbestands lt. § 11 FAG wurde ein Abhörverbot übernommen (§ 86 TKG) und ferner wurde der hohe Datenschutzstandard weiter ausgebaut (§ 89 TKG). Hauptsächlich durch § 90 TKG über das Auskunftersuchen der Sicherheitsbehörden (des vormaligen § 87 des Gesetzentwurfs) entstehen unvorhersehbare Kosten bei allen, die Telekommunikationsanlagen betreiben bzw. geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste erbringen, auch ohne Lizenznehmer zu sein. Die Regulierungsbehörde darf jederzeit unentgeltlich und unbemerkt die Kundendateien der Diensteanbieter abrufen.

Unsicherheiten bestanden weiterhin hinsichtlich des genauen Anwendungsbereiches. Es war unklar, ob auch Mailboxbetreiber, Hotels, kommunale Netze oder Hausanlagen betroffen waren. Durch die Regulierungsziele lt. § 2 Abs. 2 TKG werden zu hohe Qualitätsstandards mit dem Grundgedanken des Gesetzes nicht vereinbar. Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen existieren in §§ 87 Abs. 3, 88 Abs. 2 und 89 Abs. 1 TKG.⁵¹⁸

4.4. Zusammenfassung

Nachdem die ersten beiden Postreformen einen umfassenden Wettbewerb nur unzureichend zuließen, war es notwendig, auch die wirtschaftlich bedeutendsten Monopolbereiche (Netzinfrastruktur und Sprachtelefondienst) umfassend zu liberalisieren. Von Seiten der EU erfolgte die Bestimmung des 1. Januar 1998 zur spätestmöglichen Auflösung dieser Monopole.

⁵¹⁷ Während sie nach der alten Rechtslage gegen einen Planfeststellungsentscheid vorgehen mußten, bedürfen Vorhaben jetzt ihrer Zustimmung.

⁵¹⁸ Weiterhin gültig waren die *Fernmeldeverkehrs-Überwachungsverordnung (FÜV)* vom Mai 1995 und die *Telekommunikationsdienstunternehmen-Datenschutzverordnung (TDSV)*, die unmittelbar vor dem Inkrafttreten des Gesetzes erlassen wurde.

Durch Ergänzungen der "Netzrichtlinie" wurden die alternativen Netze bereits ab 1996 für bereits liberalisierte Dienste nutzbar. Faktisch bedeutete dies eine vorgezogene Aufgabe aller Telekommunikationsnetzmonopole in Europa. Um nach der Beendigung des Telekom-Monopols zum 31. Dezember 1997 chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerb zu ermöglichen, mußten staatliche Rahmenbedingungen geschaffen werden. Das TKG trat am 1. August 1996 in Kraft und enthält eine sektorspezifische Regulierung des Telekommunikationsbereichs. Während der Gesetzesvorbereitungsphase trafen die Interessen des etablierten Anbieters Telekom AG und die der potentiellen Konkurrenten (z.B. EVU, ebenso Kommunen) aufeinander. Ebenso gab es Auseinandersetzungen zwischen der Regierungskoalition und der SPD. Die SPD vertrat dabei in Bereichen wie z.B. der Entgeltregulierung, dem Universaldienst etc. die Interessen der Telekom AG, während CDU/CSU und F.D.P. die Newcomer ausreichend vor dem Marktbeherrscher schützen wollten.

5. Zusammenfassung, Bewertung und Ausblick

Die grundlegendste Norm in der Bundesrepublik stellt das GG dar. Hier wird die freiheitlich-demokratische Grundordnung festgeschrieben. Zu den wesentlichen Merkmalen einer Demokratie gehört die Form der politischen Willensbildung, mit der die Bürger an der Gestaltung des öffentlichen Lebens mitwirken. Im Mittelpunkt dieses Gemeinschaftsideals steht somit der mündige Bürger, der die Verantwortung für das Erreichen seiner Ziele übernimmt. Voraussetzung dafür ist die Freiheit, seine Ziele selbst zu setzen und sie mit den geeignet erscheinenden Mitteln zu verfolgen. Freiheit ist also ein zentraler Grundwert jeder Demokratie, "denn erst die Freiheit macht aus dem vereinzelt Individuum den verantwortlichen Menschen und Staatsbürger."⁵¹⁹ Zugrundegelegt wurde ein individualistisches Menschenbild, da alle menschlichen Handlungen und Entscheidungen von einzelnen Menschen bewirkt werden. Hieraus ergibt sich als grundlegende Forderung die Gewährung individueller Freiheit.

Diese individuelle Freiheit findet ihren Ausdruck in der Wirtschaftsordnung, die als Marktsystem oder Marktwirtschaft bezeichnet wird. Durch seine Handlungsfreiheit ist es dem Menschen möglich, die hohe Umweltkomplexität zu bewältigen und so seine eigenen Fähigkeiten zu entfalten. Diese werden dann zum Lernen und zur Anpassung an neue Umweltsituationen genutzt. Das Marktsystem ist ein Koordinierungssystem, in dem die Pläne

⁵¹⁹M.U. Rapold [1957], S. 87.

und daraus resultierende Entscheidungen und Handlungen der Individuen in Übereinstimmung gebracht werden.

Eine wesentliche Funktionsbedingung für das Marktsystem ist die Wettbewerbsfreiheit. Sie garantiert die Abwesenheit jeglicher Schranken, die den Eintritt in den Wettbewerb um die Gewinnmöglichkeiten verhindern. Durch einen solchen "freien Wettbewerb" werden die Pläne der Anbieter koordiniert, so daß die Verbraucher die Produkte möglichst günstig erhalten. Der Wettbewerb dient so auch als Entdeckungsverfahren für Innovationen. Ebenso unentbehrlich ist eine ungehinderte Preisbildung, die eine Informationsfunktion bzgl. der Güterknappheit erfüllt sowie die Institution des Privateigentums. Dem Privateigentum kommt dabei die entscheidende Motivationsfunktion zu, da so für den Anbieter ein hoher Ansporn besteht, mit knappen Ressourcen ökonomisch zu haushalten. Das Marktsystem ist die bislang beste und effizienteste Methode der Wissensnutzung.

Die Frage, ob Demokratie und Marktwirtschaft notwendigerweise zusammengehören, wurde von WALTER EUCKEN mit dem Schlagwort der *"Interdependenz der Ordnungen"*⁵²⁰ positiv beantwortet. Es ist bisher keine andere Staatsform als die rechtsstaatliche Demokratie bekannt, die der Freiheit und auch der Gleichheit vor dem Gesetz den höchsten Stellenwert einräumt. Da der Wettbewerb auf dem Markt das Eigeninteresse des Einzelnen kanalisieren kann, so wie es die Gewaltenteilung in der Politik tut, kann das Marktsystem als die ökonomische Implikation des freiheitlichen Rechtsstaates gelten.

In der Neuordnungsperiode nach dem Zweiten Weltkrieg propagierte der Neoliberalismus die Notwendigkeit eines staatlich normierten Ordnungsrahmens sowie geeigneter Verfahren zur Monopolverhinderung bzw. -kontrolle. Der Staat sollte durch eine entsprechende Ordnungspolitik einen wettbewerbspolitisch günstigen Rahmen setzen. Im GG werden umfassende Handlungsfreiheiten und Möglichkeiten zur Verfolgung des Eigeninteresses garantiert; dies schließt auch die freie wirtschaftliche Betätigung mit ein. Deutschland verdankte dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft einen raschen wirtschaftlichen Aufschwung.

Eine Ausnahme des wettbewerbslichen Prinzips war bis vor kurzem das staatliche Monopol der Nachrichtenübermittlung. Technologische Veränderungen und der Wandel der Märkte stellten neue Anforderungen an die Telekommunikationspolitik in ganz Europa. Der internationale Druck, der einerseits durch die Deregulierung der US-amerikanischen Telekommunikation, und andererseits durch eine wettbewerbsorientierte Telekommunikationspolitik der EU freigesetzt wurde, untergrub die traditionelle nationale Handlungsautonomie in diesem Sektor.

⁵²⁰W. Eucken [1990], S. 183 und 332ff.

Um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können und das vorhandene Innovationspotential auszuschöpfen, wurden die neoliberalen Politikziele Privatisierung, Liberalisierung und Deregulierung zu einem Thema.

Diese ordnungspolitischen Argumente waren in den letzten vier Jahren wiederholt vorgebracht worden, denn sie waren bereits für die Änderung des GG im Zuge der "Postreform II" im Herbst 1994 entscheidend gewesen. Aufgrund der herausragenden Bedeutung des Telekommunikationssektors auch für andere Wirtschaftsbereiche wurde ein stabiler rechtlicher Rahmen notwendig, der schließlich mit dem TKG festgelegt wurde. Die umfassende öffentliche Diskussion, von der die Gesetzesvorbereitung seit Anfang 1995 begleitet wurde, erklärt sich daraus, daß der Adressatenkreis des Gesetzes sehr umfangreich ist. Betroffen sind international agierende *Global Player* (meist ehemalige Monopolisten), nationale Allianzen, kleine und mittelständische Unternehmen (als Anbieter und Nutzer) sowie jedermann als Endkunde.

Das TKG ist eines der liberalsten Gesetze weltweit, da es gleichzeitig Wettbewerb auf allen diesen Ebenen ermöglicht, während andere Staaten den Tätigkeitsbereich schrittweise geöffnet hatten, sei es durch eine beschränkte Anzahl von Marktteilnehmern (Großbritannien), sei es durch Gliederung des Marktes in Fern- und Ortsverkehr (USA). Mit dem Telefondienst verbleibt der größte Leistungsanteil des deutschen Telekommunikationsmarktes noch bis zum 31. Dezember 1997 im Monopol des etablierten Anbieters, der Telekom AG. Das Übertragungswegemonopol für liberalisierte Telekommunikationsdienste wurde mit dem Inkrafttreten des TKG zum 1. August 1996 aufgehoben.

Bzgl. der einflußnehmenden Akteure bleibt festzuhalten, daß die Regierungskoalition (CDU/CSU und F.D.P) das Erfordernis erkannte, die Newcomer vor der etablierten Telekom AG zu schützen, während die SPD die Interessen der Telekom AG vertrat. Da aufgrund der Bundesratsmehrheit die SPD in die Gesetzesvorbereitung einbezogen werden mußte, gelang es ihr, wesentliche Änderungen durchzusetzen. Zu nennen ist hier die Festlegung des Sprachtelefondienstes mit digitalen Leistungsmerkmalen (in der TUDLV) als Universaldienst. Auch die dynamische Anpassung (lt. § 17 Abs. 2 Satz 2 TKG), die der Bundesrat erreicht hat, zeigt, daß die seit Jahren anhaltende Diskussion um den "Infrastrukturauftrag" noch nicht beendet ist. Eine Verpflichtung zur Leistungserbringung kann nur dann auferlegt werden, wenn das wettbewerbliche Angebot von Telekommunikationsdiensten eine angemessene Grundversorgung nicht flächendeckend sicherstellt. Da in Deutschland eine Anschlußdichte von ung. 98 % im Telefondienstebereich besteht, ist dies nicht zu erwarten. Den finanziellen Ausgleich für die Bereitstellung der Universaldienstleistung entrichten die im sachlich

relevanten und räumlich abgrenzbaren Markt tätigen Lizenznehmer mit einem Mindestmarktanteil von 4 % in diesem Bereich. Da es aber der Staat ist, der die versorgungspolitischen Ziele einfordert, wäre es angemessen gewesen, ihn diese Kosten ausgleichen zu lassen. Auch erscheint das Marktanteilkriterium bzgl. der lizenzpflichtigen Unternehmen als nicht optimal: Mobilfunknetzbetreiber, *Service Provider* und Wiederverkäufer, die ebenfalls im sachlich relevanten Markt tätig sind, werden nicht berücksichtigt. Durch die Bemessung der Abgabe an dem Umsatzanteil wird außerdem das marktbeherrschende Unternehmen begünstigt, da der Umsatz neuer Anbieter gerade in den Anfangsjahren nach der Aufhebung der Monopolrechte vor allem aus Zahlungen für *Interconnection* mit dem etablierten Anbieter bestehen wird. Dadurch wird ein großer Teil des Außenumsatzes faktisch keine eigene Wertschöpfung darstellen, aber als Bemessungsgrundlage für die Abgabe herangezogen.

Ebenso verhinderte die SPD im Bereich der sektorspezifischen Verhaltensregulierung eine unbefristete Entgeltregulierung. Diese *Ex-ante*-Regeln, die über die *Ex-post*-Regeln des allgemeinen Wettbewerbsrechts hinausgehen, sind für die schnelle Entfaltung eines dynamischen Leistungswettbewerbs von zentraler Bedeutung und stellen gegenüber der bislang geltenden Tarifregulierung einen Fortschritt dar. Zusätzlich zu einer Entgeltorientierung an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung könnte eine *Price-Cap*-Regulierung einen Anreiz beim etablierten Anbieter schaffen, Kostensenkungspotentiale zu nutzen und Innovationen hervorzubringen. § 4 TEntgV bietet die Möglichkeit hierzu. Kritisiert werden muß die Fortgeltung des Monopols im öffentlichen Sprachtelefondienst bis zum 31. Dezember 1997; hierfür existiert kein plausibler ökonomischer Grund. Bei der Entgeltgenehmigung für die Telekom AG sollen Vorgaben und Genehmigungen, die vor dem 1. Januar 1998 nach dem PRegG ergangen sind, bis zum 31. Dezember 2002 wirksam sein können. Faktisch werden ausgerechnet im gewinnträchtigsten Massendienst des marktbeherrschenden Anbieters die *Ex-ante*-Entgeltregeln des TKG bis zu 5 Jahre ausgesetzt. Möglicherweise bestand hier eine Scheu, die Telekom AG "zu hart anzufassen". Ein Problem könnte sich zudem daraus ergeben, daß marktbeherrschende Anbieter mit noch nicht genehmigten Tarifen Werbung betreiben. Das TKG bietet keine Gewähr dagegen.⁵²¹ In einigen Punkten besteht noch Präzisierungsbedarf, so z.B. für das Weiterverkaufsrecht von Telekommunikationsdienstleistungen, das Entbündelungsgebot und die Festlegung der

⁵²¹ Daß dies nicht nur theoretisch denkbar ist, zeigt das Beispiel der Geschäftskundenrabatte der Telekom AG im Bereich der *Corporate Networks*, die der Regulierungsrat zwar genehmigt hatte, die aber Mitte Mai 1996 von der Europäischen Kommission abgelehnt wurden, da sie nicht mit § 86 EGV in Einklang standen. Vgl. A. Freytag/ B. Jäger [1996], S. 227.

Netzzusammenschaltungspunkte an allen technisch möglichen Punkten des Netzes der Telekom AG.

Bzgl. dem Lizenzverfahren bleibt anzumerken, daß es eigentlich überflüssig ist, da die Lizenzzahl keiner staatlichen Begrenzung unterliegt und zudem die Lizenzkriterien (Leistungsfähigkeit, Fachkunde und dauerhaftes Engagement) als Mindestkriterien gesehen werden. Außerdem erscheint die Festlegung auf starre Lizenzklassen als wenig zukunftssicher, da die künftige Technikentwicklung nicht absehbar ist. Die Voraussetzung der strukturellen Separierung für Marktbeherrscher *anderer* Märkte außerhalb der Telekommunikation (die Telekom AG muß dagegen lediglich eine getrennte Rechnungsführung vorlegen) ist ebenfalls auf die Telekom-freundliche Politik der SPD zurückzuführen. In Anbetracht der Tatsache, daß außer der Telekom AG keine Telekommunikationsgesellschaft über eigene flächendeckende Ortsnetzinfrastrukturen verfügt, wäre es empfehlenswert gewesen, die Telekom AG zur Trennung von ihren TV-Kabelnetzen im öffentlichen Grund zu verpflichten. Auf diese Weise hätte die Mißbrauchsproblematik im Zusammenhang mit *Interconnection* entschärft sowie der Wettbewerb und das Wachstum beschleunigt werden können. Zu einer solchen Separierungs-Entscheidung konnte man sich jedoch nicht durchringen. Dies steht im Widerspruch zu internationalen Entwicklungen.⁵²²

Die Einrichtung der Regulierungsbehörde als obere Behörde beim BMWi ist wohl auf den Einfluß des Koalitionspartners F.D.P. zurückzuführen. Die diskutierte Übertragung der Regulierungsaufgaben auf das Bundeskartellamt wäre ebenfalls machbar gewesen; jedoch hätte man dem Kartellamt im Telekommunikationsbereich erfahrenes Personal zuordnen müssen. Da aber die politische Entscheidung für eine gesonderte Regulierungsbehörde gefallen ist, ist die Einrichtung im Geschäftsbereich des selben Ministeriums wie das Kartellamt sinnvoll. Dadurch wird eine uneinheitliche Rechtsanwendung bei Fragen erschwert, bei der das Kartellamt hinzuzuziehen ist. Außerdem kann so die Regulierungsbehörde später in das Kartellamt integriert werden.

Die Städte und Gemeinden konnten sich mit ihrem massiven Druck nicht durchsetzen, so daß die seit jeher geltende Unentgeltlichkeit der Leitungsverlegung in öffentlichen Straßen und Wegen beibehalten wurde. Hier kann keine wirtschaftlich nachteilige oder unfaire Behandlung gesehen werden. Die Kommunen sind zwar sachenrechtlich Eigentümer der Straßengrundstücke; da aber der Erwerb der Straßengrundstücke fast ausschließlich über die Beiträge der Anlieger finanziert wird, werden die Kommunen zur Finanzierung ihres Wegenetzes wirtschaftlich selbst keinen wesentlichen Beitrag leisten, so daß ihnen die

⁵²²Einen kurzen Überblick hierzu bieten A. Freytag/ B. Jäger [1996], S. 231.

unentgeltliche Nutzung durchaus zuzumuten ist. Außerdem kommen die dadurch kostengünstigeren Telekommunikationsdienste den Anliegern und damit gerade denjenigen zugute, die das kommunale Wegenetz letztlich finanziert haben. Mittlerweile machten aber die Kommunen ihre Drohung wahr; unterstützt vom Deutschen Städtetag reichten 10 Städte am 16. Mai dieses Jahres die Klage beim Bundesverfassungsgericht ein. Die Entscheidung hierzu steht noch aus.

Folgenlos blieben auch die Proteste gegen die Anforderungen, die Diensteanbietern für Überwachungsmaßnahmen auferlegt wurden. Ein Grund mag hierin liegen, daß sich der Unmut erst kurz vor Verabschiedung des Gesetzes regte und in der Tagespresse nicht weiter berücksichtigt wurde. Lediglich in Computer-Fachzeitschriften und in Meinungsforen des Internet (Newsgroups etc.) wurde das Problem der Überwachung thematisiert. Kurz vor der Verabschiedung des TKG konnte die Fraktion BÜNDNIS 90/Die Grünen durchsetzen, daß die Regulierungsbehörde Überwachungsstatistiken veröffentlichen muß. Ein Problem ist hier sicherlich, daß die geheime Datenschnittstelle für die Behördenabfrage auch sog. *Hackern* den Zugriff auf Kundendaten erleichtert. Ebenso dürften die entstehenden zusätzlichen Kosten für kleine oder nichtkommerzielle Diensteanbieter erhebliche Marktzutrittsschranken bedeuten. Die ordnungspolitische Grundausrichtung des TKG und die asymmetrische Regulierung des bisherigen Monopolisten sind positiv zu bewerten; Schwächen bestehen hinsichtlich der Entgelt- und *Interconnection*-Regulierung sowie der Regeln zur Bereitstellung der Universaldienste. Dies könnten Faktoren sein, die einen dynamischen Wettbewerb erschweren. Wünschenswert wäre, in den §§ 11 und 17 TKG die formelle Gleichstellung in- und ausländischer (vor allem außereuropäischer) Wettbewerber aufzunehmen, um so evtl. Benachteiligungen (z.B. im Ausschreibungsverfahren) vorzubeugen. Die Überführung der Telekommunikationsdienstleistungen in einen durch Wettbewerb gekennzeichneten Telekommunikationsmarkt könnte auch Konflikte mit dem Landesrundfunkrecht nach sich ziehen, das gerade nicht den Gesetzen des Marktes folgt, sondern im Gegenteil den Gefahren vorzubeugen sucht, die sich bei einem marktgemäßen Selbstlauf für den Versorgungsauftrag des Rundfunks ergäben. Durch die von den Bundesländern vorgesehene Behandlung von *Tele-Shopping* und Online-Mediendiensten als Rundfunk geraten auch kleine, innovative Anbieter des Internet in den Zuständigkeitsbereich der Landesmedienanstalten. Dies dürfte den hohen Anforderungen einer globalen Informationsgesellschaft nicht Rechnung tragen. Handlungsbedarf besteht auch bei der Bildung der Regulierungsbehörde. Es ist vorgesehen, den Beirat zum 1. Oktober 1997 und die Behörde zum 1. Januar 1998 zu bilden. Bislang üben das BMPT und das BAPT die Aufsicht über Post und Telekommunikation aus. In Anbetracht

der stockenden *Interconnection*-Verhandlungen zwischen der Telekom AG und den Newcomern wurde bisher eine unabhängige Regulierungsbehörde schmerzlich vermißt. Auch über die Besetzung der Behörde existieren Meinungsverschiedenheiten. Der Regulierungsrat hatte sich Mitte Mai dieses Jahres für den SPD-Bundestagsabgeordneten ARNE BÖRNSEN als Präsidenten entschieden, wogegen aber BÖTSCH sein Veto einlegte. Da in dem Auswahlverfahren letztlich die Bundesregierung die entscheidende Stimme hat, konnte er im Gegenzug seinen langjährigen Mitarbeiter KLAUS-DIETER SCHEURLE (CSU) nominieren. Die privaten Wettbewerber befürchteten hier eine Befangenheit zugunsten der Telekom AG und reichten gegen diese Entscheidung Beschwerde beim Bundeskanzler ein. Ihr Alternativ-Vorschlag ist Kartellamts-Präsident DIETER WOLF.⁵²³ Um eine ausreichende Planungssicherheit für die Unternehmen zu gewährleisten, sollten diese Unstimmigkeiten schnellstmöglich beigelegt werden. BÖTSCHS Entscheidung, daß die Telekom AG den Newcomern ab 1998 den direkten Zugang auf ihre Leitungen zu den Endkunden ermöglichen muß, ist ein erster Schritt hierzu.⁵²⁴ Weitere Probleme dürften bei den Verhandlungen über den Preis auftreten, der der Telekom AG für den Zugang zum Ortsnetz gezahlt werden muß. Bis das Ziel des TKG, den Wettbewerb in der Telekommunikation zu fördern erreicht ist, werden wohl einige Jahre vergehen, da die Telekom AG in absehbarer Zeit von keinem Wettbewerber in Bedrängnis gebracht werden kann. Am ehesten werden sich wohl Mannesmann ARCOR und o.tel.o zu ernsthaften Konkurrenten entwickeln.⁵²⁵ Nachdem sich die Welthandelsorganisation (WTO) Anfang des Jahres auf die Öffnung der Telekommunikationsmärkte für in- und ausländische Mitbewerber einigte, können z.B. AT&T oder MCI direkt europäischen Kunden ihre Dienste anbieten. Hier bleibt zu hoffen, daß die erhobenen Lizenzgebühren auf ein erträgliches Maß beschränkt bleiben; im Gespräch sind 40 Mio. DM pro Lizenz, während die Gebühren für vergleichbare Lizenzen in den USA oder

⁵²³ vgl. hierzu StZ [15.3.97]; Die Welt [12.5.97] und StZ [23.5.97].

⁵²⁴ vgl. StN [30.5.97]. Ursprünglich hatte die Telekom AG beabsichtigt, den Zugang nur über ihre eigenen Übertragungseinrichtungen oder -computer zu ermöglichen und so technische Normen und Verfahren vorzugeben.

⁵²⁵ ARCOR wurde im Januar dieses Jahres gegründet; Eigentümer sind die Deutsche Bahn AG und das Mannesmann-Konsortium (Mannesmann AG, Deutsche Bank, AT&T, Unisource). Mit einem Leitungsnetz von 40.000 km, das die Bahn einbrachte, sieht ARCOR sich als stärksten Konkurrenten der Telekom AG, wird sich aber vermutlich auf den Geschäftskundenbereich konzentrieren. Dagegen hat o.tel.o (Zusammenschluß von Vebacom GmbH und RWE Telliance AG) mit einem eigenen Leitungsnetz von 6.000 km einen Vorsprung in Privatkundenerfahrung und dürfte in diesem Bereich auch die zukünftige Nr. 2 hinter der Telekom AG werden. RWE führte bereits Tests mit Funkschnittstellen durch. Ebenfalls wird die Viag Interkom zu beachten sein, an der auch BT beteiligt ist. Diese Gesellschaft hat auch eine Lizenz zum Aufbau des vierten Mobilfunknetzes (E 2) erhalten. Zudem wurden bereits Lizenzen an die regionalen Anbieter Colt Telecom GmbH und NetCologne GmbH vergeben; weitere Lizenzanträge für Sprachtelefondienst liegen dem BMPT vor.

Großbritannien nur einige zehntausend DM betragen.⁵²⁶ Eine Reihe von Unternehmen würde sonst evtl. von Investitionen in den deutschen Telekommunikationsmarkt abgehalten. Beachtenswert hinsichtlich der weiteren Entwicklung in diesem Sektor sind zudem die vorgesehenen Liberalisierungsmaßnahmen des Strommarktes (ab 1999) sowie die beabsichtigten Aktivitäten der Telekom AG als *Service*-Anbieter im Kabel-TV-Bereich. Wenn auch die neoliberale Ordnungspolitik als Rechtfertigung für Reformen im Telekommunikationssektor erhalten kann, so muß doch zugegeben werden, daß sie keine allumfassende Erklärung bietet. Es war nicht nur ein "ideologischer Imperativ"⁵²⁷ am Werk, wenn auch der technologische und ökonomische Wandel die Tagesordnung der Telekommunikationspolitik stark verändert hat. Auch wenn die Liberalisierung allgemein ein zentrales Thema war, so ist doch eine *ausschließliche* neoliberale Begründung nicht befriedigend, da diese den Vorrang des Marktes vor der Politik überbetont. Für sämtliche Regierungen war es unmöglich, den Paradoxien rationalen Handelns zu entkommen, nämlich dem Gegensatz zwischen dem öffentlichen Angebot einer universellen Dienstleistung, um soziale Bedürfnisse zu erfüllen, und dem Wettbewerb und der Wahlfreiheit zur Maximierung der individuellen Präferenzen; kurz: dem Gegensatz zwischen kulturellen und ökonomischen Kriterien.

⁵²⁶ vgl. Die Welt [online,15.1.97].

⁵²⁷ K. Dyson [1991], S. 64.

Quellenverzeichnis

a.) Monographien, Periodika, Dokumente

- Albert, H. [1979]: Hans Albert. *Geplante Wissenschaft? Die soziale Verankerung der Wissenschaft und die Steuerung des Erkenntnisgeschehens*. In: Willy Linder/ Hanno Helbling/ Hugo Bütler (Hrsg.) *Liberalismus - nach wie vor*, S. 135-152. Zürich 1979.
- Andersen, U. [1992]: Uwe Andersen. *Soziale Marktwirtschaft/Wirtschaftspolitik*. In: Uwe Andersen/ Wichard Woyke (Hrsg.) *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, S. 478-486. Lizenzausgabe der Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn 1992.
- Aristoteles [1971]: Aristoteles. *Politik*. Eingeleitet, übersetzt und kommentiert von Olof Gigon. Zürich u.a. 1971.
- Badura, P. [1963]: Peter Badura. *Das Verwaltungsmonopol*. Berlin 1963.
- Bauer, B. [1996]: Brigitte Bauer. *Verbraucherschutz und Wettbewerb in der Telekommunikation*. Schriftenreihe des WIK, Band 20. Berlin u.a. 1996.
- Bäumler, H. [19.3.96]: *Grundrecht auf unbeobachtete Kommunikation statt Überwachungsstaat*. Presseerklärung des Landesbeauftragten für den Datenschutz Schleswig-Holstein Helmut Bäumler vom 19. März 1996.
- Benda, E. [1992]: Ernst Benda. *Freiheitlich-demokratische Grundordnung*. In: Uwe Andersen/ Wichard Woyke (Hrsg.) *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, S. 162-163. Lizenzausgabe der Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn 1992.
- Berg, H. [1992]: Hartmut Berg. *Wettbewerbspolitik*. In: *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2*, S. 239-300. 5. Auflage. München 1992.
- Berger, H. et al. [1990]: Heinz Berger/ Charles B. Blankart/ Arnold Picot (Hrsg.) *Lexikon der Telekommunikationsökonomie*. Heidelberg 1990.
- Besson, W./ G. Jasper [1971]: Waldemar Besson/ Gotthard Jasper. *Das Leitbild der modernen Demokratie. Bauelemente einer freiheitlichen Staatsordnung*. 4. Auflage. München u.a. 1971.
- Blankart, C.B. [1995]: Charles B. Blankart. *Was bringt das neue Telekommunikationsgesetz?* In: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 75(1995), Heft 7, S. 355-358.

- Blankart, C.B./ G. Knieps [1996]: Charles B. Blankart/ Günter Knieps. *Infrastrukturfonds als Instrumente zur Realisierung politischer Ziele*. In: Heinz Berger (Hrsg.) *Wettbewerb und Infrastruktur in Post- und Telekommunikationsmärkten*, S. 51-68. ZöGU, Beiheft 19, 1996.
- BMPT [1988]: Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.) *Reform des Post- und Fernmeldewesens in der Bundesrepublik Deutschland. Konzeption der Bundesregierung zur Neuordnung des Telekommunikationssektors*. Heidelberg 1988.
- BMPT [1995a]: Bundesminister für Post und Telekommunikation (Hrsg.) *Eckpunkte eines künftigen Regulierungsrahmens im Telekommunikationsbereich* (v. 27.März 1995.)
- BMPT [1995b]: Bundesminister für Post und Telekommunikation (Hrsg.) *Referentenentwurf für ein Telekommunikationsgesetz* (Stand: 6.Oktober 1995).
- BMPT-Ausschuß-Protokoll [Nr.18]: Deutscher Bundestag. *Protokoll Nr. 18 des Ausschusses für Post und Telekommunikation der öffentlichen Anhörung von Sachverständigen bzgl. des Entwurfes eines Telekommunikationsgesetzes* (v. 13.März 1996; liegt dem Verfasser vor).
- BMWi [1986]: Bundesminister für Wirtschaft (Hrsg.) *Entwicklung der informations- und kommunikationstechnischen Industrie*. BMWi-Dokumentation Nr. 273. Bonn 1986.
- BMWi [1991]: Bundesminister für Wirtschaft (Hrsg.) *Informationstechnik in Deutschland*. BMWi-Dokumentation Nr. 310. Bonn 1991.
- BMWi [1995a]: Bundesminister für Wirtschaft (Hrsg.) *Orientierungen für eine Postreform III. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats* (Stand: Februar 1995).
- BMWi [1995b]: Bundesminister für Wirtschaft (Hrsg.) *Position des BMWi zur Organisation der Regulierung* (v. 2.Oktober 1995).
- BMWi [1996]: Bundesminister für Wirtschaft (Hrsg.) *Info 2000 - Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft*. Bericht der Bundesregierung (Stand: Februar 1996).
- Böhret, C. et al. [1979]: Carl Böhret/ Werner Jann/ Marie Therese Junkers/ Eva Kronenwett. *Innenpolitik und politische Theorie*. Opladen 1979.
- Börnsen, A. [1995]: Arne Börnsen. *Wettbewerb soweit wie möglich - Regulierung soweit wie nötig*. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 75(1995), Heft 7, S. 350-353.
- Bötsch, W. [1994]: Wolfgang Bötsch. *Der deutsche Weg in die Informationsgesellschaft*. Referat anlässlich des DIHT-Symposiums "Europas Weg zur Informationsgesellschaft - wo steht die Bundesrepublik?" vom 6. Oktober 1994 in Bonn, S.15-21.
- Bötsch, W. [1995]: Wolfgang Bötsch. *Liberalisierung der Telekommunikation nach 1998*. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 75(1995), Heft 7, S. 347-350.

- Brinkmann, M. [1995]: Markus Brinkmann. *Ordnungspolitik und Transformation*. Schriften zur Nationalökonomie, Band 18. Bayreuth 1995.
- Brühlmeier, D. [1992]: Daniel Brühlmeier. *Adam Smith*. Sankt Augustin 1992.
- Buchanan, J.M. [1987]: James M. Buchanan. *Konstitutionelle Demokratie, individuelle Freiheit und politische Gleichberechtigung*. In: Heinz Buhofer (Hrsg.) *Liberalismus als Verjüngungskur*, S. 36-47. Zürich u.a. 1987.
- Bundeskartellamt [1995]: *Bundeskartellamt und Landeskartellbehörden zur Reform des deutschen Kartellrechts und zur Telekommunikation*. Agenturmeldung vom 6.November 1995.
- Bundesrat [1996]: *Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Telekommunikationsgesetzes (TKG)*. Drucksache 80/96(Beschluß) v. 22.März 1996.
- Bury, H.M. [1995]: Hans Martin Bury. *Weg frei für fairen Wettbewerb - SPD setzt Verbesserungen des Telekommunikationsgesetzes durch*. Statement im Rahmen des Pilotprojektes "Abgeordnete im Internet" (v. 9.November 1995; liegt dem Verfasser vor).
- Busch, B. [1987]: Berthold Busch. *Regulierung des Post- und Fernmeldewesens. Eine ordnungstheoretische Untersuchung*. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des IW, Nr. 152. Köln 1987.
- Busch, B. [1992]: Berthold Busch. *Standortindikator Telefonkosten*. In: IW-Trends, Jg. 19(1992), Heft 2, S. 55-61.
- Cassel, D. [1988]: Dieter Cassel. *Wirtschaftspolitik als Ordnungspolitik*. In: Dieter Cassel/ Bernd-Thomas Ramb/ H. Jörg Thieme (Hrsg.) *Ordnungspolitik*, S. 313-333. München 1988.
- Dang Nguyen, G. [1989]: Godefroy Dang Nguyen. *The European R&D Policy for Telecommunications*. Studie im Auftrag des WIK. Diskussionsbeiträge des WIK, Nr. 49. Bad Honnef 1989.
- Dietze, G. [1992]: Gottfried Dietze. *Liberale Demokratie*. Wissenschaftliche Abhandlungen und Reden zur Philosophie, Politik und Geistesgeschichte, Band 18. Berlin 1992.
- Dyson, K. [1991]: Kenneth Dyson. *Die Entwicklung der Telekommunikationspolitik in Westeuropa*. In: Edgar Grande/ Rainer Kuhlen/ Gerhard Lehmbuch/ Heinrich Mäding (Hrsg.) *Perspektiven der Telekommunikationspolitik*, S. 43-68. Opladen 1991.
- EG-Kommission [1987]: Kommission der Europäischen Gemeinschaften. *Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsendgeräte*. KOM (87) 290 vom 30. Juni 1987.

EG-Kommission [88/301]: Kommission der Europäischen Gemeinschaften. *Richtlinie der Kommission vom 16. Mai 1988 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikations-Endgeräte*. 88/301/EWG, ABl. L 131/73 vom 27. Mai 1988.

EG-Kommission [90/388]: Kommission der Europäischen Gemeinschaften. *Richtlinie der Kommission vom 28. Juni 1990 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste*. 90/388/EWG, ABl. L 192/10 vom 24. Juli 1990.

EG-Rat [90/387]: Kommission der Europäischen Gemeinschaften. *Richtlinie des Rates vom 28. Juni 1990 zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzugangs*. 90/387/EWG, ABl. L 192/1 vom 24. Juli 1990.

EG-Rat [92/44]: Kommission der Europäischen Gemeinschaften. *Richtlinie des Rates vom 5. Juni 1992 zur Einführung des offenen Netzzugangs bei Mietleitungen*. 92/44/EWG vom 19. Juni 1992.

EG-Rat [93/C213/01]: Kommission der Europäischen Gemeinschaften. *Entschliessung des Rates vom 22. Juli 1993 zur Prüfung der Lage im Bereich Telekommunikation und zu den notwendigen künftigen Entwicklungen in diesem Bereich*. 93/C213/01, ABl. C 213/1 vom 6. August 1993.

Ellwein, T. [1974]: Thomas Ellwein. *Fragen - Voraussetzungen - Begriffe*. In: Hans-Robert Buck (Hrsg.) *Demokratie. Studentexte zur Auseinandersetzung mit dem demokratischen System*, S. 118-141. In der Reihe: Heinz Laufer (Hrsg.) *Politische Wissenschaft*, Band 3. München 1974.

EU-Kommission [1995]: Kommission der Europäischen Gemeinschaften. *Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehtetze, Teil II*. KOM (94) 682 vom ?

EU-Kommission [95/51]: Kommission der Europäischen Gemeinschaften. *Richtlinie der Kommission vom 18. Oktober 1995 zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG hinsichtlich der Aufhebung der Einschränkungen bei der Nutzung von Kabelfernsehtetzen für die Erbringung bereits liberalisierter Telekommunikationsdienste*. 95/51/EG, ABl. 1995 L 256/49 vom 26. Oktober 1995.

EU-Kommission [96/19]: Kommission der Europäischen Gemeinschaften. *Richtlinie der Kommission vom 13. März 1996 zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG hinsichtlich der Einführung des vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten*. 96/19/EG, ABl. L 74/13 vom 22. März 1996.

EU-Kommission [96/2]: Kommission der Europäischen Gemeinschaften. *Richtlinie der Kommission vom 16. Januar 1996 zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG*

- betreffend die mobile Kommunikation und Personal Communications*. 96/2/EG, ABl. 1996 L 20/59 vom 26. Januar 1996.
- EU-Rat [94/C379/03]: Kommission der Europäischen Gemeinschaften. *Entschiessung des Rates vom 22. Dezember 1994 über die Grundsätze und den Zeitplan für die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastrukturen*. 94/C379/03, ABl. C 379/4 vom 31. Dezember 1994.
- Eucken, W. [1949]: Walter Eucken. *Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung*. In: *Ordo*, Nr. 2(1949), S. 1-99.
- Eucken, W. [1990]: Walter Eucken. *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. 6. Auflage. Tübingen 1990.
- F.D.P. [26.6.96]: *Liberale Telekommunikation schafft Wettbewerb*. Pressemitteilung der F.D.P.-Bundestagsfraktion vom 26. Juni 1996.
- Fangmann, H. [1996]: Helmut Fangmann (Hrsg.) *Telekommunikations- und Postrecht*. Berlin 1996.
- Fenske, H. [1991]: Hans Fenske. *Politisches Denken im 20. Jahrhundert*. In: Hans-Joachim Lieber (Hrsg.) *Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart*, S. 657-880. Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung: Studien zur Geschichte und Politik, Band 299. Bonn 1991.
- Freytag, A./ B. Jäger [1996]: Andreas Freytag/ Bernd Jäger. *Der künftige Ordnungsrahmen des deutschen Telekommunikationsmarktes*. In: *Ordo*, Nr. 47(1996), S. 215-240.
- Frowein, J. A. [1995]: Jochen Abr. Frowein. *Grundrechte*. In: Dieter Nohlen (Hrsg.) *Wörterbuch Staat und Politik*, S. 235-238. Neuausgabe der Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn 1995.
- Fuest, C. [1992]: Clemens Fuest. *Weltweiter Privatisierungstrend in der Telekommunikation*. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des IW, Nr. 196. Köln 1992.
- Gäfigen, G. [1990]: Gérard Gäfigen. *Ordnungstheorie: Grundlage einer rationalen Gestaltung der Wirtschaftsordnung?* Diskussionsbeiträge der Fakultät der Wirtschaftswissenschaften und Statistik, Serie I, Nr. 247, Konstanz 1990.
- Grande, E. [1989]: Edgar Grande. *Vom Monopol zum Wettbewerb? Die neokonservative Reform der Telekommunikation in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden 1989.
- Grande, E. [1994]: Edgar Grande. *Problemfeld Informationstechnik: Technologische Entwicklungen, Wettbewerbsbedingungen und industrielle Steuerungserwartungen*. In:

- Edgar Grande/ Jürgen Häusler. *Industrieforschung und Forschungspolitik. Staatliche Steuerungspotentiale in der Informationstechnik*, S. 59-114. Frankfurt/M. 1994.
- Guggenberger, B. [1995]: Bernd Guggenberger. *Demokratie/Demokratietheorie*. In: Dieter Nohlen (Hrsg.). *Wörterbuch Staat und Politik*, S. 80-90. Neuausgabe der Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn 1995.
- Hallenga, R. [1994]: Reiner Hallenga. *Tarifpolitik als Steuerungsinstrument für den Wettbewerb zwischen Fernmeldeorganisationen und ihren privaten Konkurrenten*. In: Archiv PT, Jg. 46(1994), Heft 1, S. 50-59.
- Hallenga, R. [1996]: Reiner Hallenga. *Europarechtliche Vorgaben für die Liberalisierung von Telekommunikationsnetzmärkten und die Umsetzung in nationales Recht*. In: Archiv PT, Jg. 48(1996), Heft 3, S. 239-246.
- Hamm, W. [1994]: Walter Hamm. *Die Funktion von Privateigentum, Vertragsfreiheit und privater Haftung*. In: Carsten Herrmann-Pillath/ Otto Schlecht/ Horst Friedrich Wünsche (Hrsg.) *Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Band 3. Marktwirtschaft als Aufgabe. Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang vom Plan zum Markt*, S. 305-318. Stuttgart u.a. 1994.
- Hayek, F.A.v. [1952]: Friedrich August v. Hayek. *The Sensory Order*. London u.a. 1952.
- Hayek, F.A.v. [1954]: Friedrich August v. Hayek. *Marktwirtschaft und Wirtschaftspolitik*. In: Ordo Nr. 6(1954), S. 3-19.
- Hayek, F.A.v. [1961]: Friedrich August v. Hayek. *Die Ursachen der ständigen Gefährdung der Freiheit*. In: Ordo, Nr. 12(1961), S. 103-109.
- Hayek, F.A.v. [1972]: Friedrich August v. Hayek. *Die Theorie komplexer Phänomene*. Vorträge und Aufsätze des WEI, Band 36. Tübingen 1972.
- Hayek, F.A.v. [1983]: Friedrich August v. Hayek. *Die Verfassung der Freiheit*. 2. Auflage. Tübingen 1983.
- Hayek, F.A.v. [1994a]: Friedrich August v. Hayek. *Rechtsordnung und Handlungsordnung*. In: *Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze*, S. 161-198. 2. Auflage. Tübingen 1994.
- Hayek, F.A.v. [1994b]: Friedrich August v. Hayek. *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*. In: *Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze*, S. 249-265. 2. Auflage, Tübingen 1994.
- Heise-Verlag [28.6.96]: *Der gläserne Telebürger*. Mitteilung des Heise-Verlags vom 28. Juni 1996 (<http://www.heise.de/tp/te/1043/1.htm>).

- Herrmann, G. [1957]: Götz Herrmann. *Der Streit der Thurn- und Taxisschen Reichspost und der reichsständischen Post um das Postregal im 16. und 17. Jahrhundert*. Erlangen 1957.
- Heuermann, A. et al. [1986]: Arnulf Heuermann/ Karl-Heinz Neumann/ Thomas Schnöring/ Bernhard Wieland. *Telekommunikation im Vergleich - Eine problemorientierte Übersicht über die Länder USA, Großbritannien, Frankreich, Niederlande, Schweden und Japan*. Bonn 1986.
- Heuermann, A./ W. Neu [1988]: Arnulf Heuermann/ Werner Neu. *Ein Regulierungsrahmen für das Unternehmen Deutsche Bundespost Telekom*. Diskussionsbeiträge des WIK, Nr. 43, Bad Honnef 1988.
- Homann, K. [1988]: Karl Homann. *Rationalität und Demokratie*. Tübingen 1988.
- Hoppmann, E. [1980]: Erich Hoppmann. *Gleichgewicht und Evolution*. In: Erich Carell. *Ansprachen und Vorträge auf der Festveranstaltung der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Julius-Maximilian-Universität Würzburg zum 75. Geburtstag von Erich Carell*, S. 19-39. Baden-Baden 1980.
- Hoppmann, E. [1988]: Erich Hoppmann. *Über Funktionsprinzipien und Funktionsbedingungen des Marktsystems*. In: ders. *Wirtschaftsordnung und Wettbewerb*, S. 119-138. Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, Band 100. Baden-Baden 1988.
- Hoppmann, E. [1992a]: Erich Hoppmann. *Freiheitliche Wirtschaftspolitik und Verfassung*. Jena 1992.
- Hoppmann, E. [1992b]: Erich Hoppmann. *Freiheit, Marktwirtschaft und ökonomische Effizienz*. In: List-Forum (Hrsg.), Band 18(1992), S. 97-111.
- Hoppmann, E. [1993]: Erich Hoppmann. *Unwissenheit, Wirtschaftsordnung und Staatsgewalt*. Freiburg 1993.
- Hrubý, Z. [1995]: Zdenek Hrubý. *Telekommunikation: Die schnelle Entwicklung des Sektors*. In: Rüdiger Pohl (Hrsg.) *Herausforderung Ostdeutschland. Fünf Jahre Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion*, S. 345-352. Berlin 1995.
- Ickenroth, B. [1995]: Bernd Ickenroth. *Die Finanzierung des Universaldienstes im Wettbewerb - Erfahrungen im Ausland und Implikationen für Deutschland*. Diskussionsbeiträge des WIK, Nr. 154, Bad Honnef 1995.
- Jäger, B. [1993]: Bernd Jäger. *Gemeinwohl, Gruppen- und Eigeninteresse: Die gradualistische Ordnungspolitik in der deutschen Telekommunikation*. Eine

- Fallstudie im Lichte der Positiven Theorie staatlicher Regulierung und Deregulierung.* Dissertation in Köln. 1993.
- Jäger, B. [1994a]: Bernd Jäger. *Postreform II - Ökonomische Analyse der Reformgründe und -eckpunkte.* In: ZfW, Jg. 43(1994), Heft 1, S. 15-46.
- Jäger, B. [1994b]: Bernd Jäger. *Die Leistungsgüte des Telekommunikations-Übertragungswegemonopols in Deutschland auf dem Prüfstand.* In: ZfW, Jg. 43(1994), Heft 3, S. 301-335.
- Jasay, A.d. [1991]: Anthony de Jasay. *Zur Möglichkeit begrenzter Staatsgewalt.* In: Gerard Radnitzky/ Hardy Bouillon (Hrsg.) *Ordnungstheorie und Ordnungspolitik*, S. 77-104. Berlin u.a. 1991.
- Katz, A. [1991]: Alfred Katz. *Staatsrecht.* 10. Auflage, Heidelberg 1991.
- Kemmler, A. [1996]: Anne Kemmler. *Telekommunikationsgesetz (TKG). Einführung und Stand der Umsetzung.* In: Archiv PT, Jg. 48(1996), Heft 4, S. 321-330.
- Keßler, U. [1992]: Uwe Keßler. *Grundrechte.* In: Uwe Andersen/ Wichard Woyke (Hrsg.) *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, S. 207-209. Lizenzausgabe der Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn 1992.
- Kiefer, H.J. [1980]: Heinz J. Kiefer. (Hrsg.) *Symposium: Grundwerte-orientierte Ordnungspolitik für die achtziger Jahre.* Würzburg 1980.
- Kiper, E. [13.6.96]: Rede des MdB Emanuel Kiper (BÜNDNIS 90/Die Grünen) in der Bundestagsplenardebatte vom 13. Juni 1996 (liegt dem Verfasser auszugsweise vor).
- Kirsch, G. [1981]: Guy Kirsch. *Ordnungspolitik als Gegenstand der politischen Auseinandersetzung.* In: Otmar Issing (Hrsg.) *Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft*, S. 255-276. Berlin 1981.
- Kirzner, I.M. [1982]: Israel M. Kirzner. *Uncertainty, Discovery and Human Action: A Study of the Entrepreneurial Profile in the Misesian System.* In: ders. (ed.). *Method, Process and Austrian Economics*, S. 139-160. Lexington/Mass. 1982.
- Klös, H.-P. [1989]: Hans-Peter Klös. *Öffentliches Infrastrukturmonopol noch zeitgemäß?* Köln 1989.
- Kluth, T.-S. [1993]: Thomas-Sönke Kluth. *Telekommunikation als Regelungsgegenstand des Europäischen Gemeinschaftsrechts.* Europäische Hochschulschriften, Reihe II/Rechtswissenschaft, Band 1446. Frankfurt/M. u.a. 1993.
- Kordey, N. [1991]: Norbert Kordey. *Ursachen und Folgen des Telekommunikationsnotstandes in den neuen Bundesländern.* In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 49(1991), Heft 1, S. 43-56.

- Kortendieck, G. [1993]: Georg Kortendieck. *Gesundheitsökonomie und Wirtschaftspolitik. Neoklassische versus Österreichische Markttheorie - dargestellt am Beispiel des Gesundheits- und Krankenversicherungswesens*. Freiburg 1993.
- Koslowski, P. [1982]: Peter Koslowski. *Gesellschaft und Staat. Ein unvermeidlicher Dualismus*. Stuttgart 1982.
- Kronberger Kreis [1987]: Kronberger Kreis. *Mehr Markt in der Telekommunikation*. Frankfurt/M. 1987.
- Krüger, R. [1995a]: Reinald Krüger. *Telekommunikationsnetze: Gegen quantitative Lizenzierung!* In: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 75(1995), Heft 6, S. 286-287.
- Krüger, R. et al. [1995b]: Reinald Krüger/ Gönke Tetens/ Axel Voß. *Markteintrittsmöglichkeiten und ordnungspolitische Alternativen für deutsche Telekommunikationsnetzmärkte*. Veröffentlichungen des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung Hamburg, Band 19. Baden-Baden 1995.
- Kruse, J. [1985]: Jörn Kruse. *Ökonomie der Monopolregulierung*. Göttingen 1985.
- Kruse, J. [1995]: Jörn Kruse. *Liberalisierung der Telekommunikation in Deutschland. Anmerkungen zum neuen Telekommunikationsgesetz-Entwurf*. Diskussionsbeiträge aus dem Institut für VWL (520) der Universität Hohenheim, Nr. 115/1995.
- Kuhlen, R. [1995]: Rainer Kuhlen. *Informationsmarkt. Chancen und Risiken der Kommerzialisierung von Wissen*. Schriften zur Informationswissenschaft, Band 15. Konstanz 1995.
- Lachmann, L.M. [1984]: Ludwig M. Lachmann. *Marktprozeß und Erwartungen. Studien zur Theorie der Marktwirtschaft*. München 1984.
- Lang, G. [1995]: Günter Lang. *Price-Cap-Regulierung: Ein Fortschritt in der Tarifpolitik?* In: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 75(1995), Heft 5, S. 273-277.
- Laufer, H. [1970]: Heinz Laufer. *Die demokratische Ordnung. Eine Einführung*. 2. Auflage. Stuttgart 1970.
- Lenk, K. [1991]: Kurt Lenk. *Probleme der Demokratie*. In: Hans-Joachim Lieber (Hrsg.) *Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart*, S. 933-989. Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung: Studien zur Geschichte und Politik, Band 299. Bonn 1991.
- Malerba, F. [1985]: Franco Malerba. *The Semiconductor Business: The Economics of Rapid Growth and Decline*. London 1985.
- Mestmäcker, E.-J./ E. Witte [1995]: Ernst-Joachim Mestmäcker/ Eberhard Witte. *Gutachten zur Zuständigkeit für die Verhaltensaufsicht nach dem dritten und vierten Teil des*

- Referentenentwurf für ein Telekommunikationsgesetz*. Hamburg u.a. (Stand: 22. November 1995).
- Molitor, B. [1995]: Bruno Molitor. *Wirtschaftspolitik*. 5. Auflage. München 1995.
- Monopolkommission [1981]: Monopolkommission. *Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen. Sondergutachten Nr. 9*. Baden-Baden 1981.
- Monopolkommission [1991]: Monopolkommission. *Zur Neuordnung der Telekommunikation. Sondergutachten Nr. 20*. Baden-Baden 1991.
- Monopolkommission [1992/93]: Monopolkommission. *Mehr Wettbewerb auf allen Märkten. Hauptgutachten X (1992/1993)*. Baden-Baden 1994.
- Monopolkommission [1996]: Monopolkommission. *Die Telekommunikation im Wettbewerb. Sondergutachten Nr. 24*. Baden-Baden 1996.
- Möschel, W. [1981]: Wernhard Möschel. § 22: *Marktbeherrschende Unternehmen*. In: Ulrich Immenga/ Ernst-Joachim Mestmäcker (Hrsg.) *GWB-Kommentar*, S. 644-768. München 1981.
- Möschel, W. [1987]: Wernhard Möschel. *Wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen für die Entfaltung des Leistungspotentials der Informations- und Kommunikationstechnik in Deutschland*. Referat anlässlich des BDI-Symposiums "Telekommunikation" am 1. Juni 1987 in Köln.
- Möschel, W. [1994]: Wernhard Möschel. *Monopole und Wettbewerb in der Telekommunikation*. In: Wolfgang Gerke (Hrsg.) *Planwirtschaft am Ende - Marktwirtschaft in der Krise?*, S. 37-50. Stuttgart 1994.
- Müller, P. [1995]: Petra Müller. *Telekommunikation in der Europäischen Union. Innovative Kommunikationstechnologien im Spannungsfeld von staatlicher Regulierung und Marktdynamik*. Schriftenreihe des Instituts für Allgemeine Wirtschaftsforschung der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Freiburg 1995.
- Müller-Armack, A. [1966]: Alfred Müller-Armack. *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft (1946)*. In: ders. *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration*, S. 19-170. Freiburg 1966.
- Neu, W./ K.-H. Neumann [1993]: Werner Neu/ Karl-Heinz Neumann. *Interconnection Agreements in Telecommunications*. Diskussionsbeiträge des WIK, Nr. 106, Bad Honnef 1993.

- Neumann, K.-H. [1994]: Karl-Heinz Neumann. *Energieversorgungsunternehmen als Telekommunikationsnetzbetreiber*. In: WIK-Newsletter, Nr. 17(Dezember 1994), S. 1-2.
- Noam, E.M. [1991]: Eli M. Noam. *Privacy bei Telekommunikationsdiensten*. In: Herbert Kubicek (Hrsg.) *Telekommunikation und Gesellschaft. Kritisches Jahrbuch der Telekommunikation*, S. 112-135. Karlsruhe 1991.
- Pällmann, W. [1992]: Wilhelm Pällmann. *Aufbauprogramm 'Telekom 2000'*. In: Office Management, Jg. 40(1992), Heft 7-8, S. 25-27.
- Pennock, J. R. [1962]: J. Roland Pennock. *Democracy and Leadership*. In: William N. Chambers/ Robert H. Salisbury (eds.). *Democracy Today. Problems and Prospects*, S. 122-158. New York 1962.
- Petersen, H.-G. [1993]: Hans-Georg Petersen. *Ökonomik, Ethik und Demokratie. Zu einer Theorie der Effizienz und Gerechtigkeit offener Gesellschaften*, Baden-Baden 1993.
- Petrik, C.E. [1996]: Claudia E. Petrik. *Weltspitze im Abhören*. In: Gateway, Nr. 7/1996, S. 3.
- Polanyi, M. [1951]: Michael Polanyi. *The Logic of Liberty*. London 1951.
- Popper, K.R. [1956]: Karl R. Popper. *Die öffentliche Meinung im Lichte der Grundsätze des Liberalismus*. In: Ordo, Nr. 8(1956), S. 7-17.
- Posner, R. [1981]: Richard Posner. *The Economics of Justice*. Cambridge/Mass. 1981.
- Püttner, G. [1996]: Günter Püttner. *Telekommunikation und gemeindliches Wegerecht*. In: Archiv PT, Jg. 48(1996), Heft 4, S. 307-317.
- Ramb, B.-T. [1988]: Bernd-Thomas Ramb. *Staatsaktivitäten und Marktprozesse: Aufgabenteilung und Regelbindung*. In: Dieter Cassel/ Bernd-Thomas Ramb/ H. Jörg Thieme (Hrsg.) *Ordnungspolitik*, S. 231-256. München 1988.
- Rapold, M.U. [1957]: Max U. Rapold. *Demokratie und Wirtschaftsordnung - ein Beitrag zur sozialwissenschaftlichen Grundlagenforschung*. Dissertation in Zürich. 1957.
- Regierungskommission [1987]: Regierungskommission Fernmeldewesen. *Neuordnung der Telekommunikation*. Heidelberg 1987.
- Riese, H. [1978]: Hajo Riese. *Ordnungsidee und Ordnungspolitik - Kritik einer wirtschaftspolitischen Konzeption*. In: Ulrich Teichmann (Hrsg.) *Probleme der Wirtschaftspolitik, Band 1. Zielfindung und politischer Entscheidungsprozeß*, S. 402-426. Darmstadt 1978.
- Robert, R. [1992]: Rüdiger Robert. *Wettbewerb/Kartellamt*. In: Uwe Andersen/ Wichard Woyke (Hrsg.) *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik*

- Deutschland*, S. 592-595. Lizenzausgabe der Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn 1992.
- Röpke, J. [1977]: Jochen Röpke. *Die Strategie der Innovation*. Tübingen 1977.
- Roßnagel, A. [1991]: Alexander Roßnagel. *Vom informationellen zum kommunikativen Selbstbestimmungsrecht*. In: Herbert Kubicek (Hrsg.) *Telekommunikation und Gesellschaft. Kritisches Jahrbuch der Telekommunikation*, S. 86-111. Karlsruhe 1991.
- Rottmann, M. [1994]: Michael Rottmann. *Zu den verfassungsrechtlichen Aspekten der Postreform II*. In: Archiv PT, Jg. 46(1994), Heft 3, S. 193-197.
- Ruhmann, I. [12.6.96]: Rund-Mail Ingo Ruhmanns (Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Büro des MdB Manuel Kiper [BÜNDNIS 90/Die Grünen]) vom 12. Juni 1996 (liegt dem Verfasser vor).
- Sautter, K. [1951]: Karl Sautter. *Geschichte der Deutschen Post, Teil 3. Geschichte der Deutschen Reichspost*. Frankfurt/M. 1951.
- Scherer, J. [1995]: Joachim Scherer. *Postreform II: Privatisierung ohne Liberalisierung*. In: Wolfgang Hoffmann-Riem/ Thomas Vesting (Hrsg.) *Perspektiven der Informationsgesellschaft*, S. 72-89. Symposien des Hans-Bredow-Instituts, Band 16. Baden-Baden 1995.
- Schiller, T. [1995]: Theo Schiller. *Liberalismus*. In: Dieter Nohlen (Hrsg.) *Wörterbuch Staat und Politik*, S. 393-398. Neuausgabe der Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn 1995.
- Schmoch, U./ T. Schnöring [1993]: Ulrich Schmoch/ Thomas Schnöring. *Wie steht es um die Wettbewerbsposition der Telekommunikationsgeräteindustrie in Europa?* Diskussionsbeiträge des WIK, Nr. 104. Bad Honnef 1993.
- Schnöring, T. [1988]: Thomas Schnöring. *Die deutsche informations- und kommunikationstechnische Industrie und ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit*. Diskussionsbeiträge des WIK, Nr. 34. Bad Honnef 1988.
- Schnöring, T. [1992]: Thomas Schnöring. *Entwicklungstrends auf den europäischen Telekommunikationsmärkten. Auf halbem Wege von monopolistischen zu wettbewerblichen internationalen Telekommunikationsmärkten*. Diskussionsbeiträge des WIK, Nr. 102. Bad Honnef 1992.
- Scholz, R. [1996]: Rupert Scholz. *Unentgeltliche Durchleitungsrechte für Zwecke der Telekommunikation - Verfassungsgemäßes Korrelat zum Grundversorgungsauftrag*. In: Archiv PT, Jg. 48(1996), Heft 2, S. 95-112.

- Schönwitz, D./ H.J. Weber [1983]: Dietrich Schönwitz/ Hans-Jürgen Weber.
Wirtschaftsordnung. Eine Einführung in Theorie und Politik. München u.a. 1983.
- Schüller, A. [1988]: Alfred Schüller. *Ökonomik der Eigentumsrechte in ordnungstheoretischer Sicht.* In: Dieter Cassel/ Bernd-Thomas Ramb/ H. Jörg Thieme (Hrsg.) *Ordnungspolitik*, S. 155-184. München 1988.
- Schulz, A. [1995]: André Schulz. *Die Telekommunikation im Spannungsfeld zwischen Ordnungs- und Finanzpolitik.* Wiesbaden 1995.
- Schumpeter, J. [1952]: Joseph Schumpeter. *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung.* 5. Auflage. Berlin 1952.
- Schumpeter; J. [1961]: Joseph Schumpeter. *Konjunkturzyklen.* Göttingen 1961.
- Schwarz, G. [1992]: Gerhard Schwarz. *Marktwirtschaftliche Reform und Demokratie - Eine Haßliebe ?* In: *Ordo*, Nr. 43(1992), S. 65-90.
- Schwarz, G. [1994]: Gerhard Schwarz. *Politische Führung und demokratische Entscheidung im Transformationsprozeß.* In: Carsten Herrmann-Pillath/ Otto Schlecht/ Horst Friedrich Wünsche (Hrsg.) *Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Band 3. Marktwirtschaft als Aufgabe. Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang vom Plan zum Markt*, S. 739-757. Stuttgart u.a. 1994.
- Schwemmler, M./ H.-J. Sattler [1995]: Michael Schwemmler/ Hans-Jürgen Sattler. *Steuerung durch Regulierung? Post- und Telekommunikationspolitik nach der Privatisierung der Deutschen Bundespost.* In: *WSI-Mitteilungen*, Jg. 48(1995), Heft 3, S. 189-196.
- Siegenthaler, H. [1993]: Hansjörg Siegenthaler. *Regelvertrauen, Prosperität und Krisen.* In der Reihe: Karl Homann (Hrsg.) *Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften*, Band 81. Tübingen 1993.
- Sondhof, H./ M. Theurer [1995]: Harald Sondhof/ Michael Theurer. *Wettbewerb in den lokalen Fernmeldemärkten der USA.* Tübinger Diskussionsbeiträge, Nr. 45. Tübingen 1995.
- Sprißler, M. [1991]: Matthias Sprißler. *Das Fernmeldemonopol und seine rechtshistorische Entwicklung in Deutschland.* In: *Archiv PF*, Jg. 43(1991), Heft 2, S. 159-179.
- Stihl, H.P. [1995]: Hans Peter Stihl. *Die Öffnung der Telekommunikationsmärkte aus Sicht der Wirtschaft.* In: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 75(1995), Heft 7, S. 353-355.
- Stoetzer, M.-W. [1993]: Matthias-Wolfgang Stoetzer. *Netzmanagementdienste und Corporate Networks in Deutschland: Marktstruktur und Marktentwicklung.* Diskussionsbeiträge des WIK, Nr. 109. Bad Honnef 1993.

- Stoetzer, M.-W./ T. Wein [1995]: Matthias-Wolfgang Stoetzer/ Thomas Wein.
Telekommunikation, Marktversagen und die deutschen Postreformen I - III.
 Arbeitsberichte des Fachbereichs Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der
 Universität Lüneburg, Nr. 154, Lüneburg 1995.
- Streit, M.E. [1991]: Manfred E. Streit. *Theorie der Wirtschaftspolitik*. 4. Auflage. Düsseldorf
 1991.
- Streit, M.E. [1993]: Manfred E. Streit. *13 Thesen zu einer marktprozeßorientierten
 Wettbewerbspolitik*. In: WiSt, Jg. 22(1993), Heft 4, S. 167-170.
- Tenzer, G./ H. Uhlig [1991]: Gerd Tenzer/ Heinz Uhlig. *Ausgangssituation und
 Entwicklungsstrategie*. In: dies. (Hrsg.) *Telekom 2000. Moderne Telekommunikation
 für die neuen Bundesländer*, S. 1-41. Heidelberg 1991.
- TKG-Begr. [1996]: BMPT (Hrsg.) *Zum Thema: Telekommunikationsgesetz. Begründungen*.
 (Stand: Juli 1996). Bundestags-Drucksache 13/3609.
- TKG-E [1996]: Deutscher Bundestag (Hrsg.) *Entwurf eines Telekommunikationsgesetzes
 (TKG)*. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. (Stand:
 30.Januar 1996).
- Tonnemacher, J. [1996]: Jan Tonnemacher. *Kommunikationspolitik in Deutschland*. Konstanz
 1996.
- Ungerer, H. [1989]: Herbert Ungerer. *Telekommunikation in Europa. Freie Wahl für den
 Benutzer im europäischen Binnenmarkt des Jahres 1992*. Luxemburg u.a. 1989.
- Vickery, G. [1992]: Graham Vickery. *The European Experience in Advanced Electronics*. In:
 STI-Review, No. 10/1992, pp. 50-94.
- Vogelsang, I. [1996]: Ingo Vogelsang. *Deregulierung und Infrastruktur im Bereich der
 Telekommunikation in den USA*. In: Heinz Berger (Hrsg.) *Wettbewerb und
 Infrastruktur in Post- und Telekommunikationsmärkten*, S. 137-149. ZögU, Beiheft
 19, 1996.
- Weber, M. [1964]: Max Weber. *Werk und Person*. Ausgewählt und kommentiert von Eduard
 Baumgarten. Tübingen 1964.
- Wichard, R. [1983]: Rudolf Wichard. *Demokratie und Demokratisierung*. Frankfurt/M. u. a.
 1983.
- Wieland, B. [1994]: Bernhard Wieland. *Konferenzat zu Ch.B. Blankart und G. Knieps: Das
 Konzept der Universaldienste im Bereich der Telekommunikation*. In: Jahrbuch für
 Neue Politische Ökonomie, Band 13(1994), S. 25-32.

- Windsperger, J. [1986]: Josef Windsperger. *Wettbewerb als dynamischer Prozeß*. In: *Ordo*, Nr. 47(1986), S. 125-140.
- Wohlers, E. [1994/95]: Eckhardt Wohlers. *Auswirkungen der Wiedervereinigung auf die Standortqualität Deutschlands*. In: Erhard Kantzenbach/ Otto G. Mayer (Hrsg.) *Deutschland im internationalen Standortwettbewerb*, S. 91-108. Veröffentlichungen des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung Hamburg, Band 18. Baden-Baden 1994/95.
- Woll, A. [1987]: Artur Woll. *Zur Lehre vom Marktversagen*. In: Manfred Borchert/ Ulrich Feh/ Peter Oberender (Hrsg.) *Markt und Wettbewerb*, S. 449-463. Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Band 47. Bern u.a. 1987.
- Zacher, H. F. [1969]: Hans F. Zacher. *Freiheitliche Demokratie*. Geschichte und Staat, Band 139/140. München u.a. 1969.
- Zintl, R. [1983]: Reinhard Zintl. *Individualistische Theorien und die Ordnung der Gesellschaft*. In der Reihe: Dieter Oberndörfer (Hrsg.) *Ordo politicus*, Band 22. Berlin 1983.

b.) Tages- und Wochenpresse

Die Welt [9.7.94]: "Postreform Teil III gefordert." In: Die Welt v. 9.Juli 1994, S. 11.

Die Welt [27.8.94]: "Postgesellschaften unter Beschuß." In: Die Welt v. 27.August 1994, S.13.

Die Welt [11.10.94]: "Private Netzbetreiber wollen Telekom-Marktöffnung." In: Die Welt v. 11.Oktober 1994, S. 12.

Die Welt [26.10.94]: "BDI fordert dritte Postreform." In: Die Welt v. 26.Oktober 1994, S. 24.

Die Welt [online,17.5.95]: "SPD erwägt Telekom-Blockade." im Online-Archiv der Welt v. 17.Mai 1995.

Die Welt [online,14.8.95]: "Kritik der Städte bringt Bötsch ins Grübeln." im Online-Archiv der Welt v. 14.August 1995.

Die Welt [online,26.8.95]: "Bötsch besteht auf Regulierungsamt." im Online-Archiv der Welt v. 26.August 1995.

Die Welt [online,18.9.95]: "Im Schneckentempo in ein neues Zeitalter." im Online-Archiv der Welt v. 18.September 1995.

Die Welt [online,12.10.95]: "Kein Wegegeld für Netze." im Online-Archiv der Welt v. 12.Oktober 1995.

Die Welt [online,31.1.96]: "Regierung beschließt neues Telekom-Gesetz." im Online-Archiv der Welt v. 31.Januar 1996.

Die Welt [online,2.2.96]: "Befreiungsschlag für die Telekommunikation." im Online-Archiv der Welt v. 2.Februar 1996.

Die Welt [online,21.2.96]: "Munition für Telekom." im Online-Archiv der Welt v. 21.Februar 1996.

Die Welt [online,23.3.96]: "Länderkammer will anderes Telekomgesetz." im Online-Archiv der Welt v. 23.März 1996.

Die Welt [online,22.5.96]: "RWE plant hohe Investitionen für Telekommunikation." im Online-Archiv der Welt v. 22.Mai 1996.

Die Welt [online,1.6.96]: "Telekom hängt immer noch altem Monopoldenken nach." im Online-Archiv der Welt v. 1.Juni 1996.

Die Welt [online,6.6.96]: "Kompromiß bei Telekommunikationsgesetz." im Online-Archiv der Welt v. 6.Juni 1996.

Die Welt [online,21.6.96]: "Städtetag will Telekomgesetz stoppen." im Online-Archiv der Welt v. 21.Juni 1996.

Die Welt [online,15.1.97]: "Bürokratie gefährdet Zukunftsindustrien." im Online-Archiv der Welt v. 15.Januar 1997.

Die Welt [12.5.97]: "Bändiger der Telekom." In: Die Welt v. 12.Mai 1997, S. 14.

Die Zeit [online,10.5.96]: "Der vollständige Artikel: Das neue Telekommunikationsgesetz." in der Online-Ausgabe der Zeit v. 10.Mai 1996.

FAZ [25.8.93]: "Das Telefonmonopol zerbricht im Markt." In: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 25.August 1993, S. 13 u. 15.

FAZ [7.10.94]: "Die Wirtschaft mahnt Wettbewerb in der Telekommunikation an." In: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 7.Oktober 1994, S. 18.

FAZ [26.10.94]: "EU-Kommission will das Netzmonopol aufbrechen." In: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 26.Oktober 1994, S. 15.

FAZ [23.6.95]: "AT&T will Klarheit über Zugang zum Telekom-Netz." In: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 23.Juni 1995, S. 24.

FAZ [26.10.95]: "Telekommunikationsgesetz baut neue Schranken für Wettbewerb auf." In: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 26.Oktober 1995, S.17.

FAZ [15.12.95a]: "Kritik an Bötschs Telekom-Gesetzesplänen." In: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 15.Dezember 1995, S. 17.

FAZ [15.12.95b]: " 'Die FDP gefährdet den Börsengang der Telekom' ". In: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 15.Dezember 1995, S. 17.

FAZ [21.5.96]: "Die Kommunen sind keine Privaten." In: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 21.Mai 1996, S. 15.

Handelsblatt [21.11.94]: "Bötsch prüft Lizenzen für Alternativ-Netze." In: Handelsblatt v. 21.November 1994, S. 14.

NZZ [27.8.94]: "Wie lange lebt das deutsche Netzmonopol noch?" In: Neue Zürcher Zeitung v. 27.August 1994, S.23.

NZZ [18.3.95]: "Die Befreiung der deutschen Telekom-Märkte?" In: Neue Zürcher Zeitung v. 18.März 1995, S. 23.

Schwäb. Tagbl. [online,30.3.96]: "Städtetagepräsident: Betreiber von Telenetzen sollen zahlen." In: Schwäbisches Tagblatt v. 30.März 1996 (verfügbar gemacht von Ulrich Tichy; liegt dem Verfasser vor).

Spiegel Online [Nr.28/1996a]: " 'Wir werden mehr aufpassen müssen' ". In: Spiegel Online, Nr. 28/1996.

Spiegel Online [Nr.28/1996b]: "Gesetz zur Telekommunikation: 'Blitzlicht in der Dunkelkammer' ". In: Spiegel Online, Nr. 28/1996.

StN [30.5.97]: "Telekom muß ihre Leitungen öffnen." In: Stuttgarter Nachrichten v. 30.Mai 1997, S. 11.

StZ [1.2.97]: "Kapitalismus vom Feinsten." In: Stuttgarter Zeitung v. 1.Februar 1997, S. 49.

StZ [15.3.97]: "Veba-Chef kritisiert Monopol." In: Stuttgarter Zeitung v. 15.März 1997, S.17.

StZ [23.5.97]: "Jetzt ruft die Veba nach dem Kanzler." In: Stuttgarter Zeitung v. 23.Mai 1997, S. 10.

SZ [2.3.94]: "Kommunikationsindustrie mahnt Postreform an." In: Süddeutsche Zeitung v. 2.März 1994, S. 32.

SZ [25.6.94]: "Die Postreform II ist Brüssel zu lasch." In: Süddeutsche Zeitung v. 25.Juni 1994, S. 24.

SZ [13.10.94]: "BDI: Postreform II weist viele Schwachstellen auf." In: Süddeutsche Zeitung v. 13.Oktober 1994, S. 25

SZ [10.11.94]: "Telekom: Börseneinführung muß Vorrang gegenüber der Netzliberalisierung haben." In: Süddeutsche Zeitung v. 10.November 1994, S. 21.

SZ [11.11.94]: "Industrie rüttelt noch stärker am Netzmonopol." In: Süddeutsche Zeitung v. 11.November 1994, S. 20.

SZ [16.3.95]: "Rexrodt-Beirat präzisiert Inhalte der Postreform III." In: Süddeutsche Zeitung v. 16.März 1995, S. 26.

SZ [1.6.95]: "Grüne stellen Grundsätze zur Postreform vor." In: Süddeutsche Zeitung v. 1.Juni 1995, S. 21.

SZ [24.5.96]: "Heereman beschwert sich bei Kohl." In: Süddeutsche Zeitung v. 24.Mai 1996, S. 26.

VDI-Nachrichten [Nr.47/1994]: "Ein Meilenstein in der Telekommunikation." In: VDI-Nachrichten, Nr.47(v.25.11.94), S. 4.

WirtschaftsWoche [Nr.11/1993]: "Postreform - Völlige Illusion." In: WirtschaftsWoche, Nr.11(v.12.3.93), S. 24-28.

WirtschaftsWoche [Nr.28/1994]: "Exklusive Pflicht." In: WirtschaftsWoche, Nr.28(v.8.7.94), S. 20.

WirtschaftsWoche [Nr.32/1994]: "Radikale Umkehr." In: WirtschaftsWoche, Nr.32(v.5.8.94), S. 24-26.

WirtschaftsWoche [Nr.34/1994]: "Glibberiger Frosch." In: WirtschaftsWoche, Nr.34(v.19.8.94), S. 14-17.

WirtschaftsWoche [Nr.46/1994]: " 'Kontrolliert offensiv' ". In: WirtschaftsWoche, Nr.46(v.10.11.94), S. 25-28.

WirtschaftsWoche [Nr.17/1995]: "Telekommunikation. Jedes Dorf." In: WirtschaftsWoche, Nr.17(v.20.4.95), S. 68-70

WirtschaftsWoche [Nr.32/1995]: " 'Größeres Schwungrad' ". In: WirtschaftsWoche, Nr.32(v.3.8.95); S. 36-39.

WirtschaftsWoche [Nr.35/1995]: "Altes Denken." In: WirtschaftsWoche, Nr.35(v.24.8.95), S. 26-28.

WirtschaftsWoche [Nr.37/1995]: "Rexrodt gegen Bötsch." In: WirtschaftsWoche, Nr.37(v.7.9.95), S. 9.