

Wettbewerb und flächendeckende Versorgung

Deregulierung, Abbau von Vorschriften, die Schaffung von mehr Wettbewerb und die Erweiterung der Tätigkeitsfelder für private Unternehmen in bislang öffentlich bestimmten oder wahrgenommenen Bereichen werden seit einigen Jahren im politischen Raum verstärkt gefordert. Die Bundesregierung hat eine "Deregulierungs-Kommission" eingesetzt, die Vorschläge erarbeiten soll, um diesen Prozeß in geeigneten Feldern voranzutreiben.

Verschiedene konkrete Schritte in Richtung Liberalisierung und Deregulierung sind bereits durchgeführt worden oder befinden sich in einem fortgeschrittenen Stadium der Vorbereitung.

Eine zentrale Rolle in den Diskussionen um diese Politik spielt in der Regel ein raumordnungspolitisches Problem: Wie soll eine flächendeckende Versorgung oder Erschließung mit bestimmten Gütern, Dienstleistungen oder Infrastrukturen gewährleistet werden, wenn weitgehend unregulierter und freier Wettbewerb zugelassen wird? Da heute die meisten Märkte als Nachfragermärkte mit einem "Überangebot an Anbietern" angesehen werden, reduziert sich dieses Problem für die Fläche in solchen Fällen auf ein Preisproblem, wenn man gleiche Wettbewerbsbedingungen bei allen, seien es private oder öffentliche Anbieter, herstellt. Exemplarisch ist die Aussage in der "Konzeption der Bundesregierung zur Neuordnung des Telekommunikationsmarktes"¹: "Während ein weitgehend gleichmäßiger Infrastrukturausbau auch ohne eine Monopolzuweisung denkbar ist, bedingt das Ziel, das Übertragungsnetz zu gleichen Bedingungen und Entgelten in der gesamten Fläche zur Nutzung bereitzustellen, letztlich die Aufrechterhaltung des Netzmonopols."

Spezielle Probleme ergeben sich dann, wenn Anbieter mit unterschiedlichen Ausgangsbedingungen oder aber Handlungsbedingungen (Auflagen) miteinander konkurrieren sollen. Die typische Konstellation ist die eines öffentlichen oder mit öffentlichen Auflagen belasteten Anbieters (z.B. Flächendeckung, Kontrahierungszwang, unbeschränkte zeitliche Verfügbarkeit des Angebotes), der mit privaten, ohne vergleichbare Auflagen und in der Regel auch im personellen Bereich flexibler arbeitenden Konkurrenten im Wettbewerb steht.

Die befürchtete Folge sind "Rosinenpicken" bzw. "cream skinning", d.h. eine selektive Bedienung der besonders lukrativen Marktsegmente durch die privaten, während der "gebundene" Anbieter die "schlechten Risiken" bedienen muß. Der Verlust von Marktanteilen wird — so wie es die wirtschaftliche Logik gebietet — mit einer Reduktion des Angebotes bei den ertragsschwächsten Teilen beantwortet. Dies ist in vielen Bereichen privater und infrastruktureller Versorgung die Fläche, deren Bedienung überhaupt oder aber zu gleichen Preisen und Bedingungen oft nur durch eine interne Subventionierung bzw. eine Mischkalkulation sichergestellt wird. Ein Beispiel sind die regional und nach Bebauungsstruktur stark variierenden Kosten, die der Deutschen Bundespost bei der Installation von Telefonanschlüssen entstehen. Da es nur einen bundesweit einheitlichen Preis gibt, "subventionieren" hochverdichtete Gebiete, die mit geringerem Investitionsaufwand zu erschließen sind, dünner bebaute. Bei ertragsschwächeren bzw. unwirtschaftlichen Diensten, wie dem Aufbau der Breitbandverteilnetze für Hörfunk- und Fernsehprogramme, weicht deshalb die Bundespost von dem

einheitlichen Preis ab und differiert die Anschlußgebühren nach der Anzahl der Wohnungen in einem Gebäude, also ihren tatsächlichen Kosten.

In der politischen und wirtschaftlichen Diskussion um diese Problematik wird vielfach abstrakt und theoretisch argumentiert, da es letztlich um Grundsatzpositionen geht — die Abwägung erwarteter gesamtwirtschaftlicher Vorteile von mehr Wettbewerb und mehr Kostenorientierung in Relation zu regionalen Benachteiligungen und/oder sozialen Kosten, die bei liberalisierenden Problemlösungen erwartet werden und allerdings empirisch oder monetär nur schwer belegbar sind.

Im folgenden soll an einigen Beispielen demonstriert werden, welche Probleme Deregulierungen oder Deregulierungsbestrebungen aufwerfen und welche "Problemlösungen" für die Fläche politisch entwickelt worden sind. Die Beispiele sind:

- der Paketdienst der Deutschen Bundespost,
- das Krankentransportwesen,
- die technische Kraftfahrzeugüberwachung,
- die Telekommunikation.

Beispiel 1: Paketdienst der Post

Der Paket- und Päckchendienst der Deutschen Bundespost hat seit einigen Jahren Konkurrenz durch mehrere, stark wachsende private Unternehmen, die sich über ihre Angebots- und Preisstruktur auf die lukrativen Teile des Marktes, d.h. auf Kunden mit großen Aufkommen und entsprechende Gebiete nicht beschränken, aber bewußt konzentrieren.

Die Post ist im organisatorischen, im personellen und im Tarifbereich wenig beweglich. Sie verliert Marktanteile. Da ihr Aufwand nicht in gleichem Maß reduziert werden kann, entstehen steigende Defizite in diesem Dienst. Die Kostenunterdeckung der Deutschen Bundespost im Paket- und Päckchendienst betrug 1988 knapp 2 Mrd. DM.

Die Post verstärkt ihre Bemühungen um interne Rationalisierung und versucht — künftig über organisatorische Änderungen im Rahmen der Poststrukturreform — unternehmerisch handlungsfähiger zu werden. Da eine Kostendeckung im Paket- und Päckchendienst mittelfristig dennoch nicht für realisierbar gehalten wird, ist beabsichtigt, den Paketdienst in der neuen Struktur des Unternehmens zum Pflichtdienst mit Auflagen (z.B. Flächendeckung und Tarifeinheit) zu machen, dessen Defizit aus den Überschüssen anderer Bereiche abgedeckt werden muß.

Beispiel 2: Krankentransportwesen

Krankentransporte und Unfallrettungswesen, die sich teilweise überschneiden, werden traditionell von öffentlichen oder gemeinnützigen Rettungsorganisationen (Deutsches Rotes Kreuz, Malteser, Arbeiter-Samariterbund u.a.) wahrgenommen. In den letzten Jahren haben private Krankentransportunternehmen verstärkt in Großstädten ihre Tätigkeit aufgenommen. Sie arbeiten, weil u.a. nicht flächendeckend und nicht rund um die Uhr zur Verfügung stehend, mit geringeren Kosten und führen durch ihre Expansion — durch den Abrechnungsmodus für Krankentransporte bedingt — zu Einnahmeverlusten bei den anderen Rettungsorganisationen. Diese verlieren nach eigenen Angaben ihre Ertragskraft und

ihre Fähigkeit zu internem Finanzausgleich und damit zur Sicherstellung der Flächenversorgung zu gegenwärtigen Kosten oder aber zu gegenwärtigem Standard.

Die Länder haben, um die Flächenversorgung zu sichern und/oder auf ihrer Seite hohe Mehrkosten zu ihrer Gewährleistung zu vermeiden, im Bundesrat 1985 einen Gesetzentwurf beschlossen, der die Einfügung eines neuen Paragraphen 49 a in das Personenbeförderungsgesetz vorsah. Dieser Paragraph beinhaltete die Einführung einer "Bedürfnisprüfung", d.h. die Prüfung des Bedarfes bei der Zulassung neuer Krankentransportunternehmen durch die Genehmigungsbehörden. Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme zu diesem Gesetzentwurf verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Aufnahme der gewünschten Regelung angemeldet. Sie hat das stärkere Tätigwerden privater Krankentransportunternehmer grundsätzlich begrüßt und die Bedürfnisprüfung u.a. mit einem Hinweis auf das Grundrecht der Berufsfreiheit abgelehnt. Die gesamte o.g. Novelle des Bundesrates ist vom 10. Deutschen Bundestag nicht abschließend beraten worden.

Nunmehr liegt, um das flächendeckende Rettungswesen zu sichern, ein neuer Entwurf des Bundesrates zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes vor. Dieser Entwurf sieht vor, den Ländern die Möglichkeit zu eröffnen, das Problem in eigener Verantwortung und außerhalb des Personenbeförderungsgesetzes zu lösen. Der Verkehrsausschuß des Deutschen Bundestages hat sich dem angeschlossen. Im Bericht des Ausschusses heißt es: "Der ungleiche Wettbewerb zwischen privaten Mietwagenunternehmen und den öffentlichen Rettungsdiensten hat zu Unzuträglichkeiten geführt. Wenn private Verkehrsunternehmen nur ausgesuchte lukrative Transporte unternehmen, so führt dies zu einer wirtschaftlichen Gefährdung der öffentlichen Rettungsdienste mit ihren umfangreichen Versorgungspflichten."

Ziel des Gesetzentwurfes ist es, das Krankentransportwesen aus dem Personenbeförderungsgesetz herauszunehmen. Die Länder sollen in die Lage versetzt werden, durch Landesgesetze die öffentlichen und privaten Krankentransportdienste einheitlich zu regeln und damit einen einheitlichen hohen Qualitätsstandard sicherzustellen.²

Beispiel 3: Technische Kraftfahrzeug-Überwachung

Seit einigen Jahren gibt es Bestrebungen, neben den Diensten TÜV und Dekra andere private Überwachungsorganisationen und selbständige Sachverständige bei der Überprüfung der Verkehrssicherheit von Kraftfahrzeugen zuzulassen. Ein flächendeckendes Netz von Prüfstellen wird derzeit von den TÜV gewährleistet. Gegen die Deregulierung dieses "Marktes" wird neben verkehrssicherheitspolitischen Argumenten eingewandt, daß die Flächendeckung durch den TÜV gefährdet werden könnte: Durch klassisches Rosinenpicken in den Ballungsgebieten werde die Ertragskraft des TÜV und damit die Existenz der schwächer genutzten Prüfstellen in der Fläche gefährdet.

Die vorgebrachten Bedenken haben dazu geführt, daß die entsprechende Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften eine "Flächenklausel" enthalten soll. Diese wird in Zukunft bei einem grundsätzlich geöffneten Prüfmarkt den Ländern die Möglichkeit geben, im Falle einer Gefährdung des flächendeckenden Netzes die Zulassung zuzusätzlicher privater Konkurrenz zu unterbinden.

Es wird sich zeigen müssen, inwieweit diese Klausel überhaupt zur Anwendung kommt. Dies gilt auch für einige Instrumente des 4. Beispielfalles für Schutzregelungen zur Sicherung einer flächendeckenden Versorgung.

Beispiel 4: Telekommunikation

Die Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens, dabei vor allem die ordnungspolitische Neuordnung des Telekommunikationsmarktes, ist von der politischen Bedeutung her der wichtigste Beispielfall für Deregulierungsbemühungen, bei denen der Aspekt der Flächenerschließung berücksichtigt werden muß. Die nicht unumstrittene Beibehaltung des Netzmonopols — ausgenommen sind der quasi automatisch flächendeckende Satellitenfunk zur Datenübertragung mit niedrigen Bitraten und der Mobilfunk — und die Beibehaltung des Monopoles im einfachen Telefondienst sind, wie eingangs zitiert, letztlich raumordnungspolitisch begründet. Die infrastrukturelle Flächenerschließung in der Telekommunikation, bei deren Diensten künftig der Wettbewerb die Regel und nicht mehr die Ausnahme sein soll, wird mit weiteren Instrumenten abgesichert: durch die Konstruktion der "Pflichtleistungen" zwischen Monopol und "freien Diensten" und die Konstruktion des Entscheidungswesens für diese Pflichtleistungen.

Zu Pflichtleistungen sollen nach § 22 Abs. 2 des Poststrukturgesetzes Dienste gemacht werden, die die Post im Wettbewerb anbietet und bei denen der Wettbewerb das politisch als erforderlich angesehene Maß an Flächenerschließung, Qualität oder Preisgestaltung nicht gewährleistet oder aber der Post bzw. ihren Unternehmen nur mit Verlusten ein entsprechendes Angebot erlaubt. Der Entwurf des Gesetzes nennt als Beispiele für solche, der Post mit Finanzausgleich aus dem Monopolbereich aufzuerlegende Dienste: Telex, Paketdienst, Telegrammdienst, und als Beispiel für Auflagen die Flächendeckung und den Grundsatz der "Tarifeinheit im Raum". Die Entscheidung über diese Dienste der "infrastrukturellen Grundversorgung" soll getroffen werden im Rahmen der gesamten Bundesregierung und unter Beteiligung des neu geschaffenen Infrastrukturrates, der aus Vertretern der Länder und des Deutschen Bundestages besteht. Im ursprünglichen Gesetzentwurf war allerdings bezüglich dieses Gremiums eine andere Aufgabenzuweisung und Zusammensetzung vorgesehen als die vom Deutschen Bundestag beschlossene. Die Begründung des Gesetzes spricht ausdrücklich davon, daß "die Pflichtleistungen aufgrund ihrer besonderen infrastrukturellen Bedeutung eine maßgebliche Rolle für die raumstrukturelle Entwicklung des Bundesgebietes spielen."³ Die Beteiligung der Länder im Entscheidungsprozeß soll dem Rechnung tragen.

Ein weiteres Instrument, das ähnlich wie die Problemlösun-

gen in den Beispielfällen TÜV und Krankentransporte Eingriffsmöglichkeiten zugunsten des Zieles der Flächenerschließung gegenüber privaten Unternehmen vorsieht, ist der neue § 1 a des Fernmeldeanlagengesetzes, der in der Entwurfsfassung lautet: "Sofern die verordnungsgemäße Erfüllung einer Pflichtleistung nach § 22 Abs. 2 des Postverfassungsgesetzes . . . nicht mehr gewährleistet ist, weil

1. die Wettbewerbsmöglichkeiten der Deutschen Bundespost TELEKOM gegenüber Unternehmen, die gleiche oder gleichartige Dienstleistungen erbringen, durch die verordnete Struktur der Pflichtleistung oder die der Entgeltregelung in erheblicher Weise beeinträchtigt sind und
2. ein Ausgleich gem. § 29 Abs. 4 des Postverfassungsgesetzes wegen nachhaltig fehlender Ertragskraft der Monopoldienste nicht möglich ist,

wird der Bundesminister für Post und Telekommunikation ermächtigt, solchen Unternehmen durch Rechtsverordnung Verpflichtungen aufzuerlegen, die geeignet sind, die Beeinträchtigung der Wettbewerbsmöglichkeiten der Deutschen Bundespost TELEKOM zu beseitigen."

Diese Bestimmung ist als eine Art ultima ratio konzipiert, die eine Entwicklung in der Telekommunikation verhindern soll, wie sie beim Paket- und Päckchendienst bereits stattgefunden hat. Dabei wird davon ausgegangen, daß eine Situation, die eine Anwendung erforderlich macht, nach Möglichkeit nicht entstehen sollte.

Allen Regelungen, die Eingriffsinstrumente schaffen, ist ein großes Maß von Unbestimmtheit und eine deutliche Zurückhaltung gegenüber Auflagen an private Unternehmen gemeinsam. Es wird sich in den nächsten Jahren erst noch zeigen müssen, inwieweit die Entwicklung der dem Wettbewerb geöffneten Bereiche Situationen entstehen läßt, die staatliches Reagieren und Korrigieren erzwingen. Auch die Frage, wie der Staat reagiert — ob durch direkte oder indirekte Subventionen wie beim Paketdienst der Post oder aber durch Auflagen — unter Nutzung der geschaffenen Instrumente — ist offen.

Anmerkungen

1 Siehe Bundestags-Drucksache 11/2855, S. 21.

2 Siehe Bundestags-Drucksache 11/4224: Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates "Entwurf eines 6. Gesetzes zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes".

3 Siehe Bundestags-Drucksache 11/2844, S. 44: Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost.

Friedhelm Wollner
Lessingstr. 5
5309 Meckenheim